

## PROTOKOLL

### Begrüßung

#### Körper

Das Thema "Infrastrukturpolitik und Reformen" ist in unserer Gesellschaft von doppelter Aktualität. Es ist einmal aktuell in der politischen Kontroverse zwischen Regierung und Opposition, zumal sich die jetzige Bundesregierung als eine Regierung der inneren Reformen versteht. Es ist zweitens aktuell in seiner drängenden Sachproblematik, die von den Fragen des Umweltschutzes, Verkehrsausbaus, Gesundheitswesens und anderem bis hin zu den Problemen des Bildungssektors reicht. Wenn auch in der letzten Zeit der Eindruck entstanden ist, daß die politische Kontroverse im Streit der Meinungen die politische Szenerie beherrscht, so scheint mir doch die eigentliche Schwierigkeit darin zu liegen, daß, unabhängig von der jeweiligen Regierung, die anstehenden Probleme außerordentlich schwer zu lösen sind. Das zeigt schon ein erster Blick auf die Aufgaben des Umweltschutzes, aber auch auf die der Bildungspolitik.

Der Bergedorfer Gesprächskreis - das war von Anfang an seine betonte Intention - wollte Grundsatzprobleme unserer Gesellschaft auf praktische Lösungen hin untersuchen. Das könnte bei unserem heutigen Thema in zwei Richtungen geschehen: Einmal wäre es möglich, Wissenschaftler nach praktikablen Lösungen in ihrem speziellen Arbeitsbereich zu fragen. Dann müßten wir uns freilich auf einige wenige Probleme konzentrieren, etwa auf die Reinhaltung der Luft, des Wassers und ähnliche Fragen.

Ich bin nun der Meinung, daß es uns hier in diesem Kreise auf eine andere Schwerpunktsetzung ankommen sollte. Wichtiger erscheint mir, daß wir uns mit den wirtschafts- und finanzpolitischen Konsequenzen, mit den sachlichen und politischen Möglichkeiten von Planung, Koordination und Verwaltung des notwendigen und geplanten Ausbaus der Infrastruktur beschäftigen. Dahinter steht als ein entscheidendes Problem die Frage nach der Prioritätensetzung. Auch sie muß selbstverständlich in einen wissenschaftlichen Horizont hineingestellt werden. Aber sie ist zugleich eine Frage nach den politischen Umsetzungsmöglichkeiten moderner Infrastrukturpolitik.

Nach unserer Verfassungsordnung sind die Länder der Bundesrepublik für die Durchführung dieser umfassenden Infrastrukturpolitik weitgehend zuständig. Wir haben deshalb Sie, Herr Kohl, als Chef einer Landesregierung eingeladen und nicht als prominenten Politiker der CDU, die in Bonn die Opposition bildet. Sie haben - wofür wir Ihnen sehr dankbar sind - in unseren Vorgesprächen sofort zu erkennen gegeben, daß Ihnen nichts daran liegt, hier eine Art Wiederholung der Bundestagsdebatte zu veranstalten.

Ich persönlich halte solche Debatten im Parlament für dringend notwendig, auch wenn dort - hoffentlich im Gegensatz zu den Ausschußsitzungen - häufig nur zum Fenster hinaus geredet wird. Dennoch können solche Debatten nicht oft und gründlich genug geführt werden. Ich bin mir klar darüber, daß unser heutiges Thema eine Aufgabe umfaßt, in der Politik und Wissenschaft sich erst aufeinander einspielen und voneinander lernen müssen, bei der es aber auch darum geht - und das erscheint mir besonders wichtig;- , ob wir die Politik selbst modernisieren können.

Wir haben also einen schwierigen Abend vor uns, Zeit genug, um die Grundprobleme auseinander zu nehmen - und hoffentlich noch genügend Zeit, um sie wieder für die Praxis besser und konstruktiver zusammensetzen.

## Kohl

Zunächst eine Vorbemerkung: Ich gehe davon aus, daß es meine Aufgabe ist, einen grundsätzlicheren Aufriß des Themas zu geben. Der Diskussion sind die praktischen Konsequenzen, die sich aufgrund unterschiedlicher Standpunkte eventuell ergeben, vorbehalten.

Politischer Wandel kann einmal an den neu hinzugewonnenen Handlungskapazitäten des Staates gemessen werden; zum anderen an deren unterschiedlichem Einsatz.

Die modernen Industriegesellschaften verfügen alle

1. über Integrations-, Mobilisierungs-, Beteiligungs- und Umverteilungskapazität nach innen und
2. über Anpassungskapazität nach außen.

Diese Anpassungskapazitäten sind jedoch - je nachdem, ob es sich um Demokratien oder totalitäre Systeme handelt, aber auch zwischen Demokratien- anders ausgebildet; und sie unterliegen strukturellem und kulturellem Wandel.

Die Steuerung dieser Integrations-, Mobilisierungs-, Beteiligungs- und Umverteilungskapazitäten ist Gegenstand der Innenpolitik. Die Anpassung beziehungsweise die Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten sind Gegenstand der Außenpolitik.

Mit dem Wandel der innenpolitischen Aufgabenstellungen entwickeln sich neue Handlungskapazitäten des Staates beziehungsweise ergeben sich unterschiedliche Beanspruchungen dieser Kapazitäten. So unterscheiden sich zum Beispiel die Aufgaben der heutigen Innenpolitik wesentlich von denen im 19. Jahrhundert. Dies vor allem deshalb, weil der Wandel der Gesellschaft eine neue Kapazität staatlichen Handelns notwendig machte: die Umverteilung von Einkommen. Im allgemeinen wird dieser Wandel beschrieben als die Entwicklung vom Rechtsstaat mit dem Schwergewicht auf der Ordnungsverwaltung zum Sozialstaat mit seiner Leistungsverwaltung.

Die heutige Problematik der Innenpolitik in Industriestaaten liegt in erster Linie in der Steuerung der Handlungskapazitäten des Staates mit dem Ziel, den Ausgleich zu suchen zwischen den anerkannten gesellschaftspolitischen Zielen und der sozialen Wirklichkeit. Ganz wird das nie gelingen, weil die gesamtgesellschaftlichen Zielvorstellungen, aber auch die soziale Wirklichkeit autonome Dynamik besitzen.

Heute ist die Innenpolitik sowohl durch die Verfassung - sie zielt auf den "sozialen Rechtsstaat" - als auch durch allgemeinen Konsens legitimiert, mehr als Ordnungsverwaltung oder Krisensteuerung zu sein. Man erwartet von ihr gesellschaftliche Strukturpolitik, das heißt planmäßige Strukturveränderungen entsprechend den gesellschaftlichen Zielvorstellungen. Dadurch sollen die Ursachen beseitigt werden, die den kulturellen Fortschritt und den sozialen Frieden gefährden könnten. Man kann es auch anders sagen: Es soll eine größere Chance für das Glück des einzelnen gefunden werden.

Diese Aufgabe wird augenblicklich mit dem Schlagwort der "inneren Reformen" aktualisiert. Ich sage das ohne jede Polemik; denn diese Frage wird nicht nur zwischen den Parteien ausgetragen. Vielmehr bestehen in vielen Fällen in den Parteien selbst - zwischen den Vorhuten und den Nachhuten - erhebliche Differenzen. Diese innere Reform, deren Ziel man heute modisch mit "Demokratisierung der Gesellschaft" angibt, soll mit Hilfe der Infrastrukturreform entscheidend gefördert werden können. So setzt man also große Hoffnung in die Infrastrukturreform als Instrument der Demokratisierung der Gesellschaft.

Was die Infrastrukturreform für den Ausgleich gesellschaftspolitischer Erwartungen mit der sozialen Wirklichkeit wirklich leisten kann, das ist unser Thema. Die Antwort darauf fällt heute niemandem leicht. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht zuletzt deshalb so schwer, weil sie eine empirische Frage ist und unsere Erfahrungen mit der Strukturpolitik noch sehr gering sind. Eine Erfolgskontrolle von Infrastrukturmaßnahmen im Dienste gesellschaftspolitischer Ziele ist so gut wie nicht vorhanden. Trotzdem müssen wir uns ständig um eine Angleichung der Lebensverhältnisse bemühen. Ich möchte Möglichkeiten, Grenzen und Prioritäten aufzeigen, wie ich sie sehe, und damit zur Diskussion beitragen oder - vielleicht noch weniger - nur weitere Fragen zum Thema stellen.

Nachdem ich zunächst versucht habe, mein Verständnis von Innenpolitik zu umreißen, will ich mich jetzt der Beziehung zwischen Infrastrukturreform und Innenpolitik zuwenden. Ich halte die Infrastrukturreform für eines der entscheidenden Instrumente der Innenpolitik. Ihre Beziehung zur

Innenpolitik ist die eines Mittels zum Zweck. Der politische Einsatz dieses Instrumentes erfordert meines Erachtens Klarheit über folgende Fragen:

Erstens: Was verlangt die gegenwärtige gesellschaftliche Lage von den Handlungskapazitäten unseres Staates? Die Antwort muß Auskunft geben können über die von uns gewollten Strukturen der zukünftigen Gesellschaft.

Zweitens: Was sind und was leisten in diesem Zusammenhang Infrastrukturmaßnahmen?

Drittens: Welche empirischen Beziehungen bestehen zwischen den Infrastrukturmaßnahmen und den eben angesprochenen, von uns gewollten gesellschaftlichen Strukturen? Gefragt ist nach dem speziellen Entscheidungsmodell für Infrastrukturmaßnahmen. Damit fragen wir nach Modellen, mit deren Hilfe Infrastrukturmaßnahmen innenpolitischen Zielen zugeordnet werden können.

Viertens: Wie kann ich die Infrastrukturmaßnahmen so dosieren, daß die gewollten gesellschaftlichen Strukturveränderungen erreicht werden?

Beginnen wir mit der ersten Frage: In welcher Weise fordert die gegenwärtige gesellschaftliche Lage die Leistungskapazitäten unseres Staates heraus? Sie wissen, daß in der öffentlichen Diskussion die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft derzeit ein zentrales Thema ist. Die politische Konkretisierung dieser allgemeinen Forderung ist die Erweiterung der Teilnahme für größere Teile der Bevölkerung auf politischem, sozialem, kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet.

An dieser Stelle möchte ich mich allerdings klar abgrenzen von denen, die mit dem Schlagwort von der "Demokratisierung" immer auch die falsche Vorstellung suggerieren wollen, in unserer Demokratie gäbe es ein mit gleichsam totalitärer Machtfülle ausgestattetes, untereinander konspirierendes Establishment, das es zu entmachten gelte. Die radikale Linke versucht, jede Form von Herrschaft und Autorität zu denunzieren. Sie macht das, indem sie psychologisch geschickt die akzeptierte Forderung nach mehr Teilnahme mit dieser falschen Tatsachenbehauptung verbindet. So weckt sie die gefährliche Versuchung, einzugreifen in das anfällige Netzwerk begrenzten Einflusses der an Funktionen gebundenen Macht und der institutionalisierten Herrschaft; und zwar einzugreifen, um dieses Netzwerk, das demokratische Kontrolle erst ermöglicht, zu zerstören und totalitäre Herrschaft an seine Stelle zu setzen.

Ich bin der Meinung, daß dieses differenzierte Netzwerk die Verteilung der Macht sichert und damit den Pluralismus, der die Voraussetzung für den Bestand einer freiheitlichen industriellen Gesellschaft ist. Wir müssen meines Erachtens sehr genau darauf achten, ob diejenigen, die "mehr Demokratie" fordern, auch mehr demokratische Kontrolle ermöglichen. Wenn wir für uns dieses Mißverständnis der Demokratisierungsforderung ausgeschlossen haben, dann hat die gegenwärtige öffentliche Diskussion den guten Sinn, das längst bejahte Prinzip der Teilnahme neu zu aktualisieren. Denn es muß uns um eine Erweiterung der Teilnahme gehen.

Soweit es um mehr politische Teilnahme geht, ist auch eine Umstrukturierung der bisherigen Beteiligungskapazität des Staates unumgänglich. Ich nenne dafür folgende Beispiele:

Die Parteien als politische Funktionsgruppen müssen offener werden für die Mitwirkung der Bürger. Denken Sie nur an die Beteiligung der Bürger an der Kandidatenaufstellung. Die Politik muß durch intensivere Kommunikation transparenter werden. Dabei heißt für mich transparenter nicht, daß prinzipiell alle Beschlüsse öffentlich gefaßt werden müssen. Wir brauchen ein funktionsgerechtes Wahlsystem, das klare Mehrheitsverhältnisse schafft. Die Beteiligung der Bevölkerung an der Vorbereitung politischer Entscheidungen läßt sich auf allen Ebenen noch verbessern - insbesondere im kommunalen Bereich. Ferner gehören die territoriale und funktionale Verwaltungsreform sowie die Neugliederung der Länder zu diesen notwendigen Reformen. Ganz entscheidend aber wird es sein, die Machtstrukturen weiter zu differenzieren und durch klare Funktionszuweisungen kontrollierbar zu machen.

Ich bin mir natürlich darüber im klaren, daß Demokratisierung keineswegs nur die Ausweitung der politischen Partizipation meint. Mit der Forderung nach Demokratisierung soll darüber hinaus zum Ausdruck gebracht werden, daß auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet genausowenig "Vorrechte" gelten sollen wie in politischer und rechtlicher Hinsicht - es sei denn, sie lassen sich aus ihren notwendigen und anerkannten Funktionen legitimieren.

Inzwischen ist die Wertprämisse der Demokratie "gleiche Freiheit für alle" vom staatsrechtlichen Verhältnis des Staatsbürgers zum Staat ausgedehnt worden auf die gesellschaftlichen Verhältnisse. Gleiche Freiheit für alle bedeutet auch gleiche Voraussetzungen für die Verwirklichung der eigenen Lebensziele. Es wird also heute vom Staat erwartet, daß er die Hindernisse für den Zugang aller Menschen zu Einkommen, sozialem Status und Bildung abbaut. Das stellt an die

Umverteilungskapazität des Staates besondere Anforderungen. Ohne Zweifel drückt sich also in der Formel von der Demokratisierung der Gesellschaft eine komplexe innenpolitische Zielsetzung aus.

Allerdings erschöpfen sich die innenpolitischen Aufgaben in der Bundesrepublik nicht in der so verstandenen Demokratisierung der Gesellschaft. Das wird beispielsweise deutlich an folgendem: Immer wieder stoßen wir in unserer Gesellschaft auf einzelne Menschen und Gruppen, die an den Rand der Gesellschaft geraten sind. Das kann viele Ursachen haben. Ich möchte nur eine herausgreifen, um damit ein gesellschaftspolitisches Problem neuer Art zu beschreiben. In der Regel ist die eigentliche Ursache sozialer Desintegration der Bruch zwischen zwei Orientierungen: Die für das eigene praktische Verhalten benutzten Orientierungen geraten in Gegensatz zu den Orientierungen, die in der Gesellschaft allgemein Geltung haben. Wir brauchen dabei nicht an krasse Außenseiter zu denken wie Sektierer, die sich nicht impfen lassen, auch wenn sie Tausende anderer Menschen dadurch gefährden.

Ich möchte nur als Beispiele das Festhalten an überkommenen Formen der Betriebsführung in kleinen Betrieben und in der Landwirtschaft nennen; oder auf das Zurückbleiben unseres technologischen Bewußtseins hinter den technologischen Möglichkeiten - auch in der Politik - hinweisen; oder auf die Anpassungsverspätung unserer Erziehungspraxis an die Erkenntnisse der Erziehungswissenschaft. Es kommt hinzu, daß diese Problematik noch schwieriger wird, wenn die Aussagen der Prognostiker stimmen, daß in der zukünftigen Gesellschaft theoretisches Wissen und brain-power die Minimumfaktoren des kulturellen und wirtschaftlichen Wachstums sind. Dann wird die Vermeidung von Anpassungsverspätungen bei Verhaltensorientierungen die entscheidende Voraussetzung für die soziale Integrationsfähigkeit und damit den notwendigen Fortschritt der Gesellschaft auf kulturellem und wirtschaftlichem Gebiet. Deshalb ist es also wichtig, neben der Demokratisierung ein umfassendes Angebot an differenzierten Verhaltensorientierungen machen zu können. Diese sollen in verschiedensten Situationen und Positionen im Lebenszyklus des Menschen Verhaltenssicherheit gewährleisten.

Dies ist eine der schwierigsten innenpolitischen Aufgaben, vor denen wir stehen. Ich möchte nur ein Beispiel herausgreifen: Wir müssen unseren alten Menschen Orientierungen bieten für die nachelterliche und nachberufliche Phase ihres Lebens, damit sie nicht in die soziale Desintegration abgleiten. Dabei ist der Bau von Altersheimen keineswegs schon die Lösung, wie empirische Untersuchungen dieses Problems gezeigt haben.

Bei alledem muß es uns gelingen, die Verhaltensorientierungen so anzubieten, daß sie von den jeweils betroffenen Menschen verstanden und angenommen werden können. Dann werden nämlich nicht länger Dogmatismus, Immobilität und Radikalität den politischen Gestaltungsspielraum einengen und ständig die Freiheit in der industriellen Gesellschaft bedrohen. Diese wichtige politische Aufgabe fordert die Integrationskapazität des Staates geradezu heraus. Natürlich bleibt das wirtschaftliche Wachstum eine zentrale innenpolitische Aufgabe.

Die wichtigsten innenpolitischen Aufgaben sind also

1. mehr politische Teilnahme,

### **von Bismarck**

Ich möchte Herrn Kohl danken, insbesondere für diejenigen Ausführungen und Beispiele, denen man anmerkte, daß sie unmittelbar aus der praktischen Auseinandersetzung um die inneren Reformen hervorgingen. Dabei denke ich vor allem an die Beispiele von der Kläranlage und vom Kreisjägermeister.

Angesichts des "weitreichenden Geländes" unseres Gesprächsthemas, das zum Teil noch von undurchsichtigem Gebüsch bedeckt ist, müssen wir notwendigerweise ein paar Schneisen schlagen und eine "Infrastruktur" unseres Gespräches vereinbaren.

Was zunächst die Terminologie angeht, so empfehle ich Ihnen, nicht in eine theoretische Debatte über den Begriff "Infrastruktur" einzutreten. Der Referent hat eine sehr extensive Auslegung dieses Begriffes gegeben, und ich schlage vor, daß wir uns im Großen und Ganzen mit dieser Rahmensetzung begnügen. Neben den von Herrn Kohl angesprochenen Bereichen der Infrastruktur sollten nach meiner Ansicht die Stichworte Verkehrsplanung und Länderreform berücksichtigt werden, die beide expressis verbis nicht genannt wurden.

Wenn hier von Innenpolitik die Rede ist, so kann diese natürlich nicht mehr nur auf die Bundesländer und die Bundesrepublik begrenzt werden. Denken Sie an die Kommission Nordrhein-Westfalen/Holland, so wird ganz klar, wie heute Infrastrukturmaßnahmen unmittelbar auch auf andere

Staaten übergreifen. Dieser internationale Zusammenhang ist nicht nur im Bereich des Verkehrs, sondern auch in bezug auf die Industrie, die Universitäten und so weiter zu bedenken.

Bei meinen Vorbereitungen auf dieses Gespräch drängten sich noch zwei Fragen auf: Einmal - negativ akzentuiert - habe ich den Eindruck gewonnen, daß sich im Laufe der letzten Jahre Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik ständig weiter voneinander entfernt haben. Ist dieser Eindruck richtig? Ich habe zweitens den Eindruck, daß sich die öffentliche Diskussion, die anfangs sehr emotional geführt wurde - Mittelstand, Eigenheim;- , inzwischen mehr und mehr ins Rationale verschoben hat. Das Meßbare, das Wissenschaftliche treten stärker in den Vordergrund. Nach dem, was wir hier vom Referenten gehört haben, frage ich mich, ob diese Feststellung eigentlich stimmt.

Entsprechend der Auffassung unseres Gastgebers möchte ich möglichst schnell zu den konkreten Fragen kommen. Ich habe wenig Neigung, mich in eine Debatte über wissenschaftliche Theorien der Infrastrukturreform hineinzubegeben, wenngleich es hier ohne Zweifel auch um das Verhältnis von Theorie und Praxis geht. Sicherlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen wissenschaftlicher Analyse, die auf bestimmte Voraussagen zielt, und den daraus unmittelbar abzuleitenden Planungsmaßnahmen.

Für die Diskussion liegt es nahe, daß wir uns zunächst in einer Art Generaldebatte auf die Ausführungen von Herrn Kohl konzentrieren. Sein Referat war in vier Fragen gegliedert, die ich noch einmal wiederhole. Erstens: Was verlangt die gesellschaftliche Lage von der Handlungskapazität des Staates? Zweitens: Was sind und was leisten Infrastrukturmaßnahmen? Dabei sollte es nicht um eine theoretische Interpretation dessen gehen, was Infrastruktur ist, sondern in der Tat um die konkreten Verwirklichungsmöglichkeiten. Die dritte Frage betraf die empirischen Beziehungen zwischen Infrastrukturmaßnahmen und den gewollten gesellschaftlichen Strukturen. Herr Kohl fragte in diesem Zusammenhang nach einem besonderen Entscheidungsmodell. Viertens: Wie können die Infrastrukturmaßnahmen so dosiert werden, daß die gewollten gesellschaftlichen Strukturveränderungen erreicht werden?

Wir könnten am besten unmittelbar an die letzten Überlegungen von Herrn Kohl anschließen. Mit der Formulierung, man müsse kleine Brötchen backen, hat er folgende Prioritäten gesetzt: Auf der einen Seite Verteidigung, Entwicklungshilfe und europäische Integration, auf der anderen Seite Bildung insbesondere Berufsausbildung - Umweltschutz und Regionalpolitik. Wir sollten uns aber auch die konkreten Erfahrungen von Herrn Kohl in Rheinland-Pfalz zunutze machen und ihn über Verwaltungs- und Gebietsreform gründlich ausfragen.

### **Liefmann-Keil**

Ich möchte auf folgende Schwierigkeit aufmerksam machen: Das Wort Infrastruktur wird nur bei uns gebraucht. In Amerika etwa gibt es keine Auseinandersetzungen über die Infrastruktur; man spricht stattdessen über "pollution", "health" und ähnliches. Mit einem Gesamtbegriff kommen wir nicht weiter. Es wird nur dafür gesorgt, daß das Gebiet ins Uferlose ausgedehnt wird. Ich möchte aus diesem Grunde vorschlagen, den Begriff Infrastruktur möglichst nicht zu verwenden und dafür über die Punkte zu diskutieren, die spätestens bei der Frage nach der Prioritätensetzung sowieso zur Sprache kommen.

### **Jochimsen**

Herr Kohl hat zwei einander widersprechende Thesen vorgetragen. Zum einen führte er aus, man könne keine Prioritäten setzen, weil die Aufgabenbereiche stark ineinandergreifen und sich gegenseitig bedingen. Zum anderen hat er dann doch versucht, absolute Prioritäten zu setzen.

Trotzdem halte ich es für wesentlich, daß Herr Kohl nicht von Infrastrukturaufgaben, sondern von Infrastrukturpolitik sprach. Er stellt also das politische Element in den Vordergrund. Allerdings betrachte ich den von Herrn Kohl gefaßten Begriff der Infrastrukturpolitik für zu statisch. Er begreift offensichtlich Reform als einen einmaligen Innovationsprozeß, der lediglich auf Anpassung hinausläuft. Dagegen ist dieser Prozeß auf einen ständigen Wandel angelegt. Das gilt sowohl für die gegenwärtige Phase der Innenpolitik im allgemeinen als auch für die Infrastrukturpolitik im besonderen, was sich unschwer für die Bereiche Gesundheit, Verkehr, Bildung im einzelnen belegen läßt.

### **Kohl**

Das ist wohl eher ein Mißverständnis als ein Unterschied.

## Jochimsen

Gut! Mir scheint dieser Punkt sehr wichtig zu sein, denn ein solches Verständnis der Infrastrukturpolitik hat weitreichende Konsequenzen. Politik ist die Organisation und Gestaltung eines Prozesses, der Strukturveränderungen ermöglicht, und die Antwort auf die Herausforderung, die uns die Dynamik der Fortentwicklung ständig aufzwingt.

Die zweite These, in der ich mit Herrn Kohl einig bin, würde ich so fassen: Erforderliche Reformen werden durch Politik ermöglicht; Infrastrukturreform kann Politik weder ersetzen noch ablösen. Insofern ist die Infrastrukturreform zwar ein zentrales Thema der Innenpolitik, aber nicht ihr einziges.

Eine solche Infrastrukturpolitik zu ermöglichen, ist heute die erklärte Absicht aller Parteien und staatlichen wie gesellschaftlichen Organisationen. Das halte ich für ein Positivum im Vergleich zur Situation vor fünf oder zehn Jahren. Infrastrukturpolitik wird heute als ein zusammenhängendes Problem begriffen. Ich teile indes die kritische These von Herrn von Bismarck, daß Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik immer weiter auseinander zu laufen scheinen.

Ich kann deshalb auch der Ansicht von Herrn Kohl nicht zustimmen, daß die sachgerechten Lösungen schon parat lägen und die Politiker sich ihrer nur zu bedienen brauchten. Dabei handelt es sich doch um einen ständig sich weiterentwickelnden Prozeß, für den kaum Unterlagen fertig vorhanden sind und sein können, sondern immer neu erarbeitet werden müssen.

In vielen Bereichen der Infrastrukturpolitik befinden wir uns auf dem Wege einer isolierten, partiellen Verbesserung der Infrastruktur. Dadurch werden die Probleme eher verschüttet als gelöst, weil vorhandene Interdependenzen nicht sichtbar werden. Dieses Problem gilt auch zwischen Bund und Ländern. Ohne eine Verbesserung der wissenschaftlichen Forschung und auch der Statistik fehlen unerläßliche Voraussetzungen zur Aufdeckung der wichtigen zu berücksichtigenden Interdependenzen.

In diesem Sinne hat der Präsident der American Economic Association, Professor Wassily Leontief, in seiner presidential address von "theoretical assumptions and unobserved facts" gesprochen, mit denen der Theoretiker arbeitet, weil er nichts anderes hat und weil die Tatsachen nicht beobachtet werden. Damit ist er aber gar nicht in der Lage, die Tatsachen der gesellschaftlichen Wirklichkeit hinreichend zu analysieren. Es reicht indes nicht aus, nur die wissenschaftliche Forschung stärker zu fördern, sondern der wissenschaftliche Berater - ich bin in dieser Hinsicht ja selbst in gewisser Weise ein solches enfant terrible - muß sich in den politischen Entscheidungsprozeß hineinbegeben; andererseits muß der Politiker lernen, dem Wissenschaftler die richtigen Fragen zu stellen. Das gelingt aber nur, wenn beide Seiten intensiv zusammenarbeiten.

Ich halte es geradezu für ein bedenkliches Zeichen, Frau Liefmann-Keil, daß die Wirtschaftswissenschaft sich dieses Problems bisher nicht systematisch angenommen hat, sondern es jeweils in ein health-, ein education- und ein pollution-Problem auflöste. Sowohl in der Kreislauftheorie als auch in der Wettbewerbstheorie beruhte das integrierende Moment der Wirtschaftstheorie und die Wirtschaftspolitik in den letzten dreißig bis vierzig Jahren auf dem Systemgedanken. Die Infrastrukturpolitik ist gerade der Versuch, dem Systemansatz im politischen Handeln einen neuen Akzent zu geben, wenn auch keinen revolutionär anderen.

Die wirtschaftspolitische Praxis der Bundesrepublik in den letzten zweiundzwanzig Jahren ist von der bewußten Entscheidung zugunsten einer Wettbewerbsordnung geprägt worden. Ihr Motto lautete etwa: Soviel Freiheit wie möglich durch Selbststeuerung der Marktkräfte, durch die Konstituierung von Märkten, auf denen sich die Unternehmer, die Arbeitnehmer und die Haushalte entfalten. Damit haben wir das Koordinationsproblem der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung bewußt durch Machtverteilung auf der dezentralen Ebene zu lösen versucht. Die Bundesrepublik hat von Anfang an den Weg einer zentralen Planwirtschaft, also das Modell der Koordination durch einen zentralen Plan, der alles mikrodetailliert festlegt, entschieden abgelehnt. Die Subordination haben wir im Grunde dem Automatismus des Marktes überlassen.

Karl Schiller hat die Aufgabe des Staates auf den einfachen Nenner gebracht: Soviel Wettbewerb oder auch Freiheit wie möglich, soviel Planung wie nötig. Dabei wird Planung hier im Sinne von Globalsteuerung oder Makrosteuerung verstanden. Das heißt, wir haben auf der einen Seite die Selbststeuerung der Mikrovorgänge und auf der anderen Seite die staatliche Steuerung der Makrovorgänge. Diese Zweiteilung ist jedoch in entscheidenden Fragen nicht ausdiskutiert worden. Zum Beispiel besteht keine Klarheit darüber, inwieweit die Versorgung der Menschen mit Gütern und Diensten von den Individuen selber beziehungsweise über Märkte realisiert werden kann und wo andere Wege zu finden sind. So hat man beispielsweise im Energiesektor und im Verkehrswesen immer schon Verstaatlichungen gekannt; denken Sie nur an die Eisenbahn.

Die Frage, was öffentlich und was privat organisiert wird, wurde stets unter dem Gesichtspunkt des Eigentums erörtert. Hier ist in den letzten zwanzig bis dreißig Jahren ein Wandel eingetreten, zu dem Eucken einen entscheidenden Beitrag geleistet hat. Das Neue liegt darin, daß die Eigentumsfrage nicht mehr einseitig zugunsten von Privateigentum oder von öffentlichem Eigentum entschieden werden kann - wobei das eine jeweils das andere ausschließt;- , sondern beide Formen müssen nebeneinander bestehen. Dabei ist das öffentliche Eigentum als ein sehr differenziertes Problem zu sehen, bei dem die Frage nach den gesellschaftlichen Kontrollen neu gestellt werden muß. Unter diesem Gesichtspunkt ist Infrastrukturpolitik eine neue Dimension, die man der Ordnungspolitik, zu der der Staat verpflichtet ist, hinzufügen muß. Das ließe sich am Umweltschutz und an der Bildungspolitik sehr gut demonstrieren.

Neben der Koordinations- und der Subordinationsfrage sehe ich drittens die Frage nach dem jeweiligen Bezugsrahmen, in dem die verschiedenen Wirtschaftseinheiten -die Gemeinde, das Land, die Rundfunkanstalt oder welche Körperschaft auch immer - tätig werden. Diese Bezugsrahmen kommen teilweise durch autonome Zusammenschlüsse - etwa durch Fusionierung oder Kartelle - zustande. In den meisten Fällen werden sie jedoch vom Staat oder von anderen politischen Organisationen gesetzt. Die Frage der Optimierung des Bezugsrahmens stellt sich in räumlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht: Wer ist wofür, wann, in welchem Ausmaß zuständig und wem gegenüber verantwortlich? Die Antwort lautet in der Marktwirtschaft ursprünglich: Der einzelne muß es selbst wissen und übersehen können. In einem großen Bereich ist das sicher gut möglich; dagegen ist ein anderer Bereich zunehmend in die Obhut des Staates gelangt.

