

Hautau, Heiner

Article — Digitized Version

Entwicklung der Raumordnung und Regionalpolitik in der BRD

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hautau, Heiner (1974) : Entwicklung der Raumordnung und Regionalpolitik in der BRD, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 5, pp. 262-267

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134683>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Entwicklung der Raumordnung und Regionalpolitik in der BRD

Heiner Hautau, Hamburg *)

Raumordnung und Regionalpolitik durchliefen seit dem Bestehen der BRD im wesentlichen vier Entwicklungsstadien: Die Wiederaufbauphase nach dem Kriege war vorwiegend durch ad-hoc-orientierte Einzelmaßnahmen raumwirksamer Politik zur Behebung der wirtschaftlichen Notlage gekennzeichnet. Danach folgte die Diskussion über die Notwendigkeit und Systemkonformität raumordnungspolitischer Maßnahmen in einer überwiegend marktwirtschaftlich geordneten Wirtschaft insbesondere unter dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft. In der daran anschließenden Phase erfolgte die Erarbeitung verbindlicher Leitbilder und Ziele der Raumordnung, welche schließlich im Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 ihren Niederschlag fanden. Die Folgezeit ist durch Bestrebungen der Transformation des gesetzlich normierten Leitbildes der Raumordnung in die Praxis gekennzeichnet. Hierbei erwies es sich als notwendig, eine Koordination der verschiede-

nen Planungsebenen und -träger durch eine umfassende Gesamtkonzeption zu erreichen, welche durch das von der Bundesregierung angekündigte Bundesraumordnungsprogramm realisiert werden soll.

Raumordnung und Regionalpolitik

Da unter dem Begriff „Raumordnung“ sowohl ein Ist-Zustand der Raumordnung, ein leitbildgerechter Sollzustand als auch die Aktivitäten zur Überführung des Ist- in den Sollzustand¹⁾ verstanden werden kann, sollte zur Vereinheitlichung der Begriffsbildung dem Sachverständigenausschuß für Raumordnung²⁾ gefolgt werden. „Raumordnung“ ist demnach „eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes“. So definiert wird Raumordnung „im Sinne einer wertbetonten und normativen Ordnungsvorstellung“ aufgefaßt, die von den Trägern der Raumordnungspolitik zu realisieren ist. „Raumordnungspolitik“ ist demzufolge die Summe aller staatlichen Maßnahmen, „die zu einer Raumordnung im Sinne einer leitbildgerechten Ordnung des Raumes hinführen“, wobei unter räumlicher Ordnung die reale aktuelle Struktur eines Raumes und seiner Elemente zu verstehen ist.

Eingriffe und Maßnahmen der staatlichen Entscheidungsträger zur räumlichen Ordnung und Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur im Hinblick auf eine optimale Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen sollen dagegen der Regionalpolitik als Teilbereich der Wirtschaftspolitik zugeordnet werden³⁾. Damit ist die Regionalpolitik durch ihre Orientierung an wirtschaftspolitischen Problemen,

*) Für die Mithilfe bei der Literaturdurchsicht danke ich Herrn cand. rer. pol. W. Henne.

1) Vgl. W. Ernst: Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Mittel und Methoden planender Verwaltung, hrsg. v. J. H. Kaiser, Baden-Baden 1968, S. 129-172.

2) Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschuß für Raumordnung, Stuttgart 1961 (im folgenden SARO-Gutachten genannt), S. 10 ff.

3) In der politischen Praxis wird insofern eine Trennung vollzogen, als die Verantwortlichkeit für die Regionalpolitik dem Bundesministerium für Wirtschaft und für die Raumordnungspolitik dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sowie dem Bundesinnenministerium obliegt.

Dr. Heiner Hautau, 30, ist Dozent und wissenschaftlicher Oberrat am Institut für Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg. Regionalpolitik und Raumordnung sind seine Spezialgebiete.

die Raumordnungspolitik dagegen an ordnungspolitischen Leitbildern, gekennzeichnet. „Die regionalpolitischen Ziele können somit als Unterziele der Raumordnungspolitik angesehen werden, denn regionalpolitische Maßnahmen ohne Leitbildvorstellungen sind unzulänglich und raumordnungspolitische Maßnahmen ohne Problemorientierung sind nicht wirksam“⁴⁾.

