

**J. HEINZ MÜLLER**

---

**Wirtschaftliche Grundprobleme  
der Raumordnungspolitik**

---

**Dritte, unveränderte Auflage**



**DUNCKER & HUMBLLOT · BERLIN**

**J. HEINZ MÜLLER**

**Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik**



# Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik

Von

**Dr. J. Heinz Müller**

o. Prof. em. an der Universität Freiburg

Dritte, unveränderte Auflage



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Müller, J. Heinz:**

**Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik / von  
J. Heinz Müller. – 3., unveränd. Aufl. – Berlin : Duncker und  
Humblot, 1992**

**ISBN 3-428-07476-9**

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1992 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41  
Unveränderter Nachdruck der 1. Auflage von 1969  
Gedruckt 1992 bei Werner Hildebrand, Berlin 65  
Printed in Germany**

**ISBN 3-428-07476-9**

## Vorwort

Wenn die vorliegende Schrift den Titel „Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik“ trägt, so geht sie davon aus, daß vielfach die tatsächliche räumliche Struktur von Gesellschaft und Wirtschaft nicht einem in seinen Einzelheiten näher zu fixierenden Ziel der Raumordnungspolitik entspricht. Die Raumordnungspolitik steht dann vor der Aufgabe, nach Möglichkeiten zu suchen, die tatsächliche Raumstruktur in Richtung auf das erstrebte Leitbild der Raumordnung zu verändern.

Das wirtschaftliche Element kommt im Rahmen der Raumordnungspolitik in zweifacher Hinsicht zum Tragen: Einmal erfolgt jedes menschliche Handeln unter der Bedingung der Knappheit der verfügbaren Mittel; diese müssen daher in der Weise eingesetzt werden, daß ein möglichst großer Erfolg eintritt. Dieses Prinzip gilt für alle Bereiche des menschlichen Handelns und unabhängig davon, welche Form der Wirtschaftsordnung in dem betreffenden Land vorherrscht.

Für die marktwirtschaftliche Ordnung, der sich neben vielen anderen westlichen Staaten auch die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat, kommt ein weiteres Prinzip hinzu. In einem solchen Wirtschaftssystem erweist sich bei konsequenter Befolgung der Spielregeln auf die Dauer nur jener Mitteleinsatz als erfolgreich, der ohne eine langfristige Unterstützung von Seiten der wirtschaftspolitischen Träger Bestand hat. Das entscheidende ökonomische Kriterium für den Erfolg einer Maßnahme zur langfristigen Änderung der räumlichen Struktur lautet dann, ob sich der durch die Förderung erreichte Zustand auch nach ihrem Auslaufen in der wirtschaftlichen Auseinandersetzung noch im erstrebten Sinne zu behaupten vermag. Nur insoweit aufgrund politischer Entscheidungen neben die ökonomischen Determinanten, die in einem rein marktwirtschaftlichen System die tatsächliche Raumstruktur bestimmen, außerökonomische Zielsetzungen treten, ist ein zeitlich nicht begrenzter Mitteleinsatz vertretbar. Die Grundsatzentscheidung für das marktwirtschaftliche System wird in diesem Fall durch politische Entscheidungen eingeschränkt, so daß das Prinzip, nach dem jede Förderungsmaßnahme vorübergehend sein soll, wenigstens teilweise aufgehoben wird. Die Grenze für eine solche Raumordnungspolitik liegt dann nicht mehr in dem zeitlichen Horizont, sondern allein im finanziellen Bereich, da der Träger dieser Politik in der Lage sein muß, die bei der Verfolgung außerökonomischer Ziele entstehenden Kosten auch langfristig zu tragen.

Die beiden Prinzipien für eine marktwirtschaftlich orientierte Raumordnungspolitik weisen ökonomischen Überlegungen eine zentrale Stellung zu. Sie wird oft nicht erkannt, vor allem von vielen Personen, die ohne ausreichende ökonomische Kenntnisse in diesem Fachbereich tätig sind. Diese Lücke will die vorliegende Schrift schließen; darüber hinaus versucht sie, nach Art eines Grundrisses einen geschlossenen Überblick über die wirtschaftlichen Grundprobleme der Raumordnungspolitik zu vermitteln.

