

# Beiträge zur Regionalpolitik

Von

Rolf Funck, Karl-Heinrich Hansmeyer  
Norbert Klotten, J. Heinz Müller, Burkhardt Röper  
Hans K. Schneider, Hellmuth St. Seidenfus

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT  
BERLIN 1968

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 41**

SCHRIFTEN  
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 41

---

Beiträge zur Regionalpolitik



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1968

# Beiträge zur Regionalpolitik

Von

Rolf Funck, Karl-Heinrich Hansmeyer  
Norbert Kloten, J. Heinz Müller, Burkhardt Röper  
Hans K. Schneider, Hellmuth St. Seidenfus

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT  
BERLIN 1968

**Alle Rechte vorbehalten**

**© 1968 Duncker & Humblot, Berlin 41  
Gedruckt 1968 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany**

## Vorwort des Herausgebers

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat sich auf seinen Sitzungen am 9./10. April 1965 und 22./23. Oktober 1965 in Unkel/Rhein mit ausgewählten Problemen der Regionalpolitik befaßt. Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate, die Gegenstand der Diskussion waren. Auch diesmal ist auf eine Wiedergabe der sehr ausführlichen Diskussion verzichtet worden. Die Referenten haben jedoch die Diskussionsergebnisse in der schriftlichen Fassung ihrer Beiträge berücksichtigt.

Die wissenschaftliche Behandlung der regionalpolitischen Fragen hat in der Bundesrepublik erst begonnen. Viele wichtige Fragen sind noch ungeklärt. Die Praxis der Regionalpolitik muß heute noch weitgehend ohne eine wissenschaftliche Fundierung ihrer Entscheidungen auskommen. Ich hoffe, daß die Arbeitsergebnisse des Wirtschaftspolitischen Ausschusses die wissenschaftliche Diskussion anregen und der Praxis Hinweise für ihre Entscheidungen zu geben vermögen.

Münster, im September 1967

*Hans K. Schneider*



# Inhaltsverzeichnis

## **A. Notwendigkeit und Konzeption der Regionalpolitik**

Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik	
Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster) .....	3
Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Norbert Kloten (Tübingen) .....	18
Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik	
Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln) .....	36

## **B. Analyse, Prognose und Entscheidung**

Modelle für die Regionalpolitik	
Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster) .....	63
Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume	
Prof. Dr. J. Heinz Müller (Freiburg) .....	86

## **C. Maßnahmen und institutionelle Hemmnisse**

Instrumente der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Rolf Funck (Karlsruhe) .....	111
Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus (Münster) .....	126
Regionalpolitik für EWG-Binnengrenzgebiete, insbesondere für das Aachener Grenzgebiet	
Prof. Dr. Burkhardt Röper (Aachen) .....	148





## **A. Notwendigkeit und Konzeption der Regionalpolitik**



# Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik

Von Prof. Dr. *Hans K. Schneider* (Münster)

## A. Problemstellung

Wirtschaftspolitisches Handeln wird notwendig, wenn die prognostizierte Situation der durch die Wert- und Zielvorstellungen der Akteure bestimmten Programmsituation nicht entspricht. Um die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik zu begründen, muß also aufgezeigt werden, daß eine Wirtschaftspolitik, die auf die bewußte Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses und die planvolle Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen in den Teilräumen (Regionen) einer Volkswirtschaft verzichtet, eine Diskrepanz zwischen tatsächlicher und gewünschter Situation entstehen läßt.

Es geht hier nicht um eine pauschale Rechtfertigung der nur unzureichend koordinierten regionalwirtschaftspolitischen Aktivitäten, die heute von Organen der EWG bzw. Montanunion, von Bund und Ländern, von Gemeinden und Gemeindeverbänden entfaltet werden. Diese verfolgen z.T. Sonderziele für die Entwicklung der einzelnen Teilräume; ihre Effizienz im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele ist deswegen fragwürdig. Es geht vielmehr um die Rechtfertigung regionaler Wirtschaftspolitik als integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft. Sie dient der Aufgabe, die wirtschaftlichen Strukturen in den Teilräumen des Gesamtgebiets derart zu gestalten, daß die Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses dem für die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft maßgeblichen Zielsystem bestmöglich entsprechen.

Um die Notwendigkeit der so interpretierten regionalen Wirtschaftspolitik zu begründen, könnte nun versucht werden, aus einem vollständig beschriebenen und in den Wertgewichten fixierten Gesamtzielsystem eine Programmsituation abzuleiten, deren Vergleich mit der realisierten Situation die Aufgaben einer regionalen Wirtschaftspolitik als Teil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft konkret aufzeigt. Dieser Weg scheitert daran, daß es im Prozeß der politischen Willensbildung bisher nicht gelungen ist, die Voraussetzungen für die Ableitung einer vollständig und widerspruchsfrei beschriebenen Programmsituation zu schaffen. Die politische Diskussion über die

Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik hat erst begonnen, sie konnte die Wertgewichte der z. T. scharf rivalisierenden Ziele für die teilräumliche Gestaltung des Wirtschaftsprozesses noch nicht klären. Aus diesem Grunde soll hier ein anderer Weg beschritten werden, der weniger anspruchsvoll ist als der Vergleich einer vollständig beschriebenen Programmsituation mit einer Realität ohne regionale Wirtschaftspolitik, weil er sich mit einer nur partiellen Legitimation einer in die Gesamtwirtschaftspolitik integrierten regionalen Wirtschaftspolitik begnügt: Im folgenden wird von drei Einzelzielen ausgegangen und gezeigt, daß ihre Verwirklichung eine regionale Wirtschaftspolitik in dem hier vertretenen Sinne erfordert. Mögliche Zielinterdependenzen werden zwar aufgezeigt, doch bleiben die Wertbeziehungen der drei Ziele undiskutiert<sup>1</sup>.

In die Analyse werden die drei folgenden Einzelziele einbezogen:

- die regionalen Implikationen des Gerechtigkeitszieles: Vermeidung und Beseitigung extremer Disparitäten in der interregionalen Verteilung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen<sup>2</sup>;
- die regionalen Implikationen des Stabilitätszieles: Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Region;
- die regionalen Implikationen des gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles: Schaffung der Voraussetzungen, die gesamtwirtschaftlich optimale regionale Wachstumsraten ermöglichen.

## **B. Bestehende Diskrepanzen zwischen Zielsituation und realisierter Situation**

I. Extreme Unterschiede im durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen der Regionen einer Volkswirtschaft sollen aus mehreren Gründen

---

<sup>1</sup> So wird z. B. auch nicht der Frage nachgegangen, ob eine Art lexikographischer Rangfolge der Ziele (zuerst Ziel A, dann B, erst dann C) oder ob ein Zielkompromiß im Konfliktfalle angestrebt werden sollte. Es sei auch nur kurz vermerkt, daß die Schärfe eines etwaigen Zielkonfliktes um so ausgeprägter sein wird, je kleiner die Region ist.

<sup>2</sup> Diese unbestimmte, zudem unvollständige Zielformulierung bedarf noch der Klärung und Präzisierung. Der politischen Diskussion und Entscheidung ist überlassen, was als krasser Einkommensunterschied gelten und welche Ausdehnung die Region haben soll. Die wissenschaftliche Analyse sollte klären, welche empirischen Annahmen und welche Werturteile sich hinter dem Zielmerkmal des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens verbergen. Hier sei lediglich gefragt: Werden eine in etwa gleiche sozioprofessionelle Struktur und ein gleicher Bevölkerungsaufbau der Regionen angestrebt? Denn welchen Sinn könnte sonst ein Vergleich der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen haben — etwa eine Aussage über die Fähigkeit der Regionen, „vergleichbare Lebensbedingungen“ im Bereich der staatlichen „Daseinsvorsorge“ zu schaffen?

vermieden bzw. beseitigt werden<sup>3</sup>. Der entscheidende Grund kann wohl darin gesehen werden, daß starke, evtl. noch zunehmende Disparitäten in der interregionalen Einkommensverteilung als ungerecht angesehen werden und damit Spannungen entstehen lassen, die gesellschafts- und staatspolitisch unerwünscht sind. So hat sich gezeigt, daß in allen Staatsräumen, in denen über längere Zeit hinweg divergierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen der Teilräume zugelassen wurden, die Einheit der Gesamtpolitik erschwert oder sogar unmöglich gemacht und damit ihre Wirksamkeit entscheidend beeinträchtigt wurde. Somit ist die von den für die Raumordnungspolitik verantwortlichen Stellen geforderte Schaffung bzw. Erhaltung von in etwa gleichwertigen Lebensbedingungen im Gesamtgebiet zweifellos nicht die Ausgeburt einer wirklichkeitsfremden Utopie, sondern ein durch Beobachtung gestütztes und durch politische Würdigung begründetes Postulat.

Annähernd gleichwertige Lebensbedingungen in den Regionen des Gesamtgebietes setzen aber voraus, daß die durchschnittlichen Pro-Kopf-*Realeinkommen* nicht allzu stark voneinander abweichen. da sonst die Standards der Versorgung mit *privaten* Gütern interregional sehr verschieden wären. Außerdem wäre es nur durch einen sehr weitgehenden (praktisch aber kaum erreichbaren) interregionalen Finanzausgleich möglich, eine gleichwertige Versorgung mit Gütern und Diensten des *öffentlichen* Sektors herbeizuführen.

In der Gegenwart bestehen ganz erhebliche Diskrepanzen zumindest zwischen den Pro-Kopf-*Nominaleinkommen* der einzelnen Teilräume eines Gesamtgebietes<sup>4</sup>. Wenn auch diese Nominaleinkommensdifferenzen z. T. durch positiv korrelierte regionale Preisunterschiede vermindert werden, so werden doch die Pro-Kopf-*Realeinkommen* zwischen den Regionen noch so stark differieren, daß der gesellschaftspolitisch noch tolerierbare Schwellenwert überschritten wird: Die regionalen Implikationen des Gerechtigkeitszieles sind nicht realisiert.

II. Zahlreiche Branchen der Volkswirtschaft sind aus ökonomischen und außerökonomischen Gründen sehr ungleichmäßig über das Gesamtgebiet verteilt, so daß die ökonomische Aktivität einzelner Regionen von der Entwicklung einer Branche oder zumindest weniger Branchen

---

<sup>3</sup> Hier bleibt undiskutiert, wie das Realeinkommen gemessen werden sollte.

<sup>4</sup> So wurden z. B. in der BRD für 1964 folgende Werte des Brutto-Inlandsprodukts pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung ermittelt: NRW: 7.530,— DM Rheinl. Pfalz: 5.970,— DM (Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1966, Wiesbaden 1966, S. 550). Diese Diskrepanzen wachsen erheblich, wenn auf kleinere räumliche Einheiten, z. B. Kreise, zurückgegangen wird.

entscheidend bestimmt wird. Da gesamtkonjunktuelle Schwankungen oft sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelnen Branchen ausüben, können bereits geringfügige gesamtwirtschaftliche Fluktuationen die Wirtschaft derartiger „monostrukturierter Regionen“ stark beeinflussen. Auch die mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß verbundenen Strukturänderungen werden für bestimmte Regionen besonders schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben. Die regionalen Implikationen des Stabilitätszieles sind deswegen vor allem in den Regionen in Frage gestellt, in denen sich auf Grund der Branchenstruktur die negativen konjunkturellen und strukturellen gesamtwirtschaftlichen Veränderungen konzentriert niederschlagen. In diesen Regionen kann nur eine Diversifikation des regionalen Produktionsprogramms im Bereich der sog. Basisproduktion, d. h. in der für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Teilräume entscheidenden Produktion von Gütern für den regionalen Export, die Stabilität der regionalen Produktion und Beschäftigung bewirken. Sicherlich ist diese Diversifikation nicht in allen monostrukturierten Regionen notwendig. Sie ist dort unnötig, wo damit gerechnet werden kann, daß die Nachfrage nach dem Hauptprodukt der Region langfristig in etwa mit der nationalen Wachstumsrate weiterwächst, und wo die konjunkturellen Schwankungen des Umsatzes nicht wesentlich stärker sind als die des Bruttosozialprodukts im Gesamttraum.

Eine Diversifikation ist — vom „Stabilitätsziel“ her gesehen — nur dort unumgänglich, wo ungünstige Produktions- und/oder Absatzbedingungen des regionalen Hauptprodukts einen künftigen Entwicklungsrückstand der monostrukturierten Region befürchten lassen. Ob diese Verbreiterung des regionalen Produktionsprogramms auch allein wegen einer besonders stark ausgeprägten Konjunkturabhängigkeit des Absatzes für das Hauptprodukt, d. h. aus Gründen einer Konjunkturstabilisierung des regionalen Einkommens, angestrebt werden sollte, bleibe hier offen.

III. Ein optimales und stetiges Wachstum der gesamten Volkswirtschaft ist eines der Hauptziele jeder nationalen Wirtschaftspolitik. Da die regionalen Wachstumsprozesse als konstituierende Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozesses aufgefaßt werden können, könnten die regionalen Implikationen des Wachstumszieles darin gesehen werden, in den einzelnen Teilräumen die jeweils höchstmögliche Wachstumsrate anzustreben. Diese Folgerung ist jedoch falsch. Sie übersieht, daß für die Realisierung einer gesamtwirtschaftlich wachstumsoptimalen Wirtschaftsstruktur die einzelnen Regionen langfristig nur nach Maßgabe ihres Entwicklungspotentials wachsen dürfen, was in bestimmten Situationen für einzelne Regionen negative Wachstumsraten implizieren kann.

Dieser für die wachstumsoptimale Allokation der Ressourcen notwendigen Bestimmung des regionalen Entwicklungspotentials stehen jedoch erhebliche praktische Schwierigkeiten entgegen. Der Begriff des regionalen Entwicklungspotentials muß dynamisch interpretiert werden und daher auch die Auswirkungen regionalpolitischer Maßnahmen in den Regionen berücksichtigen; diese Informationen fehlen aber noch nahezu vollständig. Außerdem wird die Bewertung dieser Auswirkungen ja nach der gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion differieren. Die exakte Ermittlung des regionalen Entwicklungspotentials ist jedoch für die wachstumspolitische Begründung regionalpolitischer Aktionen keine unumgängliche Voraussetzung. In diesem Zusammenhang genügt vielmehr bereits der Nachweis, daß das gesamtwirtschaftliche Wachstum durch Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik gefördert werden kann. Mit diesem dritten Ziel werden also sämtliche Teilräume des Gesamtgebietes angesprochen, mit Ziel 1 und Ziel 2 nur solche Regionen, welche wirtschaftlich unterentwickelt oder einseitig entwickelt sind, und zwar derart, daß die Monostrukturierung zum Problem wird.

IV. Zwischen den drei oben genannten Zielen bestehen je nach der konkreten Situation zahlreiche kompetitive und komplementäre Interdependenzen, die hier nicht erschöpfend behandelt, sondern nur beispielhaft angesprochen werden sollen. So verlangt das Ziel einer tendenziellen Nivellierung der interregionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Realeinkommen dann eine besondere regionalpolitische Aktivität, wenn Maßnahmen, die generell eine Erhöhung der Faktormobilität bezwecken, entweder nicht wirken (z. B. wegen mangelnder Mobilitätsbereitschaft) oder — falls sie wirken — nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen (z. B. wegen einer „sozialen Erosion“ in den Abwanderungsgebieten). Soweit jedoch extrem niedrige Pro-Kopf-Realeinkommen das Ergebnis eines die Entwicklungspotentiale dieser Gebiete nicht ausschöpfenden regionalpolitischen Tätigkeit sind, dient eine auf die Verwirklichung des ersten Zieles gerichtete regionale Wirtschaftsstrukturpolitik zugleich dem Wachstumsziel. Oder anders formuliert: Indem in den zurückgebliebenen Regionen etwa über die Schaffung neuer „Entwicklungspole“ das regionale Potential aktiviert und dadurch das regionale Pro-Kopf-Realeinkommen gesteigert wird, können sektoral und regional streuende Wachstumsimpulse ausgelöst werden, die zugleich das gesamtwirtschaftliche Wachstum fördern. Da davon ausgegangen werden kann, daß mit der Schaffung neuer Entwicklungspole eine Verjüngung der Produktionsstrukturen in den zurückgebliebenen Regionen verbunden ist, sind mit diesen Maßnahmen Wandlungen in der sozialen und professionellen Struktur verbunden, die weitere wirtschaftliche Fortschritte erleichtern und den gesellschaft-



lichen Wandel entscheidend fördern. In allen anderen Fällen ist ein Konflikt zwischen dem ersten und dem dritten Ziel unvermeidbar.

Erhebliche Konflikte ergeben sich vor allem zwischen dem Ziel einer regionalen Stabilität und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum: Wachstum ohne oft tiefgreifende strukturelle Umschichtungen und ohne die damit verbundenen friktionellen Unsicherheiten ist nicht denkbar<sup>5</sup>. Dabei muß auch der Ansicht zugestimmt werden, daß dieser Konflikt im Zeitablauf tendenziell zunimmt; denn wenn überalterte regionale Strukturen durch konservierende regionalpolitische Maßnahmen erhalten werden, so steigen laufend die mit dieser Politik verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten, so daß die potentielle gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate ständig sinkt.

Auch die für die regionale Stabilität vorgeschlagene Politik der Diversifikation regionaler Produktionsprogramme wird einen Konflikt mit dem Wachstumsziel beinhalten, wenn damit die Realisierung optimaler Betriebsgrößen oder die Schaffung von Industriekomplexen verhindert wird, d. h. ein Verzicht auf volle Ausschöpfung der internen und externen Ersparnisse verbunden ist.

### **C. Ursachen für die Divergenzen zwischen angestrebten Zielen und tatsächlicher Situation**

Vor dem Hintergrund der genannten Ziele — Abbau interregionaler Einkommensunterschiede, regionale Stabilität und gesamtwirtschaftliches Wachstum — kann jetzt die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik begründet werden. Dafür ist in diesem Abschnitt darzulegen, welche Faktoren eine Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Situation und der durch diese Ziele beschriebenen Programmsituation bewirken. Danach muß gezeigt werden, daß diese Diskrepanz ohne bewußte regionalpolitische Interventionen, d. h. ohne bzw. ohne regional gezielte staatliche Maßnahmen, nicht beseitigt werden kann.

I. Die in allen wirtschaftlich hochentwickelten Ländern festzustellenden interregionalen Einkommens- und Produktivitätsunterschiede<sup>6</sup> las-

<sup>5</sup> „Wirtschaftswachstum bewirkt Strukturwandlungen und setzt selbst die Bereitschaft zur Veränderung der überkommenen Strukturen voraus.“ *Jürgensen*, Harald, unter Mitarbeit von H.-G. Voigt, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs, Göttingen 1965, S. 115.

<sup>6</sup> *Giersch*, Herbert, Probleme der regionalen Einkommensverteilung, in: „Probleme des räumlichen Gleichgewichts in der Wirtschaftswissenschaft“, hrsg. von W. G. Hoffmann, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 14, Berlin 1959, S. 85—118; *Hanna*, Frank A., State Income Differentials 1919—1954, Durham 1959; *Borts*, George H., An Approach to Measuring

sen sich auf Unterschiede in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren, in deren Nutzung und in den regionalen Produktionsprogrammen zurückführen. Außerdem werden die mit dem Grad der Agglomeration variierenden externen Kosten und Erträge, aber auch der interregional oft recht unterschiedliche Stand des technischen Wissens weitere Produktivitätsunterschiede induzieren.

Diese „Erklärung“ ist jedoch zu vordergründig; denn die Unterschiede in den Faktorpotentialen, den Faktornutzungen und den Produktionsprogrammen sowie den externen Erträgen sind das Ergebnis recht verschiedenartiger, z. T. in der Gesellschaftsstruktur begründeter Ursachenkomplexe. Es zeigt sich bereits an dieser Stelle, daß die Disparitäten in der interregionalen Einkommensverteilung nur sehr selten auf eine einzige Ursache zurückgeführt werden können. So konnte insbesondere bisher für kein Land nachgewiesen werden, daß eine unzureichende Mobilität der Faktoren die alleinige Ursache oder auch nur die Hauptursache für die Diskrepanzen ist. Wäre dies der Fall, so könnten die Disparitäten allein durch solche Maßnahmen abgebaut werden, die eine Erhöhung der Faktormobilität hinsichtlich Art und Ort der Verwendung bewirken. Diese Maßnahmen lösen zwar — teils durch verstärkte interregionale, teils durch verstärkte intraregionale Wanderungen und Umsetzungen der Faktoren — eine Tendenz zur interregionalen und intersektoralen Angleichung der Preise und Einkommen für identische Faktorleistungen aus, aber nicht unbedingt eine interregionale Angleichung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen. Diese Disparitäten werden vielmehr solange fortbestehen, wie das Festhalten an traditionellen Produktionsprogrammen und ineffizienten Produktionsverfahren in den wirtschaftlich rückständigen Gebieten eine Erneuerung der Produktions- und damit auch der Beschäftigungs- und Berufsstruktur verhindert.

Die Beseitigung aller psychologischen und objektiven Hemmnisse der Faktormobilität im Rahmen einer keinen Beschränkungen unterworfenen Mobilitätspolitik kann außerdem in den wirtschaftlich rückständigen Regionen sogar zu einer Verschärfung ihrer kritischen Lage führen. Erfahrungsgemäß wandern nämlich vor allem die jüngeren Arbeitskräfte und die qualifizierten Personen ab, die aktiv an der

---

Regional Growth Differentials. "Papers and Proceedings of the Regional Science Association". Vol. IV (1958). S. 207—220: *Duncan, O. D., Cuzzort, R. P., Regional Differentiation and Socio-Economic Change, "Papers and Proceedings of the Regional Science Association", Vol. IV (1958), S. 163—177. Roy, Smritindu, Die Probleme des regionalen Wirtschaftswachstums der indischen Wirtschaft, Diss., Münster 1965; Dürrhöfer, Ludwig, Zur Problematik der regionalen Einkommensunterschiede zwischen Nord- und Süditalien. Versuch einer Analyse zur Entstehung und Überwindung historischer Standorte, Diss. Münster 1964.*

Verwirklichung von „innovations“ mitwirken könnten. Aber auch ein Teil der in den rückständigen Gebieten gebildeten privaten Ersparnisse sucht die investive Anlage in den Regionen mit großer Entwicklungsdynamik.

Durch diese Entzugseffekte wird ein „Auslaugungsprozeß“<sup>7</sup> eingeleitet, in dessen Verlauf die Fähigkeit der prosperierenden Regionen, ihre hohe Wachstumsrate zu erhalten, verbessert und die Fähigkeit der rückständigen Regionen, aus eigenen Kräften ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen, entscheidend verschlechtert wird: Dieses Wachstum der entwickelten Regionen kann zu Recht als parasitär bezeichnet werden<sup>8</sup>.

Daraus folgt, daß die allgemein aus Gründen einer verbesserten Allokation und Distribution zweckmäßigen Maßnahmen zur Erhöhung der Faktormobilität das Problem des interregionalen Disparitätsabbaus nicht immer und nicht überall zu lösen vermögen, daß sie im Gegenteil diese Disparitäten sogar noch verschärfen können. Deshalb ist im Hinblick auf das Distributionsziel eine regionale Wirtschaftspolitik notwendig, die in der Wirtschaft der rückständigen, aber entwicklungs-fähigen Regionen neue Wachstumsimpulse auslöst.

Auch die Interaktion über den Güteraustausch der Regionen kann eine bestehende Disparität in der interregionalen Verteilung des Pro-Kopf-Realeinkommens nicht abbauen, sondern sie wird diese in der Regel noch verstärken. In einer wachsenden Volkswirtschaft ändern sich die Nachfrage- und Produktionsbedingungen ständig: Neue Güter drängen auf den Markt, neue Verfahren ersetzen die alten, die Zusammensetzung der Nachfrage wandelt sich. Die Region mit hohem, außerdem schnell wachsenden Pro-Kopf-Realeinkommen ist auf diesen Prozeß des permanenten Wandels eingestellt, ja: sie wirkt durch die Produktionsentscheidungen ihrer Unternehmen aktiv an seiner Verwirklichung mit. Ihre Fähigkeit, aktiv an den innovations mitzuwirken, verdankt diese Region ihrem in den Faktoren Arbeit und Kapital verkörperten umfangreichen Produktionswissen, das schnell wächst und sich hierbei ständig verjüngt. Das Produktionswissen der wirtschaftlich rückständigen Region hingegen ist entweder veraltet oder einseitig auf traditionelle Produktionen ausgerichtet. Zwar wird durch den Import von Investitionsgütern aus den hochentwickelten Regionen auch neues Produktionswissen importiert, doch bleibt dieser Nivellierungs-

<sup>7</sup> Egner, Erich, Die regionale Entwicklung der Industriewirtschaften, in: Industrialisierung ländlicher Räume. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. XVII, Raum und gewerbliche Wirtschaft 1, Hannover 1961, S. 38.

<sup>8</sup> Viner, Jacob, America's Aims and the Progress of Underdeveloped Countries, in: B. F. Hoselitz (ed.), The Progress of Underdeveloped Areas, Chicago 1952, S. 193.

effekt wegen der zu geringen Investitionstätigkeit und — vor allem — wegen der fehlenden Qualität des produktionsrelevanten human capital eng begrenzt.

Die fortschrittliche Region wird daher in immer neuen Produktionen der sog. Basisbereiche konkurrenzüberlegen werden und die traditionellen Produkte der rückständigen Region mehr und mehr vom interregionalen Markt verdrängen. Als Antwort auf diesen Veränderungsprozeß muß sich die rückständige Region in ihrem Basisbereich auf andere Produkte umstellen. Dadurch entstehen ihr Anpassungskosten, die — als Opportunitätskosten interpretiert — eine Steigerung des Pro-Kopf-Realeinkommens in dieser Region beeinträchtigen<sup>9</sup>. Derartige Anpassungskosten werden nur dann *nicht* anfallen, wenn Änderungen in der Nachfragestruktur des Gesamtgebietes eine Nachfrage entstehen lassen, die allein von den wirtschaftlich zurückgebliebenen Regionen dank ihrer naturräumlichen Bedingungen befriedigt werden kann (z. B. Nachfrage nach Leistungen des Fremdenverkehrs).

Gelingt der rückständigen Region die Anpassung im Basisproduktionsbereich nicht oder nur unvollkommen, so kann sich der Ausnutzungsgrad ihres Faktorpotentials verschlechtern: Der Kapitalertrag sinkt, Arbeitslosigkeit tritt ein, Faktoren wandern ab. Auch dann ist mit einer negativen Wirkung auf die Entwicklung des regionalen Pro-Kopf-Realeinkommens zu rechnen.

Die Interaktion über den Güteraustausch der Regionen wird auch die interregionalen net barter terms of trade verändern und damit die interregionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Realeinkommen noch verschärfen. Der terms-of-trade-Effekt auf die regionalen Realeinkommen muß besonders deswegen beachtet werden, weil die Außenhandelsabhängigkeit der Regionen im allgemeinen wesentlich größer ist als die der Volkswirtschaft. Es dürfte beim gegenwärtigen Informationsstand allerdings kaum möglich sein, eine gesicherte empirische Aussage über diesen Effekt und seinen Einfluß auf die interregionale Einkommensdisparität zu treffen. Der Fall, daß die fortschrittliche Region durch das Angebot neuer Produkte ihrer Basisproduktionen ihr reales Austauschverhältnis verbessert und dadurch die Realeinkommensentwicklung in den rückständigen Gebieten beeinträchtigt, ist empirisch möglich, wird aber nur unter Voraussetzungen eintreten, die nicht allgemein anzutreffen sind<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Streeten*, Paul, Reply to Professor Davin's Introductory Report, in: "Théorie et Politique de l'Expansion Régionale. Actes du Colloque International de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège, Bruxelles 1961, S. 335.

<sup>10</sup> *Siebert*, Horst, Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums, Tübingen 1967, S. 93 ff.

Es zeigt sich also, daß die Interaktionen über den Gütertausch zwischen den Regionen ebensowenig wie eine erhöhte Mobilität der Produktionsfaktoren interregionale Realeinkommensunterschiede abzubauen, sondern — von der genannten Ausnahme abgesehen — diese sogar noch verstärken. Daraus kann gefolgert werden, daß Maßnahmen zur Erleichterung der Interaktionen, also alle Maßnahmen, die einer besseren Kommunikation im Gesamtgebiet dienen (und damit auf eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums hinwirken), zur Verwirklichung des Ziels einer tendenziellen Nivellierung der interregionalen Einkommensunterschiede nicht beitragen können. Somit ergibt sich die Notwendigkeit einer über die Mobilitätspolitik hinausgehenden regionalen Wirtschaftspolitik, damit in den wirtschaftlich schwachen, aber entwicklungsfähigen Regionen mit dem Ziel einer Nivellierung der Einkommensunterschiede neue Wachstumsimpulse ausgelöst werden.

II. Regionale Wirtschaftspolitik wird als Diversifikationspolitik immer dann als erforderlich angesehen werden müssen, wenn die bestehenden Monostrukturen in den Problemgebieten ohne gezielte Interventionen nicht beseitigt werden können. Die empirisch nachweisbare Einseitigkeit von Wirtschaftsstrukturen ist in den meisten Fällen auf Grund der überragenden Bedeutung der natürlichen Standortfaktoren für die unternehmerische Standortentscheidung in der Vergangenheit auch durchaus berechtigt gewesen. Mit dem tendenziellen Bedeutungsrückgang dieser „traditionellen“ Standortfaktoren (z. B. Transport- und Energiekosten) ist die ökonomische Rechtfertigung derartiger struktureller Einseitigkeiten jedoch immer stärker in Frage gestellt worden. Mit dem laufend größer werdenden Anteil der im Sinne der traditionellen Standorttheorie standortunabhängigen „footloose industries“ an der gesamten Industrie verbessert sich auch die Möglichkeit, regionale Monostrukturen durch die Erweiterung der regionalen „Branchenpalette“ auch im Basisbereich abzuschwächen.

Die mit dieser abnehmenden Standortbindung weiter Bereiche der Industrie verbundene Erweiterung des Handlungsbereiches bei der Standortentscheidung könnte nun den Schluß nahe legen, daß die bestehenden Monostrukturen auch ohne regionalpolitische Interventionen beseitigt werden können. Dabei werden aber einmal die in der Realität immer wieder feststellbaren a-priori-Präferenzen für den einmal gewählten Standort unberücksichtigt gelassen, die eine Ursache für die Beharrungskraft der einmal getroffenen Standortwahl begründen. Zum anderen bleibt auch außer Betracht, daß die Bedeutung der natürlichen Standortfaktoren für die Standortentscheidung auf die positiven extremen Effekte übergegangen ist, die mit den Investitionsentscheidungen anderer Unternehmungen und des Staates an einem

Standort verbunden sind. Diese „localization“ und „urbanization economies“ sind aber in entwickelten Regionen mit breiter Branchenpalette bedeutend umfangreicher als in monostrukturierten Problemgebieten. Schließlich wird noch übersehen, daß die Informationen des standortsuchenden Unternehmers über die aktuellen und — etwa auf Grund der Planungen — zu erwartenden Eigenschaften alternativer Standorte bei fehlender regionaler Wirtschaftspolitik vergleichsweise schlechter sein müssen. Aus all diesen Gründen wird die abnehmende Standortbindung nur selten zu Standortentscheidungen in der gewünschten Richtung führen. Eine Beseitigung problematischer regionaler Monostrukturen kann somit ohne geeignete regional gezielte Maßnahmen nicht erwartet werden: Regionale Wirtschaftspolitik ist notwendig, damit die regionalen Implikationen des Stabilitätszieles verwirklicht werden können.

III. Bisher wurde die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik unter den Zielen „Abbau extremer interregionaler Realeinkommensunterschiede“ und „regionale Stabilität“ nachgewiesen. Im folgenden soll dieser Nachweis noch im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel erbracht werden. Es ist zu zeigen, daß ein Verzicht auf Maßnahmen zur Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen in den Teilräumen Faktorallokationen ermöglicht, die nicht wachstumsoptimal sind.

Bei diesem Nachweis kommt den sogenannten externen Effekten<sup>11</sup> entscheidende Bedeutung zu:

a) Technologische externe Effekte, d. h. direkte Interdependenzen zwischen Produktionsfunktionen, zwischen Nutzenfunktionen oder zwischen Produktions- und Nutzenfunktionen, gewinnen in diesem Zusammenhang besonders bei der Bestimmung der ökonomisch optimalen Agglomeration eine erhebliche Bedeutung. Eine fortschreitende räumliche Verdichtung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Bevölkerung führt dazu, daß die technologischen externen Effekte jeder Art nach Anzahl und Stärke zunehmen. Als Beispiele für derartige agglomerationsbedingte negative externe Effekte können die Verschlechterung der Verkehrsverhältnisse und der natürlichen Wasserversorgung ebenso genannt werden wie die immer problematischer werdende zunehmende Luftverschmutzung. Diesen Agglomerationsnachteilen stehen erhebliche Agglomerationsvorteile technologischer Art, also positive externe Effekte, gegenüber, so z. B. die Verbesserung der Kommunikationen im weitesten Sinne, aber abgesehen vom Verkehrswesen (also einschließlich der „Fühlungsvorteile“).

---

<sup>11</sup> Zum Begriff vgl. *Scitovsky, Tibor, Two Concepts of External Economies, "The Journal of Political Economy", Vol. LXII (1954), S. 54—67.*

Diese Effekte treten nicht ausschließlich in dem Raum ihrer Verursachung auf; vielmehr wirken sich vor allem die Nachteile der Verdichtung zum Teil auch in den Nachbarräumen aus. Soweit ein Raum die externen technologischen Nachteile seiner zunehmenden Verdichtung (oder die Ressourcenbindung für die Beseitigung dieser Nachteile) auf andere Räume abwälzen kann, selbst aber in den Genuß der externen technologischen Vorteile gelangt, wird die Agglomeration schneller und weiter wachsen, als es die Bedingungen einer optimalen Allokation zulassen. Diese Asymmetrie der Wirkungen einer zunehmenden räumlichen Verdichtung von Wirtschaft und Bevölkerung zu verhindern, ist eine der Aufgaben, die eine regionale Wirtschaftspolitik als Teil der gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik erfordern.

b) Zentrale Bedeutung für die Begründung der Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik kommt den einseitigen und wechselseitigen komplementären und kompetitiven Interdependenzen zwischen öffentlichen und privaten Aktivitäten zu. Das Angebot an staatlichen Leistungen der sog. Infrastruktur wirkt sich auf die Produktionsbedingungen bzw. Kosten- und Ertragsverhältnisse der privaten Unternehmer sowie unmittelbar auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung aus. Andererseits hängt die Produktivität der Infrastruktur auch von Art und Umfang sowie von der räumlichen Verteilung der privaten Aktivitäten ab. Auf Grund dieser Interdependenzen müssen alle Entscheidungen über den Ausbau der Infrastruktur untereinander und mit den privaten Planungen abgestimmt werden; diese Abstimmung kann aber nur im Wege der Planabstimmung erfolgen, weil es in diesem Bereich kein anderes Koordinationsinstrument gibt. Würde die räumliche Verteilung der Infrastrukturinvestitionen nicht unter Berücksichtigung des Umfangs, der Zusammensetzung und auch der Orte und Räume des künftigen Bedarfs an Infrastrukturleistungen geplant, so würden wegen der Koordinationsmängel entscheidend wichtige Chancen einer gesamtwirtschaftlichen Wachstumsförderung vertan.

Diese Planung kann nur auf der Grundlage eines umfassenden regionalen Entwicklungsprogramms erfolgen, das konkrete Entwicklungsziele für alle Aktivitätsbereiche setzt, dadurch die Voraussetzungen für die Koordinierung der interdependenten Entscheidungen schafft und so eine optimale Allokation der Ressourcen ermöglicht. Die bei der Erstellung dieses regionalen Entwicklungsprogramms erforderliche Festlegung der Zielwerte für Umfang, Art, Zeit und Ort des Infrastrukturausbaus kann nur über eine regionale Wirtschaftspolitik realisiert werden.

c) Das Wachstum einer Region kann durch die Aktivierung vorwiegend pekuniärer externer Vorteile im privaten Bereich gefördert werden. Es ist jedoch ungewiß, ob diese Aktivierung allein durch den

Marktmechanismus, d. h. ohne ein regionalwirtschaftspolitisches Handeln, erreicht werden kann.

Pekuniäre externe Effekte, d. h. Interdependenzen über die Preise, treten erst im Verlauf des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses einer Region, also über einen längeren Zeitraum, zutage. Der Marktmechanismus vermittelt aber in der Regel eine nur unzureichende Information darüber, ob und in welchem Umfange derartige Effekte auftreten werden. Denn die jeweils realisierten Preise reflektieren nur die aktuellen, bestenfalls die in der nächsten Zukunft zu erwartenden Marktverhältnisse, und auch in der direkten Kommunikation der Marktpartner erschließen sich nur Informationen über unmittelbar bevorstehende oder bereits getroffene Entscheidungen. Die künftige „regionale Umwelt“ ist somit für das einzelne Unternehmen — bei fehlender Information durch eine regionale Wirtschaftspolitik — in hohem Maße unbekannt, es kann nur Vermutungen darüber anstellen, ob sich seine zukünftige Kosten- und Ertragslage z. B. durch die Ansiedlung von Zuliefer- oder Abnehmerbetrieben verbessern oder durch andere Faktoren verschlechtern wird. Diese Vermutungen aber stützen sich auf Erfahrungen über die bisherige Entwicklung der Region, und das bedeutet für die wirtschaftlich rückständige Region: Für sie wird angenommen, daß in ihr auch künftig keine pekuniären externen Vorteile realisiert werden. Zwangsläufige Folge sind eine anhaltende Zurückhaltung des Privatkapitals gegenüber dem Engagement in solchen Regionen und Investitions- sowie Produktionsentscheidungen, die zwar statisch optimal sein mögen, dynamisch gesehen aber immer suboptimal sind, falls diese Region unter gesamtwirtschaftlichem Aspekt entwicklungsfähig ist.

Die Notwendigkeit eines verbesserten Informationssystems, das Entscheidungen induziert, die in den rückständigen, aber entwicklungsfähigen Regionen pekuniäre externe Effekte auslösen, wird damit deutlich. Ebenso zeigt sich hier die Bedeutung — und Rechtfertigung — von Subventionsmaßnahmen, die über die Schaffung bzw. Effektivierung wesentlicher Komplementaritäten oder über die Ermöglichung einer optimalen Betriebsgröße durch interne Ersparnisse pekuniäre externe Effekte auslösen<sup>12</sup>. Da der Attentismus des Privatkapitals gegenüber der rückständigen Region aber nur überwunden werden kann, wenn für diese Region konkrete Entwicklungsziele aufgezeigt und verbindlich die Maßnahmen geplant werden, ist die Verbesserung des Infor-

---

<sup>12</sup> Erst der „Katalysator-Effekt“ dieser Subventionen ermöglicht also die Überwindung des „external economies handicap faced by currently underdeveloped areas“.

Laird, W. E. and Rinehart, J. R., *Neglected Aspects of Industrial Subsidy*, „Land Economics“, Vol. XLIII, No. 1 (Feb. 1967), S. 28.



mationssystems gleichbedeutend mit der schon in b) begründeten Aufstellung von regionalen Entwicklungsprogrammen, die regionalwirtschaftspolitische Planen und Handeln erfordern.

d) Ein weiteres Argument kann für die Aufstellung regionaler Entwicklungsprogramme angeführt werden. In den stark expandierenden Regionen besteht die Gefahr, daß die externen Vorteile technologischer und pekuniärer Art in diesen Regionen überschätzt und die dort von den Privaten hinzunehmenden externen Nachteile unterschätzt werden. Das wird vor allem dann der Fall sein, wenn die externen Nachteile im Verlaufe eines regionalen Wachstums- und Verdichtungsprogramms zeitlich später auftreten und ihre Intensität laufend, vielleicht sogar überproportional zunimmt, während die der externen Vorteile konstant bleibt oder sinkt. Diese Möglichkeit wird vor allem von *A. O. Hirschman* besonders unterstrichen<sup>13</sup> und mit dem sozialpsychologischen Tatbestand begründet, daß sich in einer stark wachsenden Region ein Erfolgsbewußtsein herausbildet, mit dem sich die erfolgreichen Unternehmer von den Unternehmern in einer schwächer expandierenden Region psychologisch abheben<sup>14</sup>. Wird diese Hypothese als zutreffend unterstellt — was durch eine Reihe von Einzelerfahrungen gerechtfertigt ist — so wird auch hierdurch die wachstumsoptimale Allokation der Ressourcen in Frage gestellt. Eine regionalwirtschaftspolitische Planung, die einen Aufschluß über die externen Vor- und Nachteile im Wachstumsprozeß vermittelt und vor allem festlegt, inwieweit die öffentliche Hand durch ihre Maßnahmen gestaltend eingreifen wird, ist daher notwendig.

#### D. Schlußbemerkungen

Es ergibt sich das Fazit, daß die drei hier analysierten regionalen Zielsetzungen nicht automatisch durch den Marktmechanismus realisiert werden. Es ist vielmehr nachgewiesen worden, daß eine sich selbst überlassene Wirtschaftsentwicklung eine Diskrepanz zwischen progn-

<sup>13</sup> *Hirschman*, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven and London 1958, S. 185.

<sup>14</sup> Dieser Prozeß kann durch das Prinzip der kognitiven Dissonanz erklärt werden: In soziologischen Untersuchungen wurde festgestellt, daß Personen, die zwischen Alternativen auszuwählen haben, nach der Auswahl der Alternative, selbst wenn sie falsch war, eine Rechtfertigung dieser Handlungsweise suchten. Wenn also eine Dissonanz zwischen durchgeführter Entscheidung und neuen Entscheidungsgrundlagen aufzukommen droht, so setzt ein psychologischer Prozeß ein, in dem versucht wird, diese Dissonanz herabzumindern. Ein Aspekt der Dissonanzminderung einer falschen Standortentscheidung der Unternehmer könnte darin bestehen, daß sie ihre Entscheidungen mit dem Vorliegen externer Effekte rechtfertigen.

stizierter und gewünschter Situation entstehen läßt, die nur durch gezielte Interventionen des Staates beseitigt werden kann. Es ist darüber hinaus gezeigt worden, daß eine regionale Wirtschaftspolitik nicht nur deshalb notwendig ist, weil der Marktmechanismus unter den behandelten Zielen entscheidende Unvollkommenheiten aufweist, sondern auch, weil globale und sektorale Maßnahmen allein nicht ausreichen, um eine regionale unerwünschte Entwicklung zu verhindern. Es ist also nicht staatliches Eingreifen schlechthin erforderlich, sondern es ergibt sich die spezifische Notwendigkeit einer *regionalen* Wirtschaftspolitik als interregionale Distributionspolitik, als notwendiges Element gesamtwirtschaftlicher Wachstumspolitik und als regionale Stabilitätspolitik. Diese regionale Wirtschaftspolitik muß auch die regionale Inzidenz globaler und sektoraler Maßnahmen erfassen und kritisch überprüfen.

# Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik

Von Prof. Dr. *Norbert Klotten* (Tübingen)

## A. Begriffskritisches

1. Mir ist die Aufgabe zugefallen, über alternative Konzeptionen der Regionalpolitik zu referieren. Eine „Alternative“ ist im strengen Wortsinne eine Chance, zwischen zwei sich ausschließenden Möglichkeiten wählen zu können. Wenn wir hier von alternativen Konzeptionen sprechen, so ist das Adjektiv „alternativ“ weder im Sinne einer zahlenmäßigen Begrenzung der Konzeptionen zu verstehen, sofern nur nicht weniger als zwei Möglichkeiten vorgeführt werden, noch sollen die dargestellten Konzeptionen sich ausschließender Natur sein. Gemeint sind einfach verschiedene gedachte oder konkrete Konzeptionen der Regionalpolitik, zwischen denen man wählen kann.

2. Der Begriff „Regionalpolitik“ ist hierbei pragmatisch zu interpretieren. Weder die Theorie noch die Praxis kennt eine allgemein akzeptierte Definition der Regionalpolitik und damit Abgrenzung gegenüber solchen Begriffen wie Raumordnungspolitik, regionale Wirtschaftspolitik, Landesentwicklungspolitik usw. Das SARO-Gutachten versteht etwa unter Raumordnung „eine den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes“<sup>1</sup> und definiert die Raumordnungspolitik als diejenige staatliche Tätigkeit, „die zu einer leitbildgerechten Ordnung des Raumes hinführen soll“<sup>2</sup>. Ein so weit gefaßter Begriff geht über die ökonomische Entscheidungssphäre hinaus. Man kann sich bescheiden und etwa nur die Aufgaben der regionalen Wirtschaftspolitik berücksichtigen; diese will nach J. H. Müller „bestimmte Ziele räumlich-struktureller Art mit Hilfe wirtschaftspolitischer Mittel erreichen“<sup>3</sup>. Der mit der Einschränkung erzielte Gewinn wird fragwürdig, wenn man danach fragt, was denn im einzelnen unter den Strukturbegriff fällt und was alles als wirt-

---

<sup>1</sup> Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, 1961, S. 9.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 109.

<sup>3</sup> Müller, J. Heinz unter Mitarbeit von Dietrichs, Bruno und Klaus, Joachim: Grenzen der Raumpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft, in: *Ordo*, 12. Bd., 1960/61, S. 147.

schaftspolitisches Mittel anzusehen ist bzw. nicht. Die meisten regionalpolitischen Konzeptionen räumen bestimmten kommunalen Infrastrukturinvestitionen wie Schulbau, Sportanlagen und Stadthallen, ferner institutionellen Lösungen wie die Bildung von Planungsgemeinschaften einen erheblichen Raum ein. Wir halten uns für diesen Beitrag aus dem Dschungel der Begriffe und der zugehörigen Definitionen heraus und lassen den Terminus Regionalpolitik unbestimmt. Unsere Ausführungen über die regionalpolitische Konzeption sind nicht an eine spezifische Definition gebunden.

3. Gleiches gilt nicht für den Begriff der Konzeption. Aus sachlichen Gründen scheidet eine pragmatische Interpretation aus. Die Begriffskritik soll an einer Definition von Pütz anknüpfen, nach der unter einer Konzeption „ein für die Gesamtheit aller wirtschaftspolitischen Handlungen geltendes Leitbild“ zu verstehen ist. Jedes Leitbild — so fährt Pütz fort — „stellt einen rationalen Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und Methoden der Wirtschaftspolitik dar“<sup>4</sup>, wobei 1. als Ziele nur „die grundsätzlich und auf Dauer angestrebten Hauptziele“<sup>5</sup> akzeptiert werden, 2. sich die ordnungspolitischen Grundsätze und die Ziele „gegenseitig bedingen“ und 3. unter einer Methode etwa ein wirtschaftspolitisches Instrument wie die Diskontpolitik zu verstehen ist. Gesamt- und Teilkonzeption sind zu unterscheiden. „Die Teilkonzeption erstreckt sich“, nach Pütz, „auf die in der Gesamtkonzeption nicht bestimmten Besonderheiten eines Teilbereiches der Wirtschaftspolitik“<sup>6</sup>. Neben Zielen, Grundsätzen und Methoden nennt Pütz als weiteren „Hauptbestandteil“ einer wirtschaftspolitischen Konzeption „die Kennzeichnung der wirtschaftspolitischen Lage“<sup>7</sup>.

Giersch definiert den Terminus Konzeption ähnlich<sup>8</sup>; er sieht in ihr „einen geschlossenen und in sich widerspruchsfreien<sup>9</sup> Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen“<sup>10</sup>, eine Art „wirtschaftspolitisches Grundgesetz“<sup>11</sup>. Die Institutio-

<sup>4</sup> Pütz, Theodor: Die wirtschaftspolitische Konzeption, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 18, Hrsg. H. J. Seraphim, Berlin 1960, S. 11.

<sup>5</sup> D. h. solche Ziele, die „singemäß keinem anderen Hauptziel als Vorziel (...) untergeordnet werden können“. Ebenda, S. 12.

<sup>6</sup> Ebenda, S. 11.

<sup>7</sup> Ebenda, S. 11.

<sup>8</sup> Unter Anlehnung an die frühere Begriffsbestimmung von Th. Pütz, in: Die wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption, Beitrag zur Erhard-Festschrift, Wirtschaftsfragen der freien Welt, Hrsg. E. v. Beckerath, F. W. Meyer und A. Müller-Armack, 2. Aufl., Frankfurt a. M., o. J., S. 44.

<sup>9</sup> Hierzu die Erörterung der Widerspruchslosigkeit in einer Konzeption bei Pütz, a.a.O., S. 15.

<sup>10</sup> Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd., Grundlagen, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Hrsg. E. Gutenberg, Wiesbaden 1960, S. 135.

nen werden in den Begriff als konstituierendes Element übernommen. Nicht erscheint demgegenüber das Leitbild, das nach Giersch durchaus der inneren Widerspruchsfreiheit entbehren kann<sup>12</sup>, obwohl er an anderer Stelle sagt, daß wirtschaftspolitische Programme „nur Leitbilder seien und nur Grundsatzfragen regeln“ können<sup>13</sup>. Das Programm selbst wird als „präzisierte oder konkretisierte Konzeption“ definiert<sup>14</sup> und dem wirtschaftspolitischen Plan gleichgesetzt<sup>15</sup>. Dieser ist neben einer „plangerechten ex ante-Koordination“ und einem Katalog „planbezogener Maßnahmen“ ein Element der Wirtschaftsplanung<sup>16</sup>.

4. Zu den vorgeführten begrifflichen Abgrenzungen ist zunächst, und zwar allein unter dem thematischen Aspekt, folgendes anzumerken:

a) Einer Anwendung der behandelten Kategorie auf die Regionalpolitik steht entgegen, daß die Begriffe theoretischer Natur sind, d. h. daß sie keine Entsprechung in der regionalpolitischen Praxis in Deutschland oder im Ausland finden. Die regionalpolitischen Vorstellungen, die in Gesetzen, Dekreten und Denkschriften oder auch im üblichen Sprachgebrauch als Leitbild, Konzeption, Programm, Plan und sonstwie bezeichnet werden, erfüllen die Definitionsmerkmale nicht. Vor allem ist kaum eine annähernd präzise Trennung zwischen Ziel und Grundsatz zu finden. Die fremdländische Fachliteratur scheint entsprechende termini nicht zu kennen.

b) Wollte man nur die definitionsadäquaten Konzeptionen gelten lassen, dann bliebe, von allenfalls einigen z. T. konstruierten, z. T. empirischen Fällen abgesehen, nicht viel darzulegen. Nicht zu behandeln wären dann alle regionalpolitischen Vorstellungen, die 1. keine ordnungspolitischen Grundsätze explizite vorsehen, deren Zwecksetzungen 2. nicht nur regionalpolitische Hauptziele, sondern auch — und das ist regelmäßig der Fall — Unterziele, also Mittel umfassen, die 3. die Eigenschaft, Teilkonzeption im Pützschen Sinne zu sein, nicht erfüllen, denen 4. eine „prinzipielle Realisierbarkeit“ — ein Attribut, auf das

---

<sup>11</sup> Ebenda, S. 44 f.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 135.

<sup>13</sup> Ebenda, S. 27.

Zu den Begriffen „Leitbild“, „Konzeption“, „(Aktions-)Programm“ vom Verf. der Beitrag: „Utopie und Leitbild im wirtschaftspolitischen Denken“, in: *Kyklos*, Vol. XX, 1967, Fasc. 1, S. 332, Anm. 5 und Text.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 45.

<sup>15</sup> *Giersch*, Herbert: *Infrastruktur und Regionalpolitik*, in: *Planung ohne Planwirtschaft*, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 7.—9. Juni 1963, Basel - Tübingen 1964, S. 69.

<sup>16</sup> Ebenda, S. 69.

*Neuhauser* mit Nachdruck hingewiesen hat<sup>17</sup> — nicht zugesprochen werden kann und die 5. von einer inneren Widerspruchsfreiheit mehr oder weniger weit entfernt sind.

c) Will man nicht auf viele interessante Aspekte regionalpolitischen Wollens verzichten, so ist ein Vorgehen derart geboten, daß die Bauelemente einer Konzeption, die logische Verknüpfung zwischen Zielen, Grundsätzen und Mitteln, die Systemkonformität und die Realisierbarkeit nicht zu Auslesekriterien a priori gemacht werden. Gleichwohl bleiben sie wesentliche Beurteilungsmerkmale.

## B. Die Rolle der wirtschaftspolitischen Verfahren

5. Die Kritik schließt nicht aus, daß der Konzeptionsbegriff und damit die zugeordneten termini Leitbild und Programm sinnvoll sein können. Als geeigneter Anknüpfungspunkt für die Begründung dieser These bietet sich die quantitative Wirtschaftspolitik im Sinne *Timbergens*<sup>18</sup> an. Sie wird verfahrenstechnisch durch die Entscheidungsmodelle charakterisiert. Jedes Entscheidungsmodell besteht aus einem ökonometrischen Modell und einer Wohlfahrtsfunktion. Das Modell enthält alle für die wirtschaftspolitische Fragestellung relevanten Relationen (Definitionsgleichungen, Verhaltensgleichungen, institutionelle und technische Beziehungen sowie Gleichgewichtsbedingungen) und beschreibt den wirtschaftspolitischen Möglichkeitsbereich. Die Wohlfahrtsfunktion wird durch eine kontinuierliche, bestimmten Bedingungen (z. B. Transitivitätsbedingung) genügende Abfolge von Ziel-Mittel-Kombinationen konstituiert, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob diese realisierbar sind oder nicht; in ihr sind u. a. die im deutschen Sprachgebrauch üblichen ordnungspolitischen Grundsätze enthalten. Man kann deshalb sagen, daß die Ziel-Mittel-Bewertung unter Beachtung ordnungspolitischer Grundsätze vor sich geht. Im Prinzip wird aber zwischen Grundsatz und Ziel nicht unterschieden. Daß sowohl Ziele als auch Instrumente in die Wohlfahrtsfunktionen eingehen, liegt darin begründet, daß sowohl die Ziele als auch die Mittel finalen wie instrumentalwert haben (Ziel-Mittel-Verknüpfung) und daß die Mittel überdies von Nebenwirkungen (Wirkungen auf andere als die vorge-

---

<sup>17</sup> *Neuhauser*, Gertrud: Die wirtschaftspolitische Konzeption als Problem der theoretischen Wirtschaftspolitik, in: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, a.a.O., S. 25 f.

<sup>18</sup> *Timbergen*, Jan: On the Theory of Economic Policy, Contributions to Economic Analysis No. 1, Amsterdam 1952, und *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam 1956. Als Beispiel für die jüngere Literatur *Fox*, Karl A., *Sengupta*, Jati, K., *Thorbecke*, Erik: *The Theory of Quantitative Economic Policy*, Amsterdam 1966.

gegebenen Zwecke) begleitet werden<sup>19</sup>. Die Wohlfahrtsfunktion beschränkt sich folglich im Gegensatz zum dargelegten Konzeptionsbegriff auch nicht auf Hauptzwecke, sondern umschließt Ziel-Mittel-Relationen verschiedener Art. Das Problem der Systemkonformität ist implizite gelöst.

Nach Transformation des ökonomischen Modells in die reduzierte Form findet die wirtschaftspolitische Aufgabe ihre Lösung darin, daß die Wohlfahrtsfunktion unter Beachtung der Modellstruktur als Nebenbedingung und gegebenenfalls weiterer Grenzbedingungen (boundary conditions) maximiert wird. Als Ergebnis erhält man Instrumentenwerte, die die unter den gegebenen Umständen bestmöglichen Maßnahmen charakterisieren. Das Verhalten ist somit zweistufig. Zuerst werden das ökonomische Modell und die Wohlfahrtsfunktion als Ausdrücke des politischen Könnens und Wollens, sodann das Programm als Resultat beider ermittelt.

6. Zur Anwendung der Methoden der quantitativen Wirtschaftspolitik, damit von Entscheidungsmodellen in der Regionalpolitik ist u. a. zu sagen, daß Entscheidungsmodelle nur bei Erfüllung folgender Voraussetzungen möglich sind:

a) Die Variablen des Modells sind quantitative Größen mit meist sehr komplex aufgebauten Indexzahlen als Maßeinheit; auch die Wohlfahrtsfunktion enthält nur quantitative Beziehungen.

b) Die Einführung einer Wohlfahrtsfunktion impliziert eine zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungseinheit oder auch eine Gruppe von Entscheidungseinheiten (dezentralisierte Wirtschaftsplanung) mit *einem* konsistenten System von Bewertungen der Ziele und Instrumente.

c) Die Struktur des Deziisionsmodells wird, von politisch beeinflussbaren Parametern abgesehen, als konstant angenommen, d. h. die übrigen Parameter der Funktionen und Ungleichungen ändern sich nicht in der zugrunde gelegten Periode.

d) Die Methode der Deziisionsmodelle ist nur fruchtbar anzuwenden, wenn diese im Grundsatz als Totalmodelle, also unter Berücksichtigung der wesentlichen Interdependenzen, konzipiert werden.

Ohne Zweifel sind die genannten Bedingungen von der Regionalpolitik im allgemeinen nicht zu erfüllen. Die darzustellenden Beziehungen sind in der Regel zu komplex, um von einem begrenzten Reaktionsgefüge hinreichend erfaßt werden zu können; die Parameterwerte verschieben sich im Zeitverlauf, was ja gerade den springenden

<sup>19</sup> Hierzu u. a. *Streeten*, Paul: Programs and Prognoses, in: *Quarterly Journal of Economics*, 1954, S. 364.

Punkt vieler regionalpolitischer Probleme ausmacht. Wesentliche Ziele und Instrumente lassen sich nur qualitativ umschreiben, und schließlich ist im Rahmen der Regionalpolitik eine einigermaßen genaue Bestimmung der Wohlfahrtsfunktion noch schwieriger als in anderen Bereichen. Dieses Ergebnis schließt nicht aus, daß die Deziisionsmodelle bei eingeschränkten regionalpolitischen Fragestellungen kurz- und mittelfristiger Art — die gibt es natürlich auch — mit Erfolg angewandt werden. Die zentralen Probleme entziehen sich aber dieser exakten Verfahrensweise.

7. Die Folge ist, daß die quantitativen Methoden durch Verfahren ersetzt werden müssen, die für die qualitative Wirtschaftspolitik charakteristisch sind. Ihre Aufgabe ist es, aus den möglichen Ziel-Mittel-Kombinationen jene herauszufinden, die in die engere Wahl kommen, oder gar die finale Kombination zu ermitteln. Das bedeutet aber, daß der gedankliche Prozeß, der in dem Entscheidungsmodell nach Ermittlung der Wohlfahrtsfunktion und des ökonomischen Modells *uno actu* vollzogen wird, in viele Teilprozesse aufgegliedert werden muß, in denen jeweils sowohl System- wie Zielkonformität der Instrumente als auch die realen Durchsetzungsmöglichkeiten einschließlich der Ziel- und Mittel-Konflikte zu berücksichtigen sind. Das gedankliche Vorgehen ist dreistufig. Am Anfang steht das Leitbild, am Ende das Programm und dazwischen die Konzeption.

### C. Das Ergebnis und seine Interpretation

8. Leitbild soll jede Vorstellung einer gedachten und zugleich gewollten Ordnung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Zustände heißen; Konzeption nennen wir — bewußt extensiv formuliert — einen gedachten Zusammenhang von mehr oder weniger realistischen und systemkonformen Zielen und Mitteln; ein (Aktions-)Programm ist die systematische Verknüpfung derjenigen Maßnahmen, die konkrete Ordnungsformen und Prozesse in gewollte Zustände transformieren, sie diesen zumindest annähern sollen.

9. Die Erläuterung soll sich auf die Konzeption beschränken, und zwar in der Form, daß unsere Interpretation der Ansicht von *Pütz* gegenübergestellt wird. Die Unterschiede sind folgende:

a) Unser Konzeptionsbegriff beschränkt sich nicht auf Hauptziele, sondern ist für Ziele gleich welcher Art und welchen Ranges offen. Damit kann z. B. von einer regionalpolitischen Konzeption für die Stadtregion X oder die Provinz Y oder das Notstandsgebiet Z oder natürlich auch für die gesamte Volkswirtschaft gesprochen werden.



b) Zwischen Zielen und Grundsätzen wird nicht unterschieden. Damit wird implizite die Ansicht vertreten, daß es eine Frage der Formulierung und nicht des Sachverhalts ist, ob die Ausdrucksform „Ziel“ oder „Grundsatz“ gewählt wird. Ein Wesensunterschied besteht u. E. nicht, wenn die Trennung auch aus pragmatischen Gründen im Einzelfall sinnvoll sein kann und in der Tat oft ist. In der Praxis werden mit Grundsätzen vielfach Unterziele bezeichnet, wie etwa im Raumordnungsgesetz der BRD vom 8. 4. 1965, § 2.

