

Hans-Peter Gatzweiler
 Stresemannstraße 34
 52110 Troisdorf

ÜBERLEGUNGEN ZUR FORTSCHRITZUNG DER INDIKATOREN
 DES BUNDESRAUMORDNUNGSPROGRAMMS

VORBEMERKUNGEN

- (1) Kritik am "alten" Bundesraumordnungsprogramm
- (2) Zur Funktion des "neuen" Bundesraumordnungsprogramms
- (3) Zielbereiche und Zielkriterien der Raumordnung
- (4) Auswahlkriterien für die Zielindikatoren des BROP
- (5) Methodische Ansätze zur Bestimmung der Schwerpunkträume
- (6) Methodische Einzelprobleme
- (7) Zum derzeitigen Stand der Fortschreibung der Indikatoren des BROP

Vorbemerkungen

Seit der Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) durch die MKRO sind mittlerweile vier Jahre vergangen. In diesen vier Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für raumordnungspolitische Handeln erheblich verändert. Dies läßt die Bemühungen um eine baldige Fortschreibung des Programms berechtigt erscheinen. Mit der Raumordnungsprognose 1990 und deren anstehender Aktualisierung ist ein erster Ansatz für die Fortschreibung gemacht worden; mit der Neufestlegung der Schwerpunkträume auf der Basis eines fortgeschriebenen Indikatorensystems werden weitere Ansätze folgen.

Derzeit werden hierzu im Datenausschuß der MKRO erste Überlegungen angestellt (1). Auch in der BfLR, die mit der "technischen" Durchführung der Fortschreibung des Indikatorensystems betraut worden ist, sind weiterführende Überlegungen angestellt worden. Diese betreffen:

1. die künftige Funktion des BROP und seine Stellung im Planungsprozeß
2. das Indikatorensystem zur Verbesserung des Planungssystems, konkret zur Ausweisung der Schwerpunkträume;
3. die methodisch-technische Durchführung der Ausweisung von Schwerpunkträumen mittels Indikatoren.

Im folgenden wird über erste Ergebnisse berichtet.

(4)

Kritik am Indikatorensystem des "alten" Bundesraumordnungsprogramms

Die Raumordnung bewirkt keinen unmittelbaren Einfluß auf den Raumentwicklungsprozeß, sondern nur einen mittelbaren durch Koordination der raumrelevanten Fachpolitiken. Insofern ist die Bundesraumordnung im wesentlichen nur als ein Raster für das ineinandergreifende raumrelevante Fachpolitiken und deren Maßnahmen zu verstehen. Die konkreten Wirkungen und Verteilungseffekte dieser Politiken kann sie selbst von vorneherein weder steuern noch kontrollieren im Sinne einer integrierten Gesamtplanung.

Zur Erfüllung ihrer horizontalen Koordinierungsfunktion kann die Raumordnung bis heute kein anderes Mittel als das ihrer analytischen Überzeugungskraft einsetzen. Die relativ schwache analytische Überzeugungskraft der Indikatorenbasis des BRÖP erschwerte und behinderte deshalb den Vollzug des Programms durch die Fachplanungen. Die Verbesserung der Indikatorenbasis ist von daher eine der vordringlichsten Aufgaben bei der Fortschreibung des BRÖP (?).

Die schwache analytische Überzeugungskraft der Indikatoren des BRÖP beruht auf einer Reihe von methodischen Unzulänglichkeiten, z.B.:

- Die Signifikanz der Indikatoren im Sinne der Gültigkeit und Zuverlässigkeit für die zu messenden Zielbereiche ist zweifelhaft oder sogar ungenügend.
- Die Gebietseinheiten sind für viele Indikatoren zu groß. Es kommt zum einen zu Nivellierungseffekten, die Ausstattungsdefizite verdecken, und zum anderen zu einer Vernachlässigung des Problems der Erreichbarkeit, denn die Einzugsbereiche der Versorgungseinrichtungen sind nicht immer identisch mit den Gebietseinheiten.

- Der Indikatorenkatalog ist unvollständig. Es wird vor allem der Messung der Umweltqualität durch Indikatoren nicht Rechnung getragen.

- Die überwiegende Gleichgewichtung der Indikatoren ist äußerst unbefriedigend; sie ist das Ergebnis von Expertendiskussionen nach dem Prinzip der "informierten Willkür" und nicht das Produkt eines politischen Willensbildungsprozesses oder von Plausibilitätsüberlegungen.