Heute stellen wir etwa am Beispiel der Bildungspolitik die Frage: Was bedeutet die Forderung nach Ganztagschulen, die auch Herr Kohl aussprach einschließlich der Vorschulklassen;- , gegenüber der bisher geltenden Arbeitsteilung zwischen Elternhaus und öffentlicher Hand? Dabei muß man nicht unbedingt gleich an den Staat denken; denn es ließen sich bestimmt auch andere Organisationsformen finden. Wir hätten dann gleichzeitig nach den Konsequenzen für die Trägerschaft, die Finanzierung und die Organisation zu fragen.

Der Umweltschutz nimmt in der öffentlichen Meinung eine ähnlich zweideutige Stellung ein, wozu die Massenmedien durchaus ihren Teil beitragen. Da gibt es die Sozialromantiker von links und von rechts, einerseits die extremen Blut- und Boden-Faschisten und andererseits die antikapitalistischen Industrieenfeinde. Beide Gruppen meinen, es müsse im Umweltschutz alles ganz anders werden. Hier zeigt sich der Mangel unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wie sie in den institutionellen, materiellen und personellen Bezügen heute geregelt ist, das heißt der Bezugsrahmen für die Entscheidungen muß an dieser Stelle verändert werden. Damit ist aber keinesfalls gesagt, daß der Staat - also der Bund oder die Länder - die Umweltfrage in dem Sinne regeln muß, daß er sie auch finanziert. Die Frage der Reformen ist auf das Gleis der Finanzierung geschoben worden, und man wartet darauf, was denn nun Bund und Länder tun werden. Wenn sie nichts machen, tut keiner etwas.

Sie haben gesagt, Herr Kohl, daß wir froh sein könnten, wenn wir hinsichtlich des Umweltschutzes den Stand von 1971 auch im Jahre 1975 noch halten. Diese pessimistische Folgerung ist doch darauf zurückzuführen, daß hier die Bereiche des Staates und der Gesellschaft nebeneinander gesehen werden. Diese Sicht ist aber überholt. So hat zum Beispiel wirtschaftliches Wachstum heute die ständige Verbesserung der Infrastrukturausstattung zur Voraussetzung, wie sich an verschiedenen Beispielen zeigen läßt. Wachstum bedeutet dann für den einzelnen auch, daß er in seiner Freizeit öffentliche Anlagen benutzen kann. Im Sinne der wirtschaftspolitischen Zielsetzung sehe ich also zwischen kurzfristigem und langfristigem Wachstum - im Hinblick auf die bewußt gestalteten gesellschaftlichen Strukturen - gar keinen Gegensatz. Hier liegt vielmehr eine Komplementarität vor, die sich in Interdependenzen niederschlägt, von denen Herr Kohl gesprochen hat.

Es geht in unserer Diskussion also nicht darum, den Finanzbedarf zur Lösung der Infrastrukturaufgaben festzustellen, um dann gleichzeitig darauf hinzuweisen, dafür müßten die Wirtschaft und der Staat bluten. Vielmehr stellt sich die Frage so: Wie will man in diesem Lande mit einem Sozialprodukt von 1500 Milliarden DM leben, wenn nicht bestimmte gesellschaftliche Tatbestände anders geregelt werden und die Handlungskapazität des Staates in diesem Sinne wirklich genutzt wird? Die Handlungskapazität drückt sich sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Verwaltung und in den öffentlichen Investitionen aus. In der Frage des Bezugsrahmens für solche Entscheidungen hat in der Tat der zentrale Gesetzgeber eine höhere Verantwortung als der Gesetzgeber auf der unteren Ebene. Die Gemeinden können Aufgaben der Infrastruktur nur in dem Rahmen lösen, der ihnen durch Gebiets- und Verwaltungsreform gesetzt wird. Das Problem ist, auf der höheren Entscheidungsebene überhaupt erst die entsprechenden Einrichtungen zu schaffen.

Aus der Sicht des Praktikers möchte ich die Feststellung unterstützen, daß die Theorie weit hinter der Praxis herhinkt.

### **Jochimsen**

Das habe ich nicht gesagt!

### **Narjes**

Sie werden mir aber vielleicht zustimmen, daß wir fortlaufend über praktikable Lösungen befinden müssen. In jedem Kommunal- und Landeshaushalt sind jeden Tag Entscheidungen zu fällen; doch der Bezugsrahmen, aus dem heraus entschieden wird, ist bekanntermaßen unzulänglich. Ohne mich jetzt auf eine Diskussion über den Begriff Infrastruktur einzulassen, würde ich sagen: Infrastruktur ist alles, was die Politik dazu macht. Im übrigen bleibt es der Wissenschaft überlassen, dafür die Begründung zu finden.

Schon die Bedarfsermittlung für Infrastruktur geschieht in weiten Bereichen recht irrational. Zehn Fernsehsendungen, Herr von Bismarck, reichen aus, um ein Thema so hochzuspielen, daß Sie es in jeder Gemeindeversammlung wiederfinden. Ähnlich wie die Werbung im Bereich der Wirtschaft informieren hierbei die Massenmedien nicht objektiv, sondern stellen die Tatbestände zuweilen einseitig und mißverständlich dar. Die verlässliche Bedarfsermittlung ist indessen unbedingt nötig. Die Politik steht damit vor der Aufgabe, sich ein Informationssystem zu schaffen und Kriterien zu finden, mit deren Hilfe der tatsächliche Bedarf festgestellt werden kann. Die Wissenschaft könnte dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

Auf der zweiten Stufe geht es um die Bewertung des so ermittelten Bedarfs. Man sucht nach objektiven Verfahren, um unter verschiedenen Projekten das objektiv dringendste herauszufinden. Das führt aber wiederum zu Fragen der Bewertung, um deren Beantwortung der Politiker nicht herumkommt. Wenn das Klärbecken in A mit dem Klärbecken in B verglichen wird, dann ist das kaum noch eine Frage der Quantifizierbarkeit, sondern weitgehend eine Sache der subjektiven Bewertung. Es wäre für die Politik wohl leichter und auf lange Sicht auch erfolgreicher, wenn mehr objektive Kriterien entwickelt werden könnten.

Wie steht es dann drittens um die Chancen der Realisierung eines derart ermittelten Bedarfs? Dazu stellt sich die Frage der Finanzierung und der Prioritätenfeststellung zwischen den verschiedenen Bedarfsgruppen. Ich glaube nicht, daß es möglich ist, zwischen ihnen absolute Prioritäten zu finden. Es kann sich immer nur um relative Prioritäten und Schwerpunkte handeln. Wir können, um ein extremes Beispiel zu nennen, nicht den Verkehr vollständig vernachlässigen, um nur noch Krankenhäuser zu bauen. Wir können auch nicht allein das Bildungssystem in allen Zweigen ausbauen und dafür etwa die regionale Wirtschaftspolitik zurückstellen. Es geht also immer nur um relative Gewichtsverschiebungen.

### **Kohl**

Sie könnten doch zum Beispiel für fünf Jahre überhaupt keinen Zuschuß für Kreisstraßen geben und stattdessen das ganze Geld in den Bau von Fernstraßen stecken.

### **Narjes**

Nicht einmal das ist möglich; denn der Leber-Pfennig muß zu sechzig Prozent für kommunale Straßen zweckgebunden verwandt werden.

### **Kohl**

Das trifft nur für den innerstädtischen Verkehr zu; ich habe dagegen die Kreisstraßen gemeint.

### **Narjes**

Auch das ist aber nur in begrenztem Umfang möglich; denn der Bund gibt hier wiederum einen Bezugsrahmen vor, der die Handlungsfreiheit eingrenzt und der auch von Haushalt zu Haushalt kaum verändert werden kann. Vielmehr sind dieses langfristige Probleme, die nur Schwerpunktverschiebungen zulassen.

Herr Jochimsen hat dankenswerterweise ausdrücklich darauf hingewiesen, daß man zunächst prüfen muß, was der Staat zu finanzieren hat und was von anderer Seite geschehen muß. Diese Frage halte ich gerade im Bereich des Umweltschutzes für wichtig. Denn manche Anforderungen an die

öffentliche Hand erscheinen mir doch übertrieben. Vielfach ist es nur ein organisatorisches und gesetzgeberisches Problem, die erkannten Schadensquellen zu beseitigen. Auch gibt es im normalen Prozeß der Anlagenerneuerung sowohl in der Industrie als auch im kommunalen Bereich durchaus Möglichkeiten, durch bestimmte Auflagen wesentlich dazu beizutragen, daß die bekannten Verschmutzungsquellen beseitigt werden, ohne daß zusätzliche öffentliche Kosten anfallen.

Eine andere Aufgabe, die beschleunigt in Angriff zu nehmen ist, bestünde in der Aufdeckung künftiger Schadensquellen. Das geht bis zur Zulassung bestimmter Produkte, insbesondere wenn sie aus der chemischen Industrie kommen. Es genügt nicht, die PVC-Chemie als Umweltproblem erst dann zu erkennen, wenn ihre Produkte in vielen tausend Tonnen bereits unverbrennbar in den Müllanstalten liegen. Vielmehr müßte man sie bereits bei der Zulassung auf diesen Gesichtspunkt hin prüfen. Auf diese Weise würde man manche künftigen Schäden wahrscheinlich mit geringerem Aufwand als heute beheben können.

Schließlich ist bei der Frage der Verteilung der knappen Mittel ein Aspekt nicht genügend berücksichtigt worden: das manpower-planning. In der Bildungspolitik werden heute neben ungeheuren Anforderungen an das Sozialprodukt auch solche an den Arbeitsmarkt erwogen. Dabei sollten wir uns rechtzeitig überlegen, ob dem Arbeitsmarkt durch eine Kumulierung bestimmter Maßnahmen in einem künftigen Bildungssystem nicht Millionen von Arbeitskräften entzogen werden, die wir überhaupt nicht oder doch wenigstens nicht auf einen Schlag entbehren könnten.

Damit hängt auch folgendes zusammen: In der politischen Auseinandersetzung um die relativen Prioritäten - und dabei geht es ja primär um ihren Anteil am Haushalt - sollte generell gründlicher als bisher geklärt werden, wo die bereitgestellten - sachlichen und persönlichen - Mittel die größte Effizienz haben und für das jeweilige Ziel optimal eingesetzt sind, sei es auf dem Bildungs-, Verkehrssektor oder sonstwo.

Abschließend möchte ich die große politische Führungsaufgabe betonen. Da man nicht alles auf einmal machen kann, kommt es darauf an, einen möglichst breiten Consens zu erzielen, damit die gewählte Prioritätenfolge nicht nur optimal ist, sondern auch allgemein als solche anerkannt wird.

### **von Bismarck**

Herr Narjes hat davon gesprochen, daß die Daten und Informationen für die Bedarfsermittlung unzureichend sind. Das ist auch eine Folge unseres föderalistischen Systems und hängt zentral mit dem Verhältnis von Bund und Ländern zusammen.

Zum Stichwort manpower haben verschiedene Experten darauf hingewiesen, daß mit dem Wandel im Wirtschaftsbereich entscheidende Veränderungen in der Sozialstruktur einhergehen. Gibt es darüber eigentlich ausreichend Daten und Spezialerhebungen?

### **Kogon**

Sind Sie nicht der Meinung, Herr Narjes, daß es trotz den relativen Prioritäten absolute Grundnotwendigkeiten gibt? Damit meine ich diejenigen Bedürfnisse der Gesellschaft, die unbedingt erfüllt werden müssen, damit sich unsere Zivilisation so weiterentwickeln kann, wie sie angelegt ist und wie wir sie wollen. Diese Grundnotwendigkeiten müssen unabhängig von der Frage der Finanzierung und des verfügbaren Personals erfüllt werden. Wenn man aufgrund des Smogs in den Großstädten nicht mehr atmen kann, dann ist es ein absolut vordringliches Bedürfnis, dagegen etwas zu unternehmen.

### **Narjes**

Darin ist immer ein stark subjektives Element enthalten.

### **Kogon**

Handelt es sich hier nicht um einen objektiv feststellbaren Bedarf? Meine Frage ist sehr präzise, Herr Narjes: Gibt es in diesem Stadium der Entwicklung nicht objektive Existenzbedürfnisse, die von uns allen zuverlässig - ob wissenschaftlich oder außerwissenschaftlich - festgestellt werden können?

### **Bilke**

Wer formuliert dieses Anspruchsniveau?

### **Kogon**

Es gibt viele Gruppen, von den Wissenschaftlern bis hin zu den Politikern, die imstande sein sollten, das zu formulieren.

### **Narjes**

Die Frage der absoluten Notwendigkeit scheint mir allein noch für den medizinischen Notstand gültig zu sein, wenn zum Beispiel verseuchtes Wasser aus den Leitungen kommt.

### **Letzelter**

Smog könnte dazu gehören.

### **Kogon**

Das drohende Verkehrschaos ist für Sie kein elementares Problem, das unbedingt zu lösen wäre?

### **Narjes**

Dabei lassen sich nur relative Schwerpunkte bestimmen. Man kann das Straßenverkehrsnetz durch eine Reihe von Maßnahmen durchaus für vier bis fünf Jahre recht und schlecht leistungsfähig erhalten. Dann ist der "jam" nur größer.

### **Kogon**

Mir geht es nicht primär um die Entscheidung, wo die Geldmittel und die Arbeitskräfte angesetzt werden. Meine Frage zielt vielmehr dahin - ich wiederhole es;- , ob es nicht objektiv feststellbare Grunderfordernisse gibt, auf deren Erfüllung die Zivilisation angewiesen ist. Das sollte ins Bewußtsein gerückt werden. Wie sie erfüllt werden, ist eine zweite Frage.

### **Narjes**

Ich möchte annehmen, daß man in begrenztem Umfang einen Consens erzielen kann. Objektiv heißt doch aber, daß es Kriterien geben muß, die allgemein anerkannt sind. Diese Kriterien sehe ich nicht.

### **Kogon**

Ich bin der Meinung, daß sich solche Kriterien aus der Zivilisation selbst ergeben.

### **Katterle**

Ich meine, Herr Kogon, daß es wenig fruchtbar ist, von einem Bedarf an öffentlich bereitgestellten Infrastrukturgütern auszugehen, der objektiv besteht, wenn unsere Zivilisation sich so weiterentwickeln soll, wie sie angelegt ist. So eindeutig ist sie keineswegs angelegt, und die Frage, wie wir unsere Zivilisation haben wollen, muß politisch entschieden werden. Um Ihr Beispiel aufzunehmen: Es reicht ja hin, wenn man in den Großstädten gerade noch atmen kann - mag dieses "gerade noch" für den Durchschnitt der Bewohner auch für viele einzelne schon ein "nicht mehr" bedeuten. Aber eine begrenzte Zahl von Smogtoten kann man ebenso hinnehmen, wie die Zahl der Verkehrstoten weithin gleichgültig hingenommen wird.

Die Bedarfe sind also in sehr wesentlichem Umfang politische Größen, und sie sind zu bestimmen im Hinblick auf die Zivilisation, die wir haben wollen. Bei Entscheidungen über so weitgehende Innovationen der Infrastruktur, wie sie für das Bildungssystem anstehen, wird das ganz deutlich. Die Wissenschaft kann hier über empirisch mögliche Alternativen zukünftiger Gestaltung der Zivilisation aufklären, indem sie der Öffentlichkeit diese unterschiedlichen Möglichkeiten vorstellt, die Notwendigkeit einer politischen Wahl zwischen diesen Möglichkeiten deutlich macht und versucht, Argumente für eine vernünftige Wahl zu entwickeln. Die Wissenschaft kann dabei zeigen, daß gegen bestimmte Entwicklungen, die bisher aus Mangel an soziologischer Phantasie fatalistisch hingenommen wurden, tatsächlich etwas unternommen werden kann. Auf diese Weise wird durch Aufklärung ein Bedarf erst geschaffen.

Nun eine Bemerkung zu den Ausführungen von Herrn Jochimsen. Er sprach von dem Verhältnis zwischen wirtschaftlichem Wachstum einerseits und der Gestaltung der gesellschaftlichen Strukturen andererseits. Ich glaube nicht, daß dieses Verhältnis so harmonisch ist, wie es bei ihm zum Ausdruck kam.

### **Jochimsen**

Von harmonisch habe ich nicht gesprochen.

### **Katterle**

Aber das eine fügte sich recht ungebrochen in das andere ein. Dabei scheinen doch die Störungen des sozialen Gleichgewichts, die Mängel der Infrastruktur und die Umweltschäden zu zeigen, daß unser marktwirtschaftlich organisierter und privatwirtschaftlich motivierter Wachstumsprozeß eine Fehlentwicklung impliziert und daß es in unserem Wirtschaftssystem schwerfällt, diese Fehlentwicklung zu korrigieren, weil dieses Wirtschaftssystem seine Dynamik aus der Produktion privater Güter und Bedürfnisse gewinnt und die Prioritäten des Wachstums durch Effizienzüberlegungen mit privaten Kosten und Erträgen bestimmen läßt. Wenn man bei Wachstumsmessungen auch die sozialen Kosten und Erträge berücksichtigte, so würden dadurch einmal die Methoden ökonomischer Effizienzmessung bis hin zur Ermittlung des Sozialprodukts verändert, zum anderen aber änderten sich Richtung und Tempo des Wachstumsprozesses selbst. Das würde fraglos zu harten Kontroversen mit den gesellschaftlichen Kräften führen, die an der Erhaltung der gegenwärtigen Strukturen und der in diesen Strukturen institutionalisierten Prioritäten interessiert sind. Ich denke, daß dieses Problem an der Frage des Umweltschutzes sehr bald aktuell werden wird.

### **Jochimsen**

Sie können doch Wachstum nicht als einen isolierten Prozeß ansehen, der läuft und läuft. Hier findet längerfristig eine Rückkopplung statt. Deshalb gibt es auch keine Harmonie.

### **Rumpf**

Die erste Frage von Herrn Kohl lautete: Was verlangt die gesellschaftliche Lage von den Handlungskapazitäten des Staates? Diese Frage könnte auch umgekehrt gestellt werden: Was ist seitens des Staates von den Handlungsaktivitäten der Gesellschaft zu verlangen? Dabei denke ich insbesondere an die Hochschulen.

Während man sich bei verschiedenen Projekten der Infrastruktur über die Zielrichtung im Prinzip einig ist, sind die Ziele bei anderen Projekten kontrovers und häufig nicht klar genug formuliert. Das sollte man unterscheiden.

Zu den nichtkontroversen Themen gehört die Umweltverschmutzung. Schlechtere Luft und schmutzigeres Wasser bedeuten eben für jeden einen Nachteil. Daher besteht Einigkeit darüber, daß Luft und Wasser gereinigt werden sollen. Die Kontroverse beginnt erst dort, wo wirtschaftliche Interessen und die damit zusammenhängenden Versorgungsmöglichkeiten der Industrien ins Spiel kommen. Das sind vornehmlich finanzielle Fragen. Das Problem reduziert sich im wesentlichen auf die Realisierungschancen und die zugehörigen finanziellen Probleme.

Die Prognosen und Untersuchungen im Bereich der Wasser-Reinhaltung haben gezeigt - und das entspricht der Aussage von Herrn Kohl über den Vergleich zwischen 1971 und 1975;- , daß die Verschmutzung progressiv zunimmt und trotz erheblicher Anstrengungen die Reinigung auf die Dauer überwiegen wird. Das resultiert sowohl aus der Zunahme der Industrie als auch aus dem Bevölkerungswachstum. Wenn nicht stärkere Maßnahmen zur Reinigung ergriffen werden, müssen wir von einem gewissen Zeitpunkt an, zum Beispiel 1975, mit einer stetigen Verschlechterung rechnen. Wir werden schließlich mit Sicherheit eine Grenze erreichen, wo man mit einem hohen Grad von Objektivität sagen kann, daß die Situation für die Gesellschaft absolut unerträglich wird. Allerdings ist das absolut Unerträgliche wieder ein dehnbarer Begriff.

Wenn Herr Kohl sagte, man wolle versuchen, daß sich die Situation bis zum Jahre 1975 nicht verschlechterte, dann wird eben danach die Verschmutzungskurve ansteigen. Wenn Sie Ihre Politik so ausrichten, wird man sich 1980 in einem wesentlich schlechteren Stadium befinden als heute. Die Maßnahmen müssen vielmehr der zunehmenden Verschmutzung angepaßt werden, was nach Meinung der Fachleute mit finanziellen Anstrengungen auf der Basis der heutigen Technik schwer zu erreichen ist, sondern zusätzliche wissenschaftliche Kenntnisse zur Lösung des Problems voraussetzt. Wir benötigen somit wissenschaftliche und praktische Untersuchungen, wie die zunehmende Verschmutzung auf allen Gebieten verhindert werden kann.

In unserem Institut in Karlsruhe befassen wir uns mit der Luftreinhaltung und sind dabei der Frage nachgegangen, welches die optimalen technischen Möglichkeiten zur Lösung bestimmter Luftverschmutzungsprobleme sind. Dabei zeigte sich, daß es schwierig sein dürfte, die notwendigen und zureichenden Informationen zu bekommen. Die Industrie gibt aus Wettbewerbsgründen nicht jede

Information weiter. Es ist zweifellos nötig, daß die wissenschaftliche Forschung auch auf diesem Gebiet wesentlich intensiviert wird.

**Kogon**

Es geht nicht um das Optimum, sondern um das zureichende Minimum.

**Rumpf**

Genau das meine ich.

**Jochimsen**

Was aber ist als Bedarf anzusehen? Geht es um den Abbau der Verschmutzung, oder geht es um bestimmte technische Mittel, mit denen die Verschmutzung beseitigt werden kann? Die Diskussion über Bedarf, Zielsetzung, technische Möglichkeiten und Realisierungschancen scheint mir hier völlig durcheinander zu laufen. Setzen wir den Abstraktionsgrad nur hoch genug an, dann ist es nicht schwer, Ihren objektiven Grundnotwendigkeiten zuzustimmen, Herr Kogon. Ich will damit nicht davon ablenken, daß Ihre Frage unterschiedliche Wertigkeiten im Konsens der Gesellschaft betrifft. Das ist gewiß ein wesentlicher Gesichtspunkt. Wissenschaft und Politik können hier zu einer Abklärung beitragen.

**Kogon**

Gibt es keine übereinstimmenden Wertigkeiten in den Grundnotwendigkeiten?

**Jochimsen**

Weithin gibt es sie; trotzdem sind sie nicht objektiv.

**Liefmann-Keil**

Es kommt doch darauf an, Herr Kogon, ob die Reinhaltung der Luft oder des Wassers in Widerspruch zu anderen gesellschaftlichen Zielen gerät: Könnten aufgrund der Notwendigkeit, die Technik zu ändern, zum Beispiel nicht Arbeitsplätze verlorengehen?

**Olschowy**

Mir ist kein derartiges Beispiel bekannt.

**Rumpf**

Ein weiterer Gesichtspunkt, den Herr Kohl erwähnt hat, betrifft die Frage des Bewußtseins. So würde die Gemeinde beispielsweise das Geld für die Kläranlage dann aufbringen, wenn es ihr nach anerkannten Wertmaßstäben Vorteile brächte. Das gilt auch für die Industrie. Dieses Bewußtsein ist aber noch kaum entwickelt.

**Kohl**

Für den industriellen Sektor gibt es härtere gesetzliche Maßnahmen; in diesem Punkt sind wir dort schon weiter.

**Rumpf**

Nun gut - dort wird es mit Gesetzen geregelt. Es ist jedoch wesentlich, ob allen Beteiligten dieses Problem bewußt ist. Ich habe in der chemischen Industrie gearbeitet. Aus jener Zeit erinnere ich mich an Fälle, in denen der verantwortliche Ingenieur es nicht als eine Sünde an der Gesellschaft, sondern primär als seine Pflicht gegenüber der Firma betrachtet hätte, eine Charge verunreinigter Flüssigkeit in den Rhein abzulassen. Damit will ich nichts über die heutigen Gepflogenheiten sagen und niemanden anschwärzen.

Innerhalb eines solchen Vorstellungshorizonts ist es also die Frage, wie die Prioritäten gesetzt werden. Ich vermute, daß in absehbarer Zeit diese Dinge von der Industrie ganz anders betrachtet werden. So könnte es für die Gewinnung von Arbeitskräften und für das gesellschaftspolitische Image notwendig sein, die Umweltbedingungen besser zu gestalten. Gegenwärtig sieht die Industrie primär auf die Belastungen, die sich für sie bei der internationalen Wettbewerbssituation zweifellos ergeben.

**Liefmann-Keil**

Ich möchte Ihnen auf das bisher Gehörte als ein gewöhnlicher Bürger antworten. Herr Kohl hat unter anderem davon gesprochen, daß es sein Ziel sei, die Teilnahme der Bürger an staatlichen Aufgaben zu erweitern. Diese Zielsetzung - heute ausgesprochen - macht mich etwas stutzig. Es wird zwar viel davon geredet, daß der Bürger mündig sei; es geschieht aber - von welcher Partei auch immer - genau das Gegenteil. Ich könnte Ihnen an vielen Beispielen, etwa an bestimmten Gesetzen im Bereich der Sozialpolitik, belegen, daß man die Bürger über das, was man vorhat, aus wahltaktischen oder sonstigen Gründen gerade nicht aufklärt.

Wenn wir von der Beteiligung des Bürgers sprechen, dann sieht besonders der Sozialpolitiker, daß praktisch auch in anderer Hinsicht das Gegenteil vor sich geht. Alle vom Staat getroffenen Maßnahmen dienen zu einem beträchtlichen Teil dazu, die Menschen in die Isolierung zu drängen. Das Statistische Bundesamt hat vor kurzem zum Beispiel eine Angabe darüber gemacht, wie sich die Haushaltsgröße verändert. Es stellt sich heraus, daß die Anzahl der Ein-Personen-Haushalte in erheblichem Maße zugenommen hat. Gleichzeitig geht auch - und zwar bereits seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts - die Anzahl der Personen pro Haushalt zurück. Insbesondere ist die heute zunehmend erwähnte Isolierung bei alten Leuten festzustellen. So leben über fünfzig Prozent der Frauen im Alter von mehr als sechzig Jahren in Ein-Personen-Haushalten.

Wenn wir von Infrastruktur reden, sollten wir uns zunächst fragen, von welchen Voraussetzungen wir ausgehen. Wie gelangen die Menschen zu der Einsicht, dies sei wichtiger als jenes. Ich bin mir zum Beispiel nicht sicher, ob ich nicht vielleicht einmal die Renovierung einer alten Kirche dem Bau einer Kläranlage vorziehen würde.

**Kohl**

Das war nicht meine Alternative.

**Liefmann-Keil**

Wir sollten uns zunächst vor allem Klarheit über die Voraussetzungen schaffen, die aus unserer rechtsstaatlichen Situation resultieren.

Es sieht hier so aus, als ob es einzig darum ginge, daß der Staat etwas tut. Dieses Eindrucks konnte ich mich auch insbesondere bei gewissen Äußerungen von Herrn Jochimsen nicht erwehren.

**Jochimsen**

Das ist genau nicht meine Absicht gewesen - ganz im Gegenteil!

**Liefmann-Keil**

Bei sehr vielen Maßnahmen - ich denke nur an die Bildung, das Gesundheitswesen und den Verkehr geht es doch um den Ausbau der staatlichen Stellung. Der Staat soll bestimmte Situationen schaffen, denen sich der Bürger dann nur noch anzupassen hat oder anpassen kann. So gibt es neben den staatlichen gegenwärtig nur ein oder zwei Prozent private Schulen. Auch auf dem Gebiet des Gesundheitswesens könnte ich manche Beispiele anführen, die zeigen, daß eine Erweiterung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten beabsichtigt ist.

Sicherlich will man dem Bürger einiges überantworten. Die Tendenz geht aber eindeutig dahin, ihn sozusagen zu entlasten. Das veranlaßt mich, vom unmündigen Bürger zu reden. Sie selbst, Herr Kohl, haben von Sicherheiten gesprochen, die hier geboten werden müßten. Deshalb sollten wir die Frage auch vom einzelnen Bürger her betrachten. Inwieweit tragen die bestehende Rechtslage und die gegebenen institutionellen Situationen seinen Bedürfnissen wirklich Rechnung?

**von Bismarck**

Ich habe dem Referat nicht entnommen, daß Herr Kohl eine Verstärkung des staatlichen Einflusses empfiehlt.

**Kohl**

Sie haben mich hinsichtlich meines politischen Selbstverständnisses gründlich mißverstanden, Frau Liefmann-Keil, wenn Sie bei mir das Postulat der Verstaatlichung herausgehört haben. Ich möchte betonen, daß ich dies auch nicht bei Herrn Jochimsen so verstanden habe.

Ich komme auf Ihr Beispiel der alten Leute und der Einzelhaushalte zurück. Wir haben hier zunächst eine statistisch vorgegebene Größe, die auf bestimmte Sachverhalte zurückzuführen ist. Ich denke etwa an die Ergebnisse der Medizin, aber auch an den Verlauf der jüngsten deutschen Geschichte, die ihre Spuren im Altersaufbau der Bevölkerung hinterlassen hat. Der Staat hat die Forderung nach Altersheimen gesetzt; damit befindet er sich übrigens in schöner Übereinstimmung mit bestimmten Verbänden aus dem vopolitischen Raum. Dafür haben insbesondere die Länder und Gemeinden beträchtliche Gelder in ihre Haushalte aufgenommen.

Jetzt sind wir aufgrund detaillierter und sachkundiger Befragungen zu dem Ergebnis gekommen, daß ein Großteil der Bürger unsere Vorstellungen, sagen wir, vom privaten Glück des einzelnen, die auch von den Verbänden verbreitet werden, gar nicht akzeptiert. Es gibt eine große Gruppe von Mitbürgern, die sich in den Ein-Personen-Haushalten ausgesprochen wohlfühlt. Wir bewegen uns heute also eher in einer Richtung, die dem Bürger die Angst vor dem Leviathan Staat nehmen kann.

An diesem Beispiel zeigt sich doch, daß gerade keine Verstaatlichung erfolgt ist, sondern eher das Gegenteil. Wir haben lange Zeit solche Leitbilder als selbstverständlich angesehen - ich nehme mich da gar nicht aus. Aufgrund der sehr überraschenden Untersuchungsergebnisse sind wir jetzt dabei, genau das zu fördern, was Frau Liefmann-Keil in bezug auf den Ein-Personen-Haushalt offensichtlich kritisierte.

### **Katterle**

Frau Liefmann-Keil sprach davon, daß Aufklärung in bestimmten Fällen aus wahltaktischen Gründen von den Parteien unterlassen wird. Nun kann ja Aufklärung nicht nur von der Regierung oder von den politischen Parteien geleistet werden, sie kann auch von anderen gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen ausgehen. Als die Notstandsgesetze von allen Parteien klammheimlich verabschiedet werden sollten, wurde die Problematik dieser Gesetzgebung durch die Initiative einiger weniger Professoren erneut in der Öffentlichkeit aufgerollt und zur Diskussion gestellt.

Herr Kohl hat darauf hingewiesen, daß Wahlentscheidungen an dem gemessen werden sollten, was die einzelnen Parteien zu den Prioritäten sagen. Damit stellt sich die Frage nach der Qualität der Aktionsprogramme konkurrierender Parteien.

### **Kohl**

... und nach der Qualität der Kandidaten.

