

Raumordnung und Wirtschaftspolitik

Über den Inhalt des Begriffes „Raumordnung“ sowie über sein Verhältnis zu Ortsplanung, Landesplanung und zu den Fachplanungen einzelner Ressorts gehen die Meinungen auseinander. Diese Diskussion soll hier nicht aufgegriffen werden. Vielmehr sind einige wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Probleme der Raumordnung zu erörtern, deren Lösung immer dringlicher wird. *Raumordnung soll verstanden werden als die politische Aufgabe, alle natürlichen und menschlichen Kräfte eines bestimmten Gebietes zweckmäßig im sozialen und wirtschaftlichen Sinne zu ordnen und zum Wohle der Allgemeinheit zu gestalten und zu entwickeln¹⁾.*

Sie erfordert die rationelle Nutzung des knappen und unvermehrbaaren Bodens, geht aber darüber hinaus und erstreckt sich auf die Interdependenzverhältnisse zwischen Mensch, Wirtschaft und Raum überhaupt. Die Probleme der räumlichen Zuordnung stellen sich den Gemeinden ebenso wie den Ländern und dem Bund. Sie wachsen mit der Größe des zu ordnenden Gebietes und können nur mit immer komplizierteren Methoden gemeistert werden. Gerade darum ist die weitere Feststellung wichtig, daß die Raumordnung als Aufgabe alle bindet, die den Ablauf des sozialen Lebens gestaltend beeinflussen.

Der Lebensraum des Einzelmenschen ist eingebettet in die Siedlungs- und Wirtschaftsräume der Gemeinde, der Region, des Landes und des Bundes. Deren jeweilige Struktur und Dynamik wie ihr Zusammenspiel im gesamtstaatlichen und schließlich internationalen Funktionsgefüge müssen ständig beobachtet und planmäßig gestaltet werden, sollen dem im Mittelpunkt stehenden Menschen die bestmöglichen Lebensbedingungen nachhaltig gesichert bleiben. Planung ist dabei — wie überall — die Voraussetzung rationellen Handelns schlechthin. Raumordnerische Überlegungen gipfeln in der Analyse der Bedingungen, unter denen ein harmonisches räumliches Sozial- und Wirtschaftsgefüge möglich ist. Sie erstreben dieses Gefüge, das die größtmögliche wirtschaftliche Leistungskraft mit einem regional so ausgeglichenen Lebensstandard der Menschen kombiniert, daß keine den sozialen Frieden bedrohende Spannungen entstehen.

Raumordnung ist damit eine wesentliche Komponente der gesellschaftspolitischen Gesamtzielsetzung, die das freie Spiel der wirtschaftlichen und sonstigen Kräfte zum Wohle des einzelnen wie der Gesamtheit zu beeinflussen sucht.

Der Wirtschaftspolitiker in der Raumordnung

Die Verfügung über wirtschaftliche Güter bestimmt heute weitgehend die Lebenslage des Menschen auch in ihren immateriellen Merkmalen²⁾. Wie darum die Wirtschaftspolitik (im weitesten Sinne) die Verwirklichung gesellschaftspolitischer Postulate entscheidend beeinflußt, so steht sie auch im Zentrum raumordnerischer Bemühungen.

Die Verantwortung des Wirtschaftspolitikers, ein harmonisches räumliches Sozialgefüge schaffen zu helfen, wird dadurch nur größer; unverständlicher aber wird die bis zur offenen Ablehnung gehende Zurückhaltung, mit der er weithin raumordnerische Forderungen beantwortet. Und doch verdeutlicht ihm die Raumordnung lediglich einen bisher vernachlässigten Teilaspekt seiner Aufgabe, den er nach Prüfung der räumlichen Primär- und Sekundärwirkungen seiner Maßnahmen nunmehr entschieden angehen sollte. Sie macht damit allerdings das ihm anvertraute „technische Problem“ der Mittelwahl vielschichtiger³⁾.

1) In Anlehnung an E. Hamm, „Was versteht man unter Raumordnung?“, in „Der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland“, November 1951, hrsg. vom Bundesministerium für Wohnungsbau, S. 16. Vgl. auch F. Halstenberg, Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung, Heft 14 der Schriftenreihe des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln, 1956, S. 17—19.

2) Zum Begriff der Lebenslage: G. Weisser, Hauptmerkmale des Begriffes Lebenslage, als Manuskript vervielfältigt im Sozialpolitischen Institut der Universität Köln.

