

Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Raumordnung - Aufgabe der Finanzplanung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Thiel, Eberhard (1967) : Raumordnung - Aufgabe der Finanzplanung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 47, Iss. 12, pp. 636-640

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133792>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Raumordnung — Aufgabe der Finanzplanung

Dr. Eberhard Thiel, Hamburg

Das Jahr 1967 ist sicherlich ein Jahr der bedeutungsvollen finanzpolitischen Entscheidungen gewesen. Denn einmal veranlaßte die unbefriedigende gesamtwirtschaftliche Situation den Staat, in einem über das bisher in der Bundesrepublik gewohnte Maß hinausgehenden Engagement konjunkturpolitische Maßnahmen zu ergreifen; zum anderen realisierten der Bund und einige Länder den schon lange fälligen Entschluß, ihre Vorstellungen über die Ausgaben und Einnahmen in einer über das einzelne Etatjahr hinausgehenden mittelfristigen Finanzplanung der Öffentlichkeit vorzulegen. Wenn auch zwischen diesen Planungen und ihrer späteren effektiven Durchführung noch die entscheidenden Beschlüßfassungen der Parlamente stehen, läßt sich doch das voraussichtliche Niveau staatlicher Aktivität in den nächsten Jahren in Umrissen erkennen.

MITTELFRISTIGE FINANZPLANUNG UND VERKEHRSPLAN

Nicht nur die Höhe, sondern auch die Struktur ist in etwa sichtbar gemacht worden. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang das vom Bundesministerium für Verkehr veröffentlichte verkehrspolitische Gesamtkonzept. Damit sollen sowohl die so sehr drängenden mehr betriebswirtschaftlichen Fragen der Verkehrsträger einer Lösung zugeführt, als auch den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen verstärkt Rechnung getragen werden. Genau wie die umfassende Finanzplanung kommt diese Ausarbeitung einem lange gehegten Wunsch aller beteiligten Wirtschaftssektoren entgegen, wenn auch hier Einzelheiten noch längere Zeit zu diskutieren sein werden. Unter einigen grundsätzlichen Aspekten ist diese positiv zu beurteilende Information der Öffentlichkeit aber auch kritisch zu bewerten — speziell im Hinblick auf die künftige räumliche Ordnung der Volkswirtschaft.

Die in den letzten Jahren erkennbaren Tendenzen in der räumlichen Verteilung der wirtschaftlichen Tätigkeit lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹⁾ Wenn man auf die Gemarkungsgrenzen abstellt, ist die Bevölkerung der Großstädte kaum noch gestiegen. Die Randgemeinden dieser Städte nahmen viele Abwanderer auf, während die sich abzeichnende Abnahme der Großstadtbevölkerung zu einem gewissen Teil durch den Zustrom von ausländischen Arbeitskräften vermindert wurde. Im Umland der Großstädte war die Bevölkerungszunahme am größten und führte zu einer Ausdehnung der Ballungsge-

biete. Während die Bevölkerung der Kleinstädte zunahm, waren in den Dörfern starke Abwanderungen zu verzeichnen. Insgesamt haben die ländlichen Gebiete jedoch bis auf wenige Kreise positive Zuwachsraten der Bevölkerungsentwicklung aufzuweisen, ohne dabei die hohen Werte der Verdichtungsgebiete zu erreichen.

Die Betrachtung der Wirtschaftsstruktur zeigt, daß in den Zentren der Verdichtungsgebiete neben der Industrie der Dienstleistungsbereich hohe Anteile aufweist, während in den Randzonen der Ballungsgebiete die industrielle Entwicklung bei weitem das Übergewicht hat.²⁾ Neben den Wanderungsbewegungen sind diese Tendenzen von starken Pendlerbewegungen begleitet, die die Diskrepanz zwischen zunehmender wirtschaftlicher Bedeutung der Ballungszentren und relativer Abnahme der dortigen Wohnbevölkerung ausgleichen.

Auf die Einzelheiten oder die spezifischen Gründe dieser Entwicklungen soll nicht weiter eingegangen werden. Vielmehr muß die Frage gestellt werden, wie diese veränderte räumliche Anordnung der Produktionsfaktoren und ihre Kombination gesamtwirtschaftlich zu beurteilen sind. Käme eine solche Prüfung zu einem positiven Resultat, dann würde das bedeuten, daß eine aktive Raumordnungspolitik gar nicht betrieben werden müßte, daß sie sich vielmehr auf die Bewahrung der bisherigen Entwicklung zu beschränken hätte. Wenn diese Tendenzen dagegen als für die Volkswirtschaft negativ zu bezeichnen wären, dann müßten die Faktoren, die die räumliche Ordnung beeinflussen, durch eine entsprechende Politik verändert werden.