Zur Begründung der These folgendes: *Pütz* will die Konkretisierung ordnungspolitischer Hauptprinzipien mit Hilfe inhaltsvoller Ordnungsprinzipien, die etwa die Eigentumsverhältnisse oder die Beziehungen zwischen Staat und Gliedkörperschaften bzw. Verbänden zum Gegenstand haben, und durch Verwendung spezieller Sonderprinzipien, mit denen etwa Interventionen gerechtfertigt werden, lösen; er betont, daß „die Bestimmung der Abweichungen von den Grundsätzen ... problematisch und schwierig (ist), weil sie es mit den komplexen Fragen der verschiedenen Anwendbarkeit der wirtschaftspolitischen Methoden zu tun hat“<sup>20</sup>. Um willkürlichen Abweichungen zu begegnen, fordert *Pütz* Regeln darüber, „auf welchen Gebieten der Wirtschaft und bei welchen Vorgängen des Wirtschaftsablaufes von den ordnungspolitischen Grundsätzen abgewichen werden muß und darf“<sup>21</sup>. Akzeptieren wir den Vorschlag, so ist gleichwohl nicht zu übersehen, daß (a) im Zuge der Filiation von Grundsätzen der instrumentale Charakter mehr und mehr durchbricht; die Grundsätze werden zu Mitteln oder zu Unterzielen. Gleiches läßt sich auch schon für die zentralen Grundsätze sagen. (b) gilt, daß die geforderten Regeln selbst wieder einer Festlegung über geeignete *criteria distinctionis* bedürfen. Woher aber nehmen wir diese, wenn nicht aus der irgendwie abgeleiteten Ziel-Mittel-Hierarchie? Das Problem würde also nur ein Stockwerk höher verlagert.

c) Die Kennzeichnung der wirtschaftlichen Lage ist in unserer Definition kein Hauptbestandteil der wirtschaftspolitischen Konzeption, wohl aber ein wesentliches Bestimmungsmerkmal, wie noch gezeigt wird.

d) Wenn wir keine strenge Rationalität in der Zuordnung von Zielen und Mitteln gefordert haben, dann aus dem einfachen Grunde, den Begriff uneingeschränkt auf das anwenden zu können, was in der regionalpolitischen Praxis als Konzeption bezeichnet wird. Natürlich sollte die Konsistenzbedingung — soweit dies überhaupt möglich ist — erfüllt sein.

---

<sup>20</sup> a.a.O., S. 14.

<sup>21</sup> Ebenda.

#### D. Die Bestimmungsmerkmale regionaler Konzeptionen

10. Einige schon angedeutete Merkmale der regionalpolitischen Konzeption sind tiefer auszuleuchten. Als ihre Elemente nannten wir Ziele und Instrumente; als ihre Bestimmungsmerkmale nennen wir jetzt zusätzlich die wirtschaftliche Situation, die Formen der ex ante-Koordination und den Stand des ökonomischen Wissens, der uns allerdings hier nicht weiter beschäftigen soll.

11. Wir werden zunächst Probleme der Zielhierarchie unter der Voraussetzung diskutieren, daß über die wirtschaftliche Lage keine Meinungsverschiedenheiten bestehen. Die Aufgabe betrifft hier ebenso wie die Frage nach der Ableitung von Zielen unter Berücksichtigung der Situation letztlich ein Effizienzproblem, und zwar unabhängig davon, ob es sich um die Derivation einer regionalpolitischen Konzeption aus einem übergeordneten gesamtwirtschaftlichen Leitbild oder um die Konkretisierung dieser regionalpolitischen Konzeption handelt. Man kann auch sagen, daß der gedankliche Prozeß eine Maximierung unter Nebenbedingungen ist.

Die Möglichkeiten der Zielformulierung sind bekannt, auch die Unterscheidungen in „quantitative“ und „qualitative“ Ziele sowie in „ökonomische“ und „außerökonomische“ Ziele. Das criterium distinctionis stellt im ersten Falle auf die Möglichkeit ab, ein Ziel in reellen Zahlen auszudrücken und kann sich im zweiten Fall — trotz aller selbst geäußerten Bedenken — auf die Realisierbarkeit eines Zieles mit *wirtschaftspolitischen* Mitteln beziehen. Die Grenze ist in beiden Fällen flexibel, bei der letzten Unterscheidung sogar recht unbestimmt. In der Regionalpolitik stehen nun wirtschaftliche neben außerwirtschaftlichen sowie qualitative neben quantitativen Zielen. Beispiele für die verschiedenen Arten der Zielfixierungen sind etwa die folgenden Fälle, in denen sich die Ziele beziehen

a) auf (absolute) Niveaus ökonomischer Größen: die Verwirklichung eines bestimmten Sozialproduktes je Beschäftigten, vorgegebene Industrie- und Bevölkerungsdichteziffern (Realisierung bestimmter Koeffizienten);

b) auf Veränderungsraten: Zuwachs des regionalen Pro-Kopf-Einkommens um  $x\%$ , Wachstumsraten einzelner Industrien oder Dienstleistungsbereiche wie des Fremdenverkehrs, Erhöhung des Energieverbrauchs je Beschäftigten um  $y\%$ ;

c) auf die Maximierung und Minimierung bestimmter Größen: Realisierung eines möglichst hohen regionalen Pro-Kopf-Einkommens, einer geringstmöglichen Abwanderung, eines minimalen Wachstums der

Ballungen, einer Minimierung der externen Ersparnisse und Verluste oder des regionalen Gefälles in der Bevölkerungsdichte;

d) auf die Optimierung bestimmter Zustände: Verwirklichung einer optimalen Bevölkerungsverteilung, einer optimalen Standortstruktur, einer optimalen Verkehrswegeführung, einer optimalen Bebauung, optimaler Unternehmensstrukturen;

e) auf die Stabilisierung bestimmter Verhältnisse (Zustände) auf Zeit: Erhaltung der Dorfstruktur, der Bevölkerungsverteilung, der traditionellen Industrien und der Versorgung aus eigenen Rohstoffquellen etc.

Die Beispiele zeigen, daß die regionalpolitischen Hauptziele zumeist komplexe und nicht quantitativ formulierbare Strukturziele sind. Sie werden in der regionalpolitischen Praxis überdies zumeist in einer ausgesprochen weichen, nämlich komperativen Fassung formuliert. Typische Beispiele sind etwa solche Ziele wie Stärkung der Wirtschaftskraft zurückgebliebener Regionen, bessere Verteilung der Produktivkräfte im Raum, Abschwächung unerwünschter Ballungstendenzen, vermehrte Industrialisierung ländlicher Räume<sup>22</sup>.

Entsprechend ist die Konkretisierung solcher allgemeiner Zielformulierungen nur durch die Nennung von Nebenbedingungen, Unterzielen, regionalpolitischen Postulaten und ggf. durch die Aufzählung von Interventionsregeln möglich. Jede einigermaßen konkrete regionalpolitische Konzeption ist daher aus durchaus heterogenen Elementen komponiert. Als Kompositionsregeln fungieren in Anlehnung an *Giersch* Normen der Zweckmäßigkeit, der Abwägung und der Kompatibilität<sup>23</sup>.

Nicht weniger problematisch ist die Aufstellung einer regionalpolitischen Konzeption. Auf den ersten Blick scheint es leicht zu sein, aus vorgegebenen Basisprinzipien einer Marktwirtschaft, z. B. aus den Grundsätzen der Freiheit der Standortwahl und des Verzichts auf bestimmte Gruppen von Geboten oder Verboten oder aus dem Hauptziel eines maximalen stetigen Wirtschaftswachstums etwa das Ziel einer optimalen Standortverteilung, einer Anlastung sozialer Zusatz-

<sup>22</sup> Charakteristisch z. B. folgende Formulierung, die einem Untersuchungsprogramm zur Analyse der „Region Aachen“ vorangestellt wurde: „Die die Untersuchung leitende Zielvorstellung ist es, in der Region die Ergiebigkeit der Produktion (Wertschöpfung) je Erwerbsperson nachhaltig zu steigern, unter den einschränkenden Nebenbedingungen, das wirtschaftliche Gefälle zwischen Teilen der Regionen zu verhindern (bzw. das wirtschaftliche Gefälle zu vermindern), einseitige, besonders krisenanfällige Strukturen zu verbessern und eine dem allgemeinen zivilisatorischen Stand entsprechende Mindestausstattung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen zu garantieren.“

<sup>23</sup> Hierzu *Giersch*, Herbert: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 269 ff. und 277 f.

kosten an die Verursacher oder die Förderung entwicklungsfähiger Teilräume abzuleiten. Im konkreten Falle aber sind die Derivationsprobleme oftmals kaum lösbar. Wie etwa sind die genannten Regeln angesichts einer Situation wie der Frankreichs zu beurteilen? Sind die französischen Maßnahmen zur Abwehr einer weiteren Agglomeration im Raum Paris mit einer Marktwirtschaft vereinbar oder nicht? Darf die Förderung einer Teilregion mit steuerlichen Vergünstigungen, d. h. mit einer Aufgabe des Grundsatzes der steuerlichen Gleichbehandlung verbunden sein<sup>24</sup>?

Nehmen wir etwa an, daß der Katalog der wirtschaftspolitischen Hauptziele Zwecke wie optimale Wahrnehmung sozialer Aufgaben in einer Marktwirtschaft, Förderung der unabhängigen Unternehmer, Erhaltung des Mittelstandes, „Herstellung und Bewahrung einer räumlichen Harmonie“<sup>25</sup> enthält, so entsteht selbst bei einem grundsätzlichen Bekenntnis zu einem marktwirtschaftlichen System ein derart großer Ermessensspielraum in der Zuordnung sogenannter adäquater regionalpolitischer Ziele, daß in Verbindung mit den übrigen noch zu behandelnden Quellen einer Indeterminiertheit dem Subjektivismus und dem Pragmatismus, damit aber den scheinlogischen Erklärungen eine breite Tür geöffnet wird. Oftmals kann selbst von dem Versuch einer wissenschaftlichen Zielderivation nicht gesprochen werden. Auch der bewußte Einsatz aller Mittel der modernen Wirtschaftstheorie und der heutigen Theorie der Wirtschaftspolitik wird in Fällen der beschriebenen Art den Willkürbereich nur wenig einschränken. Typisches Beispiel ist das wohl zeitbedingte Röpkesche Strukturideal einer „Dezentralisierung im weitesten und umfassendsten Wortsinne“<sup>26</sup>, „die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Dezentralisation in dem Sinne einer die Gebote der Wirtschaftlichkeit beachtenden Streuung der kleinen und mittleren Betriebe, der Bevölkerungsverteilung zwischen Stadt und Land und zwischen Industrie und Landwirtschaft, eine Auflockerung der Großbetriebe und eine Förderung des Kleineigentums der Massen und sonstiger Umstände, die die Verwurzelung der heutigen Großstadt- und Industrienomaden begünstigen“<sup>27</sup>. Älter, aber noch heute viel zitiert, ist die national orientierte Konzeption *Weigmanns*, die auf eine Harmonisierung von Volksordnung und Raumordnung

---

<sup>24</sup> Hierzu vom *Verf.*: Steuerpolitik als regionale Strukturpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 3/1964, 1. Halbband, S. 49 ff.

<sup>25</sup> So etwa *Dittrich*, Erich: Versuch eines Systems der Raumordnung. Institut für Raumforschung, Vorträge, Heft 4, Bad Godesberg 1953, S. 29; ähnlich SARO-Gutachten, a.a.O., S. 85 ff.

<sup>26</sup> *Röpke*, Wilhelm: *Civitas Humana*, Fragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3. Aufl., Erlenbach - Zürich, 1949, S. 275 ff.

<sup>27</sup> *Röpke*, Wilhelm: Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?, Stuttgart 1950, S. 25.

durch eine staatliche Gliederung in „relativ-selbständige Versorgungsräume“ abstellte<sup>28</sup>. Viel realistischer scheinen demgegenüber diejenigen regionalpolitischen Teilkonzeptionen zu sein, die etwa an der *Christallerschen* Arbeit über „Die zentralen Orte in Süddeutschland“<sup>29</sup> anknüpfen und eine umfassende Industrieansiedlungsplanung (*v. Keller*) oder starre Systeme der Zuordnung von Ortsklassen und Betriebsgrößen (*Egner*) postulieren<sup>30</sup>. Wirklich überzeugend ist keiner der vielen Vorschläge.

12. Unsere Ansicht wird gestützt durch eine Prüfung des Einflusses, der von Dissensen in der Lagebeurteilung auf die Formulierung einer Konzeption zu erwarten ist. Die Hauptprobleme einer Situationsanalyse sind bekannt, ebenso die Rolle von Diagnose, Prognose und Projektionen. Uns interessieren hier nur vier spezifische Sachverhalte einer regionalpolitischen Situationsanalyse:

a) Wir unterstehen dem Zwang zu langfristig angelegten Lageerfassungen. Jede ernsthafte, auf Gestaltung und nicht auf Konservierung oder auf ad hoc-Probleme abstellende Regionalpolitik muß im echten Wortsinne zukunftsorientiert sein. Die Probleme einer Bindung des Raumes durch eine überkommene Verteilung der Aktivitäten im Raume, damit traditionaler Standorte, wachsender externer Vor- und Nachteile, relativ kurzfristiger privater Dispositionen usw. sind so gewichtig, daß sich etwas anderes von selbst verbietet.

b) Jede regional abgegrenzte Lageerfassung wird sich aus sachlichen Gründen bedingter Vorhersagen bedienen müssen. Die Langfristigkeit regionalpolitischer Entscheidungen gebietet aber Vorsicht und Zurückhaltung bei der Auswahl der Bedingungen. Selbst bei der Analyse kleinerer Regionen sollen die Entwicklungsaussichten benachbarter Räume, die Bodenschätze, die Struktur der Arbeitsmärkte und des Arbeitskräftepotentials, die Planung von Schuleinrichtungen, von kommunalen Fazilitäten, von Energie- und Wasserversorgung sowie von Verkehrsweginvestitionen, die Verhaltensgewohnheiten der Bevölkerung, die Gebietskörperschaften nach räumlicher Begrenzung, Willensbildung und Kooperation und vieles andere mehr berücksichtigt werden. Inhaltvolle Regionalstudien umschließen Aussagen über zu erwartende Veränderungen gesamtwirtschaftlicher und regionaler Daten. Solche Aussagen können eine hohe Wahrscheinlichkeit für sich beanspruchen, also echte Prognosen sein wie im Falle von Berechnungen zur Bevölkerungsentwicklung oder — schon mit Einschränkung — zur

<sup>28</sup> *Weigmann*, Hans: Politische Raumordnung, Hamburg 1935, S. 28.

<sup>29</sup> Jena 1933.

<sup>30</sup> Hierzu u. a. *Müller*, J. H., a.a.O., S. 180 f.

Freisetzung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte und zum Abbau von Rohstoffvorkommen; überwiegen werden aber schwache Prognosen über die technologische Entwicklung, Veränderungen von Standortgewichten, über die Entwicklung von Ballungsräume, den Einfluß großräumiger Integrationsprozesse etc.

c) Die Determination der räumlichen Ordnung ist das Ergebnis einer komplexen Ursachenverknüpfung als Folge einer fast allseitigen Interdependenz. Natürlich lassen sich starke Anstöße und ihre Wirkungen innerhalb annehmbarer Fehlerquellen bestimmen, z. B. zur Zeit des Eisenbahnbaues. Relativ einfach ist es auch gegenwärtig, die raumdeterminierende Kraft bestimmter Ölleitungen und einzelner Straßenbauprogramme aufzuzeigen, obwohl hier schon starke Meinungsverschiedenheiten denkbar sind (eine „nachträgliche Vorhersage“ ist eben etwas anderes als echte Prognosen). Sehen wir von den wenigen einigermaßen klaren Beispielen ab, dann stoßen wir auf enorme Schwierigkeiten der Fixierung von Standortgewichten selbst klassischer Standortdeterminanten. Typisches Beispiel ist die Diskussion um den Einfluß der Verkehrsgütertarife auf die räumliche Ordnung, die mit einer Absage an die überkommene Schulmeinung als praktisch abgeschlossen beurteilt werden kann. Der Erkenntnisfortschritt liegt aber einzig in der Falsifizierung erstmals vorherrschender Ansichten. An ihre Stelle traten sehr viele unbestimmtere Aussagen. Standortwahlen werden heute oft mit Hinweisen auf Führungsvorteile, Orientierung an zentralörtliche Funktionen und ähnlich vagen Argumenten begründet.

d) An der Gestaltung räumlicher Strukturen sind ebenso wirtschaftliche wie außerwirtschaftliche Größen und Vorgänge beteiligt. Die metaökonomische Determination und ihre Beziehungen zu ökonomischen Einflüssen kann eine realistische Situationsanalyse nicht unbeachtet lassen. Sie muß konsequenterweise auch die Ergebnisse der zuständigen Disziplinen, die wesentlich Schätzurteile und verstehende Auslegungen sind, berücksichtigen.

13. Als weiteres Bestimmungsmerkmal der regionalpolitischen Konzeption neben der Situationsanalyse wurden die Formen der ex ante-Koordination genannt; gedacht ist hier vor allem an die institutionelle Organisation, soweit sie die Regionalpolitik betrifft, und deren Arbeitsweise (Planungsverfahren). Die ex ante-Koordination beeinflusst Zielwahl, Informationsfluß, Lagebeurteilung, Effizienzbestimmung und damit den Entscheidungsprozeß. Die Regionalpolitik ist z. B. in einem zentralistisch aufgebauten Staatswesen nicht das gleiche wie in einem föderativen System<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e.V., Regionale Wirt-

Die Probleme sind einerseits bekannt, andererseits derart beziehungsreich, daß hier aus beiden Gründen auf weitergehende Explikationen verzichtet werden soll. Erwähnt werden muß nur, daß die ex ante-Koordination in all ihren Formen selbst als Mittel der Regionalpolitik eingesetzt werden kann und oft auch eingesetzt wird. Sie ist somit regionalpolitisches Datum und Problem zugleich.

14. Bei dem Urteil über die bisherigen Ergebnisse sollte das Verhältnis der Regionalpolitik zur kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik beachtet werden. Implizite unterstellt man in der Regel, daß eine gut gegliederte gesamtwirtschaftliche Konzeption sowohl kurz- als auch mittel- und langfristige Aspekte in innerer Ausgewogenheit umschließt. Davon kann aber praktisch keine Rede sein. Wie die Gemeinschaftsuntersuchung von *Kirschen, Benard, Besters* u. a. gezeigt hat, haben bis heute die kurzfristigen Ziele aus ganz offensichtlichen Gründen eindeutig den Vorrang vor den langfristigen Zielen gehabt<sup>32</sup>.

Nicht selten wurde paradoxerweise die Verwirklichung langfristiger Ziele unter konjunktur- und beschäftigungspolitischem Aspekt beurteilt, also in den Dienst kurzfristiger Ziele gestellt. Das wäre nicht schlimm, wenn dieses Verfahren mit den langfristigen regionalpolitischen Erfordernissen abgestimmt worden wäre. Das kann nun keineswegs *grosso modo* behauptet werden. Ohne Zweifel bestehen bis heute — wenn auch abnehmend und von Land zu Land sehr verschieden — Antagonismen zwischen wirtschaftspolitischen Zielen und Maßnahmen je nach ihrer Fristigkeit.

### E. Einige Thesen

15. Die bisherigen Argumente rechtfertigen u. a. folgende Thesen:
- Regionalpolitische Konzeptionen, die sich auf ein allgemeines gesellschafts- und wirtschaftspolitisches Leitbild beziehen, das wenig präzisiert ist und/oder viele außerökonomische Elemente aufweist, bewegen sich in einem mehr oder weniger großen, aber immer sehr beachtlichen Ermessensspielraum. Unterziele und etwaige ordnungspolitische Prinzipien können auf den Ebenen einer fortschreitenden Zielerivation recht willkürlich formuliert werden. Das arbiträre Element ist nur mit großer Mühe und nur unter zunehmender Geltendmachung wirtschaftlicher und (z. B. verkehrs-, versorgungs-

---

schaftspolitik, Konzeptionen, Organisationsformen, Maßnahmen in Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Bonn 1965 (hektograph.).

<sup>32</sup> *Kirschen, E. S., Benard, J., Besters, H.* u. a.: *Economic Policy in our Time*, Amsterdam 1964, Vol. I, *General Theory* and Vol. III, *Country Studies*.

und bau-)technischer Sachverhalte einzuengen; dies ist sachnotwendig bei vielen Entwürfen der Landes- und Kommunalplanung der Fall, nicht dagegen bei den sogenannten Grundsatzentscheidungen.

- Viele sowohl theoretische als auch konkrete regionalpolitische Konzeptionen werden mit scheinlogischen Argumenten begründet. Eine gute Portion Skepsis und eine kritische Grundhaltung Konzeptionen gegenüber sind daher stets angebracht<sup>33</sup>.

16. Mit diesen beiden Thesen korrespondieren zwei weitere Feststellungen:

- Der Ermessensspielraum bei der Formulierung von regionalpolitischen Haupt- und Unterzielen sowie bei der Interpretation ordnungspolitischer Grundsätze wird um so kleiner, je präziser die allgemeinen Zielvorstellungen formuliert werden und je weniger außerökonomische Anliegen<sup>34</sup> in ihnen enthalten sind; Konsistenztests werden möglich und die Regeln der Zielabstimmung anwendbar. Der Primat ökonomischer Ziele im engeren Wortsinne wie die Erreichung bestimmter Wachstumsraten, Verbesserung der Faktormobilität, funktionale Anlastung sozialer Zusatzkosten, Förderung solcher zentraler Orte, die genau umgrenzte Bedingungen erfüllen, Verkehrswegebau in Orientierung an das gegenwärtige und erwartete Verkehrsaufkommen, Minimierung des Verkehrszeitaufwandes in Ballungen etc. mag als unzulässige Einengung und als unvereinbar mit einem gesellschaftspolitischen Leitbild angesehen werden, ist aber zum mindesten als eine Art hypothetischer Konzeption zu verfolgen, um so die ökonomischen Folgen anderer Ziel-Mittel-Kombinationen feststellen zu können.
- Unterstellt man — wie bisher — 1. eine gegebene Situation und 2. ein gegebenes theoretisches, technisches und organisatorisches Wissen, nimmt man 3. überdies an, daß dieselben zentralen ökonomischen Ziele und nur diese verfolgt werden, dann werden voneinander abweichende ordnungspolitische Grundprinzipien — etwa in Form der Postulierung einer Wettbewerbsordnung oder einer Zentralverwaltungswirtschaft — nicht zu divergierenden regional-

---

<sup>33</sup> Doch nicht minder wichtig ist die Bereitschaft der Wissenschaftler, ihren Beitrag zur Substantiierung und Versachlichung regionalpolitischer Konzeptionen zu leisten; daß diese unentbehrlich sind, ist heute selbstverständlich. SARO-Gutachten, a.a.O., *Kloten*, Norbert, *Müller*, J. Heinz und Mitarbeiter: Regionale Strukturpolitik und wirtschaftliches Wachstum in der Marktwirtschaft, Tübingen - Freiburg 1965, S. 26 ff. (hektograph.), und die dort angegebene Literatur.

<sup>34</sup> Diese Formulierung wählen wir trotz der Schwierigkeiten, die Grenzen zwischen ökonomischen und außerökonomischen Elementen eines Leitbildes einigermaßen präzise zu ziehen.



politischen Zielen, wohl aber zu unterschiedlichen Planungsverfahren und Instrumentenkombinationen und über diese zu divergierenden räumlichen Strukturen führen. Solche ordnungspolitisch bedingten Abweichungen folgen aus der mehr oder weniger ausgeprägten ordnungspolitischen Gebundenheit vieler quantitativer und qualitativer Instrumente, damit der jeweiligen Formen der ex ante- und der ex post-Koordination. Diese konstituieren gemeinsame Systeme der Wirtschaftlichkeitsrechnung, die — aus hier nicht darzustellenden Gründen — Unterschiedliches leisten. Das führt zu voneinander abweichenden Lösungen und regionalen Effekten nach Art einer Kettenreaktion.

### F. Theoretische und empirische Systeme

17. Alternative Konzeptionen können in zweifacher Weise bestimmt werden. Einmal ist es möglich, ein System in sich geschlossener Konzeptionen an Hand theoretischer Kriterien zu entwickeln. Zum anderen kann man an den Konzeptionen der regionalpolitischen Praxis anknüpfen und sie in der Form einer Synopsis vorführen.

Im ersten Falle ist von präzisen Annahmekatalogen über Ziele, Situationsbedingungen und Formen der ex ante- wie der ex post-Koordination auszugehen. Das Ergebnis wird stets ein konsistentes Bündel von Zielformulierungen und Grundsätzen, von Aussagen über Instrumente und Eingriffsregeln, wenn nicht überdies von verfahrenstechnischen Vorschriften sein.

Der Bogen kann dabei von einer Konzeption der Nichteinmischung (völliges laissez faire) bis zu planquadratischen Reißbrettlösungen, die nur in einer zentralgeleiteten Wirtschaft zu verwirklichen sind, gespannt werden. Wie weit man in der Differenzierung der Konzeptions-elemente geht, ist zum nicht geringen Teil Ansichtssache. Gleiches gilt von der Darstellungsform. Neben mathematischer oder verbaler Bestimmung der Konzeptionen bieten sich substitutiv aufeinander abgestimmte Gesamtheiten von Postulaten an<sup>85</sup>.

Im Fall eine Anknüpfung an empirische Konzeptionen empfiehlt sich deren Zerlegung in Orientierung an vorgegebene Kriterien. Diese sind derart auszuwählen, daß sich die konstitutiven Elemente der Konzeptionen, die Art ihrer inhaltlichen Bestimmung, der Grad ihrer Aufgliederung sowie charakteristische Besonderheiten so klar wie möglich herauschälen.

---

<sup>85</sup> Hierzu der Grundsatzkatalog bei Kloten, N., Müller, J. H., a.a.O., S. 277 ff.

Da jedes der beiden Systeme alternativer Konzeptionen den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde, werden wir uns auf einige Aspekte der zwei Verfahren beschränken.

18. Die theoretische Lösung sollte zu einer Typenbildung gelangen, die sowohl theoretischen Kriterien genügt als auch regionalpolitisch verwertbar ist. Beide Bedingungen gleichzeitig zu erfüllen, ist schwieriger als es zunächst den Anschein hat. Das Postulat einer theoretischen Konsistenz führt zu „heroischen“ Annahmen, durch die von wesentlichen Aspekten der regionalpolitischen Praxis abstrahiert wird, während „realitätsnahe“ Prämissensätze modellanalytische Probleme mit sich bringen. Zur Illustration sei auf die Konzeption eines sozialen Wohlfahrtsoptimums in einer räumlichen Wirtschaft verwiesen. Sie verbindet die Ergebnisse der Wohlfahrtsökonomik mit der Theorie des allgemeinen räumlichen Gleichgewichtes. Jedes soziale Wohlfahrtsoptimum setzt bekanntlich voraus, daß genau definierte Optimalbedingungen erfüllt werden: Marginalbedingungen, deren Entsprechung Teiloptima in der Art von Distributionsoptima für Güter und Faktoren bewirken, und Total- bzw. Strukturbedingungen, die zu erfüllen sind, um in einer Menge möglicher gesamtwirtschaftlicher Optima das Maximum maximorum (Optimum optimorum) zu bestimmen. Wird der Komplex marginaler und totaler Wohlfahrtsbedingungen für den Fall einer räumlichen Wirtschaft definiert und zugleich die Verwirklichung des Wohlfahrtsmaximums als zentrales wirtschaftspolitisches Ziel eingeführt, so sind offenbar alle Abweichungen einer gedachten oder konkreten Raumordnung von der Norm durch organisatorische Maßnahmen (etwa zur Verbesserung des regionalen und interregionalen Wettbewerbs) sowie durch Be- und Entlastungen (etwa durch eine differenzierte Steuerpolitik) solange zu korrigieren, bis die Wohlfahrtsbedingungen erfüllt sind. Es müßte etwa jedes Unternehmen erhaltene externe Ersparnisse vergüten oder für geleistete externe Ersparnisse entschädigt werden. Externe Verluste wären zu unterdrücken oder durch Belastungen für den Verursacher und Ersatzleistungen an den Betroffenen auszugleichen. Gebiete mit Agglomerationsnachteilen hätten Zahlungen an Gebiete mit Agglomerationsvorteilen zu leisten, um über Wanderungen von Unternehmungen und Beschäftigten die marginalen Sozialkosten in den verschiedenen Regionen auf dem niedrigstmöglichen Niveau einander anzugleichen usf.<sup>36</sup>

Solche oder ähnliche Folgerungen werden sich für jede theoretisch bestimmte regionalpolitische Konzeption ergeben. Daß es in der Tat sehr schwer ist, von hier die Brücke zu einem operationalen Programm

---

<sup>36</sup> Böventer, Edgar von: Theorie des räumlichen Gleichgewichtes, Tübingen 1962, S. 188.

zu schlagen, ist sofort einsichtig. Selbst wenn die statistisch-ökonomischen Probleme beiseite gelassen werden und wenn der übliche Hinweis auf die utopische Komponente in jeder wohlfahrtstheoretischen Konzeption als bekannt vorausgesetzt wird<sup>37</sup>, ist zu bedenken,

a) daß den Total- oder Strukturbedingungen im Rahmen der ja stets langfristig ausgerichteten Regionalpolitik ein entschieden höheres Gewicht als den Marginalbedingungen zuzumessen ist; die Regionalpolitik zielt bewußt auf Änderungen der Einkommensverteilung, der räumlichen Faktorallokation, der grenzüberschreitenden Kapitalbewegungen und der Bevölkerungswanderungen, also auf die Verwirklichung struktureller Ziele, und stellt damit den Regionalpolitiker vor die enorme Aufgabe, die Ziele und die Maßnahmen mittels geeigneter Verfahren wie Alternativprojektionen, Bestimmungen des Entwicklungspotentials (*Giersch*), Abgrenzung sozioökonomischer Räume, Potentialmessungen, cost-benefit-Analysen zu definieren und zu bestimmen;

b) daß die Konzeption des sozialen Wohlfahrtsoptimums selbst unter rein theoretischem Aspekt fragwürdig ist; *v. Böventer*<sup>38</sup> z. B. verweist auf die Konsequenzen der Unteilbarkeiten, der langfristigen Kapitalgüter und der Verlegungskosten für die Stabilität eines räumlichen Gleichgewichtes und auf die Notwendigkeit, den Begriff des Optimums umzuinterpretieren; bekannt ist auch die Schlüsselrolle der Annahme einer optimalen Einkommensverteilung und ihre Problematik;

c) daß die mindere Lösung, das Handeln nach dem Prinzip des Bestmöglichen, kaum weniger problematisch als das Postulat des Optimum optimorum ist, denn auch hier werden die letzten Bezugsgrößen und Maßstäbe der allgemeinen Gleichgewichtstheorie entlehnt. Gleichwohl ist die Forderung nach einem „second best“ nicht unrealistisch, da sich unter Beachtung schon früher genannter Regeln und anderer zweckadäquater Verfahren jeweils innerhalb eines variablen Unbestimmbarkeitsbereiches eine bestmögliche Lösung ermitteln läßt; sie kann nur nicht a priori fixiert werden und ihre a posteriori-Festlegung erfordert oft sehr große Mühen.

19. Der empirische Ansatz ist im Vergleich mit dem theoretischen Vorgehen als einfacher zu bewerten. Doch sollte auch seine Problematik nicht unterschätzt werden. Sie betrifft kaum die notwendigen Infor-

---

<sup>37</sup> Keine ihrer Marginalbedingungen ist verwirklicht und kann im strengen Sinne verwirklicht werden. Annäherungen an die einen Marginalbedingungen durch wirtschaftspolitische Maßnahmen sind in vielen Fällen mit Abweichungen von anderen Unterzielen verbunden (Normenkonflikte).

<sup>38</sup> a.a.O., S. 192 f.

mationen<sup>39</sup>, sondern zum einen die Auswahl der Kriterien für die angestrebte Synopsis und zum zweiten die Notwendigkeit, die Ergebnisse zu beurteilen. Das setzt in beiden Fällen wirtschaftstheoretische Einsichten, aber auch politisches Urteilsvermögen im weitesten Sinne voraus. Die Grenzen des analytischen Apparates bedingen Schätzungsurteile und in manchem auch „verstehende“ Interpretationen. Wie das „Argumentationskonglomerat“ letztlich beschaffen sein wird, kann nicht a priori gesagt werden.

---

<sup>39</sup> Vgl. hierzu u. a. EWG-Kommission, Berichte der Sachverständigen-Gruppe über die Regionalpolitik mit der EWG, Brüssel 1966; EWG-Kommission, Erste Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Dok. II/SEK (65) 1170 endg.), Brüssel 1965; EWG-Kommission, Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft, Brüssel 6.—8. 12. 61, 2 Bände; EGKS — Hohe Behörde, Die Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Umstellung und der regionalen Entwicklung, Regional- und Wirtschaftspolitische Studienreihe, I. Die Industrielle Umstellung in Europa, Band 1, Luxemburg 1961; EFTA, Regional Development Policies in EFTA, Genf 1965; Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e.V., Regionale Wirtschaftspolitik, Konzeptionen, Organisationsformen, Maßnahmen in Frankreich, Belgien, Luxemburg, Niederlande, Bonn 1965 (hektograph.).

# Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik

Von Prof. Dr. *Karl-Heinrich Hansmeyer* (Köln)

## I. Ziele der Regionalpolitik

### 1. Vorbemerkung

Das Ziel regionaler Wirtschaftspolitik „besteht in der Beseitigung übermäßiger Entwicklungsdisparitäten zwischen . . . Regionen“<sup>1</sup>, so umschreibt ein Arbeitspapier der EWG-Kommission den Aufgabenkreis einer Politik, die in der Nachkriegszeit zunehmend an Bedeutung gewinnt, dabei jedoch hinsichtlich ihrer konkreten Zielvorstellungen wie auch ihrer Einbettung in den größeren Rahmen der Gesellschaftspolitik, besonders in der Abgrenzung zur „Raumordnungspolitik“, noch manche Unklarheiten zu beseitigen hat. Die hier bestehenden Schwierigkeiten, die sowohl bei der Formulierung der Ziele als auch bei der Organisation der Träger in vielfältiger Weise zum Ausdruck kommen, lassen sich nicht definitiv beseitigen, indem z. B. regionale Wirtschaftspolitik mit dem engeren Ziel einer Maximierung des Sozialprodukts<sup>2</sup> einer Raumordnungspolitik mit umfassendem Zielkatalog gegenübergestellt wird. Sie sind vielmehr Ausdruck unterschiedlicher Problemsituationen, unterschiedlicher Methoden und Organisationsformen und müssen als solche verstanden und überwunden werden. —

### 2. Regionale Wirtschaftspolitik als Redistributionspolitik sui generis

Die Forderung nach regionaler Wirtschaftspolitik ist relativ spät in den herkömmlichen Katalog der wirtschaftspolitischen Ziele aufgenommen worden. Dies mag theoretische und politische Gründe haben. Die Theorie der Wirtschaftspolitik<sup>3</sup> sah bisher den Staatsraum vornehmlich als Einheit an. Entsprechend befaßte sie sich mit makroökono-

---

<sup>1</sup> Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Entwurf des Berichts über Ziele und Methoden in der Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, II/720/5/64-D, S. 21.

<sup>2</sup> Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung, Drucksache V/1155, S. 9.

<sup>3</sup> Nicht so die Theorie der Finanzpolitik, die in der Finanzausgleichsdiskussion immer schon die Probleme unterschiedlicher Verteilung der Finanzkraft im Raum gesehen und diskutiert hat.

mischen Größen und ihren politisch gewollten Veränderungen, dem Volkseinkommen, dem Beschäftigungsgrad, der Zahlungsbilanz; diese Aggregate sind primär am Gesamttraum ausgerichtet und lassen nur schwer eine Radizierung auf die Teilräume zu. Regionale (kreisweise) Sozialproduktberechnungen des Statistischen Bundesamtes zeigen deutlich die hier bestehenden methodischen Schwierigkeiten. Auch die Verteilungstheorie ist funktional oder personell, bisher hingegen nicht regional orientiert. Auch die praktische Wirtschaftspolitik<sup>4</sup> der Nachkriegszeit verhielt sich allgemeinen regionalpolitischen Problemen gegenüber zunächst passiv. Gewiß hatten bereits einige Maßnahmen zur Bekämpfung der großen Depressionen der 30er Jahre durchaus regionalpolitischen Charakter (Tennessee Valley Authority), in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg standen jedoch gesamtwirtschaftliche Ziele (Wachstum bei Geldwertstabilität) oder sektorale Wachstumsziele (Grundstoffindustrie, Wohnungsbau, Schiffsbau) eindeutig im Vordergrund. Erste Ansätze der regionalen Wirtschaftspolitik bestanden aus Notstandsmaßnahmen in politisch besonders hart betroffenen Gebieten. Erst mit der Beendigung des Wiederaufbaues wird die Aufmerksamkeit auf allgemeine Ungleichgewichtigkeiten in regionaler Hinsicht gelenkt. Es ist sicherlich kein Zufall, daß Redistributionsfragen personeller Art und Probleme regionaler Wirtschaftspolitik etwa zur gleichen Zeit das besondere Interesse des Politikers finden, nämlich dann, wenn das Ziel „Wachstum über alles“ von Verteilungszielen, wenn nicht abgelöst, so doch modifiziert wird. So wird im politischen Raum mit wachsendem Wohlstand und zunehmendem Wohlstandsbewußtsein die Aufmerksamkeit auf diejenigen Gebiete gelenkt, in denen die Einkommen der Bevölkerung merklich hinter dem der wirtschaftlichen Kerngebiete zurückbleiben. Auch die Theorie verstärkt diesen Wahrnehmungsprozeß, indem sie darauf hinweist, daß sich das räumliche Optimum der Produktionsfaktoren nicht von selbst ergibt. Sie weist hin auf den Gegensatz von privatwirtschaftlicher Rentabilität und volkswirtschaftlicher Produktivität, von privaten und gesellschaftlichen Kosten, auf das Fehlen räumlicher Markttransparenz, auf die mangelnde räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren etc.

Die sich vor dem Hintergrund dieser politischen und theoretischen Wandlungen entwickelnde regionale Wirtschaftspolitik bezieht ihre Zielvorstellungen nicht primär aus dem Bereich der Standorttheorie; sie übersetzt nicht die Frage nach den Bedingungen des optimalen

---

<sup>4</sup> Günter Franz weist darauf hin (Art. „Raumplanung in der Geschichte“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1966, Sp. 1530 ff.), daß sich besonders im Merkantilismus Regionalplanungen nachweisen lassen.

Standortes in ein entsprechendes Ziel-Mittel-Kalkül, sondern beginnt mit einem verteilungspolitischen Ziel, nämlich mit der Forderung, „der Bevölkerung in den einzelnen Regionen ‚angemessene‘ Einkommenschancen zu bieten und sie so in die Lage zu versetzen, einen möglichst hohen Beitrag zum Sozialprodukt der Nation (bzw. der Gemeinschaft) zu leisten“<sup>5</sup>. Diese Akzentuierung der Zielvorstellung ist aus zwei Gründen bedeutsam; einmal rücken auf diese Weise die Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik in den Problembereich der Redistributionspolitik, zum anderen werden dadurch die Fragen der Industriensiedlung in den — freilich nie exakt abzugrenzenden — Bereich der Instrumente regionaler Wirtschaftspolitik verwiesen, der in diesem Beitrag nicht zu behandeln ist.

Verfolgen wir den redistributionspolitischen Ansatz in seinen möglichen Zielformulierungen, so kann sich die regionale Wirtschaftspolitik zunächst das relativ bescheidene Ziel setzen, in allen Teilen des gemeinsamen Wirtschaftsgebietes eine gewisse Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, wie sie Art. 106 Abs. 4 des Grundgesetzes fordert, herbeizuführen. Dem dienen alle Maßnahmen der Infrastrukturpolitik i. e. S., sowie alle Maßnahmen, die die Qualität der Produktionsfaktoren Boden und Arbeit steigern, sowie die Mobilität in personeller (Wanderung des Bodens zum besseren Wirt) und räumlicher (Wanderung der Arbeit zum besseren Angebot) Hinsicht erhöhen. In der Tat hat die Politik der Infrastrukturinvestitionen sich bewußt oder unbewußt diesem Leitbild relativ gleicher Versorgung weitgehend angenähert. Überall dort, wo es an ökonomisch eindeutigen Entscheidungskriterien für öffentliche Investitionen fehlt (Schulbauten, Straßenbauten, Krankenhäuser) orientiert sich die Öffentliche Hand gern an Durchschnittsätzen oder Richtsätzen, die entweder den Bundesdurchschnitt oder den als vorbildlich erachteten Standard des jeweils führenden Bundeslandes repräsentieren. Auf diese Weise wird es sicherlich im nächsten Jahrzehnt zu einer weitgehenden Angleichung z. B. der Klassenfrequenzen oder aber der Zahl der höheren Schüler je 1000 Einwohner kommen, selbst wenn im Einzelfall kein spezifisch regionalpolitisches Ziel dahinter steht.

Diese erste vorsichtige Zielformulierung zeigt zwei Probleme. Zunächst wird sichtbar, daß sich viele regionalpolitisch bedeutsame Zielvorstellungen in solchen politischen Bereichen finden, die zunächst nicht zur Regionalpolitik zählen, jedoch sehr wohl „raumrelevante“ Aktivitäten entfalten. Daher mag es zwar nützlich sein, regionalpoli-

---

<sup>5</sup> Giel, Wilhelm: Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 1673.

tisch gemeinte Maßnahmen (und ihre Zielvorstellungen) von solchen zu unterscheiden, die lediglich ‚auch‘ regionalpolitisch wirksam sind<sup>6</sup>, die Notwendigkeit einer Zielkoordinierung zwischen Regionalpolitik i. e. S. und regionalpolitisch bedeutsamen Maßnahmen besteht jedoch fort. Bei den Ausführungen über die Träger der regionalen Wirtschaftspolitik wird darauf zurückzukommen sein. —

Darüber hinaus ist es aber bei der Verfolgung des Zieles selbst durchaus nicht sicher, ob eine gleichmäßigere Verteilung der Infrastrukturinvestitionen, d. h. eine relativ stärkere Berücksichtigung zurückgebliebener Gebiete bei der Planung neuer öffentlicher Investitionen, dem übergeordneten Ziel einer Angleichung der Einkommen wirklich dienlich ist. Da wir die zukünftigen Verhaltensweisen der Bewohner nicht kennen, kann es sehr wohl sein, daß jedes Mehr an Bildungsinvestitionen den Wunsch nach räumlicher Veränderung verstärkt und jede Verbesserung der Straßenverhältnisse diesen Wunsch rascher in Erfüllung gehen läßt. Daher kommt es sehr auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen sowie auf ein ‚Klima‘ an, das den Erfolg der Infrastrukturinvestitionen sichern hilft. Zunächst erhöht jede regionalpolitische Maßnahme den Freiheitsgrad der davon Betroffenen; ihre Reaktionen liegen meist nicht in der Macht der Politik.

Aus der Forderung nach gleichmäßiger Versorgung mit einem Angebot an Infrastruktur kann sich gewissermaßen auf der zweiten Stufe das Ziel entwickeln, die Einkommensunterschiede pro Kopf zwischen „Problemgebieten“ und ökonomisch gesunden Kerngebieten zumindest nicht höher werden zu lassen. Gefordert wird also mehr als eine Angleichung der Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf<sup>7</sup>. Da nämlich die Ausgangsbasis der Einkommen in den Problemgebieten definitionsgemäß gering ist, muß dort ein überdurchschnittliches Wachstum angestrebt werden, will man eine Schwelle erreichen, gewissermaßen ein regionales Existenzminimum, das der ‚passiven Sanierung‘ entgegenwirkt. Aus der Angleichung der regionalen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes kann dann die Forderung nach regionaler Einbebnung der Einkommensunterschiede überhaupt werden. Nun hat allerdings die Regionalpolitik in der Bundesrepublik diesen gefährlichen Schritt wohlweislich nicht vollzogen; es ist auch zu fragen, ob dazu überhaupt die Instrumente zur Hand wären (regional unterschiedliche Transfers?). Die konkreten Zielformulierungen z. B. bei der Auswahl der Bundesausbaugebiete zeigen vielmehr, daß lediglich

<sup>6</sup> Siehe hierzu Finanzbericht 1964, S. 183 ff.

<sup>7</sup> Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1963, S. 388 f.



eine Angleichung des Wachstumstempos der zurückgebliebenen Gebiete erstrebt wird. Alle Auswahlkriterien dieser Gebiete erfassen einen anderen Aspekt der Wirtschaft, z. B. das Bruttosozialprodukt je Kopf der Bevölkerung, den Industriebesatz (Industriebeschäftigte je 100 Einw.), Pendler- und Wanderungsbilanzen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß Einkommensunterschiede nicht unbedingt mit Wohlstandsunterschieden gleichzusetzen sind. So wird bei der Berechnung der landwirtschaftlichen Einkommen der Selbstverbrauch zu Produktionskosten bewertet; eine Berechnung nach den Einzelhandelspreisen wäre hier realistischer. Außerdem herrscht zwischen Stadt und Land ein Preisgefälle verschiedentlicher Art, bei industriellen Produkten zugunsten der Stadt, bei Nahrungsmitteln und Dienstleistungen vielfach zugunsten des Landes. Dies wird besonders dort spürbar, wengleich auch statistisch nicht meßbar, wo z. B. in der Form der Nachbarschaftshilfe die Geldrechnung verlassen wird. So ist z. B. die lebhafte Bautätigkeit (Eigenheime) gerade in den Problemgebieten auf die infolge hoher Eigenleistungen niedrigen Baukosten zurückzuführen. Darüber hinaus messen die Volkseinkommensberechnungen der Länder das Nettoinlandsprodukt, nicht aber das verfügbare Inländereinkommen. So erscheinen z. B. die Löhne der in Niedersachsen wohnenden, aber in Hamburg arbeitenden Bevölkerung in der Nettoinlandsproduktrechnung von Hamburg. Derartige Unterschiede werden um so größer, je kleiner die Regionen sind. Außerdem haben Regionen mit hohem Einkommen vielfach auch andere Einkommensverwendungsarten, die sich in anderer Betrachtung als „Ballungskosten“ darstellen lassen. Hier findet gewissermaßen eine „Scheinwerterschöpfung“ statt, etwa dann, wenn die wachsende Verschmutzung der Luft und des Wassers zu zusätzlichen Ausgaben der privaten Haushalte führt. Schließlich sind Einkommen noch nicht gleich verfügbarem Einkommen; die Entzugseffekte der Einkommensteuer müßten beachtet werden; überall werden Gleichheiten vorausgesetzt, die de facto nicht vorhanden sind. Alle diese Gründe legen es nahe, das der regionalen Wirtschaftspolitik zugrunde liegende Ziel einer „Wachstumsangleichung“ der verschiedenen Gebiete möglichst allgemein zu formulieren. Dies empfiehlt sich ganz besonders, wenn eine Radizierung auf persönliche Einkommensansprüche vermieden werden soll; die regionale Wirtschaftspolitik wird daher wohl immer mit vageren Zielvorstellungen arbeiten müssen, als es dort der Fall ist, wo persönliche Ansprüche befriedigt werden sollen (dynamische Rente) oder wo gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen (Ausgleich der Zahlungsbilanz) zu quantifizieren sind.

Diese „Unschärfe“ bei der Bestimmung des ökonomischen Zieles lenkt die Aufmerksamkeit auf Zielvorstellungen, die der Forderung

nach Beseitigung übermäßiger Entwicklungsdisparitäten vorausgegangen sind oder aber in den Bereich der instrumentellen Aussagen hineinragen. So könnte nämlich die Forderung nach Einkommensangleichung auch durch „passive Sanierung“ erreicht werden, d. h. durch Abwanderung von Arbeitskräften aus den Problemgebieten in die Kernräume, ein Prozeß, der solange andauern würde, bis der Überbesatz an Arbeitskräften beseitigt und ein Gleichgewicht zwischen den Produktionsfaktoren erreicht wäre. Allgemein wird jedoch die Chance, ein solches Gleichgewicht zu erreichen, gering eingeschätzt. Zunächst erfolgt dieser Anpassungsprozeß der passiven Sanierung nicht kontinuierlich, sondern schubweise nach den Gesetzmäßigkeiten der psychischen Ansteckung. Gerade die Problemgebiete in der Nähe der Ballungszonen bieten mannigfaches Anschauungsmaterial<sup>8</sup> für solche ad hoc erfolgenden Abwanderungsprozesse, meist in der Form des sog. Fernpendelns. Es ist klar, daß dieser Prozeß vom anpassungsfähigen, d. h. ökonomisch aktiven Teil der Bevölkerung ausgeht. — Selbst wenn es jedoch gelänge, ein neues ökonomisches Gleichgewicht bei einer verminderten Zahl von Arbeitskräften zu erreichen, so erscheint es doch zweifelhaft, ob die dann verbleibende Bevölkerung ausreicht, um sozio-ökonomisch ausgewogene Sozialeinheiten zu bilden<sup>9</sup>. So zeigen agrar-soziologische Untersuchungen, daß bei der heutigen kapitalintensiven Produktionsweise in der Landwirtschaft die Zahl der dort unter paritätsnormativen Einkommensannahmen tätigen Personen zu gering ist, um lebensfähige Dorfeinheiten zu bilden. Damit wird das Ziel, die Bevölkerung in den Problemgebieten zu halten, sowohl ökonomisch wie soziologisch interpretierbar. Ökonomisch gesehen erscheint eine Einkommensstabilisierung dort unmöglich, wo die schwindende Bevölkerung es nicht mehr erlaubt, alle wachstumsnotwendigen Funktionen zu erfüllen; soziologisch ist die optimale Größe menschlicher Siedlungen offenbar höher anzusetzen, als man es bisher getan hat. Die wachstumspolitisch gebotene Forderung nach einer Verhinderung von Wanderungsverlusten ist nun aber wiederum nicht eindeutig. In ihrer einfachsten Formulierung kann sie besagen, daß die Bevölkerung der betreffenden Region zumindest konstant bleiben soll. Ein Erfolg der Politik wäre in diesem Falle schon dann erreicht, wenn zwar noch Abwanderungen eintreten, diese jedoch die Differenz zwischen Geburten- und Sterberate nicht überschreiten. Eine positivere Entwick-

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu das Gutachten der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V.: Möglichkeiten zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur im Eifel-Hunsrück-Gebiet (als Manuskript gedruckt), Bonn 1965.

<sup>9</sup> Möller, Hans, und Priebe, Hermann: Regionale Wirtschaftspolitik als Voraussetzung einer erfolgreichen Agrarpolitik, in: Studien, Reihe Landwirtschaft Nr. 4, Brüssel 1961.

lung zeichnet sich dann ab, wenn die Region auch absolut dadurch zunimmt, daß ein sogenannter Null-Wanderungssaldo erreicht werden kann, d. h. daß sich Zu- und Abwanderung etwa die Waage halten und der natürliche Bevölkerungszuwachs der Region voll zugute kommt.

In beiden Fällen ist jedoch die Gefahr eines Konfliktes mit gesamtwirtschaftlichen Wachstumszielen immer dann gegeben, wenn die Zuwachsraten in den Kerngebieten sehr viel größer sind, als in den Problemgebieten zunächst erwartet werden kann. Der Versuch, Arbeitskräfte in den Problemgebieten festzuhalten, umschließt dann immer den Verzicht auf ein gewisses Maß an Wachstum für die Gesamtwirtschaft. Hier zeigt sich dann endgültig, daß die bisher in den Vordergrund gerückten ökonomischen Ziele der Wachstums- oder Einkommensangleichung relativ zurückgebliebener Gebiete auf ein meta-ökonomisches Ziel zurückgeführt werden können, die Entwicklung bzw. Erhaltung des Wirtschaftsraumes als „Kulturlandschaft“.

### 3. Regionale Wirtschaftspolitik und Raumordnung

Das metaökonomische Ziel einer Erhaltung der Kulturlandschaft weist auf die engen Beziehungen hin, die regionale Wirtschaftspolitik zur Politik der Raumordnung besitzt. Trotz der Berührung, die beide politische Bereiche schon durch das gemeinsame Objekt haben, lassen sich jedoch beachtliche Unterschiede feststellen. Das beginnt bei der Formulierung der Ziele. Regionale Wirtschaftspolitik ist ‚entstanden‘, weil bestimmte Probleme, eben die Tatsache regionaler Wohlstandsunterschiede, den Politiker zum Handeln aufriefen. Sie war und ist „problemorientiert“<sup>10</sup>; ihr weitgehend pragmatisches und nach relativ lockeren Zielvorstellungen orientiertes Vorgehen findet letztlich hier seine Erklärung. „Raumordnung“ hat demgegenüber einen anderen Hintergrund. Dies zeigt deutlich die als repräsentativ anzusehende Definition, die im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung gegeben wird; nach ihr ist Raumordnung „die Vorstellung von einer den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entsprechenden Ordnung. In diesem Sinne ist die Raumordnung die dem Staat im Rahmen seiner Daseinsvorsorge gestellte Aufgabe, ständig um eine dem derzeitigen gesellschaftspolitischen Leitbild gemäße Ordnung des Raumes bemüht zu sein“<sup>11</sup>. Vernachlässigen

<sup>10</sup> Zimmermann, Horst: *The Treatment of Imprecise Goals: The Case of Regional Science*. RSRI Discussion Paper Series, No. 9, Philadelphia, January 1966, S. 11.

<sup>11</sup> Ley, Norbert, *Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik*

wir in dieser Definition den umstrittenen Begriff der Daseinsvorsorge, so wird ein Denken in „ordnungspolitischen“ und „gesellschaftspolitischen“ Leitbildern deutlich. Wir haben es hier mit einer „ordnungsorientierten“ Politik zu tun, die primär nicht von bestimmten, sofort zu lösenden Problemen ausgeht, sondern eine allgemeinere Ordnungsvorstellung vor Augen hat, in deren Auftrag sie handelt. Damit hat sie gegenüber der Regionalpolitik den Vorrang des geschlossenen Leitbildes — sofern sie wirklich weiß, was Ordnung des Raumes bedeutet — und sie hat den Vorrang der geschlossenen Konzeption, die, weil von einem Leitbild ausgehend, jeder pragmatisch operierenden Wirtschaftspolitik überlegen sein muß. In der Tat hat der Gesetzgeber bis heute kein Gesetz über regionale Wirtschaftspolitik erlassen; es ist daher unvermeidlich, daß die mittlerweile ergangenen Gesetze über Raumordnung und Landesplanung in steigendem Maße auch wirtschaftspolitische Bedeutung entfalten werden, so daß auch diese Gesetze in den Bereich der Betrachtung einzubeziehen sind, in erster Linie das Bundesraumordnungsgesetz, sodann als Beispiel für die mannigfaltigen Landesplanungsgesetze das Landesplanungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz. Betrachten wir die genannten Gesetze im einzelnen, so wird in § 2 des Bundesraumordnungsgesetzes gefordert, daß die räumliche Struktur der Gebiete mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen gesichert und weiterentwickelt werden solle<sup>12</sup>. Der Gesetzgeber fordert also eine weitere Verbesserung der sog. Aktivräume, d. h. in der Sprache der Einkommenspolitik ein weiteres verstärktes Wachstum der persönlich verfügbaren Einkommen derjenigen, die in den Verdichtungszonen leben. Er fährt jedoch fort: „In Gebieten, in denen eine solche Struktur nicht besteht, sollen Maßnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden.“ In diesen sog. Passivräumen ist also gewissermaßen gleichzeitig eine Sanierung anzustreben, die nicht nach dem Modell der „passiven Sanierung“ ablaufen soll, d. h. nach einem Modell, das durch Abwanderung der überschüssigen Arbeitskräfte irgendwann ein Gleichgewicht zwischen Kapital, Boden und Arbeit herstellt. Daß hier zwei, unter Umständen recht schwierig zu verwirklichende Ziele nebeneinander in einem Paragraphen verankert sind, hat der Gesetzgeber offenbar recht elegant überbrückt. Es kann nämlich, wie wir bereits bemerkten, gesamtwirtschaftlich höchst problematisch sein, das Wachstum von hochentwickelten Gebieten gleichzeitig mit dem überproportionalen Wachstum zurückgebliebener Gebiete fördern zu müssen. Hier, nicht in den vorsichtigen und pragma-

---

Deutschland, Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 1509.

<sup>12</sup> Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I, S. 306).

tischen Formulierungen der regionalen Wirtschaftspolitik, könnte eine neue Art von Wohlfahrtsstaatdenken gesehen werden; zur Einebnung der interpersonellen Wohlstandsunterschiede, wie sie im Rahmen der Sozialpolitik verfolgt wird, tritt nunmehr die Forderung nach Einebnung auch der regionalen Wohlstandsunterschiede hinzu.

Derartige Forderungen nach Egalisierung der Einkommensunterschiede, die in den oben genannten Zielformulierungen immerhin nur indirekt angesprochen werden, treten klar hervor, wenn in Absatz 4 die Forderung aufgestellt wird, daß die Leistungskraft des Zonenrandgebietes bevorzugt mit dem Ziel zu stärken ist, daß in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie eine Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet mindestens gleichwertig sind. Sicherlich ist die bewußt politische Aussage dieser Formulierung unschwer erkennbar; gleichwohl bleibt die erstmalige ausdrückliche Forderung nach totaler Beseitigung regionaler Disparitäten bemerkenswert genug. Die Erfahrungen im Bereich der Subventionen zeigen deutlich genug, daß man sich alsbald auf derartige Passagen beruft, wenn Forderungen angemeldet werden, die ihre Berechtigung nur durch Berufung auf ähnliche Fälle beweisen können. Immerhin ist diese Formulierung im Gesetz die Ausnahme geblieben. Generell wird nämlich nicht gleiche Einkommenshöhe, sondern nur, wie beim ersten Schritt unserer Betrachtung, eine gleichmäßigere Verteilung der Infrastrukturinvestitionen angestrebt. Das Gesetz führt aus, daß in Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist, die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen verbessert werden sollen, ein Ziel, das im Grundgesetz mit der Formulierung von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bereits mit hinreichender Deutlichkeit ausgesprochen ist. Damit bleibt auch die Raumordnungspolitik vornehmlich auf die relativ zurückgebliebenen Gebiete gerichtet, sicherlich mit der (nicht ausgesprochenen) Hoffnung, daß in der Folge der Verwirklichung dieses Zieles gleichzeitig die Anziehungskraft der Ballungsgebiete nachläßt wie auch die Attraktivität der zurückgebliebenen Gebiete wächst. Der Gesetzgeber führt aus, daß in Gemeinden dieser Gebiete die Lebensbedingungen der Bevölkerung, insbesondere die Wohnverhältnisse, sowie die Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen verbessert werden sollen. — Damit hat er freilich im Zielkatalog bereits Methoden der Verwirklichung angesprochen, wenn nämlich insbesondere Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung einschließlich der zugehörigen Bildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen gefördert werden sollen. Allgemein hat sich damit das Konzept der zentralen Orte durch-

gesetzt; es darf als der Bereich bezeichnet werden, der unumstritten ist und sowohl von der Regionalpolitik wie auch von der Raumordnungspolitik bejaht und ausdrücklich vertreten wird. Dabei werden allerdings — das sei hier angemerkt — die Unterschiede von „problemorientiertem“ und „ordnungspolitischem“ Denken wiederum deutlich. Während nämlich die Regionalpolitik zentrale Orte (Entwicklungsprogramm für Bundesausbauorte in ländlich schwach strukturierten Gebieten) nach recht flexiblen Maßstäben aussucht und nach gewisser Zeit wieder entläßt, wenn das Förderungsprogramm ein eigenständiges Wachstum erwarten läßt, sieht die Raumordnungspolitik im Netz der zentralen Orte ein ordnungspolitisches Instrument, das flächendeckend den gesamten Bereich der Region überzieht. Das System der zentralen Orte, das in der Erfassung seiner Charakteristika längst über die Ansätze Christallers hinausgewachsen ist, erscheint in dieser Sicht als weitgehend ad hoc bestimmbar. Nun ist freilich nicht abzustreiten, daß zentrale Orte höherer Ordnung ohne jeden Zweifel festgestellt, ausgewiesen und gefördert werden können. Bei ihnen ist der Abstand, der zu der Ausstattung der übrigen Orte besteht, eindrucksvoll genug, als daß er noch besonders begründet werden müßte. Sobald jedoch die Gliederung zu „Mittelzentren“, „Unterzentren“ oder gar „Kleinzentren“ vordringt, wird der Wachstumsabstand zwischen den zur Auswahl stehenden Gemeinden immer geringer und damit die politische Entscheidungsfreiheit zwangsläufig größer. Gerade hier besteht nun aber die Gefahr, durch „ordnungsorientierte“ Vorstellungen die Entwicklung der einzelnen Gemeinden auch negativ zu beeinflussen, d. h. zu diskriminieren. Das bedeutet dann, daß die Raumordnung Gefahr läuft, das ihr anvertraute Gebiet mit einem regelmäßigen Netz zentraler Orte unterschiedlicher Wertigkeit zu überziehen, das zwar alle Gebietsteile umfaßt, eigenständige Entwicklungen jedoch in einem Schema festliegender Entwicklungsstufen, die auf einzelne Orte konzentriert sind, erdrückt. Die Regionalpolitik ist hier flexibler und damit sicherlich in the long run auch erfolgreicher. —

#### 4. Regionalpolitik und andere politische Ziele

Es ist zu prüfen, wie sich dieser Zielkatalog regionaler Wirtschaftspolitik zu den vorgegebenen metaökonomischen und gesamtwirtschaftlichen Zielen verhält. Den politischen Zielen „Frieden“, „Freiheit“ und „Gerechtigkeit“<sup>13</sup> sind die Zielsetzungen der Raumordnungspolitik schon wegen ihrer allgemeinen Fassung<sup>14</sup> harmonisch zugeordnet. Da-

<sup>13</sup> *Giersch*, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Wiesbaden 1960, S. 68 ff.