- Statt einer Orientierung an normativen Bedarfsmaßstäben in Form von Sollwerten, erstrebt das Bundesraumordnungsprogramm lediglich eine Nivellierung auf den Bundesdurchschnitt.

- Bei der Zusammenfassung der Indikatoren werden Unterschiede in den Substitivitätsbeziehungen zwischen verschiedenen Teilbereichen nicht berücksichtigt. Denn die additive Verknüpfung aller Teilindikatoren unterstellt vollkommene Substitivität mit konstanter Grenzrate der Substitivität zwischen allen Teilbereichen.

Ein Teil dieser methodischen Schwächen kann auf die relativ unbestimmte Funktion des BRÖP zurückgeführt werden. Deshalb ist es notwendig vor der Festlegung von Indikatoren die Funktion eines künftigen BRÖP voranzustellen.

(2)

Zur Funktion des "neuen" Bundesraumordnungsprogramms

Die Fachsorts des Bundes wirken bei Entscheidungen mit, die in erheblichem Maße die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes beeinflussen. Wesentliche raumbedeutsame fachpolitische Maßnahmenbereiche sind etwa die folgenden: Die drei Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", "Hochschulbau" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", die Ausgaben nach den Fernstraßenbauprogrammen

und nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz, Maßnahmen der Städtebauförderung und Maßnahmen im sozialen Wohnungsbau. Dazu kommen noch ordnungspolitische Maßnahmen wie z.B. Wasser- und Luftreinhaltungsvorschriften, das Baurecht, das Bodenrecht.

Die Ziele der Raumordnung wurden und werden auch gegenwärtig bei der Planung und Durchführung der genannten Maßnahmen nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere mangelt es an einer wirksamen Koordinierung der Fachressorts, die unmittelbar die räumliche Entwicklung beeinflussen. Die stärker ausgeprägte vertikale Koordinierung der einzelnen raumwirksamen Maßnahmen zwischen den Fachressorts des Bundes und denen der Länder geht auf Kosten einer verbesserten Querkordinierung durch die Raumordnung. Zudem scheinen die maßnahmespezifischen vertikalen Koordinierungsnotwendigkeiten und Abstimmungen unter den Ländern tendenziell zu einer Inflation der Ansprüche zu führen (3).

Die Gründe dafür, daß koordinierte zielgerechte Aktivitäten im Hinblick auf das Ziel "Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen" bisher auf Bundesebene nur in Ansätzen programmatischer Natur vorhanden sind, wozu u.a. auch das BRGP zu zählen ist - sind in erster Linie in den fehlenden Kompetenzen der Raumordnung zu suchen. Einer Ausweitung der Kompetenzen zur Wahrnehmung der Koordinierungsfunktion steht aber auf horizontaler Ebene das Ressortprinzip entgegen. In vertikaler Sicht ist es das föderalistische Strukturprinzip. Mitentscheidend ist auch, daß eine Abstimmung mit der Finanzplanung in horizontaler und vertikaler Sicht fehlerhaft und ein koordinierender Einfluß auf raumrelevante öffentliche Ausgaben nicht möglich war und ist. Trotz eines klaren Gesetzauftrags - vgl. ROG v. 8.4.1965, § 4 - war und ist die Raumordnung allein auf das Mittel ihrer analytischen Überzeugungskraft, wenn man so will ein "Moralprinzip", angewiesen. Dieses Mittel aber war bislang bei der institutionellen Stärke der fachpolitischen Einzelinteressen fast immer zum Scheitern verurteilt.

Auf diesem Problemhintergrund erscheint ein übergeordneter, an gesamtstaatlichen Interessen orientierter Planungs- und Entscheidungsprozeß mehr denn je notwendig. Die Raumordnung muß sich als fachlich übergreifender Politikbereich und als zentrale Stelle zur Koordination der Politikbereiche verstehen, die unmittelbar die räumliche Entwicklung beeinflussen. Ihr wächst bei dem bislang nur unbefriedigend gelösten Problem der Integration raumrelevanter Politikbereiche bzw. von fachübergreifenden Langfristplanungen und mittelfristigen fachpolitischen Maßnahmenplanungen eine essentielle Funktion zu. Einerseits stellt sie bezüglich der Raumdimension den Verknüpfungspunkt der gesellschaftlichen Teilsysteme und ihrer Maßnahmenplanungen dar. Andererseits setzt sie gleichzeitig die Rahmenbedingungen für deren Entfaltung. Sie muß insofern als ein Schlüsselfaktor innerhalb eines langfristigen gesellschaftlichen Zielkonzepts angesehen werden (4).

