

M. E. STREIT

Von der Diagnose zum regionalpolitischen Programm*)

Grenzen analytischer Grundlagen und praktischer Möglichkeiten

1.

Ziel der zwangsläufig exemplarischen Betrachtung ist nicht, im methodischen Rahmen eines Dezisionsmodells die Schritte zu erläutern und analytisch auszuleuchten, die zum Entwurf regionalpolitischer Programme führen können; vielmehr gilt die Aufmerksamkeit theoretischen Grundlagen, auf die sich die Regionalpolitik gegenwärtig stützen kann und die ihre wissenschaftliche Basis qualifizieren.

Diagnose und Programm unterscheiden sich – etwas pointiert – methodisch dadurch, daß erstere nachträglich und letzteres zukunftsbezogene (geplante) Therapie ist. Bindeglied ist der Versuch, die historische Realität zu erklären und den Erklärungsversuch zum einen rückblickend und zum anderen vorausschauend final, d. h. zielgerichtet, umzusetzen. Letzteres ist nur möglich, wenn es solche Ziele gibt. Und für eine Therapie bestehen a priori besonders günstige Voraussetzungen, wenn der Erklärungsversuch neben den mittelbaren oder unmittelbaren Zielgrößen bereits solche sozialökonomische Einflußgrößen enthält, die sich als Instrumente nutzen lassen oder als solche bereits genutzt wurden. Aber gerade die Chance einer therapeutisch nutzbaren wirtschaftspolitischen Wirkungsanalyse ist auf dem Gebiet der Regionalpolitik besonders klein, und die Risiken theoretisch mehr oder weniger fundierter Experimente sind besonders groß; dies vor allem deshalb, weil Regionalpolitik über weite Bereiche (Infrastruktur!) keine inkrementale (marginale), sondern selbst über längere Zeiträume nur schwer reversible, intramarginale Politik sein kann.

Bereits mit diesen Bemerkungen dürfte deutlich geworden sein, wie wichtig die analytischen Grundlagen der Regionalpolitik sind. Ihnen besondere Aufmerksamkeit zu widmen liegt deshalb nahe, obgleich dies in einem kurzen Beitrag nur auf exemplarische Weise geschehen kann. Jedoch kommt es hier primär darauf an, (1) analytische Grundlagen auf ihre Erklärungskraft hin zu qualifizieren sowie (2) auf Diskrepanzen zwischen theoretisch Erkanntem und praktisch Verwertbarem, aber

auch Verwertetem, hinzuweisen. Auf eine Diskussion der möglichen oder erkennbaren Ziele der Regionalpolitik wird verzichtet. Das bedeutet nicht, daß sie uninteressant oder gar überflüssig wäre. Aber gerade in der deutschen Diskussion von Problemen der Raumordnung ist dieser Teil eher überrepräsentiert. Ein Grund dafür dürfte sein, daß die durch Legislative und Exekutive offenbarten Zielvorstellungen und Präferenzen sehr vage waren und daher hinterfragt werden mußten. Daß diese Bemühungen nicht ohne positive Rückwirkung geblieben sind, zeigt z. B. der jüngste Entwurf für ein Bundesraumordnungsprogramm¹; hier ist zumindest der Versuch erkennbar, die Ziele der Raumplanung zu operationalisieren.

Eine Betrachtung der Instrumente der Regionalpolitik müßte vorzugsweise auf Ergebnisse von Wirkungsanalysen zurückgreifen können, soll sie nicht nur deskriptiv und systematisierend sein. Aber über die bereits ange-deutete Problematik einer solchen Analyse hinaus ist die gesammelte Erfahrung auf diesem Gebiet bislang nur beschränkt auswertbar. Das mag zunächst erstaunlich sein, können doch Länder wie z. B. Großbritannien schon auf eine längere Vergangenheit regionalpolitischer Interventionen zurückblicken. Typischerweise, wenn auch in dem genannten Beispiel besonders ausgeprägt, werden jedoch Interventionen und ganze Strategien kurzfristig geändert und danach häufig genug wieder reetabliert². Deutlich wird damit ein Dilemma langfristiger Wirtschaftspolitik, wozu auch die Regionalpolitik gehört: Sie verlangt mehr Ausdauer und bringt kurzfristig weniger Erfolg als politisch vielfach tragbar erscheint; gleichzeitig jedoch entzieht häufiger Wechsel die Grundlage für

*) Der Verfasser dankt seinem Mitarbeiter G. Noe für die kritische Durchsicht des Manuskripts, behält jedoch die Verantwortung für eventuelle Irrtümer und Auslassungen.

