AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Jochimsen, R., Willer, H.: Institutionelle Voraussetzungen für die Planung einer mittel- und langfristigen sektoralen und regionalen Strukturpolitik. In: Schmitt, G.: Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 9, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1972), S. 491-505.

INSTITUTIONELLE VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE PLANUNG EINER MITTEL- UND LANGFRISTIGEN SEKTORALEN UND REGIONALEN STRUKTURPOLITIK

von

Reimut Jochimsen und Horst Willer, Bonn

	Einführung	491
1	Begriffe, Ziele, Instrumente und Träger der sektoralen und regionalen Strukturpolitik	492
1.1	Begrenzter theoretischer und empirischer Wissensstand über die sektorale und regionale Strukturpolitik	493
1.2	Verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Gegebenheiten für die sektorale und regionale Strukturpolitik	495
1.3	Sektorale und regionale Strukturpolitik in der Vergangenheit	496
2	Institutionelle Erfordernisse für eine mittel- und langfristige Strukturplanung	498
2.1	Bundesraumordnungsprogramm	499
2.2	Gemeinschaftsaufgaben	500
2.3	Koordinierung von mittelfristiger Finanzplanung und Strukturplanung	502
2.4	Durchführung der Strukturplanung	503

Einführung

Das wirtschaftspolitische Leitbild der Bundesrepublik war aus ihren Anfängen heraus sehr stark bestimmt durch die ordnungspolitische Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft. Erst in den späten sechziger Jahren, nicht zuletzt infolge der Rezession des Jahres 1966/67, wurde die Ordnungspolitik, die sich im wesentlichen in der Setzung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für den Ablauf des Wirtschaftsprozesses äußert, durch die Globalsteuerung der Marktwirtschaft ergänzt. Diese Komponente der Wirtschaftspolitik zielt auf eine koordinierte Steuerung der Niveaugrößen des Wirtschaftskreislaufes ab, wobei jedoch die wirtschaftlichen Austauschprozesse im mikroökonomischen Bereich weitgehend der Selbststeuerung des Marktes überlassen bleiben. Bei der Überwindung der Rezession zeigte sich sehr deutlich, daß die Einflußnahme auf die großen volkswirtschaftlichen Aggregate wie Konsum, Investitionen, Staatsausgaben und Außenbeitrag nicht ausreicht, um die strukturbedingten regionalen und sektoralen Ungleichgewichte wirtschaftlicher Aktivität zu beheben, was jedoch Voraussetzung ist für ein stetiges wirtschaftliches Wachstum.

Das Ziel eines stetigen wirtschaftlichen Wachstums steht - sofern das Wachstum differenziert gesehen wird - an der Grenze zwischen Funktions- und Leistungszielen, bzw. ist deren Klammer. Während die Funktionsziele Vollbeschäftigung, Preisstabilität und Zahlungsbilanzgleichgewicht, die bisher das Kernstück der Wirtschaftspolitik darstellen, mehr auf die Stabilisierung des Wirtschaftsgeschehens in der mittleren Frist abgestellt sind, wird die Aktivität der Regierung in der langen Frist besonders bei erfolgreicher Globalsteuerung an der Setzung und Erfüllung von Leistungszielen gemessen (JOCHIMSEN, 5).

Im Rahmen der Leistungsziele fallen dem Staat Dienstleistungs-, Redistributions- und Entwicklungsfunktionen zu. Dabei erstreckt sich die Redistributionsfunktion auf die Verteilung und Umverteilung von Einkommen, Vermögen, Privilegien und Verfügungsmacht in der Gesellschaft. Als ein Beispiel für die Dienstleistungsfunktion soll hier die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern in der Form der konsumptiven und produktiven Infrastruktur genannt werden. Unter Entwicklungsfunktion können alle staatlichen Aufgaben subsumiert werden, deren Ziel es ist, die Gesellschaftsordnung und Wirtschaftsstruktur durch langfristig geplante Maßnahmen und Programme zu verändern und weiterzuentwickeln.

Wirtschaftliches Wachstum und die Erfüllung der Funktions- und Leistungsziele stehen in einem engen Abhängigkeitsverhältnis. Es leuchtet ein, daß bei technischem Fortschritt und zunehmender Bevölkerung die Funktionsziele nur bei wirtschaftlichem Wachstum zu erreichen sind. Die Erfüllung von sich stetig ausweitenden Leistungszielen, die wiederum das wirtschaftliche Wachstum fördert, ist jedoch umgekehrt nur bei ständig steigendem Sozialprodukt möglich. Diese Feststellungen basieren letztlich auf der wechselseitigen Beeinflussung von wirtschaftlichem Wachstum und Strukturwandel im weitesten Sinne.

Da einerseits der Marktwirtschaftsprozeß räumlich und zeitlich weitgehend unbestimmt ist, und andererseits zwischen der Versorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Gütern komplementäre Beziehungen bestehen, ist eine aktive Strukturpolitik im Sinne einer gestaltenden Daseinsvorsorge erforderlich.

Dieses Erfordernis hat nicht nur einen gesamtwirtschaftlichen und gesamträumlichen Bezug sondern gilt auch für einzelne Sektoren und Teilräume. Diese These findet ihre Rechtsgrundlage in der in Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG verankerten Forderung nach der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, dem in der Verfassung verbrieften Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und dem Sozialstaatlichkeitsprinzip, welches beinhaltet, daß allen Menschen ein Mindeststandard an Leistungen zur Daseinsvorsorge geboten wird.

1 Begriffe, Ziele, Instrumente und Träger der sektoralen und regionalen Strukturpolitik

Mit dem herkömmlichen Begriff der Strukturpolitik werden in der Regel drei Zielsetzungen verbunden. Das älteste Ziel, welches den Begriff - Strukturpolitik - diskreditiert, dürfte das Erhaltungsziel sein. Als zweites Ziel kann die Anpassung an vollzogene oder zu erwartende Datenänderungen der sozio-ökonomischen Entwicklung genannt werden. Dies wäre der Versuch der permanenten Erhaltung des bisherigen "Gleichgewichts" bei einem dynamischen Wirtschaftsprozeß. Die Vergangenheit hat aber in vielen Fällen gezeigt, daß die Eigendynamik der wirtschaftlichen Entwicklung gelegentlich in eindeutig unerwünschte Richtung zielt. Eine Politik, die das zu verhindern trachtet, muß eigene Vorstellungen von der erwünschten wirtschaftlichen Entwicklung - sie muß "Gestaltungsziele" - erarbeiten. Damit gewinnt jedoch das Problem der langfristigen politischen Zielfindung und Zielorientierung an Bedeutung.

Strukturpolitik oder Struktursteuerung im Sinne von Entwicklungsplanung ließe sich wie folgt umschreiben:

Gesamtheit aller Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen der öffentlich-rechtlichen Gebiets-

körperschaften und der von ihnen abgeleiteten Einrichtungen, die darauf abzielen, die Produktionsstruktur im weiteren Sinne den zeitlich, sachlich und räumlich spezifizierten Gestaltungszielen anzunähern, soweit diese Annäherung nicht oder nur unvollkommen über die ex post-Koordination der Märkte oder andere Regelmechanismen zu erreichen ist.

