

ELISABETH LAUSCHMANN

Regionalisierung der Strukturpolitik als Alternative zu den Gemeinschaftsaufgaben

Vorbemerkungen

Die Diskussion um eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik, die als Reaktion auf die Erscheinung regional und sektoral gespaltenen Konjunkturverläufe Anfang der siebziger Jahre aufgekomen war, scheint grundsätzlich abgeschlossen zu sein¹. Mit der zunehmenden Erkenntnis, daß es *in absehbarer Zeit weniger konjunkturelle als strukturelle Probleme* sind, mit denen es sich auseinanderzusetzen gilt, haben Fragen des demand management im Rahmen einer mehr oder minder differenzierten Globalsteuerung zugunsten von Analysen, Prognosen und Plänen zur Beeinflussung der Anpassungs- und Umstellungsprozesse auf der Angebotsseite allgemein an Interesse verloren. Auffallend ist jedoch, daß sich die neueren Beiträge dazu – auch die des Sachverständigenrates und der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute – vorwiegend nur mit Veränderungen und Steuerungsproblemen in *sektoraler* Hinsicht beschäftigen, obwohl gerade in den letzten Jahren auch die *regionale* Strukturpolitik in der BRD verstärkt „unter Beschuß“ gekommen ist².

Kernstück der regionalen Wirtschaftspolitik soll zwar die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sein – die „raumbedeutsamen“ oder „raumwirksamen“ Planungen und Maßnahmen³ von Bund, Ländern und Gemeinden gehen jedoch weit darüber hinaus und auch weitgehend daran vorbei. Schon 1973 entfielen z. B. nur etwa 5 % der „raumwirksam“ eingesetzten Bundesmittel auf die GRW^{3a}.

An regionalpolitischen Aktivitäten und vor allem an „raumbedeutsamen Planungen“ und „raumwirksam“ gewordenen bzw. werdenden Maßnahmen fehlt es nicht – im Gegenteil. Was fehlt, ist zum einen das Bewußtsein dafür, daß *jede öffentliche Ausgabe jeweils an ganz bestimmten Orten* bzw. innerhalb bestimmter Teilräume Einkommenszuwächse bedeutet und damit dort Wirkungen auslöst, die an anderen Orten nicht entstehen (*Zuführungseffekte*), und *jede öffentliche Einnahme* nicht nur einen Umverteilungseffekt vom Privat- auf den Staatssektor hat, sondern auch an Raumstellen, an denen solche Effekte besonders fühlbar werden (*Entzugseffekte*),

Folgewirkungen haben kann, wie sie an anderen Orten bzw. in anderen Teilräumen eben nicht zu erwarten sind; aber *auch jedes Ge- oder Verbot* (z. B. im Rahmen des Umweltschutzes) *wirkt im Raum unterschiedlich, je nach den regionalen Besonderheiten, auf die es trifft*.

Zum anderen fehlt es an institutionellen Regelungen zur *vertikalen und horizontalen Koordinierung* der von Bundesressorts, Länderregierungen und Gemeinden geplanten bzw. durchzuführenden Maßnahmen, um die „vielfach ineffektive Doppelarbeit, Verwischung und Vermischung von Aufgaben- und Finanzverantwortung“, die in der Regierungserklärung vom 24. 11. 1980 im Zusammenhang mit den Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungstatbeständen kritisiert wurden⁴, abzubauen.

Angesichts dieser wenig befriedigenden Situation, die nicht nur im Hinblick auf die anstehenden strukturpolitischen Probleme, sondern auch im Hinblick auf die Notwendigkeit zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte grundsätzliche Umstellungen im Denken und Handeln notwendig macht, scheint es lohnend zu sein, von den Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms und den bisherigen Planungen und Maßnahmen nicht nur im Rahmen der GRW, sondern auch der beiden anderen Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau der Hochschulen“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ sowie sonstiger „raumbedeutsamer“ Entscheidungen des Bundes ausgehend, über alternative Konzepte und Koordinierungsinstrumente für die Strukturpolitik nachzudenken.

I. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen des Bundes

1. Zielvorstellungen und Instrumente des Bundesraumordnungsprogramms

Ausgangspunkt und Grundlage des Bundesraumordnungsprogrammes (BROP) ist das Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. 4. 1965. Es enthält für Bund und Länder den Auftrag, „in allen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse zu schaffen, zu sichern und weiterzuentwickeln“⁵. Als eine Art „magisches Dreieck“ (*Thormälen*) ergibt sich daraus die Forderung, „in räumlicher Differenzierung“ eine Verbesserung der Infra-

1 Vgl. hierzu Lauschmann, E.: Regionalisierung der Konjunkturpolitik? In: Raumforschung und Raumordnung. 36. Jg. (1978) H. 6, S. 265 ff. Dies.: Ansatzmöglichkeiten einer regionalisierten Stabilisierungspolitik. In: Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis. Festschrift für H. G. Schachtschabel. – Wiesbaden 1979.

2 Vgl. hierzu Adlung, R.; C. S. Thoroe: Neue Wege in der Regionalpolitik. In: Kieler Diskussionsbeiträge. (1980) Nr. 68.

3 „Raumbedeutsam“ sind nach § 4 Abs. 1 ROG vom 8. 4. 1965 alle Maßnahmen, durch die entweder „Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst wird“.

3a Vgl.: ten Brink, M.; H. P. Gatzweiler: Erfolgskontrolle raumwirksamer Mittel als Voraussetzung für eine integrierte Rahmenentwicklungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. 34. Jg. (1976) H. 6, S. 260.

4 Vgl.: Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Deutschen Bundestag. Abgedruckt im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 124 vom 25. 11. 1980, insbes. S. 1060.

5 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). – Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.002, S. II.

struktur (einschließlich Wohnungsbau), Verbesserung der Umweltqualität und Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur anzustreben⁶.

Als wichtigste Instrumente für die Realisierung dieses magischen Zieldreiecks sollte der Ausbau von „Entwicklungszentren“ und „großräumig bedeutsamen Achsen“ dienen, wobei die Festlegung der Entwicklungszentren grundsätzlich in die Kompetenz der Länder, die der großräumig bedeutsamen Achsen, die „die gesamtäumlichen Verflechtungen innerhalb der Bundesrepublik und mit dem Ausland sowie die Kommunikation zwischen den Gebietseinheiten“ sicherstellen sollten, in die Kompetenz des Bundes fallen⁷. Hinzu sollte die Festlegung von „Vorranggebieten“ im Rahmen einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung kommen⁸. – Merkwürdigerweise ist auf diese Instrumente (richtiger wäre wohl: Vorziele) weder im Raumordnungsbericht 1978 noch in der Raumordnungsprognose 1990 irgendeine Bezugnahme zu finden.

2. Raumbedeutsame Maßnahmen des Bundes

Im Raumordnungsbericht 1978 sind in dem Abschnitt über den „Vollzug des Bundesraumordnungsprogramms“ fünf Arten von „raumwirksamen“ Maßnahmen und die dafür in den Jahren 1974 bis 1977 eingesetzten Bundesmittel beschrieben⁹:

- Maßnahmen, deren „Hauptzweck die Förderung der Produktivität und die Veränderung der Wirtschaftsstruktur“ ist (GRW, Agrarstrukturpolitik, Forschungs- und Technologieförderung),
- „Infrastrukturmaßnahmen, die die Versorgung der Bevölkerung verbessern und gleichzeitig in erheblichem Umfang Dauerarbeitsplätze in diesen Gebieten schaffen“ (Standortbestimmung für staatliche Behörden, Einrichtungen für berufliche Bildung, Hochschulbau),
- „Infrastrukturmaßnahmen, die in erster Linie der Verbesserung der Standortattraktivität dienen“ (Bundesverkehrswege, Energiepolitik),
- „Maßnahmen, die vorrangig Wohn- und Umweltbedingungen verbessern sollen“ (Umweltpolitik, Teile der Konjunktur-Sonderprogramme, Finanzhilfen im Wohnungsbau, Stadterneuerung, Gemeindeverkehr),
- „Nicht zweckgebundene Finanzzuweisungen“ (Finanzausgleich).

