AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Thoroe, C.: Rückläufige Bevölkerung und Ziel-Mittel-Systeme regionaler Strukturpolitik. In: von Blanckenburg, P., de Haen, H.: Bevölkerungsentwicklung, Agrarstruktur und Ländlicher Raum. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 22, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1986), S. 131-143.

# RÜCKLÄUFIGE BEVÖLKERUNG UND ZIEL-MITTEL-SYSTEME REGIONALER STRUKTURPOLITIK

von

Carsten THOROE, Göttingen

## 1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Regionale Strukturpolitik ist ein schillernder Begriff. Gängige Definitionen, die die Strukturpolitik von der Globalpolitik in der Weise abgrenzen, daß zur Strukturpolitik zählt, was auf eine Beeinflussung der Zusammensetzung von wirtschaftlichen Größen, auf ihre Struktur, abzielt, während man der Globalpolitik zuordnet, was das Niveau dieser Größen beeinflußt (vgl. z.B. ECKEY, 1978, s. 15 ff), können leicht den Eindruck erwecken, als ginge es bei der Strukturpolitik nur um eine Umverteilung anderweitig determinierter Größen. Die Strukturpolitik ist in der Regel aber gerade nicht neutral im Hinblick auf das wirtschaftliche Niveau in der Gesamtwirtschaft (vgl. KRIEGER, THOROE, WESKAMP, 1985).

Hier soll unter regionaler Strukturpolitik die Gesamtheit der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Grundsätze und Maßnahmen verstanden werden, die staatliche Instanzen oder autorisierte Institutionen bewußt anwenden, um die wirtschaftliche Gestaltung, Entwicklung und Nutzung von Teilräumen, Regionen und Regionstypen zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen. Obwohl wirtschaftliche Belange im Vordergrund der Betrachtung stehen sollen, kann die Analyse der regionalen Strukturpolitik nicht auf die regionale Wirtschaftsförderung, die oftmals auch als Regionalpolitik in einem engeren Sinne bezeichnet wird, beschränkt bleiben. Da beispielsweise eine schrumpfende Bevölkerungszahl in starkem Maße die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen tangiert, erscheint es zweckmäßig, wichtige Fragen der Raumordnung und Raumordnungspolitik sowie der Infrastrukturpolitik mit unter dem Begriff der regionalen Strukturpolitik zu subsumieren und auch Fragen der Zuständigkeit staatlicher Ebenen für die Wahrnehmung raumwirksamer Aktivitäten in die Betrachtung mit einzubeziehen. Das Denken in Ziel-Mittel-Systemen entspricht einer Vorgehensweise, wie

sie aus Lehrbüchern zur Wirtschaftspolitik wohl bekannt ist. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es, die Kluft zwischen Sein und Sollen, zwischen der Ist-Situation und einer Zielsituation zu überwinden.

Folgt man dieser Lehrbuchweisheit, dann stellt sich zunächst die Frage nach dem Zielsystem und anschließend die Frage nach dem (zweck-)rationalen Mitteleinsatz. Dabei darf man allerdings die Ansprüche an das Zielsystem in der praktischen Politik nicht zu hoch schrauben. Das synoptische Ideal eines umfassenden, hinreichend konkretisierten Zielsystems für alle Bereiche der Wirtschaftspolitik wird man als Illusion abtun müssen. Die Wirtschaftswissenschaftler müssen sich hier selbstkritisch fragen, ob sie der praktischen Politik Vorstellungen über die Machbarkeit einer wirtschaftlichen Steuerung vermittelt haben, die sie nicht erfüllen kann.