Die Wiederaufbauphase

Die ersten Nachkriegsjahre waren dadurch gekennzeichnet, daß die neu geschaffenen Bundesländer ihre landesplanerischen Aktivitäten auf der Grundlage reichsrechtlicher Vorschriften entfalten, die zunächst formell als Länderrecht fortgalten. Durch Artikel 75, (4) des Grundgesetzes wurde zunächst die rechtliche Grundlage der Raumordnung auf Bundesebene geschaffen, während als erstes Bundesland Nordrhein-Westfalen im Jahre 1950 ein Landesplanungsrecht erließ, dem bald andere Länder folgten. Erste Ansätze zur Koordinierung der Raumordnung auf Landesebene erfolgten dann durch die Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner, die erstmals 1949 zusammentrat, jedoch lediglich empfehlend und gutachterlich tätig war. Eine endgültige Abgrenzung der Bundes- und Länderkompetenzen wurde erst 1954 durch das Baugesetzgutachten des Bundesverfassungsgerichtes erreicht, wonach der Bund „kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig, kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen“⁵⁾ regeln könnte.

Ein wesentlicher Impuls für die Raumordnungspolitik auf Bundesebene wurde durch die Gründung des „Interministeriellen Ausschuß für Notstandsgebietsfragen“ (IMNOS) im Jahr 1950 gegeben. Analog den raumordnungspolitischen Aktivitäten auf Landesebene waren auch die ersten Maßnahmen des „IMNOS“ durch ein problemorientiertes Vorgehen gekennzeichnet. Von vorrangiger Bedeutung war zunächst die Beseitigung von Notständen im Gefolge der politischen Ereignisse. Der Wiederaufbau der zerstörten Produktionsstätten und Wohnungen und die Beseitigung der Arbeitslosigkeit waren die Hauptprobleme. Die großen Bevölkerungsschiebungen in Ost-West-Richtung waren zunächst in den ländlichen Gebieten der BRD aufgefangen worden, mit der Folge, daß mangels genügender Erwerbsmöglichkeiten zusätzlich strukturelle und regionale Arbeitslosigkeit entstand. Die willkürliche Zerschnei-

dung gewachsener Strukturen und wirtschaftlicher Verflechtungen durch die Teilung Deutschlands stellte die Raumordnungs- und Regionalpolitik vor neue Probleme („Zonenrandgebiet“).

Da eine räumliche Gesamtkonzeption oder ein koordiniertes Zielsystem fehlte, wurden die Chancen einer frühzeitigen Schaffung einer entwicklungs-fähigen Raumstruktur für das Bundesgebiet verschenkt. Im Gegenteil, durch passive Sanierung und Disproportionalitäten beim Wiederaufbau von Produktionsstätten und Wohngebieten wurden später Hauptprobleme der Raumordnung – der Antagonismus von Gebieten überoptimaler Ballung und Notstands- bzw. Problemgebieten, Verkehrsprobleme, Stadtentwicklungs- und -sanierungsprobleme – noch verschärft⁶⁾.

Die theoretische Diskussion

In der theoretischen Diskussion um die Raumordnung in der BRD standen zunächst die wissenschaftliche Rechtfertigung der Raumordnung in der sozialen Marktwirtschaft und die Problematik von Ballung und Dezentralisation im Vordergrund⁷⁾. Die Notwendigkeit einer aktiven, an einem Leitbild ausgerichteten Raumordnungspolitik wurde in der BRD anfangs nicht allgemein anerkannt. Im Bundesministerium für Wirtschaft war man noch 1955 der Ansicht, daß Raumordnung und Marktwirtschaft unvereinbar seien.

Mit der Durchsetzung der neuen Ordnungsvorstellung, der „Sozialen Marktwirtschaft“ (Müller-Armack), wird die Notwendigkeit der Raumordnungspolitik, vor allem im ökonomischen Bereich, anerkannt. Der Marktmechanismus bleibt das wesentliche Koordinationsinstrument auch zur Steuerung räumlicher Prozesse, bedarf aber der Ergänzung und das Marktergebnis der Korrektur. Das Kriterium staatlicher Interventionen, vor allem Anpassungs- und Gestaltungsmaßnahmen, ist die (faktische) Markt- bzw. Ordnungskonformität.

