

HEINZ WEYL

Räumliches Entwicklungspotential

Eine Grobübersicht

0.0 Einleitung

Der Begriff „Entwicklungspotential“, meist ergänzt als „regionales“ oder „räumliches Entwicklungspotential“, hat sich seit einigen Jahren als griffige und daher lockende Kurzformel in weiten Bereichen der Raumordnung und insbesondere der Raumordnungspolitik durchgesetzt, wenn es galt, etwa regionale Entwicklungsmargen oder vorgegebene oder begrenzte Entwicklungsspielräume qualifizierend zu bezeichnen, in neuester Zeit auch zu quantifizieren¹.

Offenbar haben sich aber Begriffsinhalt oder auch Definitionsschärfe dieser — recht komplexen — Formel im Laufe der Zeit gewandelt, wie es der Fall zu sein pflegt, wenn einmal in die Diskussion gebrachte, dazu relativ bequem und vielseitig handhabbare Begriffe — sei es mit dem Fortschreiten fachwissenschaftlicher Erkenntnisse,

sei es mit dem Auf- und Abbau mehr oder minder ideologisch vorbelasteter Theorien — in bezug auf Ansatzpunkte, Inhalte oder Zielrichtungen eingeschränkt, erweitert oder sonst verändert werden.

Denn während etwa bei früheren Arbeiten der Begriff „Entwicklungspotential“ ganz selbstverständlich in enger Interdependenz mit dem — älteren — Begriff „Tragfähigkeit“ in Erscheinung tritt, und zwar dergestalt, daß es sich um ein fest miteinander verbundenes Begriffspaar zur Bezeichnung einer als absolut gedachten oder doch denkbaren Kapazität eines Raumes einerseits und um die Entwicklungsspanne zwischen dem Ist- und dem bei voller Ausschöpfung der „Tragfähigkeit“ erzielbaren optimalen (=maximalen) Sollzustand² andererseits handelt, sehen neuere Autoren eine derartige Interdependenz entweder als nicht oder als nur bedingt gegeben an³.

1 S. a. Biehl; Hußmann; Rautenberg; Schnyder; Südmeyer: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials — Tübingen 1975.

2 S. a. D. Affeld: Raum- und siedlungsstrukturelle Arbeitsteilung als Grundprinzipien zur Verteilung des raumwirksamen Entwicklungspotentials. In: *structur* (1972) Heft 9. S. 197 ff.

3 S. a. Biehl u. a., a.a.O.

Das heißt aber, daß bei jeder Verwendung dieses ebenso pauschalen wie komplexen Begriffs vorab geklärt werden muß, in welchem Bezugssystem und unter welchen Rahmenbedingungen dies geschehen soll, damit von vornherein Klarheit über Sinngehalt, Wirkungsweise und Wirkungsgrad geschaffen werden kann.

1.0 Ableitung und Definitionsmöglichkeiten

1.1 Inhaltliche und begriffliche Ableitungen

Grobe Grundannahme für die Begriffsbildung „Räumliches Entwicklungspotential“ ist die Auffassung, daß ein jeder (Teil-)Raum nach qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten durch Einführung und Wirksamwerden von jeweils hierfür erforderlichen Wirkungselementen aus seinem (u. U. unbefriedigenden, weil zurückgebliebenen oder unausgewogenen) Istzustand in einen angestrebten (vorzusehenden, geplanten) Sollzustand entwickelt werden kann.

Dabei wird wiederum vorausgesetzt, daß zwar jeder (Teil-)Raum grundsätzlich entwicklungsfähig ist, daß aber die individuelle Entwicklungsfähigkeit eines jeden Raumes durch eine Vielzahl von Rahmenbedingungen unterschiedlichster Art eingeschränkt ist bzw. auch begrenzt werden kann. Für die Summe aller einschränkenden Rahmenbedingungen eines Raumes wurde der Begriff „Tragfähigkeit“ eingeführt.

Bereits in dieser ersten Phase der begrifflichen Ableitung ist daher zu unterscheiden zwischen „tragfähigkeitsabhängigen“ und „offenen“ – d. h. ohne Rücksicht auf theoretische Tragfähigkeitserwägungen definierten – Entwicklungspotentialen. Denn je nachdem, ob das Entwicklungspotential von einer – als mehr oder minder absolut verstandenen – „Tragfähigkeit“ abgeleitet oder lediglich als offener Entwicklungsschub ohne Bindung an eine theoretische „Tragfähigkeit“ verstanden wird, ändern sich auch sein Charakter, seine Wirkungsweise und seine Effizienz.

Voraussetzung für die Konzipierung eines „tragfähigkeitsabhängigen“ Entwicklungspotentials ist die Annahme, daß eine Tragfähigkeit von (Teil-)Räumen nicht nur definiert, sondern auch quantifiziert werden kann. Dazu bedarf es aber zunächst einer definierenden Ableitung des Begriffes „Tragfähigkeit“ als solchem.

