

Regionales Entwicklungspotential

Anmerkungen zu einem Beitrag von G. Strassert

In Heft 1/1984 dieser Zeitschrift unternimmt G. Strassert den verdienstvollen Versuch, den Modebegriff „regionales Entwicklungspotential“ zu „enträtseln“. Verdienstvoll auch deswegen, weil er mit diesem Versuch viele Regionalforscher und Planungspraktiker um eine Möglichkeit „entreichert“, Sachverhalte, die seit Anbeginn bundesdeutscher Raumordnungs- und regionaler Wirtschaftspolitik unbestritten sind, mit dem Flair des Modernen und Wissenschaftlichen zu garnieren. Dies trifft insbesondere für G. Strasserts Kritik an der Worthölse des „endogenen Entwicklungspotentials“ zu. Den Protagonisten dieses Begriffes wird empfohlen, einige Arbeiten der 50er Jahre durchzusehen; sehr schnell läßt sich feststellen, daß sowohl Inhalte als auch Zielsetzungen, die sich bei der Verwendung dieses Begriffes identifizieren lassen, so ganz neu und originell nicht sind (z.B. Bewahrung der regionalen Eigenständigkeit und Mobilisierung der in den Regionen vorherrschenden Personen und Sachen).

Strassert führt den Begriff „regionales Entwicklungspotential“ auf H. Giersch (1963) zurück und untersucht dann die Interpretation bei D. Biebl, R. Thoss und H. Spehl.

Mit dieser Analyse bleibt G. Strassert freilich auf halbem Wege stehen, weil er einmal die Potentialdefinitionen außer Betracht läßt, die bei der Erklärung von Siedlungsstrukturen verwendet werden (z.B. W. Isard, D.F. Bramhall, 1960). Zum anderen werden alle jene Verwendungen des Begriffes ausgeklammert, die regionale Potentiale über enge ökonomische und demographische

Tatbestände hinausgehend sehen. Es kann jedoch kein Zweifel darüber bestehen, daß regionale Potentiale, sollen diese der umfassenden Erklärung räumlicher Sachverhalte dienen, mehr sein müssen als Gegenstände, die der ökonomischen Betrachtung und Bewertung zugänglich sind oder die von den Ökonomen als solche bezeichnet werden. Wenn Umwelt bei einem solchen Potentialverständnis lediglich als Kapazität oder eine die Entwicklung behindernde Restriktion begriffen wird, so zeigt sich bereits das eingeschränkte Verständnis über regionale Potentiale.

G. Strassert ist aber auch in einer zweiten Hinsicht auf halbem Wege stehen geblieben: Den Begriff „Entwicklung“ läßt er in seiner Betrachtung völlig außen vor und unterstellt damit, daß dieser Begriff auch im Zusammenhang mit der Raumforschung oder Regionalwissenschaft völlig unproblematisch und ohne Kritik geblieben sei.

Diese beiden zuletzt genannten Aspekte zur Verwendung des Begriffes „regionales Entwicklungspotential“ sollen nachfolgend in der gebotenen Kürze erörtert werden, ohne daß eine dogmengeschichtliche Aufarbeitung erfolgt. Diese Erörterung soll auch nicht zum Zweck der philologischen Erbauung oder semantischer Deutungen erfolgen, sondern um aufzuzeigen, daß hinter diesen Begriffen bestimmte Wertvorstellungen und Interessen stehen, die offenzulegen nützlich erscheint, um Mißverständnisse zu vermeiden. Nützlich in dem Zusammenhang erscheint es, zugleich den Ressourcenbegriff noch mit in die Betrachtung einzubeziehen, weil dieser in engem Zusammenhang mit dem Potentialbegriff steht.

G. Strasserts Interpretation des Begriffes „regionales Entwicklungspotential“ ist die eines Ökonomen und die von ihm dargestellten Definitionen begreifen Entwicklung als eine Mehrung von ökonomischen Sachverhalten (Investitionen, Produktionskapazitäten, Arbeitsplätzen, Infrastruktureinrichtungen u. dgl.). Gleichwohl wird von vielen Ökonomen sodann bei der Verwendung solcher Begriffe ausgesprochen oder unausgesprochen suggeriert, die Mehrung dieser die Ökonomen interessierenden Sachverhalte bedeute bereits die Entwicklung einer Region oder eines Landes usw. (vgl. dazu auch Hübler, 1983).

