

Altmann, Aloys; Peters, Wilhelm

**Article — Digitized Version**

## Probleme und Chancen der Entwicklung ländlicher Räume: Regionalpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Altmann, Aloys; Peters, Wilhelm (1977) : Probleme und Chancen der Entwicklung ländlicher Räume: Regionalpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 57, Iss. 9, pp. 470-474

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135114>

**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.*

# Probleme und Chancen der Entwicklung ländlicher Räume

Aloys Altmann, Wilhelm Peters, Braunschweig

Mit der spürbaren Verringerung des gewohnten Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums wu seit 1974 der Spielraum der regionalen und sektoralen Strukturpolitik enger. Die schon vorher prof matische Entwicklung der ländlichen Räume scheint unter diesen Vorzeichen einen bedrohlichen Verl zu nehmen. Daher drängt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Entwicklungsgrenzen der lä lichen Räume auf.

Nach dem Raumordnungsgesetz werden ländliche Räume im allgemeinen als Restgröße zwischen dem gesamten Raum und den Verdichtungsräumen sowie deren Randbereichen definiert<sup>1)</sup>. Für die Ausgestaltung räumlich differenziert wirkender politischer Maßnahmen erscheint jedoch eine weitergehende Abstufung des ländlichen Raumes erforderlich, durch die der Bezug zwischen der bisherigen räumlichen Entwicklung und deren Ursachen einerseits und der zukünftig anzustrebenden Entwicklung andererseits hergestellt werden kann<sup>2)</sup>. Für die künftige Politikgestaltung wird häufig als ein grobes Raster räumlicher Bezugsebenen folgende Dreiteilung nach funktionalen Kriterien verwendet<sup>3)</sup>:

- ländliche Räume im Einzugsbereich von Verdichtungsräumen;
- ländliche Räume im Einzugsbereich ausgebauter Mittelzentren;
- ländliche Räume mit schlechter zentralörtlicher Struktur.

Diese Abgrenzung erlaubt einen Rückblick auf strukturelle Besonderheiten und sozioökonomische Gesetzmäßigkeiten sowie einen Ausblick auf künftige Wachstumschancen hinsichtlich der Ein-

<sup>1)</sup> Vgl. Bundesraumordnungsprogramm 1975, in: Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1975, S. 5.

<sup>2)</sup> Vgl. dazu U. B r ö s s e : Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975, S. 64.

<sup>3)</sup> Vgl. z. B. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Entwicklung ländlicher Räume, Bonn 1974, S. 1 ff. und S. 90 ff.

wohner, Wohnungen, Arbeitsplätze usw., da siedlungsstrukturelle und raumfunktionale Merkmale verknüpft.

Die Verdichtungsräume waren bisher durch reges Wachstum gekennzeichnet, das mit ihrer flächenmäßigen Ausdehnung, mit Wandlungen der Branchenzusammensetzung, mit überproportionalen Einkommenserhöhungen der dort Lebenden usw. verbunden war. Neben zahlreichen positiven Effekten einer starken räumlichen Konzentration von Arbeit und Kapital für die betreffende Bevölkerung sind jedoch auch negative Auswirkungen zu nennen. Die Umwelt- und Wohnverhältnisse haben sich mit der zunehmenden Ballung zum Teil verschlechtert, was zu Verlagerungen von Wohn- und Wirtschaftsstandorten in die Randzone der Verdichtungsräume führte. Verkehrsprobleme bzw. deren Lösung verursachen überdurchschnittlich hohe Kosten, und soziale Probleme der Verstädterung treten hier in besonderem Maße in Erscheinung<sup>4)</sup>.

Die verdichtungsnahen ländlichen Räume bieten die dort lebende Bevölkerung partizipieren mittelbar an dieser Entwicklung. Die verdichtungsfernen ländlichen Räume weisen dagegen ein vergleichsweise geringe Wirtschaftskraft auf. Alternative Einkommensmöglichkeiten für in der Landwirtschaft Beschäftigte sind hier in einem weit geringerem Maße und häufig nur in größerer Entfernung vom Wohnort vorhanden. Das quantitative Angebot an Arbeitsplätzen ist meist als qualitativ unterdurchschnittlich einzustufen. Ausstattung mit infrastrukturellen Einrichtungen erreicht nur selten das Niveau der Verdichtungsräume<sup>5)</sup>. Diese Unterschiede zwischen den

<sup>4)</sup> Vgl. dazu u. a. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1974 (BT-Drucksache 7/3582), Bonn 1975, Abschnitt C.

