

Burkhard Scherer

Regionale Entwicklungspolitik

Konzeption einer dezentralisierten und
integrierten Regionalpolitik



Burkhard Scherer

Regionale Entwicklungspolitik

Vor dem Hintergrund der in den neunziger Jahren verschärften Diskussion um den Standort Deutschland werden in Wissenschaft und Praxis diverse Reformvorschläge zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik erörtert. Diese lassen jedoch allzu oft eine hinreichende ökonomische Fundierung vermissen. Deshalb stellt sich der Autor die Aufgabe, die diversen Reformvorstellungen aufzugreifen und zu einer theoretisch fundierten Konzeption zusammenzuführen. Seine Argumentation ist dabei von einem zentralen Grundgedanken durchzogen. Da die Regionalpolitik der Zukunft auch ökologische, soziale, kulturelle und allgemein-politische Aspekte umfassen muß, sind zwei Zielrichtungen erkennbar: Sie muß die Koordination bzw. Integration raumrelevanter Politikbereiche vollziehen, und sie muß dezentralisiert werden im Sinne einer Regionalpolitik der Regionen. So wird plädiert für die Institutionalisierung von regionalen Netzwerken und Public Private Partnerships.

Burkhard Scherer wurde 1963 in Saarlouis geboren. Nach seinem Studium der Wirtschaftswissenschaften an der Universität Hohenheim war er von 1991 bis 1996 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Klaus Herdzina am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim. Seit Oktober 1996 arbeitet er bei der Landesgirokasse Stuttgart.

**Regionale Entwicklungspolitik
Konzeption einer dezentralisierten und
integrierten Regionalpolitik**

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Jörn Kruse,
Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch, Prof. Dr. Ingo Schmidt,
Prof. Dr. Peter Spahn, Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 24



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Burkhard Scherer

**Regionale
Entwicklungspolitik**

**Konzeption einer dezentralisierten
und integrierten Regionalpolitik**



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Scherer, Burkhard:

Regionale Entwicklungspolitik : Konzeption einer
dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik / Burkhard
Scherer. - Frankfurt am Main ; Berlin ; Bern ; New York ;
Paris ; Wien : Lang, 1997
(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 24)
Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1996
ISBN 3-631-30877-9

NE: GT

Open Access: The online version of this publication is published
on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the interna-
tional Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how
you can use and share this work: [http://creativecommons.org/
licenses/by/4.0](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).



This book is available Open Access thanks to the kind support of
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-30877-9

ISBN 978-3-631-75516-7 (eBook)

© Peter Lang GmbH

Europäischer Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 1997

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des
Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages
unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die
Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 3 4 5 6 7

Burkhard Scherer - 978-3-631-75516-7

Downloaded from PubFactory at 01/11/2019 03:54:53AM

via free access

Geleitwort

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Jahre 1969 war die Regionalpolitik in der Bundesrepublik in eine neue konzeptionelle Phase eingetreten und z.T. mit hohen Erwartungen verbunden worden. Diese Erwartungen haben sich bislang nur sehr begrenzt erfüllt, nicht allein weil mit der deutschen Vereinigung neue Problemregionen hinzugekommen sind, sondern auch weil die alten Probleme (Entwicklungsrückstände ländlicher Räume und „alter“ Industrieregionen) weiterhin bestehen. Vor dem Hintergrund der sich in den neunziger Jahren verschärften Diskussion um den Standort Deutschland werden daher neuerdings diverse Reformvorschläge zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik erörtert. Da die einzelnen Vorschläge allzu oft aber eine hinreichende ökonomische Fundierung vermissen lassen und da der gesamte Kontext der Regionalpolitik weiterhin mit schwer durchschaubaren begrifflichen und inhaltlichen Defiziten belastet ist, stellt sich der Verfasser die Aufgabe, die diversen Reformvorstellungen aufzugreifen und zu einer theoretisch fundierten Konzeption zusammenzuführen. Seine Argumentation ist dabei von einem zentralen Grundgedanken durchzogen. Da die Regionalpolitik der Zukunft auch ökologische, soziale, kulturelle und allgemein-politische Aspekte umfassen muß, sind zwei Zielrichtungen erkennbar: sie muß die Koordination bzw. Integration raumrelevanter Politikbereiche vollziehen und sie muß dezentralisiert werden im Sinne einer Regionalpolitik der Regionen.

Dem Verfasser ist es gelungen, ein bislang eher unübersichtliches Feld schlüssig und geordnet vorzustellen und zu problematisieren und darüber hinaus das Konzept einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik wohlbegründet zu entwickeln und einleuchtend aufzuzeigen. Darüber hinaus finden sich neuartige Denkansätze und Lösungselemente wie etwa die Erweiterung des Konzeptes ausgeglichener Funktionsräume mit ihren interdependenten Komponenten, ihre Verknüpfung mit dem Konzept der regionalen Produktionsfunktion sowie der Einbau der politökonomischen Ansätze von interner und externer Koordination und Dezentralisierung.

Stuttgart-Hohenheim, September 1996

Klaus Herdzina

Vorwort

*Dieses Eingebautsein in Beziehungsgefüge
dieses Ausgespanntsein in Beziehungsnetze
dieses Ausgesetztsein in unendliche Verzweigungen
ist die Weise gegenwärtigen Seins überhaupt.*

Philipp Herder-Dorneich

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim. Sie wurde von der Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften im Sommersemester 1996 als Dissertation angenommen.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem akademischen Lehrer und Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Klaus Herdzina, der diese Untersuchung ermöglicht hat. Durch die gewährten Freiräume, durch seine kritischen Hinweise und konstruktiven Anmerkungen hat er darüber hinaus wesentlich zum Gelingen des Vorhabens beigetragen.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Joachim Genosko und Herrn Prof. Dr. Jörn Kruse für ihre Bereitschaft, sich als Prüfer mit dieser Arbeit auseinanderzusetzen.

Dank gebührt außerdem der LG-Stiftung Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, einer Stiftung der Landesgirokasse Stuttgart, die mit einem großzügigen Druckkostenzuschuß die Veröffentlichung dieser Arbeit gefördert hat.

Zu guter Letzt möchte ich mich bei meinen Eltern und bei meiner Frau Andrea für ihr Verständnis und für ihre Unterstützung bedanken. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Stuttgart-Hohenheim, September 1996

Burkhard Scherer

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen	XV
Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	XVI
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Gang der Untersuchung	4
<p>Erster Teil: Theoretische Grundlegung einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik</p>	
2 Begriffsbestimmung und Inhalt der regionalen Entwicklungspolitik	13
2.1 Zur Notwendigkeit und Problematik einer exakten Begriffsbestimmung	13
2.2 Regionalpolitik	16
2.2.1 Regionalpolitik als räumlich orientierte Politik	16
2.2.2 Regionalpolitik als regionale Wirtschaftspolitik	16
2.3 Zum Begriff Raumordnungspolitik	20
2.3.1 Raumordnung, Räumliche Ordnung, Raumordnungspolitik	20
2.3.2 Zur Komplexität einer umfassend definierten Raumordnungspolitik	23
2.3.3 Raumordnungspolitik und regionale Wirtschaftspolitik	25
2.3.4 Raumordnungspolitik und Raumplanung	26
2.3.5 Zur Raumplanung als Landes-, Regional- und Bauleitplanung	27
2.3.6 Zusammenfassung	32

2.4	Kommunale Wirtschaftsförderung	34
2.5	Regionale Entwicklungspolitik	35
3	Ziele der regionalen Entwicklungspolitik	41
3.1	Grundlagen und Problematik der Zielbildung	41
3.1.1	Zum Zielbegriff	42
3.1.2	Die Problematik eines Zielsystems	43
3.1.2.1	Zielbeziehungen	44
3.1.2.2	Zur Operationalisierung von Zielen	47
3.1.3	Zielfindungs-/Zielbildungsprozesse	52
3.2	Das Zielsystem der regionalen Entwicklungspolitik	52
3.2.1	Die Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik	53
3.2.1.1	Das Wachstumsziel	56
3.2.1.2	Das Stabilitätsziel	58
3.2.1.3	Das Gerechtigkeits- bzw. Ausgleichsziel	60
3.2.1.4	Zur Beziehung von Wachstums- und Ausgleichsziel	65
3.2.2	Die Ziele der Raumordnungspolitik	68
3.2.3	Die Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung	72
3.2.4	Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Ziel der regionalen Entwicklungspolitik	75
4	Die Träger der regionalen Entwicklungspolitik	79
4.1	Systematisierungsansätze in bezug auf die regionalpolitischen Träger	79
4.2	Die räumliche Organisationsstruktur der regional- politischen Träger	83
4.2.1	Die Träger auf Bundesebene	83
4.2.2	Die Träger auf Landesebene	89
4.2.3	Die Träger auf Regionesebene	95
4.2.4	Die Träger auf kommunaler Ebene	98

