



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.*

Klemmer, P.: Korreferat. In: Schmitt, G.: Mobilität der landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren und regionale Wirtschaftspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 9, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1972), S. 507-509.

Korreferat

von Paul Klemmer, Bochum

Der vorstehende Beitrag von Jochimsen und Willer hat recht eindrucksvoll nachgewiesen, daß für eine institutionelle Aufspaltung der Strukturpolitik in einen agrarisch orientierten und einen regionalwirtschaftlich ausgerichteten Bereich heute kaum mehr ein überzeugendes Argument vorgebracht werden kann. Vielmehr muß ein großer Teil der mangelnden Effizienz der praktizierten Agrarpolitik den ungenügenden institutionellen Voraussetzungen angelastet werden, d.h. einem Verwaltungsaufbau, der nicht mehr den Aufgabenstellungen der heutigen Agrar-, Regional- und Verkehrspolitik gerecht wird.

Die Realisierung umfassender agrarpolitischer Strategien erfordert heute das Tätigwerden mehrerer Ressorts bzw. Kompetenzbereiche, wobei die Vertreter der hierbei angesprochenen Institutionen jedoch zumeist nur ungern bereit sind, ihre isolierten Einzelvorstellungen in eine umfassende Gesamtkonzeption einzubringen. Man kann somit vielfach von der berechtigten Hypothese ausgehen, daß die Mitglieder bürokratischer Organisationen sich nur dann an den Gesamtinteressen orientieren, wenn dies auch den Einzelinteressen der von ihnen vertretenen Institutionen dient. Eine solche Verhaltensweise ist nicht Ausdruck einer irgendwie gearteten bösen Absicht, sondern das Ergebnis bestimmter Spielregeln, an die sich die Mitglieder dieser Organisationen halten müssen, wenn sie beruflich Erfolg haben wollen.

Bei der Frage nach den möglichen Vorschlägen für eine Verbesserung dieser institutionellen Voraussetzungen bzw. des Abbaus des behördlichen Handlungswiderstands stößt man auf zwei große Ansatzpunkte, nämlich erstens eine Verbesserung der Zusammenarbeit bei gleichzeitigem Weiterbestehen der bisherigen Institutionen und zweitens eine Änderung der Aufgabenverteilung durch Neuabgrenzung der Kompetenzbereiche bzw. durch die Verschmelzung vorgegebener Behörden. Zu beiden Ansatzpunkten werden in den vorausgegangenen Beiträgen Vorschläge gemacht, zu denen im folgenden Stellung bezogen wird.

Sieht man die Möglichkeit einer Neuabgrenzung bzw. Verschmelzung von institutionellen Kompetenzbereichen angesichts des zu erwartenden Widerstands der Behörden als im Moment noch nicht realisierbar an, so bleibt die Frage nach den Ansatzpunkten für eine bessere Koordination der vielen isolierten Einzelplanungen.

Geht man von einem umfassenden Konzept der Agrarpolitik aus, d.h. von einer integrierten Agrar-, Regional-, Verkehrs- und Sozialplanung, dann ist dies angesichts der Vielzahl von Plänen und Programmen, die auf Bundes- und Länderebene bestehen, eine fast unlösbare Aufgabe. Gerade aus diesem Grund kommt dem in Arbeit befindlichen Bundesraumordnungsprogramm eine entscheidende Bedeutung zu. Die ihm gestellte Aufgabe lautet ja, eine Koordination, d.h., eine systematische Abstimmung bzw. einen möglichst verbindlichen Orientierungsrahmen für alle raumwirksamen Planungen und Maßnahmen zu schaffen.

Eine Verbesserung der Koordination wird schon dann erreicht, wenn es der Wissenschaft gelingt, überzeugendere Diagnose- und Prognoseinstrumente zu liefern. Gerade der Tatbestand, daß sich viele ökonomische Zusammenhänge bis jetzt noch einer exakten Erfassung entziehen, eröffnet einen Spielraum, der zur Verabsolutierung von Teilinteressen führen kann. Dies gilt vor allem für den Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik, insbesondere für die mannigfaltigen Beziehungen zwischen Infrastruktur und Regionalentwicklung. Die Diskussion auf der letztjährigen Tagung des

Vereins für Sozialpolitik (1) hat deutlich gemacht, daß es einfacher ist, von der generellen Bedeutung der Infrastruktur zu sprechen, als konkrete Vorschläge im Hinblick auf die jeweils notwendige Bündelung bzw. zeitliche Reihenfolge solcher Basisinvestitionen zu machen.

Es ist aber nicht nur die ungenügende Vorstellung vom Wirkungszusammenhang, die eine Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Einzelressorts erschwert, sondern auch die teilweise sehr vage Umschreibung der anzustrebenden Ziele. Jochimsen hat z.B. auf die unbestimmten Ziele des Raumordnungsgesetzes hingewiesen, die einen Interpretationsspielraum zulassen, der ebenfalls diesen Ressortegoismen zu Hilfe kommt. Die meisten Landespläne stehen dem Bundesraumordnungsgesetz in dieser Hinsicht kaum nach. Unbestimmtes zu koordinieren, ist jedoch eine kaum lösbare Aufgabe.