1 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm). Entwurf in der Fassung des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25. Juli 1974.

2 Vgl. hierzu z. B. McCrone, G.: Regional policy in Britain, – London 1969; insbesondere Teil II.

den Erfolg, nämlich eine für Standortentscheidungen ausreichende „Datenkonstanz.“

Aus den zuvor genannten Gründen scheint es auch wenig sinnvoll (technologische) regionalpolitische Entscheidungsmodelle zu präsentieren, würden sie doch mehr Präzision und komplementäre, operationale, analytische Erkenntnis suggerieren als m. E. tatsächlich vorhanden³. Daher wird im folgenden der Versuch unternommen, den Anspruch zumindest exemplarisch zu überprüfen, den die operationalisierte Regionalanalyse haben könnte, in praktische Regionalplanung umgesetzt zu werden. Ein Mißverständnis wäre es, aus dem Beitrag ein Plädoyer für wissenschaftliche Abstinenz auf dem Gebiet der Regionalpolitik zu entnehmen, ganz abgesehen davon, daß dies dem Verhalten eines Rufers in der Wüste gleichkäme. Vielmehr soll – wie bereits erwähnt – daran erinnert werden, daß es schon jetzt Unterschiede zwischen Machbarem und als nötig Erkanntem gibt. Diese Unterschiede sollten regionalplanerischen Rat explizit qualifizieren.

2.

Bei der regionalpolitisch verwerteten Analyse kommt die räumliche Dimension, vor allem die Interaktion innerhalb und zwischen Teilräumen, häufig zu kurz; es dominieren, wenn auch nicht zuletzt durch Informationsmangel bedingt, der klassische außenhandelstheoretische Ansatz, bei dem in erster Linie Strukturprobleme betrachtet werden, sowie produktionstheoretische Versuche auf notgedrungen hohem Aggregationsniveau, mit denen das Argument, sie analysierten lediglich Punktwirtschaften, auch nur in engen Grenzen ausgeräumt wird.

Ein fast schon illustres und insbesondere hierzulande keineswegs antiquiertes Beispiel für die mögliche Kluft zwischen Machbarem – im Sinne von statistisch Auffüllbarem und im Unterschied zum empirischen Test – und theoretisch als nötig Erkanntem stellt das Exportbasiskonzept⁴ dar. Es kann letztlich nicht mehr liefern als die Empfehlung, das regionale Wachstum dadurch zu fördern, daß die Produktion für den regionalen Export

vergrößert wird. Wie stark dieses Wachstum ausfällt, bestimmt – wie beim einfachen Keynesianischen Exportmultiplikator – die im wesentlichen unerklärte wirtschaftliche Dynamik außerhalb der Region. Die Kernfrage des Wo und Warum-Gerade-Dort bleibt unbeantwortet. Nicht verschwiegen werden soll, daß der Ansatz insbesondere theoretisch verfeinert worden ist; dies schließt auch z. B. den Versuch ein, die kurzfristige, komparativ statische Analyse dadurch zu durchbrechen, daß Akzelerations- und Kapazitätseffekte mitberücksichtigt werden. Entscheidend bleibt jedoch, daß mit der Fixierung auf „basic“ und „non-basic“ einseitig und manchmal undifferenziert das Interesse der regionalen Struktur gilt. Die Dimension Raum schmilzt dabei auf Beziehungen zwischen Punktwirtschaften zusammen, die meist noch weniger analytisch ausgeleuchtet werden als in der modernen Außenhandelstheorie.

Um bei vorwiegend keynesianisch orientierten Ansätzen kurz zu verweilen: Das regionale ökonomische Modell, das in der Regel eher (noch) über das empirisch Mögliche hinausgeht, ist fast zwangsläufig differenzierter als ein Exportbasis-Modell. Außerdem erlaubt es wichtige Instrumentvariablen (vor allem öffentliche Investitionen aufzunehmen⁵. Aber auch hier fehlt das Standortelement. Hinzu kommt, daß wachstumsbedingter Strukturwandel nur schwer erklärt und simuliert werden kann. Teilweise damit verknüpft ist eine an dieses Modell zu stellende Forderung: Noch mehr als bei seinem nationalen Gegenstück ist es geboten, die zeitliche Instabilität kritischer Parameter nicht nur als Störfaktor, sondern als unter Wachstumsaspekten erklärungsbedürftig anzusehen.