Es gibt heute praktisch kein Land, in dem regionale und sektorale Strukturpolitik nicht betrieben wird. Beide stehen häufig in einem ursächlichen Zusammenhang. In einem integrierten Entwicklungskonzept, worauf an anderer Stelle noch näher eingegangen wird, verliert die "künstliche" Trennung ihre Relevanz.

1.1 Begrenzter theoretischer und empirischer Wissensstand über die sektorale und regionale Strukturpolitik

Die sehr löblichen Bestrebungen der politischen, verantwortlichen Institutionen, Wirtschaftspolitik und Strukturpolitik auf eine wissenschaftlich fundierte Grundlage zu stellen, haben zu relativ positiven Ansätzen geführt. Wenn jedoch auch noch ein gewisser "time-lag" zwischen dem gegenwärtigen Wissensstand und der politischen Nutzanwendung besteht, so sind den Bemühungen noch weitgehend dadurch Grenzen gesetzt, daß von wissenschaftlicher Seite die vielfältigen Fragen nach möglichen Abhängigkeiten von Veränderungen der sektoralen und der regionalen Wirtschaftsstruktur in ihrer vollen Komplexität bisher noch wenig untersucht worden sind.

Sowohl die traditionelle Standorttheorie, die die einzelwirtschaftlichen Aspekte unter räumlichem Bezug im Blickfeld hat, als auch die regionale Anwendung der Input-Output-Analyse vermittelt nur begrenzt neue Erkenntnisse über die sektoralen Bestimmungsgründe der räumlichen Entwicklungstendenzen.
"Einer der Gründe für diesen unbefriedigenden Stand der wissenschaftlichen Durchdringung räumlicher Entwicklungsphänomene ist in der weitgehend fehlenden Kenntnis empirischer Tatbestände zu sehen, die Ausgangspunkt für die Formulierung von Hypothesen für modellmäßige Erklärungen werden könnten. Zugleich werden aber die Fragerichtung und Detailliertheit der Statistik und sonstiger Erhebungen weitgehend vom Stand der Theorie bestimmt. In diesem "Schaukelprozeß" zwischen Theorie und Empirie befinden wir uns strukturtheoretisch wie strukturpolitisch immer noch auf einem Niveau, das nur als unbefriedigend zu bezeichnen ist" (TREUNER, 12).

Die wissenschaftliche Diskussion über die praktische regionale Strukturpolitik wurde bislang geprägt durch sich zwei konträr gegenüberstehende Strategien, die passive Sanierung auf der einen Seite und die aktive Sanierung auf der anderen Seite (DIETRICHS, 3). Die passive Sanierung, die durch strukturpolitische Inaktivität gekennzeichnet ist, führt zunächst zu einer Abwanderung eines Teils der in der Region ansässigen aktiven Bevölkerung. Durch die Abnahme der aktiven Bevölkerung gestaltet sich wohl das Verhältnis von vorhandenem Kapitalstock zu den verbleibenden Arbeitskräften günstiger, so daß das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen ansteigt. Bei einer gesunkenen Bevölkerungszahl ist jedoch die wirtschaftliche Auslastung der Infrastruktur in Frage gestellt. Deshalb stößt auch jeder weitere Ausbau der Infrastruktur, der nicht zuletzt hinsichtlich der steigenden Ansprüche an den öffentlichen Wohn-, Bildungs- und Freizeitwert erforderlich sein würde, auf Schwierigkeiten. Empirische Befunde haben gezeigt, daß zunächst vorwiegend jüngere und ausgebildete Menschen abwandern. Da die dann verbleibende Bevölkerung überaltert ist, ergeben sich Änderungen in der Nachfragestruktur, was wiederum zur Folge hat, daß die Region für die dort tätigen Unternehmer an Attraktivität verliert. Durch diese Kausalzusammenhänge kann ein kumulativer Schrumpfungsprozeß wirtschaftlicher Aktivität (Multiplikatorprozeß) ausgelöst werden. Da gleichzeitig durch die Zuwanderung in die Ballungsgebiete die sozialen Kosten vielfach überproportional steigen, erhöhen sich die gesamtwirtschaftlichen Kosten.

Die aktive Sanierung zielt darauf ab, die Entwicklungschancen des wirtschaftlich zurückge-

bliebenen Raumes zu nutzen und zu stärken, indem das dort vorhandene Arbeitspotential stärker mit Investitionskapital ausgestattet wird. Im ersten Schritt der aktiven Sanierung ist dafür zu sorgen, daß den in schrumpfenden Wirtschaftszweigen, wie Landwirtschaft, Handwerk etc., frei werdenden Arbeitskräften neue Erwerbsmöglichkeiten geboten werden.

Sowohl von wissenschaftlicher als auch von politischer Seite wird anerkannt, daß die aktive Sanierung nicht auf jeden kleinsten Teilraum oder auf jeden einzelnen Ort anzuwenden ist. Innerhalb der Problemregion ist bei der Förderung der Grundsatz der Verdichtung anzuwenden. Für die räumliche Konzentration der eingesetzten Mittel sprechen folgende Gründe:

- Wegen der engen Komplementarität der unterschiedlichen Infrastrukturmaßnahmen läßt sich eine nachhaltige Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region nur erreichen durch eine räumliche Bündelung der Infrastrukturmaßnahmen (z.B. in ausgewählten, entwicklungsfähigen Orten).
- Agglomerationsvorteile, hoher Wohn- und Freizeitwert, die die Attraktivität eines Standorts für Unternehmensansiedlungen erhöhen, sind immer erst bei einer bestimmten Mindestbevölkerungsdichte gewährleistet.
- Da der verfügbaren Finanzmasse zu jeder Zeit Grenzen gesetzt sind, ist die Setzung räumlicher Prioritäten unumgänglich.
- Wirtschaftlichkeitsüberlegungen erfordern eine bestimmte Mindestauslastung der produktiven und konsumptiven Infrastruktureinrichtungen.

Als Mindestbevölkerung für derartige Schwerpunktorte werden 20 000 Einwohner als absolute Untergrenze angesehen (JOCHIMSEN und TREUNER, 7). Diese Mindestbevölkerungszahl wird sowohl vom Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern als auch vom Bundeswirtschaftsministerium als Richtgröße der Förderungswürdigkeit anerkannt (1).

In der Darlegung der Strategie für die sektorale Strukturpolitik soll das Augenmerk ausschließlich auf den Agrarsektor gelenkt werden. Theoretische und empirische Analysen kommen zu dem Ergebnis, daß die klassische Agrarstrukturpolitik allein nur noch einen sehr begrenzten Beitrag zur Lösung des Problems der Anpassung der Landwirtschaft an die allgemeine volkswirtschaftliche Entwicklung leisten kann (JOCHIMSEN, 6; SCHMITT, 9; SCHMITT u. BECKER, 10). Die Intensität des agrarstrukturellen Wandlungsprozesses zu größeren Betriebseinheiten bei gleichzeitiger Reduktion des Arbeitseinsatzes ist neben den natürlichen Gegebenheiten und historisch bedingten Ausgangsstrukturen der jeweiligen Region in sehr starkem Maße abhängig von dem gebietsspezifischen Integrationsgrad. Dieser regionale Integrationsgrad, ein Indikator für den Entwicklungsstand, ist gekennzeichnet durch die quantitative und qualitative Faktorausstattung und den Grad der Urbanisierung, der Kommerzialisierung und der Industrialisierung. In ländlichen Räumen, die eine starke Verflechtung mit dem industriell gewerblichen Sektor aufweisen, verläuft die Entwicklung zu einer optimaleren Faktorallokation wesentlich schneller als in industriefernen Regionen.