Im folgenden seien zunächst allgemeine Definitionen der in Rede stehenden Begriffe wiedergegeben:

Brockhaus Enzyklopädie 1968/1972:

Entwicklung: eine Aufeinanderfolge verschiedener Formen und Zustände, die sich von einer bloßen Veränderung dadurch unterscheidet, daß die späteren aus den früheren mit einer neuen Notwendigkeit hervorgehen und daß ihre Abfolge eine durchgehende Richtung einhält; insbesondere die Entfaltung von Anlagen, die in den Anfangsstadien vorgegeben sind, zu ausgebildeten Formen (bei Lebewesen, aber auch bei gesellschaftlichen Gebilden, z.B. Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen, Sprache und Kunstfertigkeit, Techniken);

Potential (lat. Vermögen, Kraft): Gesamtstärke der für einen bestimmten Zweck einsetzbaren Mittel.

Ressource: Hilfsmittel, natürliches Produktionsmittel für die wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen, Geldmittel.

In Gablers Wirtschaftslexikon, 9. Aufl., 1976 wird der Entwicklungsbegriff im Hinblick auf seine betriebswirtschaftliche Bedeutung definiert (planmäßige Tätigkeit im industriellen Bereich zur Verbesserung bekannter und Erfindung neuer Erzeugnisse usw.), bei dem Begriff Potential wird auf das Stichwort „Produktions- und Kostentheorie“ verwiesen (dort tauchen dann Begriffe auf wie Potentialfaktoreinsatz oder Potentialfakto-

ren, ohne daß diese erläutert oder definiert werden), und der Begriff Ressource erfährt in diesem Lexikon die folgende Definition:

1. Allgemein im wirtschaftlichen Sprachgebrauch: Hilfsquellen, Hilfsmittel.
2. In der ökonomischen Theorie: Alle Mittel, die im weitesten Sinne in die Produktion von Gütern und Dienstleistungen eingehen. Die allgemein gebräuchliche Einteilung der R. besteht in Arbeit und Kapital. Arbeit umfaßt die psychische und physische Leistungsfähigkeit der Beschäftigten, Kapital alle Maschinen, Gebäude, Bodenfläche, Bodenschätze, Wasserkräfte, Klima.

Im Fremdwörterbuch des Duden (1974) wird der Begriff „Potential“ übersetzt mit „Leistungsfähigkeit“ und der Begriff „Resource“ einmal als natürliches Produktionsmittel für die Wirtschaft und als Hilfsmittel, Hilfsquelle, Reserve, Geldmittel.

Die Bundesregierung definiert den Begriff „Ressourcen“ wie folgt:

Gesamtheit aller natürlichen Rohstoffe, Hilfs- und Produktionsmittel für die wirtschaftende Tätigkeit des Menschen (aus: Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, BT-Drs. VI/2710, S. 62).

Der Begriff „natürliche Ressourcen“ (Hilfsquellen) wird im deutschsprachigen Raum insbesondere im ökologischen und landschaftsplanerischen Bereich definiert im Sinne der „*natürlichen Hilfsquellen*“ oder des der nachhaltigen Nutzung durch den Menschen zugänglichen Naturpotentials (natürliche Lebensgrundlagen der Menschen); er schließt die Einbeziehung der Arbeit und des Kapitals weitgehend aus (vgl. dazu Empfehlungen des Beirates für Raumordnung v. 16. 6. 1976, herausgegeben vom BMBau, Bonn, 1976, S. 12). Räumlich bezogen wird der Begriff verwendet als *Naturausstattung*, d.h. die nicht vom Menschen geschaffenen, aber beeinflussbaren Elemente des Raumes wie Relief, Gestein, Boden, Wasser, Klima, Pflanzen und Tierwelt (*K. Buchwald*: Stichwort Landespflege, in: Handwörterbuch für Raumforschung und Raumordnung, Hannover 1970, S. 1670).

Wenden wir uns zunächst der Interpretation des Begriffes „Entwicklung“ zu. Wenngleich dieser für die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen in der Vergangenheit in unterschiedlicher Weise Einfluß auf das Selbstverständnis, die Erkenntnisinteressen und die Methodenanwendung u. dgl. genommen hat (z.B. Biologie, Technik, Sozial- und insbesondere Wirtschaftswissenschaften), so erfolgte seine Verwendung in der Raumforschung und der Raumplanungspraxis in Anlehnung an die 1963 von *Giersch* verwendeten produktionsbezogenen Interpretationen, wie sie *G. Strassert* im einzelnen dargestellt hat, oder einfacher formuliert: Entwicklung bedeutet danach zunächst quantitativ meßbare positive Veränderungen von Produkten, Investitionen, des Kapitalstocks, der Infrastruktureinrichtungen, der Arbeitsplätze und gegebenenfalls noch der Einwohner u.a.