Die regionale Version der Stadientheorie Rostowscher Prägung⁶ scheidet als analytisches Instrument der Regionalplanung praktisch aus. Dazu ist schon ihr erklärender Gehalt zu gering: Der Prozeß struktureller Diversifizierung läuft von der regionalen Subsistenzwirtschaft über den Export von Primärerzeugnissen und die anschließende Aufnahme der sekundären Produktion für den Export bis hin zum Ausbau des tertiären Sektors; er wird zu erklären versucht durch unterschiedliche Einkommenselastizitäten und starkes Nachfragewachstum, das Zugang zu steigenden Skalenerträgen und damit zu Produktivitätsfortschritten schafft. Wie der Entwicklungsprozeß in Gang kommt und weiter getragen wird, bleibt ungeklärt, selbst wenn – wie schon dargelegt – die Ursache außerhalb der Region angesiedelt würde. Damit fehlt ein regionalpolitischer Ansatzpunkt. Obwohl insofern unbefriedigend, könnte das beschriebene Entwicklungsmuster durchaus noch regionalpolitische Bedeutung erlangen. Denn z. B. im größeren Rahmen

3 Ein in diesem Sinne aufschlußreiches Beispiel dürfte die Arbeit von *Biermann, H.* sein (Kybernetische Prognosemodelle in der Regionalplanung. – Berlin 1970). Da die auf noch vergleichsweise leicht quantifizierbaren makroökonomischen Modellen beruhende Analyse von gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungsproblemen sich einer operationalen kybernetischen Betrachtung immer noch weitgehend entzieht, ist der in der angesprochenen Arbeit erkennbare modelltheoretische Optimismus besonders bewundernswert; mit diesem Hinweis soll keineswegs die intellektuelle Leistung geschmälert werden, die hinter dem Versuch steht, die Kybernetik auch regionalpolitisch nutzbar zu machen. Vor allem bleibt die Arbeit nicht in der Adaptation kybernetischer Termini stecken. Diesen Eindruck nicht ganz verdrängen können z. B. *Jürgensen, H.*; *T. Thormählen*: Regionale Entwicklungspläne. Ziele, Ansätze, Erfolgsmöglichkeiten. In: Neue Wege der Wirtschaftspolitik. Hrsg.: *Dürr, E.* – Berlin 1972. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 67. S. 261–291.

4 Aus der umfangreichen Literatur hierzu mag als Hinweis genügen *Rittenbruch, K.*: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien. – Berlin 1968.

5 Ein in vielerlei, auch kritischer, Hinsicht aufschlußreiches Beispiel dürfte geben *Czamanski, S.*: Regional econometric models. A case study of Nova Scotia. In: Studies in Regional Science. Hrsg.: *Scott, A. J.* – London 1969. S. 143–180.

6 Vgl. *Hoover, E. M.*; *Fisher, J. L.*: Research in regional economic growth. In: Problems in the study of economic growth. Hrsg.: N. B. E. R. – New York 1949.

der EG läßt sich, ähnlich wie in Länder-Querschnittsanalysen, eine systematische Beziehung zwischen regionalem Pro-Kopf-Einkommen und dem Beitrag der drei großen Sektoren zum regionalen Produkt beobachten. Gelänge es, dieses Entwicklungsmuster z. B. als interregionalen Diffusionsprozeß befriedigend zu erklären, wären wichtige Erkenntnisse für großräumige Wachstumsprozesse gewonnen⁷. Sie ließen sich dann auch regionalpolitisch nutzen und würden vor allem weitere Argumente liefern, von dem beobachtbaren regionalpolitischen Partialdenken abzugehen.

A priori spärlich müssen solche Versuche sein, die letztlich regionale Varianten makroökonomischer Theorien gleichgewichtigen Wachstums darstellen⁸. Zwar lenken sie über ihre Annahmen die Aufmerksamkeit auf die interregionale Faktormobilität. Jedoch bleibt ihre Antwort bescheiden auf die brennende Frage nach den Standorten, an denen sich das Wachstum in einer inhomogenen ökonomischen Landschaft vollzieht. Die Wirtschaftsstruktur, die dieses Wachstum tragen soll, wird im Unterschied zu den zuvor angedeuteten Modellen außerdem kaum erfaßt, es sei denn, Aussagen über die gleichgewichtsadäquate Akkumulationsrate gälten regionalpolitisch als besonders richtungweisend. Ganz abgesehen davon impliziert Wachstumsleichgewicht nicht hohes Pro-Kopf-Einkommen.