Vorrangig sollte das Bundesraumordnungsprogramm künftig als Orientierungsrahmen für die effektive Verwendung der raumwirksamen Bundesmittel verstanden werden. Unter Entwicklungsgesichtspunkten bedürfen dabei insbesondere die großräumig bedeutsamen Maßnahmen mit regionalen Wachstumseffekten einer intensiven räumlichen Koordinierung durch ein Bundesraumordnungsprogramm. Denn gegenwärtig ist nicht ganz auszuschließen, daß insbesondere eine unzureichende räumliche Koordination die Effizienz dieser raumwirksamen fachpolitischen Maßnahmen schmälert. Wenn auch die bilateralen und gelegentlich multilateralen Bemühungen der Fachplanungen zur ad-hoc-Koordination ihrer Maßnahmen nicht gering geschätzt werden sollten, benötigt die langfristige Ausrichtung dieser Maßnahmen jedoch einen verbindlichen Orientierungsrahmen, ein Bundesraumordnungsprogramm (5).

ZIELBEREICH	ZIELKRITERIUM	INDIKATOR
Schaffung und Sicherung einer regionalen Wirtschaftsstruktur, die eine ausreichende Zahl von genügend qualifizierten und differenzialen Arbeitsplatzern bewirkt	Schaffung u. Sicherung einer regionalen Wirtschaftsstruktur, die im Vergleich zur nationalen Wirtschaftsstruktur gleiche Wachstumschancen bietet und ermöglicht	Arbeitsplatzfrequenzquotient
	Schaffung u. Sicherung einer regionalen Wirtschaftsstruktur, die in ihrem zeitlichen Anparten im Zuge nationaler Strukturveränderungen ein möglichst stabiles Arbeitsplatzangebot gewährleistet	Spezialisationskoeffizient Stark rezessiver Industriezweige
	Schaffung u. Sicherung eines regionalen Arbeitsplatzangebots, das aus reichende Arbeitsmöglichkeiten bietet sowie ein Höchstmaß an Absorbierbarkeit für den externen Beschäftigten garantiert.	strukturelle Arbeitslosigkeit Saisonale Arbeitslosigkeit
	Schaffung u. Sicherung eines regionalen Arbeitsplatzangebots, das in seiner qualitativen Struktur vielfältige Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten bietet	Berufsvielfalt
	Schaffung und Sicherung einer regionalen Arbeitsplatzangebots, das den Beschäftigten in allen Regionen gleichwertige Möglichkeiten zur Einkommenserzielung bietet.	Lohn- und Gehaltsentwicklung
Verbesserung der intra- und interregionalen Verkehrsverhältnisse	Verbesserung des materiellen Ausstattung des Verkehrssystems durch eine bessere Verkehrserschließung	Gewidmete Länge Straßenetze Gewidmete Länge Eisenbahnnetze Gewidmete Länge Wasserstraßenetze
	Verbesserung der materiellen Ausstattung des Verkehrssystems durch eine bessere punktuelle Erschließung	Anschlußstellen RAB Bahnhöfe DB (qualifiziert) Höfen (qualifiziert)
	Verbesserung der Anbindungsqualität des Verkehrssystems im Grenz- u. Auslandsverkehr	Flughäfen (qualifiziert) Punktlieferfähigkeit im Grenz- und Auslandsverkehr (10,00)
	Verbesserung der Anbindungsqualität des Verkehrssystems im Regionalverkehr	Interregionale Reisezeiten zwischen NR und OR (10,00)
	Verbesserung der Anbindungsqualität des Verkehrssystems im Fernverkehr	Interregionale Reisezeiten zwischen OR (10,00)
	Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Regionalverkehrssystems	Interregionale Reisegeschwindigkeit zwischen NR und OR (10,00)
	Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Fernverkehrssystems	Interregionale Reisegeschwindigkeit zwischen OR (10,00)

LIEFERANT 1

Aufgabe eines Bundesraumordnungsprogramm ist es also, ein Gesamtkonzept für ein räumliches Standortsystem zu entwerfen, an dem sich die fachpolitischen raumbedeutsamen Maßnahmen orientieren können. In erster Linie geht es um die Verbesserung des Planungssystems als Grundlage für die regionale Zuteilung von Mitteln und die Setzung von Präferenzen, d.h. die gemeinsame und bundeseinheitliche Ausweisung besonders förderungswürdiger Gebiete (Schwerpunkte).

