

Beiträge zur Regionalpolitik

Von

Rolf Funck, Karl-Heinrich Hansmeyer
Norbert Klotten, J. Heinz Müller, Burkhardt Röper
Hans K. Schneider, Hellmuth St. Seidenfus

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLLOT
BERLIN 1968

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 41

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 41

Beiträge zur Regionalpolitik



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Beiträge zur Regionalpolitik

Von

Rolf Funck, Karl-Heinrich Hansmeyer
Norbert Kloten, J. Heinz Müller, Burkhardt Röper
Hans K. Schneider, Hellmuth St. Seidenfus

Herausgegeben von Hans K. Schneider



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1968

Alle Rechte vorbehalten

Vorwort des Herausgebers

Der Wirtschaftspolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) hat sich auf seinen Sitzungen am 9./10. April 1965 und 22./23. Oktober 1965 in Unkel/Rhein mit ausgewählten Problemen der Regionalpolitik befaßt. Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate, die Gegenstand der Diskussion waren. Auch diesmal ist auf eine Wiedergabe der sehr ausführlichen Diskussion verzichtet worden. Die Referenten haben jedoch die Diskussionsergebnisse in der schriftlichen Fassung ihrer Beiträge berücksichtigt.

Die wissenschaftliche Behandlung der regionalpolitischen Fragen hat in der Bundesrepublik erst begonnen. Viele wichtige Fragen sind noch ungeklärt. Die Praxis der Regionalpolitik muß heute noch weitgehend ohne eine wissenschaftliche Fundierung ihrer Entscheidungen auskommen. Ich hoffe, daß die Arbeitsergebnisse des Wirtschaftspolitischen Ausschusses die wissenschaftliche Diskussion anregen und der Praxis Hinweise für ihre Entscheidungen zu geben vermögen.

Münster, im September 1967

Hans K. Schneider

Inhaltsverzeichnis

A. Notwendigkeit und Konzeption der Regionalpolitik

Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik	
Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster)	3
Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Norbert Kloten (Tübingen)	18
Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik	
Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer (Köln)	36

B. Analyse, Prognose und Entscheidung

Modelle für die Regionalpolitik	
Prof. Dr. Hans K. Schneider (Münster)	63
Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume	
Prof. Dr. J. Heinz Müller (Freiburg)	86

C. Maßnahmen und institutionelle Hemmnisse

Instrumente der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Rolf Funck (Karlsruhe)	111
Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik	
Prof. Dr. Hellmuth St. Seidenfus (Münster)	126
Regionalpolitik für EWG-Binnengrenzgebiete, insbesondere für das Aachener Grenzgebiet	
Prof. Dr. Burkhardt Röper (Aachen)	148

A. Notwendigkeit und Konzeption der Regionalpolitik

Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik

Von Prof. Dr. *Hans K. Schneider* (Münster)

A. Problemstellung

Wirtschaftspolitisches Handeln wird notwendig, wenn die prognostizierte Situation der durch die Wert- und Zielvorstellungen der Akteure bestimmten Programmsituation nicht entspricht. Um die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik zu begründen, muß also aufgezeigt werden, daß eine Wirtschaftspolitik, die auf die bewußte Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses und die planvolle Gestaltung der Wirtschaftsstrukturen in den Teilräumen (Regionen) einer Volkswirtschaft verzichtet, eine Diskrepanz zwischen tatsächlicher und gewünschter Situation entstehen läßt.

Es geht hier nicht um eine pauschale Rechtfertigung der nur unzureichend koordinierten regionalwirtschaftspolitischen Aktivitäten, die heute von Organen der EWG bzw. Montanunion, von Bund und Ländern, von Gemeinden und Gemeindeverbänden entfaltet werden. Diese verfolgen z.T. Sonderziele für die Entwicklung der einzelnen Teilräume; ihre Effizienz im Hinblick auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele ist deswegen fragwürdig. Es geht vielmehr um die Rechtfertigung regionaler Wirtschaftspolitik als integrierter Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft. Sie dient der Aufgabe, die wirtschaftlichen Strukturen in den Teilräumen des Gesamtgebiets derart zu gestalten, daß die Ergebnisse des Wirtschaftsprozesses dem für die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft maßgeblichen Zielsystem bestmöglich entsprechen.

Um die Notwendigkeit der so interpretierten regionalen Wirtschaftspolitik zu begründen, könnte nun versucht werden, aus einem vollständig beschriebenen und in den Wertgewichten fixierten Gesamtzielsystem eine Programmsituation abzuleiten, deren Vergleich mit der realisierten Situation die Aufgaben einer regionalen Wirtschaftspolitik als Teil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft konkret aufzeigt. Dieser Weg scheitert daran, daß es im Prozeß der politischen Willensbildung bisher nicht gelungen ist, die Voraussetzungen für die Ableitung einer vollständig und widerspruchsfrei beschriebenen Programmsituation zu schaffen. Die politische Diskussion über die

Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik hat erst begonnen, sie konnte die Wertgewichte der z. T. scharf rivalisierenden Ziele für die teilräumliche Gestaltung des Wirtschaftsprozesses noch nicht klären. Aus diesem Grunde soll hier ein anderer Weg beschritten werden, der weniger anspruchsvoll ist als der Vergleich einer vollständig beschriebenen Programmsituation mit einer Realität ohne regionale Wirtschaftspolitik, weil er sich mit einer nur partiellen Legitimation einer in die Gesamtwirtschaftspolitik integrierten regionalen Wirtschaftspolitik begnügt: Im folgenden wird von drei Einzelzielen ausgegangen und gezeigt, daß ihre Verwirklichung eine regionale Wirtschaftspolitik in dem hier vertretenen Sinne erfordert. Mögliche Zielinterdependenzen werden zwar aufgezeigt, doch bleiben die Wertbeziehungen der drei Ziele undiskutiert¹.

