

Die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld zwischen Koordinierungsbedarf und Planungsautonomie

Von Herwig Birg

Die Analyse des Verhältnisses zwischen Koordinierungsbedarf und Planungsautonomie in der Raumordnungspolitik ist Teil der allgemeineren Fragestellung, welche Beziehungen es zwischen zwei Planungsträgern gibt, die von zwei unterschiedlichen Ebenen aus raumwirksame Politik betreiben. Der Begriff Koordination bezeichnet dabei die Handlungsmaxime der übergeordneten, der Begriff Autonomie die Handlungsmaxime der untergeordneten Ebene.

Ein Bedarf an Koordination kann sich aus zwei verschiedenen Gründen ergeben:

- (1) Das autonome, d. h. in erster Linie den eigenen Interessen dienende Handeln der Entscheidungseinheit auf der unteren Ebene (eine Kommune oder eine Region) hat meist ökonomische und soziale Folgen, die sich teilweise außerhalb des territorialen Zuständigkeitsbereichs auswirken, und zwar in einer die Interessen des jeweiligen Restgebiets negativ beeinflussenden Weise. Aufgabe der Koordination ist es in diesem Fall, den Handlungsspielraum der einzelnen unteren Entscheidungseinheiten im Interesse des jeweiligen Restgebiets einzuschränken. Beispiele für diese Art von Koordination gibt es vor allem aus dem Umweltschutz.
- (2) Eine zweite Zielsetzung koordinierender Aktivität besteht darin, die extraterritorialen Wirkungen, die für das jeweilige Restgebiet nicht von Nachteil, sondern von *Vorteil* sind, zu fördern. In diesem Falle wirkt Koordination nicht begrenzend, sondern erweiternd auf den autonomen Handlungsspielraum. Ein Beispiel hierfür ist die Subventionierung bestimmter Wirtschaftszweige (Schiffbau), von denen auch Branchen in anderen Regionen indirekt profitieren (Eisen- und Stahlindustrie).

Um eine besondere Spielart dieser zweiten Art von koordinierender Aktivität handelt es sich, wenn die übergeordnete Planungsebene im Interesse der untergeordneten territorialen Einheit und stellver-

tretend für diese auf deren Gebiet tätig wird. Ein Beispiel hierfür ist die Politik der Bundesregierung, die durch Entscheidungen über den Standort von Bundesbehörden auf die Entwicklung in den Regionen Einfluß zu nehmen versucht.

Aus dieser doppelten Funktion von Koordinierungsaufgaben ergibt sich, daß das Verhältnis von Koordination und Autonomie teilweise als ein Spannungsverhältnis charakterisiert werden kann. Es ist aber auch klar, daß sich dieses Verhältnis nicht auf das Konfliktproblem reduzieren läßt. In der politischen Debatte steht meist der Konfliktaspekt im Vordergrund. Diese Sicht kann aber den Zielen der Raumordnungspolitik nicht voll gerecht werden.

Zur theoretischen Begründung der Raumordnungspolitik

Die Ziele und Grundsätze der Raumordnungspolitik wurden explizit zuerst im Raumordnungsgesetz von 1965 formuliert. Dieses Gesetz enthält noch sehr allgemeine Formulierungen. Das anzustrebende räumliche Gefüge der Bundesrepublik soll der „freien Entfaltung der Persönlichkeit“, der „Wiedervereinigung“ und der „europäischen Zusammenarbeit“ dienen. Die räumliche Struktur der Gebiete soll „gesund“ und „ausgewogen“ sein, und in den ländlichen Gebieten soll die Bevölkerungsdichte und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit „ausreichend“ sein.

Diese Formulierungen wurden seinerzeit zu Recht als Leerformeln klassifiziert. Die Forderung nach einer Konkretisierung der Ziele wurde von der Bundesregierung 10 Jahre später im „Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes“ aufgegriffen¹. Dieses Programm enthält die Forderung nach der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ und konkretisiert diesen Begriff wie folgt:

¹ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Bundestagsdrucksache 7/3584 vom 30. 4. 1975.

(1) „Gleichwertige Lebensbedingungen sind gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist; in keinem dieser Bereiche soll ein bestimmtes Niveau unterschritten werden.“ (I, 1., Abs. 2)

Es werden ferner folgende Ziele genannt:

(2) „In stark belasteten Verdichtungsräumen soll einer weiteren Zunahme von Bevölkerung und einer Zunahme von Arbeitsplätzen entgegengewirkt werden, soweit dies zu einer Verminderung des Entwicklungspotentials in schwach strukturierten Teilen des Bundesgebietes führen oder soweit hierdurch die Qualität der Lebensbedingungen in Verdichtungsräumen beeinträchtigt würde. Das soll auch dazu beitragen, Entwicklungspotential in schwach strukturierten Teilen des Bundesgebietes zu halten.“ (I, 1.2., Abs. 6)

(3) „Großräumige Disparitäten lassen sich nur ausgleichen, gleichwertige Lebensbedingungen in gesunder Umwelt nur realisieren, wenn in allen Teilräumen des Bundesgebietes auch eine den räumlichen Gegebenheiten und Entwicklungszielen entsprechende *Funktionsvielfalt* erhalten, verbessert oder geschaffen wird.

Diese Funktionsvielfalt erfordert im Rahmen der angestrebten Raumstruktur eine *funktionale Aufgabenteilung* zwischen dichter besiedelten Räumen und Freiräumen...“ (I, 2.3., Abs. 1)

(4) „Für Verdichtungsräume kommt es in erster Linie darauf an, ihre Leistungsfähigkeit durch eine Verbesserung der Infrastruktur und der Umweltbedingungen zu sichern und zu erhöhen...“ (I, 3., Abs. 4)

(5) „In den ländlichen Gebieten sind wirtschaftlich und infrastrukturell den übrigen Teilräumen entsprechend gleichwertige Lebensbedingungen anzustreben. Das *Entwicklungspotential* ist deshalb insoweit verstärkt dorthin zu lenken und schwerpunktmäßig einzusetzen.

Hier sind insbesondere ...

- die zur Erschließung der ländlichen Gebiete und zur Versorgung ihrer Bevölkerung erforderlichen Infrastruktureinrichtungen in *zentralen Orten* sowie die notwendigen Verkehrsverbindungen zu erhalten, zu verbessern und zu schaffen,
- sichere und hochwertige Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen und dadurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu stärken, ...
- Maßnahmen der ländlichen Neuordnung durchzuführen,
- Maßnahmen zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturpotentials ... durchzuführen und
- Maßnahmen des Städtebaus und des Wohnungsbaus durchzuführen.“ (I, 3., Abs. 6)

Diese Formulierungen sind im Vergleich zu den Zielen und Grundsätzen des Raumordnungsprogramms zwar nicht mehr als inhaltsleer einzustufen, doch sind die „sowohl als auch“-Formulierungen nicht präzise genug, damit festgestellt werden könnte, in welchem Grade die Ziele in einer konkreten Region erfüllt bzw. verletzt sind.