Diese kurzen Ausführungen machen deutlich, daß erst eine integrierte regionale Entwicklungsplanung, die in eine koordinierte Ziel - Mittel - Planung von Agrarstruktur -, regionaler Wirtschafts- und allgemeiner Infrastrukturpolitik einmünden muß, die traditionelle Agrarstrukturpolitik aus der Isolierung herausführen kann.

Generell gibt es hinsichtlich der interdependenten Wirkungsweise des strukturpolitischen Instrumentariums noch große Ungewißheiten. So ist noch weitgehend ungeklärt, in welcher räumlichen und zeitlichen Verteilung komplementäre Strukturmaßnahmen getätigt werden müssen, wenn vorhandene oder zu erwartende regionale und sektorale Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnissen ausgeglichen, und ein optimaler gesamtwirtschaftlicher Wachstums-

prozeß gewährleistet werden sollen. Auch die Frage der Evaluierung alternativ zur Verfügung stehender Bündel von Strukturmaßnahmen ist bisher weitgehend ungelöst.

Grobe Zielkriterien wie etwa (TREUNER, 10):

- Optimale Verwendung der potentiellen Produktionsfaktoren,
- Verhinderung langfristiger regionaler Nettowanderungen aus größeren Teilräumen und
- Erhaltung ökologisch ausgeglichener Umweltverhältnisse,

stoßen als zu beachtende Entscheidungshilfen bei der Bewertung strukturpolitischer Programme und Maßnahmen überall auf Zustimmung. Jedoch ist eine Operationalisierung derartiger Zielkriterien noch nicht hinreichend gelungen. Erst wenn Klarheit darüber besteht, unter welchen konkreten Bedingungen etwa die Umweltverhältnisse als "ausgeglichen" anzusehen sind, lassen sich Entscheidungen zwischen strukturpolitischen Alternativen auf einer rationaleren Basis als bisher fällen. Erwiesen ist auch noch nicht, inwieweit die gesamte Strukturpolitik durch die Vorgabe eines umfassenden "Zielsystems" rationalisiert werden kann. Die regionale und sektorale Strukturpolitik hat schon in der Ausgangslage eine Komplexität, über die sich gewisse Vorstellungen gewinnen lassen, wenn man sich die Vielzahl der verschiedenen geographischen, ökologischen, agrarischen, industriellen und städtischen Landschaftsbilder vor Augen führt.

Hinzu kommt, daß sich in nur wenigen Bereichen der Politik die Gesamtheit der Betroffenen so wenig angesprochen fühlt wie in der Strukturpolitik. Aus all diesen Gründen stellt gerade diese Politik besondere Anforderungen an die Organisation von Planung und Entscheidung und erweist sich zugleich als eine Bewährungsprobe für die Demokratie.

1.2 Verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Gegebenheiten für die sektorale und regionale Strukturpolitik

Bedingt durch den föderativen Staatsaufbau und die Vielzahl der Verwaltungsebenen ist die Planung, Entscheidung, Durchführung und Kontrolle der verschiedenen Strukturmaßnahmen auf eine nahezu unübersehbare Vielzahl von Instanzen verteilt. Dem Bund steht nach Art. 75 Ziff. 4 GG in Verbindung mit Art. 72 GG die Rahmengesetzgebung für die Raumordnung zu, die die Belange der regionalen und sektoralen Strukturpolitik damit einschließt. Mit dem Bundesraumordnungsgesetz u.a.m. hat der Bund von dieser Verfassungsnorm Gebrauch gemacht.

Im § 5 Abs. 3 Raumordnungsgesetz wird festgelegt, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung aufzustellen haben 1). Danach haben die Länder in ihren jeweiligen Landesplanungsgesetzen festgelegt, daß neben den Landkreisen und den kreisfreien Städten regionale Planungsgemeinschaften bzw. Planungsverbände als Träger der Regionalplanung fungieren. Im Bundesraumordnungsgesetz werden lediglich in der Form von situationsungebundenen Zielen und allgemeinen Grundsätzen Leitbildvorstellungen gegeben, die einerseits durch die Länder in ihren Landesplanungen zu konkretisieren sind, und an denen andererseits sich alle übrigen Träger der Regionalpolitik auszurichten haben.

---

1) Vgl. § 5 Abs. 3 des Bundesraumordnungsgesetzes vom 8. April 1965, "Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung, wenn dies für Teilräume des Landes geboten erscheint. Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen. Ist eine Regionalplanung über die Grenzen eines Landes erforderlich, so treffen die beteiligten Länder die notwendigen Maßnahmen im gegenseitigen Einvernehmen."

Für die in § 8 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes vorgesehene Zusammenarbeit zwischen Bundesraumordnung und Landesplanung wurde auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens eine Ministerkonferenz für Raumordnung gegründet. Mit diesem Institut wird versucht, eine Koordination aller raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zu erzielen.

Die mit dem Bundesraumordnungsgesetz eingeleitete Initiative zur Rahmenplanung wurde ergänzt durch Art. 91 a GG und die darauf gründenden Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben. Damit wurde der Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken, die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, und darüber hinaus die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erklärt.

Für die institutionelle Aufspaltung der Strukturpolitik in einen agrarisch orientierten und einen regionalwirtschaftlich ausgerichteten Bereich gibt es außer der Fortgeltung der klassischen Ressortteilung zwischen Wirtschaft und Landwirtschaft eigentlich nur eine verständliche Begründung. Für die Verbesserung der Agrarstruktur übernimmt der Bund 60 v.H. und im Falle des Küstenschutzes 70 v.H. der gesamten Aufwendungen, während für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Bund und Länder jeweils die Hälfte des Finanzvolumens tragen. Diese Sonderregelung für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" wurde getroffen, um den Flächenstaaten, die zugleich zu den finanzschwachen Bundesländern zählen und noch einen relativ großen Anteil an landwirtschaftlicher Bevölkerung aufweisen, entgegenzukommen. Anstatt den horizontalen Finanzausgleich zu intensivieren, wurde hier materiell vertikaler Finanzausgleich geübt.

Die politische Willensbildung erfolgt bei den drei Gemeinschaftsaufgaben in ähnlicher Weise. Unterschieden werden muß zwischen der Bund - Länder - Ebene und der Bundesebene. Der in den Gesetzen über die Gemeinschaftsaufgaben vorgesehene Planungsausschuß wird auf Ministerebene gebildet, in ihm hat jedes Land eine Stimme, der Bund elf Stimmen, die nur einheitlich abgegeben werden können. Für das Zustandekommen von Beschlüssen der Planungsausschüsse ist jeweils eine Dreiviertelmehrheit erforderlich. Vor der Stimmabgabe in den Planungsausschüssen soll eine Koordinierung auf der Ebene des Bundes zwischen dem federführenden Ressort und den nicht in den Planungsausschüssen vertretenen aber fachlich berührten Bundesressorts erfolgen.