Die Unzulänglichkeit der räumlichen Ordnung in der Marktwirtschaft zeigt sich dabei in drei wesentlichen Ursachenkomplexen: Mängel der Koordination, Mängel der Eigentumsverfassung und Mängel der Subordination⁸⁾. Dies zeigt die Notwendigkeit einer aktiven Raumordnungspolitik, welche die Vielzahl raumbeanspruchender und raumbeeinflussender staatlicher Aktivitäten koor-

⁴⁾ H. Jürgensen: Art.: Regionalpolitik, In: Compendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, hrsg. v. W. Ehrlicher, J. Esenwein-Rothe, H. Jürgensen, K. Rose, 3. Aufl., Göttingen 1972, S. 274.

⁵⁾ Zitiert bei W. Bielenberg: Raumordnung und Verfassung, Hrsg.: Bundesministerium des Innern, Mainz 1968, In: Informationsbriefe für Raumordnung, R. 3. 1. 1., S. 6.

⁶⁾ Vgl. SARO-Gutachten, a. a. O., S. 68 f.

⁷⁾ Vgl. E. Dittlich: Grundlinien der Entwicklung der Raumforschung in Deutschland, in: Festgabe für F. Bülow zum 70. Geburtstag, hrsg. v. O. Stammer und K. C. Thalheim, Berlin 1960, S. 85-103.

⁸⁾ R. Jochimsen, W. Bahr: Raumordnung und Marktwirtschaft, In: Informationsbriefe für Raumordnung, Mainz 1969, R. 3. 1. 4., S. 4.

diert. Besonders deutlich wird dies im Bereich der sektoralen Wirtschaftspolitik, von der weitreichende Auswirkungen auch auf die räumliche Struktur ausgehen (Verkehrswesen, Landwirtschaft, Energieversorgung etc.).

Elemente einer Raumordnungskonzeption

Eine positive Einstellung zu einer bewußten und aktiv gestaltenden Raumordnungspolitik wirft gleichzeitig die Frage nach der Gestalt einer solchen Raumordnungspolitik auf. Dabei ist zunächst offensichtlich, daß es sich um eine Ordnungspolitik handelt, die einen materiellen und institutionellen Rahmen für alle raumwirksamen Maßnahmen privater Wirtschaftssubjekte setzt. Insbesondere soll die Regionalpolitik dazu beitragen, die Wirtschaftsstruktur, nicht aber den Wirtschaftsablauf und die Marktstruktur, zu lenken⁹⁾.

Zur Durchführung einer umfassenden und effizienten Raumordnungspolitik war daher die Entwicklung einer raumordnungspolitischen Konzeption erforderlich. Eine solche Konzeption sollte eine rationale Verknüpfung und Zusammenfassung von allgemein und langfristig bedeutsamen Zielen, Grundsätzen und Methoden der Raumordnungspolitik zu einem Leitbild sein, an dem sich die raumordnungspolitischen Handlungen zu orientieren haben. Ein wesentliches Element dieser Konzeption ist somit das Leitbild der Raumordnung.

Auf Seiten der Raumforschung sind besonders die Ansätze E. Ditttrichs zu nennen, ein Leitbild und ein darauf aufbauendes System der Raumordnung zu entwickeln¹⁰⁾. Dieser faßt die wichtigsten ökonomischen Konsequenzen aus dem Leitbild unter der Forderung nach Dezentralisation zusammen: „Dezentralisation bedeutet hier eine Verteilung der wirtschaftlichen Schwerpunkte im Raum und eine Verhinderung einseitiger räumlicher Überdimensionierung, sie bedeutet eine regionale Balance“¹¹⁾. Das Leitbild soll aus den Grundrechten abgeleitet werden, ohne aber fest umrissen zu sein, um den Erfordernissen gesellschaftspolitischer Dynamik entgegenzukommen. Die Bemühungen E. Ditttrichs um die Formulierung eines räumlichen Leitbildes für die BRD fanden

⁹⁾ Vgl. „Raumordnungspolitik“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a. a. O., Sp. 2506 ff.

