

Ökonomie, Technologie und Politik in der Raumwirtschaft

Bemerkungen zu Bökemanns Theorie der Raumplanung

Die Anwendung kombinierter wirtschaftstheoretisch-politischer Instrumente auf den Raum und die Raumplanung hat durch *D. Bökemanns* nunmehr schon seit einigen Jahren vorliegende Theorie der Raumplanung wichtige Anstöße erhalten.

Die *Theorie der Raumplanung* ist eine der originellsten Publikationen, die in der jüngeren Vergangenheit auf dem Gebiet der Regionalwissenschaft erschienen sind. *D. Bökemann* hat sich in seinem umfangreichen Buch ehrgeizige Ziele gesetzt:

(1) in einer neuen Sicht der Dinge im Raum die traditionelle Raumwirtschaftslehre zu erweitern, indem die Rolle des Staates im weitestmöglichen Sinne des Wortes und die Möglichkeiten der Technik systematisch in das Theoriegebäude und die Planungskonzeptionen einbezogen werden,

(2) auf diese Weise die Raumwirtschaftstheorie als eine integrierte ökonomische, technologische und politische Theorie für Aktivitäten im Raum und der optimalen Raumplanung zu formulieren und damit gleichzeitig

(3) ein umfassendes Lehrbuch der Raumplanung zu präsentieren — ein in der Tat weitreichendes Unterfangen.

Das Hauptanliegen *Bökemanns* besteht dabei in der verstärkten Einbeziehung nicht nur technologischer, sondern vor allem politischer Überlegungen in das Gebäude der Raumwirtschaftstheorie und -politik, unter Berücksichtigung der (persönlichen) Motive der verschiedenen Entscheidungsträger, insbesondere der Politiker.

Stark vereinfacht lautet die These *Bökemanns*: Der Staat bestimmt durch Infrastrukturinvestitionen, Normensetzung und Transfers die Entwicklungsniveaus und Entwicklungschancen aller Standorte oder Raumeinheiten; Kommunikationsnetze müssen angelegt und Eigentumsrechte müssen im Rahmen staatlicher Raumplanung als Grenzzetze definiert werden. Damit werden die Grundlagen für das Handeln privater Entscheidungsträger gelegt: So erst werden *Bodenflächen* als *Grundstücke* "nutzbar" gemacht, indem vom Staat die "Standorte" "produziert" werden, welche mit Hilfe der Infrastruktur auf der Grundlage von Eigentumsrechten durch potentielle private Interessen genutzt werden können. Damit werden den privaten Wirtschaftssubjekten *Gelegenheiten* gegeben; der *Grundeigner* kann den *Standort* dem *Technologieeigner* zur *Nutzung* überlassen. Diese Gelegenheiten hängen vom Kommunikationsnetz und von Standorten aller anderen Aktivitäten ab. Die Bodennutzungen erfordern jeweils Standorte bestimmter Qualitäten.

Im folgenden werde ich den Inhalt skizzieren und die wesentlichen Thesen und neuen Ansätze des Buches herauszuarbeiten versuchen. Eine Würdigung des *Bökemannsches* Ansatzes geschieht am günstigsten dadurch, daß man diesen Ansatz im Rahmen der vorliegenden raumwirtschaftlichen Theorien betrachtet und so herausarbeitet, wo und inwieweit dieser Rahmen ausgefüllt oder erweitert und dabei vereinfacht oder wirklichkeitsnäher gestaltet wird. Im Rahmen dieser Besprechung werde ich die *Bökemannschen* Ansätze bis hin zu einer Darstellung der "politischen Rationalität der Raumplanung" behandeln, bevor ich mich ausführlicher in den folgen-

den Abschnitten der Regionalentwicklung im Zusammenwirken von privaten und öffentlichen Entscheidungen (Abschnitt VI) und der Frage des kumulativen oder ausgleichenden Wachstums (Abschnitt VII) zuwende. Schließlich werde ich, *Bökemanns* Vorstellungen und Ansätze aufgreifend, in einer weiteren Formalisierung einen eigenen Ansatz formulieren und dabei die Fruchtbarkeit der *Bökemannschen* Ideen zu zeigen versuchen. Dies wird in einem folgenden Aufsatz geschehen.

I. Historische Prozesse und Interessen der Akteure

In *Bökemanns* Buch geht es um das Zusammenwirken von privaten Entscheidungen und politischen Entscheidungen im Raum. Dies geschieht in der Realität in komplexen historischen Prozessen, welche auf verschiedenen Entscheidungsebenen ablaufen. *Bökemann* kritisiert zu Recht, daß für eine adäquate Analyse ein integrierter politisch-historischer Ansatz notwendig ist, der aber bisher fehlt. Nun sind für die Entwicklung der Raumwirtschaften bedeutsame politische Entscheidungen (Städtegründungen, Bau von Straßen- und Eisenbahnen) wie auch Wirkungen des institutionellen Rahmens des Wirtschaftens im Raum immer wieder analysiert worden; die Möglichkeiten der Einflußnahme staatlicher Instanzen auf die wirtschaftliche Entwicklung über Entwicklungspläne sind in ihrer Bedeutung häufig eher überschätzt als unterschätzt worden, und die Eigeninteressen der Regierenden und Verwaltenden sind in den letzten Jahrzehnten immer eingehender untersucht worden. Aber sie sind bisher nicht in ähnlicher Weise in einen stringenten Rahmen gesetzt und gedanklich zusammengefügt worden wie in *Bökemanns* Buch: Daß die *Elemente* des *Bökemannsches* Ansatzes schon vorher vorhanden waren, ist kein Argument gegen einen neuen Versuch der Integration. Und daß ein neuer Ansatz mit einer neuen Sicht manche Zusammenhänge gar nicht und andere sogar weniger gut als alternative Ansätze erklären kann und dabei die Güte anderer Erklärungen zugunsten der eigenen Möglichkeiten unterschätzt, ist auch fast selbstverständlich. Licht und Schatten werden durch die andere Art der Beleuchtung anders verteilt, und das ist gewollt. Die Frage ist, ob der neue Ansatz insgesamt fruchtbar ist und wesentliche Dinge adäquat beschreiben kann.