## 2. Leitvorstellungen der regionalen Strukturpolitik

### 2.1 Gleichwertige Lebensbedingungen durch regionale Dezentralisierung

Der regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland liegt als Leitvorstellung eine räumliche Entwicklung zugrunde, die in allen Regionen des Bundesgebietes einheitliche Lebensverhältnisse schafft oder gewährleistet. Dieses Leitbild kann in leerformelhafter Weise aus grundgesetzlichen Regelungen und aus dem Raumordnungsgesetz (ROG) hergeleitet werden. Bevölkerungsabnahmen durch Abwanderungen sind nicht erwünscht. Einer passiven Sanierung von Problemregionen, die sich durch eine - aufgrund mangelhafter Erwerbsalternativen erzwungene - Abwanderung von bisher suboptimal eingesetzten Arbeitskräften ergeben könnte, wurde durch die Raumordnungspolitik und die regionale Wirtschaftspolitik die Entwicklungsstrategie einer aktiven Sanierung entgegengesetzt. In ländlichen, dünn besiedelten und strukturschwachen Gebieten besteht die Strategie der aktiven Sanierung in einer staatlichen Förderung privater Investitionen insbesondere im Industriebereich - sowie im Ausbau der Infrastruktur, und zwar in einer zentralörtlichen Standortkonzentration der Infrastruktureinrichtungen bzw. im Falle der Bandinfrastruktur in einer Bündelung in Entwicklungsachsen. Einer "Entleerung" der Rückstandsgebiete ist nach offizieller Lesart unbedingt entgegenzuwirken.

Zwar hat die regionale Wirtschaftspolitik, die ihrerseits den Zielen

und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung verpflichtet ist, stets ihre Wachstumsorientierung hervorgehoben (STRUKTURBERICHT 1969), in ihrer konkreten Gestaltung aber ist auch sie - wie die Raumordnungspolitik - prioritär verteilungsorientiert ausgerichtet. Versuche, auch aus regionalwissenschaftlicher Sicht, den Konflikt zwischen Wachstums- und Verteilungszielen in der Weise aufzulösen, daß man von einer Strategie der aktiven Sanierung wirtschaftlich zurückhängender Regionen längerfristig den höchsten Wachstumsbeitrag für die Gesamtwirtschaft erwartet, sind in so allgemeiner Formulierung wenig überzeugend geblieben (KLEMMER, 1978, S. 33 f.).

## 2.2 Anpassung des Leitbildes an veränderte Bedingungen

Bereits Mitte der 70er Jahre wurde lebhaft diskutiert, welche Probleme der regionalen Strukturpolitik aus einer veränderten demographischen Entwicklung und grundlegend veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erwachsen. Die Raumordnungsprognose 1990, die Mitte der 70er Jahre erstellt wurde, prognostizierte für ländliche Rückstandsgebiete, die bislang ihre Wanderungsverluste zumeist durch überdurchschnittliche Geburtenüberschüsse hatten ausgleichen können, einen Bevölkerungsrückgang von 10 bis 15 v.H. Spekulationen über ein baldiges "Leerlaufen des ländlichen Raumes", über "kumulative Schrumpfungsprozesse" oder "Implosionsprozesse" schlossen sich an; Thesen, die - obschon wissenschaftlich wenig fundiert - zu oftmals weitreichenden Forderungen an die regionale Strukturpolitik umgearbeitet wurden (STIENS, 1982, S. 574 f.). Auch die Agrarpolitik hat gern solche Thesen aufgenommen, wenn es galt, die Notwendigkeit agrarpolitischer Eingriffe zu begründen.

In der regionalen Strukturpolitik bedurfte es einer konzeptionellen Anpassung, wenn bei schrumpfender Bevölkerung an der Leitidee einer wirtschaftlichen Dezentralisierungspolitik festgehalten werden sollte. Vor allem die Bundesregierung drängte in den 70er Jahren angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen und eines zudem verlangsamten Wirtschaftswachstums, nicht mehr die Vielzahl kleinerer Zentralorte mit Vorrang zu fördern, sondern einige wenige Entwicklungszentren - und zwar auf Kosten der kleineren Zentren und übrigen Orte der eigenen Regionen. Um in Rückstandsgebieten Entwicklungszentren als Gegenpole zu den Verdichtungsräumen auszubauen, sollte kleinräumig eine passive Sanierung zugelassen werden (vgl. DIETRICHS, 1985, S. 61 ff. und die dort angegebene

Literatur). Die passive Sanierung war dabei weniger erklärtes Ziel als vielmehr notwendige Begleiterscheinung der nach wie vor gewünschten Dezentralisierungsstrategie. Diese Bemühungen stießen bei einigen großen Flächenländern auf wenig Gegenliebe, die in ihren Landesentwicklungsprogrammen und -plänen dazu neigten, das etablierte Zentrale-Orte-System verwirklichen zu wollen (DIETRICHS, 1985, S. 62). Man hat nur einen grundsätzlichen Beschluß über eine solche Strategie gefaßt; hinsichtlich einer konkreten Festlegung von Entwicklungszentren wurde auf eine spätere Fortschreibung verwiesen. Damit war dieses Konzept in der Versenkung verschwunden.