Diesen Grad an Präzision hat erst der Beirat für Raumordnung in seinen Empfehlungen von 1976 er-

reicht. In seinem „System gesellschaftlicher Indikatoren für die Raumordnung“ werden die Zielbereiche

Umweltqualität,
Wirtschaftsstruktur,
Siedlungsstruktur,
Sozialstruktur,
materielle und personelle Infrastruktur

jeweils durch ein Bündel von quantitativ meßbaren Indikatoren konkretisiert.

So soll beispielsweise die SO₂-Immission auf der Ebene der Mittelbereiche unter 0,06 mg/m³ Luft liegen, das Arbeitsplatzdefizit auf der Ebene der Planungsregionen 20 vH nicht übersteigen, und es sollen auf je 100 Personen im Alter von 19 bis 22 Jahren in jeder Gebietseinheit mindestens 22 Studienplätze vorhanden sein². Jeder Indikator mißt einen bestimmten Aspekt des Begriffs Lebensbedingungen. Durch Festlegung eines Schwellenwertes für jeden Indikator wird das anzustrebende Ziel exakt formuliert.

Nach diesem Konzept wird das Ziel der Raumordnungspolitik in zwei Etappen verwirklicht: Ziel des ersten Schrittes ist es, alle Mindeststandards zu verwirklichen. Im zweiten Schritt wird das dann noch verbleibende Entwicklungspotential so auf die Funktionen und Regionen verteilt, daß sich eine optimale Allokation des Entwicklungspotentials ergibt. Das erste Etappenziel wird mit dem Begriff der Schaffung „ausgeglichener Funktionsräume“ bezeichnet, das zweite mit dem Begriff der „Funktionszuweisungen“. „Die Konzeption der Funktionszuweisungen schließt ... die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume ein, geht aber darüber hinaus, weil sie sich nicht mit der Erfüllung von Mindeststandards zufrieden gibt, sondern darüber hinaus eine optimale Allokation des Entwicklungspotentials anstrebt³.“

Man könnte dieses Programm auf die Formel bringen: Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen bei Ungleichheit der regionalen Lebensverhältnisse – oder überspitzt: Gleichwertigkeit *durch* Ungleichheit, denn das Konzept der Mindeststandards schließt nicht nur nicht aus, daß den Regionen jenseits der Mindeststandards ein unterschiedliches Entwicklungspotential zugewiesen wird, sondern der Sinn dieser Konzeption liegt darin, den zu erwartenden disparitätenerhöhenden Effekt unterschiedlich hoher Funktionszuweisungen durch Mindeststandards zu mildern.

² Beirat für Raumordnung, Empfehlungen vom 16. 6. 1976, Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn, 1976, S. 39, 40 und 42.

³ R. Thoss, P.-H. Burberg, W. Henrichsmeyer u. H. Zöller: Die agrar- und regionalpolitische Bedeutung von Vorranggebieten. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Münster/Bonn, 1978 (Mimeo.), S. 22.

Ist Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bei Ungleichheit der regionalen Funktionen und Bedingungen vorstellbar? Man ist geneigt, die Beantwortung dieser Frage von den konkreten Gebieten abhängig zu machen, die miteinander verglichen werden. Bei einem Vergleich der Region Hamburg mit der Region München würde man ein anderes Ergebnis erwarten als bei einem Vergleich der Region Hamburg mit der Region Essen. In allgemeiner Betrachtung ist jedoch mit *Ungleichheit* stets auch die Gefahr von *Ungleichwertigkeit* verbunden, und es erscheint als zweifelhaft, ob sich alle natur- und kulturbedingten Nachteile einer Region jemals durch interregionale Kompensationszahlungen ausgleichen lassen. Es stellt sich daher die Frage, wie eine raumordnungspolitische Konzeption, die das Risiko interregionaler Ungleichwertigkeit der Lebensbedingungen nicht ausschließen kann, zu begründen ist.

Dieser Frage wurde in der raumordnungspolitischen Diskussion bisher relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Eine wichtige Meinungsäußerung hierzu stammt von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Die Kommission hat vorgeschlagen, die interregionale funktionale Aufgabenteilung konsequent als produktivitätserhöhendes Ordnungsprinzip zu nutzen und periphere ländliche Räume aus ihrer wirtschafts- und infrastrukturellen Förderung zu entlassen⁴. Die Bundesregierung hat diese Vorstellungen in Beantwortung einer Anfrage zur Überprüfung der Raumordnungspolitik zurückgewiesen. Sie hat sich dabei auf die Konzeption des Beirats berufen, dabei aber offensichtlich übersehen, daß auch das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume — denkt man es zu Ende — zu einer interregionalen funktionalen Aufgabenteilung führen kann, die die Gefahr von Ungleichwertigkeit in sich birgt, wenn auch sicherlich nicht in dem Maße, wie das bei der Konzeption der Kommission zu erwarten wäre.

Wie könnte die Position des Beirats begründet werden? Die Begründung einer normativen Position wie des Strebens nach Gleichwertigkeit kann niemals abschließend sein in dem Sinne, wie es die Begründung einer Tatsachenbehauptung oder wie es ein mathematischer Beweis ist. Es ist allenfalls möglich, die Grenze des Unbegründbaren ein Stück hinauszuschieben, indem der rationale Kern einer Position freigelegt wird. Dabei lassen sich — vereinfachend — zwei Grundauffassungen unterscheiden, die im folgenden als Positionen A und B idealtypisch charakterisiert werden. Wenn dabei der Begriff „Nutzen“ verwendet wird, so soll damit nicht der Eindruck erweckt werden, es existiere ein praktikables Verfahren der Nutzenmessung, dem die Bewohner aller Regionen zustimmen würden. Der nur subjektiv begründbare Begriff des Nutzens reicht aus, um die

folgende Unterscheidung deutlich zu machen. Dabei kann es sich auch um den Nutzen handeln, den eine Gruppe von Experten oder eine Regierung den Lebensbedingungen in den Regionen zumessen würde.

Die Argumentation nach *Position A* nimmt interregionale Ungleichheit sowohl im Hinblick auf die objektiv meßbaren Ausstattungsmerkmale der Regionen in Kauf (Indikatoren der verschiedensten Art) als auch im Hinblick auf den Nutzen, der sich aus diesen Ausstattungsmerkmalen ergibt. Bezeichnet man den Vektor der Ausstattungsmerkmale einer beliebigen Region r mit x_r , den entsprechenden Vektor einer beliebigen anderen Region s mit x_s und den daraus resultierenden (nicht objektiv meßbaren) Nutzen mit u , wobei $u_r = f_r(x_r)$ bzw. $u_s = f_s(x_s)$, so werden folgende Ungleichheiten in Kauf genommen:

$$\begin{aligned} x_r &\neq x_s \\ & r, s = 1, \dots, n \\ u_r &\neq u_s \end{aligned}$$

Die Begründung hierfür könnte beispielsweise lauten: Eine interregional ungleiche Verteilung des Produktionspotentials in Periode 1 kann in den kapitalstarken Regionen zu so hohen Skalenerträgen führen, daß die kapitalschwachen Regionen durch die interregionale Produktionsverflechtung (Bezugs- und Lieferverflechtung bei Vorleistungen und interregionaler Handel mit Fertigprodukten) von der wirtschaftlichen Aktivität in den kapitalstarken Regionen profitieren mit der Folge, daß das Einkommens- bzw. Nutzenniveau in Periode 2 in jeder Region über dem Wert liegt, der bei einer geringeren Ungleichheit (= gleichmäßigeren Verteilung des Produktionspotentials) erreicht worden wäre.

