

16. 08. 78

Sachgebiet 23

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Warnke, Dr. Jobst, Röhner,
Dr. Schneider, Lintner, Dr. Kunz (Weiden) und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 8/2023 –**

„Raumordnungsprognose 1990“

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – RS III – 16 50 01/11 – hat mit Schreiben vom 15. August 1978 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Bei der Raumordnungsprognose 1990 handelt es sich um eine Langfristprognose über die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung für die 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms. Langfristprognosen sind als Hilfsmittel der Raumordnung notwendig, weil die Veränderungen in der Raum- und Siedlungsstruktur erst bei längerfristiger Betrachtung erkennbar werden. Sie gehen zum Zeitpunkt ihrer Erstellung von erkennbaren Entwicklungen und plausiblen Annahmen aus.

Die Erfahrung lehrt, daß die Unsicherheiten, die grundsätzlich jeder Prognose anhaften, größer werden, wenn sich die Aussagen auf kleinere Räume beziehen und dabei auch noch die interregionalen Prozesse berücksichtigt werden. Regionalprognosen sind daher mit größeren Risiken behaftet als andere gesamtstaatliche Prognosen.

In Zeiten erheblicher wirtschaftlicher und demographischer Veränderungen, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland und weltweit in der jüngsten Vergangenheit und gegenwärtig zu verzeichnen sind, sind Prognosen noch unsicherer und bedürfen in angemessenen Zeitabständen der Fortschreibung. Dies war der Grund für die Ende 1976 neu aufgelegte Raumordnungsprognose 1990 des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen

und Städtebau, mit welcher die dem Bundesraumordnungsprogramm zugrundeliegende Prognose aktualisiert und methodisch verbessert wurde.

Die nachfolgenden Fragen werden, soweit ein sachlicher Zusammenhang besteht, zusammenfassend beantwortet.

1. Müssen angesichts der Divergenz zwischen dem von der Arbeitsministerkonferenz und der Innenministerkonferenz 1977 gebilligten Konzept einer Konsolidierung der Auslandsbeschäftigung und der in der „Raumordnungsprognose 1990“ unterstellten Rückwanderung von etwa der Hälfte der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländer die Ergebnisse der „Raumordnungsprognose 1990“ als überholt angesehen werden?
2. Muß angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit die in der „Raumordnungsprognose 1990“ für 1980 unterstellte Arbeitslosenquote von 2 v. H. (600 000 Arbeitslose) nicht als unrealistisch angesehen werden?
3. Stimmen die in der „Raumordnungsprognose 1990“ für die Zeit ab 1974 vorausgeschätzten Wanderungsbewegungen mit der tatsächlichen Entwicklung überein, oder bedürfen die Prognoseergebnisse einer Revision?

Die Raumordnungsprognose 1990 basiert auf Daten von 1974 und auf Annahmen nach dem Kenntnisstand von 1975/1976. Zwischenzeitlich sind vier Jahre vergangen. Bei einigen Aussagen machen sich Abweichungen zwischen den prognostizierten Werten und der tatsächlichen Entwicklung bemerkbar. Diese Diskrepanzen sind jedoch noch mit Vorsicht zu bewerten. Der Beobachtungszeitraum ab 1974 ist deutlich von der weltweiten wirtschaftlichen Rezession geprägt. Die Raumordnungsprognose dagegen geht von einer Wiederbelebung der Konjunktur mit einem hohen Beschäftigungsstand in den achtziger Jahren aus. Aus heutiger Sicht erscheinen die prognostizierten Arbeitsplatzzahlen relativ optimistisch. So geht die Bundesregierung bei ihrer mittelfristigen Wirtschaftsprojektion bis 1982 davon aus, daß die Arbeitslosenquote insbesondere voraussichtlich nicht wesentlich unter 4 v. H. sinken wird. Ebenso dürfte die Wanderungsbereitschaft der Bevölkerung in der Raumordnungsprognose 1990 zu hoch veranschlagt sein. Die aktuelle Entwicklung deutet darauf hin, daß vor allem die Wanderungsverluste der peripheren, ländlichen Räume nicht in dem in der Prognose errechneten Umfang eintreten. Auch die Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer findet nicht in dem angenommenen Umfang statt. Bei der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms wird daher insbesondere zu prüfen sein, inwieweit die für die Prognose der Arbeitsplatzentwicklung, der Außenwanderungen und der Binnenwanderungen zu grunde gelegten Annahmen zu modifizieren sind.

4. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Arbeitsplatzbeschaffung (Industrieansiedlung, Betriebserrichtungen und Betriebserweiterungen) sowie der Förderung bestehender Betriebe im Hinblick auf die abwanderungsgefährdeten Räume bei?

5. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der infrastrukturellen Ausstattung (Bildungseinrichtungen, Wohnungsbau, Freizeit- und Sporteinrichtungen, Energieversorgung, Verkehrsanbindung) im Hinblick auf die abwanderungsgefährdeten Räume bei?
6. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der Ansiedlung staatlicher Einrichtungen (Bundesbehörden, Schulen, Ausbildungsstätten, Forschungseinrichtungen, Unternehmen im Bundesbesitz oder mit Bundesbeteiligung) im Hinblick auf die abwanderungsgefährdeten Räume bei?

Der Ausgleich der großräumigen Disparitäten in der Erwerbs- und in der Infrastruktur, insbesondere auch im Hinblick auf die abwanderungsgefährdeten Räume, ist nach wie vor vorrangiges Ziel der Raumordnungspolitik des Bundes. Die Bundesregierung ist im Rahmen ihrer Kompetenzen darum bemüht, Impulse für eine Eigenentwicklung der abwanderungsgefährdeten Räume zu geben.

Dazu dienen im Hinblick auf die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen vor allem die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, deren Förderungsgebiete die abwanderungsgefährdeten Räume umfassen. In diesem Zusammenhang sind ferner folgende Maßnahmen zu nennen: Sonderprogramm zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in den vom Anpassungsprozeß der Stahlindustrie besonders betroffenen Gebieten des Saarlandes und der West-Pfalz, die Maßnahmen im Rahmen des ERP-Programms, Teile der sektoralen Strukturpolitik, die Innovationsförderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie mittelbar die Maßnahmen zur beruflichen Bildung.

Der Abbau der Infrastrukturdisparitäten, insbesondere auch der abwanderungsgefährdeten Räume, ist trotz der in der Vergangenheit erzielten erheblichen Fortschritte nach wie vor bedeutsam, weil eine ausreichende Infrastrukturausstattung u. a. eine der notwendigen, wenn auch nicht allein hinreichenden Voraussetzungen für die Schaffung ausgeglichener Arbeitsmärkte in diesen Gebieten ist.

Dem Abbau von Infrastrukturdefiziten dient vor allem die verkehrliche Anbindung und Erschließung dieser Räume. Diesem Gesichtspunkt hat die Bundesregierung in der Vergangenheit in verstärktem Maße im Rahmen des Ausbaus der Bundesfernstraßen Rechnung getragen. Bei der Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen 1975/1976 wurden rund ein Viertel der bis 1985 disponierbaren Finanzmasse nach den Vorgaben des Bundesraumordnungsprogramms in strukturschwache Räume umgelenkt. Ferner dienen diesem Ziel die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau der Hochschulen“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, der überbetrieblichen Berufsausbildung sowie die Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104 a GG (insbesondere die Städtebau- und Wohnungsbauförderung sowie die Gemeindeverkehrsfinanzierung).

Nach Verabschiedung des Bundesraumordnungsprogramms ist auf Standortentscheidungen des Bundes verstärkt unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten, d. h. auch im Hinblick auf

abwanderungsgefährdete Räume, Einfluß genommen worden. So konnten z. B. durch flankierende Maßnahmen bei der Zusammensetzung von Oberpostdirektionen Nachteile für die regionalen Arbeitsmärkte in Braunschweig und Trier abgemildert werden. Bei der Neuordnung der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes wurden bei Direktionen und Ämtern raumordnerische Gesichtspunkte in den Entscheidungsprozeß eingebbracht. Die Direktionen Aurich und Kiel sowie das Amt Aschaffenburg wurden trotz der aus betriebswirtschaftlichen Gründen bevorzugten Standorte Bremen, Hamburg und Frankfurt aus raumordnungspolitischen Gründen beibehalten. Die Bundesregierung wird die raumordnerischen Gesichtspunkte in diesem Bereich weiterhin zur Geltung bringen.

