

Paschke, Gerhard

Article — Digitized Version

Die Produktivitätsmaxime der regionalen Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Paschke, Gerhard (1975) : Die Produktivitätsmaxime der regionalen Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 5, pp. 258-262

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134818>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Die Produktivitätsmaxime der regionalen Strukturpolitik

Gerhard Paschke, Düsseldorf

Die wirtschaftliche Diskussion befaßt sich gegenwärtig fast ausschließlich mit den akuten konjunkturellen Themen, so daß die strukturellen Fragen in den Hintergrund zu geraten scheinen. Für die Bundesländer sind aber die regionalwirtschaftlichen Probleme gerade in den Schwächephasen der Konjunktur besonders gravierend, weil sich in diesen Zeiten die negativen Einflüsse kumulieren. Die Erörterung mancher kritischer Punkte sollte daher auch jetzt weitergeführt werden. Unser Beitrag gibt einen Überblick über die mühsame Entwicklung von Zielen und Methoden der regionalen Strukturpolitik; der zweite zeigt die Grundzüge einer wachstumsorientierten regionalen Planung

Der strukturellen Entwicklung ist die Langfristigkeit immanent. Dennoch hat es den Anschein, als sei diese Besonderheit von der Wirtschaftspolitik nie voll respektiert worden. Unentwegt waren die Maßnahmen von wechselnden Auffassungen geprägt. Die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik zeigt, wie unsicher und schwankend die strukturpolitische Praxis unter den oft gegensätzlichen Einflüssen akuter wirtschaftlicher Zwänge und wissenschaftlicher Thesen in den zurückliegenden Jahrzehnten bis in die jüngste Gegenwart verlief.

Als es noch darum ging, in den nach dem Kriege von Produktionsmitteln entblößten und durch zerrissene Versorgungs- und Absatzverbindungen derangierten Strukturen rasche Hilfe zu leisten, konnten theoretische Aspekte natürlich nicht berücksichtigt werden. Danach aber wurden allmählich, wenn auch nicht reibungslos, so doch zunehmend sicherer, die anzustrebenden volkswirtschaftlichen Ziele konturiert. Dem Stadium der Notstandsbekämpfung war nach wenigen Jahren eine Periode des Übermaßes an Perfektionswillen gefolgt. Zur Bestimmung der regionalen Bedürftigkeit wurde nun eine Fülle von Kriterien eingesetzt, deren Nachteil allerdings darin bestand, daß es sich um zu viele, zum Teil nicht einmal quantifizierbare, oft heterogene, auf jeden Fall aber nicht zu einer homogenen Größe addierfähige Elemente handelte. Diese Vielfalt vermochte den Schwächegrad eines Gebietes nicht

zu charakterisieren¹⁾. Der Mangel wurde schließlich erkannt, zumal sich auch die wirtschaftlichen Verhältnisse der einzelnen Räume nicht miteinander vergleichen ließen. Bei dem Versuch, noch zu einer zusammenfassenden Aussage zu kommen, wurden die Einzelmerkmale mit willkürlich gewählten „Gewichten“²⁾ versehen, was eine Manipulation gleichkam. Infolgedessen ließ sich diese unververtretbare Weise gewonnenes Gesamtkriterium methodisch einwandfreie Beurteilung ebenfalls nicht zu.

Erste Ansätze zur Klassifizierung

Offenbar als Reaktion auf die Unzulänglichkeiten jener Experimente verfiel man in das Extrem einer zu großen Vereinfachung. So versuchte u. a. G. Müller³⁾, den Anteil der Industriebeschäftigten der Einwohnerzahl, den sogenannten „Industriebesatz“, als Ausdruck der Wirtschaftskraft, der Förderungswürdigkeit zu definieren. Diese Absicht mußte untauglich bleiben: Denn formell methodisch ist der Begriff „Industriebesatz“ unbedenklich, weil hier heterogene Daten in einen Zusammenhang gebracht werden, nämlich die Zahl der Industriebeschäftigten mit der Einwohnerzahl, die aber nicht die Gesamtmasse der Bevölkerungszahl „Industriebeschäftigte“ ist, weil die in den Industriebeschäftigten enthaltenen Pendler nicht ebenfalls einschließt. Hinzu kommt, daß sich wegen des stark schwankenden Ar

Dr. Gerhard Paschke, 67, Ministerialdirigent a. D., leitete im Wirtschaftsministerium von Nordrhein-Westfalen das wirtschaftspolitische Ressort, danach die Energiewirtschaftliche Abteilung.

¹⁾ U. a. Bevölkerungsentwicklung, Wanderungsbewegung, Geburtenüberschuß, Industriebeschäftigte, Pendelwanderung, Steuerkraft der Gemeinden, Finanzzuweisungen, Sozialprodukt. Denkschrift eines interministeriellen Ausschusses „Vorschau zur Strukturverbesserung förderungsbedürftiger Gebiete in Nordrhein-Westfalen, 1960“, zitiert in: „Zur Problematik der Abgrenzung von hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten“ des Instituts für Raumordnung, 1966.

²⁾ So wurde z. B. die „Steuerkraft je Einwohner“ bei Bebauung von DM 23 bis DM 45 einfach, unter DM 23 doppelt bewertet.

³⁾ Georg Müller: Industriebesatz — ein Maßstab der regionalen Wirtschaftskraft, in: Zahl und Leben, 1964.

der pendelnden Arbeitskräfte das Bild von Kreis zu Kreis stark verändert und damit einwandfreie Gegenüberstellungen ausschließt. Abgesehen von diesen methodischen Einwänden ist der „Industriebesatz“ als regionalwirtschaftliches Kriterium auch sachlich nicht zu rechtfertigen, denn der Industrieanteil kann trotz seiner zweifellos meist überragenden Bedeutung die Wirtschaftskraft eines Gebietes durchaus nicht repräsentieren, da auch die Geltung anderer Wirtschaftszweige stellenweise sehr hoch sein kann. Beispielsweise hat sich der Anteil des Dienstleistungsbereichs⁴⁾ in Nordrhein-Westfalen von 1961 bis 1970 von 38 % auf 42 % erhöht.

Mithin blieb die regionale Strukturpolitik vorerst noch ohne eine wissenschaftlich begründete Handhabe zur Identifikation wirtschaftlich benachteiligter Räume.