In die Analyse werden die drei folgenden Einzelziele einbezogen:

- die regionalen Implikationen des Gerechtigkeitszieles: Vermeidung und Beseitigung extremer Disparitäten in der interregionalen Verteilung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen²;
- die regionalen Implikationen des Stabilitätszieles: Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Region;
- die regionalen Implikationen des gesamtwirtschaftlichen Wachstumszieles: Schaffung der Voraussetzungen, die gesamtwirtschaftlich optimale regionale Wachstumsraten ermöglichen.

B. Bestehende Diskrepanzen zwischen Zielsituation und realisierter Situation

I. Extreme Unterschiede im durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen der Regionen einer Volkswirtschaft sollen aus mehreren Gründen

¹ So wird z. B. auch nicht der Frage nachgegangen, ob eine Art lexikographischer Rangfolge der Ziele (zuerst Ziel A, dann B, erst dann C) oder ob ein Zielkompromiß im Konfliktfalle angestrebt werden sollte. Es sei auch nur kurz vermerkt, daß die Schärfe eines etwaigen Zielkonfliktes um so ausgeprägter sein wird, je kleiner die Region ist.

² Diese unbestimmte, zudem unvollständige Zielformulierung bedarf noch der Klärung und Präzisierung. Der politischen Diskussion und Entscheidung ist überlassen, was als krasser Einkommensunterschied gelten und welche Ausdehnung die Region haben soll. Die wissenschaftliche Analyse sollte klären, welche empirischen Annahmen und welche Werturteile sich hinter dem Zielmerkmal des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens verbergen. Hier sei lediglich gefragt: Werden eine in etwa gleiche sozioprofessionelle Struktur und ein gleicher Bevölkerungsaufbau der Regionen angestrebt? Denn welchen Sinn könnte sonst ein Vergleich der durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen haben — etwa eine Aussage über die Fähigkeit der Regionen, „vergleichbare Lebensbedingungen“ im Bereich der staatlichen „Daseinsvorsorge“ zu schaffen?

vermieden bzw. beseitigt werden³. Der entscheidende Grund kann wohl darin gesehen werden, daß starke, evtl. noch zunehmende Disparitäten in der interregionalen Einkommensverteilung als ungerecht angesehen werden und damit Spannungen entstehen lassen, die gesellschafts- und staatspolitisch unerwünscht sind. So hat sich gezeigt, daß in allen Staatsräumen, in denen über längere Zeit hinweg divergierende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen der Teilräume zugelassen wurden, die Einheit der Gesamtpolitik erschwert oder sogar unmöglich gemacht und damit ihre Wirksamkeit entscheidend beeinträchtigt wurde. Somit ist die von den für die Raumordnungspolitik verantwortlichen Stellen geforderte Schaffung bzw. Erhaltung von in etwa gleichwertigen Lebensbedingungen im Gesamtgebiet zweifellos nicht die Ausgeburt einer wirklichkeitsfremden Utopie, sondern ein durch Beobachtung gestütztes und durch politische Würdigung begründetes Postulat.

Annähernd gleichwertige Lebensbedingungen in den Regionen des Gesamtgebietes setzen aber voraus, daß die durchschnittlichen Pro-Kopf-*Realeinkommen* nicht allzu stark voneinander abweichen. da sonst die Standards der Versorgung mit *privaten* Gütern interregional sehr verschieden wären. Außerdem wäre es nur durch einen sehr weitgehenden (praktisch aber kaum erreichbaren) interregionalen Finanzausgleich (praktisch eine gleichwertige Versorgung mit Gütern und Diensten des *öffentlichen* Sektors herbeizuführen.

In der Gegenwart bestehen ganz erhebliche Diskrepanzen zumindest zwischen den Pro-Kopf-*Nominaleinkommen* der einzelnen Teilräume eines Gesamtgebietes⁴. Wenn auch diese Nominaleinkommensdifferenzen z. T. durch positiv korrelierte regionale Preisunterschiede vermindert werden, so werden doch die Pro-Kopf-*Realeinkommen* zwischen den Regionen noch so stark differieren, daß der gesellschaftspolitisch noch tolerierbare Schwellenwert überschritten wird: Die regionalen Implikationen des Gerechtigkeitszieles sind nicht realisiert.

II. Zahlreiche Branchen der Volkswirtschaft sind aus ökonomischen und außerökonomischen Gründen sehr ungleichmäßig über das Gesamtgebiet verteilt, so daß die ökonomische Aktivität einzelner Regionen von der Entwicklung einer Branche oder zumindest weniger Branchen

³ Hier bleibt undiskutiert, wie das Realeinkommen gemessen werden sollte.

⁴ So wurden z. B. in der BRD für 1964 folgende Werte des Brutto-Inlandsprodukts pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung ermittelt: NRW: 7.530,— DM Rheinl. Pfalz: 5.970,— DM (Statistisches Jahrbuch für die BRD, 1966, Wiesbaden 1966, S. 550). Diese Diskrepanzen wachsen erheblich, wenn auf kleinere räumliche Einheiten, z. B. Kreise, zurückgegangen wird.