¹⁰⁾ E. Ditttrich: Versuch eines Systems der Raumordnung, Bad Godesberg 1953; derselbe: Raumordnung und Leitbild, Wien 1962; derselbe: Grundlinien der Entwicklung der Raumforschung in Deutschland, a. a. O.; derselbe: Das Leitbild in der Raumordnung, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Nr. 3 H, 1958; derselbe: Das Leitbild und seine Problematik, in: Raumforschung, 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, Bremen 1960, S. 107 ff.

¹¹⁾ E. Ditttrich: Versuch eines Systems..., a. a. O., S. 29.

¹²⁾ Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung, Antrag der Abgeordneten Ruhne u. a., Bundestagsdrucksache II/1656 vom 6.9.1955. Vgl. dazu auch W. Zinkahn, W. Bielenberg, Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar des Landesplanungsrechts, Berlin 1965, S. 8.

ihren Niederschlag vor allem in den entsprechenden Abschnitten des SARO-Gutachtens von 1961, an dem er maßgeblich mitgewirkt hat.

Administrative Aktivitäten

Nachdem durch das Baugutachten des BVG die Raumordnungskompetenz des Bundes umrissen worden war, kam es im Bundestag am 6.9.1955 zu einem Antrag über einen „Entwurf eines Rahmengesetzes über Raumordnung“¹²⁾, der jedoch abgelehnt wurde. Ende 1955 wurde der „Sachverständigenausschuß für Raumordnung“ (SARO) eingesetzt, dem neben einer Bestandsaufnahme der räumlichen Ordnung die Aufgabe oblag, ein Leitbild für die Raumordnung(spolitik) des Bundesgebietes zu erarbeiten und praktikable Maßnahmen zu dessen Verwirklichung abzuleiten. Die vorgeschlagenen Maßnahmen hatten mit den Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft zu harmonisieren.

Gleichzeitig wurde der „Interministerielle Ausschuß für Raumordnung“ (IMARO) gegründet, der „die raumbedeutsamen Maßnahmen der Bundesressorts praktisch zu koordinieren“¹³⁾ hatte. Da ein verbindliches Leitbild der Raumordnung noch nicht existierte, beschäftigten sich der „IMARO“ und der „SARO“ auch mit Grundsatzfragen der Raumordnung. Zwei Jahre später wurde zwischen Bund und Ländern ein Verwaltungsabkommen geschlossen, dessen organisatorisches Kernstück die „Konferenz für Raumordnung“ (KRO) war¹⁴⁾. Da materielle Grundsätze fehlten und die KRO nur unverbindliche Empfehlungen geben konnte, lief das Verwaltungsabkommen nach Inkrafttreten des ROG 1965 aus, die KRO stellte ihre Arbeit vorläufig ein¹⁵⁾.

Das Raumordnungsgesetz von 1965

Im Jahre 1961 wurde schließlich das Gutachten des Sachverständigenausschuß für Raumordnung veröffentlicht. Gemäß dem Auftrag von 1955 enthielt es u. a. eine vorläufige Formulierung des räumlichen Leitbildes. Das Leitbild wird als ein Teil des umfassenden gesellschaftspolitischen Leitbildes – abzuleiten aus dem Grundgesetz – beruhend auf den Prinzipien Freiheit, sozialer Ausgleich und Sicherheit interpretiert. Weitere Schritte auf dem Wege zur rechtsverbindlichen Formulierung des Leitbildes der Raumordnung

¹³⁾ „IMARO“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 1233.

¹⁴⁾ Vgl. G. Müller: Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden, Mainz 1965, S. 5.

¹⁵⁾ Vgl. W. Zinkahn, W. Bielenberg: Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965, S. 9-10. 1960 wurde im Bundesbaugesetz (BBauG) das Planungsrecht auf der untersten Stufe bundeseinheitlich geregelt, mit der Verpflichtung, die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. BBauG vom 23. 6. 1960 (BGBl. I., S. 341).

stellen zwei Entwürfe eines Raumordnungsgesetzes, 1962 aus dem Plenum des Bundestages und 1963 seitens der Regierung, dar¹⁶⁾.