Diese Art der Begründung hat Ähnlichkeit mit der Begründung von J. Rawls für ökonomische und soziale Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Ungleichheit (des Vermögens, des Einkommens usw.). Überträgt man die normative Definition von Rawls auf die regionale Problematik, so lautet die Definition⁵:

Interregionale Gerechtigkeit herrscht, wenn

- (a) vernünftigerweise erwartet werden kann, daß eine interregionale Ungleichheit für *alle* Regionen von Vorteil ist und wenn
- (b) die Verfügbarkeit über die Mittel, durch die die Ungleichheit hervorgerufen wird, nicht nur auf eine abgeschlossene Gruppe von Regionen beschränkt wird.

⁴ „Damit die Raumordnungspolitik Erfolge hat, ist es nötig, zu einer drastischen Verringerung der geförderten . . . zentralen Orte und . . . der Schwerpunktorde . . . zu kommen.“ Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bonn, 1976 (Mimeo.), S. 647.

⁵ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford, 1972, S. 60.

Daß es für *alle* Regionen vorteilhaft sein kann, wenn *nicht alle* Regionen gleich ausgestattet sind, bedarf keiner Begründung. So sind die Vorteile, die sich beispielsweise aus der Existenz des Umweltbundesamtes in Berlin (West) oder aus dem Europäischen Patentamt in München ergeben, nicht nur auf die beiden Städte beschränkt. Das gleiche gilt für den Hamburger Hafen und für die Universitätsstandorte. Schwieriger ist es, die Forderung (b) nach einem prinzipiell gleichen Recht auf Zugang zu den auf alternative Weise zuteilbaren Mitteln zu begründen. Da sich diese Forderung genaugenommen nicht erfüllen läßt – Sammlungen bestimmter Kunstwerke, Großflughäfen, Regierungssitze usw. kann es jeweils nur an einem Ort geben, und das Vorhandensein von Einrichtungen dieser Art präjudiziert häufig die Ansiedlung zusätzlicher Einrichtungen – läßt sich bezweifeln, ob eine so definierte interregionale Gerechtigkeit verwirklichtbar bzw. überhaupt wünschbar ist. Die Forderung (b) muß daher offensichtlich auf teilbare Güter beschränkt werden, d.h. auf Güter, die sich interregional gleich verteilen lassen. Es kann also nicht darum gehen, jeder Region beispielsweise das gleiche Recht auf die Ansiedlung eines bestimmten neu gegründeten Betriebes zu garantieren. Aber jeder Region muß bei der Ansiedlungskonkurrenz das gleiche Recht auf den Einsatz von Ansiedlungsanreizen zugestanden werden, es sei denn, daß gerade im Interesse einer gleichmäßigeren Verteilung der Industrie bestimmte Regionen (Fördergebiete) mit besonderen Mitteln (beispielsweise Investitionszuschüsse) ausgestattet werden.

Die *Gegenposition B* lautet: Unterschiede in den objektiven Ausstattungsmerkmalen x müssen zugelassen werden, weil es weder möglich noch sinnvoll ist, sie aufzuheben. Im Gegensatz zu Position A werden aber Unterschiede im Hinblick auf die Nutzen, die aus den Ausstattungsmerkmalen entstehen, nicht hingegenommen. Es wird also die Gleichheit der Nutzen bei Ungleichheit der Ausstattungsmerkmale angestrebt:

$$x_r \neq x_s \quad r, s = 1, \dots, n$$

$$u_r = u_s$$

und zwar für *alle* Perioden. Ein vorübergehendes Inkaufnehmen einer Ungleichheit der Nutzen mit dem Argument, daß sich dies später für alle Regionen positiv auswirke, wird nicht akzeptiert.

In der politischen Debatte sind die Argumentationen beider Positionen miteinander vermengt. Die gegebene idealtypische Unterscheidung trifft daher die Realität nur bedingt. Dennoch erscheint es möglich, die Argumentation der Kommission schwerpunktmäßig der Position A, die des Beirats der Position B zuzuordnen. Dabei könnte der Eindruck

entstehen, als würde bei dieser Zuordnung der Position des Beirats mehr Gewalt angetan als der der Kommission, weil ja auch der Beirat eine Erfüllung von Zielen über die Mindestwerte hinaus für sinnvoll ansieht, mit der Folge, daß sich die regionalen Nutzenniveaus unterscheiden würden, wenn die Mindeststandards in den verschiedenen Regionen in unterschiedlichem Ausmaß übererfüllt würden. Deshalb ist es wichtig zu sehen, daß nicht die *de facto* Gleichheit bzw. Ungleichheit der regionalen Nutzenniveaus, sondern die *angestrebte* Gleichheit der Nutzenniveaus das Kriterium ist, das die Positionen des Beirats von der Position der Kommission unterscheidet. Es ist allerdings zuzugeben, daß es sich bei der hier geschilderten Position des Beirats um eine Interpretation eines Standpunkts handelt, der noch durch den Beirat selbst präzisiert werden müßte, falls die gegebene Interpretation nicht zutreffend sein sollte. Das gleiche gilt für die Position der Kommission.

Wichtig für die folgende Argumentation ist vor allem, daß die Ungleichheit in bezug auf die *Ausstattungsmerkmale* in *beiden* Positionen als sinnvoll angesehen wird. Hieraus ergeben sich weitreichende Folgen für die interregionale Funktions- und Aufgabenteilung und damit auch für die Frage des Verhältnisses von Koordinierungsbedarf und Planungsautonomie. Bevor dieses Verhältnis erörtert wird, soll jedoch noch auf folgenden wichtigen Gesichtspunkt hingewiesen werden, der sich aus dem Begriff des regionalen Nutzenniveaus ergibt:

Nur bei einer geringen interregionalen Verflechtung ist der Verfügbarkeitsort der Nutzen, der aus den Eigenschaften einer Region resultiert, identisch mit dem Wohnort der Menschen, denen dieser Nutzen zufließt. Durch Pendeln und Reisen verwischt sich die räumliche Identität zwischen der Nutzentstehung und den Wohnorten der Nutzenempfänger. Auch durch die zunehmende interregionale Leistungsverflechtung wird die Zuordnung der regionalen Vorteile zu den Menschen in den verschiedenen Regionen immer problematischer. Ein Vorteil für eine Region ist oft auch ein Vorteil für andere Regionen. Die hohen Import- und Export-Ströme zwischen den Regionen haben beispielsweise zu einer starken *Verklammerung der ökonomischen Interessen* der Regionen geführt.