Das Sozialprodukt als globales Kennzeichen

Folgerichtig entwickelte sich aus dem Dualismus einer Vielheit von Kriterien einerseits und einer unvollständigen und methodisch mangelhaften Bestimmungsgröße andererseits die Überzeugung, daß nur ein umfassender und wissenschaftlich möglichst gesicherter Ausdruck aller wirtschaftlichen Leistungen, also denen der Landwirtschaft, des Handwerks, der Industrie, des Handels, des Verkehrs und aller sonstigen Dienstleistungen zur Grundlage einer volkswirtschaftlich orientierten Strukturpolitik gemacht werden durfte. Eine Interpretation der gesamten wirtschaftlichen Leistung stand inzwischen als „Bruttoinlandsprodukt“ auch für die Kreise und kreisfreien Städte zur Verfügung. Mit dieser Größe (künftig „Sozialprodukt“) war eine alles erfassende, globale Kennzahl der Wirtschaftskraft auch für kleinere Gebiete erarbeitet worden.

Wie jede Neuerung stieß auch das Sozialprodukt als Maßstab der in den Kreisen bestehenden wirtschaftlichen Stärke auf Widerspruch. Die Verfechter der früher angewandten Kriterien verteidigten ihre alten Positionen, und Interessenvertreter befürchteten, durch die Anwendung der neuen Methode benachteiligt zu werden. Es wurde ein Methodenstreit von unbegreiflicher Heftigkeit entfesselt⁵⁾. Über alle diese Einwände hinweg ist das Sozialprodukt in der darauf folgenden Zeit zu einem wesentlichen Entscheidungskriterium geworden, dem später allerdings mehr oder weniger berechnete Attribute beigegeben wurden. Geblieben ist freilich ein gewisses Unbehagen gegenüber den Berechnungsverfahren, die wegen der Kompliziertheit der Datenerfassung für kleinere

Verwaltungsbezirke gewiß noch zu wünschen übrig lassen. Wenn es hier auch noch an Perfektion fehlt, die Vorzüge des neuen Prinzips überwiegen: Das Sozialprodukt ist die gegenwärtig immer noch optimale Interpretation der Gesamtwirtschaftskraft aller Bereiche eines Territoriums. Es repräsentiert im Ergebnis auch die Ausstattung eines Raumes mit Produktionsfaktoren, seien es der Standort oder die infrastrukturelle Situation oder die Art und Menge der Produktionsmittel und der Arbeitskräfte.

Nach der offiziellen Einführung des Sozialprodukts als regionalpolitisches Kriterium eröffneten sich viele Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Diagnose. Um jedoch die spezifischen Verhältnisse zu berücksichtigen und auch einen einwandfreien interregionalen Vergleich sicherzustellen, wurde der Begriff des „Sozialprodukts je Einwohner“ gebildet. Er interpretiert die Größe des Wirtschaftsertrages als Existenzbasis der ansässigen Bevölkerung.

Berücksichtigung der Pendler

Allerdings wurde bemängelt, daß die durch Aus- und Einpendler veränderte Beschäftigtenzahl darin unberücksichtigt bliebe. Man glaubte, diesen angeblichen Mangel durch Abwandlung der Bezugsgröße beheben zu können. So kam es zu dem — in der strukturpolitischen Tagesarbeit leider vielfach eingeführten — Begriff der „Wirtschaftsbevölkerung“, der aus der Einwohnerzahl und dem Pendlersaldo gebildet wird. Nun mag verständlich sein, alle effektiv am Wirtschaftsprozess Beteiligten in die Betrachtung einbeziehen zu wollen, konsequent ist es nicht, da das Ziel der Regionalpolitik vordringlich darin besteht, den Lebensstandard der ansässigen Bevölkerung zu verbessern. Wird dieser Grundsatz bejaht, dann muß die Wirtschaftskraft aber ausschließlich auf die Wohnbevölkerung bezogen werden: Es muß erkennbar sein, welches wirtschaftliche Potential, welche Erwerbsgrundlagen den Einwohnern jeweils zur Verfügung stehen.

Die Einbeziehung der Pendler darf wohl in einem anderen Zusammenhang erfolgen, hier verfälscht sie das Bild: Nicht nur dadurch, daß zur Berechnung der „Wirtschaftsbevölkerung“ meist weit zurückliegende statistische Ergebnisse⁶⁾ auf die neuen, weil fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen verwendet werden. Vor allem aber wird der Anschein einer zu geringen Wirtschaftskraft dann erweckt, wenn die Zahl der Einpendler hoch ist. Andererseits wird in den Auspendlergebieten eine höhere Wirtschaftskraft vorgetäuscht, weil Auspendler in der „Wirtschaftsbevölkerung“ nicht enthalten sind, obwohl sie zur Einwohnerschaft gehö-

⁴⁾ „Handel und Verkehr“ sowie „Sonstige Dienstleistungen“.

⁵⁾ Schrift der Industrie- und Handelskammer zu Dortmund, 1964; G. Paschke: Methodenstreit um die Strukturpolitik, in: Die Verwaltung im Spannungsfeld der Wirtschaft, Heft 2/1965.

⁶⁾ Die Berufspendler werden nur mit der Volkszählung erfaßt, also etwa im zehnjährigen Turnus.

ren und gerade in solchen Gebieten strukturalpolitische Interventionen geboten sind und das Auspendeln meist eine Folge unzureichender eigener volkswirtschaftlicher Ressourcen ist. Es kann demnach nicht richtig sein, einen Zustand, der beseitigt werden soll, nämlich das Auspendeln, mit dem Begriff der „Wirtschaftsbevölkerung“ zur Grundlage zu machen. Fehleinschätzungen der wirtschaftlichen Verhältnisse bei Verwendung des „Sozialprodukts je Einwohner“ können nur dann entstehen, wenn Ballungsgebiete und Randzonen, die insbesondere durch den Berufsverkehr eng miteinander verflochten sind, jeweils isoliert betrachtet werden. Im Hinblick darauf, daß Förderregionen meist großflächig sind, kann eine Zusammenfassung derartiger Problemzonen zu größeren Einheiten Mißdeutungen ausschließen.