Das *Instrument der Mischfinanzierung* sollte zwar eigentlich nicht die wichtigste Klammer für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern sein – dafür war die Ministerkonferenz für Raumordnung gedacht –, de facto ist es jedoch zum „goldenen Zügel“, an dem der Bund

die Länder hält, geworden. Der angestrebte Abbau von Mischfinanzierungstatbeständen dürfte daher gerade in der Raumordnungspolitik, in der sie nicht nur dominieren, sondern sich – wie die obige Übersicht deutlich zeigt – auch kumulieren, ein grundsätzliches Umdenken und Umgestalten des Zusammenwirkens von Bundesressorts, Länderregierungen und Privatwirtschaft erforderlich machen. – Das erscheint auch dringend notwendig, denn mit den bisherigen Ansätzen ist es weder gelungen, dem Leitziel „Verbesserung der Lebensqualität für alle Bürger“ durch „gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen“ näher zu kommen¹⁰, noch konnte die Koordination raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die im Zusammenhang mit strukturellen Anpassungsprozessen entstandenen Probleme, wesentlich verbessert werden – eher dürfte das Gegenteil der Fall sein.

3. Klassische und unechte Gemeinschaftsaufgaben

a) Vorschläge der Kommission für die Finanzreform

Die Einführung verfassungsrechtlich geregelter Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern geht auf Empfehlungen der Kommission für die Finanzreform zurück¹¹. Anlaß dafür waren einerseits die vielfältigen Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, die sich vornehmlich im Bereich der sogenannten „gesetzesfreien Verwaltung“ ergeben und zu Unsicherheiten der Aufgabenverteilung und Finanzierungszuständigkeiten geführt hatten, weshalb eine „Flurbereinigung“ nötig schien; andererseits waren es „die großen öffentlichen Aufgaben der sogenannten Infrastruktur“, deren Lösung „nicht nur für die zivilisatorischen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung notwendig“, sondern auch „eine wichtige Voraussetzung für das Gedeihen unserer Wirtschaft“¹² geworden war.

Nach den Vorstellungen der Kommission für die Finanzreform sollten jedoch nur dann Bund und Länder bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben, deren Ausführung grundsätzlich Aufgabe der Länder ist, zusammenwirken, „wenn die Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und einer langfristigen gemeinsamen Planung bedürfen (Gemeinschaftsaufgaben)“. In erster Linie sollten dafür in Betracht kommen¹³:

- Neubau und Ausbau wissenschaftlicher Hochschulen,
- Förderung von Forschungseinrichtungen außerhalb der Hochschulen,
- Ausbau der Verkehrseinrichtungen im gemeindlichen Bereich,
- Verbesserung der Agrarstruktur,

6 Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., I. Ziele für die gesamtäumliche Entwicklung des Bundesgebietes.

7 Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S. 46–52 mit Schaubild: Großräumig bedeutsame Achsen und Verdichtungsräume.

8 Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S. 4.

9 Raumordnungsbericht 1978 und Materialien. – Bonn 1979. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.040, S. 15.

10 Vgl. z. B.: Chancen des sozialen Aufstiegs in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1980. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.045.

11 Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart 1966.

12 Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 35.

13 Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 37–40.

- Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik im Interesse der übergeordneten Raumordnung,
- Förderung des sozialen Wohnungsbaus.

Daraus sind geworden¹⁴:

klassische Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG

- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
- Ausbau und Neubau der Hochschulen;

sogenannte unechte Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 b und Artikel 104 Abs. 4 GG (Finanzhilfen des Bundes für Investitionen der Länder und Gemeinden, die gesamtwirtschaftlich besonders bedeutsam sind)

- Förderung von Städtebau, Wohnungsbau und Gemeindeverkehr,
- Forschungs- und Technologieförderung,
- Krankenhausfinanzierung.

Im Gutachten der Kommission für die Finanzreform ging es in den entsprechenden Empfehlungen ausschließlich darum, daß „im Interesse einer gleichgewichtigen Entwicklung . . . die privaten Investitionen stets in ausreichendem Maße durch öffentliche Investitionen ergänzt werden (müssen)“¹⁵ – also *Beschränkung auf die Infrastruktur, keine Einflußnahme auf die Suprastruktur*. –

Nach Angaben des Bundesfinanzministeriums sind die Ausgaben des Bundes für die Mitfinanzierung von Länderaufgaben inzwischen auf 33,1 Mrd. DM gestiegen (1975 waren es erst 24,6 Mrd. DM). Davon entfielen auf die drei *klassischen Gemeinschaftsaufgaben* nur etwa 1/10, auf die sogenannten *unechten Gemeinschaftsaufgaben* rd. 2/10, auf die verschiedenen „sonstigen“ *Mischfinanzierungstatbestände* dagegen 7/10¹⁶.

b) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

„Die Ziele der Strukturpolitik für den Bereich der regionalen Wirtschaftsstruktur ergeben sich aus dem Erfordernis, eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen, um so dafür zu sorgen, daß noch ungenutzte oder nicht ausreichend genutzte Produktionsfaktoren für das wirtschaftliche Wachstum mobilisiert werden (Entwicklung) und dem Auftrag des Grundgesetzes (Artikel 72), einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu gewährleisten“¹⁷.

Es sollten grundsätzlich alle Gebiete gefördert werden¹⁸,

- deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder/und

- in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gesamtgebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind.

„Funktionaler Gebietsraster“ für die GRW sind jedoch 172 Arbeitsmarktregionen, die gemeindefreie und auf Grund von Pendlerströmen abgegrenzt sind. Zwar sollten die Fördermaßnahmen auf „Schwerpunktorte“ konzentriert werden – ein Bezug auf die im BROP erwähnten Entwicklungszentren, großräumig bedeutsamen Achsen und Vorranggebiete fehlt aber. Außerdem beschränken sich die Maßnahmen im Rahmen der Infrastrukturpolitik (im Gegensatz zu den entsprechenden Empfehlungen der Kommission für die Finanzreform) auf „kleinräumig relevante Einrichtungen“, denn „raumübergreifende Projekte, die für die regionale Entwicklung oftmals von entscheidender Bedeutung sind, fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich“ der GRW¹⁹. Finanzielle Hilfen in Form von Investitionszulagen, Krediten, Zinsverbilligungen und Bürgschaften an private Industriebetriebe primär unter dem Aspekt der Schaffung und/oder Sicherung von Arbeitsplätzen dominieren im „regionalpolitischen Maßnahmenpektrum“ von Bund und Ländern²⁰.

Eine Analyse der im Rahmen der GRW insgesamt eingesetzten bzw. veranschlagten Mittel ergab, daß 1980 „rund 82 v. H. aller Mittel für das Arbeitsplatzziel verplant“ waren, (1972 waren es 63 %), der Anteil der Mittel für den Ausbau kommunaler Infrastruktur lag bei 5 % (1972 waren es noch 10 %); die für „Einrichtung und Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten“ angesetzten Mittel hatten nur noch einen Anteil von knapp 2 % (1972 waren es immerhin noch gut 4 %) ²¹. – Es wäre daher wohl *richtiger, von regionalisierten Arbeitsmarktprogrammen als von Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zu sprechen*.

Die Ergebnisse der bereits erwähnten Untersuchung über die regionalen Wirkungen der Wirtschaftsstrukturförderung lassen jedoch gerade auch an den arbeitsmarktpolitischen Erfolgen der GRW Zweifel aufkommen. Denn es wurde festgestellt (allerdings vorwiegend auf Grund von Fallstudien im Saarland, in der Westpfalz und im Rhein-Neckar-Raum), daß „zum einen . . . die Multiplikatoreffekte durch die Verausgabung der primären Arbeitsentgelte sowie durch die intraregionale Erstellung von Werkstoffen und Dienstleistungen vergleichsweise gering (sind) . . . Zum anderen belaufen sich die mit öffentlichen Mitteln geförderten Dauerarbeitsplätze auf nur etwa 1 % der insgesamt in den untersuchten Regionen

14 Vgl. hierzu z. B. *Lehner, F.*: Politikverflechtung. Föderalismus ohne Transparenz und *Zeh, W.*: Musterfall Gemeinschaftsaufgaben. Erscheinungsformen, Willensbildungsmuster und Ursachen der Politikverflechtung. In: *Bürger im Staat*. (1979) H. 1.

15 Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 40.

16 (O. V.): Gemeinschaftsaufgaben. Matthöfer will Mischfinanzierung mit den Länderkollegen prüfen. In: *Handelsblatt* Nr. 79 vom 23. 4. 1980.

17 Strukturbericht 1969. BT-Drucksache V/4564 v. 4. 7. 1969.

18 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969, § 1.

19 Vgl. *Adlung und Thoroe*, a.a.O., S. 3.

20 Vgl.: Regionale Wirkungen der Wirtschaftsstrukturförderung. – Bonn 1978. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.023, S. 23.