(3) Zielbereiche und Zielkriterien der Raumordnung auf Bundesebene

Das raumordnungspolitische Zielsystem ist relativ umfassend angelegt, indem es unter dem Oberziel "Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen" abgestellt ist auf die Verbesserung regionalen Wirtschaftsstruktur, Infrastruktur und Umweltqualität. Diese Ziele sind gleichzeitig Teil des gesellschaftspolitischen Leitziels "Verbesserung der Lebensqualität". Im Hinblick darauf und zieht man die o.a. Überlegungen in Betracht, kann jede raumrelevante Fachpolitik sinnvoller Weise nur in raumordnungspolitischen (gesellschaftspolitischen) Ausrichtung betrieben werden. Das bedeutet aber, daß die Ziele der raumrelevanten Fachpolitiken bzw. deren raumrelevanter Bereiche durch das Zielsystem der Raumordnungspolitik vorbestimmt sind. D.h., insofern die raumordnungspolitischen Ziele die Rahmenbedingungen für die raumwirksamen Aktivitäten der Fachpolitiken wie z.B. der regionalen Wirtschaftspolitik bilden, tragen diese auch entscheidend zum Vollzug der raumordnungspolitischen Ziele bei, indem sie diese unmittelbar politisch umsetzen.

Es ist unbestritten, daß die aus der Hauptzielaussage des BRÖF "Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen" abgeleiteten Teilziele "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", "Verbesserung der regionalen Infrastrukturausstattung" und "Verbesserung der regionalen Umweltbedingungen" vor wie nach gültig sind. Erst vor kurzem wurde dies von der Bundesregierung in der Antwort auf eine kleine Anfrage der Opposition bestätigt (6). Im einzelnen werden allerdings unter dem Gesichtspunkt der

1. Die Indikatoren sollen die allgemeinen Zielsetzungen der Raumordnungspolitik wiedergeben. In der Regel sind diese sehr weit formuliert und bedürfen der Konkretisierung, wobei jede Konkretisierung jedoch zu einer Einschränkung des allgemeinen Zielspektrums führt. Deshalb sind meist mehrere Indikatoren notwendig, um das allgemeine Ziel beschreiben zu können. Zielspezifisch sind daher alle Indikatoren, die in Verbindung mit einem der allgemeinen Ziele der Raumordnung stehen.
2. Bei der Festlegung von Indikatoren geht es um die Frage: "Was soll wie gemessen werden?" Dies setzt in der Regel eine Theorie oder zumindest begründete Hypothesen über kausale Zusammenhänge voraus. Eine Veränderung der Indikatoren ist ansonsten nicht zu erklären. Die Forderung nach Theoriebezug und Erklärungsgehalt ist vor allem von Bedeutung für die Darstellung von Wirkungszusammenhängen und die Statusquo-Prognose von Indikatoren.
3. Die Forderung nach der Strategiefähigkeit der Indikatoren verknüpft die Zielspekte mit denen der Durchführung. Ziele sind theoretisch unabhängig von der gegebenen Situation, den bekannten oder vermuteten Wirkungszusammenhängen und den verfügbaren Maßnahmen formulierbar. Die Strategieorientierung verlangt daher aber gerade die Berücksichtigung solcher Zusammenhänge. Ziele und Zielindikatoren sind daher nur strategiefähig, wenn man ihnen Maßnahmen zubordnen kann, mit denen sie erreichbar scheinen.
4. Für Indikatoren zur Messung von Zielkriterien ist zu fordern, daß sie auch für Maßnahmenentscheidungen im Rahmen der einzelnen raumrelevanten Fachpolitiken herangezogen werden. Denn Zielvorgaben sind bedeutungslos, wenn nicht auch die Durchführung von Maßnahmen zur Zielerreichung sichergestellt ist. Der Vollzug der Zielsetzungen der Raumordnung wird um so eher gewährleistet sein, je mehr diese konkretisiert und mit den fachpolitischen Zielen koordiniert werden.
5. In Form von Status-quo-Prognosen sollen die Zielindikatoren prognostiziert werden können. Die so ermittelten "Prädiktoren" erfüllen 2 Funktionen. Zum einen lassen sich Anhaltspunkte für die in Zukunft - unter Status-quo-Bedingungen - zu erwartenden Probleme gewinnen, indem die Zielerreichungsgrade prognostiziert werden, die sich vermutlich ergeben, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden. Zum anderen kann die so definierte Status-quo-Entwicklung ex ante aber auch als Referenzbasis für erwartete Zielerträge der jetzigen Maßnahmen dienen und somit eine rationale Maßnahmenauswahl unterstützen.

