

Heimpold, Gerhard

Article

Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? – Bericht über einen Workshop im IWH

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Heimpold, Gerhard (2006) : Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? – Bericht über einen Workshop im IWH, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 12, Iss. 2, pp. 60-65

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143449>

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.

Neue Orientierungen für die deutsche Raumentwicklungspolitik? – Bericht über einen Workshop im IWH –

Seit kurzem wird in Deutschland eine Debatte über eine Neuorientierung der Politik des Bundes und der Länder zugunsten bestimmter Regionen oder Regionstypen, also der Raumentwicklungspolitik, geführt. Im Kern geht es um die Frage, ob die Raumentwicklungspolitik in Deutschland künftig stärker die Wachstumszentren unterstützen soll, statt – wie bisher – vor allem strukturschwache Regionen zu fördern.³⁸ Daraus ergibt sich allerdings als Nächstes die Frage, welche Art von Hilfe dann künftig noch den strukturschwachen Regionen gewährt wird.

Um zur Beantwortung dieser Fragen beizutragen, führt das Institut für Wirtschaftsforschung Halle zusammen mit zwei Partnern ein Forschungsprojekt durch (Angaben zum Projekt, zum Auftraggeber und zu den Projektpartnern enthält der Kasten 1).

Im Rahmen des Projektes fand am 21. Juni 2005 am IWH ein Workshop statt, der – im Sinne

Kasten 1:

Informationen zum Forschungsprojekt: „Bundesstaatliche Ordnung und Bedeutung finanzieller Ausgleichssysteme für die Raumordnung“

<i>Projektlaufzeit</i>	Beginn: Januar 2005 Abschluß: März 2006
<i>Projektleitung:</i>	Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
<i>Projektpartner:</i>	Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen (GEFRA), Münster; Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS), Erkner
<i>Auftraggeber:</i>	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
<i>Projekt-Website:</i>	http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/index.html?ressortforschung/raumordnung/ausgleichssysteme.html

einer Grundlagenveranstaltung – den politischen Status quo räumlicher Ausgleichspolitik und vorhandene Forschungsergebnisse zu diesem Thema zur Diskussion stellte. An dem Workshop nahmen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus Forschungsinstituten und Beratungsunternehmen sowie Expertinnen und Experten aus verschiedenen Bundes- und Landesbehörden teil.

Der vorliegende Beitrag gibt wichtige Inhalte der Vorträge und Diskussionen auf dem Workshop wieder und soll auf diese Weise eine breitere Öffentlichkeit für die Relevanz des Themas sensibilisieren.³⁹ Der Bericht folgt nicht streng chronologisch dem Ablauf der Tagung – vielmehr wird versucht, wichtige Vortrags- und Diskussionsinhalte um drei Leitthemen zu gruppieren, die sich durch Vorträge und Diskussionen auf dem Workshop zogen:

- Gründe für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik;
- Inhalte einer künftigen stärkeren Wachstumsorientierung in der Raumentwicklungspolitik;
- Begründungen und Ansatzpunkte für die künftige Unterstützung strukturschwacher Regionen.

Abschließend wird ein kurzes Fazit aus dem Workshop zum „Ob“ und „Wie“ einer Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik gezogen.

Gründe für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik

Die Debatte darüber, ob man in der Raumordnungspolitik eher dem Wachstumsziel oder dem Ausgleichsziel den Vorrang geben sollte, ist an sich nicht neu – sie wird geführt seitdem es Raumentwicklungspolitik gibt. Allerdings wurde sie bis vor kurzem hauptsächlich in akademischen Zirkeln geführt. Nunmehr, und das ist neu, wird sie auch in

³⁸ Die Debatte über eine Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik wird zwar nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten geführt. Allerdings ist gerade in Deutschland als einem föderal verfaßtem Staat mit einer ausgeprägten polyzentrischen Siedlungsstruktur die Frage der Gewichtung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel eine zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Frage.