<sup>14</sup> § 1 des Raumordnungsgesetzes (BGBl. I, S. 306) fordert, das Bundes-

her werden Zielkonflikte ökonomischer Art erst sichtbar, wenn eine Konfrontation mit ökonomischen Zielvorstellungen erfolgt. So dient sicherlich eine Angleichung der regionalen Einkommensunterschiede in jedem Falle dem Ziel des sozialen Friedens und der Gerechtigkeit. Zudem erhöht eine Angleichung der Lebensverhältnisse zugleich die persönliche Freiheit, verstanden als Vielzahl von Möglichkeiten bei der Wahl des Arbeitsplatzes, der Ausbildungsmöglichkeiten und der Freizeitgestaltung. Allerdings können Konflikte mit Gerechtigkeitsvorstellungen nicht ausgeschlossen werden, wenn nämlich die industriellen Kernräume gegen eine „regionale Redistribution“ zu ihren Lasten protestieren. Derartige Proteste können mit dem Hinweis auf die hohe Wertschöpfung unterbaut werden, die in diesen Gebieten erfolge und die schließlich auch hier wieder zu öffentlichen Aktivitäten führen müsse, die das Geld im Lande lassen. Das Auftreten derartiger Konflikte hängt nun aber sicherlich nicht zuletzt von der Wahl der Instrumente und damit von der politischen Merklichkeit der Regionalpolitik ab. Bedient sich die regionale Wirtschaftspolitik vorwiegend der Infrastrukturinvestitionen, so hat sie damit ein Instrument zur Verfügung, das in seinem Einsatz für das gesamte Wirtschaftsgebiet weitgehend unmerklich ist, da die vielen einzelnen Vorhaben und ihre Finanzierung sich einer zentralen Übersicht und damit dem kritischen Vergleich weitgehend entziehen. Andererseits bedarf die regionale Wirtschaftspolitik jedoch gerade der Öffentlichkeitsarbeit, damit der politische Wille und die zusammenhängende Planung der Regierung sichtbar werden. Auf diese Weise wird also die technisch durchaus vorhandene Unmerklichkeit der einzelnen Maßnahmen wieder zunichte gemacht. Die Regionalpolitik hat diesen Konflikt bisher dadurch gelöst, daß das Gerechtigkeitspostulat bewußt in den Dienst der Regionalpolitik gestellt wurde. Viele Regionalprogramme „werben“ nicht so sehr mit ökonomischen Argumenten, sondern vielmehr mit dem Hinweis auf vorangegangene politische Ungerechtigkeiten oder Widrigkeiten. Hingewiesen sei hier auf alle Gebiete, die mit der Trennung Deutschlands in ökonomisch schlechte Situationen geraten sind (Förderung des Zonenrandgebietes) und auf Regionen, die aus strategischen Gründen lange Jahre von der wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen blieben. Auch unter diesem Aspekt rückt die regionale Wirtschaftspolitik in die Nähe der Sozialpolitik. —

Im engeren ökonomischen Bereich sind die Beziehungen zwischen den regionalwirtschaftlichen Zielen der Wachstums- oder Einkommensanpassung und Zielen gesamtwirtschaftlicher Art ohne die Einbezie-

---

gebiet in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, „die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“.

hung instrumenteller Aussagen nur unvollkommen zu kennzeichnen. So unterstützt regionale Wirtschaftspolitik in jedem Falle, d. h. bei ‚aktiver‘ und bei ‚passiver‘ Sanierung, eine Vollbeschäftigungspolitik, da offene oder/und versteckte Arbeitslosigkeit in den Problemgebieten beseitigt bzw. Überbeschäftigung in den Kerngebieten gemildert wird. Die Beziehung zwischen regionaler Wirtschaftspolitik und gesamtwirtschaftlicher Wachstumspolitik sind hingegen nicht so einfach zu kennzeichnen. Soll sich die Regionalpolitik in den Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolitik einordnen, d. h. also „produktivitätsorientiert“ sein<sup>15</sup>, so hat sie vor allem Standortqualitäten zu verbessern und die optimale Faktorenkombination zu verwirklichen. Hierbei sollten jedoch ein kurzfristiger und ein langfristiger Aspekt unterschieden werden. So mag es kurzfristig dem wirtschaftlichen Wachstum mehr dienen, Infrastruktur-Engpässe in den hochentwickelten Kerngebieten zu beseitigen (Verkehrsinvestitionen, Investitionen im Bereich der Wasserwirtschaft usw.). Ob dies aber auch für eine langfristige Wachstumspolitik der richtige Weg ist, kann erst nach zusätzlichen Informationen, z. B. über das Entwicklungspotential<sup>16</sup> oder über den Verlauf der externen Kosten, entschieden werden. Wahrscheinlich wird jedoch der hier mögliche Konflikt zwischen kurzfristigen und langfristigen Wachstumszielen nicht offen ausgetragen, sei es, daß die Informationen dafür fehlen oder daß die politische Kräftestruktur dies verhindert. In diesem Falle können währungspolitische Konflikte in den Vordergrund rücken. Unterstellen wir nämlich, daß die industriellen Kerngebiete sich einer Kürzung der bei ihnen eingesetzten wirtschaftspolitischen Mittel mit Erfolg widersetzen, gleichzeitig aber auch die Problemgebiete ihre Ansprüche zu verwirklichen wissen, so kann beides zu einer Überforderung der Finanzpolitik führen, was letztlich währungspolitische Folgen haben muß. Ein derartiger Kampf um öffentliche Mittel zwischen Ballungsräumen und ‚Problemgebieten‘ ist nicht zuletzt deshalb wahrscheinlich, weil sich im Parlament zwei Repräsentationstendenzen überlagern. Einmal sind die industriellen Ballungsgebiete wegen ihrer Bevölkerungszahl sicherlich überrepräsentiert; zum anderen gibt es jedoch auch eine Überrepräsentation bestimmter Berufsgruppen. So dürften die Interessen der im Parlament stark vertretenen Landwirte mit den Interessen der Problemgebiete weitgehend identisch sein. Neben diesen im parlamentarischen Raum auftretenden Konfliktmöglichkeiten, die über die öffentlichen Haushalte zu finanz-

---

<sup>15</sup> *Jürgensen*, Harald u. *Voigt*, Hans-Gerhard: Produktivitäts-orientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs, Göttingen 1965, S. 79 ff. und *Marx*, Detlef, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966, S. 45 ff.

<sup>16</sup> *Giersch*, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 393 ff.



und währungspolitischen Konflikten werden können, bietet sich ein anderer geldpolitischer Konflikt dadurch an, daß sich das Balungsgebiet durch seine größere ökonomische Macht mit Hilfe von Überwälzungseffekten selbst finanziert. Die ihm zum Zweck der Regionalpolitik auferlegten höheren Lasten wandern in höheren Preisen auch in die Problemgebiete, die im Rahmen dieses Inflationierungsprozesses nur nominale Hilfe erhalten. Man mag gegen eine derartige Betrachtung einwenden, sie sei wegen der geringen Summen, die für regionale Wirtschaftspolitik bisher jährlich bereitgestellt wurden, quantitativ nicht zutreffend. Bewertet man jedoch die verschiedenen sektoralen Hilfen sowohl an die Industrie wie an die Landwirtschaft einmal unter regionalpolitischem Aspekt, so ist der angedeutete politische und ökonomische Konfliktfall schon wahrscheinlicher. Es kommt hinzu, daß die regionalpolitisch besonders häufig eingesetzten Zinssubventionen eine geldpolitisch überaus gefährliche Subventionsart darstellen. —

Zwischen den Zielen regionaler und sektoraler Wirtschaftspolitik bestehen mannigfache Berührungspunkte, am meisten wohl zwischen Regionalpolitik und Agrarpolitik. So waren die ersten zusammenhängenden Programme der Regionalpolitik in der Bundesrepublik (Emslandprogramm, Küstenplan, Alpenplan) vorwiegend agrarwirtschaftlich ausgerichtet. In den Problemgebieten ist dies kein Zufall, liegt doch das zu geringe Bruttoinlandsprodukt am meist übergroßen Anteil einer Landwirtschaft mit schlechten Standortqualitäten, unzureichendem Kapitaleinsatz und versteckter Arbeitslosigkeit. Diese oft diskutierten Zusammenhänge sind hier nicht zu vertiefen; es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß sich die Sonderstellung der Landwirtschaft auch in den meisten Landesplanungsgesetzen gehalten hat. So heißt es z. B. im Landesplanungsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz<sup>17</sup> in § 2 Absatz 4: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen und zu sichern, daß die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung als wesentlicher Produktionszweig der Gesamtwirtschaft erhalten bleibt. Als Grundlage einer gesunden Agrarstruktur sollen vorrangig lebensfähige land- und forstwirtschaftliche Betriebe erhalten und geschaffen werden.“ In dieser Formulierung ist der letzte Abschnitt eine durchaus selbstverständliche agrarpolitische Formulierung; störend sind hingegen die unklaren Zielformulierungen am Anfang. Es ist nicht klar, was „wesentlicher Produktionszweig“ besagen soll, wenn nahezu überall der Anteil der Landwirtschaft am Sozialprodukt unter die 10-0/-Grenze sinkt. Dort, wo er wesentlich höher liegt, ist dies sicherlich die Begleiterscheinung einer insgesamt schlechten Wirtschaftsstruktur. Aus

---

<sup>17</sup> Landesgesetz für Raumordnung und Landesplanung vom 4. Juni 1966.

diesem Grunde ist auch der Anteil der Beschäftigten ein schlechter Maßstab, da gerade bei ihm die Gefahr besteht, daß vorwiegend versteckte Arbeitslosigkeit gemessen und im Sinne des Ziels positiv bewertet wird. Darüber hinaus ist jedoch ein besonderes Zielproblem angesprochen, wenn das Gesetz fortfährt: „Für die landwirtschaftliche Nutzung gutgeeignete Böden sind nur in dem unbedingt notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorzusehen. Das gleiche gilt für forstwirtschaftlich genutzte Böden.“ Nun ist aber bekannt, daß gute landwirtschaftliche Böden vielfach auch besonders gute Industriestandorte sind. Die Klausel vom „unbedingt notwendigen Umfang“ umschließt daher die Gefahr, industrielles Wachstum zu verhindern, wenn durch eine solche Bodensperre kein industrieller Standortboden in nennenswertem Umfang zur Verfügung gestellt werden kann. Darüber hinaus fördert eine solche Formulierung das statische Denken, legt sie doch den Schluß nahe, als sei bereits die Konservierung des vorhandenen Bodens für landwirtschaftliche Zwecke eine gute Agrarpolitik. Dieses Denken übersieht, daß in den Kerngebieten der Landbedarf der Industrie eine Größe ist, der sich die Agrarpolitik nicht entgegenstemmen kann; in den Problemgebieten sollte sie dem Bedarf entsprechen, da nur so die verbleibende Landwirtschaft auf verringerter Fläche mit verringerten, aber nicht abgewanderten Arbeitskräften eine höhere Produktivität pro Kopf erreichen kann. — Im übrigen ist es eine Frage des Mitteleinsatzes, ob die allgemeine Agrarpolitik sich zu den regionalpolitischen Zielen harmonisch verhält oder nicht. Sind z. B. die Instrumente der Agrarpolitik so konstruiert, daß vorwiegend der „gesunden“ Agrarstruktur in den Ballungsgebieten geholfen wird (Globalsubventionen), so werden gerade die agrarischen und regionalpolitischen Problemgebiete nicht gefördert. —

##### **5. Regionalpolitik und regionalwirtschaftlich bedeutsame öffentliche Aktivitäten**

Dieser sicherlich nicht beabsichtigte Tatbestand lenkt die Aufmerksamkeit auf die Konflikte, die im öffentlichen Sektor selbst dadurch auftreten können, daß Ziele (und Instrumente) der vielen anderen politischen Bereiche die regionalpolitischen Intentionen entweder gar nicht kennen oder aber glauben nicht berücksichtigen zu müssen. Ein erster Konflikt kann dadurch ausgelöst werden, daß die Zeithorizonte allzu verschieden sind. Regionalpolitik ist immer langfristige Politik, die meisten anderen politischen Bereiche planen wesentlich kurzfristiger, wenn sie sich nicht gar auf den Planungszeitraum des Haushaltsjahres beschränken. Daher wird es bei fehlender Abstimmung immer wieder vorkommen, daß langfristig angelegte regionalpolitische

Programme von Kurswechslern in anderen öffentlichen Bereichen gestört werden. Genauso gravierend ist es jedoch, daß das „raumrelevante“ Ausmaß der gesamten Wirtschafts- und Finanzpolitik bisher kaum erforscht ist. Eine Regionalisierung z. B. der finanzpolitischen Aktivitäten endet meist bei der Gewerbesteuer, die besonders dem oberflächlichen Betrachter als der einzige regional störende Faktor erscheint. Dabei wäre jedoch die gesamte räumliche Inzidenz der Besteuerung zu erforschen, wobei sicherlich von der Hypothese ausgegangen werden kann, daß das Steueraufkommen der Wertschöpfung entsprechend gestreut ist. Dies führt jedoch sogleich zu der Frage, ob die betreffende Region das Steueraufkommen auch behalten darf. Bei zentraler Steuererhebung entscheidet dann die regionale Streuung der öffentlichen Ausgaben über den „Nettoeffekt“ (Littmann), der der betreffenden Region verbleibt. Sollte dieser gerade in den Kernräumen besonders groß sein, so könnte die Finanzpolitik im ganzen wesentlich gegen die Ziele von Regionalplanung und Raumordnung verstoßen.

Die Diskussion der Ziele hat gezeigt, wie unscharf die Zielvorstellungen gerade im Bereich der Regionalpolitik sind und welche Schwierigkeiten und Gefahren für regionalpolitische Planungen dadurch auftreten können. In der Regel formulieren diejenigen Institutionen, die regionalpolitisch tätig werden wollen, ihre Ziele höchstens in der Form allgemeiner Leitbilder, in denen meist die Forderungen nach stärkerem Wachstum, nach der Verhinderung von Abwanderung usw. wiederkehren. Dies wird besonders deutlich, wenn wissenschaftliche Gremien um regionalpolitische Gutachten gebeten werden. In diesen Fällen geschieht es nicht selten, daß die Gutachter die Ziele als Daten vorgegeben wissen wollen, während die staatliche Institution gerade eine Zielformulierung erwartet. Kommt es dann in gegenseitiger Abstimmung zu einer derartigen Konkretisierung, so wird diese auch immer eine Aussage über mögliche Zielprioritäten umfassen müssen, z. B. darüber, ob mit einer Verbesserung der Infrastruktur oder der Industriensiedlung vorrangig begonnen werden soll, ob einer gleichgewichtigen Wachstumsförderung oder aber einer gezielten Forcierung von „beispielgebenden Großprojekten“ der Vorrang eingeräumt werden soll. Werden derartige Fragen aufgeworfen, so kann sich die erstaunliche Tatsache ergeben, daß die regionalpolitische Instanz vielfach an einer notwendigerweise einschränkenden Rangordnung der Ziele gar nicht so sehr interessiert ist. Auch regionale Raumordnungspläne klammern die Frage von Prioritäten usw. bewußt aus. In diesem Falle bekommen regionale Raumordnungspläne leicht einen utopischen Beigeschmack; sie umfassen Maximalforderungen, deren Verwirklichung dann gar nicht erst begonnen wird. In diesen Fällen hat die Diskussion um die regionalpolitischen Ziele ans Licht gebracht, daß der Träger der Re-

gionalpolitik das regionalpolitische Programm zunächst einmal als Propagandainstrument verwenden will, das sich an mögliche Geldgeber wendet oder aber andere Ressorts überzeugen soll. Damit ist bereits ein Teil der Trägerproblematik angesprochen.

## II. Träger der Regionalpolitik

### 1. Die Vielfalt regionalpolitischer Institutionen

Regionalpolitik besitzt im Gegensatz zu anderen Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Sozialpolitik, Geldpolitik, Finanzpolitik) keinen alleinverantwortlichen Träger oder aber eine aufeinander abgestimmte Trägerorganisation. Sehen wir von dem institutionell gewünschten Gegensatz von Legislative, Exekutive und Jurisdiktion ab, so betreibt eine Vielzahl von Institutionen bewußt Regionalpolitik oder übt einen mehr oder weniger unbewußten Einfluß auf sie aus. Eine Betrachtung dieser verschiedenen Trägergruppen könnte „eigentliche“ regionalpolitische Trägergruppen von solchen unterscheiden, deren Tätigkeit zwar nach anderen Zielen orientiert ist, jedoch auch regionalpolitische Wirkungen hat. Eine solche Differenzierung erfordert jedoch das an dieser Stelle unmögliche Eindringen in die Entscheidungsstruktur der jeweiligen Institutionen. Daher werden in möglichst formaler Betrachtung alle wirtschaftspolitisch bedeutsamen Träger und Trägergruppen auf mögliche regionalpolitische Aktivitäten hin untersucht. —

Im Bereich der europäischen Organisationen steht der EWG-Vertrag ausdrücklich unter regionalpolitischem Vorzeichen; die Präambel drückt den Wunsch der Mitgliedsländer aus, die Volkswirtschaften zu fördern, „indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern“. Das Ziel einer Verringerung der volkswirtschaftlichen Niveauunterschiede wird dann freilich im Rahmen der EWG-Politik, wie sie Art. 3 der Römischen Verträge fixiert, nicht mehr ausdrücklich genannt; es soll sich offenbar als Folge der erstrebten Zollunion, der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren und der gemeinsamen Agrar-, Verkehrs- und Wettbewerbspolitik von selbst ergeben. Damit bleibt auch institutionell die Regionalpolitik primär Bestandteil der nationalen Politik der Mitgliedsländer; gleichwohl versucht die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, auf deren Regionalpolitik Einfluß zu nehmen. Dafür bieten sich zwei Wege an. Zunächst kann die EWG als ‚opinion leader‘ tätig werden; sie führt die Diskussion über Ziele und Instrumente der Regionalpolitik in ihren Gremien, bemüht sich um eine im EWG-Bereich anerkannte Konzep-

tion<sup>18</sup>, fördert regionalpolitische Gutachten und stellt den Mitgliedstaaten deren Ergebnisse zur Verfügung. Neben dieser Politik der „moral suasion“, die immer ein Mitwirken der Mitgliedsländer voraussetzt, besitzt die EWG jedoch auch eigene Träger, die mit Hilfe von Krediten und Dotationen Regionalpolitik betreiben können, die Europäische Investitionsbank, den Sozialfonds und den Ausrichtungs- und Garantiefonds. Besonders letzterer dürfte regionalpolitisch besonders wirksam werden, da er seine Zuschüsse zu strukturpolitischen Maßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zunehmend an die Bedingung eines alle Sektoren umfassenden Programms für die betreffende Region knüpft.

In der Bundesrepublik Deutschland sind die Länder die eigentlichen Träger der Regionalpolitik. Die Bedeutung des Bundes liegt in der Erarbeitung regionalpolitischer Konzeptionen (a), in der Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen subsidiärer Art (b), sowie möglicherweise in der Abstimmung aller raumwirksamen Aktivitäten der öffentlichen Hand (c).

(a) Die Diskussion regionalpolitischer Konzeptionen hat sich bisher zweigleisig vollzogen. Die regionale Wirtschaftspolitik, entstanden aus einer Politik für Notstandsgebiete, hat sich unter der Federführung des Bundesministeriums für Wirtschaft bestimmte Ziele gesetzt, diese operational definiert (Zonenrandgebietsförderung, Bundesausbauorte etc.) und hat entsprechende Förderungsmittel bereitgestellt. Dieses pragmatisch-problemorientierte Vorgehen, das im ‚Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik‘ (früher IMNOS) institutionell verankert ist, hat die Länder zu ähnlichen Maßnahmen veranlaßt (Länderergänzungsprogramme); auch hier ist also eine Politik des ‚gütlichen Zuredens‘ unverkennbar. Daneben vollzog sich die Formung regionalpolitischer Konzeptionen im Rahmen der Raumordnungsdiskussion, die „ordnungsorientiert“ ausgerichtet ist, vom Innenministerium geführt wird und im Bundesraumordnungsgesetz ihren Niederschlag gefunden hat. Beide Bereiche sind auf Bundesebene bisher nur unvollkommen integriert.

(b) Die regionalwirtschaftlichen Maßnahmen des Bundes tragen subsidiären Charakter. Der Bund will nur dort tätig werden, wo „die Probleme entweder die Leistungskraft der zuständigen Länder übersteigen oder ihrer Art nach (wie z. B. beim Zonenrandgebiet) politischer Natur sind und die Bundesrepublik in ihrer Gesamtheit berühren.

---

<sup>18</sup> Siehe hierzu: EWG-Kommission: Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft, Brüssel, 6.—8. Dezember 1961. EWG-Kommission: Erste Mitteilung der Kommission über die Regionalpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 11. Mai 1965.

Daraus folgt, daß der Zusammenarbeit mit den Ländern erhöhte Bedeutung beizumessen ist<sup>19</sup>.

(c) Eine Abstimmung der „raumrelevanten“ Aktivitäten des Bundes steht noch in den Anfängen. Der Bundesminister der Finanzen hat dieser Frage im Finanzbericht 1964 Aufmerksamkeit geschenkt<sup>20</sup>; eine Regionalisierung des Bundesbudgets ist bisher jedoch nur in Einzeluntersuchungen in Angriff genommen worden. Auf diesem Gebiet müßte zumindest mit einer regionalisierenden Betrachtung der Käufe des Bundes im Bereich der Investitionsausgaben begonnen werden. Auf diese Weise wird sich zeigen, ob die relativ bescheidenen Bundesmittel, die ausdrücklich regionalpolitischen Maßnahmen vorbehalten sind (ca. 150 Mill. DM pro Jahr), nicht durch die anders gelagerte regionale Inzidenz der großen Ausgabeblöcke zgedeckt werden. Das weitaus anspruchsvollere Programm einer Erforschung der regionalen Gesamtinzidenz der öffentlichen Aktivitäten kann demgegenüber wohl nur langfristig in Angriff genommen werden. —

Mit dieser Erweiterung der regionalpolitischen Fragestellung sind als „Träger“ im weitesten Sinne nahezu alle Bundesressorts genannt; die Ministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der Finanzen, für Arbeit und Sozialordnung, für Verkehr, für Verteidigung, für Wohnungswesen und Städtebau sowie das Bundesschatzministerium treten als Institutionen in Erscheinung, die bei ihren Entscheidungen regionalpolitische Belange berücksichtigen sollten. Diese Reihe läßt sich bis in den Bereich der parafiskalischen Institutionen verlängern; Investitionen und Transfers der Sozialversicherungsträger gewinnen auch regionalpolitisch zunehmend an Gewicht, wie das Beispiel der knappschaftlichen Rentenversicherung zeigt. Zudem sind die Interventionen der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung bei struktureller Arbeitslosigkeit vornehmlich auf einzelne Gebiete gerichtet; die Gegenwertmittel aus dem ERP-Fonds haben neben ihrer sektoralen auch regionale Bedeutung, und schließlich ist der Rationalisierungsprozeß der Bundesbahn (Rückzug aus der Fläche) geeignet, manche regionalpolitischen Erfolge der Vergangenheit zu nichte zu machen.

Diese Trägervielfalt hat auf der Landesebene keine Entsprechung, da hier ein großer Teil der genannten Institutionen nicht mehr in Erscheinung tritt. Dafür wird gerade bei den Ländern das Nebeneinander von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik be-

---

<sup>19</sup> Giel, Wilhelm: Art. „IMNOS“, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, a.a.O., Sp. 707.

<sup>20</sup> Finanzbericht 1964, S. 183 ff.

sonders deutlich. Während beim Bund mögliche Gegensätze dadurch verdeckt werden, daß sie sich lediglich im programmatischen Bereich begegnen, können daraus bei den Ländern, denen die Durchführung obliegt, handfeste Konflikte entstehen. Institutionell zeigt sich diese latente Konfliktsituation in der unterschiedlichen Kompetenzverteilung; regionale Wirtschaftspolitik ist in der Regel im Landeswirtschaftsministerium beheimatet, die Fragen der Raumordnung werden jedoch in den verschiedensten Ressorts wahrgenommen, eine Vereinigung mit dem Wirtschaftsministerium ist dabei bisher die Ausnahme. Es kommt hinzu, daß auch die Abstimmung der übrigen raumrelevanten Aktivitäten gerade auf der Landesebene besondere Bedeutung besitzt, da sich hier das konkrete Verwaltungshandeln vollzieht.

Dieser Dualismus setzt sich auf der unteren Ebene zum Teil fort; neben die traditionellen Verwaltungsorganisationen, die auch die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik durchführen, treten Sonderinstitutionen (z. B. regionale Planungsverbände). Hier wird sich freilich eine Integration dadurch anbahnen, daß die Selbstverwaltungskörperschaften als letzte Instanzen des Verwaltungsweges, aber zugleich auch als eigenverantwortlich handelnde Institutionen ihrerseits Mitglied dieser regionalen Planungsverbände sind. Damit könnte der Gegensatz zwischen regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnung zumindest auf der Ebene der Selbstverwaltungskörperschaften aufgehoben sein, bestünde er nicht (heute noch) in personeller Hinsicht fort. Die Erfahrung zeigt nämlich, daß gerade die planerischen Institutionen bisher nur mangelhaft in den allgemeinen Verwaltungsapparat eingegliedert sind (vgl. 4.). Eine solche Integration ist um so nötiger, als die Gemeinden Träger der Bauleitplanung sind und im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderungsmaßnahmen durchaus auch regionale Wirtschaftspolitik betreiben.

Damit ist der Kreis der Träger jedoch noch nicht geschlossen; regionale Verbände aller Art wären hier zu nennen. Aus ihnen ragen die Industrie- und Handelskammern hervor, die z. B. bei der Auswahl der Bundesausbauorte mitwirken, aber auch sonst wichtige regionalpolitische Impulse geben. Schließlich sind aber auch die vielen privaten und halbamtlichen Organisationen, die mit der Aufstellung von regionalen Entwicklungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen befaßt sind, deswegen als Träger der Regionalpolitik zu bezeichnen, weil ihre Auftraggeber ihnen die Zielformulierung vielfach überlassen. Sie haben daher nicht nur die Aufgabe, die geeignete Durchführung bei vorgegebener Zielfunktion zu ermitteln, sie sollen vielmehr beides zugleich präsentieren, insoweit besitzen sie echte politische Funktionen.

## 2. Allgemeine Koordinierungsprobleme

Ein derartiges Konglomerat von regionalpolitisch bedeutsamen Institutionen stellt mannigfache Koordinierungsaufgaben. Abgesehen von den technischen Einzelheiten eines solchen Koordinierungsprozesses ergibt sich eine grundsätzliche Koordinierungsaufgabe im Bereich des administrativen Denkens; „problemorientiertes“, „ordnungsorientiertes“ und „ressortorientiertes“ Denken sind aufeinander abzustimmen. Der Gegensatz zwischen „problemorientiertem“ und „ordnungsorientiertem“ Denken wurde bereits angesprochen. Er dürfte sich bei engerer Berührung von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik nahezu von selbst verlieren, denn die regionale Wirtschaftspolitik hat schon immer metaökonomische Ziele zu berücksichtigen versucht. Sie nähert sich daher von selbst einer umfassenden raumordnerischen Konzeption. Die Raumordnungspolitik hat es unstreitig schwerer, muß sie doch bei ihrer Annäherung an die Vorstellungen der regionalen Wirtschaftspolitik ihre Neigung bekämpfen, „perfekt“ und „endgültig“ zu planen; sie muß das Vorhaben aufgeben, künftige Entwicklungen auch des nichtstaatlichen Sektors gewissermaßen auf dem Verordnungswege festlegen zu wollen. Gerade bei ihr wird daher mehr Flexibilität zu fordern sein.

Das eigentliche Problem besteht jedoch darin, das ressortorientierte Denken in die Belange der Regionalpolitik einzupassen. Das bedeutet nicht Planung dort, wo bisher ohne Planung gearbeitet wurde. Im Gegenteil: Gerade die Fachressorts der einzelnen Länder und des Bundes arbeiten nach mehrjährigen Plänen<sup>21</sup>, die aber zumeist isoliert von benachbarten Fachplanungen aufgestellt wurden. Eine Kooperation ist zunächst durch ressortegoistische Motive erschwert; die Einsicht ist nicht leicht, daß auch andere Institutionen zum eigenen Bereich etwas zu sagen vermöchten. Zum anderen ist aber auch die Einsicht in die „Raumbedeutsamkeit“ vielfach neu und ungewohnt. So neigen z. B. Schulplanung (Mittelpunktschulen) oder Krankenhausplanung in ihren Planvorstellungen allzusehr dazu, von bereits vorhandenen Anlagen auszugehen, ohne zu bedenken, daß gerade solche Ausbauvorhaben, die meist einem Neubau gleichkommen, sich der zentralörtlichen Ausstattung der Region anpassen sollten. Der hier nötige Lernprozeß wird Zeit erfordern, zumal die Einsicht in die Interdependenz der einzelnen Fachbereiche durch die Ausbildung der Beamten nicht gerade gefördert wird.

---

<sup>21</sup> Neumark, Fritz: Planung in der öffentlichen Finanzwirtschaft, Vortrag gehalten auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Hannover 1966 in: Schneider, Erich (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 45 Berlin 1967, S. 173 ff.



### 3. Einzelne Koordinierungsfragen

Neben dieser Angleichung der ‚Planungsmentalität‘ steht die Koordination der Institutionen im administrativ-technischen Sinne. Hier ergeben sich horizontale Koordinierungsprobleme (a) auf Bundes- und Landesebene sowie Koordinierungsaufgaben vertikaler Art (b), die von der EWG bis zu den Gemeinden reichen.

(a) Auf der Bundesebene hat eine Koordination zwischen den regionalpolitisch interessierten Ressorts bereits 1950 eingesetzt, als der interministerielle Ausschuß für Notstandsgebietsfragen (IMNOS) zum ersten Mal zusammentrat. Unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums wurden hier zunächst Maßnahmen für Notstandsgebiete geplant; die seit 1960 erfolgte Umbenennung in „Interministerieller Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik“ weist darauf hin, daß sich das Aufgabengebiet zu einer umfassenden Regionalpolitik hin verlagert hat. Für unsere Betrachtung ist die Arbeitsweise<sup>22</sup> bedeutsam. Der Ausschuß hat keine feste Geschäftsordnung; Giel hebt hervor, daß die vertrauensvolle Aussprache im Vordergrund steht und daß Kampfabstimmungen äußerst selten sind. Dabei kann kein Projekt gegen den Willen des fachlich zuständigen Ressorts genehmigt werden, wohl aber können Vorhaben abgelehnt werden, die vom federführenden Ressort vorgeschlagen sind, dem interministeriellen Ausschuß jedoch regionalpolitisch wenig effizient erscheinen. Damit besteht eine Koordination für den Bereich des konkreten Verwaltungshandelns, soweit es ausdrücklich regionalpolitische Ziele verfolgt; eine Koordination aller regionalpolitisch relevanten Aktivitäten ist damit noch nicht erreicht. Dies würde auch die Arbeitskraft eines solchen Ausschusses überfordern. Sinnvoll wäre vielleicht die Einrichtung einer Evidenzzentrale aller regionalpolitischen Aktivitäten im Zusammenhang mit den Einrichtungen der mittelfristigen Finanzplanung im Bundeskanzleramt. Hier müßten dann auch ähnliche Koordinierungsbestrebungen für die Raumordnung zusammenlaufen, wie sie der Interministerielle Ausschuß für Raumordnung (IMARO) pflegt. Immerhin könnte es geboten sein, auch die erwähnten parafiskalischen Institutionen zu beteiligen. —

Bei den Ländern ist die Koordination zwischen den Fachressorts zum Zwecke der Regionalpolitik in den einzelnen Landesplanungsgesetzen geregelt. Die Arten der Zusammenarbeit sind unterschiedlich; die Formulierungen wechseln zwischen „im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien“ (LaPlaG Baden-Württemberg vom 19. 12. 1962), „unter Beteiligung . . .“ (LaPlaG Rheinland-Pfalz vom 14. 6. 1966) oder

---

<sup>22</sup> Siehe hierzu im einzelnen Giel, Wilhelm: IMNOS, a.a.O., Sp. 706 ff.

„unter Mitwirkung der beteiligten Landesminister“ (LaPlaG Saarland vom 27. 5. 1964). Die praktische Zusammenarbeit muß zeigen, was darunter im einzelnen verstanden werden soll; de facto treten die Koordinierungsaufgaben weniger bei der regionalen Wirtschaftspolitik in Erscheinung, die eine engere Ziel-Mittel-Kombination vertritt, als bei der Raumordnungspolitik, deren Aufgabe ja nicht zuletzt in der Koordinierung selbst liegt. Hier wird sich das „raumfremde“ Denken der Ressorts noch eine Weile hemmend auswirken; wünschenswert ist daher eine Einrichtung, die die beteiligten Referenten laufend an regionalpolitisches Denken gewöhnt. Zu verweisen ist hier auf die interministerielle Raumordnungskonferenz, wie sie in Schleswig-Holstein unter Beteiligung aller betroffenen Fachressorts besteht. Auf diese Weise kann vor allem auch der Informationsweg verkürzt und damit verhindert werden, daß die koordinierende Behörde von den Absichten der Fachressorts erst aus der Presse erfährt. Darüber hinaus müssen Institutionen erwähnt werden, die als regionale Fördergesellschaften Koordinierungsaufgaben wahrnehmen, die in den nichtstaatlichen Bereich hineinreichen. Es ist des öfteren erwogen worden, diesen Körperschaften eine Rechtsform zu geben, die es ihnen ermöglicht, eigene Investitionsprogramme durchzuführen und sogar Darlehen für regionalpolitische Förderungsmaßnahmen aufzunehmen. Sicherlich trägt diese Kompetenzerweiterung zur Beweglichkeit bei; eine Koordinierung der einzelnen Ressorts vermag sie nicht zu ersetzen.

Neben diese Koordinationsaufgabe zwischen den Ressorts treten regionalpolitische Abstimmungsprobleme zwischen den Ländern selbst. Leider wirkt bei regionalpolitischen Planungen die Ländergrenze immer noch allzu oft als trennende Schranke; Planungen im Bereich von Rhein und Neckar oder zwischen Mainz und Wiesbaden sind vorläufig noch die Ausnahme. Immerhin beginnen Staatsverträge zwischen den Ländern hier Wandel zu schaffen; es dürfte nur im Interesse des Föderalismus liegen, Formen nachhaltiger Kooperation zu finden.

Auf der Gemeindeebene wiederholen sich diese Koordinierungsaufgaben zwischen den Gemeinden. Handelt es sich um einzelne Planungen mit regionalpolitischer Bedeutung, so bietet das Zweckverbandsrecht Formen der Zusammenarbeit an (Schulwesen, Abwasserbeseitigung etc.). Der GesamtAbstimmung dienen dann die Gemeindeverbände (Kreise, Landschaftsverbände) oder aber Körperschaften, die speziell für regionale Planungsaufgaben geschaffen wurden. Auch hier bestehen ähnliche Informationsprobleme wie auf der Landesebene.

(b) Vertikale Koordinierungsaufgaben regionalpolitischer Art gibt es zwischen dem Bund und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorläufig kaum. Solange die Instrumente der EWG im Bereich von

Planung und Information verbleiben, ist eine Abstimmung mit nationalstaatlichen Institutionen relativ leicht möglich. Sollte sich das Instrumentarium der EWG vergrößern, dürfte ohnehin eine Koordinierung auch mit den Bundesländern unumgänglich sein. Bisher hat das Mittel umfassender Informationen hierfür ausgereicht.

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ist bisher in der Konferenz für Raumordnung institutionell verankert gewesen. Diese Konferenz, Ende 1957 gegründet (Bundesanzeiger 58, Nr. 25), hat insgesamt acht Jahre bestanden; das Bundesraumordnungsgesetz macht nunmehr eine Neuordnung erforderlich. Dabei sollten die Erfahrungen berücksichtigt werden, die in dieser Zeit gesammelt werden konnten. So hat die Konferenz für Raumordnung viele Probleme erörtert, insbesondere auch ein Muster zur Ausarbeitung von Raumordnungsplänen entworfen<sup>23</sup>, das in der Praxis immer mehr Verbreitung findet; gleichwohl ist es ihr offenbar nicht gelungen, die Terminologie im Bereich von Raumordnung und Regionalplanung zu vereinheitlichen und damit beide Bereiche auch systematisch einander anzunähern. Darüber hinaus hat sie bisher keine echten Koordinierungsaufgaben im Bereich der praktischen Politik wahrnehmen können. Eine Neuregelung nach § 8 des Raumordnungsgesetzes muß vor allem die Entscheidungsbefugnis für regionalpolitische Grundsatzfragen stärker verankern, daneben aber auch der Abstimmung mit dem Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik besondere Aufmerksamkeit widmen. Gerade dort hat sich ein Verfahren vertikaler Abstimmung durch die personelle Identität des ‚IMNOS‘-Vorsitzes und des Vorsitzes im Arbeitskreis der Regionalreferenten des Bundes und der Länder eingespielt. — Von einer reibungslosen Koordinierung kann freilich bis heute bei allen Gremien nicht gesprochen werden; für den außenstehenden Beobachter ergibt sich vor allem der Eindruck, als werde immer noch zuviel über Zuständigkeiten und „paritätische“ Verteilung der Mittel gestritten. Es ist sicherlich noch ein weiter Weg bis zu einem regionalpolitischen Rahmenplan des Bundes, der Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik, raumordnerische Vorstellungen und „raumrelevante“ Vorhaben schlechthin zusammensieht.

Koordinierungsaufgaben zwischen Ländern und Gemeinden können kaum allgemein umrissen werden, da sich hier von Land zu Land unterschiedliche Probleme je nach der Bedeutung ergeben, die den Gemeinden bei regionalpolitischen Vorhaben aller Art eingeräumt ist. Die Übersicht wird auch dadurch erschwert, daß den Gemeinden einer-

---

<sup>23</sup> Muster zur Ausarbeitung von Plänen im Aufgabenbereich der Landesplanung, hrsg. von der Konferenz für Raumordnung am 29. Sept. 1964 in Bonn.

seits ein regionalpolitischer Spielraum im Rahmen der Gewerbesteuer (noch) verblieben ist, daß aber andererseits das Land mit Hilfe des Finanzausgleichs vielfältigen Einfluß auszuüben vermag. Gerade das Instrument der Finanzzuweisungen verdeutlicht den möglichen Konflikt zwischen gesamtregionaler Planung und gemeindlicher Selbstverwaltung. Immerhin scheint die vordringliche Aufgabe der Koordinierung des Landes und seiner nachgeordneten Behörden mit den kommunalen Einrichtungen in einer besseren Informationspolitik zu liegen. Auch hier gilt das bereits Gesagte, daß sich das Bewußtsein von raumbedeutsamen Investitionsentscheidungen erst durchsetzen muß.

#### **4. Neue Formen der regionalpolitischen Zusammenarbeit; Folgerungen für die Ausbildung der Planer**

Die Zusammenarbeit regionalpolitischer Träger bringt besonders auf der Ebene der Selbstverwaltungskörperschaften noch viele Aufgaben, die zu lösen sind. Neben den bereits gestreiften Fragen einer Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Gemeindeverbänden, die in verschiedenen Ländern liegen, ergibt sich vor allem die Aufgabe, leistungsfähige Gebilde der Regionalplanung auf der unteren Ebene zu schaffen. Hier bietet sich zunächst der Zweckverband an, der immer dann gute Möglichkeiten der Koordinierung eröffnet, wenn einzelne Aufgaben regionaler Art zu erfüllen sind und wenn die dabei entstehenden Kosten nach dem Äquivalenzprinzip, d. h. nach Kosten- und/oder Nutzenüberlegungen verteilt werden können<sup>24</sup>. Betrachten wir die politische Entwicklung, so wird das Netz der Zweckverbände aller Art zunehmend dichter; seine Struktur vermag wertvolle Aufschlüsse über sich anbahnende regionale Verflechtungen zu geben. Daneben bilden sich jedoch Planungsgemeinschaften von unterschiedlicher Größe, die alle regionalen Planungsaufgaben organisatorisch vereinigen möchten. Ihre rechtlich-organisatorischen Probleme sind hier nicht zu behandeln; hinzuweisen ist jedoch auf Fragen der Ausbildung, die zu lösen sind. Während nämlich bei Zweckverbänden und auch bei regionalen Fördergesellschaften die mit der Organisation umschriebene Aufgabe die Fähigkeiten eines Fachmannes herkömmlicher Ausbildung (Techniker, Ökonom) erfordert, sind die Anforderungen an einen Planer im umfassenden regionalpolitischen Sinne ungleich größer. Hier werden juristische, technische und ökonomisch-soziologische Kenntnisse verlangt, wie sie in der erforderlichen Auswahl bisher an den deutschen Universitäten nur bruchstückhaft geboten werden. Gerade die volks-

---

<sup>24</sup> Siehe hierzu im einzelnen: *Hansmeyer, Karl-Heinrich: Interkommunaler Finanzausgleich, Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 5/1966, S. 261 ff.*

wirtschaftliche Ausbildung schenkt bisher der „regional science“ wenig Aufmerksamkeit; eine stärkere Berücksichtigung moderner Standorttheorie, empirische Methoden zur Erforschung der Regionalstruktur sowie der Finanztheorie kommunaler Gebilde ist anzustreben. Durch eine derart verbesserte Ausbildung (die Forderung gilt auch für die regionalpolitischen Nachbardisziplinen) wird sicherlich nicht der Typ des „Allround-Planers“ geschaffen werden; immer ist die Bildung einer Planungsgruppe anzustreben, in der juristische, technische und sozialwissenschaftliche Kräfte vereinigt sind. Nur so kann der unbefriedigende derzeitige Zustand beseitigt werden, der im Bereich der Regionalplanung durch das Übergewicht technisch-architektonischer oder juristischer Fachkräfte gekennzeichnet ist. — Bedenken wir die Allgemeinheit der meisten Zielformulierungen in der raumordnerischen Gesetzgebung, so dürfte nicht zuletzt die Ausbildung der Regionalplaner über die Interpretation entscheiden, die diese Ziele in der Zukunft erfahren.

## **B. Analyse**

### **Prognose und Entscheidung**



# Modelle für die Regionalpolitik

Von Prof. Dr. *Hans K. Schneider* (Münster)

## A. Einleitung

Die Entscheidungen über Tun und Unterlassen in der Regionalpolitik müssen auch heute noch „im dichten Nebel“ getroffen werden. Die politischen Akteure wissen nicht oder nur höchst ungenau, wie sich die relevanten Variablen ohne bewußte regionalpolitische Aktion bzw. bei unveränderter Strategie entwickeln werden; sie wissen nicht, welche Direkt-, Neben- und Fernwirkungen alternative Maßnahmen haben würden und welche Maßnahmenkombination in einer gegebenen Situation die vergleichsweise beste sein würde; und sie wissen nicht, wie sich das geplante oder ein mögliches Handeln anderer Akteure auf die Entwicklung einer bestimmten Region auswirken könnte, insbesondere, inwieweit dadurch der Erfolg der eigenen Maßnahmen beeinträchtigt oder aber gefördert werden würde. Bessere Regionalpolitik setzt voraus, daß dieser Nebel des Nichtwissens zurückgedrängt wird, d. h., daß es gelingt, die Informationsbasis für die Entscheidungen auszubauen und dabei erheblich zu verbessern.

Welche Bedeutung können Modelle als Informationshilfen der Regionalpolitik haben? Mit diesem keineswegs geklärten und höchst kontroversen Problem soll sich der Beitrag befassen. Er verzichtet darauf, die überaus zahlreichen Systeme rein definitorischer Beziehungen im einzelnen zu besprechen, mit denen die Regionalanalyse heute vorzugsweise arbeitet. Hierzu nur einige Anmerkungen.

Die Systeme rein definitorischer Beziehungen sind empirisch leer und können daher keine Informationen über die Strukturzusammenhänge in der Realität vermitteln. Sie sind deshalb aber nicht etwa nutzlos. Als deskriptive Informationsinstrumente ermöglichen sie eine systematische, übersichtliche Darstellung der Lage, so wie diese ist, indem sie das Beobachtungsmaterial ordnen und beschreiben. Dabei können bereits Lücken über die relevanten Daten der Situation und im nomologischen Wissen erkennbar werden, die zur Informationssuche anregen. Außerdem gestatten es diese geschlossenen definitorischen Schemata, bestehende Lücken im Faktenwissen durch indirekte Berechnungen unbekannter Größen („Restgrößen“) zu schließen. Diese



Möglichkeit spielt vor allem bei den regionalen und interregionalen Gesamtrechnungen einschließlich Input-Output-Tabellen eine Rolle.

In der Praxis der Regionalanalyse werden überwiegend sehr einfache Definitionsschemata benutzt, z. B.: Standortkoeffizient, Standortquotient, Lokalisationskoeffizient, Lokalisationskurve, relative Wachstumskurve, Spezialisierungskoeffizient<sup>1</sup>. Diese Instrumente stellen nur minimale Anforderungen an das Datenmaterial, der Rechenvorgang ist problemlos. Diese rein praktischen Vorteile haben jedoch nicht nur zu einer verbreiteten Anwendung dieser deskriptiven Instrumente geführt, sondern auch zu einem krassen Verkennen ihrer Aussagefähigkeit. Wie z. B. die Verwendung und Interpretation der Begriffe „Struktureffekt“ und „Standorteffekt“ in den Abweichungsanalysen („shift-analysis“) zeigt, wird diesen Instrumenten oft ein Erklärungswert beigemessen — und die eigentliche Erklärungsaufgabe nicht gesehen und daher auch nicht in Angriff genommen.

Modelle unterscheiden sich von den rein definitiven Systemen dadurch, daß sie mindestens eine empirische Hypothese enthalten, d. h. mindestens eine Aussage über strukturelle Zusammenhänge in der Realität. In der Wirtschaftspolitik und damit auch in der Regionalpolitik können Modelle für die Beantwortung von zwei unterschiedlichen Fragestellungen konstruiert und eingesetzt werden. Modelle können erstens dem Zweck dienen, das Eintreten einer durch Beobachtungsfeststellungen beschriebenen Situation bzw. Entwicklung zu erklären und vorauszusagen, welche künftige Situation (Entwicklung) unter genau definierten Voraussetzungen eintreten wird („Explikationsmodelle“). Zweitens kann mit Hilfe von Modellen eine Aussage darüber getroffen werden, welche aus einer Menge möglicher Handlungsalternativen die im Hinblick auf eine explizit formulierte Präferenzfunktion optimale ist („wirtschaftspolitische Optimierungsmodelle“). Üblicherweise werden nur die wirtschaftspolitischen Optimierungsmodelle und die Deziisionsmodelle für feste Zielwerte des Tinbergen-Typs<sup>2</sup> als wirtschaftspolitische Modelle angesehen, weil nur sie eine bewertete Information liefern, d. h. die Akteure darüber informieren, welche Handlungen auf Grund der im Modell enthaltenen nomologischen Informationen und Bewertungskriterien optimal sind bzw. fest vorgegebene Zielwerte erfüllen und welcher Wert den „restraints“ beizumessen ist. In der Regionalpolitik muß jedoch die der eigentlichen

<sup>1</sup> W. Isard u. a., *Methods of Regional Analysis, An Introduction to Regional Science*. (Technology Press Books, Reg. Science Studies, Ed. by W. Isard), Cambridge (Mass), New York, London 1960, S. 252 ff.

<sup>2</sup> Das sind in der Fragestellung umgekehrte Explikationsmodelle: Durch welche Dosierung der Handlungsinstrumente kann ein gegebenes Bündel fester Zielwerte unter bestimmten Voraussetzungen über die nicht beeinflußbaren exogenen Variablen erfüllt werden?

Entscheidung vorangehende Bewertung meist außerhalb des Modells erfolgen. Trotzdem sind Explikationsmodelle, die „lediglich“ unbewertete Informationen liefern, d. h. über die voraussichtlichen Ergebnisse alternativer Handlungen informieren, von erheblicher grundsätzlicher Bedeutung für die Akteure in der Regionalpolitik; ihre praktische Bedeutung ist zweifellos ungleich größer als die der Optimierungsmodelle. Auch die Explikationsmodelle, ja gerade sie sind deshalb Modelle für die Regionalpolitik.

Eine Behandlung der Modelle für die Regionalpolitik setzt die Festlegung des Begriffes „Regionalpolitik“ voraus. Die Regionalpolitik als integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft dient der Aufgabe, die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den Teilräumen des Gesamtgebietes derart zu beeinflussen, daß die resultierenden Ordnungszustände und Entwicklungen die Gesamtziele bestmöglich erfüllen. Im folgenden soll nur der wirtschaftliche Aspekt der Regionalpolitik: die regionale Wirtschaftspolitik behandelt werden.

Regionalpolitik und regionale Wirtschaftspolitik setzen die Definition der Region voraus. Zur Abgrenzung der Region können das Homogenitätskriterium, das Interdependenzkriterium und das Gestaltungskriterium herangezogen werden<sup>3</sup>. Je nach der Art des verwandten

<sup>3</sup> Zur Bestimmung der Region vgl. J. R. *Boudeville*, *L'économie régionale — Espace Opérationnel*, Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée, Série L, No 3, Paris 1958; *ders.*, *A Survey of Recent Techniques for Regional Economic Analysis*; in: W. *Isard* and J. H. *Cumberland*, *Regional Economic Planning, Techniques of Analysis for less Developed Areas*, Paris, 1961, S. 377 ff.; *ders.*, *Les Espaces Economiques*, Paris 1961, S. 7 ff.; O. *Boustédt* und H. *Ranz*, *Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung, Aufgaben und Methoden*, Bremen-Horn, 1957; M. *Capet*, *Note sur la Notion de Région*; in: *Théorie et Politique de l'Expansion Régionale, Actes du Colloque International de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège*, Bruxelles, 1961, S. 131; *Dokumente der Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft*, EWG-Kommission, Brüssel 1963, Band II; K. *Dziewonski*, *Theoretical Problems in the Development of Economic Regions*; in: *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, Vol. VIII (1962), S. 43 ff.; W. *Leontief*, *Interregionale Beziehungen wirtschaftlicher Aktivitäten*; in: *Probleme des räumlichen Gleichgewichts in der Wirtschaftswissenschaft*, hrsg. von W. G. *Hoffmann*, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Bd. 14, Berlin 1959, S. 46 ff.; E. *Julliard*, *Dimensions spatiales et démographiques de régions de développement en Europe occidentale*; in: *Théorie et Politique ...*, a.a.O., S. 203 ff.; C. *Ponsard*, *Economie et Espace*, Paris, 1955; P. *Romus*, *Zur Bestimmung des Begriffs Region*; in: *Raumforschung und Raumordnung*, Festschrift für E. *Dittrich*, Bd. 22 (1964), S. 234 ff.; M. B. *Ullman* und R. C. *Klove*, *The Geographic Area in Regional Economic Research*; in: *Regional Income, Studies in Income and Wealth*, Vol. XXI; ed. by the Conference on Research in Income and Wealth; a Report of the National Bureau of Economic Research, New York, Princeton 1957, S. 87 ff.

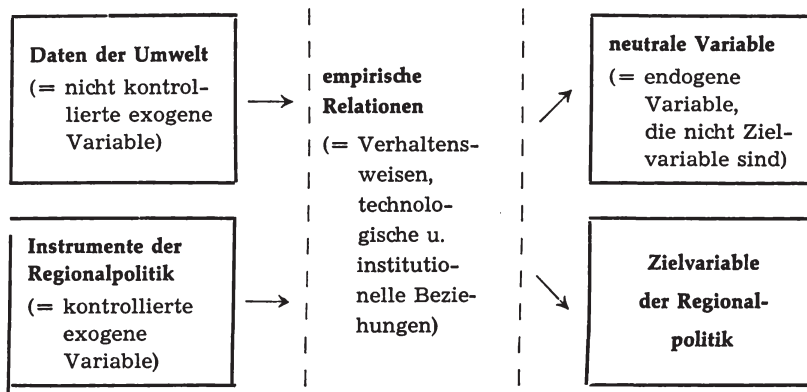
Ein interessanter Versuch, ein Bundesland mit Hilfe der statistischen Diskriminanzanalyse in homogene Regionen einzuteilen, ist von meinen Mitarbeitern Dr. Hasselmann und Dipl.-Volksw. Spehl unternommen worden. Diese Untersuchung ist ein Teil einer noch nicht veröffentlichten größeren Arbeit.

Kriteriums ergeben sich homogene oder funktionale Teilräume oder Programmregionen. Die Programmregion ist ein von der staatlichen Wirtschaftspolitik festgelegter Teilraum. Bei der Festlegung der Programmregion kann auf administrative Abgrenzungsmerkmale, aber auch auf die Kriterien der Homogenität und Funktionalität zurückgegriffen werden. Letztlich hängt die adäquate Abgrenzung der Region vom jeweiligen Untersuchungszweck ab<sup>4</sup>.

Die Frage der zweckmäßigen Abgrenzung der Region — eine der wichtigsten Vorentscheidungen in der praktischen Wirtschaftspolitik! — bleibe hier unerörtert. Die Region wird als gegeben unterstellt, um die Darstellung auf den Kern des Themas konzentrieren zu können. Diese Unterstellung ist allerdings insofern nicht unproblematisch, als die Art der anzuwendenden Modelle bzw. deren konkrete Aussage nicht unabhängig von der konkreten Abgrenzung der Region ist. Folgt man z. B. dem Homogenitätskriterium, so wird eine *regionale* Input-Output-Analyse entschieden weniger Information enthalten als bei Verwendung des Interdependenzkriteriums.

## B. Explikationsmodelle

I. Ein Modell, das eine Projektion der Werte der für die Regionalpolitik relevanten Zielvariablen ermöglicht, hat den folgenden schematischen Aufbau:



Wird angenommen oder unterstellt, daß die Träger der Regionalpolitik ihr Verhalten nicht ändern, so läßt sich für gegebene Werte der

<sup>4</sup> E. M. Hoover, Diskussionsbeitrag in: Regional Income, a.a.O., S. 62.

exogenen Variablen voraussagen, welche Werte die Zielvariablen erreichen werden. „Gegebene Werte“ der exogenen Variablen heißt hier: Die Werte der nicht kontrollierten exogenen Variablen (z. B. Bevölkerung) werden durch Beobachtung oder unabhängig vom betreffenden Modell erfolgende Projektionen oder einfache Schätzung festgestellt; die Werte der Instrumentvariablen bleiben unverändert. Eine derartige Projektion wird „status quo-Projektion“ (Hans Möller) genannt. Es ist aber auch möglich, systematisch die Werte der Instrumentvariablen zu verändern, z. B. die Höhe der öffentlichen Investitionsausgaben zu reduzieren, um die Auswirkung auf die Zielgrößen zu erfassen. Dann handelt es sich um Wirkungsprojektionen alternativer Maßnahmen-dosierungen.

Modelle des beschriebenen Typs liefern konsistente, aber unbewertete Information. Die Information ist konsistent, weil sie nicht in Widerspruch zu den Prämissen (Daten und Annahmen) des Modells steht. Sie ist unbewertet, weil weder die Aussagen über die Ziele noch die über die Instrumente explizit mit einer sozialen Präferenzordnung in Verbindung gebracht sind.

Explikationsmodelle (oder Informationsinstrumente mit explikativem Gehalt) können sich auf ein Subsystem der Region beziehen: auf eine einzelne Großunternehmung z. B. oder auf einen Komplex von Unternehmungen. Es handelt sich dann um partialregionale Explikationsmodelle. Sie beantworten z. B. die Frage, welche multiplikativen Beschäftigungs- und Einkommenswirkungen die Ansiedlung einer „firme motrice“<sup>5</sup> auslösen wird.

Explikationsmodelle, die sich auf die gesamte Region oder ein System von Regionen beziehen, sind totalregionale Modelle. Hier wären zu nennen: Gleichungssysteme, die eine Projektion des Regionalbudgets ermöglichen, ferner regionale und interregionale Input-Output-Analysen (nicht hingegen die Input-Output-Analyse im Rahmen der Industriekomplex-Analyse<sup>6</sup>) und die Modelle der social physics<sup>7</sup>.

II. Auf die Frage, inwieweit die determinierten Standortmodelle<sup>8</sup> der empirisch ausgerichteten Wirtschaftstheorie zur Diagnose und Pro-

---

<sup>5</sup> F. Perroux, La firme motrice dans la région et la région motrice; in: *Théorie et Politique* . . . , a.a.O., S. 257 ff.

<sup>6</sup> s. unten.

<sup>7</sup> W. Isard, *Methods of Regional Analysis*, a.a.O., S. 439. Diese Modelle (Gravitations-, Einkommenspotential-Modelle usw.) sind als Versuche empirischer Regionaltheorie anzusehen. Sie werden, soweit dem Verfasser bekannt ist, z. B. für die Verkehrsplanung in Städten, für Zwecke der praktischen Regional- und Stadtplanung angewandt. Viele Fragen grundsätzlicher Art sind jedoch noch ungeklärt, so z. B. vor allem die der relevanten Maßgrößen. Im folgenden wird auf diese Modelle nicht eingegangen.

gnose einer konkreten Situation oder Entwicklung beitragen können, soll hier nur kurz eingegangen werden.

Die Generalisierung des Walras-Systems für eine Volkswirtschaft mit räumlicher Ausdehnung, wie sie in den Modellen von *Lefebvre*<sup>9</sup> und *v. Böventer*<sup>10</sup> unternommen wird, ermöglicht keine Erklärung und damit keine Diagnose und Prognose. *v. Böventer* kommt zu dem Resultat, daß „exakte inhaltliche Aussagen über die Struktur der Landschaft aufgrund eines Totalmodells ... unmöglich sind“<sup>11</sup>. Ein gleiches gilt für die verwandten Modelle von *Tinbergen*<sup>12</sup> und *Bos*<sup>13</sup>. Zwar sind sie inhaltlich keineswegs leer, ihr Erklärungswert ist jedoch nur grob, und eine Verwendung als Instrument der empirischen Analyse scheidet aus.

Es erübrigt sich, hier auf die zahlreichen partialanalytischen Erklärungsversuche der Standortwahl und der Struktur der Landschaft im einzelnen einzugehen<sup>14</sup>. Zusammenfassend darf festgestellt werden, daß sie Aufschluß über einige Determinanten der Standortwahl und der Verteilung von Wirtschaft und Menschen im Raume liefern und es so ermöglichen, bestimmte Tendenzen der Entwicklung im groben zu erkennen. Insofern liefern sie Information, die auch für die regionale Wirtschaftspolitik nicht ohne Bedeutung ist. Genaue, auf die einzelne Region und deren Entwicklungsprobleme abgestellte Aussagen gestatten jedoch auch sie nicht.

III. Für die Projektion des regionalen Wirtschaftswachstums brauchen wir geeignete Hypothesen, die dieses erklären. Im Grenzfall können in einer Region dieselben Wachstumsdeterminanten bestimmend sein wie im Gesamttraum, und auch die Intensität ihrer Einflüsse kann dieselbe

---

<sup>8</sup> Im Unterschied zu den notwendigerweise unterbestimmten Entscheidungsmodellen der Wirtschaftspolitik, die Freiheitsgrade aufweisen müssen, damit eine bewußte Gestaltung des Wirtschaftsablaufs geplant werden kann.