### **Katterle**

Welche Forderungen stellt der Wähler an die Qualität von Aktionsprogrammen der Parteien für eine Legislaturperiode, und wie steht es mit der Aufklärung, die über diese Qualitäten etwa durch die Massenmedien gegeben werden kann? Ich erinnere an eine Artikelfolge in der Wochenzeitung "Die Zeit" über "Was steht zur Wahl?" vor der letzten Bundestagswahl, wo über die Aussagen und Absichten der Parteien - auch über den Mangel an konkreten Aussagen zu wichtigen politischen Fragen - in sehr instruktiver Weise berichtet wurde. Eine solche kritische Journalistik kann dazu beitragen, die Bereitschaft der Parteien zu klar formulierten Zielaussagen anstelle nebulöser Parolen zu fördern und den Wähler in dem Sinne politisch zu bilden, daß er von den Parteien klar formulierte politische Konzeptionen fordert, wenn sie von ihm mit der Regierung beauftragt werden wollen.

Wenn wir in diesem Zusammenhang nach dem nötigen Bedarf für den Infrastrukturbereich Bildung fragen, so hängt dieser Bedarf wesentlich davon ab, in welchem Umfang die Heranwachsenden zu politischer Mündigkeit erzogen und zur Demokratisierung gesellschaftlicher Strukturen befähigt werden sollen. Das führt zu ganz unterschiedlichen Anforderungen an die Struktur des Bildungswesens, an die zu vermittelnden Bildungsinhalte und an die Art der Vermittlung der Bildungsinhalte.

### **Treuner**

Herr Kohl hat Infrastruktur als Innenpolitik charakterisiert, und zwar als ein Instrument des Ausgleichs zwischen anerkannten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und der sozialen Wirklichkeit. Diese begriffliche Trennung mit ihren Konsequenzen für das politische Handeln ist meines Erachtens nicht haltbar. Denn soziale Wirklichkeit schließt eben gesellschaftspolitische Zielsetzungen mit ein. Das ist keine Antinomie, sondern eine Einheit. Die Frage ist vielmehr, wie in einer gegebenen gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Situation alternative Entwicklungsmöglichkeiten bewertet werden können.

In diesem Sinne halte ich es für das Kernproblem, den Zugang zu demokratischen Entscheidungen zu erleichtern. Ich sehe Infrastrukturpolitik auch nicht als Mittel zur Demokratisierung, sondern würde eher umgekehrt sagen: Um eine rationale Infrastrukturpolitik treiben zu können, muß man zunächst einen konkret-utopischen Rahmen abstecken, damit eine Perspektive sichtbar wird. Es müßte also erst einmal eine stärkere Demokratisierung der Entscheidung und Willensbildungsprozesse ermöglicht werden, und zwar vom einzelnen bis hinauf zur staatlichen Ebene. Erst dann kommen wir zu rationalen Entscheidungen im Bereich der Infrastrukturpolitik.

Heute ist Infrastrukturpolitik allenfalls in einem tagespolitischen Sinne machbar, nicht aber als systematischer Ansatz. Implizit haben Sie, Herr Kohl Infrastrukturpolitik als unterschiedlich zu gewichtende Veränderungen der bestehenden Infrastruktur verstanden. Das Ziel, Demokratisierung zu ermöglichen, setzt nun eine erste Priorität. Es geht nämlich darum, die Institutionen unserer Gesellschaft weiterzuentwickeln und die Menschen, die diese Institutionen ausfüllen, für Entscheidungen kompetent zu machen. Es kommt eben nicht allein auf die konkreten Maßnahmen in einzelnen bestimmten Infrastrukturbereichen an. Vielmehr gehört genauso dazu, wer im Rahmen unserer Gesellschaft überhaupt für die Durchführung solcher Maßnahmen in Frage kommt.

Herr Narjes sprach von großen politischen Führungsaufgaben. Wenn wir aber Demokratisierung als Ziel akzeptieren, dann besteht eben keine Notwendigkeit für große politische Führungsaufgaben, es sei denn, um rationale Entscheidungen möglich zu machen. Aus diesem Grunde würde ich den Ausbau des institutionellen und personellen Rahmens für die Infrastruktur als erste Priorität postulieren. Das kann natürlich nicht heißen, daß wir jetzt zehn Jahre lang nur Bildungspolitik treiben und die Institutionen verbessern. Es gibt ja noch andere Prioritäten: Verkehr, Gesundheitspolitik und so weiter. Man sollte aber auf die Institutionen ein besonderes Gewicht legen. Dann könnte man langfristig vielleicht zu einer Infrastrukturpolitik kommen, die inhaltlich einem demokratischen Anspruch genügt.

## **Bachem**

Herr Treuner bestreitet, daß man zwischen gesellschaftspolitischer Zielsetzung und der sozialen Wirklichkeit unterscheiden könne. Ich behaupte dagegen, daß diese Unterscheidung nicht nur analytisch möglich, sondern auch praktisch sinnvoll ist. Die These vom cultural lag stellt gerade diese Tatsache heraus. Es ist zu Recht gesagt worden, daß die Problematik der Innenpolitik darin besteht, die Vorstellung vom annehmbaren Leben mit der sozialen Wirklichkeit in Einklang zu bringen. Wir sind doch der Überzeugung, durch Reformen der sozialen Wirklichkeit Glück, Zufriedenheit oder zumindest Übereinstimmung unseres Bewußtseins mit der sozialen Wirklichkeit erreichen zu können. Nur wenn man diese Trennung aufrechterhält, kann man die Frage von Herrn Kogon beantworten, ob es eventuell einen objektivierbaren Bedarf geben kann. Ich vermeide bewußt den Ausdruck "objektiv".

Wenn im Grundgesetz die Forderung nach gleichen Lebensverhältnissen in allen Teilen der Bundesrepublik erhoben wird, dann weist das schon darauf hin, wo der Bedarf konkret zu suchen ist. Es geht um die Diskrepanz zwischen möglichen und wirklichen gesellschaftlichen Zuständen; denken Sie nur an die Urbanisierung, die von Region zu Region sehr verschieden entwickelt ist. Diese Diskrepanz könnte eine der Orientierungsgrößen für politische und auch für infrastrukturelle Maßnahmen sein, wenn wir nämlich überall in der Bundesrepublik gleiche Lebensverhältnisse schaffen wollen.

Ich bin mir natürlich darüber im klaren - und das wäre mehr ein methodisches Problem;-, daß solche Durchschnitte überhaupt nichts mit dem realen Leben zu tun haben. Deshalb sollte man die Planungsgrundlagen für bestimmte Ausstattungen von Regionen oder von Gemeinden nicht an Durchschnitten orientieren. Die Soziologie hat in der Raumordnungsplanung Planungsvariable definiert, die über statistische Durchschnitte hinausgehen.

Das, was wir hier als Reform der Infrastruktur diskutieren, schließt die Überlegung ein, wie man sozialen Wandel - in welcher Richtung auch immer - beschleunigen kann. Wo findet der gesellschaftliche Wandel heute statt? Gesellschaftliche Realität ist dort gegeben, wo wir auf die konkreten Lebenszusammenhänge stoßen. Damit komme ich wiederum auf eine Größe wie Gemeinde, die in jedem Fall einen sozialen Zusammenhang und auch komplexe funktionale Differenzierung aufweist. Wenn wir nun die urbanisierte Gesellschaft normativ als Ziel setzen, dann kommt es darauf an, bestehende Diskrepanzen zu überbrücken. Wir wissen zugleich, daß politische Gestaltung nur in kleinen Schritten Erfolg haben kann.

Wir müssen lernen, den Wandel durch das Instrument der Infrastrukturreform zu initiieren, zumindest aber zu beschleunigen. Aus diesem Grunde geht der Prozeß der Infrastrukturreform ebenfalls schrittweise und in aufeinanderfolgenden Stufen vonstatten. Wir haben uns immer die Frage

vorzulegen, was hier und heute zu tun ist, damit der nächste Engpaß überwunden und die Entwicklung einen Schritt weitergebracht wird. Selbstverständlich kann und muß es über die mögliche Struktur der zukünftigen Gesellschaft Diskussionen geben, die ja auch schon geführt werden.

Ich möchte dafür plädieren, daß wir Gemeinde als einen Bereich ansehen, in dem sich bestimmte Infrastrukturreformen vollziehen müssen, damit gesellschaftlicher Wandel überhaupt stattfinden kann. Entscheidend ist nicht, daß eine Gemeinde die Infrastrukturreform plant, sondern daß die Gemeinde als eine relevante Größe für Infrastrukturplanung verstanden wird. Es kommt mir darauf an, daß in den Regionen mehr Zentren geschaffen werden, die urbanen Lebensverhältnissen entsprechen. Das scheint mir aber nur erreichbar, wenn neben einer globalen Infrastrukturplanung auch ein regional differenzierter Ansatz gewählt wird.

#### **Altmann**

Ich bezweifle, daß sozialer Wandel eine Aufgabe der Politik ist, Herr Bechem. Die Politik folgt dem sozialen Wandel, und sie hat alle Mühe, ihm zu folgen; daß sie ihn hervorruft, ist zweifelhaft.

#### **Michalski**

Wie kommen Sie zu der Prämisse, Herr Bechem, aus dem Passus "Gleichheit der Lebensbedingungen" ohne weitere Interpretationen zu schließen, daß es sich nur um Anpassung an Urbanität handeln kann?

#### **Bachem**

Ich habe die Anhebung des Urbanitätsgrads als eine der möglichen Orientierungen beispielhaft genannt.

#### **von Bismarck**

Die Einführung eines urbanisierten Lebensstils als Modellvorstellung ist in diesem Kreise wahrscheinlich nicht unbestritten. Ich wage es zu bezweifeln, zumindest was das Tempo angeht, selbst wenn es einen Trend in dieser Richtung gibt. Es ist sehr die Frage, welche Entwicklung wir als wünschenswert ansteuern wollen.

#### **Michalski**

Zumal selbst Urbanität noch definiert werden müßte.

#### **Woelker**

Wenn wir hier von den Mitwirkungsmöglichkeiten der Staatsbürger sprechen, dann habe ich den Eindruck, daß sich die Partizipation bei der Verkehrsplanung recht gut eingespielt hat. Kein Ressort muß so viele kleine Anfragen im Bundestag beantworten wie das Bundesverkehrsministerium, allerdings ist dafür jetzt mehr und mehr die Form der schriftlichen Beantwortung gewählt worden. Das kann immerhin die verstärkte Teilnahme des Staatsbürgers an der Gestaltung der Infrastruktur auf diesem Gebiet belegen.

Eine weitere Frage betrifft die Integration des Verkehrs in das Gesamtprogramm infrastrukturpolitischer Zielsetzungen. In dieser Hinsicht haben wir einen großen Lernprozeß durchgemacht. In früherer Zeit plante und handelte jedes Ressort für sich, und der Erfolg des jeweiligen Ministers bestand darin, right or wrong, so viel für seinen Haushalt zu gewinnen, wie er nur konnte, und nicht auf andere Prioritäten zu achten. Das hat sich in den letzten Jahren wesentlich verbessert. Der Planungsstab beim Bundeskanzleramt wurde nicht zuletzt deshalb eingerichtet. Das hat natürlich auch einen Einfluß auf die Ressortbetrachtung. Hier befinden wir uns in einem Erkenntnisstadium, das uns mehr und mehr zu interdisziplinären Verfahren, wie das Projektmanagement, greifen läßt. Um ein Projekt so vorbereiten zu können, daß die politische Leitung entscheidungsfähig wird, müssen wir einerseits die Gesamtbetrachtung im Auge haben, gleichzeitig aber bereit sein, im Fachgebiet das im Augenblick Mögliche zu verwirklichen.

Es wurde dann nach der objektiven Erkenntnis des absolut Notwendigen gefragt. Läßt sich dafür ein Maßstab finden? Beim Verkehrswesen könnte man etwa auf die Engpässe, ja Verstopfungen in den Gemeinden und auf die stetig wachsende Anzahl von Unfällen hinweisen. Damit ist offenkundig, daß im Infrastrukturbereich Verkehr unbedingt etwas getan werden muß - sowohl im Nah- als auch im Fernverkehr. Mehr als diese allgemeine Aussage können Sie aber ohne genaue Daten kaum machen.

Dann müßte man schon Prioritäten oder Schwerpunkte für die Mittelverwendung setzen. Durch statistische Erhebungen läßt sich einigermaßen feststellen, wo die gefährdeten Punkte in einer Region oder in einem Land sind und wo die Mittel eingesetzt werden sollten.

Bei der Frage der Finanzierung stellte sich sofort das Problem, für welche Mittel der Bund, die Länder oder die Gemeinden zuständig sind. Das Ringen, zusätzliche Mittel für den Straßenbau aus der Mineralölsteuer zu bekommen und sie zum Teil den Gemeinden zuzuwenden, ist dafür ein Beispiel. Diese Hindernisse, die aus verfassungsrechtlichen Gründen vorgegeben sind, können nur schwer überwunden werden. Man muß alle möglichen Hilfsmittel einsetzen, zum Beispiel Abkommen mit den Ländern schließen, um die wirklichen Schwerpunkte finanziell bedienen zu können.

Herr Kohl hat vorhin gemeint, wir hätten schon genügend Sacherkenntnis, und es bedürfe nur des Mutes zur politischen Entscheidung. Das ist in vielen Fällen sicher zutreffend. So veranstalten wir zum Beispiel Verkehrszählungen und Prognosen, um herauszufinden, wo Autobahnen nötig wären. Wenn das schließlich statistisch erwiesen ist, dann wird doch eine Autobahn, sagen wir einmal, im Bayerischen Wald gebaut, obwohl es dort dieser großen Investition im Vergleich zu dringlicheren Prioritäten wohl nicht bedürfte.

### **Widmaier**

Haben Sie eine Ahnung!

### **Woelker**

Unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten genügte dort vielleicht eine gut ausgebaute Bundesstraße. Das ist eine Frage der Angemessenheit der Mittel.

Im Bereich der Forschung müßte noch wesentlich mehr getan werden, gerade hinsichtlich des Gemeindeverkehrs. Niemand weiß heute, wie in zwanzig Jahren der Verkehr in den Großgemeinden bewältigt werden soll, ob der U-Bahnbau wirklich das Richtige ist oder ob man auf die berühmten Kabinenbahnen zukommt und was dergleichen Projekte mehr sind. Der Phantasie und der Futurologie sind da keine Grenzen gesetzt. Das muß sich der Bund zusammen mit den anderen Beteiligten etwas kosten lassen, ohne daß bei diesen Entscheidungen Irrtümer ausgeschlossen sind. Jede Entscheidung, die wir täglich fällen müssen, ist gewissermaßen eine Reparatur am rollenden Auto. Mit diesen Unzulänglichkeiten muß man als Praktiker einfach rechnen.

### **Altmann**

Ich muß zunächst meiner Skepsis gegenüber einer allzu naiven Erwartung, die Politik rationalisieren zu können, Ausdruck geben. Ich sage offen, das ist bis heute nicht gelungen und wird auch in Zukunft nicht gelingen. Das zeigt sich etwa am Beispiel der Konjunkturpolitik - trotz des Stabilitätsgesetzes. Die Regierung gibt Orientierungsdaten vor, die von den Gewerkschaften offiziell nicht akzeptiert werden - was ich gut verstehen kann.

Auch eine Rationalisierung der Sozialpolitik ist bisher nicht gelungen. Jedermann weiß, warum. Das gleiche gilt für die Energiepolitik, darauf hat Herr Jochimsen verwiesen. Die Rationalisierung der Politik wird auch einer nächstfolgenden CDU-Regierung nicht gelingen. So zutreffend Ihr Beispiel von der Gemeindereform gewählt ist, Herr Kohl, so leichtfertig wäre es, wollten wir uns bei einer so umfassend angelegten Infrastrukturpolitik, wie sie hier entworfen wird, auf die Möglichkeiten verlassen, schon bald eine Rationalisierung der Politik herbeizuführen.

Ich habe zweitens Bedenken gegen Ihre These von einem optimalen Bezugssystem, Herr Jochimsen. Sofern die Globalplanung gelingen soll, muß die Regierung eine Universität für Herrn Jochimsen errichten, und wir werden eine Generation lang zu warten haben, bis seine Zöglinge herangewachsen sind. Ich meine, daß die Planung so nicht möglich, sein wird. Das ist keine Frage der finanziellen Mittel. Ich würde es schon für beachtlich halten, wenn es gelänge, ein Modell der Gesamtverkehrspolitik zu entwickeln. Schon das ist außerordentlich schwierig, und zwar auch deshalb, weil sich dabei Zielkonflikte einstellen, die nicht leicht zu bewältigen sind.

Ich bin ferner der Ansicht, daß die Informationen noch dichter werden müssen. Wenn erst die Stäbe ihre Planungsmysterien feiern - was sie zum Teil bereits tun;- , werden die Bürger eine immer geringere Chance zur Mitwirkung haben. Ihre Teilhabe wird nicht größer, sondern kleiner werden. Hier werden Hoffnungen einfach als Fakten genommen. Wenn die Politik in dieser Richtung weiterläuft, wird dadurch die Demokratie vor schwerwiegende Probleme gestellt. Sie werden auch nicht dadurch bewältigt, daß man auf alte autoritäre Strukturen verweist, die eine Teilhabe viel eher zuließen, als das in Zukunft der Fall sein wird.

Zu der Kernfrage von Herrn Jochimsen bin ich der Meinung, daß sich die Politik dem ständigen gesellschaftlichen Wandel anpassen muß; insoweit verstehe ich auch Infrastrukturpolitik als ständige Anpassung. Sie beinhaltet aber noch mehr, nämlich den chronischen Reformismus als das Bekenntnis der Gesellschaft zu sich selbst. Sie werden die Formel von Eduard Bernstein über Reformismus kennen: Das Ziel ist nichts, die Bewegung alles! Frau Liefmann-Keil; fragte vorhin nach den Zielen. Sind Sie sicher, Herr Kohl, daß die Bildungspolitik die Menschen glücklicher macht, wenn sie ihr Ziel erreicht? Das wäre doch naiv!

### **Kohl**

Aber das ist doch nicht die Frage.

### **Altmann**

Vielleicht doch; Sie sagten, das Glück könne ein Ziel sein.

Ich halte die Politik des ständigen Wandels für höchst problematisch. Ich sehe gar keine Möglichkeit, daß sich unser Bildungswesen, sobald wir es einigermaßen reformiert haben, dauernd wandeln kann. Das führt nur dazu, das Niveau zu senken. Die Schule der Zukunft mit Lehrerplanung, Curricula und Großinstituten sowie den nötigen Geldmitteln ist in keiner Weise in der Lage, einem ständigen Wandel nachzugeben. So wird bei diesen Reformen, in dem Streben nach Fortschritt, ein konservativer Zug sichtbar, ein Bewahren-Wollen, etwa am Umweltschutz.

Wir würden es uns leichter machen, wenn wir uns auf das, was möglich ist, konzentrierten. Es ist nicht zuerst eine Frage der Finanzierungsmittel. Ich bin aber der Meinung, daß keine Regierung den Mut haben wird, von den Bürgern die Mittel zu verlangen, die sie für derart umfassende Pläne braucht. Auch wenn sie den Mut hätte, würde sie dafür keine Zustimmung finden. Der Bürger ist dennoch kein Spießler, sondern er hat ein berechtigtes Mißtrauen gegen eine fortschreitende Manipulation des Menschen. Die durchgängige Organisation der Gesellschaft, die hier stattfindet, baut auf einem optimalen Bezugssystem mit immer mehr wissenschaftlicher Information auf. Dieser Strukturwandel der Demokratie muß erst einmal verdaut werden.

### **Treuner**

Herr Bechem und Herr Altmann verstehen hier Politik im Sinne der Anpassung an bestehende Diskrepanzen. Sie hätte dem sozialen Wandel zu folgen. Dem möchte ich mit Nachdruck widersprechen. Die Definition, die etwa dem Referat von Herrn Kohl zugrunde lag, versteht Politik als Daseinsvorsorge. Diese Auffassung wird heute auch in der Wissenschaft nahezu einhellig geteilt; sie allein kann die Grundlage für die weiterführenden Überlegungen sein. Selbst in der öffentlichen Diskussion wird doch schon argumentiert: Wenn das so weitergeht, werden wir in zehn Jahren auf den verschiedenen Gebieten eine Katastrophe erleben.

### **Altmann**

Ich habe gesagt, daß die Politik alle Mühe hat, dem sozialen und wirtschaftlichen Wandel zu folgen. Sie ist nur Ausdruck dieses Wandels. Ich habe nicht gesagt, daß sie nur dem Wandel folgen dürfe. Das ist ein wesentlicher Unterschied.

### **Treuner**

Ich habe Sie vermutlich noch zu weit interpretiert, Herr Altmann; wenn Sie noch weniger gemeint haben, will ich das gern zur Kenntnis nehmen. Wir müssen aber weiter nach vorne denken. Die Liste der Negativ-Entwicklungen ist für uns schon so sehr zur Realität geworden, daß die Politik hier notwendigerweise in Horizonten von zehn, fünfzehn und manchmal noch mehr Jahren planen muß. Auch das, was Herr Kohl dargelegt hat, bewegt sich eindeutig auf dieser Linie.

Wenn das so ist, dann ist es nicht möglich, die heute feststellbaren Diskrepanzen als Maßstab zu nehmen. Wenn wir uns an diesen Diskrepanzen orientieren, dann vergleichen wir ein heutiges Ist im materiellen Sinne mit traditionellen Wertvorstellungen. Die Werte, die wir heute in uns tragen, sind eine Kumulation unserer eigenen Erfahrungen der letzten zehn oder zwanzig Jahre. Sie sind schon wieder veraltet, wenn die jetzt beschlossenen Projekte in fünf oder acht Jahren Realität werden. Wir müssen also notwendigerweise Projektionen unserer Ziele nach vorne treffen. Da die Ziele nicht eindeutig sind, muß man bei beschränkten Ressourcen zwischen Alternativen wählen und sich an einem Zeitpunkt orientieren, der entsprechend weit in der Zukunft liegt. Dabei kann man nicht von den überkommenen, heute gültigen Wertvorstellungen ausgehen.

Wenn man eine Demokratisierung anstrebt, muß man auch die Bevölkerung dazu motivieren, aus ihren vorhandenen Erfahrungen mitzuüberlegen, wie die Entwicklung sinnvoll weitergehen kann. Dann werden heute noch unbefriedigte Bedarfe, je nach den Alternativen, für die man sich für die Zukunft entscheidet, anders zu gewichten sein. Möglicherweise nimmt man eine unbefriedigende Ausstattung mit Krankenhausbetten in Kauf, wenn man weiß, daß das die einzige Möglichkeit ist, um zu verhindern, daß in zehn Jahren zum Beispiel kein brauchbares Grundwasser in der Bundesrepublik mehr vorhanden sein wird. Politik kann deshalb nur als Daseinsvorsorge verstanden werden, und in diesem Sinne muß man auch konsequent planen und erziehen.

### **Letzelter**

Die erfrischende Polemik von Herrn Altmann verlangt einige Anmerkungen. Im Jahre 1968 hat der Deutsche Industrie- und Handelstag eine Tagung veranstaltet mit dem provozierenden Thema "Chancenlose Bildung durch Bildungschancen?". Auf dieser Tagung hat der damalige Präsident des Deutschen Bildungsrates, Karl-Dietrich Erdmann, eine Denkschrift des Industrie- und Handelstages aus dem Jahre 1932 zitiert.

### **Altmann**

Falsch zitiert!

### **Letzelter**

Ich habe die Zitate hier! Dabei ist es in diesem Zusammenhang sehr interessant, daß in dieser Denkschrift im wesentlichen davon die Rede ist, die Verlängerung der Schulpflicht über acht Jahre hinaus abzulehnen. Acht Jahre reichten aus, um den Abgangsschülern, die für praktische, handarbeitende Berufe als Lehrling oder Hilfskraft nötigen Fähigkeiten zu vermitteln. Daraus werden dann methodische Bedenken gegen die Arbeitsschule, gegen pädagogische Experimente abgeleitet; dem ungesunden Zugang zu den weiterführenden Anstalten müsse entgegengetreten werden.

Ich habe mir dann einige weitere Zahlen und Daten zusammengesucht, die ich einmal etwas polemisch vorbringen möchte: Im Jahre 1848 bestanden hannoveranische Bauern darauf, im Ort keine die Grenzen der Dorfschule überschreitende Bildungsstätte zu dulden. 1863 warnte das preußische Kultusministerium davor, im Volk künstliche Bedürfnisse nach Fortbildung wachzurufen. 1903 verdankte ein Reichstagsabgeordneter seinen Wahlerfolg dem Wahlversprechen, sich für verkürzte Pflichtschulzeit der Bauernjugend einzusetzen.

### **Altmann**

Lassen Sie mich eines hinzufügen: Seit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts haben die Industrie- und Handelskammern die sogenannten Handels-Hochschulen gegründet. Ist das ein Argument für oder gegen uns?

### **Letzelter**

Ich stimme Ihnen darin zu. Lassen Sie mich aber erst ausreden.

Auf der Reichsschulkonferenz von 1920 sagte ein Sprecher, das Wohl der Gesamtheit bedinge, die bei vielen vorhandenen höheren Begabungen verkümmern zu lassen. Selbst Gertrud Bäumer trat 1930 dafür ein, als volkswirtschaftlich angemessene Durchschnittsquote nur etwa fünfzehn Prozent der Knaben jedes Geburtsjahrganges den Eintritt in mittlere und höhere Schulen zu erlauben.

Um dem etwas ganz anderes entgegenzusetzen, den Nationalökonomern sind die Zahlen sicherlich bekannt: Der amerikanische Nationalökonom Denison hat im Jahre 1962 für das Wachstum der Wirtschaft in den Vereinigten Staaten von 1929-1957 folgende Zahlen errechnet:

### **Liefmann-Keil**

Sie sind inzwischen höchst umstritten.

### **Letzelter**

Ich will die Zahlen ruhig nennen: fünfzehn Prozent des Wachstums waren auf den Mehreinsatz von Personal zurückzuführen, dreißig Prozent auf ein größeres Arbeitsvolumen; zwölf Prozent auf Vorteile der größeren Produktion und der Konzentration. Die verbleibenden dreiundvierzig Prozent, also drei Siebtel des gesamten Zuwachses, wurden als Ergebnis besserer Ausbildung der Arbeitskräfte und

verstärkter Forschungsanstrengungen errechnet. Zugegeben, zu diesen Zahlen kann man sicher viel sagen.

Lassen Sie mich mit einer kleinen Episode abschließen: Als in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der englische Naturwissenschaftler Faraday an seinen Versuchen über Elektrizität arbeitete, besuchte ihn ein Regierungsmitglied und fragte ihn, was eigentlich der Zweck der Dinge sei, die er da mache. Faraday soll ihm geantwortet haben: Das weiß ich noch nicht, aber ich bin sicher, daß Ihre Nachfolger einmal Steuern dafür nehmen werden!

### **Michalski**

Es scheint hier Einigkeit darüber zu bestehen, daß Infrastruktur nicht nur Veranstaltungen des Staates und der von ihm unmittelbar oder mittelbar beauftragten Organisationen, sondern auch bestimmte Aktivitäten und Einrichtungen der privaten Sphäre umfaßt. Ich sehe mich nicht in der Lage, dieser Auffassung widerspruchlos zu folgen. Unter dem Begriff Infrastruktur verstehe ich allein eine Reihe vom Staat initiiertes institutioneller, materieller und personeller Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Diese Rahmenbedingungen stehen zur Effektivität der privatwirtschaftlichen Produktion auf der einen und/oder zur Höhe des Versorgungsniveaus der Bevölkerung auf der anderen Seite in einem komplementären Verhältnis.

Wenn ich eine solche Interpretation des Begriffs Infrastruktur zugrunde lege, habe ich Zweifel, ob die Richtung stimmt, in der wir hier diskutieren. Ich frage daher, ob alle Anwesenden im Gegensatz zu mir der Überzeugung sind, daß Infrastruktur über den staatlichen Bereich hinausgreift. An welche konkreten Maßnahmen außerhalb des staatlichen Bereichs denken Sie, um infrastrukturpolitische Ziele zu realisieren? Soweit bisher solche Maßnahmen angesprochen wurden, wie zum Beispiel bestimmte Auflagen bei der Zulassung von neuen Produkten, bin ich im übrigen der Ansicht, daß diese zum Komplex der Wirtschaftsordnungspolitik und nicht zur Infrastrukturpolitik gehören.

### **Jochimsen**

Materielle Infrastrukturpolitik bedeutet für mich die Summe öffentlicher Investitionen, das heißt Infrastrukturausgaben, Herr Michalski. Herr Kohl hat einen anderen Begriff gewählt.

### **Michalski**

So weit einverstanden, Herr Jochimsen. Entscheidend ist, daß wir in dieser Diskussion zunächst einmal zu einer operationalen Abgrenzung des Gegenstandes kommen müssen. Wenn wir den Begriff der Ordnungspolitik neben den der Infrastrukturpolitik stellen, dann würden wir bereits eine ganze Reihe von Aufgaben, die von mir - und ich glaube auch von Ihnen - nicht zur Infrastrukturpolitik gezählt werden, aus der weiteren Debatte ausklammern können.

Anhand eines Beispiels möchte ich meine Überlegungen verdeutlichen: Umweltschutz als solcher ist für mich nicht a priori ein Infrastrukturproblem. Infrastrukturpolitik in Form der Einrichtung öffentlicher Kläranlagen zur Verringerung der Gewässerverschmutzung ist lediglich ein mögliches Instrument. Alternativ könnte man aber auch den ordnungspolitischen Pfad einschlagen und einzelnen Wirtschaftssubjekten das Einleiten von Schmutzwasser in die Gewässer oder in die Kanalisation verbieten und so auf spezifische infrastrukturpolitische Aktivitäten verzichten.

### **Jochimsen**

Hier liegt insofern ein Mißverständnis vor, Herr Michalski, als Sie Infrastrukturpolitik mit dem identifizieren, was Herr Kohl und auch ich mit materieller Infrastruktur bezeichnen. Das andere ist die Komponente der institutionellen Infrastruktur, etwa die Gebietsreform. Ich begreife institutionelle Infrastruktur natürlich als Ordnungspolitik. Daneben steht dann die personelle Infrastrukturpolitik. Entscheidend ist tatsächlich, was der Staat an Rahmenbedingungen für die Existenz des einzelnen innerhalb seiner Wirtschaftspläne setzt. In diesem Sinne bedeutet materielle Infrastrukturmutzung: die Verfügbarkeit von Energie, von Telefonleitungs- und Straßenverkehrsnetzen und anderes. Das ist von gleicher Bedeutung wie etwa innere Sicherheit oder ein funktionierendes Verwaltungssystem.

Man kann das Problem natürlich auch ganz anders stellen, indem man den Infrastrukturbegriff auf die materielle Infrastruktur begrenzt. Ich meine aber, die öffentliche Diskussion ist mit Recht den Weg gegangen, den Begriff auszuweiten. Darüber muß man diskutieren. Man kann etwa das Verkehrsproblem, wie es sich heute stellt, für sich zu lösen versuchen. Wie ist dann aber die Bedarfsermittlung für das Verkehrssystem der Zukunft möglich? Diese Frage läßt sich heute praktisch nicht mehr beantworten, ohne die Siedlungsstruktur, das heißt den Wohnungs- und Städtebau sowie

die übrigen öffentlichen Investitionen - wenn auch nur in Umrissen - zu kennen. Das Umweltproblem ist ja die Konsequenz eines solchen isolierten Vorgehens.