Mit dem neuen Artikel 104 a Abs. 4 GG ist es möglich geworden, in einem gewissen Rahmen gemeinschaftliche Aufgaben zu schaffen. Mit dem Gemeindefinanzierungs-, Städtebauförderungs- und Krankenhausfinanzierungsgesetz sowie dem langfristigen Wohnungsbauförderungsprogramm sind bereits derartige Gemeinschaftsaufgaben initiiert worden, die wegen ihres engen Bezuges zum regionalen Ausbau der Infrastruktur nicht ohne Berücksichtigung der Interdependenzen zu den übrigen eigentlichen Gemeinschaftsaufgaben geplant werden können. Alle Bereiche haben außerdem wegen ihrer erheblichen finanziellen Auswirkungen Bezüge zur Finanzplanung.

Angesichts der zu erwartenden Vielfalt raumwirksamer und regionalpolitisch bedeutsamer Pläne und Programme, die nicht nur zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden, sondern auch mit den Raumordnungszielvorstellungen und Fachplanungen des Bundes in Einklang gebracht werden müssen, bedarf es einer gemeinsam von Bund und Ländern getragenen Konzeption der Raumordnung für das gesamte Bundesgebiet. Diesem Erfordernis wurde durch die Ankündigung eines Bundesraumordnungsprogramms in der Regierungserklärung vom Oktober 1969 Rechnung getragen. Ein erster Aufriß des Programms ist im Raumordnungsbericht 1970 dargestellt worden (8).

1.3 Sektorale und regionale Strukturpolitik in der Vergangenheit

Die Ausführungen sollen sich, um dem Generalthema dieser Tagung gerecht zu werden, ausschließlich auf die Belange der Strukturpolitik in ländlichen Regionen und die allgemeine regionale Wirtschaftspolitik erstrecken.

Die bisherigen strukturpolitischen Maßnahmen im Agrarbereich erfüllen nicht die Ansprüche einer gezielten mittel- und langfristigen Strukturplanung. Es fehlt sowohl eine Ausrichtung der Agrarstrukturpolitik an mittel- und langfristigen Zielvorstellungen als auch an einer sachlichen und räumlichen Differenzierung derselben.

Eine Ausnahme bilden einige regionale Erschließungsprogramme (Nordprogramm, Emslandprogramm). Diese Programme waren in ihrer ursprünglichen Zielsetzung noch sehr stark durch physiokratisches Gedankengut geprägt. Im Vordergrund der Programmgestaltung stand die Verbesserung der natürlichen und wirtschaftlichen Produktionsgrundlage der Landbewirtschaftung. In jüngster Vergangenheit hat eine gewisse Neuorientierung der Strukturmaßnahmen in Richtung auf die gesamtwirtschaftliche Wirtschaftsförderung stattgefunden. Zwischen den oben genannten Förderungsprogrammen und den sogenannten regionalen Aktionsprogrammen beginnt sich eine gegenseitige Abstimmung anzubahnen 1).

Als einen weiteren Erfolg der in Ansätzen zu konstatierenden Bemühungen, die Agrarstrukturmaßnahmen in einem Konzept der "integralen Landentwicklung" durchzuführen, können zwei Sonderprogramme zur wirtschaftlichen Umstrukturierung kleinbäuerlicher Gebiete genannt werden. Es handelt sich hierbei um die Sonderprogramme "Östlicher Oberpfälzer Wald" und "Westeifel - Mosel/Saar".

Bedauerlicherweise wird sowohl in dem Agrar- als auch in dem Agrarstrukturbericht den Darlegungen über diese Sonderprogramme, die in ihrer institutionellen Anlage für die zukünftige Strukturplanung beispielhaft und richtungsweisend sein sollten, nur ein sehr bescheidener Raum zugebilligt.

Die bessere finanzielle Ausstattung der agrarstrukturellen Förderungsmaßnahmen für die von der Natur benachteiligten Gebiete zeugt nicht von einer langfristigen Vorausschau der Entwicklungsmöglichkeiten dieser Regionen. Diese schwerpunktmäßige Förderung von Regionen, in denen langfristig eine rationelle Landwirtschaft in Frage gestellt ist, hat mehr den Charakter eines kurzfristigen Krisenmanagements, bei dem den dort ansässigen Landwirten ein nur kurz- und mittelfristig wirksamer - wenngleich außerordentlich kostspieliger - Ausgleich für die Ungunst des natürlichen Produktionsstandortes gewährt wird. In den von der Natur benachteiligten Gebieten sollte insbesondere auf die Komplementärität von agrarstrukturellen und allgemeinen regionalpolitischen Maßnahmen geachtet werden, wobei entsprechend der jeweiligen industriell gewerblichen Verflechtung differenzierte ausgewogene Maßnahmenbündel unter Beachtung der langfristigen Entwicklungsmöglichkeit zur Anwendung gelangen sollten.

Als sehr nachteilig hat sich herausgestellt, daß die Länder trotz der "gemischten Finanzierung", durch die sie an bestimmte Verwendungsauflagen und eine gewisse Selbstbeteiligung gebunden sind, einen weiten Gestaltungsspielraum in der Ausrichtung ihrer speziellen agrarstrukturellen Zielsetzungen besitzen.

Die von der EWG praktizierte Förderung des agrarstrukturellen Wandlungsprozesses in den sechs Mitgliedstaaten hat sich weitgehend an die in den Mitgliedsstaaten angewandte Praxis angepaßt. Die Tatsache, daß keine Gesamtkonzeption für die Agrarstrukturpolitik in der EWG Geltung erlangen konnte, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Agrarstrukturpolitik noch im Kompetenzbereich der EWG-Mitgliedsstaaten liegt.

---

1) Der Agrarstrukturbericht 1970 des BML enthält zu dieser integrierten Strukturverbesserung auf Seite 15 folgende Passage: "Um das Ziel einer gesamtwirtschaftlichen Stärkung des Emslandes zu erreichen, werden die Arbeiten zur Verbesserung der Agrarstruktur durch eine gezielte Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalen Aktionsprogramme in gegenseitiger Abstimmung ergänzt".

Die Aktivität des Bundes im Bereich der regionalen Strukturpolitik gründet sich bislang auf die in Art. 72 Abs. 2 GG geforderte Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit. Es handelt sich um eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern, bei der im Rahmen der sogen. Fondsverwaltung des Bundes ohne gesetzliche Ermächtigung Bundesfinanzmittel zweck- und auflagegebunden den Ländern zur Verfügung gestellt werden (ZOHLNHÖFER, 14). Die regionale Wirtschaftsförderung diente in den frühen fünfziger Jahren der Sanierung von sog. Notstandsgebieten, in denen die vorhandenen Arbeitsplätze gesichert, und auch neue geschaffen werden sollten. Zu diesen Sanierungsgebieten kamen später das Zonenrandgebiet und im Jahre 1959 die Entwicklungsprogramme für zentrale Orte in wirtschaftsschwachen ländlichen Gebieten hinzu. Später erfolgte bekanntlich eine Umbenennung der Sanierungsgebiete und der zentralen Orte in Bundesausbaugebiete bzw. Bundesausbauorte. Da die Zahl der Förderungsgebiete und Bundesausbauorte sehr stark zunahm, wurden im Jahre 1968, um eine Ausuferung der regionalen Wirtschaftsförderung zu vermeiden, infolge der Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums zur Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik Regionale Aktionsprogramme eingeführt.