3) H. Albert, Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte. Göttingen: Schwartz 1954, S. 21—31 u. pass.

Die Sicherung der Vollbeschäftigung, die Steigerung des Sozialproduktes in optimaler Zusammensetzung und die Forderung nach wachsendem Wohlstand für alle sollten endlich auch unter räumlichen Aspekten verfolgt werden. So stellen sich die Fragen: Wie kann das wirtschaftspolitische Instrumentarium am wirksamsten zur Schaffung eines harmonischen Wirtschafts- und Sozialgefüges eingesetzt werden? Wie läßt sich insbesondere das bestehende Wohlstandsgefälle zwischen Aktiv- und Passivräumen der bisherigen wirtschaftlichen Expansion mindern? Wie können *kommunale und regionale Wirtschaftsrechnungen* entwickelt und zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Ergiebigkeit des jeweiligen privaten und öffentlichen Mitteleinsatzes herangezogen werden? Wie hat sich die absolute und die relative Bedeutung der Standortfaktoren durch die technische Entwicklung und den sozialen Fortschritt gewandelt? Welche Folgerungen ergeben sich daraus für die Möglichkeiten, die unternehmerische Standortwahl im gesamtwirtschaftlich wie sozial erwünschten Sinne zu beeinflussen?

Die „sozialen“ Standortfaktoren dürften die „produktionstechnischen“ längst an Bedeutung überspielt haben. Der technische Fortschritt hat Energie- und Materialorientierung (Kunststoffe), Transport- und Lohnkosten für viele Industriezweige immer mehr zurückgedrängt. Die Ausstattung des Standortes mit öffentlichen Diensten, mit kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten, mit Schulen und Fortbildungsstätten, mit differenziertem Warenangebot, mit Möglichkeiten zu Sport und Vergnügen, das „städtische Klima“ und der städtische Lebensstil also beeinflussen die Standortentscheidung in wachsendem Maße. Ob wir es bedauern oder nicht, aus diesem Trend zum modernen Lebensstil resultieren weitgehend gerade die jüngsten Zuwachsraten der menschlichen und wirtschaftlichen Zusammenballungen in den traditionellen Zentren. Ihre wirtschaftliche, soziale, kulturelle, hygienische, sittliche und auch ästhetische Problematik ist immer wieder hervorgehoben worden. Der darauf basierende Dezentralisationswunsch ist nicht nur eine deutsche Angelegenheit.

Niemand denkt dabei an die — ohnehin utopische — Zerschlagung bestehender Schwerpunkte. Die Großstädte haben ihre unbestreitbare Berechtigung als hochwertige zentrale Orte. Zu prüfen bleibt aber, ob die Zuwachsrate an Arbeitsplätzen — Neugründungen, Erweiterungen und Ausgliederungen ortsungebundener Produktionszweige — die traditionellen Konzentrationen weiter verstärken sollte, oder ob nicht ihre sozial erwünschte Umlenkung in dezentralisierender Absicht auch gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wäre. Gute Gründe sprechen dafür, und die räumliche Enge der Ballungsräume mit den steigenden Bodenpreisen machen das Problem auch für den Unternehmer aktuell. Dezentralisierung heißt nicht gleichmäßige Streuung industrieller Produktionsstätten über das Land. Es kann sich nur um die Bildung industrieller Kerne handeln, die entwicklungsfähig sind, aber als Klein- und Mittelstädte menschlich überschaubare Dimensionen haben.

Diese wenigen Hinweise verdeutlichen, daß hier Gemeinschaftsarbeit zu leisten ist, zu der mit dem Ressortpolitiker die Techniker, Ökonomen, Soziologen, Juristen, Ärzte, Theologen und viele andere in Gemeinde, Bezirk, Land und Bund aufgerufen sind. Die interne Aufgabenabgrenzung beim Vollzug vorbereitender und gestaltender Maßnahmen und ihre Koordination mag sich Kompetenzschwierigkeiten gegenübersehen; die Aufgabe selbst sollte jedoch nicht in einer „Prioritätsdebatte“ zerredet werden. Das Freiheitspostulat ist auch keine Ressortangelegenheit. Hier wie da handelt es sich um Fragen, die der Verantwortung aller im weitesten Sinne politisch Handelnden anvertraut sind. Auch die Gewerkschaften können aus dieser Verantwortung nicht entlassen werden. Die Stärkung der tendenziell schwachen Arbeitnehmerposition durch steigende Mobilität der Arbeitskraft spielt hier ebenso hinein wie die wichtige Frage der Schaffung und nachhaltigen Sicherung des sozialen Standards in neuen regionalen Wirtschaftsschwerpunkten.