Die Rolle des Staates und seiner Institutionen ist bisher keineswegs allgemein unterschätzt worden; aber die *allgemeine Trennung* von Raumwirtschaftstheorie und räumlich relevanter Politik wird zu Recht von *Bökemann* kritisiert, obwohl mit der Formulierung einer allgemeinen *Theorie* nicht immer schon gleichzeitig ihre empirische Anwendung demonstriert werden muß — man keineswegs für jede (Partial-)Betrachtung eines kleinen Ausschnitts aus der Wirklichkeit, jedes kleine (private oder staatliche) Entscheidungsproblem die Kenntnis aller möglichen wichtigen Gesamtzusammenhänge in Wirtschaft und Gesellschaft benötigt. In zwei Arten der Betrachtung sollten solche Wechselbeziehungen jedoch stärker analysiert werden. Dies gilt im einen Falle, in dem politische Entscheidungen als gegeben betrachtet und die Konsequenzen für den privaten Bereich analysiert werden, welche sich aus Anpassungen in einem mehr oder weniger komplexen System von Wechselbeziehungen ergeben. Zweitens gilt dies, wo eine gesellschaftliche Zielfunktion für (etwa) eine Region unterstellt wird und daraus die Entscheidungen der Regierenden als den Repräsentanten der Region abgeleitet werden, die nur an die Menschen und die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Region und nie an sich selbst denken.

In diesem Zusammenhang betont *Bökemann* als ganz wesentlich die *Wechselbeziehung* zwischen den Interessen der einzelnen privaten Wirtschaftssubjekte und den verschiedenen Regierenden: Jeder — auch als Politiker — handelt im *eigenen Interesse* und ist damit am erfolgreichsten, wenn er die Interessen und Möglichkeiten aller (jeweils relevanten) anderen Menschen und deren erwartenden Reaktionen schon im vorhinein berücksichtigt. Eine Kernaussage *Bökemanns* hierzu lautet, daß Regierende den Staatsapparat benutzen wie Unternehmer ihren Betrieb. Daß Regierende auf einer (institutionell gesehen) "höheren Ebene" agieren, macht diesen Vergleich noch interessanter. Die Festlegungen von institutionellen Regelungen, *Setzen von Normen und die Bereitstellung öffentlicher Güter* und die damit einhergehende Steuer- und Ausgaben-, Transfer- und Verteilungspolitik sind viel komplexere Aktivitäten als die meisten Probleme, denen sich Private gegenübersehen — auch wenn sie sich keineswegs als Mengenanpasser verhalten, sondern auch Wechselbeziehungen in ihre Überlegungen einbeziehen und Reaktionen zu antizipieren versuchen. (Daß der Komplexitätsgrad von Problemen sich nicht immer in entsprechenden komplexen Entscheidungsprozessen niederschlägt, ist etwas ganz anderes — manchmal lassen sich gerade besonders Komplexitäten durch besonders einfache Denk- und Entscheidungsstrukturen lösen.)

Ich sehe einen großen Wert des Buches darin, daß es Analysen über diese Zusammenhänge anzuregen geeignet ist. Die ökonomischen Zusammenhänge sind komplex genug; die Schwierigkeiten der "Erfolgskontrolle" staatlicher Maßnahmen — schon bei vorgegebenen, das heißt meistens einfachen Zielen — beweisen dies. Auf der anderen Seite steht die politische Theorie, soweit sie hierfür relevant ist, trotz vieler Fortschritte in den letzten Jahrzehnten noch immer in den Anfängen.

II. Technologien

Nach der Diskussion der Grundlagen in Kapitel 1 folgen weitere vier Kapitel über raumplanungsbezogene Regionalanalyse und politikbezogene Raumplanung. In *Technologie des Standorts* (Kapitel 2) und *Nutzung und marktmäßige Bewertung der Standorte* (Kapitel 3) — zusammen etwa ein Drittel des Buches — diskutiert *Bökemann* zunächst in der Literatur geläufige Probleme und Fragestellungen: Die optimale Zuordnung von Nutzungen und Standorten sowie die sich dabei ergebende *Bewertung* der Standorte als Funktion der *Ausstattung* und der *Lage* der Standorte im Netz aller Aktivitäten im Raum. Dabei sind Lage und Ausstattung Substitute und hängen von der Infrastruktur und Bodenordnung (im weitesten Sinne des Wortes) ab, wobei (wie vor allem in Kapitel 2 diskutiert) sowohl die Infrastrukturausstattung als auch die Bodenordnung in vielerlei Ausprägungen vorhanden sind bzw. sehr weitgehend variiert werden können; der Grad der Spezialisierung sowie der Sicherheit oder Diversifizierung, die Gestaltung von Leitungsnetzen und ihre Störanfälligkeit werden ausführlich diskutiert und von verschiedenen Standpunkten aus dargestellt, bis hin zu graphentheoretischen Darstellungen und zu der Möglichkeit quantitativer Erfassung von Strömen im Raum. Dabei sind die Gedanken über Grenzen (S. 39/40) und über die Komplementarität von Leitungen und Grenzen in der Siedlungsentwicklung (S. 67–70) wichtig. In diesen umfangreichen Diskussionen haben viele der graphischen Darstellungen einen hauptsächlich illustrativen Charakter — sie

fördern die Übersicht über Problemstellungen aber auch dort, wo die Variablen nicht quantifiziert sind oder eine exakte Definition so umständlich wäre, daß der Nutzen der Illustration damit wieder verloren ginge (wie etwa bei den Variablen: Zahl der Standorte, Ausprägung eines Standortindikators, Zahl der Güterarten, Zahl der Normen, Komplexitätsgrad etc.). Viele der Zusammenhänge sind in ihrer Art und Struktur von der genauen Art der Spezifizierung der Variablen und ihrer Messung abhängig — trotzdem bleibt der erwähnte illustrative Wert der Abbildungen — sie weisen auf Probleme hin.