Eine solche Beurteilung setzt jedoch das Vorhandensein einer Reihe von konstituierenden Elementen voraus. Es müßten explizit formulierte Zielvorstellungen vorhanden sein, die eine Erarbeitung exakter Maßstäbe für eine Beurteilung existierender räumlicher Ordnungen oder künftiger Raumordnungen ermöglichen. Außerdem müßte man jene Faktoren ermitteln, die auf die räumliche Verteilung einwirken und Vorstellungen darüber entwickeln, in welchem Umfang und in welcher Richtung Änderungen ihres Gewichts wirken würden.

Eine Beurteilung der räumlichen Ordnung setzt demnach zunächst die Kenntnis einer wünschenswerten oder einer optimalen Raumordnung voraus. Ohne einen solchen Maßstab scheint ein Urteil nicht möglich zu sein. Es ist also zu fragen, welche Ziele die maßgebenden politischen Willensträger und die Exe-

¹⁾ Regionale Bevölkerungsentwicklung seit 1961. In: Wirtschaft und Statistik, Stuttgart 1966, H. 6, S. 375 ff.

²⁾ Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache V/1155, Bonn 1966, S. 30.

kutive in bezug auf die räumliche Verteilung ökonomischer Aktivitäten verfolgen.

ZIELKONZEPTIONEN IN DER RAUMPLANUNG

Obgleich ein lediglich unter ökonomischen Gesichtspunkten konzipiertes Optimum nur ein erster Anhaltspunkt für politische Zielsetzungen sein könnte, soll hierauf ganz kurz eingegangen werden. Unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten könnte die Ordnung als optimal angesehen werden, bei der die Produktionsfaktoren so verteilt sind, daß sie ihre höchste Produktivität entfalten können und so das Brutto-sozialprodukt maximieren. Zwar hat die raumwirtschaftliche Theorie im Rahmen der volkswirtschaftlichen Disziplinen eine Reihe von Modellen entwickelt, die dieser Bedingung genügen, aber die Einführung der Fülle notwendiger realistischer Prämissen in diese Modelle ist nur in Ansätzen verwirklicht. Das bedeutet, daß wegen der Komplexität der funktionalen und kausalen Zusammenhänge die Erarbeitung eines für politische Maßnahmen brauchbaren Konzepts aufgrund der Erkenntnisse der Theorie kaum zu erwarten sein dürfte. Dieses Schicksal teilt die Raumwirtschaftstheorie mit anderen Bereichen der Ökonomie, die sich nicht nur mit einfachen Relationen begnügen können, wenn sie die Basis einer wirksamen Politik sein sollen. Sicherlich schließt das nicht aus, daß für einzelne Maßnahmen der Raumordnungspolitik aufgrund der theoretischen Erforschung der Zusammenhänge eine Reihe von Hinweisen gewonnen werden können. Hier interessiert aber gerade die Herausarbeitung gesamtwirtschaftlicher Leitbilder, zu denen die Theorie wohl doch nur Marginalien beisteuern kann.

Erschwert wird die Lösung des Problems noch dadurch, daß letztlich nicht nur allgemeine gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen zu berücksichtigen sind, die evtl. sogar noch zur Quantifizierung führen könnten, sondern daß die Vielzahl spezieller sozial-, industrie-, gesundheits-, agrarpolitischer Bedingungen und auch der Landschaftsschutz im weitesten Sinne in einer solchen Zielkonzeption unterzubringen wären.

Die Entwicklung eines raumwirtschaftlichen Leitbildes oder Idealzustandes scheint somit nicht leicht zu sein, wenn ein solches Unterfangen nicht gar zum Scheitern verurteilt ist. Die in den ersten beiden Paragraphen des Raumordnungsgesetzes 1965 aufgezählten Merkmale eines derartigen Leitbildes gehen denn auch nicht über sehr allgemeine Forderungen hinaus, die für konkrete Maßnahmen kaum zu verwenden sind. Die Ermöglichung der „freien Entfaltung der Persönlichkeit“ und die Schaffung einer räumlichen Struktur mit „gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen und ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen“ können nur als oberste Ziele angesehen werden. Die dafür relevanten Maßstäbe und quantifizierbaren Unterziele sind jedoch