Entgegen allen Einwänden und in Konsequenz der strukturalpolitischen Aufgabe sind die wirtschaftlichen Kapazitäten eines Territoriums die einzige Sicherheit für den Lebensstandard und daher auch Kern jeder Regionalpolitik. Folglich ist die Höhe des den Einwohnern gegenüberstehenden — wenn ihnen auch nicht voll zufallenden — Sozialprodukts das strukturalpolitisch optimale Kriterium.

Ergänzung durch das verfügbare Einkommen

Eine entscheidende Ergänzung des Sozialprodukts wurde aus der Überlegung gewonnen, daß die Höhe des Wirtschaftsertrages noch nichts über das der Bevölkerung tatsächlich zufließende Einkommen aussagt. Denn das Sozialprodukt enthält Teile, die nicht als Einkommen gelten können, wie etwa die darin enthaltenen Ersatzinvestitionen, die indirekten Steuern und die Sozialversicherungsbeiträge; zum anderen findet eine Verlagerung des Sozialprodukts dann statt, wenn der Wohnsitz der Empfänger von Gewinnen, Dividenden, Löhnen und Gehältern nicht am Ort der Erwerbstätigkeit liegt. Lediglich das dort verbleibende, das „verfügbare Einkommen“ vermag die Kaufkraft der Bevölkerung zu demonstrieren, sofern es ebenfalls je Einwohner berechnet wird. Dagegen sagt es natürlich nichts aus über die ökonomischen Faktoren des betreffenden Gebietes, und darin liegen die Grenzen des verfügbaren Einkommens. Infolgedessen ist die Förderungswürdigkeit einer Region nicht schon dann gegeben, wenn das „verfügbare Einkommen“ relativ niedrig ist. Denn die Wirtschaftskraft wird nicht durch den Zufluß von Einkommen (durch Pendler, Rentner, Aktionäre) bewirkt, sondern ergibt sich ausschließlich aus den regionalen Produktivkräften im weitesten Sinne. Die Bedeutung des verfügbaren Einkommens als Strukturmerkmal kann demnach nur darin bestehen, den Dringlichkeitsgrad von Förder-

maßnahmen zu fundieren. Der wird stets dann besonders groß sein, wenn beide Kriterien — Sozialprodukt und verfügbares Einkommen — ungünstig sind.

Wenn trotz dieser Auffassungen auch heute noch mitunter die Ansicht vertreten wird, daß die Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze einen Erfolg ausweist⁷⁾, so ist dies nicht nur vom Konzept her, sondern auch angesichts des — langfristigen — Mangels an Arbeitskräften eine Verkenntung regionalpolitischer Erfordernisse und als Notmaßnahme — allerdings ohne einen ökonomischen Endzweck — nur dort zu rechtfertigen, wo Arbeitskräfte infolge unvorhersehbarer struktureller Betriebsstillegungen frei werden. Der wirtschaftspolitische Auftrag besteht unbedingt darin, den durch regionale Ungunst benachteiligten Menschen in den Mittelpunkt zu stellen, mit seinen materiellen und den sich hieraus ableitenden Ansprüchen. Dieses Ziel kann aber nur unter weitgehender Vermeidung volkswirtschaftlicher Verluste, wie sie etwa in der Errichtung gesamtwirtschaftlich untauglicher Arbeitsplätze entstehen, erreicht werden. Daher ist der Ansatz falsch, den Wohlstand durch Schaffung von „Arbeitsplätzen schlechthin“ herbeiführen zu wollen. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, die Selektion der Arbeitsplätze volkswirtschaftlich zu motivieren.

Negative Auslese erforderlich

Das volkswirtschaftliche Prinzip besteht in der Regionalpolitik darin, die wirtschaftlich schwächer entwickelten Gebiete in ihrem Niveau an den allgemeinen Durchschnitt heranzuführen, „die interregionalen Wohlstandsunterschiede zu verringern“⁸⁾. Dies kann allerdings nur dann erfolgreich sein, wenn die zusätzlich geschaffenen Kapazitäten eine überdurchschnittliche Effizienz aufweisen. Denn es gilt nicht nur, das Wachstum überhaupt zu verstärken, sondern es so zu steigern, daß eine Annäherung an den allgemeinen Wirtschaftstrend erreicht werden kann. So unwahrscheinlich es klingt, die Ansiedlung unterdurchschnittlich effizienter Betriebe kann — nach einer zunächst folgenden Erhöhung des Sozialprodukts und der damit zusammenhängenden Verringerung des Wachstumsrückstands — anschließend die Entwicklungsrichtung sogar negativ beeinflussen, weil die Zuwachsraten der neuen Betriebe unter dem allgemeinen Durchschnitt bleiben. Nur Arbeitsstätten mit überproportionaler Effektivität sind imstande, eine positive Tendenzwende des regionalen Wachstums herbeizuführen.

⁷⁾ Vgl. z. B. Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, August 1972: „Durch 460 000 neue Arbeitsplätze mehr Wohlstand für unsere Fördergebiete.“

⁸⁾ H. Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964.

Mithin ist die – von örtlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaften meist geübte – Ansiedlung von Betrieben ohne Rücksicht auf deren Eignung, das regionale Wachstum überproportional zu verbessern, nicht mehr als eine Arbeitsplatzbeschaffung mit günstigen fiskalischen Ergebnissen, doch ohne den gebotenen volkswirtschaftlichen Nutzen. Tatsächlich wurde auch der Vorwurf erhoben, daß diese Art der Strukturpolitik mehr der „Maximierung des Gewerbesteueraufkommens diene“⁹⁾. Der gegen die Forderung nach einer strengen, gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Selektion der zu fördernden Betriebe vorgebrachte Einwand, es gebe nicht genügend ansiedlungswillige Unternehmen dieser Art, ist damit zu entkräften, daß die modernen Bewertungsmerkmale zumindest eine negative Auslese erlauben und daher volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen sowie strukturelle Mißerfolge vermeiden helfen.