4.2.5	Nicht räumlich-organisatorisch eindeutig zuordenbare Träger der regionalen Entwicklungspolitik	101
5	Das Instrumentarium einer regionalen Entwicklungspolitik	103
5.1	Vorbemerkungen	103
5.1.1	Begriffliche Abgrenzungen	103
5.1.2	Klassifikationsmöglichkeiten des regionalpolitischen Instrumentariums	105
5.2	Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums	112
5.2.1	Der ausgeglichene Funktionsraum als Zielvariable	112
5.2.1.1	Grundgedanke und Definition des ausgeglichenen Funktionsraumes	112
5.2.1.2	Elemente des ausgeglichenen Funktionsraumes	116
5.2.1.2.1	Funktionsfähiger regionaler Arbeitsmarkt	117
5.2.1.2.2	Ausreichende Wohnqualität	118
5.2.1.2.3	Freizeit- und Erholungsgebiete	119
5.2.1.2.4	Ausreichende Verkehrsinfrastruktur	119
5.2.2	Der funktionsfähige Arbeitsmarkt als Kern des ausgeglichenen Funktionsraumes	120
5.2.3	Ausgeglichener Funktionsraum und regionale Produktionsfunktion	125
5.2.4	Instrumentarium zur Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes	132
5.2.4.1	Mobilisierung des Produktionsfaktors Sachkapital	132
5.2.4.2	Mobilisierung des Produktionsfaktors Arbeit	135
5.2.4.3	Mobilisierung des Produktionsfaktors Boden	139
5.2.4.4	Mobilisierung des Produktionsfaktors Technisches Wissen	141

5.2.4.5	Der Produktionsfaktor Soziales System als Ansatzpunkt einer regionalen Entwicklungspolitik	142
5.2.4.5.1	Die Endogenisierung als Ausgangs- punkt einer Mobilisierung des „Sozialen Systems“	142
5.2.4.5.2	Exkurs: Soziales System und drei- systemischer Gesellschaftsbegriff	143
5.2.4.5.3	Notwendigkeit und Ansatzpunkte der Nutzung des regionalen „Sozialen Systems“	149
5.2.4.6	Zusammenfassung	151

Zweiter Teil: Das Koordinationsproblem einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik

6	Strukturierung der allgemeinen Koordinierungsaufgabe	157
6.1	Koordination als notwendige Voraussetzung einer regionalen Entwicklungspolitik	157
6.2	Die Dreidimensionalität des Koordinationsproblems	160
6.3	Zur Definition von Koordination	162
6.4	Die Problembereiche einer Koordination im weiteren Sinne	164
6.5	Koordinierungsbeziehungen	172
6.5.1	Interne und externe Koordination - Zwei Seiten einer Medaille	172
6.5.2	Interne Koordination	174
6.5.2.1	Ressortkoordinierung	174
6.5.2.2	Horizontale Koordination	176
6.5.2.3	Vertikale Koordination	178
6.5.3	Externe Koordination	180

7	Koordinationsmechanismen und ihre Bedeutung für eine regionale Entwicklungspolitik	181
7.1	Die Koordination als Kollektivgut	181
7.2	Darstellung der Koordinationsmechanismen	185
7.2.1	Koordinationsmechanismen und Wirtschaftssysteme: Grundlagen	185
7.2.2	Die vier Koordinationsmechanismen bzw. Steuerungs- systeme	189
7.2.2.1	Der Marktmechanismus	189
7.2.2.2	Das Hierarchiesystem	190
7.2.2.3	Das Polyarchiesystem	192
7.2.2.4	Das Verhandlungssystem	192
7.3	Überlegungen zu einem regionalpolitisch „optimalen“ Koordinationsmechanismus	194
7.4	Das Angebot-Nachfrage-Modell der Koordination	202
7.4.1	Tauschmittel als wichtigste Verhandlungsinstrumente	203
7.4.2	Koordinations-Nachfrager und Koordinations-Anbieter	205
7.4.3	Ursachen für die suboptimale Koordination raum- relevanter Politikbereiche	206
7.4.3.1	Nachfrage-Schwäche	206
7.4.3.2	Angebots-Defizit	207
7.4.3.3	Räumliche versus funktionale Orientierung	207
7.4.3.4	Hohe Konsensinvestitionen	208
7.4.4	Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination	209
7.4.4.1	Institutionalisierung einer ressortübergreifenden Instanz mit Entscheidungskompetenz	209
7.4.4.2	Dezentralisierung der Entscheidungs- kompetenzen	210
7.4.4.3	Mobilisierung der Koordinations-Anbieter	212
7.4.4.4	Ein pragmatischer Weg - Reduzierung des Koordinationsbedarfs	213

8	Die institutionelle Organisation einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik	216
8.1	Problemstellung und Regionalisierungsmodelle	216
8.2	Das Konkurrenzmodell der Regionalisierung	219
8.2.1	Darstellung des Konkurrenzmodells	219
8.2.2	Die Realisierungsproblematik des Konkurrenzmodells	222
8.2.2.1	Das Regionalisierungsproblem	222
8.2.2.2	Änderung des Finanzausgleichssystems	227
8.3	Das Modell der partiellen Dezentralisierung	229
8.4	Interne und externe Dezentralisierung	234
8.4.1	Darstellung beider Dezentralisierungsvarianten	234
8.4.2	Gründe für eine externe Dezentralisierung	236
8.5	Policy-Netzwerke und Public Private Partnerships als Formen der externen Dezentralisierung	242
9	Schlußbemerkung	250
	Literaturverzeichnis	252

Verzeichnis der Abbildungen

(1) Raumordnung und Raumordnungspolitik	23
(2) Raumrelevante Aktivitätsbereiche	40
(3) Konkretisierung des Zieles „Ausreichendes Angebot von Einkommenserzielungsmöglichkeiten“	62
(4) Konkretisierung des Zieles „Ausreichende Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen“	64
(5) Zielsystem der kommunalen Entwicklungspolitik	73
(6) Der ausgeglichene Funktionsraum: Elemente, Bestimmungsfaktoren, (Inter-) Abhängigkeiten	124
(7) Produktionsfaktorbezogene Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik	152
(8) Die Koordinierungsaufgabe im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik	168
(9) Koordinationsbeziehungen im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik	171

Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen

AG	Aktiengesellschaft
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBauG	Bundesbaugesetz
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
BROP	Bundesraumordnungsprogramm
BtDS	Bundestagsdrucksache
EFLR	Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum
et al.	et alii
EU	Europäische Union
Fn	Fußnote
FuE	Forschung und Entwicklung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
i.d.F.v.	in der Fassung vom
IMARO	Interministerieller Ausschuß für Raumordnung
IMNOS	Interministerieller Ausschuß für Notstandsgebietsfragen
i.V.m.	in Verbindung mit
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
PAS	Politisch-administratives System
PPP	Public Private Partnership
Rdn	Randnummer
ROG	Bundesraumordnungsgesetz
SLPG	Saarländisches Landesplanungsgesetz
u.a.O.	und andere Orte
ZIM	Zukunftsinitiative Montanregion
ZIN	Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Seit Ende der 70er Jahre steht die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland vor neuen Problemen.¹ In Wissenschaft und Praxis gibt es Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Ausgestaltung dieses Politikbereiches als Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe.² Der Entwicklungsrückstand der peripheren ländlichen Gebiete besteht nach wie vor, von einigen Ausnahmen einmal abgesehen. Die „alten“ Industrieregionen mit Strukturschwächen sowie das Gebiet der neuen Bundesländer sind als neue Problemregionen hinzugekommen, und die gesamtwirtschaftliche Entwicklung läßt wenig Hoffnung auf die Verbesserung der für die Regionalentwicklung und Regionalpolitik so wichtigen Rahmenbedingungen. Somit stellt sich die regionalpolitische Problemlage in den kommenden Jahren schwieriger und differenzierter dar als bisher. Vor diesem Hintergrund sind konzeptionelle Überlegungen zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich.³

Die Reformvorschläge, die bisher insbesondere diskutiert werden, reichen von leichten Modifikationen unter Beibehaltung der zentral koordinierten Regionalpolitik bis hin zu mehr Wettbewerb zwischen den Regionen, was in letzter Konsequenz eine Abschaffung der Regionalpolitik in Form der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bedeuten würde.⁴

¹ Vgl. zur Krise der traditionellen Regionalpolitik z.B. Ewers, H.-J., Wettmann, R.W.: Innovationsorientierte Regionalpolitik - Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1978, S. 467.

² Vgl. hierzu kritisch Asmacher, Chr., Schalk, H.J.: Hat die regionale Strukturpolitik versagt?, Eine Wirkungsanalyse der Regionalförderung in der BRD, in: Böling, H.M. (Hrsg.): Der ländliche Raum. Entwicklungen, Konzepte, Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 128, Münster 1989, S. 139. Vgl. auch Franz, W., Schalk, H.J.: Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gahlen, B., Hesse, H., Ramser, H.J. (Hrsg.): Standort und Region, Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Bd. 24, Tübingen 1995, S. 297.

³ Zur Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe und zu einigen Reformvorschlägen vgl. Ewingmann, D. et al.: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter veränderten Rahmenbedingungen, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Bd. 55, Berlin 1986, S. 33 - 38.

⁴ Zu einigen Reformkonzepten vgl. auch Klaus, J., Schleicher, H.: Kritik und Reformkonzepte zur Regional- und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in:

Allzu häufig entbehren diese Vorschläge jedoch einer fundierten ökonomischen Analyse und verharren statt dessen in einem Zustand eingängiger, aber recht subjektiver Mutmaßungen. Dies gilt insbesondere für die plakativen Forderungen nach mehr Dezentralisierung und mehr Regionalisierung in der Regionalpolitik.

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung besteht darin, diese Reformvorstellungen aufzugreifen und zu einer theoretisch fundierten Konzeption im Hinblick auf eine dezentralisierte und integrierte Regionalpolitik zusammenzuführen.