nur schwer zu erkennen. Die weiterhin abgeleiteten Forderungen nach Förderung der zurückgebliebenen Gebiete und nach Verbesserung der Struktur in überlasteten Verdichtungsräumen sind zwar allgemein verständlich, sie scheinen auch sinnvoll zu sein, sind jedoch für die politische Praxis zu abstrakt.³⁾ Für die hier interessierende Frage nach einem Maßstab für die Beurteilung der anzustrebenden Ordnung im Vergleich zu der effektiv bestehenden räumlichen Verteilung lassen sich hieraus keine konkreten Aussagen gewinnen.

PARTIAL- ODER TOTALLÖSUNGEN

Weder von der Raumwirtschaftstheorie noch von politischen Leitsätzen her läßt sich somit ein exakter Hinweis darüber ableiten, ob eine Änderung der effektiven Raumstruktur in der BRD tatsächlich zu besseren Ergebnissen als bisher führen würde.⁴⁾ Da nun Raumordnungspolitik effektiv auch ohne konkrete Leitbilder betrieben wird, ist zu fragen, ob solche notwendigerweise partial orientierten Maßnahmen überhaupt von einiger Effizienz sein können. Dahinter steht die generelle Frage, ob punktuell ansetzende Einzelmaßnahmen zu Verbesserungen der Raumstruktur führen können, denen nicht gleichzeitig gesamtwirtschaftlich gleich oder ähnlich große Verluste gegenüberstehen. Es kann nicht bestritten werden, daß z. B. die Förderung von ausgesprochenen Notstandsgebieten, in denen vorher kaum von einer gleichen oder auch nur gleichartigen Versorgung mit Grunddienstleistungen der öffentlichen Hand und damit meistens auch nicht von einer ausreichenden privatwirtschaftlichen Aktivität gesprochen werden konnte, auch gesamtwirtschaftliche Vorteile erbringen kann. Die Erhöhung der Aktivitäten im Zonenrandgebiet, die Hilfe für Berlin und die Umgestaltung des Ruhrgebietes sind Beispiele, bei denen eine Partialbetrachtung der raumordnungspolitischen Maßnahmen wegen ihres Umfangs, wegen ihrer Komplexität und wegen ihrer Rückwirkungen auf andere Gebiete kaum ausreichen dürfte. Mag auch eine Reihe von politischen Gründen vorbehaltlos für eine intensive Förderung dieser Gebiete sprechen, so muß man sich doch über die ökonomischen Vorgänge Klarheit verschaffen — und sei es nur, um die Hilfsmaßnahmen zweckmäßiger zu gestalten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß eine Vielzahl von finanziellen Hilfen und Vergünstigungen zugunsten bestimmter Regionen gewährt wird, wobei weniger die Raumordnung, sondern eher die bestehende Branchenstruktur im Mittelpunkt der Maßnahmen steht.

Da eine Idealordnung wegen dieser Schwierigkeiten wohl nicht einfach zu fixieren ist, bietet sich diese

³⁾ H. Zimmermann: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1966, S. 235 ff.

⁴⁾ E. v. Böventer auf einer Tagung des Instituts für Städtebau und Raumordnung, Stuttgart, 1967.

mehr oder weniger positive Haltung für ein „problemorientiertes“ Denken an⁵⁾, das die Anwendung der vorhandenen Mittel und Instrumente zur Lösung von Einzelproblemen beinhaltet, ohne ein Leitbild der Raumordnung zu entwerfen.

Eine solche Lösung ist sicherlich in vielen Fällen politisch der einzig gangbare Weg, besonders wenn man an die föderalistische Struktur der BRD denkt. Das bedeutet jedoch nicht, daß damit eine befriedigende Lösung des gesamtwirtschaftlich relevanten Problems der Raumordnung gefunden wäre. Das Nebeneinander der diversen Planungsträger, die in vielen Fällen auch letzte Entscheidungen treffen können, trägt in sich die Gefahr von Fehlentscheidungen, sowohl struktureller wie auch temporärer Natur. Die noch immer bestehende Autonomie bringt die Gefahr von nicht koordinierten und sogar von widersprüchlichen Entscheidungen in der Raumordnungspolitik mit sich. Der Mangel an umfassender Information und das vorherrschende Eigeninteresse lassen vorhandene Chancen zur Beseitigung von Fehlentscheidungen oftmals ungenutzt. Dieses Verhalten kann jedoch nicht nur anderenorts getroffene raumordnungspolitische Entscheidungen in Umfang und Richtung hemmen oder sogar ad absurdum führen, sondern läßt auch wegen der häufig langfristigen Natur der Investitionen und ihrer Folgen Hemmnisse auf dem Weg zur Beseitigung verzerrierter raumwirtschaftlicher Strukturen entstehen, die weit in die Zukunft hineinwirken.