Das vorliegende Buch ist das Ergebnis einer langjährigen intensiven Beschäftigung des Autors, des von ihm geleiteten Instituts für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft der Universität Freiburg sowie seines Seminars mit den darin behandelten Problemen, woran auch eine nicht geringe Zahl von Personen teilhatte, die in der Praxis der Raumordnungspolitik tätig sind. Ihnen allen sei an dieser Stelle aufrichtig gedankt. Nur der fortlaufende intensive Kontakt mit ihnen, vor allem aber mit den Assistenten, wissenschaftlichen Mitarbeitern und Studenten ließ das Werk entstehen. Eine besondere Hervorhebung einzelner Personen erscheint nicht möglich, weil bei der langdauernden Fortführung der Diskussion nicht mehr feststellbar ist, wer bestimmte Beiträge besonders stark beeinflußt hat. Infolgedessen widme ich dieses Buch meinen Assistenten, Mitarbeitern und Studenten als Gesamtheit. Sie haben mit klugem Rat, scharf zugespitzten und bohrenden Fragen sowie großem Fleiß ganz erheblich zu diesem Werk beigetragen. Es war eine Gemeinschaft von Lehrenden und Lernenden, wobei die Rollen der einzelnen immer wieder wechselten. Man kann nur hoffen, daß diese fruchtbare Form der wissenschaftlichen Arbeit — trotz aller Schematismen der „Hochschulreform“ — auch in Zukunft möglich sein wird. Als einzige Ausnahme sei darauf hingewiesen, daß Herr Dipl.-Volkswirt E. Rinsche mich bei der Fertigstellung des endgültigen Manuskriptes tatkräftig unterstützt hat.

Eine eindeutige Zurechnung ist aus diesen Gründen nur in dem Sinne möglich, daß Fehler und Unstimmigkeiten dem Autor der Schrift anzulasten sind (wobei dies nur deshalb hervorgehoben wird, weil viele Autoren das nicht für selbstverständlich halten und in ihren Vorworten besonders darauf hinweisen).

Freiburg, im Januar 1969

*J. Heinz Müller*

## Inhaltsverzeichnis

I. Das Problem .....	9
II. Das Phänomen der Raumdifferenzierung .....	19
§ 1. Natürliche Faktoren und die historische Komponente .....	19
§ 2. Die Transportkosten .....	21
§ 3. Externe und interne Effekte .....	23
§ 4. Die Zentralität von Orten .....	25
§ 5. Die Agglomeration .....	29
§ 6. Ergebnis .....	42
III. Realitätsbezogene Modellelemente als Grundlage der Raumordnungs- politik .....	45
IV. Das räumliche Leitbild und die tatsächliche Raumstruktur .....	55
§ 1. Das Leitbild der Raumordnungspolitik .....	55
§ 2. Methoden zur Untersuchung der Raumstruktur .....	68
1. Allgemeine Indikatoren zur Erfassung regionaler Besonder- heiten .....	69
2. Spezielle Indikatoren zur Erfassung regionaler Besonderheiten	75
3. Zum Problem der Prognose .....	82
§ 3. Die tatsächliche Raumstruktur .....	88
§ 4. Divergenzen zwischen Leitbild und Lage: Anlaß für raumord- nungspolitisches Aktivwerden .....	107
V. Raumordnungspolitische Maßnahmen .....	111
§ 1. Ansatzpunkte zur Konzeption einer Raumordnungspolitik .....	111
§ 2. Verschiedene Kategorien raumordnungspolitischer Maßnahmen	122



<b>VI. Probleme der Koordinierung in einem mehrstufigen System raumord-</b> <b>nungspolitischer Entscheidungsträger .....</b>	<b>128</b>
<b>§ 1. Die Träger der Raumordnungspolitik in der BRD .....</b>	<b>128</b>
1. Der Bund als Träger der Raumordnungspolitik .....	129
2. Die Länder als Träger der Raumordnungspolitik .....	130
3. Die Gemeinden als Träger der Raumordnungspolitik .....	132
<b>§ 2. Die Koordinierung von Entscheidungen in einem mehrstufigen</b> <b>System von raumordnungspolitischen Entscheidungsträgern als</b> <b>grundsätzliches Problem .....</b>	<b>133</b>
<b>§ 3. Lösungsmöglichkeiten des Koordinierungsproblems in bezug auf</b> <b>das Leitbild .....</b>	<b>136</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>143</b>

## I. Das Problem

Entgegen allgemeiner Übung wollen wir vor der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes dieses Buches die abstrakte Form festlegen, der die Ausführungen folgen werden. Dies erscheint zweckmäßig, vor allem weil die Beschreibung des Begriffes „Raumordnungspolitik“ einige Schwierigkeiten bereitet.