Dagegen sind Wachstumsmodelle wesentlich aufschlußreicher, bei denen regionale (informationsbedingt oft regionalisierte) Produktionsfunktionen eine analytische Schlüsselstellung einnehmen. Je nach Datenbasis lassen sich neben den konventionellen Faktoren wenigstens auch solche Variable aufnehmen, die z. B. als Approximation der Standortsituation im interregionalen Vergleich dienen. Gesamträumliche Allokationseffizienz ist eine mögliche Frage, der mit solchen Ansätzen nachgegangen werden kann⁹. Damit verwandt ist die Frage nach Engpaßfaktoren, die die Entwicklung der einen oder anderen Region hemmen könnten¹⁰. Gemeinsames Merkmal solcher Ansätze ist ein informationsbedingt hohes Aggregationsniveau.

3.

Der Dominanz von keynesianischen und produktions-theoretischen Makroanalysen mit außenhandelstheoreti-

scher Abrundung entspricht ein relativ geringer Fortschritt darin, die dem Gegenstand a priori nähere, mikroökonomisch fundierte Standorttheorie für Planungszwecke nutzbar zu machen; daran ändert auch die regionaltheoretisch vorangetriebene Input-Output-Analyse im Grundsatz nichts, wird doch die Standortfrage zumindest überwiegend abgetrennt behandelt, um die Strukturaussagen wenigstens etwas zu qualifizieren.

Selbst eine geraffte Durchsicht produktions-theoretischer Ansätze kann nicht an einem Lieblingssujet der Regionalanalyse vorbei: der regionalen und – anspruchsvoller – interregionalen Input-Output-Analyse¹¹. Trotz ihrer wohlbekannten immanenten Mängel bleibt sie ein vorzügliches Instrument zur Analyse vor allem von kritischen Elementen sowie von Lücken in der regionalen Angebots- und Nachfragestruktur. Aber auch als ausschließlich strukturorientierter Ansatz sind die Grenzen ihrer Einsatzmöglichkeiten sowohl a priori als auch nach den Erfahrungen in der Regionalplanung nicht zu übersehen. Dabei fällt vor allem unter Standortgesichtspunkten besonders ins Gewicht

- daß variable Skalenerträge in aller Regel¹² ebenso ausgeschlossen sind wie externe Effekte, obwohl sie häufig über Gunst und Ungunst regionaler Standorte entscheiden;
- daß die zeitliche Variation der Produktionskoeffizienten gerade im kleineren, regionalen Rahmen praktisch kaum erfaßt werden kann, obwohl z. B. die in der Theorie wohlbeachteten räumlichen Diffusionsprozesse technischen Fortschritts im kleinen Raum¹³ für ein besonderes Maß an Varianz sorgen können;
- daß konstante relative Preise unterstellt werden müssen, womit bis auf den einen oder anderen Ansatz¹⁴ unter anderem der Substitution von Faktoren und Produkten ebenso wie von Bezugs- und Absatzgebieten die Grundlage entzogen ist;
- daß Stabilität der Handelskoeffizienten bzw. der interregionalen Input-Output-Koeffizienten den Ausschluß interregionaler Konkurrenzeffekte bedeutet.

Wenn die wohl hinreichend belegte Vielfalt strukturorientierter Ansätze solche Versuche dominiert, die mehr standorttheoretische Akzente tragen, so kommt dies nicht von ungefähr: Die Standorttheorie ist im wesentlichen mikroökonomisch orientiert, während die Regio-

7 Ein solcher Versuch wird unternommen in Streit, M.E.: Problems and perspectives of regional development in Western Europe. – Mannheim 1974. = Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim. Discussion Paper Nr. 46/74.

8 Dies demonstriert z. B. Richardson, H.W.: Regional economics. – London 1969. S. 223 ff.

9 Vgl. hierzu vor allem Thoss, R.: Ein Vorschlag zur Koordinierung der Regionalpolitik in einer wachsenden Wirtschaft. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 182 (1969) Nr. 6, S. 490–592.

10 Für die Bundesrepublik wurde ein solcher Versuch unternommen von Biehl, D.; Hußmann, E.; Schnyder, S.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials. Infrastruktur, Wirtschaftsstruktur und Agglomeration. In: Die Weltwirtschaft. (1974) H. 1, S. 107–124.

