

Produktivitätsorientierte Regionalpolitik

Ein Bericht über die wirtschaftswissenschaftliche Tagung der Adolf-Weber-Stiftung

Am 16. Oktober 1964 fand in Frankfurt eine Arbeitstagung der Adolf-Weber-Stiftung über produktivitätsorientierte Regionalpolitik statt, auf der Harald Jürgensen, Hamburg, Willi Albers, Kiel, und Hermann Priebe, Frankfurt, referierten.

Zunächst entwickelte Harald Jürgensen eine produktivitätsorientierte Raumordnungskonzeption für Ballungsräume. Er ging davon aus, daß übermäßige Ballungen auf die unzureichende Berücksichtigung der totalen Standortkosten zurückzuführen seien. Vielfach würden Investitionen dort durchgeführt, wo die investierenden Betriebe ihren Standort bereits hätten. Dabei würde jedoch zu wenig berücksichtigt, daß durch diese Investitionen die Kosten für die soziale und technische Infrastruktur progressiv steigen, wenn das Agglomerationsoptimum bereits überschritten ist. Die Unternehmer berücksichtigten bei ihrer Standortwahl nur die Vorteile, die ihnen aus der Agglomeration erwachsen, nicht aber die Nachteile und Kosten, die sie bei anderen, privaten oder öffentlichen Wirtschaftssubjekten hervorrufen. Dadurch sei es möglich, daß von einem bestimmten Punkt an die Summe der individuellen Agglomerationsvorteile geringer sei als die sozialen Kosten der Agglomeration.

Das Gegenstück zu übermäßigen Ballungen infolge unzureichender Berücksichtigung „externer Kosten“ sei die unzureichende Entwicklung einkommensschwacher Gebiete infolge fehlender „externer Erträge“. Industriebetriebe, die sich in einkommensschwachen agrarischen Gebieten niederlassen wollen, müßten vielfach auf externe Erträge verzichten, solange die Infrastruktur ihren Anforderungen nicht entspreche und eine räumliche Verbundwirtschaft mit anderen Betrieben nicht möglich sei. Hier liege das entscheidende Hemmnis der Industrialisierung einkommensschwacher Agrarregionen.

Jürgensen verglich diese Situation mit einer Unternehmung, die ein Erzeugnis anbietet und es in verschiedenen Betrieben produziert, von denen einige die optimale Betriebsgröße überschritten und andere sie noch nicht erreicht haben. Für diese Unternehmungen sei es zweckmäßig, das Kostenminimum anzustreben, indem die Expansion der bereits überoptimal dimensionierten Betriebe gehemmt und die bisher

unzureichend entwickelten Betriebe gefördert würden, um in die Kostendegression zu gelangen. Das gelte auch für Wirtschaftsräume.

Im Mittelpunkt einer produktivitätsorientierten Regionalpolitik habe daher das Streben nach einer wachstumsoptimalen Faktorallokation zu stehen, d. h. der Faktorallokation, die den maximalen Gegenwartswert aus der Summe des gegenwärtigen und des zukünftigen Sozialprodukts — unter Berücksichtigung des jeweiligen ökonomischen Horizonts — erbringt.

Jürgensen wies im weiteren Verlauf seiner Ausführungen darauf hin, daß regionale Produktivitätsmessungen einen Ansatzpunkt böten, eine gesamtwirtschaftlich orientierte Regionalpolitik zu betreiben. Dabei käme es jedoch vor allem darauf an, die einzelnen Maßnahmen sinnvoll zu koordinieren und die Regionalpolitik umfassend zu gestalten, d. h. die Aufgaben der industriellen und der agrarischen Problemgebiete zu lösen.

Konzentrierte sich Jürgensen auf die Hemmungen des wirtschaftlichen Wachstums durch übermäßige Ballungen, so untersuchte *Priebe* die Funktion der dezentralisierten Schwerpunktbildung aus der Sicht der Landwirtschaft. Damit wurde das Problem des regional ungleichen Wirtschaftswachstums aus der Sicht der einkommensschwachen Agrarregionen behandelt. Die Vorträge von Jürgensen und *Priebe* ergänzten sich somit.

Priebe stellte in den Mittelpunkt seiner Ausführungen das Problem der übersetzten landwirtschaftlichen Gebiete. Aufgabe der Strukturpolitik sei es, die bestehenden regionalen Einkommensunterschiede zu nivellieren. Dazu sei es jedoch notwendig, die Agrarregionen mit räumlich konzentrierten Industriebetrieben zu durchsetzen, weil auf dem Land mehr Einwohner lebten, als für die Produktion von Nahrungsmitteln benötigt würden und weil reine Bauerndörfer für eine ausreichende Infrastruktur nicht genügend tragfähig seien. Die Regionalpolitik sollte daher bestrebt sein, die Landwirtschaft als eine Wirtschaftsgruppe neben anderen zu betrachten. Berücksichtige man die Kosten des Neubaus einer Trabantenstadt, sei es wesentlich produktiver, die Infrastruktur der Agrarräume zu verbessern, als neue Städte zu bauen, da auf dem Land ein gewisser Grundbedarf an Wohnungen und öffentlichen Einrichtungen bereits gedeckt sei.