Im Rahmen der Analyse geht es somit nicht um ein Für oder Wider die Regionalpolitik an sich; sie wird als marktwirtschaftskonform und als notwendig im Hinblick auf die Realisierung gesellschaftspolitischer Ziele angesehen.⁵ Vielmehr geht es darum, im Rahmen einer neuen Konzeption neue Strategien zu ermöglichen, um zu einer Realisierung wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele beizutragen. Die Analyse hat aber nicht nur die Deduktion politischer Ansatzpunkte zum Ziel, sondern beschäftigt sich auch - im Rahmen einer Politik des Machbaren - mit den Problemen ihrer Durchsetzungsfähigkeit in der politischen Praxis.

Ausgehend von der These, „daß Regionalpolitik in den kommenden Jahren über regionale Wirtschaftspolitik hinausgehen müßte und im Sinne einer „inneren Entwicklungspolitik“ auch ökologische, soziale, kulturelle und allgemein-politische Aspekte umfassen müßte“,⁶ stehen zwei Aspekte im Vordergrund der Untersuchung: die Koordination raumrelevanter Politikbereiche sowie die Dezentralisierung im Sinne einer Regionalpolitik der Regionen.

WISU, H. 12, 1980, S. 608 ff.; vgl. auch Rüter, G. (1987a): Regionalpolitik im Umbruch, Schriften zur Nationalökonomie, Bd. 2, Bayreuth 1987, S. 274 - 326.

⁵ Zur Begründung regionalpolitischer Eingriffe in den Marktmechanismus vgl. z.B. Beckmann, K.: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 19, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1993), Frankfurt am Main u.a.O. 1995, S. 69 - 75.

⁶ Schackmann-Fallis, K.-P.: Regionalpolitik 2000 - Probleme, Ziele, Instrumente, Ein Symposium zu den Perspektiven der Regionalpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 1984, S. 308.

In bezug auf letzteres scheint sich zwar aufgrund pathologischer Problemlösungsdefizite des politisch-administrativen Zentralsystems das Dezentralisierungsparadigma durchgesetzt zu haben, ohne daß jedoch bislang Übereinstimmung darüber erzielt wurde, was und wie weit dezentralisiert werden soll.⁷ So auch der Tenor des bereits zitierten Symposiums: „Von fast allen Teilnehmern wurde aus der Problemanalyse und den Aussagen zu den Zielen der Regionalpolitik abgeleitet, daß auf einer unteren räumlichen Ebene, gewissermaßen „vor Ort“, mehr Möglichkeiten zur regionalspezifischen Problemformulierung, zur Bestimmung der regionalen Engpaßfaktoren und zur Formulierung regionaler Entwicklungskonzeptionen bestehen sollten“⁸, ohne daß jedoch konkrete und mehrheitsfähige Angaben über die Abgrenzung dieser Gebietskulisse gemacht wurden.

In bezug auf die Koordination raumrelevanter Politikbereiche besteht zwar einhellige Übereinstimmung darüber, daß diese für eine erfolgreiche Regionalpolitik eine notwendige Voraussetzung darstellt. Differenzen ergeben sich jedoch hinsichtlich des Umfangs der Koordination, und zwar sowohl im Hinblick auf die zu koordinierenden Politikbereiche als auch bezüglich der Phasen des Politikprozesses. So ist z.B. zu klären, ob eine Zielkoordination, eine Maßnahmenkoordination oder beides gleichermaßen durchzuführen ist.

Die Möglichkeit, daß die mangelnde Koordination der raumrelevanten Fachpolitiken regionalpolitische Maßnahmen nicht nur nicht positiv unterstützen, sondern sogar konterkarieren kann, soll anhand der Agrarstrukturpolitik kurz aufgezeigt werden.⁹ Letztere strebt unter gesamtwirtschaftlichen Allokationskriterien eine Reduzierung des Arbeitseinsatzes in der Landwirtschaft an. Fehlen jedoch außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten, so kann eine Anpassung der Zahl der Erwerbspersonen an die regionale Arbeitsmarktsituation nur durch regionale Abwanderung erfolgen (passive Sanierung). Durch die abnehmende Wohn- und Erwerbsbevölkerung sinkt jedoch der Auslastungs-

⁷ Zur Notwendigkeit einer Dezentralisierung vgl. z.B. Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik «von unten», Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbestandspflege und Wirtschaftsförderung, Stadtforschung aktuell, Bd. 15, Basel u.a.O. 1987, S. 25.

⁸ Schackmann-Fallis, K.-P.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 309.

⁹ Vgl. hierzu Bauer, J.: Quantitative Entwicklungsplanung für ländliche Regionen, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 10, Bochum 1979, S. 2 u.16.

grad von Infrastruktureinrichtungen mit der Folge, daß unter Beachtung ökonomisch vertretbarer Mindestgrößen der weitere Ausbau haushalts- und wirtschaftsnaher Infrastruktureinrichtungen zumindest eingeschränkt wird, wenn nicht gar bestehende Einrichtungen abgebaut werden.¹⁰ Dies führt zu einer Attraktivitätsminderung der Region für hochqualifizierte Arbeitskräfte wie für außerlandwirtschaftliche Betriebe. Eine weitere Verschlechterung der regionalen Arbeitsmarktsituation ist die Folge. Um diesen *circulus vitiosus* zu durchbrechen, müßten Agrarstruktur- und Regionalpolitik im Rahmen einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik besser koordiniert werden. Dieses Beispiel offenbart nicht nur die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik, sondern deutet auch bereits die Schwierigkeiten an, die mit einer Koordination unterschiedlicher Träger - hier der Regional- und der Agrarpolitik - verbunden sind.

Koordinationsprobleme und deren „Lösungsmöglichkeiten“ sind Gegenstand des zweiten Teils der vorliegenden Untersuchung. Zuvor erfolgt jedoch im ersten Teil die theoretische Grundlegung einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik.

1.2 Gang der Untersuchung

Die Koordination raumrelevanter Politikbereiche, wie die Regionalpolitik überhaupt, ist immer dann angezeigt, wenn disparate regionale Entwicklungen innerhalb einer Volkswirtschaft auftreten, die nicht den gesellschaftspolitischen Zielen entsprechen, was regelmäßig der Fall ist. Das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen - wenn auch Gleichwertigkeit in diesem Zusammenhang nur schwer quantitativ zu definieren ist - verbietet es, derartige disparate Entwicklungen zu tolerieren.¹¹

¹⁰ Zu dieser Problematik vgl. z.B. auch Klein, A.: Aktivitäten der Länder in eigener Verantwortung versus bundesweite Planung in der regionalen Strukturpolitik, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Planung in der regionalen Strukturpolitik, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982, S. 32.

¹¹ Darüber hinaus kann die Regionalpolitik auch in den Dienst des wirtschaftlichen Wachstums gestellt werden. Eine Zieldiskussion erfolgt in Kapitel 3.

Die räumlichen Disparitätsprobleme werden in der Bundesrepublik Deutschland von zwei Politikbereichen bearbeitet, der Raumordnung (Raumordnungspolitik, Raumplanung) einerseits sowie der Regionalpolitik (regionale Wirtschaftspolitik, regionale Strukturpolitik) andererseits. Während die Raumordnungspolitik raumstrukturelle Disparitäten als Gerechtigkeitsproblem wahrnimmt, betrachtet die regionale Wirtschaftspolitik diese insbesondere auch unter dem Aspekt des Wachstumsproblems. Die genannte Unterscheidung scheint recht eingängig. Man kann die beiden Bereiche jedoch nicht isolieren, denn zwischen ihnen bestehen interdependente Beziehungen, die es zu klären gilt. So ist z.B. zu fragen, ob die beiden Politikbereiche gleichrangig sind oder die regionale Wirtschaftspolitik „nur“ ein Instrument zur Erreichung eines raumordnungspolitischen Leitbildes darstellt. Die Antwort auf diese Frage und die Definition einer „regionalen Entwicklungspolitik“ finden sich in Kapitel 2.

Da im Rahmen der raumordnungs- bzw. regionalpolitischen Diskussion - neben den bereits dargestellten Synonymen - viele weitere Begriffe Verwendung finden, ist eine umfassende Begriffsklärung an der genannten Stelle ebenfalls unerlässlich. Für eine fruchtbare Diskussion über die Neukonzeptionierung der Regionalpolitik muß eine gemeinsame „Sprache“ gefunden werden.

Nach der Begriffsbestimmung gilt es zu klären, welchen Zweck bzw. welche Zielsetzungen eine umfassend definierte regionale Entwicklungspolitik zu verfolgen hat (Kap. 3). Die oft beklagte Erfolglosigkeit der Regionalpolitik ist insbesondere auf die mangelnde Klarheit im Hinblick auf die konkrete Zielfestlegung zurückzuführen. Dies gilt sowohl in bezug auf die regionale Wirtschaftspolitik (Regionalpolitik) wie auch bezüglich der Raumordnungspolitik. Deshalb muß zunächst auf die Grundlagen und Problematik der Zielbildung (Kap. 3.1) eingegangen werden. Darauf aufbauend werden die Ziele der regionalen Entwicklungspolitik hergeleitet (Kap. 3.2).