<sup>9</sup> L. *Lefebvre*, *Allocation in Space. Production, Transport, and Industrial Location*, Amsterdam 1958.

<sup>10</sup> E. *v. Böventer*, *Theorie des räumlichen Gleichgewichts*, Tübingen 1962.

<sup>11</sup> E. *v. Böventer*, *Die Struktur der Landschaft*, in: *Optimales Wachstum und Optimale Standortverteilung*, hrsg. von E. Schneider, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N. F., Bd. 27, Berlin 1962, S. 78.

<sup>12</sup> J. *Tinbergen*, *The Spatial Dispersion of Production; A Hypothesis*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Bd. 97 (1961), S. 412 ff.; *ders.*, *Sur un modèle de la dispersion géographique de l'activité économique*, *Revue d'Economie Politique*, Tome 74, 1964, S. 30 ff.

<sup>13</sup> H. C. *Bos*, *Spatial Dispersion of Economic Activity*, Rotterdam 1964.

<sup>14</sup> Vgl. E. *v. Böventer*, *Die Struktur der Landschaft*, a.a.O.; A. *Weber*, *Über den Standort der Industrien*, Tübingen 1909; W. *Christaller*, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena 1933; A. *Lösch*, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, Jena 1944; W. *Isard*, *Location and Space-Economy*, New York, 1956.

sein; regionales und nationales Wirtschaftswachstum verlaufen dann parallel. Im allgemeinen aber werden die in den einzelnen Gebieten selbst wirksamen Wachstumsdeterminanten der Angebotsseite (Ressourcen einschließlich technisches Wissen) ungleich über das Gesamtgebiet verteilt sein, so daß schon aus diesem Grunde unter status quo-Bedingungen hinsichtlich des Verhaltens der Regionalpolitik mit unterschiedlichen regionalen Wachstumsraten und unterschiedlichen Pro-Kopf-Realeinkommen gerechnet werden muß<sup>14a</sup>. Hinzu kommen die Bedingungen, die „von außen“ gesetzt werden: Das Wachstum einer Region kann auch dadurch eine Veränderung erfahren, daß der Zugang ihrer Industrien zu den Märkten anderer Regionen und Wirtschaftsräume sich verbessert (z. B. neue Verkehrswege) oder verschlechtert (z. B. Sperrung ausländischer Märkte)<sup>15</sup>.

Modelle, die eine nicht an die nationale Wachstumsprojektion angehängte Schätzung des regionalen Wirtschaftswachstums ermöglichen, sind m. W. nicht erarbeitet worden. Der Versuch, eine regionale Wachstumsprojektion mit Hilfe einer regionalen Produktionsfunktion zu unternehmen, erscheint auf den ersten Blick nicht von vornherein aussichtslos, wenn die Region nicht zu klein ist und wenigstens insofern die Chance besteht, eine regionale Produktionsfunktion empirisch zu verifizieren. Dieser Ansatz impliziert allerdings, daß im konkreten Falle das mögliche regionale Wachstum nicht von der Nachfrageseite her limitiert wird; gerade im Hinblick auf die starke Außenhandelsabhängigkeit der Regionen wird diese Bedingung oft nicht erfüllt sein. Aber selbst wenn die Bedingung in einem konkreten Falle erfüllt ist und es außerdem gelingt, die regionale Produktionsfunktion zu identifizieren und die unabhängigen Variablen dieser Funktion durch Gleichungen mit ihren projektierbaren oder bekannten Bestimmungsfaktoren zu verbinden oder einfach durch Trendgleichungen zu bestimmen, ist der Aussagewert einer derartigen Projektion des regionalen Wachstums trotzdem zweifelhaft. Entscheidend ist hierfür, daß die Interdependenzen mit der Wirtschaftsentwicklung anderer Regionen unberücksichtigt bleiben. Das künftige Wachstum einer Region kann sich dadurch verändern, daß außerhalb dieser Region Angebots- oder Nachfrageverschiebungen eintreten, die nicht nur die Menge der in ihr verfügbaren Faktoren beeinflussen (was evtl. prognostiziert werden könnte), sondern vor allem auch die Form der Produktionsfunktion (was nicht prognostiziert werden könnte).

---

<sup>14a</sup> Vgl. auch meinen Beitrag „Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik“, in diesem Band, S. 3 ff.

<sup>15</sup> Vgl. „access approach“, von H. S. Perloff, E. S. Dunn u. a., *Regions, Resources and Economic Growth*, Baltimore, 1960, S. 87 ff.

Aussichtsreicher sind Versuche, das voraussichtliche Wachstum der Region durch eine Regionalisierung des Wachstums der Gesamtwirtschaft und ihrer Teile sowie Branchen zu bestimmen. Derartige Ansätze finden sich z. B. bei *Isard* und *Perloff* u. a., neuerdings auch in einem Beitrag von *Gerfin*<sup>16</sup>, auf den nunmehr kurz einzugehen ist.

Die regionalen Entwicklungsbesonderheiten im Verhältnis zur Entwicklung des Gesamtraumes erfaßt Gerfin durch einen Regionalfaktor, der sich multiplikativ aus zwei Faktoren zusammensetzt. Der erste dieser Faktoren mißt „den Teil der regionalen Entwicklungsbesonderheit, der auf die (Branchen- d. V.)Strukturdivergenzen zurückgeht“<sup>17</sup>. Der zweite Faktor mißt die „branchenspezifischen . . . regionalen Wachstumsunterschiede“, das sind: die „reinen Standorteinflüsse“<sup>18</sup>. Ein Wachstumsfaktor von 1 bedeutet die Abwesenheit regionaler Wachstumsbesonderheiten; ist der Faktor größer (kleiner) als 1, so sind in der Region wachstumsbeschleunigende (-hemmende) Kräfte wirksam. Die empirische Auffüllung der definitorischen Beziehung ist das eigentliche Problem für die Projektion. Ermöglicht eine Input-Output-Analyse für die Volkswirtschaft die Projektion der Branchenentwicklungen, so ist der erste Faktor bestimmt. Die Werte für die Berechnung des zweiten Faktors müssen dann auf Grund zukunftsgerichteter vergleichender Standortüberlegungen für die Branchen gefunden werden — eine Aufgabe, die, wenn sie nicht durch Daumenpeilung und „sachverständiges Urteil“ gelöst werden soll, die Verwendung von Techniken bzw. Modellen verlangt, die Aussagen über den Einfluß komplexer Standortfaktoren ermöglichen (Einfluß der standortgebundenen Kosten, der Agglomerationseffekte usw.).

Gleichgültig, welches Modell für die Projektionen der regionalen Endnachfrage oder Sektorproduktionen verwandt wird, gleichgültig auch, ob eine status quo-Projektion erfolgt: In jedem Falle — vor allem natürlich dann, wenn mehrere Modelle bzw. unabhängige Projektionsverfahren angewandt werden — empfiehlt es sich, die Ergebnisse der Projektionen in der Form eines Regionalbudgets niederzulegen, damit ihre Konsistenz herbeigeführt werden kann.

IV. Besondere Beachtung haben in der Literatur über Regionalanalysen die Input-Output-Modelle gefunden. Auch über ihre Anwendung ist wiederholt berichtet worden.

<sup>16</sup> W. *Isard*, *Methods . . .*, a.a.O., S. 259; *Perloff*, *Dunn* u. a., a.a.O., S. 70 ff; H. *Gerfin*, Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung, *Kyklos*, Vol. XVII, 1964, S. 565 ff.

<sup>17</sup> H. *Gerfin*, a.a.O., S. 586.

<sup>18</sup> H. *Gerfin*, a.a.O., S. 586.

Bei der *regionalen* Input-Output-Analyse<sup>19</sup> handelt es sich um eine analoge Anwendung der nationalen Input-Output-Analyse; hinsichtlich ihres formalen Aufbaues unterscheidet sie sich von dieser nicht. Auf ihre Darstellung kann deshalb hier verzichtet werden. Befassen wir uns statt dessen mit einigen Fragen, auf die sie eine Antwort zu geben versucht, und mit den Problemen der Anwendung!

a) Liegt für eine gegebene Periode eine Schätzung der regionalen Endnachfrage einschließlich Export vor, so lassen sich durch Anwendung eines offenen statischen Modells die Produktionsmengen der Sektoren vorausschätzen. Oder: Sind die Produktionsmengen der Sektoren in der Region projiziert (z. B. im Wege der Anhängung an nationale Vorausschätzungen), so kann die künftige Endnachfrage für die Region errechnet werden.

b) Wichtig ist auch die Anwendung für Fälle der Inzidenzprüfung:

- Wie wirkt sich eine Zunahme des Fernabsatzes, d. h. des regionalen Exports *ceteris paribus* auf die Gesamtproduktion der Region aus?
- Welche Wirkungen sind von einer Veränderung im Niveau und in der Zusammensetzung der laufenden öffentlichen Ausgaben auf die einzelnen Sektoren und insgesamt zu erwarten?
- Gelingt es, eine Matrix der Kapitaleinsatz-Koeffizienten aufzustellen, so lassen sich auch Voraussagen über die Wirkungen von erwarteten, geplanten oder möglichen Veränderungen in der Investitionsnachfrage treffen.

c) Eine Spezialanwendung ist die Vorausschätzung des Flächenbedarfs für Stadtregionen, die bisher u. a. für St. Louis<sup>20</sup>, Stockholm und Amsterdam durchgeführt wurde. Ein ähnlicher Versuch wird z. Zt. für den Industrieflächenbedarf in Osnabrück unternommen.

Alle Probleme, die sich bei der Anwendung von Input-Output-Analysen für die Volkswirtschaft stellen, finden wir auch bei der regionalen Input-Output-Analyse wieder. Einige spezifisch regionale Anwendungsfragen kommen jedoch noch hinzu.

<sup>19</sup> W. Isard, *Some Empirical Results and Problems of Regional Input-Output Analysis*, in: W. Leontief u. a., *Studies in the Structure of the American Economy*, New York, 1953, S. 116 ff.; V. Cao-Pinna, *Problems of Establishing and Using Regional Input-Output-Accounting*, in: W. Isard and J. H. Cumberland, a.a.O., S. 305 ff.; Ires Ital Consulat SEMA, *Struttura e prospettive economiche di una regione*; *Annali settoriali, studi di mercato e modello econometrico per la provincia di Forino*, Mailand 1962; L. Derwa, *Une expérience économique: La méthode d'input-output appliquée à la région liégeoise*, in: *Aspects internationaux des Problèmes d'Economie régionale*, Premier Congrès International d'Economie Régionale, Brüssel 1958.

<sup>20</sup> W. Z. Hirsch, *Application of Input-Output Techniques to Urban Areas*, in: T. Barna ed. *Structural Interdependence and Economic Development*, London 1963, S. 151 ff.



Hier wie dort bildet die Gewinnung einer empirisch zutreffenden Koeffizienten-Matrix ein Kernproblem. Auch dann, wenn für eine gegebene Periode eine in etwa zutreffende Koeffizienten-Matrix bestimmt werden konnte, stellt sich zunächst dieselbe Frage wie bei der nationalen Input-Output-Analyse: Wie kann den Preis- und Substitutionseffekten sowie den Veränderungen der relativen Produktivitäten vergleichsweise am besten Rechnung getragen werden, damit die entsprechend veränderte Matrix für Projektionszwecke brauchbar wird? Die von *Richard Stone* und Mitarbeitern entwickelte RAS-Methode kann lediglich als ein Notbehelf dienen<sup>21</sup>. Die besondere Schwierigkeit der regionalen Input-Output-Analyse ergibt sich daraus, daß die Input-Koeffizienten nicht ohne weiteres aus der nationalen Koeffizienten-Matrix entnommen werden können, da ja die Produktbündel der Sektoren und z.T. auch die Produktionsmethoden desselben Gutes in verschiedenen Regionen voneinander abweichen. Es wird also notwendig, für jede Region die technologische Struktur zu bestimmen.

Daß die Anwendung statischer oder dynamischer Modelle der regionalen Input-Output-Analyse heute noch am Fehlen geeigneter statistischer Unterlagen scheitert, ist ein rein praktisches Argument. Es richtet sich nicht gegen Operationalität der Methode als solcher. Wenn diese Technik einen Aspekt des Interdependenzproblems — (die Interdependenz i. S. der Input-Output-Analyse) — empirisch in den Griff bekommt und daher geeignet ist, bedeutsame Fragen für die Regionalpolitik zu beantworten, dann dürfte die Nachfrage nach statistischem Zahlenmaterial für diese Zwecke früher oder später (je nach Intensität institutionell oder psychologisch bedingter Widerstände) zu einem entsprechenden Angebot führen. Über die Brauchbarkeit derartiger Modelle aber kann letzten Endes nur auf Grund empirischer Tests entschieden werden, die heute ja auch bereits in zahlreichen Ländern durchgeführt werden. Einer Sammlung „grundsätzlicher Bedenken“ fehlt deswegen die Beweiskraft.

V. Dem Phänomen der wirtschaftlichen Interdependenz (i. S. der Input-Output-Analyse) in einer Region kann bei speziellen empirischen Fragestellungen auch mit vereinfachten, gröberen Verfahren Rechnung getragen werden. Diese begnügen sich damit, aus der Gesamtmenge der Interdependenzen die Menge der im konkreten Falle entscheidenden Abhängigkeiten herauszugreifen und nur diese explizit zu analysieren.

---

<sup>21</sup> *Paelinck, J. et Waelbroeck, J.* — La méthode TAS de Cambridge, un essai d'application à l'étude des variations des coefficients techniques du tableau interindustriel belge, *Économie appliquée*, Tome XVI 1963, n<sup>o</sup>. 1.

Ein Ansatz ist *Tinbergen*<sup>22</sup> zu verdanken: die Semi-Input-Output-Analyse. Um z. B. eine Aussage darüber treffen zu können, welche Auswirkungen die Produktionsausdehnung eines Sektors auf Grund der intersektoralen und interregionalen Interdependenzen für die gesamte Volkswirtschaft hat, werden nur die Sektoren berücksichtigt, die „nationale Güter“ herstellen, also solche Produkte, die nicht durch Importe beschafft werden. Analog kann im Falle einer *regionalen* Anwendung nach den Auswirkungen z. B. der Ansiedlung einer neuen Industrie auf die regionalen Produktionen gefragt werden.

Im Prinzip sehr ähnlich ist die Anwendung der Input-Output-Methode bei der sog. Industriekomplex-Analyse, einem partial-regionalen Modell zur Optimumbestimmung<sup>23</sup>, auf das weiter unten noch einzugehen ist. Einen Industriekomplex definiert *Isard* als eine Menge von Aktivitäten an einem gegebenen Standort, die untereinander enge Verbindungen aufweisen, sei es auf Grund der Produktionstechnik, des Marktes oder anderer Beziehungen<sup>24</sup>. In einer Matrix werden die wichtigsten mengenmäßigen Beziehungen erfaßt. Im Kopf der Matrix sind die Aktivitäten bzw. Prozesse des Industriekomplexes angeführt, an ihrer Seite die verschiedenen „Güter“, u. zw. sowohl die Outputs als auch die Inputs. Ein beliebiges Element  $x_{ik}$  der Matrix stellt die spezifische Menge des Gutes  $i$  pro Einheit des Prozesses  $k$  dar.

Die Information über die Interdependenzen kann sowohl zur Erklärung bestehender Kombinationen der Produktionsprozesse als auch zur Analyse alternativer Prozeßkombinationen herangezogen werden und somit dazu beitragen, die vergleichsweise beste Kombination zu bestimmen.

VI. Die totalregionale Input-Output-Analyse — nicht die zuletzt besprochenen Sonderformen — betrachtet die Region und ihre Sektoren als ein mit anderen Raumeinheiten interagierendes System. Importe und Exporte werden berücksichtigt. Daraus folgt für die Importe: „... imported inputs cannot be aggregatively registered in the counterpart account of exports, but they must be classified also by section of origin<sup>25</sup>.“ Indem nun die Importe der einzelnen Sektoren erfaßt werden, wird die Transaktions-Matrix *rechteckig*; sie enthält mehr Zeilen als

<sup>22</sup> J. *Tinbergen*, Projections of Economic Data in Development Planning, Abdruck aus: Planning for Economic Development in the Caribbean, Caribbean Organization, Hato Rey, Puerto Rico, 1963, S. 43; *ders.*, The Appraisal of Investment Projects, The Semi-Input-Output-Method, Industrial India, 1961, S. 25.

<sup>23</sup> W. *Isard*, E. W. *Schooler* and T. *Vietorisz*, Industrial Complex Analysis and Regional Development, New York 1959.

<sup>24</sup> W. *Isard*, Methods . . . , a.a.O., S. 377.

<sup>25</sup> V. *Cao-Pinna*, a.a.O., S. 309.

Spalten, u. zw. so viele zusätzliche Zeilen wie Regionen, aus denen die Importe stammen. In analoger Weise wie für die Region A eine neue Matrix der Importe ihrer  $n$  Sektoren aus  $(m - 1)$  anderen Regionen und dem Ausland entsteht, lassen sich die  $n$  sektoralen Exporte von A in die  $(m - 1)$  Regionen und das Ausland in Matrixform darstellen. Dieses Prinzip für die Erfassung der Außenhandelsverflechtungen läßt sich schließlich auf die Gesamtheit der  $m$  Regionen anwenden. Dadurch erhält man die *interregionale* Transaktionsmatrix.

Die einfachste Form der Erfassung interregionaler Verflechtungen stellt das von J. le Pas entwickelte Schema dar (s. Schaubild 1)<sup>26</sup>.

Output / Input		Region A						Exporte an :					Gesamt-Output	
		1	2	3	...	n	$\Sigma$	Region B	Region C	Region D	...	$\Sigma$		Rest der Welt
Region A	1													
	2													
	3	Intraregionale Lieferungen der Sektoren in A						Exporte der $n$ Sektoren von A an die Regionen B, C usw.						
	⋮													
	n													
	$\Sigma$													
Importe von:	Region B													
	Region C	Importe der $n$ Sektoren von A aus den Regionen B, C usw.												
	Region D													
	⋮													
	$\Sigma$													
Rest d. Welt														
Gesamt-Input														

Schaubild 1

<sup>26</sup> J. le Pas, La cohérence des programmes régionaux par la recherche des itinéraires de propagation. Problèmes de méthode, in: „Structure et Croissance régionale“, Cahiers de L'ISEA, Supplém. 130, 1962, Série L, No. 11, S. 45 ff.

Die Matrix links oben registriert die Lieferungen zwischen den Sektoren der Region A, die Matrix links unten die Importe der n Sektoren von A aus den (m - 1) anderen Regionen und dem „Rest der Welt“, die Matrix rechts oben die Exporte der n Sektoren von A an die (m - 1) anderen Regionen und an den „Rest der Welt“. Die Felder der stark umranderten Diagonalen verzeichnen die (m - 1) Leistungsbilanzsalden der Region A mit anderen Regionen und dem „Rest der Welt“.

Output / Input		Region A					Region B					Region C					Gesamt-Output
		1	2	...	n	$\Sigma_A$	1	2	...	n	$\Sigma_B$	1	2	...	n	$\Sigma_C$	
Region A	1																
	2																
	⋮																
	n																
	$\Sigma_A$																
Region B	1																
	2																
	⋮																
	n																
	$\Sigma_B$																
Region C	1																
	2																
	⋮																
	n																
	$\Sigma_C$																
Gesamt-Input																	

Schaubild 2

Gedanklich bereitet es keine Schwierigkeiten, auch die *intersektoralen* Verflechtungen in den Regionen B, C ... und die *interregionalen* Interdependenzen aller Sektoren zu erfassen. Das entsprechende Schema zeigt Schaubild 2<sup>27</sup>. Die Transaktions-Matrizen in der Hauptdiagonalen verzeichnen die intraregionalen Lieferungen der Sektoren.

Selbstverständlich bilden die definitorischen Beziehungen: die Bilanzgleichungen der interregionalen (oder anderer) Input-Output-Tabellen kein Modell, sondern, wie gezeigt, nur deskriptive Informationsinstrumente. Ein Input-Output-Modell erhält man erst, wenn empirische Hypothesen eingeführt werden, und zwar in den vorliegenden Fällen des statischen Modells: Hypothesen über die Produktionsfunktionen und evtl. auch über die Importfunktionen (soweit der Importbedarf nicht bereits durch die Produktionsfunktionen der Sektoren bestimmt ist). Die Frage, ob die angenommene Proportionalität von Output und Input, einschließlich importierter Inputs, empirisch korrekt im Sinne einer brauchbaren Approximation ist, ist die Frage jeder Input-Output-Analyse; sie kann nur durch Überprüfung der Ergebnisse an der Realität beantwortet werden.

Im übrigen sind die statistischen Materialanforderungen der interregionalen Input-Output-Analyse beträchtlich, insbesondere die des intersektoralen-interregionalen Typs dieser Modelle (vgl. Schaubild 2). Ob die dadurch verursachten Kosten hingenommen werden sollen, hängt letztlich davon ab, ob die *zusätzliche* Information, die derartige Modelle liefern, erstens brauchbar und zweitens darüber hinaus auch für die Regionalpolitik wichtig ist. Unentbehrlich ist die Information der intersektoralen-interregionalen Modellanalyse dann, wenn die Regionalpolitik regional und sektoral differenzierte Entwicklungsziele verfolgt. So wird verständlich, daß z. B. in Frankreich derartige Modelle als wesentliche Informationsinstrumente für die Wirtschaftspolitik angesehen werden. Beschränkt sich die Regionalpolitik hingegen auf Einzelaktionen in sog. „Problemregionen“ oder auch auf umfassendere, aber im wesentlichen nur *intraregional* koordinierte Aktionen, so kann sie auf Informationen über intersektorale-interregionale Verflechtungen verzichten. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß die interregionale Input-Output-Analyse auch von einer nationalen Input-Output-Analyse ausgehen kann. Zu diesem Zweck werden die regionalen, d. h. lediglich innerhalb der Region getauschten Güter von den interregionalen (bzw. nationalen) unterschieden. Die regionale Gesamtproduktion eines Sektors setzt sich also zusammen: aus der Produktion

---

<sup>27</sup> W. Isard, *Interregional and Regional Input-Output Analysis; a Model of a Space-Economy*, Review of Economics and Statistics, Vol. XXXIII, 1951, S. 318 f.

an regionalen und der Produktion an interregionalen (bzw. nationalen) Gütern.

Auf eine Darstellung des Verfahrens kann verzichtet werden<sup>28</sup>.

### C. Optimierungsmodelle

I. Die Gewinnung von Information über die aktuelle und die künftige Situation ist für die Regionalpolitik wie für jede Wirtschaftspolitik nicht Selbstzweck. Erst durch die Beziehung auf eine soziale Präferenzordnung, eine Wertskala, erhält die Information ihre volle Bedeutung. Erst aus der Gegenüberstellung der beobachteten bzw. projizierten Lage mit der angestrebten ergibt sich die regionalpolitische Aufgabe. Ebenso ist eine Wirkungsprojektion für Instrumente dann noch keine eindeutige Entscheidungshilfe, wenn mehrere regionalpolitische Strategien einen gleichen Erfüllungsgrad bei einem Ziel ermöglichen, so daß die Frage weiterhin offen bleibt, welche Strategie gewählt werden soll.

Es ist also notwendig, für die Zwecke der Regionalpolitik die „sozialen Normen“ zu konkretisieren. Das geschieht in der Praxis durch nicht formalisierte Entscheidungsprozesse, an denen regelmäßig eine Vielzahl von Akteuren mitwirkt; selten und dann in einer nur lockeren Form sind diese Einzelentscheidungen koordiniert. Die Chance, Modelle für die Lösung von regionalpolitischen Optimumsaufgaben heranzuziehen, besteht angesichts der zersplitterten, sich zum Teil überschneidenden Verteilung politischer und administrativer Macht praktisch nur bei regionalpolitischen Teilaufgaben, etwa in der Verkehrsplanung, in der Planung von Energiestraßen, evtl. auch in der Planung neuer Industrieschwerpunkte. Das Gesamtproblem einer optimalen Regionalpolitik für eine Gesamtheit von Regionen (oder für eine einzelne Region) entzieht sich einer umfassenden Formalisierung schon deshalb, weil es nicht möglich ist, eine widerspruchsfreie Präferenzfunktion, die sämtliche relevanten Ziele und Instrumente als Argumente enthält, zu gewinnen.

Ein vollständiges Optimierungsmodell für die Lösung von Teilaufgaben der Regionalpolitik muß enthalten:

---

<sup>28</sup> Vgl. hierzu: W. *Leontief*, *Interregional Theory*, in: *Studies in the Structure of the American Economy*. New York 1953, S. 93 ff.; ferner: W. *Leontief*, and A. *Strout*, *Multiregional Input-Output-Analysis*, in: T. *Barna*, a.a.O., S. 119 ff.; W. *Isard*, *Methods*, a.a.O., S. 309 ff.; W. *Leontief*, *Interregionale Beziehungen wirtschaftlicher Aktivitäten*, in: *Probleme des räumlichen Gleichgewichts in der Wirtschaftswissenschaft*, hrsg. von W. G. *Hoffmann*, *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Bd. 14, Berlin 1959, S. 46 ff.; W. *Leontief*, *Die multiregionale Input-Output-Analyse*, Köln - Opladen 1963; C. M. *Tiebout*, *Regional and Interregional Input-Output Models: An Appraisal*, *Southern Economic Journal*, Vol. XXIV, 1957, S. 3.

- eine Zielfunktion,
- Informationen über die Struktur der Realität und
- über die Wirkungen der Instrumente,
- Bedingungen faktischer und normativer Art, die den Bereich der zulässigen Lösungen begrenzen.

Oft werden Optimierungsmodelle nicht als Entscheidungsinstrumente konstruiert, sondern zu dem bescheideneren Zweck, über die Optimumeigenschaften z. B. einer sektoralen Entwicklung unter regionalem Aspekt zu informieren. An die Stelle der regionalpolitischen Instrumente treten dann die im Modell erfaßten Aktivitäten der Unternehmer des betreffenden Sektors.

II. Am einfachsten läßt sich dies am Modell der Linearen Programmierung demonstrieren. Lineare Entscheidungsmodelle sind wiederholt für den Zweck der Optimumbestimmung bei regionalwirtschaftlichen Problemen angewandt worden, und zwar vor allem im Rahmen partial-regionaler Fragestellungen, weniger im weiteren Rahmen der total-regionalen Analyse<sup>29</sup>.

Die Zielfunktion kann z. B. lauten: „Maximierung der regionalen Gütererzeugung“, „Maximierung der Wachstumsrate eines Systems mehrerer Regionen“, „Minimierung der Produktions- und Transportkosten einer einzelnen Erzeugung (mehrerer Erzeugungen)“ oder „Minimierung der Transportkosten eines gegebenen Transportvolumens“. Diese Maximierung bzw. Minimierung erfolgt im linearen Modell für bestimmte Koeffizienten der Zielfunktion (etwa für bestimmte Marktpreise der Güter und Faktoren, spezifische Netto-Produktionswerte, evtl. auch accounting-Preise) in der Weise, daß für die verschiedenen Aktivitäten die zieladäquaten (und im übrigen zulässigen) Niveaus bestimmt werden. Aktivitäten können Produktionen oder z. B. auch Investitionen sein<sup>30</sup>.

Die Maximierung bzw. Minimierung der Zielfunktion hat, wie gesagt, unter einschränkenden Bedingungen zu erfolgen, die in der Form linearer Ungleichungen geschrieben sind. Diese begrenzen den Bereich der Wahlmöglichkeiten. Hierbei kann es sich einmal um Bedingungen

<sup>29</sup> J. M. *Henderson*, *The Efficiency of the Coal Industry*, Cambridge, Mass., 1958; R. *Thoss*, *Die Standorte der westdeutschen Papierindustrie. Ein Programmierungsmodell*, Köln und Opladen 1964; A. C. *Egbert* and E. O. *Heady*, *Regional Production in Grain Production: A Linear Programming Analysis*, U.S. Dep. of Agricultural Tech. Bul. No. 1241, Washington 1961; E. O. *Heady* u. A. C. *Egbert*, *Regional Programming of Efficient Agricultural Production Patterns*, *Econometrica*, Vol. 32, 1964, S. 374 ff. Zur totalanalytischen Anwendung vgl. E. v. *Böventer*, *Die Theorie ...*, a.a.O., L. *Lefebvre*, a.a.O.

<sup>30</sup> A. *Rahman*, *Regional Allocation of Investment*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXVII (1963), S. 27 ff.

normativer Art handeln: Die regionalen Einkommensdisparitäten dürfen bestimmte Werte nicht überschreiten<sup>31</sup>; die Wanderung von Arbeitskräften darf nicht mehr als a % p.a. der Erwerbsbevölkerung ausmachen; usw. Die anderen Bedingungen ergeben sich aus der Knappheit der verfügbaren Faktoren, aus Nachfragerestriktionen oder anderen faktischen Begrenzungen.

III. Das mögliche Anwendungsfeld der Linearen Programmierung für Zwecke der Regionalanalyse und -politik ist noch längst nicht erforscht. Die bisher vorliegenden Ergebnisse für Optimierungsprobleme in verschiedensten Erzeugungsbereichen weisen jedoch darauf hin, daß diese Modelle durchaus aussagefähige Informationen für die praktische Regionalpolitik zu liefern vermögen. Ein Vorteil ihrer Anwendung ist darin zu sehen, daß sie eine *simultane* Lösung für das fragliche Problem liefern und dadurch eine Aussage über die optimalen regionalen Strukturen der betreffenden Erzeugung(en), Transporte oder Investitionen *im großen* ermöglichen. Durch marginale Variation, d. h. eine Art Feinanalyse des Ergebnisses der Linearen Programmierung, die den besonderen Bedingungen des jeweiligen Standortes und der einzelnen Erzeugung Rechnung trägt, kann das Ergebnis dann evtl. noch weiter verbessert werden. Auch wenn die Technik der Linearen Programmierung nicht dazu eingesetzt wird, um die optimale Handlungsalternative für die Entscheidungsträger der Regionalpolitik aufzuzeigen, ist sie für diese Akteure informativ. Denn es ist für die Regionalpolitik zweifellos wichtig zu wissen, welche Optimeigenschaften z. B. die räumliche Verteilung bestimmter Produktionen kennzeichnen und welche (marginalen) Knappheitswerte den einzelnen „restraints“ zugeordnet sind.

Die Verfeinerungen der Programmierungs-Technik (nichtlineare, ganzzahlige, gemischt-ganzzahlige Programmierung) mögen hier, da hier nur ein Überblick über die verschiedenen Modelltypen gegeben werden soll und kann, außer Betracht bleiben. Es sei lediglich erwähnt, daß sie bisher überwiegend für die Klärung von Fragen der „reinen Theorie“ angewandt wurden.

Die Technik der Linearen Programmierung basiert auf drei empirischen Grundannahmen: Linearität der Relationen (konstante Skalenerträge!) und der Zielfunktion, vollkommene Teilbarkeit und Unabhängigkeit der Prozesse (keine externen Effekte!). Inwieweit diese Grundannahmen und die speziellen Hypothesen des jeweils angewandten Modells im konkreten Falle zulässig sind, ist schwer zu sagen. Ein

---

<sup>31</sup> Z. B.: Das Verhältnis des Pro-Kopf-Einkommens in Region A zu dem der Region B darf nicht kleiner als 80 % sein; und vice versa. Siehe A. Rahman, a.a.O., S. 29.



einfacher Test, dem vergleichbar, der bei der Input-Output-Analyse über die Brauchbarkeit der vereinfachenden Hypothesen entscheidet, ist für die regionalwirtschaftlichen oder sektoralen Optimierungsmodelle kaum möglich. Wenn z.B. die Ausrechnung eines Modells der interregionalen Linearen Programmierung die Aussage liefert, daß eine bestimmte räumliche Verteilung der Produktion A deren Gesamtkosten minimalisiert, so dürfte es zumindest sehr schwierig sein, die empirische Richtigkeit der im Modell gewonnenen Aussage zu überprüfen<sup>32</sup>. Daraus folgt die Notwendigkeit, im konkreten Anwendungsfall sorgfältig zu prüfen, ob die Grundannahmen der Linearen Programmierung in der Realität wenigstens näherungsweise erfüllt sind.

Bedenken gegen eine Anwendung dieses Modells können vor allem dann erhoben werden, wenn es darum geht, die optimale räumliche Verteilung mehrerer Produktionen oder Investitionen auf Zentren mit unterschiedlicher Agglomerationsdichte zu bestimmen. Hier spielen sowohl externe Produktionseffekte als auch steigende Skalengrenzerträge eine Rolle, d. h. die Grundannahmen der Linearen Programmierungstechnik sind nicht erfüllt.

IV. Die Erfassung der Agglomerationseffekte ist, wie *v. Böventer* mit Recht bemerkt, „einer der wichtigsten Engpässe für die Formulierung einer rationalen Raumwirtschaftspolitik“<sup>33</sup>. Obwohl es sich hierbei nicht um eine Frage handelt, die unmittelbar die Art der Modelle für die Regionalpolitik betrifft, seien einige Anmerkungen hierzu gestattet.

Die Faktoren, die einzeln oder zusammen das Entstehen lokaler bzw. regionaler Schwerpunkte wirtschaftlicher Tätigkeit verursachen, werden in der Standortlehre in „large-scale economies“, das sind die hauptsächlich auf Unteilbarkeiten zurückgehenden internen Kosteneinsparungen, in „localization economies“ und „urbanization economies“ unterteilt<sup>34</sup>. Unter „localization economies“ sind externe Kosteneinsparungen einer Unternehmung zu verstehen, die sich aus der Nachbarschaft von Betrieben derselben Branche ergeben. Die „urbanization economies“ resultieren aus der Nachbarschaft von Betrieben anderer

<sup>32</sup> Es sei denn, es handele sich um ein verstaatlichtes Unternehmen! Dieses könnte intertemporale und zwischenbetriebliche Kostenvergleiche durchführen und dadurch die Richtigkeit der Behauptung testen. Wie aber könnten derartige Vergleiche bei einer Vielzahl konkurrierender Unternehmen organisiert werden?

<sup>33</sup> Art. Raumwirtschaftstheorie (E. v. Böventer), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, 1964; Bd. 8, S. 705.

<sup>34</sup> Diese Klassifikation der „Fühlungsvorteile“ wurde bereits von *Ohlin* vorgeschlagen, im Sprachgebrauch durchgesetzt hat sie sich jedoch erst nach der Veröffentlichung von *Hoover*.

Vgl. E. M. Hoover, Location Theory and the Shoe and Leather Industries, Cambridge, Mass., 1937, S. 90 f.; B. Ohlin, Interregional and International Trade, Cambridge, Mass., 1933, S. 203.

Branchen; bei ihnen handelt es sich um Kosteneinsparungen oder Ertragsverbesserungen der Unternehmung, die auf Dritte zurückgehen. Zu diesen „urbanization economies“ sind systematisch auch die vom Ausbau der Infrastruktur ausgehenden Effekte auf Nutzen, Erträge und Kosten des Privatsektors zu rechnen. Praktisch ist es oft schwierig oder sogar unmöglich, externe Produktionseffekte technologischer und pekuniärer Art sowie Skaleneffekte zu unterscheiden. Die „large-scale economies“ von benachbarten Betrieben anderer Branchen können sich in einer bestimmten Branche als externe pekuniäre Vorteile auswirken; externe technologische und externe pekuniäre Effekte können auf dieselbe Verursachung zurückgehen, etwa auf einen technisch-wirtschaftlichen Verbund im Rahmen eines Industriekomplexes.

Aber abgesehen von der praktisch schwierigen Identifizierung der einzelnen Effekte: In jedem Falle ist zumindest eine der Grundannahmen der *Linearen* Programmierung nicht erfüllt. Dann muß entweder diese Rechentechnik durch eine andere, besser geeignete ersetzt werden, oder es wird — bei ihrer Weiterverwendung — notwendig, ex post Korrekturen der Ergebnisse vorzunehmen.

V. Wenn auf Programmierungs-Modelle verzichtet werden muß — sei es, weil das zu entscheidende empirische Problem in seiner formalen Struktur nicht der eines anwendbaren Modells entspricht, sei es, weil die notwendigen Daten nicht beschafft werden können — wie ist dann vorzugehen, um Aussagen über „das Optimum“ zu gewinnen? Eine Vielzahl von Optimierungs- bzw. Erfolgskriterien ist nicht explizit in ein umfassenderes Modell eingebaut. Die partialregionale Betrachtung überwiegt.

Die „vergleichende Kostenanalyse“<sup>35</sup> zielt darauf ab, den kostengünstigsten Standort einer Investition bzw. Produktion zu bestimmen. Verglichen werden nur die regional differierenden Kosten; ihr Minimum bestimmt den optimalen Standort. Zulässig ist die ausschließliche Verwendung des Kostenkriteriums natürlich nur dann, wenn die Nachfrageseite des Projekts für jeden Standort dieselbe ist, d. h. mit gleichen Einnahmen gerechnet werden kann und wenn die qualitativen Standortfaktoren keine ins Gewicht fallende Rolle spielen. Gerade das letztere ist aber bei vielen „footloose-industries“ der Fall: Ihre Standortwahl hängt entscheidend von Faktoren ab, die sich — jedenfalls bisher — einer die wirkliche Bedeutung dieser Faktoren widerspiegelnden quantitativen Erfassung entzogen haben. Daraus ergibt sich die Aufgabe, Techniken zu entwickeln, die eine Quantifizierung „quali-

---

<sup>35</sup> W. Isard, *Methods*, a.a.O., S. 233; siehe ebenfalls: W. Isard and T. Reiner, *Regional and National Economic Planning and Analytical Techniques for Implementation*, in: Isard and Cumberland, a.a.O., S. 26 f.

tativer“ Standorteigenschaften ermöglichen (z. B. Skalierungstechniken). Die Anwendungsmöglichkeit der „vergleichenden Kostenanalyse“ bzw. einer „vergleichenden Erträge/Kosten-Analyse“ ist heute jedenfalls auf relativ wenige Produktionen begrenzt.

Eine Sonderform der vergleichenden Kostenanalyse ist die *Industriekomplexanalyse*<sup>36</sup>. Diese Technik ist entwickelt worden, um einen Kostenvergleich für einen Komplex verschiedenartiger untereinander verbundener Investitionsprojekte bzw. Aktivitäten zu ermöglichen. Sowohl externe Produktionseffekte als auch steigende Grenzerträge der betreffenden Produktionen lassen sich bei dieser Methode berücksichtigen.

*Isard und Reiner*<sup>37</sup> kamen in der Pionierarbeit der Industriekomplexanalyse im Rahmen einer empirischen Untersuchung für Puerto Rico zu dem Ergebnis, daß die Ansiedlung von Raffinerien in Puerto Rico im Vergleich zur Ansiedlung an der Südküste der USA einen jährlichen Nachteil von 112.000 \$ bringen würde, die Ansiedlung einer Kunstdüngerfabrik, isoliert gesehen, einen jährlichen Nachteil von 168.000 \$. Eine Kombination von Raffinerie- und Kunstdüngerfabrikation reduzierte den Nachteil auf 20.000 \$ jährlich. Wird diese Kombination noch durch das Produkt „Staple Fiber“ ergänzt, so ergab sich auf Grund der Berechnungen ein Kostenvorteil in Höhe von 1,5 Mio pro Jahr. Je nach Zusammensetzung des Komplexes ergaben sich somit verschiedene Kostennachteile bzw. -vorteile des Standorts in Puerto Rico.

Die *Nutzen-Kosten-Analyse* (benefit-cost-analysis) versucht, die gesamtwirtschaftlichen Erträge (social returns) und Kosten (social costs) alternativer Projekte zu erfassen<sup>38</sup>. Das Verfahren wurde von der

---

<sup>36</sup> W. Isard, E. W. Schooler and Th. Vietorisz, *Industrial Complex Analysis and Regional Development. A Case Study of Refinery-Petrochemical- Synthetic Fiber Complexes in Puerto Rico*, New York - London 1959.

<sup>37</sup> a.a.O., S. 28 f.

<sup>38</sup> O. Eckstein, *Benefit-Cost-Analysis and Regional Development*, in: *Isard-Cumberland*, a.a.O., S. 359. Die Literatur zur Konzeption und zu Einzelfragen des Vorgehens ist sehr umfassend:

O. Eckstein, *Investment Criteria for Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics*, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXI, 1957, S. 56 ff.; *ders.*, *Water Resource Development: The Economics of Project Evaluation*, Cambridge, Mass., 1958; *ders.*, *A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria*, in: J. M. Buchanan (ed.) *Public Finances: Needs, Sources and Utilization. A Conference of the Universities — National Bureau Committee for Economic Research*, Princeton 1961, S. 439 ff.; M. S. Feldstein, *Net Social Benefit Calculation and the Public Investment Decision*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 16, 1964, S. 114 ff.; J. Hirshleifer, J. C. De Haven and J. W. Milliman, *Water Supply: Economics, Technology and Policy*, Chicago 1960; Ch. J. Hitch and R. N. McKean, *Economics of Defense in the Nuclear Age*, Cambridge, Mass., 1960; J. V. Krutilla and O. Eckstein, *Multiple Purpose River Development*, Baltimore

US-amerikanischen Regierung vor mehr als 3 Jahrzehnten entwickelt, um Mehrzweckprojekte (Wasserkraftwerk — Hochwasserkontrolle — Schifffahrtsweg) beurteilen zu können. Kriterium für die Rangfolge alternativer Projekte ist das *Verhältnis* (bei einer Variante: die *Differenz*) von gesamtwirtschaftlichen Erträgen und Kosten. Hiermit wird der Versuch unternommen, Effizienzkriterien der welfare economics für staatliche Großentscheidungen mit erheblicher regionalwirtschaftlicher Bedeutung anwendbar zu machen. Bei der Bestimmung der Größen, die in das Kriterium eingehen, werden die externen Effekte berücksichtigt; auch den faktischen Restriktionen läßt sich Rechnung tragen, und es ist außerdem möglich, eine sektorale Analyse mit ihm zu verbinden<sup>39</sup>. Das Nutzen-Kosten-Kriterium dürfte unter den bisher ausgearbeiteten Kriterien zur regionalpolitischen Beurteilung von Großprojekten am stärksten überzeugen.

Aus der Vielzahl weiterer Kriterien, die isoliert oder eingebaut in ein umfassenderes Modell, für die Lösung von Optimierungsaufgaben durch entsprechende Investitionsgestaltung vorgeschlagen worden sind, sei abschließend noch das Kriterium des *sozialen Grenzprodukts* erwähnt. Es wurde von *Kahn* eingeführt und von *Chenery* in empirischen Untersuchungen angewandt<sup>40</sup>.

Der gleichen Kategorie von Optimierungskriterien ist das von *Giersch* vorgeschlagene Kriterium für eine wachstumsoptimale Allokation der Investitionen zuzurechnen<sup>41</sup>. Nach dem *Giersch*-Kriterium sind die Investitionen in den Regionen vorzunehmen, in denen die langfristige Durchschnittsproduktivität am größten ist. Die Durchschnittsproduktivität wird als brauchbarer Maßstab des „Entwicklungspotentials“ einer Region angesehen. Wegen der Unteilbarkeiten und der Komplementaritätsbeziehungen zwischen den Investitionen sollen nicht einzelne Objekte, sondern Investitionskomplexe eines optimal strukturieren Entwicklungsplans betrachtet werden. Die Erfassung der Zusam-

---

1958; St. A. Marglin, Economic Factors Affecting System Design, in Maass, A. u. a., Design of Water Resource Systems, Cambridge, Mass., 1962; ders., The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXXVII, 1963, S. 95 ff.; ders., Approaches to Dynamic Investment Planning, Amsterdam, 1963; R. N. McKean, Efficiency in Government through Systems Analysis. With Emphasis on Water Resource Development, New York 1958.

<sup>39</sup> P. O. Steiner, Choosing among Alternative Public Investments in the Water Resource Field, American Economic Review, Vol. XLIX, 1959, S. 893 ff.

<sup>40</sup> A. E. Kahn, Investment Criteria in Development Programs, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXV, 1951, S. 38 ff.; H. B. Chenery, The Application of Investment Criteria, Quarterly Journal of Economics, Vol. LXVII, 1953, S. 76 ff.

<sup>41</sup> H. Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Hrsg. H. Jürgensen, Göttingen 1964, S. 393 ff.

menhänge könnte z. B. durch die Industriekomplex-Analyse oder durch die Semi-Input-Output-Analyse geschehen.

Der *Giersch*-Ansatz ist totalregionaler Art: Nicht einzelne Projekte werden geprüft, sondern das wirtschaftliche Entwicklungspotential der verschiedenen Regionen. Die Schwäche jeder *ceteris-paribus*-Lösung haftet ihm somit nicht an. Die entscheidende Frage für die praktische Anwendung des Kriteriums in einem marktwirtschaftlichen System ist natürlich, wie die benötigte Information über die langfristigen Durchschnittsproduktivitäten der einzelnen Regionen gewonnen werden kann, was u. a. voraussetzt, daß die Interdependenzen zwischen den Regionen erfaßt werden können.

Die dargestellten (oder andere) Optimierungskriterien werden nur dann brauchbare Aussagen liefern, wenn explikative Informationsinstrumente bzw. Projektionsmodelle zur Verfügung stehen, die das erforderliche Wissen über die in die Kriterien eingehenden Größen vermitteln. Dasselbe gilt für die Modelle einer umfassenden mathematischen Programmierung. Jedes Kriterium verlangt Informationen über Größen, die in der Zukunft liegen; die Ungewißheit über die Richtigkeit der Hypothesen für die Projektion belastet naturgemäß auch die Aussagefähigkeit der Optimierungskriterien und -modelle. Das ist jedoch unvermeidlich. Jedenfalls kann aus zwangsläufig unvollkommener Voraussicht nicht gefolgert werden, Optimierungsüberlegungen — auch solche, die sich einfacher Optimierungskriterien bedienen — seien überflüssig.

#### **D. Modelle und Politik**

Modelle sollen dazu beitragen, den Informationsstand für die Regionalpolitik zu verbessern. Auf kurze Sicht gesehen wird dieser Beitrag nur relativ bescheiden sein können: Das statistische Datenmaterial ist noch sehr lückenhaft; über die wichtigsten empirischen Relationen besteht — nicht zuletzt wegen des lückenhaften Datenmaterials — eine noch sehr weitgehende Ungewißheit; ungewiß ist auch, durch welche Kombination von Modellen der unter Berücksichtigung der Informationskosten optimale Beitrag zur Verbesserung der regionalpolitischen Informationsbasis erwartet werden darf. Erst auf mittlere und längere Sicht hin werden Modelle eine wichtigere Rolle spielen und eine rationalere Regionalpolitik ermöglichen. Diese Leistung ist vor allem von den Explikationsmodellen zu erwarten, die konsistente Projektionen gestatten und dabei alternative Ziele-Maßnahmen-Umwelt-Beziehungen aufzeigen. Optimierungsmodelle werden nur für die Lösung konkreter Teilaufgaben der regionalen Entwicklungsplanung

herangezogen werden können, und es wird weiterhin notwendig sein, die komplexen Optimierungsaufgaben der Regionalpolitik ohne Anwendung formalisierter Techniken, und zwar vor allem durch politische Diskussion und Entscheidung, zu lösen. Hierbei können u. U. relativ einfache Optimierungskriterien von Nutzen sein.

Welche Rolle einmal umfassende Simulationsmodelle für die Regionalanalyse und Regionalpolitik spielen werden, kann heute noch nicht abgeschätzt werden. Sie wurden in diesem Beitrag nicht behandelt, weil bisher nur Informationen über ihre — sehr komplizierte — Konstruktion vorliegen, aber noch keine Testergebnisse.

# Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume

Von Prof. Dr. *J. Heinz Müller\** (Freiburg/Br.)

## A. Vorbemerkung

Mit der zunehmenden Erkenntnis von der Notwendigkeit einer regionalen Wirtschaftspolitik und angesichts der Dringlichkeit vieler regionaler Probleme (Umstellungsprobleme, Entwicklungsprobleme usw.) wird das Interesse kleinerer Planungsträger an Regionalstudien, regionalen Untersuchungsmethoden, Entscheidungskriterien usw. immer größer. Die in- und ausländische Raumforschung hat in diesem Zusammenhang — vor allem in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg — eine Vielzahl von Methoden der Regionalanalyse entwickelt, die der Untersuchung sehr verschiedenartiger Fragestellungen dienen können und in der Praxis bereits breite Anwendung gefunden haben<sup>1</sup>.

Diese verschiedenen Methoden der Regionalanalyse basieren vorwiegend auf modelltheoretischen Ansätzen der Standort-, Produktions- und Außenhandelstheorie und sind in der Regel partialanalytischer Natur. Der ursprüngliche Modellaufbau wird dabei oft verfeinert; nicht selten ergibt sich aber auch bei Anpassung an die statistischen Gegebenheiten ein Zwang zur Vergrößerung der Modellzusammenhänge. Der damit verbundene Zuschnitt bewirkt, daß die einzelnen Methoden auf die verschiedenen räumlichen Untersuchungsprobleme mit unterschiedlichem Erfolg angewendet werden können; oft ist auch

---

\* Meinem Assistenten Dr. Paul Klemmer danke ich für wertvolle Hinweise und Anregungen.

<sup>1</sup> Vgl. z. B. *Isard*, Walter u. a.: *Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science*, 3. Aufl., Cambridge (Mass.) 1963; *Regional Economic Planning, Techniques of Analysis*, hrsg. von W. Isard und J. H. Cumberland, Paris 1961; *Boustedt*, Olaf und *Ranz*, Herbert: *Regionale Struktur- und Wirtschaftsforschung — Aufgaben und Methoden*, Bremen-Horn 1957; *Müller*, J. Heinz: *Neuere Methoden der Regionalforschung, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung*, 4. Jg., 1965, Nr. 31; derselbe und *Klemmer*, Paul: *Neuere Methoden der Regionalforschung und ihre Anwendungsmöglichkeit durch die verschiedenen regionalen Planungsträger*, Der Landkreistag, Oktober 1965, S. 366 ff. Vgl. auch die Abhandlung von *Schneider*, Hans K.: *Modelle für die Regionalpolitik*, in diesem Band.

nur bei gemeinsamer Anwendung mehrerer Methoden eine einigermaßen befriedigende Antwort möglich.

Hierbei spielt die Abhängigkeit von der Größe und dem jeweiligen Charakter der zu untersuchenden Raumeinheit eine dominierende Rolle. Große Regionen können andere Methoden anwenden als kleinere, städtische Gebiete andere als Agrarzonen, unterentwickelte Gegenden andere als alte Industriezentren usw. Mit der Größe der Region wechseln oft auch die finanziellen Möglichkeiten und die personellen Gegebenheiten, so daß bestimmte Methoden ausscheiden, weil sie z. B. zu teuer oder zu zeitraubend sind. Hinzu kommt, daß die fehlende regionale Tiefengliederung der Statistik der meisten Länder die Anwendung bestimmter Untersuchungsmethoden oft — zumindest kurzfristig — unmöglich macht.

Es erleichtert die Beurteilung der einzelnen Methoden, wenn man hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit zwischen grundsätzlichen und praktischen Hemmnissen unterscheidet. Aus grundsätzlichen Überlegungen muß z. B. die Prognose bestimmter ökonomischer Variablen als unzulässig bezeichnet werden, wenn angesichts der geringen Größe, der geringen Bevölkerungsdichte oder des strukturellen Aufbaues einer Region keine einigermaßen konstanten Parameter erwartet werden können. Demgegenüber kann eine Methode an praktischen Gründen scheitern, wenn sie zwar grundsätzlich anwendbar ist, das benötigte statistische Material jedoch nicht zur Verfügung steht. Da die praktischen Probleme weniger interessant und kaum verallgemeinerungsfähig sind, beziehen sich die folgenden Ausführungen vorwiegend auf die grundsätzlichen Probleme.

Der in der Themenstellung verwendete Terminus „kleinere Räume“ ist noch erläuterungsbedürftig. Dieser Begriff enthält zunächst keineswegs eine präzise Abgrenzung der in Frage kommenden Untersuchungseinheit. Was „klein“ ist, hängt im wesentlichen von der Größe der übergeordneten Raumeinheit ab. Vom Standpunkt der USA könnte man z. B. bereits die Bundesrepublik und erst recht jedes einzelne ihrer Länder als klein bezeichnen, vom Standpunkt der Bundesrepublik oder von Ländern ähnlicher Größe, auf die die vorliegende Abhandlung sich in erster Linie bezieht, denkt man hingegen vorwiegend an Landkreise, an Gemeinden und deren Zweckverbände. Zu den „kleineren Räumen“ im Sinne des Themas kann man auch die Stadtstaaten sowie kleinere Länder zählen.

Der Begriff „kleine Räume“ stellt somit keine eindeutige Abgrenzung für die Untersuchung der verschiedenen Methoden im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit dar. Er wird im folgenden mehr als eine lockere Umschreibung für einen bestimmten Planungsbereich verstan-



den, der von den Gemeinden und ihren Zweckverbänden, den Landkreisen bzw. den kreisfreien Städten, den Stadtstaaten bzw. den Stadtregionen bis hin zu den kleinen Bundesländern reicht. Da diese öffentlichen Verbände einen sehr unterschiedlichen Grad an Homogenität, Verflechtung, wirtschaftlicher Entwicklung usw. aufweisen, geht die folgende Darstellung von den einzelnen Methoden aus, wobei ihre spezifischen Aufgabenstellungen und Anwendungsbereiche herausgearbeitet werden. Das Schwergewicht wird hierbei auf jene Methoden gelegt, die im In- und Ausland bereits mehrfach Anwendung gefunden haben und damit in gewissem Umfange anerkannt sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird aber nicht erhoben. Innerhalb der einzelnen Methoden wird vor allem zwischen Explikations- und Optimierungsmethoden unterschieden<sup>2</sup>.

## **B. Untersuchung verschiedener Methoden im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf „kleinere Räume“**

### **I. Die Explikationsmethoden**

#### *1. Die Ex-post-Erfassung regionaler Standortkomponenten*

Am Anfang vieler Regionalstudien, insbesondere für kleinere Raumeinheiten, steht eine detaillierte Bestandsaufnahme der wichtigsten Standortelemente des Untersuchungsraumes. Bei der Einteilung der Standortkomponenten wird meist nach dem Faktorenprinzip vorgegangen und ein Überblick über die Entwicklung der Bevölkerung, des Realkapitals, des Bodens und des technischen und organisatorischen Wissens gegeben. Dabei werden neben einer diesbezüglichen Globalbetrachtung die großen Faktorengruppen häufig noch auf ihre Teilkomponenten, z. B. Infrastruktur und Privatkapital, sowie auf ihre sektorale Zusammensetzung hin untersucht.

Aufgrund statistisch-methodischer Schwierigkeiten wird im Rahmen dieser deskriptiven Bestandsaufnahme bei den kleineren Gebietskörperschaften sicherlich zumeist eine Reihe wichtiger Größen (z. B. Bruttoproduktionswert, Handel über die Gebietsgrenzen hinweg usw.) nicht verfügbar sein. Man muß auch beachten, daß hierbei die funktionalen Beziehungen nur ungenügend zutage treten. Außerdem besteht die Gefahr, daß der Betrachter durch eine Fülle fleißig zusammengetragenen Zahlenmaterials verwirrt wird, zumal wenn, wie es häufig der Fall ist, den einzelnen Größen die Gewichtung fehlt.

---

<sup>2</sup> Vgl. *Schneider*, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, a.a.O.; *Müller*, J. Heinz: Neuere Methoden der Regionalforschung, a.a.O.

## 2. Die Prognose regionaler Standortkomponenten

Die regionalpolitischen Entscheidungsträger sind jedoch nicht nur an einer deskriptiven Bestandsaufnahme der einzelnen Standortkomponenten, sondern vor allem an ihrer Ex-ante-Analyse interessiert. Solche Vorausschätzungen wichtiger Regionalfaktoren sind für eine adäquate Vorausplanung öffentlicher Investitionen auch für kleinere Raumeinheiten von entscheidender Bedeutung, weil deren regionale und temporale Verteilung nicht durch den Marktpreismechanismus, sondern allein durch die Planentscheidung der jeweils verantwortlichen Institution gesteuert wird.

Abseits der generellen Probleme bei der Erstellung langfristiger Prognosen<sup>3</sup> treten bei derartigen Vorausschätzungen für kleinere Raumeinheiten noch zusätzliche Schwierigkeiten auf. Vor allem wirkt sich in ihnen wegen der in Kleinräumen viel wahrscheinlicheren einseitigen Struktur eine geringfügige Änderung einzelner Komponenten, die im Gesamtraum des Gebietes nur einen minimalen Einfluß auf die Gesamtgröße hätte, leicht relativ stärker aus, so daß die Fehlerwahrscheinlichkeit der Vorausschau größer wird.

Hinzu kommt, daß gewisse Entwicklungskomponenten, die gesamtwirtschaftlich gesehen als exogen determiniert angesehen werden können, bei kleineren Räumen in ein endogenes Abhängigkeitsverhältnis geraten. Bei einer Bevölkerungsprognose muß beispielsweise — abseits einer Vorausschätzung der natürlichen Bevölkerungsbewegung — für kleine Räume stets eine Prognose der Wanderungen erfolgen. Da diese entscheidend von ökonomischen Größen und deren überregionaler Verteilung abhängig sind, dürfte eine langfristige Bevölkerungsprognose für kleinere Räume äußerst schwierig sein, zumal die Aufstellung konsistenter interregionaler Modelle zur Erfassung der Wanderungsbewegungen erhebliche Probleme anderer Art aufwirft und wesentliche zusätzliche Kosten erfordert. Die Prognose wichtiger regionalwirtschaftlicher Bestimmungsfaktoren für kleinere Raumeinheiten ist darum oft mit zusätzlichen Unsicherheiten belastet.

## 3. Die Bestimmung und Verwendung regionaler Kennziffern

Mit Hilfe der regionalen Kennziffern wird das in der allgemeinen Bestandsaufnahme ermittelte Material zu Quoten, Raten und dergl.

---

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Jöhr, Walter und Kneschaurek, F.: Die Prognose als Basis der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 25, S. 428; Lutz, Friedrich A.: Das Problem der Wirtschaftsprognosen, Tübingen 1955; Morgenstern, Oskar: Wirtschaftsprognosen, Wien 1928 und weitere Aufsätze in: „Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme“, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 25, Berlin 1962.

verdichtet, was vor allem eine interregionale Vergleichbarkeit und die Einordnung der zu untersuchenden Gebiete in irgendwelche Raumkategorien erleichtert. Viele von ihnen werden auch zur Bestimmung förderungswürdiger Gebiete herangezogen<sup>4</sup>, wobei deren Ergebnisse stark von der Auswahl der Entscheidungskriterien bzw. der Formulierung der relevanten Schwellenwerte abhängig sind.

Diese regionalen Kennziffern lassen sich in zwei große Gruppen einteilen, von denen die erste in der Regel nur Daten der jeweiligen Beobachtungsregion verwendet und diese Ziffern mit denen etwa gleich großer anderer Regionen vergleicht, während die zweite Gruppe die Werte übergeordneter Raumeinheiten (vor allem jene des Gesamtstaates) als Vergleichsmaßstab heranzieht und so die Entwicklung der Region im Vergleich mit derjenigen des übergeordneten Raumes sieht. Mit Hilfe von Kennziffern der ersten Kategorie kann man z. B. feststellen, daß der Entwicklungsrückstand zu anderen Regionen groß und der Anteil der Industriebeschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten gering ist. Eine solche Feststellung erlaubt jedoch noch nicht die Folgerung, daß die geringe Zahl der Industriebeschäftigten für den Entwicklungsrückstand verantwortlich ist, und erst recht nicht die Unterstellung, daß das betreffende Untersuchungsgebiet industrialisierungsfähig sei. Um dies zu beurteilen, muß man andere Indikatoren heranziehen bzw. zu anderen Methoden der Regionalanalyse greifen. Insofern muß man gegen die in der Förderungspolitik der Bundesrepublik implizit enthaltene Gleichsetzung von Entwicklungsrückstand und industrieller Förderungswürdigkeit von Gebieten erhebliche Vorbehalte anmelden.

Der Erklärungswert dieser Kennziffern darf darum nicht überschätzt werden. In der Regel wird nämlich die so vorgenommene Diagnose des Raumes nicht bis zu den eigentlichen Ursachenbereichen vorstoßen können. Gleichzeitig taucht das Problem auf, daß die bei kleineren Regionen immer besonders große Gefahr der nichtökonomisch bedingten Zufallsabweichungen zu Fehlinterpretationen führt. Der enge Kontakt des Untersuchenden zur jeweiligen Raumeinheit bietet

---

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Vorschläge zur Strukturverbesserung förderungsbedürftiger Gebiete in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe der Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen, Heft 14, Düsseldorf 1960; Grundlagen der Strukturverbesserung der Steinkohlenbergbaugebiete in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe der Landesplanungsbehörde Nordrhein-Westfalen, Heft 19, Düsseldorf 1964.