<sup>5)</sup> Vgl. ebenda.

*Dr. sc.agr. Aloys Altmann, 31, und Dr. sc.agr. Wilhelm Peters, 34, sind wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts für Strukturfor-*  
*scherung der Bundesforschungsanstalt für*  
*Landwirtschaft in Braunschweig.*

dichtungsnahen und den verdichtungsfernen ländlichen Räumen sind Folgen und gleichzeitig Ursachen einer zunehmenden Divergenz hinsichtlich der regionalen Wirtschaftskraft und der Pro-Kopf-Einkommen. Lediglich in Phasen eines außergeröhlich starken wirtschaftlichen Wachstums sind vereinzelt Anzeichen für eine konvergente Entwicklung zwischen diesen Gebietskategorien zu beobachten gewesen<sup>6)</sup>.

So erscheint es verständlich, daß eine kräftige (Netto-) Abwanderung aus ländlichen Gebieten mit schlechter zentralörtlicher Struktur stattfindet. Ziel der Wandernden sind sowohl ländliche Räume mit guter zentralörtlicher Struktur<sup>7)</sup> als auch Verdichtungsräume mit ihren Randzonen. Gleichzeitig wandern jedoch auch aus den Mittelzentren zahlreiche Personen in die Verdichtungsräume. Diese Beobachtungen deuten darauf hin, daß die Mittelzentren und die sie umgebenden ländlichen Räume zwar eine gewisse Attraktivität ausstrahlen, jedoch im Wettbewerb um die Ansiedlung und die Erweiterung von Industrie- und Dienstleistungsbetrieben sowie von öffentlichen Einrichtungen und dergleichen den großen Verdichtungsräumen kaum gewachsen sind.

#### Ursachen der Unterschiede

Die aufgezeigten Unterschiede bei der Struktur und Entwicklung zwischen den drei Raumtypen lassen sich auf ihr regionales Entwicklungspotential zurückführen. Darunter ist die maximal mögliche Menge an Gütern und Leistungen zu verstehen, die eine Region bei effizienter Nutzung aller ihrer Ressourcen (im weitesten Sinne) erzeugen kann, oder der potentielle Einkommenswert dieser Ressourcen selbst<sup>8)</sup>. Das regionale Entwicklungspotential ist für die Entwicklung der Produktions- und Siedlungsstruktur entscheidend, denn das räumlich mobile Kapital versucht eine Kombination der für Beschaffung, Produktion und Absatz des jeweiligen Betriebes relevanten Standortfaktoren zu finden, die zu einer Maximierung des Gewinns führt<sup>9)</sup>.

Der Prozeß der Standortwahl des privaten Kapitals trägt jedoch nicht zwangsläufig auch zu einer für die gesamte Gesellschaft optimalen räumlichen Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten bei. Denn die von den Unternehmen zu erzielenden Produktpreise und zu entrichtenden Preise für Pro-

duktionsfaktoren entsprechen nicht überall deren tatsächlichen Knappheitsrelationen. Für die private Wirtschaft ergeben sich „externe Ersparnisse“ in den Verdichtungsräumen. Sie lassen sich zurückführen auf die Konzentration von Betrieben der vor- und nachgelagerten Branchen, das quantitative und qualitative Arbeitskräfteangebot, die Verkehrsverbindungen, die kommunalen Ver- und Entsorgungsleistungen, die Führungsvorteile usw.<sup>10)</sup>.

Im Vergleich zu den verdichtungsfernen weisen die verdichtungsfernen Räume nur geringe Standortvorteile auf. Die entsprechend ihrer Produktivitätsunterschiede zu erwartenden Unterschiede in der Faktorentlohnung für Arbeit sind durch die bisherige Lohnpolitik der Tarifpartner weitgehend abgebaut worden. Auch ist das potentielle Arbeitskräfte-reservoir der verdichtungsfernen Räume von vergleichsweise geringerer Qualifikation, so daß als positiver Standortfaktor allenfalls noch der Faktor „Umwelt“ zu nennen ist. Überdies konkurrieren diese Räume mit den im Hinblick auf die Kosten für Arbeit besonders günstigen Standorten in der Dritten Welt<sup>11)</sup>.