Ähnliches wie für Kapitel 2 gilt für das folgende Kapitel 3: Gegenüber den herkömmlichen Modellen wird der Horizont erweitert. Da die Theorie der Bewertung der Standorte aber inhaltlich im Rahmen bisheriger Ansätze verbleibt, gleichzeitig aber häufig eine neue Terminologie eingeführt wird, hat es der Leser an manchen Stellen schwerer als nötig, zumal viele der beschriebenen Zusammenhänge in einer allgemeinen Darstellung gar nicht hinreichend spezifiziert werden können. Begriffe wie Flächennutzung sind außer in ganz konkreten Analysen immer unscharf und bleiben es deshalb notwendigerweise auch hier, ebenso Begriffe wie "wachsendes standörtliches Nutzungspotential" oder "nutzungsspezifische Gewinnchance" (etwa im Zusammenhang mit der Formalisierung der Rentenbildung auf dem Standortmarkt). Die dargelegten Argumente sind im allgemeinen plausibel, aber die funktionalzusammenhänge gelten häufig nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen. Der Begriff "Handlungsspielraum" oder "Entscheidungsspielraum" ist enorm plastisch: Die Richtung der Argumentation stimmt, wenn ich auch die Bedeutung bestimmter Fragestellungen anders sehe: So kommt es (zum Beispiel) weniger darauf an, *wieviele verschiedene Dinge* man tun kann, als vielmehr, ob eine ganz *bestimmte Möglichkeit* offensteht oder nicht.

Das alles weiß natürlich auch der Autor. Trotzdem bleibt die Kritik: *Bökemann* operiert zuviel mit Variablen, welche die *Anzahl* von Möglichkeiten oder Gütern oder von räumlichen Beziehungen, im allgemeinen offensichtlich ungewichtet, angeben sollen. Auch eine "Hierarchie von Standorteigenschaften" ist kein operationaler Begriff: Was bei einer Operationalisierung übrigbleiben würde, kann entweder einer ganz speziellen Definition folgen und/oder würde die Ableitung einer Bodenrentenstruktur in einer konkreten Situation beinhalten. Trotzdem führt — wie im vorhergehenden Kapitel — die Darstellung über konventionelles Denken hinweg und ist daher in vielerlei Hinsicht sehr anregend. Aber sie führt in diesen beiden Kapiteln nicht über bekannte Inhalte hinaus. Die verschiedenen Modelle sind unvollständig integriert; so sind die Kapitel 2 und 3 die schwächsten des Buches.

III. Staatliche Instanzen und Produktion von Standorten

Sodann bringen Kapitel 4 den Kern der Probleme der Regionalentwicklung und Kapitel 5 und 6 den Kern des *Bökemannschen* Ansatzes zur Erklärung und Würdigung der Rolle staatlicher Instanzen bei der Produktion von Standorten. Bei gegebener gesamtwirtschaftlicher Entwicklung eines Landes hängt die Entwicklung einzelner Raumeinheiten (Regionen, Teilregionen, Stadtteile und Stadtteilzentren) in starkem Maße davon ab,

- inwieweit in ihnen entweder (I) steigende *Agglomerationsvorteile* wirksam werden (oder selbst erzeugt werden können) oder (II) naturgegebene Engpässe oder steigende

Agglomerationsnachteile vorliegen (was von technologischen Veränderungen wie auch von Nachfragestruktur abhängig ist) und

- inwieweit die Wirkung solcher Tatbestände erstens durch den jeweiligen Grad der Mobilität der Faktoren und zweitens durch Aktivitäten des Staates auf verschiedenen Ebenen — also politische Entscheidungen — verstärkt oder abgeschwächt wird. Wo und inwieweit ersteres (I) gilt, resultiert kumulatives Wachstum, andernfalls, wenn überhaupt, dann (II) ausgleichendes Wachstum. Häufig geschieht beides nebeneinander: Bei mehr oder weniger kontinuierlichem "Fortschritt an der Spitze" bzw. im "Zentrum" und anschließender "Diffusion nach unten" hat man in ganz typischer Weise Konzentration und Diffusion gleichzeitig, wobei je nach den speziellen Bedingungen mal das eine und mal das andere quantitativ stärker sein kann.