– Der Begriff „Tragfähigkeit“ in dem hier verwendeten Sinne ist aus der Agrargesellschaft entlehnt. Dort bedeutete er diejenige (maximale) Bevölkerungskapazität, die aus dem Boden des betreffenden Raumes ernährt werden kann. Da eine solche (agrарische) Tragfähigkeit aus entwicklungsgeschichtlichen Gründen (Mangel an Kommunikationsmöglichkeiten) auf überwiegend autarke Teilräume abstellen konnte, bestimmte sich diese frühe Form der „Tragfähigkeit“ so gut wie ausschließlich aus den endogenen Faktoren Topographie, Klima, Bodengüte und aus der jeweiligen

Technik der Bodenbearbeitung und der Bodenverbesserung.

- Bei der Übertragung auf die Industriegesellschaft wird unter „Tragfähigkeit“ meist die maximale Entwicklungskapazität eines (Teil-)Raumes verstanden bzw. die obere Grenze der darauf basierenden Kapazitäten an Bevölkerung und Arbeitsplätzen, bezogen auf die natürlichen, strukturellen und ökonomischen Potentiale (Ressourcen) des betreffenden Raumes.
- Im Unterschied zu den relativ wenigen Faktoren, aus denen die „Tragfähigkeit“ von Räumen im Rahmen von Agrargesellschaften abzuleiten ist, müßte sich die „Tragfähigkeit“ von (Teil-)Räumen im Rahmen der fortentwickelten Industriegesellschaft aus einer sehr großen Zahl von höchst unterschiedlichen Einzelfaktoren und Faktorenbündeln zusammensetzen, von denen die meisten durchaus exogener Natur wären. Hierauf wird im einzelnen noch einzugehen sein.

Für die weitere Definition des Begriffes „Entwicklungspotential“ (in der räumlichen Ausprägung) bleibt also eine a priori Vieldeutigkeit des zunächst interdependenten Begriffes „Tragfähigkeit“ anzumerken.

- Unter dem allgemeinen Begriff „*Entwicklungspotential*“ wird die Entwicklungsspanne zwischen einem Ist- oder Ausgangszustand einer Einrichtung, eines Organismus oder eben einer räumlichen Nutzung und deren maximaler (bzw. optimaler oder nach sonstigen Maßstäben zu steigernder) Entwicklungsmöglichkeit – dem Soll-Zustand – verstanden.
- Entsprechend soll als „*räumliches Entwicklungspotential*“ einmal die Entwicklungsspanne zwischen dem Istzustand (Ausgangszustand) eines Raumes und dessen maximal (optimal) möglicher Entwicklung bei völliger oder doch weitgehender Ausschöpfung seiner theoretischen „Tragfähigkeit“ definiert werden.
- Alternativ kann unter „*räumlichem Entwicklungspotential*“ auch eine Entwicklungsspanne bzw. ein Entwicklungsschub zwischen dem Ausgangszustand eines Raumes und einem – nach festzulegenden Maßstäben weiterzuentwickelnden – gewünschten anderen Zustand verstanden werden. Bei dieser zweiten Definition fällt die feste Bindung an die Ausschöpfung einer maximalen Tragfähigkeit weitgehend fort.
- Wiederum anders wird von Biehl, Hußmann, Rautenberg, Schnyder und Südmeyer „das regionale Entwicklungspotential als dasjenige Pro-Kopf-Produkt (Regionalprodukt) bezeichnet ... , das eine Region bei optimaler Nutzung aller ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen erzielen kann“⁴.

Bei dieser dritten Definition ist bemerkenswert, daß das Entwicklungspotential als solches gewissermaßen personifiziert (d. h. als Pro-Kopf-Produkt gekennzeichnet

4 S. a. Biehl; Hußmann; Rautenberg; Schnyder; Südmeyer: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, a.a.O. S. 14.

net), aber dann auf eine theoretisch abgegrenzte Region bezogen wird. Diese Aussage wird in derselben Publikation etwas später wie folgt spezifiziert⁵:

- „Das regionale Entwicklungspotential kann nun definiert werden als dasjenige potentielle Pro-Kopf-Produkt (Regionalprodukt), das in einer einzugs- und wirkungsbereichsadäquat abgegrenzten Region mit Hilfe der bei dem gewählten Zeithorizont relativ immobil, unteilbar und polyvalenten Ressourcen (Potentialfaktoren) und bei optimaler Auslastung durch mobilere, teilbarere und spezialisiertere Ressourcen ... erzielt werden kann.“

In diese erweiterte Aussage wird als weiterer Parameter ein Zeithorizont eingeführt, der benötigt wird, um die regionalen Potentiale in (bezogen auf diesen Zeithorizont) „immobile“ und „mobilere“ aufzuschlüsseln. Dabei handelt es sich um einen interessanten methodischen Kunstgriff, der es ermöglichen soll, schwer quantifizierbare Faktoren und Faktorengruppen („Potentialfaktoren“) aus den angestellten Quantifizierungsüberlegungen auszuklammern. Die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit eines derartigen Verfahrens wird noch gesondert zu erörtern sein.