Ohne mit einer umfassenden Definition von „Politik“ beginnen zu wollen, sollen die drei wesentlichen Bestandteile einer Politik den Ausgangspunkt unserer Überlegungen bilden: Lage, Ziel, Maßnahmen. Der Träger politischer Gewalt versucht, die festgestellte *Lage* mit Hilfe politischer *Maßnahmen* in Richtung auf bestimmte *Ziele* umzugestalten. Auch die Wissenschaft findet in diesem abstrakten Gerüst ihren Platz: zum einen bei der Diagnose der Lage (einschließlich der Prognose), zum andern bei der Analyse des Instrumentariums zur Durchsetzung der Zielvorstellungen. Bei der Lagebeschreibung (in einem weiteren Sinne) geht es um die Ergründung des Was, Wie und Warum. Hier vermag die Wissenschaft zu helfen, desgleichen bei der Auswahl geeigneter politischer Maßnahmen, die sich auf eine Kenntnis der Wirkungszusammenhänge stützen muß. Den Zusammenhang der drei politischen Wesensmerkmale stellen in der praktischen Politik die Entscheidungsträger her. Die Verwaltungsstruktur und die tatsächliche Verteilung der Macht gewinnen auf diese Weise entscheidende Bedeutung für den Erfolg einer Politik.

Diese Strukturskizze politischer Aktivität soll den Weg unserer Untersuchung vorzeichnen. In einem ersten Abschnitt werden — nach diesem grundlegenden Kapitel — theoretische Überlegungen über die Wirkungszusammenhänge des zu gestaltenden Objektes angestellt (Teil II und III); damit sollen die Grundlagen bereitgestellt und eine gewisse Bekanntschaft mit dem Problemgebiet vermittelt werden. Ein weiterer Abschnitt wird den politischen Zielvorstellungen und der Beschreibung der tatsächlichen Lage gewidmet (Teil IV). In diesem Abschnitt ist die Rolle der Wissenschaft insofern angesprochen, als Methoden — wenn auch nur die einfachsten — zur Analyse tatsächlicher Strukturen dargestellt werden. Die Feststellung einer Diskrepanz zwischen Ziel und Lage führt dann zur Behandlung möglicher politischer Maßnahmen (Korrektive) im dritten Abschnitt dieses Grundrisses (Teil V). Schließlich werden Fragen der politischen Trägerschaft — insbesondere Koordinierungsprobleme — angesprochen (Teil VI).

Um zum Gegenstand dieses Buches vorzudringen, fragen wir nun, was in die bislang beschriebene abstrakte Form gegossen werden soll. Zu klären ist also, was unter „Raumordnungspolitik“ zu verstehen ist.

Zunächst ist hervorzuheben, daß mit dem Begriff „Raumordnungspolitik“ sowohl konkretes politisches Handeln als auch dessen wissenschaftliche Analyse belegt werden; Raumordnungspolitik steht also für „praktische Raumordnungspolitik“ und „Theorie der Raumordnungspolitik“. Was dieses Buch darzustellen beabsichtigt, ist eine „Theorie der Raumordnungspolitik“<sup>1</sup>. Wenn im folgenden von Raumordnungspolitik gesprochen wird, so wird darunter angewandte Theorie im Sinne einer entscheidungslogischen Umkehrung der „reinen Theorie“ verstanden. Der Ursache-Wirkungs-Zusammenhang der Theorie wird zum Maßnahme-Ziel-Verhältnis der Politik uminterpretiert.

Das angedeutete Verhältnis zwischen Politik und Theorie läßt es darum zweckmäßig erscheinen, einer näheren Analyse des Begriffs der Raumordnungspolitik eine kurze Kennzeichnung der ihr korrespondierenden „reinen Theorie“ voranzustellen. Als Gegenstand des der Raumordnungspolitik entsprechenden Bereichs der Theorie, der als „Raumtheorie“ bezeichnet werden könnte, kann unter Verwendung einer Formulierung v. Böventers „die Erforschung und möglichst weitgehende Erklärung der geographischen Verteilung sowohl der Produktion und des Konsums der Güter als auch der (Wohn-) Sitze und der Beschäftigungs-orte der mobilen Produktionsfaktoren“<sup>2</sup> angesehen werden. Die sich an das Zitat anschließende Einschränkung v. Böventers „soweit diese durch ökonomische Faktoren bedingt sind“ soll absichtlich ausgeschlossen werden. Wie weiter unten näher dargelegt und wie es darüber hinaus der Grundthese des Buches entspricht, erscheint eine Trennung zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Faktoren und eine entsprechende Unterscheidung der Maßnahmen nicht sinnvoll<sup>3</sup>. Raumordnungspolitik wäre demnach — als Umkehrung — die *bewußte* Beeinflussung der räumlichen (geographischen) Ordnung in Richtung auf ein bestimmtes Ziel oder Leitbild mit Hilfe einer Veränderung der erklärenden Faktoren (Maßnahmen). Diese Definition klammert aus der Raumordnungspolitik jenen Bereich von Maßnahmen aus, die zum Teil erhebliche Aus-

<sup>1</sup> „Theorie der Raumordnungspolitik“ allerdings nicht im strengen Sinne einer in sich geschlossenen Theorie (die es noch nicht gibt), vielmehr im Sinne einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit verschiedenen wesentlichen Aspekten des Problembereiches.

