

DIETER SCHÄFER

Strukturförderung in ländlichen peripheren und strukturschwachen Regionen

Kurzfassung

Die Problematik der peripheren und ländlich strukturschwachen Regionen liegt weniger in ihrem spezifischen Attraktivitätsmangel, sondern vielmehr in einem kontinuierlich weiterproduzierten Attraktivitätsüberschuß der Ballungen. Insofern muß bezweifelt werden, ob eine im wesentlichen auf partielle Unterstützungsmaßnahmen für die ländlichen Fördergebiete ausgerichtete Regionalpolitik überhaupt auf Dauer erfolgreich sein kann, wenn sie in ihrem Maßnahmenkatalog die Ursachen des räumlichen Konzentrationsprozesses und der ungebrochenen Sogwirkung der Ballungen unberücksichtigt läßt.

Die Strukturförderung in ländlich peripheren Regionen wird zusätzlich gefährdet, wenn, wie derzeit, in die Fördergebietskulisse der Gemeinschaftsaufgabe auch alte, vom Strukturwandel betroffene zentral gelegene Industriegebiete einbezogen werden. Dazu kommt die mangelnde Synchronisation von Investitionsentscheidungen im Bereich der Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik im Hinblick auf ihre räumlichen Auswirkungen, die drohende Unterversorgung ländlicher Gebiete mit Kommunikationsinfrastruktur, Ausstattungslücken in diesen Gebieten mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Institutionen und auch für diese Gebiete negativ wirkende Trends der „Freizeitgesellschaft“.

Die Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik muß ein Regelwerk beinhalten, mit Wirkung für die nicht von vornherein regionalpolitisch gezielten, gleichwohl regionalwirksamen Fachpolitiken. Das Regelwerk muß angemessene Ordnungsmittel aufweisen, die als konstitutive Elemente der raumwirksamen Vorgänge wirken können, so wie wir dies im Bereich der Wettbewerbspolitik, der Währungspolitik und der Außenwirtschaftspolitik auch haben und in anderen Politikbereichen vielleicht haben sollten.

Bis vor einigen Jahren war die Situation relativ einfach: Die peripheren (ländlichen, strukturschwachen) Räume wehrten sich gegen die fortschreitende Konzentration von Wirtschaft und Bevölkerung in offenbar privilegierten (zentralen) Gebieten mit überdurchschnittlichen Entwicklungsmöglichkeiten. Sie konnten dabei viele Argumente, eine lange Tradition kritischer Auseinandersetzungen mit den räumlichen Folgen der Industrialisierung und schließlich, und nicht zuletzt, Verfassungsauftrag und Gesetzesbefehle für sich ins Feld führen.

Die Zentren des Geschehens haben dagegehalten: Die Förderung der strukturschwachen Räume sei eine einseitige und

zudem nicht einmal sehr wirkungsvolle Subvention zu ihren Lasten, ordnungspolitisch bedenklich und offensichtlich ohne Kenntnis der positiven Rolle, die die Zentren für das gesamtäumliche Geschehen, also auch der Peripherie, spielen.

Die Debatte hat sich dann an einem quantitativen, freilich meines Erachtens nie sehr intelligenten Maßstab aufgeheizt, der Tatsache nämlich, daß zwei Drittel des Bundesgebietes dabei waren, Fördergebiete zu sein oder zu werden. Ein Tatbestand, der in England, Frankreich, Italien, Spanien und Griechenland nicht anders ist — man hätte nur auf die Karte zu schauen brauchen — und damit zusammenhängt, daß die Industrialisierung nur einen relativ kleinen Raum der einzelnen Volkswirtschaften wegen des Vorhandenseins der Bodenschätze, der Verkehrsgunst, politisch-zivilisatorischer Zentren, wenn ich die These von *Miksch* so knapp zusammenfassen darf, industriell in Wert gesetzt hat, wie dies die Geographen nennen, mit den bekannten Folgen für die Änderung der Siedlungsstruktur, der Beschäftigungsstruktur und den Wohlfandeffekten — die ökonomische Erklärung für die derzeitige Siedlungsstruktur.

Bereits in diesem Stadium des Verteilungskampfes ist aus den peripheren Räumen darauf hingewiesen worden, daß sich mit allem Mitteleinsatz der Regionalpolitik die räumlichen Disparitäten nicht grundlegend verändern, die raumordnerischen und regionalpolitischen Gesetzesbefehle nicht verwirklichen lassen, wenn sie nicht das eigentliche Problem, die Anziehungskraft und den Ausdehnungsdrang der Ballungen, bewältigen. Daraus sind in einigen anderen Ländern, u. a. in den Niederlanden, Politiken entstanden, zu denen sich in der Bundesrepublik niemand entschließen konnte.