11 Über laufende Anstrengungen, ein interregionales Input-Output-Modell für die Bundesrepublik zu erstellen, berichten Funck, R.; Rembold, G.: A multiregion, multisector forecasting model for the Federal Republic of Germany. Report to be presented at the 14 European Congress, Regional Science Association, Karlsruhe, August 27–30, 1974.

12 Ein Vorschlag für eine Berechnungsmethode im Falle sinkender Skalenerträge findet sich bei Krelle, W.: Preistheorie. – Tübingen; Zürich 1961. S. 646 ff.

13 Vgl. hierzu etwa Siebert, H.: Zur interregionalen Verteilung neuen technischen Wissens. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 123 (1967) Nr. 2, S. 231–263.

14 Vgl. z. B. den Versuch von Tiebout, C.M.: An empirical regional input-output projection model: The State of Washington 1980. In: Review of Economics and Statistics 51 (1969), insbesondere S. 337 f.

nalpolitik letztlich Aussagen über ganze Teilräume und damit Aggregate anstrebt. Gleichzeitig ließ sich das Standortproblem (bisher?) nicht auf einige wenige, operationale und allen Aktivitäten mehr oder weniger gemeinsame Determinanten reduzieren. Dies wird durch konkrete, planungsorientierte Analysen in einem engen Bereich wie dem der industriellen Produktion überdeutlich belegt; angesprochen ist damit die sogenannte Industriekomplexanalyse, die in besonderem Maße auf den Bedarf an Verbund auf engem Raum abstellt¹⁵.

In der praktischen Regionalplanung haben die Schwierigkeiten, Struktur und Standort operational miteinander zu verknüpfen, dazu geführt, daß das Standortproblem abgetrennt und primär deskriptiv und spekulativ behandelt wird. So finden sich dann in Regionalplänen mehr oder weniger detaillierte Bestandsaufnahmen, in denen versucht wird, die Position eines Teilraums im nationalen und internationalen Verkehrsnetz zu beschreiben ebenso wie seine Ausstattung mit sonstiger Infrastruktur einschließlich Ausbildungs- und Forschungsstätten sowie mit ortsgebundenen Faktorreserven (z. B. Wasser, Industrieflächen, immobile Arbeitskräfte), die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots, die Attraktivitäten des regionalen Zentrums usw. Darüber hinaus werden Sekundärstatistiken (vor allem regionalisierte Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen) primär ausgewertet¹⁶ mit dem Ziel

- den Zugang der regionalen Standorte zu den nationalen (und internationalen) Märkten zu messen (Gravitations- bzw. Potentialanalyse);
- summarische Informationen über die relative Qualität der regionalen Standorte zu gewinnen (Shiftanalyse) und
- Vermutungen für produktionsspezifische Standortqualitäten zu erhärten (Berechnung von Standortquotienten).

In Grenzen abrunden läßt sich das Bild der Region mit einer Befragung regional ansässiger Unternehmen sowie durch den Test des Standortimages, das eine Region in den Augen potentieller Zuwanderer hat. Damit ist wohl das in der Regel Mögliche skizziert. Die abgeleiteten Programme beschränken sich im Falle zurückgebliebener oder zurückbleibender Teilräume häufig auf eine Liste von Aktivitäten, deren Ansiedlung unter allgemeinen Wachstumsgesichtspunkten und vermuteten regionalspezifischen Standortqualitäten wünschenswert und realisierbar erscheint. Hinzu kommen Vorschläge

zur Verbesserung der Infrastruktur, allerdings ohne daß sie in der Regel zwingend aus Komplementaritäten zwischen privaten und öffentlichen Investitionen abgeleitet werden können. Daß auf diese Weise nicht mehr als ein vages und von den übrigen Teilräumen isoliertes Bild von dem Entwicklungspotential eines Teilraums gewonnen werden kann, liegt auf der Hand. Jedoch bleibt unbestritten, daß selbst ein solches Vorgehen zu rationaler Argumentation zwingt und regionalpolitische Entscheidungen transparenter machen kann.

4.

Keine einfache Variante von im Grunde nicht raumbezogenen Makromodellen repräsentiert hingegen das Wachstumspolkonzept, da es eine Synthese zentraler Elemente der Entwicklungs- und Standorttheorie sowie der Stadtökonomik verlangt; allerdings ist diese Synthese bisher weder in der Theorie noch (folglich) in der empirischen Forschung zwingend vollzogen, und die jetzt schon erkennbaren administrativen Konsequenzen für die Regionalplanung würden wahrscheinlich mit der bisherigen Praxis kollidieren.