In den letzten Jahren hat das Leitbild der regionalen Strukturpolitik weiter an Klarheit eingebüßt. Zwar wird bekräftigt, daß das Ziel, gesunde und gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu schaffen, unverändert Gültigkeit behält (BM BAU, 1985, S. 169). Es wird aber hervorgehoben, daß die "am Gleichheitsprinzip orientierte Auslegung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung ... an Überzeugungs- und Durchsetzungskraft verloren ,den sich für die nächsten Jahre abzeichnenden Rahmenbedingungen müssen daher die raumordnerischen Instrumente auf die heutigen regionalen Engpässe sorgfältig abgestimmt werden" (RAUMORDNUNGSBERICHT 1982, S. 113). Wie diese Engpässe aufgedeckt und identifiziert werden sollen, bleibt weitgehend im Ungewissen. Gleichwohl hat die Bundesregierung die Forderung bekräftigt, die Raumordnung besser mit der Struktur- und Umweltpolitik zu koordinieren (BM BAU 1985, S. 169).

## 3. Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik

Im Ziel-Mittel-System denkend muß die Zielbeschreibung der Mittelbeschreibung und -analyse folgen. Dieser Punkt kann kurz abgehandelt werden; denn die Raumordnungspolitik selbst verfügt kaum über finanzielle Mittel und Kompetenzen, um das von ihr konzipierte Leitbild auch durchsetzen zu können. Es gibt zwar eine Vielzahl von Bemühungen, raumordnerische Zielsetzungen in die jeweiligen Fachplanungen einzubringen (vgl. RAHMENPLAN DER GRW, 1984, S. 13 ff.); aus raumordnerischer Sicht liegt hier jedoch noch ein großes Potential für eine Effizienzsteigerung raumwirksamer staatlicher Aktivitäten (vgl. dazu z.B. BALZ und LEIBFRITZ, 1985, S. 17 ff.).

Die jeweilige Fachplanungen setzen die Prioritäten oft anders, als es dem Leitbild der Raumordnung entspricht, und sie mögen hierfür auch gute Gründe haben. Die starke Bezuschussung des öffentlichen Personennahverkehrs, der Ausbau von U-Bahn-Netzen aus Bundes- und Landesmitteln, die finanzielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder auch die Gewährung von Wohngeld, all dies sind Maßnahmen, die Großstädte und Ballungsräume weit mehr begünstigen als weniger verdichtete Gebiete. Auch das öffentliche Finanzsystem, das den Gemeinden Einnahmen in Abhängigkeit von ihrer Einwohnerzahl zuweist, wodurch die Bereitstellung zentraler öffentlicher Leistungen abgegolten werden soll, begünstigt pauschal Großstädte und Ballungsräume, ohne daß auf tatsächlich erbrachte zentrale Leistungen abgestellt wird. So beliefen sich im Jahre 1981 die durchschnittlichen Zuweisungen an die Gemeinden je Einwohner in der Gemeindegrößenklasse 20.000 - 50.000 Einwohner auf 400 DM, in der Größenklasse 200.000 - 500.000 Einwohner hingegen auf fast 650 DM; die Gemeindeeinnahmen insgesamt lagen je Kopf gerechnet im Durchschnitt in der oberen Größenklasse um 40 v.H. über denen der unteren (EWRINGMANN, 1983 S. 387). Dem raumordnerischen Leitbild einer vorrangigen Begünstigung peripherer ländlicher Räume, wie es auch in aktuellen Erklärungen der Bundesregierung bekräftigt worden ist (BM BAU 1985, S. 186), wirken solchen Politikmaßnahmen entgegen.