Die Produktivität als Orientierungshilfe

Die Strukturpolitik hatte also nach den rein pragmatischen Anfängen allmählich eine volkswirtschaftlich relevante Orientierung gefunden: Für die Auswahl der zu fördernden Betriebe wurden brauchbare Kriterien entwickelt, und die Bestimmung der Förderungsgebiete erfolgte nach verlässlichen Merkmalen. Was noch fehlt, ist eine bewußte Ausrichtung auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität in den geförderten Räumen. Zwar wird im „Nordrhein-Westfalen-Programm 1975“¹⁰⁾ die Erhöhung der Produktivität als eines seiner Ziele genannt, eine Auflage zum Erfolgsnachweis wurde damit aber nicht verbunden. Doch erst die Gewißheit, daß ein durch Hilfsmaßnahmen erreichtes Wirtschaftswachstum von einer angemessenen Produktivitätserhöhung begleitet ist, kann die Strukturpolitik rechtfertigen. Denn es kommt nicht ausschließlich auf den Zuwachs wirtschaftlicher Leistung an, sondern insbesondere auf die optimale Nutzung des ökonomischen Potentials.

Die regionale Produktivität, also eine über alle Wirtschaftszweige erbrachte Wirtschaftlichkeit, kommt im „Sozialprodukt je Erwerbstätigen“ zum Ausdruck und ist vergleichbar mit der seit langem berechneten „industriellen Produktivität“¹¹⁾. Diese wird allerdings fälschlich als „Arbeitsproduktivität“ bezeichnet, obwohl am Ertrag nicht nur die Arbeitskraft, sondern sämtliche Produktionsfaktoren beteiligt sind¹²⁾. Denn tatsächlich wird der Ertrag der „Arbeit“ nur stellvertretend für die übrigen Produktionsfaktoren gegenüber-

gestellt. Der Grund für diese provisorische Berechnung auf nur einen Faktor liegt ausschließlich in der Schwierigkeit einer einheitlichen statistischen Erfassung aller Einselemente des Produktionsprozesses. Diese Überlegung gilt analog für die Produktivität der Gesamtwirtschaft, etwa der eines Fördergebietes, hier allerdings als Relation von Sozialprodukt zur Zahl der Erwerbstätigen.

Vorschläge zur Produktivitätsmessung

Es sind mehrere Vorschläge gemacht worden, die „regionale Produktivität“ zu kontrollieren. Das von Jürgensen entwickelte Instrument¹³⁾ erstreckt sich aber nicht auf die Gesamtwirtschaft einer Region, sondern umfaßt lediglich die Industrie, und zwar nur zwölf Industriegruppen, so daß die Berechnung letztlich doch wieder auf die übliche industrielle Produktivität hinausläuft. Eine Produktivitätsmessung, die sich ausschließlich auf nur einen Wirtschaftszweig bezieht, kann aber nicht ausreichen, selbst wenn er das Gewicht der Industrie hat. Denn zunehmend werden auch Betriebe anderer Bereiche – wie vor allem die des Fremdenverkehrs – gefördert. Auch die Vorschläge von Detlev Marx¹⁴⁾ sind nicht geeignet, den territorialen Produktivitätsgrad zu prüfen, weil sie – abgesehen von der noch nicht zu realisierenden Methode – ebenfalls die industrielle Produktivität ergeben.

Ein weiterer Vorschlag¹⁵⁾, die Cost-Benefit-Analyse zur Produktivitätsfindung in kleineren Verwaltungsbezirken einzusetzen, ist ebenfalls nicht anwendbar, denn es handelt sich hierbei mehr um eine Rentabilitätskontrolle der eingesetzten Fördermittel. Nach der Cost-Benefit-Analyse wird eine volkswirtschaftliche Investition dann als effizient bezeichnet, wenn deren Grenzkosten unter dem Grenzertrag bleiben. Die Frage der regionalen Produktivität wird auf diese Weise aber nicht beantwortet. Es liegt nämlich insofern eine Verfälschung vor, als hier die zusätzlich erforderlichen Investitionen für die Grundausstattung in die Kalkulation einbezogen, in Gebieten mit gewerblicher Tradition jedoch hingenommen werden bzw. im nachhinein noch weniger feststellbar sind. Dadurch schließen sich territoriale Vergleiche, auf die es so sehr ankommt, völlig aus. Die regionale Produktivität darf nur auf die interne, auf die Wirtschaft begrenzte, mit ihren Produktionsfaktoren erbrachte Leistung bezogen werden. Sie kommt somit ausschließlich und vollauf in dem je Erwerbstätigen erzielten Sozialprodukt zum Aus-

⁹⁾ H. Jürgensen, H.-G. Voigt: Produktivitätsorientierte Wachstumsstrategie Hamburgs, in: Weltwirtschaftliche Studien 8 1965.

¹⁰⁾ Herausgegeben von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1970.

¹¹⁾ Nettoproduktionswert je Beschäftigten.

¹²⁾ G. Paschke: Produktivitätsfortschritt als Maßstab?, in: Der Volkswirt 37. 1962.

¹³⁾ H. Jürgensen: Einflußmöglichkeiten der regionalen Planung auf das wirtschaftliche Wachstum des Ruhrgebiets, in: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, 1964.

¹⁴⁾ D. Marx, in: „Landesentwicklung“, Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 24/1968.

¹⁵⁾ Desgl., Heft 29/1971.

druck, in das auch die Einflüsse der Infrastruktur und aller öffentlichen Investitionen eingehen. Die Cost-Benefit-Analyse kann möglicherweise später einmal – wenn überhaupt je realisierbar – für andere regionalpolitische Aufgaben verwandt werden.

Chancen einer Produktivitätsorientierung

Nun hat nach den stockend und mühsam entwickelten Vorstellungen über Ziele und Methoden der regionalen Strukturpolitik ein im August 1974 gefaßter Beschluß des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“¹⁶⁾ offensichtlich eine Abkehr von dem bisher geltenden Instrumentarium gebracht. Künftig sollen für die Abgrenzung der zu fördernden Regionen nicht mehr die Höhe des Sozialprodukts entscheidend sein, sondern folgende Maßstäbe:

- ☐ das Arbeitsplatzdefizit,
- ☐ unterdurchschnittliches Einkommen,
- ☐ eine rückständige Infrastruktur.

Der regionalpolitische Erfolg wird also nicht mehr am gesamtwirtschaftlichen Zuwachs, sondern an diesen neuen Kriterien gemessen, zumal auch die Fördergebiete nicht mehr kreisweise, sondern, wie es in der amtlichen Verlautbarung heißt, „gemeindescharf“ abgegrenzt werden sollen, für die Verwaltungsbezirke unterhalb der Kreisgrenzen aber keine Daten über das Sozialprodukt berechnet werden können.