Diese von den Ländern entsprechend ihrer unterdurchschnittlichen Wirtschaftskraft (Bruttoinlandprodukt je Einwohner) abgegrenzten Aktionsprogramme werden dem sog. Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik des Bundes zur Auswahl vorgeschlagen. Die Möglichkeit, die regionale Wirtschaftsförderung schwerpunktmäßig zu betreiben, wurde ab 1968 auch dadurch begünstigt, daß sich einige Länder bereit erklärten, die Gesamtheit der Landesmittel für die regionale Wirtschaftsförderung mit den Finanzmitteln des Bundes zusammen einzusetzen. Die gegen die Regionalen Aktionsprogramme vorzubringende Kritik ist sehr vielfältig (TREUNER, 11). Einmal sind die Programmgebiete sehr unterschiedlich groß, und zum anderen umfassen die Schwerpunkte der Aktionsprogramme, auf die die Förderungshilfen ausgerichtet sind, mehr als 300 Gemeinden aller Größenordnungen. Darüber hinaus befindet sich die Koordination mit den anderen regionalwirksamen Strukturmaßnahmen, insbesondere mit denen der Agrarstruktur- und Verkehrspolitik, noch in den Anfängen.

Alle Anzeichen deuten daraufhin, daß der regionalen Wirtschaftsförderung kein eindeutiges Planungskonzept zugrunde liegt. Der Nachweis, im Jahr 1969 44 000 Arbeitsplätze gefördert zu haben, reicht als Erfolgskriterium nicht aus, zumal nicht belegt werden kann, wieviel Arbeitsplätze ohne Förderungsprogramme neu angeboten worden wären.

Zukünftig dürfte eher eine qualitativ als quantitativ ausgerichtete Wachstums- und Entwicklungsvorsorge bedeutsam sein. Zur Förderung des sektoralen und regionalen Strukturwandels und zur Setzung von regionalen Struktur- und Entwicklungszielen ist die Finanzplanung durch eine regions-, bereichs- und zeitbezogene Sach- und Handlungsplanung zu ergänzen, die sowohl die notwendige Ressortkoordination wie auch die raumordnungspolitische Einbettung gewährleistet.

2 Institutionelle Erfordernisse für eine mittel- und langfristige Strukturplanung

Nach der vorausgegangenen kritischen Bestandsaufnahme sollen in einer problemorientierten Betrachtung die institutionellen Erfordernisse einer mittel- und langfristigen Strukturplanung erörtert werden. Aus den obigen Ausführungen dürfte in groben Umrissen bereits deutlich geworden sein, daß

- bislang noch keine konkreten Vorstellungen über die gesamträumliche Entwicklung vorhanden sind,
- die Ressortaktivitäten noch weitgehend isoliert eine reaktive Strukturpolitik auf unterschiedlichen Zeithorizonten betreiben,
- die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern sich noch in statu nascendi befindet,
- die Finanzplanung bislang noch nicht durch eine mittel- und langfristige Handlungsplanung untermauert ist.

2.1 Bundesraumordnungsprogramm

Angesichts der Vielzahl von Plänen und Programmen, die auf Bundes- und Landesebene existieren, aber in keiner Weise systematisch aufeinander abgestimmt sind, kommt dem von Bund und Ländern gemeinsam zu erarbeitenden Bundesraumordnungsprogramm eine eminente Bedeutung zu. Die insbesondere für die Strukturpolitik sehr wichtigen Pläne und Programme basieren auf unterschiedlichen Planungshorizonten, Annahmen und Zielvorstellungen.

Dem Bundesraumordnungsprogramm käme die Aufgabe zu, ausgehend von einem Planungshorizont von fünfzehn Jahren, Zielvorstellungen und Programme, die in raumwirksamen Plänen des Bundes und der Länder enthalten sind, zu koordinieren. Die koordinierten Entwicklungsvorstellungen können dann einen Orientierungsrahmen für die sektorale und regionale Strukturpolitik, die Infrastrukturausstattungen, den Städtebau und die Umweltgestaltung darstellen. Die Bundesregierung selbst ist zur unmittelbaren Wahrnehmung einer solchen Aufgabe bereits durch § 4 Abs. 1 Raumordnungsgesetz verpflichtet, in dem festgelegt ist, daß sie eine zusammenfassende Darstellung aller ihrer raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zu geben hat. Da raumrelevante Planungen und Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit erst über längere Zeiträume, in großräumigen Zusammenhängen und im Zusammenwirken der verschiedenen Gebietskörperschaften entfalten, kann diese Bestimmung als gesetzliche Grundlage für die Aufstellung eines Bundesraumordnungsprogramms angesehen werden.

Die Diskussion darüber, wie das langfristige strukturpolitische Leitbild der Bundesrepublik, an dem alle raumwirksamen und strukturpolitischen Maßnahmen zeitlich, sachlich und räumlich auszurichten wären, befindet sich noch im lebhaften Widerstreit der Meinungen.

Dem Schwerpunktprinzip wird eine eindeutige Präferenz eingeräumt. Danach wird ausgehend von der zentralörtlichen Gliederung des Bundesgebietes die Raumstruktur durch folgende Elemente gekennzeichnet sein (13; BIELENBERG, 2): Verdichtungsschwerpunkte und Verdichtungsachsen sowie Entwicklungsschwerpunkte und Entwicklungsachsen einerseits und Freiräume andererseits.

Als Verdichtungsschwerpunkte gelten Ortseinheiten mit einer Mindestbevölkerung von 40 000 Einwohnern, die in den bereits genannten Gebietseinheiten die Funktion von Oberzentren erfüllen. Die Verdichtungsachsen werden gebildet durch die verschiedenen Verkehrssysteme und Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung und ermöglichen somit die Erschließung und Integration der übrigen Räume.

Bei den Entwicklungsschwerpunkten handelt es sich um geplante Verdichtungsschwerpunkte, deren Ausbau die Entlastung bestimmter Verdichtungsräume ermöglicht und zur Aktivierung des umliegenden Teilraumes beiträgt. Die Entwicklungsachsen sind geplante Verkehrsverbindungen, durch die wirtschaftliche Impulse weitergeleitet werden, indem der interregionale Leistungsaustausch zwischen den umliegenden Schwerpunkten ermöglicht wird.

Die Freiräume, eingeschlossen durch ein Knotennetz von Schwerpunkten und Achsen, werden Erholungsgebiete, Regionen land- und forstwirtschaftlicher Nutzung und sonstige Freiflächen sein. Für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte werden in angemessener Zeit - Weg - Entfernung in Verdichtungs- und Entwicklungsschwerpunkten die erforderlichen außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze bereitzustellen sein.

Eine auf diese raumordnerischen Vorstellungen ausgerichtete regionale und sektorale Strukturpolitik würde den bereits dargelegten Vorteilen einer Förderung nach dem Schwerpunktprinzip entsprechen. Zur besseren Fundierung sind jedoch langfristige Vorausschätzungen erforderlich, die Auskunft geben über die regionale Bevölkerungsentwicklung, die Zahl der Arbeitsplätze und ihre Verteilung auf die Landwirtschaft, stark standortabhängige und standortunabhängige Industrie-

und Gewerbebetriebe. Um darüber hinaus die Grundzüge der zur Erreichung der langfristigen raumordnerischen Ziele erforderlichen regionalen und sektoralen Strukturpolitik in Form von räumlichen und sachlichen Prioritäten aufzeigen zu können, wurde bereits eine Gliederung des Bundesgebietes in 37 Gebietseinheiten vorgenommen. Dabei wurden nicht strukturell homogene, sondern jeweils funktionell sich ergänzende Räume (z.B. ein Verdichtungsraum (Oberzentren) und zugeordnete ländliche und zurückgebliebene Gebiete) zusammengefaßt.