Regionale Entwicklungspolitik soll eine Politik für die Region sein, aber nicht nur durch die betreffende Region, sondern „alle“ Gebietskörperschaften und sonstigen Politikträger sollen ihre regionalpolitischen Aktivitäten am regionsindividuellen Interesse ausrichten. Dieses Interesse der Region bestimmt sich

durch ihre Bevölkerung, welche insbesondere ausreichende Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten haben will. Darüber hinaus müssen ausreichende Wohnungs- und Freizeitmöglichkeiten vorhanden sein. Wenn diese Bedingungen vorliegen, handelt es sich bei der betrachteten Region um einen sogenannten ausgeglichenen Funktionsraum. Leben die Menschen in einem ausgeglichenen Funktionsraum, so wird die unfreiwillige räumliche Mobilität minimiert. Daraus abgeleitet kann als Zielsetzung die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume formuliert werden, welche zugleich ein Vorziel in bezug auf die Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität ist.

In bezug auf die genannte Zielsetzung „Schaffung ausgeglichener Funktionsräume“ muß in einem nächsten Schritt gefragt werden, wer solche Funktionsräume zu schaffen hat bzw. wer darauf hinwirken soll. Unabhängig von spezifischen Funktionszuweisungen sollen deshalb in Kapitel 4 die Träger der regionalen Entwicklungspolitik dargestellt werden. Ausgehend von unterschiedlichen Systematisierungsansätzen (Kap. 4.1) wird die räumliche Organisationsstruktur der regionalpolitischen Träger als Gliederungskriterium gewählt, um die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen besser darstellen zu können.

In einem weiteren Schritt ist zu überlegen, welche Instrumente zur Schaffung ausgeglichener Funktionsräume eingesetzt werden können, wobei die Analyse unabhängig von den jeweiligen Trägern erfolgen soll (Kap. 5). Auch in bezug auf das regionalpolitische Instrumentarium sind zunächst begriffliche Abgrenzungen und eine Darstellung von Klassifikationsmöglichkeiten erforderlich (Kap. 5.1). Anschließend erfolgt in Kap. 5.2 eine Herleitung des Instrumentariums, ausgehend von der Zielvariable „ausgeglichener Funktionsraum“.

Soll die unfreiwillige räumliche Mobilität minimiert werden, so muß in ausgeglichenen Funktionsräumen ein sich selbst tragendes regionales Wachstum möglich sein. Eine regionale Entwicklungspolitik im Sinne einer regionalen Wachstumspolitik kann somit an der regionalen Produktionsfunktion ansetzen, die neben Arbeit, Sachkapital, Technisches Wissen und natürliche Ressourcen auch das Soziale System als Produktionsfaktoren beinhaltet. Diese Produktionsfaktoren dienen als Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik

bzw. als Gliederungskriterien des regionalpolitischen Instrumentariums, das - entsprechend dieser Produktionsfaktoren - in externe und interne Steuerungsinstrumente differenziert werden kann.

Die externen Steuerungsinstrumente setzen an den Produktionsfaktoren Arbeit, Sachkapital, natürliche Ressourcen und Technisches Wissen an. Durch deren Aktivierung soll das Verhalten der Politikadressaten wirkungsvoller als bisher beeinflusst werden können. In bezug auf diese fachliche Koordination geht es darum, die regionalen Engpaßfaktoren zu ermitteln bzw. zu prüfen, wie die Qualität und Quantität der Produktionsfaktoren (ausgenommen das Soziale System) gesteigert werden können.

Die internen Steuerungsinstrumente beziehen sich auf den Produktionsfaktor Soziales System. Dieser läßt sich eng und weit interpretieren. In einer engeren Definition soll das Soziale System mit dem politisch-administrativen System gleich gesetzt werden. Im Sinne einer Aktivierung und/oder "Neuanschaffung" interner Steuerungsinstrumente kann diesbezüglich angeknüpft werden an die konzeptionellen Überlegungen zur Reform des Regierungs- und Verwaltungssystems.

Obwohl eine Politik zur Erhöhung des regionalen Produktionsergebnisses an jedem der fünf genannten Produktionsfaktoren ansetzen kann, steht im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit die Verbesserung der internen Steuerung im Mittelpunkt.¹² Diese soll einen effizienteren Einsatz der externen Steuerungsinstrumente ermöglichen. Während sich die externe Steuerung auf die sachliche bzw. fachliche Problemadäquanz bezieht, entspricht eine Verbesserung der internen Steuerung im wesentlichen einer Verbesserung der institutionellen Koordination. Nur wenn es gelingt, die Probleme der fachlichen und der institu-

¹² Zu den Möglichkeiten einer externen Steuerung, z.B. zur humankapitalorientierten und zur innovationsorientierten Regionalpolitik wie auch zur Kapitalmobilisierungspolitik findet sich eine ganze Fülle von Untersuchungen. Hingegen besteht im Hinblick auf eine verbesserte Nutzung des Produktionsfaktors Soziales System und dessen Einbindung in eine Gesamtkonzeption noch erheblicher Forschungsbedarf.

tionellen Koordination zu lösen, hat die Konzipierung einer regionalen Entwicklungspolitik in der regionalpolitischen Praxis Aussicht auf Erfolg.

Die institutionelle Koordination stellt als politisch-administratives Problem den engeren Problembereich der Koordinierungsaufgabe dar, welche im folgenden zu durchdringen ist. Durch Strukturierung der allgemeinen Koordinierungsaufgabe (Kap. 6) sollen jedoch zunächst die Koordinationsbeziehungen analysiert und Koordinationsprobleme aufgezeigt werden. Aufgrund des föderalen Staatsaufbaus der Bundesrepublik, der Vielzahl der Fachplanungen und der unterschiedlichen Politik- bzw. Koordinierungsphasen (Zielsetzung, Planaufstellung, Finanzierung, Durchführung, Kontrolle) stellt sich das Koordinationsproblem dreidimensional dar (Kap. 6.2). Anhand eines „Koordinations-Würfels“ können folgende Koordinationsbeziehungen analysiert werden: interne Koordination (Ressort-, horizontale sowie vertikale Koordination) und externe Koordination zwischen öffentlichen und privaten Trägern der regionalen Entwicklungspolitik (Kap. 6.5).

Koordination bedeutet die Optimierung der Interdependenzen von Plänen und Handlungen verschiedener Akteure mit dem Ziel, positive externe Effekte zu mehren und negative externe Effekte zu minimieren. In bezug auf das politisch-administrative Problem der Koordination ist die Frage zu beantworten, warum Koordination nicht zustande kommt und welche Vorkehrungen zu treffen sind, um Koordinationsverhalten so zu stimulieren, damit das Optimierungsziel angenähert wird. Diesbezüglich widmet sich Kapitel 7 den Koordinationsmechanismen und ihrer Bedeutung für eine regionale Entwicklungspolitik. Neben dem Markt lassen sich folgende soziale Steuerungssysteme zur Koordinierung einzelner Entscheidungsträger unterscheiden: das Hierarchiesystem, das Polyarchiesystem und das Verhandlungssystem. Im Anschluß an eine Darstellung dieser Koordinationsmechanismen (Kap. 7.2) erfolgen Überlegungen zu einem regionalpolitisch „optimalen“ Koordinationsmechanismus (Kap. 7.3), aufgrund derer dem Verhandlungssystem eine große Bedeutung zukommt.

Verhandlungen finden statt zwischen einem Koordinations-Anbieter und einem Koordinations-Nachfrager. Im Rahmen eines Angebot-Nachfrage-Modells (Kap.

7.4) sind deshalb die Ursachen für eine suboptimale Koordination (Kap. 7.4.3) sowie die Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination (Kap. 7.4.4) herauszuarbeiten. Da eine Verbesserung der Koordination insbesondere durch eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen erreicht werden kann, werden im achten und zugleich letzten Kapitel mögliche Formen der institutionellen Organisation einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik aufgezeigt. Nach einer Darstellung des Konkurrenzmodells (Kap. 8.2) und seiner Realisierungsproblematik wird für das Modell der partiellen Dezentralisierung plädiert (Kap. 8.3) und darüber hinaus eine externe Dezentralisierung durch die Institutionalisierung von Policy-Netzwerken begründet (Kap. 8.4 und Kap. 8.5).

1. Teil:

Theoretische Grundlegung einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik

2 Begriffsbestimmung und Inhalt der regionalen Entwicklungspolitik

2.1 Zur Notwendigkeit und Problematik einer exakten Begriffsbestimmung

Bevor auf die Ziele und Instrumente sowie auf die Problematik der politischen Durchsetzbarkeit einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik detailliert eingegangen werden kann, gilt es zunächst zu klären, was unter einer so umschriebenen Regionalpolitik überhaupt zu verstehen ist. Diese terminologischen Vorbemerkungen sind notwendig, weil in der Literatur - wie auch im allgemeinen Sprachgebrauch - der Begriff Regionalpolitik schillernd und keineswegs klar definiert ist.^{1,2} Vielmehr gehört die Regionalpolitik zu den besonders "unscharfen" Politikbereichen.³ Dies gilt "sowohl im Hinblick auf Gegenstand und Ziele dieser Politik als auch hinsichtlich der Aufgaben- und Kompetenzzuordnung zu den verschiedenen Ebenen öffentlichen Handelns und der eingesetzten Instrumente"^{4,5}

So verwundert es kaum, daß sich in der raumforschungs- und regionalwissenschaftlichen Literatur ein umfangreiches Vokabular und buntes Spektrum von Termini findet, deren kleinster gemeinsamer Nenner die politische Steuerung

¹ Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Nr. 74, 1983, S. 19; vgl. auch derselbe (1980): Regionalpolitik, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre, 2., verb. Aufl., Wiesbaden 1980, Sp. 1092 ff.; vgl. auch : Klöten, N.: Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 18.