Infolgedessen wird die wirtschaftliche Entfaltung der Fördergebiete nur unvollständig beurteilt werden können, denn der alles erfassende Maßstab der Wirtschaftskraft wird künftig fehlen. Die drei neuen Kriterien der Strukturpolitik können diese Aufgabe nicht übernehmen, es fehlt ihnen die gemeinsame Basis, um eine einheitliche Aussage über die wirtschaftliche Leistung eines Raumes zu erlauben. Noch eine weitere Folgerung ist zu ziehen: Der Nachweis der regionalen Produktivität wird auch künftig entfallen müssen.

¹⁶⁾ Bundesministerium für Wirtschaft, Tagesnachrichten vom 23. 8. 1974.

Grundzüge einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftsplanung

Günter Berg, Düsseldorf

Jede wirtschaftspolitische Maßnahme ist dem ökonomischen Zwang ausgesetzt, mit nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Der erste Schritt einer pragmatisch orientierten regionalen Wirtschaftsplanung muß deshalb darin bestehen, klar formulierte Ziele für eine regionale Wirtschaftspolitik festzulegen. In einem zweiten Schritt sind die Regionen zu bestimmen, die in die Förderpolitik einbezogen werden sollen. Bei dem Problem, mit welchen Mitteln die angestrebten Ziele in den ausgewählten Regionen erreicht werden können, stellt sich drittens die Frage nach der wirtschafts-

politischen Grundkonzeption. Der Erfolg der regionalen Wirtschaftspolitik wird schließlich entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingt, eine Koordinierung der raumbezogenen Planungen der politischen Entscheidungsträger sicherzustellen.

Förderungsbedürftigkeit oder Förderungswürdigkeit

„Das entscheidende Hemmnis der Regionalpolitik ist in der Tatsache zu sehen, daß keine klare Vorstellung über die Ziele besteht“¹⁾. Die Zielsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik kann grundsätzlich nach zwei verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen. Einmal kann die Beseitigung unterdurchschnittlicher regionaler Entwicklungen im Vordergrund stehen. Die Regionalpolitik ist in diesem Falle nach dem Kriterium der Förderungsbedürftigkeit ausgerichtet und hat eine – im weitesten

Dr. Günter Berg, 32, ist seit 1971 im Referat „Finanzplanung, Steuerschätzung, allgemeine volkswirtschaftliche Fragen“ des Finanzministeriums von Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf tätig. Zuvor war er Referent am dortigen Statistischen Landesamt.

¹⁾ H. St. Seidenfus: Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, hrsg. von H. K. Schneider, Berlin 1968, S. 127.

Sinne – Angleichung der Lebensverhältnisse zum Ziel. Zum anderen kann die Zielsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik darin bestehen, einen möglichst hohen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu liefern. In diesem Falle wird die Regionalpolitik nur diejenigen Regionen in die Förderpolitik einbeziehen, die eine entsprechende Entwicklungsfähigkeit aufweisen, d. h. über ein hohes Entwicklungspotential verfügen.

Die Präzisierung der Zielbestimmung einer regionalen Wirtschaftspolitik, die an dem Kriterium der Förderungsbedürftigkeit orientiert ist, könnte darin bestehen, eine interregionale Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen zu erreichen. Dieser redistributionspolitische Ansatz genügt aber allein noch nicht der im Raumordnungsgesetz (§§ 1,2) geforderten Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Dazu ist eine räumliche Ordnung notwendig, die gute Wohn-, Erholungs- und Arbeitsbedingungen schafft und ein räumlich quantitativ und qualitativ ausgewogenes Angebot an infrastrukturellen Einrichtungen sicherstellt. Diese Forderungen werden mit zunehmender Nivellierung der regionalen Einkommen sogar stärker²⁾.

Die Zahl der nur in Nutzenkategorien zu erfassen den Variablen ist bei der Akzentuierung dieses raumordnungspolitischen Zieles sehr groß. In ihm subsumieren sich ökonomische, topographische, soziale, medizinisch-physiologische, ja sogar ethische Zielvorstellungen, die wegen ihrer mangelnden Konkretheit oft Leerformeln bleiben müssen.

Die raumordnungspolitischen Zielvorstellungen gehen in weiten Bereichen nicht nur über die ökonomische Entscheidungssphäre hinaus, sondern setzen sich zu rein ökonomischen Zielvorstellungen in Widerspruch, wenn z. B. Regionen gefördert werden, die über kein ausreichendes Entwicklungspotential verfügen. Hier besteht die Gefahr, daß staatliche Förderpolitik zu einer langfristigen Subventionspolitik führt.

Wie und ob ein Kompromiß zwischen dem raumordnungs- und wachstumspolitischen Ziel getroffen wird, ist eine politische Entscheidung. Es steht aber außer Zweifel, daß die außerökonomischen Ziele um so eher realisierbar sind, je größer das wirtschaftliche Wachstum ist. Erst ein wachsendes Sozialprodukt bringt Mittel auf, die für eine Verbesserung oder Nivellierung des gesamtwirtschaftlichen Infrastrukturniveaus erforderlich sind. Je stärker das wirtschaftliche Wachstum ist, desto friktionsloser laufen auch regionale und sektorale Anpassungsprozesse ab³⁾. Die Akzentuierung des wachstumspolitischen Ziels der Regionalpolitik findet hier ihre Erklärung und Rechtfertigung.

Die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik trägt dem Wachstumsziel weitgehend Rechnung. Zwar werden nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ die Fördergebiete primär nach dem Kriterium der Förderungsbedürftigkeit festgelegt, die Förderung selbst erfolgt aber ausschließlich nach dem Prinzip der Förderungswürdigkeit. Gemäß § 2 Abs. 2 des oben genannten Gesetzes werden durch Start- und Anpassungshilfen nur solche Gewerbebetriebe gefördert, die sich später im Wettbewerb behaupten können.

Identifizierung und Abgrenzung von Regionen

Nicht nur für eine wachstumsorientierte, sondern für jede zielorientierte Wirtschaftspolitik ist eine einheitliche und für alle Planungs- und Entscheidungsträger verbindliche Gebietsabgrenzung notwendig.