Wie auch immer die gesamträumlichen Ziele aussehen mögen, so ergeben sich sowohl bei einer Fixierung als auch bei der Operationalisierung derselben folgende noch zu klärende Fragen:

- Wie kann eine Frühkoordinierung der Gemeinschaftsaufgaben und der Aufgaben nach Art. 104 a Abs. 4 GG mit der Aufstellung des raumordnerischen Zielsystems und dem Bundesraumordnungsprogramm selbst vorgenommen werden?
- Mit welchem Verbindlichkeitsgrad müssen die raumordnungspolitischen Zielsetzungen, sobald sie konkretisiert sind, bei der Spezifizierung fachpolitischer Zielsetzungen berücksichtigt werden?

Da das Bundesraumordnungsprogramm lediglich ein Koordinierungsprogramm darstellt, sollte es nach Maßgabe einer systematischen Rahmensetzung von zeitlichen, räumlichen und sachlichen Prioritäten für die Ausrichtung und Koordinierung mittelfristiger Handlungspläne richtungsweisend sein.
Dies würde bedeuten, daß beispielsweise die für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben erforderlichen Rahmenpläne Vorgaben in der Weise erhalten, daß im Bundesraumordnungsprogramm räumlich differenziert ausgewiesen wird, in welchen Entwicklungsschwerpunkten oder ländlichen Regionen mit welcher zeitlichen Priorität Infrastrukturmaßnahmen oder Industrieansiedlung im Verbund mit einer Verbesserung der Agrarstruktur durchzuführen sind.

Damit das Prinzip der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle gewährleistet ist, sollte das Bundesraumordnungsprogramm von Bundestag und Bundesrat eingehend beraten werden.

2.2 Gemeinschaftsaufgaben

Mit der Planung der Gemeinschaftsaufgaben auf der Grundlage der entsprechenden Durchführungsgesetze ist erst gerade begonnen worden.
Die Gesetze sehen vor, daß für den Zeitraum von fünf Jahren jeweils ein Rahmenplan von Bund und Ländern gemeinsam zu erstellen ist. Der Rahmenplan soll die Zielvorstellungen und geplanten Maßnahmen sowie die ihnen zugeordneten Bundes- und Landesmittel enthalten. Außerdem ist in den Gesetzen über die "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vermerkt, daß die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung zu beachten sind, und räumliche und sachliche Schwerpunkte gebildet werden sollen. Darüber hinaus besteht die Auflage, daß alle geplanten Maßnahmen mit anderen Neuordnungs- und Entwicklungsmaßnahmen abzustimmen sind (4).

Ob es gelingt, eine erfolgversprechende Integration von Agrarstruktur- und regionaler Wirtschaftsplanung über die beiden Institutionen der Gemeinschaftsaufgaben herbeizuführen, ist noch nicht eindeutig zu beantworten.

Bereits im Jahr 1968 wurde in dem von Bundesminister Höcherl vorgelegten Agrarprogramm und in den Darlegungen des Bundesministers Schiller zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik übereinstimmend festgestellt, daß eine wirkungsvolle regionale Wirtschaftsförderung und eine nachhaltige Verbesserung der Agrarstruktur nur erzielt werden können, wenn eine integrierte Strukturpolitik beider Ressorts betrieben wird. Deshalb war auch von seiten des Bundeslandwirtschaftsministers ein Kabinettausschuß für die ländlichen Räume vorgesehen, in dem

durch die Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Ressortminister eine Koordinierung nicht nur der Struktur-, sondern auch der Sozial-, Bildungs- und Finanzpolitik für die ländlichen Räume vorgenommen werden sollte. Wegen möglicher Kompetenzkollisionen wurde damals auf Betreiben des Bundesinnenministers dieser Kabinettausschuß in "Kabinettausschuß für die Durchführung des Agrarprogramms" umbenannt und somit der positive Ansatz für eine abgestimmte Strukturpolitik vereitelt.

Ein Beispiel dafür, daß bei dem ressortweisen Regierungssystem Initiativen eines Ressortministers, die bei der Verfolgung von ressortübergreifenden Aufgaben naturgemäß auch Instrumente anderer Ressorts enthalten, auf Widerstand stoßen können, geben die Vorschläge zur Koordinierung und Intensivierung der regionalen Strukturpolitik.
Die Abgrenzung der Gemeinschaftsaufgaben entsprechend der derzeitigen Ressortzuständigkeit muß als sehr bedenklich angesehen werden. Von seiten des Bundeskanzleramtes sind Initiativen ergangen, zumindest auf Bundesebene eine entsprechende Frühkoordinierung - d.h. eine sachliche, zeitliche, finanzielle und prozessuale Abstimmung zu einem Zeitpunkt herbeizuführen, in dem noch keine Verfestigung der Ressortmeinung eingetreten ist - in folgenden Bereichen in die Wege zu leiten:

- innerhalb der einzelnen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG,
- innerhalb der Bildungsplanung und Wissenschaftsförderung nach Art. 91 b GG,
- innerhalb der strukturpolitisch relevanten Aufgaben, für die Finanzhilfen im Rahmen des Art. 104 a Abs. 4 GG vorgesehen sind (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Städtebauförderungsgesetz, Wohnungsbauförderung) und
- zwischen den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG und den Aufgaben nach Art. 91 b, 104 a Abs. 4 GG sowie anderen ressortübergreifenden Querschnittsaufgaben.

Daß nicht nur formal ein Koordinierungsbedarf besteht zur Vorbereitung der Stimmabgabe des Bundes in den Planungsausschüssen, sondern auch materiell, läßt sich sehr leicht beispielhaft belegen. Einmal setzt der Erfolg einer Agrarstrukturverbesserung das Angebot industriell gewerblicher Arbeitsplätze und eine Verbesserung der Verkehrsbedienung voraus. Ebenso ist ein Ausbau der Infrastruktur ohne gleichzeitigen Ausbau eines leistungsfähigen Verkehrs- und Versorgungsnetzes wenig effizient. Die Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bedürfen der Ergänzung durch ein attraktives Angebot an Wohnungs- und Bildungseinrichtungen in zentralen Orten.