Das *Niveau* der Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten hängt somit teils von (privat-)ökonomischen Faktoren, noch mehr aber von gesellschaftlichen Prozessen und früheren politischen Entscheidungen über politische Zentralisierung oder Dezentralisierung ab. Diese Zusammenhänge werden von *Bökemann* mit dem Begriff des Zusammenwirkens von "Verbandsprinzip" und "Marktprinzip" — Wirken hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Entscheidungen — aufgenommen. Im Gegensatz zu der Aussage, "daß diese Prinzipien kaum als die Wirklichkeit gemeinsam bestimmend erkannt worden sind" (S. 224), ist die Bedeutung des Angebots öffentlicher Güter (ihrer Mengen und ihrer räumlichen Konzentration) und der Hierarchie staatlicher Strukturen eher noch stärker erkannt, als bei *Bökemann* beschrieben, so par excellence bei *Christaller* (in *Zentrale Orte in Süddeutschland*, Jena 1933) — vgl. auch meinen "quasi-historischen Ansatz" (in *Standortentscheidungen und Raumstruktur*, Hannover 1979). *Bökemann* scheint hierbei zu verkennen, daß bei *Lösch* die Stoßrichtung gerade *umgekehrt* war; *Lösch* wollte zeigen, daß Landschaftsstrukturen allein ökonomisch erklärt werden können: Sein Ziel war es, die Bedeutung ökonomischer Faktoren herauszuarbeiten, *ohne* daß (ökonomisch-)exogene Entscheidungen einbezogen werden *müssen*. Nachdem die räumlichen Gleichgewichts-Tendenzen aufgrund rein *ökonomischer Mechanismen* analysiert wurden, geht der nächste Schritt logischerweise wieder stärker zurück in die entgegengesetzte Richtung, nämlich zu einer stärkeren Einbindung der Wirkungsweisen staatlichen Handelns (des "Verbandsprinzips") in das ökonomische Denken; hierin liegt *Bökemanns* Stoßrichtung genau richtig. Gleichgewichtsanalyse und die Analyse kumulativer ökonomischer Prozesse sind wichtig und müssen durch die Einbeziehung der Rolle des Staates noch stärker ergänzt werden, wobei dessen Möglichkeiten im *Großen* laufend geringer, die Verantwortlichkeiten im *Kleinen* für die Umwelt und die Nutzungsmöglichkeiten einzelner Standorte (etwa in Stadtteilen) keineswegs geringer geworden sind. Die verschiedenen Alternativen, welche in bezug auf privates und staatliches Handeln vorhanden (oder nicht vorhanden) sind, werden allein von *Bökemann* so umfassend erörtert. Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Orten werden anhand von Modellen in den Anfangsabschnitten des Kapitels 5 und (teils unter anderem Gesichtswinkel) noch einmal gegen Ende dieses Kapitels diskutiert. Im Mittelpunkt stehen dabei die Agglomerationsvor- und -nachteile als Funktion der Stadtgrößen und -strukturen sowie die relative Attraktivität für potentiell

zuwandernde Faktoren im Vergleich zu den Mobilitätsbarrieren.

Bei den Interaktionsmodellen für verschiedene Standorte ist *Bökemanns* Gedanke sehr anregend, die Interaktionselastizität für Paare von Orten als β und $(1-\beta)$ zu definieren und damit die Komplementarität der Aktivitäten zum Ausdruck zu bringen (S. 202 f.). In der Tat können wichtige wachstumsbestimmende Faktoren durch diese Elastizitäten erfaßt werden, und zwar — dies sei hier ergänzt — sowohl die *Agglomerationsvorteile am Ort* selbst als auch mit der Größe wachsende *Arbeitsteilung* zwischen Orten: erstere vermindern, letztere erhöhen die Importelastizitäten in bezug auf die Größe, während *Diffusionsprozesse* die Exportelastizitäten größerer Orte und die Importelastizitäten kleiner Orte zunächst erhöhen, später aber mit zunehmender Importsubstitution diese Elastizitäten wieder sinken lassen. *Bökemann* sieht die Agglomerationsvorteile und die Attraktivität für zuwandernde Faktoren im Zusammenhang mit der Nutzungsvielfalt und den Vorteilen großer Betriebe, welche die Handlungsspielräume der Akteure erhöhen.

IV. Kosten und Nutzen in der Regionalpolitik: Politische Bewertungen

In Kapitel 7 "Politische Rationalität der Raumplanung" werden noch einmal die politischen Alternativen und Probleme in den Mittelpunkt gerückt. Da politische Maßnahmen Ressourcen verbrauchen und die Ausgaben in verschiedene Richtungen gelenkt werden können, sind wirtschaftliche und politische Nutzen den jeweiligen monetären Kosten gegenüberzustellen und abzuwägen. Mit der "Standortproduktion" stiften die Regierenden den direkt Betroffenen privaten Nutzen, erhalten von ihnen über *erhöhte Einnahmen* aus gestiegener wirtschaftlicher Aktivität und über *Wählerstimmen* politischen Handlungsspielraum und damit politischen Nutzen. Mit der Einbeziehung von politischen Nutzenüberlegungen über die Bewertung der wirtschaftlichen Wirkungen hinaus geschieht somit implizit eine Bewertung von Wählerstimmen in monetären Äquivalenten. Für alle Maßnahmen — ob sie die Ausstattung und die Erhöhung gegebener Standorte einerseits, die Verteilung der Mittel auf verschiedene Orte unterschiedlicher Lage oder Größe andererseits oder aber verschiedene Gruppen der Gesellschaft betreffen — sollte vom Standpunkt der Regierenden die Optimierungsregel angewendet werden, daß die jeweiligen marginalen Kostenrelationen gleich den marginalen (politischen) Bewertungsrelationen sind. Dabei geht *Bökemann* in den verallgemeinerten Darstellungen davon aus, daß eine größtmögliche Nutzungsvielfalt angestrebt werden sollte: solch eine Regel gilt natürlich nur sehr "allgemein" (wie schon eben erwähnt, kommt es eher auf die "richtigen" Nutzungsmöglichkeiten als auf deren Anzahl an).