Beim Umweltschutz bin ich keineswegs der Auffassung, daß dafür ausschließlich die materielle Infrastrukturpolitik zuständig ist. Hier sind Entscheidungen darüber zu fällen, ob - und wenn ja, in welchem Ausmaß - dieses Problem ordnungspolitisch und wie weit es durch öffentliche Investitionen gelöst werden soll. Ferner spielt hier auch die Bewußtseinsbildung mit hinein. Das gehört dann zur personellen Infrastruktur. Bewußtseinsbildung wäre als ein Bildungsziel anzusehen. Ich frage mich jedoch, ob durch die Erweiterung des öffentlichen Bewußtseins schon der gute Wille erzeugt wird. In diesem Punkt bin ich ähnlich skeptisch wie Herr Altmann.

**Rumpf**

So habe ich es nicht gemeint, Her Jochimsen.

**Michalski**

Ich habe ausdrücklich betont, daß meine Definition von Infrastruktur neben den materiellen Komponenten auch die Institutionellen und die personellen Rahmenbedingungen einschließt. Ich behaupte im übrigen auch nicht, daß wir bei der Infrastrukturplanung die Rahmenbedingungen der privaten Sphäre außer acht lassen können. Meine Frage ist aber: Welche Aktivitäten sehen Sie, die im privaten Bereich durchgeführt werden und gleichzeitig unter den Begriff Infrastruktur subsumiert werden können.

**Kohl**

Zum Beispiel die ärztliche Versorgung.

**Ravens**

... und der Städtebau.

**Liefmann-Keil**

Der Städtebau ist nur bedingt nichtstaatlich.

**Michalski**

Die ärztliche Versorgung ist auch nur zu einem Teil nichtstaatlich. Das Krankenhauswesen ist, abgesehen von einigen Krankenhäusern des Roten Kreuzes oder der Kirche, zumeist staatlich.

**Kohl**

Vielleicht sagen wir besser: öffentlich.

**Michalski**

Daß es ansonsten für Ärzte vom Staat erlassene Zulassungsordnungen gibt, ist für mich ein Problem der Ordnungspolitik und nicht der Infrastrukturpolitik.

**Kohl**

Ich habe nicht die Ausbildungsordnung oder etwas ähnliches gemeint, sondern von bestimmten Gebieten innerhalb der Bundesrepublik gesprochen, wo es an Fachärzten fehlt, die sich in die Kreis- und in die größeren Städte zurückziehen.

**Michalski**

Dann wäre es eine infrastrukturpolitische Maßnahme, wenn Sie etwas unternehmen könnten, daß sich dort Fachärzte niederlassen.

**Kohl**

So ist es gemeint.

**Wieck**

Im militärischen Bereich versteht man unter Infrastruktur die Liegenschaften, die Pipelines und ähnliches; hier ist aber auch die Planung von Material und Personal gemeint. Dabei ist zunächst festzustellen, daß es verhältnismäßig klar definierte Aufträge für die Streitkräfte gibt, was einen wesentlichen Unterschied gegenüber der gesamten Innenpolitik ausmacht.

Bei der Bedarfsermittlung im militärischen Bereich geht es um länger-, mittel- und kurzfristige Forderungen, die für die Erfüllung bestimmter Aufträge angemeldet werden. Diese werden dann einem "agonizing appraisal" unterzogen, bei dem man sich der Hilfsmittel der Wissenschaft bedient, und zwar in zweierlei Richtung: Einmal versucht der Bedarfsträger selbst auszuwählen, zu definieren und abzuwägen, also das "optimum mix" zu erreichen. Dafür zieht er Operation Research und andere Studiengruppen heran. Was dann folgt, betrifft die politische Leitung. Sie unterscheidet sich von dem Bedarfsträger dadurch, daß sie einerseits Grundsätze festlegt, andererseits aber, um Herrn Kohl zu zitieren, immer nur kleine Brötchen backen kann, weil sie an und für sich nur für ein oder zwei Jahre das Geld festzulegen imstande ist. Aber manche Entscheidungen haben finanzielle Festlegungen für mehrere Jahre zur Folge. Die politische Leitung bedient sich ebenfalls wissenschaftlicher Hilfsmethoden und wissenschaftlicher Beratung.

Die Wissenschaft wird also sowohl von den Fordernden als auch von den Gebenden - in diesem Falle von den Entscheidungsträgern - herangezogen. Die Grenze wissenschaftlicher Beratung zeigt sich aber schon darin, daß selbst bei einem klar umrissenen Auftrag wissenschaftliche Objektivität nicht immer herzustellen ist. Das gilt zum Beispiel für die an die Menschen zu stellenden Anforderungen. Welche Ausbildungswege, verbunden mit welchen Berufserwartungen, sind zu berücksichtigen? Das gilt auch für das Material: Es mag sich für den Auftrag als nützlich erweisen. Aber wenn das Material geliefert wird, ist der Auftrag nicht selten schon wieder verändert worden. Die Grenzen liegen also darin, daß diese Planungen ständig überprüft werden müssen. Es handelt sich hier nicht um einen Komplex, der öffentliche Förderung erfährt wie Bildung, Verkehr, Umweltschutz und dergleichen. Ausgaben für Sicherheit sind ihrer Natur nach unpopulär.

Bei der Innenpolitik im engeren Sinne geht es um gesellschaftliche Abläufe. Diese werden vielfach auch von Faktoren beeinflusst, die aufgrund der internationalen Verflechtungen auf die eigene gesellschaftliche Entwicklung einwirken. Alles das berechtigt zu einer gewissen Skepsis gegenüber der wissenschaftlichen Objektivierbarkeit. Nach meiner Auffassung kann Politik durch das Setzen von Akzenten und durch das Ringen um einen Konsens Zuordnungen von Mitteln und Zielen zustande bringen.

### **Jochimsen**

Die Wissenschaft dient der Politik häufig als Feigenblatt.

### **Wieck**

Ich sehe im militärischen Bereich mit großem Interesse, daß die Wissenschaft sowohl für die anfordernde Seite als auch für die politische Leitung, die zu einer Entscheidung kommen muß, ein Hilfsmittel darstellt. Die Politik greift immer dann zögernd zu, wenn das Projekt unüberschaubare Größenordnungen hat. Sie ist immer dann entscheidungsfähig, wenn die Vorschläge in ihren Konsequenzen zu übersehen sind.

### **Olschowy**

Ich darf mich hier als ein Sprecher des Umweltschutzes, der Umweltgestaltung und der Landespflege bezeichnen. Herr Kohl vertrat in seinem Referat die Ansicht, daß wir in den nächsten Jahren auf dem Gebiet des Umweltschutzes "kleine Brötchen" backen müssen, weil der Bedarf an Mitteln hierfür zu hoch sei. Herr Jochimsen meinte dagegen, daß Umweltschutz keine Frage der Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden sei.

### **Jochimsen**

Nicht allein!

### **Olschowy**

Das klingt schon ganz anders: Ich bin dagegen der Überzeugung, daß es in erster Linie eine Frage der Finanzierung ist.

Wir haben in vieler Hinsicht die Einstellung zu den Umweltproblemen aus den USA übernommen. Allerdings sind diese dort nicht so schwerwiegend wie bei uns, speziell was die Luftverunreinigung

betrifft. Denn man hat dort nicht die industriellen Ballungszentren, die wir kennen. Anders sieht es mit der Verunreinigung der Gewässer aus, Beispiel Eriesee. Aber die USA haben wesentlich mehr Mittel in die Forschung investiert als wir, und sie haben auch in ihrem Umweltschutzprogramm die notwendigen Mittel genannt, die sie in den nächsten Jahren unbedingt aufbringen müssen. Dagegen hat sich das Sofortprogramm für den Umweltschutz bei uns dieser Verpflichtung entzogen. Ich kann nur hoffen, daß das umfassende Umweltschutzprogramm ein wenig mehr über den Mittelbedarf aussagt.

Man sollte gerade in der Bundesrepublik nachdrücklich darauf hinweisen, daß wir ohne einen hohen Einsatz von Mitteln manche Schwierigkeit überhaupt nicht mehr überwinden können. Ich denke dabei etwa an die Verunreinigung der Binnengewässer. Ohne Ringleitungen werden wir einige unserer Binnenseen wahrscheinlich nicht mehr in Ordnung bringen. Das gilt zum Beispiel für den Bodensee. Und welche außerordentlichen Kosten Ringleitungen verursachen, das wissen einige der hier Anwesenden. Das gleiche trifft zu, wenn man die Kosten für Kläranlagen der Industrie und der Gemeinden zusammenrechnet. Hier kommt man zu Schätzwerten von cirka zwanzig bis dreißig Milliarden DM für die nächsten zehn Jahre. Diese Zahlen sind sicher nicht überhöht. So wie die Bildungspolitik und die Verkehrspolitik Geld kosten, kostet auch die Umweltpolitik Geld. Darüber sollten wir uns von vornherein im klaren sein.

Dabei möchte ich aber darauf hinweisen, daß wir zu einer anderen Verteilung der Lasten kommen müssen, als das im Augenblick der Fall ist. Wahrscheinlich werden wir in weitaus höherem Maße auch den Verbraucher damit belasten müssen und nicht nur den Staat, die Gemeinden und die Industrie.

### **Jochimsen**

Abfallbeseitigungsgesetz.

### **Olschowy**

Wer durchaus Kunststoffe verwenden will, also Einwegflaschen, wer sein Altaxi am Rande der Straße stehen lassen will, der muß das auch bezahlen.

### **Kohl**

Dabei ist der Verbraucher als Steuerzahler natürlich auch ein Teil des Staates; die Katze beißt sich da in den Schwanz.

### **Liefmann-Keil**

Das ist nur eine Frage der Verteilung.

### **Olschowy**

Wie weit müssen wir unsere verbrauchsorientierte Wirtschaft im Hinblick auf das Umweltproblem umstellen? Sicher ist es in erster Linie ein finanzielles Problem; es ist aber auch eine Frage des Produktionskreislaufs, den wir bisher außer acht gelassen haben. Wir werfen alles weg und müssen es neu wieder herstellen. Wir könnten wahrscheinlich das Abfallproblem wesentlich erleichtern, wenn wir in diesem Sinne zu einem Produktionskreislauf in der Wirtschaft kämen.

Wie weit lassen sich Umweltforderungen objektivieren - entsprechend der Frage von Herrn Kogon? Das ist sicher bis zu einem gewissen Grade möglich, zum Beispiel durch Messungen der Verunreinigung der Luft oder des Wassers. Wir kennen sogenannte MIK-Werte, maximale Immissions-Konzentrationswerte, die eine Grenze darstellen. Wenn diese Grenze überschritten wird, wissen wir, daß etwas passieren muß. Ein weiteres Kriterium für den Umweltschutz wäre die Feststellung der Mortalität und der Erkrankungen. Weiter könnte man durch Befragen der Menschen, die aus den Verdichtungsgebieten abwandern, manchen Aufschluß bekommen.

### **Jochimsen**

Das Rauchen verbieten, nicht wahr?

### **Olschowy**

Das wollte ich jetzt nicht sagen. Die Antworten auf Umfragen zeigen, daß bei vielen Menschen Umweltfragen an erster Stelle stehen. Man könnte auch den Bedarf von Freizeitgebieten und die

Deckung dieses Bedarfs als ein Kriterium nehmen, inwieweit sich Umweltforderungen objektivieren lassen.

### **Widmaier**

Herr Narjes hat die These formuliert: "Infrastruktur ist alles, was die Politik dazu macht". Ich vertrete die Auffassung, daß Infrastruktur-Investitionen ein politisches Gut sind.

Historisch gesehen, sind wir gerade in der Bundesrepublik immer erst wach geworden, wenn Krisenerscheinungen auftauchten: Als sich eine Bildungskatastrophe ankündigte; als Recht und Ordnung in Gefahr waren - zumindest auf dem Papier; als die Umweltverschmutzung drohte; als das Verkehrschaos bekannt wurde, oder was auch immer ins Blickfeld der Öffentlichkeit rückte. Es mußte also erst zu Krisenerscheinungen kommen, bis sich die Politik mit diesen Problemen intensiv auseinandersetzte.

Auch in dem Beitrag von Herrn Kohl kam zum Ausdruck, daß etwa bei der Umweltverschmutzung ein Stillhalteabkommen bis 1975 geschlossen wurde, weil die Brötchen zu klein seien.

### **Kohl**

Ich habe nicht von einem Stillhalteabkommen gesprochen.

### **Widmaier**

Eine solche Politik würde ich als reaktiv bezeichnen. Ich unterscheide sie von einer aktiven Politik. Man könnte hier auch militärische Begriffe verwenden, wie das Bombach in bezug auf die Wirtschaftspolitik getan hat, und von Taktik versus Strategie sprechen. Es geht letztlich um die politischen Kapazitäten und ihre Nutzung. Dazu gibt es fatalerweise eine Reihe von ökonomischen Theorien der Politik.

### **Liefmann-Keil**

Warum fatalerweise?

### **Widmaier**

Wegen der fatalen Ergebnisse und wegen des "Imperialismus der Nationalökonomie" - dieser Ausdruck stammt von Boulding;-), der sich in allen möglichen Bereichen mit seinem theoretischen Rasonnement breitmacht. So hat man den Wahlmechanismus untersucht sowie den Mechanismus der Entstehung von pressure-groups und auch die Bürokratie selbst in ihrer Wirkungsweise. Das Bild, das in diesen Untersuchungen entsteht, würde ich als eine Karikatur der demokratischen Institutionen bezeichnen. Die Frage ist nun, ob diese Karikatur, wie sie Autoren wie Downs, Olson und Tullock in ihren Modellen beschreiben, der Realität tatsächlich entspricht. Ich neige zu der Interpretation, daß in all diesen Institutionen ökonomisch rational - und nur ökonomisch rational - gehandelt wird. Die fatalen Folgen dieses ökonomisch rationalen Handelns sind dann eben Wahlgeschenke. Sogar in der Bürokratie sehen wir den Egoisten, also den homo oeconomicus, am Wirken, und Herr Kohl hat uns am Beispiel der Prestige-Posten in den Landkreisen einiges darüber berichtet.

Hier handelt es sich also um ein Problem unserer politischen Institutionen. Damit wäre ich bei der Frage von Herrn Treuner: Müssen wir nicht, wenn wir eine aktive Infrastrukturpolitik machen wollen, bei der Reform der politischen Institutionen ansetzen bis hin zum Staatsbürger als einer politischen Institution? Oder wollen wir mit den ökonomischen Theorien der Politik gewissermaßen den Teufel mit dem Beelzebub austreiben?

Eine kurze Randbemerkung noch zu dem Problem der kleinen Brötchen, das auch ein Wahlproblem ist. Meines Erachtens haben Sie bei den kleinen Brötchen immer an den Staatshaushalt gedacht, Herr Kohl. Ihre Zahlen waren ja ausschließlich darauf ausgerichtet. Dieses Bild: kleine Brötchen auf selten des Staates ist ja sehr hübsch, nur hat schon Herr Olschowy gefragt, ob nicht für die Zukunft die prinzipielle Frage aufgeworfen werden muß, inwieweit hier der Konsumbereich zugunsten des sozialen Bereichs zu einer Umverteilung mit herangezogen werden muß. Das ist wiederum eine spezifisch politische Frage. Es wirkt zurück auf die Tätigkeit der Verbände, also der organisierten Gruppen, und auf die Tätigkeit der Politiker, zumal wenn sie als Wahlmatadoren, als Stimmenmaximierer auftreten.

### **Altmann**

Wollen Sie die Verbände und ähnliche Gruppen verbieten?

### **Widmaier**

Darüber können wir diskutieren.

### **von Bismarck**

Wir sollten jetzt die Generaldebatte beenden und uns nacheinander auf bestimmte Themen konzentrieren, die uns für die weitere Diskussion besonders wichtig erscheinen. In diesem Sinne nenne ich Ihnen als Möglichkeiten die Themen Bildung, Verkehr, Information.

Ich möchte Ihnen dann noch einige Themen nennen, die zwar nicht weniger Gewicht haben als die vorgenannten, die wir aber jetzt nicht alle diskutieren können. Ich denke zum Beispiel an das Thema: Welches müssen die Zielsetzungen der wissenschaftlichen Forschung sein? Wie weit kann sie uns helfen, zu gewissen Objektivierungen zu kommen? Wenn man so fragt, stellt sich sogleich auch die Frage der Wertigkeiten.

Eine andere interessante Frage lautet: Was verändert sich bezüglich dessen, was man an Belastungen noch für zumutbar hält? Inwieweit halten heute die Leute "smog" noch für erträglich? Welche Rolle spielten Informationen und Diskussionen in der Öffentlichkeit, wenn sich am Bewußtsein etwas verändert? Weiter bin ich der Ansicht - vor allem nach dem Beitrag von Herrn Olschowy;- , daß die Frage des Erholungs- und Freizeitraums angesichts der modernen Industrieplanung zu kurz gekommen ist. Schließlich: Wie soll das, was wünschenswert ist, finanziert werden?

Darf ich Sie also bitten, kurz darüber abzustimmen, wie wir in der weiteren Diskussion vorgehen wollen.

### **Bachem**

Wir haben festgestellt, daß die Maßnahmen der Infrastrukturreform in einem Verhältnis der Komplementarität zueinander stehen. Auf der letzten Tagung des Vereins für Socialpolitik in Innsbruck hat man auch die Bündelung von Infrastrukturmaßnahmen als ein mögliches Konzept empfohlen, um Infrastrukturpolitik zu objektivieren.

Aus diesem Grunde sollten wir in der weiteren Diskussion die Komplementarität der Infrastrukturmaßnahmen im Auge behalten und die Gesamtthematik nicht wieder in "Scheibchen schneiden"! Ich halte es für sinnvoll, einmal am Beispiel der Gemeinde Maßnahmen der Infrastrukturreform im Hinblick auf ihre Wirkung für innenpolitische Zielvorstellungen rational zu prüfen. Sonst dürfte es schwer sein, Prioritäten festzulegen. Natürlich erschöpfen sich nicht alle Infrastrukturreformmaßnahmen in der Gemeinde.

### **Michalski**

Es gibt meiner Meinung nach drei Möglichkeiten, in der weiteren Diskussion vorzugehen: Einmal kann man von einzelnen Bereichen der Infrastrukturplanung ausgehen wie Verkehr, Bildung und so weiter.

Eine zweite Möglichkeit wäre, einen integrierten Planungsansatz zugrunde zu legen. Dafür wäre mir allerdings der Bereich Gemeinde zu klein. Um wenigstens die wichtigsten Problemkreise halbwegs vollständig einzufangen, müßten wir zumindest einen so verschwommenen Begriff wie den der Wirtschaftsregion einführen.

Ich hielte es allerdings für besser, von gewissen Grundsatzfragen der Infrastrukturpolitik auszugehen und am Beispiel Verkehr, am Beispiel Bildung, am Beispiel Information zu erläutern, wie strategische Planung auf diesen Gebieten durchzuführen ist und wie man Prioritäten setzen kann.

### **Kogon**

Die Methoden-Frage halte ich für entscheidend. Wer soll was tun? Wenn man das am Beispiel der Gemeinde als einer der politischen Größen exemplifiziert, hat man mit sämtlichen Sachproblemen zu tun. Die Frage ist, ob in der gegenwärtigen Entwicklung die Mitwirkungsmöglichkeiten der kleineren Einheiten bis hin zum einzelnen Staatsbürger zunehmen oder abnehmen.

### **Schmelzer**

Wenn wir die Gemeinde oder größere regionale Einheiten als ein Modell akzeptieren, wird die Frage wichtig, welche Kriterien über die Wirksamkeit der interdependent auftretenden Einzelfaktoren

entscheiden. Dann entgehen wir auch der Gefahr des Scheibchendenkens und können Einzelaspekte sinnvoll auf die größere Einheit beziehen.

### **Liefmann-Keil**

Auch ich möchte mich für die Gemeinde aussprechen. Einmal ist es ein besonderes Anliegen von Herrn Kohl. Da er hier ist, können wir auf diese Weise praxisnahe diskutieren. Zweitens ist es vielleicht doch möglich, die Mitwirkung des Bürgers stärker zu berücksichtigen. Sie sehen immer den Staat, Herr Jochimsen, nicht aber den einzelnen Bürger. Es wird heute - wie schon gesagt - doch weitgehend über den Kopf des Bürgers hinweg regiert. Drittens könnten wir am Beispiel der Gemeinde das Thema Information behandeln. Gerade innerhalb der Gemeinde wird die die Förderung der Kommunikation immer wichtiger werden.

### **Schröder**

Ich fürchte, daß bei der Beschränkung auf die Gemeinde wichtige Aspekte herausfallen. Was hat die Gemeinde beispielsweise mit der Bildungspolitik zu tun?

### **Kogon**

Sehr viel.

### **Schröder**

Was hat die Gemeinde mit der Forschungspolitik zu tun?

### **von Bismarck**

Wir müssen uns klar darüber sein, Herr Schröder, daß sich nicht alle Probleme in diesem Prisma spiegeln können, aber ziemlich viele. Das Stichwort Gemeinde ist hier als eine Modellvorstellung gemeint und nicht als geographische Größe.

In der Abstimmung einigten sich die Teilnehmer darauf, für die weitere Diskussion das Modell "Gemeinde" als Beispiel für Infrastrukturmaßnahmen zugrunde zu legen.

### **Kohl**

Ich bin zu dem Thema "Gemeinde" über die langen Diskussionen gekommen, die wir zu dem Generalthema Verwaltungsreform führten. Wir hatten uns zunächst nur einen kleinen Bereich vorgenommen und stellten nach einer Weile fest, daß wir dabei nahezu alle Probleme in der Hand hielten. Wenn man zu funktionsfähigen Größen kommen will, ist eine Gemeindegröße mit einer bestimmten Anzahl von Mitbürgern erforderlich.

Bei der Verwaltungsreform habe ich zunächst mit Leuten, die wesentlich mehr davon verstanden als ich, das Schlagwort von der bürgernahen Verwaltung untersucht. Wir sind zu dem Ergebnis gekommen, daß "bürgernah" im Sinne von "nächstem Haus" in der Regel eine sehr bürgerferne Verwaltung ist.

Lassen Sie mich das am Beispiel der Justizverwaltung erläutern. Die Wartezeiten bei Verwaltungsgerichten betragen heute durchschnittlich 1 1/2 Jahre; bei Zivilprozessen sieht es in der ersten Instanz nicht viel günstiger aus. In diesem Falle ist es für den Bürger letztlich gleichgültig, ob das zuständige Landgericht 30 km oder nur 200 m entfernt ist. Der Kaufmann, der dort einen Prozeß laufen hat, will in absehbarer Zeit eine verständliche Entscheidung, damit er handlungsfähig wird.

Den Allerweltsrichter, der sozusagen in jeder Weise auf der Höhe der Justiz steht, gibt es halt nur noch sehr gelegentlich. Wir haben in Reinland-Pfalz bei der Auflösung von 54 Amtsgerichten richtige "Hermann und Dorothea-Idylle" zerstört. In einem Falle, inzwischen schon ein berühmtes Beispiel, betrieb der Richter zusammen mit seiner Ehefrau noch eine gutgehende Gastwirtschaft. Da hat alles eben im Familienverbund stattgefunden. Das ist von der "Bürgernähe" her gesehen unter Umständen sehr begrüßenswert, für eine Rechtspflege im modernen Sinne aber wohl nicht gerade das Richtige.

Ein noch völlig ungelöstes Problem sind die in der Bundesrepublik geltenden Kommunalverfassungen, in denen die Möglichkeit der Kontrolle der gewählten Mandatsträger, etwa der Bürgermeister, durch die Ratsmitglieder außerordentlich gering ist - um es einmal vorsichtig auszudrücken. Wenn etwa Tagesordnungen - nicht nur in großen Städten, sondern auch in kleinen Gemeinden - 40 oder 50

Punkte umfassen, dann ist natürlich die Kontrolle durch die ehrenamtlich Tätigen, die einen full-time-job haben und das zwischen 18 und 24 Uhr am Abend erledigen müssen, nahezu unmöglich.

Ein weiteres konkretes Beispiel stellt das, man muß schon sagen, Unwesen der öffentlichen Bekanntmachung dar. Da werden etwa Baugebiete in der Weise publiziert, daß beim Gemeindeamt eine Bekanntmachung für eine befristete Zeit ausliegt. Wer nie dorthin gegangen ist - und wer geht da schon hin;- , der akzeptiert den Inhalt der Bekanntmachung auf Gedeih und Verderb, was für ihn mit erheblichen Vermögensveränderungen verbunden sein kann. Denn die eine Straße darf nur eingeschossig, die andere dagegen zehngeschossig bebaut werden.

Wir kamen in der ersten Phase unserer Untersuchung zu der Überzeugung, daß eine Gemeinde eine Grundausstattung von wenigstens 8 000 Einwohnern haben müsse. Dabei ist die Siedlungsdichte sehr unterschiedlich. So haben wir zum Beispiel im Rheintalgraben eine sehr dichte Besiedlung im Gegensatz zur Eifel und zum Hunsrück. Die Festlegung von wenigstens 8000 Einwohnern pro Gemeinde führte in Rheinland-Pfalz dazu, daß wir aus rund 3000 Gemeinden 200 gemacht haben. Das war die einzige Möglichkeit, zu dieser Grundausstattung zu kommen. Dabei ist das Gemeindegebiet unter Umständen an Quadratkilometern unterschiedlich groß.

Wir haben weiter versucht, die Grundausstattung mit Behörden neu zu regeln. So haben wir achtzig Prozent der Kompetenzen, die bisher die Landratsämter in der ersten Instanz innehatten, auf die Gemeindeebene verlagert. Das heißt, Baugenehmigungen können jetzt beim Bürgermeister beantragt werden. Natürlich geht dann eine Reihe von Aufsichtspflichten automatisch auf das Landratsamt über.

Lassen Sie mich ferner die Frage der ärztlichen Versorgung anführen. Sicherlich wollen wir nicht dahin kommen, den Ärzten vorzuschreiben, ihre erste Stage irgendwo auf dem Land zu machen. Davon halte ich gar nichts. Diese Methode scheint bei den Notaren, wenn Sie sich das Endergebnis ansehen, nicht sonderlich erfolgreich zu sein. Ich halte sie auch sonst nicht für sehr empfehlenswert in einer freiheitlichen Demokratie. Wenn man also den Zwang ablehnt, dann muß man im Rahmen der Landesplanung von der Gemeinde oder vom Staat her Anreize geben, die für die Großstadt nicht gelten. Das setzt aber eine Gemeinde in einer entsprechenden Größenordnung voraus.

Was die Forderung nach mehr Transparenz in der Machtausübung auf der Gemeindeebene angeht, so sage ich klipp und klar, daß ich dafür kein Rezept habe. Wie kann das Gemeindeverfassungsrecht in der Bundesrepublik so verändert werden, daß das Recht des einzelnen Bürgers gestärkt wird? Das ließe sich verhältnismäßig einfach lösen. Ich fürchte nur, daß dabei ein Großteil der Prioritäten, von denen wir vorhin gesprochen haben, untergeht.

Nehmen Sie etwa das Recht der Urabstimmung auf der Gemeindeebene, das zur Zeit stark in der öffentlichen Debatte steht. Dann werden Sie aber bei den Anliegerbeiträgen, die eng mit dem Umweltschutz zusammenhängen, auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Es ist klar, daß Sie in der Regel solche Abstimmungen nicht durchbringen werden.

Ich habe hier kein Rezept. Ich sehe aber das Problem, daß die territoriale und funktionale Gebietsreform ein Torso bleibt, wenn wir nicht gleichzeitig die Mitgestaltungsfrage des Bürgers lösen. Unter funktional verstehe ich hier neue und größere Kompetenzen auf der Gemeindeebene, um der Forderung nach Bürgernähe zu entsprechen.

## **Ravens**

In Niedersachsen befinden wir uns in der gleichen schwierigen Situation, die Gemeindereform über die Hürden zu bringen, wie in Rheinland-Pfalz. Zu den Grundausstattungen der Gemeinden gehören im Bereich der Infrastruktur nicht nur Investitionen, sondern hier werden auch in verstärktem Maße öffentliche Dienstleistungen angeboten. Wir alle kennen die Entwicklung, die sich aus der unzureichenden Gemeindestruktur in die nächsthöhere Verwaltungsebene ergeben hat, die damit aber zugleich bürgerferner wird.

Wenn man über diesen Bereich mit den Gemeinden spricht, dann stellt sich außerdem die Frage, wie die Bürger mitwirken können. Das läßt sich etwa am Städtebauförderungsgesetz aufzeigen. Wir wünschen eine weitergehende und breitere Mitwirkung der Bürger an den Problemen, die sie selber betreffen. Wir müssen allerdings verhindern, daß dadurch Auswirkungen entstehen, die einer rationalen Planung entgegenstehen.

Welches Instrumentarium hat die Gemeinde heute zur Verfügung, um ihre Infrastrukturaufgaben optimal zu erfüllen? Sie werden mir zustimmen, daß dieses Instrumentarium unzureichend ist. Das gilt etwa für das Bodenrecht. Eine Beteiligung der Bürger an der Planung ihrer Gemeinde ist illusorisch, wenn es in der Zwischenzeit nicht gelingt, das rapide Ansteigen der Bodenpreise zu verhindern.

**Kohl**

Die Gemeinden könnten mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie nicht Grundstücke teurer verkaufen, als sie sie gekauft haben.

**Ravens**

Die Mitwirkung der Bürger wird möglich sein, wenn solche Auswüchse verhindert werden und die Planung offen ausgeführt werden kann. Die benötigten Flächen müßten also zur Verfügung stehen, und zwar zu angemessenen Preisen. Die Entscheidungsbefugnisse sollen nicht aus den bisher verantwortlichen Gremien verlagert werden, sondern es geht um die Mitwirkung vor einer endgültigen Beschlußfassung. Im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes versuchen wir solche Wege für die Gemeinde zu öffnen. Das setzt aber eine Gemeindeverwaltung voraus, die von ihrer Ausstattung her imstande ist, einen Planungsvorgang in die Wege zu leiten und interdisziplinäre Planungen zu ermöglichen. Das hat einen unmittelbaren Bezug zur Gemeindegröße und ihrer Struktur.

Allerdings halte ich bei der Mitwirkung der Bürger nichts von der Form der Urabstimmung, Herr Kohl.

**Kohl**

Nichts?

**Ravens**

Nein, denn es ist in einer Urabstimmung schwer, das Verhältnis zwischen dem, was gemeinschaftlich notwendig erscheint, und dem, was der einzelne eventuell an Erschwernissen hinnehmen muß, gegeneinander abzuwägen.

Die Zusammenhänge müssen aber für den einzelnen durchsichtiger werden, indem ihm die Planung auf den Tisch gelegt wird und er dann seine Meinung dazu äußern kann. Aufgrund dieser Diskussion müssen diejenigen entscheiden, die kraft Mandat in der Entscheidungsverpflichtung stehen.