³⁹ Der hier veröffentlichte Beitrag faßt die zentralen Ergebnisse einer Langfassung des Workshop-Berichtes zusammen, die in den Internet-Seiten des BBR enthalten ist (<http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/index.html?ressortforschung/raumordnung/ausgleichssysteme.html>). Dort finden sich auch das Programm des Workshops sowie die Präsentationen der Referenten.

einer breiteren Öffentlichkeit, von Politikern und Verwaltungsexperten, geführt. Bei der Eröffnung des Workshops hatte Ulrich Blum, IWH, einen wesentlichen Grund hierfür genannt: die Situation knapper öffentlicher Kassen zwingt zum Nachdenken darüber, wieviel räumlichen Ausgleich sich die Gesellschaft künftig leisten kann. Zum Argument der Knappheit öffentlicher Mittel kommen weitere Anlässe hinzu, die Manfred Sinz, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), in seinem Vortrag als „säkulare Trends“ bezeichnete: Intensivierung des Wettbewerbs der Regionen im Zuge der Globalisierung und der Europäischen Integration, die demographische Entwicklung sowie den Zwang, mit knappen Energie-, Rohstoff- und Umweltressourcen umgehen zu müssen. Schwerpunktartig ging er dann auf die beiden erstgenannten Aspekte – auf den intensivierten Wettbewerb sowie den demographischen Wandel ein.

Im Kontext mit einem *intensivierten Wettbewerb der Regionen* komme, wie Sinz betonte, einer neuen Liga von Metropolregionen eine wichtige Rolle zu (zum Begriff Metropolregionen vgl. die im Kasten 2 gegebenen Hintergrundinformationen). Letztere bedeuten neue Verflechtungsräume und neue Implikationen für die Ausgleichspolitik. An die Stelle der traditionell in der Raumordnungs- und -entwicklungspolitik üblichen Stadt-Land-Debatte trete nunmehr die Frage, wieviel Bevölkerung man von einem Zentrum aus erreichen kann.

Was die *demographische Entwicklung* als Triebfeder für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik betrifft, verlange speziell die Entwicklung in Ostdeutschland eine Neujustierung. Diese Neujustierung betreffe die öffentlichen Daseinsvorsorge. Momentan gäbe es Auslastungsgrade bei der Daseinsvorsorge, die nicht mehr wirtschaftlich seien. Es entwickle sich ein zunehmender Trade-off zwischen Erreichbarkeit und Effizienz. Durch den demographischen Wandel werde die Nachfragestruktur ausgedünnt.

Akzeptiert man die oben angeführten Gründe, die für eine Neuorientierung der Raumentwicklungspolitik sprechen, stellt sich die Frage, wie denn eine Politik aussehen soll, die stärker auf die Wachstumszentren ausgerichtet ist.

Kasten 2:

Europäische Metropolregionen in Deutschland

Im Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 8. März 1995 über einen Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen wurde der Stellenwert der Metropolregionen hervorgehoben: „Als Motoren der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung sollen sie die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit Deutschlands und Europas erhalten und dazu beitragen, den europäischen Integrationsprozeß zu beschleunigen.“ (MKRO 1995, S. 87). Der o. g. Beschluß nannte als europäische Metropolregionen in Deutschland die Räume (vgl. ebd., S. 88):

- Berlin/Brandenburg
- Hamburg
- München
- Rhein-Main
- Rhein-Ruhr
- Stuttgart

sowie als „potentielle Metropolregion europäischen Zuschnitts“ (ebd.) die Stadtregion

- Halle/Leipzig – Sachsendreieck.

Mit Beschluß der MKRO vom 28.04.2005 wurden vier weitere Regionen in die Gruppe der europäischen Metropolregionen aufgenommen (MKRO 2005, S. 2):

- Bremen/Oldenburg
- Hannover-Braunschweig-Göttingen
- Nürnberg
- Rhein-Neckar.

Diese 11 Regionen bilden zugleich den „Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland“ (<http://www.deutsche-metropolregionen.org/>).