Ein sehr wichtiges Anliegen in der Raumwirtschaftstheorie (besonders bei *Lösch*) war es gewesen, auch für eine homogene Fläche verschiedene Städtegrößen und eine teilweise Spezialisierung auch zwischen gleich großen Städten abzuleiten: Dies gilt für den Industriesektor, in zunehmendem Maße aber auch für den Tertiären Sektor. Es kann deshalb auch für die Ausstattungsfaktoren keine *allgemeine* Regel für eine "betriebswirtschaftlich rationale Standortproduktion" geben derart, daß "höherwertige Standorte prinzipiell sämtliche Ausstattungsfaktoren aller Standorte minderer Qualität enthalten" (S. 403) — obwohl dies beim Vergleich von Städten oder

Standorten stark unterschiedlicher Größe und Bedeutung natürlich *meistens* gilt, aber schon weniger allgemein für Subzentren oder Einkaufsstrassen. Eine wichtige Aufgabe der empirischen Regionalanalyse besteht ja gerade darin, eine optimale Arbeitsteilung und Spezialisierung zwischen verschiedenen Orten zu finden und so Duplikationen in der Ausstattung zu vermeiden.

Auch in diesem Zusammenhang ist *Bökemanns* Erörterung der Besonderheiten wichtig, welche sich aus dem jeweiligen Verlauf der Kosten- und Ertragsfunktionen, insbesondere in Bereichen steigender Grenz- und Skalenerträge ergeben. (Die Formulierungen über Grenzerträge, Grenzkosten und Rentabilitätsschwellen, insbesondere die Abbildungen auf den Seiten 402–407 sind gründlich zu überprüfen.) *Bökemanns* Zustimmung zur Gültigkeit von Rang-Größen-Regeln in der Raumwirtschaft geht mir dagegen entschieden zu weit, etwa wenn er sagt, „daß der Regionalpolitik von Gebietskörperschaften Rationalitätskriterien zugrunde liegen, die — wenn von den Regierungen gewollt oder ungewollt dagegen verstoßen wird — ökonomisch-politische Sanktionsmechanismen in Gang setzen, welche die Entwicklung von Standort- bzw. Siedlungsstrukturen langfristig auf dem durch die Rank-Size-Rule definierten Pfad halten“ (S. 409). Solch einen Pfad gibt es nicht: Die Gültigkeit dieser „Regel“ wird häufig überschätzt, weil (etwa in halblogarithmischen Darstellungen) alle Abweichungen klein erscheinen (der fallende Verlauf ist per definitionem gesichert); die Parameter variieren stark für verschiedene Länder oder Regionen. In der Literatur wird gerade in diesem Zusammenhang die Bedeutung ganz unterschiedlicher raum- und raumstrukturwirksamer hoheitlicher Entscheidungen für den Grad der räumlichen Konzentration eines Landes herausgearbeitet und dabei auf die Anpassungsfähigkeit der Menschen und ihrer Institutionen verwiesen (vgl. meinen Aufsatz „City Size Systems: Theoretical Issues, Empirical Regularities and Planning Guides“. In: *Urban Studies* 10 (1973), S. 145–162), so daß aus empirischen Rang-Größen-Beziehungen allein nicht auf den Grad der Effizienz einer Stadtgrößenstruktur geschlossen werden kann.

Bökemann arbeitet zu Recht in sehr nützlicher Weise heraus, welche unterschiedlichen Vorteile die Regionalpolitik verschiedenen Regionen und vor allem verschiedenen Bevölkerungsgruppen bringt. Insbesondere sehr nützlich ist die Erörterung, daß mit zunehmendem Umfang bestimmter Maßnahmen die jeweiligen Nutznießer die Vorteile (marginal) immer weniger schätzen und gleichzeitig die Benachteiligten immer mißmutiger werden; in der üblichen Terminologie: Man beobachtet abnehmenden Grenznutzen und zunehmendes Grenzleid. In Abhängigkeit von den Wertvorstellungen der Regierenden über Nutzen und Kosten kann sich somit ein optimaler Zustand der Konzentration und der regionalen Verteilungsgerechtigkeit der jeweiligen Maßnahmen ergeben. Dabei können sich aber *mehrere lokale Optima* einstellen, deren (relative) Bewertung zudem im Zeitablauf variieren kann. Dies ist auch wichtig im Zusammenhang mit der Frage, wann und wo eher ausgleichendes oder kumulatives Wachstum zu erwarten ist und wo deshalb die Regionalpolitik am besten ansetzen sollte, wenn von einem längerfristigen Standpunkt aus ein Optimum angestrebt wird.

Unabhängig von den Schwierigkeiten einer dynamischen Betrachtung diskutiert *Bökemann* ein wichtiges Problem, welches sowohl die Bewertung als auch die Planung regionalpoliti-

scher Maßnahmen enorm erschwert und daher viel mehr Aufmerksamkeit verdient, als es in der Literatur gefunden hat: *Bökemann* führt das Positionsinteresse der von der Regionalpolitik Betroffenen systematisch in die Analyse ein.