² Darüber hinaus muß die Bedeutung der beiden Adjektive "dezentralisiert" und "integriert" näher erläutert werden.

³ Vgl. Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft in der Bundesrepublik - Konsequenzen für die Regionalpolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980, S.112.

⁴ Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven ... a.a.O., S. 112.

⁵ Dieser Mangel an Eindeutigkeit bzw. Klarheit mag mit dazu beigetragen haben, daß der Begriff Regionalpolitik mittlerweile sogar zu einem Modewort in der modernen Wirtschaftspolitik und -publizistik geworden zu sein scheint. Vgl. hierzu Eberstein, H.H.: Grundlagen der Regionalpolitik und ihre wesentlichen Grundsätze, in: derselbe (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A.III, S. 1 f.

der ökonomischen Raumnutzung darstellt.⁶ So ist das gemeinsame Element dieser Begriffe der Raum bzw. die Region, die im Sinne von Wirtschaftsraum bzw. Wirtschaftsregion dasselbe ansprechen.⁷ Der Gebrauch einzelner Begriffe und Begriffsbestimmungen richtet sich dabei jeweils nach der Zielsetzung bzw. nach dem Zweck der entsprechenden Untersuchung.⁸

Zur Veranschaulichung dieses babylonischen Sprachwirrwarrs sollen im folgenden exemplarisch einige Begriffe aufgelistet werden. Neben Regionalpolitik und regionaler Entwicklungspolitik sind vor allem zu nennen: regionale Wirtschaftspolitik, räumliche Wirtschaftspolitik, regionale Strukturpolitik, regionalisierte Wirtschaftspolitik, regionalisierende Wirtschaftspolitik, regional gezielte Wirtschaftspolitik, Wirtschaftspolitik der Regionen, regionale Wirtschaftsförderung, Raumwirtschaftspolitik, Raumordnungspolitik, Raumgestaltungspolitik und Raumplanung.^{9,10}

Um in diesen Dschungel der Begriffe, aus dem Klotten sich seinerzeit bewußt herausgehalten hat,¹¹ im Hinblick auf die Formulierung bzw. Konzipierung einer regionalen Entwicklungspolitik eine Systematik zu bringen, werden in Anlehnung an Spehl die folgenden drei Bedeutungsinhalte unterschieden, die dem

⁶ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe, Frankfurt a. Main 1983, S. 12; sowie ähnlich Eckey, H.-F.: Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Eine problemorientierte Einführung, Reihe Problemorientierte Einführungen, Bd. 7, Köln 1978, S. 52.

⁷ Häufig werden anstelle der Substantive die entsprechenden Adjektive "räumlich" bzw. "regional" im Sinne von räumlicher bzw. regionaler Politik verwendet.

⁸ Vgl. hierzu ähnlich: Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung in der Raumordnungspolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 61, Göttingen 1975, S. 4 f.

⁹ Bezüglich der jeweiligen Definitionen siehe z.B.: Meinhold, W.: Volkswirtschaftspolitik, Teil 2, 2., völlig umgearb. und erw. Aufl., München 1973, S. 138 ff.; ebenso Storbeck, D.: Regionale Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 2621 ff.; siehe auch Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik, 2., völlig neu bearb. Aufl., Berlin/New York 1982, S. 21 f.

¹⁰ Ohne an dieser Stelle näher auf die einzelnen Begriffe einzugehen - es sei auf die angegebene Literatur verwiesen -, läßt sich jedoch im Schrifttum feststellen, daß manche Begriffe als Synonyme verwendet werden, andere stehen in einem Über-Unterordnungs-Verhältnis zueinander oder sie bezeichnen unterschiedliche Sachverhalte auf der gleichen Ebene. Vgl. hierzu ähnlich: Neupert, H.: Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder, Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, Baden-Baden 1986, S.65 f.

¹¹ Vgl. Klotten, N.: Alternative ... a.a.O., S. 19, zitiert bei: Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 12.

Terminus Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland i.d.R. beigemessen werden.^{12,13}

- Regionalpolitik als regionale Wirtschaftspolitik,
- Regionalpolitik im Sinne von Raumordnungspolitik und
- Regionalpolitik verstanden als regionale Entwicklungspolitik.

Auf diese unterschiedlichen Ausprägungen wird in den folgenden Kapiteln näher einzugehen sein. Zuvor soll jedoch noch ein weiterer Grund für die Notwendigkeit einer genauen Begriffsbestimmung genannt werden.

So ist die Definition und die Abgrenzung der Regionalpolitik im Sinne einer regionalen Entwicklungspolitik nicht nur zwecks begrifflicher Klarheit in bezug auf die weiteren Ausführungen notwendig, sondern insbesondere auch deshalb, weil bereits die Definition selbst eine Aussage machen soll über das dieser Arbeit zugrunde gelegte Verständnis von Regionalpolitik. Bereits der Begriffsinhalt der Definition soll auf die Zielausprägung, die Trägerschaft und auf die konzeptionelle Gestaltung der Politik insgesamt hinweisen.

Fischer betont die zweifache Bedeutung einer Begriffsklärung indem er ausführt, daß ein einheitliches Begriffssystem den herkömmlichen Begriffswirrwarr isolierter Fachperspektiven überwindet und gleichzeitig den Weg ebnet für die "erweiterte Betrachtungsweise einer wirtschafts- und gesellschaftspolitisch ausgerichteten Regionalpolitik"¹⁴.

¹² Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19.

¹³ Eine andere Differenzierung findet sich bei Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven ... a.a.O., S.112 f. Afheldt spricht hier von zumindest drei unterschiedlichen "Metamorphosen der Regionalpolitik".

¹⁴ Fischer, G.: Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Analyse räumlicher Entwicklungsprozesse als Grundlage einer rationalen Regionalpolitik für die Schweiz, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 29, Tübingen 1973, S. 7.

2.2 Regionalpolitik

2.2.1 Regionalpolitik als räumlich orientierte Politik

Unter Regionalpolitik kann man zunächst einmal ganz allgemein eine räumlich orientierte Politik in den unterschiedlichsten Bereichen verstehen. Als Beispiele wären hier die regionale (kommunale) Kultur- und Sozialpolitik zu nennen, aber auch die Regionalpolitik der Deutschen Bahn AG sowie die Regionalpolitik von Verwaltungen.¹⁵ Mit dem Begriff Regionalpolitik werden also Politikbereiche angesprochen, "die eine ausdrückliche räumliche Orientierung kennen und die räumliche Ausgangssituation (etwa im Sinne einer Beeinflussung der regionalen Infrastruktur) bewußt verändern wollen"¹⁶. In Anlehnung an Nourse schreibt Brösse, die "Regionalpolitik ist eine Politik, die die räumliche Dimension erfassen will"¹⁷.

2.2.2 Regionalpolitik als regionale Wirtschaftspolitik

Wenn jedoch in Wissenschaft und Praxis unspezifiziert von Regionalpolitik die Rede ist, so ist häufig die regionale Wirtschaftspolitik Gegenstand der Diskussion. Diese Gleichsetzung erfolgt i.d.R. aufgrund sprachlicher Vereinfachung, Nachlässigkeit oder auch in Anlehnung an den internationalen Sprachgebrauch (regional policy).¹⁸ Als regionale Wirtschaftspolitik stellt die Regionalpolitik

¹⁵ Vgl. Storbeck, D.: Zum Verhältnis zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftspolitik - Theoretische Aspekte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Effizienz der Regionalpolitik, Arbeitsmaterialien, Nr. 9, Hannover 1978, S. 25.

¹⁶ Klemmer, P.: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Konzeption und Handlungsfelder, Institut für Kommunalwissenschaft, Forschungsbericht 61, Melle 1987, S. 300.

¹⁷ Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972, S. 26, in Anlehnung an Nourse, H.O.: Regional Economics, MacGraw-Hill 1968, S. 1.

¹⁸ Vgl. Storbeck, D.: Zum Verhältnis ... a.a.O., S. 25.

einen Teilbereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik dar.¹⁹ Es handelt sich hierbei um die engste Begriffsbestimmung von Regionalpolitik, die sich in der Literatur finden läßt. Da jedoch die Regionalpolitik nicht allein der Wirtschaftspolitik zuzurechnen ist,²⁰ stellt diese Gleichsetzung eine unkorrekte Vorgehensweise dar.²¹ Richtig wäre in diesem Falle immer von einer Regionalpolitik *im engeren Sinne* zu sprechen. Regionalpolitik i.e.S. ist also gleichbedeutend mit regionaler Wirtschaftspolitik,²² weshalb beide Begriffe fortan als Synonyme verwendet werden sollen.²³

Fürst/Klemmer/Zimmermann bezeichnen diese regionale Wirtschaftspolitik als eine Erscheinungsform der wirtschaftlichen Strukturpolitik, welche sich konzentriert auf die "bewußte Beeinflussung von Teilgebieten der Volkswirtschaft zur besseren Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen"^{24, 25} Auch Spehl sieht die so definierte Regionalpolitik i.e.S. als einen Teilbereich der Wirtschaftspolitik an, "der bewußt auf die Beeinflussung regionaler Wirtschaftsstrukturen und -entwicklungen gezielt ist"²⁶. Aus diesem Grunde spricht man in der Literatur häufig auch von regionaler Strukturpolitik anstelle von regionaler Wirtschaftspolitik,²⁷ womit ein weiteres Synonym für die Regionalpolitik i.e.S. gefunden wäre.²⁸

¹⁹ Vgl. Oswald, B.: Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, Eine theoretische und empirische Analyse für Bayern, Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 18, Göttingen 1980, S. 20.