21 *Köppel, M.*: Zehn Jahre Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Eine kritische Würdigung. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. (1980), H. 3, S. 197 f.

vorhandenen. Darüber hinaus läßt die Qualität der neu geschaffenen Arbeitsplätze zu wünschen übrig: im Verhältnis zum regionalen Durchschnitt ist der Anteil der Beschäftigten im Arbeiterverhältnis in den öffentlich geförderten Betrieben überdurchschnittlich hoch, die Stundenlöhne liegen dagegen unter dem Durchschnitt, der Arbeitsweg wiederum ist länger als im Mittel der Region²².

Die regionalpolitischen Aktivitäten von Bund und Ländern im Rahmen der GRW, die zudem die einzigen innerhalb der klassischen wie der sogenannten unechten Gemeinschaftsaufgaben sind, für die es ein explizit regionalisiertes Planungssystem und einen darauf bezogenen räumlich differenzierten Einsatz der Bundesmittel gibt, haben sich außerdem bisher auf die Ansiedlung von Industriebetrieben konzentriert, obwohl – strukturbedingt – „das zur Beseitigung erwerbsstruktureller Mängel taugliche Entwicklungspotential“ im industriellen Bereich bereits seit Ende der sechziger Jahre „immer knapper“ geworden ist²³. Auch in der „Raumordnungsprognose 1990“ wird mit einem weiteren Rückgang des „Arbeitsplatzanteils im sekundären Sektor“ und zunehmender „Anteilstärke der Dienstleistungsarbeitsplätze“ gerechnet²⁴. Bevor daraus nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen werden – für die GRW in sektoraler Hinsicht, für die übrigen Gemeinschaftsaufgaben (klassische und unechte) in regionaler Hinsicht – sind kaum Fortschritte in der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu erwarten.

c) Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau der Hochschulen“

„Der Hochschulbereich repräsentiert ein Volumen an jährlichen Sachinvestitionen, Personalausgaben, hochwertigen Dauerarbeitsplätzen und überregionalen Wanderungen, wie es von kaum einer anderen Maßnahme erreicht wird. Dieses Volumen wird jährlich auf eine relativ kleine Zahl von Standorten verteilt. Aufgrund dieser massiven Impulse wird in den Standorten und ihren Regionen eine Reihe von regionalen Effekten ausgelöst, die zur Erhöhung der wirtschaftlichen Leistungskraft und der Standortattraktivität beitragen²⁵.“

Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, daß nicht nur im Durchschnitt auf 10 000 Studenten rd. 3 000 vorwiegend höher qualifizierte und zugleich krisensichere Arbeitsplätze im Hochschulbereich selbst entfallen (bei kleineren Hochschulen sogar relativ mehr), sondern daß auch zwischen 200 und 500 Mill. DM pro Jahr an Konsumausgaben der „Hochschulbevölkerung“ (bei Hochschulen mit 10 000 bis 20 000 Studenten) sowie an Investitions-, Sachmittel- und Dienstleistungsausgaben durch die Hochschule entstehen, wovon im allgemeinen bis zu 50 % (bei den Sachmittel- und

Investitionsausgaben) bzw. 80 bis 90 % (bei den Konsumausgaben) in die lokale und regionale Wirtschaft fließen²⁶.

Hinzu kommt eine hohe Attraktivität von Hochschulstandorten für Forschungseinrichtungen verschiedenster Art, wodurch sich die Beschäftigungs- und Einkommenseffekte der Hochschulen noch potenzieren. An den für 1973 ermittelten Angaben über die staatliche Forschungsförderung dürfte sich inzwischen wenig geändert haben – danach lagen 85 % der öffentlich geförderten Forschungseinrichtungen ohne Erwerbscharakter und 75 % der mit öffentlichen Mitteln geförderten privatwirtschaftlichen Forschungsinstitute in Hochschulregionen²⁷. Auffallend ist, daß durch die staatliche Forschungsförderung besonders die „großen traditionellen Hochschulregionen“ begünstigt wurden bzw. werden, „während die Regionen mit kleinen und neugegründeten Hochschulen einen weit unterproportionalen Anteil haben“²⁸.

Diese wenigen Hinweise mögen genügen, um auf das Phänomen der *Koordinierungsdefizite gerade im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben* aufmerksam zu machen, deren Notwendigkeit und Rechtfertigung – nach den Vorstellungen der Kommission für die Finanzreform – aus dem Erfordernis einer *langfristigen gemeinsamen Planung* bei für die Gesamtheit bedeutsamen Aufgaben zu begründen sein sollte. Nicht nur die beiden klassischen Gemeinschaftsaufgaben „Ausbau und Neubau der Hochschulen“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind offensichtlich bisher ohne eine langfristige gemeinsame Planung betrieben, sondern auch eine Abstimmung mit den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, insbesondere der Förderung von Städtebau, Wohnungsbau (dazu gehören z. B. auch Studentenwohnheime) und Gemeindeverkehr, fehlt weitgehend²⁹. Auf die nicht recht in das Konzept des BROP passende Forschungs- und Technologieförderung wird im Raumordnungsbericht 1978 sogar ausdrücklich aufmerksam gemacht³⁰.

d) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Bei der dritten klassischen Gemeinschaftsaufgabe gibt es drei Schwerpunktbereiche: finanzielle Hilfen an Einzelbetriebe (einzelbetriebliche Förderung)³¹, Flurbereinigung (über-

22 Regionale Wirkungen der Wirtschaftsstrukturförderung, a.a.O., S. 12.

23 Monheim, H.: Die raumordnungspolitische Relevanz des Hochschulbaus. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1977) H. 3–4, S. 209.

24 Raumordnungsprognose 1990. – Bonn 1977. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.012, S. 22, 24 und Tab. 17–1 bis 17–4.

25 Monheim, a.a.O., S. 193.

26 Monheim, a.a.O., S. 193. Vgl. hierzu auch: Regionale Wirkungen von Hochschulen. – Bonn 1978. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.025 und dazu Engelbrech, G.; C. Geissler; G. Küppers: Erwerbsstrukturelle Effekte von Hochschuleinrichtungen. In: Raumforschung und Raumordnung. 36. Jg. (1978) H. 3, S. 124 ff.

27 Vgl. Monheim, a.a.O., S. 211.

28 Monheim, H.: Der Beitrag der staatlichen Forschungsförderung zur Regionalentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung. 36. Jg. (1978) H. 3, S. 145. Vgl. auch Flore, C.: Zur Raumbedeutsamkeit der Forschungs- und Technologiepolitik, ebenda, S. 133 ff.

29 Vgl. hierzu z. B. Aminde, H.-J.: Lokale Auswirkungen und Belastungen durch den Hochschulausbau. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1977) H. 3–4.

30 Raumordnungsbericht 1978, a.a.O., insbes. S. 18 f. u. 22–25.

31 Für die Landwirtschaft gibt es über 40 verschiedene Finanzierungshilfen des Bundes – vgl.: Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. – Göttingen 1977. S. 325.

betriebliche Förderung) und wasserwirtschaftliche Maßnahmen.

Bemerkenswert ist, daß einerseits innerhalb dieser Gemeinschaftsaufgabe *Planungen und Maßnahmen* durchgeführt werden, die für die Agrarstrukturpolitik nur indirekt von Bedeutung sind – z. B. dienen viele Flurbereinigungsverfahren primär der Erstellung überörtlicher Verkehrsanlagen, der Schaffung von „Freizeiträumen“ oder städtebaulichen Maßnahmen und werden daher von entsprechend konkurrierenden Zielsetzungen (mit)bestimmt; wasserwirtschaftliche Maßnahmen sollten für das gesamte Bundesgebiet nach einheitlichen Grundsätzen geplant und durchgeführt werden, wobei es vor allem auf die Erhaltung von „Wasservorranggebieten“ ankommen mußte³².

Andererseits fallen wichtige Maßnahmen, die den Strukturwandel im Agrarsektor fördern bzw. erleichtern können, außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaftsaufgabe oder haben innerhalb dieser nur eine geringe Bedeutung – z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnumwelt (Dorferneuerung), zur Verbesserung des Angebots an Umschulungs- und Fortbildungseinrichtungen im ländlichen Raum, zur Verbesserung des Angebots an Fremdenverkehrsleistungen in Abstimmung auf den „Urlaub auf dem Bauernhof“, zur Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen zu Landschafts- und Naturschutzgebieten.