Mit dem Positionsinteresse der Beteiligten wird eine weitere wichtige Externalität in der Analyse eingeführt: ein Interesse nicht nur an dem (absoluten) Niveau der Güterversorgung, sondern auch an der (relativen) Position gegenüber den Einkommen und der Versorgung anderer — für einzelne Menschen wie auch für Gemeinden oder Regionen. Aus der Realität ist die große Bedeutung von (Verteilungs-)Kämpfen um *Anteile* am Sozialprodukt, an bestimmten Ausgaben, an Subventionen etc. hinlänglich bekannt, in der makroökonomischen Theorie wie auch in der Verteilungstheorie hat sich dies niedergeschlagen wie auch in Diskussionen etwa um den horizontalen Finanzausgleich. Es ist wichtig, daß solche Überlegungen deshalb systematisch in die Regionalwissenschaft aufgenommen werden. Daß die Theorie mit solchen weiteren Externalitäten viel komplizierter wird und exakte theoretische Lösungen damit immer schwieriger werden und somit an anderer Stelle Vereinfachungen erforderlich machen, sollte gerade ein Ansporn sein, sich mit den *Bökemannschen* Anregungen intensiv zu beschäftigen. (Mit der ungewöhnlichen Übertragung des Begriffs der Pareto-Optimalität auf konstante relative Positionen kann ich mich allerdings nicht anfreunden — dieser Begriff ist eindeutig anders besetzt.) Der Wettlauf um relative Positionen ist sowohl bei teuren langlebigen Konsumgütern wie auch bei der Nachfrage nach begehrten Standorten eine Triebkraft dynamischer Entwicklung. Dabei sind (absolute) Interessen am Qualitätsniveau natürlich oft nicht von (relativen) Positionsinteressen zu trennen. Auch für die interessante Anwendung am Ende des Buches gilt dies: Mit der Verbesserung des Verkehrsnetzes um Wien herum steigt das Versorgungsniveau mit Infrastrukturleistungen und damit die Erreichbarkeit für alle; Einkommens- und Substitutionseffekte fördern die Wanderung in die Vororte, wodurch die Erreichbarkeit für viele Haushalte sich wieder partiell verschlechtert. Die entsprechenden Berechnungen *Bökemanns* sind von großem Interesse: Sie verdienen es, auf weitere Anwendungsgebiete ausgedehnt zu werden, und im Rahmen der Revealed-Preference-Theorie und der Lebenshaltungskosten-Theorie sollte eine exaktere Messung der Wohlfahrtseffekte angestellt werden, wobei in einfachen Fällen mit einem Kettenindex operiert werden könnte.

V. Regionalentwicklung im Zusammenhang von privaten und öffentlichen Entscheidungen

In Teil B, dem letzten Drittel des Buches, folgt *Bökemanns* Beschreibung seiner Sicht der Regionaltheorie und Raumplanung, sein „neues Paradigma zur Erklärung der Regionalentwicklung“: „es wird unterstellt, daß die regionalpolitischen Entscheidungen der *Regierenden* und die Entscheidungen der *privaten Wirtschaftssubjekte* theoretisch voneinander abhängig gemacht werden können“ (S. 323), wobei der Autor auf die ökonomischen Theorien der Politik und der Bürokratie zurückgreift. Beide Gruppen haben eigene Interessen, und diese sind wie auch ihre Entscheidungen interdependent. „Jede Gebietskörperschaft . . . kann als Person in der Rolle eines *Grundeigners* behandelt werden, also als Person mit eigenen Interessen“, insbesondere an einer optimalen Nutzung der Standorte. Neben dem *Nutzungsinteresse* steht das später

auch für die Konkurrenz privater Wirtschaftssubjekte als ganz wesentlich bezeichnete *Positionsinteresse*, nämlich gegenüber der übergeordneten Gebietskörperschaft die eigene Position zu verbessern (S. 325).

„Gebietskörperschaften können somit als Produktionsbetriebe für Standorte angesehen werden. Standorte sind von Gebietskörperschaften marktbezogen produzierte Güter, die von ihrem Produzenten an andere Wirtschaftssubjekte geliefert und von diesen (als Investitionsgüter höchster Ordnung und längster Lebensdauer) verwendet (genutzt) werden. Mit diesem Paradigma können die Gebietskörperschaften theoretisch auf die selbe Betrachtungsebene gestellt werden wie die privaten Wirtschaftssubjekte“ (S. 327).

Die Gebietskörperschaften „produzieren Standorte“: Aus dem *Rohstoff Boden* wird das *Endprodukt Grundstück* produziert mittels des Einsatzes der beiden anderen *Produktionsfaktoren Infrastruktur* und *Bodenordnung*, und zwar in ihren *innergebietlichen* wie auch in ihren *zwischengebietlichen* Ausprägungen. Für Bökemanns Ansatz ist die Erkenntnis von der Komplementarität der Faktoren „Infrastruktur“ und „Bodenordnung“ und der Substitutivität dieser beiden Faktoren mit dem Faktor „Boden“ wichtig (S. 356–364). Der Einsatz dieser Faktoren bringt Kosten mit sich, er unterliegt *Budgetbeschränkungen*, zusätzlich aber auch Planungskapazitätsbeschränkungen und Durchführungskapazitätsbeschränkungen, und er bringt dem privaten Sektor erstens direkt Erträge und zweitens verbesserte Konsummöglichkeiten und Gewinnchancen. Diese erweiterten Nutzungsspielräume der Privaten schaffen Handlungsspielräume, und diese wiederum schlagen sich entsprechend im *Wahlervotum* nieder. Hierin liegt ein komplexes Optimierungsproblem. Neben den im ökonomischen Bereich diskutierten Zielen der Maximierung des Regionalprodukts, des sozialen Ausgleichs und der Stabilisierung steht dabei das Interesse an der Wiederwahl der Politiker. Dabei wendet sich Böckemann zu Recht gegen „wissenschaftliche“ Vorstellungen „von Optimalzuständen“ der Siedlungsstruktur, welche politische Entscheidungen, wenn nicht grundsätzlich, so doch in den meisten Fällen entbehrlich machen. Regionalpolitik und Raumplanung haben im traditionellen Selbstverständnis vieler ihrer Theoretiker wohl vor allem die Funktion, eine als unbefriedigend empfundene Siedlungsstruktur an wissenschaftlich a priori bekannte Optima („Leitbilder“) anzupassen.