Es ist wahrscheinlich, daß auch die Wohnortmobilität in den langen Zeiträumen, in denen Raumordnungspolitik betrieben werden muß, wieder zunehmen wird. Wenn es zutrifft, daß nicht der Wohnort, sondern der individuelle Lebensplan – die selbstverantwortliche Entscheidung über den eigenen Lebensweg – zu einer zunehmenden Quelle der Identität geworden ist, dann wird die Wahl des Wohnorts zu einer Funktion der Identitätsfindung. In

diesem Falle würde die Wohnortwahl in steigendem Maß von beruflichen Entscheidungen abhängen, aber auch von den persönlichen Präferenzen im Hinblick auf den sogenannten Freizeitwert von Regionen. Die Bedeutung der Bindungen an den Heimatort für die Wohnortwahl würde sich entsprechend verringern. Im Verlauf des Lebens eines Individuums könnten daher die unterschiedlichsten Arten von Regionen nacheinander als die jeweils vorteilhaftesten erscheinen. Wäre es dann aber sinnvoll, eine Politik zu betreiben, die *jede* Region in den Stand setzt, *alle* wichtigen Funktionen zu erfüllen?

Die Beantwortung dieser Frage hängt davon ab, ob es gelingt, die Hemmnisse abzubauen, die der freiwilligen Mobilität entgegenstehen. Da die Mobilitätsfähigkeit schichtenspezifisch sehr unterschiedlich ist, läßt sich aus hohen Mobilitätsziffern nicht auf eine befriedigende Mobilitätsmöglichkeit schließen. Hinzu kommt, daß Mobilität häufig erzwungen ist (– auf die Wichtigkeit des Verhältnisses der Push-Faktoren zu den Pull-Faktoren bei der Wanderungsentscheidung werde ich noch zurückkommen). Festzuhalten ist hier, daß die Politik der Erfüllung von Mindeststandards schon deshalb sinnvoll ist, weil sie auch den mit ihrem Lebensraum verwurzelten Menschen eine Existenzmöglichkeit bieten kann. Die drastische Verringerung der Mobilität in den letzten 15 Jahren erlaubt bis auf weiteres kein anderes Vorgehen⁶.

Spannungen zwischen Koordinationsbedarf und Planungsautonomie

Aus der Logik des Konzepts der ausgeglichenen Funktionsräume bzw. der regionalen Funktionszuweisungen scheint sich ein natürliches Übergewicht der Argumente für mehr Koordination aller raumwirksamen Maßnahmen in der Weise zu ergeben, daß sich durch die bessere Wahrnehmung der Koordinationsaufgaben das Machtgefälle zugunsten der jeweils übergeordneten Gebietskörperschaft verändert. Ein Großteil der politischen Debatte scheint auf dieser Grundüberlegung zu beruhen. Ich werde nun versuchen, die verschiedenen Argumente in diesem Meinungsstreit zu interpretieren und zusammenfassend darzustellen, und zwar in folgender Reihenfolge:

1. die Argumente der Gebietskörperschaften als den Trägern der Planung,
2. die Argumente der Verwaltungs- bzw. Politikwissenschaft, die die Fragen der Planung im Hinblick auf die involvierten Entscheidungsmechanismen untersucht, und
3. die Argumente, die sich aus der Logik des Planungsprozesses bzw. aus regionalökonomischer Sicht ergeben.

Die Argumente der Gebietskörperschaften

Die Diskussion zwischen Bund, Ländern und Gemeinden konzentriert sich auf zwei Hauptfrontlinien. 1. auf den Gegensatz zwischen dem Bund und den Ländern und 2. auf den Gegensatz zwischen den Ländern und dem Bund auf der einen Seite und den Kommunen auf der anderen Seite.

(1) Das Verhältnis des Bundes zu den Ländern

Die Länder (insbesondere die unionsregierten Länder) fordern mit zunehmender Intensität eine Reform des Planungsverbundsystems zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel, die Verantwortung der Länder für ihr jeweiliges Gebiet durch Entflechtung der Zuständigkeiten und durch eine Abschaffung der Mischfinanzierung wiederherzustellen⁷.

Ziel der Kritik sind vor allem die in der Finanzverfassungsreform eingeführten Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a des Grundgesetzes⁸ und die

⁶ Die sinkende Mobilität wird aus folgenden Zahlen deutlich: Die Zahl der Zuzüge und Fortzüge der Personen zwischen den Bundesländern sank von 1,1 Mill. Personen im Jahr 1965 kontinuierlich auf 0,8 Mill. im Jahr 1977, die der Erwerbspersonen von 0,7 Mill. auf 0,5 Mill. Die Mobilität der Nichterwerbspersonen sank von 384 000 auf 351 000. Quelle: Statistische Jahrbücher der Bundesrepublik Deutschland.

⁷ Der niedersächsische Ministerpräsident Ernst Albrecht hat diese Forderung wie folgt formuliert: „Ich bin der Meinung, daß wieder klar sein muß, ob für den Wohnungsbau, die Krankenhäuser oder die Hochschulen der Bund oder die Länder zuständig sind. Ich könnte diese Liste vermehren, ob es nun das Energiesparen ist oder die Aufnahme von Flüchtlingen aus Vietnam . . .“.

„Ich bin der Auffassung, daß die Mischfinanzierungen unserem föderalistisch aufgebauten Staat schaden. Sie verwischen die Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten. Keiner weiß mehr genau, ob der Bund oder das jeweilige Land für eine Sache verantwortlich sind.“ In: Handelsblatt v. 16. 9. 79.

⁸ Der Art. 91 a (Mitwirkung des Bundes bei Gemeinschaftsaufgaben) lautet:

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken,
2. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
3. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

(2) ¹ Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben näher bestimmt. ² Das Gesetz soll allgemeine Grundsätze für ihre Erfüllung enthalten.

(3) ¹ Das Gesetz trifft Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung. ² Die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung bedarf der Zustimmung des Landes, in dessen Gebiet es durchgeführt wird.

(4) ¹ Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. ² In den Fäl-

Finanzhilfen des Bundes für „besonders bedeutsame Investitionen“ der Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände nach Artikel 104 a, Absatz 4 GG (Städtebauförderung, Gemeindeverkehrsfinanzierung, Krankenhausfinanzierung)⁹.

Die bisher wirksamste Aktion gegen diesen Planungsverbund hat das Land Bayern durch seine Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Praxis der Finanzhilfen geführt, die der Bund an die Länder für Investitionen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG geleistet hat. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Klagen zur Überraschung der Raumordnungspolitik in zwei neueren Urteilen von 1975 und 1976 stattgegeben¹⁰.