6. Das BRCP beschränkt seine Ziele bekanntlich auf die reine Engpaßbeseitigung. In verschiedenen planungspolitischen Gremien wird aber im Verlauf der gegenwärtigen Zieldiskussion mehr und mehr die Forderung vertreten, die Raumordnungspolitik müsse statt Disparitäten-Abbau auf das Erreichen von Soll-Werten von gesellschaftlichen Indikatoren abgestellt werden. Insbesondere der Beirat für Raumordnung hat in seiner Stellungnahme zum BRCP die Konkretisierung der Raumordnungsziele durch ein System von Soll-Werten gefordert (7). Abgesehen von der Problematik der Bestimmung von Soll-Werten, sind die Zielvorstellungen des Beirats grundsätzlich positiv zu beurteilen. Danach ist es zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen erforderlich, daß bei jedem einzelnen Zielindikator der entsprechende Mindeststandard eingehalten wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß für die einzelnen Bestandteile der Lebensqualität einer Region keine substitutive Wohlfahrtsfunktion existiert. Dies bedingt, daß ein Gegenstand ander Aufrechnen der Werte der Zielindikatoren erst dann erlaubt ist, wenn in einer Region die Mindeststandards der Einzelindikatoren erfüllt sind. D.h., Substitutivität wird nur oberhalb bestimmter Mindeststandards angenommen.
 7. Für die Indikatoren ist zu fordern, daß sie den Anforderungen der Feststellbarkeit, Meßbarkeit und Vergleichbarkeit genügen. Diese Anforderungen erzwingen praktisch eine Orientierung der Auswahl an dem vorhandenen statistischen Material. Sicherlich läßt ein in erster Linie nach dem Kriterium "Operationalisierbarkeit" erstelltes Indikatorensystem noch viele Wünsche offen. Doch ist es wenig sinnvoll, immer wieder neue theoretische Anforderungen aufzustellen, ohne darauf zu achten, wie diese zu verwirklichen sind. Hinsichtlich der Aktualität des Themas besteht ansonsten die Gefahr, daß die Theorie der Praxis allzuweit voraneilt, so daß die Lücke zwischen den theoretischen Ansprüchen und den praktischen Möglichkeiten nicht kleiner, sondern immer größer wird und das Ganze sich zu einer rein esoterischen Angelegenheit entwickelt.
- (5)
- Methodische Ansätze zur Bestimmung der Schwerpunkträume
- Nachdem der Stellenwert und die Funktion des BRCP in einem raumordnungspolitischen Planungskonzept dargelegt und die Indikatorenauswahl getroffen worden ist, geht es nun darum Schwerpunkträume auszuweisen als Grundlage für die regionalen Zuteilung von Mitteln und die Setzung von Präferenzen. Für die Erfüllung dieser Aufgabe kommen 4 methodische Möglichkeiten in Betracht (8).

(6)

Methodische Einzelprobleme

Im Rahmen der Fortschreibung des BROP nehmen die Indikatoren eine methodische Schlüsselstellung ein. Gleichwohl sind sie selbst aber noch eine erst zu lösende Aufgabe. Folgende Fragen drängen sich bei der planungspraktischen Verwertung von Indikatoren auf:

- Sollen Input- oder Outputindikatoren verwendet werden?
- Wie schaut ein geeignetes räumliches Bezugssystem für die Indikatoren des BROP aus?
- Welche Funktion erfüllen predikative Indikatoren?
- Welche Funktion erfüllen Sollwerte für Indikatoren?
- Sollen die Indikatoren zu Indizes zusammengefaßt werden?

6.1 Input- oder Outputindikatoren?

In der Regel unterscheidet man zwischen Input- und Outputindikatoren. Begründet wird diese Unterscheidung mit der unterschiedlichen Stellung der beiden Typen von Indikatoren innerhalb einer Kausalkette. Sie beschreiben Ursache und Wirkung oder anders ausgedrückt: Ziel-Mittel-Relation.