Das Gewicht der Ursachen, die für den räumlich differenzierten Prozeß wirtschaftlichen Wachstums maßgeblich sind, ist jedoch nicht unabhängig von den Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu sehen. Die Anfang der siebziger Jahre zu beobachtende konvergente Entwicklung, die in der Ansiedlung arbeitsintensiver Branchen und Produktionsabschnitte in verdichtungsfernen Gebieten zum Ausdruck kam, ist nicht etwa vorrangig auf den Einfluß regionalpolitischer Maßnahmen zurückzuführen, sondern eher auf das damals besonders kräftige gesamtwirtschaftliche Wachstum. Außerdem dienten die erfolgten Ansiedlungen oft nur der kurz- und mittelfristigen Abdeckung von Produktionsspitzen und griffen auf weniger qualifizierte Arbeitskräfte zurück. Da die Überlebensdauer dieser Niederlassungsformen, die auch als „verlängerte Werkbänke“ bezeichnet werden, sich in Krisenzeiten als gering erwiesen hat, stellen sie keinen echten Ansiedlungserfolg dar<sup>12)</sup>.

#### Ziele regionaler Strukturpolitik

Dem Bundesraumordnungsprogramm ist zu entnehmen, daß im ländlichen Raum Lebensverhältnisse geschaffen werden sollen, die wirtschaftlich, sozial und kulturell denjenigen in den Verdich-

<sup>6)</sup> Vgl. dazu u. a. A. Kraus: Regionale Verteilung der wirtschaftlichen Leistung 1961, 1970 und 1972 nach Entwicklungsräumen, Landkreisen und kreisfreien Städten, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 29. Jg. (1975), S. 318–325.

<sup>7)</sup> Genauer: Die diesen Gebietstyp charakterisierenden Mittelzentren.

<sup>8)</sup> Vgl. dazu D. Biehl, E. Hussmann et al.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Tübingen 1975, S. 14 f.

<sup>9)</sup> Vgl. dazu W. Klöppel: Die Mobilität des privaten Kapitals und ihre Bedeutung für die Regionalpolitik, Münster 1973.

<sup>10)</sup> Vgl. dazu D. Fürst, K. Zimmermann: Standortwahl industrieller Unternehmen, Bonn 1973.

<sup>11)</sup> Vgl. z. B. H. Bodenschatz, T. Harlander: Industrieansiedlung im ländlichen Raum, in: Stadtbauwelt, 36. Jg. (1974), S. 197–201.

<sup>12)</sup> Vgl. A. Ernst: Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung. Ein quantifizierter Orientierungsrahmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7. Jg. (1974), S. 210–241.

tungsgebieten gleichwertig sind<sup>13)</sup>. Dies wird vor allem durch die Erhaltung einer ausreichenden Bevölkerungsdichte und die Schaffung einer angemessenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie ausreichender Erwerbsmöglichkeiten auch außerhalb der Landwirtschaft angestrebt<sup>14)</sup>. Kritiker bezweifeln, daß ein völliger Abbau großräumiger Disparitäten verwirklicht werden kann. Ein Bevölkerungsrückzug aus Teilen des ländlichen Raumes erscheint ihnen unvermeidbar, wenn nicht gar gesamtwirtschaftlich sinnvoll. Entsprechend vorsichtig interpretiert der Beirat für Raumordnung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ als Absicherung einer „... Mindestausstattung an Umweltqualität, Wirtschaftsstruktur, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur und Infrastruktur in allen Teilräumen...“<sup>15)</sup>.