Auch die Verwendung des Entwicklungsbegriffs für andere raumplanerische Ziele oder Instrumente (Entwicklungszentren, -achsen, -gebiete u. dgl.) deutet im deutschen Sprachgebrauch die Mehrung ökonomisch nachweisbarer Sachverhalte an. Da bei solchen Veränderungen im Regelfall fast immer nur Quantitäten und selten Qualitäten verglichen werden, nimmt es nicht wunder, daß z.B. der Rückgang von Produktionskapazitäten bei gleichzeitiger Verbesserung der Umweltsituation nicht als eine Entwicklung bezeichnet wird. Oder für jene Gebiete, deren ökonomische Kennziffern unterhalb von bestimmten normierten Standards oder Durchschnittswerten liegen, bedeutet Entwick-

lung im Sinne der Brockhaus-Definition nicht eine durchgehende Richtung, z.B. zur Erhaltung natürlicher Potentiale (wie man vermuten sollte), sondern Industrieansiedlung, Investitionen, Infrastrukturausbau und Anwendung aller herkömmlichen staatlichen und kommunalen Instrumente, um die ökonomisch erfaßbaren Veränderungen zu verstärken. Versucht man, solche Regionen in der Bundesrepublik zu beschreiben, die in den letzten Jahren an einem solcherart definierten Entwicklungsprozeß besonders partizipiert haben, so sind dies jeweils „Entwicklungen“ im vorgenannten Sinne. Entwicklung bedeutet danach auch nicht Veränderung der nicht über den Markt erbrachten Selbsthilfe- und Nachbarschaftsleistungen oder die der Schwarzarbeit, wohl aber die z.B. der staatlichen Subventionen.

Vereinfacht läßt sich der im deutschen Sprachgebrauch in Raumforschung und -praxis verwendete Entwicklungsbegriff wie folgt umschreiben: Räumliche Entwicklung ist die Vermehrung der Einwohnerzahlen sowie aller jener Sachverhalte, für die Preise auszumachen sind und die vermehrt oder vergrößert werden und damit positiv in die Bruttoinlandsproduktberechnung eingehen. Der Bau von Kläranlagen ist danach eine solche positive Mehrung, nicht aber die vorsorgliche Vermeidung der Wasserverschmutzung (z.B. durch umweltverträgliche Produktionsverfahren).

Es muß hier aus Platzgründen auf Querverweise zu allgemeinen Entwicklungstheorien (für Entwicklungsländer) verzichtet werden. Dessenungeachtet bleibt festzustellen, daß ein so beschriebener Entwicklungsbegriff möglicherweise in einer Zeit, als ihn *Giersch* definierte, seine Berechtigung hatte, daß er aber heute in dieser Interpretation nicht mehr geeignet sein kann, Prozesse zu umschreiben, die sich in Regionen vollziehen oder vollziehen sollen.

Bezeichnenderweise ist es bis heute nicht gelungen, einen adäquaten Gegenbegriff für „Entwicklung“ einzuführen. Ist der Rückgang der Einwohnerzahlen, der Arbeitsplatzzahlen bei gleichzeitiger Veränderung der Industrie- und Arbeitsplatzstruktur in Berlin-West oder im Landkreis Hof ein Rückgang oder ein Rückschritt oder ist dies eine Entwicklung? Im Sinne der von *G. Strassert* zusammengestellten Definitionen kann dies sicher nicht als eine Entwicklung bezeichnet werden, obgleich vielleicht viele unmittelbar Betroffene oder in diesen Regionen Lebende die Veränderungen wesentlich differenzierter einschätzen als nach der Formel „Wachstum ist Fortschritt oder Verbesserung der Lebensbedingungen“.