Begreift man die Funktion von Indikatoren im Rahmen des BROP dahingehend, daß sie den Grad der Zielerreichung (Output) messen sollen, um so den notwendigen Maßnahmesinsatz (Input) feststellen zu können, dann gibt es eine Reihe von Gründen, die es ratsam erscheinen lassen, anstelle von Outputindikatoren, die am Ende einer Wirkungskette stehen, Ersatzindikatoren als Outputindikatoren zu benutzen, d.h. die Wirkungskette früher abzuschneiden. Z.B. kann der "time lag" zwischen der Durchführung von Maßnahmen und ihrer Wirkung, die sich in der Veränderung von Outputindikatoren zeigt, zu lang sein. Manche Outputindikatoren lassen sich auch nur schwer oder garnicht

operationalisieren, so daß auch hier Ersatzindikatoren angebracht sind. Schließlich sind die Wirkungszusammenhänge zwischen den Maßnahmen (Inputindikatoren) und Outputindikatoren oft mit Ungewißheit behaftet. Vor allem bei langen Wirkungsketten nimmt die Unsicherheit zu. Deshalb ist es zweckmäßig, den Output nicht am letzten Glied der Wirkungskette, sondern schon früher, an Zwischengliedern zu messen.

Der vorliegende Katalog von Indikatoren zur Fortschreibung des BROP ist somit nicht als Mischung aus Input- und Outputindikatoren zu verstehen, sondern als ein System von Outputindikatoren, wobei lediglich die Einschränkung gilt, daß einige Outputindikatoren früher, andere später die Wirkungen bestimmter Maßnahmen messen.

6.2 Das räumliche Bezugssystem

Die Aussagefähigkeit der Indikatoren hängt in hohem Maße von den als Bezugsbasis gewählten räumlichen Einheiten ab. Mit der Wahl des räumlichen Bezugs muß gewährleistet sein, daß die in einer Region gezählten Einrichtungen von den Einwohnern dieser Region auch in zumutbarer Entfernung erreicht werden können. D.h. die Bildung von Mittelwerten für die betrachteten Regionen darf nicht zu einer Verschleierung etwaiger Mißstände in Teilregionen führen. Deshalb sind die Indikatoren je nach Zumutbarkeit der Entfernung auf Regionen unterschiedlicher Größe zu beziehen.

Im Hinblick auf die beschriebene Funktion des BROP scheint ein zweistufiges (dreistufiges) räumliches Bezugssystem angebracht:

1. rd. 500 Mittelbereiche zur Bestimmung von "Entwicklungszentren der großräumigen Siedlungsstruktur" und "Entwicklungszentren für den innergeobietlichen Disparitätenausgleich" gemäß BROP;

2. rd. 60 Planungsräume (OZ-Bereiche, Planungsregionen der Länder) als gemeinsame Planungsräume von Bundesraumordnung, Landesplanung und Fachplanungen (Ersatz für Gebietsseinheiten);
3. speziell für Zwecke des Vollzugs des BRÖP durch die Regionale Wirtschaftspolitik wäre darüberhinaus zu prüfen, ob sich hier nicht besser Arbeitsmarktreionen (rd. 150) als räumliches Bezugssystem für die erwerbsstrukturellen Indikatoren eignen.

6.3 Funktion predikativer Indikatoren

Eine rein an der Vergangenheit oder Gegenwart orientierte Disparitätenmessung mit Hilfe von Indikatoren bietet noch nicht genügend Anhaltspunkte für die Entscheidung, ob politische Maßnahmen notwendig sind, um unerwünschte Entwicklungen in der Zukunft zu vermeiden. So kann eine positiv zu bewertende Raumentwicklung durchaus schon in Gang gekommen sein, ohne daß sie an Hand der vorliegenden Ist-Indikatoren bereits als solche erkennbar sein müßte.

Zumindest aus 2 Gründen ist eine Status-quo-Prognose der Raumentwicklung erforderlich:

1. Zur Feststellung, ob überhaupt Maßnahmen zur Realisierung bestimmter Zielvorstellungen erforderlich sind;
2. zur Bestimmung der ursachenaquaten politischen Maßnahmen selbst.

Eine solche Sichtweise wird deutlich in der von der O.E.C.D. favorisierten Konzeption des "Area Economic and Social Redevelopment", die in den Zielsetzungen grob dem Bundesraumordnungsprogramm gleichgestellt werden kann (9).

Zur Identifikation regionalplanerischer Problemsituationen werden 2 Indikatoren herangezogen: Ein Indikator mißt die gegenwärtige wirtschaftliche Lage einer Region; der zweite bezieht sich auf die Relation des regionalen zum nationalen Pro-Kopf-Einkommen. Ein zweiter Indikator soll helfen, die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der Region zu erfassen. Diese Entwicklungschancen finden ihren Ausdruck in der erwarteten Entwicklung des regionalen Pro-Kopf-Einkommens, ins Verhältnis gesetzt zur erwarteten Status-quo-Entwicklung des nationalen Pro-Kopf-Einkommens.