Zu unterscheiden ist zwischen der Identifizierung und Abgrenzung von Regionen. Bei der Identifizierung werden geeignete Kriterien gesucht, die Auskunft über die Struktur der Region geben. Da die ausgewählten Kriterien an keinem Punkt im Raum quantitativ oder qualitativ abrupt andersartig sind, müssen Schwellenwerte festgelegt werden, die die Abgrenzung der Region im Sinne der räumlichen Ausdehnung festlegen.

Kriterien für die Identifizierung von Regionen sind z. B. Bevölkerungsdichte, Industriestruktur, wirtschaftsgeographische Lage, Industrialisierungsgrad. Eine Typologie der Regionen nach solchen Kriterien, wie sie auch im Raumordnungsbericht der Bundesregierung vorgenommen wird, hat den Vorteil, daß für die Bestimmung der Gebietseinheiten Kriterien gewählt werden, die eng mit den zu lösenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen verbunden sind. Sie eignen sich allerdings mehr für die Festlegung großräumiger Gebiets-einheiten als für die Bestimmung kleinerer Regionen. Als ökonomisches Auswahlkriterium für die Bestimmung und Abgrenzung kleinerer Regionen kommt in erster Linie der sogenannte zentralörtliche Verflechtungsgrad in Frage. Hiernach werden zunächst zentrale Orte oder wirtschaftliche Gravitationszentren festgelegt und das Umland dem Zentrum zugeordnet, dessen Einflußbereich am stärksten ist. Die Messung des Einflußbereichs kann mit Hilfe von Indikatoren wie Güterbewegungen, Personenbeförderungen und Berufspendlern erfolgen. Hierbei können sich allerdings gewisse

³⁾ Die Intensität der von einer (Wachstums-) Region auf andere Regionen übergehenden Wachstumsübertragungseffekte hängt – wie an anderer Stelle nachgewiesen – maßgeblich von der Höhe des gesamträumlichen Einkommensniveaus ab. Vgl. dazu G. Berg: Theoretische Grundlagen einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftspolitik unter besonderer Berücksichtigung der ökonomischen Problematik der Ballungsräume, S. 161 ff.

²⁾ Vgl. R. B. Andrews: Urban Growth and Development, New York 1962, S. 27.

Zielkonflikte ergeben zwischen dem ökonomischen Postulat, wonach Gebiete nach funktionalen Verflechtungsbereichen abzugrenzen sind, und dem politisch administrativen Erfordernis, demzufolge die Gebiete nach institutionell abgegrenzten Verwaltungsbezirken festgelegt werden müssen. Da einerseits statistische Daten nur nach administrativ festgelegten Grenzen zur Verfügung stehen und andererseits auch politische Verantwortungsbereiche entsprechend abgegrenzt sind, müssen Gemeindegrenzen die „kleinsten Bausteine“ für die räumliche Abgrenzung regionaler Verflechtungsbereiche bilden.

Auch bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bildeten funktionale Verflechtungen – gemessen durch die Pendlerbewegungen – das Kriterium für die gemeindeschärfe Abgrenzung der 178 Arbeitsmarktregionen⁴⁾.

Das ökonomische Grundproblem

Die Auswahl der entwicklungsfähigen und damit zugleich förderungswürdigen Regionen bildet ein Hauptproblem einer wachstumsorientierten Regionalpolitik. Um eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Gesamttraum zu erreichen, genügt es nicht, das Entwicklungspotential nur einer Region zu ermitteln, vielmehr muß das Entwicklungspotential aller Regionen miteinander verglichen werden. Nur dann läßt sich eine Rangordnung der zu fördernden Regionen festlegen. Die Frage, wie das relative Entwicklungspotential der einzelnen Regionen einigermaßen zuverlässig abgeschätzt werden kann, stellt nach Giersch das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik dar⁵⁾.

Die natürlichen Standortfaktoren, wie z. B. Bodenbeschaffenheit, Rohstoffvorkommen, Klima und Wasser, die noch zu Beginn der Industrialisierung als standortentscheidende Faktoren auf eine Agglomeration ökonomischer Aktivitäten hinwirkten, haben mit dem zunehmenden Ausbau des Verkehrswesens und der Versorgungsbedingungen sowie der größer gewordenen Mobilität der Produktionsfaktoren ständig an standortbindender Bedeutung verloren. Die Standortgunst der Wirtschaftsräume mit hohen Zuwachsraten des Sozialprodukts beruht heute mehr auf den Vorteilen künstlich geschaffener Standortfaktoren wie Agglomerationsersparnisse, interne Ersparnisse

und Infrastrukturausstattung. Umfragen bei Kreditinstituten und öffentlichen Verwaltungen haben deutlich die dominierende Stellung der Infrastrukturfaktoren für die Standortwahl nicht unmittelbar standortgebundener Betriebe gezeigt⁶⁾. Der Versorgungsgrad einer Region mit infrastrukturellen Einrichtungen sollte deshalb als ein Indikator bei der Bestimmung des Entwicklungspotentials einer Region mitberücksichtigt werden.

Weitere Anhaltspunkte für die Schätzung des relativen Entwicklungspotentials können durch interregionale Vergleiche der in den letzten Jahren erzielten Produktivitätszunahmen gewonnen werden. Dieser „Kunstgriff“, bei dem von einer starken Produktivitätszunahme in der Vergangenheit auch auf das Vorliegen einer größeren Entwicklungsfähigkeit in der Zukunft geschlossen wird, erlaubt durchaus gewisse Rückschlüsse, wenn die künftigen Entwicklungstendenzen der Produktion und die von ihr ausgehenden Standortanforderungen sowie die räumlichen Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigt werden.

Schließlich wäre als dritter Indikator – gerade in einer weitgehend industrialisierten Wirtschaft, in der der Faktor Arbeit ein Engpaßfaktor ist – auch das prognostizierte Arbeitskräfte-reservoir als wachstumsstrategische Größe bei der Bestimmung des regionalen Entwicklungspotentials einzubeziehen.