Diese Ziele können jedoch langfristig nur dann erreicht werden<sup>16)</sup>, wenn die dazu erforderlichen Mittel auf dem Wege des gesamtwirtschaftlichen Wachstums erwirtschaftet werden, soll nicht ein zunehmend größer werdender Verzicht auf erzielbares Sozialprodukt (und Unterbeschäftigung) in Kauf genommen werden. Damit rückt das Wachstumsziel in den Mittelpunkt einer auf längere Sicht angelegten Wirtschafts- und Strukturpolitik, und es stellt sich gleichzeitig auch die Frage nach der regionalen und sektoralen Produktionsstruktur, die zukünftig eine möglichst hohe Wachstumsrate des Sozialprodukts ermöglicht und damit Voraussetzungen für eine weitere Verbesserung der Lebensbedingungen schafft<sup>17)</sup>.

Von alternativen Fördergebieten bzw. -orten sind also diejenigen auszuwählen, in denen der entsprechende Mittelsatz einen möglichst hohen Beitrag zum Sozialprodukt liefert. Dies wiederum können nur Gebiete bzw. Orte sein, die nicht auf Dauersubventionen angewiesen sind, sondern die bereits ein gewisses Entwicklungspotential besitzen und mit Hilfe einer Förderung zu einem sich selbst tragenden Wachstum angeregt werden können. Diese grundsätzlichen Voraussetzungen einer langfristig erfolgreichen Strukturpolitik müssen unabhängig von den wechselnden Rahmenbedingungen gegeben sein.

### Veränderte Rahmenbedingungen

Etwa seit der „Energiekrise“ 1973 und der „Wirtschaftskrise“ 1974/75 haben sich nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und gesellschaftliche

Entwicklung grundlegend geändert<sup>18)</sup>. An die Stelle des stetigen demographischen und ökonomischen Wachstums der sechziger und frühen siebziger Jahre sind die Probleme einer schrumpfenden Bevölkerung sowie einer nur unbefriedigenden Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung getreten.

Aufgrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung und der partiell gesättigten Nachfrage nach bestimmten Konsumgütern wächst der private Konsum bei gleichzeitig angespannter Haushaltslage auch der öffentliche Konsum nur verhalten. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der stark exportorientierten westdeutschen Industrie ist gleichzeitig aus verschiedenen Gründen gesunken: Die realen Lohnstückkosten sind in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich infolge der Lohnpolitik und der Wechselkurskorrekturen am höchsten. Hinzu kommen eine nachlassende Kaufkraft der traditionellen Handelspartner (Frankreich, England, Italien), eine wachsende Marktmacht der Rohstoffländer, eine zunehmende Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft und ein gesteigertes Umweltbewußtsein in der Bundesrepublik selbst. Insgesamt verläuft bei der geänderten Nachfragestruktur und der sich verschlechternden Wettbewerbssituation die Investitionstätigkeit gedämpft, wobei arbeitskräftesparende Projekte möglichst der Vorzug gegeben wird. Hinzu kommt, daß dem Spielraum der öffentlichen Hände, eventuellen Fehlentwicklungen durch eine Global- oder Strukturpolitik gegenzusteuern, enge finanzielle und instrumentelle Grenzen gesetzt sind.

### Voraussichtliche regionale Auswirkungen

Hiermit ging eine Änderung der Struktur des verbleibenden Entwicklungspotentials einher: Zusätzliche Arbeitsplätze entstehen z. B. entgegen den bisherigen Erfahrungen nur noch im Dienstleistungsbereich und allenfalls in „know-how-intensiven“ Industriebranchen. Das veränderte generative Verhalten und die strukturellen Veränderungen vor allem im industriell-gewerblichen Bereich wirken sich in ländlichen Räumen mit schlechter zentralörtlicher Struktur am stärksten aus, da die räumlichen Konzentrationstendenzen offensichtlich zunehmen<sup>19)</sup>:

Das industrielle Wachstum konzentriert sich zukünftig noch stärker als bisher auf Branchen mit hoher Forschungsintensität, hoher Qualifikations-

<sup>13)</sup> Vgl. Bundesraumordnungsprogramm 1975, a.a.O., S. 1 f.

<sup>14)</sup> Vgl. Raumordnungsgesetz, § 2, Abs. 5.

<sup>15)</sup> Beirat für Raumordnung: Empfehlungen vom 16. Juni 1976, hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 22.

<sup>16)</sup> Von der Möglichkeit, daß sie auf Kosten anderer Bevölkerungsgruppen realisiert werden, sei hier abgesehen.