Wenn *G. Strassert* und die von ihm zitierten Autoren den Entwicklungs(potential)begriff im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen, politischen und rechtlichen Realität dieses Landes einschätzen (und Theorie sollte m.E. gerade in den angewandten Wissenschaften den Versuch unternehmen, die Realität soweit als möglich zu erklären oder abzubilden), so müßten sie sich ohnehin zunächst mit der Definition des Entwicklungsbegriffes in § 1 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (v. 8. 4. 1965) auseinandersetzen: „Das Bundesgebiet ist in seiner allgemeinen räumlichen Struktur einer Entwicklung zuzuführen, die der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Dabei sind die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.“

Es leuchtet ein, daß Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 1 ROG auch Sachverhalte umfaßt, die einer Beschreibung oder Abbil-

derung mit ökonomisch verifizierbaren Kennziffern nicht zugänglich sind. Zwar könnten „kulturelle Erfordernisse“ auch über Schülerzahlen oder Investitionskosten für kulturelle Einrichtungen und „natürliche Gegebenheiten“ über Mindestfreiflächen pro Kopf oder Mindeststandards der Luft zu definieren versucht werden; es ist jedoch einsichtig, daß mit diesen normativen Aussagen anderes gemeint sein muß als die Mehrung von Quantitäten.

Wenn der Entwicklungsbegriff in der räumlichen Planung in den letzten 10 oder 15 Jahren vorwiegend einseitig im Sinne der Mehrung wirtschaftlicher Tatbestände interpretiert und in der Planungspraxis auch so einzusetzen versucht wurde, so bedeutet dies m.E. nicht, daß es nicht an der Zeit wäre, auch über eine Neuinterpretation (oder über einen Verzicht auf diesen Begriff) nachzudenken.

Bleiben noch einige Anmerkungen zur Verwendung des Potential- und Ressourcenbegriffs in Raumforschung und Planungspraxis zu machen.

Vom Prinzip her gelten die gleichen Aussagen wie die zum Entwicklungsbegriff. Wenn als Potentiale nur jene Sachverhalte verstanden werden, die eine wirtschaftliche Nutzung durch den Menschen in zehn bis zwanzig Jahren erwarten lassen oder dafür verfügbar sind, so werden wichtige Kategorien wie Umwelt, die visuelle Situation des Raumes oder die zwischenmenschlichen Kommunikationsbeziehungen in einer Weise ausgeklammert, die allenfalls wissenschaftshistorisch, nicht aber vom Untersuchungs- oder Handlungsgegenstand her erklärbar ist. Wenn Umwelt in ihrer gesamten Verfaßtheit bei der Definition der Potentiale allenfalls als ein die Fortentwicklung oder Nutzung der Potentiale begrenzender Faktor oder nicht als ein konstituierendes Element der Potentiale definiert werden kann, stellt sich in der Tat die Frage nach Realitätsnähe und dem Erklärungswert solcherart berechneter Potentiale.

Das Faszinierende der bisherigen Potentialansätze sind die hohen Aggregationsmöglichkeiten, weil eine Vielzahl von Bewertungsentscheidungen über Preise getroffen und damit z.T. Vergleichbarkeiten von Sachverhalten hergestellt werden, die eigentlich nicht vergleichbar sind (und demzufolge Sachverhalte, für die es keine Preise gibt, schlichtweg vernachlässigt werden). Diese Art der Verwendung des Potentialbegriffes mag für die Erklärung eng begrenzter wirtschaftlicher Tatbestände einer Region möglicherweise noch hinreichend sein; er reicht jedoch nicht aus, die Gesamtsituation oder Begabung, um einen anderen Begriff aus der aktuellen Diskussion zu verwenden, einer Region zu umschreiben (vgl. auch *Spitzer*, 1982).

Es verwundert, daß sich *G. Strassert* bei einer kritischen Analyse nicht mit Definitionen und Interpretationen des Potentialbegriffs befaßt, wie er vor allem von Geographen (*Bobek*, *Schmithüsen*, 1949; *Neef*, 1966) auch für die Raumforschung definiert wurde. *Neef* versteht unter dem Begriff „gebietswirtschaftliches Potential“ die Summe aus dem gebietswirtschaftlichen Nutzen und dem gebietswirtschaftlichen Aufwand. Der Nutzen wird umfassender als bei den Ökonomen als eine Freisetzung der in Geosystemen latent vorhandenen Energien durch menschlichen Aufwand verstanden und durch eine Energiegleichung beschrieben.

$$P = R + G + B + K$$

P = das allgemeine Potential des Naturraums,

- R = die ständige Energieaufnahme eines Gebietes durch Sonnenstrahlung,
- G = die potentielle Energie der Lage (Substanz in verschiedenen Höhengniveaus),
- B = die latente Energie (durch kosmologische, geologische, biologische und pedologische Prozesse in der Substanz gespeichert),
- K = Energieaufnahme durch aus Arbeitsprozessen stammende materielle Objekte in der Landschaft oder Systemveränderungen.