*Strunden*, Th. M.: Neuabgrenzung der Sanierungsgebiete: Bundesausbau-gebiete, Informationen, Nr. 16, 1963, S. 397 ff.; *Müller*, G.: Grundlagen für eine Neuabgrenzung der Fördergebiete, Methoden und Ergebnisse einer statistischen Analyse, Raumforschung und Raumordnung, 16. Jg., 1958, S. 15 ff.; *Dittrich*, E.: Bestimmung förderungsbedürftiger Gebiete nach Bundes- und Ländergesichtspunkten, Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2/3, 1960.

jedoch umgekehrt eher die Möglichkeit, den wichtigsten Ursachen starker Abweichungen bei solchen Kennziffern nachzugehen. Als eine entscheidende Schwierigkeit bleibt jedoch die Tatsache, daß diese Indikatoren nur die Entwicklung in der Vergangenheit bis allenfalls zur Gegenwart beschreiben. Eine Regionalpolitik muß jedoch, um wirksam vorgehen zu können, auch gewisse Vorstellungen von der Zukunft, insbesondere von der potentiellen Entwicklungsfähigkeit der Regionen haben.

Zur zweiten Gruppe dieser Indikatoren gehören gewisse Kennziffern, die in der Bundesrepublik noch recht selten angewendet werden, obwohl sie interessante Zusammenhänge aufzeigen können. Gedacht wird hier z. B. an die Möglichkeit der Berechnung von location quotients, von Spezialisierungskoeffizienten, von Regionalfaktoren, der Bestimmung von Spezialisierungskurven (etwa nach dem Lorenz-Kurven-Konzept) usw.<sup>5</sup> Mit Hilfe derartiger Größen läßt sich die Struktur eines Gebietes, vor allem seine räumliche Konzentration, im Vergleich zu anderen, etwa zu übergeordneten Raumeinheiten, recht eindrucksvoll darstellen. Insbesondere gilt dies für die von Gerfin entwickelte Trennung der Einflüsse der Struktur- und Standortkomponenten<sup>6</sup>.

Mit Hilfe dieser Methoden können vor allem die verschiedenen demographischen Tatbestände erfaßt werden. Aber vielfach können auch wirtschaftliche Aspekte im Produktionsbereich damit analysiert werden, insbesondere wenn Angaben über die Beschäftigtenstruktur vorliegen. Allerdings sollte die untersuchte Raumeinheit nicht allzu klein gewählt werden, weil sonst eine gesicherte Beurteilung der Ziffern nicht möglich ist. Das Schwergewicht der Anwendung dieser regionalen Kennziffern liegt darum für die Bundesrepublik auf Kreis- und Regierungsbezirksebene<sup>7</sup>. Es wäre auch hier empfehlenswert, wenn man sich auf einen einheitlichen Mindestkatalog einigen könnte. Zwar existiert heute bereits eine große Zahl umfassender Kreisvergleiche, doch sind die Möglichkeiten auf diesem Gebiet noch bei weitem nicht ausgeschöpft, insbesondere was die regionalen Kennziffern der zweiten Kategorie angeht.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Isard, W.*: a.a.O., S. 123 ff. und S. 249 ff.; *Gerfin, H.*: a.a.O., S. 586; *Perloff, H. S.*: Relative Regional Economic Growth: An Approach to Regional Accounts, in: *Design of Regional Accounts*, Hrsg. Hochwald, W., Baltimore 1961, S. 49 f.

<sup>6</sup> Vgl. *Gerfin, H.*: Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung, *Kyklos*, XVII, 1964, S. 565 ff.

<sup>7</sup> Vgl. *Müller, Georg*: Die Stadt- und Landkreise in der Statistik, Bad Godesberg 1959; derselbe: *Industriebesatz — ein Maßstab der regionalen Wirtschaftskraft*, Mainz und Köln 1964, sowie die bereits zitierten Regionalstudien.

#### 4. Regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen

Die regionalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen geben eine quantitative Darstellung der wirtschaftlichen Vorgänge innerhalb der Region sowie ihrer Verflochtenheit mit dem übergeordneten Raum. Im Gegensatz zu den regionalen Kennziffern betonen sie stärker die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge sowie die Interdependenz der wirtschaftlichen Vorgänge. Bei einer regionalen Aufgliederung der „nationalen“ Buchhaltung treten jedoch zu den generellen Schwierigkeiten einer jeglichen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung einige weitere von Bedeutung hinzu, z. B. die Probleme der räumlichen Zuordnung einer Unternehmung mit Betrieben in mehreren Regionen (regionale Aufteilung der Unternehmenswerte, Gewinnzurechnung), der regionalen Aufschlüsselung der Tätigkeit des Bundes, der Erfassung der Außenhandelsverflechtungen der betreffenden Region mit anderen Regionen der Volkswirtschaft usw.

Bei der Behandlung der Frage der Anwendbarkeit der regionalen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf kleinere Räume müssen zunächst drei große Gruppen solcher Gesamtrechnungen unterschieden werden:

- a) die einfachen Sozialproduktsberechnungen,
- b) die erweiterten Sozialproduktsberechnungen und
- c) die umfassenden Gesamtrechnungen.

Unter „einfachen Sozialproduktsberechnungen“ werden in diesem Zusammenhang die größtenteils derivativen Ableitungen des Sozialprodukts für den jeweiligen Untersuchungsraum als Gesamtziffer verstanden<sup>8</sup>. Die „erweiterte“ Sozialproduktsberechnung lehnt sich im Gegensatz dazu an das nationale Schema der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen an. Diese Form der regionalen Gesamtrechnung versucht, den tabellarischen Aufbau der Berechnung für den übergeordneten Raum zu übernehmen und das regionale Sozialprodukt in seiner Entstehung, Verteilung und Verwendung desaggregiert darzustellen. Bei den „umfassenden“ Gesamtrechnungen handelt es sich schließlich um die Erfassung volkswirtschaftlicher Zusammenhänge (z. B. die Finanz- oder Produktivitätsanalyse), die selbst auf nationaler Ebene z. Z. noch nicht befriedigend berücksichtigt werden können.

Im folgenden soll die Frage näher untersucht werden, welche dieser drei unterschiedlichen Typen von Gesamtrechnungen für die Analyse kleinerer Raumeinheiten besonders geeignet sind, und zwar sowohl unter theoretischen als auch unter praktischen Gesichtspunkten.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu *Boustédt, O./Ranz, H.*: a.a.O., S. 134 f.

Zunächst ist es zwar sinnvoll, eine Sozialproduktziffer für ein bestimmtes Problemgebiet zu berechnen, um damit einen Indikator für den regionalen Grad der wirtschaftlichen Entwicklung zu erhalten. Jedoch ist der Regionalforschung mit einem solchen einzigen Indikator der wirtschaftlichen Aktivität wenig gedient. Eine solche regionale Sozialproduktziffer erlaubt zwar wie alle anderen regionalen Kennziffern einen interregionalen Vergleich sowie eine Einordnung der Räume in verschiedene Kategorien. Da aber für kleinere Räume die strukturellen Aspekte von Interesse sind, wird man in der Regel eine detaillierte Gesamtrechnung wünschen. Das ist auch insofern von Bedeutung, als das innerhalb einer kleinen Region erwirtschaftete Inlandsprodukt in seiner Zusammensetzung nicht selten erheblich von den in dieser Region verbrauchten Mengen abweicht. Gerade die Unterschiede im strukturellen Aufbau des regionalen Sozialproduktes von der Entstehungs-, Verteilungs- und Verwendungsseite her können einen tiefen Einblick in die Ursachen regionaler Unterschiede geben.

Als kleinste Raumeinheit für derartige regionale Sozialproduktziffern kommen in der Bundesrepublik bis jetzt von der Materialseite her nur die Landkreise und die kreisfreien Städte in Frage. Eine weitere Tiefengliederung ist auch in der nächsten Zeit nicht zu erwarten, da man sich bereits bei diesen Raumeinheiten sehr weitgehend auf derivative Berechnungsverfahren stützen mußte. Bei der Verwendung der Bruttoinlandsproduktziffern für die einzelnen Landkreise bzw. kreisfreien Städte ist zu beachten, daß es sich um eine Berechnung von der Entstehungsseite her handelt und Verteilungs- und Verwendungsaspekte somit unberücksichtigt bleiben. Wegen der Abstimmung auf das Inlandskonzept ist ferner eine Beziehung auf die Wohnbevölkerung problematisch. Gerade bei kleinen Raumeinheiten muß unter Entstehungsgesichtspunkten den Beiträgen von Faktoren außerhalb der Region, z. B. in Form von Pendelwanderungen, besondere Aufmerksamkeit zugewandt werden.

Nach Entstehung, Verteilung und Verwendung gegliederte volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen sind im Rahmen der Bundesrepublik selbst auf Länderebene noch nicht erstellt worden. Eine Berechnung für noch kleinere Raumeinheiten (Regierungsbezirke, Landkreise, Gemeinden) scheidet darum für die nächste Zeit aus. Es ist außerdem fraglich, ob eine solche, analog zum tabellarischen Aufbau der nationalen Buchhaltung vorgenommene Darstellung sinnvoll wäre. Eine solche Erfassung der Beziehungen der regionalen Wirtschaft wäre nur dann zweckmäßig, wenn der zusätzliche Informationsgrad (gegenüber den einfachen Sozialproduktberechnungen) genügend groß wäre. Dies ist zwar dort der Fall, wo eine gewisse Vielfalt und Konzentration der wirtschaftlichen Aktivität vorliegt, insbesondere in den Landkreisen

der Ballungsgebiete und den Großstädten, jedoch wird auch hier oft eine gröbere Aufteilung genügen. Gleiches gilt für die umfassenden Gesamtrechnungen. In diesem Zusammenhang muß aber betont werden, daß mit der regionalen Aufgliederung des volkswirtschaftlichen Gesamttraumes sich die Untersuchungszielsetzungen und damit auch die Ansprüche an den Aufbau der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wandeln können. Bedingt durch die im allgemeinen relativ große „Außenabhängigkeit“ kleinerer Räume tritt u. a. die Frage in den Vordergrund, wie und inwieweit außerregionale Impulse für die regionale Entwicklung der Untersuchungsgebiete entscheidend sind. So gesehen kann die Betrachtung der interregionalen Beziehungen wichtiger werden als die Analyse größerer Zusammenhänge innerhalb des Raumes. R. und N. D. Ruggles folgern daraus, daß regionale volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen gemäß dem traditionellen Schema nur beschränkt zweckmäßig sind<sup>9</sup>. Art und Umfang der jeweiligen Gesamtrechnungen müssen vielmehr den spezifischen Fragestellungen der Regionalforschung angepaßt werden<sup>10</sup>. Die volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen auf nationaler Ebene lassen sich darum nicht ohne weiteres auf kleinere Raumeinheiten übertragen<sup>11</sup>.

### 5. Regionale Input-Output-Studien

Welche zusätzlichen Ansprüche an Instrumente der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen gestellt werden, wenn sie auf kleinere Räume angewendet werden, kann vor allem an Hand von regionalen Input-Output-Studien gezeigt werden. Den bisherigen Versuchen dieser Art lagen Räume der verschiedensten Größenordnungen zugrunde. Die kleinsten bisher untersuchten Gebiete waren jedoch Großstadtreionen oder „metropolitan areas“<sup>12</sup>. Der Anwendungsrahmen solcher Input-Output-Untersuchungen reicht dabei bis zur supranationalen Ebene. Es stehen folgende Anliegen im Vordergrund:

<sup>9</sup> Ruggles, R., Ruggles, N. D.: Regional Breakdowns of National Economic Accounts, in: Design of Regional Accounts, Hochwald, W. (Hrsg.), Baltimore 1961, S. 132.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu z. B. Leven, Ch. L.: Regional Income and Product Accounts, Construction and Applications, in: Design of Regional Accounts, a.a.O., S. 148—195.

<sup>11</sup> Vgl. auch Ranz, H.: Die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung in der ausländischen Regionalforschung, in: Allg. Stat. Archiv, 1958, Bd. 42, S. 216.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu z. B. Hirsch, W. Z.: Projecting Economic Activity and Population of the St. Louis Metropolitan Area: The Input-Output-Approach. Metropolitan St. Louis Survey, St. Louis 1958; Derwa, L.: Une nouvelle méthode d'analyse de la structure économique. Revue du Conseil Economique Wallon, Nr. 28, 1957. (Input-Output-Tabelle für die Region Lüttich 1953).

- a) eine Aufgliederung der (regionalen) Produktionssphäre, die die industriellen Interdependenzen in bezug auf die Waren- und Dienstleistungsströme systematisch darstellt,
- b) die Bestimmung von Parametern (technischen Koeffizienten) für analytische Zwecke. Im Vordergrund steht dabei die Feststellung der Wirkungen prognostizierter Veränderungen der Endnachfrage auf die regionale Produktion,
- c) die Erfassung der Außenabhängigkeit, d. h. der die Grenzen der Untersuchungsregion überschreitenden Waren- und Dienstleistungsströme.

Diese Aspekte führen bereits zu folgenden ersten Schlußfolgerungen:

Im Gegensatz zu interregionalen Betrachtungen richtet sich das Hauptaugenmerk bei regionalen Input-Output-Untersuchungen auf die intraregionalen Interdependenzen. Auch hieraus ergeben sich Konsequenzen in bezug auf die Mindestgröße des Untersuchungsraumes: In einer hochintegrierten Gesamtwirtschaft, d. h. einer Wirtschaft, in der das Prinzip der Arbeitsteilung in starkem Maße verwirklicht ist, werden die intraregionalen Beziehungen innerhalb von Teilräumen um so bedeutungsloser, je kleiner diese sind<sup>13</sup>. Eine auf die intraregionalen Beziehungen abgestellte Betrachtungsweise wird weniger aussagefähig, je größer der Teil der Ströme ist, der die Grenzen des untersuchten Gebietes überschreitet<sup>14</sup>.

Im Hinblick auf die besondere Eigenschaft der Input-Output-Tabelle, eine Vielfalt von produktionsbedingten interindustriellen Beziehungen in ein noch überschaubares System zu bringen, ist in der Regel die Durchführung von Input-Output-Untersuchungen für kleine Gebiete nur sinnvoll, wenn der Untersuchungsraum einen größeren Komplex von interindustriellen Interdependenzen umschließt. Es kann daher gesagt werden, daß regionale Input-Output-Untersuchungen vorwiegend für Gebiete geeignet sind, deren Wirtschaft — bei durchaus möglichen strukturellen Einseitigkeiten und „Außenabhängigkeiten“ — doch eine gewisse innere Geschlossenheit und Selbständigkeit aufweist.

Eine weitere Qualifikation ergibt sich unter dem speziellen Aspekt der Input-Output-Analyse. Zunächst werden mangels empirisch-veri-

---

<sup>13</sup> So auch *Hochwald, W.*: „The smaller the region, and the more integrated the national economy, the wider it is open to outside influences which will determine its economic activities.“ In: „Design of Regional Accounts“, a.a.O., Introduction, S. XV.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu *Leven, Ch. L.*: „For regions with a greater dependence on foreign trade these would seem to be little point in using input-output, since most of the intermediate goods would be supplied from abroad.“ (Ch. L. Leven, *Regional Income and Product Accounts*, Baltimore 1961, S. 171.)



fizierter Produktionsfunktionen im allgemeinen homogene Produktionsfunktionen vom ersten Grade verwendet. Die hierzu notwendige Annahme konstanter Input-Koeffizienten ist jedoch oft wenig realistisch. So muß z. B. bei wenig entwickelten Kleinregionen mit ständigen Änderungen der technischen Koeffizienten gerechnet werden, da die Region — aktive Regionalpolitik vorausgesetzt — in einem Anpassungsprozeß an den durchschnittlichen Entwicklungsstand des betreffenden Staates begriffen ist. Ein zusätzliches Unsicherheitsmoment ist bei relativ starker „Außenverflechtung“ der Region gegeben. Die Input-Koeffizienten, die sich nur auf die in der Region erzeugten Input-Güter beziehen, werden verändert, wenn die jeweiligen Einsatzverhältnisse von in der Region erzeugten zu (aus dem übrigen Inland und aus dem Ausland) importierten Input-Gütern variieren<sup>15</sup>. Solche Substitutionen werden — als Folge von Veränderungen in den intraregionalen Markt- und Standortverhältnissen — um so stärker auf die regionalen Input-Strukturen sich auswirken, je höher die Außenverflechtung der Region ist. Die hier aufgeführten Argumente gelten zwar auch für gesamtwirtschaftliche Input-Output-Analysen, sie treffen aber in verstärktem Maße auf kleinere Regionen zu.

Im Hinblick auf die Analyse der „interindustry effects“, wofür die Input-Output-Technik ja eigens entwickelt wurde, ist auch nach dem quantitativen Ausmaß (und der regionalpolitischen Bedeutung) der zu analysierenden Wirkungen zu fragen. Bei kleinen Räumen besteht die Gefahr, daß sich eine solch komplizierte Analyse der Verflechtungseffekte nicht lohnt<sup>16</sup>. Allerdings fehlt auf diesem Gebiet noch weitgehend die Erfahrung, um von vornherein abschätzen zu können, für welche Regionen die Durchführung einer Input-Output-Studie wesentliche Erkenntnisse vermitteln kann, die mit anderen, einfacheren Instrumenten der Regionalforschung nicht zu gewinnen sind.

Die Kriterien der „Komplexität“ und der „relativen Geschlossenheit“ der innerregionalen Wirtschaftsbeziehungen deuten bereits darauf hin, daß regionale Input-Output-Studien für wenig entwickelte Regionen oder gar ausgesprochene Notstandsgebiete in der Regel nicht geeignet sind. In Frage kommen vielmehr nur Räume, die bereits ein gewisses industrielles Niveau erreicht haben. Es ergibt sich die Feststellung, daß die Frage nach der Anwendbarkeit der Input-Output-

---

<sup>15</sup> Es handelt sich hier um das Problem variierender „Handelskoeffizienten“. Vgl. hierzu u. a. Moses, L. N.: *The Stability of Interregional Trading Patterns and Input-Output-Analysis*, *The American Economic Review*, Vol. 45, 1955, S. 803 ff.

<sup>16</sup> Vgl. auch Leven, Ch. L.: *A Theory of Regional Social Accounting*, *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, Vol. IV, 1958, S. 236.

Rechnung auf kleinere Räume im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation des Untersuchungsgebietes beantwortet werden muß. Realistischerweise muß man davon ausgehen, daß Problemgebiete durch administrative Grenzen determiniert werden. Für „Bundesländer“ (oder entsprechende nationale Teilgebiete, wie z. B. „States“ oder „Départements“) ist — eine räumlich einigermaßen integrierte Volkswirtschaft vorausgesetzt — die Input-Output-Rechnung meist anwendbar. In Ausnahmefällen können Input-Output-Studien auch für kleinere Räume sinnvoll werden, vor allem dann, wenn es sich um Gebiete mit starker räumlicher Interdependenz der Wirtschaft handelt (wie z. B. das Ruhrgebiet oder stark industriell orientierte Großstädte).

Besondere Beachtung verdient noch die Schwierigkeit der Erstellung von Input-Output-Tabellen für kleinere Räume angesichts der statistischen Möglichkeiten in der Bundesrepublik. Zunächst ist festzustellen, daß ohne weitere Ergänzungen keine regionalen Input-Output-Rechnungen möglich sind. Vor allem läßt sich eine Input-Output-Rechnung Leontiefscher Konzeption nicht direkt aus der bestehenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ableiten<sup>17</sup>. Obwohl bei kleineren Regionen grundsätzlich Eigenerhebungen eher möglich sind als auf nationaler Ebene, dürfte die Möglichkeit, zusätzliche Daten auf diese Weise zu gewinnen, für Deutschland in der Regel ausscheiden. Man muß darum nach anderen Wegen suchen, die uns eine näherungsweise Berechnung von Input-Output-Tabellen ermöglichen.

Unter diesem Aspekt ist das von Isard entwickelte derivative Verfahren, das die Berechnung regionaler Input-Output-Tabellen auf der Grundlage gesamtwirtschaftlicher Tabellen ermöglicht, von Interesse<sup>18</sup>. Dabei wird — was die Produktionssphäre betrifft — so vorgegangen, daß den Sektoren der regionalen Input-Output-Tabelle die Input-Strukturen der entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Sektoren zugrunde gelegt werden. Durch Multiplikation mit den regionalen Bruttoproduktionswerten erhält man dann je Tabellenspalte die benötigten absoluten Werte des Untersuchungsgebietes. Man unterstellt hierbei, daß die Input-Strukturen weitgehend technisch bedingt sind und gravierende regionale Unterschiede in den Produktionsverfahren daher nicht bestehen. Trotzdem verbleibende Fehlerbereiche kann man durch Gewichtung und Aggregation zu kompensieren versuchen<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Es sei hier lediglich auf die fehlende sektorale Auffächerung des volkswirtschaftlichen Produktionskontos hingewiesen.

<sup>18</sup> Vgl. Isard, W.: *Some Empirical Results and Problems of Regional-Input-Output-Analysis*, in: Leontief (Hrsg.), *Studies in the Structure of the American Economy*, New York 1953, S. 116—181, sowie derselbe: *Regional Commodity Balances and Interregional Commodity Flows*, *The American Economic Review*, Vol. 43, 1953, S. 167 ff.

<sup>19</sup> Eine kritische Untersuchung dieser Methode im Hinblick auf die impli-

Input-Output-Rechnungen kommen in der Bundesrepublik vorläufig primär nur für Bundesländer in Frage. Aufgrund der relativ starken Stellung der statistischen Landesämter dürfte in enger Zusammenarbeit mit diesen Stellen am ehesten eine Möglichkeit bestehen, regionale Input-Output-Studien durchzuführen.

#### 6. Die Bestimmung der regionalen Wirtschaftsbasis (Economic base)

Kleinere Raumeinheiten sind in einer integrierten und entwickelten Volkswirtschaft durch eine Vielfalt monetärer und realer Ströme mit anderen Regionen, d. h. mit dem Gesamttraum verbunden. Das, was innerhalb eines Gebietes produziert wird, fließt oft nur zu einem geringen Teil in den heimischen Konsum bzw. in die heimische Investition. Größere Teile der innerhalb einer Periode erzeugten Güter werden über die Grenzen der Region hinaus exportiert auf andere Märkte und lösen einen entgegengesetzten monetären Fluß aus, der den Bewohnern der Region bzw. den dort Beschäftigten zugute kommt und deren Pro-Kopf-Einkommen und Wohlstand erhöht.

Diese Erkenntnis, daß das Einkommen und der Wohlstand eines Gebietes in besonderem Maße von jenen Produktionsbereichen abhängig sind, die Güter und Dienstleistungen herstellen, die über die Grenzen der Region hinausfließen, ist ein entscheidendes Element des „basic-nonbasic“-Konzepts. Dieses Konzept wurde insbesondere im Hinblick auf die Erfassung der Lebensgrundlagen kleinerer Gebiete (primär von Stadtregionen) entwickelt und erfreut sich in den USA großer Beliebtheit, so daß bereits eine umfangreiche Literatur darüber erschienen ist<sup>20</sup>.

Das „basic-nonbasic“-Konzept ist eine auf bestimmten theoretischen Überlegungen basierende Betrachtungsweise der regionalen Wirtschaftsstruktur. Der Grundgedanke der Trennung von basic- und nonbasic-Bereichen läßt sich wie folgt umreißen: Wenn eine bestimmte Region ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erzielen will, so muß sie sich der Vorteile der Arbeitsteilung bedienen (Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land, zwischen verschiedenen Städten usw.). Nur wenn die Stadt Güter und Leistungen produziert, die auf dem Gesamtmarkt absetzbar sind, kann sie ihrerseits die Güter und Leistungen importieren, die sie

---

zierten Unterstellungen gibt u. a. *Strassert, G.: Möglichkeiten und Grenzen der Erstellung und Auswertung regionaler Input-Output-Tabellen — unter besonderer Berücksichtigung der derivativen Methode, Diss., Freiburg 1967, (erscheint demnächst).*

<sup>20</sup> Vgl. hierzu vor allem die informativ wertvolle Aufsatzsammlung: *The Techniques of Urban Economic Analysis*, hrsg. von Pfouts, Ralph W.: West Trenton (New Jersey) 1960.

selbst aufgrund der interregionalen Arbeitsteilung nicht produziert, aber benötigt. Den Exporten einer Stadt kommt somit zentrale Bedeutung zu, denn nur wenn die Stadt exportierbare Güter und Dienstleistungen erstellt, kann sie mit Erfolg an diesem interregionalen Austausch teilnehmen. Wegen dieser zentralen Bedeutung der über die Grenzen hinausfließenden Güter- und Dienstleistungen wendet das basic-nonbasic-Konzept der Erfassung und Förderung der Ausfuhr besondere Aufmerksamkeit zu. Man versucht daher, sämtliche regionalen Aktivitäten in zwei große Gruppen aufzuteilen: einerseits in die Aktivitäten, die für den Export produzieren, und andererseits in die Aktivitäten, die nur Güter für den heimischen Markt herstellen. Die Exportaktivitäten werden als „basic“ oder „primär“, die Lokalaktivitäten hingegen als „nonbasic“ oder „sekundär“ bezeichnet. Damit ist eine Rangfolge unter den Aktivitäten hergestellt, die allerdings von manchen Autoren als unhaltbar bezeichnet wird<sup>21</sup>.

Die Basisaktivitäten werden als die eigentlichen Lebensgrundlagen der jeweiligen Gebietseinheit angesehen, ihre Entwicklung bestimmt auch das Wachstum der sekundären Wirtschaftsbereiche. So gesehen könnte man die „Basis“-Anteile auch zu den oben bereits behandelten regionalen Struktur- oder Kennziffern rechnen. Die basic-nonbasic-Betrachtungsweise geht jedoch einen Schritt weiter und versucht, gewisse Gesetzmäßigkeiten zwischen den so abgegrenzten Wirtschaftsbereichen abzuleiten. Diese Gesetzmäßigkeiten beziehen sich vor allem auf strukturelle Veränderungen in den Teilbereichen der örtlichen Wirtschaft und finden ihren Ausdruck in gewissen Relationen zwischen dem Basis- und Nichtbasisbereich. Auf diesen Grundrelationen aufbauend, werden weitere Beziehungen abgeleitet, etwa zwischen der Gesamtzahl der Beschäftigten im Basis- und Nichtbasisbereich und der Gesamtbevölkerung der Gemeinde, zwischen den Grundleistungen und der Gesamtzahl der Beschäftigten usw.<sup>22</sup>. Diese Größen sollen zunächst dem Raumplaner „verlässliche Unterlagen über die strukturellen Besonderheiten des Wirtschaftslebens seiner Gemeinde geben“ und außerdem „Voraussagen“ über künftig zu erwartende Änderungen dieser Struktur des gesamten Gemeindeorganismus ermöglichen. „Der Planer soll dadurch die für das Wohlergehen der Gemeinde entscheidend wichtigen Wirtschafts- und Industriezweige erkennen und vorausschauende Vorsorge für den reibungslosen Ablauf des Wirtschaftslebens auch unter Berücksichtigung seiner Dynamik treffen können,

---

<sup>21</sup> Vgl. z. B. *Roterus, Victor und Calef, Wesley: Notes on the Basic-Nonbasic Employment Ratio, Economic Geography, Vol. 31, 1955, S. 19 f.*

<sup>22</sup> Vgl. *Andrews, Richard B.: Mechanics of Urban Economic Base: The Concept of Base Ratio, in: The Techniques . . . , a.a.O., S. 143.*

von wo auch immer die Impulse zu dieser Dynamik kommen mögen“<sup>23</sup>. Die Ziffern sollen dazu dienen, u. a. die Beschäftigungs- und Bevölkerungsveränderungen zu bestimmen, die bei bestimmten Entwicklungen der Exportaktivitäten wahrscheinlich sind. Weiter will das basic-non basic-Konzept gewisse „Grundrelationen“ als Maßstab für die abgewogene Wirtschaftsstruktur einer Raumeinheit bieten.<sup>24</sup>

Was die Brauchbarkeit dieser Konzepte betrifft, so ist zu beachten, daß die Unterscheidung in „basic“- und „nonbasic“-Bereiche von der Regionsabgrenzung bestimmt wird. Da bei kleinen Raumeinheiten die Außenhandelsverflechtung meist groß sein wird, muß sich das unterstellte Kausalverhältnis zwischen den beiden Bereichen bei Erweiterung der Region laufend ändern. Je größer die Region, desto geringeren Anteil haben die Basisaktivitäten am regionalen Wirtschaftsleben, ein Tatbestand, aus dem man eigentlich eine geringere wirtschaftliche Lebensfähigkeit schließen müßte, was sich als wenig sinnvoll erweist.

Praktische Schwierigkeiten bei der Anwendung des basic-nonbasic-Konzepts ergeben sich insbesondere bei der Erfassung der Primär- und Sekundäraktivitäten. Im allgemeinen wird dabei nicht auf die Wertschöpfung in diesen Bereichen, sondern auf die Zahl ihrer Beschäftigten abgestellt. In kleineren Raumeinheiten sind nähere Angaben (Umsatz, Nettoproduktionswerte usw.) aus Geheimhaltungsgründen kaum zu erhalten. Besonders beliebt ist die Aufteilung der Beschäftigten auf die beiden Grundkategorien mit Hilfe von location quotients<sup>25</sup>. Man geht dabei davon aus, daß die Beschäftigten derjenigen Aktivitäten zu den basic-Bereichen zu rechnen sind, deren Aktivitätsanteil größer ist, als er für die Versorgung der Region nach dem Durchschnitt der übergeordneten Raumeinheit nötig wäre. Die Anwendung von „location quotients“ ist jedoch nicht unproblematisch. Besondere Fragen wirft die Einordnung der Vorleistungsbereiche innerhalb einer Region auf. Auch treten Schwierigkeiten auf, wenn homogene Güter sowohl exportiert als auch importiert werden<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Specht, Karl Gustav, Lenort, Norbert J., Otto, Klaus: Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 1055, Köln/Opladen 1962, S. 18.

<sup>24</sup> Diese Zielsetzung wird im Rahmen der Optimierungsmethoden, insbesondere im Zusammenhang mit der Tragfähigkeitskonzeption, näher behandelt.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. Leven, Charles L.: Measuring the Economic Base, Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. II, 1956, S. 250 ff.

<sup>26</sup> Vgl. zu diesen Fragen z. B. Blumenfeld, Hans: The Economic Base of the Metropolis, The Techniques . . . , a.a.O., S. 230 ff.

Die oben angedeuteten Grundrelationen, die ursprünglich als für alle Gemeinden gültig angesehen wurden, wurden später modifiziert, da durch Untersuchungen festgestellt werden konnte, daß bei verschiedenen Regionen unterschiedliche Verhältniszahlen vorliegen. Eine für das Land Nordrhein-Westfalen durchgeführte Untersuchung zeigte z. B., daß das Verhältnis zwischen Grund- und Folgeleistungen von Gemeinde zu Gemeinde divergiert und im Jahre 1958 zwischen 1 : 1,98 und 1 : 0,64 schwankte<sup>27</sup>. Als Ursache für diese Unterschiede werden u. a. angesehen: die von Gemeinde zu Gemeinde divergierende Einkommenshöhe, die Struktur der Grundleistungen, die Zentralität, die Größe des Untersuchungsraumes, historische Bedingungen usw. Aus diesen Gründen ist auch damit zu rechnen, daß langfristig bei den Raumeinheiten größere Änderungen in den Verhältniszahlen auftreten, die den Prognosewert dieses Ansatzes erheblich mindern.

Was die Anwendung des basic-nonbasic-Konzepts für konkrete Probleme angeht, so sind vor allem die kleineren Raumeinheiten hierfür geeignet. Es handelt sich hier um eine Methode der Regionalanalyse, die speziell für Städte und Gemeinden entwickelt worden ist. Wenn die Untersuchungsregion jedoch eine gewisse Größe überschreitet, besteht die Gefahr, daß die im basic-nonbasic-Konzept unterstellten Auswirkungen der Exporte auf die Sekundärbereiche überschätzt werden. Für größere Untersuchungsgebiete muß man darum auf verfeinerte Methoden zurückgreifen. Aber selbst bei den Städten und Kommunen muß man sich der Problematik dieser Betrachtungsweise bewußt bleiben, insbesondere der kreislauftheoretischen Mängel bzw. des begrenzten Aussagewertes der basic-nonbasic-Rate als Vergleichsmaßstab.

## II. Die Optimierungsmethoden

### 1. Der Standortkatalog

Die bisher behandelten Methoden der Regionalanalyse zeichnen sich primär durch einen deskriptiven und explikativen Charakter aus. Sie geben den interessierten Stellen Einblick in die Wirtschaftsstruktur der Untersuchungsräume, in bestimmte Zusammenhänge zwischen wichtigen ökonomischen Variablen, in wahrscheinliche Entwicklungstendenzen usw. Die im folgenden zu betrachtenden Optimierungsmethoden stellen demgegenüber die Fragen nach den sektoralen und regionalen Schwerpunkten wirtschaftspolitischer Maßnahmen im Hinblick auf vorgegebene Ziele in den Vordergrund.

---

<sup>27</sup> Vgl. Specht, Karl G., Lenort, N. J., Otto, K.: a.a.O., S. 219.

Einen ersten, sehr einfachen Ansatz in dieser Richtung stellt der Standortkatalog dar. Er versucht, eine Antwort zu geben auf die Frage, ob eine Region die Voraussetzungen zur Ansiedlung bestimmter Industrien erfüllt oder nicht. Man geht hierbei in der Regel von einer auf der Erfahrung und/oder der Standorttheorie basierenden Zusammenstellung der wichtigsten Standortbestimmungsfaktoren aus, untersucht, ob dieselben innerhalb eines bestimmten Gebietes vorhanden sind und welchen Branchen sie angesichts ihrer Standortanforderungen eine Ansiedlungsmöglichkeit bieten.

Die Überlegung ist dabei recht einfach. Auf der einen Seite werden sämtliche im Gebiet verfügbaren Standortkomponenten — wobei der Begriff in der Regel recht weit gefaßt wird — aufgeführt. Zu diesen Standortfaktoren gehören Eigenschaften des Arbeitsmarktes, des Verkehrs, der Industrieflächen, des Absatzmarktes, der Verteilungsorganisation, der Rohstoffquellen, der Energien usw.<sup>28</sup>. Auf der anderen Seite werden für sämtliche für eine Ansiedlung in Betracht kommenden Industrien jeweils die benötigten Produktionsfaktoren ermittelt (Standortanforderungskatalog). Durch Vergleich der von dem Gebiet angebotenen mit den von einer bestimmten Industrie benötigten Produktionsfaktoren läßt sich feststellen, ob und inwieweit die Voraussetzungen für die Ansiedlung dieser Industrie gegeben sind.

Der Standortkatalog ist wegen seiner Eigenart besonders für kleinere Räume geeignet. Vielfach können die Gemeinden durch persönliche Befragungen und Ortsbesichtigungen Einzelergebnisse erzielen, die von unmittelbarem Interesse sind und in der allgemeinen Statistik nicht ausgewiesen werden. Vorschläge, wie solche Kataloge aussehen sollten, sind ebenfalls bereits vorhanden<sup>29</sup>. Es empfiehlt sich, in diesem Zusammenhang das Standortangebot möglichst stark zu detaillieren (genaue Zahlen der Beschäftigten, aufgegliedert nach Alter und Geschlecht, nach Beruf, weiter die Verkehrslage der Gemeinde, die speziellen Wasserverhältnisse u. a. mehr), insbesondere auf bereits ansässige Firmen, Banken und ähnliches hinzuweisen, um auf diese Weise die kaum quantifizierbaren externen Ersparnisse und Führungsvorteile wenigstens qualitativ etwas sichtbar zu machen. Gerade im Zusammenhang mit einer Industriekomplexanalyse erweist sich der Vorteil eines guten Standortkataloges.

Ein besonderes Problem des Standortkataloges bleibt jedoch die Gewichtung der einzelnen Standorterfordernisse einer Industrie. Sie

---

<sup>28</sup> Vgl. Standortwahl und Industrieförderung, Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1958, Heft 35; *Esenwein - Rothe*, I.: Über die Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standortqualitäten, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 14, 1963, S. 492 f.

<sup>29</sup> Vgl. z. B. *Esenwein - Rothe*, I.: a.a.O., S. 492 ff.

muß über eine laufende Befragung von Unternehmungen, Verbänden usw. im Hinblick auf ihre spezifischen Standortwünsche erarbeitet werden. Hierbei ist eine kontinuierliche Überprüfung von Wichtigkeit, weil sich die Gewichtsverteilung im Laufe der Zeit in der Regel verändern wird. Aber selbst dann kann in vielen Details nur mit ordinalen Kriterien gearbeitet werden.

## 2. Die komparative Kosten- und Industriekomplexanalyse

Die komparative Kostenanalyse baut auf den standorttheoretischen Überlegungen von Alfred Weber auf, wobei dessen Grundgedanken teilweise verfeinert werden. Gesucht wird, wie bei Weber, der kostenmäßig günstigste Standort der Produktion. Hierzu werden die Gesamtkosten verschiedener Produktionszweige in ihre wichtigsten Teilkomponenten zerlegt, wobei den Transportaufwendungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Man geht davon aus, daß die Rohstoff-, Liefer- bzw. Empfangspunkte in ihrer räumlichen Lage bestimmt sind, und vergleicht die wichtigsten Kostenunterschiede, die bei unterschiedlichem Standort des Produktionszweiges von Region zu Region auftreten.

In der Regel geschieht dies mit Hilfe einer Kostentabelle, in deren Spalten die einzelnen von Region zu Region divergierenden Kostenelemente (vor allem die Beschaffungskosten der Rohstoffe, die Arbeitskosten, die Energiekosten, die Absatzkosten usw.) eingetragen werden, die man für die alternativen Standorte zeilenweise vergleicht<sup>30</sup>.

Die komparative Kostenanalyse ist in vielen Fällen gerade auf kleinere Räume anwendbar, da sie von einer Situation ausgeht, die diesen in der Regel entspricht. Die einzelnen Gemeinden, deren Zweckverbände bzw. die Landkreise und kreisfreien Städte stehen einem vorgegebenen Netz von Lieferpunkten und Absatzorten gegenüber, auf deren Lage sie kaum Einfluß haben. Auch das Straßen-, Gleis- und Kanalnetz samt den Transporttarifen sowie die Löhne und Energiekosten usw. können von diesen Planungsebenen aus (zumindest kurzfristig) als Daten angesehen werden. Insofern können die verantwortlichen Stellen mit Hilfe der komparativen Kostenanalyse die industriellen Neugründungsvorhaben daraufhin überprüfen, ob sie kostenmäßig günstig liegen. Die Aussagekraft dieser Methode für verschiedene Untersuchungsprobleme darf jedoch nicht überschätzt werden. Sie betont primär den Transportkostenaspekt und vernachlässigt tendenziell andere Standortbestimmungsfaktoren, denen in der heutigen

---

<sup>30</sup> Vgl. auch *Isard, Walter und Reiner, Thomas: Regional and National Economic Planning and Analytic Techniques for Implementation, Regional Economic Planning, a.a.O., S. 27.*



Zeit starke Bedeutung zukommt. Insbesondere gelingt es ihr nur sehr schwer, den oft überragenden Einfluß der Agglomerationsvorteile zu erfassen. Diesem Gesichtspunkt muß aber im Rahmen einer Entwicklung, die die Bedeutung der Transportkosten absinken läßt, besondere Aufmerksamkeit zugewandt werden.

Die industrielle Komplexanalyse stellt hier eine Verbesserung der komparativen Kostenanalyse dar, da sie gewissen, von dieser außer acht gelassenen Überlegungen, stärker Rechnung trägt<sup>31</sup>. Insbesondere wird durch die Betonung der in der Praxis oft zu beobachtenden horizontalen und vertikalen Produktionsverflechtung die partialanalytische Betrachtungsweise der komparativen Kostenanalyse teilweise überwunden.

Es muß jedoch hervorgehoben werden, daß es der industriellen Komplexanalyse im Grunde weniger darum geht, für einen Produktionsprozeß oder für einen bestimmten Industriekomplex den kostengünstigsten Standort innerhalb eines großen Raumes zu ermitteln. Die spezifische Fragestellung dieser Methode lautet vielmehr: Welcher einer beschränkten Anzahl industrieller Komplexe ist für die wirtschaftliche Entwicklung einer bestimmten Region am besten geeignet? Diese Methode gibt somit Auskunft darüber, wie mit Hilfe eines horizontal und vertikal verflochtenen Industriekomplexes die regionalen Standortvorteile am besten ausgenützt werden.

Eine Antwort auf die Frage, ob die industrielle Komplexanalyse eine spezifische Methode zur Untersuchung kleinerer Räume ist, ist angesichts der Eigenart dieses Untersuchungsinstrumentes schwer zu geben. Auf der einen Seite stehen lokale Probleme im Vordergrund, wie etwa die Durchleuchtung der lokalen Knappheitsverhältnisse der Ressourcen, die Erfassung lokaler Einkommenswirkungen usw. Auf der anderen Seite werden die stimulierenden Wirkungen von Maßnahmen in der Regel über die Grenzen kleinerer Regionen hinausgehen. Pendlerströme von außen können ausgelöst werden, die Ansiedlung neuer Industrien in der Nachbarschaft wird begünstigt, Wirkungen auf bestimmte Nachfragebereiche werden auftreten usw. Hierzu benötigt man teilweise andere Methoden, wie etwa die regionale oder interregionale Input-Output-Analyse. Außerdem handelt es sich bei den Industriekomplexen um horizontal und vertikal verbundene Produktionsaktivitäten größeren Ausmaßes (etwa aus der eisenschaffenden oder eisenverarbeitenden Industrie, der chemischen Industrie usw.),

---

<sup>31</sup> Vgl. *Isard, W. und Schooler, E. W.: Industrial Complex Analysis, Agglomeration Economies, and Regional Development, Journal of Regional Science, 1959, S. 19; ders., Schooler, E. W., Vietorisz, Th.: Industrial Complex Analysis and Regional Development: A Case Study of Raffinery — Fiber Complexes and Puerto Rico, New York/London 1959.*

deren Einbau in die lokale Wirtschaftsstruktur die Kräfte vieler kleinerer Raumeinheiten übersteigt. Großstädte und Planungsverbände größeren Umfangs können diese Methoden daher mit besserer Aussicht auf Erfolg anwenden als ausgesprochen kleine räumliche Einheiten.

### 3. Das interregionale bzw. regionale lineare Programmieren

Viele regionalpolitische Probleme sind ohne Beachtung der Interdependenzen zwischen den verschiedenen Regionen einer Volkswirtschaft nicht zu lösen. Zwar sind mit der Industriekomplexanalyse und mit der regionalen oder interregionalen Input-Output-Analyse bereits einige Methoden entwickelt worden, die diese Interdependenzen in gewissem Maße berücksichtigen. Diese Methoden versagen jedoch als Entscheidungshilfen, wenn simultan zu lösende Probleme mit Optimierungscharakter zur Diskussion stehen. Auf diese Bereiche kann das Instrument des linearen Programmierens angewandt werden, falls diese Fälle ihrer Struktur nach als lineare Programmierungsprobleme formuliert werden können.

Ein immer wieder auftauchendes Problem des räumlichen Wirtschaftens besteht in der Frage, wie beschränkt verfügbare Ressourcen am zweckmäßigsten zu nutzen seien. Diese Fragestellung hat die typische Struktur eines Problems, das als lineares Programm formuliert und mit Hilfe von linearer Programmierung gelöst werden kann. Dabei spielen Allokationsprobleme, bei denen beschränkt verfügbare Faktoren in „optimaler Weise“ den räumlich verteilten Aktivitäten zugeteilt werden, eine ganz bedeutende Rolle. Die Fragestellung kann ausgeweitet werden, wenn die Distribution der räumlich verteilten Produktion auf räumlich verschieden gelagerte Nachfragezentren berücksichtigt wird, um die Standorte der Produktion innerhalb eines Raumes zu bestimmen<sup>32</sup>.

Solche weiträumigen Problemstellungen kommen in der Regel für kleinere Räume weniger in Frage. Es handelt sich bei der Anwendung des interregionalen Programmierens um typische Fragestellungen mit gesamtwirtschaftlichem oder nationalem Charakter. Ihre Anwendung scheitert auch daran, daß zur Durchsetzung des optimalen Lösungsergebnisses in die Aktivitätsbereiche anderer regionaler Körperschaften eingegriffen werden müßte, eine Maßnahme, die in einem föderalisti-

---

<sup>32</sup> Vgl. als typische Anwendungsfälle *Heady, A. C. und Egbert, E. O.: Programming Models of Interdependence among Agricultural and Spatial Allocation of Crop Production, Journal of Regional Science, Vol. 4, No. 2 (1962), S. 1 ff.; dieselben: Regional Programming of Efficient Agricultural Production Patterns, Econometrica, Vol. 32 (1964), S. 374 ff.; Henderson, J. M.: A Short-Run-Model for the Coal Industry, The Review of Economics and Statistics, Vol. 38 (1956), S. 50 ff.*

schen Staatswesen auf Widerstand stoßen wird und, wenn überhaupt, allenfalls von übergeordneten Instanzen durchgeführt werden kann.

Das lineare Programmieren findet aber bisweilen auch für kleinräumige Untersuchungen Anwendung<sup>33</sup>. Hierbei geht es jedoch in der Regel nicht um die Bestimmung optimaler räumlicher Strukturen, sondern um die Festlegung des optimalen zeitlichen Ablaufs eines regionalen Entwicklungsvorhabens. Ein typisches Beispiel bildet die Planung des Wiederaufbaues von Rotterdam nach dem zweiten Weltkrieg<sup>34</sup>. Die teilweise zerstörten Bezirke der Stadt sollten in möglichst kurzer Zeit wieder aufgebaut werden. Es ging dabei darum, die verschiedenen sektoralen Kapazitätsveränderungen zeitlich so festzulegen, daß die Transportkosten für Arbeitskräfte und Materialien von außerhalb der Region so gering wie möglich blieben und die Zeit, in der die vorgegebenen Kapazitätsziele erreicht wurden, möglichst klein war.

Dieses Beispiel zeigt jedoch, daß es sich hier weniger um interregionale Programmierungsmodelle mit weitgefaßtem Rahmen, sondern mehr um eine spezifische Fragestellung handelt, bei der die in das Modell eingehenden räumlichen Dimensionen keine starke Rolle spielen. Es stehen primär Aufgabenbereiche aus dem großstädtischen Leben im Vordergrund, etwa die Lösung von Parkplatzproblemen oder die optimale Zuordnung von Wohngelände<sup>35</sup>.

### C. Zusammenfassung

Diese Darstellung verschiedener Methoden der Regionalanalyse im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume macht deutlich, daß eine eindeutige Zuordnung sehr schwierig ist. Zwar läßt sich eine gewisse Abhängigkeit von der Größe des jeweiligen Untersuchungsraumes feststellen, jedoch mehr der Art, daß mit der Größe sich auch der Charakter der Region ändert. Sieht man einmal von den praktischen Schwierigkeiten ab, die aus der mangelnden regionalen Tiefengliederung der Statistik resultieren, so steht bei der Frage der Anwendbarkeit der einzelnen Untersuchungsinstrumente weniger die Größe als die jeweils vorliegende Aufgabenstellung im Vordergrund. Nur

---

<sup>33</sup> Vgl. z. B. *Serck-Hannsen*: A Programming Model for a Fishing Region in Northern Norway, Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. 12 (1964), S. 107 ff.

<sup>34</sup> *Burns*, S. L.: A Programming Model for Urban Development, Papers and Proceedings of the Regional Science Association, Vol. 11 (1963), S. 195 ff.

<sup>35</sup> *Herbert*, J. D. und *Stevens*, B. H.: A Model for the Distribution of Residential Activity in Urban Areas, Journal of Regional Science, Vol. 2, No. 2 (1960), S. 21 ff.

insoweit als bestimmte Aufgabenbereiche bei kleineren Raumeinheiten vorherrschend sind, kann man eine gewisse Abhängigkeit feststellen.

Versucht man trotzdem eine grobe Zuordnung, so sind für die kleinsten Raumeinheiten, d. h. speziell für die Gemeinden, innerhalb der Explikationsmethoden vor allem die reine Ex-post-Erfassung der vorliegenden Standort- und Strukturkomponenten, die Bestimmung regionaler Kennziffern sowie unter Umständen die Erfassung der jeweiligen regionalen Wirtschaftsbasis von Bedeutung. Innerhalb der Optimierungsmethoden bietet sich nur der Standortkatalog an. Prognosen, umfassende volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen sowie komparative Kostenanalysen setzen in der Regel einen gewissen Entwicklungsgrad bzw. ein gewisses Maß an interner und externer Wirtschaftsverflechtung voraus, die vorwiegend nur bei Großstädten und umfassenden Raumeinheiten vorzufinden sind.



## **C. Maßnahmen und institutionelle Hemmnisse**



# Instrumente der Regionalpolitik

Von Prof. Dr. *Rolf Funck* (Karlsruhe)

## A. Das Ziel-Mittel-Verhältnis in der Regionalpolitik

Die Einordnung bestimmter regionaler Variablen in die Kategorie der regionalpolitischen Instrumente ist stets deswegen problematisch, weil diese Instrumente mit Bezug auf den Einsatz zeitlich vor- bzw. systematisch untergeordneter Mittel Zielcharakter tragen. Zur Untersuchung dieses, für den Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik längst bekannten und eingehend untersuchten Problems<sup>1</sup> sind Ziel-Mittel-Hierarchien entwickelt worden, an deren Spitze sogenannte letzte, aus dem außerwirtschaftlichen Bereich vorgegebene Ziele bzw. Zielsysteme stehen. Ihnen sind Pyramiden von Zwischen- und Unterzielen zugeordnet, die mit Bezug auf die jeweils übergeordneten sogenannten Oberziele Instrumente darstellen. Dabei können einzelne Teilziele einander zu rationalen Zielsystemen ergänzen, sie können voneinander unabhängig sein oder bis zum Extremfall der völligen Ausschließlichkeit miteinander konkurrieren<sup>2</sup>.

Entsprechende hierarchisch aufgebaute Ziel-Mittel-Systeme bestehen für die Regionalpolitik. Da diese ein Teilgebiet der allgemeinen Wirtschaftspolitik einer Volkswirtschaft ist, beeinflussen die jeweiligen Mitteleinsätze wechselseitig die Zielvariablen des anderen Systems. Zur Verdeutlichung dieses Zusammenhanges dient das in der Darstellung 1 gegebene Pfeilschema. Dabei sind für die allgemeine Wirtschaftspolitik drei Ziel-Mittel-Ebenen mit den Variablen ( $x_1, x_2, \dots$ ;  $y_1, y_2, \dots$ ;  $z$ ) angenommen. Für die Regionalpolitik sind die Variablen mit dem Superskript  $r$  versehen worden. Instrumentwirkungen werden durch Pfeile in der Richtung  $x \rightarrow y, y \rightarrow z$  angedeutet. Pfeile zwischen Elementen auf gleicher Zielebene ( $x_1 \rightarrow x_2$ ) zeigen die Existenz von Substitutionsbeziehungen zwischen den Variablen in Pfeilrichtung an; Doppelpfeile auf gleicher Ebene des Systems

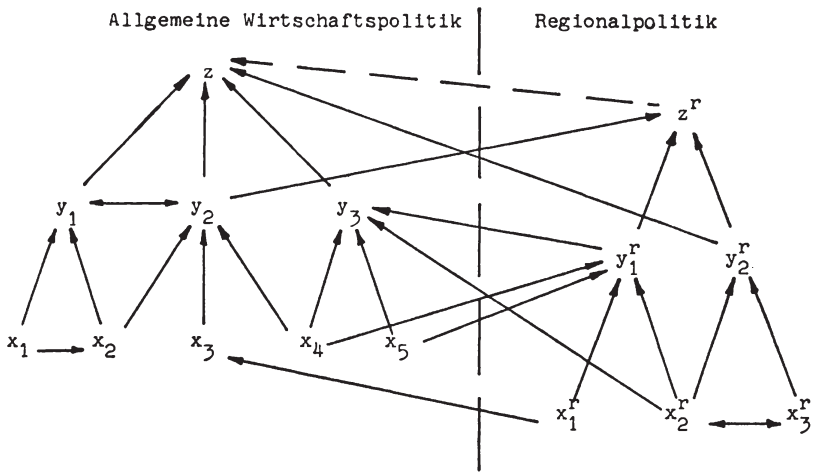
---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die jüngst erschienene Arbeit von *Krüger, R.*: Das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Volkswirtschaftliche Schriften, H. 110, Berlin - München 1967, S. 42 ff., und die dort angegebene Literatur.

<sup>2</sup> Vgl. *Jöhr, W. A., Singer, W. H.*: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 152 ff.



$(y_1 \longleftrightarrow y_2)$  stellen Zielkomplementarität zwischen den jeweiligen Variablen dar. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind in Darstellung 1 nicht alle möglichen, sondern nur ausgewählte Ziel- und Instrument-Beziehungen dargestellt. Das Oberziel der Regionalpolitik  $z^r$  kann, insbesondere dann, wenn der Träger der Regionalpolitik mit dem Träger der allgemeinen Wirtschaftspolitik nicht identisch ist, als ein vom Oberziel der allgemeinen Wirtschaftspolitik unabhängiges Ziel angesehen werden. Wird jedoch die Regionalpolitik als ein integraler Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Volkswirtschaft behandelt, so trägt  $z^r$  mit Bezug auf  $z$  instrumentalen Charakter. In Darstellung 1 wird dies durch einen gestrichelten Pfeil angedeutet<sup>3</sup>.



Darstellung 1

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß auf die regionalen Zielgrößen nicht nur die in der Region selbst gezielt angesetzten Instrumente der Regionalpolitik im engeren Sinne einwirken, sondern

<sup>3</sup> Für eine vollständige Erfassung der Ziel-Mittel-Beziehungen innerhalb eines wirtschaftspolitischen Systems würde sich die Anordnung der Variablen in Matrix-Form eignen: Man ordnet alle Variablen  $v_i$  ( $i = x_1, x_2, \dots; y_1, y_2, \dots; z$ ) in einem Spaltenvektor, in dem die Instrumentfunktion, und in einem Zeilenvektor ( $v_i$ ) an, in dem die Zielfunktion der Variablen erfaßt wird. Die Matrix der  $v_{ik}$  hat dann die Ziel-Mittel-Relationen zu Elementen. Wenn es möglich ist, die Variablen so zu ordnen, daß ihnen von  $x_1$  nach  $z$  fortschreitend monoton steigende Zielniveau-Indizes beizulegen sind, so erhält man für die Ziel-Mittel-Relationen eine Matrix von der Form:

auch die im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik oder anderer spezieller Wirtschaftspolitiken getätigten Mitteleinsätze. Diese werden jedoch auf die regionalen Größen im allgemeinen ungezielte Nebenwirkungen ausüben. Im Rahmen der folgenden Analyse werden sie deshalb nicht explizite berücksichtigt. Wir können aus den bisherigen Darlegungen ferner schließen, daß die Klassifizierung bestimmter regionaler Variablen als Ziele, anderer regionaler Variablen als Mittel der Regionalpolitik Bewertungen voraussetzt, durch die die Relationen zwischen diesen Mitteln und Zielen isoliert werden. Dabei wird gleichzeitig von den Beziehungen der als Mittel und der als Ziele klassifizierten Variablen jeweils untereinander und zu anderen möglichen Zielen der Regionalpolitik abstrahiert. Dies kann auf Grund von außerwirtschaftlichen, insbesondere politischen Wertsetzungen geschehen oder weil die eliminierten Ziel-Mittel-Beziehungen als unbedeutend eingeschätzt werden bzw. weil sie auf Grund von empirischen Untersuchungen als vernachlässigbar klein erkannt worden sind.

Da eine vollständige Erfassung der Ziel-Mittel-Relationen innerhalb eines auch die Regionalpolitik umfassenden wirtschaftspolitischen Systems<sup>4</sup> gegenwärtig noch nicht möglich erscheint, werden wir im weiteren die Instrumente der Regionalpolitik in einer solchen bewertungsabhängigen Skala erfassen. Da sie zu diesem Zweck hinsicht-

i \ k		Zielfunktion						
		x <sub>1</sub>	x <sub>2</sub>	. . .	y <sub>1</sub>	y <sub>2</sub>	. . .	z
Instru- ment- funktion	x <sub>1</sub>	0	v <sub>x<sub>1</sub>x<sub>2</sub></sub>	. . .	v <sub>x<sub>1</sub>y<sub>1</sub></sub>	v <sub>x<sub>1</sub>y<sub>2</sub></sub>	. . .	v <sub>x<sub>1</sub>z</sub>
	x <sub>2</sub>	0	0	. . .	v <sub>x<sub>2</sub>y<sub>1</sub></sub>	v <sub>x<sub>2</sub>y<sub>2</sub></sub>	. . .	v <sub>x<sub>2</sub>z</sub>
	.	.	.	.	.	.	.	.
	.	.	.	.	.	.	.	.
	y <sub>1</sub>	0	0	. . .	0	v <sub>y<sub>1</sub>y<sub>2</sub></sub>	. . .	v <sub>y<sub>1</sub>z</sub>
	y <sub>2</sub>	0	0	. . .	0	0	. . .	v <sub>y<sub>2</sub>z</sub>
	.	.	.	.	.	.	.	.
	.	.	.	.	.	.	.	.
	.	.	.	.	.	.	.	.
	z	0	0	. . .	0	0	. . .	0

Die v<sub>ik</sub> oberhalb der Matrix-Diagonalen haben dann positive oder negative Werte, wobei das Vorzeichen die Richtung, der absolute Wert das Ausmaß der Wirkung eines Instrumentes angibt; sie sind null, wenn kein Ziel-Mittel-Zusammenhang besteht. (Der Verf. dankt Herrn Dr. Rainer Thoss für einen anregenden Hinweis hierzu.)

<sup>4</sup> Siehe den in Anm. 3 gegebenen Ansatz.

lich ihrer Wirkung auf bestimmte regionalpolitische Ziele definiert werden müssen, sind zunächst die zu berücksichtigenden Ziele auszuwählen. Die zur Darstellung 1 angestellten Überlegungen haben gezeigt, daß die Ziele der Regionalpolitik unabhängig gesetzt oder den Zielen der allgemeinen Wirtschaftspolitik untergeordnet werden können; es erscheint deshalb zweckmäßig, sowohl autonome, spezifisch regionalwirtschaftlich orientierte Ziele (Gruppe I der in Darstellung 2 erfaßten Ziele) als auch gesamtwirtschaftlich orientierte Ziele (Zielgruppe II in Darstellung 2) zu berücksichtigen. Wir wählen hierzu eine Reihe von Zielen aus, die theoretisch besonders interessant sind oder die in der regionalpolitischen Praxis bei der Forderung nach dem Einsatz regionaler Förderungsmaßnahmen besonders häufig genannt werden.

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik mit Bezug auf eine bestimmte Region kann zunächst einmal darin gesehen werden, einen bestehenden Rückstand des realen Je-Kopf-Einkommens dieser Region gegenüber dem Durchschnittseinkommen einer Referenzregion, etwa der gesamten Volkswirtschaft, zu verringern bzw. zu beseitigen<sup>5</sup>. Konkret kann das Ziel in einer Angleichung der absoluten Höhe des Durchschnittseinkommens an die Einkommenshöhe in der Referenzregion bestehen (Ziel I 1a in Darstellung 2), was erfordern würde, daß die Zuwachsrate des Je-Kopf-Einkommens in der Planungsregion die Steigerungsrate des Einkommens in der Vergleichsregion überstiege; oder die Zielsetzung kann sich darauf beschränken, eine Angleichung der Einkommenszuwachsrate herbeizuführen (I 1b), so daß der Einkommensrückstand der Planungsregion sich nicht weiter vergrößert. Die unter I 2 bzw. I 3 genannten Ziele, Beseitigung eines Rückstandes im Beschäftigungsgrad der in der Region vorhandenen Produktionsfaktoren bzw. Verhinderung einer Abwanderung von Produktionsfaktoren aus der Region, stellen, systematisch betrachtet, Unterziele der in der Gruppe I 1 aufgestellten Zielalternativen dar. Sie werden hier jedoch als gesonderte Zielsetzungen behandelt, und zwar deswegen, weil sie sehr häufig in regionalen Entwicklungsprogrammen als solche angesprochen werden<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Vgl. *Giersch, H.*: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl (Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 14, 1963, H. 3), Göttingen 1964, S. 386 ff. Siehe hierzu insbes. S. 388 f. — Vgl. ferner z. B. Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. 3. 1957, Präambel. Dort wird das Bestreben zum Ausdruck gebracht, „den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete (zu) verringern“.