Die heutige Situation in der Bundesrepublik

Einige konkrete wirtschaftliche Probleme der Raumordnung sollen vor den zu entwickelnden Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden⁴). Die industrielle Expansion nach dem Kriege hat in der Bundesrepublik zu recht unterschiedlichen regionalen Ergebnissen geführt. Wenngleich gebietsmäßige Aufschlüsselungen des Volkseinkommens noch nicht in befriedigender Weise gelungen sind⁵), so geben doch die Zuwachsquoten an industriellen Arbeitsplätzen einige Aufschlüsse. Von 1950 bis 1955 stieg die Gesamtzahl der Beschäftigten um 3,3 Millionen, von denen 1,8 Millionen auf industrielle Arbeitsplätze in Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten entfielen. 54 vH dieser 1,8 Millionen wurden von den Ballungsräumen aufgenommen (Ruhrgebiet, Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Raum sowie die Wirtschaftsgebiete um Bremen, Hamburg, München und Nürnberg). Auf die Kerne dieser regionalen Ballungen „entfiel dabei allein ein Drittel der Gesamtzunahme an Industriebeschäftigten oder mehr als sechs Zehntel des Zugangs, den die Ballungsräume verzeichneten“⁶). Zwar haben die Landkreise außerhalb der industriellen Schwerpunkte ein *relativ* stärkeres Industriewachstum erfahren als die Ballungsräume mit ihrem *absolut* höheren Zuwachs, das regionale Wirtschaftskraft- und damit Wohlstandsgefälle ist dennoch so offensichtlich, daß bereits seit Jahren umfangreiche Förderungsprogramme zu seiner Nivellierung angesetzt wurden und noch heute beibehalten werden.

Für die Notstands- und Zonenrandgebiete wurden von 1951 bis 1954 über 250 Millionen D-Mark aufgewendet. Schleswig-Holstein erhielt im gleichen Zeitraum außerdem Darlehen aus Bundesmitteln zur Steigerung der Wirtschaftskraft in Höhe von über 200 Millionen D-Mark. Auch die 315 Mill. DM des Schwerpunktprogrammes 1950 für die von der Flüchtlingsarbeitslosigkeit besonders betroffenen Länder dienten dem Ziel, die räumliche Disharmonie zu mildern⁷). Für 1955 und 1956 wurden für Zonenrand- und Sanierungsgebiete jeweils 155 Mill. DM bereitgestellt; der „Grüne Plan“ zur Verbesserung der Agrarstruktur und zur allgemeinen Förderung landwirtschaftlicher Entwicklungsgebiete kommt hinzu. Auch der horizontale Finanzausgleich zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Ländern ist nur eine andere Seite der strukturellen Unordnung unserer Wirtschaftskräfte. Dieser Transfer beträgt „mindestens 4 Milliarden DM, die von Nordrhein-Westfalen und etwas schwächer von Baden-Württemberg in die finanzschwachen Länder, vor allem nach Schleswig-Holstein, Niedersachsen, aber auch nach Bayern und Rheinland-Pfalz umgeschichtet werden“⁸).

Trotz dieser Aktionen blieben und bleiben die gebietsmäßigen Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung unverhältnismäßig groß und zahlreiche andere soziale und wirtschaftliche Probleme ungelöst. Die Erfolge der Arbeitszeitverkürzung werden für fast ein Sechstel aller Arbeitnehmer durch mehr oder weniger lange Pendelzeiten zwischen Wohn- und Arbeitsplatz ebenso geschmälert wie ihr Realeinkommen durch die Fahrtkosten. Und die gesamtwirtschaftliche Seite des Pendlerproblems? Die Bundesbahn errechnete 1954 einen Einnahmeverlust von 97 Mill. DM, der durch die Sozialtarife für Schüler und Berufstätige verursacht worden sei⁹).

