

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Zur Regionalpolitik des „mittleren Weges“

Die gegenwärtige Diskussion über regionalpolitische Strategien und über den Inhalt landesplanerischer Konzeptionen, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Zielssystem für das zu erwartende Bundesraumordnungsprogramm, veranlaßte den Forschungsausschuß „Raum und Gewerbliche Wirtschaft“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, sich dieser Problemstellung im Rahmen seiner Forschungstätigkeit zuzuwenden. Da diese Fragestellung erst im Frühjahr des Jahres 1971 aufgegriffen wurde, liegen noch keine Detailergebnisse vor. Allerdings wurde eine intensive Zieldefinition- und Programmplanung vorgelegt, so daß in etwa einem Jahr mit dem ersten Zwischenbericht gerechnet werden kann.

Im Rahmen dieses Arbeitsvorhabens soll versucht werden, ein Konzept für einen Ausgleich zwischen wachstumsorientierten, stabilitätsorientierten und versorgungsorientierten regionalpolitischen Strategien zu finden. Zum einen wird damit die Entwicklung einer neuen Konzeption der Regionalpolitik, die auch als „Regionalpolitik des mittleren Weges“ bezeichnet wird, angestrebt, und zum andern werden auch konkrete Aussagen zur Raumordnung im Sinne der künftigen Entwicklung der Siedlungsstruktur gemacht. Im Mittelpunkt der Überlegungen steht die Schaffung sogenannter „ausgeglichener Funktionsräume“, in denen unter bestimmten einschränkenden Bedingungen sowohl die Möglichkeit einer ausreichenden Erzielung von Arbeitseinkommen als auch die Möglichkeit der Naherholung bestehen sollen. Als Hauptkriterium für die Abgrenzung und

innere Ausgestaltung dieser ausgeglichenen Funktionsräume ist allerdings das Vorhandensein oder die Möglichkeit der Entwicklung „stabiler Pendleräume“ anzusehen, die den Zwang zur interregionalen Mobilität möglichst weit reduzieren. Derart konzipierte Räume sollen sich durch ein qualitativ breit gefächertes Angebot an Einkommensmöglichkeiten und durch Möglichkeiten zur nachfrageorientierten Freizeitgestaltung auszeichnen, wobei das Schwergewicht eindeutig auf dem Gebiet der Qualität und Größe des Arbeitsmarktes liegt. Hierin besteht auch der entscheidende Unterschied zu anderen regionalen Planungskonzepten, etwa zum System der zentralen Orte, das vorwiegend auf die Versorgung mit öffentlichen Gütern ausgerichtet ist und eine hierarchische Gliederung aufweist. Das System der Verdichtungs- oder Entwicklungsachsen steht zu diesem Konzept in einem subsidiären Verhältnis und wird in erster Linie auf die Konzentration der Verkehrsinfrastruktur begrenzt.

Die hier kurz skizzierten Gedanken weichen von den bisher in der Regionalpolitik verwendeten Strategien erheblich ab. Die Theorie der Regionalpolitik, insbesondere der regionalen Wirtschaftspolitik, hat in der Vergangenheit Konzeptionen entwickelt, die vorwiegend auf der Regionalisierung der Ziele der allgemeinen Wirtschaftspolitik beruhen und zumeist als Entsprechung zu den gesellschaftlichen Grundzielen angesehen werden.

Die wachstumsorientierte Regionalpolitik stellt sich in den Dienst eines gesamtwirtschaftlich optimalen Wachstums, das durch regional gezielte Förderung der Regionen erreicht werden soll, die den stärksten Beitrag zum Gesamtsozialprodukt hervorzubringen vermögen, d. h. die größten

Steigerungsraten aufweisen. Eine Analyse der Wachstumsbedingungen hat gezeigt, daß insbesondere die ausreichende Infrastruktur und die ausreichende Größe und Differenziertheit des Arbeitsmarktes einen hohen Stellenwert im Rahmen der wachstumsorientierten Faktoren aufweisen. Von besonderem Vorteil ist es, wenn diese Bedingungen durch Lokalisations- und Agglomerationseffekte (Vorteile der Masse und der Mischung) ergänzt werden. Die Gebiete, die diesen Kriterien am nächsten kommen, liegen, wie die Realität zeigt, fast ausschließlich in sogenannten Verdichtungsräumen. Eine einseitige Verfolgung des Wachstumszieles würde also darauf hinauslaufen, den Verdichtungsräumen eine besonders intensive staatliche Förderung zukommen zu lassen. Die notwendige Konsequenz aus einer solchen Politik wäre die passive Sanierung der entwicklungsschwachen Regionen. Von der Schaffung „gleichwertiger Lebensbedingungen“ kann bei einer dieser Politik entsprechenden staatlichen Verhaltensweise nicht mehr die Rede sein. Es werden im Gegenteil bisher funktionsfähige Strukturen in den potentiellen Abwanderungsgebieten gefährdet und im Interesse eines möglichst hohen Anstieges des Sozialproduktes andere schwere volkswirtschaftliche Verluste in Kauf genommen. Nicht übersehen darf man in diesem Zusammenhang allerdings, daß der Anstieg des Sozialproduktes letztlich die materielle Grundlage für die ständig steigenden Ansprüche der Gesellschaft und auch die Grundlage für einen Ausgleich des interregionalen Versorgungsgefälles darstellt.