Gegen diese extremen Formulierungen setzt Böckemann seine eigene Position: Politische und betriebswirtschaftliche Überlegungen greifen ineinander: Böckemann sieht „hinter der Raumplanung eine betriebswirtschaftliche Managementfunktion zur Standortproduktion der Gebietskörperschaften“; so sind „die Produkte der Fachplanungsbehörden vor allem als inputs in die Standortproduktion zu interpretieren.“ (S. 343). Diese Überlegungen werden im 5. Kapitel in überzeugender Weise ausgeführt und in Kapitel 6 weiter erläutert, wobei die vorhandenen Alternativen technisch-ökonomischer Art im Mittelpunkt der Diskussion stehen.

„Wirtschaftliche Produktion des einzelnen Standortes“ betrifft *Ausstattungs-faktoren* des Standortes selbst, wie (1) bodengebundene Ressourcen, (2) infrastrukturelle Gelegenheiten und (3) eigentumsichernde Barrieren und die dort möglichen *Nutzungsarten bzw. Verwendungszwecke*. Der Erfolg der „Standortproduktion“ ist an der Standortnutzung zu messen. „Die Rentabilität der Standortproduktion einer

Gebietskörperschaft bezieht sich demnach (1) auf den produktiven Einsatz der *variablen Faktoren* und (2) auf die erreichten Veränderungen von *Budgetrückfluß* und *Wählerloyalität*“ (S. 344). Die Höhe der Budgetrückflüsse und die Wählerloyalität sind eine Funktion des Grades oder Umfangs, in dem dabei regionalpolitische Ziele erreicht wurden — wie diese von den einzelnen Wählern eingeschätzt werden und sich im (gesamten) Wählerverhalten niederschlagen. Trotz einiger Hinweise auf die Schwierigkeiten objektiver Bewertung ist Böckemann hier allerdings zu optimistisch, insbesondere wenn er Nutzungstechnologien von Standorten abbilden und operationale Begriffe einführen will — wie „die produzierte Menge an Standorten“, „die Erhöhung des gebietlichen Nutzungspotentials“ oder die Verteilungsänderung der standörtlichen Nutzungspotentiale (S. 348): Das geht nur unter sehr engen Partial-Bedingungen und sehr einschränkenden Annahmen über die Bewertung von Standortmengen und -qualitäten.

Böckemann behandelt ausführlich „Produktionsfunktionen“ für Standorte und die Substitutionsmöglichkeiten etwa zwischen Infrastruktur, Bodenordnung und Boden oder aber zwischen Gelegenheiten und Barrieren oder zwischen Baukosten und Transportkosten. Diese Erörterungen sind durchweg anregend, können aber jeweils nur ganz bestimmte Fälle illustrieren. Denn die verwendeten Begriffe sind zum großen Teil nur mit Schwierigkeiten — wenn überhaupt — operationalisierbar. Die Begriffe „Nutzungspotential“ oder „Kombinationspotential“ eines Standortes könnten zwar in einem sehr umfangreichen Katalog *beschreiben*, was auf einem Grundstück technisch möglich ist, aber dies hilft erst dann weiter, wenn die jeweiligen Produktionskosten der dort herzustellenden Güter sowie deren Absatzmöglichkeiten genauer bekannt sind. Alle diese Gedanken sind anregend, aber die Ausführung ist weniger überzeugend als die Grundidee; vieles ist auf dem allgemeinen Niveau der Behandlung nicht operationalisiert.

Bestechend wiederum ist die Anwendung der Gedanken über die Standortproduktion auf die „Produktion von Arbeitsqualitäten“ durch die staatliche Bildungspolitik. Dabei geht es um das Nutzungspotential von Arbeitskräften, den institutionellen Rahmen für die Ausbildung, die jeweiligen Ausbildungsmöglichkeiten und -kosten, und zu fragen ist nach dem Optimum der Ausbildungspolitik (als „Optimierung der Arbeitskräfteproduktion“ im Böckemannschen Sinne (S. 383). Auch hier sind die Kosten der staatlichen Ausbildung und die privaten Nutzen verbesserter Nutzungs- und Verdienstmöglichkeiten der Ausgebildeten, sowie die Budgetrückflüsse und die Wählerloyalitäten bewertend zu vergleichen.

Gleichzeitig sind Regionalpolitik und Ausbildungspolitik komplementär und interdependent zu sehen. Böckemann schwebt eine *technologieökonomische Theorie* vor, deren Befunde dazu beitragen können, „die wirtschaftliche Entwicklung unter politikbezogenen Aspekten besser als bisher zu erklären und die verschiedenen Politiken (u.a. Wirtschafts-, Ausbildungs- und Regionalpolitik) der verschiedenen Gebietskörperschaften besser als bisher zu harmonisieren“ (S. 388). Hinter diesen Überlegungen steht die „Hypothese, daß sich in Marktwirtschaften der Staat in zunehmendem Maße zum *Produzenten* der früher als primär bezeichneten Produktionsfaktoren entwickelt, und daß die Regierenden im Hinblick auf dieses Rollenverhältnis die Hoheitsverwaltung zu einer Leistungsverwaltung rationalisieren“ (S. 389).

VI. Gleichgewichtiges und kumulatives Wachstum

Es ist sehr verdienstvoll, daß *Bökemann* die alte kontroverse Diskussion über den Unterschied zwischen gleichgewichtigem und kumulativem Wachstum oder auch der Gleichgewichtstheorie gegenüber der Polarisierungstheorie aufgenommen hat. Deshalb ist es nützlich, auf diese Probleme an dieser Stelle in einem allgemeinen Zusammenhang noch einmal einzugehen.