<sup>17)</sup> Vgl. dazu H. Giersch: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: H. Jürgensen (Hrsg.): Gestaltungspolitik der Weltwirtschaft, Göttingen 1964.

<sup>18)</sup> Eine ausführliche Darstellung dieser Fragen von verschiedenen Autoren ist in: Information zur Raumentwicklung, Heft 1/2 1977 („Neue Prognosen für die Raumordnung“), Bonn-Bad Godesberg 1977, zu finden.

<sup>19)</sup> Vgl. dazu D. Schroeder: Veränderte Rahmenbedingungen für das Entwicklungspotential an Arbeitsplätzen, in: Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), Heft 6, S. 277–288.

der Arbeitskräfte und hohen Ansprüchen an die Agglomerationsvorteile des Standorts.

Die expandierenden Dienstleistungsbereiche setzen hohe lokale Absatzpotentiale, Verkehrs- und Kommunikationsverbindungen sowie ebenfalls hochqualifizierte Arbeitskräfte voraus.

Für qualifizierte Arbeitskräfte gewinnen die Vorteile des Wohnortes an Bedeutung, die ihrerseits wieder von der zentralen Lage abhängig sind.

Anders als zu Zeiten der Überbeschäftigung und der spürbaren regionalen Lohndifferenzen hat die große Anzahl verfügbarer Arbeitskräfte in ländlichen Räumen kaum noch für die Neuansiedlung von Betrieben Bedeutung.

Nach der Raumordnungsprognose 1990<sup>20)</sup> werden die skizzierten Probleme durch das Wanderverhalten der Bevölkerung verschärft, so daß ein „kumulativer Schrumpfungsprozess“ im ländlichen Raum zu befürchten ist.

Die wachsenden Probleme der Entwicklung verdichtungsferner ländlicher Räume lösen unterschiedliche Reaktionen aus: Einerseits wächst die Erkenntnis, daß die Probleme des ländlichen Raumes nur bei einer engen Abstimmung der verschiedenen dort wirksamen Politikbereiche und durch eine wachstumsorientierte Schwerpunktbildung in entwicklungsfähigen Zentren lösbar sind<sup>21)</sup>. Andererseits mehren sich die Forderungen nach einer grundsätzlichen Überprüfung der Ziele und Förderungstätigkeiten der regionalen und sektoralen Strukturpolitik<sup>22)</sup>. Am vernehmlichsten sind die Stimmen derer, die die ihrer Ansicht nach gegenwärtig fehlenden Voraussetzungen für jedwede Wachstumspolitik zum willkommenen Anlaß nehmen, für eine verstärkte Verteilungspolitik einzutreten. Damit sind allerdings die aufgezeigten Probleme einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung langfristig nicht lösbar – und schon gar nicht weitere qualitative Verbesserungen der allgemeinen Lebensbedingungen realisierbar.

### Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik

Das Ziel der Wirtschafts- und Strukturpolitik kann daher nur ein möglichst kräftiges, dauerhaftes und qualitativ ausgewogenes Wirtschaftswachstum sein, zumal in marktwirtschaftlichen Systemen nur so Vollbeschäftigung zurückgewonnen werden kann. Im Rahmen einer neuen Weltwirtschaftsordnung und unter den sich ausweitenden EG-Verpflichtungen muß daher die Wirtschaftspolitik ihre

<sup>20)</sup> Raumordnungsprognose 1990, in: Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1976.

<sup>21)</sup> Vgl. z. B. D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1976.

<sup>22)</sup> Vgl. z. B. H. Prieb: Grundfragen der zukünftigen Regionalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 57. Jg. (1977), Heft 5, S. 253-257.

bislang häufig allzu kurzfristige Orientierung zugunsten einer mittel- bis langfristigen Verstetigung aufgeben<sup>23)</sup>. Auch dies dürfte am ehesten durch ein unbeirrbares Festhalten an der Priorität des Wachstumszieles, natürlich unter Berücksichtigung ausgleichs- und stabilitätspolitischer Nebenbedingungen, gelingen.