1.2 Problematisierung der Begriffe „Tragfähigkeit“ und „räumliches Entwicklungspotential“

Die Übertragung des Begriffes „Tragfähigkeit“ aus der Agrargesellschaft auf die unvergleichlich komplexer strukturierte, durch schnelle, technologisch und ökonomisch motivierte Veränderungen der Rahmenbedingungen gekennzeichnete, fortgebildete Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ist sicherlich nicht ohne weiteres möglich. Sofern damit ein präziserer, möglichst quantifizierbarer und damit über die Qualität eines Rahmenbegriffes hinausgehender Grundansatz gemeint ist, stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine derartige Übertragung überhaupt möglich oder vertretbar ist. Denn die Festlegung einer so zu verstehenden „Tragfähigkeit“ für einen (Teil-)Raum setzte voraus:

- einen autarken oder als autark zu betrachtenden (isolierbaren), fest abgrenzbaren sowie von außen möglichst nicht oder in nur geringem Maße zu beeinflussenden Raum,
- die Kenntnis sowie die qualitative und gegebenenfalls quantitative Ermittlung aller natürlichen, ökonomischen, sozialen, technologischen, politischen usw. Rahmenbedingungen, Potentiale und anderen Faktoren, die von Bedeutung für die Ermittlung und Bewertung einer (unter welchen Wertvorstellungen?) maximalen oder optimalen ökonomischen Kapazität sind,

- die Möglichkeit, eine derart ermittelte ökonomische Kapazität in eine – optimal oder maximal – begrenzte Kapazität an Wohn- und/oder Arbeitsbevölkerung umzusetzen.

Die erste dieser Rahmenbedingungen ist in einem Lande mit dem hohen Maß an Arbeitsteiligkeit und Kommunikationsmöglichkeiten der Bundesrepublik grundsätzlich nicht zu verwirklichen. Entsprechend wurde wiederholt versucht, diesem Problem – wenn nicht durch Ausklammerung – so durch pauschalisierte Ansätze oder Einführung von Hilfskonstruktionen⁶ zu begegnen.

Auch die zweite Rahmenbedingung ist – wenn auch nicht grundsätzlich, so doch praktisch – nicht zu realisieren. Denn bei den hier zu ermittelnden Komponenten, Potentialen usw. handelt es sich nur zum geringsten Teil um endogene, rational beeinflussbare Faktoren, wie die Ausstattung mit Infrastrukturen, den Agglomerationsgrad oder die sektorale Wirtschaftsstruktur⁷.

Wesentlicher sind die nicht oder nur schwer veränderbaren oder mobilisierbaren Faktoren wie Topographie, Klima, Bodenbeschaffenheit und daraus resultierende weitere Invariable (z. B. unveränderbare individuelle Standortfaktoren). Dazu kommt aber die Fülle der exogenen Faktoren ökonomischer, technologischer und politischer Art, deren – relative wie absolute – Bedeutung um so größer wird, wie die Rest-Autarkie bzw. die Rest-Individualität eines Raumes durch die übergeordneten Verflechtungsprozesse abgebaut oder eingeschmolzen werden.

Die Umsetzung der dritten Rahmenbedingung verursacht im Vergleich zu den beiden ersten die geringsten Schwierigkeiten, da derartige Ableitungen der Volkswirtschaftslehre seit langem geläufig sind.

Immerhin gibt diese Abwägung der Verwirklichungsmöglichkeiten zwischen den drei Gruppen von Rahmenbedingungen Anlaß zur Formulierung einer ersten These:

- Die Übertragung und Anwendung des Begriffes „Tragfähigkeit“ auf die fortentwickelte Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ist grundsätzlich problematisch, sofern damit über die stets möglichen Qualifizierungen hinaus auch Quantifizierungen wesentlicher Faktoren, insbesondere des Gesamtkomplexes, angestrebt werden.
- Denn ein großer und in der Summe ausschlaggebender Teil der dabei zu berücksichtigenden Faktoren und Faktorenbündel ist exogener Art oder entzieht sich aus anderen Gründen einer Quantifizierung oder ist nur bedingt quantifizierbar.

Angesichts der vorab vorausgesetzten engen Interdependenz von „Tragfähigkeit“ und „räumlichem Ent-

6 S. a. Biehl u. a., a.a.O., S. 16 ff.

7 Ebenda, S. 40 ff.

5 Ebenda, S. 22.

wicklungspotential“ folgen aus diesen Aussagen auch entsprechende Grundsatzüberlegungen für den Charakter und die Einordnung eines „räumlichen Entwicklungspotentials“:

- Offenbar kann unter den dargelegten Umständen ein auf dem Tragfähigkeitsprinzip basierendes „räumliches Entwicklungspotential“ als quantifizierungsfähiger Komplex nur noch bedingt vertreten werden,
- denn endogene Faktoren wie Infrastruktur, Agglomerationsgrad und individuelle sektorale Wirtschaftsstruktur reichen allein nicht aus, um das „Entwicklungspotential“ eines Raumes zu beschreiben, geschweige denn ein solches zu quantifizieren⁸.
- Vielmehr schlagen exogene Faktorenbündel wie die allgemeinen Entwicklungstrends der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Politik sowie spezielle technologische und soziale Entwicklungen, die den Bezugsraum zwar mit betreffen, aber von ihm nicht (mit) veranlaßt werden, sowohl auf die qualitative wie insbesondere auch auf die quantitative Bewertungsskala „räumlicher Entwicklungspotentiale“ weitaus stärker durch.