In der regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik ist die Delegation der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ primär an dem Zielkriterium der Förderungsbedürftigkeit (Gewicht 1,5) und nur sekundär an dem Kriterium der Förderungswürdigkeit (Gewicht 1,0) ausgerichtet. Von den für die Auswahl der Förderregion festgelegten Abgrenzungskriterien: Arbeitskräfte-reservequotient (Gewicht 1,0), unter dem Bundesdurchschnitt liegendes Einkommensniveau (Gewicht 1,0) sowie Rückstand in bestimmten Infrastrukturbereichen (Gewicht 0,5) erlaubt nur der Arbeitskräfte-reservequotient gewisse Rückschlüsse auf das regionale Produktionspotential. Der Quotient gibt das Verhältnis des im Jahre 1977 erwarteten Arbeitsplatzdefizits bzw. -überschusses zu der dann erwarteten Arbeitsplatznachfrage an.

Wirtschaftliche Grundkonzeption

Bei der Bestimmung der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption geht es um die Frage, mit welchen Mitteln das vorgegebene Ziel erreicht werden soll. Tragendes Prinzip einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftspolitik ist es,

⁴⁾ Vgl. P. Klemmer: Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bochum 1973.

⁵⁾ Vgl. H. Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen 1964, S. 392.

⁶⁾ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine Regionalpolitik für die Gemeinschaft, o. O., 1969, S. 24.

durch eine schwerpunktmäßige Förderung entwicklungsfähiger Regionen eine räumliche Konzentration ökonomischer Aktivitäten und Ressourcen zu induzieren. Wenn eine Volkswirtschaft ein höheres Sozialprodukt erreichen will, erscheint es kaum zweifelhaft, daß sie zunächst durch die Errichtung sogenannter regionaler Wachstumszentren ein System begrenzter Agglomerationen schaffen muß. Die Vorteile der Agglomeration bestehen nicht nur in der kapazitätsmäßigen Auslastung infrastruktureller Einrichtungen, sondern auch in dem verstärkten Auftreten von sogenannten Agglomerationsersparnissen, das sind Ersparnisse, die einem Betrieb aufgrund der räumlichen nachbarschaftlichen Produktion erwachsen.

Die schwerpunktmäßige Förderung ausgewählter Wirtschaftsregionen heißt noch nicht, die regionale Konzentration ad infinitum fortzusetzen. In den größeren Ballungsgebieten der Bundesrepublik dürften die Agglomerationsnachteile, wozu vor allem die umweltbelastenden sozialen Kosten zählen, die Vorteile der regionalen Konzentration bereits überschritten haben. Die Wirtschaftspolitik muß sich hier um eine stärkere Dezentralisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten bemühen.

Die regionalpolitische Aufgabenstellung einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftspolitik kann vereinfachend auf die Formel: Dezentralisieren in Ballungsgebieten und Zentralisieren in ländlichen Gebieten gebracht werden. Der Weg, der zur Lösung beider Aufgaben führt, ist der gleiche: Schaffung eines Systems begrenzter Agglomerationen. In ländlichen Gebieten dienen sie als „pôle de croissance“, in Ballungsgebieten sollen sie als Entlastungsorte der Ballungkerne eine weitere Zunahme des regionalen Konzentrationsgrades verhindern.

In der Bundesrepublik ist die regionale Wirtschaftspolitik ebenso wie die Raumordnungspolitik nach dieser Konzeption ausgerichtet. Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 Raumordnungsgesetz soll in Gebieten, in denen ein ausreichendes Maß an Schwerpunktbildung fehlt, eine Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten angestrebt werden, und in Gebieten, in denen die Agglomeration bereits ein unerwünschtes Ausmaß angenommen hat, soll gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 des obengenannten Gesetzes der Ausbau von Entlastungsorten gefördert werden. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird diesen Zielsetzungen durch die den sogenannten Schwerpunkorten eingeräumten höheren Förderungspräferenzen entsprochen.

Die Auswahl der zu fördernden Investitionsvorhaben muß im Rahmen einer wachstumsorientierten regionalen Wirtschaftspolitik unter dem Zielaspekt erfolgen, die Wirtschaftskraft der Fördergebiete

auf Dauer nachhaltig zu steigern und die Wirtschaftsstruktur zu verbessern. In die Förderung sollten daher nicht Betriebe einbezogen werden, die als Zweigbetriebe in Form „verlängerter Werkbänke“ angesiedelt werden. Bei solchen Investitionen handelt es sich nicht um Betriebserweiterungen, die auf die Fertigung bestimmter Teile und Anlagen spezialisiert sind, sondern um Produktionsstätten, die das gleiche Produktsortiment wie die Muttergesellschaft herstellen und daher in konjunkturellen Abschwüngen oder bei Änderungen der Nachfrage oft als erste geschlossen werden.

Auswahl der Förderbetriebe

Erfolgversprechender ist die Ansiedlung sogenannter Exportindustrien. Hierzu zählen Unternehmen, die über den regionalen Bedarf produzieren und den Überschuß über die Grenzen der eigenen Region exportieren. Für die Ansiedlung exportorientierter Unternehmen sprechen vor allem zwei Gründe: Einmal gelten die dem interregionalen Wettbewerb ausgesetzten Betriebe als Rationalisierungsmotor innerhalb der Region, denn sie sind infolge des stärkeren Wettbewerbs dauernd gezwungen, die höchstmögliche Produktivität zu realisieren. Das Hauptargument basiert jedoch auf der „export-base-theory“ und besagt folgendes: Aufgrund der Exporte strömen zusätzliche Erlöse in die Region, die via Einkommens- und Beschäftigungsmultiplikator weitere Produktionen innerhalb der Region auslösen. Dem Export- oder Basisbereich fällt damit die Rolle eines Impulssekkers zu, der durch die Exportzunahme auch Arbeitsplätze in den Folgebereichen wie Handel, Verkehr, Verwaltung, Zulieferung etc. schafft. Um die Anfälligkeit der Region gegenüber Änderungen der Nachfragestruktur zu mindern, ist bei der Ansiedlung von Exportgüterindustrien auf eine gewisse Differenzierung des Produktionsprogramms hinzuwirken.

Die regionale Förderungspraxis ist in der Bundesrepublik sowohl im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als auch nach dem Investitionszulagengesetz streng an das Konzept der Exportbasistheorie gebunden. Es werden nur solche Betriebe gefördert, die Güter und Leistungen erstellen, welche ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden⁷⁾.