Mit solchen Überlegungen zur Erfassung und Beschreibung von regionalen oder räumlichen Potentialen, die durch Modifizierungen von *Haase* (1976), *Schreiber* (1976) und anderen „handhabbarer“ zu machen versucht wurden, wird ein umfassender Anspruch erhoben, die „Leistungsfähigkeit einer Region“ abzubilden. Es wird nicht verkannt, daß eine solche Sicht des Potentialbegriffs einmal schwierige und umfangreiche Informationsbeschaffungen voraussetzt und zum anderen auch Bewertungen schon im Vorfeld von Raumanalysen erfordert, die bei der Verwendung von Potentialdefinitionen im herkömmlichen (ökonomischen) Sinne deswegen entbehrlich sind, weil diese bereits anderswo (z.B. durch die amtliche Statistik) vorgenommen wurden und z.T. schon eine lange Tradition haben (z.B. Daten für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung).

Eine letzte kritische Anmerkung zu den von *G. Strassert* interpretierten Potentialbegriffen sei erlaubt. Die bisher in der Ökonomie geführte Potentialdiskussion geht im Regelfall von den vorhandenen und nutzbaren Potentialen oder Kapazitäten aus und läßt weitgehend außer Betracht, ob diese Potentiale überhaupt verfügbar oder ob über sie disponiert werden kann, weil sie z.B. im Besitz von Personen oder Gesellschaften sind, die an einer Nutzung (derzeit) nicht interessiert sind. Diese Problemstellung ist bei Potentialanalysen für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung. Aber auch bei der inländischen Verwendung des Potentialbegriffs kann eine solche nicht vorhandene Disponibilität (z.B. Grundstücksspekulation, Schutzgebiete) die rechnerische Nutzung von Potentialen in Frage stellen. Auch dieser Aspekt bedarf bei herkömmlichen Potentialdiskussionen der Klärung.

Empfohlen wird, sowohl bei der Verwendung des Begriffs Entwicklung als auch bei der Beschreibung und Definition von regionalen Potentialen stärker als bisher den Zweck der Verwendung dieser Begriffe zu bedenken. Die Vermutung, daß es eine unstrittige Interpretation dieser Begriffe gibt, ist offensichtlich nicht zutreffend.

Schrifttum

- Bobek, H.; Schmithüsen, J.*: Die Landschaft im logischen System der Geographie, *Erdkunde* 3, 1949.
- Durwen, K.J.* et al.: Ein pragmatischer Ansatz zur Aufbereitung ökologischer Determinanten für die Raumplanung. In: *Arbeitsberichte des Instituts Landschaftsökologie Münster*, H. 2: Zum ökologischen Potential als Engpaßfaktor in der Regionalplanung. Münster, 1980.
- Graf, D.*: Naturpotentiale und Naturressourcen — Bemerkungen aus ökonomischer Sicht. *Peterm. Geograf. Mitteilungen*, 124, 1980.
- Haase, G.*: Zur Bestimmung und Erkundung von Naturraumpotentialen. *Geograf. Ges. DDR, Mitteilungsblatt*, Nr. 13, Leipzig, 1976.
- Hübner, K.-H.*: Entwicklungsplanung Sul de Minas — Vorschlag zur Durchführung einer Ressourcenanalyse im Rahmen des Planungs- und Implementationsverfahrens. unveröffentl. Gutachten, Berlin, 1980.
- ders.: Ökonomisch orientierte Raumplanung versus Ökologie. In: *Mitteilungen des Österreichischen Instituts für Raumplanung*, H. 1/2, 1983.

Isard, W.; Bramhall, D.F.: Gravity, Potential and Spatial Interaction Models. In: *W. Isard u.a.*: Methods of Regional Analysis: an Introduction to Regional Science, Cambridge (Mass.), 1960, 4. Neudruck, 1966.

Neef, E.: Zur Frage des gebietswirtschaftlichen Potentials. *Forschungen und Fortschritte*, 40, DDR, 1966.

Spitzer, H. et al.: Das räumliche Potential als entwicklungspolitische Basis, Saarbrücken — Fort Lauderdale, 1982.

Strassert, G.: „Regionales Entwicklungspotential“. Ein Versuch der Enträtselung eines Schlagwortes. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 42. Jg. (1984), H. 1, S. 19 — 26.

Karl-Hermann Hübler