**Schröder**

Die Diskussion über die Verwaltungs- und Gebietsreform scheint mir zur Zeit noch zu sehr an historischen Strukturen und Vorstellungen anzuknüpfen. Sie ist an der Bildung von Siedlungseinheiten orientiert, wie sie im Mittelalter stattgefunden hat. Das schlägt sich heute noch in der Konzeption der zentralen Orte auf unterster Stufe nieder. Man legt nur das Kriterium der Effizienz zugrunde, das heißt der optimalen Gemeindegröße, und läßt alle anderen möglichen Kriterien, die unter den damaligen Verhältnissen zur mittelalterlichen Struktur beigetragen haben, außen vor. Ein wesentliches Element sehe ich darin, daß die mittelalterliche Gemeinde, die dörfliche ebenso wie die städtische, eine räumliche Funktionseinheit des menschlichen Lebens darstellte. Das ist bei der heutigen Gemeinde, auch wenn sie achttausend Einwohner im ländlichen Gebiet beträgt, nicht mehr der Fall.

Müssen wir deshalb nicht einen Schritt weitergehen und die Planungsautonomie der Gemeinde heutiger Vorstellung aufgeben und sie auf eine Funktionseinheit viel größeren Ausmaßes übertragen? Wenn wir das nicht tun, besteht die Gefahr, daß die Planungsautonomie der Gemeinde ausgehöhlt wird. Sie wird immer mehr auf die Bundesländer übertragen. Das hat zur Folge, daß die Gemeinde heute zwar gesetzlich, also formal, die Planungsautonomie innehat, aber sie gar nicht mehr effektiv durchführen kann. Wir brauchen deshalb Funktionseinheiten in einer Größenordnung von sogar ein bis eineinhalb Millionen Einwohnern.

Hier stellt sich nun die Frage: Wo bleibt der Bürger innerhalb dieses größeren Raumes? Denn es geht ja um den alltäglichen Aktionsraum des einzelnen Bürgers, in dem geplant werden soll. Nehmen Sie Hamburg und das Hamburger Umland. Der Bürger, der in Pinneberg wohnt, aber in Hamburg arbeitet, ist von den Planungen, die in Hamburg gemacht werden, ausgeschlossen. Umgekehrt gilt das gleiche.

Wir brauchen also erstens die Planungseinheit. Wir brauchen zweitens als Keimzelle der Demokratie eine überschaubare Größe, die wir mit der Gemeinde alten Typs vergleichen können. In der Großstadt ist die Überschaubarkeit nicht mehr gewährleistet. Wir müssen somit eine Region wie Hamburg wiederum unterteilen in Bezirke, die eine Größe von zehn- bis zwanzigtausend Einwohnern in Verdichtungsgebieten - außerhalb kann es kleiner sein - nicht überschreiten.

Mein letzter Punkt betrifft die Befürchtungen, daß der Bürger nicht mehr an den Planungen und Planungsüberlegungen teilhaben kann. Hier sehe ich eine sehr wichtige Aufgabe für den Journalismus und die Massenmedien überhaupt. Diese sollten versuchen, den Bürger, der heute noch kein mündiger ist, allmählich zur Kritik und zur Mündigkeit zu führen.

**Altmann**

Das ist ein Irrtum, den ich korrigieren muß. Der normale Journalist im Fernsehen, den ich kenne, ist in keiner Weise mündiger als der Normalbürger, sondern meistens ungebildeter. Die Herren dort liefern uns Affekte in Bild und Ton, wo mir vor Vergnügen die Tränen kommen. Das gilt für Herrn Merseburger von links ebenso wie für Herrn Löwenthal von rechts. Es ist eine Illusion zu meinen, daß dieser Journalismus in den Massenmedien mündiger wäre als unsereiner.

**Kogon**

Ich greife aus den Ausführungen von Herrn Kohl einmal den zentralen Begriff Grundausstattung heraus. Er bezeichnet genau das, was ich vorhin mit meinen Fragen anvisiert habe: Es gibt gewisse Kombinate von Grunderfordernissen, die aber in den verschiedenen Organisations- oder Integrationsbereichen nicht einheitlich sind. Sie hängen natürlich alle miteinander zusammen, aber einige sind dem Bürger näher, andere ferner. Es gibt solche, die mit der Gemeinde nur sehr indirekt etwas zu tun haben, die also auf Länder- oder auf Bundesebene bewältigt werden müssen. Die von Herrn Kohl in seinem Referat genannten absoluten Prioritäten, nämlich Verteidigung, Entwicklungshilfe und Aufwendungen für die europäische Integration, fallen offensichtlich nicht in die Zuständigkeit der Gemeinden, obgleich diese davon betroffen werden.

Für den Bürger geht es darum, wie Sie eben sagten, Herr Kohl, die politischen Entscheidungen auf der Gemeindeebene so transparent zu machen, daß sie einsehbar werden. Entscheidend ist doch aber, daß die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit der Bürger die Möglichkeit hat, im öffentlichen Aufgabenbereich mitzuwirken.

Bei den öffentlichen Aufgaben müssen wir klar abgrenzen, welche sinnvollerweise den Gemeinden übertragen werden können und welche in die Kompetenz der Regionalverbände bis hin zu den zentralen Instanzen fallen.

Der Katalog politischer Notwendigkeiten sieht zeitlich abgestufte Prioritäten vor. Das geht natürlich nicht bruchlos in einer hintereinander geschalteten Reihe von Prioritäten auf, sondern setzt sich aus einer Kombination bestimmter Teile zusammen, die die Grundausstattung ergeben. Sie wird nur selten vollständig sein.

**Liefmann-Keil**

Es zeigt sich immer wieder und zeigt sich auch hier: Man möchte die Gemeinde planen; zu diesem Zweck braucht man entsprechende Informationen. Es müßte doch gerade umgekehrt sein: Von und aus der Gemeinde her sollte geplant, dort sollten die Grundlagen geschaffen werden.

Herr Kohl hat betont, es fehle gerade in den Land- und in den Stadtrandgebieten an Ärzten. Das ist leicht zu erklären, wenn man sich die Entwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung auf der einen und die des ärztlichen Berufes auf der anderen Seite ansieht. Man stellt dann fest, daß die Grundlagen für die beklagte Entwicklung völlig unabhängig von der Gemeinde bestimmt wurden: Es ist heute zum Beispiel Ehrensache für die Ärzte, Facharzt zu werden. Der Praxisstandort für die Fachärzte ist die Stadtmitte.

**Kohl**

Was heißt hier Ehrensache? Ich würde sagen, das ist eine Geldsache.

**Liefmann-Keil**

Das ist auch eine Ehrensache. Man hat vor kurzem nicht ohne Grund einen Doktor der Praxis geschaffen, damit man neben dem Internisten jemanden hat, der auch etwas darstellt. Zweifellos spielt bei der Entscheidung über die medizinische Ausbildung das zukünftige Prestige eine große Rolle.

Ein weiterer Punkt: Als ich heute von Saarbrücken nach Frankfurt flog, konnte ich mir vom Flugzeug aus Gemeinden ansehen. Dabei ist mir aufgefallen, daß viele Gemeinden sich haargenau gleichen. Dies sind die neu entstandenen. Die alten Gemeinden dagegen unterscheiden sich sehr voneinander. Bei der heutigen Art der Gemeindeplanung geht immer mehr Individualität verloren. Die Dörfer und Gemeinden werden nicht nur gleichförmig, sondern langweilig. Darunter wird auch die Beteiligung der Bürger an den Arbeiten in der Gemeinde leiden. Herr Kohl hat vorhin ein wenig abschätzig über den Kreisjägermeister gesprochen.

**Kohl**

Das war wertneutral.

**Liefmann-Keil**

Sollten wir das Interesse der Bürger für Ehrenämter in den Gemeinden nicht stärken? In England zum Beispiel spielen solche Ämter eine viel größere Rolle. Es gehört durchaus zur Infrastruktur, daß wir auch in dieser Hinsicht Bedingungen schaffen, unter anderem für Ärzte.

**Fischer-Menshausen**

Die erörterten Fragen auch unter kommunalem Aspekt zu betrachten, empfiehlt sich deshalb, weil am Beispiel der gemeindlichen Entwicklungsplanung verdeutlicht werden kann, in welcher Hinsicht die Methoden der Zusammenarbeit und Koordination im Bereich der Infrastrukturpolitik noch verbesserungsfähig sind. Das organisatorische Problem der Stadtentwicklung - einer komplexen, finanziell und administrativ höchst anspruchsvollen Aufgabe - liegt in der Vielzahl und Mannigfaltigkeit der hier ineinandergreifenden Aktivitäten, Ressorts und Entscheidungsebenen. Die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit städtebaulicher Maßnahmen hängt davon ab, daß die verschiedenen Funktionsbereiche zu einer geschlossenen, aufeinander abgestimmten Gesamtaktivität integriert werden. Diese Koordinierungsaufgabe stellt sich in vierfacher Hinsicht: zwischen den Ressorts, zwischen benachbarten Gemeinden, zwischen den Hoheitsebenen im Bundesstaat und zwischen der Stadtverwaltung und der betroffenen Bürgerschaft.

Eine horizontale Ressortkoordination ist notwendig, weil an der städtebaulichen Entwicklungsplanung nahezu alle Verwaltungsbereiche einer Gemeinde beteiligt sind - Verkehr, Wohnungsbau, Bildung, Volksgesundheit, Versorgungseinrichtungen und so weiter und zwischen den einzelnen Ressortfunktionen vielfältige Wechselbeziehungen bestehen. Moderner Städtebau erfordert deshalb die ressortübergreifende, alle Sektoren simultan erfassende Gesamtplanung; aber sie wird erschwert durch die traditionelle, dem Ressortprinzip verhaftete Organisationsstruktur der Kommunalverwaltung. Das umständliche Verfahren der sporadischen Abstimmungskontakte zwischen selbständigen, durch die Zuständigkeitsverteilung getrennten Fachressorts erweist sich bei größeren Vorhaben als unzureichend. Eine wirksamere Koordination verspricht die Dauerkommunikation der Planungsbeteiligten nach dem Modell des Projekt-Managements: die organisatorische Zusammenfassung der Planer in besonderen, interdisziplinär zusammengesetzten Projektgruppen, die das in den Fachbehörden verfügbare Spezialwissen in sich vereinigen, den ständigen Informationsaustausch und kooperative Arbeitsprozesse ermöglichen und den umfassenden Überblick eröffnen, der die Planungsgruppen befähigt, konsistente und sachgerechte Lösungsvorschläge als Hilfen für politische Entscheidungen zu entwickeln.

Die Überwindung des Ressortpartikularismus ist auch im staatlichen Bereich ein noch nicht befriedigend gelöstes Problem. Neuere Entwicklungen tragen sogar noch zu seiner Verfestigung bei. So sind zum Beispiel erst kürzlich für die Gemeinschaftsaufgaben "Regionale Wirtschaftspolitik" und "Agrarstrukturpolitik" unter der Federführung verschiedener Bundesressorts gesonderte Planungsgremien, Entscheidungsverfahren und Finanzierungsregeln etabliert worden, obwohl offensichtlich ist, daß beide Sachaufgaben eng zusammengehören und nicht unabhängig voneinander geplant und isoliert gestaltet werden können. Der Planer darf grundsätzlich nicht in Ressortkategorien denken.

Zur Koordinierung innerhalb der Gemeinde tritt die Notwendigkeit der Abstimmung mit den Nachbargemeinden. Sie gewinnt zunehmende Bedeutung, weil die städtebauliche Entwicklungsplanung in der Regel nicht auf das Territorium der einzelnen Gemeinde beschränkt werden kann. Die politischen, häufig nur noch historisch erklärbaren Kommunalgrenzen haben keine Beziehung mehr zur Realität der Wirtschafts- und Siedlungszusammenhänge ...

**Kohl**

... und zu den Lebensverhältnissen der Bürger.

**Fischer-Menshausen**

Ja. Im Zuge der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung haben die Stadt und die sie umgebenden Siedlungsgebiete funktionell einen solchen Verflechtungsgrad erreicht, daß über die politischen Gemeindegrenzen hinweg regelmäßig ein gemeinschaftlicher Lebens- und

Wirtschaftsraum entstanden ist, dessen städtebauliche Entwicklung die beteiligten Kommunalorgane nicht mehr unabhängig voneinander gestalten können.

Diese Stadt-Umland-Probleme werden am wirksamsten - wie zum Beispiel in Rheinland-Pfalz begonnen - durch territoriale Neuordnungsmaßnahmen gelöst, die die politischen Verwaltungsräume mit den größeren, wirtschaftsgeographisch zusammengehörigen Siedlungs- und Planungsräumen in Übereinstimmung bringen. Eine Ersatzlösung wäre die Überbrückung der politischen Kommunalgrenzen durch vereinbarte grenzüberschreitende Kooperation, etwa die Bildung überörtlicher Gemeinschaftseinrichtungen, die Gebiete der durch Nachbarschaftsbeziehungen verflochtenen Gemeinden planungstechnisch zu gemeinsamen Entwicklungsräumen zusammenfassen. Solche Hilfskonstruktionen versagen jedoch, sobald zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften unüberbrückbare strukturpolitische Interessengegensätze sichtbar werden, für die eine Entscheidungsinstanz fehlt, solange sich gleichberechtigte autonome Hoheitsträger gegenüberstehen, die an ihren lokal begrenzten Auftrag gebunden sind.

Auf die Dauer wird nur eine Territorialreform verhindern können, daß die bestmögliche Entwicklung einer Wirtschaftsregion durch mehrere rivalisierende Entscheidungszentren blockiert oder beeinträchtigt wird. Entsprechendes gilt für die großräumige Entwicklungsplanung in der Länderebene. Der allgemeine Trend zur Maßstabvergrößerung führt auch hier zu größeren Planungsräumen, und es stellt sich die Frage, ob es ausreicht, dieser Entwicklung durch engere Zusammenarbeit benachbarter Länder zu begegnen, oder ob nicht doch auf weitere Sicht Grenzkorrekturen ins Auge gefaßt und Länder geschaffen werden müssen, deren Territorialbereich sich etwa mit dem strukturpolitischen Planungsraum einer Großregion deckt.

Das Erfordernis einer vertikalen Koordinierung im bundesstaatlichen Rahmen folgt aus der Erkenntnis, daß die einzelne Gemeinde ihre langfristigen Entwicklungsziele nicht mehr autonom bestimmen und ihre Programme nicht aus eigener Kraft realisieren kann. Die örtlichen Vorstellungen, Pläne und Projekte müssen in die Landesplanung und darüber hinaus in das Bezugssystem gesamtwirtschaftlicher Ziele und Strukturprogramme eingeordnet werden. Dieses Anpassungserfordernis entspricht dem ökonomischen Gebot der Kräftekonzentration und der bundesstaatlichen Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die Bund, Länder und Gemeinden gleichermaßen bindet. Das neue Institut der Gemeinschaftsaufgabe eröffnet hier Möglichkeiten einer rationalen Zusammenarbeit, in der die Lebensnähe, Orts- und Sachkunde und Verwaltungserfahrung der örtlichen und regionalen Hoheitsträger ebenso zur Geltung kommen wie der größere Überblick und Informationshorizont, die Ausgleichsfunktion und Finanzkraft des Zentralstaates.

Die gemeindliche Entwicklungsplanung bietet schließlich auch geeignete Ansatzpunkte für eine engere Kommunikation mit der unmittelbar betroffenen Bürgerschaft. Da die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im allgemeinen für den Bürger noch überschaubar sind und ihre Gestaltung seine Bedürfnisse und Interessen unmittelbar berührt, sollte er rechtzeitig Gelegenheit erhalten, sich mit den Plänen der Verwaltung auseinanderzusetzen, seine Wertvorstellungen zu äußern und auf die Zukunftsgestaltung seiner Umwelt einzuwirken.

Insbesondere dort, wo die Wechselbeziehungen und Gegensätze zwischen technischer Perfektion und Humanbedürfnissen in engeren Lebensbereichen deutlich hervortreten, wird es sich als sachförderlich erweisen, bereits im Vorbereitungsstadium kommunaler Vorhaben die Argumente der Planer mit den Gegenvorstellungen der unmittelbar Betroffenen zu konfrontieren und sie dem Test der öffentlichen Diskussion auszusetzen. Für solche Versuche gibt es ermutigende Beispiele, zum Beispiel Bürgerforen, advocacy planning.

Diese Hinweise sollen nur skizzenhaft andeuten, wo und in welcher Richtung angesetzt werden könnte, um die Qualität des Entscheidungsprozesses in der Infrastrukturpolitik zu verbessern.

### **Treuner**

Meine erste Bemerkung betrifft das Stichwort Grundausstattung. Herr Kohl hat das im Hinblick auf eine sinnvolle Mindestgröße von achttausend Einwohnern für eine Gemeinde herausgestellt. Mir scheint eine gewisse Gefahr darin zu bestehen, wenn wir die Infrastruktur in erster Linie und vielleicht sogar ausschließlich unter einem solchen versorgungsorientierten Gesichtspunkt sehen.

### **Kohl**

Das habe ich keinesfalls gemeint; auch Freizeiteinrichtungen können an dieser Grenze nicht haltmachen.

**Treuner**

Ich will gar nicht auf die Bewertung der verschiedenen Versorgungskomponenten hinaus; entscheidender ist, daß diese gleichzeitig auch andere Effekte haben, etwa für die Attraktivität von Standorten für die gewerbliche - speziell für die industrielle - Entwicklung und für die Entwicklung der gehobenen Dienstleistungen. So können wir heute aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre deutlich sehen, daß für bestimmte wachstumsträchtige Industrien nur noch Standorte in der Größenordnung von Mittelstädten in Frage kommen.

Eine Festlegung aufgrund einer primär versorgungsorientierten Zusammenstellung der Grundausstattung hat immer auch konkrete Folgen für die Weiterentwicklung der räumlichen Struktur. Je niedriger diese Schwelle liegt, desto mehr wird man traditionell überkommene zentrale Orte in den ländlichen Räumen beibehalten - jedenfalls für zehn oder fünfzehn Jahre; desto weniger aber wird man dort auch städtische Zentren fördern können. Dieser Entwicklungsaspekt ist immer neben dem der Versorgung mitzuberücksichtigen. Er betrifft auch die Implikationen der Infrastruktur in ihrer speziellen Bündelung und räumlichen Allokation für das wirtschaftliche Wachstum und für die relative Entwicklung der "armen" und "reichen" Landschaften.

Meine zweite Bemerkung schließt an die so klaren Ausführungen von Herrn Fischer-Menshausen an. Dabei begrüße ich es besonders, daß auch die Notwendigkeit der horizontalen Abstimmung in den Vordergrund gerückt wurde, die ja in der Tat für die Gemeinde unmittelbar relevant ist. Herr Fischer-Menshausen sprach dann davon, daß die unmittelbare Beteiligung der Bürger auf der Gemeindeebene besonders wichtig und leicht realisierbar sei. Es muß meines Erachtens aber auch gefordert werden, die horizontale Integration und die viel komplexeren und schwerer überschaubaren Entscheidungen, die auf den höheren Ebenen anstehen, einsichtig zu machen. Wir können nicht zu rationalen und besseren infrastrukturpolitischen Entscheidungen kommen, wenn der Bürger zwar auf der Gemeindeebene alles durchschaut und dort vielleicht auch aktiv mitwirkt, die anderen Entscheidungen aber einfach hinnimmt, womöglich als von oben gegeben.

In dieser Hinsicht müssen wir uns also genauso intensiv mit den Alternativen auf höherer Ebene befassen. Ich denke dabei an den Landesentwicklungsplan in Rheinland-Pfalz, der für die Entwicklung verschiedene Achsen vorsieht. Dabei muß dem Bürger klargemacht werden, daß das nicht nur ein Landes-, sondern auch ein Bundesproblem ist. Sie können nicht in Rheinland-Pfalz eine Achse als solche erster Ordnung ausweisen, etwa die Eifel, und jenseits der Grenze bei Schleiden in Nordrhein-Westfalen mündet sie dann in einen Feldweg ein, weil man dort andere Vorstellungen hat.

**Kohl**

Sie müssen gleich hinzusetzen: und weiter bis nach Belgien.

**Treuner**

Ein solcher Entwicklungsplan ist nicht mehr auf die Landesebene zu begrenzen. Das hat unmittelbare Implikationen für den einzelnen Bürgermeister, der sich nach der Lage seines Ortes auf einer solchen Karte seine Chance ausrechnet, wo es sich für ihn lohnt, initiativ zu werden. Wenn sein Ort an keiner dieser Achsen ausgewiesen ist, dann wird er vermutlich eine geringere Aktivität entfalten, als wenn er feststellt, daß die Landesregierung ihn auf eine Hauptachse gelegt hat. Die Auseinandersetzung mit den auf höherer Ebene zu entscheidenden Fragen ist also oft genauso unmittelbar für die Entwicklung der Gemeinde wichtig und darf daher keinesfalls vernachlässigt werden.

**Jochimsen**

Wenn wir die Gemeinde als Modell für Infrastrukturreform jetzt in den Mittelpunkt der Diskussion stellen, so schließe ich an das an, was Herr Fischer-Menshausen über die Notwendigkeiten der vertikalen und horizontalen regionalen Zusammenarbeit gesagt hat. Die Gemeinde ist aber als Modellfall nur dann geeignet, wenn wir nicht nur die Siedlungsstruktur von heute kennen, sondern auch wissen, wie sie sich in den nächsten fünf, zehn oder fünfzehn Jahren entwickeln wird, ja entwickeln soll. Dabei schließe ich von vornherein die Vorstellung der Gemeinde als autonome und autochthone Verwaltungskörperschaft aus. Vielmehr wird sie hier in eine räumliche, funktionelle Siedlungsstruktur hineingestellt.

Wenn wir etwa die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen postulieren, dann setzt das einen entsprechenden Bezugsraum voraus. Das wirft Probleme der Datenbeschaffung auf, für die in den modernen Staaten relativ gesehen immer weniger Mittel aufgewandt werden. Es wird im Bereich der amtlichen Statistik sogar schon darüber diskutiert, ob man überhaupt noch Totalerhebungen im Sinne

einer Volkszählung alle zehn Jahre machen müsse. Um aber der Gemeinde brauchbare Planungsdaten zu verschaffen, werden alle fünf Jahre Totalerhebungen notwendig sein. Die Statistiker haben festgestellt, daß es für die nationalen Durchschnitte ausreichte, sich des Mikrozensus zu bedienen, der sehr viel billiger ist und deshalb häufiger gemacht werden kann. Wenn man ihn jedes Jahr wiederholt, erhält man für das Bundesgebiet Unterlagen, die wahrscheinlich sogar verlässlicher sind, weil man sie von nur professionellen Kräften erstellen lassen kann. Bei einer Totalerhebung dagegen ist man auf Zehntausende von angelernten Kräften angewiesen.

Problematisch ist allerdings, daß die Daten nicht mehr auf die einzelnen räumlichen Gliederungen bezogen sind, die man für eine gemeindenahere Infrastrukturpolitik braucht. Dann nimmt man aus den Mikrozensen Generalisierungen vor und leitet von einzelnen Entwicklungsrichtungen her allgemeine Indikatoren für die weitere Entwicklung ab. Die Datenbeschaffung steht hier, wenn man so will, zwischen Totalerhebung und Mikrozensus. Wir können also auf Totalerhebungen nicht verzichten, die periodisch gesicherter und umfassender als bisher stattfinden müssen. Ich sehe nicht ein, warum das, was bei Obstbäumen, Schafen und Schweinen jährlich möglich ist, nicht auch für andere Erhebungstatbestände gelten sollte.

Dahinter steckt ein weiteres Problem, das den Konflikt zwischen Theorie und Praxis gut sichtbar macht. Die Theoretiker, erschrocken darüber, wie wenig ihre Datenwünsche erfüllt werden, fliehen in Annahmen; die Praktiker, erschrocken darüber, wie wenig die Theoretiker für sie Anwendbares formulieren, fliehen in Praxis. Dabei bewegen sich Praktiker und Theoretiker auf verschiedenen, nicht vergleichbaren Ebenen. Die empirische Sozialforschung orientiert sich in ökonomischer, psychologischer, soziologischer und politologischer Hinsicht noch viel zu wenig an dem Phänomen der Basis.

In Kiel haben wir in den letzten Jahren die Frage untersucht, wie man die Raumwirksamkeit öffentlicher Investitionen messen kann. Hat die DM, die im Dorf A ausgegeben wird, die gleiche Wirkung wie die in der Stadt B investierte? in unseren Rechnungen wird DM immer gleich DM gesetzt. In Wirklichkeit ist die Wirkung auf das Sozialprodukt, auf Wohlstand und Wohlbefinden höchst unterschiedlich. Hier lassen sich bisher nur Hypothesen formulieren, weil es in theoretischer Hinsicht an Operationalisierungsmöglichkeiten weitgehend fehlt.

Das ist eine Aufforderung an den Gesetzgeber und keine Gemeindeangelegenheit. Manche Gemeinden machen es freiwillig, und sie können bei der Volkszählung eine Menge zusätzlicher Daten erheben, die dann allerdings nicht mehr vergleichbar sind und wo auch keine Möglichkeit der Aggregation besteht. Das Verkümmern der tiefgegliederten, räumlichen statistischen Unterlagen ist eine Folge der übermäßigen Ausrichtung der Gesamtpolitik auf Globalziele der Wirtschaftspolitik. Die Konjunktursteuerung muß selbstverständlich national, ja sogar international orientiert sein, wenn ich etwa an die Stabilitätspolitik denke. Darüber werden regionale Phänomene hintangestellt.

Gleiche Folgen zeigen sich bei der Finanzplanung, die als Instrument der Stabilitätspolitik im Sinne der Widerspruchsfreiheit bei der Mittelverwendung gedacht ist. Sie ist nicht so sehr ein Instrument, mit dem man tatsächlich plant beziehungsweise die öffentlichen Aufgaben ziel- und mittelmäßig wirklich festlegt. Das wird eher als ein Nebeneffekt zu erzielen versucht. Das hängt damit zusammen, daß die Finanzplanung eine Angelegenheit der Haushaltsabteilung ist und nicht der Planungseinrichtungen. Sie entstand aufgrund der Rezession 1966/1967, als man versuchte, der Katastrophe der öffentlichen Finanzen Herr zu werden.

### **Widmaier**

Ist es nicht ein politisches Problem, daß man Schweinedaten erhebt, aber nicht die relevanten politischen und sozialen Daten?

### **Jochimsen**

Selbstverständlich; es gibt genügend Beispiele dafür, wie statistische Gesetze im Bundestag oder Bundesrat gescheitert sind. Der Versuch einer einheitlichen Industrie-Statistik im Bund wird wahrscheinlich nie den Bundesrat überleben. Das gleiche gilt für die Daten über die Einkommens- und Vermögensverteilung, wo die Debatte ...

### **Ravens**

... im Bundesrat untergegangen ist.

### **Jochimsen**

Der circulus vitiosus ist hier klar:" Da man nicht genügend Daten hat, kann man nicht darüber reden, und man kann nicht darüber entscheiden, weil man nicht genügend Daten hat - und deshalb werden die Daten auch nicht beschafft.

### **Liefmann-Keil**

Regierung und Parlament können doch nicht zugeben, daß zum Beispiel die Vermögens- oder die Einkommensverteilung ungleichmäßiger sind, als allgemein angenommen wird. Zum anderen handelt es sich um ein Problem der Personen und Stellen. Wer soll denn die Daten für die Einkommensverteilung bearbeiten?

### **Jochimsen**

Zu allen diesen Dingen ist ein gesetzlicher Auftrag erforderlich. Es gibt kein generelles Statistikgesetz, sondern nur spezielle Gesetze. Außerdem müssen Personal und Rechenanlagen zur Verfügung stehen.

Die Bedarfsermittlung spielt gegenwärtig in der innenpolitischen Diskussion eine zentrale Rolle, und sie wird noch an Gewicht gewinnen, vor allem im Zusammenhang mit der Bund-Länder-Auseinandersetzung über die Steuerneuverteilung. Dort hat sich eine Schule artikuliert, die davon ausgeht, daß man den objektiven Bedarf der öffentlichen Hand für die nächsten zehn Jahre von der Grundausstattung her ableiten und feststellen kann.

Ich möchte das an der Schätzung des Finanzbedarfs der öffentlichen Hand für den Gesundheitssektor exemplifizieren. Man rechnet dort mit Infrastrukturkennziffern, das heißt mit einer Relation zwischen Infrastruktureinrichtungen und Bevölkerung, etwa mit der Bettenzahl je 1000 Einwohner. Denken Sie an die Fehlinterpretationen, wenn von der fallenden Geburtenrate die Rede ist. Man tut so, als ob die Bettenzahl je 1000 Einwohner unabhängig von der durchschnittlichen Verweildauer in den Krankenhäusern, unabhängig von der Relation zwischen Intensivbehandlung und Nachpflegeeinrichtung sei.

Warum beträgt in den USA die durchschnittliche Verweildauer in den Krankenhäusern weniger als die Hälfte derjenigen in Deutschland? Eine der interessantesten Hypothesen dafür besagt, daß wir in der Bundesrepublik ein kassenärztliches System haben, welches dem Kassenarzt nicht erlaubt, im Krankenhaus zu praktizieren. Der Krankenhausarzt muß also erst einmal lernen, was der Kassenarzt über den Patienten schon weiß. Außerdem entläßt der Krankenhausarzt den Patienten natürlich später, weil er nicht weiß, was der Kassenarzt mit dem armen Patienten weiter macht.

### **Liefmann-Keil**

Die kürzere Verweildauer in amerikanischen Krankenhäusern ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß es dort keine Lohnfortzahlung gibt.

Herr Jochimsen, Sie fragen dann nach dem Bedarf an Krankenhausbetten. Ob Sie tausend Betten pro tausend Einwohner haben oder sechzig oder nur sechs: die Betten werden stets belegt sein. In diesem Bereich zieht ein bestimmtes Angebot eine entsprechende Nachfrage nach sich. Wir sehen also deutlich, es gibt Gebiete, in denen bei der Bedarfsplanung eigentlich alles und nichts möglich ist. Woran mag das liegen? Bis zu einem gewissen Grade sicherlich an der gesetzlichen Krankenversicherung. Sie finden aber eine gleichartige, wenn auch nicht so ausgeprägte Tendenz wie bei uns auch dort, wo es keine gesetzliche Krankenversicherung gibt.

Das wichtigste Problem sehe ich in der Anerkennung des Sachleistungsprinzips. Im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung bekommen die Leute bei uns nach der Zahlung des Zwangsbeitrages, das heißt einer Zwecksteuer, alles umsonst. Die Entscheidung darüber, was sie bekommen sollen, trifft der Arzt. Er aber braucht nichts für die Nachfrage zu zahlen, zu der er andere veranlaßt. Da es sie nichts kostet, fügen sich die Patienten dieser Fremdbestimmung selbstverständlich, sie fördern sie unter Umständen sogar. Die ärztlichen Dienstleistungen bestimmen nach allem die Nachfrage nach Medikamenten, Krankbetten und so weiter. Wie wollen Sie angesichts dieser Situation irgend etwas über einen wirklichen Bedarf aussagen? Ich weiß es nicht. Sie können nur etwas darüber sagen, was Sie wollen, also über etwas, was vor allem politisch begründet ist.

### **Jochimsen**

In der gesetzlichen Krankenversicherung haben die Patienten einen Sachleistungsanspruch; sie sind also davon gar nicht betroffen. Natürlich hängt das auch mit den Steuerungsmechanismen in der gesetzlichen Krankenversicherung zusammen, Frau Liefmann-Keil.

Das Krankenhausproblem kann nicht isoliert vom Gesamtproblem des Gesundheitswesens gelöst werden. Dieses hängt wiederum mit der Hochschulreform, mit dem Klinikbau, mit den ganzen Infrastruktur-Investitionen mehr oder weniger eng zusammen.