²⁰ Vgl. Brösse, U.: Ziele ... a.a.O., S. 26.

²¹ Vgl. ähnlich Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 13 f.

²² Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik, Berlin/New York, 1975, S. 6.

²³ Nicht so bei Hess. Er differenziert die Regionalpolitik anhand der Frage, ob die regionalpolitischen Zielsetzungen für die entsprechenden staatlichen Aktivitätsbereiche prioritär sind (i.e.S.) oder ob ihnen lediglich eine neben- bzw. untergeordnete Rolle zukommt (i.w.S.). Vgl. Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen von Bund und Kantonen, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 2, Bern/Stuttgart 1979, S. 14.

²⁴ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen/Düsseldorf 1976, S. 3.

²⁵ Neben dieser regionalen Strukturpolitik unterscheidet man die unternehmensgrößenbezogene und die sektorale Strukturpolitik.

²⁶ Spehl, H. (1985): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19.

²⁷ Nicht so bei Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 64 u. 66. Neupert unterscheidet zwischen regionaler Strukturpolitik und regionaler Wirtschaftspolitik insoweit, als erstere gesamtwirtschaftlich orientiert ist, während letztere eine Wirtschaftspolitik für Regionen darstellt.

²⁸ Vgl. z.B. Tennagels, P.: Instrumentarium der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 12, Bochum 1980, S. 11; vgl. auch Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977, S. 114 f.,

Die Definition von Fürst/Klemmer/Zimmermann verdeutlicht bereits, daß sich die regionale Strukturpolitik als gesamtwirtschaftlich orientierte Politik versteht. Insofern ist es wichtig festzuhalten, daß es sich hierbei nicht um eine Wirtschaftspolitik für eine bestimmte Region handelt, sondern um die "Berücksichtigung regionaler Besonderheiten zur Effizienzverbesserung der gesamtwirtschaftlich orientierten Politik"^{29,30}. Ob und inwieweit dieses gesamtwirtschaftlich orientierte Handeln auch den Interessen eines Teilgebietes Rechnung trägt, ist allein abhängig von den der allgemeinen Wirtschaftspolitik zugrunde gelegten Zielsetzungen und den jeweiligen Prioritäten.^{31,32}

So kann z.B. - ausgehend vom Wachstums- und Ausgleichsziel³³ - gefragt werden, ob die möglichst effiziente Ausnutzung der in den einzelnen Teilgebieten einer Volkswirtschaft vorhandenen Produktions- und Entwicklungspotentiale prioritär verfolgt werden soll oder ob der Abbau interregionaler Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau im Vordergrund zu stehen hat. Letzteres führt per se zu einer stärkeren Berücksichtigung der Interessen einer Region.

Aber selbst wenn das gesamtwirtschaftliche Wachstumsziel dominiert, muß damit nicht zwangsläufig eine Benachteiligung von Regionen einhergehen, denn "je umfassender man .. das regionale Entwicklungspotential bzw. das Entwicklungsniveau definiert, desto stärker bekommt die regionale Wirtschafts-

sowie Eckey, H.-F.: Grundlagen ... a.a.O., S. 52; vgl. auch Klemmer, P.: Die Regionalpolitik nicht überfordern!, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987, S. 379.

²⁹ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 3.

³⁰ Vgl. auch Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 10.

³¹ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 3; zur Zieldiskussion siehe Kap. 3.

³² Storbeck merkt hierzu kritisch an, daß die politische Praxis unter regionaler Wirtschaftspolitik schlechthin die Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur bzw. der Wirtschaftsstruktur der Regionen versteht, jedoch ohne eine genaue Präzisierung der Zielsetzungen dieser Beeinflussung. Vgl. Storbeck, D.: Zum Verhältnis ... a. a. O., S. 26.

³³ Neben Wachstums- und Ausgleichsziel unterscheidet man noch das Stabilitätsziel. Man spricht deshalb zuweilen von einer „Zieltrias“. Neumann, H.: Berücksichtigung der Qualität von Arbeitsplätzen bei der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 28. Siehe zur Zieldiskussion Kap. 3.

politik auch einen raumordnungspolitischen (und damit einen ausgleichspolitischen, B.S.) Akzent^{34, 35}.

Obwohl auf allen Ebenen wirtschaftspolitischen Handelns Maßnahmen regionaler Strukturpolitik unterschiedlichen Umfangs und in verschiedenartiger Ausgestaltung anzutreffen sind, werden häufig nur die staatlichen Maßnahmen unter diesen Begriff subsumiert.³⁶ Dies mag seine Ursache darin haben, daß das "Kernstück"³⁷ bzw. Rückgrat der regionalen Strukturpolitik das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) vom 6. Oktober 1969 darstellt.³⁸ Durch dieses Gesetz wurde die regionale Strukturpolitik als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern näher bestimmt.³⁹ Somit werden - aufgrund dieser Auffassung - die Regionalpolitik der Europäischen Union (EU) sowie die regionale Wirtschaftspolitik der Gemeinden von diesem Begriff *nicht* erfaßt.⁴⁰

Zusammenfassend soll nun noch einmal dargestellt werden, was im Rahmen der vorliegenden Untersuchung unter der sog. Regionalpolitik i.e.S. zu verstehen ist: Die Regionalpolitik i.e.S. (Synonyme: regionale Wirtschaftspolitik, regionale Strukturpolitik) umfaßt alle staatlichen (Bund/Länder), regionalorien-

³⁴ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 5.

³⁵ Zum Verhältnis von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik siehe Kapitel 2.3.3

³⁶ Vgl. z.B. Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 65.

³⁷ Jürgensen, H.: Regionalpolitik, in: WiSt, H. 5, 1981, S. 227.

³⁸ Vgl. ähnlich Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 20.

³⁹ Die Entstehung dieses Gesetzes ist auf die im Rahmen der großen Finanzreform von 1969 geschaffenen und im Grundgesetz verankerten Gemeinschaftsaufgaben zurückzuführen. Neben der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurden der Aus- und Neubau von Hochschulen sowie die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern erklärt (Art. 91a Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 GG).

⁴⁰ Bereits an dieser Stelle sei angemerkt, daß die zu definierende regionale Entwicklungspolitik die kommunale Wirtschaftspolitik miteinschließt. Darüber hinaus kann eine regionale Entwicklungspolitik nicht losgelöst von der europäischen Ebene gesehen werden, denn ein nicht unerheblicher Teil der Regionalförderung erfolgt durch die Europäische Union. Letztere wird jedoch im weiteren Verlauf der Untersuchung nicht explizit berücksichtigt, weil es sich bei der EU „nur“ um eine weitere überregionale Ebene (neben Bund und Ländern) handelt, die im Rahmen einer Dezentralisierung Kompetenzen - in welcher Form auch immer - an untere Einheiten abgeben soll. Wie diesbezüglich das Verhältnis zwischen EU und den nationalen Trägern einer regionalen Entwicklungspolitik zu gestalten wäre, bleibt anderen Untersuchungen vorbehalten.

tierten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zur zielgerichteten Beeinflussung des Verhältnisses der Regionen zueinander oder zum Gesamtgebiet ergriffen werden.

2.3 Zum Begriff Raumordnungspolitik

Da im geltenden Raumordnungsrecht (Raumordnungsgesetz des Bundes sowie die verschiedenen Landesplanungsgesetze der Bundesländer) eine einheitliche Definition des Begriffes "Raumordnungspolitik" fehlt,⁴¹ findet sich in der Literatur - ähnlich wie für den Begriff "Regionalpolitik" - eine Vielzahl von expliziten und impliziten Begriffsbestimmungen sowie mehrere Synonyme.⁴² So spricht man beispielsweise anstelle von Raumordnungspolitik häufiger nur von Raumordnung, weshalb zunächst auf letztere und eine Abgrenzung gegenüber den Begriffen Räumliche Ordnung und Raumordnungspolitik näher eingegangen werden soll.

2.3.1 Raumordnung, Räumliche Ordnung, Raumordnungspolitik

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland kennt den Begriff Raumordnung, da es in Artikel 75 Ziff. 4 dem Bund das Recht der Rahmengesetzgebung auf dem Gebiete der Raumordnung einräumt. Was unter Raumordnung letztendlich zu verstehen ist, bleibt jedoch unklar, da dieser Begriff nicht definiert, sondern lediglich vorausgesetzt wird.⁴³ Da es auch sonst keine Legaldefinition gibt, (so wird z.B. im Bundesraumordnungsgesetz (ROG) der Inhalt der Raumordnung durch eine allgemein gehaltene Darstellung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung lediglich zweckhaft bestimmt (§§ 1 und 2

⁴¹ Vgl. hierzu ähnlich Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 21; siehe auch Molter, D.: Raumordnung und Finanzplanung, Eine Untersuchung über die finanzpolitischen und finanzrechtlichen Gestaltungsaspekte einer fortschreitend gesamtheitlichen Raumordnung und Landesplanung, Baden-Baden 1975, S. 42 ff.

⁴² Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O. S. 4 f.; hier erfolgt eine Darstellung von häufig anzutreffenden Definitionen bzgl. der Raumordnungspolitik.