Die hier angeschnittenen Fragen werden von der Bundesregierung im Raumordnungsbericht 1978 im einzelnen ausführlich behandelt. Die Bundesregierung mißt allen diesen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den abwanderungsgefährdeten Räumen große Bedeutung bei.

7. Hält die Bundesregierung die bisherigen Maßnahmen der Raumordnungspolitik und der regionalen Strukturpolitik für ausreichend?

Entsprechend der dem Raumordnungsminister zugewiesenen Kompetenz ist es seine Aufgabe, darauf hinzuwirken, daß die durch das Bundesraumordnungsprogramm konkretisierten Ziele und Grundsätze des Raumordnungsgesetzes von allen Behörden des Bundes bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen verwirklicht werden. Ebenso wirkt er bei der Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Länder auf eine Berücksichtigung des Bundesraumordnungsprogramms hin.

Die regionale Strukturpolitik ist in den Gesamtrahmen der vor allem durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums konkretisierten Ziele eingebunden. Sie hat die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die gegenwärtig vorgesehenen Maßnahmen liegen innerhalb dieses Rahmens.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß das der regionalen Strukturpolitik zugrunde liegende Schwerpunktprinzip, auch angesichts der zunehmenden Kritik in der wissenschaftlichen Literatur, einer grundlegenden Überprüfung und Neuorientierung bedarf?

Die Bundesregierung hält das Schwerpunktprinzip in der regionalen Strukturförderung für einen die regionale Wirtschaftspolitik tragenden Grundsatz. Allein die schwerpunktmäßige Konzentration der nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehenden Mittel ist imstande, in den strukturschwachen Gebieten Wachstumsimpulse auszulösen.

Die Bundesregierung bemüht sich gemeinsam mit den Ländern in den Gremien der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ um eine ständige Verbesserung des Schwerpunktsystems.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung um die regionale Wirtschaftspolitik zeichnen sich keine Tendenzen ab, die dem Gedanken einer Abkehr vom Schwerpunktprinzip – die zugleich eine Rückkehr zu dem in den 50er Jahren praktizierten Prinzip der Flächenförderung bedeutete – Nahrung geben.

9. Kann die Bundesregierung die Auswirkungen der Konjunkturprogramme (Programm für Zukunftsinvestitionen vom Mai 1977, Beschlüsse zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung vom September 1977) und der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Arbeitsmarktpolitisches Programm vom November 1976, Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung nach dem Arbeitsförderungsgesetz) regionalisieren?

Die in der Anfrage zitierten Konjunkturprogramme sind im Hinblick auf ihre grundsätzliche Regionalisierbarkeit differenziert zu beurteilen. Der größte Teil der Maßnahmen im Rahmen der Beschlüsse der Bundesregierung zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung vom 14. September 1977 kann von der Bundesregierung nicht bzw. nicht ohne Hilfe der Länder regionalisiert werden. Die Maßnahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen vom Mai 1977 sind grundsätzlich regionalisierbar, jedoch für die Bundesregierung nur insoweit, als eine Mitteilungspflicht der Länder an den Bund im Rahmen der geschlossenen Verwaltungsvereinbarungen besteht.