Daß der Instrumenteneinsatz zu wenig an den erklärten Zielen ausgerichtet ist, kann auch der regionalen Wirtschaftsförderung entgegengehalten werden, die sich insbesondere auf eine Förderung von wirtschaftsnahen Infrastruktureinrichtungen und von privaten Investitionen erstreckt, die dem Export-Basis-Konzept genügen. Seit langem werden hier eine zu geringe Selektivität der eingesetzten Maßnahmen in regionaler Hinsicht, eine fehlende Differenzierung im Instrumenteneinsatz und eine einseitige Begünstigung der Sachkapitalbildung kritisiert (ADLUNG/THOROE, 1980). Trotz intensiver Bemühungen um eine Auflockerung des Kumulationsverbots und trotz einer Förderung von neu geschaffenen sogenannten hochqualifizierten Arbeitsplätzen bleiben die genannten Kritikpunkte im Kern bestehen.

Diese Kritik bewegt sich im Rahmen des traditionellen Ziel-Mittel-Schemas. Die Rationalität des Mitteleinsatzes wurde vor dem Hintergrund erklärter Ziele beurteilt. Eine solche Kritik verliert aber an Gewicht, wenn die erklärten Ziele nicht mehr den "wahren" Zielen entsprechen

oder das Zielsystem nur leerformelhaft definiert ist. Das Urteil über Maßnahmenbündel kann dann äußerst verschieden ausfallen, je nachdem welche Ziele man der Beurteilung als Priorität zugrunde legt.

## 4. Legitimationsprobleme der regionalen Strukturpolitik

Von Anfang an ist das Konzept einer aktiven Sanierung wirtschaftlich zurückhängender Gebiete kritisch beleuchtet worden. Zunächst standen dabei die Konflikte zwischen der auf Verteilungsziele ausgerichteten regionalen Strukturpolitik und dem gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftswachstum im Vordergrund (vgl. SACHVERSTÄNDIGENRAT 1968, S. 89 ff.). Später kamen Argumente wie Ressourcensicherung und Erhaltung des Naturraumpotentials hinzu, eine Kritik, die in eine Gegenkonzeption von Vorranggebieten einmündete (vgl. KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN WANDEL, 1977, S. 305 ff.). Diese Konzeption beinhaltet eine großräumige passive Sanierung in der Bundesrepublik (KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN WANDEL, 1977, S. 330 ff.). Nur die Verdichtungsräume wären hiernach für eine weitere siedlungsstrukturelle Verdichtung im Sinne einer begrenzt dezentralen Konzentration vorzusehen, als Vorranggebiete für Industrie und Siedlungszwecke. Der ländliche Raum hätte im Rahmen einer großräumig funktionalen Arbeitsteilung vor allem land- und forstwirtschaftliche Funktionen, flächenintensive Freizeit- und Erholungsfunktionen, Wasserversorgungsfunktionen und Reservefunktionen für heute noch unbekannte Raumansprüche zu erfüllen.

An diesem Alternativkonzept hat sich eine Grundsatzdiskussion über das Oberziel der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen entzündet. Auf der einen Seite wurde darauf hingewiesen, daß die sozialstaatliche Verpflichtung zur Förderung von Rückstandsgebieten, wie sie aus dem Raumordnungsgesetz und aus Verfassungsartikeln hergeleitet wird, sich in ein umfassenderes Zielsystem einzuordnen habe und andere wichtige Ziele mit in Betracht ziehen muß (HÜBLER u.a., 1980). Auf der anderen Seite wurde eine Solidaritätsverpflichtung reicher Regionen gegenüber ärmeren reklamiert (THOSS, 1980). Hieran wird bereits deutlich, daß die Diskussion um regionale Strukturpolitik in starkem Maße wertbehaftet ist. Strittig ist nicht nur der Stellenwert strukturpolitischer Ziele, auch die Vorstellungen über "wünschenswerte" Siedlungsstrukturen gehen weit auseinander. Den Äußerungen von Agrarökonomen kann man vielfach eine Vorliebe für ein Leben auf dem Lande und für dezentrale Siedlungsstruk-