Die Metropolregionen sind nicht als eine zusätzliche Kategorie des sogenannten Zentrale-Orte-Systems (mit Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren) zu verstehen (sie umfassen zum Teil auch mehrere Oberzentren). Bei der Auswahl der Metropolregionen spielten neben Kriterien des Bevölkerungspotentials und der Wirtschaftskraft vor allen *funktionale Kriterien*, etwa die Bedeutung der Regionen als international bedeutsame ökonomische und politische Entscheidungszentren, eine Rolle (vgl. MKRO 1995, S. 87 f.). Bei dieser Auflistung von Metropolregionen waren aber nicht allein analytische Befunde wichtig, vielmehr handelt es sich um ein normatives Konzept, so daß auch die o. g. Auflistung und die Abgrenzung der einzelnen Regionen nichts Abgeschlossenes, Endgültiges darstellen.

Quellen: Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) vom 8. März 1995, in: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnung in Deutschland, 2. Auflage, Bonn, November 1996, S. 75-96. – Weiterentwicklung raumordnungspolitischer Leitbilder und Handlungsstrategien. Beschluß der 32. Ministerkonferenz für Raumordnung am 28.04.2005 in Berlin, in: http://www.bmwbw.de/Anlage/original_931801/Beschluss-zur-Weiterentwicklungsraumordnungspol.-Leitbilder-und-Handlungsstrategien-28.04.2005.pdf, gelesen am 07.02.2006.

Stärkere Wachstumsorientierung in der Raumentwicklungspolitik:

Empirie liefert bislang wenig Ansatzpunkte

Die Idee einer Hinwendung zu einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik hat nicht zuletzt aufgrund der Betonung von Agglomerationsvorteilen in modernen regionalökonomischen Theorieansätzen an Popularität gewonnen. Es kann nunmehr gefragt werden, wie (aus der Sicht der Theorie und der empirischen Agglomerationsforschung) eine Unterstützung für Wachstumszentren aussehen könnte und wie man solche Wachstumszentren identifizieren kann. Erstgenannte Frage war Gegenstand des Vortrags von Peter Franz, IWH, zur zweiten gaben die Ausführungen von Sinz den Stand der Debatte wieder.

Franz diskutierte, was aus theoretischer Sicht unter Agglomerationseffekten zu verstehen ist und welche empirischen Befunde über Agglomerationseffekte es gibt. Bekanntlich spielen Agglomerationseffekte in modernen regionalökonomischen Theorien, etwa in der sogenannten Neuen Ökonomischen Geographie und in regionalökonomischen Interpretationen der sogenannten Neuen Wachstumstheorie eine prominente Rolle zur Erklärung regionalen Wirtschaftswachstums. Franz empfahl auf der Grundlage der von ihm diskutierten empirischen Forschungsergebnisse eine differenziertere Sicht auf Agglomerationseffekte. Nicht bei allen Branchen bestehe überhaupt die Neigung zur räumlichen Konzentration. Speziell High-Tech-Branchen würden „keinen verstärkten Trend zur räumlichen Konzentration im Sinne von ‚industrial districts‘“⁴⁰ aufweisen. Dies lasse vermuten, daß für High-Tech-Sektoren Urbanisationsvorteile im Vergleich zu Agglomerationsvorteilen eine größere Bedeutung haben. Als Feld, in dem empirische Forschung bislang defizitär ist, nannte der Referent den empirischen Nachweis technologischer Spillover. Diese sind eine wichtige Form externer Effekte und gelten in neueren Theorieansätzen als zentraler Erklärungsfaktor regionalen Wirtschaftswachstums. Kaum systematisch erforscht worden seien ferner sogenannte Agglomerationsnachteile

(z. B. Kosten durch Verkehrsstaus), die sich auf die einzelwirtschaftlichen Kalkulationen von Unternehmen auswirken. Franz resümierte, daß die empirischen Forschungen bislang nur wenig handhabbare Ansatzpunkte für regionalpolitisches Handeln lieferten.

Eine wesentliche Frage ist, welches denn die Wachstumszentren sind, auf die künftig womöglich die Raumentwicklungspolitik fokussiert werden könnte. Diesbezüglich wurde in der Diskussion auf das generelle Problem jeder Raumentwicklungspolitik verwiesen – die Auswahl der „richtigen“ Regionen, die begünstigt werden sollen. Es könne, wie Gerhard Untiedt, GEFRA, Münster, betonte, zu Effizienzverlusten kommen, wenn man auf die falschen Regionen setzt.