Auch kann wohl kaum von einer Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur“ gesprochen werden, wenn die Planungen und Maßnahmen „vor allem darauf gerichtet (sind), einen Beitrag zur gleichrangigen Teilnahme der in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu leisten und die Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu verbessern“³³. Nach den Vorstellungen der Kommission für die Finanzreform sollten Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft nur insoweit als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt werden, als sie „dazu bestimmt sind, den strukturellen Umwandlungsprozeß voranzutreiben und der Landwirtschaft die Eingliederung in den internationalen Wettbewerb zu erleichtern“³⁴.

II. Einige kritische Überlegungen zu den Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms

1. „Lageanalytische Defizite“

„Die Ziele als politisch gewünschter Soll-Zustand gewinnen erst praktische Relevanz, wenn sie mit der Lage als dem Ist-Zustand verglichen werden“³⁵.

Daß bisher so vage Zielvorstellungen wie Schaffung, Sicherung und Weiterentwicklung „gesunder Lebens- und Arbeits-

bedingungen sowie ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse . . . in allen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland“³⁶ die raumbedeutsamen Planungen bestimmen und daneben sektorale und regionale Strukturpolitik nach unterschiedlichen Zielsetzungen betrieben werden konnte, dürfte nicht zuletzt auf „lageanalytische Defizite“ (Tuchtfeldt) theoretisch-methodischer, aber auch empirisch-statistischer Art zurückzuführen sein.

a) Ursachen und Wirkungen von räumlichen Disparitäten

Zunächst ist auf die Bedeutung der sogenannten „historischen Daten“ hinzuweisen, deren Einfluß schon von Ross³⁷ und Ohlin³⁸ erkannt, von Miksch systematisch untersucht³⁹ und in einer neueren Veröffentlichung von Böventers als ein „Grundproblem der Entwicklung der Raumstruktur“ besonders hervorgehoben worden ist. „Je kürzer der Zeithorizont, desto schwerer ist das System von der in der Vergangenheit festgelegten Raumstruktur und den in der Vergangenheit begonnenen Bewegungen abzubringen. Das System ändert sich auch deshalb nur langsam, weil es durch die Existenz langfristig gebundener Bestände auf Jahre, Jahrzehnte oder teilweise gar Jahrhunderte hinaus festgelegt und damit sehr träge ist; . . . Hinzu kommt, daß sich aufgrund einer Gewöhnung an das Bestehende die Wünsche vermindern, etwas zu ändern“⁴⁰.

Das bedeutet: Weder die Standortstruktur der Produktionsbetriebe noch die Siedlungsstruktur der Wohnbevölkerung lassen sich beliebig verändern, um „in allen Teilräumen des Bundesgebietes ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung“ zu stellen und eine „menschenwürdige Umwelt“ zu schaffen und zu erhalten, wie es im BROP gefordert wurde⁴¹.

Standort- und Siedlungsstrukturen werden durch das Zusammenwirken von raumdifferenzierenden Faktoren und raumrelevanten Ansprüchen bestimmt, deren Einfluß sich eben nicht nur in der überkommenen Raumstruktur widerspiegelt, sondern auch für deren weitere Entwicklung entscheidend ist. Es kommt daher darauf an, insbesondere die verschiedenen Arten von „localization economies“ und „urbanization economies“ im Rahmen der Konzentrationsfördernden Agglomerationsvorteile zu kennen, ihre unterschiedliche Bedeutung für gewerbliche Standorte, ihre Beeinflussbarkeit durch staatliche Maßnahmen, ihre Abhängigkeit von

32 Vgl. hierzu die Agrarberichte der Bundesregierung 1981, S. 62 f.; 1980, S. 62–68 und 1977, S. 73–77.

33 Agrarbericht der Bundesregierung 1980, S. 62. Vgl. kritisch hierzu das Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1980/81 (BT-Drucksache 9/17), insbes. Tz. 433.

34 Kommission für die Finanzreform, a.a.O., S. 39.

35 Tuchtfeldt, E.: Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Festschrift für Theodor Pütz. – Berlin 1975. S. 158.

36 Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S. II.

37 Ross, E. A.: The location of industries. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. 10 (1896) S. 265.

38 Ohlin, B.: Interregional and international trade. – Cambridge/Mass. 1933. S. 235.

39 Miksch, L.: Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts. In: Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 66 (1951) H. 1, S. 18–22.

40 Böventers, E. von: Standortentscheidung und Raumstruktur. – Hannover 1979. S. 283 und 285 (Hervorhebungen im Original).

41 Bundesraumordnungsprogramm, a.a.O., S. 1.

wirtschaftlichen und technischen Entwicklungsprozessen⁴². Je größer das Gewicht der „*localization economies*“ und/oder der „*urbanization economies*“ ist bzw. wird, desto mehr sind räumliche Konzentrationen notwendige Voraussetzung für wettbewerbsfähige Produktionsbetriebe – je höher die Ansprüche der Wohnbevölkerung an „haushaltsorientierte Infrastruktur“ bzw. „urbanen Lebensstil“ sind bzw. werden, desto mehr wird die Bildung und Entwicklung von Siedlungsschwerpunkten notwendig.

Räumliche Disparitäten ergeben sich ganz allgemein daraus, welches Maß an räumlicher Nähe oder räumlicher Entfernung die Vielzahl von sich zum Teil wechselseitig begünstigenden, zum Teil aber auch sich hemmenden oder ausschließenden wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen erfordern⁴³. Die Möglichkeiten zur Herstellung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ in allen Teilräumen des Bundesgebietes werden dadurch zwangsläufig entsprechend eingeschränkt. Hinzu kommt, daß eine Realisierung der Zielvorstellungen des Bundesraumordnungsprogramms eine zunehmende Nivellierung der Lebensverhältnisse in der BRD und damit auch zugleich abnehmende Wahlmöglichkeiten für den einzelnen Bürger zwischen Orten bzw. Teilräumen mit unterschiedlich hohen Lohn-, Wohn- und/oder Freizeitwerten impliziert. – Der Trend der Direktinvestitionen deutscher Unternehmer im Ausland und der Ausgaben deutscher Touristen jenseits der deutschen Grenzen sollten auch einmal unter diesem Aspekt betrachtet werden.

Aufgabe der Regionalwissenschaft ist es, sich noch mehr als bisher um die Erklärung der Ursachen und Wirkungen von räumlichen Disparitäten zu bemühen. Dafür sind polarisationstheoretische Konzepte geeigneter als gleichgewichtstheoretische Ansätze⁴⁴.

b) Diskrepanzen zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik

Die noch fehlende Abstimmung zwischen staatlichen Maßnahmen im Rahmen der sektoralen Strukturpolitik einerseits und der regionalen Strukturpolitik andererseits ist nicht nur eine wesentliche Ursache für die in beiden Bereichen bisher wenig befriedigenden Ergebnisse, sondern auch für eine gewiß nicht unerhebliche Verschwendung öffentlicher Mittel. Es ist zu hoffen, daß durch die Analysen der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft (Strukturberichterstattung), die von den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

nunmehr periodisch durchgeführt werden sollen, das hier bestehende Informationsdefizit schrittweise abgebaut wird.

Der vom HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung vorgelegte Strukturbericht 1980 enthält zwar nur einen kurzen Abschnitt über die Regionalförderung im Rahmen der GRW als einer „generellen Maßnahme“ zur Beeinflussung des Strukturwandels in der BRD⁴⁵, doch wird in den dazu angeführten Untersuchungsergebnissen schon recht deutlich, wie wenig die Maßnahmen der sektoralen und der regionalen Strukturpolitik aufeinander abgestimmt sind und wie dadurch wieder neue Strukturprobleme und weiterer Bedarf an staatlichen Hilfen geschaffen werden. Es wird z. B. darauf aufmerksam gemacht, daß „zu vermuten (ist), daß von den Subventionen für bestimmte Sektoren (Landwirtschaft, Bergbau, Schiffbau und Luftfahrzeugbau) viel eher regionale Effekte ausgehen als von der Regionalförderung sektorale Effekte. Denn die Landwirtschaft ist überdurchschnittlich stark in strukturschwachen Gebieten vertreten und der Steinkohlenbergbau, der Schiff- und der Luftfahrzeugbau sind auf wenige Standorte konzentriert“. Auch die Subventionen an den Wohnungsbau und den Verkehrssektor sind unmittelbar raumwirksam⁴⁶. Die sektorale Verteilung der im Rahmen der Regionalförderung eingesetzten Mittel zeigte dagegen ein ganz anderes Bild⁴⁷:

- Über 50 % der gesamten Fördermittel von Bund und Ländern zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ entfielen im Durchschnitt der Jahre 1972 bis 1978 auf nur 7 Branchen (die Chemische Industrie erhielt 11,8 %, der Maschinenbau 7,8 %, die Nahrungs- und Genussmittelindustrie 7,5 %, der Straßenfahrzeugbau 6,5 %, die Elektrotechnik 6,3 %, die Kunststoffindustrie 5,2 % und die Holzindustrie 5,1 %);
- ein Vergleich der Anteile der geförderten an den gesamten Investitionen zeigte demgegenüber, daß vor allem Branchen mit relativ geringem Investitionsvolumen und nur durchschnittlichen oder sogar unterdurchschnittlichen Wachstumsraten die Regionalförderung am stärksten genutzt haben (z. B. betrug im Schiffbau der Anteil der „geförderten“ an den gesamten Anlageinvestitionen 53,5 %, in der Feinkeramik waren es 43,9 %, im Bekleidungsgewerbe 25,2 %).