<sup>6</sup> Z. B. Regionaler Raumordnungsplan Mittelpfalz, Manuskript. Z. Z. in Vorbereitung.

Weiter sollen zwei gesamtwirtschaftlich orientierte Ziele der Regionalpolitik berücksichtigt werden, von denen eines (II 4) statische, das andere (II 5) dynamische Optimierungsaspekte hervorhebt. Der Einsatz des Faktors Arbeit bei der Produktion eines Gutes in mehreren Regionen ist dann interregional optimiert (II 4a), wenn die Faktorverwendungsentscheidungen der Unternehmer zu solchen Arbeitseinsatzproportionen führen, daß die physische Grenzproduktivität der Arbeit bei der Erzeugung des genannten Gutes in allen Regionen übereinstimmt<sup>7</sup>. Es wird im weiteren angenommen, daß in der praktischen Regionalpolitik eine Verringerung der Divergenzen zwischen den marginalen Arbeitsproduktivitäten in verschiedenen Regionen einen Schritt in Richtung auf das Optimierungsziel darstellt<sup>8</sup>. Mit Bezug auf die Optimierung der interregionalen Einsatzproportionen des Faktors Kapital (II 4b) gelten diese Ausführungen analog.

Nicht selten wird es das Ziel der Regionalpolitik sein, einen Beitrag zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate der realen Nettoproduktion zu leisten (II 5). Ob das durch Steigerung oder durch Reduktion des Faktoreinsatzes in der Planungsregion erreicht werden kann, hängt davon ab, ob das Entwicklungspotential der Region<sup>9</sup> positiv oder negativ ist, oder — anders ausgedrückt — ob die Grenzwertproduktivität einer zusätzlich eingesetzten Kapitalsumme (Arbeitsmenge) das in der Volkswirtschaft herrschende Kapitalzinsniveau (Lohnsatzniveau) übersteigt oder unterschreitet. Unter III 6 wird schließlich eine den außerökonomischen Bereich betreffende Zielvorstellung behandelt, die fast stets bei der Aufstellung regionaler Entwicklungspläne eine Rolle spielt: Mit den regionalwirtschaftlich orientierten Zielformulierungen ist zumeist die Auffassung verbunden, daß der soziale und kulturelle Standard der Entwicklungsregion an den Stand in der übrigen Volkswirtschaft angepaßt werden müsse.

---

<sup>7</sup> Diese Aussage trifft streng genommen dann zu, wenn das Gut unter der Gültigkeit einer für alle Regionen einheitlichen linear-homogenen Produktionsfunktion erzeugt wird und wenn auf allen Güter- und Faktormärkten Bedingungen herrschen, die vollständige Konkurrenz herbeiführen.

<sup>8</sup> Die bisherige Diskussion um die Theorie des Zweitbesten in der Wirtschaftspolitik hat gezeigt, daß diese Annahme nicht allgemein gerechtfertigt ist. Sie ist jedoch dann realistisch, wenn alle involvierten Präferenz- und Produktionsfunktionen separierbar sind. Das ist, von Ausnahmen abgesehen, dann der Fall, wenn im Konsum und in der Produktion keine externen und keine internen Effekte vorkommen. — Vgl. hierzu *Lipsey, R. G., Lancaster, K.*: The General Theory of Second Best, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 24 (1), 1956—57, S. 11 ff., insbes. S. 26 f. — *Davis, O. A., Whinston, A. B.*: Welfare Economics and the Theory of Second Best, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 32 (1), 1964—65, S. 1 ff., insbes. S. 2 f.

<sup>9</sup> *Giersch, H.*: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, a.a.O., S. 393.

## B. Das Instrumentarium für die Regionalpolitik

Das regionalpolitische Instrumentarium umfaßt für die Aktivsanierung einer Entwicklungsregion eine Vielzahl möglicher Einzelmaßnahmen; diese sind in der Mittelgruppe A der Darstellung 2 zusammengestellt. Im allgemeinen wird ein konkretes Entwicklungsprojekt für eine Region eine koordinierte Gesamtheit größenmäßig präzisierter Mitteleinsätze umfassen, den regionalen Entwicklungsplan, der in Gruppe B behandelt wird. In Gruppe C sind schließlich die wichtigsten Möglichkeiten der Passivsanierung einer Planungsregion berücksichtigt.

Bei den Maßnahmen einer aktiven Regionalpolitik kommt es regelmäßig darauf an, potentielle, insbesondere private Investoren dazu zu bewegen, ihre Investitionen in der Planungsregion zu tätigen<sup>10</sup>, um so die durchschnittliche Arbeitsproduktivität zu steigern und bzw. oder neue Arbeitsplätze zu schaffen. Ob die Neuinvestitionen in einer Mechanisierung der landwirtschaftlichen Produktion, in einer Neugründung, Erweiterung oder Rationalisierung von Unternehmen oder Zweigbetrieben eines industriellen oder Dienstleistungssektors bestehen, ist nicht von prinzipieller Bedeutung; das hängt vielmehr von den konkreten Standortgegebenheiten in der Region und von der Marktlage und den künftigen Absatzchancen des jeweiligen Produktes ab. *Rationale aktive Regionalplanung* besteht somit darin, im Rahmen eines Entwicklungsplanes (B 9) unter Berücksichtigung der Ausgangslage der Region konkrete Investitionsprojekte auszuarbeiten, deren Verwirklichung geeignet wäre, das jeweils gesteckte regionalpolitische Ziel zu erreichen, und solche Maßnahmen bzw. Maßnahmenkombinationen vorzuschlagen, durch die die potentiellen Investoren zur *Realisierung der Projekte veranlaßt werden*. Rationale aktive Regionalpolitik schließt die Durchsetzung des Planes ein.

Stets wird die Infrastrukturausstattung einer Entwicklungsregion im Vergleich zu anderen Regionen unzureichend sein<sup>11</sup>. Das Vorhandensein einer ausreichenden Infrastruktur ist jedoch heute ein generelles Standorterfordernis. Durch sie wird entweder die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie- und Dienstleistungsunternehmen entscheidend beeinflusst — das trifft z. B. auf das Vorhandensein günstiger Verkehrswege und -verbindungen zu — oder bei gegebenen Einkommenserzielungsmöglichkeiten die Bereitschaft der Unternehmer und Arbeit-

<sup>10</sup> Vgl. z. B. Landesentwicklungsprogramm für das Land Nordrhein-Westfalen v. 7. 8. 1964. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A, 17. Jg., Nr. 107 v. 31. 8. 1964, S. 1205 ff., insbes. S. 1207.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. die Ausführungen hierzu in: Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1155 v. 24. 11. 1966, S. 35.

nehmer bestimmt, in der Region ansässig zu werden bzw. zu bleiben — das gilt besonders für den sozialen Infrastrukturbereich. Erhöhte Infrastrukturinvestitionen (A 1) stellen deshalb ein wichtiges Instrument der Regionalpolitik dar.

Im sozialen Sektor (A 1a) umfaßt die Infrastruktur alle zentralen öffentlichen Dienste wie Verwaltung, Rechtspflege, Bildungs- und Ausbildungsstätten, Gesundheitspflege, ständige und nichtständige kulturelle Einrichtungen usw. Die Errichtung und Unterhaltung dieser Dienste ist mit so hohen Investitionsaufwendungen und laufenden Kosten verbunden, daß aus Gründen der gesellschaftlichen Rentabilität eine gewisse Mindestinanspruchnahme gewährleistet werden muß. Das macht eine regionale Zentralisierung der genannten Einrichtungen in „zentralen Orten“ erforderlich, in denen dann auch das gehobene private Dienstleistungsangebot sowie Einkaufsmöglichkeiten für Konsumgüter des periodischen und des nichtständigen Bedarfs vorgehalten werden. Verbesserung der sozialen Infrastruktur und zentralörtliche Gliederung der Region können somit praktisch als synonyme Begriffe betrachtet werden.

Ähnliches trifft für die Infrastruktur des Versorgungsbereiches (A 1b) zu, die der Strom-, Gas-, Wasser- und zentralen Wärmeversorgung sowie der Abwasser- und Abfallbeseitigung usw. dient. Auch hier ist eine möglichst intensive Ausnutzung erforderlich, die bei modernen Großanlagen besonders in Nicht-Ballungsgebieten gemeinhin eine kombinierte Inanspruchnahme durch Wohnsiedlungen und produzierende Unternehmen erfordert. Dies ist ein Argument dafür, daß Industriebetriebe in Entwicklungsregionen in der Nachbarschaft der zentralen Orte angesiedelt werden sollten.

Zentralisierung der sozialen und der Versorgungs-Infrastruktur erfordert eine gleichzeitige Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur (A 1c) auch für das „flache Land“<sup>12</sup>, um so der zumeist vorhandenen agrarischen Überschußbevölkerung das Nahpendeln in die zentralen Arbeitsorte und die Inanspruchnahme der gesellschaftlichen Einrichtungen zu ermöglichen. Ansätze zu einer Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft der Entwicklungsregion können nur unter Ergänzung durch infrastrukturelle Maßnahmen im Agrarsektor (A 1d) voll wirksam werden; diese umfassen insbesondere die Flurbereinigung, Be- bzw. Entwässerungsmaßnahmen, den Ausbau des Wirtschaftswegesystems usw.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu auch die Ausführungen in: Verkehrspolitik als ein Mittel der Regionalpolitik, Gutachten der Gruppe A — Verkehrswirtschaft — des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium v. 4. 12. 1964. Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 12, Frankfurt a. M. 1966, S. 25 ff., insbes. S. 37 ff.

Der Verbesserung der sozialen Infrastruktur kommt eine Bevorzugung der Entwicklungsregion bei der Standortwahl für überregionale öffentliche Investitionen (A 2) wie Universitäten, Hohe Gerichte, Bundes- oder Landesämter, Garnisonen usw. in der Wirkung recht nahe. Zwar beinhaltet jede bewußte Bevorzugung oder Benachteiligung eines potentiellen Standortes durch die überregionalen Entscheidungsgremien die Gefahr einer Faktorfehleitung, diese dürfte aber im Fall der Lokalisierung staatlicher Einrichtungen oft vernachlässigbar gering sein, selbst wenn sie meßbar wäre.

Die Investitionsentscheidungen privater Unternehmer werden sich bei im übrigen gleichen privatwirtschaftlichen Standortvoraussetzungen in vielen Fällen am ehesten dann auf die Entwicklungsregion lenken lassen, wenn bestimmte Anfangsförderungsmaßnahmen (A 3, A 4) für den Übergangszeitraum geboten werden, während dessen die Wertgrenzproduktivität des Kapitals in der Region das durchschnittliche Zinsniveau der Volkswirtschaft z. B. deswegen unterschreitet, weil ein regionaler Entwicklungsplan noch nicht voll durchgesetzt worden ist. Die Anfangsförderung hat dann Erziehungszollcharakter. Sie kann als eine langfristig (sozial) rentable öffentliche Investition angesehen werden, wenn es durch sie gelingt, privates Kapital anzulocken, die durchschnittliche Arbeitsproduktivität zu steigern und in der damit verbundenen langfristig wirksamen Realeinkommenssteigerung den gewünschten sozialen Ertrag zu erzielen. Mindestens ein Teil der für die Anfangsförderung aufgewendeten Mittel wird dabei über die mit der Einkommenszunahme verbundene Steigerung der Realsteuerkraft der Region den öffentlichen Körperschaften wieder erstattet.

Die Anfangsförderung kann durch Gebietskörperschaften der Entwicklungsregion selbst erfolgen, z. B. in der Weise, daß im öffentlichem Eigentum stehendes Industriegelände zu einem niedrigeren als dem Marktpreis zur Verfügung gestellt wird (A 3a), daß Investitionskredite zu Vorzugsbedingungen bereitgestellt oder vermittelt, daß zinslose Bürgschaften übernommen (A 3b) oder daß bei der Kommunalbesteuerung einmalige (Erlaß der Grunderwerbsteuer) oder zeitlich befristete Erleichterungen (gezielte Senkung des Hebesatzes<sup>13</sup>, Gewährung von Sonderabsetzungen für Anlagegüter bei der Ermittlung des Gewerbeertrages etc.) eingeräumt werden (A 3c). Es ist aber auch möglich, daß die Förderung von den überregionalen Körperschaften, insbesondere vom Bund, ausgeht. Sie kann dann z. B. Vergünstigungen bei der allgemeinen Besteuerung für die Investitionstätigkeit, für die Ausübung einer

---

<sup>13</sup> Diese kann auf Grund des Gleichheitsgrundsatzes des Bonner Grundgesetzes (Art. 3) nur für die Gesamtheit der Kommunalsteuerpflichtigen einer Gemeinde erfolgen.

unternehmerischen oder einer abhängigen Tätigkeit in der Planungsregion vorsehen (A 4a). Bedeutendstes Beispiel hierfür sind die nach dem Berlin-Hilfe-Gesetz<sup>14</sup> vorgesehenen Steuervorteile, die u. a. erhebliche Sonderabschreibungen für Anlageinvestitionen sowie Steuersatzermäßigungen bei der Einkommens- und Körperschaftssteuer umfassen. — Die Förderung kann ferner in gezielten Tarifsenkungen durch öffentliche Unternehmungen bestehen (A 4b), indem etwa von Versorgungsunternehmen Sonderpreise gesetzt oder durch die Bundesbahn auf die Transportnachfrage ansiedlungswilliger Industrieunternehmer zugeschnittene, spezifische Ausnahmetarife eingeräumt werden. Diese Maßnahmen stellen dann eine Anfangsunterstützung für die Region dar, wenn die Sonder- bzw. Ausnahmetarife in der Übergangszeit, bis zur vollen Verwirklichung des regionalen Entwicklungsplanes, von den betroffenen öffentlichen Unternehmen einen Verzicht auf Eigenwirtschaftlichkeit erfordern, nach dem Ablauf der Anfangsperiode aber durch die dann eingetretene Steigerung der Versorgungs- bzw. Transportnachfrage die Eigenwirtschaftlichkeit gewährleistet wird. — Zu den Möglichkeiten der Anfangsförderung gehört ferner die Bevorzugung der Planungsregion bei der Vergabe öffentlicher Aufträge (A 4c) während des Übergangszeitraumes.

Immer dann, wenn die regionalen Gebietskörperschaften selbst Förderungsmaßnahmen zu treffen haben, sei es durch erhöhte Infrastrukturinvestitionen, durch Anfangsförderungsmaßnahmen oder auf andere Weise, taucht die Frage nach der Beschaffung zusätzlicher Finanzierungsmittel auf. Zu ihrer Lösung bestehen im wesentlichen die folgenden Möglichkeiten: Eine zweckgebundene Zuweisung von Finanzierungsmitteln durch die überregionalen Körperschaften (A 5a) wird gegenwärtig z. B. bei der Bezuschussung kommunaler Straßenausbauvorhaben<sup>15</sup> aus dem Kraftfahrzeugsteueraufkommen der Länder bzw. aus dem Mineralölsteuerertrag des Bundes vorgenommen. Ungebundene Mittelzuweisungen fließen den Gemeinden aus dem vertikalen Finanzausgleich und aus dem Gewerbesteuerenausgleich zwischen Erwerbs- und Wohngemeinden zu (A 5b). Auch unter Berücksichtigung dieser Ausgleichsmaßnahmen<sup>16</sup> muß das heutige Gemeindefinanzsystem

---

<sup>14</sup> Gesetz zur Förderung der Wirtschaft von Berlin (West) vom 26. 7. 1962, BGBl. 1962 I, S. 492 ff.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu: Bericht der Sachverständigenkommission nach dem Gesetz über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/2661, S. 41 ff.

<sup>16</sup> Der vertikale Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik erbrachte den Gemeinden 1955 einen Einnahmezugang von 16,6 %, bezogen auf ihre Eigeneinnahmen. Berechnet nach *Albers, W.: Finanzausgleich (III) Deutschland, Art. in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 3. Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961, S. 553 ff., s.*



als für regionalpolitische Zwecke denkbar ungeeignet angesehen werden, basiert es doch hauptsächlich auf der Gewerbesteuer, deren Aufkommen wesentlich von der Höhe des jeweiligen Gewerbeertrages bestimmt wird. Dieser fällt, als eine korrigierte Unternehmensgewinngröße, am Sitz des Unternehmens an; hieraus entstehen gravierende Einnahmenunterschiede selbst zwischen Industrieorten<sup>17</sup>, erst recht aber zwischen Industrieorten und Agrargemeinden in Entwicklungsregionen. Eine Änderung des Regionalsteuersystems (A 5c) sollte deshalb darauf Bedacht nehmen, daß die Gemeinden künftig gleichmäßiger als bisher am allgemeinen Steueraufkommen<sup>18</sup> und, zum Zwecke der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, direkt am Aufkommen aus der Kraftverkehrsbesteuerung partizipieren<sup>19</sup>.

Im Gegensatz zu Anfangsförderungsmaßnahmen tragen anhaltende Subventionen an die in der Planungsregion ansässigen Unternehmen, sei es, daß diese in direkter Form gezahlt (A 6a), sei es, daß sie indirekt als Steuer-, Tarifvergünstigungen oder dergleichen gewährt werden (A 6b), nicht den Charakter gesellschaftlicher Investitionen. Sie bewirken vielmehr Fehlinvestitionen im privatwirtschaftlichen Bereich. Da die hierdurch hervorgerufene Strukturverzerrung im Zeitablauf immer gravierender, der Subventions-„Bedarf“ somit immer größer wird, wie viele Beispiele aus der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Bundesrepublik zeigen, muß die versäumte Strukturanpassung schließlich in einem schmerzhaften Prozeß nachgeholt werden. Subventionen stellen somit im Grunde kein (langfristig) wirksames Instrument der regionalen Entwicklungspolitik dar.

Als subsidiäre Instrumente der Regionalpolitik sind Maßnahmen zur Informationsverbesserung unentbehrlich. Messen, Ausstellungen und sonstige temporäre oder ständige Kommunikationseinrichtungen zwi-

---

S. 562. — Der Gewerbesteuerausgleich umfaßte im Haushaltsjahr 1959/60 3,8 % des Gesamtaufkommens. Vgl. Kommission für die Finanzreform (Troeger-Kommission), Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, Köln, Berlin, Mainz 1966, S. 99.

<sup>17</sup> Das Aufkommen aus der Gewerbesteuer ohne Lohnsummensteuer betrug z. B. 1961 in Karlsruhe 124 DM/Einwohner, in Frankfurt 317 DM/Einwohner. In manchen Industrieorten (z. B. Rüsselsheim) übersteigt es 1000 DM/Einwohner. Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 208.

<sup>18</sup> Die Troeger-Kommission schlägt eine Beteiligung der Gemeinden am proportionalen Basisaufkommen aus der Einkommensteuer vor. Vgl. Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 106 ff.

<sup>19</sup> Z. B. über eine regionale Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer durch die Festlegung von Hebesätzen, wobei derjenige Teil des Aufkommens, der sich aus der Erhöhung des regionalen über den Basishebesatz ergäbe, unmittelbar den jeweiligen Regionalkörperschaften zufließen könnte. Vgl. hierzu Funck, R., Peschel, K.: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 32, Bad Godesberg 1967, S. 32 f.

schen der Regionalwirtschaft und potentiellen Abnehmern (A 7a) vermögen die Absatzmöglichkeiten der Region entscheidend zu beeinflussen. Einrichtungen zur Unternehmensberatung (A 7b) können die Investitionschancen für die Region vergrößern; es ist sogar denkbar, daß in Fällen, in denen die Kenntnisse über die in der Planungsregion bestehenden wirtschaftlichen Möglichkeiten ungenügend verbreitet sind, die Überwindung der Informationsschwelle durch eine sachliche Beratung potentieller Investoren allein ausreicht, um den Entwicklungsprozeß zu initiieren. Maßnahmen, die einer Schulung bzw. Umschulung von Arbeitskräften dienen (A 7c), gehören ebenfalls in diese Kategorie; soweit hierzu besondere Institutionen geschaffen werden müssen, können diese jedoch auch den sozialen Infrastrukturinvestitionen zugerechnet werden.

Die (unter A 8a und A 8b genannten) unmittelbaren Eingriffe der öffentlichen Hand in private Investitions- und Produktionsentscheidungen unterscheiden sich nur graduell von einer gezielten Standortwahl öffentlicher Institutionen (A 2) bzw. einer Bevorzugung der Region bei der Vergabe von Aufträgen für öffentliche Arbeiten (A 4c). Diese Maßnahmen können subventionsähnlich wirken, wenn sie über längere Zeit hin durchgeführt werden<sup>20</sup>.

### C. Die Wirkungen ausgewählter regionalpolitischer Instrumente

Die von den im vorhergehenden Abschnitt behandelten Instrumenten der Regionalpolitik auf die im einleitenden Abschnitt ausgewählten regionalpolitischen Ziele ausgehenden Wirkungen werden, soweit sie als gravierend anzusehen sind, in der Darstellung 2 ausgewiesen. Dabei sind die Ziel-Mittel-Beziehungen nur nach ihrer Wirkungsrichtung als positiv oder negativ fixiert. Die in der Darstellung enthaltenen Aussagen stellen auf kreislauftheoretischen Deduktionen basierende Hypothesen dar, die vor der Anwendung auf einen Einzelfall der empirischen Überprüfung bedürften. Den bereits explizierten Voraussetzungen ist hinzuzufügen: Im allgemeinen wird unterstellt, daß das Entwicklungspotential der betrachteten Planungsregion positiv ist bzw. durch Einsatz regionalpolitischer Mittel nach Ablauf der Übergangs-

---

<sup>20</sup> Kataloge regionalpolitischer Instrumente sind in der Literatur mehrfach aufgestellt worden. Genannt seien: *Egner, E.*: Art. Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 8. Bd., Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 694 ff., insbes. S. 697 ff. — Zur Frage der optimalen Verkehrsbedienung in der Fläche, Gutachten der Gruppe A — Verkehrswirtschaft — des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium v. 11. 9. 1965. Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, H. 12, a.a.O., S. 5 ff., insbes. S. 16 f.

periode positiv wird. Dies ist jedoch irrelevant, soweit die (von der allgemeinen Wirtschaftspolitik unabhängigen) Ziele der Gruppe I betroffen sind. Die möglichen Maßnahmen einer passiven Sanierung (C 10) hingegen werden unter der Annahme untersucht, daß das Entwicklungspotential (kurz- und langfristig) negativ ist. — Im weiteren sollen einige der in Darstellung 2 erfaßten regionalpolitischen Ziel-Mittel-Relationen beispielhaft erläutert werden.

Den Infrastrukturinvestitionen werden ausschließlich positive Zielwirkungen zugemessen; für einige Teilziele dürften sie jedoch nicht von nennenswerter Bedeutung sein. So werden Investitionen in die soziale Infrastruktur wahrscheinlich zwar geeignet sein, zusätzliches Privatkapital in die Region zu ziehen, und damit zur Verringerung einer gegebenen Unterbeschäftigung des Faktors Arbeit beitragen (Element A 1a/I 2a in Darstellung 2), sie dürften aber kaum ausreichen, um zu einer besseren Ausnutzung der bereits vorhandenen Produktionskapazitäten zu führen (Element A 1a/I 2b). Auch werden Infrastrukturinvestitionen (außer im Agrarsektor) keinen beachtenswerten Einfluß auf die marginale physische Arbeitsproduktivität in der Region haben (Elemente A 1a, b, c/II 4a).

Maßnahmen der Anfangsförderung wirken zwar positiv im Hinblick auf die regionalen Einkommens- und Beschäftigungsziele, die kurzfristige Optimierung des Faktoreinsatzes wird durch sie jedoch gestört (Elemente A 3, A 4/II 4), wenn auch nicht in allen Fällen gravierend. Setzt man, wie wir es tun, ein positives Entwicklungspotential der Region voraus, so steigern die meisten Anfangsförderungsinstrumente, jedenfalls langfristig, auch die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate der Nettoerzeugung (Elemente A 3/II 5 und A 4a, c/II 5). Dies trifft jedoch zumeist nicht auf die Fälle zu, in denen durch öffentliche Unternehmen gezielte Tarifreduktionen gewährt werden (Elemente A 4b/II 5). Hier können die durch die temporäre Abweichung von der Eigenwirtschaftlichkeit entstehenden Wachstumseinbußen auf dem Verkehrs- oder Versorgungssektor, insbesondere wenn das betreffende Unternehmen im Wettbewerb mit anderen Transportleistungsproduzenten bzw. Anbietern von Versorgungsgütern (z. B. Erzeugern substitutiver Sekundärenergieträger) steht, die in der Planungsregion eintretenden Wachstumssteigerungen überkompensieren. Auch im Falle anhaltender Subventionierung oder unmittelbarer Eingriffe in die Unternehmerentscheidungen treten gesamtwirtschaftlich negative Wirkungen auf (Elemente A 6/II 4, II 5 und A 8/II 4, II 5).

Von der Durchsetzung instrumentell ausgewogener regionaler Entwicklungspläne (B 9) kann in jeder Hinsicht eine positive Wirkung erwartet werden. Das Ziel einer Verbesserung des soziokulturellen

Niveaus der Region wird hingegen nur von ganz bestimmten Maßnahmen eine nennenswerte direkte Förderung erfahren: Unter den Einzelinstrumenten sind Infrastrukturverbesserungen im sozialen und im Versorgungsbereich (Elemente A 1a, b/III 6), die Errichtung überregionaler Institutionen (Element A 2/III 6), eine gezielte Arbeitskräfte-schulung (A 7c/III 6) sowie alle zu einer Erhöhung der Finanzkraft der Region führenden Maßnahmen (A 5/III 6) hervorzuheben. — Hat die Region ein negatives Entwicklungspotential, so wird eine bewußte Förderung der Abwanderung von Arbeitskräften und Kapital aus der Region die einzige langfristig wirksame Methode sein, um die Erwerbsbasis für die verbleibenden Wirtschaftssubjekte zu erweitern. Auf die mit einer passiven Sanierung verbundenen Probleme einer Überalterung der Bevölkerungsreste u. a. mag hier nur hingewiesen werden. Es liegt auf der Hand, daß diese Maßnahmen eine etwa bereits gegebene Passivität der Faktorwanderungsbilanz verstärken werden (Elemente C 10/I 3).

Darstellung 2

Ziele	der Regionalpolitik	Mittel
(I) 1. Beseitigung eines Rückstandes des realen Je-Kopf-Einkommens durch	a) Angleichung d. abso-lut. Einkommenshö-h. b) Angleichung d. Zu-wachsrates d. Einkom.	+ + + + +
2. Beseitigung eines Rückstandes des Beschäfti-gungsgrades d. Faktors	a) Arbeit b) Kapital (Boden)	+ + + + +
3. Beseitigung einer negativen Wandlungs-bilanz des Faktors	a) Arbeit b) Kapital	+ + + + +
(II) 4. Optimierung der inter-regionalen Einsatzpro-portionen des Faktors	a) Arbeit b) Kapital	+ + + + +
5. Steigerung der gesamt-wirtschaftlichen Wachstumsrate der Netto-produktion <sup>a)</sup>	a) Arbeit b) Kapital	+ + + + +
(III) 6. Angleichung des sozio-kulturellen Standards		+ + +

- (A)
1. Erhöhte Infrastrukturinvestitionen im
    - a) sozialen Sektor
    - b) Versorgungssektor
    - c) Verkehrssektor
    - d) Agrarsektor
  2. Bevorzugung bei der Standortwahl überregionaler öffentlicher Institutionen
  3. Anfangsförderung durch die Regionalkörperschaften
    - a) Verbilligte Grundstücksbereitstellung
    - b) Verbilligte Kreditbereitstellung
    - c) Steuererleichterungen
  4. Anfangsförderung durch überregionale Körperschaften u. öffentl. Unternehmen
    - a) Steuererleichterungen für
      - α) Unternehmen
      - β) private Haushalte

b) Gezielte Tarifiereduktion von öffentl. Unternehmen des	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
α) Versorgungssektors	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
β) Verkehrssektors	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
c) Bevorzugung bei der Vergabe öffentl. Aufträge	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
5. Erhöhung der Finanzierungsmöglichkeit öffentl. Aufgaben durch	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
a) Zweckgebundene Mittelzuweisung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
b) Finanzausgleich	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
c) Änderung des Regionalsteuersystems	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
6. Anhaltende Subventionen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
a) direkt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
b) indirekt	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
7. Verbesserung der Information	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
a) Messen und Ausstellungen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
b) Unternehmensberatung	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
c) Schulung von Arbeitskräften	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
8. Unmittelbare Eingriffe in private	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
a) Investitionsentscheidungen (gezielte Vergabe von Baugenehmigungen, Konzessionen)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
b) Produktionsentscheidungen (gezielte Vergabe von Entwicklungsaufträgen, Lizenzen)	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
(B) 9. Durchführung regionaler Entwicklungspläne	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
(C) 10. Förderung der Abwanderung <sup>b)</sup> von	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
a) Arbeitskräften	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
b) Kapital	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Anmerkungen: a) Positives Entwicklungspotential der Region vorausgesetzt.  
 b) Negatives Entwicklungspotential der Region vorausgesetzt.  
 Erläuterungen: Die Zeichen geben an, daß der Mittelleinsatz auf das betreffende Ziel eine erhebliche Wirkung hat, und zwar:  
 + in positiver Richtung.  
 - in negativer Richtung.  
 .. Eine Aussage ist wegen widersprüchlicher Annahmen nicht möglich (vgl. Anm. a) und b) ).

# Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik

Von Prof. Dr. *Hellmuth St. Seidenfus* (Münster)

## A. Das Kriterium der optimalen Koordination regionalpolitischer Maßnahmen

Die Verwirklichung regionalpolitischer Ziele ist in jedem Fall mit einem Einsatz von Mitteln verbunden<sup>1</sup>. Bieten sich zur Erreichung eines gegebenen Zieles mehrere Maßnahmen an, so sollte man diejenige auswählen, die den geringsten Mitteleinsatz erfordert, weil dadurch der beste Beitrag zur Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Überschusses geliefert wird. Für die Regionalpolitik gilt also, genau wie für die Unternehmenspolitik, das Wirtschaftlichkeitsprinzip.

Bei der Messung der Wirtschaftlichkeit werden Ertrag und Kosten einander gegenübergestellt. Ein wichtiger Gesichtspunkt bei dieser Gegenüberstellung ist die Festlegung des Messungsbereiches. So kann bekanntlich eine bestimmte Produktion vom betriebswirtschaftlichen Standpunkt des Unternehmens aus gesehen wirtschaftlich sein, ohne daß ihre Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge gegeben ist. Dies hängt damit zusammen, daß Kosten für diese Produktion außerhalb des betriebswirtschaftlichen Messungsbereiches anfallen, die in die Wirtschaftlichkeitsrechnung des Unternehmens nicht eingehen (externe Kosten).

In einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, die der Beurteilung regionalpolitischer Maßnahmen dient, müssen die gesamtwirtschaftlichen Erträge den entsprechenden Aufwendungen gegenübergestellt werden. Der Messungsbereich darf sich demnach nicht auf die zu fördernde Region beschränken, es sind vielmehr alle Erträge und Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der regionalpolitischen Maßnahme in anderen Regionen entstehen, einzubeziehen.

Mangelnde Koordination regionalpolitischer Maßnahmen ist demnach mit einer Beschränkung des Messungsbereiches für Ertrag und Auf-

---

<sup>1</sup> Von dem Fall der „passiven Sanierung“, in dem eine Entleerung wirtschaftlich und sozial zurückgebliebener Regionen dadurch begünstigt wird, daß der Staat keinerlei Maßnahmen ergreift, wird hier abgesehen.

wand gleichzusetzen, d. h. mit dem Vorhandensein von externen Kosten und Erträgen. Nur wenn die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Erträge berücksichtigt werden, sind die Voraussetzungen einer optimalen Koordination regionalpolitischer Maßnahmen gegeben. Dies gilt unabhängig von allen organisatorischen und institutionellen Hemmnissen der Koordination. So wie die unternehmenspolitischen Entscheidungen nicht einfach im Hinblick auf jene Wirkungen getroffen werden sollen, die sie auf einen Teil des Unternehmens (Betrieb bzw. Funktionsbereich wie Verwaltung, Verkauf etc.) haben, da immer der Effekt ausschlaggebend ist, den die in einem Teilbereich getroffenen Maßnahmen auf das gesamte Unternehmen ausüben, so sollte auch bei regionalpolitischen Maßnahmen einer nur in Teilbereichen zuständigen Institution die Gesamtwirkung beachtet werden.

### **B. Gründe für die Abweichung von der optimalen Koordination**

Geht man von dem angeführten regionalpolitischen Kriterium der Maximierung des gesamtwirtschaftlichen Überschusses aus, so lassen sich im wesentlichen zwei Gründe feststellen, die bei regionalpolitischen Maßnahmen Abweichungen von einer optimalen Politik hervorrufen.

#### **I. Politische Entscheidungen**

In den meisten Fällen werden bei den Trägern der Regionalpolitik kaum Wirtschaftlichkeitsüberlegungen angestellt, geschweige denn Wirtschaftlichkeitsrechnungen durchgeführt. Das Verfahren ist zumeist so, daß irgendein Sachverhalt innerhalb des Planungsbereiches als ungünstig angesehen (z. B. übermäßige Pendlerbewegungen) und durch Gegenmaßnahmen (Industrieansiedlung, Umsiedlung der Pendler etc.) bekämpft wird, über deren Zweckmäßigkeit die Entscheidung im politischen Rahmen fällt. Die Wirtschaftlichkeitsrechnung weicht bei diesem Verfahren der politischen Verhandlungsstrategie.

#### **II. Pro-domo-Standpunkt**

Selbst wenn man davon ausgeht, daß bei dem Abwägen des Für und Wider in den Verhandlungen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen zum Zuge kommen, so muß doch zwangsläufig eine Abweichung von der optimalen Regionalpolitik dadurch eintreten, daß jeden Entscheidungsträger nur die Wirkung der Maßnahmen innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches interessiert. Dieses spezifische Interesse, handle es sich um Vertreter bzw. Institutionen von Gemeinden, Gemeindeverbänden,



von Ländern oder anderen Körperschaften, ist durch gesetzliche Richtlinien praktisch vorgegeben; denn es obliegt den Funktionären, in erster Linie für das Wohl der Bevölkerung ihres Zuständigkeitsbereiches zu sorgen. Der „pro-domo-Standpunkt“ ist in jeder Vereidigungsformel festgelegt. Die Nichtausnutzung der Vorteile der möglichen Ansiedlung eines Großunternehmens innerhalb der Stadt X würde diesem Standpunkt völlig zuwiderlaufen, auch wenn der volkswirtschaftliche Nutzen der Ansiedlung in einem benachbarten Landkreis erheblich größer wäre. Die Ideologie des Gemeindefelbstverwaltungsrechtes gibt diesem Verhalten eine zusätzliche moralische Stütze.

### C. Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik

Das entscheidende Hemmnis der Regionalpolitik ist in der Tatsache zu sehen, daß keine klare Vorstellung über die Ziele besteht. In der Vergangenheit wurde den Fragen der räumlichen Ordnung der Wirtschaft keine besondere Bedeutung beigemessen. Zwar sind in der Wirtschaftstheorie Ansätze durch die Arbeiten von *Thünen*, *Weber*, *Christaller*, *Lösch*, *Predöhl* u. a. vorhanden, doch haben diese vorwiegend nur akademisches Interesse gefunden. Der raumorientierten Wirtschaftspolitik lag kein Leitbild zugrunde, man hat vielmehr in Dringlichkeitsfällen etwa eines sog. regionalen Notstandes in aller Regel ad hoc Einzelmaßnahmen ergriffen.

In der Gegenwart wird die Erarbeitung einer regionalpolitischen Gesamtkonzeption um so dringlicher, als die strukturellen Wandlungen der Wirtschaft und Gesellschaft starke regionale Disparitäten bewirkt haben und voraussichtlich auch weiterhin hervorrufen werden. Zwar sind Strukturwandlungen in der Entwicklung der menschlichen Gesellschaft immer zu verzeichnen gewesen; das, was unsere Aufmerksamkeit jedoch heute besonders auf sie lenkt und sie zugleich von den bisherigen Strukturprozessen unterscheidet, ist das bestürzende Tempo, in dem sie sich vollziehen. Erst dadurch erklärt es sich, warum diese strukturellen Veränderungen in der Lage waren, eine allmählich gewachsene Ordnung der Räume radikal in Mitleidenschaft zu ziehen. Man war einfach nicht gewappnet, ihnen in rechter Weise zu begegnen. Überblickt man die Zeit von 1920 bis 1960, so wird man sagen müssen, daß sie durch eine Kette von wenig wirksamen Reaktionen der Herrschaftsträger auf diese stürmische Entwicklung ausgezeichnet ist. Die geringe Wirksamkeit ist einerseits darauf zurückzuführen, daß häufig falsche Mittel angewandt wurden, andererseits darauf, daß das einheitliche raumpolitische Leitbild fehlte. Den durch die strukturellen Wandlungen hervorgerufenen regionalen Disparitäten ist jedoch durch un-

koordinierte, nicht an einer allgemein akzeptierten Richtlinie orientierte Einzelmaßnahmen nicht beizukommen; die Vermutung liegt nahe, daß — wegen der eingangs erwähnten externen Wirkungen — durch unkoordinierte, fallweise vorgenommene regionalpolitische Eingriffe oft sogar eine Verstärkung der Disparitäten eintritt.

Das lange erwartete Raumordnungsgesetz der Bundesrepublik<sup>2</sup> sollte im nationalen Rahmen eine Klärung der regionalpolitischen Ziele und damit eine Förderung der Möglichkeit des optimalen Einsatzes der regionalpolitischen Mittel bringen. Diese Erwartung wurde nicht erfüllt. In den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2) sind alle denkbaren regionalpolitischen Forderungen nebeneinandergestellt. Die für praktische Maßnahmen notwendige Abwägung soll nach Maßgabe des § 1 erfolgen, der jedoch ebenfalls so allgemein gehalten ist, daß eine Gewichtung der Grundsätze nach ihm nicht möglich wird. So kann sich die notwendige Gesamtkonzeption nur aus der Durchführung der Regionalpolitik herauschälen. Eine Gewähr für ein an einheitlichen Zielsetzungen orientiertes Handeln ist damit natürlich nicht mehr gegeben.

Koordinationsprobleme werden zunächst durch die Tatsache aufgeworfen, daß die Träger der Regionalpolitik der utopischen Forderung in § 1 des Raumordnungsgesetzes gegenüberstehen, ohne vorgegebene einheitliche Konzeption ihre Maßnahmen so zu treffen, daß das Bundesgebiet „in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung“ zugeführt wird, „die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient“. Sie sollen zudem das „Ziel der Wiedervereinigung“ beachten, „die räumlichen Voraussetzungen für die europäische Zusammenarbeit“ fördern und die „Ordnung der Einzelräume“, für die sie zuständig sind, in die „Ordnung des Gesamtraumes einfügen“. Die Ordnung des Gesamtraumes soll jedoch wieder, wie im gleichen Zusammenhang gesagt wird, „die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen“. Die regionalpolitische Koordination bestimmter Maßnahmen im Hinblick auf ein Gesamtziel ist danach z. Z. nicht diskutabel. Vorab müßten die für die Regionalpolitik zuständigen Institutionen gleiche Vorstellungen über die Kriterien einer räumlichen Ordnung von menschlichen und gewerblichen Siedlungen entwickeln. Daß derartige Kriterien (Bevölkerungsdichte, Versorgung mit Verkehrsleistungen usw.) nicht in allgemeinverbindlicher Weise bestehen, deutet ebenfalls auf Koordinationsmängel hin.

Angesichts dieser Lage läßt sich derzeit nur die institutionelle Frage untersuchen, wie über eine Kooperation der unterschiedlichen Institu-

---

<sup>2</sup> Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965, Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 16, 21. 4. 1965.

tionen die Voraussetzung für koordinationsoptimales Verhalten geschaffen werden könnte, gleichgültig, welche Ziele verwirklicht werden sollen.

### I. Horizontale Koordination

In der Regel besteht eine Diskrepanz zwischen Wirtschaftsräumen und Verwaltungsräumen. Besonders in einer wachsenden Wirtschaft ist eine permanente Veränderung der Wirtschaftsräume, wie immer man diese definiert und abgrenzt, zu beobachten. Demgegenüber sind die Grenzen der politischen und administrativen Räume relativ starr. Während sich nun die Notwendigkeit regionalpolitischer Eingriffe aus den strukturellen Wandlungen in der Wirtschaft ergibt, die in wirtschaftlichen und sozialen Spannungen in und zwischen den Wirtschaftsräumen ihren Niederschlag finden, werden die tatsächlichen Maßnahmen zumeist auf Verwaltungsräume zugeschnitten (Gemeinden, Kreise, Länder). Fast jede Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane innerhalb dieser Verwaltungseinheiten hat aber Rückwirkungen auf die anderen Verwaltungseinheiten innerhalb des Wirtschaftsraumes oder sogar darüber hinaus. Im Sinne der eingangs angeführten gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeit regionalpolitischer Maßnahmen liegt daher eine Koordination der Maßnahmen zwischen benachbarten Gemeinden, Kreisen oder Ländern nahe. Das Schwergewicht dieser horizontalen Koordination besteht in der interkommunalen Zusammenarbeit.

Der Pro-domo-Standpunkt verleitet in vielen Fällen dazu, eine regionalpolitische Aufgabe nur unter dem Gesichtspunkt des Nutzens für das eigene Gebiet der Gemeinde, des Kreises oder des Landes vorzunehmen. So tritt z. B. eine Störung im Nachbarschaftsverkehr zwischen zwei Städten dadurch ein, daß die eine auf Grund vorwiegend verkehrstechnischer Überlegungen ihren Nahverkehrsbetrieb auf O-Busse umstellt, während die andere aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen bei der Straßenbahn verbleibt (Oberhausen — Mülheim).

Bekannt geworden sind in letzter Zeit besonders Fälle von Großinvestitionen aus Prestigeerwägungen, durch die eine optimale Verwendung öffentlicher Mittel verhindert wird. Es ist dabei etwa an den „Großmarkt- und Gaskrieg“ zwischen Heidelberg und Mannheim oder an die Schwierigkeiten bei der Errichtung einer zentralen Müllverbrennungsanlage für den Raum Köln - Düsseldorf - Aachen zu denken.

Die größte Bedeutung hat die horizontale Koordination bei den Stadt-Umland-Beziehungen. Das wirtschaftliche Wachstum verstärkt immer mehr die Diskrepanz zwischen dem Siedlungsgebiet und dem

Verwaltungsgebiet der Städte. Die Städte, die durch bereits vorhandene Industrieansiedlungen über ein relativ hohes Gewerbesteueraufkommen verfügen, ziehen mit Hilfe von Vergünstigungen neue Gewerbebetriebe in den Stadtbereich. Sie haben jedoch keinen Einfluß auf die Wohnverhältnisse und die Verkehrsverbindungen zwischen Wohn- und Arbeitsstätte, soweit diese im angrenzenden Landkreis liegen. In vielen Teilen der BRD spielen sich, nicht zuletzt wegen des Finanzsystems der Gemeinden, deren Etats zu 85 % auf der Gewerbesteuer beruhen, ständig Kleinkriege ab, die darin bestehen, daß eine Gemeinde die Vorteile aus der Ansiedlung zieht und einer Nachbargemeinde eine Reihe von externen Kosten aufbürdet. Das Bedauerliche an dieser steuerpolitisch begründeten Kampfstrategie ist, daß bei der Industrieansiedlung nicht die Gemeinden mit den größeren volkswirtschaftlichen Standortvorteilen zum Zuge kommen, sondern die finanzstärksten, die für den Start am meisten zu bieten haben. Charakteristisch hierfür ist die durch die Finanzautonomie der Gemeinden geförderte kommunale Bodenpolitik.

Die Steuerzahler tragen die volkswirtschaftlichen Verluste dieser permanenten Mißallokation und sind selbst noch Opfer dieser Entwicklung. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn eine im Gefolge der Standortverlagerung einer Umschlags- und Lagerhausgesellschaft erzielbare volkswirtschaftliche Frachtkostenersparnis dadurch nicht verwirklicht wird, daß ihr von der Gemeinde für den Verzicht auf die Umsiedlungspläne eine Monopolstellung im städtischen Hafen eingeräumt wird. Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn durch den mit einer Industrieansiedlung in einem Landkreis verbundenen zusätzlichen Pendlerdurchgangsverkehr eine Überbelastung des städtischen Straßennetzes eintritt<sup>3</sup>.

Die mangelnde horizontale Koordinierung führte schließlich zur Entstehung einer strukturlosen Großstadt von über 200.000 Einwohnern zwischen Baidt (Kreis Ravensburg) und Friedrichshafen. Die Wohngebiete dehnen sich hier ohne Planungs koordinierung ins Grüne aus, und eine Zersiedlung der Landschaft mit zusätzlichen Verkehrsproblemen ist die Folge.

## II. Vertikale Koordination

Ebenso wie zur Vermeidung externer Kosten eine Koordination der Regionalpolitik zwischen Institutionen auf gleicher Ebene erfolgen sollte, ist auch eine Koordination der regionalen Maßnahmen zwischen über-

---

<sup>3</sup> So im Verhältnis zwischen der kreisfreien Stadt Hamm und dem Landkreis Unna.

und untergeordneten Gebietskörperschaften notwendig. An Stelle einer Zusammenarbeit ist hier oft ein Kampf einer jeden gegen jede zu beobachten.

Maßnahmen der Länder heben Maßnahmen des Bundes auf und umgekehrt. Die zur Förderung einzelner Regionen eingesetzten Mittel der Länder wiederum werden durch die Politik der Gemeinden vielfach wirkungslos. Während sich z. B. ein Land bemüht, einen sog. Ballungsraum durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel aufzulockern und die Industrieansiedlung in den Randzonen, den Wohngebieten der Auspendler, zu fördern, bemüht sich die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung — gleichfalls mit öffentlichen Mitteln — um die Ansiedlung der Pendler in den sog. Ballungsräumen<sup>4</sup>.

Die Gemeinden begrüßen und unterstützen je nach Interessenlage die eine oder andere Maßnahme.

Fehlende Koordination zwischen den einzelnen Körperschaften ist auch hier die Ursache für den unwirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel. Soweit diese Divergenzen nur auf eine mangelhafte Information zwischen den regionalpolitisch tätigen Körperschaften zurückzuführen sind, ließe sich die Koordination relativ leicht bewerkstelligen.

Problematisch wird es jedoch dann, wenn die Körperschaften — wie im eben beschriebenen Fall — unterschiedliche Ziele verfolgen („Entballung“ versus Arbeitsmarktpolitik).

Die föderale Struktur der BRD und der Gemeinde-Selbstverwaltungsgedanke sind die Ursachen der Zersplitterung von regionalpolitischen Zuständigkeiten. Die Folge davon ist, daß bei mangelhafter Koordination oft die gutgemeinten Maßnahmen einer Institution wirkungslos bleiben oder gar zum Schaden ausschlagen.

Sorgt z. B. der Bund im Zuge der Maßnahmen zur Verbesserung der Verhältnisse in „Gebieten, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind ...“<sup>5</sup> für den Ausbau der Fernstraßen, ohne daß gleichzeitig das Land und die betroffenen Gemeinden die gewerbliche Ansiedlung fördern und die notwendigen Investitionen für Versorgungsleistungen, Wohnungsbau etc. vornehmen, so werden die Straßen mit Sicherheit eine verstärkte Auspendlerbewegung aus diesen zurückgebliebenen Gebieten hervorrufen.

---

<sup>4</sup> Rieker, H.: Überfüllte Menschenkessel an Rhein und Ruhr, in: *Tatsachen und Meinungen zur Raumordnung*, Nr. 1/1964.

<sup>5</sup> Raumordnungsgesetz v. 8. 4. 1965, § 2 (1) Ziffer 3.

Obwohl durch das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8. 4. 1965, die verschiedenen Landesplanungsgesetze<sup>6</sup>, das Flurbereinigungsgesetz von 1953, das Wasserhaushaltsgesetz von 1960, das Bundesbaugesetz von 1960 und andere Einzelgesetze, wie nicht zuletzt durch den im Bundeshaushaltsplan vorhandenen Titel „Regionale Hilfsmaßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft“, die vertikale Koordination unterstützt wird, können oft verlustreiche Gegenläufigkeiten in den Planungen der einzelnen Planungsträger offensichtlich nicht vermieden werden.

Noch zum Abschluß der Legislaturperiode des letzten Bundestages wurde in der Fragestunde z. B. die Frage gestellt<sup>7</sup>:

„Ist der Bundesregierung bekannt, daß die Absichten der Landesplanung und die sich daraus ergebenden Ziele der regionalen Strukturverbesserung in einem Industriestandort bei der Durchführung von Rationalisierungsmaßnahmen durch die Deutsche Bundesbahn nicht berücksichtigt werden?“

Besonders deutlich ist die mangelnde Koordinierung im Verkehrswegebau erkennbar. Vermutlich sind hierbei weniger die unzureichende Information über die Planungen und die Schwerfälligkeit des Verwaltungsapparates der Grund als vielmehr die unterschiedlichen finanziellen Mittel, die den einzelnen Körperschaften zur Verfügung stehen. Wird der Aus- und Neubau von Bundes-, Land- und Gemeindestraßen von Institutionen mit unterschiedlicher Finanzkraft betrieben, so nimmt es nicht wunder, daß das Wegenetz nicht aufeinander abgestimmt sein kann, mit der Folge, daß in den Zuständigkeitsbereichen der finanzschwächsten Institutionen Engpässe auftreten. Da die Kapazitätsgrenze eines Verkehrsweges durch den jeweiligen Engpaß bestimmt wird, ist der großzügige Ausbau einer Straße bis zur Kreis- oder Landesgrenze zumindest temporär als Fehlinvestition anzusehen, wenn über Jahre hinaus das Anschlußstück im alten Zustand verbleibt. Die meisten Bundesstraßen haben ihre Engpässe in den Ortsdurchfahrten. Die Übernahme der finanziellen Belastungen für die Ortsdurchfahrt durch den Bund kann diesen Zustand nicht lindern, wenn institutionelle Hemmnisse einem zeitlich abgestimmten Ausbau entgegenstehen.

---

<sup>6</sup> Im April 1965 galten Landesplanungsgesetze in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Schleswig-Holstein. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz waren Verwaltungserlasse vorhanden. In Hessen und Baden-Württemberg lagen Gesetzentwürfe vor. (Ernst, W.: Die Rechtsgestaltung der Raumordnung, in: Bundesbaublatt 1962, S. 162). In der Zwischenzeit sind die Gesetze von Hessen (4. 7. 1962) und Baden-Württemberg (19. 12. 1962) in Kraft getreten. Das Gesetz von NRW wurde am 7. 5. 1962 erneuert. In den Stadtstaaten sind einheitliche Flächennutzungspläne für das Gebiet des ganzen Landes vorhanden.

<sup>7</sup> Vgl. Das Parlament, 15. Jg., Nr. 34 vom 25. 8. 1965, S. 9. Es handelt sich um eine Anfrage des Abgeordneten Hübner aus Nievenheim, die die Schließung von Stückgutabfertigungen durch die DB betrifft.

### III. Ressortkoordination

Ein ebenso unwirtschaftlicher Einsatz von öffentlichen Mitteln ist auf die oft fehlende Abstimmung der regionalpolitischen Maßnahmen einzelner Ressorts der gleichen Institution zurückzuführen. In einer Unzahl von Einzelmaßnahmen werden nicht nur öffentliche Gelder verausgabt, sondern auch Daten für die Raumordnung geschaffen, die oft irreversibel sind. Träger dieser Maßnahmen sind zwar die Gebietskörperschaften; die Planung, Finanzierung und Durchführung obliegt aber den einzelnen Fachverwaltungen, wie etwa beim Schulbau, beim Straßenbau, der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Flurbereinigung, dem Wirtschaftswegebau, Wohnungsbau, der Erschließung von Industriegelände u. a. m. In den Gemeinden sind oft 25—40 verschiedene Behörden<sup>8</sup> mit derartigen Planungen beschäftigt, ohne daß eine zeitliche und räumliche Abstimmung erfolgte. So berichtet Staatssekretär *Ernst*<sup>9</sup> von der nutzlosen Planung einer wissenschaftlichen Forschungsstelle, deren Planfläche inzwischen von einem anderen Planungsträger in Anspruch genommen wurde. Er weist weiter auf die Mängel der Flurbereinigung hin. Die Verbesserung der agrarischen Struktur bleibt regionalwirtschaftlich gesehen relativ wirkungslos, wenn nicht gleichzeitig die anderen Wirtschaftsbereiche der Gemeinde, deren Planung in die Zuständigkeit anderer Ressorts fällt, geordnet werden. Ein Beispiel aus Oberfranken aus der jüngsten Zeit<sup>10</sup> zeigt die gleichen Schwierigkeiten bei der Flurbereinigung selbst auf. Diese kann nicht abgeschlossen werden, weil die Planung für die Regulierung der Itz und der Bundesstraßenbau wegen der mangelnden Zusammenarbeit von Wasser- und Straßenbauinstanzen stocken. Im Hintergrund stehen finanzielle Fragen, da die Straßenbaubehörde das Geld für zwei Brücken sparen kann, wenn sie sich an den Regulierungsarbeiten nicht beteiligt, die Wasserbaubehörde jedoch diese Kostenbeteiligung wünscht. Der Wartezustand der beiden staatlichen Stellen verursacht auch bei dem kommunalen Straßenbau und der Flurbereinigung einen Stillstand.

Berücksichtigt man die große Zahl der Ressorts, die in den Gemeinden regionalpolitisch relevante Zuständigkeiten haben, so kann man die sich aus der Aufgabenhäufung bei den unteren Instanzen ergebenden institutionellen Hemmnisse kaum unterschätzen. Die exakte Abgrenzung der Kompetenzen, die für die Funktionsfähigkeit jedes

<sup>8</sup> *Stahl, F.*: Die Neuordnung der Dörfer im Rahmen der Raumordnung, in: Bundesbaublatt, Heft 5/1964, S. 251. — Die Zahl der Behörden und ihre Zuständigkeiten variieren mit der Gemeindegröße und dem System der kommunalen Verwaltung.

<sup>9</sup> *Ernst, W.*: a.a.O., S. 164.

<sup>10</sup> Vgl. Straße und Wirtschaft, Nr. 9/10, Mai 1965.

Ressorts von Bedeutung sein mag, ist in diesem Zusammenhang nicht entscheidend. Die Probleme entstehen weniger aus Überschneidungen als aus der mangelnden Koordination unter Berücksichtigung des eingangs erwähnten Wirtschaftlichkeitsprinzips.

Das gleiche trifft im übrigen für die zuständigen Ressorts der Länder oder die mit regionalpolitisch relevanten Maßnahmen betrauten Bundesministerien zu, zu denen man das Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, das Innen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium, das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie das Verkehrs- und das Verteidigungsministerium rechnen kann.

#### **D. Lösungsansätze und gesetzliche Regelungen**

Grundsätzlich könnte, wie im Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung<sup>11</sup> ausgeführt wird, schon durch den Abbau gewisser staatlicher Eingriffe oder durch ihre Umgestaltung eine Reihe von hemmenden Faktoren einer optimal koordinierten Regionalpolitik beseitigt werden. Der Sachverständigenausschuß weist in diesem Zusammenhang u. a. auf die Wohnungszwangswirtschaft als eine Ursache des Pendlerproblems, die mehr zufällige als geplante Streuung der Wohnungsbauförderungsmittel, die Beschränkung des Handelsverkehrs mit landwirtschaftlichen Grundstücken, den Finanzausgleich und das kommunale Steuersystem hin. In der Tat würden durch Verzicht auf heute überflüssige Maßnahmen bzw. eine bessere, d. h. zweckmäßigere Dimensionierung der verbleibenden, regionalpolitisch bedeutsamen staatlichen Tätigkeiten viele Koordinationsprobleme aufgehoben und institutionelle Hemmnisse aus dem Weg geräumt. Ein gleiches könnte dadurch erreicht werden, daß der Respekt vor einmal geschaffenen Grenzen überwunden und administrative und funktionale Räume in Übereinstimmung gebracht werden.

Im gegenwärtigen Stadium besteht, abgesehen von der teilweisen Liberalisierung am Wohnungsmarkt, jedoch keine Aussicht auf durchgreifende Änderungen in dieser Hinsicht.

Wesentliche Aufgabe der Regionalpolitik bleibt daher die horizontale, vertikale und ressortmäßige Koordination der einzelnen Maßnahmen. Soweit nämlich viele dezentralisierte Entscheidungsinstanzen unterschiedliche Ziele durch den Einsatz unterschiedlicher Mittel verwirklichen wollen, muß es zu Koordinationsproblemen kommen. Die Ko-

---

<sup>11</sup> Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961.



ordination kann von ihrer losesten Form, der gegenseitigen Information, bis zur zentralisierten Entscheidung reichen. Was besser ist, sollte nicht dogmatisch, sondern nach Zweckmäßigeitsüberlegungen im einzelnen Fall entschieden werden. Wichtig ist, daß Koordinationsmechanismen geschaffen werden, die die beteiligten Institutionen zu einer Abstimmung zwingen. Es ist in diesem Zusammenhang denkbar, die öffentliche Meinung oder ähnliche Kontrollorgane verstärkt einzusetzen, um die Koordination zu erzwingen.

Aller Voraussicht nach wird aber eine freiwillige Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern, der Länder untereinander, der Länder mit den Gemeinden und der Gemeinden untereinander nur in einem Teil der Fälle Erfolg haben. Ein Verzicht auf gesetzliche Regelungen käme daher oft genug dem Verzicht auf die wirksamste Lösung der regionalpolitischen Aufgaben gleich.

Das Dogma der kommunalen Selbstverwaltung ist eine nur schwer zu bewältigende Hürde auf dem Weg zu einer sachgerechten Lösung. Da ein Großteil aller regionalpolitischen Aufgaben und Maßnahmen jedoch den kommunalen Bereich berührt, stellt sich die Frage, auf welche Weise man eine übergemeindliche Zusammenarbeit sicherstellen kann.

Es wäre hier naheliegend, dem Gemeinde-Selbstverwaltungsgedanken Rechnung tragend, an eine freiwillige Kooperation der Gemeinden zu denken. Dies ist insofern jedoch nicht unproblematisch, als man bedenken muß, daß das Selbstverwaltungsprinzip eine politische Kategorie darstellt, die man nicht ohne weiteres in den ökonomischen Bereich übertragen kann. Was staatspolitisch begründet sein mag, muß sich zur Erfüllung strukturpolitischer Aufgaben nicht zwangsläufig als zweckmäßig erweisen.

Kommunale Selbstverwaltung bedeutet im materiellen Sinne „die eigenverantwortliche Durchführung gemeinsamer Aufgaben“ (*Peters*). Die Merkmale dieser Tätigkeit sind: gemeinschaftliche öffentliche Aufgaben, eigene Verantwortung, Verwaltung im eigenen Namen, rechtsfähige öffentliche Verbände, eigene gewählte Organe, Eingliederung in den Staat und Staatsaufsicht.

Nun überschreitet ein Teil der gemeinsamen öffentlichen Aufgaben den Bereich der Gemeinde, was sich besonders dann deutlich zeigt, wenn Überlegungen angestellt werden, wie sie zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllt werden sollen (Qualität der Infrastruktur, die auf die der Nachbargemeinde bzw. des Nachbarkreises abgestimmt werden muß, gemeinsame Müllverbrennungsanlagen etc.).

Andererseits liegen die Ursachen, die ein Tätigwerden der Gemeinde bewirken, oft in einem nicht der Gemeinde zugehörigen Gebiet. Struk-

turpolitische Maßnahmen erzielen im allgemeinen größere und treffendere Wirkungen, wenn sie nicht an den Wirkungen (Symptomen) der Strukturänderungen orientiert werden, sondern den Verursachungskomplex bzw. seine weitere Entwicklung zu beeinflussen suchen. Daher ist eine Isolation der Aufgaben auf das vom ökonomischen Raumgesichtspunkt her gesehen oft mehr oder weniger zufällig zustande gekommene Gebilde „Gemeinde“ nicht ohne weiteres möglich. Gemeinschaftsaufgaben haben häufig überkommunalen Charakter. In einem Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung werden 140 Angelegenheiten und Aufgaben angeführt, deren gemeinschaftliche Regelung oder Durchführung wirtschaftlich, administrativ oder kommunalpolitisch zweckmäßig ist. Bei 30 weiteren wird die Regelung oder Durchführung aus sachlichen Gründen oder aus Gründen des allgemeinen Wohls für überörtlich erforderlich gehalten bzw. ist nur überörtlich in optimaler Weise möglich<sup>12</sup>.