Die peripheren Räume haben auf Tatbestände aufmerksam gemacht, die den erklärten Zielen der räumlichen Politik in unserem Land widersprechen und zugleich eine Ursache des lange ungebrochenen räumlichen Konzentrationsprozesses aufdecken. Tatsächlich wird nicht nur in den Fördergebieten, sondern auch in den Zentren raumwirksam interveniert. Ich verweise auf den immensen, in der Statistik der Regionalpolitik nicht gemessenen Kapitaltransfer in einige Ballungen, die Zuschüsse aus Bundes- und Landesmitteln für kommunale Aufgaben, zum laufenden Betrieb der Verkehrseinrichtungen in den Millionenstädten (die immer wieder beanstandete Frachthilfe erreicht im gesamten Zonenrandgebiet knapp die Hälfte der Zuschüsse, die Bund und Land allein für den Münchner Verkehrsverbund leisten), der Subventionierung der Theater, den Abstand der Gewerbesteuerhebe-

sätze, der in keiner Weise dem Leistungsgefälle entspricht, ortsgrößenbezogene Schlüsselzuwendungen und Finanzzuweisungen, unterschiedliche Verfügbarkeit über kommunale und Landesmittel, überproportionale Wirtschaftskraft, räumliche Konzentration von gut verdienenden Einkommenssteuerzahlern, raumwirksame Investitionen der Bahn, der Post, der Straßenbauverwaltung, im Rahmen der Wissenschafts- und Kulturpolitik, der Forschungsförderung des Bundes und der Länder und nicht zuletzt der zahlreichen, kurzatmigen Konjunkturprogramme der früheren Bundesregierungen (ca. 60 Mrd. DM), die zwar die Konjunktur kaum, die Agglomerationen aber deutlich anschoben — ein weites Feld, in dem sich die Position der privilegierten und der unterprivilegierten Räume ziemlich unversöhnlich gegenüber standen und stehen. Für das Land, aus dem ich komme, darf ich auf die Berechnungen von Herrn Zimmermann vom November 1975 verweisen, nach denen in den drei Ballungsräumen Bayerns dreißig Prozent mehr kommunale Ausgaben getätigt wurden, als deren Anteil an der Bevölkerung entspricht, und diese Räume zugleich an den Landesausgaben um etwa zehn Prozent über ihrem Bevölkerungsanteil partizipierten. Herr Zimmermann hat das mit der Befürchtung verbunden, daß „viel gezielte Förderung strukturschwacher Regionen und Bremsung von Ballungen ins Leere gehen können, wenn zugleich die unkoordinierte Ausgabenpolitik vermehrt die Ballungsgebiete begünstigt“.

Für mich und andere ist der Zusammenhang zwischen der Politik, die in den Ballungen gemacht werden kann — den Kosten und Vorteilen, die dort entstehen oder nicht entstehen — und den Entwicklungen, die in den peripheren Räumen möglich sind, evident.

Nun kann im Ernst sicher niemand behaupten, die historisch gewachsenen Standorte seien ökonomisch unsinnig. Auch die der Entwicklung der Standorttheorie immer etwas subkutan beigegebene Vermutung, es gäbe gegenüber dem historischen Standort einen rationelleren, ist bisher nicht bewiesen worden. Ich verweise auf die Bemerkungen von Lösch, Borries und anderen, nachdem die Lagerung der Industrie im Raum, so wie sie sich im historischen Prozeß ausgebildet hat, so schlecht eigentlich gar nicht ist. Ich füge dem hinzu und gieße ein bißchen Wasser in den Wein raumordnerischer Hoffnung, daß wenn man sich die Wertbeständigkeit mancher Gutachten vergegenwärtigt, man durchaus vermuten darf, daß eine industrielle Standortwahl, oder allgemeiner, die räumliche Intervention nach ihren Vorschlägen, mit Sicherheit zu einer schlechteren industriogeographischen Struktur unseres Landes geführt hätte. Wir haben bis zur Stunde keine Formel, aufgrund derer wir zuverlässig erkennen können, wann ein Standort für einen Betrieb zu teuer wird und wo in der konkreten Wirtschaftsgeographie unseres Landes der dem alten gegenüber optimalere Standort nun einmal genau liegt. Das hängt auch damit zusammen, daß eine vernünftige Unternehmenspolitik im Prinzip sich nicht auf die Realisierung kurzfristiger Vorteile, sondern auf langfristigen Bestand richtet und, was die Standortbeweglichkeit angeht, nicht einige wenige leicht beeinflussbare Faktoren, sondern ganz im Sinne der Substitutionstheorie ein sehr breites Geflecht sich unterschiedlich verhaltender Variablen und Präferenzen auf Langfristwirkung hin beurteilt werden muß. Vermutlich ist das der Hauptgrund dafür, daß die Standorte eben nicht so reagibel sind, wie eine reine Kostenlehre unterstellen müßte. Bei dieser Überlegung habe ich den Behauptungswillen des Bevölkerungs- und Arbeitsplatzbesitzstandes altindustrialisierter Gebiete noch nicht einmal im Hinterkopf.