In Anlehnung an das SARO-Gutachten veröffentlichte die Bundesregierung 1962 „Grundsätze“ zur Raumordnung¹⁷⁾ und 1963 einen ersten Raumordnungsbericht¹⁸⁾ — noch ohne gesetzliche Grundlage —, der im wesentlichen eine Bestandsaufnahme der räumlichen Ordnung enthielt und auf die Fixierung eines Oberziels für die Raumordnung verzichtete. Am 8. April 1965 wurde schließlich das Raumordnungsgesetz (ROG) beschlossen¹⁹⁾. „Mit der Raumordnungsgesetzgebung der Länder und des Bundes ist der Prozeß der Einbindung der Raumordnung in die demokratische Gesellschaftsordnung und in den föderalistischen Staatsaufbau zu einem ersten Abschluß gekommen. Die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Erarbeitung planerischer Konzeptionen, für die politische Willensbildung in bezug auf die Raumordnung und Landesplanung und für ihre verwaltungsmäßige Durchsetzung sind nunmehr geregelt“²⁰⁾.

Vage Formulierungen

Das am 22. 4. 1965 in Kraft getretene Raumordnungsgesetz des Bundes enthält in § 1 das gegenwärtig gültige Leitbild der Raumordnung in der BRD, wo es heißt²¹⁾: „Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.“ Als „Nebenbedingungen“ werden die Ziele Wiedervereinigung (§ 1, 2) und Integration in den europäischen Raum (§ 1, 3) genannt. Der Inhalt des § 1 ROG läßt sich somit als Optimierungsauftrag interpretieren, d. h. es soll eine solche räumliche Ordnung angestrebt werden, die das Grundrecht „freie Entfaltung der Persönlichkeit“ (Art. 2 GG) unter bestimmten Nebenbedingungen maximiert.

¹⁶⁾ Entwurf eines Gesetzes zur Raumordnung im Bundesgebiet, Antrag der Abgeordneten Dr. Schmidt u. a., Bundestagsdrucksache IV/472 vom 13. 6. 1962 und Entwurf eines Raumordnungsgesetzes, Bundestagsdrucksache IV/1204 vom 25. 4. 1963 (Regierungsentwurf).

¹⁷⁾ Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordinierung, abgedruckt in: Bulletin des Presse- u. Informationsamtes vom 26. 7. 1962, S. 1167. „An die Stelle des knapp formulierten allgemeinen Ziels oder ergänzend zu ihm treten ‚Grundsätze‘ der Raumordnung, in denen das Oberziel in eine Reihe einzelner Zielsetzungen aufgespalten wird.“ H. Zimmermann: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17, 1966, S. 225 ff.

¹⁸⁾ Erster Raumordnungsbericht, Bundesdrucksache IV/1492 vom 1. 10. 1963.

¹⁹⁾ Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I, S. 306).

²⁰⁾ J. Umlauf: Geschichte der deutschen Landesplanung und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, 1967, R. 1. 2. 1., S. 9.

²¹⁾ Vgl. § 1 ROG, BGBl. I, S. 306.

Da aber weder das Leitbild noch die „Restriktionen“ genau umrissen und gewichtet bzw. geordnet sind, kommt dem § 1 ROG lediglich ein deklamatorischer Charakter zu. Somit werden in § 2 ROG Grundsätze der Raumordnung entwickelt, die das Leitbild aus § 1 näher eingrenzen und konkretisieren sollen. „Mit diesen Grundsätzen sind aus der Erfahrung gewonnene und bereits weithin praktizierte materielle Prinzipien der Raumordnungspolitik in die Form von Rechtsnormen gebracht worden“²²⁾.

Dabei wird festgestellt, daß es „Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen“ gibt, die gesichert und weiterentwickelt werden sollen. Gebiete, die nicht diesen Anforderungen genügen, sind zu „verbessern“. Für die räumliche Ordnung der BRD werden vier Gebietskategorien genannt: Verdichtungsräume, zurückgebliebene Gebiete, Zonenrandgebiete und ländliche Gebiete²³⁾. Als weitere Randbedingungen werden Erfordernisse der Landschaft, die landsmannschaftliche Verbundenheit und die Verteidigung genannt. Als Maßstab und Beurteilungskriterium der abgegrenzten Teilräume werden die Adjektive „gesund“ und „ausgewogen“ genannt; genügen einzelne Räume diesen Anforderungen nicht, so ist die Lage zu „verbessern“.