⁴³ Vgl. Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 42.

ROG)), "muß anhand von Raumordnungselementen versucht werden, eine Definition der Raumordnung zu erhalten"⁴⁴.

Der Begriff Raumordnung beinhaltet die beiden Komponenten Raum und Ordnung. "Raum" steht hier für den Lebensraum des Menschen im weitesten Sinne und geht deshalb über die physische Umwelt hinaus. Somit kennzeichnet der Begriff Raum "nicht nur ein Stück Erdoberfläche, sondern umfaßt das gesamte Beziehungsgefüge ... zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und physischem Raum"⁴⁵. Dieses Beziehungsgefüge "Raum" wird nun mit dem Begriff "Ordnung" kombiniert, wobei nicht eindeutig ist, wie letzterer zu definieren ist. Da man unter Ordnung sowohl einen Zustand als auch eine Tätigkeit verstehen kann, haben sich in der Literatur insgesamt drei verschiedene Bedeutungsinhalte für den Begriff Raumordnung herauskristallisiert.⁴⁶

Erstens kann man darunter den tatsächlichen Zustand der räumlichen Ordnung eines Gebietes verstehen. Es handelt sich dann sozusagen um den Befund bzw. den Ist-Zustand, ganz gleich, ob dieser Zustand gut oder schlecht ist. Eine zweite Interpretation setzt den Begriff Raumordnung mit dem gut geordneten Raum gleich. Gut geordnet heißt in diesem Falle einem gesellschaftlichen Leitbild entsprechend geordnet. Der Begriff Raumordnung zielt hier somit auf den Soll-Zustand des Raumes. Die Idee des geordneten Raumes entwickelte sich aus der Erkenntnis, daß das raumbezogene Verhältnis von Gesellschaft und Wirtschaft aufgrund der ungleichgewichtigen räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren nicht von selbst eine optimale Entwicklung des Raumes ergibt.⁴⁷

⁴⁴ Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 42.

⁴⁵ Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

⁴⁶ Vgl. hierzu und zu den folgenden Ausführungen Ernst, W.: Aufgaben für die Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der Raumordnung, in: Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.): Raum und Ordnung, Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1963, S. 3. Eine ähnliche Darstellung der drei möglichen Interpretationen findet sich auch bei Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

⁴⁷ Vgl. Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 43.

Weichen Soll-Zustand und Ist-Zustand voneinander ab, so sind Bestrebungen erforderlich, "die darauf gerichtet sind, den gegenwärtig in Unordnung befindlichen Zustand in Ordnung zu bringen, also den gegenwärtigen Zustand dem Leitbild entsprechend zu ordnen"⁴⁸. Diese Bestrebungen sind letztlich nichts anderes als Raumordnung im Sinne von Raumordnungspolitik. Es handelt sich hierbei um die letzte der drei möglichen Begriffsinhalte der Raumordnung. In diesem Sinne kann definiert werden: Raumordnung ist die Ordnung (Ordnung verstanden als Tätigkeit) des Raumes. Diese Definition bedeutet jedoch keinen Erkenntnisgewinn, da sich die zu definierende Größe auf beiden Seiten der Gleichung befindet. Somit ist es besser, in diesem Falle immer von Raumordnungspolitik zu sprechen.

Wenn daher in den folgenden Ausführungen "nur" von Raumordnung die Rede ist, so handelt es sich immer um einen Zustand, und zwar um die Raumordnung im Sinne einer leitbildgerechten und somit wertbetonten Ordnung des Raumes,⁴⁹ also um Begriffsinhalt Nummer zwei. Sofern der jeweilige *tatsächliche* Zustand des Raumes angesprochen wird (erster Begriffsinhalt), soll im folgenden der Begriff "räumliche Ordnung" Verwendung finden.^{50,51} Ziel der Raumordnungspolitik ist es, die räumliche Ordnung der (gewünschten) Raumordnung möglichst weit anzunähern, das bedeutet im günstigsten Fall, zur Deckung zu bringen.⁵²

Zusammenfassend sollen die drei unterschiedlichen Begriffsinhalte der Raumordnung in Abbildung 1 noch einmal schematisch dargestellt werden.⁵³

⁴⁸ Ernst, W.: Aufgaben ... a.a.O., S. 3.

⁴⁹ Ebenso verfährt Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

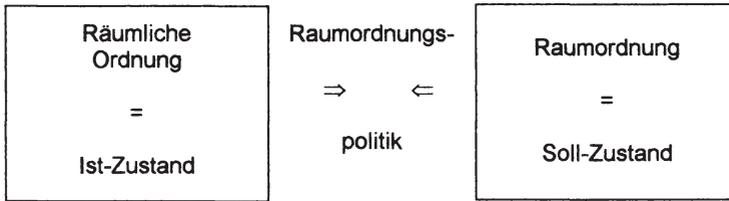
⁵⁰ Vgl. Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 43, Fn 108; vgl. ebenso Schönhofer, J.: Begriffe ... a.a.O., S. Al.(1).

⁵¹ Fischer verwendet diesen Begriff jedoch als Oberbegriff für Soll- und Ist-Zustand; vgl. Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

⁵² Vgl. zu den Inhalten dieser drei Begriffe auch Zinkahn, W., Bielenberg, W.: Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965, S. 11 ff., zitiert bei: Zipp, G.: Ziele und Zielfindungsprozesse in der Raumordnungspolitik, Restriktionen politischer Planung und Steuerungsprobleme in der Raumplanung der BRD, Reihe Planungstheorie und Planungspraxis, Bd. 3, (zugl. Diss., Univ. Augsburg 1977), Augsburg 1977, S. 36 f.

⁵³ Zu den jeweiligen Begriffsinhalten sei noch verwiesen auf Schönhofer, J.: Begriffe ... a.a.O., S. Al.(1).

Abb. 1: Raumordnung und Raumordnungspolitik



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.2 Zur Komplexität einer umfassend definierten Raumordnungspolitik

Faßt man nun die Ausführungen hinsichtlich der Begriffe "Raum" und "Ordnung" zusammen, so kann Raumordnungspolitik definiert werden als die Gesamtheit aller Maßnahmen, die auf eine optimale, d.h. leitbildgerechte Zuordnung von Gesellschaft, Wirtschaft und physischem Raum abzielen.⁵⁴ Somit beinhaltet die Raumordnungspolitik die Beeinflussung der Raumstrukturen in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und ökologischer Sicht,⁵⁵ während die regionale Wirtschaftspolitik primär nur die Gestaltung des ökonomischen Objektbereichs umfaßt⁵⁶. Aufgrund dieses komplexen Charakters der Raumordnungspolitik ergibt sich eine umfangreiche Palette raumordnungspolitischer Maßnahmen, wie z.B. die Aufstellung von Plänen, Gewährung von Subventionen und

⁵⁴ Vgl. ähnlich Müller, K.: Politisch-ökonomische Bedingungen der Formulierung und Implementierung einer räumlichen Strukturpolitik, Ein empirisch-analytischer Beitrag zu einer vorwiegend theoretisch geführten Diskussion, Hochschulsammlung Wirtschaftswissenschaft, Volkswirtschaft, Bd. 2, (zugl. Diss., Univ. Trier 1979), Freiburg (Breisgau) 1980, S. 82; vgl. ebenso Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 43.

⁵⁵ Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Anforderungen an die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stellungnahme des Präsidiums und des Wissenschaftlichen Rates der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985, S. 4.

⁵⁶ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 5; sowie Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 11.

Steuervergünstigungen, öffentliche Investitionen, Versuche eines „sinnvollen“ Finanzausgleichs oder sogar die Neugliederung des Bundesgebietes.⁵⁷

Ziel der Raumordnungspolitik ist es letztendlich, "dem Menschen durch eine optimale Verbindung mit seinem Lebensraum möglichst zufriedenstellende Lebensbedingungen zu verschaffen"⁵⁸. Raumordnungspolitik ist somit immer ein Teil der Gesellschaftspolitik. Schneider bezeichnet sie als "integrierten Bestandteil der Gesamtpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft"⁵⁹. Als solche steht sie "nicht neben der Wirtschafts-, Sozial- oder Kulturpolitik, sondern durchdringt diese Bereiche"⁶⁰. Da sie sich dabei zunehmend der regionalisierten Betrachtungsweise bedient, erhält sie den Charakter einer *Regionalpolitik*.⁶¹

Die umfassende Zielsetzung der Raumordnungspolitik führt in Verbindung mit der "Multifunktionalität des Raumes"⁶² zu einem Dilemma der Raumordnungspolitik.⁶³ Dieses Dilemma besteht in der Koordinierung konfligierender Raumbeanspruchungen, wobei das konfliktträchtigste jenes von Wirtschaft und Umwelt ist.⁶⁴ Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß die so umfassend definierte Raumordnungspolitik über keine eigenen Finanzmittel zur Durchsetzung ihrer Politik verfügt.⁶⁵ Sie besitzt kein eigenes bzw. hinreichend durchsetzungsfähiges Steuerungspotential, weshalb sie insbesondere auf die regionale Wirtschaftspolitik und deren Instrumentarium zurückgreift.⁶⁶

⁵⁷ Die Diskussion über eine Neugliederung des Bundesgebietes wird durch die geplante „Fusionierung“ der beiden Länder Berlin und Brandenburg vermutlich wieder Auftrieb erhalten.

⁵⁸ Ley, N.: Die Ziele der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung, Köln/Opladen 1962, S. 13.