Diese Gefahr besteht jedoch auch bei der Formulierung langfristiger Idealmodelle. Somit stellt sich die Frage, ob keine Zwischenlösungen möglich sind. Die generelle Spannung zwischen langfristiger Festlegung von Faktoren, die die räumliche Ordnung beeinflussen, und dem Bedürfnis, diese Faktoren kurzfristig aufgrund von technischen Neuerungen oder durch die Einführung neuer gesellschaftspolitischer Ziele zu verändern, wird nicht zu lösen sein. Es ist aber zu fragen, ob diese technischen Neuerungen und ob die Variationen gesellschaftspolitischer Ziele tatsächlich so kurzfristig eintreten, oder ob sich eine längerfristige Fixierung nicht doch anbieten würde.

Für einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren scheint es fraglich zu sein, daß Aufwendungen für die Raumordnung aus diesen Gründen zu Fehlinvestitionen werden müssen, wenn einige Bedingungen erfüllt werden. Zumindest dürfte diese Fehlerquelle dann geringer sein als das unkoordinierte pragmatische Vorgehen diverser Planungsträger in gerade augenfällig werdenden und sich gerade anbietenden Bereichen der Raumordnungspolitik.

Zunächst müssen konkrete Einzelziele für bestimmte Gebiete und Projekte fixiert werden, die mit den gesamtwirtschaftlichen Bedingungen und den gesellschaftspolitischen Zielen in möglichst geringem Wider-

spruch stehen. Diese Bedingungen und Ziele dürfen nicht mit einem zu erreichenden statisch konzipierten Leitbild verwechselt werden. Sie haben sich dynamisch den Wachstumszielen der Planungsträger anzupassen, wobei sozialpolitische und sonstige Ziele gebührend zu beachten sind.

ELEMENTE EINER RATIONALEN RAUMPLANUNG

Bei der notwendigen Koordinierung dieser Einzelziele müssen sich untergeordnete Körperschaften Weisungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gefallen lassen, die evtl. auch durch die spezifische Lage der BRD in Europa bestimmt sind. Wenn auch der Gesamtrahmen noch so locker ist — und aus Gründen der partiellen Dynamik darf er nicht zu starr konzipiert sein —, so ist eine Zusammenfassung der Planungskapazität nicht zu umgehen, wenn volkswirtschaftliche Verluste vermieden werden sollen.

Als dritte Bedingung ist zu fordern, daß die Planungsträger bereit sind, mittel- bis langfristige Konzepte zu entwerfen, die kurzfristigen Intentionen nicht geopfert werden dürfen. Selbstverständlich müssen Korrekturen in Einzelheiten möglich sein. Sie dürfen aber nicht zur volkswirtschaftlichen Entwertung größerer Investitionen innerhalb kürzester Frist führen. Das Instrument der cost-benefit-Analysen kann hier als Entscheidungshilfe die Transparenz erhöhen. Dabei dürfen die Verluste, die durch Stilllegung noch nicht ausgenutzter Investitionen entstehen, nicht unberücksichtigt bleiben.

Schließlich muß der Einsatz der bei der öffentlichen Hand verfügbaren Instrumente rationell erfolgen. Dazu sind noch einige Voraussetzungen zu erfüllen, die in der BRD bisher nur in geringfügigem und nicht ausreichendem Maße bestehen. Es gibt zwar eine Reihe von Analysen über die raumwirtschaftlichen Auswirkungen bestimmter staatlicher Aktivitäten; über das Ausmaß aller staatlichen Ausgaben und Einnahmen in der BRD in Höhe von 160 Mrd. DM im Jahre 1967, in Beziehung zur räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren, gibt es aber kaum Untersuchungen.