Es wäre also ein Irrtum zu glauben, wir könnten verlässliche Informationen über die Zukunft sammeln, indem wir den sogenannten objektiven Bedarf ermitteln. Statt dessen müssen wir konzeptionell versuchen, in alternativen Möglichkeiten zu denken. Hierbei geht es um die Abgrenzbarkeit der Bereiche. Das erleben wir heute recht schmerzhaft im Bildungswesen. Auch hier wird eine Scheinklarheit vorausgesetzt, daß nämlich die Bildungspolitik für das Schulwesen plant und nicht Bildung vermittelt.

Es stellt sich also die Frage, ob die Einheiten, für die heute Entscheidungen getroffen werden, richtig geschnitten sind. Die große Schwierigkeit besteht darin - darauf hat Herr Narjes hingewiesen;- , daß jeder Bedarfsträger auf die Maximierung seines Marktanteils - sprich: seines Haushaltsanteils - aus den verschiedensten Gründen Rücksicht nehmen muß. Das Informationsproblem ist somit kein technisches, sondern ein soziales Problem.

Das gleiche gilt auch für die Beschaffung der Unterlagen in der Verwaltung, etwa für die Haushaltsdaten, die benötigt werden, um einen bestimmten Bedarf abzuschätzen. Der Bedarf der Gemeinden im öffentlichen Investitionsbereich kann scheinbar exakter gefaßt werden, als dies in anderen Bereichen der Fall ist. Damit setzt ein Wettstreit zwischen den Bereichen ein, um die gleiche Exaktheit zu erreichen. Man kann den gleichen Output alternativ mit sehr unterschiedlichen Mitteln zu erreichen versuchen.

Dazu gehört auch die Effizienzsteigerung, bei der mir gerade im Gemeindebereich eine große Gefahr zu bestehen scheint. Wenn nämlich die Gesetzgebung in Land und Bund gemacht wird und die finanziellen Mittel von Land und Bund zugewiesen werden, dann besteht die Gefahr, daß sich die Gemeinde wie ein sozialistischer Betrieb in der Zentralverwaltungswirtschaft verhält, in der Preise und Mengen vorgeschrieben werden. Wie kann also die Allokation der öffentlichen Mittel in bezug auf die Ziele optimiert werden, ohne die Fehler einer gigantischen Planwirtschaft zu wiederholen? Wenn die Gemeinden ihren Finanzbedarf in der Form ermitteln, daß sie an die übrigen Gebietskörperschaften Finanzforderungen stellen, in denen praktisch der letzte Bleistift für den letzten Beamten im Jahre 1982 bereits mitenthalten ist, dann sind wir auf dem Wege einer falschen Konkretheit.

Die Finanzplanung ist ein Instrument, um die gesamtfanzielle und gesamtwirtschaftliche Konsistenz im Sinne der Widerspruchsfreiheit zu sichern. Sie wirkt sich so aus, daß sie die alten Aufgaben besser honoriert als die neuen. Herr Olschowy hat vorhin gefragt, welche Mittel das Sofortprogramm der Bundesregierung für den Umweltschutz enthalte. Nun, herzlich wenig. Das neue Programm wird mehr Mittel enthalten, aber immer noch zu wenige. Warum? Weil die Finanzplanung hundert Prozent der Gesamtmittel voll verteilt, so als ob die Haushaltspläne für die kommenden drei, vier Jahre schon im Detail aufgestellt werden könnten.

Die Ausdehnung der Finanzperspektive auf fünf, zehn oder fünfzehn Jahre mit derselben Konkretheit führt dazu, daß jeder Bedarfsträger auf der unteren Ebene so planen muß, als ob er das Geld, das er 1982 erhält, schon heute im einzelnen begründen könnte. Dabei dürfte er es gar nicht begründen können, obwohl er natürlich nachweisen muß, in welchen Dimensionen sich das Ganze abspielt.

Wir brauchen einen Argumentationszusammenhang für die Anforderungen, aber keinen Festschreibungszusammenhang für die Mittelverwendung, das heißt keine Bindung der Mittelzuweisungen an die Anforderungen, die heute vorgelegt werden. Sonst kommen wir in der Tat dazu - worauf Herr Altmann zu Recht hingewiesen hat;- , daß hier alles perfektionistisch weggeplant würde.

## **Kohl**

Das ist Theorie.

## **Jochimsen**

Sie sagen, das ist Theorie, Herr Kohl. Ich würde sagen: Wenn die Bundesrepublik die langfristige Finanzplanung so anlegt, wie die kurz- und mittelfristige angelegt ist, wird sie politisch innerhalb weniger Jahre völlig immobil werden. Sie ist dann nämlich nicht mehr in der Lage, irgendeiner neuen

Herausforderung, sagen wir: der Militärpolitik oder des Umweltschutzes, Rechnung zu tragen. Wir stehen hier von selten der Bedarfsermittlung in der Gefahr, daß wir uns mit dieser Schein-Objektivität die Zukunft festschreiben. Wir planen dann für die kurze, für die mittlere und für die lange Frist, und die Zukunft wird entsprechend hinausgeschoben. Wir müssen lernen, die Maximierung der Marktanteile auf der Basis einer konkreten Kalkulation von den ressortmäßig funktional auseinandergehenden Hochrechnungen zu trennen.

Was etwa das Verkehrsproblem von morgen angeht - darauf hat Herr Woelker hingewiesen;- , so wird zum Beispiel das Verkehrssystem HSB dann eben nicht vor 1990 oder 1995 eingeführt werden können. In der Zwischenzeit werden die Städte weiter ausgebaut, die sich darauf irgendwie einstellen müßten. Wir haben also Zukunftsentscheidungen zu fällen, von denen wir wissen, daß sie weit in die Zukunft wirken, ohne auch nur im Ansatz die Interdependenzen zu berücksichtigen.

Langfristige Planung für Infrastrukturen darf auch in den Gemeinden nicht den gefährvollen Weg der Einigkeit beschreiten, sondern hier sind Alternativen zu setzen - in sich abgestimmte, relevante Lösungsvorschläge;- , die der öffentlichen Diskussion unterworfen werden müssen. Es gilt zunächst, eine Bestandsaufnahme zu machen, um dann zu erörtern, wie wir die Prioritäten tatsächlich setzen wollen. Dabei sind aber die Interdependenzen zu berücksichtigen. Das ist auch mein Einwand gegen die Prioritätenliste von Herrn Kohl, die entweder zu lang oder keine wirkliche Prioritätenliste ist. Wenn die Prioritäten im Detail gesetzt werden, dann befinden sich mehrere Schwerpunkte nebeneinander, und man muß innerhalb der Bereiche Nuancierungen vornehmen, indem man dieses vorzieht und jenes zurückstellt.

### **Kohl**

Wir haben zu Beginn gesagt, daß wir uns in der Diskussion nicht zu weit von der Realität entfernen sollten. Das ist mein Einwand gegen Sie, Herr Jochimsen. Ich sehe nirgendwo in der Bundesrepublik eine Chance, den kommunalen Finanzausgleich, den Sie eben statuiert haben, parlamentarisch durchzusetzen. Das müssen wir ganz nüchtern sehen. Sie können einen Finanzausgleich machen, wie immer Sie wollen, einen gewissen Grundstock an Infrastrukturausstattung werden Sie jedem geben müssen.

### **Jochimsen**

Natürlich.

### **Kohl**

Es ist gleichgültig, wie Sie an die Sache herangehen, ob Sie es mit der Kopfzahl machen oder einen Städtebonuszuschlag geben wollen. Die Oberbürgermeister sind ganz findig, sich Neues auszudenken. Wenn in einer Gemeinde etwa Streitkräfte stationiert sind, werden diese als halbe Einwohner gerechnet, übrigens auch beim Oberbürgermeistergehalt. Wir erleben das etwa auf dem Bildungssektor für das Rechnungsjahr 1971 in der Bundesrepublik. Ich war in dieser Hinsicht ein gescholtener Mann, weil ich mich nicht an die Leitlinien gehalten habe.

Ich bezweifle, daß man den Finanzausgleich, wie Sie ihn vorschlagen, so in politische Praxis umsetzen kann, so sehr ich Ihnen im Grundsatz zustimme. Da ich jedoch gewissermaßen von der anderen Seite des Geschäfts herkomme, fände ich es unredlich, in diesem Punkt zu schweigen. Es gibt nichts Schwierigeres als einen gerechten kommunalen Finanzausgleich; denn darin schlägt sich speziell das Problem nieder, daß die Reichen reicher und die Armen ärmer werden. Das hat auch mit politischer Macht zu tun. Man kann ein Gesetz nach zwei völlig verschiedenen Modellvorstellungen machen: Einmal schreibt man möglichst viel in das Gesetz hinein, was sich dann linear erledigt; im anderen Falle schreibt man nur wenig hinein und überläßt möglichst viel dem jeweiligen Ressort nach eigenem Gutdünken. Das, was Sie vorschlagen, ist praktisch eine Festlegung über mehrere Legislaturperioden.

Und ein Letztes: Es gibt dann noch den Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland, in dem vor Verwaltungsgerichten nahezu alles justitiabel gemacht wurde. Die Gemeinde X kann das Land Y unter diesem Gesichtspunkt konkret verklagen; es gibt solche Fälle mit entsprechenden Entscheidungen höchster deutscher Gerichte. Bei der Begeisterung, mit der Sie Ihre These vorgetragen haben, Herr Jochimsen, müssen Sie mir schon erlauben, etwas Wasser in den Wein hineinzugießen.

### **Schröder**

Ich halte es für legitim, wenn der Politiker Kohl auf die Durchsetzungsproblematik hinweist und damit Herrn Jochimsen darauf aufmerksam macht, daß Wasser in den Wein gegossen werden wird. Ich halte es aber für gefährlich, wenn das bereits bei der Entwicklung von Konzeptionen in solchen Kreisen wie diesem geschieht. Dann erhalten wir schon in der Konzeption ein Suboptimum, das sich bei der Durchsetzung in der Praxis noch verschärft. Man sollte bei der Entwicklung von Konzeptionen den Mut haben, etwas utopischer vorzugehen und die Bildung des Kompromisses, also des Suboptimums, dem Durchsetzungsprozeß selbst zu überlassen.

### **Katterle**

Wieso nehmen Sie an, Herr Schröder, daß bei den Modifikationen einer Konzeption auf der Grundlage von Kompromissen im politischen Durchsetzungsprozeß immer nur ein Suboptimum herauskommen kann? Sie implizieren damit, daß die planerische Konzeption stets das Optimum darstellt. Sie brauchen aber für die Planung neben dem relevanten empirischen Wissen immer auch politische Zielvorstellungen, und Sie setzen offenbar voraus, daß die in die ursprüngliche Konzeption eingegangenen Zielvorstellungen die besseren oder die richtigen sind. Warum wollen Sie den bei der Diskussion der ursprünglichen Konzeption erfundenen Alternativen, die die Grundlage für Modifikation und Kompromisse bilden können, geringere Dignität zugestehen?

### **Schröder**

Ich habe nicht behauptet, daß die Planung das Optimum erreicht, vielmehr das, was wir in der Konzeption anstreben, in der Durchsetzung meistens in Richtung auf ein Suboptimum verwässern. Doch läßt mich gerade das Beispiel der Gebietsreform optimistisch sein. Als wir vor etwa neun Jahren in Basel mit der Regionalforschung und mit der Beratung von Kommunen begannen, haben wir darauf hingewiesen, daß es notwendig sei, Kreis- und Gemeindegrenzen zu revidieren. Damals bekamen wir unter anderem von Herrn Dregger, der zu der Zeit Oberbürgermeister von Fulda war, zu hören: "Die Verwaltungsgrenzen sind tabu, Ihr werdet sie nie verändern!" Ich bin überrascht, wie schnell die Gebietsreform sich durchgesetzt hat.

### **Jochimsen**

Sehr richtig.

### **Schröder**

Das gibt mir den Optimismus, weiterhin für Reformen einzutreten.

### **Jochimsen**

Ihre Feststellung über den kommunalen Finanzausgleich, Herr Kohl, ist im Grunde nicht stichhaltig. Für den Status quo mag sie Gültigkeit haben. Aber es fragt sich doch gerade, ob dieser bestehen bleiben soll. Einerseits haben wir in der Landesplanung regionale Pläne: Bauleitplanung, Flächennutzungsplanung. Dabei wird die Gemeindeplanung immer stärker an die zentraleren Planungen gebunden. Andererseits muß die Finanzplanung und die Planung der Ressourcen ausgebaut werden. Sie umfaßt nicht nur die öffentlichen Finanzen, sondern auch manpower-Fragen.

Die Autonomie der Selbstverwaltungs-Körperschaften sollte in Zukunft stärker an innenpolitische Entscheidungen gebunden werden. Sie haben ganz richtig gesagt, daß beim Finanzausgleich stets vorab ein Sockelbetrag festliegt. Ich bin aber der Meinung, daß man auch bei den Gemeinden - wie bei den Gemeinschaftsaufgaben - von der Projektfinanzierung durch den Bund zur Programmplanung und -finanzierung durch Bund und Länder übergehen muß. Nach dem Gegenstromprinzip erwarten wir von den Gemeinden Entwicklungsplanungen, die sich einfügen. Man kann natürlich entgegenen, daß das für den langen Zeitraum unrealistisch ist. Ich halte es für auch nicht notwendig, daß wir konkrete Entwicklungsplanungen auf Handlungsebene für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren durchführen.

### **Kohl**

Wir sind uns in diesem Punkt gar nicht so fern, Herr Jochimsen. Mein Einwand bezog sich in erster Linie auf die Forderung nach mehr Demokratie. Wie wollen Sie das durchsetzen?

### **Jochimsen**

Die Zukunftschancen des Bürgers hängen arbeitsplatz- und bildungsmäßig wesentlich davon ab, daß in den Gemeinden etwas geschieht, was ins Gesamtgefüge paßt. Zur Diskussion steht die Integration

von Finanzplanung und Landesplanung einerseits sowie der umfassenden Aufgabenplanung andererseits. Ich meine: Rahmenseetzungen bei Bund und Ländern mit unterschiedlicher Konkrettheit; Ausfüllung dieser Rahmen auf der Gemeindeebene innerhalb zugewiesener Entscheidungsspielräume. Zur Zeit machen die Gemeinden praktisch das, was die staatlichen Ressorts entscheiden und vorgeben. Dieses Verfahren hat erhebliche Nachteile gegenüber Entwicklungsplänen, die die Grundsätze fixieren, aber die Ausfüllung den örtlichen Entscheidungsträgern überlassen würden.

### **Kohl**

Um es noch einmal klar zu sagen, Herr Jochimsen: Ich halte Ihre Gesamtlinie durchaus nicht für falsch. Aber die Realisierungschance halte ich bei nüchterner Betrachtung für relativ gering. Das ist keine Frage der Parteipolitik, das ist eine Frage der Machtausübung, gleichgültig wer gerade am Zuge ist. Und da bin ich skeptisch. Es hat keinen Sinn, über ein solches Thema zu sprechen, ohne diesen Einwand wenigstens zur Kenntnis zu nehmen.

### **Jochimsen**

Wie ist denn die Gebietsreform in Rheinland-Pfalz gelungen? Da bestand doch genau der gleiche Einwand.

### **Kohl**

Die Gebietsreform ist gelungen - wenn ich das jetzt sehr verkürzt sagen darf - aufgrund konkreter Mehrheitsverhältnisse und personaler Konstruktionen. Der Sachverstand gehört natürlich dazu; der ist ja auch hier vorhanden.

### **Ravens**

Hinzu kam die Beeinflussung durch die öffentliche Meinung.

### **Kohl**

Die öffentliche Meinung ist an diesem Punkt ungleich schwerer zu beeinflussen, weil es sich, hier um einen Prozeß handelt. In der Verwaltungsreform kann das in relativ kurzer Zeit gelingen. Der kommunale Finanzausgleich dagegen betrifft einen wesentlich längeren Zeitraum. Es besteht doch die Meinung: Was über unser Finanzamt an Steuern aufkommt, wird bei uns verbuttert. Derjenige, der zwanzig Kilometer weiter lebt und es vielleicht viel nötiger hätte, geht leer aus. Diesen Egoismus zu überwinden, halte ich für unendlich schwer. Deshalb ist keines der bisher diskutierten Themen in der Durchsetzung so problematisch wie eben diese Forderung.

### **Letzelter**

Das gilt auch für den Länderfinanzausgleich.

### **Kohl**

Der ist immer noch leichter; denn er ist inzwischen zu einer Art Geheimwissenschaft gediehen, von der im Bundesrat vielleicht noch fünfzehn Leute etwas verstehen.

### **Fischer-Menshausen**

Zu dieser Kontroverse möchte ich hinweisen auf den Entwurf des Städtebauförderungsgesetzes, der die örtliche Initiative und die kommunale Finanzverantwortung mit der umfassenden Koordinationsfunktion und Finanzkraft des Bundes - Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes - zu kombinieren sucht. Dort sind programmgebundene Leistungen des Bundes zur Ergänzung der von den Gemeinden eigenverantwortlich aufzubringenden Mittel vorgesehen; die Detailplanung und die Exekutive bleiben den Gemeinden. Damit wird etwa das verwirklicht, was Ihnen vorschwebt.

### **Ravens**

Wir haben hier eine Interdependenz geschaffen. Auf der einen Seite hängt die Vergabe öffentlicher Mittel von einer Grundlagenplanung der Gemeinden ab, die sich wiederum in die allgemeine Landesplanung einpassen muß. Mit diesem Gesetz erzwingen wir zum Teil überhaupt erst Landesplanung und haben von da her eine direkte Einwirkungsmöglichkeit. Das Problem, das auch

Herr Kohl ansprach, ist, daß Landesplanung nicht nur Positiv-, sondern auch Negativ-Planung bedeutet.

### **Fischer-Menshausen**

... gegen die Initiative der Gemeinde.

### **Ravens**

Das Städtebauförderungsgesetz greift in die Aktivräume hinein. Das ist noch relativ unproblematisch; hier können zu Recht auch hohe Anforderungen gestellt werden. Landesplanung muß aber zugleich Negativ-Planung beinhalten, und es ist bisher nicht gelungen, die wechselseitigen Abhängigkeiten in der Landesplanung aufzuzeigen. Denn es gilt, demjenigen, der negativ beschieden wird, klarzumachen, daß diese Entscheidung für den Gesamttraum positiv ist - und damit auch für ihn.

Diese Problematik haben wir bisher nicht in hinreichendem Maße lösen können, weil dafür nicht genügend Daten vorhanden sind. Auch ist die Planungsebene noch kaum durchschaubar. So streitet man sich in den Landtagen darüber, wieweit das Parlament an der Landesplanung teilhaben kann und welche Möglichkeiten sich dafür anbieten.

### **Jochimsen**

Die Frage der Negativ-Planung sehe ich etwas anders; denn es handelt sich hierbei im wesentlichen darum, der Gemeinde öffentliche Mittel vorzuenthalten.

Herr Fischer-Menshausen hat eben auf den neuen Artikel 104a 4 im Grundgesetz hingewiesen. Ich sehe auf der einen Seite das Modell Landesplanung mit Regionalpolitik und Entwicklungsplänen bis hin zu dem in Aussicht genommenen Bundesraumordnungsprogramm. Auf der anderen Seite steht die Finanzplanung, die mit der mittelfristigen Zielprojektion der Wirtschaftspolitik verbunden ist. Es sind zahlreiche Planungsinitiativen, die den Infrastrukturbereich betreffen, in den verschiedensten Ressorts entwickelt worden, ohne daß die dabei auftauchenden Probleme auch nur annähernd durchdacht worden sind.

Da ist zunächst das Problem von Artikel 91 a, 91 b hinsichtlich der Bildungsplanung und der Hochschulbau-Förderung. Dabei muß man eben wissen, daß der Artikel 91 b das illegitime Kind des Vermittlungsausschusses von Bundestag und Bundesrat gewesen und keine systematisch angelegte Konstruktion ist. Mit diesem illegitimen Kind konnte übrigens der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft schwanger gehen und sich so endlich mit Recht Bildungsminister nennen.

Wie absurd die Situation ist, kann man an den Gesetzen ablesen, die derselbe Bundestag, der diese Grundgesetzänderung beschlossen hat, drei Monate später im August 1969 mit großer Mehrheit verabschiedete. Dort hat er Berufsbildung und Allgemeinbildung endgültig getrennt, indem er mit dem Arbeitsförderungsgesetz Zuständigkeiten des Bundes maximierte. In den für die Berufsbildung zuständigen Gremien sind wohl der Arbeits-, Wirtschafts-, Landwirtschafts-, Innen- und der Gesundheitsminister vertreten, nicht aber der Bildungsminister. Auch die Kultusminister der Länder spielen dort keine Rolle.

Im übrigen hat man im Bereich des Artikels 91 a und b argumentiert: Hier gehe es um Allgemeinbildung und Kultur, und diese fielen unter die Hoheit der Länder. Dort waren nun ursprünglich die Bundesressorts nicht beteiligt, die wirklich etwas damit zu tun haben. Dieses Prinzip ist erstmalig für das Bund-Länder-Abkommen für die Bildungsplanung durchbrochen worden. Das ist die gegenwärtige Ausgangslage. Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten koexistieren auf diese Weise völlig unbefriedigend.

Herr Fischer-Menshausen hat schon auf den Gegensatz von Agrar- und Wirtschaftsstrukturverbesserung hingewiesen, der ebenfalls Institutionen verankert ist. Außerdem haben die Flächenländer ein Interesse daran, daß sie für die Agrarpolitik einen höheren Finanzierungsschlüsse bekommen, nämlich sechzig Prozent; normalerweise erhalten sie vom Bund nur fünfzig Prozent. Der Beschluß wurde gefaßt, als die Diskussion von Höcherl bis Schiller und Mansholt längst den Punkt erreicht hatte, an dem man wußte, daß entscheidende Voraussetzungen für die Gleichheit der Lebenschancen in den ländlichen Räumen nur geschaffen werden können, wenn außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze dort bereitgestellt werden.

Das bringt mich zur Kernfrage der Infrastrukturreform zurück. Wie muß eigentlich der Bezugsrahmen für die einzelnen Entscheidungsträger gesetzt werden? Denn die klassische Regelung der Gewaltenteilung stimmt heute weder hinten noch vorne, weder territorial noch funktional. Hier handelt

es sich um eine ordnungspolitische Frage allererster Güte, um die sich der Verfassungsgeber zu kümmern hat. Man kann sich dem natürlich dadurch entziehen, daß man mit Artikel 1 der Dithmarscher Landesverfassung sagt: "Dat löppt sick allns torecht".

So sehe ich heute die Wirklichkeit. Ob das auf die Dauer den Zielen Demokratisierung und Gleichheit der Lebenschancen gerecht werden kann, möchte ich bezweifeln. Wie kann also die Komplexität, die wir erkannt haben, reduziert werden, damit sie von den politisch Handelnden zu bewältigen ist? Diese Reduzierung ist sowohl zeitlich als auch sektoral und räumlich notwendig. Wir dürfen hierbei nicht den Altmanschen Standpunkt einnehmen und sagen: Lassen wir es doch im wesentlichen, wie es ist.

### **Altmann**

Das habe ich nicht gesagt.

### **Jochimsen**

Sie können dazu ja gleich noch einmal Stellung nehmen. Es ist sehr leicht, Skepsis zu äußern: Das sei alles unsicher, die Wissenschaftler, die Praktiker, auch die Kritiker wüßten nicht sehr viel, und die Massenmedien verunsicherten uns dazu. Ich finde es durchaus richtig, daß wir verunsichert werden; denn wir leben nicht mehr in einer Welt, in der wir durch einen großen Kraftakt auf einmal in einen heilen Zustand zurückkehren können. Wir leben in einer Welt, in der der einzelne immer stärker in allseitige Abhängigkeit gerät. Das ist in der Tat beängstigend.

Die begonnene Verfassungsänderung von 1969 ist hier freilich der Stachel im Fleisch. Herr Ravens hat schon auf den Länderfinanzausgleich als Nebeneffekt der Finanz-Verfassungsänderung hingewiesen. Es ist natürlich ein Skandal, wenn der Bundesrat mit knapper Mehrheit beschließt, daß der Bund alles zahlen muß; denn die reichen Länder haben sich gegen die armen Länder verbündet, was ja auch das Bequemste ist. Obwohl die Finanzverfassungsreform völlig unzureichend ist, müssen wir auf diesem Wege fortschreiten. Hier sind so viele Institutionen geschaffen worden, daß man mit reinem Engpaßmanagement nicht mehr weiterkommt. Das ist Inkrementalismus "at its worst", der nur auf Vorgänge reagiert, die sich längst abzeichnen.

Heute sind wir gezwungen, alternative Wege zu gehen, auch wenn das zu Unsicherheiten führt. Wir brauchen neben kurz- und mittelfristigen Handlungsprogrammen, die mehr oder weniger einlinig sind, längerfristige Rahmenplanungen, so wie wir sie in der Landesplanung heute schon kennen. Das gleiche fehlt auf der Ressourcenseite und auf den verschiedenen Ebenen der Fachplanung. Wir wissen alle, daß die Fachplanungen nicht mehr isoliert bestehen können. Dieses Problem kann meiner Meinung nach nur dadurch bewältigt werden, daß man den Gesamtkomplex der Infrastrukturreform nicht allein als einen politischen Prozeß begreift, bei dem es lediglich darum geht, Pläne aufzustellen. Die Betonung muß vielmehr auf dem Initiieren eines Planungsprozesses liegen.

### **Michalski**

Mit gleitendem Zeithorizont.

### **Jochimsen**

Ja. Dabei fragt sich bei der mittelfristigen Finanzplanung, ob die jährliche Fortschreibung sinnvoll ist; denn sie bedeutet eine große Belastung für den politischen Prozeß. Rahmenpläne oder Rahmenbedingungen dieser Art wird man nur in Kraftakten einer Legislaturperiode fortschreiben können. Wenn das jährlich wiederholt wird, kommt das einer bloßen Prolongation gleich; man konzentriert sich dabei nämlich, wie Herr Widmaier bereits zu bedenken gab, lediglich auf das jeweils nächstfolgende Haushaltsjahr und hängt am Ende einfach noch ein Jahr dran. Dann bleibt im wesentlichen alles so, wie es immer schon war, und es besteht keine Gelegenheit, das ganze Programm einer gründlichen Revision zu unterziehen.

### **Wehner**

Die Ergebnisse der Fachplanungen sind auf kommunaler Ebene im allgemeinen vorhanden. Woran es meist fehlt, ist ihre Integration. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß vom Beginn des Sammelns der jeweils aktuellen Analysedaten bis zur Erarbeitung einer fundierten Prognose meistens sehr viel Zeit vergeht. So wird die vorhin genannte Fünfjahresfrist, in der wir solche Planungen wiederholen sollen, zum Teil dadurch gefährdet, daß es mit den jetzigen Methoden nicht rechtzeitig gelingt, die auf den jeweils neuesten Stand gebrachten Prognosedaten verfügbar zu machen.

**Woelker**

Der Entscheidungsspielraum für Bund, Länder und Gemeinden ist in der Praxis trotz Artikel 104 a äußerst klein. So ist es in der Realität kaum möglich, bei den Planungen für die Bundesfernstraßen den prozentualen Anteil eines Landes am Mittelaufkommen von einem Jahr zum anderen wesentlich zu ändern.

**Ravens**

Dazu reicht der Artikel 104 a nicht aus; denn er steht fast ausschließlich unter konjunkturellem Gesichtspunkt.

**Woelker**

Aber de facto erfolgt hier die Aufteilung nach Ländern doch unter stark politischen Gesichtspunkten.

Herr Jochimsen betonte die Diskrepanz zwischen Bedarf und Finanzierung. Früher haben wir nirgendwo nach Bedarf geplant. Jetzt ist die Euphorie der Bedarfsermittlung Mode. Auf dem Gebiet des Verkehrs entwickelt jeder, der modern sein will und zur Kasse treten möchte, einen Bedarfsplan. Der Bund befindet sich dabei in einer günstigen Lage, weil er früher schon Bedarfspläne entwickelt hat. So sehen die Bedarfspläne für den Fernstraßenbau bis 1985 immerhin die runde Summe von 150 Milliarden DM vor. Die Gemeinden sind jetzt an den Bundesverkehrsminister herangetreten mit der Mitteilung, daß ihr Bedarf von 1971 bis 1980 162 Milliarden DM beträgt. Darin sind noch nicht die Investitionen der Bundesbahn in den Gemeinden enthalten. Die Bundesbahn wollte auch nicht nachstehen und hat nur 30 Milliarden DM bis 1980 angemeldet.

Nun entwickelt sich bei allen Betroffenen und auch bei dem so oft zitierten Bürger die Vorstellung, das ließe sich alles auch so realisieren. Dafür reichen aber die Ressourcen nicht aus. Das bedeutet für Politik und Verwaltung ein großes Dilemma.

Ich stimme Herrn Jochimsen zu, daß man in der Planung für alternative Möglichkeiten flexibel bleiben muß. Wie sieht das aber in Wirklichkeit aus? So müssen Sie beispielsweise beim Straßenbauplan berücksichtigen, Herr Treuner, daß die Ausreifungszeit der Investition sehr lang ist. Wenn langfristige Verträge bestehen, dann ist es eben in der Praxis nicht möglich, noch eine Alternative anderer Art zu entwickeln.

**Treuner**

So habe ich Alternative nicht gemeint. Vielmehr muß man von einer Zielprojektion ausgehen: Wie soll etwa im Jahre 2000 das gesamte Verkehrssystem aussehen? Danach sind dann die einzelnen Planungsschritte retrospektiv anzusetzen. Ich spreche also nicht von einer Orientierung am heutigen Bedarf.

**Michalski**

Es geht um konzeptionelle Alternativen vor dem Hintergrund gegebener Rahmenbedingungen, die Ihnen bekannt sind. Wenn Sie einen bestehenden Vertrag nicht ändern können, dann gehört der dazu.

**Woelker**

Es könnte aber doch sein, daß das, was aufgrund des Vertrages realisiert wird, ökonomisch oder gesellschaftspolitisch unhaltbar ist, ohne daß man daran dann etwas ändern kann.

**Hüfner**

Wir haben bisher vorwiegend nur von der fachlichen Priorität gesprochen. Wir sollten aber auch von der räumlichen Priorität sprechen, das heißt von der Verteilung der Mittel auf Teilräume und Gemeinden beziehungsweise Standorte. Dabei müssen Prioritäten in erster Linie dort gesetzt werden, wo der größte Bedarf besteht. Denn das Gefälle in der Ausstattung der einzelnen Räume und Gemeinden soll ja mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, vermindert werden. Das wiederum bringt neue Schwierigkeiten. Denn auch für die Ermittlung des Bedarfs für die einzelnen Räume und Gemeinden werden viel mehr und zum Teil andere Informationen und Daten gebraucht, als heute zur Verfügung stehen. Herr Jochimsen hat hier plastisch dargelegt, daß die gemeindlichen Daten, die nur durch Totalzählungen gewonnen werden können, geradezu kümmerlich sind, gemessen an den Aufgaben, die die Gemeinden im Rahmen der Planung von

Infrastruktureinrichtungen zu erfüllen haben. Dazu kommen noch die methodischen Schwierigkeiten, wie zum Beispiel die Ermittlung und Beurteilung des Entwicklungspotentials der einzelnen Gemeinden.