Priebe machte deutlich, daß die Industrialisierung ländlicher Räume nicht durch die Vorstellung gehemmt werden dürfe, die Funktion des Bodens bestehe grundsätzlich darin, Nahrungsmittel zu erzeugen. Es sei heute nicht mehr gerechtfertigt, diese Vorstellung in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr müsse die soziale Funktion des Bodens stärker berücksichtigt werden. Auf das damit verbundene

Problem der Bodenmobilität eingehend führte Priebe aus, daß man dieses Problem in seinen unterschiedlichen Phasen sehen müsse.

In der ersten Phase sei die Bodenmobilität gering, weil die Menschen nicht wüßten, ob ihnen der Übergang in die gewerbliche Welt gelingen würde. In einer zweiten Phase, nach etwa 10 bis 15 Jahren nehme die Bodenmobilität jedoch erheblich zu.

Für die Regionalpolitik in agrarischen Gebieten ergibt sich nach den Ausführungen Priebes die Aufgabe, ein System von zentralen Orten systematisch in den Raum zu projizieren. Das müsse jedoch unabhängig von politischen Wunschvorstellungen geschehen. Bei diesem Maßnahmenkomplex sei grundsätzlich zu beachten, daß eine disperse Industrieansiedlung wenig sinnvoll sei und Industrieansiedlungen daher auf regionale Schwerpunkte konzentriert werden sollten. Es komme darauf an, die einzelnen regionalpolitischen Ziele nicht punktuell verwirklichen zu wollen, sondern von vornherein ausreichend zu koordinieren. Die Regionalpolitik in Agrarräumen könne sich nicht darauf beschränken, nur die Industrialisierung zu forcieren oder nur die Infrastruktur zu verbessern. Entscheidend sei die Koordinierung aller notwendigen Maßnahmen.

Zwischen den Referaten von Jürgensen und Priebe stand der Vortrag von *Albers* über den Einfluß der Finanzpolitik auf die regionale Wirtschaftsstruktur.

Albers wies nach, daß die Finanzpolitik die Konkurrenzfähigkeit einzelner Standorte beeinflussen kann, wenn höhere Sozialkosten durch höhere öffentliche Ausgaben sanktioniert würden. Die bestehende Standortverteilung zeige daher nicht die natürlichen Standortvorteile bzw. die Standortnachteile, die entstünden, wenn die privaten Standortkosten ihren sozialen Grenzkosten entsprechen würden.

Der Referent führte aus, ein großes Problem der Finanzpolitik bestünde darin, daß es nicht möglich sei, den Mehrbedarf großer Gemeinden im Verhältnis zu kleinen Gemeinden festzustellen, da die Frage des Bedarfs objektiv kaum zu beantworten sei. Es bestünde daher ständig die Gefahr, daß von den tatsächlichen Ausgaben auf den Bedarf geschlossen würde. Dieses Problem stünde daher — neben anderen — einer Neuordnung des Finanzausgleichs entgegen.

Im Rahmen sehr subtiler Überlegungen wurde dann die Frage gestellt, welche gesamtwirtschaftlichen Kosten entstünden, wenn man die Möglichkeit hätte, die Bevölkerung noch einmal frei zu verteilen und die Einwohner mit qualitativ gleichen Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur versorgt würden. Der Referent zeigte, daß die öffentlichen Ausgaben für die Infrastruktur gesenkt werden könnten, wenn es möglich wäre, die Bevölkerung und die Wirtschaft räumlich neu zu gruppieren.

Albers bestätigte damit die von Jürgensen und Priebe vorgetragene These, daß die gesamtwirtschaftlichen Standortkosten durch die gegenwärtige räumliche Ordnung der Wirtschaft nicht minimiert werden.

Einige Details der von den Referenten vorgetragenen Thesen wurden von dem anwesenden Auditorium nicht unwidersprochen hingenommen. Es ergab sich daher eine z. T. lebhafte Diskussion. Hinsichtlich der Notwendigkeit, die Regionalpolitik gesamtwirtschaftlich zu koordinieren, waren sich jedoch Referenten und Diskussionsteilnehmer einig.

Detlef Marx, Hamburg