Ungeachtet fortbestehender Forschungsdefizite und theoretischer Vorbehalte haben Politik und Planungspraxis bereits erste Vorstellungen entwickelt, welche Regionen die Wachstumszentren in Deutschland sind. Dies konnte man den Ausführungen von Sinz entnehmen, der im Kontext mit dem Raumentwicklungs-Leitbild „Beitrag zum Wachstum“ auf die Europäischen Metropolregionen in Deutschland einging. Sinz erläuterte, daß es sich bei diesen sogenannten Metropolregionen um Raumeinheiten einer neuen Liga, oberhalb der derzeitigen Oberzentren handele. Diese Metropolregionen seien durch weitreichende Verflechtungsbeziehungen gekennzeichnet.⁴¹ Die Metropolregionen seien auch „Wachstumsmotoren“ und Regionen, wo der „Strukturwandel voranschreitet und gefördert wird“ (ders.).

Auf die in der Diskussion von Konrad Lammers, HWWA, gestellte Frage, wie diese ausgewiesenen Metropolregionen identifiziert wurden, antwortete Sinz, daß es sich um eine Mischung aus „Analytik, Imaginisierung und Politisierung“ handle.

Was die Art und Weise der Stärkung der Stärken betrifft, äußerte Sinz die Meinung, daß diese über unterschiedliche Mechanismen erfolgen müsse, etwa über den Finanzausgleich oder über unterschiedliche Organisationsstrukturen. Er nannte drei Instrumente, die einen Beitrag zur Stärkung der Stärken

⁴⁰ Präsentation von Franz, P., Folie 14, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Franz_Workshop_Halle.pdf

⁴¹ Vgl. dazu auch die Präsentation zum Vortrag von Sinz, M. und die dort enthaltenen kartographischen Darstellungen, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Sinz_Workshop_Halle.pdf

der Metropolregionen leisten könnten: *Erstens*: die Bemühungen von Regionen um das Etikett „Metropolregion“ und den diesbezüglichen Wettbewerb der Regionen; *zweitens*: spezielle Programme der Europäischen Union (von denen Sinz erwartet, daß sie demnächst aufgelegt würden); *drittens*: den Ausbau der transnationalen Verkehrsverbindungen, deren Knoten die Metropolregionen seien.

Begründungen und Ansatzpunkte für die künftige Unterstützung strukturschwacher Regionen: Regionalpolitischer Instrumentenkasten ist begrenzt

Die Debatte über eine stärkere Hinwendung zu einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik provoziert die Frage, welche Unterstützung künftig die strukturschwachen Regionen erhalten sollten. Es ging um Begründungen und Ansatzpunkte für solche Unterstützungsmaßnahmen.

Über eine Bestandsaufnahme möglicher Begründungen für räumliche Ausgleichspolitik referierte Heiderose Kilper, IRS, Erkner. Erläutert wurden verfassungsrechtliche, raumordnungspolitische und ökonomische Begründungen für Ausgleichspolitik. Bei der raumordnungspolitischen Begründung wurde auf das existierende Spannungsverhältnis zwischen dem Ordnungs-, dem Entwicklungs- und dem Ausgleichsziel verwiesen. Bei der ökonomischen Begründung unterschied die Referentin zwischen der Theorie des allokativen und der Theorie des distributiven Marktversagens. Der Vortrag zeigte, daß die außerökonomischen Begründungen der Ausgleichspolitik ein größeres Gewicht gegenüber den ökonomischen Begründungen haben.