Fehlende Rangordnung

Die vagen Formulierungen dieser „Leerformeln“ fordern naturgemäß zur Kritik heraus, die sich darüber einig ist, daß die Ableitung eines operationalen, widerspruchsfreien Zielsystems für die Raumordnungspolitik in der BRD nicht gelungen ist²⁴⁾. „Zusammenfassend läßt sich sagen, daß der bisherigen Debatte um die Raumordnungspolitik des Bundes, soweit sie sich in offiziellen Dokumenten geäußert hat, kaum Zielvorstellungen entnommen werden können. In vagen Umrissen läßt sich erkennen, daß der Bund einige Faktoren wie Zonenrandgebiete, Wasserwirtschaftsfragen oder auch die Ballungsregionen in seine Regionalpolitik einbeziehen will. Eine Rangordnung der Ziele oder doch eine gewisse Abstimmung untereinander ist aber nicht einmal in Ansätzen zu erkennen“²⁵⁾.

Aufgrund dieser Einsicht folgert Storbeck, daß „die ‚systemorientierte‘ Konzeption (...) wegen der

²²⁾ W. Zinkahn, W. Bielenberg, a. a. O., S. 30 f.

²³⁾ ROG, § 2, (1).

²⁴⁾ D. Storbeck: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele (überarbeitete Vortragsfassung), in: Kyklos, Basel 1970, Bd. 23, 1, S. 98-116; H. Zimmermann: Die Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 17, 1966, S. 225 ff.; U. Brösse: Ziele der Regionalpolitik, in: Bauwelt 60 (1969), 25/26 (Stadtbaupolitik 22), S. 128-132; derselbe: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972.

²⁵⁾ H. Zimmermann, a. a. O., S. 245.

mangelhaften Erfüllung ihrer Voraussetzungen durch die ‚problemorientierte‘ Konzeption ersetzt werden ...“²⁶⁾ muß. Er schlägt deshalb die Orientierung an konkreten Einzelproblemen vor, weil dort operationale Ziele formuliert und angestrebt werden können. Durch Zusammenfassung der Einzelprobleme in einem Negativkatalog kann schrittweise ein variables Anspruchsniveau der Raumordnung formuliert werden, das letztlich einer Konzeption der Raumordnungspolitik angenähert werden kann.

Institutionelle Entwicklungen seit 1965

„Um dem Deutschen Bundestag zu ermöglichen, bei seinen Entscheidungen über die konkreten Maßnahmen die Belange der Raumordnung zu berücksichtigen und damit die Verwirklichung der Raumordnung zu fördern, sieht das Raumordnungsgesetz vor, daß die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag im Abstand von zwei Jah-

²⁶⁾ D. Storbeck, a. a. O., S. 111 ff.

ren, erstmalig im Jahre 1966, einen Bericht erstattet“²⁷⁾. Dieser Bericht (Raumordnungsbericht) enthält eine Bestandsaufnahme der räumlichen Ordnung und eine Prognose ihrer Entwicklung, untersucht die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die Raumstruktur und enthält die durchgeführten und geplanten raumwirksamen Maßnahmen.

Weitere institutionelle Einrichtungen der Raumordnungspolitik stellen der 1966 gegründete „Beirat für Raumordnung“ beim Bundesinnenministerium sowie die 1967 auf Grundlage des neuen Verwaltungsabkommens über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung zwischen Bund und Ländern gebildete „Ministerkonferenz für Raumordnung“ (MKRO) dar. Beide Institutionen zeichnen sich dadurch aus, daß sie in Form von Entschlüssen und Empfehlungen für alle Planungsträger einheitlich und durchgehend versuchen, die im ROG formulierten Grundsätze der Raumordnung zu ergänzen und zu konkretisieren.

Beispielsweise wurden 24 Verdichtungsräume im Bundesgebiet abgegrenzt sowie ein vierstufiges System zentraler Orte entwickelt, „in das sich die zentralörtliche Gliederung der Verflechtungsbereiche in allen Bundesländern einordnen soll und kann“²⁸⁾. In Verbindung mit dem Konzept der Entwicklungsachsen kristallisieren sich Vorstellungen über die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes heraus: „Das Grundgerüst der Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder wird ein ausgewogenes System von Entwicklungsschwerpunkten sein, die in einem das ganze Bundesgebiet überspannenden Netz von Entwicklungsachsen aufgereiht sind“²⁹⁾.