Die über das unbedingt erforderliche Minimum hinausgehende Ausrüstung unserer Gemeinden mit sozialen Diensten und kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten für den schaffenden Menschen scheint nach wie vor ein Privileg der Großstädte zu sein, wobei noch

4) Die Probleme und Lösungsmöglichkeiten können hier nur stichwortartig angesprochen werden. Die Kürze zwingt zugleich (erfreulicherweise) zur bewußten Akzentsetzung. Über das Thema Raumordnung informiert umfangreiches Schrifttum, das nicht aufgezählt werden kann.

5) Ein Beispiel: J. Griesmeier, Berechnung wirtschaftlicher Leistungswerte für kleinere Gebietseinheiten, Allg. Stat. Archiv 1955, Bd. 39, S. 17.

6) Th. Dams, Industrieansiedlung in ländlichen Entwicklungsräumen. Daten und Überlegungen zur regionalen Wirtschaftspolitik. Bonn: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie 1957, S. 53.

7) Zahlen aus dem Bundeshaushaltsplan für das Rechnungsjahr 1955.

8) G. Isenberg, Finanzpolitische Aspekte der Raumordnung (nach der bisher unveröffentlichten Niederschrift eines Vortrages vom 24. 4. 1956 in Köln zitiert).

9) E. Dittrich, Raumordnung und Ballung. Institut für Raumforschung Bonn. Informationen 1957 H. 1/2, S. 9.

zu prüfen bleibt, wieweit dieser Standard auf eigener Kraft beruht, bzw. wieweit Landes- und Bundesmittel nachhelfen, weil die Probleme der großen Stadt einfach gemeistert werden müssen. Die Funktionsfähigkeit der Ballungsräume, ihr sozialer Standard und ihre Verwaltungskraft werden mit progressiv steigenden Jekopfbelastungen erkaufte, wenn sie die kritische Schwelle überschritten haben, bei der die bekannten Friktionen auftauchen: Verkehrschaos mit vielzähligen Einzelproblemen, Schwierigkeiten bei der Wasserversorgung, Unübersichtlichkeit der Verwaltung und anderes mehr. Von den 16 Milliarden DM, die als kommunale Aufwendungen für Ausbau und Erhaltung des Straßennetzes geschätzt werden, entfällt „der größte Teil auf die Ballungen. Hamburg, München und Stuttgart verschlingen außerordentliche Mittel. So hat man Ende 1955 die notwendigen Mittel für die Gesamtstraßenplanung Hamburgs auf rund 2 Milliarden DM geschätzt“¹⁰⁾. Auch die Wasserwirtschaft gibt interessante Beispiele. „Stuttgart muß jetzt Trinkwasser aus dem Bodensee, Bremen aus den Talsperren des Harzes herleiten“¹¹⁾. Die These von den überproportional wachsenden Kosten für den störungsfreien Ablauf des kommunalen Lebens bei Überschreitung bestimmter Gemeindegößen kann hier nicht zahlenmäßig belegt werden. Schnell ausweisbare Durchschnittswerte sagen nicht viel. Die zahlreichen kommunalen Funktionen und entsprechenden Ausgabepositionen führen zu unterschiedlichen kritischen Stadien des Gemeindegewachstums¹²⁾.

Sicher ist, daß die Klein- und Mittelstädte neben den wirtschaftlichen Vorteilen bei der Erfüllung ihrer kommunalen Aufgaben auch den anderen — und nicht hoch genug einzuschätzenden — Vorzug haben, daß sie in menschlich überschaubaren Dimensionen liegen.

Die gegenwärtige Situation ist besonders darum bedenklich, weil sich das regionale Gefälle ständig verschärft. Die wirtschaftsstarken Gemeinden haben im „Konkurrenzkampf um den Industriebetrieb die bessere Position. Sie übernehmen die Aufschließung, sie stunden Steuern usw. Die schwache Gemeinde aber kann ihre natürlichen Standortvoraussetzungen nicht in dieser Weise ergänzen. Sie müßte eigentlich die Hebesätze ihrer Steuern erhöhen, um ihre Einnahmen zu steigern — und würde auch den letzten Unternehmer verjagen, der sie als Standort erwägen sollte. Im übrigen überwiegt bei der kommunalen Entwicklungspolitik das quantitative Moment. Zur qualitativen Strukturergänzung im Sinne der Krisenfestigkeit, des ausgewogenen Verhältnisses von männlichen zu weiblichen Arbeitsplätzen usw. sind nur wenige Gemeinden vorgedrungen.