Diese Sicht fand eine Bestätigung auch durch den Vortrag von Untiedt, der über ausgleichspolitische Implikationen regionalökonomischer Theorien referierte. Auf der Grundlage der regionalökonomischen Theorien gibt es nach seiner Einschätzung nur wenige Ansatzpunkte für ausgleichspolitisches Handeln: Nicht in Konflikt mit dem Wachstumsziel stehe, so der Vortragende, die Investitionsförderung, die – bei regionalen Unterschieden bezüglich der technischen Effizienz der Produktion – mit Maßnahmen im Infrastruktur- und Humankapitalbereich kombiniert werden sollte. Von Intentionen, besonders wachstumsträchtig erscheinende Branchen gezielt zu fördern, wie dies

mitunter aus bestimmten regionalökonomischen Theorieansätzen (insbesondere aus der sogenannten Neuen Außenhandelstheorie) abgeleitet werde, riet der Referent dringend ab. In der Diskussion wurden weitere ökonomischen Risiken ausgleichspolitischer Maßnahmen angesprochen: Christiane Krieger-Boden, IfW, Kiel, verwies darauf, daß man sehr viel Geld in die Hand nehmen müsse, wenn man sich gegen die starken Marktkräfte stemmen möchte. Die Wirkungen seien aber angesichts existierender Pfadabhängigkeiten der regionalen Entwicklung sowie angesichts multipler Gleichgewichte nicht genau vorherzusehen.

Wenn es um die künftige Ausgestaltung von Unterstützungsmaßnahmen für strukturschwache Regionen geht, ist es auch zweckmäßig, den Blick darauf zu richten, was räumliche Ausgleichspolitik bislang geleistet hat. Mit dieser Frage befaßten sich die Vorträge von Björn Alecke, GEFRA, und Gerhard Heimpold, IWH.

Alecke, der in seinem Vortrag die Ergebnisse makroökonomischer Studien vorstellte, zeigte für die Investitionsförderung als Kernbestandteil der Regionalförderung tendenziell positive Effekte. So hätte die Studie, die von Schalk und Untiedt (2000) durchgeführt wurde,⁴² positive Nettowirkungen auf Investitionen, Wertschöpfung und Erwerbstätigkeit ergeben. Die Analyse von Eckey und Kosfeld (2004)⁴³ habe positive Einkommenswirkungen im Fördergebiet gezeigt, die jedoch nicht signifikant waren, und einen nur geringen positiven Einkommenseffekt im Nicht-Fördergebiet. Alecke verwies auf die Kohärenz der dargestellten Befunde mit den Ergebnissen mikroökonomischer Studien. Über letztere referierte Heimpold. Er verwies auf einzelbetriebliche Analysen auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels, die positive Anstoßwirkungen der Investitionsförderung für das Investitions geschehen zeigten. Nicht ökonomisch basierte Un-

⁴² Vgl. SCHALK, H. J.; UNTIEDT, G.: Regional investment incentives in Germany: Impacts on factor demand and growth, in: The Annals of Regional Science: An International Journal of Urban, Regional and Environmental Research and Policy. Vol. 34, 2000, 2, pp. 173-195.

⁴³ Vgl. z. B. ECKEY, H.-F.; KOSFELD, R.: Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. Universität Kassel, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Nr. 55/04.

tersuchungen, etwa Vollzugsanalysen auf der Basis von Förderstatistiken, lieferten zwar Indizien für räumliche Ausgleichswirkungen, etwa im Sinne positiver Beschäftigungseffekte in einer Reihe von Regionen, die von der Förderung begünstigt waren. Sie besitzen aber eine deutlich begrenzte Aussagefähigkeit, weil sie keine Ziel-Mittel-Kausalitäten aufzeigen können, wie Heimpold betonte. Gleichwohl erfüllen auch Vollzugsanalysen und Fallstudien wichtige Funktionen bei der Evaluierung räumlicher Ausgleichspolitik.