Für die Regionalisierung der Auswirkungen bzw. der Wirkungsverläufe globaler konjunktur- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen reichen bisher weder die wissenschaftlichen Erkenntnisse noch das analytische Instrumentarium aus. Die Leistungen nach dem arbeitsmarktpolitischen Programm vom 10. November 1976 können bis zur Ebene der Arbeitsamtsbezirke regionalisiert werden. Die Auswirkungen der allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung sind hinsichtlich der Zahl der laufenden Maßnahmen und der beschäftigten zugewiesenen Arbeitnehmer ebenfalls bis zu den Arbeitsamtsbezirken und bei einigen weiteren Merkmalen bis zur Ebene der Landesarbeitsämter regionalisierbar. Ergebnisse der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden monatlich in den amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlicht.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Streckenstilllegungspläne der Bundesbahn den Zielen der Raumordnung zuwiderlaufen?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Raumordnungspolitik schließt gleichwohl Zielkonflikte nicht aus. Die Streckenstilllegungspläne der Deutschen Bundesbahn laufen nach Meinung der Bundesregierung den Zielen der Raumord-

nung deshalb nicht zuwider, weil u. a. raumordnungspolitische Überlegungen dazu geführt haben, daß die aus betriebs- und finanzwirtschaftlichen Gründen vorgesehenen Streckenstillstellungen

- im Güterverkehr nur dort eingeleitet werden, wo dies aus städtebaulichen oder straßenbautechnischen Gründen oder wegen anstehender Investition unbedingt notwendig ist,
- im Personenverkehr nur bei entsprechendem Ersatz durch Busdienst fortgeführt werden.

11. Welche Motive liegen nach Ansicht der Bundesregierung der Abwanderung aus dünnbesiedelten und peripheren Gebieteinheiten zugrunde? Läßt sich dabei eine Rangordnung feststellen?

Es gibt keine allgemeine Abwanderung aus den dünnbesiedelten und peripheren Gebieten. Während meist jüngere und beruflich aufsteigende Erwerbspersonen sowie in der Ausbildung befindliche Personen abwandern, gibt es mehr oder weniger ausgeprägte Zuwanderungen von Personen über 50 Jahren.

Als Hauptmotive der Abwandernden haben sich nach allen bisherigen Ermittlungen über die Jahre hin die Suche nach einem geeigneten qualifizierten Arbeitsplatz und/oder Ausbildungsort in Wirtschaft, Verwaltung und Hochschule erwiesen.

Eine Rangordnung läßt sich wegen der Doppelzählungen bei der Motivgruppen in der amtlichen Statistik nicht aufstellen.

12. Worin liegt nach Ansicht der Bundesregierung die Ursache der weitverbreiteten Geringschätzung des ländlichen Raumes? Verfügt die Bundesregierung über Untersuchungen zur Einschätzung des ländlichen Raumes durch die ansässige Bevölkerung einerseits und durch die Bewohner von Verdichtungsräumen andererseits?

Für die Bundesregierung ist eine „weitverbreitete Geringschätzung des ländlichen Raumes“ weder erkennbar noch belegbar. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat eine Untersuchung über „Das Leben in kleinen ländlichen Orten, Fallstudie über Komponenten der Attraktivität aus der Sicht der Bewohner“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Untersuchung werden Anfang 1979 vorgelegt.

13. Was sind die Ursachen für die weiterhin anhaltende Nord-Süd-Wanderung?

In den Jahren nach 1960 war bei den Binnenwanderungen der Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland ein deutliches Nord-Süd-Gefälle festzustellen. Dieses Gefälle hat sich mittlerweile derart abgeschwächt, daß nicht mehr von einem anhaltenden Trend der Erwerbspersonen-Wanderungen von Norden nach Süden gesprochen werden kann. So war z. B. 1970

der Saldo der Nord-Süd-Wanderung der Erwerbspersonen ausgeglichen, 1973 war er mit rd. 6700 Erwerbspersonen etwas stärker und 1975 mit rd. 1900 Erwerbspersonen nur leicht positiv.

Im Gegensatz dazu besteht bei den Nichterwerbspersonen nach wie vor ein ausgeprägter Trend zur Nord-Süd-Wanderung. Bei den Nichterwerbspersonen handelt es sich überwiegend um aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Menschen, die für ihren Altersruhesitz die landschaftlich schönen Gegenden im Süden der Bundesrepublik bevorzugen. Per Saldo wanderten z. B. 1970 rd. 16 950, 1973 rd. 15 650 und 1975 rd. 10 300 Nichterwerbspersonen in der Bundesrepublik nach Süddeutschland.