Da die Daten- und Informationsbasis für größere Gemeinwesen besser ist, sind wir in Hessen bei unseren Planungen von der größeren Einheit, dem Land, ausgegangen und haben von hier aus den Bedarf ermittelt und für die Regionen vorgegeben. Ihre weitere Verteilung auf Gemeinden beziehungsweise Standorte ist nach unseren gesetzlichen Bestimmungen Aufgabe der regionalen Planungsträger im Rahmen der Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne. Dafür bietet das zentralörtliche System gewisse Anhalte, das mit den Mittel- und Oberzentren für den gehobenen und höheren spezialisierten Bedarf ebenfalls von der Zentrale vorgegeben wird. Auf diese Weise wird die Planung der Infrastruktureinrichtungen stark von der Zentrale her gelenkt, was allerdings nicht ohne gute Informationen über die Vorstellungen der Gemeinden möglich ist. Der Denkansatz, allein von der Gemeinde her den Infrastrukturbedarf planen zu wollen, ist auch aus vielen Gründen zu unsicher, nicht zuletzt deshalb, weil die übergeordneten Gesichtspunkte, seien es die des Landes, des Bundes oder die Europas, nicht genügend zum Tragen kommen.

### **Katterle**

Wir diskutieren hier zwei Planungsmodelle: Das eine geht sehr stark von den Interessen der Gemeinde aus; im anderen, das Herr Hüfner eben skizzierte, geschieht die politische Zielfindung und Lenkung wesentlich von der Zentrale her, und die Gemeinden werden nur als Informationsgeber herangezogen.

Wäre nicht ein Aufbau der Planung denkbar, bei dem die Gemeinden von vornherein an den politischen Planungen, von denen sie nachher betroffen werden und die sie zum Teil selbst ausführen müssen, beteiligt werden, also auch an der Klärung der "übergeordneten Gesichtspunkte des Landes", von denen Herr Hüfner sprach, teilhaben? Eine solche Struktur der Planung würde die Widerstände in den Gemeinden abbauen.

### **Kohl**

Das ist ein Mißverständnis; hier liegt doch kein Gegensatz vor.

### **Wehner**

Aus meiner Kenntnis der Planungsaktivitäten im kommunalen Bereich sind mir die Schwierigkeiten in der städtebaulichen und in der verkehrstechnischen Planung sowie in der Planung der Versorgungseinrichtungen bekannt, die daraus resultieren, daß die Praxis über die Möglichkeiten der theoretischen Planungsmethoden nur unzureichend informiert ist. Diese Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis wird nach meiner Kenntnis laufend größer.

Auf der anderen Seite wird bei jeder partiellen Planung, etwa der Verkehrsplanung, schon durch kleinere Maßnahmen eine Entwicklung weitgehend festgelegt, ohne daß man sich über die Folgerungen im klaren ist. Sie können das zum Beispiel an der städtebaulichen Entwicklung unserer Innenstädte wie auch an einigen Bädern der Ostsee- und Nordseeküste verfolgen. Da werden Hochhäuser von zwanzig und mehr Stockwerken gebaut, und man möchte vom Verkehrsfachmann wissen, welche Konsequenzen diese Bauten für den Verkehr haben, etwa im Hinblick auf den Bedarf an Parkplätzen und Zufahrtsstraßen. Man macht sich aber wenig Gedanken darüber, welche Folgerungen sich aus derartigen Bauvorhaben für die gesamtverkehrliche und strukturelle Entwicklung des kommunalen Raumes ergeben. Macht man auf die Folgen aufmerksam, läuft man Gefahr, mißliebig angesehen und von einem anderen Spezialisten abgelöst zu werden.

### **Kohl**

Der dann das passende Gutachten macht.

### **Wehner**

Diese Fragestellungen können nicht eindringlich genug mit den Kommunalpolitikern erörtert werden, damit ihr Verständnis, vor allem das Verständnis der Bürger, deren Interessen von den Planungen so nachdrücklich betroffen werden, für diese Problematik geweckt wird.

Eine schwierige Frage stellen meist auch die Prognosevorstellungen auf der kommunalen Ebene dar. Dort bestehen häufig Zielvorstellungen, die schwer mit denen auf der regionalen und auf der Landesebene in Einklang zu bringen sind. In den meisten Fällen sind diese Zielvorstellungen im

örtlichen Bereich intuitiv entwickelt und historisch gewachsen. Hier stehen wir vor der schwierigen Aufgabe, beim Bürger das Verständnis für die ineinandergreifenden Zielvorstellungen und Sachverhalte der Planungen auf der örtlichen und überörtlichen Ebene zu wecken.

### **Altmann**

Hier wird eher ein Zielkonflikt deutlich, Herr Wehner. Auf der einen Seite sagen alle Leute, die Gemeinde müsse vitalisiert werden, die Bürger sollen mitwirken. Auf der anderen Seite heißt es dann, die Bürger seien viel zu dumm dazu; sie müßten erst übergeordnete Gesichtspunkte gewinnen.

### **Streicher**

Herr Jochimsen hat verschiedentlich die Schwierigkeiten der Prognose angesprochen. Ich habe fast zehn Jahre dieses Geschäft betrieben, und es war für mich interessant zu sehen, daß das, was in der Industrie an Prognoseerfahrungen gemacht wurde, sich jetzt im staatlichen Bereich praktisch wiederholt. Dabei zeigen sich genau die gleichen Probleme wieder, die vor etwa zehn, fünfzehn Jahren in der industriellen Prognostik aufgetreten sind.

### **Jochimsen**

Sind sie dort gelöst?

### **Streicher**

Sie sind dort sicherlich nicht gelöst. Dazu gibt es aber in der industriellen Prognostik ein treffendes Wort: "Nicht geschossen ist auch vorbei". Die Frage ist, ob wir nicht gezwungen sind, Prognosen zu erstellen, selbst wenn sie letztlich nie richtig sein können.

Prognose bedeutet immer eine Dreiteilung: Erstens ist sie eine Fortschreibung, eine Prolongation der Vergangenheit mit Hilfe von Regressionsanalysen. Das beinhaltet keine Wertung, sondern zeigt lediglich, wie es weiterlaufen würde, wenn wir so weitermachen wie bisher. Zweitens: Wie hätten wir's denn gern? Hier spielt - bei der Infrastrukturplanung die gesellschaftspolitische Zielvorstellung mit hinein, entsprechend der unternehmenspolitischen Zielvorstellung in den Unternehmen. Drittens: Was ist überhaupt machbar? Was ist zum Beispiel von der technologischen Seite her zu verwirklichen?

Es wird nun keinem modernen Industriebetrieb oder Wirtschaftsunternehmen mehr einfallen, eine Prognose für die nächsten zehn Jahre zu machen und sich dann auf den Lorbeeren auszuruhen. Ich sehe ein, daß bei einem so komplexen Planungsprozeß, wie er in einer gesamten Volkswirtschaft existiert, eine jährliche Revision nicht möglich ist. Aber warum sollte das, was ein kleines Industrieunternehmen mit einem relativ kleinen Team leisten kann, mit dem entsprechenden Apparat nicht auch im Staat gelingen?

Viele Gründe für die Unsicherheit im öffentlichen Bereich mit Prognostik und Langfristplanungen scheinen mir aus früheren Verkettungen der Planung bei uns entstanden zu sein. Es ist die falsche Vorstellung, daß das, was im mikroökonomischen Bereich lebensnotwendig ist, im staatlichen Bereich automatisch schlecht sein muß. Planung kann auch etwas anderes sein als ein zentralwirtschaftliches System.

Ich möchte in diesem Zusammenhang noch auf eine andere Analogie zur Wirtschaft verweisen. Herr Woelker hat das Beispiel von der Autobahn in Bayern angeführt. Darin wird ein Konflikt sichtbar, der für unser gesamtes Problem symptomatisch ist. Hier zeigt sich die Diskrepanz zwischen dem kurzfristigen Flickeffekt und dem langfristigen Planungseffekt. Ich weiß, daß ich Sie jetzt falsch interpretiere, aber ich möchte Ihnen trotzdem widersprechen, Herr Woelker: Vielleicht ist die Planung einer Autobahn, die Sie in Bayern unter Umständen für utopisch halten, genau die richtige Entscheidung gewesen, obwohl an einer anderen Stelle der Bundesrepublik der Verkehr bereits zusammenbricht.

Wir müssen unterscheiden zwischen kurzfristigem Nachholbedarf und einem langfristigen ökonomischen Effekt. Wir müssen vorausplanen und vorausdenken. Was heute mit Opfern verbunden ist, kann sich in zehn Jahren als ökonomisch sinnvoll erweisen. Ich möchte betonen, daß es sich um ein wirtschaftliches Problem handelt, das dem in der Privatwirtschaft ähnelt.

Herr Kohl hat in seinen Ausführungen die Frage der Finanzierung mit einem Nebensatz abgetan. Die Finanzierung öffentlicher Vorhaben im Infrastrukturbereich scheint mir ein gutes Beispiel dafür zu sein, daß wir das System der Finanzierung aus Staatsmitteln neu überdenken müssen. So ist bei der Bundesbahn niemand seltsam berührt, wenn wir öffentliche Anleihen oder

Schuldscheinverschreibungen vergeben, um langfristige Investitionen zu finanzieren. Wir haben zu überlegen, ob wir nicht auch bei anderen öffentlichen Investitionen, zumindest was den langfristigen Effekt anbetrifft, zu anderen Finanzierungsformen kommen müssen als zur Finanzierung aus der laufenden Kasse. Gerade unter dem infrastrukturpolitischen Gesichtspunkt ist der Ausbau einer Fernstraße oder irgendeines regionalen Industriegebietes von staatlicher Seite eine wirtschaftliche Investition, die auch nach den gleichen Maßstäben finanziell abgesichert werden sollte wie eine entsprechende Investition im privatwirtschaftlichen Bereich.

**Woelker**

Ökonomisch haben Sie recht, was die Autobahn in den Bayerischen Wald angeht, Herr Streicher. Wenn Sie aber als verantwortlicher Ressortminister vor die Frage gestellt sind, wo Sie mehr Unfallopfer vermeiden können, dann werden Sie doch die gesamtwirtschaftlich weniger entwicklungssträchtige Autobahn vorziehen müssen, weil es sich hier um einen Engpaß mit Menschenleben handelt; da ist die politische Entscheidung klar.

**Streicher**

Aus diesem Grunde habe ich das Finanzierungsproblem angeschnitten. Wir müssen notwendiges Flickwerk und Langfristplanung unterscheiden.

**Altmann**

Ich möchte noch einmal auf das Verhältnis von Infrastrukturpolitik und Planung eingehen. Herr Streicher verweist zu Recht auf das Beispiel der Industrie. Die Politik hat aber im Gegensatz zur Industrie zahlreiche Zielkonflikte zu bereinigen, die schwer zu bewältigen sind.

Hier entstand vorhin der Eindruck, als ob die Verbände - seien es Gewerkschaften, Wirtschafts- oder Bauernverbände - bei der Planung nur Schwierigkeiten machten, diese Form der pluralistischen Demokratie also planungsfeindlich sei. Ein Beispiel für das, was heute noch nicht gut geplant werden kann, ist die Tarif- und Lohnpolitik. In diesem Punkt ist man auch in der Wissenschaft der Auffassung, daß der Tarifstreit - so lästig und ärgerlich er für alle Beteiligten sein mag - rationeller ist als ein Tarifplan des Staates. Das wird die beste Prognose nicht leisten können. Es gibt eine ganze Reihe von Konflikten, deren Lösung in Kompromissen rationalisierend auf die Struktur der Gesellschaft wirkt.

Ich bestreite weiter, daß man Planung ohne die gegenwärtigen Wertvorstellungen der Bürger durchführen kann, wie das vorher bei Herrn Treuner anklang. Das Wesentliche bei der Planung ist Systemstabilisierung, nicht aber Erhaltung des Status quo - wobei ich der gängigen Behauptung vorbeugen möchte, daß Staat und Status quo das gleiche sei.

**Jochimsen**

Muß die Planung totalitär sein?

**Altmann**

Das habe ich nicht gesagt.

**Jochimsen**

Das skizzieren Sie doch aber.

**Altmann**

In keiner Weise. Ich sehe die Schwierigkeiten der Globalplanung, behaupte aber nicht, daß sie totalitär sein muß. Das ist ein pragmatisches, kein ideologisches Problem.

**Treuner**

Das müssen Sie schon näher erklären, Herr Altmann. Staatliche Planung und Tarifautonomie sind doch völlig verschiedene Dinge.

**Altmann**

Genau das meine ich. Ich halte die Tarifpolitik für besser, weil sie keine Planungselemente enthält. Obwohl sie - etwa in der gegenwärtigen Phase der Konjunktur - eine Planung des Wirtschaftsablaufs außerordentlich erschwert, ist sie trotzdem auf lange Sicht besser als der Versuch einer Planung.

### **Treuner**

Wollen Sie zum Beispiel den Bau von Fernstraßen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden aushandeln lassen?

### **Altmann**

Lassen Sie mich das am Beispiel der Bildungspolitik konkretisieren. Hier haben nicht etwa verfassungsrechtliche Probleme die Koordination von Allgemein- und Berufsbildung erschwert, sondern in diesem Falle zeigt sich ein innerer Konflikt in der Regierung selbst. Die Gewerkschaften, die heute dem Arbeitsministerium einen starken Rückhalt geben, haben ein Interesse daran, daß die Berufsbildung in diesem Ministerium verbleibt. Das hat es dem politisch schwächeren Wissenschaftsminister erschwert, sie in sein Ressort zu übernehmen. Dieser Konflikt innerhalb der Regierung hat keine normativen Ursachen. Ich bin sogar der Meinung, daß dahinter Sachprobleme stecken; das ist weder Rückständigkeit noch Dummheit auf der einen oder der anderen Seite.

Ich bin gewiß Ihrer Auffassung, Herr Jochimsen, daß in der Bildungspolitik eine große Projektion notwendig ist, weil der Gegenstand von besonderer Bedeutung ist. Ich sehe aber auch hier, daß die Elemente der Bildungsplanung weitgehend auf heutige Erfahrungen und Wertvorstellungen gründen, nicht jedoch auf solchen, die vielleicht im Jahre 2000 gelten werden. Ich halte es auch für ausgeschlossen, daß man in der Wirtschaft Menschen für die Berufe ausbilden kann, die im Jahre 2000 wichtig sein werden.

Die Schwierigkeit der heutigen Bundesregierung besteht darin, daß sie einen Plan entwickelt hat, bei dem es nicht allein auf die Finanzierungsmittel ankommt, vielmehr wird er an der mangelnden Koordination mit der Finanzplanung scheitern. Die Bundesregierung hat den Bericht des Bildungsrates als Konzept ihrer Planung zugrunde gelegt. Jedermann wußte, daß dies von vornherein zum Scheitern verurteilt war. Diesen Planungen hängen so viele Illusionen an, daß sie keineswegs ein Optimum darstellen, Herr Schröder. Ich fürchte vielmehr, die Dinge werden scheitern, weil sie ungenügend konzipiert sind. Man gibt sich mit Utopien zufrieden und verwechselt diese ständig mit Prognosen.

Es geht hier nicht um Utopien, sondern um brauchbare Prognosen, die zweifellos laufend verändert werden müssen. Man sollte eher von Zielprojektionen sprechen, in denen starke Elemente einer politischen Willenserklärung enthalten sind. Die Gesellschaft darf sich im Hinblick auf ihre tatsächlichen Ressourcen keinen Illusionen hingeben. Keine Regierung - weder die jetzt amtierende noch irgendeine andere - kann es wagen, vom Volk die Steuern einzuziehen, die notwendig sind, um die Mittel für derartige Reformprogramme zu beschaffen. Dann ist es aber unredlich, solche Programme zu verkünden.

Wir müssen versuchen, in der jetzigen Situation die Motivationen der großen Infrastrukturplanungen zu begreifen. Die Gesellschaft sucht neue Motive für ihre Existenz, weil sie zu einer geistigen Selbstdarstellung in der Gegenwart nicht mehr recht fähig ist. Deshalb versucht sie, sich mit der Zukunft für die Zukunft zu rechtfertigen. Dieser Futurismus ist ein starkes Motiv. Aber hier geht es um Politik, um Infrastrukturpolitik, und da gilt immer noch der alte Spruch: "Hie Rhodos, hie salta". Keine Regierung kann sich in einer pluralistischen Demokratie mit all ihren Widerständen und Konflikten, die sie austragen muß, darauf berufen, daß ihr die Illusionen für die Zukunft von den bösen gesellschaftlichen Kräften verdorben werden.

Ich folge Herrn Jochimsen in vielen Punkten, aber ich meine, daß eine Globalplanung an diesen schwierigen politischen Strukturproblemen scheitern wird. Infrastrukturpolitik führt nicht zu einer harmonisierten Gesellschaft, in der Planer nur Informationen über das Fernsehen zu geben brauchen, damit alles funktioniert. Das wird nicht der Fall sein. Das ist nicht Resignation, sondern eher ein Stück Politik. Wenn man von Infrastrukturpolitik redet, muß man auch von Politik und nicht nur von Infrastruktur sprechen.

### **Treuner**

Sie argumentieren doch gegen Gesichtspunkte, Herr Altmann, die hier niemand vertreten hat. Keiner hat von illusionistischer Planung geredet, und niemand hat behauptet, daß es am Ende eine Harmonie gäbe.

**Rumpf**

Ich möchte jetzt auf den Hochschulbereich übergehen, wobei sich gewisse Parallelen zu den Problemen auf der Gemeindeebene zeigen könnten. Zwei Fragen scheinen mir in diesem Zusammenhang wichtig zu sein. Die erste betrifft die Grenze zwischen Entscheidungs- und Planungsaktivität einerseits und die Vollmacht der staatlichen Instanzen gegenüber den Hochschulen andererseits. Das wurde auch bei der Gemeindeplanung angesprochen. Die zweite Frage lautet; Inwieweit übersieht man bei der Infrastrukturreform - in diesem Fall bei der Hochschulreform - die Konsequenzen? Das ist ebenfalls eine generelle Frage.

Zu dem ersten Punkt läßt sich wohl keine allgemeine Lösung finden. In den europäischen Ländern sind die Situationen sehr unterschiedlich. So ist in England die staatliche Einflußnahme zurückgedrängt im Vergleich zur Bundesrepublik, während in Frankreich die etatistische Tradition noch viel ausgeprägter ist. Die Regelungen sind historisch bedingt. Dieses gilt auch bei uns für den starken Einfluß der staatlichen Verwaltungen auf das Bildungswesen.

Das Bildungswesen ist, wenn auch nicht im gleichen Ausmaß wie die Gemeinden, weitgehend mit allen übrigen gesellschaftlichen Erscheinungen korreliert. Auf der anderen Seite zeichnet sich der Hochschulbereich dadurch aus, daß es ohne Zweifel eine Eigenständigkeit der Wissenschaft gibt, die eine gewisse Autonomie rechtfertigt. Bei einer Reihe von Aufgaben ist der Staat sicherlich verpflichtet, zu planen und zu bestimmen. Das trifft vor allem für die quantitative Seite zu, die mit den finanziellen Ausgaben verknüpft ist. Dieser Aspekt läßt sich indes von den strukturellen Änderungen nicht trennen. Bei den strukturellen Änderungen ist es fraglich, ob es sinnvoll ist, daß die staatlichen Instanzen allein entscheiden. Dies ist im Augenblick zweifellos die Tendenz; man versucht, die Hochschuleseite weitgehend von den Entscheidungen fernzuhalten.

**Kohl**

Aufgrund des Rufes aus den Universitäten an den Staat.

**Widmaier**

Das gilt aber wohl vor allem für den Bund der Freiheit der Wissenschaft, Herr Kohl.

**Rumpf**

Als Legitimation für ein solches Vorgehen wird angeführt, daß die Hochschulen ihre Angelegenheiten nicht selbständig regeln könnten. Nach meiner Meinung ist gerade die von jeher bestehende Unmündigkeit der Hochschulen in vielen wesentlichen Fragen, insbesondere in Haushaltsfragen, für diese Unfähigkeit verantwortlich. Auf der anderen Seite sollen die Hochschulen über die verbleibenden eigenen Dinge weitgehend selbst bestimmen. Dazu ist von der staatlichen Seite ein komplizierter Willensbildungsprozeß durchaus begünstigt oder sogar eingerichtet worden. Während jede Willensregung beim Entscheidungsprozeß in der Hochschule berücksichtigt werden soll, findet der Wille der Hochschulen keinen Eingang in die staatlichen Entscheidungen.

Das sogenannte Gegenstromverfahren wird im Zusammenspiel mit Bund und Ländern im kommunalen Bereich für selbstverständlich gehalten. Ich halte diesen Gegenstrom auch im Hochschulbereich, also die Beteiligung der Hochschulen an den Zentralentscheidungen bis hin zur Bundesebene, für erforderlich. Man müßte hier zumindest diskutieren, wo die Grenzen liegen. Denn schließlich sind es doch die Hochschulen selbst, die die Reformpläne verwirklichen sollen. Überdies sind bei allen Reformen die Impulse faktisch von den Hochschulen ausgegangen, und zwar keineswegs nur von den Professoren. Vor fünf oder vier Jahren sind die politischen Entscheidungen maßgeblich von den Aktionen der Studenten beeinflusst worden, während vor zwei oder drei Jahren die Verlautbarungen der Bundesassistentenkonferenz von großer politischer Bedeutung waren. Sollte man nicht ein geregeltes Gegenstromverfahren einführen?

Nun zu meiner zweiten Frage: Wieweit sind die Reformen in ihren Auswirkungen voraussehbar? Das scheint mir im Bereich der Bildungsreform besonders wichtig und schwierig zu sein. Als Beispiel nenne ich die Änderung der Lehrkörperstruktur an den Hochschulen. Diese Änderung wird nahezu von allen gewollt, die hochschulpolitisch tätig sind. Wenn die Reformen verwirklicht werden, ist jeder Assistenzprofessor im Alter von etwa 32 oder 33 Jahren gleichberechtigter Professor. Wie sich die Lehrkörper dann verhalten werden, ist heute weder von den Professoren noch von den Assistenten oder von anderen Gruppen zu übersehen.

Vor allem ist eine stärkere Beteiligung der jungen Wissenschaftler beabsichtigt, und vermeidbare Herrschaftsverhältnisse, wie es heißt, sollen abgebaut werden. Es geht um ein möglichst kooperatives

und teamartiges Zusammenwirken, das darauf abzielt, die jungen Wissenschaftler früh in die Verantwortung hineinwachsen zu lassen. Aus all diesen Reformvorstellungen können für die Wissenschaft positive Impulse gewonnen werden. Aufgrund dieser positiven Erwartungen werden ja die Reformen durchgeführt. Aber es sind Erwartungen. Wie das Verhalten sein wird, kann nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden.

### **Altmann**

Das sind doch keine positiven Erwartungen, Herr Professor; das ist vielmehr die Angst der Professoren und der Politiker, die vor politischem Druck zurückweichen. Dafür ist gar kein Konzept vorhanden. Die Reform wird von radikalen Gruppen und vom Zerfall der Universität erzwungen. Sie wissen nicht, wie es ausgeht, weil es ein Zerfallsprozeß ist.

### **Rumpf**

Dem würde ich entschieden widersprechen, und ich habe ja die Argumente dafür dargelegt.

Ein zweiter wichtiger Fragenkreis in diesem Zusammenhang betrifft die Studienreform also solche. Dieses Problem muß von Staat und Hochschule gemeinsam gelöst werden; hier darf es unter keinen Umständen eine staatliche Bevormundung geben. Das würde nämlich zu sehr gefährlichen Situationen führen, weil die Studenten davon am stärksten betroffen sind. Einerseits wollen sie im Studium möglichst selbst bestimmen, zum anderen kann man aber auch feststellen, daß sie nach Führung und nach einem einfachen, vorgezeichneten Weg suchen. Das sind widersprüchliche Haltungen, die berücksichtigt werden müssen, aber gleichfalls nur mit erheblicher Unschärfe im voraus abzuschätzen sind.

### **von Bismarck**

Wie weit kann man die Selbstverwaltung in einem mehr oder weniger autonomen Bereich den Beteiligten und Betroffenen selbst überlassen? In dieser Frage steckt das Problem der jeweiligen Modellvorstellung. Wieweit halten wir es für notwendig und für wünschenswert, daß die Selbstbestimmung erweitert wird, und wo ist sie einzuschränken? In welchem Umfang können die Betroffenen sachkundiger werden, wo sind dem Grenzen gesetzt? Auf diese Fragen stoßen wir in unserer Debatte immer wieder.

### **Widmaier**

Zu dem Thema Entscheidungsmöglichkeiten innerhalb der Gemeinde möchte ich ein Beispiel aus der Hochschulpolitik anführen, das direkt an die Ausführungen von Herrn Rumpf anschließt. Es gab eine Zeit, da hat sich die Stadt Regensburg darum gerissen, Universitätsstadt zu werden. Aus entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ist die Universität dann tatsächlich in diesen Raum vergeben worden, und zwar aufgrund einer bundes- und landesstaatlichen Entscheidung mit Zustimmung der Stadt Regensburg. Die Universität hat jetzt etwa fünftausend Studenten, für die circa viertausend Schlafplätze fehlen. In einigen Jahren werden es zehn-, fünfzehn-, zwanzigtausend Studenten sein, und es werden noch mehr Schlafplätze fehlen.

Hier liegt eindeutig ein Konflikt zwischen unterschiedlichen Allokationsmechanismen vor. Auf der einen Seite haben wir die staatliche Entscheidung, und auf der anderen Seite wird das Wohnungsangebot durch den Preismechanismus geregelt - offensichtlich unzureichend. Es werden natürlich auch Wohnungen angeboten, die nicht unter den Preismechanismus fallen, sondern zum Beispiel von karitativen Verbänden zur Verfügung gestellt werden. So hat etwa die Caritas Studentenwohnheime mit staatlicher Unterstützung gebaut. Das ist auch über die Stadt Regensburg selbst geschehen, die aber finanziell natürlich überfordert ist. Dies ist ein typisches Beispiel dafür, daß auf Gemeindeebene bestimmte Probleme nicht gelöst werden können; das gilt auch für Bereiche wie Forschung, Universität, Verkehr, Wasserwirtschaft und Verteidigung, die Herr Schröder anführte.

Wir haben uns also zu fragen, was von der Gemeinde im Bereich der Infrastruktur überhaupt geregelt werden kann. Dabei sollte man hier weniger auf industrielle Erfahrungen verweisen, Herr Fischer-Menshausen, sondern eher auf demokratische Regelungen genuiner Art. Ich habe selbst zwölf Jahre in der Schweiz gelebt und dort Formen der direkten Demokratie kennengelernt, die durchaus beachtenswert sind.

Ich gehe mit meiner Skepsis noch weiter. Wenn wir das Konzept der Gemeinde als einer Entscheidungseinheit zugrundelegen, das über die Gemeinschaftsaufgabe Infrastruktur als politisches Gut entscheidet, dann kann eine solche Gemeinde nur als eine homogene Einheit gedacht werden

und nicht im Sinne des homo oeconomicus als eine Addition von Individuen mit bestimmten unterschiedlichen Interessenlagen. Das würde aber räumliche Einheiten voraussetzen, die in eben dieser Weise homogen sind.

Diese Vorstellung wurde vor einem Jahr in Japan diskutiert. Dort hatte man die Idee der "multi-channel-society", wo jeder sozusagen in seinem Kanal wohnen sollte - also im katholischen, protestantischen, calvinistischen Kanal, um es auf die Religion zu beziehen; es ließe sich auch auf politische Gruppierungen übertragen. Damit würde man die Form einer quasi-pluralistischen Gemeinde, wie wir sie heute haben, aufgeben. In der Wohlfahrtsökonomik hat man die Einsicht gewonnen, daß beim Auftreten von Interessengegensätzen auch innerhalb einer kleinen Einheit ein Konsensus nicht erreichbar ist.

Dann noch ein Wort zur Bedarfsproblematik, die schon Herr Rumpf und Herr Jochimsen ansprachen. In der Bildungsforschung haben wir jahrelang mit diesem Konzept gearbeitet und sind entsprechend attackiert worden. In allen Bedarfsermittlungen hat man in Wahrheit nur die historischen Entwicklungen extrapoliert. Damit hat man den Status quo zementiert. Das wird am Beispiel einer Studie deutlich, die wir für das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft erstellt haben. Darin wurden die regionalspezifischen Daten in bezug auf die Versorgungslage mit Akademikern analysiert und dann zu Bundesgleichungen aufaggregiert. Die Entwicklungstendenzen, die sich aus den Unterschieden zwischen den einzelnen Regionen ergaben, wurden bis 1980 extrapoliert und daraus bestimmte Bestandszahlen - ich sage schon nicht mehr Bedarfszahlen - an Akademikern errechnet. Das geschah mit Hilfe politischer, sozialer und ökonomischer Indikatoren, also mit Variablen, die die jeweils vorhandenen Bestände erklären.

Zwei Punkte stützen dabei das Argument von Herrn Jochimsen. Einmal wurde die regionale Ungleichheit, die in der Basisperiode herrschte, in die Zukunft fortgeschrieben. Damit hat man praktisch die Forderung des Grundgesetzes nach Gleichheit der Lebensbedingungen unberücksichtigt gelassen. Zum anderen wurden auch die politischen Verhältnisse der Basisperiode - das ist die Annahme des Modells - bis zum Jahre 1980 verlängert. Für eine aktive Reformpolitik wurde also gar kein Raum gelassen. Das ist der Stand der Wissenschaft auf diesem Gebiet heute. Es gibt meines Wissens gerade im Bereich der Infrastruktur kaum Untersuchungen, die über Extrapolationen historischer Trend- und Strukturentwicklungen hinausgehen.

### **Schmelzer**

Was die Selbstanklage der Wissenschaft in diesem Zusammenhang angeht, so folge ich Ihnen gern im Hinblick auf die Vergangenheit, Herr Widmaier. Es ist in der Tat so, daß ausschließlich quantitative Modelle mit linearen Regressionsgleichungen verwendet wurden. Ich bestreite aber, daß es heute keine wissenschaftlichen Prognosemodelle gibt, die für Reformen zugänglich wären, die also den Status quo nur zementieren. Ich denke an eine Reihe empirischer Forschungen, die Variable verwenden, die nicht nur der Fortschreibung statistischer Trendreihen dienen. Das gilt als Beispiel vor allem für die Untersuchungen des Wissenschaftsministeriums über Bedarf und Nachfrage nach höher qualifizierten Angestellten bis zum Jahre 1980.

### **Michalski**

Das ist Fortschreibung auf höherem Niveau.

### **Schmelzer**

Nein, das ist die Analyse von Substitutionsprozessen gerade im Hinblick auf das Bedarfsproblem. Ich meine deshalb, daß die Feststellung, wir wären heute nicht in der Lage, solche Verfahren zu entwickeln, nicht zutrifft. Sie lassen die Gestaltbarkeit der Struktur im Sinne der Fortschreibung, besser noch der Veränderung, durchaus zu, so wie Herr Jochimsen es fordert.

### **Michalski**

Mir scheint, wir verstehen heute unter Infrastrukturplanung und unter politischer Planung überhaupt immer noch, daß man einen Plan macht, anstatt alternative Entwicklungen darzustellen, die unter bestimmten Bedingungen Wahlfreiheit bieten.