Regionale Aktionsprogramme

Im ökonomischen Bereich der Raumordnungspolitik, der Regionalpolitik, werden seit 1969 Regionale Aktionsprogramme durchgeführt, die 1971 in den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eingingen³⁰⁾. Im Mittelpunkt der regionalpolitischen Bemühungen steht das Ziel einer räumlich optimalen Allokation der Produktionsfaktoren, um ein gesamtwirtschaftlich hohes Wachstum zu

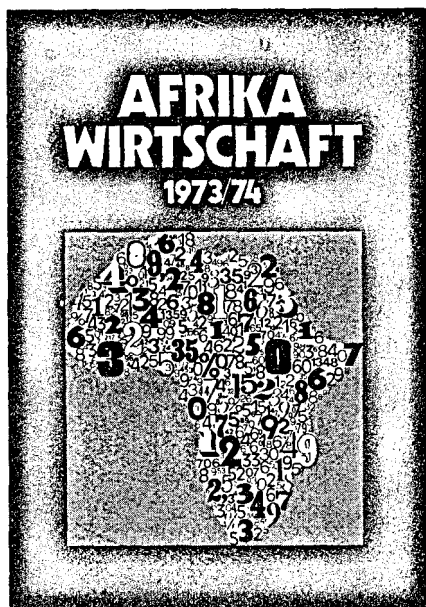
²⁷⁾ Raumordnungsbericht 1966, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1155 vom 24. 11. 1966, Bonn 1966, S. 5.

²⁸⁾ Raumordnungsbericht 1968, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/3958 vom 12. 3. 1969, Bonn 1969, S. 85 sowie Anhang II, S. 149.

²⁹⁾ Vgl. Raumordnungsbericht 1972, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/3793, Bonn, vom 9. 9. 1972, Anhang 5 (Empfehlungen des Beirats für Raumordnung), S. 154 ff. u. S. 14.

³⁰⁾ Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972 bis 1975, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode VI/2451, Bonn, den 14. 7. 1971, S. 7, sowie den Rahmenplan... für den Zeitraum 1973 bis 1976, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, VII/401, Bonn, den 22. 3. 1973, S. 5.

Soeben erschienen:



Das **AFRIKA-WIRTSCHAFTSBUCH** bringt auf 192 Seiten in fundierten Berichten, Analysen, Daten und Statistiken eine umfassende, systematische Übersicht über die aktuellsten Ereignisse in den gesamten afrikanischen Ländern. Wenn Sie über **AFRIKA** und wirtschaftliche Beziehungen mitreden wollen, brauchen Sie ausführliche Informationen. Diese Sachinformation bietet Ihnen **AFRIKA WIRTSCHAFT 1973/74**. Preis: DM 18,-. Zu beziehen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag.

ÜBERSEE-VERLAG

2 Hamburg 76, Schöne Aussicht 23, Tel. (040) 22 85 226

gewährleisten. Dabei ist die Forderung aus Artikel 72 GG nach „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ in der BRD zu beachten. Die Entwicklung diversifizierter Regionen hoher Konjunktur reagibilität, unter Einschluß des Zonenrandgebietes, ist in Einklang mit den Zielen der sektoralen Strukturpolitik anzustreben³¹⁾.

Zur besseren Realisierung der regionalpolitischen Ziele setzen die Regionalen Aktionsprogramme sachliche und räumliche Schwerpunkte, um eine höhere Effizienz des Mitteleinsatzes zu erreichen. „Förderungsmittel des Bundes und der Länder werden jetzt gemeinsam eingeplant und auf einen fünfjährigen Zeitraum – bei jährlicher Fortschreibung – projektiert³²⁾.“ Mit den Aktionsprogrammen sollen die Ansiedlung und der Ausbau gewerblicher Produktionsbetriebe in den abgegrenzten Fördergebieten mit öffentlichen Mitteln erreicht werden.

Kritisch anzumerken ist, daß die Maßnahmen der „Regionalen Aktionsprogramme“ nicht hinreichend mit den Maßnahmen anderer Sachbereiche koordiniert werden und daß bisher eine ausreichende Erfolgskontrolle fehlt.