Allgemeiner ausgedrückt liegt hier das ganze Dilemma einer regionalen Förderpolitik, die sich nicht nur an den Verteilungs- und Stabilitätszielen, sondern eben auch, was sich durchaus nicht gegen den ländlichen Raum richten müßte, an Wachstumszielen orientieren will. Die vielen exzellenten, aber doch in wesentlichen Merkmalen inkonsistenten Versuche einer exakten Quantifizierung regionaler Entwicklungspotentiale belegen dies. Wir können nur ex-post-Entwicklungen konstatieren und unterstellen, daß aufgrund der von mir oben geschilderten vielfältigen Interventionen in starkem Maße für die Ballungen und in weniger starkem Maße für den ländlichen Raum ein räumlicher Marktmechanismus doch weitgehend funktioniert und sich in diesen Entwicklungen die tatsächlichen, an den verschiedenen Standorten unterschiedlichen Grenznutzen für industrielle Ansiedlungen oder allgemeiner, das Arbeitsplatzwachstum, widerspiegeln.

Es wäre aber voreilig und leichtfertig, in vermeintlicher Konsequenz des Dargelegten, jeden Versuch einer Wachstumsorientierung in der Regionalpolitik aufzugeben und nurmehr eine Verteilungspolitik zu betreiben. Schließlich belehrt uns auch die aktuelle Diskussion, daß die räumlichen Umverteilungsziele kaum wesentlich eindeutiger und zweifelsfrei Indikatoren vorweisen können. Wir sind letztlich auf schwierige Indizienprozesse angewiesen, wobei möglicherweise die Chance dann doch in einem instrumentellen System liegt, das eben diese Indizien für unterschiedliche Entwicklungstatbestände an verschiedensten Standorten und unterschiedlichen Raumtypen mit der größtmöglichen Wahrscheinlichkeit aufspürt und in möglichst zielgerichtete Förderpolitik umsetzt. Ich sage „möglicherweise“, weil wir zu diesem Weg offensichtlich verurteilt zu sein scheinen, auch wenn mir eine grundsätzlich andere Entscheidung — darauf komme ich am Schluß — zweckmäßiger erscheint.

Lassen Sie mich eine Bemerkung zur Gemeinschaftsaufgabe machen: Ich habe mich immer und hier im Verein mit sehr ansehnlichen Vertretern meines Faches gegen die Vorstellung gewehrt, sich allein die peripheren Gebiete in sich anzusehen und die Tatasche zu übersehen, daß das Problem der Fördergebiete weniger in ihrem Attraktivitätsmangel, sondern vielmehr in dem weiter produzierten Attraktivitätsüberschuß der Ballungen liegt. Ich habe immer bezweifelt, ob eine Politik, die das Problem dort, wo es entsteht, überhaupt nicht anfaßt, auf Dauer erfolgreich sein kann, Regionalpolitik als eine Art von räumlichem Verteilungskampf zugunsten von Notstandsgebieten und zu Lasten von Ballungsräumen erscheinen läßt und dabei in Gefahr gerät, diese Partialpolitik in den Fördergebieten durch ständig weitere Detailverbesserungen, Feineinstellungen und prognostisches Material zu einer planification en détail werden zu lassen, die das eigentliche Problem nicht erreicht. In den Fördergebieten können wir uns nur um die Symptome, den Ausgleich von Standortnachteilen, auch solche des historischen Prozesses, bemühen, aber die eigentlichen Entstehungsursachen der Disparitäten nicht in den Griff bekommen.

Damit möchte ich die Gemeinschaftsaufgabe im Hinblick auf ihre Raumwirksamkeit etwas relativieren und uns vor dem Irrtum bewahren, daß wir das Problem der Regionalpolitik bereits umschrieben und instrumental abschließend in der Hand hätten, wenn wir uns die jeweiligen Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe ansehen.

Nun hat sich die Situation dadurch verändert, daß einige der früher von uns ob ihrer industriellen Ausstattung beneideten,

freilich von den Raumordnern und den Kulturkritikern immer schon mit bedenklichen Augen angesehenen Agglomerationen aus dem Kreis der privilegierten Ballungen ausgetreten sind, bzw. durch die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels, oder auch durch die Folgen einer verfehlten Subventionspolitik, die sich nun, wie das immer so ist, im allerunpassendsten Augenblick auch noch bemerkbar machen, ausgetreten wurden. Das verbindet sich in unserem Land mit dem besonderen politischen Gewicht von zwei traditionell bedeutsamen Branchen und der Rolle, die politischen Entscheidungen in Nordrhein-Westfalen und im Saargebiet für den Konsens in den beiden wichtigsten parlamentarischen Gremien der Bundesrepublik Deutschland zukommt. Es wäre töricht, dies zu verkennen, ebenso wie es töricht wäre, den politischen Handlungszwang zu verkennen, der daraus entsteht. In diesem Zusammenhang hat mich die Akzeptanz des Strukturwandels besonders beeindruckt, die den Ausführungen meines Kollegen *Pieper* zugrunde lag.