Aufgrund des Gemeinschaftsaufgabengesetzes sind alle Bundesländer unter die Koordinierungsbefugnis des gemeinsamen Planungsausschusses mit dem Bund gestellt. Während vor der Gemeinschaftsaufgabenregelung die Koordinierung zwischen Bund und Ländern bilateral erfolgte, kann mit dem Rahmenplan ein wesentlich höheres Koordinierungsniveau erreicht werden.
Als positiv zu bewerten ist, daß gemeinsame Ziele und Förderungsgrundsätze erarbeitet werden, die für alle Länder bindend sind. Dadurch dürfte mit einer höheren Effizienz bei der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen gerechnet werden.
Als ein gewisser Mangel wird sich die Tatsache erweisen, daß das in den strukturpolitischen Gemeinschaftsaufgabengesetzen vorgesehene Instrumentarium weitgehend identisch ist mit dem, welches bereits in der Vergangenheit angewandt worden ist. Hiermit besteht die Gefahr einer Fortschreibung bzw. Fortsetzung der Praxis, die in den letzten Jahren zur Lösung der anstehenden Strukturprobleme entwickelt worden ist. Durch jene Vorgaben dürften auch die Planungsausschüsse in der Aufstellung integrierter programmatischer Entwicklungspläne eingeengt sein (ZOHLNHÖFER, 4). Diese integrierten Entwicklungspläne wären unter Beachtung der räumlichen Schwerpunktbildung und unter Berücksichtigung einer antizipierten Flächen- und Arbeitskräftebilanz und des abzuschätzenden allgemeinen Entwicklungspotentials zu erarbeiten, wobei je nach den Ausgangsstrukturen und der erreichbaren Zielsetzung differenzierte Maßnahmenbündel ausgewählt werden sollten.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben ist der Planungshorizont von fünf Jahren, der der mehrjährigen Finanzplanung entspricht, zu kurz bemessen. Jedes Strukturprogramm sollte bei der langen Ausreifungszeit und der relativ langen Lebensdauer infrastruktureller Investitionen auf Planungshorizonten von mehr als zehn Jahren basieren. Auch kann eine sinnvolle Abstimmung der sektoralen und regionalen Strukturpolitik mit der Verkehrs-, Bildungs-, Raumordnungs- und Landesplanung, deren Planungshorizonte den Zeitraum von zehn Jahren bereits überschritten haben, nur vorgenommen werden, wenn der Planungszeitraum insgesamt ausgeweitet wird.

Angesichts der oben aufgezeigten kritischen Punkte der derzeitigen Konzeption der Gemeinschaftsaufgaben, wären zukünftig folgende Weiterentwicklungen zu erwägen:

- Zusammenfassung der beiden Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes",
- Einbeziehung der Regelungen nach Art. 104 a Abs. 4 GG in die strukturpolitische Gesamtkonzeption,
- Ausweitung der zeitlichen Planungsspannen,
- Erhöhung der planerisch - konzeptionellen Anforderungen, die an die Rahmenplanung zu stellen sind.

Auf der Basis dieser Änderungen könnte bei gleichzeitiger Intensivierung der Frühkoordinierung der Gemeinschaftsaufgaben und Integration durch das Bundesraumordnungsprogramm das isolierte Nebeneinander von regionaler Wirtschafts-, Agrarstruktur-, Energie-, Wohnungs-, Verkehrs- und Bildungspolitik überwunden werden.

2.3 Koordination der Strukturplanung mit der mehrjährigen Finanzplanung von Bund und Ländern

In den Gesetzen über die Gemeinschaftsaufgaben ist festgelegt, daß bei der Aufstellung der Rahmenpläne die Finanzplanungen des Bundes und der Länder zu berücksichtigen sind. Demzufolge sind die Planungen für die Gemeinschaftsaufgaben und die Aufgaben nach Art. 91 b und 104 a Abs. 4 GG in engem Zusammenhang mit der Finanzplanung zu sehen. Um der Gefahr vorzubeugen, daß die Planung im mittelfristigen Bereich nicht lediglich in einer jährlichen Fortschreibung bisher geplanter Vorhaben für ein weiteres Jahr und damit einer Fortschreibung bisheriger Ausgaben- und Aufgabenstruktur bestehen, muß die mittelfristige Planung sich an Daten aus der längerfristigen Planung orientieren. Auch hier zeigt sich, daß der Planungshorizont von fünf Jahren nicht den Anforderungen an eine gestaltende Strukturplanung entspricht.

Dadurch daß die mittelfristige Finanzplanung sich bislang lediglich in einer Fortschreibung des Jahresbudgets erschöpft und nicht durch eine Aufgabenplanung untermauert ist, hat sie den Charakter eines vergangenheitsbezogenen Planungsansatzes. Basiert jedoch die Finanzplanung auf einer mittel- oder langfristigen Aufgabenplanung, so kann
- das gesellschaftspolitische Gewicht der einzelnen Aufgaben deutlich gemacht werden,
- können Anhaltspunkte über mögliche Prioritäten oder Posterioritäten gewonnen werden und
- eine unreflektierte Fortschreibung von Vorhaben vermieden werden.

Erst die Definition von Programmen und die Vorlage von konkretisierten Fachplanungen, wobei möglichst Alternativpläne erarbeitet werden sollten, ermöglicht dem Kabinett eine Überprüfung der geplanten staatlichen Aufgaben hinsichtlich der Konsistenz mit dem Gesamtregierungsprogramm. Durch eine Orientierung der Finanzplanung an einer längerfristigen Programmplanung kann die bisherige fiskalisch-kameralistische Dimension der mehrjährigen bloßen Budgetierung überwunden werden.

Auch kann erst bei einer sinnvollen Verknüpfung von Aufgabenplanung und Finanzplanung der

Finanzplanungsrat die ihm nach § 5 Haushaltsgrundsätzegesetz auferlegte Aufgabe, "Annahmen für die Finanzplanungen und Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben" zu setzen, erfolgversprechend erfüllen.

Aus der Erkenntnis heraus, daß der Ressourcenrahmen nicht nur durch das verfügbare Finanzvolumen bestimmt wird, sondern auch die verfügbaren Arbeitskräfte in bestimmten Wirtschaftsbereichen (Bausektor), die für die Durchführung staatlicher Aufgaben in Anspruch genommen werden, kritische Kapazitäten darstellen, ist es unerläßlich, insbesondere bei der Planung von strukturpolitischen Programmen, die zu erwartende Beanspruchung derartiger Ressourcen in die Betrachtung mit einzubeziehen.

2.4 Durchführung der Strukturplanung

Das Bindeglied zwischen den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgaben und der Regionalplanung bilden die Landesraumordnungs- und Landesentwicklungspläne. In den einzelnen Bundesländern bestehen hinsichtlich des Inhalts, der Funktion und der rechtlichen Bindungswirkungen der Landesplanungen beträchtliche Unterschiede. Allen Landesplanungen gemeinsam ist jedoch, daß sie langfristig und überregional angelegt sind und damit mehr die Funktion von Rahmenplänen besitzen. Somit unterscheiden sie sich von den Regionalplanungen, die räumlich und instrumental spezifizierte mittel- und kurzfristige Handlungsprogramme darstellen. Entsprechend den voneinander abweichenden Regelungen der einzelnen Landesplanungsgesetze fungieren neben den Landkreisen und den kreisfreien Städten sogenannte Planungsgemeinschaften oder Planungsverbände als Träger der Regionalplanung. Hinsichtlich der Organisationsform und des Aufgabenspektrums der Regionalplanung bestehen von Land zu Land beträchtliche Differenzierungen. Auch sind in der jüngsten Vergangenheit in einigen Ländern Neuregelungen vorgenommen worden, die aber nicht zu einer Vereinheitlichung der institutionellen Voraussetzungen hinführen.