Wichtig wäre vor allem noch zu wissen, ob bzw. inwieweit durch Maßnahmen im Rahmen der Regionalförderung eine Abwanderung von Betrieben ins Ausland verhindert⁴⁸ oder ausländische Investoren in die Fördergebiete gezogen werden konnten, ob in den geförderten Gebieten Erweiterungsinvestitionen stattfanden, welche intra- und interregionalen Verflechtungseffekte ausgelöst wurden, inwieweit „Dauersubven-

42 Vgl. hierzu z. B. Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. 3. Aufl. – Hannover 1976. S. 44–79. „Localization economies“ sind die positiven Effekte, die sich bei räumlicher Konzentration von Betrieben derselben Branche ergeben – „urbanization economies“ sind dagegen die positiven Effekte, die sich bei räumlicher Konzentration verschiedener Branchen ergeben.

43 Vgl. hierzu Simmel, G.: Soziologie des Raumes. In: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich. Bd. 27 (1903) H. 1, insbes. S. 46 f.

44 Vgl. hierzu z. B. Buttlar, F.; K. Gerlach; P. Liepmann: Grundlagen der Regionalökonomie. – Reinbek bei Hamburg 1977. = rororo studium. Insbes. Teil B.

45 HWWA Institut für Wirtschaftsforschung (Hamburg): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1980. – Hamburg 1981. S. 224–230.

46 Vgl. HWWA Institut für Wirtschaftsforschung, a.a.O., S. 201 f.

47 Ebenda, S. 226–229.

48 Vgl. z. B. (O. V.): Bayrische Wirtschaft – bei zahlreichen Großinvestitionen greift der Staat in den Säckel. In: Handelsblatt Nr. 76 v. 18. 1. 1980. Hier ging es um ein neues Werk der BMW, um dessen Standort in Bayern Regensburg und Bamberg konkurrierten; aber auch Österreich und USA boten Standortvorteile.

tionstatbestände“ geschaffen oder sich selbst tragende Entwicklungsprozesse induziert worden sind.

Nach den Ergebnissen der bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen ist anzunehmen, daß das von der regionalen Strukturpolitik praktizierte Anreizsystem zur Beeinflussung der Standortentscheidungen privater Unternehmungen als Instrument zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wenig geeignet ist. Da grundsätzlich *alle Betriebe des Sekundärsektors*, die sich in „Fördergebieten“ ansiedeln, begünstigt werden, werden durch diese speziellen Hilfen die *entwicklungsbedingten Strukturanpassungsprozesse sowohl sektoral als auch regional mehr gehemmt als gefördert*.

Die Wirtschaftsstruktur jedes Teilraumes wird durch das den jeweiligen räumlichen Gegebenheiten mehr oder weniger gut angepaßte Mischungsverhältnis von Betrieben des Primär-, des Sekundär- und des Tertiärsektors bestimmt, wobei der *Sekundärsektor den stärksten, primär durch außenwirtschaftliche Faktoren bedingten Strukturwandlungen unterliegt*. Die „Intensivierung des Wettbewerbs zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen“ betrifft fast alle Branchen⁴⁹. Das bedeutet, daß die privaten Unternehmungen innerhalb dieses Sektors durch den zunehmenden Konkurrenzdruck ausländischer Anbieter im Inland aber auch auf Drittlandsmärkten gezwungen sind, durch Produktinnovationen, Rationalisierungen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität, Nutzung interner und externer Ersparnisse ihre Absatz- und Gewinnchancen zu verbessern. Damit steigen zugleich aber auch die Ansprüche an den „Zentralitätsgrad des betrieblichen Standortes . . . , d. h. an die dort gegebenen Agglomerationsvorteile“⁵⁰. *Agglomerationsvorteile* bieten jedoch nur Standortkonzentrationen (Verdichtungsräume), sie *sind durch noch so hohe Finanzierungshilfen an Einzelbetriebe in peripheren Räumen nicht zu kompensieren, sie sind sozusagen unbezahlbar* – hierin besteht ein Kernproblem der Regionalpolitik. Das kam z. B. auch in einer früheren Untersuchung des Ifo-Instituts sehr deutlich zum Ausdruck, in der festgestellt wurde, daß die „in den Fördergebieten ansässigen Unternehmen . . . sich nicht so sehr mit regionalen Konjunktur-, sondern vielmehr mit Strukturproblemen konfrontiert (sehen). Dazu zählen die unzureichende Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, eine unausgewogene Infrastruktur sowie die allgemeinen Standortnachteile im Vergleich mit agglomerierten Gebieten“⁵¹.

Im privaten und vor allem im öffentlichen *Dienstleistungssektor* ist *internationale Konkurrenz* dagegen *weitgehend ausgeschlossen*. Technologische Neuerungen und entwicklungsbedingte Veränderungen in der Struktur der Inlandsnachfrage haben zwar auch zu Wachstumsdifferenzierungen im tertiären Sektor geführt, doch wird allgemein angenommen, daß das Arbeitsplatzpotential hier auch weiterhin deutlich zunehmen

wird, insbesondere im Bereich der sogenannten „neuen Dienste“, worunter „alle Dienstleistungen zu verstehen (sind), die mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung und zunehmender Freizeit überdurchschnittlich nachgefragt werden“⁵². Da Dienstleistungen grundsätzlich dort angeboten werden müssen, wo sich eine entsprechende Nachfrage konzentriert, gibt es auch in diesem Sektor notwendigerweise räumliche Disparitäten, und zwar in der Form zentralörtlicher Systeme (Ober-, Mittel- und Unterzentren), die sich durch die Quantität und die Qualität ihres Angebots an privaten und öffentlichen Dienstleistungen voneinander unterscheiden.

2. Räumliche Bezugssysteme

Wirtschaftliche Entwicklungsprozesse vollziehen sich weder gleichmäßig noch gleichzeitig in wie auch immer abgegrenzten Teilräumen. Sie gehen jeweils von bestimmten *Aktivitätszentren* aus, in denen die Voraussetzungen für die Durchsetzung von Innovationsprozessen besonders günstig sind – das sind vor allem Zentren mit überdurchschnittlich hohen Agglomerationsvorteilen. Von den *interlokalen und interregionalen Verflechtungen* (forward and backward linkages) dieser Zentren einerseits und der Aufnahmefähigkeit anderer Raumstellen (-teile) für die spread effects andererseits hängt es ab, wie sich die Wachstumsimpulse räumlich verteilen und auswirken können – sie können z. B. innerhalb der großen Agglomerationsräume bleiben oder/und in periphere Räume mit Kapazitätsreserven gehen; sie können aber auch zu Standortverlagerungen ins Ausland bzw. zu einer Intensivierung des internationalen Güter- und Leistungsaustausches führen⁵³.

Nicht Gebietseinheiten, wie sie im BROP, in der GRW oder bei den Planungen der verschiedenen Fachressorts zugrunde gelegt werden, sollten den räumlichen Bezugsrahmen für die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Bund und Ländern bilden, sondern *großräumig bedeutsame Achsen und Entwicklungszentren* sowie *großräumig bedeutsame Freiräume* für die Erfüllung von Ausgleichsfunktionen, die in einem allgemein verbindlichen Rahmen- bzw. Bundesentwicklungsplan festzulegen wären. Die diesbezüglichen Ansätze im BROP⁵⁴ haben bisher noch nicht zu entsprechend abgestimmten Raumordnungsvorstellungen geführt.