Im Hinblick auf diesen Raumtyp muß ich allerdings auf einen Unterschied aufmerksam machen. Während Zentren und Peripherie sich wechselseitig bedingen, funktionell zusammen gehören, gilt dies für die eben erwähnten Agglomerationen nicht. Ihr Schwächerwerden hängt nicht mit der räumlichen Disparität zusammen. Sie scheiden vielmehr aus dieser Disparität ganz ähnlich aus, wie die zahlreichen Arbeitsmarktregionen in Bayern und Baden-Württemberg anlässlich der räumlichen Veränderung in der Gemeinschaftsaufgabe im Zehnten Rahmenplan herausgenommen wurden, wie der Umlandstreifen Münchens von Neufahrn bis Ottobrunn oder der Gürtel nördlich Hamburgs von Pinneberg bis Ahrensburg, Südhessen oder das, was man heute um Stuttgart herum den sogenannten mittleren Neckarraum nennt, aus ländlich geprägter Peripherie zu Teilen des Zentrums wurden.

Ich kann verstehen, daß man sich in den schwächer werdenden altindustrialisierten Räumen Gedanken darüber macht, wie man diese im Lauf befindliche Entwicklung unterbrechen und neue ökonomische Grundlagen finden könnte. Dabei beeindruckt mich durchaus das, was Herr *Pieper* an endogenem Entwicklungspotential für das Ruhrgebiet aufgezeigt hat, aber ich bringe, im Gegensatz zu meinen Kollegen, diese Bemühungen weder in der Raumordnungspolitik noch in der Regionalpolitik unter, im Gegenteil.

Für die Regionalpolitik besteht die Gefahr, daß wir wegen aktueller Probleme, die aber im Prinzip nichts mit den langfristigen Aufgaben der regionalen Strukturpolitik zu tun haben, deren eigentliche Ziele aus dem Auge verlieren und uns damit auf Dauer ein noch größeres regionalpolitisches und raumordnerisches Defizit schaffen, als es uns die letzte Wachstumsphase trotz aller Bemühungen immer noch hinterlassen hat.

Hier möchte ich nun an eine Bemerkung von vorhin anknüpfen: Ich hatte gesagt, niemand wird im Ernst behaupten wollen, die historisch gewachsenen Standorte seien ökonomisch unsinnig. Aber es kann eine Situation eintreten, in der ihre ökonomischen Grundlagen sich verändern oder wegfallen, zumindest als Träger der Beschäftigung. Die Frage, vor der dann die Politik steht, ist die, ob sie die Einsicht und Kraft hat, diesen Prozeß in Wirkung und Folge im Hinblick auf die raumordnerischen Leitbilder und die regionalpolitischen Ziele abzuschätzen und durchzustehen.

Ich komme aus einem Regierungsbezirk, der zu den fünf schwächsten des Bundesgebietes gehört, wenn man die Leistung

BIP/WOB mißt. Der einzige von den fünf, der von den beiden stärksten Wachstumsregionen unseres Landes unmittelbar umgeben ist, dem Rhein-Main-Gebiet und dem Stuttgart-Heilbronner-Raum, dazu noch ein bißchen Nürnberg-Erlangen-Fürth und, in der längeren Distanz, aber in der Attraktivität natürlich sehr hoch zu bewerten, der Großraum München.

Trotzdem ist es gelungen, im wesentlichen mit dem Einsatz regionalpolitischer Mittel und unter Ausschöpfung des spill-over-Effekts der Wachstumsphase der 60er Jahre, die Grundsatzsubstanz an Arbeitsplatzausstattung der Quantität und der Qualität nach erheblich zu verbessern, freilich vor dem Hintergrund, daß dieser Raum 150 Jahre passiver Sanierung hinter sich hatte. Wir haben 150 Jahre für die Kinder unserer Bauern, für die Absolventen unserer Universität und unserer Fachhochschule keinen anderen Rat gehabt, als sich auf die Reise zu machen, zum Teil nach USA, wir waren eine der großen Auswandererregionen Deutschlands, zum Teil in die sich herausbildenden Ballungen an Rhein und Ruhr, in Sachsen, Berlin usw.