Die vorliegenden Ergebnisse der makroökonomischen Evaluierungsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik seien dagegen ambivalent. Für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen zeigten sich laut Alecke „tendenziell keine positiven Effekte“⁴⁴, für Maßnahmen, die der Weiterbildung dienen, existierten „schwach ausgeprägte positive Wirkungen auf die regionalen Arbeitsmärkte“⁴⁵. Die mikroökonomischen Studien verwiesen, wie Heimpold ausführte, auf ähnliche Ergebnisse. Die Mehrzahl dieser Studien zeige keine oder negative oder keine eindeutig positiven Effekte von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik für die Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. In der Diskussion wurde von Jürgen Riedel, TraST, München, darauf aufmerksam gemacht, daß die mikroökonomischen Evaluierungsstudien aktiver Arbeitsmarktpolitik bestimmte Wirkungsaspekte ausblenden würden, etwa die Vermeidung von Kosten, die entstehen, wenn Menschen aufgrund der Belastung durch die Arbeitslosigkeit krank werden. Heimpold ergänzte diese Überlegungen und verwies auf Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik für den Infrastrukturausbau.⁴⁶ Martin T. W. Rosenfeld, der das IWH-Projektteam leitet, verwies darauf, daß es vorteilhaft sein kann, im Rahmen der aktiven Arbeits-

marktpolitik eine gezielte Orientierung von Qualifizierungsmaßnahmen am Bedarf von Investoren, etwa bei Neuansiedlungen, zu praktizieren.

Die künftige Hilfe für strukturschwache Regionen steht in Verbindung mit der diskutierten Profilierung Europäischer Metropolregionen in Deutschland. Weil diese Metropolregionen nach dem Verständnis der Raumplanung nicht nur die jeweiligen Kernstädte umfassen, sondern auch das Umland der Zentren, könnte man eine Verantwortung letzterer für die sie umgebende strukturschwächere Peripherie sehen. Sinz vertrat in diesem Zusammenhang die normative Position, daß eine politische Stärkung der Metropolregionen für diese die Verpflichtung bringt, ihrer Peripherie zu helfen. Er sprach von einer „Wachstumsstrategie mit eingebauter Solidaritätsstrategie“. In der Diskussion wurde von Kilper die Frage gestellt, ob diese räumlichen Verantwortungsgemeinschaften/Solidargemeinschaften von Kern und Peripherie, die aus den neuen Metropolregionen und ihrem schwächeren Umland gebildet werden sollen, auch zur Bildung neuer administrativer Einheiten führen müßten. Krieger-Boden merkte in diesem Kontext an, daß eine räumliche Verantwortungsgemeinschaft nicht auf moralischen Druck zu gründen sei, dieser funktioniere zwar in einer Familie (Sinz hatte die räumlichen Solidargemeinschaft mit einer Familie verglichen), nicht aber in einer Region, die sich aus verschiedenen administrativen Einheiten zusammensetzt.

Sinz erwiderte, daß momentan an Veränderungen in der administrativen Gliederung nicht gedacht sei und zählte Beispiele dafür auf, daß Agglomerationen die Initiative ergriffen hätten und ihren Blick über die eigenen administrativen Grenzen hinaus richten würden (z. B. Region Stuttgart). Kooperationen und Vernetzungen würden sich in größerem regionalen Maßstab abspielen, mit der angesprochenen Verantwortungsgemeinschaft von Kern und Peripherie. Sinz merkte jedoch an, daß diese Entwicklungen letztendlich auch eine staatliche Absicherung finden müßten.

Bei der Diskussion über eine Umorientierung der Raumentwicklungspolitik zugunsten der wachstumsstarken Räume und die damit einhergehende Solidaritätsstrategie wurden auch Konsequenzen für die öffentliche Daseinsvorsorge thematisiert.

⁴⁴ Präsentation von Alecke, B., Folie 18, in: http://www.bbr.bund.de/ressortforschung/pdf-files/Vortrag_Alecke_Workshop_Halle.pdf

⁴⁵ Ebenda.

⁴⁶ Solche Effekte werden in einer Studie der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH dargestellt, vgl. KÜHNERT, U.; WAHL, B.: Infrastruktur in der Region entwickeln: Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und Westdeutschland. LASA-Studie, Nr. 42, Potsdam 2004.