Es gilt im Zusammenhang mit der Ziel- und Mitteldiskussion vor allem zwei wichtige Aufgaben zu lösen, nämlich Kriterien und Maßnahmen zu finden für eine wachstumsadäquate bzw. für eine versorgungspolitisch ausgerichtete Raumordnungspolitik. Während der wachstumspolitisch orientierte Ansatz noch große Schwierigkeiten bereitet, und es insbesondere der Wissenschaft bisher noch nicht gelungen ist, einen befriedigenden Indikator für das vielzitierte regionale Entwicklungspotential zu finden, sind bei der verteilungspolitischen Raumordnungspolitik doch bereits gewisse Ansätze zu erkennen. Man sieht heute generell ein, daß es nicht möglich ist, jedem Landwirt seinen industriellen Arbeitsplatz bzw. seine Mittelpunktschule vor der Haustüre zu präsentieren, sondern akzeptiert immer mehr das in den beiden vorausgegangenen Referaten angesprochene Schwerpunktprinzip. Sowohl in den Ausführungen von Jochimsen und Willer als auch in dem Vortrag von Böventers wurden hierzu sehr konkrete Zahlen genannt.

Willer wies z.B. auf die Zahl von 20 000 Einwohnern hin, die heute in der Praxis als Richtgröße der industriellen Förderungswürdigkeit angesehen wird. Auch von Böventer sieht für eine Industrialisierungspolitik von Klein- und Kreisstädten nur dann eine Chance, wenn eine gewisse Mindestgröße überschritten wird und legt eine Einwohnerziffer von 25 000 Einwohnern zu Grunde, wobei er davon ausgeht, daß darüber hinaus noch ein Einzugsbereich von mindestens weiteren 25 000 Einwohnern vorhanden sein soll. Läßt man einmal die Entwicklungsschwerpunkte von Nordrhein-Westfalen außeracht, dann wagt nur das Landesraumordnungsprogramm von Niedersachsen solche Mindestgrößen zu nennen.

Ich möchte aber darauf hinweisen, daß diese Zahlen nur als Richtgrößen für die Herausarbeitung regionaler Arbeitsmärkte verwendet werden können, d.h. von Teilgebieten, in deren Mittelpunkt sich ein industrialisierungsfähiger Bevölkerungsschwerpunkt befindet, und dessen Grenzen durch die Toleranzwerte einer zumutbaren Pendlerentfernung bestimmt werden. Angesichts der hier vorgeschlagenen Bevölkerungszahlen können diese Orte höchstens noch die Funktion eines Mittelzentrums übernehmen, wobei ich dann die Größenvorstellungen von Böventers bzw. diejenigen des Niedersachsenprogramms für realistischer halte.

Im Zusammenhang mit seinen Ausführungen zum Bundesraumordnungsprogramm kommt Willer auch auf Oberzentren zu sprechen und ordnet diesen eine Mindestbevölkerung von ca. 40 000 Einwohnern zu. Ich glaube jedoch, daß diese Einwohnerzahl als noch zu gering anzusehen ist. Die bisherigen Erfahrungen, insbesondere auch die empirischen Untersuchungen von Wagener (2) zeigen recht deutlich, daß solche Orte, - wenn sie ihre Versorgungsaufgabe als Oberzentrum befriedigend erfüllen sollen, - mehr als 150 000 Einwohner aufweisen müssen.

Ein typisches Beispiel für die Lösung der hier angesprochenen Integrationsaufgabe durch Änderung der Kompetenzbereiche ist die vieldiskutierte Gebiets- und Verwaltungsreform. Betrachtet man die bisher unternommenen Verbesserungsversuche, so muß man sich aber fragen, ob es nicht zweckmäßiger gewesen wäre, vor der Neuabgrenzung der räumlichen Kompetenzbereiche eine Funktionalreform durchzuführen. Man hätte zunächst überlegen müssen, welche relevanten Auf-

gabenstellungen sich auf verschiedenen Ebenen ergeben, welche Funktionsbündelungen sich angesichts dieser Aufgaben anbieten, und wie sie den neu zu schaffenden Institutionen zuzuordnen sind. Statt dessen hat man zumeist den zweiten Schritt zuerst getan mit dem Ergebnis, daß Widersprüche auftreten können.

Betrachtet man die vielfältigen Schwierigkeiten, mit denen die praktische Koordinationsarbeit verbunden ist, so wäre eine überministerielle Zentralstelle wünschenswert, die bei Entscheidungskonflikten verbindliche Anweisungen treffen kann. Ein derartiges Zentralmanagement müßte jedoch im Idealfall über die bloße Koordination von Ministerien hinausgehen. Dies würde aber in der Praxis einer Aufgabe des herrschenden Ministerialprinzips gleichkommen und erscheint darum z.Zt. noch in starkem Maße illusorisch. Berücksichtigt man weiterhin den Tatbestand des Föderalismus, so bleibt als weiterer Vorschlag die Bildung eines der konzertierten Aktion vergleichbaren Gremiums, eine Institution, in deren Richtung die Ministerkonferenz für Raumordnung tendiert. In Anlehnung an neuere Organisationsformen der Großindustrie könnte man schließlich noch den Gedanken des Projektmanagements aufgreifen. Hierbei wird ein System geschaffen, welches der hierarchischen Ordnung weitgehend entzogen ist, und zwar in Form einer multifunktionalen Problemlösungsgruppe, deren Zusammensetzung ausschließlich von Zielvorstellungen geprägt ist. Es wäre in diesem Zusammenhang äußerst interessant zu erfahren, wie sich Jochimsen und Willer die von ihnen genannten Aufbaugesellschaften vorstellen, insbesondere wie sie das Problem einer integrierten Regional- und Agrarpolitik lösen können, ohne mit den politischen Entscheidungsträgern in Konflikt zu kommen.

Literatur

- 1 ARNDT, H. und D. SWATEK (Hrsg.): Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 58, Berlin 1971.
- 2 WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung, Berlin 1969.