Wenn somit aus der sehr großen Zahl von potentialrelevanten Bestimmungsfaktoren nur einige wenige endogene (in anderer Definition „mobile“⁹) bestimmt werden können, bleibt zu klären, unter welchen spezifischen oder sonst einengenden Bedingungen es überhaupt sinnvoll und vertretbar sein kann, zu quantifizierungsfähigen Aussagen über „räumliche Entwicklungspotentiale“ kommen zu wollen.

Dazu eine zweite These:

- Die Verwendung des Begriffes „räumliches (regionales) Entwicklungspotential“ setzt vorab genauere Definitionen des Ansatzes und der zu beobachtenden Rahmenbedingungen voraus.
- „Absolute“ Entwicklungspotentiale, also fest quantifizierbare Entwicklungsspannen oder -schübe zwischen einem räumlichen Istzustand und einem – auf der Ausschöpfung einer theoretischen „Tragfähigkeit“ des betreffenden Raumes beruhenden – Soll-Zustand, setzten autarke Bezugsräume voraus mit von außen nicht oder nicht wesentlich beeinflussten Potentialfaktoren (darunter Bevölkerungsart, -zahl und -veränderung, autarke Sozialstrukturen, autarke ökonomische und politische Strukturen), dazu eine bekannte oder eben errechenbare „Tragfähigkeit“ als räumliche Invariable bzw. als Gradmesser der Zielerfüllung.
- Autarke Teilräume kann es aber nur in wenig entwickelten oder sehr abgeschlossenen, nicht oder kaum arbeitsteiligen und kommunikationsarmen agrarischen Gesellschaften geben.

- Damit kann es in stark arbeitsteiligen, kommunikationsorientierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften auch keine „absoluten“ Entwicklungspotentiale geben, sondern lediglich „relative“ Entwicklungspotentiale ohne den Anspruch auf Totalität (also sektoral und zeitlich begrenzte Potentiale!) in Form von Entwicklungsspannen zwischen dem Istzustand von Räumen und angestrebten, meist sektoral begrenzten Sollzuständen.

1.3 Zur Definition „relativer“ Entwicklungspotentiale

Im Unterschied zu „absoluten“ Entwicklungspotentialen, die – wie dargelegt – nur theoretisch denkbar und real nicht darstellbar sind, können relativierte (oder sektoral begrenzte) Entwicklungsspannen dann als „Entwicklungspotentiale“ bezeichnet werden, wenn definitionsmäßig klargestellt ist, daß es sich dabei um Entwicklungsmaßnahmen in bezug auf ein (u. U. auch sektoral) begrenztes Ziel, bei Annahme bestimmter Zeitkomponenten und unter Einsatz ausgewählter Potentialfaktoren handeln soll.

Solche „relativen Entwicklungspotentiale“ haben also keinen oder doch keinen festen Bezug zu einer theoretischen „Tragfähigkeit“ des betreffenden Raumes. Sie sind zwar qualifizierbar, aber quantifizierbar lediglich in bezug auf (u. U. sektoral) begrenzte endogene (mobile) Teilpotentiale wie etwa Infrastrukturen.

Darüber hinausgehende Ansprüche oder Annahmen sollten mit Zurückhaltung bewertet werden.

2.0 Komponenten und Rahmenbedingungen von Entwicklungspotentialen

Im Rahmen dieser Darstellung wurde mehrfach angemerkt, daß sich „räumliche Entwicklungspotentiale“ aus einer großen Zahl sehr unterschiedlicher Faktoren und Faktorenbündel (Potentialfaktoren) zusammensetzen, deren Bewertung und methodische Systematisierung, wenn überhaupt, dann nur mit Hilfe von methodischen Kunstgriffen möglich erschien¹⁰.

Bei allen sonstigen Unterschieden lassen sich diese Potentialfaktoren aber in bezug auf Art, Funktionen und daraus resultierende Handhabbarkeit in die folgenden Gruppen aufgliedern:

2.1 Endogene (innere) Komponenten

Dazu müssen sowohl die vorgegebenen Rahmenbedingungen als „Basis-Komponenten“ als auch die „Strukturkomponenten“ gerechnet werden.

⁸ S. aber Biehl u. a., die eine grundsätzlich gegenteilige Auffassung vertreten, a.a.O., S. 21 ff.

⁹ S. a. Biehl u. a., a.a.O., S. 16 ff.

¹⁰ S. a. Biehl u. a., S. 16 ff.