Letztlich geht es doch darum, *Ordnung in die konkurrierenden Raumansprüche und -nutzungsmöglichkeiten zu bringen, Daten zu setzen, an denen sich private Unternehmungen und Haushalte bei der Standort- und Wohnortwahl, vor allem aber die Vielzahl von „decision makers“ im öffentlichen Sektor orientieren können* bzw. müßten, denn Preissignale können – wegen des starken Gewichts externer Effekte einerseits und der weitgehend preisunabhängigen öffentlichen Investitionen

49 Vgl. hierzu HWWA Institut für Wirtschaftsforschung, a. a. O., S. 115 ff.

50 Schröder, D.: Sektorale und regionale Strukturpolitik, Probleme und Lösungsmöglichkeiten. In: Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik. – Tübingen 1977. S. 530 (Hervorgehoben im Original).

51 Gebhardt, Hatzold: Konjunkturschwankungen in Bayern. Analyse für den Zeitraum 1960–1971 unter regionalen und sektoralen Aspekten. – Berlin 1976. S. 104.

52 Zumpfort, W.-D.: Wachstumsdifferenzierungen im tertiären Sektor der westdeutschen Wirtschaft. In: Die Weltwirtschaft. (1978) H. 1, S. 76. Vgl. hierzu auch Schmidt, K.-D.: Potentielle Arbeitsplätze im tertiären Sektor. Eine Beschäftigungsprognose bis 1990. In: Die Weltwirtschaft. (1980) H. 1.

53 Vgl. hierzu im einzelnen Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, a. a. O., S. 94–110.

54 Vgl. oben, S. 3 und 7.

andererseits – nicht zu einer optimalen „räumlich-funktionalen Aufgabenteilung“, wie es im BROP heißt, führen. Es sind daher politische Entscheidungen darüber notwendig, welche *Prioritäten für alternative Raumansprüche bzw. -nutzungen* in bereits hoch entwickelten Verdichtungsräumen und ihren Ausstrahlungsgebieten (= großräumig bedeutsamen Achsen), in Entwicklungszentren, in denen die Agglomerationsminima noch nicht erreicht oder die Agglomerationsoptima noch nicht überschritten sind und in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten (= großräumig bedeutsame Freiräume für die Erfüllung von Ausgleichsfunktionen) gelten sollen und durch welche Maßnahmen ihre Beachtung bei raumbedeutsamen Planungen gesichert werden soll.

III. Ansatzmöglichkeiten für eine Verbesserung des Instrumentariums

Bei der Einbringung des Haushalts 1981 sagte der Bundesfinanzminister u. a.: „Der notwendige Strukturwandel trifft einzelne Regionen und einzelne Wirtschaftszweige stärker als andere. *Wirtschaftliches Wachstum kann nie im harmonischen Gleichgewicht erreicht werden, schon gar nicht in Zeiten beschleunigten Strukturwandels und erheblichen internationalen Wettbewerbs* . . . Wo krisenhafte Entwicklungen und unvermeidbare soziale Härten drohen oder aus Gründen der nationalen Vorsorge staatliche Hilfe geboten ist, muß der Staat für eine Übergangszeit helfen. . . . *Lebendiger dezentraler Wettbewerb zwischen Wirtschaftsräumen und Städten ist die beste Regionalpolitik*. . . . (Es) wird . . . notwendig sein, Strukturhilfen und Subventionen kritisch auf ihren wirklichen volkswirtschaftlichen Nutzen zu überprüfen. Dies gilt für alle Regionen und für alle Wirtschaftszweige“⁵⁵.

Nach diesen Bemerkungen dürfte bei der vorgesehenen umfassenden Überprüfung der regionalen Strukturpolitik nicht die Neuabgrenzung der Fördergebiete im Mittelpunkt des Interesses stehen, wie es im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung für 1981 vorgesehen und inzwischen auch zum Teil realisiert ist, sondern – neben einer Revision der Zielvorstellungen – vor allem auch die Art der Strukturhilfen.

1. Abbau staatlicher Subventionen zugunsten von „Solidarhilfen der Wirtschaft“

a) Rückbesinnung auf die Grundsatzvorstellungen des ersten Strukturberichts der Bundesregierung von 1969

„In der Marktwirtschaft vollziehen sich der Strukturwandel und die Anpassung an veränderte Marktbedingungen grundsätzlich durch den Wettbewerb und in eigener Verantwortung des Unternehmers . . . *Nur in besonderen Fällen werden . . . spezielle und eng gezielte Hilfen zur Verbesserung der regionalen und sektoralen Wirtschaftsstruktur wie auch der Struktur der Unternehmensgrößen eingesetzt werden müssen. Die*

Aufgaben in diesen Bereichen sind eng miteinander verbunden; sie müssen gleichzeitig und gleichlaufend verfolgt werden“⁵⁶.

Diesen Grundsätzen entsprechen die bisherigen staatlichen Aktivitäten weder im Bereich der sektoralen noch im Bereich der regionalen Strukturpolitik. Das wurde an den oben angeführten Beispielen unmittelbar deutlich: die Chemische Industrie bekommt absolut am meisten von den „Fördermitteln“ der GRW, und Branchen mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Wachstum finanzieren den relativ größten Teil ihrer insgesamt geringen Investitionen aus Fördermitteln⁵⁷.

In den nicht nur vom allgemeinen Strukturwandel begünstigten, sondern auch für die Schaffung neuer und die Sicherung bestehender, zudem vorwiegend qualifizierter Arbeitsplätze besonders wichtigen Bereichen öffentlicher Investitionen sind regionalpolitische Aufgaben nicht nur fast unberücksichtigt geblieben, sondern vielfach sogar direkt verletzt worden. Das gilt im besonderen für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau der Hochschulen“⁵⁸ und für die Standortwahl der gerade in den letzten Jahren stark expandierenden Behörden und sonstigen öffentlichen Einrichtungen. – Dieses Koordinierungsdefizit ist um so gravierender, als erwiesen ist, daß Hochschulen und Verwaltungseinrichtungen nicht nur selbst ein bestimmtes lokales und regionales Nachfragepotential schaffen⁵⁹, sondern auch „Signalwirkungen auf die Standortwahl privater Unternehmen der Industrie und des Dienstleistungsbereiches“ haben⁶⁰.

Zwei Möglichkeiten für eine Verbesserung des strukturpolitischen Instrumentariums, die zugleich zu *erheblichen Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten* führen könnten, sollten einmal grundsätzlich durchdacht werden: *Abbau sektoral und/oder regional gezielter Subventionen an private Unternehmen und Aufbau eines Standortorientierungskatalogs für öffentliche Dienstleistungsbetriebe*, wonach verbindliche Grundsätze für die räumliche Verteilung der für den Aus- und Neubau öffentlicher Einrichtungen eingesetzten Mittel aufzustellen wären⁶¹.

Daneben sollte ganz allgemein bei der Vergabe finanzieller Hilfen bewußt zwischen der *Förderungsbedürftigkeit* und der *Förderungswürdigkeit* der Empfänger unterschieden werden. Im ersten Fall sind es primär *soziale Härten*, die durch staatliche Hilfen vermindert werden sollen – das ist Aufgabe der Sozialpolitik; im zweiten Fall handelt es sich dagegen darum, *Anpassungs- und Umstellungsprozesse*, die durch den Strukturwandel bedingt sind bzw. notwendig werden, zu erleichtern, zu beschleunigen oder auch zu verlangsamen, um „krisenhafte Entwicklungen“ zu vermeiden – das ist Aufgabe der

56 Strukturbericht der Bundesregierung. BT-Drucksache V/4564, S. 4 (Hervorhebung vom Verfasser).

57 Vgl. oben, S. 230.

58 Vgl. oben, S. 228.

59 Vgl. oben, S. 228.

60 Vgl. hierzu auch Raumordnungsbericht 1978, S. 19 u. 22.

61 Vgl. hierzu z. B. Agrarsoziale Gesellschaft: Strategie zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume. – Göttingen 1980. = ASG-Materialsammlung Nr. 144. Thoss, R.: Regionalpolitische Aspekte der Vollbeschäftigungspolitik. In: Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung. (1980) H. 1, S. 54.