Nach dem kurzen Blick auf das praktisch Mögliche liegt es nahe, nach dem theoretisch Wünschenswerten zu fragen. Die Antwort muß (notwendigerweise) auf Vorurteilen beruhen, da sie kaum als empirisch hinlänglich überprüft gelten kann. Gemeint ist eine spezielle Vorstellung von räumlichen Entwicklungsprozessen, die nicht ohne weiteres innerhalb der vorgefundenen, primär administrativ bestimmten regionalen Grenzen sinnvoll gelenkt werden können. Es handelt sich um das sogenannte Wachstums- oder Entwicklungspolkonzept¹⁷.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Theorie läßt sich ein Wachstums- oder Entwicklungspol definieren als „kräftig expandierender, räumlich konzentrierter, funktionaler Komplex wirtschaftlicher Aktivitäten, der über Märkte und andere Diffusionskanäle auch Wirtschaftseinheiten im ihn umgebenden Raum direkt oder indirekt beeinflusst“¹⁸. In seiner Struktur ist das Konzept nicht zuletzt durch die Beobachtung geprägt, daß (1) vor allem Agglomerationen Zentren wirtschaftlichen Wachstums sind und daß (2) diese Zentren ihr Umland durch Güter-, Verkehrs- und Kommunikationsströme stark beeinflussen. Das Konzept basiert im wesentlichen auf drei Hypothesen:

- Die Wachstumskraft eines Pols beruht vor allem auf der Produktion für eine einkommenselastische Nachfrage und wird verstärkt durch eine intensive Produktionsverflechtung auf engem Raum.

15 Versuche, allgemeinere empirische Informationen über Komplextypen zu gewinnen, werden beschrieben in Czamanski, S.: Some empirical evidence of the strengths of linkages between groups of related industries in urban-regional complexes. In: The Regional Science Association Papers 27 (1971) S. 137-150 und in Streit, M.E.: Spatial associations and economic linkages between industries. In: Journal of Regional Science. 9 (1969) S. 177-188.

16 Einen Überblick über die dabei benutzten Methoden gibt z. B. Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik 2. Aufl. - Hannover 1973, insbesondere in Teil III.

17 Vgl. hierzu als eine der jüngeren Arbeiten, die zugleich über die spanischen Versuche berichtet, das Konzept entwicklungspolitisch zu nutzen, Buttler, F.: Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum. - Tübingen 1973.

18 Streit, M.E.: Regionalpolitische Aspekte des Wachstumspolkonzepts. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft. 22 (1971) Nr. 2, S. 222.

- Spezielle Standortvorteile, insbesondere das innovative und adaptive Potential des Pols, stehen in unmittelbarem (vor allem kommunikationstheoretischem) Zusammenhang mit seinem urbanen Charakter.
- Die Größe des Einflußgebietes wird von den Gravitationskräften bestimmt, die zwischen allen Zentren des Gesamttraums wirksam sind.

Auch ohne in Einzelheiten zu gehen, sind einige geläufige theoretische Elemente leicht zu erkennen, die in dieses Konzept einfließen. Aus der Makrotheorie lassen sich Multiplikatoreffekte, verfeinert durch Produktionsverflechtungen auf engem Raum, ebenso entnehmen wie z. B. Akzelerationswirkungen. Die vermuteten externen Ersparnisse sind mit den sogenannten „localization“ und „urbanization economies“ der Standorttheorie erklärbar. Die Stadtökonomik kann unter anderem kommunikationstheoretische Ansätze beisteuern. Und die ökonomischen Beziehungen zwischen Pol und Umland sowie die Interaktion mit anderen Zentren erinnern einerseits an die Theorie der zentralen Orte und legen andererseits nahe, das der Newtonschen Physik entlehnte Gravitationsmodell ökonomisch aufzufüllen und zu dynamisieren. Festzuhalten ist, daß eine Synthese dieser und anderer Elemente zu einem theoretischen Ganzen noch aussteht. Benötigt wird letztlich ein Ansatz, der die Dimensionen des Raumes, der Zeit und der Struktur interdependent darstellt.