Wenn sich unsere Altvorderen darüber beklagten, wurden sie ein bißchen mitleidig angesehen mit dem Hinweis, man könne ja nicht Bevölkerung festbinden. Freizügigkeit sei eine der großen Errungenschaften der Verfassungsbewegung, Flexibilität sei eine Bedingung der Selbstverwirklichung, der Lebenschancen und schließlich auch der ökonomischen Vernunft. Einverstanden. Die Stadt, aus der ich komme, Würzburg, war zu Beginn der take-off-Phase der Industrialisierung unseres Landes und zu Beginn der 20er Jahre des vergangenen Jahrhunderts etwa so groß wie Augsburg und Nürnberg, wesentlich größer als Stuttgart, Mannheim und Hannover, weit vor Karlsruhe und Darmstadt, von Dortmund, Essen und Duisburg überhaupt nicht zu reden. Die 150 Jahre, die aus unserem Land einen Industriestaat gemacht haben, haben diese Situation grundlegend verändert. Das hatten wir zu akzeptieren. Aber wo steht eigentlich geschrieben, daß das, was wir heute haben, sich nicht mehr verändern wird? Wenn räumliche Dynamik, Freizügigkeit und Flexibilität, das Durchschlagen des ökonomischen Motivs bei der Standortwahl unverzichtbare Voraussetzungen des wirtschaftlichen Wachstums sind, wenn die raumordnerischen Leitbilder und regionalpolitischen Zielsetzungen nicht bloße Politlyrik sein sollen, dürfen wir dann überhaupt gegen Deglomerationstendenzen, die sich in altindustrialisierten Gebieten, die fast einhundert Jahre lang das Sorgenkind der Raumordnungspolitik gewesen sind, endlich herausbilden, intervenieren mit all den Gründen, die gewiß auch dort vorgetragen werden können?

Nun bin ich weder so unrealistisch, das politische Gewicht Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes oder auch Bremens zu verkennen, noch so verliebt in meinen speziellen Spielplatz der Regionalpolitik, daß ich übersehe, daß regionale Ziele keine höchstrangigen wirtschaftspolitischen Ziele an sich sind. Sie sind bestenfalls aus gesamtwirtschaftlichen ableitbar, haben aber einen raumspezifischen Charakter, der politischen Handlungsspielraum und politische Kraft verlangt. Das muß nicht heißen, daß sie deshalb inkonsistent gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise und den aus ihr formulierten Zielen sein müssen und dürfen. Sie sind regionale Implikationen des Wachstums-, des Stabilitäts- und des Ausgleichsziels.

Wir müssen natürlich in den peripheren Räumen aufpassen, damit dort keine artifiziellen Gebilde permanenten Subventionsbedarfs entstehen. Aber wir müssen auch aufpassen, daß 1. in den privilegierten Gebieten alles unterbleibt, was ihre weitere Privile-

gierung zu Lasten der anderen Raumtypen bedeuten würde — dazu will ich gleich noch etwas sagen — und 2. in altindustrialisierten Gebieten, deren ökonomische Grundlagen sich ändern, nun ihrerseits artifizielle Gebilde geschaffen oder erhalten werden.

Ich rede damit keinen einfältigen Defavorisierungen der Ballungen das Wort. Auf zusätzliche Kostenbelastungen würden die Unternehmen in den Ballungen nicht mit Standortverlagerungen innerhalb der Bundesrepublik, sondern mit Kostenentlastungen im Bereich der zu ihren Unternehmensverbänden gehörenden Zweigbetrieben in den peripheren Räumen, mit einer geringeren unternehmerischen Vitalität überhaupt und möglicherweise mit einem weiteren Standortsprung über die deutschen Grenzen hinaus antworten. Eine Politik der Defavorisierung dieser Art würde auch erhebliche Risiken für die peripheren Räume selbst in sich bergen und Ruhr, Saar oder Bremen gewiß nichts bringen.

Die regionale Strukturpolitik kann sich nicht als eine Politik gegen die Ballungen durchsetzen, sondern nur als Teil einer Gesamtpolitik, die die großen Investitions- und Planungsentscheidungen des Staates einem klaren räumlichen Leitbild unterordnet. Es stehen sich eben keine zwei oder drei Anspruchsberechtigten unterschiedlicher räumlicher Ausstattung gegenüber, von denen sich die eine nur durch allerlei Tricks auf Kosten der anderen besser bedienen könnte. Dadurch würde das Gesamtgefüge — und dies ist die strukturelle Zusammengehörigkeit und Aufeinanderbezogenheit — einer Volkswirtschaft gefährlich gestört.

Wir sind aber, so befürchte ich, im Augenblick dabei, eben dieses Gesamtgefüge aus den Augen zu verlieren, um Partikularinteressen, fast hätte ich gesagt Siedlungsbesitzstandsgarantien, in zunehmend stärkerem Maß politisch, aber auch mit viel wissenschaftlichem Beistand, zu pointieren und als Leitbilder herauszustellen, die sie so gar nicht sein können.