Zunehmende Ballung in den Aktiv- und fortschreitende Entleerung in den Passivräumen bilden den Teufelskreis. Und wir lassen uns die Therapie der Symptome viel kosten, statt die Strukturmängel zu beseitigen. Die Nationalökonomie kennt noch keine moderne Raumwirtschaftslehre. Die Wirtschaftspolitik aber weist auf „Eigengesetzlichkeiten der Wirtschaft“ hin, die in ihren räumlichen Bedingungen unbewältigt sind, so daß die Datensetzung in raumordnerischer Absicht noch nicht gelingt.

Beeinflussungsmöglichkeiten der Standortwahl

Die Standortpolitik ist für die wirtschaftlichen Fragen der Raumordnung von entscheidender Bedeutung. In einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung beschränkt sie sich auf beratende und anspruchsvolle Tätigkeit. Während im beratenden und empfehlenden Bereich neben den Organen der Landesplanung insbesondere Wirtschaftsverbände, Kammern und Gewerkschaften mitarbeiten sollten, ist das eigentliche Feld hoheitlicher Standortpolitik in der anspruchsvollen, datensetzenden Einflußnahme zu sehen. Die vielzähligen

10) E. Dittrich, a. a. O., S. 9.

11) E. Dittrich, a. a. O., S. 10.

12) Einige Zahlenangaben bei E. Dittrich, a. a. O., S. 5—8. Auch bisher unveröffentlichte, weitergehende Analysen bestätigen grundsätzlich die oben genannte These.

Möglichkeiten der Standortpolitik können hier nicht erörtert werden¹³). Es soll nur auf einige Aspekte der Schaffung von Standortbedingungen hingewiesen werden.

Die Standortwahl des Unternehmers ist kein privater Akt. Sie steht im öffentlichen Bereich, weil sie die Struktur und Dynamik der Gemeinde mit allen Konsequenzen für den privaten und den kommunalen Haushalt beeinflusst sowie das regionale und staatliche Wirtschafts- und Sozialgefüge gestaltet. Solange aber Gemeinde, Land und Bund die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten nicht kennen und über die wünschenswerte Entwicklungsrichtung uneins sind, kann man vom Unternehmer nicht ihre Berücksichtigung fordern. Die gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkte müssen zudem in die privatwirtschaftliche Unternehmerkalkulation einfließen, um allgemein wirksam werden zu können. „Einer volkswirtschaftlich unrationellen Standortverteilung könnte von Gesetzgebung und Verwaltung schon durch Maßnahmen entgegengewirkt werden, durch die sich die volkswirtschaftlichen Kosten (social costs) vollständiger als bisher in betrieblichen Kosten niederschlagen¹⁴“. Damit würde die bisherige „Degradierung der öffentlichen Hand“ wenigstens teilweise behoben werden, die heute nach vollzogener Standortwahl die unvermeidlichen Folgeleistungen zu erstellen bzw. zu unterstützen hat: Wohnungsbau, Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Kirchen usw., von den Verkehrsausgaben und den sonstigen öffentlichen Dienstleistungen ganz zu schweigen. Die Expansionsstendenz der Ballungsräume legt beträchtliche Teile der Gemeinde-, Landes- und Bundesmittel für progressiv wachsende soziale Investitionen fest.

Bevor das Prinzip der anteiligen Verrechnung der social costs für alle Standorte anwendbar ist, müssen aber im Sinne der Chancengleichheit zuvor einige Korrekturen angebracht werden. Wenngleich noch keine Untersuchungen über die absolute und relative Bedeutung einzelner Standortfaktoren für die Standortwahl vorliegen, muß doch — wie oben bereits erwähnt — dem städtischen Charakter besondere Bedeutung zugesprochen werden. Der soziale und kulturelle Standard einer Gemeinde aber kostet Geld. Die bislang vernachlässigten, unter *natürlichen* Voraussetzungen geeigneten und entwicklungs-fähigen Standorte in Klein- und Mittelstädten sollten von der öffentlichen Hand mit *geschaffenen* Voraussetzungen besser ausgestattet werden. *Diese* sozialen Investitionen sind vermutlich absolut und relativ billiger als jene erzwungenen in den Ballungsräumen. Sie verringern zudem das regionale Gefälle des sozialen Standards und machen diese Standorte attraktiv. Auch dabei sollte es sich nur um die Umverteilung der „Zuwachsraten an öffentlichen Leistungen“ handeln. Das ist keine Verfälschung der Konkurrenzbedingungen; lediglich die Chancen werden aus der gegenwärtigen Verzerrung gelöst. Hier liegt auch „Nachholbedarf“ vor!