Obwohl also noch keineswegs ausgereift, kann das Wachstumspolkonzept auf mögliche Implikationen für die Regionalplanung überprüft werden¹⁹. Wichtig dürfte sein, daß nach diesem Konzept (zumindest) der (nationale) Gesamttraum betrachtet würde als ein System bestehender sowie geplanter (oder zu planender) Gravitationszentren und dem von ihnen dominierten Hinterland. Die Gefahr einer Kollision dieses Gliederungsprinzips nach Nodalregionen mit dem vorhandenen System regionaler Administration liegt auf der Hand. Würde sich die Poltheorie bewähren, dann wäre es kaum sinnvoll, wenn Programmregionen das ökonomisch determinierte System von Nodalregionen zerschneiden würden; denn damit würden nur zusätzliche Koordinationsprobleme und -kosten geschaffen. Deutlicher als bei anderen Konzepten wird dabei, daß für regionalpolitische Alleingänge in einzelnen Teilräumen wegen der räumlichen Interdependenz wenig Platz ist, eine Implikation, die auf politische Schwierigkeiten stoßen kann. Voll handlungsfähig wäre eine Regionalplanung aber nur dann, wenn eine Antwort auf die Frage gefunden werden könnte, wie das in den nächsten Jahrzehnten ökonomisch haltbare und politisch befriedigende System von Nodalregionen aussehen soll. Das ist viel verlangt. Weniger zu

fordern mag zwar unumgänglich sein. Dies kann jedoch nicht als Bestätigung herkömmlicher Planungspraktiken angesehen werden, da ihr theoretisches Fundament eher schwächer, weil weniger umfassend zu sein scheint.

5.

Die selbst von der Theorie (noch) unbewältigten Probleme sollten die analytisch schmale Basis der Regionalpolitik verdeutlichen und Anlaß dafür sein, die regionalpolitische Aufgabe möglichst zu erleichtern; dem würde zunächst einmal entsprechen, auf Konsistenz zu drängen, indem Entscheidungen in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik konsequent auf mögliche räumliche Implikationen überprüft werden.

Das skizzierte Wachstumspolkonzept sollte verdeutlichen, daß die operationalisierte Regionalanalyse das räumliche Entwicklungsproblem stark vereinfacht, und zwar über die wohl kaum bewältigte Standortfrage hinaus. Nun muß zwar jede Theorie abstrahieren, indem sie (1) heterogene Dinge in ein Klassifikationsschema zwingt (Typisierung), (2) die Vielfalt und Instabilität von Verhaltensweisen durch fiktive oder halbaktive Annahmen ersetzt (Mechanisierung) und (3) die Interdependenz zwischen Modell und „Umwelt“ gedanklich vereinfacht und teilweise ausschaltet (Schließung). Aber gerade die letztgenannte Abstraktion setzt m. E. in der Regionalanalyse noch sehr früh ein. Sicherlich liegt das zum einen an der immer noch spärlichen Informationsbasis. Zum anderen fehlt es aber auch an Versuchen, die Querverbindungen z. B. zwischen ökonomischer Regionaltheorie, Stadtforschung und Ökologie etwa über systemanalytische Blockbildung, wenn auch wiederum vereinfachend, herzustellen. Trifft dieses Urteil zu, dann kann regionalpolitischer Rat zumindest gegenwärtig nur mit erheblichen Einschränkungen gegeben werden.

Für die Regionalpolitik bedeutet die noch schmale analytische Basis, daß alles versucht werden sollte, ihre Aufgabe zu erleichtern. Eine erste Möglichkeit besteht darin, dem Konsistenzanfordernis mehr Geltung zu verschaffen, indem Entscheidungen in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik soweit wie möglich auf ihre räumlichen Konsequenzen überprüft werden. Was gemeint ist, läßt sich am Beispiel der Außenwirtschaftspolitik demonstrieren. Gegenwärtig wird in der BRD neben der Landwirtschaft eine Reihe von Industriezweigen, unter ihnen vor allem die Textilindustrie, durch extreme effektive Protektionsraten geschützt. Trotzdem sind ihre räumlichen Produktionsschwerpunkte in der Regel regionalpolitische Krisenherde. Soweit die Schwerpunkte in regionalen Fördergebieten liegen, erhalten auch diese Produktionszweige entsprechende Vergünstigungen. Zu den tarifären Handelshemmnissen kommen also nicht-tarifäre Hemmnisse hinzu, ohne daß bisher die Entwicklungschancen dieser Produktionen gestiegen sind, im Gegenteil. Die Schlußfolgerung ist unvermeidlich, daß hier zumindest unbewußt zeitlich unbegrenzte Strukturkonservierung mit regionalpolitischen Folgewir-

¹⁹ Wenn auch nur knapp erläutert, wird im bereits zitierten Entwurf eines Bundesraumordnungsprogramms eine großräumige Gliederung nach „Entwicklungszentren und Achsen“ anvisiert. Ob die Konzeption mehr oder weniger ausschließlich durch die Theorie der zentralen Orte geprägt ist, die als einzige erwähnt wird, ist nicht klar erkennbar.

kungen getrieben wird²⁰. So gesehen, hat ein Teil des regionalpolitischen Aufwands primär die Aufgabe, die Konsequenzen von Fehlleistungen auf einem anderen Gebiet aufzufangen, ohne daß ein echter Schritt vorwärts getan werden kann.