Für die Mittelverteilung in Bund und Land heißt das, daß wir nicht aufgrund der Schwierigkeit der Aufgabe den Versuch unterlassen dürfen, die vermeintlich unbeabsichtigte Favorisierung ohnehin starker Ballungen und die in vielem sicher ebenso unbeabsichtigte Defavorisierung der peripheren und ländlichen Räume abzubauen. Wir müssen zunächst mal überhaupt zu einer relativen Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Raumtypen kommen, um dann vielleicht auch eine aktive Förderpolitik betreiben zu können, die größere Chancen hat, sowohl Gesichtspunkte der Entwicklungsbedürftigkeit wie -fähigkeit von Räumen zu tragen und die vollen social costs der angeblich alle anderen Politiken subventionierenden privilegierten Räume mit in das Kalkül einzubeziehen.

Wir alle, die privilegierten Zentren, die sich deglomerierenden Altindustrialisierungsräume und die ländlich peripheren und letztlich strukturschwachen Räume werden im Widerstreit räumlicher Ziele und Realitäten lernen müssen, wie in jener berühmten Fabel des Agrippa Menenius, daß sie nicht nur zusammengehören, sondern auch nur als Ganzes ihre Realitäten verbessern, ihre Probleme angehen und ihre räumlichen Ziele erreichen können. Die Spannung zwischen den beiden oder jetzt zwischen allen drei kann sich nicht durch den Konflikt und den Sieg des einen über den anderen, oder die anderen, der permanenten Benachteiligung oder der permanenten Bevorzugung, sondern nur durch die Einsicht in die wechselseitige Abhängigkeit entladen. Die aus den Beobachtungen des organischen Gleichgewichts abgeleitete Theorie des wirtschaftlichen Kreislaufs gilt voll auch für das räumliche Wirkungsgefüge der Wirtschaft.

Ich möchte, gegenüber manchen eindrucksvoll vorgetragenen Forderungen und Argumenten sehr sympathischer und respektabler Kollegen, als Merkpösten darauf hinweisen, daß die Strukturförderung in ländlich peripheren und ländlich strukturschwachen Regionen derzeit durch fünf Politiken gefährdet, zusätzlich belastet und als Dauerproblem für eine zukünftige Generation ähnlich sorgfältig aufbewahrt wird, wie wir das auf dem Rentengebiet bereits mit großem Erfolg tun:

1. Die Gemeinschaftsaufgabe ist gewiß kein Besitzstand, der einer kritischen Überprüfung von vornherein entzogen werden darf. Das gilt für ihre Gebietskulisse. Das gilt für ihr Instrumentarium. Aber durch Korrekturen der Gebietskulisse zugunsten alter vom Strukturwandel betroffener Industriegebiete, vor allem die Einführung von Sonderprogrammen in die GA, zum Beispiel Stahl und Werften, d. h. das Durcheinanderwerfen von sektoraler und regionaler Strukturpolitik, hat eine Mittelverlagerung von den klassischen Räumen der Regionalpolitik in, sagen wir einmal so, klassische Räume regionaler Branchenkonzentrationen, deren Standortgrundlagen sich ändern, stattgefunden, von denen ich bezweifle, ob sie dort wirklich etwas bewirken kann, von den peripheren Räumen aber weiß, was sie in diesen schadet.

2. Die mangelnde Synchronisation der großen, ebenfalls langfristig wirkenden Investitionsentscheidungen im Bereich der Forschungs-, Technologie- und Industriepolitik, der Verkehrssysteme, anderer fachbezogener Politiken bis hin zur Lokationspolitik vor allem der Bundesländer, die mit den langfristigen Zielen der Raumordnungs- und der Regionalpolitik nicht übereinstimmen.

3. Die drohende Unterversorgung ländlicher Gebiete mit Kommunikationsinfrastruktur, insbesondere für die Individualkommunikation (Breitband/Datenetze usw.). Dadurch bleiben die Möglichkeiten der Dezentralisierung und der Attraktivitätssteigerung ländlicher Gebiete weit hinter den mit diesen Medien verbundenen Chancen zurück. Die Fühlungsnachteile im Vergleich zu den Ballungen verstärken sich, die relativen Kosten für die Informationsbeschaffung und Weitergaben erhöhen sich. Es wird ein erneuter Konzentrationsschub ausgelöst. Und das, obwohl gerade die neuen Kommunikationstechniken par excellence geeignet wären, die Distanznachteile zwischen Zentren und Peripherie zu beheben.

4. Die Produkt- und Prozeßinnovationen entwickeln sich in den Verdichtungsgebieten stärker als im ländlichen Raum. Das hängt mit der Versorgung mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Institutionen zusammen, von denen ein effizienter Technologietransfer ausgehen kann, ebenso mit entsprechenden Förderprogrammen und dem bei uns fehlenden Mut, dem Beispiel der USA und anderer Entwicklungsländer zu folgen und durch eine bewußte Dislozierungs politik der wissenschaftlichen Einrichtungen, der administrativen Stäbe und der Verwaltungen einen Beitrag zur Entwicklung des sogenannten flachen Landes zu leisten. Dem ist allein mit der wünschenswerten Kumulierbarkeit von Regionalbeihilfen mit der Forschungs- und Entwicklungszulage nicht beizukommen.