Es wäre nicht richtig, wenn nur jene Ausgaben und Einnahmen hierbei berücksichtigt würden, die mit dem Etikett Raumordnung versehen sind. Denn ebenso wie jede staatliche Einnahme und Ausgabe sich jeweils belastend oder begünstigend für einzelne Wirtschaftssubjekte auswirkt, so haben die staatlichen Aktivitäten auch räumlich fixierte Adressaten, die allerdings in der Regel den Budgets nicht zu entnehmen sind. Ob durch diese räumliche Streuung der Ausgaben und Einnahmen überhaupt eine raumwirtschaftlich relevante Reaktion der Wirtschaftssubjekte hervorgerufen wird und in welcher Richtung und Stärke sie sich auswirken kann, läßt sich erst klären,

⁵⁾ H. Zimmernann: Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik des Bundes, a.a.O., S. 244.

wenn diese regionale Streuung der Staatstätigkeit transparent gemacht wird.

RAUMWIRTSCHAFTLICHE ANALYSEN DER STAATSTÄTIGKEIT

Unter dem Aspekt der räumlichen Streuung und Wirksamkeit muß die staatliche Aktivität unter mehreren Gesichtspunkten analysiert werden. Auf der Einnahmeseite wäre bei den Steuern zunächst zu ermitteln, wo die kassenmäßigen Entzugseffekte hervorgerufen werden und wie sich später die endgültige Belastung der einzelnen Wirtschaftssubjekte auf die Region verteilt. Beide Aspekte werden nicht übereinstimmen, da die Überwälzung mit Sicherheit nicht regional beschränkt bleibt und weil der Wohnsitz der Produktionsfaktoren nicht mit dem Ort, an dem die primäre Belastung erfolgte, übereinzustimmen braucht. Sicherlich ist die Verfolgung der räumlichen Streuung der Überwälzungsvorgänge kaum möglich. Aber auch bei gelungener Überwälzung wäre schon die Kenntnis der primären Belastung in ihrer räumlichen Struktur von hohem Wert. Nicht so wesentlich wäre es, bei den Anleihen zwischen der rein kassenmäßigen Placierung und den endgültigen regionalen Streuungen zu unterscheiden, da die Kapitalmärkte regional eng miteinander verbunden sind.

Viel komplizierter dagegen zeigt sich das Problem bei der Analyse der Ausgaben. Hier könnte zunächst einmal an die kassenmäßige Belastung gedacht werden. Hiermit wäre erfaßt, in welcher Höhe und in welcher Struktur die einzelnen öffentlichen Wirtschaftssubjekte Ausgaben getätigt haben. Ein zweites Konzept ergibt sich bei der Analyse, welchen Wirtschaftssubjekten in den einzelnen Regionen diese kassenmäßigen Ausgaben der öffentlichen Hand zugeflossen sind. Eine solche Betrachtung wäre nicht nur für die Bundesausgaben erforderlich, sondern auch für die Länder und Gemeinden. Denn die Ausgaben der einzelnen Gebietskörperschaften fließen sicherlich nicht nur an Wirtschaftssubjekte der eigenen Region, sondern dürften mehr oder weniger über das gesamte Bundesgebiet gestreut sein. Somit lassen sich erhebliche Unterschiede zu den Resultaten des ersten Konzepts vermuten. Gerade unter raumwirtschaftlichen Aspekten wäre aber noch eine dritte Analyse von erhöhter Bedeutung. Da nicht zu erwarten ist, daß die Zahlungen an Unternehmungen oder an sonstige Wirtschaftssubjekte dort verbleiben, wo sie vom Staat placiert worden sind, sondern daß z. B. größere Unternehmungen unterschiedliche Betriebe und damit regional weit gestreut Produktionsfaktoren mit der Realisierung der staatlichen Aufträge betreiben, wäre auch eine Analyse des endgültigen Geldzuflusses bei den einzelnen Produktionsfaktoren zu fordern.

Neben diesen getrennten Analysen der regionalen Streuung der Ausgaben und Einnahmen wäre außer-

dem eine zusammengefaßte Rechnung zu erstellen. Aus dieser Aufstellung müßte hervorgehen, wie die Nettobelastung oder Nettobegünstigung der einzelnen Wirtschaftssubjekte regional gestreut ist. Das bedeutet, daß die regionale Verteilung der Ausgaben und Einnahmen in möglichst kleinräumigen Aggregaten zu saldieren ist, damit die Verhaltensweisen und damit das raumwirtschaftliche Reagieren der einzelnen Wirtschaftssubjekte leichter erfaßt werden könnten. Die Geldströme des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs erschweren diese Analyse noch erheblich, müssen aber in die Betrachtung einbezogen werden.