Das Gericht begründet sein Urteil damit, daß Artikel 104 a Abs. 4 GG keine Rechtsgrundlage für eine direkte oder indirekte Investitionslenkung des Bundes darstelle, und zwar weder für raumordnungspolitische Ziele noch für wirtschafts-, währungs- und strukturpolitische Ziele¹¹. C. H. David führt dazu aus: „Vor dem Hintergrund des Konnexitätsprinzips (des Art. 104 a Abs. 4 GG) könnte es rechtlich erforderlich werden, die Bundesraumordnung zur Wahrung der ihr obliegenden Aufgaben mit eigenen Finanzmitteln auszurüsten, um sie zur Wahrung bundesstaatlicher Integrationsaufgaben, etwa durch die Übernahme von Spitzenfinanzierungen, instand zu setzen¹².“

Die Ausstattung mit eigenen Finanzmitteln würde eine Änderung des Grundgesetzes erfordern. Eine Verfassungsreform wird auch von den Ländern gefordert, allerdings mit der entgegengesetzten Absicht: Für mehr Föderalismus und weniger Kooperation. Es steht zu befürchten, daß der planungslogische Aspekt des Verhältnisses von Koordination und Planungsautonomie im politischen Machtkampf, ohne den Verfassungsreformen nicht realisierbar sind, nicht den ihm gebührenden Stellenwert einnehmen wird.

(2) Das Verhältnis der Länder zu den Kommunen

Die Argumente der Gemeinden gegen die Länder und den Bund lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (a) Die Gemeinden haben ein grundgesetzlich garantiertes Recht, „... alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ (Art. 28 Abs. 2 GG). Planungsautonomie als Bestandteil dieses Rechts umfaßt sowohl das Recht auf selbständige Identifikation der kommunalen Ziele und Bedürfnisse als auch das Recht zu ihrer Realisation. Diese Rechte könnte man mit den Begriffen Zielfindungsautonomie und Vollzugsautonomie bezeichnen¹³. Die Finanzautonomie bzw. die Ausgaben- und Einnahmen-Autonomie ist nur Mittel zum

Zweck, nämlich zur Verwirklichung der Zielfindungs- und Vollzugsautonomie.

- (b) Die Finanzautonomie der Kommunen wird untergraben, indem die allgemeinen Zuweisungen, die die Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs an die Gemeinden transferieren, ständig zugunsten der Zweckzuweisungen verringert werden. Dies führt zusammen mit der Kontrolle der Kreditaufnahme durch die Länder zu einer zunehmenden Verringerung des finanziellen Dispositionsrahmens, der die Zielfindungs- und Vollzugsautonomie einschränkt, was besonders schwerwiegend ist, weil die Kommunen die Hauptlast der öffentlichen Investition (60 vH) zu tragen haben.
- (c) Durch die Mischfinanzierung können kommunale Investitionen nicht in der Reihenfolge verwirklicht werden, der ihrem Platz in der effektiven örtlichen Bedarfsrangskala entspricht, sondern der Gemeinderat muß sich nach dem Angebot an Zuschüssen richten, die für die verschiedenen Investitionszwecke gewährt werden.

Die Forderungen der Gemeinden nach einer Umverteilung der finanziellen Transfers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, die darauf gerichtet sind, den Anteil der zweckgebundenen Mittel zu reduzieren, erscheinen mir berechtigt. Es wird aber oft der Eindruck erweckt, als ob eine Koordination der Aufgabenerfüllung von Bund, Ländern und Gemein-

len des Absatzes 1 Nr. 3 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen.³ Das Nähere regelt das Gesetz.⁴ Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

⁹ Der Art. 104 a Absatz 4 lautet:

Der Bund kann den Ländern *Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen* der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.

¹⁰ Vgl. C. H. David: Einflußnahme unter Raumordnungs Gesichtspunkten auf die Vergabe von Bundesmitteln an die Länder vor dem Hintergrund des Art. 104 a des Grundgesetzes. In: Nachrichten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 17, April 1979, S. 2.

¹¹ a. a. O., S. 9.

¹² a. a. O., S. 17.

¹³ Folgt man dem Verfassungsrechtler U. K. Preuß, dann ist die Zielfindungsautonomie durch die Verfassung stark eingeschränkt, weil die „... demokratische Legitimation ... nicht aus ... Art. 28, Abs. 2 GG ... (resultiert) ... sondern aus Art. 20 GG (Bundesstaatsprinzip) ...“ Vgl. U. K. Preuß, Kommunale Selbstverwaltung im Strukturwandel Politischer Verfassung. In: Stadtbauwelt, Nr. 30, 1973, S. 205.

den automatisch zu einer Fehlallokation der öffentlichen Mittel führe. Derartige Fehlallokationen beruhen meist auf mangelnder Information über die Bedarfsrangskalen vor Ort. Das Koordinationsproblem läßt sich aber nicht mit diesem Informationsproblem identifizieren, weil jede Koordination eine befriedigende Lösung des Informationsproblems voraussetzt. Die Kommunen haben einen natürlichen Informationsvorsprung über die Prioritäten der Bedürfnisse ihrer Bürger gegenüber den Ländern und dem Bund. Ziel der Raumordnungspolitik muß es sein, diesen Vorsprung einzuholen, und zwar aus folgenden Gründen.

Planungsautonomie ist ein Rechtsgut, das Eigenwert besitzt, weil durch sie das kommunale Gemeinwesen seine Identität bewahrt und entwickelt. Demgegenüber ist Koordination zwar nur ein regulatives Element des Planungsprozesses, dem lediglich ein abgeleiteter Wert zukommt, aber dieser Unterschied darf nicht dazu verleiten, den Autonomiebegriff zu verabsolutieren. Planungsautonomie bedeutet Autonomie in der Identifikation eigener Ziele und Bedarfsrangskalen, aber da dieses Recht jeder kommunalen Gemeinschaft gleichermaßen zusteht, genügt es nicht, intrakommunale Prioritäten zu definieren. Sollen die öffentlichen Mittel bedarfsgerecht eingesetzt werden, so ist auch ein interkommunaler Vergleich der Bedarfsintensität erforderlich. Die Erstellung interkommunaler Bedarfsrangskalen setzt aber voraus, daß die Kommunen die Dringlichkeiten ihres eigenen Bedarfs mit den von den anderen Gemeinden für sich reklamierten Dringlichkeiten konfrontieren und ihre eigenen Bedürfnisse zu denen der übrigen Gemeinden in Beziehung setzen, d. h. an ihnen relativieren. — Planungsautonomie kann nicht bedeuten, daß die öffentlichen Planungsträger Begründungsfreiheit für die von ihnen verfolgten Ziele und Prioritäten haben. Eine derartige Begründungsfreiheit kann es in einem demokratischen Gemeinwesen weder für die Kommunen noch für die Länder noch für den Bund geben.

Verwaltungs- und politikwissenschaftliche Aspekte

Von den Verwaltungs- und Politikwissenschaften könnte ein Beitrag zu der Frage erwartet werden, durch welche institutionellen Vorkehrungen und Einrichtungen und mit welchen Entscheidungsprozeduren interkommunale Bedarfsrangskalen gewonnen werden könnten. Leider ist die Diskussion auf diesem Gebiet noch nicht weit vorangekommen. Das Interesse konzentriert sich zudem immer stärker auf intrakommunale Probleme. Das Phänomen der Bürgerinitiativen und die Art, in der die Debatte um das Partizipationsproblem geführt wird, belegen dies sehr anschaulich¹⁴.