Zu den „Basiskomponenten“ gehören:

- Topographie,
- Klima,
- Lage im Raum,
- Räumliche Ausdehnung,
- Bodenbeschaffenheit,
- Bodenschätze,
- Wasserschätze.

Der überwiegende Teil dieser vorgegebenen Rahmenbedingungen ist nicht oder nur in engen Grenzen beeinflussbar und nicht quantifizierbar; nach anderer Nomenklatur ist er „immobil“ oder „unteilbar“¹¹.

Als „Strukturkomponenten“ können betrachtet werden:

- Arbeitskräftepotential (quantitativ und qualitativ),
- Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen,
- Agglomerationsgrad und Agglomerationsfähigkeit,
- individuelle sektorale Wirtschaftsstruktur,
- individuelle Lagemerkmale wie Zugänglichkeit, Kommunikationsmöglichkeiten und sonstige Standortmerkmale und -faktoren.

Alle derartigen „Strukturkomponenten“ sind weitgehend beeinflussbar, einige auch quantifizierbar (nach anderer Nomenklatur sind sie „mobil“ und/oder „teilbar“)¹².

2.2 Exogene (allgemeine und spezielle) Komponenten

Zu den „allgemein wirksamen exogenen Komponenten“ sind zu rechnen:

- die allgemeine gesellschaftliche Entwicklung,
- die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung,
- die allgemeine Bevölkerungsentwicklung,
- die allgemeine technologische Entwicklung (Innovationen),
- die allgemeine politische Entwicklung,
- die allgemeine Entwicklung von Verflechtungsbeziehungen (diese zugleich als Funktion der wirtschaftlichen und der technologischen Entwicklung),
- die aus alledem folgenden Prioritätssetzungen und -veränderungen allgemeiner Art, wodurch „räumliche Entwicklungspotentiale“ erst gesellschaftspolitisch und regionalpolitisch bewertbar werden.

Es braucht kaum erwähnt zu werden, daß die hier – durchaus nicht erschöpfend – aufgeführten „allgemein wirksamen exogenen Komponenten“ nicht oder nur sehr indirekt beeinflussbar und keinesfalls quantifizierbar sind.

Vielmehr sind alle diese „allgemein wirksamen exogenen Komponenten“ in einem dauernden Wandel begriffen, der sich aber weder synchron noch kontinuierlich,

sondern häufig gegenläufig und diskontinuierlich vollzieht. Damit muß sich aber auch die Rahmensetzung für die mögliche oder anzustrebende oder zu verhindernde Entwicklung eines jeden (Teil-)Raumes, die in hohem Maße durch das Zusammenwirken dieser übergeordneten Komponenten bewirkt wird, unklar, kontrovers und auf jeden Fall mehrdeutig gestalten.

Als „spezielle exogene Komponenten“ – also als solche, die auf regionalspezifische oder raumspezifische Art und Weise wirksam werden – können z. B. die folgenden Faktorenbündel betrachtet werden:

- Innovationen auf bestimmten Gebieten mit wertverändernden Folgen für besondere Standortfaktoren (z. B. in der Stahlerzeugung und -verarbeitung, in der Erzeugung von Prozeßenergie für die chemische Großindustrie),
- Verbesserungen, Verschlechterungen oder Verschiebungen in der Standortgunst von Makrostandorten durch sektorale Veränderungen (z. B. durch Maßstabsvergrößerung oder stärkere Differenzierung, oder stärkere Hierarchisierung in den Transport- und Kommunikationssystemen),
- wertverändernde Umgewichtungen von Standortfaktoren als Folge von Prioritätsänderungen zugunsten ökologischer Faktoren (Umweltschutz),
- Auswirkungen von Verdichtungs- und/oder Industrialisierungsprozessen auf die „Basiskomponenten“ von (Teil-)Räumen (z. B. nachhaltige Klimaverschlechterungen, Luft- und Untergrundbelastungen, negative Veränderungen des Landschaftsprofils),
- Auswirkungen von veränderten Kostenrelationen, sei es auf ganze Wirtschaftszweige, sei es auf besonders strukturierte Standorte (z. B. Gemüseanbau, Viehhaltung, aber ebenso Textilindustrie, Kfz-Industrie, Abbau von Bodenschätzen, usw.)¹³.

Bei diesen – hier nur in Form von ausgewählten Beispielen – angeführten Faktorenbündeln handelt es sich meist um mehr oder minder komplexe Auswirkungen anderer (allgemeinerer) Komponenten in ihrer regionspezifischen Zuspitzung auf besonders strukturierte Standorte und (Teil-)Räume. Einige von ihnen sind bedingt beeinflussbar, andere nicht; bedingt quantifizierbar sind bislang nur wenige (meist ex post!).