Eine fünfte Analyse hätte aufzuzeigen, welcher Region die öffentliche Leistung schließlich zugute gekommen ist⁶⁾. Denn wenn auch Gebietskörperschaft A die Ausgaben getätigt hat, und wenn sie auch an Unternehmungen in A geflossen sind und letztlich den Faktoren in B als Einkommen ausgezahlt wurden und somit einen bestimmten monetären Nettoeffekt in beiden Regionen bewirkt haben, so bleibt doch zu fragen, wohin die reale Leistung geflossen ist, welcher Region sie letzten Endes zugute gekommen ist.

Da Analysen dieser Art nur mit größerem Aufwand zu erstellen sind, liegen sie für die BRD kaum vor. Am Beispiel einiger Ausgabearten des Verteidigungsetats sind jedoch kürzlich einige Erkenntnisse in der hier angedeuteten Art demonstriert worden⁷⁾. Für das Jahr 1960 ergab sich dabei z. B., daß weniger das Ruhrgebiet als vielmehr Bayern der Hauptadressat dieser Ausgaben war und daß unter Zugrundelegung spezifischer Relationen für Süddeutschland überhaupt die Aufträge von größerer Relevanz waren. Es zeigte sich auch, daß die bessergestellten Gebiete mehr als die weniger entwickelten Regionen in der BRD von diesen Aufträgen profitierten. Wenn diese Resultate auch unter den vor einigen Jahren speziellen Konjunktur- und Wachstumsbedingungen ermittelt wurden, so zeigen sie doch, daß diese staatlichen Ausgabeplacierungen von eminenter raumwirtschaftlicher Bedeutung sind und daß eine Raumordnungspolitik ohne ihre Kenntnis irrational sein muß.

Diese Analysen würden die Höhe der staatlichen Einnahmen und Ausgaben in ihrer regionalen Streuung anzeigen und wären auch dann schon von hohem Informationswert, wenn sie nur die primären Effekte der monetären Umverteilungen angeben würden. Daraus werden sich aber auch Schlußfolgerungen über die Struktur der von der öffentlichen Hand erbrachten realen Leistungen ziehen lassen. Damit ließe sich leicht ermitteln, in welcher regionalen Verteilung z. B. die Aufwendungen für Bildung, Verkehr und Gesundheit effektiv angefallen sind. Diese Erkennt-

6) K. L i t t m a n n : Finanzpolitik, räumliche Gleichgewichte und Optima. In: Kommunale Finanzen und Finanzausgleich (Herausgeber: H. Timm, H. Jecht), Berlin 1964, S. 61 ff.

7) H. Z i m m e r m a n n / H. D. K l i n g e m a n n : Der Einfluß der Verteidigungskäufe auf die Regionalstruktur in der BRD. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1967, S. 49 ff.

nisse über monetäre und reale Effekte würden somit nicht nur für die Infrastrukturbetrachtungen, sondern auch für die Analyse der regionalen Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung relevant sein.

Mögen die raumwirtschaftlichen Zielvorstellungen auch noch so unartikuliert sein und sich evtl. weniger quantitativ als qualitativ in den Planungen niedergeschlagen haben, hier bestünde die Möglichkeit, sie mit der Realität zu konfrontieren. Die Finanzausgleichsmaßnahmen verschleiern zum Teil die Relation zwischen Belastung und Leistungsabgabe. Durch eine entsprechende Aufbereitung des Zahlenmaterials sollten diese Unklarheiten im Interesse einer rationalen Raumordnungspolitik beseitigt werden können, obgleich sicherlich die technischen Schwierigkeiten dabei nicht unterschätzt werden dürfen. Eine solche Konfrontation der effektiven Entwicklung mit der konzipierten Prioritätenskala wäre denn auch die eigentliche Basis für weiterführende Planungen und besonders für die sich als notwendig erweisenden Zielkorrekturen. Nicht selten wird dabei auch die Erkenntnis gefördert werden über sich ausschließende Ziele, über Maßnahmen, die sich in ihrer Wirkung hemmen oder sogar aufheben, und über die Wirkungen unkoordinierten Verhaltens verschiedener Planungsträger.