Das Verhältnis von Koordination und Planungsautonomie wird im Rahmen der Verwaltungswissenschaften, beispielsweise in den Arbeiten von F. Schnabel und F. W. Scharpf, vorwiegend im Hinblick auf die Frage erörtert, ob das politisch-administrative Steuerungspotential ausreicht, um die Raumordnungsprobleme zu lösen. Scharpf und Schnabel sehen in den dezentralen Tendenzen eine Gefahr für die Effizienz des prozessualen Planungsablaufs. Besonders kritisch wird die planerische Effizienz des Instituts der Gemeinschaftsaufgaben beurteilt. Die sogenannte Politikverflechtung durch Mischverantwortung und Mischfinanzierung erfordere einen im Vergleich zum zentralen Entscheidungsmechanismus zu hohen *Konsensbedarf*, der nicht selten zur *Selbstblockierung* des politisch-administrativen Systems führe¹⁵. F. Naschold charakterisiert sogar das raumplanerische Entscheidungsproblem als ein Nicht-Entscheidungsproblem¹⁶.

Indem sich Scharpf und Schnabel auf die rein prozessualen Probleme von Entscheidungsmechanismen konzentrieren, reduzieren sie das Verhältnis zwischen Koordination und Planungsautonomie auf ein rein interorganisatorisches Verwaltungsproblem. Insbesondere der zentrale Begriff „Konsensbedarf“ bezieht sich ausschließlich auf das Verhältnis zwischen den einzelnen Planungsträgern, nicht auf das Verhältnis der Planungsträger zu den Empfängern des öffentlichen Gutes „Planungsleistung“, nämlich den Bürgern. Die Forderung nach einer Minimierung des Konsensbedarfs zwischen dem Bürger auf der einen Seite und den Planungsträgern auf der anderen Seite würde ja auch in einem demokratischen Staat zu absurden Konsequenzen führen.

Indem aber Scharpf und Schnabel diesen Aspekt des Konsensproblems so gut wie vollständig aus ihren Untersuchungen eliminieren, umgehen sie die Schwierigkeiten, die sich aus der Planungsautonomie als einer Zielfindungsautonomie ergeben. Die Frage, auf welche Weise die Bildung von interkommunalen Bedarfsrangskalen institutionell geregelt werden könnte, wird nicht erörtert. Hier und im Verhältnis der Planungsträger zum Bürger liegt aber m.E. das entscheidende Konsensproblem. Mit einer Effektuierung der Planung durch Einführung hierarchischer Steuerungsmechanismen ist dieses Problem nicht zu lösen.

¹⁴ Vgl. „Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung im Wohnbereich.“ Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 3.056, Bonn, 1977.

¹⁵ F. W. Scharpf u. F. Schnabel: Steuerungsprobleme der Raumplanung, Wissenschaftszentrum Berlin (IIM 12-1977), Berlin, 1977; F. W. Scharpf: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg (Atheneum-Verlag), 1977.

¹⁶ F. Naschold: Alternative Raumpolitik, Berlin, 1979, S. 30.

Auch der Ansatz von F.Naschold zu einer „alternativen Raumpolitik“ erscheint wenig geeignet, das Spannungsverhältnis zwischen Koordination und Planungsautonomie zu lösen. Naschold schlägt vor, zur Steigerung der Wirksamkeit der Raumordnungspolitik eine im politischen Prozeß durchsetzungsfähige Klientel zu bilden, und zwar analog zur Praxis der Ressorts, die ihre Planungen an den Interessen von bestimmten Gruppen orientieren. Diese Gruppen machen ihren Einfluß nicht auf dem Weg über die parlamentarische Repräsentation geltend, sondern sichern sich auf Grund ihrer ökonomischen Macht einen direkten Zugriff auf den bürokratischen Apparat.

Diese Klientel soll folgende „Raumopfer“ umfassen¹⁷:

1. Die Arbeitnehmer in peripheren Gebieten mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bzw. minderwertigen Arbeitsbedingungen bzw. erzwungener Mobilität, bei denen eine schwerwiegende Gefährdung oder Senkung ihrer sozialen Lebensbedingungen vorliegt oder zu erwarten ist.
2. Die noch vorhandenen Gruppierungen des traditionellen handwerklichen und kaufmännischen Kleinbürgertums, das vor allem in den Agglomerationsräumen, aber auch teilweise in der Peripherie beschleunigten Liquidierungs- und Deklassierungsprozessen unterliegt.
3. Die kleinen, teilweise auch mittleren, nicht-monopolistischen Einzelkapitale in der Peripherie, die von einer direkten Kapitalvernichtung, der Gefährdung der Entwicklung ihres Produktionspotentials oder der Übernahme durch die Monopolunternehmen bedroht sind.
4. Die Gebietskörperschaften in der Peripherie, die durch die Abwanderung von Zweigbetrieben, der Entwertung von Grundstücken sowie privaten und öffentlichen Investitionen, durch Wanderungsverluste und Schwächung ihrer Finanzkraft eine weitreichende Devitalisierung erfahren und erhebliche Verluste an Lebensqualität hinnehmen müssen.
5. Eine weitere soziale Gruppe der Raumopfer bilden die Arbeitnehmer und das traditionelle und neue Kleinbürgertum, die unter der zunehmenden Unwirtlichkeit der Agglomerationsräume zu leiden haben.

Die alternative Raumpolitik will sich neben dem bereits existierenden Instrumentarium vor allem der imperativen Investitionslenkung bedienen (Investitionsverbote und Investitionsgebote). Eine wichtige Rolle soll dabei die „territoriale Bündnispolitik der Raumopfer“ spielen.

Diese Position läßt sich in ihrem gegenwärtigen skizzenhaften Stadium nicht abschließend würdi-

gen. Da keine näheren Angaben über die administrative Umsetzung der alternativen Politik gemacht werden, läßt sich nur vermuten, daß sie in der Praxis stark plebiszitäre Elemente haben würde. Es ist zu befürchten, daß ein plebiszitäres Vorgehen das gegenwärtige geregelte Gegeneinander von Koordinationsbedarf und Autonomie lediglich in ein ungeregeltes Gegeneinander verwandeln würde.

Ehe ich den regionalökonomischen bzw. planungslogischen Aspekt des Problems darstelle, werde ich noch kurz auf einen Begriff eingehen, der in der Autonomiedebatte immer wichtiger wird: den Begriff der *demokratischen Selbstverwirklichung*.

Sowohl die politische als auch die politologische Diskussion über kommunale Autonomie kreist heute um die Frage, ob es möglich ist, demokratische Entwürfe auf der Basis der Selbstbestimmung örtlicher Gemeinschaften zu verwirklichen. Selbstbestimmung wird als ein Naturrecht interpretiert, das den Gemeinden ein Recht auf Eigenständigkeit und Freiheit garantieren soll. Übersehen wird dabei nicht selten, daß ein überörtliches Verkehrs-, Produktions-, Finanz- und Rechtssystem die Verwirklichung der „örtlichen Angelegenheiten“ erst ermöglicht. Freiheit bedeutet hier meist Abschirmung gegen außen, und es wird nicht erkannt, daß in einer Gesellschaft, deren Lebensstandard sich auf Arbeits- und Funktionsteilung gründet, die konkrete Ausfüllung des autonomen Entscheidungsspielraums im Innern ohne den interkommunalen und interregionalen Leistungsaustausch nicht möglich ist. So sympathisch viele der freiheitlichen Konzepte auch sind, sie lassen sich nur partiell verwirklichen, in bestimmten Stadtteilen bestimmter Städte oder in bestimmten klimatisch begünstigten Landstrichen (beispielsweise das berühmte Experiment Christiana sowie die vielen Experimente an der amerikanischen Pazifikküste). Auch die gesellschaftlich orientierten Entwürfe eines Tessenow, der in seinem Werk „Handwerk und Kleinstadt“ die Raum- und Siedlungsstruktur in den Dienst der Gesellschaftspolitik stellte, sind heute keine echten Alternativen mehr¹⁸.