3.0 Diskrepanz zwischen Anspruch (verfügbarem Potential) und faktischen Realisierungsmöglichkeiten

3.1 Fiktiver Anspruch und mögliche Zielverengung

Der Versuch einer Bilanz über das, was nach der hier unternommenen groben Faktoren-Analyse an greifbaren und handhabbaren Potentialfaktoren und damit an reali-

11 S. a. Biehl u. a., S. 21 ff.

12 S. a. Biehl u. a., S. 21 ff.

13 S. a. P. G. Rogge: Tendenzwende, Wirtschaft nach Wachstum. — Stuttgart 1975. S. 52 ff.

sierbarem Anspruch auf die Aufstellung „räumlicher Entwicklungspotentiale“ übrigbleibt, kann kaum befriedigen. Denn es zeigt sich sehr deutlich, daß ein einheitliches „räumliches (regionales) Entwicklungspotential“ mit dem Anspruch auf eine ganzheitliche, ziel- bzw. plangerechte (Weiter-)Entwicklung einer Region als eines – gleichwie – abgegrenzten Raumes infolge der dargelegten grundsätzlichen Unvereinbarkeiten und zusätzlichen methodischen Schwierigkeiten bei der Erfassung, Bewertung und Beeinflussung der großen Zahl von Potentialfaktoren allen Anstrengungen zum Trotz immer noch Fiktion ist und voraussichtlich auch weiter Fiktion bleiben wird.

Etwas anderes ist es, wenn der Zielanspruch auf die Darstellung eines „relativen“ Entwicklungspotentials als einer mono- oder polysektoral begrenzten Entwicklung eines (Teil-)Raumes reduziert wird. Im Grunde meint die in jüngster Zeit von *Biehl*, *Hußmann*, *Rautenberg*, *Schnyder* und *Südmeyer* vorgelegte Untersuchung über die „Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials“¹⁴ nichts anderes, wenn dieser reduzierte (und stark vereinfachte) Ansatz auch nur wie beiläufig im Text zutage tritt¹⁵.

Damit wird aber zugleich klar, daß die eigentliche Problematik der jetzt in Gang gekommenen Diskussion um Sinn und Bedeutsamkeit „räumlicher (regionaler) Entwicklungspotentiale“ in dem Anspruch liegt, der mit diesem Begriff verbunden wird. Bestände Einvernehmen darüber, daß der hohe – eben überhöhte – theoretische Anspruch in der Praxis der räumlichen Ordnung der Bundesrepublik nicht nur nicht zu verwirklichen ist, sondern – gerade wegen der sich rationaler Abstimmung entziehenden, unfaßbaren Vielfalt zu berücksichtigender Potentialfaktoren – auch nicht Teil der Raumordnungspolitik einer pluralistisch bestimmten Gesellschaft sein kann, dann erschiene es eher möglich, den begrenzten Anspruch zu formulieren und ihn in Handlungsanweisungen umzusetzen.

Auch dieser Ansatz ist noch vage genug. Denn das mit heutigen Instrumenten der Regionalpolitik wirksam zu beeinflussende (geschweige denn das zu quantifizierende!) „Restpotential“ ist im Verhältnis zu dem weiten Fächer aller regional bedeutsamen Wirkungspotentiale derart schmal, ja fast unbedeutend (s. a. S. 241, 2.1), daß sich wiederum die Frage stellt, inwieweit eine Weiterverfolgung auch dieses reduzierten Ansatzes zu rechtfertigen ist.

3.2 Faktische Steuerungsmöglichkeiten bei reduziertem Anspruch

Für die Bewertung und die praktische Verwendbarkeit von Arbeiten, die auf einem derart schmalen Ansatz aufbauen, ist daher vorab von Bedeutung, ob und inwie-

weit das begrenzte Wirkungspotential, das ihnen gegeben ist, nun auch deutlich gemacht wird, damit Anwendungsfehler und überzogene Erwartungen a priori vermieden werden können. Bei einigen derartigen Arbeiten ist das der Fall¹⁶, bei anderen nicht.

So wird bei *Biehl* u. a.¹⁷ unter dem Oberbegriff „potentialorientierte Regionalpolitik“ eine „Regionalisierung des Gerechtigkeitsziels“¹⁸ innerhalb der Bundesrepublik verstanden und wie folgt erläutert:

- „Das Recht auf angemessenes Einkommen wird sozusagen erweitert auf ein „Recht auf angemessene räumliche Immobilität“ oder gleichsam ein „Recht auf Heimat“¹⁹.

Diesem hohen – um nicht zu sagen hochgestochenen – moralischen Anspruch wollen die Autoren durch Verminderung der bestehenden Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den einzelnen Regionen²⁰ gerecht werden – eine seltsam enge und zugleich materiell egalisierend verstandene Ausdeutung des Gerechtigkeitsziels, die zudem auch sachlich viel zu einseitig geraten ist.

Hier liegt also einmal ein weitaus überhöhter Anspruch (Gerechtigkeit!) vor, dem eine methodisch motivierte, außerordentlich starke Verengung in den für erforderlich gehaltenen Mitteln gegenübersteht. Bereits aus dieser Diskrepanz im Grundsätzlichen, aber ebenso aus der daraus abgeleiteten Auswahl weniger „Engpaßfaktoren“, die im einzelnen nicht unbestritten bleiben kann, folgt aber, daß die Bezeichnung des angewandten Verfahrens als „Ermittlung eines relativen Entwicklungspotentials für Regionen“²¹ zu hoch gegriffen ist.