Entwurf eines Bundesraumordnungsprogramms

Trotz aller bisherigen Bemühungen ist das Ziel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in allen Teilen des Bundesgebietes noch nicht erreicht: „Dieses Gefälle kann durch wirtschaftliche und soziale Ausgleichsprozesse allein nicht abgebaut werden, sondern nur dann, wenn Bund, Länder und Gemeinden über die schon jetzt durchgeführten Maßnahmen hinaus ihre Raumordnungspolitik intensivieren und stärker koordinieren³³⁾.“

Die Ankündigung der Erarbeitung einer umfassenden Raumordnungskonzeption, eines Bundesraumordnungsprogramms, findet sich bereits in der Regierungserklärung vom 28.10.1969. Das Raumordnungsprogramm soll räumliche Zielvorstellungen für das Bundesgebiet unter Einschluß der Strukturpolitik, der regionalen Wirtschaftsförderung sowie des Städte- und Wohnungsbaus enthalten und ist von der MKRO, also im Zusammenwirken von Bund und Ländern, zu erarbeiten³⁴⁾.

In bisher bekannten Entwürfen zum Bundesraumordnungsprogramm wird die Raumordnungspolitik als „wichtiger Bestandteil der Gesellschaftspolitik“ begriffen. Demnach umfaßt Raumordnungspolitik alle „jene gesellschaftlichen Aspekte,

die in einem engen wechselseitigen Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung stehen“³⁵⁾.

Das Leitbild der Raumordnung wird analog dem Leitbild in § 1 ROG aus gesellschaftspolitischen Zielen hergeleitet. In diesem Zusammenhang findet die Forderung nach „Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ aus Art. 72, (2) GG Eingang in das zu entwickelnde Zielsystem: „In allen Teilen des Bundesgebietes sollen die Voraussetzungen für die Gestaltung gleichwertiger persönlicher und gesellschaftlicher Lebensverhältnisse geschaffen werden. Anzustreben ist eine bestmögliche Kombination von hohen Wohn-, Freizeit-, Bildungs-, Umwelt- und Einkommenswerten für die Bevölkerung, insbesondere durch eine dem steigenden Lebensstandard entsprechende Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen“. Neben dem Ziel „gleichwertige Lebensbedingungen“ werden als weitere grundlegende Ziele der „Ausgleich zwischen den Nutzungsanforderungen der Gesellschaft und der Belastbarkeit von Natur und Landschaft“ und die „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“ genannt³⁶⁾.

Ausgewogenes System

Hier wird ein weitgefaßtes Leitbild entwickelt, das ein breites Spektrum menschlichen Lebens umfaßt: die Natur (Raum) als Basis menschlicher Existenz, die „Wirtschaft“ als Bereich der Transformation von „natürlicher Umwelt“ in Güter der menschlichen Existenzsicherung sowie der ideelle Bereich der Verteilung dieser Güter auf die Menschen im Raum. Aus diesem Leitbild werden unter Berücksichtigung der Vorstellungen über ein ausgewogenes System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen detaillierte Ziele für die Raumordnung und Raumordnungspolitik entwickelt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß mit diesem Entwurf das bisher umfassendste und systematischste – unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse der Raumforschung – Zielsystem für die räumliche Entwicklung der BRD vorliegt. Ob das zukünftige Raumordnungsprogramm den oben dargestellten Anforderungen einer Konzeption genügt, kann erst in Zukunft am Erfolg oder Mißerfolg gemessen werden. Auch hier gilt die Forderung, daß das Leitbild als Reflex einer historischen Epoche ergänzungsbedürftig und flexibel gehalten werden muß, um der gesellschaftspolitischen Dynamik gerecht zu werden³⁷⁾.

31) Vgl. Strukturbericht der Bundesregierung 1969, Deutscher Bundestag, Drucksache V/4564, 5. Wahlperiode, Bonn, 4. Juli 1969, S. 4 f.

32) Vgl. R. Waterkamp: Raumordnung und Infrastrukturpolitik, in: Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“ vom 17. 4. 1971, S. 23-24.

33) Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 12.

34) Vgl. Raumordnungsbericht 1972, a. a. O., S. 74.

35) Bundesraumordnungsprogramm: Referentenentwurf zum Abschnitt „Zielsystem“, Ref.: MR Dr. Hübler, Bonn, den 29. April 1972, S. 3.

36) Referentenentwurf, a. a. O., S. 4-8.

37) Vgl. E. Dittrich: Raumordnung und Leitbild, a. a. O., S. 6 f.