Auch bei der derzeit für einige ländliche Räume erfreulichen Entwicklungsphase, z. B. BMW-Werk in Dingolfing, und in Regensburg, oder Ausbau von Siemens in Würzburg, Regensburg und Neustadt, ist doch gar nicht zu übersehen, daß dies ein Ausbau in bereits entwickelten Fertigungstechniken ist, gewiß ein beachtlicher und notwendiger Zugewinn an Arbeitsplätzen, aber nicht das eigentlich Neue, das die Industrie der Zukunft bestimm-

men wird. Das entsteht nach wie vor in München, Stuttgart, Aachen und anderswo. Wenn wir diesen Zusammenhang nicht unterbrechen, dann werden wir, trotz aller Universitätsneugründungen und vielleicht gerade wegen der Neugründungen mit den sehr eigenartigen Schwerpunkten dieser „Hochschulen“, die vorhandenen Disparitäten zwischen Aktiv- und Passivräumen erst richtig festgraben.

5. Ein Problem der Peripherie entsteht, nicht überall, aber in bestimmten Teilräumen, auch aus dem Trend zur Freizeitgesellschaft. Stichpunkt: Arbeitszeitverkürzung und ihre Folgen. Der Freizeitwert eines Standortes wird immer mehr zum Standortfaktor werden (Beispiel München). In den Ballungen und Ballungsrandzonen ist aber das Angebot an kulturellen und sportlichen Einrichtungen, an Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten in der Regel wesentlich besser als in der Peripherie. Es wird deshalb für Unternehmen im ländlichen Raum, mit Ausnahme des attraktiven Voralpenlandes, gerade für Zukunftsindustrien mit einem Bedarf an hochqualifizierten, immer noch relativ knappen Arbeitskräften, schwieriger werden, mit vergleichbaren Firmen an Standorten mit hohem Freizeitwert zu konkurrieren. Knapp in einem Bild: Zum Standort München mit dieser Infrastrukturausstattung im Bereich der Kultur, der Wissenschaft, der Künste, der Einkaufsqualität, des Images und das Ganze noch mit Ammersee, Tegernsee, Schliersee und Chiemsee garniert, dahinter die Alpen — dagegen gibt es überhaupt kein Standortargument.

Ich müßte hier noch eingehen auf die Europäische Gemeinschaft, genauer die Wirkung der Gemeinschaft, die in einer eindeutigen Favorisierung des Rheingrabels auf der Linie Brüssel, Düsseldorf, Köln, Bonn und Karlsruhe und einer ebenso eindeutigen Defavorisierung der Randzonen, z. B. der Grenze zur DDR, besteht. Das Letztere ist keine bewußte Politik, sondern schlichtweg die Auswirkung einer Gemeinschaft, deren ökonomische Kernzone nun einmal dort liegt und sich dort verstärkt, wo sie eben liegt und wo auch die politischen Entscheidungszentren sich befinden. Die Regionalpolitiker des Wissenschaftszentrums Berlin haben hier bereits, wie Sie alle wissen, einen neuen Standortfaktor identifiziert.

Die wesentlichen Elemente einer Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik können, das werden Sie nach dem vorher Gesagten verstehen, für mich weniger in der Auswahl neuer oder zusätzlicher Instrumente, auch nicht in der Verfeinerung des analytischen Filterverfahrens gefunden werden. Im Fall eins konterkarieren, wie bereits schon auf der Zielebene ganz offensichtlich, die unterschiedlichen Bund-, Länder- und kommunalen Politiken und die verfestigten instrumentalen Interessenlagen. Im Fall zwei fehlt mir aufgrund meiner täglichen Praxis und jetzt über dreißigjährigen Erfahrung schlichtweg das Zutrauen in die Zuverlässigkeit und brauchbare Zeitnähe des regionalen Datenkranzes.

Ich möchte aus diesem Grunde an dieser Stelle auch nicht die Auswirkungen veränderter oder verändert gewichteter Kriterien, Abgrenzungsverfahren oder Förderinstrumente diskutieren, die derzeit natürlich sehr viele Regionen in ihrem ganz vitalen Interesse berühren. Jeder, der sich mit dem Fördersystem im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe in unserem Land vertraut gemacht hat und die vier Grundrechenarten beherrscht, kann leicht für seine Arbeitsmarktregion mit verschiedenen Parametern durchrechnen, welche Chancen er für eine Förderung bei einer Neuabgrenzung bei verschiedenen Alternativen haben wird. Wenn aber beispielsweise Beschäftigungspolitik, und zwar branchenspezifische,

sektorale, über eine Höhergewichtung regionaler Arbeitsmarktindikatoren mit entsprechendem politischen Druck versucht werden sollte, hat das in meinem Verständnis nur noch wenig mit regionalwirtschaftlicher Rationalität im Sinne eines für alle geltenden raumwirtschaftlichen Leitbildes zu tun. Ich fürchte zudem, daß damit nur unrealistische Erwartungen geweckt und sichere Enttäuschungen vorprogrammiert werden.