Der interregionale Güteraustausch und die interregionale Funktionsteilung werden sich weiter verstärken. „Kommunale Identität“ darf nicht an den Gemeindegrenzen enden. Dies macht die Entwicklung eines Solidaritätsgefühls erforderlich, das die Nachbargemeinde und den Nachbarraum einschließt. Koordination wird dann zu einem Synonym für Kooperation, nicht zu einem Gegensatz zur Autonomie.

¹⁷ a. a. O., S. 54 f.

¹⁸ H. Tessenow: *Handwerk und Kleinstadt*, Bruno Cassirer (1. Aufl. 1919), Gebrüder Mann Verlag, Berlin (W). (2. Aufl.), 1972.

Koordinationsbedarf und Planungsautonomie aus planungslogischer bzw. regionalökonomischer Sicht

In der Einleitung habe ich zwei Arten von Koordinationsaufgaben unterschieden. Während die bisher behandelten Positionen von Bund, Ländern und Gemeinden und die Positionen der Politik- und Verwaltungswissenschaften vor allem die erste Art von Koordinationsaufgaben betreffen, die mit der Einschränkung des Handlungsspielraums durch die übergeordnete Entscheidungsebene charakterisiert wurde, kann die zweite Koordinationsaufgabe am besten aus der Sicht der Regionalökonomie bzw. der Planungslogik charakterisiert werden. Die von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel und die vom Beirat für Raumordnung empfohlenen raumordnungspolitischen Strategien lassen sich beide als Strategien der interregionalen Gerechtigkeit charakterisieren, weil sie beide die interregionale Ungleichheit in bezug auf die objektiv meßbaren Ausstattungsmerkmale nur insoweit akzeptieren, als von dieser Ungleichheit *vernünftigerweise erwartet werden kann*, daß sie für *alle* Regionen von Vorteil ist.

Hier ist nun zu fragen, wie sich klären läßt, was vernünftigerweise von der interregionalen Ungleichheit erwartet werden kann? Offensichtlich setzt diese Frage sowohl eine Präzisierung des Begriffs interregionale Ungleichheit voraus als auch eine zureichende Begründung von Erwartungen über die Wirkungen dieser Ungleichheiten. Das bedeutet aber: Die Konkretisierung der normativen Vorstellungen darüber, was interregionale Gerechtigkeit ist und was nicht, ist ohne eine begründete, d. h. wissenschaftliche Explikation der interregionalen Wirkungszusammenhänge nicht möglich, weil ohne sie nicht gesagt werden kann, was vernünftigerweise zu erwarten ist. Wenn aber die raumordnungspolitischen Gerechtigkeitsnormen auf diese Weise auf wissenschaftlichen Erklärungsansätzen aufbauen müssen, dann steht und fällt die Rationalität raumordnungspolitischen Handelns mit der Richtigkeit der Erklärungsansätze.

Für die Klärung der Frage, in welcher Richtung die intraregionalen und interregionalen Produktions-, Investitions- und Mobilitätsprozesse gelenkt werden sollen, ergeben sich hieraus schwerwiegende Probleme, denn der Stand des regionalökonomischen bzw. regionalwissenschaftlichen Wissens ist nicht dazu geeignet, alle Zweifel an der Richtigkeit der explikativen Aussagen zu zerstreuen. Ich will dies an einigen Beispielen zu zeigen versuchen, wobei ich mit einfachen Informationsproblemen beginne.

(1) Für die Messung der interregionalen Unterschiede im Hinblick auf die Einkommen, die den privaten Haushalten zufließen, müssen in Ermange-

lung geeigneter Statistiken über das regionale Brutto-sozialprodukt und seine Komponenten Schätzungen über das Bruttoinlandsprodukt der Regionen herangezogen werden. Das Bruttoinlandsprodukt rechnet im Gegensatz zum eigentlich benötigten Bruttosozialprodukt das Einkommen derjenigen Region zu, in der es entstanden ist, nicht dagegen dem Wohnort der Menschen, denen die Arbeits- und Kapitaleinkommen zufließen. Die beiden Größen weichen um so mehr voneinander ab, je bedeutsamer die Pendlerströme sind und je größer der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist. Das *verfügbare Einkommen* in einer Region weicht wiederum durch die Einkommenstransfers vom regionalen Bruttosozialprodukt ab, so daß auch das Bruttosozialprodukt nicht alle wichtigen Informationen liefert.

Ein anderes Informationsproblem von großer Bedeutung besteht darin, daß über die regionalen Wirkungen vieler staatlicher Ausgaben keine Daten vorliegen. So werden beispielsweise öffentliche Ausgaben für Güterkäufe oder für Forschungs- und Entwicklungsprojekte in der Regel an den *Sitz* des Unternehmens bezahlt. Für die regionale Inzidenz der Ausgabenwirkungen ist aber nicht der juristische Sitz des Unternehmens, sondern die Verteilung der Betriebe des Unternehmens im Raum von Bedeutung. Dabei können sich je nach Ausgabenart ganz unterschiedliche Zusammenhänge zwischen der Verteilung der Betriebe und der Verteilung der Wirkungen ergeben.

(2) Ein ungelöstes explikatives Problem aus der Wanderungsforschung betrifft die Frage, in welchem Maße ein Wanderungsstrom von einer Region A in eine Region B von den sogenannten Push-Faktoren in A verursacht wird und welcher Anteil den Pull-Faktoren in B zugerechnet werden kann. Ist das Gewicht der Pull-Faktoren, beispielsweise die Attraktivität von Zentren, im Vergleich zu dem der Push-Faktoren groß, so könnte eine Raumordnungspolitik, die sich auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse in der unattraktiven Herkunftsregion konzentriert, den Wanderungsstrom von A nach B nur dann verringern, wenn es ihr gelänge, die Attraktivität der Herkunftsregion so stark zu erhöhen, daß der relative Attraktivitätszuwachs dieser Region über dem relativen Attraktivitätszuwachs der attraktiveren Zielregion liegt. Die Erfolgsaussichten einer derartigen Politik müssen als gering veranschlagt werden. Hätten dagegen die Push-Faktoren ein höheres Gewicht als die Pull-Faktoren, so wären die Erfolgsaussichten einer Politik, die in den Herkunftsregionen ansetzt, größer. Leider ist es heute noch nicht möglich, die entsprechenden Fragen eindeutig zu beantworten¹⁹.