Folgt man der skizzierten regionalen Diagnose, so hängt die Entwicklung ländlicher Räume in erster Linie von den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ab. Eine längerfristig erfolgversprechende Therapie muß daher zunächst in globalen, erst dann regional und sektoral differenzierten Maßnahmen bestehen.

Zur Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums und zur Rückgewinnung der Vollbeschäftigung ist die Belegung der privaten Investitionstätigkeit vorrangig. Dies erscheint nur möglich, wenn künftige Produktivitätszuwächse nicht in voller Höhe in Reallohnsteigerungen fließen, sondern über Gewinnsteigerungen Anreize zu möglichst beschäftigungswirksamen Investitionen schaffen<sup>24)</sup>. Zwar fällt in diesem Zusammenhang auch dem Staat als Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, als Arbeitgeber und Träger politischer Verfügungsgewalt eine wichtige Rolle zu, doch den „Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit durch Kapitalakkumulation“<sup>25)</sup> besitzen die Tarifpartner, die sich zu einem „mehrjährigen Pakt für Vollbeschäftigung und Wachstum“<sup>26)</sup> entschließen müßten.

Eine Zurückhaltung bei den Reallöhnen böte zudem eine Voraussetzung für die Wiederannäherung der Löhne und Gehälter an die regionale, branchenspezifische und qualifikationsabhängige Produktivität der Arbeitskräfte. Bisher mindern starre Lohnrelationen sowie vermutlich auch das System der sozialen Sicherung die regionale und sektorale Mobilität und lassen eine weiter zunehmende strukturelle sowie friktionelle Arbeitslosigkeit befürchten. Im Interesse der Wiedergewinnung eines stetigen Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Vollbeschäftigung wäre daher eine größere Flexibilität der Lohnrelationen wünschenswert. Deren mobilitätsfördernde Wirkung ließe sich durch eine aktive Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik mehr als bisher unterstützen und wäre in ihren spezifischen Härten sozialpolitisch abzusichern<sup>27)</sup>.

<sup>23)</sup> Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977.

<sup>24)</sup> So etwa versteht sich das vom Sachverständigenrat vorgelegte „Wachstums- und Strukturprogramm“. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976/77, BT-Drucksache 7/5902.

<sup>25)</sup> H. Giersch: Konjunkturelle, strukturelle und internationale Aspekte des Arbeitslosenproblems, in: Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit (Kieler Diskussionsbeiträge 49), Kiel 1977, S. 42.

<sup>26)</sup> Ebenda.

<sup>27)</sup> Vgl. dazu im einzelnen ebenda, S. 42 ff.

Eine derartige globale Wachstumsstrategie ist durch eine regionale und sektorale Strukturpolitik zu ergänzen. Die regionale Wirtschaftspolitik sollte ihre Aktivitäten unter den geschilderten demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen auf ein weitmaschiger als bisher ausgelegtes Netz langfristig entwicklungsfähiger Schwerpunkte konzentrieren. Der Versuch, den räumlichen Konzentrationstendenzen entgegenzuwirken, ist gegenwärtig – anders als noch Anfang der siebziger Jahre – zum Scheitern verurteilt und sollte einem in den Einzelheiten noch zu entwickelnden Konzept „relativer Dezentralisation“<sup>28)</sup> weichen.

### Strategie der Wettbewerbsstärkung

In den entwicklungsfähigen Mittelzentren sind die Lücken bei der Infrastruktur und den Dienstleistungen zu schließen und damit die Standortvoraussetzungen für eine produktive und wettbewerbsfähige Wirtschaft zu schaffen bzw. zu erhalten. Es hat sich gezeigt, daß dies mit den herkömmlichen Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik nicht im gewünschten Maße gelingt. In einem ersten Schritt wären daher die Förderungsmaßnahmen stärker zu konzentrieren und so auszugestalten, daß die Unternehmungen und die Bevölkerung im erwünschten Maße reagieren. Auch eine erfolgreichere Koordination der Maßnahmen und eine Kooperation ihrer Träger sind unabdingbar, sollen künftig die Effizienzverluste eines bisher oft konterkarierenden Instrumenteneinsatzes vermieden werden.