Wir standen vor einem ähnlichen Problem, als es, im wesentlichen durch die Dumping-Maßnahmen der Japaner, zu den drastischen Freisetzen in der Schweinfurter Kugellagerindustrie kam, die in ihren prozentualen Auswirkungen erheblich über das hinausgingen, was in den Stahlregionen diskutiert wird. Da kamen natürlich auch sofort die Forderungen nach einem Schweinfurt-Programm mit den entsprechenden Millionen-, bzw. Milliardenbeträgen. Es war für uns nicht ganz leicht, dagegen zu halten und nicht, wie das dann so schön heißt, „für Schweinfurt einzutreten“. Das Problem war in Schweinfurt nicht zu lösen, sondern ganz anderswo und dort ist es auch gelöst worden, einsteilen jedenfalls, wenn ich auch anmerken muß, daß wir in einer, bezogen auf ihre Einwohnerzahl der Industriedichtesten Städte Deutschlands nach wie vor zweistellige Arbeitslosenzahlen haben, übrigens mitten im peripheren, ländlichen, strukturschwachen Raum.

Die Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik wird im wesentlichen, wenn sie der Gefangenschaft des regionalen Verteilungskampfes entkommen will, aus einem Regelwerk bestehen müssen, das angemessene Ordnungsmittel beinhaltet, die als konstitutive Elemente der raumwirksamen Vorgänge wirken können, so wie wir dies im Bereich der Wettbewerbspolitik, der Währungspolitik und der Außenwirtschaftspolitik auch haben und in anderen Politikbereichen vielleicht haben sollten. Das Regelwerk muß einfach sein, aber umfassend, d. h. auch mit Wirkung für die nicht von vornherein regionalpolitisch gespielten, gleichwohl regionalwirksamen Fachpolitiken. Wenn wir dies nicht erreichen, werden Zufälligkeiten politischer Konstellationen, Opportunitätsgesichtspunkte, die aus ganz anderen Bereichen ihre Legitimität beziehen, den raumwirksamen Politiken jenes Maß an Rationalität und Effizienz vorenthalten, über das sie verfügen könnten.

Lassen Sie mich erinnern an eine Situation, die vielleicht die Älteren unter Ihnen noch nicht vergessen haben, in der die Fülle der Lehrmeinungen und vor allem der meist historischen Publikationen im Bereich der Wirtschaftspolitik in einem betrüblichen Mißverhältnis zu dem Beitrag stand, den die Nationalökonomie zur Lösung der tatsächlichen Probleme ihres Faches anzubieten hatte. *Walter Eucken* hatte damals seinen Überlegungen zu einer Neuorientierung der Nationalökonomie eine Bemerkung von *Hyppolyte Taine* vorangestellt: „Seit drei Jahrhunderten verlieren wir mehr und mehr die vollständige Anschauung der Dinge; unter dem Zwang einer mannigfaltigen und langwierigen Stubenerziehung studieren wir statt der Gegenstände ihre Zeichen, statt des Terrains die Karte.“ *Euckens* großes Werk „Die Grundlagen der Nationalökonomie“ beginnt mit einer aktualisierenden Interpretation dieses Zitats: „In der Tat gerät jede Kultur und gerät jede Wissenschaft im Laufe ihrer Entwicklungen in die Gefahr, die volle und unmittelbare Anschauung der Dinge zu verlieren. Dann ist es Zeit, Streitigkeiten um Worte beiseite zu schieben, inhaltsleere Begriffsschemen zu vergessen und wirklich das Terrain zu studieren. In dieser Lage befindet sich heute die Nationalökonomie. Volle unmittelbare Anschauung der Tatsa-

chen und entschiedenes, einfaches Fragen ist nötig, um festes Fundament zu gewinnen.“

Das gilt erst recht da, wo es sich weniger um ein Problem der Wissenschaft, nicht einmal um eines der Regionalpolitik handelt, — da sollte uns die Fülle der Gutachten den Blick nicht verstellen —, sondern um ein grundsätzliches Problem politischer Willensbildung und Durchsetzungskraft, die beide an Rationalität und Handlungsfähigkeit gewinnen müssen und nicht verlieren

dürfen, und dazu gehört, daß der Grundkonsens über die Notwendigkeit des Abbaus des regionalen Wohlstandsgefälles in unserem Land, über das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen und einer besseren räumlichen Streuung der Lebenschancen erhalten bleibt. Das heißt, daß wir die regionalen Implikationen des Wachstums-, des Stabilitäts- und des Ausgleichsziels der Wirtschaftspolitik sehen und den darin enthaltenen Auftrag in den peripheren Räumen ernst nehmen.