6.

Zu einer realistischeren Haltung gehört auch, das vielleicht moderne Verdikt mit Skepsis zu betrachten, der Marktmechanismus versage oder induziere in besonderem Maße Fehlentwicklungen bei der raumbezogenen Koordination; allokationstheoretisch unbestritten ist die Ergänzungsbedürftigkeit der Koordination durch den Markt, jedoch stellt sich gerade bei den nicht nur regionaltheoretisch begründeten Grenzen öffentlicher Planung für Politik und wissenschaftliche Beratung die Aufgabe, die Koordinationsmöglichkeiten mit „richtigen“ Signalen für private Standortentscheidungen so weit wie möglich auszunutzen.

Die zuvor gemachten Beobachtungen lassen sich in einer Weise ergänzen, daß sie eine weitere, unausgeschöpfte Möglichkeit beleuchten, die Regionalpolitik zu entlasten: Den strukturschwachen Regionen stehen hypertrophische Ballungsräume gegenüber, deren Arbeitskräftebedarf wesentlich ergänzt wird durch Zuwanderung aus Entwicklungsländern des Mittelmeerraums. Gleichzeitig ist die ständige Expansion dieser Gebiete nur unter stark steigenden (sozialen) Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter (z. B. Infrastruktur und Umweltqualität) möglich. Räumliche Allokationseffizienz würde nun erfordern, daß diejenigen, die in diesen Agglomerationszentren produzieren und konsumieren oder dies durch Zuzug planen, mit den sozialen Nettokosten einer wei-

teren Expansion belastet würden. Ebenso wären in mit eher sinkenden Kosten ausweitbaren urbanen Zentren eben diese Zusatzkosten zu verlangen. Mit den dann zu erwartenden Überschüssen der öffentlichen Finanzwirtschaft in Gebieten extremer Agglomeration wären die wahrscheinlichen Defizite in den übrigen Gebieten zu finanzieren. Für die ökonomischen Entscheidungsträger würden mit der Verrechnung sozialer Zusatzkosten der Agglomeration wichtige Signale für Standortentscheidungen richtig gestellt.

Daß die sozialen Kosten und Erträge der Agglomeration nicht ohne weiteres richtig verrechnet werden, liegt an der Art der Güter. Bei öffentlichen Gütern ist bekanntlich der Marktmechanismus als Verrechnungs- und Steuerungsinstrument überfordert. Nötig wäre es, die privaten und die sozialen Standortkosten einander anzunähern, um räumliche Fehlallokationen zu verhindern. Statt dessen steht bisher die Symptomkorrektur im Vordergrund. Sie macht selbst vor Mobilitätsbeschränkungen nicht halt, anstatt unmittelbar Signale für Produktionsverlagerungen zu setzen, indem sie versucht, die sozialen Nettokosten einer weiteren Expansion von urbanen Zentren besser anzulasten. Allerdings: die preis- und steuerpolitische Bewältigung des Problems öffentlicher Güter ist wohl leider noch ein unterentwickeltes Forschungsgebiet. Wird der skizzierte Sachverhalt berücksichtigt, dann wäre wohl ein Teil der modischen Argumente revisionsbedürftig, die gegen die Koordination mit Preissignalen im weitesten Sinn eingewandt werden und zugleich die Vorzüge einer umfassenden Planung suggerieren. Jedoch wird hiermit lediglich für wirtschaftspolitische Rationalität angesichts des begrenzten Planungswissens plädiert. Nicht abgelehnt werden solche Argumente, die darauf abstellen, daß gerade bei der räumlichen Allokation ein Bedarf an ex-ante-Koordination besteht, der durch den lediglich ex-post koordinierenden Marktmechanismus nicht erfüllt werden kann.

²⁰ Eine umfassendere Diskussion des Konsistenz- und Kohärenzfordernisses an Hand des außenwirtschaftspolitischen Beispiels findet sich bei *Streit, M.E.*: *Problemes and perspectives* ..., op. cit.