Diese Klassifikation hat Konsequenzen für die Art der einzusetzenden politischen Maßnahmen und stellt so eine kritische Differenzierung des Konzepts eines "unterentwickelten Gebietes" bzw. "Schwerpunktraumes" gemäß BRÖP dar. Es macht in der Praxis schon einen Unterschied, ob man für eine Region plant, die dabei ist, sich selbst zu helfen (= "developing distressed area"); ob man für eine Region plant, wo Vorbeugung im wahrsten Sinne des Wortes Heilung bedeutet, "potential distressed area"; oder ob man für eine Region plant, in der die Lage schon ziemlich verfahren ist (= "distressed area"). Besonders bedeutsam ist dabei die Maßnahmenplanung für eine "potential distressed area", denn es ist fraglich, ob diese Region von den politischen Akteuren überhaupt als Problemgebiet erkannt wird. Notwendigerweise muß eine erfolgreiche Maßnahmenplanung deshalb gerade hier ansetzen.

Im Rahmen der Fortschreibung des BRÖP sollte also die Festlegung der Schwerpunkträume von 2 Komponenten bestimmt werden: Neben der qualitativ-strukturellen Komponente, die ausgeht von einem relativ umfassend angelegten und qualitativ differenzierenden Zielsystem, das durch Indikatoren operationalisiert wird, sollte die Entwicklungskomponente berücksichtigt werden, indem die Indikatoren status-quo prognostiziert werden.

6.4 Funktion von Sollwerten

Die Konkretisierung längerfristiger Zielvorstellungen in Form einer Angabe von Sollwerten für die Indikatoren der einzelnen Zielbereiche ist grundsätzlich positiv zu beurteilen. Generell stellt sich beim Problem der Soll-Werte allerdings die Frage, ob diese tatsächlich der Kompaß sind, der politischem Handeln die Richtung weist. Denn fast immer dürfte die Festlegung von Sollwerten zu einem delikaten Balanceakt werden zwischen konservativem Realitätsbewußtsein und der Fähigkeit zu utopischem Denken und Handeln.

Erhebliche Bedenken gegen Sollwerte dürften auch noch dadurch aufkommen, daß u.U. der in der Regel am konkreteren Bedarf und an den finanziellen Möglichkeiten ausgerichtete politische Entscheidungsraum eingeschränkt wird. Vor allem dürfte dies der Fall sein, wenn die Sollwerte nicht auf ihre planungspraktische Plausibilität und ökonomische Durchsetzbarkeit überprüft worden sind.

In Kenntnis der Schwierigkeiten im Interessensstreit zwischen Bundes- und Länderplanungsinstanzen zu konsensusfähigen Zielaussagen zu kommen - die im BRÖP auf einer relativ hohen Ebene enden -, wird es schon schwierig genug werden, die Zielaussagen des BRÖP systematisch weiter zu konkretisieren. Wie schwierig aber wird es erst sein, zu konsensusfähigen Sollwerten zu gelangen? Unbestritten ist, daß Sollwerte die Messung regionaler Disparitäten entscheidend verbessern können. Doch scheint es nicht angebracht zu sein, derzeit die Festlegung von Schwerpunktträumen voll darauf abzustellen.

6.5 Einzelindikatoren oder Indizes?

Im Rahmen des BRÖP verbindet sich mit der Indexbildung vor allem die Absicht, Zielbereiche oder -kriterien, die aufgrund ihrer Komplexität nicht mehr durch einen Indikator gemessen werden können, durch Konstrukte zu messen, die sich durch Rechenoperationen aus den Werten gemessener Einzelindikatoren bestimmen lassen. Zur Lösung des Problems der Indexbildung muß ein methodischer Weg gefunden werden, der eine semantisch adäquate Auffüllung des komplexen Begriffes durch empirisch meßbare Indikatorbegriffe erlaubt. Im Rahmen des BRÖP sollen Indizes vor allem zur Bestimmung der Regionen mit Schwächen in der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur, der Infrastrukturversorgung sowie in den Umweltbedingungen herangezogen werden.

Da die Zielindikatoren kardinal gemessen werden, können sie auch zur Bildung eines Gesamtindikators mit Hilfe einer linearen oder nichtlinearen Nutzwertfunktion auf einen gemeinsamen Maßstab übertragen (normiert) und mit der gewünschten Gewichtung addiert werden. Die Nutzwertfunktion sollte dabei jeweils so gewählt werden, daß sie dem raumordnungspolitisch günstigsten Wert den höchsten Wert der Nutzwertfunktion zuweist und entsprechend dem raumordnungspolitisch schlechtesten den niedrigsten. So berechnete Indizes entsprechen den Zielsetzungen der Raumordnungspolitik und sind auch einer späteren Zielerreichungskontrolle zugänglich.