Gemeinschaftliche öffentliche Aufgaben überkommunalen Charakters können offensichtlich nicht „in eigener Verantwortung“ einer Gemeinde gelöst werden. Isolierte Maßnahmen im kommunalen Bereich haben Auswirkungen in anderen Gemeinden, für die die strukturpolitisch tätige Gemeinde nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Der Verantwortungsbereich der sich selbstverwaltenden Gemeinde deckt sich nicht mit dem Wirkungsbereich ihrer Maßnahmen, die sie verantworten soll.

Schon aus diesen beiden Gründen kann demnach von einem Primat des Selbstverwaltungsgedankens bei der Antwort auf die Frage, auf welche Weise die überörtliche Zusammenarbeit im Rahmen der regionalen Strukturpolitik bewerkstelligt werden soll, keine Rede sein. Anders ausgedrückt: Die Forderung nach interkommunaler Zusammenarbeit allein auf freiwilliger Basis ist nicht zwingend.

Darüber hinaus darf man nicht übersehen, daß die Selbstverwaltung — materiell gesehen — nur von den sog. finanzstarken Gemeinden durchgeführt werden kann. Nur in diesen Gemeinden kann man faktisch von einer „Verwaltung im eigenen Namen“ sprechen. Die sog. Zwerggemeinden hingegen geraten bei der Durchführung von öffentlichen Gemeinschaftsaufgaben häufig in finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit der stärkeren Nachbargemeinden, die ihre Selbstverwaltung zu einer puren Formsache werden läßt. Auch dies bedeutet eine Relativierung des Selbstverwaltungsprinzips.

---

<sup>12</sup> Aufgabenkatalog in den Anlagen 1 und 2.

Entnommen aus: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, hrsg. v. d. Kom. Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1963.

Schließlich kann man die Bedeutung dieses Prinzips noch stärker in Zweifel ziehen, wenn man den Umfang der Aufgaben, die es zu erfüllen gilt, in Betracht zieht. Die — inhaltlich wie immer bestimmte — Ordnung der menschlichen und gewerblichen Siedlungstätigkeit im Raum herbeizuführen, dazu bedarf es einer sehr intensiven gemeinschaftlichen Tätigkeit, die von gemeinsamen Interessen getragen ist. Andererseits erweisen sich die Institutionen der interkommunalen Kooperation aus ihrer Konstruktion heraus oft als unfähig, der Vielfalt der strukturpolitischen Aufgaben Herr zu werden, wie sich am Beispiel der kommunalen Zweckverbände zeigen läßt. Selbstverwaltung hat offenbar nur da ihren Sinn, wo die Gemeinde tatsächlich in der Lage ist, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben vollständig und in wirtschaftlicher Weise zu erfüllen. Nur dann ist es berechtigt, auf die Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit zu pochen.

Wo aber Gemeinde-Selbstverwaltung wegen der geringen Wirtschafts- und Finanzkraft faktisch derzeit nicht möglich ist und eine nachhaltige Besserung der Lage nicht erwartet werden kann, empfiehlt sich die Zusammenlegung von Gemeinden. Dabei ist nicht so sehr an eine Angliederung an die kreisfreien Städte zu denken, die in den meisten Fällen das Verwaltungsoptimum erreicht, es in manchen Fällen gar überschritten haben dürften. Es ist vielmehr eine Angliederung an Siedlungen von überörtlicher Bedeutung in Erwägung zu ziehen oder einfach eine Zusammenlegung von benachbarten Zwerggemeinden, die oftmals zur Entstehung eines derartigen Siedlungsschwerpunktes von überörtlicher Bedeutung führen kann. In allen anderen Fällen bedarf es einer überörtlichen Planung und Finanzierung, nicht jedoch immer auch einer überörtlichen Planungsdurchführung.

### I. Verhältnis Bund-Länder

Bevor der Bund von seinem Recht der Rahmengesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung Gebrauch machte, wurden in verschiedenen Bundesgesetzen Bestimmungen über die Koordinierung regionalpolitisch relevanter Maßnahmen aufgenommen. Dies waren:

- a) Bundesfernstraßengesetz § 16 (1, 2) (6. 8. 1953), BGBl. I S. 903,
- b) Gesetz über die Beschränkung von Grundeigentum für die militärische Verteidigung (Schutzbereichsgesetz) vom 7. 12. 1956, § 1 (3) (Min.Bl.Fin. 1956, S. 966),
- c) Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung vom 23. 3. 1957, § 1 (2) (Min.Bl.Fin. 1957, S. 272),

- d) Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. 7. 1957, § 36 (1, 2) (BGBl. I 1957, S. 1100),
- e) Bundesbaugesetz von 1960.

Die umfassendste Koordinierungsvorschrift ist in § 4 (5) des Bundesraumordnungsgesetzes niedergelegt. Hier heißt es:

„Die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Das gilt vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und die Bauplanung. Die Länder regeln die Mitwirkung der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden bei der Abstimmung.“

Auch in den §§ 5, 8 und 10<sup>13</sup> sind weitere Vorschriften zur gegenseitigen Abstimmung der Maßnahmen enthalten. Aus der Schwierigkeit heraus, daß die raumordnerische Tätigkeit des Bundes weitgehend auf die Rahmenkompetenz beschränkt ist und die Gestaltungsbefugnis von substantiellem, selbständigem Gehalt den Ländern überlassen bleibt, hat das Gesetz versucht, eine Synthese zwischen der Bundeseinheitlichkeit und der Eigenständigkeit der Länder sowie dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden zu finden, doch wird erst die Zukunft zeigen, ob die gefundenen Kompromißformeln für die praktische Koordinierung ausreichen. Bereits 1957 wurde durch ein Verwaltungsabkommen<sup>14</sup> eine Konferenz für Raumordnung (KRO) gebildet, die eine Koordination der Bundes- und Ländermaßnahmen gewährleisten soll. Wie im Jahresbericht des Ministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 1963 ausgeführt wird, leidet die Tätigkeit jedoch darunter, daß die Ländervertreter faktisch keine ihr Land bindenden Beschlüsse fassen können<sup>15</sup>.

## II. Verhältnis Länder-Gemeinden

In den Landesplanungsgesetzen der Länder sind das Selbstverwaltungs- und das Staatshoheits-Element in unterschiedlicher Art und Weise kombiniert worden (Mitwirkungs- bis Anhörungsrecht). In jedem Fall wird den Planungsgemeinschaften eine bedeutsame Stellung eingeräumt. Dies ist insofern wichtig, als die Planungsbehörden an die

---

<sup>13</sup> § 5 (2, 3), § 8 (1), § 10.

<sup>14</sup> Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung vom 16. 12. 1957.

<sup>15</sup> *Ernst, W.*: a.a.O., S. 162.

staatlichen Verwaltungsbezirke gebunden sind, während sich zu Planungsgemeinschaften die Gemeinden und Kreise eines Wirtschaftsraumes zusammenschließen können. Die Divergenz zwischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum kann dadurch z. T. gemindert werden<sup>16</sup>. Der Zusammenschluß zu oder der Anschluß an eine Planungsgemeinschaft steht jedoch im Ermessen der Gemeinden. I. d. R. stellt die oberste Landesplanungsbehörde, wie es nun auch in § 5 des Bundesraumordnungsgesetzes bestimmt ist, ein zusammenfassendes Programm für das Gebiet des ganzen Landes auf, das dann den regionalen Planungsgemeinschaften oder den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die nicht in Gemeinschaften zusammengeschlossen sind, als Grundlage für die Aufstellung der Gebietsentwicklungs- und Flächensicherungspläne dient, die wiederum von der Planungsbehörde genehmigt werden müssen.

Aus der Zusammenfassung der regionalen Pläne ergibt sich der Landesraumordnungsplan.

Vom formalen Recht aus ist durch die Planungsgesetze im Verhältnis von Ländern und Gemeinden die Koordinierung der Planungen weitgehend gesichert. Die Rahmenpläne der Länder sind als übergeordnete und überörtliche Pläne für andere beschränkende Pläne anzusehen wie<sup>17</sup>

- a) Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz,
- b) Flurbereinigungspläne nach dem Flurbereinigungsgesetz,
- c) wasserwirtschaftliche Pläne nach dem Wasserhaushaltsgesetz,
- d) Schutzbereichspläne nach dem Schutzbereichsgesetz,
- e) Baubeschränkungspläne nach dem Luftverkehrsgesetz.

In allen Fällen werden aber vorwiegend Fragen der Bodennutzung angesprochen, während der Rahmen der regionalpolitischen Probleme bekanntlich wesentlich weiter gespannt ist. In der Tat scheint bei den verschiedenen, seit 1957 in Kraft getretenen Bundes- und Landesgesetzen auf dem Gebiet der Raumordnung vorwiegend an die Koordinierung der raumbeanspruchenden Planungen und nicht an die umfassendere Koordinierung aller die regionalen Lebensverhältnisse beeinflussenden Planungen gedacht worden zu sein.

---

<sup>16</sup> Einer völligen Behebung der Divergenzen stehen jedoch viele Schwierigkeiten entgegen; ein nur indirekt wirksames, aber doch wesentliches Hemmnis ist z. B., daß jede amtliche Statistik auf die Verwaltungsraumeinteilung abgestellt ist. Für die Ermittlung von wirtschaftlichen und sozialen Daten aus Wirtschaftsräumen sind in der Regel Sondererhebungen notwendig.

<sup>17</sup> Müller, G.: Funktion, Verfahren, Wirkungen der Landesplanung, in: DIHT-Schriftenreihe, Heft 75, S. 181 ff.

### III. Verhältnis der Gemeinden untereinander

Die ersten kommunalen Planungsgemeinschaften bildeten sich in den am stärksten industrialisierten und verflochtenen Regionen Ruhrgebiet (1920) und Mitteldeutschland (1925)<sup>18</sup>. Im Jahr 1964 bestanden bereits über 60 Gemeinschaften dieser Art. Während in dieser Zahl nur die fest statuierten Gemeinschaften enthalten sind, die raumordnerische Ziele verfolgen, ist die Vielzahl der Institutionen kommunaler Zusammenarbeit in loserer Form kaum übersehbar. Einen Einblick in ihre Arbeit bietet die erwähnte Studie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung „Zwischengemeindliche Zusammenarbeit“.

Die hohen finanziellen, organisatorischen und personellen Anforderungen und die mangelnde Übereinstimmung von Wirtschaftsraum und Verwaltungsregion haben also trotz psychologischer und rechtlicher Koordinationshemmnisse in vielen Fällen zu einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit geführt. Sie reicht von privatrechtlichen Vereinbarungen oder Verträgen (vor allem bei Grundstückserwerb) über kommunale Arbeitsgemeinschaften, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Verträge<sup>19</sup> bis zur Bildung von Zweckverbänden.

Die Erfahrungen der Praxis zeigen trotz dieser Vielfalt von Koordinationsansätzen, daß die wirtschaftlichen Interessenkollisionen durch das kommunale Finanz- und Steuersystem überwiegen. Diese Interessen werden einer effizienteren Regionalpolitik so lange im Wege stehen, als nicht die einzelne Gemeinde mit den externen Kosten ihrer Maßnahmen belastet wird bzw. an den externen Erträgen, die sich in den umliegenden Gemeinden niederschlagen, partizipiert.

### IV. Verhältnis der Ressorts

Die Koordinierung des regionalpolitischen Gesamtprogramms der Bundesregierung liegt bei dem interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO). Dort wird nicht nur über den Einsatz der sogenannten raumwirksamen Haushaltsmittel des Bundes beraten, sondern es erfolgt auch die Abstimmung bei der Änderung von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und Richtlinien, die einer optimalen räumlichen Entwicklung und reibungslosen Anpassung an die strukturellen Änderungen im Wege stehen<sup>20</sup>. In jedem Fall bleibt eine derartige Koordi-

---

<sup>18</sup> *Umlauf, I.*: Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958.

<sup>19</sup> Vgl. etwa das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit ...

<sup>20</sup> Jahresbericht des Bundesministeriums für Wohnungswesen und Raumordnung, 1963.

nation problematisch, da auch hier unterschiedliche Interessen aufeinanderstoßen, doch wird eine Zentralisierung dieser regionalpolitischen Entscheidungen kaum durchführbar sein.

Daher sollte, gleichgültig ob auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene, erwogen werden, ob sich die Verantwortlichkeit für regionalpolitische Maßnahmen nicht institutionell innerhalb eines Ressorts oder in einem eigenen Ressort „Regionalpolitik“ festlegen läßt. Der verantwortliche Leiter müßte dann, wenn schon nicht mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet, zumindest ein Einspruchsrecht bei regionalpolitisch relevanten Maßnahmen anderer Ressorts haben. Ihm obläge eine Beurteilung der Maßnahmen nach dem eingangs angeführten Wirtschaftlichkeitsprinzip.

### E. Schlußbemerkung

Als Musterbeispiel koordinierter Planung wird oft das Tennessee-Valley-Projekt von 7 Staaten der USA angeführt (North Carolina, Virginia, Georgia, Alabama, Mississippi, Kentucky und Tennessee)<sup>21</sup>. Man muß jedoch bedenken, daß es einfacher ist, ein einzelnes Projekt in bezug auf seine gesamtwirtschaftlichen Wirkungen zu beurteilen und allen Beteiligten den Nutzen klarzumachen, als im ständigen Entwicklungsprozeß bei allen Maßnahmen die Rationalität einer horizontalen, vertikalen und ressortmäßigen Koordination gegenüber den Einzelinteressen zu belegen. Die Verfechter einer zentralistischen Politik weisen auf die Unmöglichkeit hin, durch freie Vereinbarungen eine optimale Koordination zu erreichen; ihre Gegner erklären, daß die Zentralisierung und der Zwang von oben eine Schwächung der natürlich ungemein wichtigen regionalen und lokalen Initiativen herbeiführten, die eine entscheidende Voraussetzung zur Überwindung der regionalen Disparitäten darstellen. Man kann grundsätzlich beide Auffassungen vertreten. Vermutlich wird es in einer bestimmten Situation immer darum gehen, einen Kompromiß zu finden, und die institutionellen Regelungen werden um so leichter fallen, je eher die Grundvoraussetzungen für eine optimale Regionalpolitik geschaffen sind. Sie bestehen wie gezeigt darin, daß

- a) eine konkrete raumpolitische Zielvorstellung vorliegt und
- b) bei regionalpolitischen Maßnahmen in den Wirtschaftlichkeitsrechnungen die volkswirtschaftlichen Größen zugrunde gelegt werden.

---

<sup>21</sup> Pöschl, A.: Raum und Raumordnung, Berlin 1965, S. 136.

**Anlage 1****Aufgabenliste B<sup>22</sup>**

Angelegenheiten und Aufgaben, deren *gemeinschaftliche Regelung* oder Durchführung wirtschaftlich, administrativ oder kommunalpolitisch *zweckmäßig ist* (Numerierung nach dem Katalog 3.12 S. 30).

- 10/8 Gemeinsame maschinelle Datenverarbeitung für mehrere Gemeinden (einschl. Eigenbetriebe).
- 11/2 Aus- und Fortbildung des Personals (Verwaltungsschule, Verwaltungsakademie).
- 12/1 Gemeinsame Strukturuntersuchung, gemeinsame statistische Berichterstattung.
- 32/2 Gemeinsames Veterinäramt mit Nachbarkreisen.
- 32/3 Gemeinsame Erledigung einzelner Ordnungsaufgaben auf dem Gebiete des Veterinärwesens (z.B. Tierkörperbeseitigung, Seuchenbekämpfung).
- 32/7 Abstimmung von Maßnahmen des Naturschutzes (Landschaftsschutzes).
- 32/10 Gemeinsames Tierasyl.
- 32/11 Abstimmung wasserrechtlicher Erlaubnisse.
- 32/12 Abstimmung der ordnungsbehördlichen Verkehrsmaßnahmen an überörtlichen Verkehrswegen.
- 32/15 Gemeinsame Kraftfahrzeugprüfstelle.
- 37/1 Übernahme des primären Feuerschutzes für Nachbargemeinden.
- 37/5 Gemeinsamer Krankentransport.
- 38/2 Gemeinsame freiwillige Regelung des Bevölkerungs- und Katastrophenschutzes.
- 40/3 Bildung von Schulverbänden.
- 40/4 Bau und Unterhaltung von Sonderschulen, z. B. für spastisch gelähmte Kinder.
- 40/5 Untersuchung von überörtlichen Fachklassen der Berufsschulen.
- 40/6 Gemeinsame Schulaufsicht für Stadt und Landkreis.
- 40/9 Errichtung und Unterhaltung von Schullandheimen.
- 40/10 Gemeinsame Bildstelle.
- 41/1 Gemeinsame Veranstaltung von Kunstausstellungen und Herausgabe von Katalogen und Prospekten.
- 41/2 Durchführung von Gastspielen.
- 41/3 Gemeinsame Unterhaltung oder Errichtung eines Theaters.
- 41/7 Errichtung und Unterhaltung einer Kulturhalle.
- 41/8 Gemeinsame Errichtung, Unterhaltung oder Förderung einer Volkshochschule.
- 41/10 Gemeinsame Zentralbücherei.

---

<sup>22</sup> Aus: „Zwischengemeindliche Zusammenarbeit“. Hrsg. v. d. Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1963, Anlage 5.



- 41/11 a) Bedienung anderer Gemeinden mit der städtischen Fahrbücherei;  
b) Gemeinsame Errichtung und Unterhaltung einer Fahrbücherei.
- 41/12 Gemeinsamer Lektoratsdienst oder sonstige zentrale Einrichtungen der öffentlichen Bücherei.
- 41/13 Gemeinsames Orchester.
- 51/4 Gemeinsame Unterhaltung einer Erziehungsberatungsstelle.
- 51/8 Unterhaltung von Jugendwohnheimen.
- 51/9 Jugendpflege, Jugendfreizeiten und Jugendveranstaltungen.
- 51/10 Gemeinsame Errichtungen für Jugenderholung.
- 52/2 Gemeinsamer Betrieb von Sportanlagen.
- 53/1 Gemeinsames Gesundheitsamt mit Landkreis.
- 53/2 Seuchenbekämpfung im Auftrage der umliegenden Landkreise (Pockenzentrale, Infektionsabteilung).
- 53/5 Gemeinsame Beratungsstellen z. B. für Krebs-, Tuberkulose- und Geschlechtskranke.
- 53/6 Gemeinsame Überwachung der Radioaktivität von Luft und Wasser.
- 53/7 Gemeinsame Jugendzahnpflege.
- 53/8 Gemeinsame Unterhaltung einer Prosektur.
- 53/9 Gemeinsame Unterhaltung einer Anstalt für hygienisch-bakteriologische Untersuchungen.
- 53/10 Gemeinsame Unterhaltung einer Lebensmittelüberwachungsanstalt.
- 53/11 Gemeinsame Unterhaltung oder Regelung der Benutzung einer Desinfektionsanstalt.
- 54/1 Aufnahme von Patienten aus dem Regionalbereich.
- 54/2 Vorhaltung von Krankenbetten für Patienten aus dem Gebiet des Vertragspartners.
- 54/5 Verträge über Beteiligung an den Kosten kommunaler Krankenanstalten.
- 54/6 Gemeinsame Unterhaltung von Krankenhäusern oder sonstigen Stationen.
- 54/7 Abstimmung über Zuschüsse an frei-gemeinnützige Krankenanstalten.
- 61/2 Abstimmung der Bauleitpläne und ihrer Anpassung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung (§ 1 Abs. 3 BBauG), Beteiligung von Gemeinden als Träger öff. Belange (§ 2 Abs. 5 BBauG).
- 61/3 Gemeinsame Aufstellung der Bauleitpläne (§ 3 BBauG).
- 61/5 Abstimmung der Stellungnahme zu Planungen von Bundes- und Landesbehörden und Energieträgern.
- 61/6 Weiterentwicklung städtischer Siedlungen über die Stadtgrenze.
- 61/7 Planung und Entwicklung von Siedlungen in Gemeinden des Regionalbereichs.
- 61/12 Planung der Führung von Versorgungsleitungen und -anlagen.
- 62/4 Beschaffung und Auswertung von Luftbilddaufnahmen.
- 62/5 Ausführung von Planreproduktionen und Plandruckarbeiten.
- 62/6 Herausgabe eines gemeinsamen Stadtplanes.

- 63/1 Aufgaben der baustatischen Prüfung.
- 64/1 Abgabe von Mitteln an Wohnungsbauträger in anderen Gemeinden des Regionalbereichs.
- 64/2 Abstimmung über die Folgelasten der Siedlungstätigkeit.
- 66/1 Ausbau überörtlicher Verkehrswege, Unterhaltung von Ortsdurchfahrten.
- 66/3 Gemeinsame Wegeunterhaltung.
- 66/5 Anschluß an die Stadtentwässerung
  - a) ganzer Gemeinden,
  - b) einzelner Siedlungsgebiete oder Gebäude,
  - c) Bildung eines Wasser- und Bodenverbandes für die Entwässerung.
- 66/6 Abstimmung über und gemeinsamer Betrieb von Entwässerungs- und Kläranlagen.
- 66/7 Beseitigung des Klärschlammes.
- 66/8 Wasserverband zur Regulierung von Flüssen und Bächen.
- 66/9 Wasserschauen und Uferunterhaltung.
- 66/10 Reinhaltung der Flüsse und Bachläufe.
- 66/11 Gemeinsamer Brückenbau und -unterhaltung.
- 66/12 Beteiligung am Betrieb einer Schleuse.
- 67/2 Ausbau der Erholungsgebiete; Anlage von Wanderwegen.
- 67/3 Gemeinsame Obstbauberatung.
- 67/4 Gemeinsame Tierzuchtberatung.
- 67/5 Gemeinsame Vattertierhaltung, Rinderbesamungsstation.
- 67/6 Bildung eines Forstverbandes; Übernahme der Aufgaben der Forstverwaltung in Waldungen von Nachbargemeinden.
- 67/8 Erweiterung eines Friedhofs über die Stadtgrenze.
- 67/9 Gemeinsamer Friedhof.
- 67/10 Ausleihe von Leichentransportwagen; Übernahme des Leichentransportes.
- 67/11 Benutzung des Krematoriums; gemeinsames Krematorium.
- 70/2 a) Gemeinsame Untersuchungen zukünftiger Müllbeseitigung,  
b) Durchführung gemeinsamer Müllbeseitigung.
- 70/3 Fäkalienabfuhr.
- 70/4 Tierkörperbeseitigung.
- 71/1 Gemeinsame Einrichtung und Betrieb eines Schlacht- und Viehhofes.
- 71/5 Gemeinsame Freibank.
- 71/6 Gemeinsames Sanitätsschlachthaus.
- 71/7 Gemeinsame Einrichtungen der bakteriologischen Fleischuntersuchung.
- 74/2 Gemeinsamer Betrieb eines Bades.
- 80/1 Koordinierung der Industrieansiedlung.
- 80/2 Abstimmung der Wirtschafts- und Fremdenverkehrswerbung.
- 80/3 Abstimmung der Termine von Tagungen und Kongressen.

- 80/4 Abstimmung der Termine von Messen und Märkten.
- 81/1 Abstimmung über Werksgebühren mit den Gemeinden im Regionalbereich.
- 81/2 Versorgung mit Wasser.
- 81/3 Versorgung mit Gas.
- 81/4 Versorgung mit Elektrizität; gemeinsamer Betrieb eines Kraftwerkes.
- 81/5 Fernwärmeversorgung.
- 81/7 Gemeinsamer Hebedienst.
- 81/8 Betrieb eines Nahverkehrsunternehmens.
- 81/8a Abstimmung über Ausbau und Betriebsmaßnahmen der Nahverkehrsbetriebe.
- 81/9 Konzessionen für Verkehrsbetriebe.
- 81/10 Benutzung der Betriebsfahrschule und der psychotechnischen Prüfstelle durch Verkehrsbetriebe von Gemeinden des Regionalbereichs.
- 81/11 Benutzung oder gemeinsamer Betrieb eines Hafens.
- 81/12 Flughafen (Unterhaltung, Bauschutzbereich, Beeinträchtigung der Umgebung).
- 81/13 Gemeinsamer Betrieb einer Fähre.
- 81/14 Gemeinsame Errichtung und Betrieb einer Sparkasse.
- 81/15 Benutzung oder Betrieb einer Industriebahn.

## **Anlage 2**

### **Aufgabenliste C<sup>23</sup>**

Angelegenheiten und Aufgaben, deren Regelung oder Durchführung aus sachlichen Gründen oder aus Gründen des allgemeinen Wohles *überörtlich erforderlich* bzw. *nur überörtlich in optimaler Weise möglich ist* (Numerierung nach dem Katalog 3. 12. S. 30).

- 12/1 Bestandaufnahme, Regionalstatistik oder Veröffentlichungen.
- 23/2 Regionale Bodenvorratswirtschaft.
- 38/1 Gesetzliche Aufgaben des Bevölkerungsschutzes.
- 40/1 Schulstrukturplanung.
- 53/3 Krankenhausstrukturplanung.
- 61/1 Entwicklung eines regionalen Raumordnungsplanes.
- 61/4 Generalverkehrsplanung für den Regionalbereich.
- 61/7 Planung und Entwicklung von Siedlungen in Gemeinden des Regionalbereichs.
- 61/8 Sicherung von Wassergewinnungsgebieten (Schutzgebieten).

---

<sup>23</sup> Aus: „Zwischengemeindliche Zusammenarbeit“. Hrsg. v. d. Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1963, Anlage 6.

- 61/9 Hochwasserschutz.
- 61/10 Wasserwirtschaftliche Flächenausweisungen.
- 61/11 Planung von Rückhaltebecken.
- 61/12 Planung der Führung von Versorgungsleitungen und von -anlagen.
- 61/13 Planung und Ordnung von Erholungs- und Naturschutzgebieten.
- 61/14 Ordnung der Kies- und Sandausbeute.
- 66/1 Unterhaltung von Ortsdurchfahrten.
- 66/5 Bildung eines Wasser- und Bodenverbandes für die Entwässerung.
- 66/6 Abstimmung oder gemeinsamer Betrieb von Entwässerungs- und Kläranlagen.
- 66/10 Reinhaltung der Flüsse und Bachläufe.
- 67/13 Beteiligung an der Einrichtung eines Naturparks.
- 70/2 a) Gemeinsame Untersuchung zukünftiger Müllbeseitigung,  
b) Durchführung gemeinsamer Müllbeseitigung.
- 80/1 Koordinierung der Industrieansiedlung.
- 81/2 Versorgung mit Wasser.
- 81/3 Versorgung mit Gas.
- 81/4 Versorgung mit Elektrizität; gemeinsamer Betrieb eines Kraftwerkes.
- 81/8 Betrieb eines Nahverkehrsunternehmens.
- 81/8a Abstimmung über Ausbau und Betriebsmaßnahmen der Nahverkehrsbetriebe.
- 81/9 Konzessionen für Verkehrsbetriebe.
- 81/11 Gemeinsamer Betrieb eines Hafens.
- 81/12 Gemeinsamer Betrieb eines Flughafens.

# Regionalpolitik für EWG-Binnengrenzgebiete insbesondere für das Aachener Grenzgebiet

Von Prof. Dr. *Burkhardt Röper* (Aachen)

## A. Problemstellung und allgemeine Aspekte

*Staatsgrenzen* trennen mehr oder weniger willkürlich benachbarte Volkswirtschaften voneinander. Sie können zugleich „natürlichen“ Grenzen, d. h. durch geo- und hydrographische und andere Merkmale eindeutig getrennten Räumen entsprechen und Sprachgrenzen sein.

Beiderseits der Grenzen liegen die *Grenzgebiete*, das sind die Räume, in denen politische und ökonomische Auswirkungen der Grenzen nachhaltig zu verspüren sind. Zumeist gehen in den Grenzgebieten verschiedene Kulturbereiche fließend ineinander über, wobei sich Mischformen der Sprachen und Kulturen ergeben können. An den Grenzen endet die Gebietshoheit eines Staates und damit die ausschließliche Kompetenz, Recht zu setzen. Jenseits gelten andere Gesetze, wird in einer anderen Währung gezahlt, besteht eine andere Wirtschafts- und Sozialordnung. Je weiter diese Ordnungen voneinander abweichen, um so einschneidender wirkt die Grenze.

An den EWG-Binnengrenzen ergeben sich besondere Probleme, weil der Versuch, einen Gemeinsamen Markt, einen binnenmarktähnlichen Zustand zu schaffen, mit zunehmendem Austausch von Gütern und Diensten über die Grenzen hinweg die Strukturschwächen der Grenzgebiete besonders deutlich zum Ausdruck kommen läßt, und weil dort die Wettbewerbsverfälschungen und Verzerrungen vielseitig wirksam werden.

Durch *Grenzveränderungen* wird ein Gebiet in den Raum einer anderen Volkswirtschaft überführt. Dadurch können ehemals einheitliche Volkswirtschaften auseinanderfallen. Beide Maßnahmen können Vertreibung oder Abwanderung von Volksteilen auslösen.

Die mehr oder weniger großen Schwierigkeiten beim Grenzübertritt, die Zollabfertigung innerhalb bestimmter Stunden bei relativ wenigen Zollämtern, Gesundheitstestate usw. wirken als zusätzliche Kostenquellen wie ein künstliches Abrücken der Grenzgebiete voneinander.

Die *Verkehrswege* eines Landes sind zumeist zentral auf die politischen und ökonomischen Schwerpunkte ausgerichtet.

Die Bevölkerung im Grenzraum hat oftmals — und das nicht selten zu Recht — das Gefühl, ihr im Vergleich zu den zentralen Gebieten des Landes peripher gelegener Raum würde offensichtlich benachteiligt. In zentralen Regionen würden sich bessere Erwerbschancen als in der Randzone bieten.

So wandern Menschen und Kapital aus dem Grenzraum in die zentralen Räume ab; umgekehrt wandert niemand aus zentralen Räumen zu, weil man den Grenzraum als politisch gefährdet, ohne Zukunftsaussichten oder als instabil ansieht und der Bevölkerung mißtraut. Durch einen kumulativen Schrumpfungsprozeß kann sich eine *Grenzöde* bilden, ein vernachlässigtes Gebiet mit einem geringeren Bevölkerungswachstum und -niveau gegenüber den zentralen Räumen.

*Grenzbewohner* können im Haß gegenüber den andersartigen und -denkenden Anrainern — dem ‚Erbfeind‘ — erzogen worden sein. Sie können aber auch ihren Nachbarn erhebliche Sympathien entgegenbringen und damit in Mißkredit bei der eigenen, zentral wohnenden Bevölkerung geraten. Diesseits und jenseits der Grenzen wohnen nicht selten Minderheiten der anderen Volksgruppe, zu der enge verwandtschaftliche Beziehungen bestehen. Das kann in Zeiten eines übertriebenen Nationalismus zu dauernden Reibereien führen.

Unter Grenzstreitigkeiten und Kriegen hat die Grenzbevölkerung zumeist mehr als die Bevölkerung der zentralen Räume gelitten. Deshalb ist der Wille zur Verständigung mit den Nachbarn oft sehr stark.

Gemeinsam teilen alle Grenzbewohner die Überzeugung, daß sich ihre Lage durch Abbau der Zollschranken und der übrigen Handelshemmnisse wesentlich verbessern würde.

In der Regel leben nur wenige Menschen im Grenzraum unmittelbar von Aufgaben, die sich durch die Grenze ergeben, z. B. Zöllner, Grenzschutzbeamte, Angestellte in Wechselbüros, Spediteure als Spezialisten für die Zollabfertigung sowie Soldaten in Grenzgarnisonen.

Eine *gemeinsame Regionalpolitik* der Grenzanrainer wird zwar häufig diskutiert, aber selten und meist nur für Spezialprobleme — vornehmlich für den grenzüberschreitenden Verkehr — angewandt. Sie setzt eine gegenseitige Anerkennung der Grenzziehung voraus, d. h. den Verzicht auf alle wie auch immer begründbaren Territorialansprüche. Erst dann kann eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entstehen.

Die Wirtschaftsbeziehungen zu den Nachbarn sind im Grenzraum durch die Grenze zumeist derart gehemmt, daß sie zum Zentrum der eigenen Volkswirtschaft stärker als über die Grenzen hinweg sind. Da das oft unökonomisch ist, läßt sich durch Abbau der Handelshemmnisse eine erhebliche Wohlstandsmehrung der Grenzgebiete erreichen, können sich erstmals oder erneut relativ einheitliche, sich wechselseitig ergänzende und befruchtende Wirtschaftsräume herausbilden. Andererseits können einige Wirtschaftszweige eines Landes denen des Nachbarlandes derart unterlegen sein, daß sie nach Fortfall des Schutzes durch eine Zollgrenze nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Der Integrationsprozeß wird aller Wahrscheinlichkeit nach einzelne benachteiligten, insgesamt aber dem Grenzraum mehr Vor- als Nachteile bringen.

Bei der Regionalpolitik von Grenzgebieten handelt es sich um Gestaltungs- und Koordinationsprobleme verschiedenartiger nationaler Teilpolitiken mit der Zielsetzung, eine optimale Effizienz dieses Raumes zu erreichen. — Regionalpolitik in Grenzräumen ist mehr als nur regionale Wirtschaftspolitik; denn außerökonomische Anliegen haben in einem oft nicht widerspruchsfreien Zielbündel ein hohes Gewicht. Wer die mangelhafte Koordination der einzelnen Instanzen und Teilbereiche in der nationalen Wirtschaftspolitik kennt, ahnt, welche Schwierigkeiten bei den ersten zwischenstaatlichen Abstimmungen aufgetreten sind. — Verständlich wird daraus, daß der zeitweilig überschwengliche Optimismus der Bevölkerung in Grenzregionen an EWG-Binnengrenzen allmählich einer Ernüchterung gewichen ist, weil bislang die erwarteten Verbesserungen der Standortgunst nicht oder nur kaum spürbar einsetzten.

Zur Frage der *Abgrenzung eines Grenzgebietes*, das mit Randzonen oder peripheren Räumen identisch sein kann, von den übrigen Binnen- und Zentralräumen der Volkswirtschaft sei nur kurz folgendes bemerkt: Das Grenzgebiet ist wahrscheinlich tiefer als der *Zollgrenzbezirk*, der einen Gebietsstreifen bis zu 15 km Tiefe zwischen der Zollgrenze und der Zollobinnenlinie umfaßt. Für den gewerblichen Güterverkehr legte die EWG als *Grenzzone* ein Gebiet von 25 km Tiefe (Luftlinie) beiderseits der gemeinsamen Grenze fest<sup>1</sup>. Verwaltungsmäßig kann das Gebiet dadurch umschrieben sein, daß hier Mittel des *Grenzlandfonds* usw. eingesetzt sind. Wo im Einzelfall der Einfluß der Grenze nicht mehr fühlbar ist und deshalb in den Wirtschaftsplänen der öffentlichen Hand, der Unternehmen und Haushalte unbeachtet bleibt, hängt von der jeweiligen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur sowie u. a. den Verkehrsverhältnissen ab. —

<sup>1</sup> Erste Richtlinie des Rats (der EWG) über „die Aufstellung einiger gemeinsamer Regeln für den internationalen Verkehr (gewerblicher Güterverkehr)“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 6. 8. 1962, S. 2005 f.

Grundsätzlich bleibt die Abgrenzung von Regionen<sup>2</sup>, ihre Kennzeichnung und Bewertung ein entscheidendes, bislang mangelhaft gelöstes Problem der Regionalpolitik. — Für die praktische Regionalpolitik ist es zweckmäßig, von gegebenen — wenn auch oft reformbedürftigen — Verwaltungsgrenzen<sup>3</sup> auszugehen. Wir werden uns deshalb vornehmlich mit dem Gebiet des Regierungsbezirks Aachen sowie mit den angrenzenden Provinzen der Niederlande — Limburg — und Belgiens — Lüttich — befassen.

Aus diesen Bemerkungen ergibt sich bereits die Mannigfaltigkeit der Problemstellungen, die sich mit dem üblichen Rüstzeug der Wirtschaftswissenschaften kaum lösen lassen, sondern starker Ergänzungen aus dem Bereich des Staats- und Verwaltungsrechtes sowie der Geographie, der Geschichte, der Soziologie und der Psychologie bedürfen.

## B. Die EWG und ihre Binnengrenzen

Nach ersten Ansätzen im Marshallplan wurde mit dem EGKS-Vertrag vom 8. 4. 1951 versucht, die wirtschaftliche und politische Zersplitterung Europas allmählich durch eine schrittweise Integration von sechs ungleichen mittel- und westeuropäischen Volkswirtschaften abzubauen und einen „Gemeinsamen Markt“, einen binnenmarktähnlichen Zustand zu schaffen. Die Präambel des EWG-Vertrages vom 25. 3. 1957 spricht von immer engerem Zusammenschluß der europäischen Völker, vom Beseitigen der trennenden Schranken und bestehender Hindernisse „in dem Bestreben, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern.“

Die Übergangsperiode für die Montanwirtschaft ist seit mehr als einem Jahrzehnt abgeschlossen. Nun läuft auch am 1. Juli 1968 die Übergangsperiode des EWG-Vertrages ab. Vereinbarungsgemäß wird

---

<sup>2</sup> „Die Abgrenzung von Regionen kann verschieden erfolgen. Sie wird in jedem Fall Staatsgrenzen respektieren, (Hervorhebung vom Verfasser), schon deshalb, weil bei sonst gleichen Gegebenheiten, wie etwa Existenzgrundlagen in Landwirtschaft und Industrie, viele den Lebensstandard beeinflussende Regeln und Maßnahmen auf nationaler Basis diesseits und jenseits der Staatsgrenzen anders sind.“ *Deutscher Landkreistag: Die Region als neue Raumordnungseinheit, Bonn/Bad Godesberg, 1964, S. 28.*

<sup>3</sup> Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung unterscheidet 32 regionale Einheiten, nämlich vier Bundesländer (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Rheinland-Pfalz) sowie 28 Regierungs- oder Verwaltungsbezirke der übrigen Bundesländer. *Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation, Stuttgart und Mainz, 1965, S. 166.*



dann die Zollunion für Produkte der gewerblichen Wirtschaft vollständig hergestellt sein und sollen die gemeinsamen Agrarmarktordnungen vollendet sein. Von Jahr zu Jahr sind zwar die EWG-Binnengrenzen unwichtiger geworden; sie bleiben aber dennoch in der Zukunft bedeutsam, wie der Bau neuer Gemeinschafts-Zollämter an der Grenze der BRD nach den Niederlanden und Belgien, die größer als je zuvor sind, rein äußerlich dokumentiert.

Die *Bedeutung der EWG-Binnengrenzen* ist für die sechs beteiligten Staaten recht unterschiedlich. Das flächenmäßig kleinste EWG-Land, Luxemburg, hat ringsum EWG-Grenzen; dabei spielt die Grenze nach Belgien kaum noch eine Rolle, nachdem im Jahre 1922 mit Belgien eine Zoll- und Wirtschaftsunion vereinbart wurde, aus der nach dem zweiten Weltkrieg schrittweise die Wirtschaftsunion Benelux entwickelt werden sollte<sup>4</sup>. Die Landgrenzen Belgiens und der Niederlande sind ausschließlich EWG-Binnengrenzen, während Frankreich an drei EWG-Staaten, einen EFTA-Staat und ein Drittland angrenzt. In Italien überwiegen bei weitem die Wassergrenzen; zu Lande stößt es an einen EWG-, zwei EFTA- und einen Ostblockstaat an. Die relativ kurze EWG-Binnengrenze ist zugleich eine natürliche Grenze. Das gilt auch mit Einschränkungen für die übrigen italienischen Landgrenzen.

Durch die widernatürliche Aufspaltung Deutschlands nach 1945 haben Grenzprobleme im Vergleich zu vergangenen Zeiten sehr an Einfluß gewonnen. Während das Deutsche Reich von 1937 bei einer Fläche von 471 000 qkm 6285 km Landgrenzen besaß<sup>5</sup>, hat die BRD bei einer Fläche von 248 500 qkm 4244 km Landgrenzen. Davon machen 1381 km die Binnengrenze (amtlich: Demarkationslinie) zur sowjetischen Besatzungszone Deutschlands aus, die zu schweren Schäden in den Zonenrandgebieten<sup>6</sup> geführt hat. 1305 km sind EWG-Binnengrenzen

---

<sup>4</sup> Trotz Zoll- und Wirtschaftsunion bestehen zwischen Belgien und den Niederlanden u. a. wegen der unterschiedlichen Steuerbelastung z. T. erhebliche Preisdifferenzen, die z. B. zu einem lebhaften Butterschmuggel von den Niederlanden nach Belgien führten.

<sup>5</sup> Vgl. Stat. Jahrbuch für die BRD 1966, S. 4. Die Angaben über die Längen der gemeinsamen Grenzen weichen z. T. voneinander ab.

<sup>6</sup> „Dies ist ein etwa 40 km breiter Streifen entlang des Eisernen Vorhanges. Die Aufgabe in diesen Gebieten besteht darin, die wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die durch die hermetische Abtrennung der unter sowjetischem Einfluß stehenden Gebiete entstanden sind, wenigstens teilweise auszugleichen. Die regionalpolitische Aktivität in diesen Gebieten ist auf eine besondere Situation abgestimmt“, für die es keine besonderen Parallelen im übrigen EWG-Bereich gibt.

Langer, W.: Die Politik der Deutschen Bundesregierung auf dem Gebiet der Regionalstruktur, in: Berichte über: Die Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, ausgearbeitet von drei Sachverständigen-Gruppen, Brüssel 1964, S. 88.

zen (Niederlande 574 km, Frankreich 450 km, Belgien 152 km und Luxemburg 129 km) und 1202 km EFTA-Grenzen sowie 356 km Grenzen zu einem Ostblockstaat<sup>7</sup>.

Das Zonenrandgebiet allein umfaßt mit 46 800 qkm 19 % des Bundesgebietes ohne Berlin. Dort wohnten 1965 nur 12 % der BRD-Bevölkerung<sup>8</sup>.

Einigkeit herrscht unter den EWG-Partnern, daß nach der Lösung der Saarfrage, Rückgabe der unter vorläufiger Auftragsverwaltung stehenden Gebiete durch Belgien und die Niederlande an die BRD sowie kleinerer, im beiderseitigen Interesse liegender Grenzkorrekturen, die gegenwärtig bestehenden Grenzen anerkannt und nicht aus völkischen, strategischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Überlegungen verändert werden sollten.

Der *Austausch innerhalb der Gemeinschaft* ist beim allmählichen Übergang vom Außenhandel mit seinen erhöhten Risiken zum Handel unter binnenmarktähnlichen Bedingungen zusehends intensiviert worden. Frankreichs zuvor relativ geringer Handel mit der BRD hatte den höchsten Zuwachs zu verzeichnen, während die Niederlande bereits 1950 und 1957 sehr rege Außenhandelsbeziehungen mit der BRD hatten.

Die Niederlande sind für die BRD das drittwichtigste Importland nach den USA und Frankreich; Belgien/Luxemburg folgt an fünfter Stelle nach Italien. In der Rangliste der Exportländer der BRD folgen die Niederlande nach Frankreich an zweiter Stelle und Belgien/Luxemburg nach den USA an vierter Stelle. — Die BRD ist mit Abstand der wichtigste Außenhandelspartner der Niederlande, gefolgt von Belgien/Luxemburg. Belgiens bester Kunde waren zumeist die Niederlande, gelegentlich auch die BRD.

Die Kommission der EWG hat sich im Rahmen ihres durch die Präambel und Artikel 2 des Vertrages gesteckten Auftrages mit der Regionalpolitik<sup>9</sup> befaßt. Dabei setzte sie sich auch mit den Problemen der

---

<sup>7</sup> Berlin-West und der Sowjetsektor von Berlin haben bei einer Fläche von 872 qkm eine 232 km lange Grenze gegenüber der SBZ.

<sup>8</sup> *Raumordnungsberichte 1966*: Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/1155 v. 24. 11. 1966, S. 81.

<sup>9</sup> Im Vertrag von Rom finden sich neben den normativen Zielsetzungen der Präambel und des Artikels 2 noch über mehrere Abschnitte verstreut regionalpolitisch relevante Bestimmungen. Es handelt sich um Ausnahmeregelungen zu den Allgemeinen Regeln des Vertrages (Art. 92 Abs. 2 und 3, Art. 80 Abs. 2 und Art. 226), das Gebot, bei der Durchführung wirtschaftspolitischer Maßnahmen die Situation der Regionen zu berücksichtigen (Art. 39 Abs. 2 a und Art. 49 Buchst. d), gemeinschaftliche Finanzierungen (Art. 130 und 123 ff.), die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik in Zusammenarbeit mit den Organen der Gemeinschaft zu koordinieren

EWG-Binnengrenzgebiete auseinander. Konkrete Maßnahmen sind jedoch erst in Ansätzen zu erkennen. Probleme der *EWG-Binnengrenzen* wurden zuerst auf einer Konferenz über Fragen der regionalen Wirtschaft in Brüssel vom 6.—8. August 1961 behandelt, bei der fünf Verwaltungsbeamte über Probleme und Perspektiven in Grenzgebieten referierten.

1963 wird von der Kommission berichtet<sup>10</sup>, daß nach den beiderseits der Grenze bestehenden oder potentiellen wirtschaftlichen Ergänzungsfaktoren zu suchen sei. Die Lösung einer Reihe von Problemen wie der Wasserversorgung, der Ausbildung der Arbeitskräfte, des Verkehrswesens und die Voraussetzungen für die Grenzüberschreitung und die Förderung der Investitionen in den weniger entwickelten Gebieten sei durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf beiden Seiten der Grenze beträchtlich zu erleichtern. Diese Zusammenarbeit wolle die Kommission fördern.

Im Jahre 1964 schrieb die Kommission resignierend: „Die Gemeinschaft spielt zwar in der Regionalpolitik sowohl finanziell als auch organisatorisch nur eine untergeordnete Rolle; dennoch dürfen die Auswirkungen nicht außer acht bleiben, und die Mitgliedstaaten sowie die regionalen Instanzen müssen in Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen die erforderlichen Maßnahmen treffen, um für eine ausgewogene Regionalentwicklung in der Gemeinschaft zu sorgen<sup>11</sup>.“

Die EWG-Kommission verwendet in ihrer *Regionalklassifizierung* die Begriffe Entwicklungsgebiete, Gebiete mit rückläufiger Wirtschaftsentwicklung, Ballungsgebiete und auch Grenzgebiete. Zu letzteren wird ausgeführt: „Das sind Wirtschaftsgebiete, die durch eine politische Grenze auseinandergerissen werden. Darunter fallen auch die nach der Verwirklichung der EWG von diesen künstlichen Grenzen befreiten Wirtschaftsregionen, die bislang in ihrer Entwicklung gehemmt waren.“

Über die Grenzgebiete der EWG, die zugleich Entwicklungsgebiete sind, heißt es: „Auf Grund ihrer Lage ist jedoch ihre wirtschaftliche Zukunft in der EWG wahrscheinlich verhältnismäßig leicht zu verbessern, da hier zumindest die sonst immer wieder für die Entwicklungsgebiete der EWG typischen Standortnachteile nur beschränkt auftreten.“

---

(Art. 2; 3 Buchst. g; 6 Abs. 1 und 145). Vgl. *Wäldchen, P.*: Grundlagen der Regionalpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters, Jg. 18, 1966, S. 353—359.

<sup>10</sup> *EWG-Kommission*: 6. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. 5. 62—31. 3. 63), o. O., Juni 1963, S. 140 ff.

<sup>11</sup> *EWG-Kommission*: 7. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. 4. 1963—31. 3. 1964), o. O., Juni 1964, S. 158.

Entscheidend für die Einbeziehung dieser Gebiete in den wirtschaftlichen Fortschritt der Gemeinschaft ist der Ausbau der ökonomischen und sozialen Infrastruktur ebenso wie die Verwirklichung von Ausbauplänen, die über die nationalen Grenzen hinausgreifen, um auf diese Art und Weise die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur anzugleichen und den Bevölkerungsaustausch zu erleichtern<sup>12</sup>.“

Die am stärksten entwickelten Regionen bilden einen Block, „der sich um eine ausgedehnte Nord-Süd-Achse gruppiert, die von den Niederlanden bis Norditalien verläuft und etwa durch die Rhein-Rhone-Linie gekennzeichnet ist“.

„Dieses wirtschaftsgeographische Zentrum der EWG ist nun aber nicht nur durch diese imposanten Produktionszentren gekennzeichnet. In diesem Raum liegen gleichzeitig auch eine Reihe von Gebieten, man denke nur an die belgischen Ardennen, die deutsche Eifel . . . , die hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind. Gleichzeitig liegt diese Wohlstandsachse der EWG in einem Bereich, der seit dem Erstarken des Nationalismus des 19. Jahrhunderts in weiten Bereichen zwischen den europäischen Nationen umstritten war und immer Anlaß zu Kriegen gab. Nicht zuletzt diese Tatsache ist dafür verantwortlich, daß die Verkehrsverbindungen in diesen Grenzgebieten, ja die gesamte Infrastruktur überhaupt, nicht den ökonomischen Bedürfnissen des 20. Jahrhunderts entsprechen. Das ist eine der zentralen Ursachen dafür, daß die oben genannten Gebiete, obwohl im ökonomischen Zentrum Mitteleuropas liegend, Entwicklungsgebiete der EWG sind<sup>13</sup>.“

Das Aachener Industriegebiet ist nach Süden durch die schwach bevölkerten Agrargebiete der Mittelgebirge Eifel und Ardennen von den Industriegebieten an der Saar, in Lothringen und Südluxemburg getrennt.

Eine Sachverständigengruppe der EWG bemerkt, daß bisher die Grenzen zwischen den EWG-Staaten die Entwicklung der von ihnen getrennten Gebiete beträchtlich gestört haben. „Mit diesen Überbleibseln der Vergangenheit sollte die Errichtung des Gemeinsamen Marktes eigentlich recht bald fertig werden<sup>14</sup>.“

---

<sup>12</sup> *Europäisches Parlament*: Sitzungsdokumente 1963/64, Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über die Regionalpolitik in der EWG, Dokument Nr. 99, 1963, S. 10/11.

<sup>13</sup> *Europäisches Parlament*: Sitzungsdokumente 1963/64, Bericht im Namen des Wirtschafts- und Finanzausschusses über die Regionalpolitik in der EWG, a.a.O., S. 12/13.

<sup>14</sup> *EWG-Kommission*: Arbeitsgruppe Nr. 1: Ziele und Methoden der Regionalpolitik in der EWG, in: Die Regionalpolitik in der EWG, Brüssel 1964, S. 22.

Diese u. E. allzu optimistische Aussage wird jedoch durch Ausführungen über „*alte Industriegebiete*“ abgeschwächt, zu denen auch Teile des Aachen-Lüttich-Maastrichter Industriegebietes zu rechnen sind: „In bestimmten Gebieten . . . entwickelte sich die Wirtschaft gegen Ende des vorigen Jahrhunderts auf Grund der Kohlen- und Eisenerzlager, die wegen der Transportschwierigkeiten die Eisen- und Stahlindustrie, die wichtigste Grundstoffindustrie der damaligen Zeit, anzogen. Diese wiederum zog aus den gleichen Gründen die Maschinenbauindustrie an, die sich seither in einem kumulativen Prozeß weiterentwickelt hat.

Diese Gebiete sind Schauplatz schneller Veränderungen, die auf auseinanderlaufende Entwicklungstendenzen zurückzuführen sind. — Die Anzahl der im Kohlenbergbau beschäftigten Arbeitskräfte geht infolge der Produktivitätssteigerung und der abnehmenden Bedeutung der Kohle für die Energieversorgung zurück. — Die Maschinenbauindustrie dagegen kann auf umfangreiche Reserven an geschulten Arbeitskräften zurückgreifen und aufgrund ihrer dynamischen Entwicklung auch ungeschulte Arbeitskräfte aus unterentwickelten Gebieten anziehen. Sie entwickelte sich infolgedessen außerordentlich schnell. — In der Eisen- und Stahlindustrie verläuft diese Entwicklung etwas langsamer, da sich zwar ihr lokaler Absatzmarkt schnell ausdehnt, die Hüttenwerke in den Hafenstädten auf den Ausfuhrmärkten ihr jedoch lebhaft Konkurrenz machen“<sup>15</sup>.

Sorgen wegen des unzureichenden Wachstums des Regionalproduktes haben jenseits der Grenze Elsaß und Lothringen, die Ardennen, der Raum Lüttich und die niederländische Provinz Limburg. In der BRD werden immer wieder Klagen aus dem Saarland laut. Für das Eifel-Hunsrück-Gebiet, das „früher stets unter dieser Grenznähe gelitten hat“<sup>16</sup>, stellten Anfang 1965 Gutachter fest<sup>17</sup>: „Es darf vermutet werden, daß die Region vorläufig von ihrer geographisch günstigen zentralen Lage im EWG-Raum ökonomisch nicht profitiert, sondern eher unter ihr leidet. Überbeschäftigung und Anziehungskraft der umliegenden Gebiete wirken attrahierend auf die Arbeitskräfte; die Güterströme fließen um den Raum herum; die Industrie der Region vermag Wachstumsimpulse nur unvollkommen aufzunehmen . . .“

<sup>15</sup> a.a.O., S. 22.

<sup>16</sup> *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission*: 8. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. April 1964—31. März 1965), Juni 1965, S. 159.

<sup>17</sup> *Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung e.V.*: Möglichkeiten zur Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur im Eifel-Hunsrück-Gebiet des Landes Rheinland-Pfalz unter besonderer Berücksichtigung der Integration in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Bonn 1965, S. XX, XXI.

Für den Aachener Raum machten wir ähnliche Feststellungen mit einer wesentlichen Einschränkung<sup>18</sup>: Von der Aachener Steinkohle wird seit der Verwirklichung der EGKS mehr als 50 % in die Nachbarländer exportiert. Sonst aber haben sich die Hoffnungen, daß bald nach Anlaufen der EWG infolge des verstärkten Warenaustausches mit den Nachbarn im Aachener Raum ein spürbarer Aufschwung einsetzen würde, bis Anfang 1967 nicht verwirklicht.

Eindringlich warnen wir vor der Annahme, daß die mit dem Begriff ‚Grenzöde‘ umschriebenen strukturellen Schwächen oder Desintegrationsschäden, die sich im Laufe von 150 Jahren ergeben haben, in wenigen Jahren beseitigen lassen. — Eine Re-Integration im „Gemeinsamen Markt“ kann sich in Bereichen mit geringer Anpassungsfähigkeit über Jahrzehnte erstrecken, zumal wenn Erhaltungssubventionen die Marktpulse lähmen. Optimisten übersehen, daß sich die neue „zentrale Lage“ zunächst allein — und auch nur mit erheblichen Einschränkungen — auf den „Gemeinsamen Markt“, nicht oder kaum aber auf andere Lebensbereiche bezieht. Die Leistungskraft der Grenzräume scheint noch derart gering zu sein, daß ohne „incentives“ von außen, d. h. durch gezielte Maßnahmen, die von den zentralen Räumen zu organisieren und zu finanzieren sind, ein Aufbruch zum beschleunigten Wachstum kaum zu erwarten ist.

Trotz dieser skeptischen Aussagen wird nicht übersehen, daß die Zukunftsaussichten der EWG-Binnengrenzgebiete weitaus günstiger als die der EWG-Außengrenzgebiete sind, die ohne Hilfen durch die andauernden Desintegrationseffekte in der Entwicklung zurückbleiben werden.

## **C. Zur Lage und Entwicklung des Aachener Grenzgebietes**

### **I. Allgemeines zur Lage des Aachener Grenzgebietes**

Jede Region und mithin auch jede Grenzregion hat ihre Besonderheiten, ist durch historische Ereignisse, die geographische Lage und die Eigenarten der Bevölkerung spezifisch geformt. In wenigen Worten sei das Wichtigste über das Aachener Grenzgebiet<sup>19</sup> gesagt, soweit es regionalpolitisch relevant ist:

---

<sup>18</sup> Röper, B.: „Entwicklungschancen der Wirtschaft des Landkreises Aachen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, Gutachten erstattet im Auftrage des Landkreises Aachen, Aachen 1965.

<sup>19</sup> Wir setzen das Aachener Grenzgebiet — auch Aachener Wirtschaftsgebiet genannt — mit dem Regierungsbezirk Aachen gleich.

Der 1816 gebildete Regierungsbezirk Aachen umfaßt sechs an den Staatsgrenzen liegende Kreise und zwei diese nicht berührende. Er verdankt vermutlich seine Existenz der Erkenntnis, daß für das Grenzgebiet mit seinen spezifischen Anforderungen eine gesonderte Verwaltungseinheit zweckmäßig sei. Mehrere Ansätze, diesen relativ kleinen Regierungsbezirk aufzulösen, wurden wegen dieser besonderen Aufgabenstellung nicht realisiert.

Aachen liegt zwischen den großen Stromtälern des Rheins und der Maas, welche für den nordwesteuropäischen Verkehr höchst wichtig sind, und zwar etwas mehr als 25 km Luftlinie von der Maas und rund 65 km vom Rhein entfernt. Die Stadt befindet sich an der südlichsten Querverbindung vor den verkehrshemmenden Mittelgebirgen, die bei geringer wirtschaftlicher Tragfähigkeit nur dünn besiedelt sind.

Die früher als der „zweite, der eiserne Rhein“ gefeierte *Eisenbahn* Köln - Antwerpen verbindet unter Umgehung von Niederländisch Limburg bereits seit 1843 die rheinische Städtellandschaft mit dem Welt-hafen an der Schelde<sup>20</sup>. Im Jahre 1853 folgte mit der Eisenbahn Aachen-Mönchengladbach-Düsseldorf eine zweite Verbindung mit den preußischen zentralen Gebieten<sup>21</sup> sowie die Linie Aachen-Maastricht. Von diesen frühen Bahnverbindungen profitiert die Industrie im Aachener Raum erheblich. Gegenwärtig ist auffallend, daß Aachen mit Lüttich durch sehr dichte und schnelle, international wichtige Zugverbindungen verknüpft ist, während mit Maastricht nur wenige Eilzugverbindungen von lokaler Bedeutung bestehen.

Die *Autobahn* Köln-Aachen ist nach Lüttich und Antwerpen verlängert worden, umgeht also wiederum Niederländisch-Limburg. Sie wird in den nächsten Jahren auch nach den Niederlanden Anschluß finden.

Der Aachener Wirtschaftsraum setzt sich aus einem hochindustrialisierten Kern — Stadt- und Landkreis Aachen — sowie ländlichen Gebieten im Norden und vor allem im Süden zusammen. Dieser Kern bildet den östlichen Teil einer, und zwar der kleinsten, der vier großen

---

<sup>20</sup> Der Anstoß lag in Belgien. Dort wurde 1833 der Bau einer Bahn von Antwerpen nach Verviers auf Staatskosten beschlossen. Ursprünglich sollte die Eisenbahnlinie südlich von Aachen geführt werden, weil man in Köln befürchtete, der neue Verkehrsweg könne bei Aachens Anschluß die Stellung und Entwicklung des Kölner Wirtschaftslebens beeinträchtigen.

<sup>21</sup> „Der Bau dieser Strecke wurde von Aachen gefördert, um möglichst die Schaffung einer Konkurrenzbahn von Belgien über Sittard nach Düsseldorf, also unter Umgehung des Aachener Gebietes zu verhindern.“

Vgl. *Voppel, G.: Die Aachener Bergbau- und Industrielandschaft. Eine wirtschaftsgeographische Studie*, Wiesbaden 1965, S. 29.

nordwesteuropäischen Bevölkerungs-Agglomerationen (Ruhrgebiet und rheinische Städtelandschaft mit rund 10 Mill. Einwohnern, Randstadt Holland — das ist der Raum um Amsterdam — mit rund 5 Mill. und der Raum Antwerpen, Brüssel-Gent mit rund 3 Mill. Einwohnern). Er umfaßt rund 1,5 Mill. Einwohner und wird durch die drei Städte Lüttich, Aachen und Maastricht gekennzeichnet.

## II. Historische Eigentümlichkeiten

Die *Beseitigung der Kleinstaaterie* in der napoleonischen Zeit brachte dem linken Rheinufer und vor allem dem Aachener Gebiet einen beachtlichen Aufschwung. Nach der Eingliederung der Rheinlande in das Königreich Preußen im Jahre 1815 und Abschnürung vom Westen durch die 1818 eingeführte Zollgrenze begann Aachens Wirtschaftsleben zu stagnieren.