### **von Bismarck**

Ich möchte jetzt die zweite Gesprächsrunde schließen, ohne - aus Zeitgründen - noch den Versuch einer Zusammenfassung zu machen. Wir haben eine ganze Reihe von Gesichtspunkten zu den

Möglichkeiten und Grenzen der Infrastrukturreform gehört. Dagegen wurde nur relativ wenig über Zielvorstellungen und Prioritäten gesprochen.

Deshalb möchte Ich Ihnen für den Abschluß unserer Diskussion folgenden Vorschlag machen: Wir sollten sechs Teilnehmer aus diesem Kreis bitten, unter der Devise: " ... und die Moral von der Geschicht?" diejenigen Prioritäten zu empfehlen, die sie setzen würden, wenn sie die Möglichkeiten hätten, bestimmte Planungsentscheidungen einzuleiten. Dabei geht es mir um möglichst kontroverse Aussagen, die uns zum Nachdenken anregen könnten. Ich denke also keineswegs an eine harmonisierende Zusammenfassung, sondern an eine herausfordernde Thesensetzung, die dann allerdings nicht noch eigens diskutiert werden sollte.

Die Teilnehmer stimmten dem Vorschlag von Herrn von Bismarck zu, die Diskussion mit Beiträgen der Herren Bechem, Fischer-Menshausen, Schröder, Widmaier, Jochimsen und Kogon zu beenden.

### **Bachem**

Für mich ist es ein wichtiges Ergebnis dieses Gesprächs, daß der reine Pragmatismus in der Infrastrukturreform in Frage gestellt wurde. Es hat sich deutlich gezeigt, daß der Politik bei der Infrastrukturreform eine besondere Funktion zukommt, nämlich eine Zielprojektion vorzugeben.

Zweitens müßte man den Akzent darauf legen, daß die notwendigen Informationen für die Reformen mit dem entsprechenden statistischen Datenmaterial zu untermauern sind. Ohne eine Weiterentwicklung des Instrumentariums können wir kaum zu besseren Ergebnissen gelangen. Dabei denke ich etwa an Simulationsmodelle für alternative Infrastrukturentscheidungen.

Drittens brauchen wir so etwas wie eine Theorie mittlerer Reichweite, die erklärt, wie Infrastrukturmaßnahmen mit gesellschaftspolitischen Prozessen zusammenhängen. Vielleicht könnte man das Gemeinde-Modell als eine solche Theorie mittlerer Reichweite ansehen.

### **Fischer-Menshausen**

Eine wichtige Erfolgsbedingung der Infrastrukturpolitik - die Deckung des Finanzbedarfs - ist hier noch nicht zur Sprache gekommen. Mit der allgemeinen Zunahme des individuellen Wohlstands ist auch der Kollektivbedarf gestiegen. Die Zivilisation ist komplizierter, störanfälliger und gefährlicher, der Bürger anspruchsvoller, infolgedessen unser Gemeinschaftsleben kostspieliger geworden. Für eine hochentwickelte technisierte Industriegesellschaft bedeutet dies den Zwang, einen steigenden Anteil ihres Produktionsertrages zur langfristigen Sicherung ihrer allgemeinen Existenz- und Entwicklungsbedingungen und zur Abwehr von Zivilisationsschäden aufzuwenden. Das gilt um so mehr, je stärker die Gegenwart durch Versäumnisse der Vergangenheit vorbelastet ist. Verlangt der Bürger vom Staat die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur, mithin höhere Leistungen für die Zukunftsvorsorge, muß er seine Ansprüche auf anderen Gebieten entsprechend einschränken. Es genügt also nicht, neue Prioritäten zu fordern; notwendig ist, sich gleichzeitig darüber schlüssig zu werden, was zurückgestellt, worauf verzichtet werden soll. Hier liegen die Schwierigkeiten.

Keinesfalls kann auf wirtschaftliches Wachstum verzichtet werden; denn nur eine leistungsfähige, stetig wachsende Volkswirtschaft kann den für öffentliche Vorhaben zusätzlich benötigten Produktions- und Finanzierungsspielraum schaffen. Die Produktionskraft der Wirtschaft wird jedoch durch eine Reihe hemmender Faktoren, zum Beispiel die Stagnation der Erwerbstätigenzahl - als Folge des ungünstigen Altersaufbaus;- , den Entzugseffekt der Bildungsreform-längere Ausbildung, höherer Lehrbedarf-, die fortschreitende Arbeitszeitverkürzung, gegenwärtig auch durch die Folgen des Verteilungskonfliktes, fühlbar eingeschränkt. Nur durch eine erhebliche Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität können diese Vorbelastungen ausgeglichen und die darüber hinaus geforderten Mehrleistungen erbracht werden. Das zwingt auch die Wirtschaft zu überproportionalen Kapitalinvestitionen.

Daraus folgt, daß der öffentliche Mehrbedarf nicht zu Lasten der wachstumsrelevanten Investitionen gedeckt werden kann. Es bleibt im wesentlichen die Einschränkung des Privatverbrauchs, die dann auch zum Rückgang konsumabhängiger Investitionen führen wird. Somit ist die Wahl der Finanzierungsinstrumente weitgehend vorgezeichnet. Eine absolute Senkung des gegenwärtigen Lebensstandards ist nicht zu fordern, wohl aber die Verlangsamung seines Anstiegs in einer Größenordnung, die - gemessen am heutigen Wohlstandsniveau und an den großen Chancen einer wirksamen Reformpolitik - als zumutbar und angemessen erachtet werden kann.

Der mit der Modernisierung der Infrastruktur angestrebte gesellschaftliche Fortschritt ist also nur um den Preis unpopulärer Maßnahmen zu erreichen. Da ohne den Konsens des Bürgers Reformen nicht verwirklicht werden können, muß er von der Notwendigkeit der damit verbundenen

Unbequemlichkeiten und Opfer überzeugt werden. Praktisch bestimmt das Ausmaß des politisch durchsetzbaren Konsumverzichts die Intensität der Infrastrukturpolitik.

Um ihr Programm zu verwirklichen, hat daher die politische Führung eine wirksame Aufklärungs- und Überzeugungsstrategie zu entwickeln und vor allem die meinungsbildenden Kräfte anzusprechen. Mangel an Mut und die weitverbreitete Neigung, die Einsicht und Loyalität des Durchschnittsbürgers zu unterschätzen, haben eine publikumswirksame Öffentlichkeitsarbeit auf dem Gebiet der Reformpolitik bisher verhindert. Für eine fortschrittliche, kurzfristig unbequeme, auf weitere Sicht aber chancenreiche Politik wird der Staatsbürger auch heute noch gewonnen werden können, wenn die Regierung es versteht, ihm anspruchsvolle und überzeugende nationale Ziele zu setzen und damit seine politische Phantasie herauszufordern.

### **Schröder**

Erstens sehe ich die Problematik der Infrastruktur darin, daß das so erfolgreiche Regelsystem der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung in bestimmten Punkten versagt. Dies kann daran liegen, daß die ordnungspolitischen Spielregeln nicht angemessen sind. Der erste Ansatzpunkt wäre also eine Überprüfung dieser Spielregeln, um die privatwirtschaftliche Wahrnehmung von Infrastrukturaufgaben nach Möglichkeit zu fördern. Bereits Adam Smith erkannte, daß die privatwirtschaftliche Selbststeuerung dort, wo sie funktioniert, zu einer besseren Versorgung mit Infrastrukturleistungen führt als eine zentrale Steuerung.

Zweitens: Auch wenn man versucht, die Ordnungspolitik in dieser Richtung zu reformieren, bleiben noch genügend Ansatzpunkte für eine zentralgesteuerte Allokation der Ressourcen - das heißt für Infrastrukturpolitik: Wir sehen, daß die davon betroffenen sozialen Bedürfnisse überproportional zu anderen Bedürfnissen steigen. Das heißt, im Verhältnis zum Sozialprodukt nimmt das gesellschaftspolitisch notwendige Ausgabenvolumen für Infrastrukturaufgaben zu-, und die Gesellschaft muß bereit sein, dafür die entsprechenden Mittel zur Verfügung zu stellen. Das kann letztlich nur über Steuererhöhungen geschehen.

Drittens: Da das Selbststeuerungssystem der Marktwirtschaft an diesem Punkt versagt, sollte man sich bemühen, Selbststeuerungselemente in die öffentliche Entscheidungsfindung einzubauen. Ansatzpunkte dafür liefert die Gebietsreform. Man sollte die verschiedenen Stufen des föderativen Aufbaues in die Lage versetzen, den gesellschaftspolitischen Erfordernissen gerecht zu werden. Sodann müssen wir die öffentlichen Aufgaben - soweit es notwendig ist, sie öffentlich wahrzunehmen - so auf diese Stufen verteilen, daß sie gesellschaftspolitisch optimal erfüllt werden können. Dabei sollte die Nutzenstreuung mit der Lastenstreuung, also den Steuereinnahmen, übereinstimmen. Das ist ein Versuch, marktwirtschaftliche Elemente in die öffentliche Entscheidungsfindung einzuführen. Schließlich sehe ich hier eine große Aufgabe für die Finanzverfassungsreform. Wenn die Gemeinden heute nicht in der Lage sind, die Infrastrukturaufgaben in dem Maße zu erfüllen, wie wir es wünschen, wenn sie sich in einem Umfang verschulden, der nicht mehr erträglich erscheint, dann liegt das an den fehlenden eigenen Mitteln.

Viertens schlage ich nachfolgende Prioritätenliste vor. Dabei verstehe ich unter Prioritäten nicht ein zeitliches Nacheinander, sondern eine Rangskala der Wachstumsraten der öffentlichen Ausgaben für verschiedene Infrastrukturbereiche. Ich sehe an erster Stelle das Bildungswesen; an zweiter das Informationswesen, und zwar nicht nur die Statistik, sondern auch die technische Dokumentation. An dritter Stelle sollte die Forschung stehen; an vierter die Gesundheitsvorsorge und erst an fünfter Stelle das Verkehrswesen. Dort halte ich den städtischen Nahverkehr für vorrangig, der die stärksten Friktionen aufweist. Das städtische Nahverkehrsproblem kann auch nur im Zusammenhang mit dem Städtebauproblem gelöst werden. Für beides ist intensive Forschung und Entwicklungstätigkeit Voraussetzung, weil sonst die Gefahr besteht, daß wir auf diesen Gebieten Investitionen tätigen, von denen wir nach zehn oder zwanzig Jahren sagen, daß sie falsch waren.

Fünftens: Voraussetzung für eine optimale Infrastrukturpolitik ist auch eine Reform der Gewaltenteilung, allerdings nicht zwischen den föderativen Stufen. Ich möchte hinzufügen, daß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in dieses Stufensystem einbezogen werden muß; wir werden Großforschung nur noch auf europäischer Basis durchführen können. Auch in der horizontalen Ebene gibt es Ansätze zu einer Reform der Gewaltenteilung. Einerseits müssen wir die Wissenschaft den alten Gewalten zurechnen, weil sie uns in die Lage versetzt, die zunehmend komplizierter werdende Sachproblematik zu durchschauen. Um aber andererseits zu verhindern, daß eine Expertokratie entsteht, müssen wir als weitere Gewalt die Öffentlichkeit hinzuziehen, die verfassungspolitisch zu verankern ist. Dafür sehe ich allerdings nur einen Ansatzpunkt, Herr Altmann: Diese Öffentlichkeit ist allein über die Massenmedien zu verwirklichen.

## Widmaier

Aus einem Forschungsprogramm, das ich vor mir habe, möchte ich drei Thesen vortragen. Die Moral aus diesem Gespräch sollte für die Ökonomie darin liegen, daß sie auch politische Wissenschaft ist und nicht nur ökonomistisch orientiert sein darf.

Das führt mich zu meiner ersten These: Infrastruktur ist ein politisches Gut. Bei Herrn Schröder ist bereits deutlich geworden, daß wir uns hier in einem Bereich befinden, in dem eine wesentliche Allokation von Gütern nicht über den Preismechanismus, sondern nur über politische Entscheidungsmechanismen erfolgt. Sie findet in einer Weise statt, daß die These gerechtfertigt ist, wir hätten - jedenfalls in der Vergangenheit - tendenziell mit einer Unterversorgung in den einzelnen Bereichen der Infrastruktur zu rechnen. Ich erinnere an die Bildungskatastrophe, das Verkehrschaos, die Umweltverschmutzung und so weiter. Wenn diese Krisensituationen in den Infrastrukturbereichen durch politische Entscheidungs- und Allokationsmechanismen hervorgerufen wurden, dann bedeutet das für die Wissenschaft, diese Prozesse einer genauen Analyse zu unterziehen. Bisher hat man sie ja - wie es so schön heißt - in den Datenkranz verdrängt.

Damit komme ich zu meiner zweiten These: Wir müssen zu einer empirischen Begründung einer neuen Ordnungspolitik hinsichtlich der Infrastruktur gelangen. Die politische Krise, in der wir uns hier befinden, ist dadurch verursacht, daß auf der einen Seite die Allokation über den Preismechanismus nicht funktioniert, während auf der anderen Seite die Allokation über die politischen Entscheidungsmechanismen großenteils durch Kompromisse gekennzeichnet ist, die immer nur zweitbeste Lösungen ermöglichen, wenn wir die Situation nicht ändern.

Zunächst könnten wir sie durch eine Kritik an der herrschenden politischen Praxis ändern. Herr Kohl sagte, er habe bestimmte politische Grundsätze, die sich aber auf die Praxis nicht anwenden ließen. Da genau liegt das Problem, wo wir mit unserer kritischen Analyse ansetzen sollten. Wie steht es in diesem Zusammenhang um die Zielsetzung für infrastrukturelle Güter? Dabei sind zwei Ziele zu verfolgen: Einmal sind die individuellen Lebenschancen zu verwirklichen, zum anderen ist die Grundlage für privatwirtschaftliche Tätigkeiten zu schaffen.

Um diese Zielsetzungen realisieren zu können, brauchen wir neue politische Institutionen, zumindest die Veränderung der bestehenden und neue Möglichkeiten der Kommunikation. Wir benötigen ferner neue Formen der Informationssammlung und -aufbereitung und auch neue Formen der politischen Partizipation. Diese Art der Partizipation verlangt nach einer Wissenschaft, die sich zu einer Verbindung zwischen Theorie und Praxis bekennt. Wir brauchen also eine politische Planung, die sich um eine wechselseitige Kommunikation zwischen Politikern, Experten und kritischer Öffentlichkeit bemüht, wie es Habermas mit seinem pragmatischen Modell der Politikberatung konzipierte und es dem dezisionistischen und technokratischen Modell kontrastierte. Das ist der Versuch einer Planung alternativer Zukünfte im Sinne des hier diskutierten revolvierenden Planungssystems. Die mit den Planungsalternativen verbundenen unterschiedlichen Zielbündel müssen so einer öffentlichen Diskussion zugänglich gemacht werden. Hier setzt wieder die Problematik der Kommunikation, Information und Partizipation ein.

Meine dritte These bezieht sich auf die "Kleine-Brötchen-Theorie". Es ist neu zu durchdenken, inwieweit der Konsum zugunsten der Investition eingeschränkt werden kann, was auch Herr Fischer-Menshausen zum Ausdruck brachte. Natürlich wird bei einer Beschneidung der Konsumsphäre auch die Investition stark tangiert, wodurch spezifische industrielle Interessen betroffen werden. Das ist wiederum eine Frage der politischen Macht bestimmter Interessengruppen, und zwar nicht nur der Industrie, sondern auch der Konsumenten, die das nicht hinnehmen werden. Es kann auch eine Verschiebung zwischen der Allokation von privaten und öffentlichen Gütern, zwischen dem Preissystem und neu zu entwickelnden oder zu verändernden politischen Systemen bedeuten. Wir werden eine Bewußtseinsänderung provozieren müssen, die mit der Änderung der Institutionen verbunden ist.

Zusammengefaßt heißt das: Wir müssen die bisherige Tendenz einer - wie Habermas sagt - naturwüchsigen und durch Interessenlagen bedingten Entwicklung des technischen und sozialen Fortschritts verlassen, um zu einer anderen Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Kräfte zu kommen.

## Jochimsen

Ich will noch einmal die These von der Unterversorgung mit Infrastrukturleistungen aufgreifen, insbesondere was die institutionelle Infrastruktur im staatlichen Bereich betrifft, gleichgültig, ob es sich dabei um die territoriale, funktionelle oder personelle Ausstattung zur Erfüllung der Aufgaben handelt.

In diesem Punkt ist hier weitgehend ein Konsens erreicht worden, den ich in dem Ausmaß nicht erwartet hatte.

Es müssen zwei Aufgaben gleichzeitig gelöst werden, was gleichsam die Generalüberholung eines in Betrieb befindlichen Wagens bedeutet. Dabei ist die Reparatur einzelner Teile relativ einfacher als die Generalüberholung. Die erste Aufgabe bezeichne ich als Komplettierung des Regelsystems der Infrastrukturausstattung, das heißt Versorgung durch den Staat und die Gesellschaft. Komplettieren heißt Oberholen und Verbessern; dabei müssen der Finanzplanung auf der einen und der Raumplanung auf der anderen Seite die entsprechenden Fachplanungen in einem integrierten Planungssystem an die Seite gegeben werden.

Wenn man der Bildungsplanung vorwirft, sie harmonisiere nicht mit der Finanzplanung, dann gilt das allenfalls für den Zeitraum bis 1974; denn weiter geht der Finanzplan im Augenblick nicht. Es gibt noch nicht einmal eine zwischen Bund, Ländern und Gemeinden abgestimmte Finanzplanung, sondern nur zwischen Bund und Ländern, und die steht nicht auf einheitlicher systematischer Grundlage. Komplettierung des Regelsystems schließt den Einbau von Selbststeuerungselementen ausdrücklich ein.

Hier sehe ich eine der Hauptaufgaben dessen, was ich die Optimierung des Bezugsrahmens der Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen nannte. Wenn der Planungsbegriff weiterhin im Sinne einer zentralen Ziel-, Mittel- und Durchführungsbestimmung aufgefaßt wird, so kann man das nur als einen Irrtum bezeichnen. Leider bestehen in weiten Teilen der Öffentlichkeit Erwartungen in dieser Richtung, als ob Planung bis ins letzte I-Tüpfelchen vollzugsverbindliche, für lange Zeiträume sakrosankte Ergebnisse bringen könnte.

Ich schließe ein Paradoxon an, das mich besonders berührt. Für die Ostpolitik und für die Konjunkturpolitik kann man jederzeit die größte Aufmerksamkeit erreichen. Die Ostpolitik ist die Politik des shakehands - das ist für den einzelnen sichtbar und einsichtig darzustellen. Für die Konjunkturpolitik gilt etwas Ähnliches, wenn man sie als ein Auf und Ab versteht. Für die Westpolitik und für die Innenpolitik, insbesondere für die Infrastrukturpolitik, ist das Gegenteil der Fall. Da laufen die simplificateurs terribles herum und versuchen, die Probleme zu reduzieren: Man sieht dann entweder nur die Finanzierung oder nur die Belastung oder nur die Bedarfsentwicklung; es wird schnell mal eben zusammengeschrieben, was an Erkenntnissen vorliegt.

Vor uns liegt die Aufgabe, die Unterversorgung des Staates mit den erforderlichen Ausstattungen an Regelmechanismen zu beheben. Zugleich muß der Aufgabenrahmen der öffentlichen Hände abgesteckt werden. Über die konkreten Zielvorstellungen gibt es bisher noch kein widerspruchsfreies Konzept. Dabei glaube ich nicht an eine konfliktfreie Vereinbarkeit der Ziele. Unsere Politik, insbesondere die Innenpolitik, ist bisher mehr ein "divide et impera" als eine integrierte politische Führung. Ihre Perspektive ist allein der Konflikt. Der Status quo von Interessenlagen, Macht- und Verteilungsproblemen sollte im Sinne der Interdependenzen-Hypothese ergänzt werden, das heißt, die Zukunft aller in einem arbeitsteiligen Gesellschaftssystem kann nur eine gemeinsame Zukunft sein. Dies läuft nun nicht auf reine Harmonie und Eintracht hinaus. Vielmehr müssen, gesamtgesellschaftlich gesehen, Verfahren entwickelt werden, die eine gemeinsame Entscheidung über konzeptionelle Alternativen erlauben.

Es besteht die Gefahr, daß dieses System explodiert, wenn es sich den genannten Herausforderungen nicht stellt. Ich sehe in dem heutigen Gespräch einen ausgezeichneten Ausgangspunkt, da in weiten Teilen ein Konsens besteht. Die vor uns liegenden Aufgaben sind deshalb so außerordentlich kompliziert, weil der Rahmen, den sich die öffentlichen Hände zu setzen haben, multidimensional und hoch komplex ist. Er läßt sich nicht auf einfache monetäre oder andersartige Quantifizierungen reduzieren. Das setzt die Entwicklung von Sozialindikatoren und von einem gesellschaftlichen Rechnungswesen voraus, woran es bisher noch fehlt. Wir sollten uns auch nicht mit falschen konkreten Bedarfsermittlungen vorgaukeln, wir hätten ein solches System. Die Tugenden des dynamischen Unternehmers, der sich in einer sich wandelnden Welt ständig neu orientieren muß, entsprechen dem Bild des Politikers oder Planers viel eher als die des Administrators, Registrators und Exekuturs vorgegebener Meinungen.

Wir werden nicht umhin kommen, partizipatorische Planungen unter Beteiligung der von den verschiedenen Maßnahmen betroffenen Menschen aufzustellen. Dafür sind entsprechende verfassungsmäßige Verankerungen der Beteiligung des Parlaments erforderlich. Dagegen scheint mir die Form des advisory planning, des Planens, das sich unter Beratung der Wissenschaftler oder Experten außerhalb der öffentlichen Diskussion vollzieht, keine Zukunft zu haben.

Zusammenfassend möchte ich wiederholen: Planung bedeutet nicht das Aufstellen von Plänen, sondern ist als ein Prozeß zu verstehen, der die Zusammenhänge systematischer, rationaler und bewußter darlegt und der zur Schaffung von Instrumenten führt, die dies durchsetzen können, also Rückkopplung, Gegenstromprinzip und andere Dinge, von denen gesprochen wurde. Das ist nur möglich, wenn die Planer konzeptionelle Alternativen zur Diskussion und zur Entscheidung stellen, und zwar unter den Bedingungen ihrer späteren Realisierbarkeit. Dazu gehört neben der Ressourcenperspektive und der Finanzierungsseite auch das manpower-Problem. Wir müssen uns dabei einerseits vor der Gefahr hüten, daß die Ressourcenperspektive einseitig die Zukunft der Gesellschaft veradministriert und auf einem Wissensstand zementiert, der völlig unzureichend die Möglichkeiten reflektiert. Andererseits dürfen wir nicht in eine Bedarfseuphorie ausbrechen, die die Zukunft in den schönsten Farben malt. Dies ist ein dialektischer Prozeß, der vom Staat - wenn auch nicht von ihm allein - organisiert und institutionalisiert werden muß. Der Staat hat aber recht bald die entscheidenden Schritte zu tun.

### **Kogon**

Ich möchte meinen Eindruck von dieser Diskussion in einigen Feststellungen zusammenfassen und dabei meine eigenen Ansichten von der Thematik miteinbeziehen.

Infrastruktur ist die materielle, institutionelle und organisatorische Ausstattung der Gesellschaft zu ihrem Bestand und ihrer Entwicklung - die Gesamtheit dieser gemeinsamen, das heißt öffentlichen Aufgaben.

Diese Ausstattung, die fortgesetzte Aufrechterhaltung, Anpassungen und Innovationen erfordert, wird infolge der zivilisatorischen Differenzierungsprozesse immer notwendiger.

Sie wird niemals vollständig sein, sondern stets nur das zureichende Minimum - als Norm - erfüllen. Dafür ist die Bezeichnung "Grundausrüstung" zutreffend.

Die Grundausrüstung entsteht nicht aus einer Prioritätenfolge im Sinne von erstens, zweitens, drittens, sondern sie stellt eine Kombination aus Teilen von erstens, zweitens, drittens dar im Hinblick auf das absolut Unerläßliche.

Das zureichende Minimum an Grundausrüstung als das jeweils erreichbare Optimum kann aus Erfahrung und realistischer Voraussicht festgestellt werden. Je mehr objektive Daten dafür vorhanden sind, um so besser. Die Unterstützung durch die Wissenschaft ist dabei natürlich möglich und wünschenswert.

Die Realisation erfolgt in allen Ebenen der Politik - in den Gemeinden, Kreisen, Regionen, Ländern und auf Bundesebene. Sie ist nicht nur eine Sache des Gesetzgebers und der Behörden, sondern auch des Bürgers und seiner Verbände.

Damit die Gemeinden imstande sind, die ihnen obliegenden Infrastrukturaufgaben zu erfüllen, müssen sie für die entsprechenden Initiativen potent genug sein. Dasselbe gilt für die Kreise, Regionen und Länder. Auch aus diesem Grunde ist Verwaltungsreform eine Notwendigkeit.

Die Kompliziertheit, die Interdependenzen und die zunehmende Internationalität der Probleme fördert die Tendenz zu zentralen Planungen und Regulierungen. Sie bilden mehr und mehr die Voraussetzung für stufenweise autonome Realisationen. Die Weitergabe der Daten aus den autonomen Bereichen ist unerläßlich, ebenso müssen die Fragestellungen zwischen diesen und den Zentralstellen debattiert werden.

Da die Ausführung von einer Fülle von Faktoren abhängt, insbesondere vom Finanzpotential und von den jeweils gegebenen personalen Kräften, ist sie zumeist ein Problem aufeinander abgestimmter zeitlicher Abfolgen mit unmittelbar aktuellen, aber wechselnden Prioritäten.

Die Gesamt- und die Detailproblematik sollte fortlaufend Gegenstand der öffentlichen Aufmerksamkeit und Erörterung durch die Massenmedien aufgrund der von den Fachkräften besorgten Information sein.

Ein von Zeit zu Zeit adaptierter Generalüberblick mit Akzentuierungen, die sich aus der fortlaufenden Erfahrung und aus neu auftauchenden Erfordernissen ergeben, ist seitens der Bundesregierung notwendig. Es handelt sich hierbei um die ständige, systematische Neufestsetzung gemeinsamer Initiierungsplanung.

Zu den vordringlichen Infrastrukturaufgaben der Bundesrepublik gehören die Neugliederung der Länder und die Verwaltungsreform, die systematische Überwindung der Verkehrsmisere, die Landschaftsgestaltung und der Umweltschutz, die Verbesserung der Bildungs- und

Ausbildungsmöglichkeiten, die medizinische Versorgung aller Bevölkerungskreise, die Sicherung des wissenschaftlichen Forschungsfortschritts, der Beitrag zur Integration Europas und zur Entwicklungshilfe, die modernste Adaptierung des parlamentarischen Systems und der Beitrag zur militärischen Sicherheit.

Man darf sich in der Frage der Infrastrukturreform und der mit ihr zusammenhängenden Prioritäten keinen Illusionen hingeben. Das verringert indessen nicht die Dringlichkeit der Aufgabe.

### **von Bismarck**

Ich danke zunächst den sechs Sprechern dieser letzten Runde für das Engagement und die Ermutigung zum Voranschreiten und Weiterarbeiten, die in ihren Voten deutlich wurden.

Es hat sich über die ganze Diskussion hin bestätigt: Wir hatten uns ein schwieriges Thema vorgenommen, und zwar nicht nur wegen seiner Uferlosigkeit. Es hat sich auch herausgestellt, daß es sich zum Teil um Bereiche handelt, in denen erst wenige Leute heimisch sind. Wir haben das Thema sicherlich nicht bewältigt. Es wird aus diesem Gespräch aber eine Fülle von Impulsen, Fragezeichen und Thesen hervorgehen, die geeignet sind, uns anzuregen, der Sache selber weiter auf der Spur zu bleiben.

Ich möchte an dieser Stelle auch noch einmal Herrn Kohl danken, der uns aufgrund einer dringenden Verpflichtung leider vorzeitig verlassen mußte. Es kennzeichnete diese Diskussion, daß sie ein Gespräch war zwischen Politikern auf der einen Seite, die täglich um die praktische Durchführung solcher Aufgaben ringen müssen, und Fachleuten auf der anderen Seite, die zum Teil in braintrust teams über die Thematik nachdenken. Die Praxisnähe von Herrn Kohl ist dabei unserem Gespräch zugute gekommen. Ich war dankbar, daß er sich an vielen Stellen so offen geäußert hat und auch zugab, kein Rezept zur Lösung des einen oder des anderen Problems zu kennen.

### **Körber**

Wir haben wohl alle von Anfang an ein schwieriges Gespräch erwartet; das hat der Verlauf unserer Diskussion bestätigt. Uns kam es nicht auf Rezepte im einzelnen an, sondern darauf, den Problemhorizont im ganzen zu untersuchen sowie Grundsätze und Methoden einer erfolgversprechenden Infrastrukturpolitik aufzuzeigen. Dafür haben wir nicht nur nützliche Überlegungen angestellt und fruchtbare Anregungen gewonnen, es sind auch einige Skizzen von Grundrissen gelungen. Das ist sicher schon ein beachtlicher Fortschritt auf diesem schwierigen Terrain. So könnte dieser Abend dazu beitragen, einige Kernfragen in politischer, aber auch in gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht greifbarer und damit praktikabler zu formulieren.

Der Fortschritt der industriewirtschaftlichen Zivilisation ist unbestritten und auch notwendig, dennoch kann heute kein Zweifel über die Schattenseiten dieser Entwicklung bestehen. Natürlich hätte sich vieles vermeiden oder verringern lassen, wenn Gefahren und mögliche Schäden schärfer gesehen und wenn das, was wir heute Infrastrukturpolitik nennen, frühzeitiger konzipiert und durchgesetzt worden wäre. Wahrscheinlich läßt sich aber eine solche Politik nur auf Erfahrungen aufbauen; denn das Tempo der Entwicklung und die Kumulation der Schäden war, so meine ich, nicht vorhersehbar. Inzwischen ist es, etwa für den Umweltschutz, allerdings höchste Zeit geworden, für Abhilfe zu sorgen.

Es war zu erwarten, daß der heutige Abend keine Rezepte erbringen würde. Das mag dem Leser unseres Protokolls deutlich machen, daß Patentlösungen nicht zu erhoffen sind und daß wir uns über die Knappheit der für eine solche Politik zur Verfügung stehenden Ressourcen keinen Illusionen hingeben dürfen.

Deshalb bin ich Herrn Fischer-Menshausen für den nachdrücklichen Hinweis dankbar, daß nur eine leistungsfähige und wachsende Volkswirtschaft den für diese Politik notwendigen Produktions- und Finanzierungsspielraum garantieren kann. Zugleich wissen wir aber, daß der wirtschaftliche Prozeß nicht mehr im Rahmen nationaler Autonomie allein gesteuert werden kann. Es muß so vieles und so Wichtiges rasch geschehen, daß nur eine Infrastrukturpolitik Erfolg haben kann, die "in der Beschränkung Meister ist". Mehr noch als in anderen Problemkreisen müssen sich hier Planung und Improvisation, wissenschaftlich-systematische Erkenntnis und politischer Entscheidungsmut miteinander verbinden.