Immerhin wäre – selbst unter den zusätzlich gemachten Einschränkungen – der von diesen Autoren erarbeitete Ansatz daraufhin zu überprüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit durch ihn vielleicht instrumentelle Erweiterungen der bislang sehr begrenzten Steuerungsmöglichkeiten erwartet werden könnten, die in der Bundesrepublik durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und durch die zwischen Bund und Ländern vereinbarten „Grundsätze zur regionalen Wirtschaftspolitik“ vorgegeben sind.

Faktische Steuerungsmöglichkeiten bzw. eine Anreicherung des regionalpolitischen Instrumentariums könnten sich dann ergeben, wenn aus den vorgeschlagenen Ansätzen zuverlässlichere Einzeldaten, etwa für die von den Autoren ausgewählten Potentialfaktoren

- „die Bevölkerung als Träger des Potentials an unausgebildeter Arbeit (Arbeitskräftepotential);
- die Infrastruktur als Gesamtheit der Ausstattung mit öffentlichem Sachkapital;

14 S. a. *Biehl* u. a., a.a.O.

15 S. a. *Biehl* u. a., S. 17, 27 ff.

16 S. a. *H. Heyken*: Probleme einer räumlich-funktionalen Arbeitsteilung. — Dortmund 1975. S. 103 ff.

17 S. a. *Biehl* u. a., a.a.O.

18 S. a. *Biehl* u. a., S. 3.

19 S. a. *Biehl* u. a., S. 4.

20 S. a. *Biehl* u. a., S. 22 ff.

21 S. a. *Biehl* u. a., S. 17 ff.

- die Agglomeration als räumliche Konzentration von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten;
- die sektorale Wirtschaftsstruktur als Spiegelbild des weltwirtschaftlichen Strukturwandels in Form der Veränderung des Verhältnisses von Landwirtschaft zu Industrie und zum Dienstleistungssektor²²,

zu gewinnen wären. Dabei könnte es sich z. B. um die Erstellung indikatorenartiger regionaler Einzelparameter handeln, mit deren Hilfe regionale Ausstattungs- und – im angewandten Sinne – auch Wohlstandsdifferenzen aufzeigbar und damit im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ instrumentell verwendbar würden.

Am Ende dieser Arbeit stehen in der Tat Tabellen, aus denen nicht nur quantifizierte „regionale Entwicklungspotentiale“ für jede Arbeitsmarkregion, sondern darüber hinaus auch quantifizierte Angaben über den jeweils unausgenutzten Anteil des betreffenden „regionalen Entwicklungspotentials“ zu ersehen sind²³.

Nun mutet es aber abenteuerlich an, wenn die Autoren auf ebenso enger wie unsicherer Basis (bei der Bestimmung der Einzelpotentiale) mit Hilfe von Korrelations- und Regressionsanalysen zu Werten gelangen, aus denen sie pauschale Aussagen über die betreffenden „regionalen Entwicklungspotentiale“ ableiten wollen, ja selbst über den Grad der effektiven Ausschöpfung der jeweiligen „regionalen Entwicklungspotentiale“.

Darüber hinaus erweist sich, daß die Autoren auch in instrumenteller Hinsicht des Guten zuviel getan haben. Denn wenn ihr angestrebtes Ziel einer Verbesserung der Handhabbarkeit von Potentialfaktoren galt, so hätte von vornherein deutlich sein müssen, daß eine gezielte Handhabung struktureller Fördermaßnahmen stets nur bei Einzelangaben für die einzelnen Förderbereiche zu erwarten ist (also z. B. in bezug auf die Infrastruktur Straßennetz, sonstige Versorgung, Wohnungsausstattung und dgl. mehr), nicht dagegen oder nur in Ausnahmefällen bei – zudem nach zweifelhaften Ermittlungs- und Gewichtungungsverfahren ermittelten – Generalaussagen.

Bis zum Beweis des Gegenteils wird daher die These vertreten, daß derartige Einzelangaben besser und genauer mit Hilfe von Sozialindikatoren zu ermitteln sein werden, wie es z. B. in der untersuchten Arbeit von Biehl u. a. versucht worden ist.

4.0 *Mögliche Konsequenzen aus der Potential-Diskussion für Ziele und Instrumente der Raumordnungspolitik*

4.1 *Mögliche Konsequenzen für die Präzisierung von Zielen*

Die dargelegte methodische Misere rund um den Begriffskomplex, der zwar als „Entwicklungspotential“ räumlicher Art bezeichnet, aber offenbar – jedenfalls

bislang – weder eindeutig definiert noch etwa quantifiziert oder instrumentell genutzt werden konnte, ist sicherlich nicht oder nicht allein als Eingeständnis von nicht ausreichenden oder nicht genügend breiten oder differenzierten Ansätzen zu sehen. Eher steht zu vermuten, daß die Existenz eines – aus der Theorie bekannten – Begriffs zu überhöhten oder gar abwegigen Erwartungshorizonten vieler Regionalpolitiker in bezug auf die Effizienz und Präzisierungsmöglichkeit und damit zugleich auf die instrumentelle Rolle dieser lockenden Vokabel geführt hat.