turen entnehmen (PRIEBE, 1982). Man darf aber nicht verkennen, daß sich diese Wertschätzung in dem konkreten Verhalten des weit überwiegenden Teiles der Bevölkerung nicht offenbart. Der größte Teil unserer Gesellschaft lebt in städtischen Agglomerationen. Hieran haben auch Suburbaniesierungsprozesse in den 60er und 70er Jahren nichts geändert. Ob sich dieser Suburbanisierungsprozeß fortsetzt, ist keineswegs sicher (GATZWEILER/SCHLIEBE, 1982). Daß er in eine Disurbanisierung umschlagen könnte (WOLFF/HOGEFORSTER, 1982 a, S. 593), ist eine denkbare Entwicklung, über deren Pauschalität gestritten werden kann.

Aus wissenschaftlicher Erkenntnis heraus lassen sich Aussagen über eine optimale räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Bevölkerung nicht gewinnen. Die theoretische Normvorstellung einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren ist schon in statischer Hinsicht nicht darstellbar, wenn nicht nur die Produktionsseite, sondern auch die Konsumseite erfaßt werden soll. Die dynamischen Effekte einer räumlichen Reallokation der Produktionsfaktoren sind weitgehend unbekannt.

Selbst Vorstellungen über ein Ballungsoptimum, die davon ausgehen, daß eine Skala der Verdichtung am oberen Ende durch eine Überlastung der Siedlungsstruktur und am unteren Ende durch eine Mindestverdichtung markiert ist, unterhalb derer mangels wirtschaftlicher Tragfähigkeit ein Infrastrukturangebot nicht aufrecht erhalten werden kann, lassen sich empirisch nicht gehaltvoll auffüllen. Wegen der Vielzahl der Einflußgrößen kann eine optimale Größe eines Verdichtungsraumes nicht bestimmt werden; Friktionen und Engpässe können durch neue Organisationsformen und auch durch einen interregionalen Austausch überwunden werden. Damit ist die Situation für eine wissenschaftliche Politikberatung im Sinne des traditionellen Ziel-Mittel-Schemas ziemlich hoffnungslos; denn wissenschaftlich läßt sich die Zielsituation, das Sein-Sollen, nicht hinreichend konkret bestimmen.

So nimmt es denn nicht Wunder, daß die politische Diskussion der regionalen Strukturpolitik - wie der Strukturpolitik überhaupt - stark ideologisch behaftet ist. Je nach sozialphilosophischer Grundhaltung lassen sich sehr unterschiedliche strukturpolitische Konzeptionen für die regionale Strukturpolitik herleiten (vgl. z.B. KLAUS/SCHLEICHER, 1983, S. 126 ff.). Die wissenschaftliche Strukturpolitik kann sich aber nicht

darauf zurückziehen, es sei Sache der Politik, Zielfunktionen und Leitbilder zu bestimmen. Die Politik wäre darauf angewiesen, von der Wissenschaft Auskunft darüber zu bekommen, welche Auswirkungen von alternativen räumlichen Verteilungsstrategien zu erwarten sind, ein Anspruch, dem die Wissenschaft bisher auch nicht annähernd gerecht wird.

Außerdem erscheint es höchst zweifelhaft, ob die Politik sich in einer demokratischen Gesellschaft überhaupt auf ein konkretes raumordnerisches Leitbild einigen kann, wenn die Bevölkerungszahl zurückgeht. Flächendeckende raumplanerische Ansätze müssen dann eine gezielte passive Sanierung mehr oder weniger umfangreicher Gebiete beinhalten. Wenn die Verteilungsmasse nicht wächst, sondern schrumpft, dann kann eine Umverteilungsstrategie überkommene Besitzstände nicht mehr respektieren, sie muß die Substanz umverteilen. Bei schrumpfender Bevölkerung und sich wandelnden Rahmenbedingungen entstehen zwangsläufig Vermögensverluste; Anpassungsstrategien können diese bestenfalls abmildern, aber nicht verhindern. Mit flächendeckender raumwirtschaftlicher Planung geht unter solchen Umständen die Zuweisung von Vermögensverlusten einher. Bereits der gescheiterte Versuch, eine kleinräumige passive Sanierung planvoll in das Konzept der aktiven Sanierung ländlicher Regionen einzufügen, hat gezeigt, daß eine passive Sanierung kaum planvoll vollzogen werden, sondern politisch allenfalls zugelassen werden kann.