In Baden-Württemberg sollen die bisher bestehenden 20 Planungsgemeinschaften, die auf freiwilliger Basis entstanden waren, und denen ein Mitwirkungsrecht an der Landesplanung eingeräumt worden war, in 12 öffentlich-rechtlich gebildete Regionalverbände umorganisiert werden. In Schleswig-Holstein wurde im März dieses Jahres durch die Verabschiedung zweier neuer Gesetze, die das Landesplanungsrecht neu regeln, auch die Regionalplanung auf eine neue institutionelle Basis gestellt. Danach werden künftig die Kreise für einen Zeitraum von fünf Jahren Kreisentwicklungspläne aufzustellen haben, die als projektorientierte Durchführungspläne zur Realisierung der langfristigen Zielsetzungen der Landesplanungen dienen sollen. Im Land Hessen sind die Landkreise und kreisfreien Städte auch unmittelbar kraft Gesetz Planungsträger. Die Landkreise sind jedoch immer Mitglied der Planungsgemeinschaften und Planungsverbände, denen auch sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören. In Nordrhein-Westfalen gibt es insgesamt drei Landesplanungsgemeinschaften, denen wiederum Sonderplanungsausschüsse angehören. Neben der gesetzlich festgelegten Mitgliedschaft (Landschaftsverbände, kreisfreie Städte, Landkreise) sind in Nordrhein-Westfalen freiwillige Mitglieder kraft Antrages zugelassen. Zu diesen freiwilligen Mitgliedern zählen die Landwirtschafts-, Industrie-, Handwerks- und Handelskammern, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Verbände der Industrie, des Wohnungswesens etc.

Angesichts der verwirrenden Vielfalt verschiedener Organisationsformen der Regionalplanung wäre es dringend erforderlich, der Frage nachzugehen, wie die Regionalplanung institutionell und organisatorisch nach einem Leitmodell geregelt werden könnte, damit den Erfordernissen einer integrierten und partizipatorischen Regionalplanung am besten Rechnung getragen werden kann. In eine derartige Untersuchung wären die zum Teil noch ungeklärten Fragen über die Aufgabenabgrenzung miteinzubeziehen. Dabei ist insbesondere zu denken an die Abgrenzung der Regionalplanung gegenüber der Planungstätigkeit auf komunaler Ebene einerseits und gegenüber der überörtlichen Fach- und Rahmenplanung andererseits.

Als sehr nachteilig bei der Regionalplanung hat sich die Unzulänglichkeit der heutigen Verwaltungsstruktur herausgestellt. Die derzeitige Größe vieler Gemeinden, der Landkreise und auch der Behörden der staatlichen Mittelinstanz entspricht nicht den Anforderungen an eine effiziente Verwaltungsstruktur, die auch die differenzierten und komplizierten Aufgaben der Regionalplanung wahrnehmen muß.
Für eine institutionelle Reorganisation der Regionalplanung sind zwei Leitmodelle denkbar. Entweder die Regionalplanung wird als organisatorische und institutionelle Einheit vollkommen in das Verwaltungssystem eingeordnet, oder sie wird als eigenständige Institution aus dem Verwaltungssystem ausgegliedert. Würde dem zuletzt genannten Lösungsvorschlag gefolgt, so wären die Entwicklungsplanungs- und Entwicklungsförderungsaufgaben an in jedem Land neu zu gründende Aufbaugesellschaften zu delegieren, die dann die Auftragsausführung im Rahmen von Landes- und ggf. von Bundesbestimmungen wahrnehmen.

Spezielle Fragen, wie z.B., welcher Rechtsform der Vorzug einzuräumen ist, wie die Entscheidungsgremien zusammengesetzt sein sollten, oder aber auch wie eine sinnvolle Abgrenzung zwischen Auftrags- und Eigenaufgaben vorzunehmen ist, bedürfen noch gründlicher Untersuchungen.

Für eine derartige Reorganisation der Regionalplanung spricht die Beobachtung, daß sich ähnliche Entwicklungseinrichtungen in der Vergangenheit bewährt haben. Auch dürfte die beträchtliche Koordinationsleistung wesentlich effizienter von solchen Aufbaugesellschaften erbracht werden, denen für bestimmte Regionen in weitgehend eigener Zuständigkeit die integrale Planung und Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Agrar-, Wirtschafts- und Infrastruktur sowie der Bildungseinrichtungen und Wohnverhältnisse obliegt.
Darüber hinaus könnte durch die somit ermöglichte "ganzheitliche" Realisierung regionaler Entwicklungspläne die schon oft beklagte isolierte Objektfinanzierung von Einzelmaßnahmen durch eine regionale Projektfinanzierung ohne strenge Fachbezogenheit substituiert werden.

Die Ausführungen, in denen nur schlaglichtartig die aktuellsten institutionellen Fragen und Probleme der Strukturpolitik vorgebracht werden konnten, dürfte deutlich gemacht haben, daß die institutionellen Voraussetzungen für eine effiziente Strukturpolitik noch weithin fehlen. Die Einführung von längerfristigen Rahmenplänen, die horizontale und vertikale Koordination strukturpolitisch relevanter Maßnahmen sowie die Untermauerung der mittelfristigen Finanzplanung durch mittel- und kurzfristige Handlungsprogramme befindet sich noch in den Anfängen.

Auch sind noch weitere Klärungsprozesse über Inhalt, Funktion und Verbindlichkeitsgrad der verschiedensten Programme und Entwicklungspläne in Abhängigkeit von ihrer Fristigkeit und ihrem räumlichen Bezugsrahmen herbeizuführen.

Neu zu überdenken sind ebenfalls Art und Umfang der Mitwirkung von betroffenen Gruppen und deren Interessenvertretungen bei der Planung und Durchführung strukturpolitischer Maßnahmen.

Literatur

1 BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG: Empfehlungen, Bonn 1969, S. 12 - Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik, Vorschläge des Bundesministers für Wirtschaft, BMWi-Texte, Bonn, 26. September 1968, S. 20.

2 BIELENBERG, W.: Zur politischen Koordinierung und zur Entwicklungsplanung in der Raumordnung und im Städtebau. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 611 - 633.

3 DIETRICHS, B.: Aktive oder passive Sanierung? Mitteilungen des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft IV, 1965.

4 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes": vom 3.9.1969, BGBL I. S. 1573 ff. und Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969, BGBL I., S. 1861 ff.

5 JOCHIMSEN, R.: Planung im staatlichen Bereich. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 113 (1971) S. 1236 - 1244.

6 JOCHIMSEN, R.: Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe für Bund und Länder. In: Regionale Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 54, Hannover 1967, S. 9 - 33.

7 JOCHIMSEN, R. und TREUNER, P.: Zentrale Orte in ländlichen Räumen. In: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 58, S. 8, Bad Godesberg 1967.

8 Raumordnungsbericht 1970 der Bundesregierung: Drucksache VI/1340 des Deutschen Bundestages.

9 SCHMITT, G.: Von der Agrarstrukturpolitik zur Politik der integralen Landentwicklung. Sonderbeilage Innere Kolonisation, Heft 7 (1968), sowie die dort angegebene Literatur.

10 SCHMITT, G. und BECKER, K.: Die Probleme traditioneller Landentwicklungspolitik - gezeigt am Beispiel des "Programm Nord". In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 54, Berlin 1970, S. 223 - 236, sowie die dort angegebene Literatur.

11 TREUNER, P.: Rahmenplanung ohne Konzept. In: Wirtschaftswoche, Nr. 4 (1971), S. 34 - 36.

12 TREUNER, P.: Räumliche Aspekte des sektoralen Strukturwandels, Forschungsbericht erstellt im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft, S. 6, Kiel 1970.

13 "Zielsystem für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland": Empfehlungsentwurf des Beirats für Raumordnung, Bonn 1970.

14 ZOHLNHÖFER, W.: Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD. In: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F. Bd. 54, S. 681 - 712, Berlin 1970.