Die Chance, von dieser Analyse der bisherigen Entwicklung Erkenntnisse in die Zukunft zu transferieren, sollte unter den eingangs genannten aktuellen Bedingungen genutzt werden. Die mittelfristigen Planungen der staatlichen Aktivitäten wären ein Ansatz, die Raumordnungspolitik insgesamt einzubeziehen. Der konzipierte Verkehrsplan enthält in hohem Maße raumordnungspolitische Elemente, die aber im Gesamtplan des Finanzgebarens auch unter raumwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu integrieren wären. Denn wie aus den obigen Hinweisen zu entnehmen war, sind nicht nur die als raumordnungspolitische Maßnahmen konzipierten Pläne raumwirksam.

REGIONALE DIFFERENZIERUNG DER FINANZPLANUNGEN

Diese Überlegungen führen konsequent zu einer mittelfristigen Finanzplanung aller Gebietskörperschaften, die eine regionale Untergliederung ihrer Einnahmen und Ausgaben — nach welchem Konzept und in welcher Ausführlichkeit auch immer — einführen müßten. Wenn die Finanzplanungen der Gebietskörperschaften deren politische Ziele widerspiegeln sollen, dann müßte das auch für die raumwirtschaftliche Komponente gelten. Auch wenn keine Idealmodelle anvisiert werden können, zwingt die Offenlegung der regionalen Relevanz der Planungen die einzelnen Körperschaften zu einer Anpassung, wodurch die größten Widersprüche und die offensichtlichsten Fehlinvestitionen weitestgehend vermieden werden könnten.

Diese Koordinierung der staatlichen Aktivitäten kann sich nicht auf regional begrenzte Prioritätenskalen zurückziehen, diese können immer nur einen ersten Schritt bedeuten. Nötig ist dagegen eine horizontale und vertikale Verknüpfung der Prioritätenskalen, so daß letztlich das regionale Gefälle der geplanten einzelnen staatlichen Aktivitäten sichtbar wird. Dieses Gefälle muß nicht unbedingt ausgeglichen sein, sondern Differenzen sind geradezu erforderlich, wenn bisher zurückgebliebene Regionen an einen allgemeinen Standard herangeführt werden sollen oder wenn eine bewußte Differenzierung der Versorgung einzelner Regionen mit bestimmten staatlichen Leistungen erforderlich ist oder wenn aus beschäftigungs- und einkommenspolitischen Gründen eine solche Differenzierung angezeigt erscheint. Diese Zielsetzungen finden ihre letzte Berechtigung aber immer nur in einer Abstimmung der kurzfristigen Teilziele der einzelnen Gebietskörperschaften mit langfristigen Raumordnungsvorstellungen in der gesamten Volkswirtschaft. Die Prioritätenskalen werden in den Regionen weder in der Höhe noch in der Struktur der staatlichen Leistungen und Belastungen gleich sein. Es dürfte sich somit ein Prioritätengebirge mit unterschiedlicher Schichtung und mit unterschiedlichem Gewicht ergeben, das die staatlichen Ziele der Raumordnung widerspiegelt.

Die meisten raumwirtschaftlichen Probleme treten in Kombination mit Strukturproblemen in einzelnen Branchen auf. Die hier behandelte regionale Aufteilung der Finanzplanungen böte die Möglichkeit, auch hier simultan die Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

Der mögliche Einwand, daß die Aktivitäten der Gemeinden und Stadtstaaten auf ihre eigenen Regionen beschränkt blieben, wird bei einer Offenlegung der über die Gemarkungen und Grenzen hinaus wirkenden Einnahmen und Ausgaben leicht auszuräumen sein. Sicherlich sind die Gremien, die zwischen verschiedenen Planungsträgern bereits gebildet sind, ein erster Anfang für die Koordination. Ihre Arbeit bezieht sich aber meistens auf jene Ausgabeposten, die bereits jetzt eine gezielte Raumordnung anstreben. Die hier behandelte Planung sollte aber alle Aktivitäten einbeziehen. Das Beispiel der Verteidigungskäufe zeigte, daß auch viele allgemeine Ausgaben des Bundes spezifisch regionale Auswirkungen haben können.

Die Chance, die durch die mittelfristige Finanzplanung des Bundes und durch die angestrebte Abstimmung der Rechenwerke zwischen allen Gebietskörperschaften gegeben ist, sollte auch angesichts der vorgeschlagenen Einführung von Gemeinschaftsaufgaben nicht verpaßt werden, damit simultan eine der ökonomischen Potenz der gesamten Volkswirtschaft angemessene räumliche Verteilung aller Aktivitäten erreicht wird.