Eine grundsätzlich andere Intention liegt der stabilitätsorientierten Regionalpolitik zugrunde, bei der die Aktivitäten auf regionaler Ebene nicht dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel dienen, sondern vielmehr in den Dienst der interregionalen Nivellierung des ökonomischen Gefälles gestellt werden. In erster Linie werden Ziele angestrebt, die die isolierte Lebensfähigkeit einer Region erreichen oder erhalten sollen. Hierbei handelt es sich allerdings ausschließlich um ökonomische Zielkategorien. So tritt neben das Ziel der Schaffung regional ausgeglichener Arbeitsmärkte die Schaffung konjunkturunempfindlicher Produktionsstrukturen und das Ziel der intraregionalen Konzentration der Basisaktivitäten. Diese Zielstrategie kommt den Forderungen des Bundesraumordnungsgesetzes und dem Zielsystem der Landesplanungsgesetze in den Bundesländern sehr nahe und korrespondiert eng mit dem vom Vorsitzenden des Forschungsausschusses „Raum und gewerbliche Wirtschaft“, Prof. Dr. Marx, entworfenen Konzept der regionalpolitischen Strategie des mittleren Weges. Neben der Erforschung des Zusammenwirkens der stabilitätsorientierten Zielvariablen geht das neue Konzept jedoch darüber erheblich hinaus, in dem auch Zielkategorien einbezogen werden sollen, die nicht ökonomischer Natur sind.

Die versorgungsorientierte Regionalpolitik schließlich steht unter dem Ziel der „sozialen Gerechtigkeit“, aus dem das Unterziel der „gleichwertigen Versorgung“ abgeleitet ist. Unter diesem Gesichtspunkt stehen heute insbesondere die von der Landesplanung entwickelten und konkretisierten Systeme der zentralen Orte und deren Förderung, die in

erster Linie auf die Schaffung einer meist versorgungsorientierten Infrastruktur hinauslaufen.

Die nähere Charakterisierung des Grundgedankens einer regionalpolitischen Konzeption ausgeglichener Funktionsräume muß zunächst von den drei raumordnungspolitischen Hauptzielen ausgehen: 1. Schaffung ausreichender Möglichkeiten zur Erzielung von Arbeitseinkommen, 2. Schaffung ausreichender Wohn- und Lebensverhältnisse, 3. Schaffung ausreichender Erholungsmöglichkeiten außerhalb des städtischen Lebensbereiches. Die Verfolgung dieser Ziele macht einen Kompromiß zwischen der wachstumsorientierten und der stabilitätsorientierten regionalpolitischen Strategie erforderlich. Sollen derartige sich selbst tragende Funktionsräume entwickelt werden, so eignet sich als Zielvariable nach den bisherigen Überlegungen dazu insbesondere ein funktionsfähiger regionaler Arbeitsmarkt. Dieser Markt soll gewährleisten, daß mit Hilfe von Betrieben, die langfristig ohne staatliche Hilfe wettbewerbsfähig sind, für alle, die am Arbeitsprozeß teilnehmen wollen, ein ausreichendes Arbeitseinkommen erzielt werden kann und daß der Zwang zur interregionalen Mobilität durch Erreichen eines möglichst großen beruflichen Fähigkeitspotentials der Arbeitnehmer verringert wird. Gleichzeitig sollte diese Region ein Steueraufkommen haben, das zur Finanzierung der erforderlichen Infrastruktur ausreichend ist.

Neben den aus dem Bereich der wachstumsorientierten Regionalpolitik übernommenen Produktivitäts- und Wettbewerbsaspekte tritt der stabilitätsorientierte Aspekt der Vermeidung des Zwanges zur Anpassung an große strukturelle Veränderungen und/oder konjunkturelle Bewegungen durch interregionale Mobilität. Nicht die interregionale Mobilität sollte also gefördert werden, sondern der Aufbau eines Fähigkeitspotentials und die berufliche Mobilität. Ein regionaler Arbeitsmarkt wird im Sinne von Marx dann als funktionsfähig bezeichnet, wenn er in der Lage ist, das vorhandene Angebot an Arbeitsleistungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht mit der Nachfrage nach Arbeitsleistung auszugleichen, um so die interregionale Mobilität zu reduzieren. Ein derart beschaffener Arbeitsmarkt wird in seiner Qualität in der Regel auch entscheidend von seiner Größe abhängig sein.