¹⁹ Das relative Gewicht der Push- und Pull-Faktoren läßt sich an Hand der Höhe der Parameter abschätzen, die die

(3) Zu den ungeklärten regionalökonomischen Problemen von höchster raumordnungspolitischer Relevanz gehört auch die Frage, wie groß die interregionalen Unterschiede der Grenzproduktivität des Kapitals bzw. der Arbeit sind. Erhöht sich das Sozialprodukt der Bundesrepublik mehr, wenn eine Nettoinvestition in einer bestimmten Branche von beispielsweise 1 Million DM in einem Agglomerationsraum mit hoher durchschnittlicher Kapitalintensität durchgeführt wird oder ist die Sozialproduktserhöhung größer, wenn die Investition in eine Region mit niedrigerer Kapitalintensität gelenkt wird? Wenn die marginale Kapitalproduktivität in der Agglomerationsregion höher ist als in der weniger verdichteten Region, dann verringert eine Kapitallenkung zugunsten der weniger verdichteten Region das Wachstum. In diesem Fall ergäbe sich ein *Zielkonflikt* zwischen dem Wachstumsziel und dem Ziel, interregionale Einkommensunterschiede zu verringern. Stehen die marginalen Kapitalproduktivitäten dagegen im reziproken Verhältnis zu den Kapitalintensitäten, so herrscht eine *Zielharmonie*. Was der Fall ist und was nicht, können nur empirische Analysen zeigen. Die entsprechenden Arbeiten von R. Thoss und H. J. Schalk haben ergeben, daß die Grenzproduktivität des Kapitals in Regionen mit niedriger Kapitalintensität größer ist als in Regionen mit hoher Kapitalintensität²⁰. Diese Arbeiten untermauern damit die These von der Zielharmonie zwischen Wachstums- und Regionalpolitik und stützen die regional- und raumordnungspolitische Strategie in der Bundesrepublik²¹. Obwohl die entsprechenden Hypothesen nicht falsifiziert wurden, wird auch die Gegenthese von einem Zielkonflikt vertreten, beispielsweise von der Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel. Offensichtlich sind in dieser fundamentalen Frage weitere Klärungen erforderlich.

(4) Eine der wichtigsten Fragen, die noch ungelöst sind, hängt mit dem Begriff der interregionalen bzw. interkommunalen Nutzung von regionalen bzw. kommunalen Eigenschaften zusammen. Als Beispiel könnte man nennen, daß jemand, der außerhalb eines Zentrums wohnt, seinen Wohnstandort nur deshalb außerhalb des Zentrums gewählt hat, weil er bestimmte Dienstleistungen, die im Zentrum angeboten werden, von dort aus nutzen kann. Die interregionale Leistungs- und Nutzungsverflechtung nimmt ständig zu. Da es für die von den Kommunen produzierten Dienstleistungen und für ökologische Leistungen keine Marktpreise gibt, entsteht die Frage, wie die Leistungen einer Region, die von anderen Regionen in Anspruch genommen werden, bewertet und entgolten werden sollen. Von großer Bedeutung ist dieses Problem, wenn eine Region von einer anderen ausgebeutet wird (Beispiel: Deckung des Wasserbedarfs der Region München durch ex-

tensiven Wasserimport aus dem Allgäu, von dem schwere ökologische Schäden erwartet werden, die die ökonomische Existenzgrundlage der Region, den Fremdenverkehr, gefährden würden). Die Aufgabe, den Regionen Funktionen zuzuweisen, die sie für andere Regionen erfüllen, setzt daher die Installation einer neuen Art von Finanzausgleich voraus, einen interregionalen Finanzausgleich. Eine umfassende Neuordnung der kommunalen Einnahmen hat auch der Beirat in seinen Empfehlungen von 1979 gefordert²².

Die Liste dieser ungelösten Fragen ist nicht vollständig. Sie ist insofern zugleich eine Liste der ungelösten Koordinationsprobleme, als Koordination die Lösung der Informationsprobleme voraussetzt. Daraus einen Einwand gegen Koordinationsbemühungen zu konstruieren, wäre aber sicherlich nicht gerechtfertigt.

Ausblick

Um den Stellenwert der Probleme in der Bundesrepublik abschätzen zu können, soll abschließend die raumordnungspolitische Situation in unseren europäischen Nachbarländern kurz gestreift werden. In der Bundesrepublik wird die mangelhafte rechtliche Durchsetzungsfähigkeit der Raumordnungspolitik so einhellig beklagt, daß der Eindruck entsteht, Raumordnung sei ein Schiff ohne Ruder, das dem Wetter, das durch die Ressortpolitik gemacht wird, hilflos ausgesetzt ist. Meist wird gefordert, den Raumordnungsminister mit mehr Geld, mehr Kompetenzen und mehr Zuständigkeiten auszustatten. Diesen Forderungen kann man sich nur anschließen. Aber es ist auch wichtig zu erkennen, daß die Raumordnung in der Bundesrepublik im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern die stärkste rechtliche Durchbildung aufweist, und zwar sowohl für die gesamtstaatliche Ebene als auch für die Ebene der Länder und Regionen²³. Hierzu schreibt C.-H. David:

Push- und Pull-Faktoren in den multiplen Regressionsansätzen zur Erklärung von Wanderungsströmen haben. Zu den entsprechenden Schätzergebnissen vgl. H. Birg: Zur Interdependenz der Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung – Grundlagen eines simultanen interregionalen Modells für die Bundesrepublik Deutschland. Sonderhefte des DIW. Nr. 131/1979, S. 100 f.

²⁰ Vgl. R. Thoss: Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in einer wachsenden Wirtschaft. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 182., 1968/69, S. 490 f.; H. J. Schalk: Zur Bestimmung regionaler und sektoraler Produktivitätsunterschiede durch die Schätzung von Produktionsfunktionen, Münster, 1976.

²¹ Vgl. R. Thoss, M. Strumann u. H. Bölting: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Indikator der regionalen Wirtschaftspolitik, Münster, 1974.

²² Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 24. 9. 1979, (erscheint voraussichtlich Anfang 1980), S. 55 f.

²³ C.-H. David: Zu Stand und Stellenwert des Raumordnungsrechts in verschiedenen westeuropäischen Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12, 1978, S. 928.

„Für die Verrechtlichung konsolidierter Kataloge materieller Raumordnungsgrundsätze in Gesetzesform, wie sie sich im ROG und in einzelnen Landesplanungsrechten finden, ergibt sich . . . keine Parallele in den übrigen westeuropäischen Ländern²⁴. In vielen Ländern, beispielsweise in den Niederlanden, ist Raumordnungspolitik faktisch identisch mit einer Koordination der Ressortpolitik im Rahmen der Kabinettspolitik.

Im Vergleich zu diesen Ländern hat die Bundesrepublik nicht einen Nachholbedarf im Hinblick auf die Installation von Instrumenten, sondern im Hinblick auf deren *Gebrauch*. Wichtiger als die Installation neuer Instrumente erscheint auch, daß die regionalwissenschaftlichen Grundlagen der Raumordnungspolitik verbessert werden.

²⁴ a. a. O., S. 933.