Zahlreiche Schwierigkeiten stellen sich dieser Forderung entgegen. Sie gehen vom Steuersystem bis hin zur industrie-feindlichen Haltung einzelner Bevölkerungsgruppen und können hier nicht abgehandelt werden. Sicher ist aber die datensetzende Initiative der öffentlichen Hand schon heute möglich. Die grundsätzliche Zurückhaltung bei der Vergabe von Bundes- und Ländermitteln an die Ballungszentren kann sinnvoll ergänzt werden durch die Auflage, *kommunale Bilanzen über die zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen der weiteren Entwicklung* vorzulegen. Insbesondere die Folgekosten durch Industriereinwerbung sollten dabei ausgewiesen werden. Auf der anderen Seite wäre die Position entwicklungs-fähiger Standorte, die bisher wegen ihrer tendenziellen Finanzschwäche auf der Schattenseite des Wirtschaftsausschwunges standen, durch definitive Zusagen über Landes- und Bundesmittel für den Wohnungsbau und seine Folgebauten, für den Ausbau der Verkehrswege usw. zu stärken. Diese finanziellen Maßnahmen in bereits

13) E. Egner, Möglichkeiten und Grenzen industrieller Standortpolitik. Raumforschung und Raumordnung 1948 H. 1, S. 3—15; Dörpmund, Die Mittel der Industriestandortlenkung und die Grenzen ihrer Anwendbarkeit, Bremen-Horn: Dorn 1950; Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik. Denkschrift. Bad Godesberg: Institut für Raumforschung Bonn 1954. (Als Manuskript vervielfältigt.)

14) Gutachten des Wissenschaftl. Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, „Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“, zitiert nach der Veröffentlichung in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Bonn, 1955, H. 15/17, S. 243.

heute eingesetzten Größenordnungen werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu neuen Schwerpunkten wirtschaftlicher Aktivität in den derzeitigen Passivräumen führen. Die *Beobachtung der wirtschaftlichen Expansion in ihrer regionalen Verästelung* kann ebenfalls sofort beginnen. Die erwünschte Entwicklungsrichtung und die entsprechenden Beeinflussungsabsichten aber sollten im *Nationalbudget* als dem volkswirtschaftlichen Rahmenplan berücksichtigt werden. *In seiner konjunkturpolitischen Bedeutung ist der Staatshaushalt seit fast drei Jahrzehnten erkannt. Seine Raumwirksamkeit aber ist noch nicht untersucht worden.*

Und doch sind neben den oben genannten regionalen Förderungsmitteln auch in der Bundesrepublik weitere Milliardenbeträge des Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs-, Wohnungsbau-, Landwirtschafts- und Vertriebenenministeriums sowie anderer Bundes- und der Länderressorts räumlich wirksam geworden. Dennoch entstanden regionale Disharmonien, die durch Sonderprogramme bekämpft werden müssen. Der Schluß liegt nahe, daß der Mangel an Koordination der Maßnahmen unter raumordnerischen Aspekten für dieses Ergebnis verantwortlich zeichnet. Nur die Zukunft gibt noch die Chance der besseren Handhabung des im weitesten Sinne wirtschaftspolitischen Instrumentariums.

Der Hinweis auf die Zukunft muß eine weitere Schwierigkeit raumordnerischer Bemühungen offenlegen. Die Vorstellung von den räumlichen Bedingungen des harmonischen Wirtschafts- und Sozialgefüges, das auf Realitäten gegründete und die Entwicklung vorausschauend bewältigende Programm, das „Leitbild für die räumliche Ordnung“ der Bundesrepublik fehlt. Auf der einen Seite stehen die vielen Variablen — die technische Entwicklung in allen Lebensbereichen, Kernenergie und Automation, Bevölkerungswachstum, veränderte Lebensbedingungen und -anschauungen u. a. —, daneben die Auswirkungen der Wiedervereinigung, der europäischen Integration und der weltweiten Arbeitsteilung. Auf der anderen Seite aber werden täglich raumwirksame Entscheidungen gefordert und gefällt, die zum großen Teil nicht oder nur unter schweren wirtschaftlichen Verlusten korrigierbar sind. Trotz der erkenntnistheoretischen Problematik müssen darum die Bemühungen um ein anpassungsfähiges Leitbild verstärkt werden.