Speziell in Ostdeutschland gehe es (vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen) um die Prüfung von Defiziten und von Bündelungsbedarf (Sinz). Es gelte, die Frage zu beantworten, wo, in welchen Größenordnungen und unter Zugrundelegung welcher Erreichbarkeitsstandards die neue Daseinsvorsorge ausgestaltet werden soll. Es werde zur Reduzierung der zentralen Orte kommen müssen. Die dann noch vorhandenen zentralen Orte müßten eine „Solidaritätsfunktion“ ausüben. Dazu bedürfe es einer Ausgleichspolitik. Zur Operationalisierung des Gleichwertigkeitspostulats sei es notwendig, Mindeststandards im Sinne zumutbarer Distanzen zu setzen.

Verschiedene Diskussionsteilnehmer hoben hervor, daß sich die Unterstützung für die strukturschwachen Regionen nicht auf die Gewährleistung einer Mindest-Daseinsvorsorge beschränken dürfe. Martin Gornig, DIW Berlin, betonte das Erfordernis der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Riedel hob das Erfordernis hervor, schwache Regionen zu befähigen, sich selbst zu helfen. Dies sei, so die Meinung Riedels, im Workshop noch zu wenig thematisiert worden. Es dürfe bei der Ausgleichspolitik nicht nur um die Sicherung von Grundbedürfnissen gehen, sondern auch um die Befähigung der Bewohner strukturschwacher Regionen, sich selbst aus der schwierigen Situation herauszubringen. Die Argumentation mit Marktunvollkommenheiten zur Begründung von Ausgleichspolitik sei sehr abstrakt. Erforderlich sei bei-

spielsweise die Vermittlung angepaßter Bildungsinhalte und die Verbesserung der Absorptionsfähigkeit von Regionen für neue Technologien. Möglicherweise böten die etablierten ökonomischen Theorien und Modelle nicht hinreichend Ansatzpunkte für die Ausgestaltung einer solchen Politik einer Hilfe zur Selbsthilfe, und man müßte gegebenenfalls auch Anleihe in anderen Theoriezweigen, etwa in der Entwicklungsökonomik, nehmen.

Fazit

Die Notwendigkeit einer Neuorientierung in der Raumentwicklungspolitik wurde auf dem Workshop weithin bejaht. Bei der Beantwortung der Frage, wie eine stärkere Wachstumsorientierung erreicht werden soll, stößt die Politik unverändert auf das Problem der Identifikation der „richtigen“ Wachstumsräume, und es lassen sich aus der Empirie bislang kaum praktikable instrumentelle Ansatzpunkte für eine räumliche Wachstumspolitik ableiten. Bei der Verbesserung der Wirksamkeit der Ausgleichspolitik steht vor allem die Aufgabe an, neue Mindeststandards der Daseinsvorsorge zu definieren und Anreize zu schaffen, daß auf mittlere Sicht die Transferabhängigkeit der Empfängerregionen verringert werden kann. Dazu werden im Abschlußbericht entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de

IWH-Bauumfrage Ostdeutschland zum Jahresauftakt 2006: etwas stabilere Ertragslage, Erwartungen weniger pessimistisch

Auch im Jahr 2005 hatten Sonderfaktoren, vor allem Vorzieheffekte infolge der Kürzung der Eigenheimzulage, Restmaßnahmen zur Beseitigung der Flutschäden und einzelne Großprojekte, die bis 2002 beobachtete steile Abwärtsbewegung der Bauproduktion abgebremst. Die Beschäftigung ist dabei etwas stärker als im Jahr zuvor abgebaut worden, was sich positiv auf Produktivität und Arbeitskosten ausgewirkt hat.

Ungeachtet dessen sind die Bauunternehmen nach wie vor einem harten Wettbewerb ausgesetzt:

Obwohl die ostdeutschen Bauinvestitionen pro Kopf der Bevölkerung inzwischen deutlich den Stand in den alten Bundesländern unterschreiten, ist der Besatz an Beschäftigten auf dem Bau im Osten immer noch deutlich höher als im Westen. Auf 1 000 Einwohner kommen rund 40 Bauarbeiter und somit zwei Drittel mehr als in alten Bundesländern. Zudem sind entgegen dem vorangegangenen Trend im Bauhauptgewerbe in den letzten beiden Jahren per saldo mehr Betriebe neu hinzugekommen als aus dem Bestand ausgeschieden. Im zu-