Zu diesem Problem wurde von seiten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung bereits eine Untersuchung von W. Mieth vorgelegt¹. Hierauf aufbauend, sollen Kriterien und Maßstäbe für eine sinnvolle Integration von Arbeitsmarktpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik erarbeitet werden. Des weiteren wird der Strukturwandel der Landwirtschaft und der daraus resultierende Bedarf an zusätzlichen gewerblichen Arbeitsplätzen in landwirtschaftlichen Problemgebieten angesprochen werden. Hieraus ergibt sich dann die Untersuchung der Zuordnung einkommens-

¹ Industrie und zentrale Orte. Forschungsberichte des Ausschusses „Raum und Gewerbliche Wirtschaft“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1969. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 49. Raum und Gewerbliche Wirtschaft, 4.

schwacher Teilräume zu Funktionsräumen, in denen ausreichendes Einkommen erzielt werden kann, sowie die Möglichkeit der weiteren Nutzung und Funktion der strukturschwachen Räume. Inwieweit es gelingt, den Funktionsräumen geeignete Erholungsräume zuzuordnen, ist zunächst noch offen. Vermutlich wird im Ergebnis ein Konzept sich gegenseitig alimentierender Teilgebiete innerhalb eines Funktionsraumes vorgeschlagen werden. Diese Alimentationen können monetärer und nichtmonetärer Art sein. Der sogenannte Arbeitsraum wird in erster Linie der im Erholungsraum ansässigen Bevölkerung Möglichkeiten zur Erzielung von Geldeinkommen und zur Nutzung einer gut ausgebauten Infrastruktur bieten, wohingegen der Erholungsraum eine Ausgleichsfunktion für den Arbeitsraum, die in erster Linie nicht materieller Art ist, haben würde. „In Räumen mit selbsttragender Entwicklung (Arbeitsräume), das sind meist städtische und industrielle Verdichtungsräume, sind die Infrastrukturausstattung und die Grundprinzipien der städtebaulichen Entwicklung flexibel zu halten, um auch kommenden Generationen die Möglichkeit zu geben, ihre Wünsche realisieren zu können. Die wirtschaftlichen Entwicklungen sind so zu fördern, daß die mit dem wirtschaftlichen Wachstum einhergehenden Strukturwandlungen nicht gehemmt und die Arbeitskräfte befähigt werden, sich den wandelnden Anforderungen anzupassen. Darüber hinaus sind Arbeitsplätze zu schaffen, die für solche Bevölkerungsteile geeignet sind, deren Angehörige im Rahmen der Landschaftspflege für Erholungsmöglichkeiten sorgen. In Räumen mit der Notwendigkeit zur monetären Alimentation (Erholungsräume) sind, soweit das mit ihren Erholungsfunktionen vereinbar ist, Arbeitsplätze zu schaffen, die ein befriedigendes Arbeitseinkommen erbringen, und Verkehrswege anzulegen, die die ökonomische Entfernung zu den notwendigen Infrastruktureinrichtungen und weiteren Arbeitsmöglichkeiten sowie zu den Erholungsgebieten verringern“ (*Detlef Marx*).

Man ist sich zwar dessen bewußt, daß Arbeits- und Erholungsregionen in einem Komplementaritätsverhältnis stehen; über dessen sinnvolle Struktur hat man bisher aber nur wenig Kenntnisse. Gerade diese Strukturen aufzuklären und in den Planungszusammenhang zu stellen ist nicht zuletzt Aufgabe dieses Forschungsgremiums. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß der erste Schritt bei der Verfolgung eines solchen Projektes in der Abgrenzung der Funktionsräume bestehen muß. Es gilt also zu klären, wie die regionalen Arbeitsmärkte abzugrenzen sind und wie die verfügbaren Erholungsräume diesen Arbeitsmärkten zuzuordnen sind. Im Rahmen eines zweiten großen Problemkomplexes sind Fragen zu beantworten, die sich auf die Bedingungen oder Voraussetzungen einer sich selbst tragenden Entwicklung in ausgeglichenen Funktionsräumen konzentrieren. Auf diesen Teil wird das Schwergewicht der wissenschaftlichen Forschung gerichtet sein müssen. Im dritten und letzten Teil wird schließlich der instrumentale Charakter des konzipierten regionalpolitischen Konzeptes herauszuarbeiten sein.

Manfred Bahlburg