Wenn der politische Entscheidungsprozeß überfordert ist, eine gezielte Verteilung von Chancen vorzunehmen, dann muß nach anderen Zuteilungsmechanismen Ausschau gehalten werden. Dies erfordert eine Rückbesinnung auf ordnungspolitische Grundsätze. In einer leitbildorientierten regionalen Strukturpolitik kann man einen prinzipiellen Gegensatz zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung sehen, die an die Stelle des Marktmechanismus einen bürokratischen Interventionismus setzt (van SUNTUM, 1984, S. 114 ff.); die Suchfunktion des Wettbewerbs wird suspendiert und durch bürokratische Zielvorgaben ersetzt. Einer marktwirtschaftlichen Ordnung adäquat wäre eine Zuteilung von Chancen durch den Wettbewerbsmechanismus.

Wer ein gesichertes Wissen zur definitiven Bestimmung "richtiger" Ziele und Mittel für erreichbar hält, wird einer solchen auf Wettbewerb ausgerichteten Orientierung entgegentreten und an der traditionellen zweckrationalen Steuerung des Wirtschaftsprozesses festhalten wollen; denn

eine planvolle ex-ante Koordination kann Fehlentwicklungen verhindern. Wer aber jegliches Wissen als hypothetisch, vorläufig und korrekturbedürftig auffaßt, wird nach Verfahren suchen, die geeignet erscheinen, nicht vorbestimmte Zielsituationen, sondern wünschenswerte Entwicklungsabläufe hervorzubringen. Verfahrensrationalität tritt neben die Zweckrationalität (HOMANN, 1982). Der Strukturpolitik käme dann nicht die Aufgabe zu, bestimmte Strukturen hervorzubringen, sondern sie hätte Anpassungsprozesse zu unterstützen (THOROE, 1982).

## 5. Mehr Wettbewerb in der regionalen Strukturpolitik

Mehr Wettbewerb in der regionalen Strukturpolitik hieße, daß von einem Leitbild einer flächendeckenden Planung der Raumentwicklung Abschied genommen werden müßte. Der Suchfunktion des Wettbewerbs wäre es zu überlassen, die günstigsten Standorte für Produktion und Konsum zu finden. In einem solchen Wettbewerbsprozeß wäre der Staat zweifach gebunden. Zum einen dadurch, daß er mit seinen eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten, mit seiner Infrastrukturpolitik und Bereitstellung öffentlicher Leistungen, in starkem Maße Einfluß auf die räumliche Gestaltung der Wirtschaft nimmt. Zum anderen verspricht der marktwirtschaftliche Allokationsprozeß nur dann befriedigende Ergebnisse, wenn der Staat die Rahmenbedingungen so setzt, daß der Wettbewerb seine Such- und Selektionsfunktion erfüllen kann. Und schließlich kann es darüber hinaus angezeigt sein, durch staatliche Maßnahmen Anpassungslasten abzumildern. Auf jeden Fall käme es aber darauf an, marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse zu unterstützen und nicht darauf, diese zu verhindern.

Für die regionale Strukturpolitik ergäben sich daraus zwei wichtige Aufgabenfelder: Dezentralisierung in den Entscheidungsprozessen und Verbesserung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen.

Dezentralisierung in den Entscheidungsstrukturen würde bedeuten, daß Raum zu schaffen wäre für die Entscheidungsfreiheit kommunaler und regionaler Planungsträger. Mehr Entscheidungsspielraum würde gleichzeitig aber auch mehr Verantwortung bedeuten. Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde auch im Finanzausgleichssystem mehr Gewicht beizumessen sein. Bei einer solchen Dezentralisierung würde die räumliche Dimension in der staatlichen Planung gegenüber der funktionellen an Ge-