Um eine regionale Wirtschaftspolitik zu gewährleisten, die mit den verfügbaren Mitteln nicht „kleckert, sondern klotzt“, ist eine Koordination der Maßnahmen der Träger der Regionalpolitik

⁷⁾ Vgl. Dritter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1974 bis 1977, BT Drucks. 7/1769, S. 10; Investitionszulagengesetz i. d. F. vom 12. Oktober 1973, BGBl. I, S. 1494, § 2 Abs. 2 Nr. 2.

erforderlich. Andernfalls besteht die Gefahr, daß sich die von den verschiedensten Ressorts und Gebietskörperschaften durchgeführten Maßnahmen in ihrer regionalen Wirkungsrichtung aufheben. Diese Koordinierungsaufgabe stellt sich auf horizontaler und vertikaler Ebene.

Gesamtwirtschaftliche Koordinierung

Auf horizontaler Ebene sind die Pläne von regionalpolitischer Wirksamkeit der einzelnen Fachressorts zu koordinieren. Beispielsweise ist die Abstimmung zwischen Landwirtschafts- und Wirtschaftsressorts dann notwendig, wenn durch den Abbau landwirtschaftlicher Erhaltungssubventionen Arbeitskräfte freigesetzt werden, die für den Aufbau von Industrien in ländlichen Gegenden benötigt werden. Die Koordinierung der einzelnen Ressortpläne wird in der Bundesrepublik (auf Bundesebene) durch einen interministeriellen Ausschuß für Raumordnung angestrebt.

Auf vertikaler Ebene sind vor allem die mitunter gegensätzlichen Interessen der Gebietskörperschaften auszugleichen. Die Gemeinden als die untersten Träger der Regionalpolitik beeinflussen das Standortgefüge, indem sie gewerbesteuerträchtige Objekte durch Werbemittel wie billige Energiequellen, kostenlose Grundstücke, Beteiligung an Erschließungskosten und niedrige Hebesätze anlocken. Die Herabsetzung dieser für die Betriebe sehr wichtigen Kostenfaktoren verfälscht unter Umständen die natürlichen Standortbedingungen, zumal diejenigen Gemeinden größere Zugeständnisse machen können, die schon steuerkräftig sind. Eine gesamtwirtschaftlich ausgerichtete regionale Wachstumspolitik muß auf den Freiheitsgrad der unteren regionalpolitischen Instanzen Einfluß nehmen können.

Die Einbeziehung der Gemeinden in die überörtliche Planung ist in der Bundesrepublik für weite Bereiche durch die Landesplanungsgesetze geregelt. Allerdings werden hier vorwiegend Fragen der raumbeanspruchenden Planung, wie z. B. Bauleit-, Flurbereinigungs- und Wasserwirtschaftsplanung, angesprochen, weniger Fragen der regionalen Wirtschaftsförderung.

Zwischen Bund und Ländern erfolgt die Koordinierung der regionalen Wirtschaftsplanung für den Bereich der Wirtschaftsförderung durch den gemeinsamen Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die Abstimmung der weitergefaßten Ziele und Maßnahmen der Raumordnung basiert auf der durch das Verwaltungsabkommen vom 16. 12. 1957 gegründeten Ministerkonferenz für Raumordnung, die eine Koordination der Bundes- und Ländermaßnahmen gewährleisten soll.

Diese Koordinierungsbemühungen haben jedoch bisher nicht – trotz zusätzlicher legislativer Regelungen⁸⁾ – zu einer befriedigenden Lösung der raumordnungspolitischen Zielsetzungen, wie sie beispielsweise in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Raumordnungsgesetz genannt werden, geführt⁹⁾.

In einem föderativen Staat kann die Koordinierung der regionalen Wirtschaftspolitik – sei sie wachstumsorientiert oder mehr an den raumordnungspolitischen Zielen der Egalisierung ausgerichtet – nur auf der Grundlage eines für die verschiedensten Entscheidungsträger weitgehend verbindlichen Programms erfolgen, in dem auf der Grundlage einer konkreten Zielbestimmung die regionale Verteilung der raumwirksamen Maßnahmen und Mittel festgelegt ist. Einen solchen gesamträumlichen und überfachlichen Orientierungsrahmen soll das von Bund und Ländern nach mehr als fünfjähriger Vorbereitungszeit am 14. 2. 1975 verabschiedete Bundesraumordnungsprogramm darstellen. „Als ein Programm der Koordinierung sollen es die Fachplanungen der Bundesressorts sowie die Landesplanung in den Ländern beachten.“¹⁰⁾

Den räumlichen Bezugsrahmen des Bundesraumordnungsprogramms bilden 38 Gebietseinheiten, für die eine Analyse und Prognose der regionalen Entwicklungsstruktur vorgenommen wird. Diese Planungsregionen decken sich jedoch weder mit den in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgelegten Arbeitsmarktreionen, noch lassen die für die Abgrenzung der 38 Gebietseinheiten zugrundegelegten Kriterien eine Verwendung für kleinräumige, regionale Analysen und Planungen zu. Erst bei der Fortschreibung des Programms wird angestrebt, die Gebietskulisse des Bundesraumordnungsprogramms den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe anzupassen. „Kleinster Baustein“ für die Abgrenzung der Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms sollen künftig die „zentralörtlichen Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe“ sein und sich mit den Arbeitsmarktreionen decken.

Die unzureichende Integration der regionalen Wirtschaftspolitik in die Raumordnungspolitik muß um so mehr überraschen, als in der Bundesrepublik die regionale Förderpolitik ganz überwiegend im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe und des damit abgestimmten Investitionszulagengesetzes erfolgt. Hier liegt noch ein breites Feld regionalpolitischer und raumordnungspolitischer Koordinierungsarbeiten.

⁸⁾ Vgl. z. B. die Raumordnungsklauseln in Bundesgesetzen, wie z. B.: Bundesfernstraßengesetz – § 16, Wasserhaushaltsgesetz – § 36, Schutzbereichsgesetz – § 1, Bundesbaugesetz – § 1.

⁹⁾ Vgl. Bundesraumordnungsprogramm vom 14. 2. 1975, S. 15.

¹⁰⁾ Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. IV.