Hinsichtlich möglicher Interdependenzen zwischen der Art und Qualität raumordnungspolitischer Ziele und den derart gehegten Ansprüchen an den Einsatz quantifizierter „regionaler Entwicklungspotentiale“ mag das zu Umorientierungen egalisierend verstandener Zielkonzepte führen. Denn bei aller Vorsicht gegenüber kritisch-skeptischen Grundauffassungen sollte deutlich geworden sein, daß nicht zuletzt die skeptische Analyse „räumlicher Entwicklungspotentiale“ die Schwierigkeiten offengelegt hat, die – in Form von „regionaler Sperrigkeit“ oder umgekehrt von „regionaler Diffundanz“ einer quantifizierenden Bewertung nicht-autarker (Teil)-Räume entgegenstehen.

Da mithin der Aufbau der für regionale Strukturveränderungen relevanten Teilpotentiale sich als überaus kompliziert erweist und nur geringe Ansatzmöglichkeiten für eine vertiefte, dabei praktisch nutzbare Rückkopplung auf die Ausgestaltung von Zielen der Raumordnungspolitik bietet, besteht auch kaum Hoffnung auf eine stärkere Konkretisierung von Zielen der Raumordnungspolitik mit Hilfe „räumlicher Entwicklungspotentiale“, wenigstens solange der überhöhte theoretische Anspruch an diesen Begriff beibehalten wird.

4.2 *Konsequenzen der Potential-Diskussion auf die Instrumente der Raumordnungspolitik*

In bezug auf den instrumentellen Charakter „regionaler Entwicklungspotentiale“ kann dies nicht gesagt werden. Denn wenn die Diskussion um Wesen und Möglichkeiten der Entwicklungspotentiale ihrer überhöhten (theoretischen wie ideologischen) Ansprüche entkleidet wird, kommen darunter instrumental verwendbare einfachere, aber auch präzisere Ansätze zutage, die – in Form von Indikatoren, funktionsräumlichen Strukturierungen und sonstigen regionsspezifischen Merkmalen – zu u. U. erheblichen Verfeinerungen des bislang vorhandenen ungenügenden und zu wenig differenzierten raumordnungspolitischen Instrumentariums führen können.

Wenn damit die Erkenntnisse über die Wirkungsweise einzelner Potentialfaktoren und Faktorengruppen vertieft und verbreitert werden, sollte das auch Rückwirkungen auf den zur zielgerechten Beeinflussung solcher Potentialfaktoren entwickelten Förderungsmechanismus haben und diesen effizienter, genauer dosierend und vor allem potentialgerechter gestalten.

22 S. a. Biehl u. a., S. 33 ff.

23 S. a. Biehl u. a., S. 166 ff.

5.0 Zusammenfassung

Die vorliegende Untersuchung sollte „eine Grobübersicht“ zum Thema „Räumliches Entwicklungspotential“ geben; insoweit sollte sie generelle Überlegungen zum Thema einbringen, ohne sich auf Einzelentwicklungen festzulegen. Trotzdem ist die „Grobübersicht“ zu einer kritisch bis skeptisch angelegten Übersicht über den ungewöhnlich vielfältigen tendenziellen und konzeptionellen Rahmen dieses Fragenkomplexes geraten, weil dies aus einer Reihe von Gründen erforderlich schien.

So hat sich bestätigt, daß der theoretisch nicht allzu fest fundierte, dafür zeitweise fast ideologisch motivierte Anspruch, der den etwas schillernden Begriff „regionales Entwicklungspotential“ bislang überragte, keine Entsprechung in der Präzisierung und Wertung der faktischen Eigenschaften und der entsprechenden Möglichkeiten etwa in bezug auf die Ausgestaltung der Raum-

ordnungspolitik findet. Auch zeigte sich, daß die manchmal etwas ausgeuferte „Potential-Diskussion“ Fragen der Ableitung raumordnungspolitischer Ziele, ihrer Realisierbarkeit und ihrer Handhabbarkeit eher verschleiert als verdeutlicht hat.

Zu hohe Erwartungshorizonte, die mit dem so überaus gängigen Begriff „Entwicklungspotential“ in den letzten Jahren entstanden waren, mußten notwendigerweise – bei Fachleuten wie bei den damit befaßten Politikern – zu Fehlbeurteilungen führen, deren Konsequenzen bis hin zu Eigenheiten bei der Konzipierung einer auf Disparitätenausgleich angelegten Raumordnungspolitik spürbar werden.

In dem engen vorgegebenen Rahmen konnten diese Gesichtspunkte nur in geraffter Form dargestellt werden. Immerhin sollten sie dazu beitragen, der – noch andauernden – Diskussion eine neue Richtung zu geben.