wicht gewinnen. Über Nutzungskonflikte und über die Abwägung konkurrierender Mittelverwendungen würde stärker anhand der konkreten Situation in den Regionen entschieden. Der Bedarf an Informationen über Entwicklungstendenzen in den Teilräumen und im Gesamtraum nähme dabei nicht ab, sondern zu, und er würde sich von der zentralen auf dezentrale Ebenen verlagern. Das würde auch für Analysen über die Verhaltensweisen der wirtschaftlichen Akteure und deren Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung oder über Konflikte bei der Nutzung natürlicher Ressourcen gelten. Die Bewertung solcher Informationen könnte allerdings in den einzelnen Teilregionen sehr unterschiedlich ausfallen. Die einzelnen Entscheidungsträger hätten es in der Hand, welche Schlußfolgerungen sie aus diesen Informationen ziehen wollen, welche Faktoren sie als Engpaß für ihre zukünftige Entwicklung identifizieren und im Sinne einer Mobilisierung ihres endogenen Potentials abbauen wollen (vgl. dazu AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, 1984). Anpassungen in den Siedlungsstrukturen, in der Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturleistungen usw. sind unvermeidlich. Wo und wie sie vorgenommen werden, würde der Wettbewerb entscheiden. Daß auch bei einer wesentlich geringeren Bevölkerungsdichte ein angemessenes Angebot an Infrastrukturleistungen bereitgestellt werden kann, zeigen Beispiele aus anderen, wesentlich dünner besiedelten Ländern. Es müssen nur entsprechende organisatorische Anpassungen vollzogen werden.

Die zentrale Ebene müßte die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen verbessern, unter denen solche Anpassungen ablaufen können. Diese betreffen einerseits das Verhältnis zwischen Staat und Privaten: beispielsweise Regelungen über zulässige Nutzungseinschränkungen, Entschädigungs- oder Enteignungsvorschriften. Andererseits aber müßten auch die Beziehungen zwischen staatlichen Stellen neu geregelt und weiter entwickelt werden, sei es zwischen staatlichen Stellen gleicher oder unterschiedlicher Ebene (WOLFF/HOGEFORSTER, 1982 b). Dazu gehören der Finanzausgleich und beispielsweise auch Regelungen, die eine verbesserte Abgeltung des interregionalen Austausches öffentlicher Leistungen und der überregionalen Beanspruchung natürlicher Ressourcen betreffen.

Zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen gehörte, daß die Knappheitsverhältnisse auf den regionalen und lokalen Faktor- und Gütermärkten und in der Nutzung natürlicher Ressourcen auf die Preisrelationen durchschlagen können. Regionale

Differenzierung und nicht Nivellierung wäre gefordert (KRIEGER, THOROE, WESKAMP, 1985, S. 88 ff.). Auch wäre zu fordern, daß in dem Bereich der natürlichen Ressourcen Knappheitsverhältnisse in regionalen Preisunterschieden für die Nutzung dieser Ressourcen zum Ausdruck kommen. Eine starke Beanspruchung des natürlichen Potentials müßte mit einer entsprechenden Kostenbelastung verbunden sein; nur so könnten ländliche Regionen ihr Potential in den Standortentscheidungen von Unternehmungen und Haushalten angemessen berücksichtigt sehen.

## 6. Schlußfolgerungen

Bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen läßt sich eine Strategie der aktiven Sanierung ländlicher Regionen in der Breite nicht durchhalten; eine passive Sanierung mehr oder weniger ausgedehnter Gebiete muß hingenommen werden. Welche Gebiete dies sein sollen, läßt sich wissenschaftlich nicht herleiten und auch politisch wohl nicht planen. Eine Hinwendung zu wettbewerblichen Anpassungsprozessen erscheint in einer Zeit sich wandelnder Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen flächendeckenden raumplanerischen Ansätzen überlegen.

Der ländliche Raum muß sich an diese Veränderungen anpassen. Szenarien über die zukünftige Entwicklung der Siedlungsstrukturen zeichnen ein unterschiedliches Bild. Wie diese Anpassungen aussehen, hängt in erster Linie von den Verhaltensweisen und den Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte in den Regionen ab und davon, wie die komparativen Standortvorteile genutzt werden. Aus Entwicklungsszenarien weitreichende Schlußfolgerungen für die Agrarpolitik ziehen zu wollen, wie es in vielen agrarpolitischen Äußerungen anklingt (vgl. auch v. URFF, 1985, S. 26), wird der Komplexität der Zusammenhänge regionaler Entwicklung nicht gerecht.