55 Haushaltsgesetz 1981 vor dem Deutschen Bundestag. Einbringungsrede des Bundesministers der Finanzen. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 6 vom 27. 1. 1981, S. 50 und 52 (Hervorhebung vom Verfasser).

sektoralen und der regionalen Wirtschaftspolitik. Wie negativ sich die Vermischung beider Aufgabenbereiche auswirkt, wird an den vielfältigen Maßnahmen im Agrarsektor unmittelbar deutlich⁶².

b) „Solidarhilfen der Wirtschaft“

Der Abbau sektoral und/oder regional gezielter Subventionen an private Unternehmen sollte von Maßnahmen zur Förderung von Solidarhilfen der Wirtschaft begleitet sein, wobei an einen schon vor 10 Jahren von H.-R. Peters gemachten Vorschlag zur Bildung einer „Strukturkasse“ angeknüpft werden könnte. „Aufgabe dieser Kasse, deren Mittel im Umlageverfahren nach strengen Bedarfskriterien hauptsächlich von den Branchen selbst aufgebracht werden sollten, wäre es, finanzielle Strukturhilfen an Wirtschaftszweige oder Teile von Wirtschaftszweigen zu geben. Würde die Wirtschaft im Wege der Solidarhilfe zur Behebung von gesamtwirtschaftlich schädlichen Strukturkrisen und -problemen in bestimmten Wirtschaftsbereichen herangezogen, würde sie sicherlich aus Eigeninteresse darauf hinwirken, daß der Mittelbedarf der Strukturkasse möglichst gering und die Maßstäbe für die Förderungswürdigkeit von Wirtschaftszweigen möglichst streng gehalten werden. Die staatlichen Instanzen kämen in die vorteilhafte Lage, überzogenen Forderungen . . . mit dem Hinweis auf die dann fällige Erhöhung der Umlage begegnen zu können.“⁶³

Peters' Vorschlag war, eine *gemeinsame Strukturkasse für alle Branchen* zu bilden, deren Verwaltung jedoch dem Bundesministerium für Wirtschaft übertragen werden sollte, das damit auch – allerdings unter Mitwirkung von Vertretern der Branchen – über die Hebesätze der Strukturabgabe und die Verteilung der Strukturhilfen zu entscheiden hätte. Es wäre zu überlegen – nicht zuletzt im Hinblick darauf, daß es in einer Marktwirtschaft ja Aufgabe der Unternehmer sein soll, Strukturwandlungen rechtzeitig zu erkennen und sich darauf einzustellen⁶⁴ – ob nicht ein von der Wirtschaft selbst verwalteter Strukturfonds – analog dem sogenannten „Feuerwehrfonds“ der Banken oder dem Pensions-Sicherungs-Verein (Träger der Insolvenzversicherung der betrieblichen Altersversorgung)⁶⁵ – ein noch besserer Vorschlag wäre. Als Träger kämen in Betracht die Spitzenverbände der Wirtschaft: DIHT, BDI, BGA, Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels, Deutscher Bauernverband.

Auch an freiwillig gebildete Strukturkassen *einzelner Branchen*, die steuerlich begünstigt würden, wäre zu denken – analog privater Zusatzversicherungen zur Pflichtversicherung. Das Beispiel der Chemischen Industrie regt zu diesem Vorschlag an. Wie oben erwähnt, wird dieser Wirtschaftszweig von der staatlichen Regionalförderung am stärksten begünstigt – zugleich finanzierte die Chemische Industrie (im Ge-

gensatz zu den meisten anderen Wirtschaftszweigen) ihre Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nahezu vollständig aus eigenen Mitteln⁶⁶, außerdem wurde 1975 ein „Unterstützungsverein“ gebildet (tarifvertraglich abgesichert), aus dem Zuschüsse von 15 % zum Arbeitslosengeld an arbeitslos gewordene Arbeitnehmer gezahlt werden, die 15 Jahre in der Chemischen Industrie und mindestens 4 Jahre in einem Betrieb gearbeitet haben⁶⁷. Ein merkwürdiger Gegensatz! Ein anderes Beispiel wäre die Mineralölindustrie: in Fördergebieten der GRW erhält sie Investitionszuschüsse, die Marktlagengewinne (windfall profits) sollen dagegen weggesteuert werden⁶⁸.

Sektorale Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik lösen immer dann zusätzlich regionale Strukturprobleme aus, wenn sich die vom Strukturwandel besonders betroffenen Branchen auf wenige Standorte konzentrieren und/oder die *räumliche Mobilität von Arbeit und Kapital* weiter abnimmt bzw. nicht gefördert, sondern gehemmt bzw. verhindert wird. Dadurch vergrößern sich zwangsläufig die räumlichen Entwicklungsgefälle.

Regionale Strukturprobleme entstehen jedoch nicht nur im Zusammenhang mit sektoralen Entwicklungsprozessen, sondern auch durch die zunehmenden Komplementaritätsbeziehungen zwischen Verdichtungs- und ländlichen, dünn besiedelten Räumen. Im Schlußbericht der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (KOWISO) wurde z. B. ausdrücklich hervorgehoben, „daß Agglomerationen ohne entsprechende ökologische Ausgleichs-, Wasserwirtschafts- und Erholungsräume nicht lebensfähig“ sind und gefordert, daß die „zu den Verdichtungsräumen gehörenden Komplementäräume“ bei einer räumlich-funktionalen Betrachtungsweise einbezogen werden müßten⁶⁹.

Es sind – so könnte es gesehen werden – *external economies*, die den Verdichtungsräumen von „ihren“ Komplementäräumen zufließen, und *external diseconomies*, die letzte den Verdichtungsräumen abnehmen. Diese räumliche Komponente ist u. W. in der bisherigen Diskussion um die Internalisierung externer Effekte noch nicht berücksichtigt worden. Es würde doch eigentlich naheliegen, das Verursacherprinzip auch hier anzuwenden, um daraus Ausgleichszahlungen, Entschädigungen der Verdichtungsräume an die ländlichen, dünn besiedelten Räume abzuleiten, die lagebedingt oder durch Zuweisung von solchen Ausgleichsfunktionen durch staatliche Anordnung relativ wenig Chancen haben, aus „eigener Kraft“ den Anschluß an die allgemeine Wohlstandsentwicklung zu schaffen.

An anderer Stelle wurde der Vorschlag gemacht⁷⁰, nach dem Muster der von Peters empfohlenen Strukturkasse für die sektorale Strukturpolitik die Möglichkeiten zur Bildung eines na-

62 Vgl. oben, S. 229.

63 Peters, H.-R.: Grundzüge sektoraler Strukturpolitik. – Freiburg 1971. S. 220.

64 Vgl. oben, S. 232.

65 Vgl. hierzu z. B. Windel, E.: Pensions-Sicherungs-Verein. Fünf Jahre alt, voll bewährt. In: Der Arbeitgeber Nr. 8 v. 25. 4. 1980.

66 HWWA Institut für Wirtschaftsforschung, a.a.O., S. 235.

67 Vgl.: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft 68/69 (Juni 1979), S. 13.

68 Vgl. hierzu z. B. Welbergen, J. C.: Gefahren für zukünftige Investitionen und unternehmerische Risikobereitschaft durch fiskalische Interventionen. In: Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften N. F., Bd. 108. – Berlin 1980.

69 Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 323.

70 Lauschmann, Ansatzmöglichkeiten einer regionalisierten Stabilisierungspolitik, a.a.O., S. 196 f.

tionalen Regionalfonds zu prüfen, dessen Mittel vorwiegend von den Verdichtungsräumen mit hoher wirtschaftlicher Leistungskraft aufzubringen und den wirtschaftsschwächeren Gebieten, die vorrangig Ausgleichs- bzw. Komplementär- oder Reproduktionsfunktionen erfüllen, zuzuführen wären. Dieser Fonds könnte als Sondervermögen – ähnlich den ERP-Mitteln – geführt werden, aus dem Finanzhilfen für Infrastrukturinvestitionen und deren Nachfolgekosten (z. B. Anlage und Pflege von Wasser- und Landschaftsschutzgebieten) gewährt oder/und laufende Transferzahlungen geleistet werden könnten, um die Finanzkraft wirtschaftsschwächerer Gebiete zu stärken. Das wäre also eine Art *zwischenräumlicher Lastenausgleich mit Entzugseffekten in Verdichtungs- und Zuführungseffekten in Komplementärräumen* – eine Solidarhilfe zur Behebung oder zumindest zur Abschwächung regionaler Strukturprobleme – vielleicht auch eine Möglichkeit, nicht nur die Zahl der nebeneinander und nicht selten auch gegeneinander laufenden Förderprogramme von Bund, Ländern und Gemeinden für einzelne Teilräume zu reduzieren, sondern auch das Interesse an Erfolgskontrollen (Kosten-Nutzen-Analysen) zu verstärken; die im Umlageverfahren aufzubringenden Mittel sollen ja nach „Bedarfskriterien“ erhoben werden.