So konstruierte Indizes erfüllen zwar die Funktion des BRÖP, da sie fachpolitisch dimensionslose Größen darstellen, doch eignen sie sich weniger gut für den praktischen Vollzug des BRÖP durch die Fachplanungen. Hierfür wäre es besser, wenn anstelle der Aggregation von Einzelindikatoren ein Planungsraum immer dann als Fördergebiet ausgewiesen wird, wenn mindestens einer der Indikatoren einen vorgegebenen Schwellenwert überschreitet. Mit einem solchen Vorgehen verbinden sich einige wichtige Vorteile:

1. Die Zielindikatoren, die zur Festlegung eines Planungsraumes als Schwerpunkttraum geführt haben, bleiben erhalten und können nicht durch die Erfüllung anderer Zielvorstellungen ausgeglichen werden.
2. Die einzelnen Zielindikatoren erleichtern einen unmittelbaren Bezug zur realen Situation im Planungsraum und damit zur Durchführung politischer Maßnahmen.
3. Die einzelnen Zielindikatoren sind durchsichtiger und können so die Diskussion über die Auswahl und Beibehaltung der Fördergebiete auf eine rationalere Basis stellen.

(7)

Stand der Fortschreibung der Indikatoren des BROF

Derzeit zeichnet sich ein zweistufiges Vorgehen bei der Koordinierung der Fachpolitiken durch die Raumordnungspolitik ab:

1. Vorgabe eines raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens als Koordinierungsinstrument für die Fachplanungen in Form einer Abgrenzung von Schwerpunkträumen mit Schwächen in der Erwerbsstruktur, Infrastruktur und in den Umweltbedingungen mittels Indizes.
2. Praktischer Vollzug der raumordnungspolitischen Ziele durch die Fachplanungen in Form der Auflösung der Indizes in Einzelindikatoren, die den gestellten Anforderungen der Zielmessung und Zielerreichungskontrolle entsprechen.

Die Arbeiten an der Fortschreibung der Indikatoren haben mittlerweile folgenden Sachstand erreicht: Der Aufbau einer Datenbasis auf Mittelbereichsebene zur Erstellung des vom Datenausschuß der MKRO festgelegten Indikatorensystems wird bis zum Herbst 1978 abgeschlossen sein. Dieses Indikatorensystem stimmt in weiten Teilen mit dem BfLR-Vorschlag überein. Auf der Grundlage dieser Indikatoren soll zunächst eine differenzierte regionale Lissparitätenanalyse durchgeführt werden, als Voraussetzung für die Festlegung von Schwerpunkträumen. Nach erfolgter Konsensbildung über die geeignete Methode der Festlegung von Schwerpunkträumen dürfte bis Ende 1979 ein konkreter Vorschlag für die Fortschreibung der Schwerpunkträume vorliegen.

Anmerkungen

- (1) Michel, D.: Probleme der Konsensbildung bei der planungspraktischen Verwendung von Indikatoren.- In: Informationen zur Raumentwicklung, H.8/9 1976
- (2) vgl. Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16.6.1976. HrsG.: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. - Bonn 1976, insbesondere die Empfehlung "Gesellschaftlicher Indikatoren für die Raumordnung".
- (3) Scharf, F.W.; Reissert, B.; Schnabel, F.: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. - Kronberg/Ts. 1976.
- (4) Gatzweiler, H.P.: Indikatoren als methodisches Instrument zum Vollzug des BROF durch die GRW.- In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, 1976.
- (5) Ganser, K.: Raumbedeutung Instrumente für ein Bundesraumordnungsprogramm.- In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, 1978.
- (6) vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU Fraktion vom 6. Juni 1977, BR-Drucksache 8/204.
- (7) vgl. Anmerkung (2)
- (8) Eckhoff, I.; Muthmann, R.; Sievert, O.; Wert, G.; Zahl, I.: Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmaßnahmen. Ergebnisbericht eines Forschungsauftrags des BfLR.- Saarbrücken 1976.
- (9) Drewe, P.: Ein Beitrag der Sozialforschung zur Regional- und Stadtplanung.- Köln 1968. = Kölner Beiträge zur Sozialforschung und angewandten Soziologie. Bd. 7.