1839 wurde Limburg in einen schmalen, bis auf das Gebiet der Stadt Maastricht, östlich der Maas gelegenen niederländischen und einen westlich davon gelegenen belgischen Teil aufgespalten. An ihrer schmalsten Stelle ist die niederländische Provinz Limburg, die wie ein Keil zwischen Belgien und Deutschland hineinragt, nur 5 km breit, an der breitesten Stelle, und zwar im südlichsten Teil, rund 25 km. Der deutsche Einfluß in dem bis zum Ersten Weltkrieg überwiegend agrarisch genutzten Gebiete war damals so stark, daß vor allem mit deutschem, auch mit belgischem, aber kaum mit niederländischem Geld bezahlt wurde. Die Bevölkerung sprach im östlichen Teil den gleichen Dialekt wie im benachbarten preußischen Gebiet. „Zu den Niederlanden bestanden kaum Beziehungen. Es gab erst später eine einzige Straße, die in die nördlichen Niederlande führte. Bis zum Jahre 1865 bestand keine Bahnverbindung nach Norden“<sup>22</sup>, wohl aber seit 1853 die Linie Aachen-Maastricht.

An der gesamten niederländisch-belgischen Grenze herrscht eine weitreichende Grenzöde. Im relativ menschenleeren Grenzbereich gibt es nur zwei Schnellzugsverbindungen, nämlich Maastricht-Lüttich und Rotterdam-Antwerpen sowie wenige Nebenbahnstrecken. Wo die Maas Grenzfluß zwischen beiden Ländern ist, fehlen noch immer Brücken.

Während im 19. Jahrhundert die Industrie im Raume Lüttich, Verviers und Aachen aufblühte, stagnierte die vorwiegend agrare Wirtschaft in Niederländisch-Limburg, in dem Eifel- und im Ardennenraum.

---

<sup>22</sup> Mertens, J.: Die Entwicklung der Landwirtschaft im Aachener Raum, Berlin 1964, S. 38.



Durch den ersten und zweiten Weltkrieg, die Devisenbewirtschaftung und das Hitlerreich lebten sich die Menschen im Grenzraum immer weiter auseinander.

Aufgrund des Versailler Vertrages mußte Deutschland die überwiegend deutschsprachigen Gebiete Eupen, Malmedy und St. Vith (1036 qkm mit 60.000 Einwohnern, davon 49.600 Deutsche) abtreten. Der Regierungsbezirk Aachen verlor damit ein Viertel seiner Fläche und ein Zehntel seiner Bevölkerung, erhielt sie 1940 bis 1944 zurück und mußte sie dann erneut abgeben. Diese Grenzverschiebungen haben in der Zwischenkriegszeit zu starken Spannungen geführt. Inzwischen hat sich ein freund-nachbarliches Verhältnis eingespielt, nachdem in dem frei ausgehandelten Grenzvertrag von 1956 die Grenze endgültig festgelegt worden ist.

Im April 1949 wurden als Vorgriff auf Entschädigungsansprüche 23 deutsche Gebietsteile mit insgesamt 68 qkm und 9.600 Einwohnern, darunter das wirtschaftlich außerordentlich rückständige, tief in das niederländische Gebiet hineinragende Amt Selfkant mit 42 qkm und knapp 6.000 Einwohnern unter vorläufige niederländische Auftragsverwaltung gestellt. Dadurch wurde der weit in das niederländische Gebiet hineinreichende Zipfel abgeschnitten und die Grenze von 27,5 km auf 8 km verkürzt. Aufgrund des deutsch-niederländischen Ausgleichsvertrages kam 1963 auch der Selfkant, das wirtschaftlich inzwischen auf den niederländischen Raum ausgerichtet war und einen beachtlichen Aufschwung zu verzeichnen hatte, zur BRD zurück<sup>23</sup>.

### III. Die Bevölkerungsentwicklung

Die *Bevölkerung* im *Regierungsbezirk Aachen* hatte seit 150 Jahren wie auch in den letzten Jahrzehnten einen weitaus geringeren Zuwachs als die der anderen Regierungsbezirke in Rheinland/Westfalen. Bei hohen Geburtenüberschüssen wanderten viele Menschen, namentlich aus der Eifel, ab. Der Altersaufbau der Stadt Aachen ist ungünstig, die Erwerbsquote gering. Das Bruttosozialprodukt je Einwohner war im Bezirk während der letzten Jahre niedriger als der NRW-Durchschnitt, z. B. mehr als ein Drittel niedriger als im Regierungsbezirk Köln.

Im *Regierungsbezirk Aachen* wohnen gegenwärtig (1967) etwas über 1 Mill. Einwohner, das sind rund 320 E/qkm.

---

<sup>23</sup> Vgl. Röper, B.: Die wirtschaftliche Struktur des Amtes Selfkant und die Möglichkeiten ihrer Verbesserung, Gutachten erstattet im Auftrage des Regierungspräsidenten in Aachen, Aachen 1965.

Deutlich unterscheiden sich der Industriekern Stadt- und Landkreis Aachen mit rund 450.000 Einwohnern und einer Dichte über 1.100 E/qkm und die agraren Stagnations- (z. T. Entleerungs-)räume.

Die Bevölkerung der — bereits im 19. Jahrhundert relativ dicht besiedelten *belgischen* Provinz *Lüttich* — (1911: 891.000; 1965 rund 1 Mill. Einwohner, Dichte etwa 263 E/qkm) nimmt in der letzten Zeit ab, die des an Aachen anrainenden deutschsprachigen Kantons Eupen (rund 125 E/qkm) sogar bereits seit 1885. In *Belgisch-Limburg* (rund 625.000 Einwohner, Dichte 258 E/qkm) ist hingegen — wie auch in der *niederländischen Provinz Limburg* — eine rasche Bevölkerungszunahme in dem früher wenig erschlossenen Gebiet zu verzeichnen.

Die *niederländische* Provinz Limburg hatte Ende 1965 rund 970.000 Einwohner (Dichte 446 E/qkm). Am dichtesten ist Südlimburg besiedelt. Dort wurde im Bezirk Maastricht 1964 eine Dichte von 584 E/qkm und im volkreichen Steinkohlenbezirk Heerlen sogar eine Dichte von 1.137 E/qkm ermittelt. Aufgrund der hohen Geburtenziffern ist ein weiteres rasches Anwachsen der Bevölkerung zu erwarten.

#### IV. Natürliche und künstliche Standortvor- und -nachteile

Nur schwer läßt sich im einzelnen ermitteln, was in der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft Folge der *natürlichen Standortvor- und -nachteile* und was Folge der *künstlichen Vor- und Nachteile*, entstanden durch die Grenzziehung und die unterschiedliche Wirtschaftspolitik in den drei Ländern, ist. In Abhängigkeit von diesen beiden Standortfaktoren bildeten sich die gegenwärtig wirksamen Struktureffekte.

Ende des 18. Jahrhunderts war der Raum Aachen - Lüttich eines der führenden kontinental-europäischen Industriezentren dank seiner geographischen Lage, seiner Naturschätze an Eisen- und anderen Metallerzen, dem Holzreichtum der umliegenden Wälder und den ergiebigen Steinkohlenzechen. Lütticher Waffen, Wolltuche aus Verviers, Aachen, Eupen und Monschau, Nadeln aus Aachen und Messinggeräte aus Stolberg, später auch Erzeugnisse der chemischen Industrie hatten und haben z. T. noch überregionale, ja weltweite Bedeutung.

Während die Lütticher Schwerindustrie beachtliche Ausmaße erlangte und noch immer den Charakter der Region formt, zerbrach die Eisenhütte Aachen-Rothe Erde, die vor dem ersten Weltkrieg Deutschlands größte Thomasstahl erzeugende Hütte gewesen war, an der neuen Grenzziehung, an der Abschnürung von Rohstoff- und Absatzmärkten als Folge des ersten Weltkrieges.

Zwangsläufig stellte sich der Raum Aachen von der Schwer- auf die verarbeitende Industrie um, was sich langfristig als günstig erwies. Die Industrie des Raumes Aachen - Lüttich - Maastricht ist teilweise überaltert, weil sie ursprünglich auf den heute nicht mehr oder unzureichend rentabel verwertbaren heimischen Rohstoffvorkommen basierte. Namentlich die sinkende Bedeutung des Steinkohlenbergbaus, aber auch der Textilindustrie erzwingt nachhaltige Veränderungen. Die *nachlassenden motorischen Kräfte* der rohstofforientierten Industrie sollten durch eine Erweiterung der verarbeitenden Industrie übertroffen werden.

Der *derivative* Teil der Grenzlandwirtschaft scheint in einigen Bereichen eher überproportional entwickelt zu sein. — Einzelhändler der Stadt Aachen pflegen notorisch über den Kaufkraftentzug zu klagen, weil manche Einwohner ihre Lebensmittel billiger in den benachbarten Niederlanden kaufen. Die Einzelhändler der Grenzorte Vaals und Heerlen sind hingegen z. T. auf deutsche Käufer ausgerichtet. Aachens Händler vergessen aber, daß ihre Stadt durch hervorragende Fachgeschäfte, so für technische Geräte, und zahlreiche sonstige Dienstleistungsbetriebe eine beachtliche Ausstrahlungskraft weit über die Staatsgrenzen hinaus besitzt.

### V. Internationale Verflechtungen

Zahlreiche führende *Unternehmen* der Grundstoff- und Investitionsgüterindustrie des Aachener Wirtschaftsgebietes *sind im Besitz von nicht in der Region ansässigen Konzernen*. Der Steinkohlenbergbau befindet sich ausschließlich in luxemburgischen und niederländischen Händen. Die wichtigsten Betriebe der elektrotechnischen Industrie und das führende Synthesefaserwerk sind direkt oder indirekt niederländisches, Glaswerke französisches und ein Reifenwerk amerikanisch-belgisches Eigentum.

Während zahlreiche deutsche Firmen in Aachen Zweigbetriebe unterhalten, sind nur wenige Aachener Unternehmen außerhalb der Region tätig. — Andererseits wanderten mit den sich verschlechternden Standortbedingungen einige geniale Unternehmer ins Rhein- und Ruhrgebiet ab (z. B. Poensgen, Hoesch, August Thyssen und Fritz Henkel).

Auffallend wenige Kapitalgesellschaften haben im Regierungsbezirk Aachen ihren Sitz, nämlich im Jahre 1965 29 von 679 Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften a. A. oder rund 4,3 % der im Lande

NRW ansässigen sowie 646 von 16.840 Gesellschaften mit beschränkter Haftung (3,8 %)²⁴.

## VI. Strategische Überlegungen

Als während der napoleonischen Ära Frankreichs Grenze an den Rhein und zeitweise noch darüber hinaus verlegt wurde und Aachen Hauptstadt des Roerdepartements geworden war, entstand aus strategischen Überlegungen ein für damalige Verhältnisse gut geordnetes und ausgebautes Straßennetz, das sich auf die Wirtschaft belebend auswirkte.

Strategische Überlegungen haben die Struktur des 1815 zum Grenzgebiet gewordenen Raumes fast 150 Jahre lang nachhaltig beeinflußt. Der Eifel-Hunsrück-Raum soll von den politischen Instanzen einseitig nach militärischen Gesichtspunkten ausgerichtet worden sein.

„Für die Niederlande waren die Teile des Aachener Raumes ‚gefährdetes Grenzland‘. Die Anlage neuer Industrien wurde untersagt. Die bestehenden Werke verkümmerten, da die Verbindung mit Aachen erschwert war²⁵.“ Diese Einstellung der niederländischen Regierung nach 1815 wandelte sich erst während des ersten Weltkrieges, als notgedrungen der Abbau der südlimburgischen Kohlevorkommen intensiviert wurde. — Nachteilig war für die Rheinlande die langjährige Besetzung durch alliierte Truppen, die aus Aachen am 10.11.1929 abzogen. Nach 1935 wurden in Deutschland bestimmte Industriezweige durch staatliches Verbot daran gehindert, Produktionsstätten in den Grenzgebieten zu errichten²⁶.

Eine Scheinblüte brachten die Westwallbauten, hohe Verluste hingegen die letzten Kriegsmonate 1944/45.

Gegenwärtig bringt die zentrale Lage Vorteile, namentlich nachdem Frankreich im Jahre 1966 seine Streitkräfte dem NATO-Oberbefehl entzog. Zusätzliche Beschäftigung brachten dem relativ dünn besiedelten Eifelraum einige große NATO-Flugplätze. So entstand direkt neben der mit 8.500 Einwohnern größten Stadt der Zentraleifel Bitburg eine Trabantenstadt mit annähernd der gleichen Einwohnerzahl²⁷.

---

²⁴ Nonhoff, H.: Die Kapitalgesellschaften 1961—1965, in: Statistische Rundschau für das Land NRW, 18. Jg., 1966, S. 210/11.

²⁵ Mertens, J.: a.a.O., S. 35/36.

²⁶ Berghes, F. v.: Die Entwicklung einer wirtschaftsschwachen Region, dargestellt am Beispiel Eifel/Hunsrück, S. 175. Aufgrund ähnlicher Überlegungen wurde im französischen Grenzgebiet von Longwy die eisen-schaffende Industrie, weil unmittelbar an der belgisch-luxemburgischen Grenze gelegen, am Ausbau der Eisenverarbeitung gehindert.

²⁷ Diese wird nicht in der offiziellen Bevölkerungsstatistik erfaßt.

Im Sommer 1966 bemühten sich die Verwaltungen von Grenzregionen, bei der Verlegung hoher Kommandostäbe der NATO berücksichtigt zu werden. Zum Hauptquartier der alliierten Streitkräfte in Europa wurde ein sehr kleiner Ort (Casteau bei Mons) in der südbelgischen Provinz Hennegau, rund 25 km von der französischen Grenze entfernt, gewählt, und zwar in einem durch die Kohlenkrise zum Notstandsgebiet gewordenen Raum. Im niederländischen Grenzort Brunssum (26.000 Einwohner) bei Heerlen (76.000 Einwohner) wurde im Areal eines stillgelegten Bergwerkes der NATO-Stab für Mitteleuropa (AFCENT) mit rund 2.500 Beschäftigten untergebracht<sup>28</sup>. — Zweimal sind demnach grenznahe Orte in Notstandsgebieten gewählt worden.

### VII. Vorteile der Grenzgebietsbewohner

Selbstverständlich bringen die relativ offenen Staatsgrenzen der Bevölkerung auch Vorteile, die allerdings für einige Gruppen Nachteile sein können. Wir erwähnten den preiswerten Einkauf von Lebensmitteln jenseits der Grenze. Solange keine vollständige Integration erreicht ist, weichen das Preisniveau dies- und jenseits der Grenzen, vor allem aber die Preise einzelner Waren- und Dienstleistungsgruppen erheblich voneinander ab. Das kann Ausdruck der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit, anders gearteter Besteuerung, von Subventionen oder Ergebnis eines Preis- und Lohnstopps sein. Die Andersartigkeit des Warenangebots kann zudem attraktiv wirken. Das Lohn- und Zinsgefälle kann ausgenutzt werden. Da Feiertage und Ladenöffnungszeiten im Dreiländereck nicht übereinstimmen, ergeben sich daraus zusätzliche Ein- und Verkaufsmöglichkeiten. — Zwischenstaatliche Organisationen können die Grenzgebiete bevorzugen<sup>29</sup>. Der frühere Ministerpräsident des Landes NRW Meyers schlug mehrfach vor, im Dreiländereck bei Aachen ein neutrales Gebiet für die europäische Hauptstadt zu schaffen.

Die Berührung zweier verwandter Kulturen kann besonders fruchtbar sein<sup>30</sup>. Kulturpolitische Verpflichtungen der Zentrale gegenüber der Grenzlandbevölkerung und die Möglichkeiten der Ausstrahlung in

<sup>28</sup> Charakteristisch ist, daß in der deutschen Presse unerwähnt blieb, daß dieser Ort nur ca. 20 km Luftlinie von Aachen und knapp 3 km von der BRD-Grenze entfernt liegt. Die Verbindung von Brunssum nach Maastricht (95.000 Einw.) ist z. Z. schlechter und die Entfernung etwas größer (22 km) als von Brunssum nach Aachen (178.000 Einw.), so daß ohne Grenzbehinderung ein beachtlicher Teil der Kaufkraftmehrung der Region nach Aachen strömen würde.

<sup>29</sup> Erinnert sei an Luxemburg und Straßburg.

<sup>30</sup> Der bekannte Aachen-Lütticher Stil für Möbel brachte Ende des 18. Jahrhunderts einen kulturellen Höhepunkt.

die Nachbarländer haben überdies zu besonderen kulturellen Anstrengungen und Leistungen geführt.

Falls Staatsgrenzen zugleich natürliche Grenzen sind, fallen diese Räume oft durch ihre landschaftlichen Reize auf, wie z. B. die Alpen, die Eifel und die Meeresküsten. Die dünne Besiedlung, u. a. durch die Grenzöde ausgelöst, bewahrte viel von der ursprünglichen Landschaft. Das kann regionalpolitisch bedeutsam werden, da vermutlich mit wachsendem Wohlstand und verkürzter Arbeitszeit die Attraktivität der Wohngegend eine zunehmende Rolle spielen wird. Die Arbeitskräfte werden schöne Landschaften und Stadtrandgebiete bevorzugen und so Arbeitskräfte suchende Unternehmen nachziehen. Das mag den Grenzgebieten zu einer zunehmenden Anziehungskraft verhelfen. Im Regierungsbezirk Aachen beweisen vor allem die grenzanrainenden Naturparks Nordeifel (1.038 qkm, Bevölkerungsdichte ca. 100 E/qkm) und Schwalm-Nette (484 qkm), daß von den Planern die ursprüngliche Schönheit dieser Räume höher als ein erhöhter Industriebesatz eingeschätzt wird.

### **VIII. Zur technischen Abwicklung des Grenzübertritts**

Da am 1. Juli 1968 im „Gemeinsamen Markt“ ein binnenmarktähnlicher Zustand nicht in allen Bereichen verwirklicht wird, eine Kontrolle der von einem Staat in den anderen hinüberwechselnden Personen und Waren anscheinend notwendig bleibt, werden auch in Zukunft an den EWG-Binnengrenzen Zoll- und Paßkontrollen erfolgen.

Von insgesamt 650 Zollgrenzübergängen der BRD (1962) liegen 33 im Regierungsbezirk Aachen. Die größte Entfernung zwischen zwei Grenzübergängen in der Eifel beträgt 14 km Luftlinie oder knapp 30 Straßenkilometer. Im Umkreis der Stadt Aachen wie auch im Selfkant sind die Zollgrenzübergänge besonders häufig.

Während bislang im internationalen Güterverkehr der Eisenbahnverkehr am wichtigsten war<sup>31</sup> und die Verzollung zumeist im Bestimmungsland stattfand, gewinnt nun der Lastkraftwagenverkehr zusehends an Bedeutung. Trotz jahrelanger Vorbereitung ist es bislang noch nicht zu einer Harmonisierung des Zollrechtes gekommen, da jedes Mitgliedsland offensichtlich bestrebt ist, die in seinem Bereich angewandten Techniken und Begriffsbestimmungen als allgemein-ver-

---

<sup>31</sup> Der Hauptbahnhof in Aachen ist seit 1966 deutsch-belgischer Gemeinschaftsbahnhof und Betriebswechselbahnhof für den Personen- und Expressgutverkehr.

bindlich einzuführen. Die Schwierigkeiten beim Grenzübergang für pflanzliche und tierische Produkte sind wegen der Marktordnungsgesetze, der Pflanzenschutzbestimmungen usw. besonders groß.

Die Zahl der amtlich registrierten Grenzübertritte stieg im Regierungsbezirk Aachen von 1956 bis 1966 bei Personen fast auf das Dreifache, bei Kraftfahrzeugen in der Zeit von 1962 bis 1966 nahezu um 30 %<sup>32</sup>. Dabei überschritten fast 90 % der Personen die Grenze im Auto.

Während Anfang der fünfziger Jahre die Grenzkontrolle für Personen noch recht umständlich war, beschränken sich jetzt die Zoll- und Paßbeamten nur auf Stichproben.

### **IX. Die jüngste Entwicklung im Regierungsbezirk Aachen**

Über die bisherigen Auswirkungen des stufenweisen Überganges des Aachener Raumes vom benachteiligten Grenzgebiet zum zentral in der EWG gelegenen Raum lassen sich nur unzureichende statistische Angaben machen. Als Indiz für die Attraktivität gilt die Bevölkerungsentwicklung. Von allen Regierungsbezirken des Landes NRW hatte Aachen in der Zeit von 1871 bis 1964 mit Abstand die geringste Zuwachsrate. Hingegen lag im Zeitabschnitt 1950 bis 1966 die Zuwachsrate geringfügig über dem Landesdurchschnitt. Hieraus läßt sich auf eine relative Verbesserung der Lage schließen.

Andere Ergebnisse weisen jedoch Untersuchungen der Anteile des Regierungsbezirks am Industrieumsatz und an der Ausfuhr von Industriegütern in den letzten zehn Jahren auf.

Während der Industrieumsatz in der BRD in der letzten 10-Jahres-Periode um 109 % zunahm, betrug im Aachener Raum die Zunahme nur 80 %. Ähnlich nahm der Auslandsatz der BRD um gut 150 % zu und der des Bezirks nur um knapp 140 %. So sank der Anteil der Industrie des Regierungsbezirks am Gesamtumsatz und an der Ausfuhr. Von einer überdurchschnittlichen Belegung der Industrie im Aachener Raum kann also nicht die Rede sein. Der Anteil des Regierungsbezirks Aachen am Industrieumsatz des Landes NRW ist bislang — auf den Bevölkerungsanteil bezogen — gering und obendrein noch rückläufig<sup>33</sup>. Auffallend ist übrigens, daß die Außenhandelsintensität der Industrie des Grenzbezirks Aachen (1965: ca. 11,5 %,

---

<sup>32</sup> Personenverkehr: 1956: 13,2 Mill., 1966: 37,3 Mill. Kraftfahrzeugverkehr: 1962: 8,5 Mill., 1966: 11,0 Mill.

<sup>33</sup> Röper, B.: Entwicklungschancen des Landkreises Aachen im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, a.a.O., S. 45.

1966: ca. 14,4 %) geringer als die der gesamten BRD (1965: ca. 15 %, 1966: ca. 17 %) ist. Anders ist es bekanntlich beim Steinkohlenbergbau, der annähernd die Hälfte seiner Erzeugnisse im benachbarten Ausland absetzt.

Nachteilig für eine gemeinsame Regionalpolitik des Grenzraumes ist, daß eine regional ausreichend aufgegliederte Exportstatistik fehlt.

## D. Zur Regionalpolitik in Grenzgebieten

### I. Beispiele für das Fehlen einer gemeinsamen Regionalpolitik

Anfang des 20. Jahrhunderts kamen Überlegungen auf, für das um 1890 erschlossene niederländisch-limburgische Kohlenrevier durch Kanalisierung der Maas einen leistungsfähigen Wasseranschluß zu schaffen. „Dieses Verlangen fand eine starke Stützung in der Hoffnung, auf diese Weise zugleich das Industriegebiet um Lüttich durch eine Großschiffahrtsstraße an die niederländischen Seehäfen anschließen zu können. Freilich stand diesem Wunsch das Interesse Belgiens an einer Sicherung des Lütticher Verkehrs zugunsten seines Seehafens Antwerpen gegenüber<sup>34</sup>.“

Eine 1906 eingesetzte Expertenkommission befürwortete eine Kanalisierung der Maas, die etwa 40 km lang die belgisch-niederländische Grenze bildet, für 2.000-t-Schiffe. Beide Regierungen konnten sich jedoch nicht einigen. Da auch nach Kriegsende die Belgier dazu nicht bereit waren, ordnete 1921 die niederländische Regierung den Bau eines Seitenkanals von 35 km Länge auf niederländischem Gebiet an: Nur so ließ sich das Vetorecht der Belgier im Bereich des gemeinsamen Grenzflusses umgehen. Die Hoffnung auf einen Anschluß des Lütticher Industriegebietes wurde nicht verwirklicht. Vielmehr baute Belgien in den Jahren 1934 bis 1938 den 130 km langen Albert-Kanal für 2.000-t-Kähne, um das Lütticher Kohlengebiet mit dem Hafen Antwerpen zu verbinden und zugleich das Kempener Land, wo 1910 die ersten Kohlenvorkommen erschlossen wurden, anzuschließen<sup>35</sup>. Der Albert-Kanal führt hart an der niederländischen Grenze unter Überwindung größter Geländeschwierigkeiten westlich an Maastricht vorbei. Beide Kanalsysteme für 2.000 t waren über Jahrzehnte durch den sogenannten „Pfropfen von Petit Lanaye“ — eine Schleuse für 450-t-Schiffe — getrennt.

<sup>34</sup> *Napp-Zinn, A.*: Binnenschiffahrtspolitik der Niederlande, Jena 1938, S. 22.

<sup>35</sup> Erwähnt sei, daß vielfach die Bedeutung von Wasserstraßen überschätzt wird. Die Fordwerke in Genk liegen z. B. unmittelbar am Albert-Kanal, haben aber noch keinen Wasseranschluß.



Erst im Jahre 1955 erklärte sich Belgien bereit, eine Schleuse und einen 2,2 km langen Kanal für 2.000-t-Schiffe zu bauen, um den durchgehenden Schiffstransport auf der Maas von den Niederlanden nach Belgien und damit die Öffnung einer wichtigen westeuropäischen Nord-Süd-Wasserstraßenverbindung zu ermöglichen.

Für den seit Jahrhunderten diskutierten Rhein-Maas-Kanal oder Westland-Kanal, den die Europäische Verkehrsministerkonferenz Anfang der fünfziger Jahre als „vordringliche europäische Wasserstraße“ bezeichnete, standen vier Trassen zur Wahl. Eine Trasse sollte trotz erheblicher Geländeschwierigkeiten unter Aussparung niederländischer Gebiete unmittelbar an Aachen vorbei nach Visé in Belgien führen.

Die Interessenten im Aachener Raum bringen für einen Westland-Kanal u. a. folgende Argumente vor:

„Solange die Außenhandelspolitik der einzelnen Länder national gesteuert wird, bedeutet diese unmittelbare Grenznähe eine Verkürzung des natürlichen Absatzradius sowie eine auf der Ecklage beruhende preisunterlegene Produktion. Der Übergang der Bahn vom Kilometer zum Staffeltarif wirkte sich für den Aachener Raum so aus, als ob er 30 oder 40 km vom Rhein zurückgedrängt worden wäre. Die entscheidende Verbesserung der Verkehrslage der Wettbewerbsgebiete durch einen großzügigen Ausbau der natürlichen und künstlichen Wasserstraßen mußte sich darum für das Grenzland doppelt erschwerend auswirken<sup>36</sup>.“

Die Städte Lüttich, Aachen und Maastricht haben in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft jeweils einen wenig leistungsfähigen *Regionalflugplatz*. Jedes Gebiet will seinen Flugplatz ausbauen, obgleich das Einzugsgebiet im Schatten der großen internationalen Flugplätze Amsterdam, Düsseldorf, Köln/Bonn und Brüssel insgesamt gesehen schon recht gering ist, keinesfalls aber ohne das benachbarte Ausland ausreicht. Jeder hofft auf Einsicht und Finanzierungsschwierigkeiten der anderen, einige auch auf Unterstützung im Rahmen militärischer Überlegungen.

Am 1. 9. 1966 wurde die Regionalflugverbindung Maastricht (Beek) - Eindhoven - Amsterdam (Schiphol) eröffnet, die Südlimburg mit einem internationalen Flugplatz verknüpft. Der Flugplatz Beek ist von Aachen in 30—40 Minuten zu erreichen. Geplant ist ein Zubringerbus von dort, falls sich der Grenzübergang ohne besondere Zollformalitäten ermöglichen läßt. Darüber verhandelten ohne Ergebnis der Regierungspräsident von Aachen und der Gouverneur von Südlimburg.

---

<sup>36</sup> Europäisches Komitee für den Ausbau der Maas und die Verbindung Maas-Rhein, „Maas-Rhein-Verbindung“, ohne Orts- und Zeitangabe, vermutlich Lüttich 1959, S. 15.

## II. Zielsetzungen und Träger der Regionalpolitik für Grenzgebiete

Voraussetzung für eine erfolgreiche und umfassende gemeinsame Regionalpolitik in Grenzgebieten ist Einigkeit über die anzustrebenden Ziele, über Machtbefugnisse und Weisungsrechte der verantwortlichen Institutionen und ein zureichendes Instrumentarium. Weiterhin müßte Klarheit über die Ausgangslage und die vermutliche künftige Entwicklung bestehen.

Als *Zielsetzung der Regionalpolitik* wurde zunächst (1960) von der EWG-Kommission die Vollbeschäftigung als Hauptanliegen herausgestellt. 1965 wurde dargelegt, daß „allen Regionen der Gemeinschaft die Möglichkeit zu bieten“ sei, „wirksamer als bisher ihren Beitrag zum Wohlstand zunächst ihres Landes und dann der Gemeinschaft zu leisten, den Ausbau der vorhandenen wie der potentiellen Reserven jeder Region voranzutreiben, ihre Spezialisierung in denjenigen Wirtschaftsbereichen zu fördern, die innerhalb der Gemeinschaft wettbewerbsfähig sein könnten“<sup>37</sup>. „Ziel und Zweck ist es also, in den benachteiligten Regionen wettbewerbsfähige Wirtschaftszweige zu schaffen, die den jeweiligen Gegebenheiten entsprechen, und gleichzeitig das Wachstum der städtischen Räume mit überstarker Ballung einzudämmen“<sup>38</sup>.

Diese Formulierungen sind außerordentlich unbestimmt. Wenn von vorhandenen und potentiellen Reserven<sup>39</sup> gesprochen wird, so sollte nicht übersehen werden, daß der wichtigste Produktionsfaktor, die menschliche Arbeitskraft, dort geballt anzutreffen ist, wo sich bislang die besten ökonomischen Chancen boten. Wenn seit Jahrhunderten aus den Grenzgebieten aufgrund der ökonomischen, sozialen und politischen Nachteile ein Teil der Bevölkerung — und oft besonders aktive Menschen — abwanderten, dann befindet sich eine solche Region dem zentralen Raum gegenüber in einer recht ungünstigen Ausgangsposition.

Ähnlich scheint Kapital oft zusammen mit genialen Unternehmern zu anderen Standorten abgewandert zu sein. Der *Circulus vitiosus* setzt sich dann in einer unzureichenden Infrastruktur fort.

---

<sup>37</sup> EWG-Kommission, 7. Gesamtbericht, a.a.O., S. 158.

<sup>38</sup> EWG-Kommission, 9. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (1. April 1965—31. März 1966), Juni 1966, S. 147.

<sup>39</sup> 1962 hieß es im Aktionsprogramm der EWG (a.a.O., S. 68, Ziff. 121) ähnlich, daß „die Mobilisierung der großen Produktionsreserven in den wirtschaftlich noch schwach entwickelten Regionen“ besonders das wirtschaftliche Wachstum beschleunigen könne.

Eine regionalpolitische Konzeption einer Grenzregion an EWG-Binnengrenzen läßt sich in Anlehnung an *Giersch*<sup>40</sup> in vier Gesichtspunkten zusammenfassen:

1. *Militärstrategische* Erfordernisse der Landesverteidigung.  
Dieser bis 1945 überaus wichtige Gesichtspunkt — wir erinnern an Westwallbauten und Verteidigungsanlagen im Raume Lüttich — hat im Zeichen der NATO seine Bedeutung verloren, beeinflusste aber entscheidend die Struktur des Raumes.
2. *Wohlstandsausgleich* zwischen den reicheren und den ärmeren Gebieten, um die Bevölkerung benachteiligter Grenzzonen vor Armut, Arbeitslosigkeit usw. zu schützen und keine Separationsbestrebungen aufkommen zu lassen.
3. *Bewahrung des Lebensstandards* der Bevölkerung in Grenzgebieten mit einer veralteten Wirtschaftsstruktur vor einem weiteren Absinken.
4. *Steigerung des — bei mancher Grenzregion bislang unzureichenden — Entwicklungspotentials*, um eine wachstumsoptimale Allokation der Produktionsfaktoren und der öffentlichen Investitionen im Bereich der Infrastruktur und damit eine Beseitigung der Grenzöde zu erreichen.

U. E. sollte man sich möglichst auf den wachstumspolitischen Aspekt konzentrieren, da nur er eine wirklich langfristige Lösung anbietet, auch wenn dadurch das regionale Wohlstandsgefälle vorübergehend zunimmt.

In *Regionalprogrammen* sind Leitlinien zur Regionalpolitik zu entwickeln, um „die staatlichen und privaten Maßnahmen besser zu koordinieren und vor allem auf einige sorgfältig ausgewählte Gebiete zu konzentrieren“<sup>41</sup>.

Wenn nun eine Grenzregion wie die Aachener *konkrete Ziele* anzupacken sucht, müssen die Träger der Regionalpolitik zunächst operationale Ziele formulieren, d. h. *Zwischenziele* auf dem Wege zur Erhöhung der Attraktivität der Region, Mehrung des Wohlstandes und Steigerung der Leistungs- und damit Wettbewerbsfähigkeit; insbesondere sind die motorischen Kräfte der Region zu fördern. Praktikable Zwischenziele sind die Verbesserung der Infrastruktur, u. a. um leistungsfähige Unternehmer aus Wachstumsindustrien anzuziehen. Da-

<sup>40</sup> *Giersch, H.*: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen (1964)*, S. 387—394.

<sup>41</sup> EWG-Kommission, 9. Gesamtbericht, a.a.O., S. 148.

bei gilt es, das Gleichgewicht in der Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur in den Gebieten dies- und jenseits der Grenze zu wahren, um mit den anderen Schritt zu halten.

Wer sind nun die *Träger* der Regionalpolitik in Grenzbereichen<sup>42</sup>? Zuständig sind in der föderativen BRD in erster Linie die Länder und ihre mittleren Verwaltungsinstanzen — die Regierungsbezirke —, während der Bund nur subsidiär wirksam werden kann. Belgien und die Niederlande sind nicht in Länder, sondern in neun bzw. elf Provinzen eingeteilt, welche für die Durchführung der zentral ausgerichteten Regionalpolitik zuständig sind.

Im Regierungsbezirk Aachen, der seit 1964 als eine der elf Regionen des Landes NRW gilt<sup>43</sup>, gibt es einen „Regionalen Beirat für Strukturverbesserung“ unter Vorsitz des Regierungspräsidenten sowie einen „Bezirksplanungsbeirat“ der Bezirksplanungsstelle, zwei Gremien, die sich vornehmlich aus Verwaltungsfachleuten sowie Repräsentanten von Kammern und Verbänden zusammensetzen.

In *Belgien* setzte erst im Juli 1959<sup>44</sup> eine konsequente regionale Wirtschaftspolitik ein. Zuvor gab es einige von privater Seite und Provinzbehörden gegründete regionale Organe, wie z. B. seit 1945 den Wallonischen Wirtschaftsrat (Conseil Economique Wallon — Präsident ist der Gouverneur der Provinz Lüttich), die Strukturstudien und Förderungspläne ausarbeiteten. Wohl als Gegengewicht wurde 1953 ein Flämischer Wirtschaftsrat geschaffen.

Seit 1965 gibt es einen Ministerstaatssekretär für Regionalpolitik zur Koordination aller die Regionalpolitik angehenden Probleme auf ministerieller Ebene. Er leitet den interministeriellen Ausschuß für Regionalpolitik.

Bedeutsam sind interkommunale Ausrüstungsgesellschaften (sociétés d'équipement) wie z. B. die Société Provinciale d'Industrialisation de Liège, die Industriezonen schaffen und ausstatten wollen. In diesen

---

<sup>42</sup> Auf die allgemeinen Koordinationsschwierigkeiten vertikaler und horizontaler Art, deren Überwindung eine der Hauptaufgaben der Regionalpolitik ist, gehen wir nicht ein.

<sup>43</sup> Fraglich ist, ob die vom Lande NRW 1960 gegründete „Gesellschaft für Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen“ in Düsseldorf, welche durch Werbung sowie Verhandlungen mit der Industrie und den Kommunen eine regionalpolitisch wünschenswerte Industrieansiedlung fördern soll, als Träger oder als Instrument zu bezeichnen ist. Erfolge im Aachener Grenzraum hat die Gesellschaft u. W. kaum gehabt, obgleich bis 1966 rund 1.400 Interessenten, davon 15 % Ausländer, beraten wurden.

<sup>44</sup> „Loi instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions“ vom 18. 7. 1959, verändert durch Gesetze vom 14. 2. 1961, 30. 7. 1963 und 14. 7. 1966 (Zwartberggesetz).

Gesellschaften des öffentlichen Rechts sind die Provinz, die Gemeinden und private Firmen vertreten.

In den *Niederlanden* gibt es nur drei öffentliche Instanzen der Regionalpolitik. Die Reichsregierung, die Provinzen und die Gemeinden, die unabhängig von ihrer Größe alle die gleichen Rechte haben.

Im Raum Aachen - Lüttich - Maastricht besteht ein freundnachbarlicher Kontakt zwischen dem Regierungspräsidenten, dem Gouverneur der Provinz Lüttich und dem „Gouverneur“, d. h. dem Kommissar der Königin in der Provinz Limburg. Während der Regierungsbezirk Aachen kein Parlament besitzt, gibt es ein Limburger Provinzialparlament mit 59 Vertretern, aus dessen Mitte sechs Beigeordnete gewählt werden.

Im gleichen Sinne treten die Bürgermeister der Städte Lüttich, Aachen und Maastricht gerne als Repräsentanten des „Landes ohne Grenzen“ auf. Trotz dieser euphemistischen Bezeichnung bleibt dieses Gebiet nicht nur durch die Staats-, sondern auch durch Sprach- und Verwaltungsgrenzen zerteilt.

Bekanntlich spielen in der BRD die *Gemeinden* eine beachtliche, und zwar oft hemmende Rolle in der Regionalpolitik, weil die Suche nach Möglichkeiten zur Erhöhung der Gewerbesteuer das „Kirchturmdenken“ fördert. Während in der BRD die Gemeinden einen beachtlichen Teil ihrer Ausgaben durch direkte Steuereinnahmen zahlen, liegt in den Niederlanden und Belgien dieser Satz bei 5 %. Zudem sind die Gemeinden in den Niederlanden mit durchschnittlich 12.000 Einwohnern wesentlich größer als in der BRD mit 2.300 Einwohnern<sup>45</sup>.

Bei den *nicht- oder halbamtlichen Trägern* der Regionalpolitik wirkt oft störend, daß entsprechende Gesprächspartner auf der anderen Seite fehlen. So finden die deutschen Industrie- und Handelskammern als wichtige regionalpolitische Interessenorganisationen weder in den Niederlanden, noch in Belgien adäquate Gesprächspartner. Für den Regierungsbezirk Aachen gibt es eine Industrie- und Handelskammer, in der niederländischen Provinz Limburg hingegen vier mehr lokal als regional bedeutsame Kammern. In der BRD besteht eine Zwangsmitgliedschaft, in Belgien sind Kammern eingetragene Vereine.

In Grenzbezirken können oft schier unüberbrückbare Schwierigkeiten auftauchen, weil an sich nicht übermäßig wichtige, vornehmlich regionale Angelegenheiten gleich zu Staatssachen zu werden drohen, bei denen angeblich das Prestige der Nation auf dem Spiele steht. Dann

---

<sup>45</sup> Im Regierungsbezirk Aachen rund 3.000 Einwohner. In der BRD zählten 1965 84,5 % der Gemeinden weniger als 2.000 Einwohner, in den Niederlanden 20,7 % und in Belgien 62,2 % (Stat.Jb. BRD 1966, S. 33).

sind beide Seiten nicht bereit, einen sonst gangbaren Weg zu begehen. Informelle Gespräche und persönliche Verbindungen der Mittelinstanzen können hier Erleichterungen bringen. Zur Verwirklichung der Regionalpolitik in Grenzregionen sollten diesen die Nöte der Grenzregion aus der täglichen Erfahrung kennenden Behörden mehr Kompetenzen eingeräumt werden.

Zwei nicht institutionalisierte und damit offiziell ohne Machtvollkommenheiten ausgestattete Gruppen bleiben noch erwähnenswert, nämlich die *Presse* und die *Wissenschaft*.

*Supranationale* oder *zwischenstaatliche Instanzen* sind regionalpolitisch noch ziemlich einflußlos. Während die EWG-Kommission betont, daß sie im wesentlichen nur koordinierende Funktionen übernehmen kann, kommt den Maßnahmen der EGKS zur Abwendung der Strukturkrise im Steinkohlenbergbau für den Raum Aachen - Lüttich - Heerlen hohe Bedeutung zu.

Im Jahre 1964 forderte der Gouverneur von Lüttich, Clerdent, einen Untersuchungsausschuß aus Vertretern von Niederländisch-Limburg, Belgisch-Limburg sowie der Provinz Lüttich und dem Raum Aachen zu bilden. Dieser sollte die Grundbedingungen des gemeinsamen Wachstums der vier Gebiete prüfen. Falls keine Intensivierung der Zusammenarbeit erfolge, könne noch ein Jahrhundert vergehen, bis ein einheitlicher Wirtschaftsraum Aachen - Lüttich - Maastricht entstanden sei.

### III. Situationsanalyse, Auswahlkriterien und Instrumente

Die Träger der regionalen Wirtschaftspolitik müssen zunächst eine umfassende und realistische Situationsanalyse treffen, eine Kennzeichnung ihrer Region mit ihren Vor- und Nachteilen, ihren komparativen Kosten und Erlösmöglichkeiten im Vergleich zu den benachbarten Regionen. Insbesondere geht es darum festzustellen, welche Gebiete förderungsbedürftig sind. Eine solche Analyse sollte von übergeordneter Warte und nicht nur aus der Sicht der Region oder eines um seine Existenz bangenden Bundeslandes der BRD erfolgen.

Da sich auffallende Fehler in der Situationsanalyse bereits bei der Bewertung von Regionen der Bundesländer der BRD einstellen, läßt sich ermesen, welche Probleme bei einem zwischenstaatlichen Vergleich entstehen, nicht nur wegen der möglichen Differenzen von Kaufkraft und Währungsparität, sondern vor allem wegen der unterschiedlichen Auswahlkriterien. Das trifft gegenwärtig für die drei Grenzländer zu und läßt sich zunächst schwer abstellen, da die Aus-

wahlkriterien von den von Land zu Land sowie im Zeitverlauf unterschiedlichen Zielsetzungen abhängen.

In *Belgien* wurden 1959 folgende Kriterien für Entwicklungsgebiete festgelegt:

1. Anhaltende erhebliche Arbeitslosigkeit oder ständiges Fehlen von Arbeitsmöglichkeiten;
2. Abwanderung eines wesentlichen Teiles der Bevölkerung und ein daraus folgendes Absinken der Bevölkerungszahl unter das zur Aufrechterhaltung der öffentlichen und sozialen Leistungen erforderliche Minimum;
3. tägliche, wöchentliche oder saisonmäßige Pendelwanderungen eines erheblichen Teils der Arbeitskräfte bei ungünstigen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen;
4. bestehender oder drohender Niedergang bedeutender Wirtschaftszweige<sup>46</sup>.

Durch ein ergänzendes Gesetz von 1966 sollten zunächst nur die traditionellen Kohlenreviere in den Provinzen Lüttich, Limburg und Hennegau erfaßt werden, um neue Arbeitsplätze für die Bergleute der stillzuliegenden oder stillgelegten Zechen zu schaffen. Später wurden auch schwach industrialisierte Gebiete — so West-Flandern — einbezogen. Als wichtigste Auswahlkriterien galten erstens, daß mindestens 10 % der Beschäftigten im Kohlenbergbau tätig waren und zweitens, daß die Gebiete entweder an einem ständigen Rückgang der vorhandenen Industriezweige litten oder noch nicht industrialisiert waren und deshalb eine ungenügende Zahl von Arbeitsplätzen aufwiesen. Insgesamt wurden 30 dynamische und statische Kriterien verwandt.

In den *Niederlanden* wurden folgende Kriterien für die Abgrenzung der „*Problemgebiete*“ herangezogen:

1. Arbeitslosigkeit (tatsächlicher oder zu erwartender Arbeitsplatzmangel für mindestens 3 % der männlichen Erwerbsbevölkerung innerhalb eines Prognosezeitraumes);
2. Wanderungsverlust (6 % oder mehr innerhalb dieses Zeitraumes);
3. Pendelwanderungen (überdurchschnittlicher Prozentsatz von Auspendlern über mehr als 50 km)<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Vgl. *Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V., Regionale Wirtschaftspolitik — Konzeptionen — Organisationsformen — Maßnahmen in Frankreich, Belgien Luxemburg, Niederlande*. Bonn, Juni 1965, S. 29.

<sup>47</sup> Vgl. *Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V., a.a.O., S. 29.*

Für das Land *Nordrhein-Westfalen* wurden 1960 förderungsbedürftige Gebiete nach 14 Kriterien ausgewählt, u. a. Bevölkerungswanderung, Pendelwanderung, Abweichungen vom durchschnittlichen Sozialprodukt und Steuerkraft der Gemeinden. Die beiden letztgenannten Kriterien wurden doppelt gewertet, falls ein Schwellenwert unterschritten wurde.

So ergab sich eine Dringlichkeitsskala, in der die Eifel- und Grenzkreise Schleiden und Monschau die höchste und sechsthöchste Wertziffer hatten<sup>48</sup>.

Im Jahre 1960 wurden als förderungsbedürftig im wesentlichen die *Randgebiete* des Landes ermittelt, auf die rund 44 % der Fläche und 14 % der Bevölkerung entfielen. Strukturverbesserungen werden auch für Gebiete mit überalterter Industriestruktur und beim Überwiegen eines Wirtschaftszweiges gefordert.

Aufgrund einer Strukturanalyse entscheiden die zuständigen Instanzen, ob eine spezielle regionalpolitische Aktivität entfaltet werden soll. Früher war in der BRD und in den meisten Ländern des Auslandes die Erklärung einer Region zum „Problem-, Sanierungs- und Notstandsgebiet“ üblich, seit 1964 wird in der BRD der positiv formulierte Begriff Bundesausbaugbiet (wichtig ist für die BRD ferner das „Zentrale-Orte-Programm“ für Bundesausbauorte) verwandt. Je weniger Gebiete für eine spezielle Förderung ausgewählt werden, um so wirksamer wird die Hilfe. Gleichheits- und wahltaktische Überlegungen führten in den meisten Staaten zu einem raschen Anwachsen des Anteiles der Anspruchsberechtigten.

In Nordrhein-Westfalen begann die Förderung der Grenzlandgebiete, darunter der Regierungsbezirk Aachen, 1949. Dieser Bezirk ist seit 1964 zum Förderungsgebiet im Rahmen des Landeskreditprogramms<sup>49</sup> erklärt worden, das nun rund 75 % des Landes umfaßt (!!).

In den *Niederlanden* wurde Süd-Limburg erst Ende 1965 zum Problemgebiet erklärt, als sich herausstellte, daß die bislang optimistischen Erwartungen im Steinkohlenrevier ins Gegenteil umschlugen. Dieser plötzliche Wechsel der Situation zeigt, wie problematisch eine an sich notwendige Festlegung einer Konzeption für lange Fristen sein kann. Regionalplanung und Aufgeschlossenheit zur Planrevision, ohne planlos zu werden, sind beide erforderlich.

---

<sup>48</sup> Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen — Landesplanungsbehörde — Düsseldorf, Heft 14, Vorschläge zur Strukturverbesserung förderungsbedürftiger Gebiete in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1960, S. 16.

<sup>49</sup> Landeskreditprogramm vom 1. 2. 1962 in der Fassung vom 10. 5. 1964.



In *Belgien* wurden 1959 insgesamt 15 Entwicklungsgebiete herausgestellt, in denen nicht mehr als 15 % der Gesamtbevölkerung wohnen sollten. Später kamen Testgebiete und Entwicklungskerne hinzu. Im Jahre 1966 wurde der Kreis erheblich erweitert und 16 Gebiete mit 678 Gemeinden, das sind rund 36 % der Bevölkerung des Landes mit 1,8 Mill. Wallonen und 1,5 Mill. Flamen zu *Notstandsgebieten* erklärt. Darunter befinden sich in Ostbelgien im Verwaltungsbezirk Verviers 15 Gemeinden.

Bekanntlich stehen der Regionalpolitik keine speziellen *Instrumente* zur Verfügung. Vielmehr müssen die allgemeinen Instrumente der Wirtschaftspolitik auf ihre möglichen regionalpolitischen Wirkungen hin überprüft werden.

Drei Gruppen von Maßnahmen scheinen am wichtigsten zu sein:

1. Die Verbesserung der *Infrastruktur* durch öffentliche Mittel;
2. die Förderung *privater Investitionen* durch Beihilfen;
3. die Mobilisierung vorhandener, latenter oder künftiger *Arbeitskraftreserven*.

Der Einsatz der Instrumente ist so zu gestalten, daß in der zu fördernden Region möglichst ein multiplikativer Prozeß ausgelöst wird.

„In den großen Randgebieten der Gemeinschaft könnten in einer ersten Phase ‚industrielle Entwicklungsschwerpunkte‘ mit einem geschlossenen Komplex von Industrie- und damit verbundenen Dienstleistungszweigen geschaffen werden, um durch Gewährung von Starthilfen einen eigenständigen Entwicklungsprozeß auszulösen. In den kleineren benachteiligten Regionen, die sich die Nähe der großen Industriegebiete zunutze machen können, besteht eine wirksame Methode darin, sekundäre Industriezentren mit den Gemeinschaftseinrichtungen zu schaffen, die notwendig sind, um die Landbevölkerung der Umgebung zum Bleiben zu veranlassen<sup>50</sup>.“

Bei der Mitte 1965 abgeschlossenen Untersuchung über Eifel/Hunsrück wird vorgeschlagen, „sechs mittlere Ortschaften als sekundäre Industriezentren“ zu entwickeln, und „vor allem für den Bereich der Verkehrsmittel festgestellt, welche Infrastrukturen die Ansiedlung einer ausreichenden Zahl von Industriebetrieben erfordert, in denen die überschüssigen landwirtschaftlichen Arbeitskräfte der Region Beschäftigung finden können“<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> *Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission*: „Neunter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft“ (1. 4. 1965—31. 3. 1966), Juni 1966, S. 148.

<sup>51</sup> a.a.O., S. 150.

Die umfangreichen *Investitionen* für den grenzüberschreitenden Verkehr dienen u. a. mehr der Erleichterung des Güterausstausches zwischen den verschiedenen nationalen Zentren als innerhalb des Grenzraumes. Durch eine gut abgestimmte Zusammenarbeit sollten die lokal und regional wichtigen Verkehrswege — auch über die Grenze — sinnvoll an die überregionalen „angebunden“ werden. Während im Straßen- und Eisenbahnausbau beachtliche Fortschritte in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit erreicht wurden, scheint die im EWG-Vertrag vereinbarte gemeinsame Verkehrspolitik nur allmählich in kleinen Schritten realisiert werden zu können.

Als wichtiges Lenkungsinstrument ist die *Fiskalpolitik* mit gezielten Beihilfen für bestimmte Räume (Berlin, Zonenrandgebiete etc.) oder Wirtschaftszweige (Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau) zu nennen. — Im Vergleich zu den hierfür aufgebrauchten Summen sind die Mittel in NRW zur Überwindung der spezifischen Nachteile der Grenzregion durch den bereits erwähnten, im Herbst 1948 geschaffenen Grenzlandfonds minimal. Das Land NRW hat in seinem Grenzlandkreditprogramm von 1949—1961 insgesamt 75,1 Mill. DM zur Verfügung gestellt. Ursprünglich diente dieser Fonds dem Wiederaufbau der kriegszerstörten Grenzgebiete, um den Grenzgebieten den Anschluß an die Entwicklung in den übrigen Landesteilen und in den benachbarten Ländern zu erleichtern<sup>52</sup>. Nach den Erläuterungen zum Landeshaushalt 1966 soll die Grenzlandhilfe die örtlichen Strukturverhältnisse verbessern.

In den *Niederlanden* — wie übrigens auch in Frankreich — werden Prämien gezahlt und Beihilfen für die Bereitstellung und Erschließung von Industriegelände und Werksanlagen gewährt. Der Staat hilft den Gemeinden durch Zuschüsse, die ihrerseits den zur Investition in bestimmten Industriegeländen bereiten Unternehmern einen erheblichen Anreiz bieten können. Der Ankauf geeigneten Geländes wird durch einen Preisstopp und Enteignungsmöglichkeiten erleichtert.

Auch in *Belgien* wird — wie erwähnt — preiswert Gelände angeboten, und zwar durch die interkommunalen Ausrüstungsgesellschaften. Weiter gibt es Zinsverbilligungen bis auf den Mindestsatz von 1 % und Zinszuschüsse sowie Steuerermäßigungen.

---

<sup>52</sup> Die Industrie- und Handelskammer Aachen begründete in ihrem Jahresbericht für 1959 (S.100) die Beibehaltung mit der Regionalpolitik Hollands und Belgiens, „die seit geraumer Zeit für die Ansiedlung von Industriebetrieben, u. a. auch in den Grenzgebieten, erhebliche Vergünstigungen bieten. Teils werden Grund und Boden kostenlos zur Verfügung gestellt, teils werden steuerliche Vergünstigungen und/oder Kredithilfen gewährt. Die Kammer ist der Ansicht, daß entsprechende Förderungsmaßnahmen auch auf deutscher Seite eingeführt oder wenigstens erhalten werden müssen“.

Es mag zunächst den Anschein haben, daß die Bemühungen, *Erholungslandschaften* dies- und jenseits der Grenze einander harmonisch anzugleichen und fortzusetzen, weniger regionalpolitisch als raumordnend bedeutsam sind. Angestrebt wird, den 1335 qkm umfassenden Naturpark Nordeifel mit dem 150 qkm großen belgischen Hohen Venn (Hautes Fagnes) zu vereinen. Der 395 qkm große deutsche Naturpark „Südeifel“ ist mit dem 430 qkm umfassenden luxemburgischen zum ersten europäischen Naturpark verbunden. — Die regionalpolitische Relevanz liegt in den Ausgleichsfunktionen gegenüber den Industriekernen im überregionalen Fremdenverkehr und in der Tatsache, daß im Interesse der Erhaltung von Naturschönheiten praktisch auf die weitere Industrialisierung eines Gebietes mit geringem Industriebesatz verzichtet wird.

Eine Abstimmung mehrerer alternativer Entwicklungspläne für eine Grenzregion mit denen der benachbarten Regionen durch einen Kohärenztest auf der EWG-Ebene — wie Giersch es vorschlägt<sup>53</sup> — liegt noch in weiter Ferne.

Noch mißlingen selbst relativ einfache Koordinationsaufgaben. Dabei ist Gefahr im Verzuge.

„Je stärker die ‚nationale Subventionierung‘ bestimmter Regionen, Wirtschaftszweige und Betriebsgrößen zur Entwicklung der räumlichen Struktur einer Wirtschaft beigetragen hat, desto größer müssen jetzt die Umstellungs- und Anpassungsschwierigkeiten werden, die von den einzelnen Partnerländern zu überwinden sind<sup>54</sup>.“

Offensichtlich hat das Gewicht der „politisch manipulierten Standortbedingungen“ (Lauschmann) im Grenzraum Aachen - Lüttich - Maastricht für einige Wirtschaftszweige in den letzten Jahren erheblich zugenommen.

Die Wege zur Harmonisierung und Koordinierung der Regionalpolitik in den Grenzgebieten des EWG-Binnenraumes sind weit und beschwerlich, ihr Ausbau ist aber vordringlich.

---

<sup>53</sup> Giersch, H.: a.a.O., S. 399.

<sup>54</sup> Lauschmann, E.: Autonome Raumordnungspolitik im Rahmen der EWG, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964, S. 439.

**Tabelle B. 1**  
**Warenhandelsbilanz der BRD insgesamt und mit ihren drei westlichen EWG-Partnern in Mill. DM**

	1950	1957	1960	1962	1964	1965	1966	Veränderung 1966 zu 1957 in %
				insgesamt				
Einfuhr	11374	31697	42723	49498	58839	70448	72674	129
Ausfuhr	8362	35968	47946	52975	64913	71651	80627	124
Saldo	- 3012	+ 4271	+ 5223	+ 3477	+ 6074	+ 1203	+ 7953	
				Belgien — Luxemburg				
Einfuhr	503	1477	2441	2765	4305	5417	5607	280
Ausfuhr	691	2535	2890	3583	4879	5558	6420	153
Saldo	+ 188	+ 1058	+ 449	+ 818	+ 574	+ 141	+ 813	
				Niederlande				
Einfuhr	1257	3298	3638	4196	5351	6826	6870	186
Ausfuhr	1169	2380	4210	4883	6735	7371	7988	143
Saldo	- 88	+ 882	+ 572	+ 687	+ 1384	+ 545	+ 1118	
				Frankreich				
Einfuhr	1260 <sup>a)</sup>	1781	3998	5270	6271	7843	8617	384
Ausfuhr	805 <sup>a)</sup>	2381	4202	5440	7424	7792	9215	290
Saldo	- 455 <sup>a)</sup>	+ 600	+ 204	+ 170	+ 1153	- 51	+ 598	

a) einschließlich Saarland.  
Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank.

**Table C. 1**  
**Bevölkerungsentwicklung in 1.000 Einwohnern und Veränderung in v.H.**

Verwaltungsgebiet	Ortsanwesende Bevölkerung						Wohnbevölkerung						Veränderung	
	1871	1880	1900	1905	1930	1961	1950	1961	1965	1966	1961/1965	1965/1966		
<i>Deutschland</i>														
Reg. Bez. Aachen	431			588	764	775	936	1003	1012		7,2	0,9		
NRW	4260			8480	11985	13197	15902	16736	16885		5,23	0,6		
<i>Niederlande</i>														
Südlimburg	4013	5104		5591	7986	8884	10200	11721	12377	12585	5,6	1,3		
Provinz Limburg	126	150		183	344	376	516	563	592	595	5,2	0,5		
<i>Belgien</i>														
Arrondissement Verviers	5520	6693		8092 <sup>a</sup>	8654	9189	9499	9556			3,4	0,6		
Provinz Lüttich	158	179		240 <sup>a</sup>	238	237	239 <sup>b</sup>	241			0,8	0,8		
Provinz Limburg	664	826		973 <sup>a</sup>	973	1004	1018 <sup>b</sup>	1018			1,4	0,0		
	211	241		366	486	572	624 <sup>b</sup>	631			9,1	1,1		

a) seit 1925 einschl. des durch Versailler Friedensvertrag eingegliederten Gebietes Eupen - Malmedy - St. Vith.  
 b) Verluste durch Gebietsveränderung in 1963: Verviers 2, Limburg 2, Lüttich 12.

Tabelle C. 2  
**Gesamt- und Auslandsumsatz der Industrie im Regierungsbezirk Aachen und in der BRD 1955—1966;  
 Vergleich der Zuwachsraten und Anteile in Mill. DM und v.H.**

Jahr	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	Zuwachs in % 1956/1966
Industrieumsatz im Reg.-Bez. Aachen	2499	2723	2882	2808	3094	3508	3808	3898	3999	4318	4759	4900	80
Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr	8,96	5,88	-2,57	10,18	13,88	8,55	2,36	2,59	7,97	10,21	2,96		
Auslandsumsatz des Reg.-Bez. Aachen	246	296	347	324	371	402	429	466	513	552	558	704	198
Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr	20,32	17,22	-6,63	14,50	8,85	6,71	8,62	10,08	7,60	1,09	26,16		
Industrieumsatz in der BRD	166511	185646	199551	205089	223656	266373	287018	304028	315309	346804	374612	388028	109
Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr	11,48	7,49	2,76	9,06	19,10	7,75	5,92	3,71	9,98	8,01	3,58		
Auslandsumsatz der BRD	21795	26076	30885	30888	33752	40757	43003	44947	48950	54637	58840	66312	154
Veränderung in v.H. gegenüber Vorjahr	19,64	16,52	1,58	9,34	20,75	5,51	4,52	8,90	11,61	7,69	12,69		
Anteil d. Reg.-Bez. in v.H. am Indu- striumsatz der BRD	1,50	1,46	1,44	1,36	1,38	1,32	1,32	1,28	1,27	1,24	1,27	1,26	
Anteil des Reg.-Bez. Aachen in v.H. am Export der BRD	1,13	1,13	1,14	1,05	1,10	0,98	0,99	1,03	1,04	1,01	0,94	1,06	

Quellen: Bericht der Industrie- und Handelskammer für den Regierungsbezirk Aachen über das Jahr 1965, S. 44 und mündliche Auskünfte. — Statistisches Jahrbuch der BRD 1966, S. 297 und 1961, S. 208, und Statistisches Bundesamt, Fachserie D, Industrie und Handwerk, Reihe 1, I. Betriebe, Beschäftigung und Umsatz, Brennstoff- und Energieversorgung, Dezember 1966, S. 5; ohne Bergbau und Bauwirtschaft.