## L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S


1. ADLUNG, R. und C.S. THOROE, Neue Wege in der Regionalpolitik. (Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68.) Institut für Weltwirtschaft. Kiel, März 1980.

2. AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG, Endogene Entwick-

lungen, Theoretische Begründung und Strategiediskussion. (ARL-Arbeitsmaterial Nr. 76.) Hannover 1984.

3. BALZ, M. und W. LEIBFRITZ, Regionalpolitik auf dem Prüfstand. "Ifo-Schnelldienst", 12/1985, S. 9-25.

4. BM BAU, Schwerpunkte der Raumordnung der Bundesregierung. "Berichte über Landwirtschaft", Bd. 63 (2) 1985, S. 169-187.

5. DIETRICHS, B., Entwicklungsstadien des Konzepts der passiven Sanierung zurückgebliebener Gebiete. In: Müller, J.-H. (Hrsg.), Determinanten der räumlichen Entwicklung. (Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 131.) Berlin 1985, S. 55-73.

6. ECKEY, H.-F., Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Eine problemorientierte Einführung. Köln 1978.

7. EWRINGMANN, D., Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1983, S. 371-392.

8. GATZWEILER, H.-R. u. K. SCHLIEBE, Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen - Stillstand? "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1982, S. 883-913.

9. GIERSCH, H., Allgemeine Wirtschaftspolitik. - Grundlagen - Wiesbaden 1961.

10. HOMANN, K., Zum Problem rationaler Politik. In: Boettcher, E., Ph. Herder-Dorneich und K.-E. Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Bd. 1. Tübingen 1982, s. 10-38.

11. HÜBLER, K.-H. u.a., Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. (ARL-Abhandlungen Bd. 80.) Hannover 1980.

12. KLAUS, J. u. H. SCHLEICHER, Räumliche Wirtschaftspolitik. Grundlagen und strukturpolitische Konzepte. München 1983.

13. KLEMMER, P., Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik. In: Besters, H. (Hrsg.), Strukturpolitik - wozu? Technokratischer Interventionismus versus marktwirtschaftliche Ordnung. Baden-Baden 1978, S. 25-40.

14. KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN WANDEL, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1977.

15. KRIEGER, Ch., C.S. THOROE u. W. WESKAMP, Regionales Wirtschaftswachstum und sektoraler Strukturwandel in der Europäischen Gemeinschaft. (Kieler Studien Nr. 184.) Tübingen 1985.

16. PRIEBE, H., Leben in der Stadt oder auf dem Land. Mehr Lebensqualität durch sinnvolle Raumgestaltung. Düsseldorf, Wien 1982.

17. RAHMENPLAN DER GRW, 13. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Bundestagsdrucksache 10/1279 vom 11. 04. 1984.

18. RAUMORDNUNGSBERICHT 1982, hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. (BM Bau-Schriftenreihe H. 06.050.) Bonn-Bad Godesberg 1983.

19. SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1968, Bundestagsdrucksache V/3550, S. 89 ff.

20. STIENS, G., Langfristszenarien zur Raumentwicklung. Raumbezogene Zukunftsforschung im Rahmen des MFPRES. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1982, S. 573-585.

21. STRUKTURBERICHT 1969 DER BUNDESREGIERUNG, Bundestagsdrucksache V/4564.

22. SUNTUM, U. van, Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1981.

23. THOSS, R., Zurück zur passiven Sanierung? "IKO", 29. Jg. (1980), S. 179 ff.

24. URFF, W. von, Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung als Determinanten für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes. Referat auf der Jahrestagung 1985 der GEWISOLA.

25. WOLFF, H. u. J. HOGEFORSTER (1982 a), Langfristige räumliche Entwicklungsprozesse. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1982, S. 587-598.

26. WOLFF, H. u. J. HOGEFORSTER (1982 b), Raumordnungspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1982, S. 599-605.