Mit diesem Vorschlag werden bewußt die *Interdependenzen in der Entwicklung von Verdichtungs- (Produktions-) und Komplementär- (Reproduktions)räumen* in den Vordergrund gerückt. Andere Vorschläge gehen dahin, entweder die Erfüllung von „Vorrangfunktionen“ zu vergüten⁷¹ oder Agglomerationsprozesse zu (be)steuern⁷².

2. Ein „Rahmengesetz für die Strukturpolitik“

„Kein anderes Gebiet der Wirtschaftspolitik weist eine solche Vielzahl von Entscheidungsinstanzen auf wie gerade die Strukturpolitik. Manche Probleme sind infolgedessen weniger sachbedingt als vielmehr das Ergebnis eines Neben- und Gegeneinanders der ‚decision maker‘“⁷³.

Die „Gemeinschaftsaufgaben“ haben die Koordinierungsprobleme zwischen den strukturpolitischen Aktivitäten von Bund und Ländern kaum verringert, zum Teil sogar noch vergrößert. Auch konnte dadurch nicht verhindert werden, daß sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene in zunehmendem Maße wesentlich besser ausgestattete und wirksamere Programme für dieselben Aufgabenbereiche entwickelt und durchgeführt werden. So erhielt z. B. Nordrhein-Westfalen

1978 vom Bund nur 0,1 Mrd. DM an Mitteln aus der GRW, daneben aber 1,9 Mrd. DM für den Ruhrkohlenbergbau, 1,3 Mrd. DM für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, 1,1 Mrd. DM für den Wohnungs- und Städtebau, wobei diese rd. 4,3 Mrd. DM vorwiegend in Nicht-Fördergebiete geflossen sind⁷⁴. Wie das neue Strukturprogramm für das Ruhrgebiet (mit einem Finanzvolumen von insgesamt 5 Mrd. DM), aber auch die Beschlüsse der Bundesregierung vom April 1981 erneut zeigen, werden strukturpolitische Maßnahmen immer noch und immer wieder mehr ad hoc als auf der Basis „zukunftsorientierter“ globaler Konzepte getroffen, wie es vom Sachverständigenrat 1976, als er sich erstmals eingehender mit Fragen einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik befaßte, gefordert wurde⁷⁵.

Was fehlt, ist ein „Rahmengesetz für die Strukturpolitik“, das – ergänzend zu dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für die Ordnungspolitik und dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) für die Prozeßpolitik – nicht nur „die gesetzgeberische Zersplitterung im strukturpolitischen Bereich“ (*Tuchtfeldt*) auszuschließen hätte, sondern auch „klare Normierungen“ für Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten der strukturpolitischen Entscheidungsinstanzen enthalten müßte.

Daß gerade für die Strukturpolitik ein solches Rahmengesetz, das – wie die Bildung einer „Strukturkasse“ – schon vor 10 Jahren von H.-R. Peters (nicht zuletzt aufgrund seiner langjährigen Erfahrungen im Bundesministerium für Wirtschaft) vorgeschlagen wurde, noch nicht existiert oder zumindest vorbereitet wird, ist im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung strukturpolitischer Probleme um so mehr zu bedauern, als *nicht nur die strukturpolitischen Probleme, sondern auch die strukturpolitischen Maßnahmen grundsätzlich Langzeitwirkungen* haben, während konjunkturpolitische Maßnahmen auf die Beeinflussung der relativ kurzen zyklischen Schwankungen durch demand management beschränkt sind und ad hoc ergriffen werden können.

Langzeitwirkungen sind vor allem für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen typisch, und es gibt kaum strukturpolitische Probleme oder Maßnahmen, die nicht zugleich auch eine räumliche Dimension haben. Alle gesellschaftlichen Prozesse (wirtschaftliche, soziale, politische oder kulturelle) gehen grundsätzlich von bestimmten Teilräumen (oder Raumstellen) aus und breiten sich dann mehr oder minder *ungleichmäßig* über den Gesamttraum aus, wodurch sich „die Art und Weise, wie die einzelnen Teile der Volkswirtschaft untereinander und zum Ganzen der Volkswirtschaft verbunden sind“, verändern⁷⁶. Übergreifen diese Veränderungen einen Konjunkturzyklus und führen sie zu „krisenhaften Entwicklungen“, dann werden strukturpolitische Maßnahmen des Staates herausgefordert.

In dem vorgeschlagenen Rahmengesetz für die Strukturpolitik sollte – nach Peters – auch die Bildung eines „Strukturra-

71 Vgl. z. B. Benkert, W.; R.-D. Postlep: Ansätze zu einem finanziellen Ausgleich für Vorrangfunktionen. In: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 2, S. 89 ff. und Rönneper, H.: Räumlich-funktionale Arbeitsteilung und Entlohnung landschaftlicher Leistungen, ebenda, S. 92. Ferner Storbeck, D.: Chancen für den ländlichen Raum. Entwicklungspotential, Entwicklungschancen, Entwicklungsziele. In: Raumforschung und Raumordnung. 34. Jg. (1976) H. 6, S. 269 ff.

72 Vgl. z. B. Biehl, D.; U. Münzer: Agglomerationsoptima und Agglomerationsbesteuerung. Finanzpolitische Konsequenzen aus der Existenz agglomerationsbedingter sozialer Kosten. In: Forschungs- und Sitzungsberichte 134 der ARL.-Hannover 1980.

73 Tuchtfeldt, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 154.

74 Vgl. Köppel, Zehn Jahre Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, a.a.O., S. 204.

75 Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1976/77 (BT-Drucksache 7/5902) Tz. 311–315.

76 Kleps, K.-H.: Strukturwandlungen der Wirtschaft und Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik. In: Grundfragen staatlicher Wirtschaftspolitik. – Linz 1972. S. 15.

tes“ verankert werden, „dessen Aufgabe es wäre, im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung alternative Lösungsmöglichkeiten für Strukturprobleme und auch speziellere Branchenprobleme (sowie „speziellere Regionalprobleme“ wäre zu ergänzen – E. L.) aufzuzeigen“⁷⁷. Diese Aufgabe könnte u. E. wohl besser dem 1963 konstituierten Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage in Kooperation mit den fünf wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, die inzwischen vom Bundesministerium für Wirtschaft den Auftrag zur periodischen Strukturberichterstattung erhielten, übertragen werden.

Speziell zur Frage der Träger der Strukturpolitik wurde von Tuchtfeldt der Vorschlag gemacht, „zur Beseitigung des Ressortpartikularismus und seiner Folgen“ auf Bundesebene und entsprechend auf Länderebene ein „Strukturministerium“ zu bilden, womit allerdings „wesentliche Reformen im Aufbau des Staatsapparates“ verbunden wären⁷⁸. Als Zwischen- bzw. Übergangslösung wäre vielleicht an eine entsprechende Umfunktionierung und Kompetenzerweiterung des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu denken, um zunächst wenigstens einmal die *Koordinierungsaufgaben* in den Griff zu bekommen – denn „der Wettbewerb

zwischen Behörden ist . . . nicht dasselbe wie der zwischen Unternehmen“⁷⁹.

Das vorgeschlagene Strukturministerium bzw. ein entsprechend umfunktioniertes Bundesministerium für Raumordnung hätte dann auch über staatliche Zuschüsse zu der empfohlenen Strukturkasse (analog den staatlichen Zuschüssen zur Sozialversicherung) sowie über die Bildung und Verwaltung eines dem zwischenräumlichen Lastenausgleich dienenden Regionalfonds zu entscheiden – unter Mitwirkung eines strukturpolitischen Ausschusses im Bundesrat.

Die vorstehend skizzierten Gedanken, die auf eine *Integration von sektoraler und regionaler Strukturpolitik im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung* hinauslaufen, sollten als „Denkanstöße“ verstanden werden für die zwar allgemein als dringend notwendig erkannte „Generalreform der Strukturpolitik an Haupt und Gliedern“ (Tuchtfeldt), für die jedoch bisher grundsätzliche Lösungsvorschläge – mit Ausnahme der von Peters und Tuchtfeldt gemachten, an die hier angeknüpft wurde – noch fehlen.

„Optimismus hinsichtlich der politischen Durchsetzbarkeit wäre kurzfristig wohl kaum am Platze. Aber ‚Denkanstöße‘ können auch eine Langzeitwirkung haben“⁸⁰.

77 Peters, H.-R.: Konzeption und Wirklichkeit der sektoralen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 158.

78 Tuchtfeldt, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 165.

79 Ott, A.: Einleitungsreferat zur Generaldiskussion. In: Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, a.a.O., S. 560.

80 Tuchtfeldt, Bemerkungen zur sektoralen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 167.