<sup>2</sup> E. v. Böventer, Raumwirtschaftstheorie, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, S. 704.

<sup>3</sup> Der Nichtökonom mag sich dann zwar noch daran stoßen, daß v. Böventers Definition einige ökonomische Termini enthält, jedoch erscheint ihre Beibehaltung möglich, weil sie — wie auch schon die Tatsache beweist, daß v. Böventer selbst anschließend die dargelegte Einschränkung auf das Ökonomische vornimmt — umfassender Natur sind.

wirkungen auf die räumliche Struktur haben, die aber „nicht bewußt“ — im Sinne einer geplanten Beeinflussung der Struktur des Raumes — eingesetzt werden. Die Ausklammerung nicht bewußter, „raumbedeutsamer“ Maßnahmen aus dem Bereich der Raumordnungspolitik bedeutet jedoch nicht, daß diese gegenüber den dem räumlichen Leitbild zugrunde liegenden Zielvorstellungen ungebunden wären. Vielmehr erwächst der Raumordnungspolitik aus ihnen — *zusätzlich* zur geplanten Beeinflussung räumlicher Strukturen — eine weitere Aufgabe: Die „Abstimmung“ unbewußter, raumbedeutsamer Maßnahmen auf das räumliche Leitbild<sup>4</sup>.

Eine weitere Abgrenzungsschwierigkeit ergibt sich hinsichtlich der *Träger* der Raumordnungspolitik: Soll man diesen Bereich allein auf die Träger hoheitlicher Gewalt beziehen, oder soll man auch Institutionen (z. B. Siedlungsgenossenschaften, Großunternehmen usw.) darin einbeziehen? Entgegen der sonst oft üblichen Verwendung des Wortteiles „-politik“ erscheint es zweckmäßig, den Bereich der Raumordnungspolitik auf ein Tätigwerden von Trägern öffentlicher Gewalt zu beschränken, wobei dieses aber auch indirekt erfolgen kann (z. B. über privatwirtschaftlich organisierte Planungsverbände). In diesem Sinne würden also in der BRD vor allem der Bund, die Länder und Gemeinden sowie die verschiedenen Verbände dieser Institutionen (z. B. Regionale Planungsgemeinschaften) als Träger der Raumordnungspolitik in Frage kommen.

Bei der oft starken Zersplitterung der Träger der Raumordnungspolitik liegt es nahe, daß die entsprechenden Träger ausschließlich ihren Gebietsbereich sehen. Ein solches Verhalten wird in der Praxis nicht selten dadurch gefördert, daß viele für die Raumordnungspolitik grundlegende statistische Daten erst mühsam erhoben werden müssen. Aus Kostengründen und wegen der sonst fehlenden gebietlichen Kompetenz beschränkt man sich daher gerne auf das Gebiet des betreffenden Trägers der Raumordnungspolitik. Der äußere „Erfolg“ bei der kartographischen Wiedergabe der Ergebnisse sind dann „Inselkarten“, d. h. Karten, in denen ausschließlich das Untersuchungsgebiet erscheint. Nach innen gerichtet folgt daraus nicht selten auch eine Art von „Inseldenken“.

Vor einer solchen Sicht kann nicht eindringlich genug gewarnt werden. Zwar sind die zwischenräumlichen Verflechtungen nicht in jeder Hinsicht und in jedem Raum gleich eng; aber angesichts der entwickelten Verkehrs- und Wirtschaftsbeziehungen von der Vorstellung isolierter Räume

---

<sup>4</sup> Die Koordinierungsfunktion der Raumordnungspolitik endet jedoch da, wo zwischen den Zielsetzungen, auf denen das räumliche Leitbild beruht, und den Zielen, die durch die raumbedeutsamen Maßnahmen zu verwirklichen sind, *Zielkonflikte* auftreten. Eine Abstimmung divergierender Zielvorstellungen kann nur auf einer übergeordneten politischen Ebene erfolgen.