Neben diesen Maßnahmen zur Verringerung der Wettbewerbsnachteile des ländlichen Raumes und seiner Mittelzentren ist bei den gegebenen Konkurrenzverhältnissen zwischen den Raumkategorien darüber hinaus eine aktive Verringerung der „Wettbewerbsvorteile“ der Verdichtungsräume durchzusetzen, wenn ein weiteres Abfließen des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzpotentials nach dort verhindert werden soll. Ein erster – bisher allerdings wenig erfolgreicher Schritt – bestünde in der Internalisierung externer Kosten und Ersparnisse (z. B. im Bereich des Umweltschutzes), um eine realistischere Standortbeurteilung zu ermöglichen. Erfolgversprechender erscheint das gegenwärtig beginnende Abrücken von der starken Bevorzugung raumwirksamer Vorleistungen zugunsten ordnungspolitischer Eingriffe im Sinne von Abgaben, Sperrungen und Plafondierungen, etwa in Form geänderter Schlüsselzuweisungen, Investitionsabgaben, Änderungen der Kilometerpauschale oder gar Plafondierung des Wohnungsbaus<sup>29)</sup>. Für derartige Kostenbelastungen existiert aber mit Blick auf das Vollbeschäftigungsziel nur

ein geringer Spielraum, da sie nur in dem Maße vertretbar erscheinen, wie dadurch nicht grundsätzliche Verschiebungen in den internationalen Absatz- und Konkurrenzverhältnissen entstehen.

Diese Strategie der Wettbewerbsstärkung von Entwicklungszentren in ländlichen Räumen ist gleichzeitigiger Wettbewerbschwächung der Verdichtungsräume und ihrer Randgebiete durch quantitative und qualitative Veränderungen der infrastrukturellen Mindestversorgung in den ländlichen Gebieten, die nicht in den Einzugsbereichen der Entwicklungsgebiete fallen, zu ergänzen. Unter dem Stichwort „Versorgungsgerechtigkeit“ sei hier verbesserte Verkehrswege, die Mehrfachnutzung von Bauten, Personal- und Sachmitteln, die Schaffung zentraler Internatsschulen sowie eine „rollende Versorgung“ mit Sozialstationen, Spasskassenbus, Postbus, Büchereibus usw. genannt. Neben der Ausweitung des Einzugsbereichs von ländlichen Arbeitsmarktzentren und Infrastruktureinrichtungen durch einen verbesserten Zugang zur Förderung der regionalen Mobilität der Arbeitskräfte zugunsten der wettbewerbsfähigen Mittelzentren von Bedeutung.

Eine derartige Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raumes hat zwar einerseits einen resignativen Aspekt, indem sie eingesteht, daß aus dem hochgesteckten Ziel des Disparitätenabbaus eine realistischere Ziel einer Verhinderung zunehmender großräumiger Entwicklungsunterschiede geworden ist. Andererseits läßt sich nur so, wie auch unter schmerzlichen Einschnitten, langfristig eine weitere großräumige Verödung und Entleerung des ländlichen Raumes vermeiden.

Auch die sektorale Strukturpolitik kann und muß zur Überwindung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage beitragen, indem sie den Strukturwandel stärker als bisher innovations- und produktivitätsorientiert forciert und in sozial vertretbaren Bahnen ablaufen läßt. Für die Entwicklung des ländlichen Raumes kommt insbesondere die Agrarstrukturpolitik ein hohes Maß an Verantwortung zu: Sie darf sich – trotz entsprechender Förderungen – nicht vorrangig verteilungspolitisch orientieren, sondern sollte vielmehr im Verbund mit den anderen Politikbereichen ihren verbotenen Anspruch der „Verbesserung der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen“ insbesondere durch eine Förderung der Mobilität der Produktionsfaktoren auch de facto aufrechterhalten und dadurch ihren einzig möglichen Beitrag zu dessen langfristiger Verwirklichung leisten.

<sup>28)</sup> Vgl. dazu H. G. v. Rohrer: Entlastung der Verdichtungsräume Göttingen 1976.

<sup>29)</sup> Vgl. D. Störbeck: Chancen für den ländlichen Raum Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg. (1976), Heft 6, S. 269–

<sup>31)</sup> Vgl. im einzelnen G. Stiens, a.a.O.