Kumulatives Wachstum oder — „neutraler“ formuliert — besonders große Einkommenssteigerungen in einer bestimmten Region ergeben sich dann, wenn sich die relevante Produktionsfunktion durch steigende Skalenerträge auszeichnet und vor allem, wenn dadurch schneller als bisher zusätzliche Produktionsfaktoren angezogen werden können. Dem kann — in verschiedenen Kombinationen — zweierlei zugrunde liegen:

- eine Größenschwelle wird überschritten, jenseits derer günstigere ökonomische Parameter wirksam werden, wodurch Kapital und Arbeit zusätzlich von außen angezogen werden, und/oder
- ein (exogener) Anstoß wird gegeben aufgrund einer (vorausschauenden) privaten Investitionsentscheidung und staatlichen Entwicklungsentscheidungen oder einer steigenden Nachfrage von außen, welche sich direkt oder indirekt auf die speziellen Ressourcen der Region richtet; bei beiden kann natürlich technischer Fortschritt im Spiel sein.

Die Gleichgewichtstheorie schließt üblicherweise Bereiche *steigender Grenz- oder Skalenerträge* als nicht effizient aus: In der traditionellen Gleichgewichtstheorie nicht behandelte Anpassungsprozesse führen aus solchen Bereichen der Produktionsfunktionen hinaus. Alle anderen eben erwähnten Veränderungen finden jedoch bequem Platz in der allgemeinen Gleichgewichtstheorie: Bei veränderten Parameterwerten kann man entweder im Rahmen komparativer Statik neue Gleichgewichtswerte ermitteln oder auch in dynamischer Betrachtung Bereiche kumulativen Wachstums analysieren. Kumulativ wirkende Multiplikator- und Akzeleratorprozesse werden auch innerhalb der herkömmlichen Theorie betrachtet.

Alle solchen Prozesse kommen zu einem Ende oder verlieren an Schwung, wenn quantitativ wichtige Produktionsfaktoren (oder Kapazitäten) benötigt werden, welche nur begrenzt wachsen und daher die jeweiligen *marginalen Erträge* der variablen Faktoren wieder sinken lassen und sich daher schließlich in (von *Bökemann* erwähnten) abnehmenden Agglomerationsvorteilen (oder -nachteilen) niederschlagen. Eine proportionale Ausdehnung einer Agglomeration nach allen Richtungen ist schon theoretisch unmöglich, weil die durchschnittlichen (horizontalen oder vertikalen) Entfernungen steigen: Dieser Nachteil muß zumindest ausgeglichen werden. Kumulatives Wachstum kann so jeweils gesehen werden als eine *Übergangsphase* zwischen Perioden ausgleichenden Wachstums oder der Stagnation oder — allerdings lediglich in

Ausnahmefällen — eines (vielleicht halbwegs) ausgeglichenen oder gar gleichgewichtigen Wachstums. Genauso kann man natürlich eine ausgeglichene Entwicklung als einen Übergang zwischen Phasen beschleunigten oder verlangsamten Wachstums ansehen: Das hängt von der relativen Länge und Bedeutung der verschiedenen Phasen des Wachstums und deren kurz- und langfristigen Veränderungen ab. Die Charakterisierung des Wachstums ist deshalb teilweise eine Frage des Zeithorizonts.

Die Frage nach der *allgemeinen Gültigkeit* des einen oder des anderen Theorieansatzes ist unfruchtbar: Für die Interpretation der Welt und die Ausarbeitung von Empfehlungen für die praktische Politik sind beide Ansätze notwendig. Soweit sie nicht eine ganz bestimmte Position für konkrete Fälle scharf herausarbeiten wollten, haben viele Autoren mal den einen und mal den anderen Ansatz mehr in den Vordergrund geschoben. Es ist ein Verdienst *Bökemanns*, auch diese Diskussion wiederaufgenommen und im Sinne des zentralen Anliegen des Buches eine Integration dieser beiden Ansätze untereinander und mit seinen politökonomischen Ansätzen gezeigt zu haben. Die wichtigsten Elemente dieser Synthese lauten, daß durch negative externe Effekte in der Form abnehmender und teilweise ins Negative umschlagender Agglomerationseffekte Tendenzen zu kumulativem Wachstum eingeschränkt werden und gleichzeitig „das Positionsinteresse der Regierenden . . . gegen jede übergeordnete Polarisierung und Agglomeration der wirtschaftlichen Aktivitäten“ sich richtet (S. 431). Ob dies „eher ein *dynamisches Gleichgewicht* in der *Regionalstrukturentwicklung*“ („bei langfristiger Ausgewogenheit von regionaler Gerechtigkeit und regionalem Wachstum“) begründet „als einen Trend zu extremer Polarisierung (die zwar eine maximale Rentabilität der eingesetzten Mittel, aber auch ein Höchstmaß an sozialer Ungerechtigkeit mit sich brächte)“ (S. 431) — dies hängt wohl von der genaueren Spezifizierung der Position zwischen diesen Extremen ab. Extreme Polarisierung bringt kaum maximale Rentabilität im Sinne größten Wachstums, unabhängig von den gesellschaftlichen Fragen. In jedem Falle aber ist für *Bökemann* die *Bewertung* solcher Entwicklungen vom Standpunkt der Bürger und auch der Regierenden der wesentliche Punkt, wobei die „sogenannten regionalpolitischen Hauptziele (Wachstum, Gerechtigkeit, konjunkturelle Sicherheit u.ä.) . . . einen eher instrumentalen Charakter“ gewinnen: Diese Ziele „sind Variable im Produktionsprogramm der Regierenden, mit denen sie das Angebot ihrer Produkte auf dem Faktormarkt sowohl quantitativ als auch qualitativ bestimmen“ (S. 434): Dies ist ein Kernsatz des erweiterten *Bökemannschen* Ansatzes zur Raumwirtschaft, der von der Theorie über die Bewertungsmessung bis zur *angewandten Planung* reicht.

Edwin von Böventer