⁵⁹ Schneider, H.K.: Modelle für die Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 65. Schneider spricht hier von einer Regionalpolitik i. w. S.

⁶⁰ Marx, D.: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Wirtschaftspolitische Studien, Bd. 3, Göttingen 1968, S. 9; vgl. hierzu auch Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 10.

⁶¹ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 5; "Regional-" im Original nicht kursiv sondern fettgedruckt. Siehe auch Meinhold, W.: Volkswirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 140.

⁶² Scharff, R.: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale, Eine kritische Analyse, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 18, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1993), Frankfurt am Main u.a. Orte 1993, S. 12.

⁶³ Vgl. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 12.

⁶⁴ Vgl. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 13.

⁶⁵ Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19.

⁶⁶ Vgl. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 13.

2.3.3 Raumordnungspolitik und regionale Wirtschaftspolitik

Was das Verhältnis von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik anlangt, gibt es unterschiedliche Auffassungen. Storbeck weist darauf hin, daß die Auffassung von der regionalen Wirtschaftspolitik als wirtschaftliche Dimension der Raumordnungspolitik in der historischen Entwicklung abgelöst worden sei durch das Verständnis der regionalen Wirtschaftspolitik als räumliche Dimension der allgemeinen Wirtschaftspolitik, wobei das Verhältnis zur Raumordnungspolitik offengelassen und statt dessen der Bezug zu den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen hervorgehoben wird.⁶⁷ Van Suntum kommt hier jedoch zu einem anderen Schluß. Er vertritt die Meinung, daß es sich hierbei um konkurrierende Auffassungen handelt und eine allgemein anerkannte Abgrenzung von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik bisher nicht existiert.⁶⁸ Auch in der gesetzlichen Grundlage der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", findet sich keine Antwort auf diese Frage. Zwar müssen nach § 2 GRW die Förderungsmaßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik "mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen"⁶⁹, es bleibt jedoch offen, welchen Zielen in Konfliktsituationen der Vorrang einzuräumen ist.

Aber selbst wenn die regionale Wirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik angesehen wird (wie in Kapitel 2.2.2 beschrieben), so ist die hier definierte Raumordnungspolitik dennoch "übergeordnet". Zwar ist die regionale Wirtschaftspolitik dann kein unmittelbares Instrument zur Erreichung der raumordnungspolitischen Ziele, aber sie wird als raumwirksame Fachpolitik mit anderen Politikbereichen koordiniert.

⁶⁷ Vgl. Storbeck, D.: Regionale ... a.a.O., Sp. 2622; vgl. zum letzteren die Ausführungen im vorangegangenen Kapitel 2.2.2.

⁶⁸ Vgl. hierzu und im folgenden Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Monographien der List-Gesellschaft e.V., N.F. Bd. 5, Baden-Baden 1981, S. 16.

⁶⁹ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", BGBl. I, 1969, S. 1861.

Eine Möglichkeit, die regionale Wirtschaftspolitik von der Raumordnungspolitik strikt zu trennen, erhält man nur dann, wenn man in bezug auf letztere zwischen einer weiten und einer engen Begriffsbestimmung unterscheidet. Die bisher dargestellte, umfassende Raumordnungspolitik ist - entsprechend dieser neuen Betrachtungsweise - identisch mit einer Raumordnungspolitik im weiteren Sinne. Eine Raumordnungspolitik im engeren Sinne wird im folgenden Kapitel dargestellt.

2.3.4 Raumordnungspolitik und Raumplanung

Raumordnungspolitik *in einem engeren Sinne* soll mit der sich primär "nur" auf die Flächensteuerung beschränkenden Raumplanung gleichgesetzt werden.⁷⁰ Somit ist ein weiterer Terminus in die Analyse eingeführt, welcher der Definition und Abgrenzung bedarf. In der Literatur werden die beiden Begriffe "Raumordnung" (als Tätigkeit)⁷¹ und "Raumplanung" oftmals als Synonyme verwendet. Dies ist jedoch nicht korrekt, denn Raumplanung ist nicht gleich Raumordnung. Vielmehr ist die Raumordnung im Sinne einer leitbildgerechten Ordnung des Raumes das Ziel der Raumplanung. Anders formuliert ist die Raumplanung *ein* (nicht das einzige) Mittel, um die gute Ordnung des Raumes zu erreichen. Somit kann die Raumplanung als Teil der Raumordnungspolitik bezeichnet werden, und zwar als diejenige staatliche Tätigkeit, die mit dem Mittel des Planes arbeitet. So definiert Molter die Raumplanung als "die Gesamtheit aller zur Erarbeitung und Durchsetzung der ... (Raumordnung, B.S.) eingesetzten planerischen Mittel der öffentlichen Hand"⁷².

Es handelt sich bei der Raumplanung aber nicht um irgendein Mittel, welches wahlweise eingesetzt werden kann. Da man unter Planung die "systematische

⁷⁰ Vgl. hierzu Müller, K.: Politisch-ökonomische ... a.a.O., S. 81 u. S. 85. Somit werden regionale Wirtschaftspolitik und Sozialinfrastrukturpolitik als Elemente einer umfassend definierten Raumordnungspolitik ausgeschlossen.

⁷¹ In der vorliegenden Arbeit wird - wie bereits dargestellt - der Begriff „Raumordnung“ als Kennzeichnung des Soll-Zustands bzw. des Leitbilds verwendet.

⁷² Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 44 f.; vgl. ähnlich Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

Vorbereitung vernunftgemäßen Handelns⁷³ versteht⁷⁴, setzt eine rationale Raumordnungspolitik eine entsprechende Raumplanung zwingend voraus.⁷⁵ Insofern versteht man unter Raumplanung das Programm zukünftiger Aktivität, während die praktische Raumordnungspolitik diese Aktivität selbst darstellt.⁷⁶ Dem entsprechend definiert Müller Raumordnungspolitik als die "Transformation der Raumplanung in Verwaltungshandeln"^{77, 78}.

Zwar erfordert die Raumplanung nicht unbedingt einen förmlichen Plan,⁷⁹ allerdings wird von Raumplanung meist erst dann gesprochen, wenn systematische Verfahrensweisen der Planung zur Anwendung kommen.⁸⁰ Insofern ist die Raumplanung als Planungsmethode ein eigener Problembereich. "Durch die Betonung und teilweise organisatorische und wissenschaftliche Verselbständigung der Planung soll erreicht werden, daß die planerischen Elemente bei der Raumordnungspolitik auch tatsächlich genügend berücksichtigt werden."⁸¹ Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Interdependenz der Maßnahmen sowie auf das Koordinationsproblem der Raumordnungspolitik.

2.3.5 Zur Raumplanung als Landes-, Regional- und Bauleitplanung

Zwecks weiterer Durchdringung der raumordnungspolitischen Problemsituation müssen neben der Raumplanung noch andere Begriffe geklärt werden, die sich auf die Planung von Räumen beziehen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Bundes-, Landes-, Regional- und Orts- bzw. Gemeindeplanung. Diese Begriffe kennzeichnen letztlich die Raumplanung auf bzw. der verschiedenen Ebenen, weshalb sie allesamt unter den Oberbegriff Raumplanung subsumiert

⁷³ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 23.

⁷⁴ Vgl. ähnlich Schönhofer, J.: Begriffe ... a.a.O., S. A I.(1)

⁷⁵ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 7; sowie Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

⁷⁶ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 23.

⁷⁷ Müller, G.: Raumordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 1. Aufl., Hannover 1966, Sp. 2506.

⁷⁸ Vgl. ähnlich Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 8.

⁷⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 23.

⁸⁰ Dementsprechend soll auch in dieser Arbeit verfahren werden.

⁸¹ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 23.

werden können.⁸² Raumplanung ist in diesem Falle allerdings in einem weiteren Sinne zu interpretieren, denn laut Definition umfaßt die Raumplanung als staatliche Tätigkeit nur die Planungen auf Bundes- und Landesebene, womit die kommunale Ebene explizit ausgeschlossen ist.⁸³ Um letztere doch noch erfassen zu können, muß somit von einer *Raumplanung im weiteren Sinne* gesprochen werden.

Aber nicht nur hinsichtlich der Berücksichtigung der Gemeindeebene ergeben sich terminologische Schwierigkeiten. Letztere treten auch hinsichtlich der Bundesebene auf, denn eine Raumplanung im Sinne einer Bundesplanung (Raumplanung für den Gesamtstaat) gibt es nicht.⁸⁴ "Eine solche - bisher nicht vorhandene - Bundesplanung könnte sich als *bundeseigene Raumordnungsplanung* (im Original Fettdruck, B.S.) darstellen mit Bindungswirkung gegenüber den Ländern".⁸⁵ Nach Art. 75 Ziff. 4 GG hat der Bund allerdings lediglich das Recht bzw. die Kompetenz, Rahmenvorschriften zu erlassen, welche jedoch durch das Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 ausgeschöpft ist.^{86, 87}

⁸² Neben diesen Gebietsplanungen schließt der Begriff Raumplanung auch die sogenannten Sachplanungen (z.B. Verkehrsplan, Schulplanungen) mit ein. Vgl. Fischer, G.: *Praxisorientierte ... a.a.O.*, S. 8. Vgl. ähnlich Boesler, K.-A.: *Raumordnung*, Erträge der Forschung, Bd. 165, Darmstadt 1982, S. 3. Sach- bzw. sektorale Planungen sollen hier jedoch nicht explizit berücksichtigt werden. In diesem Sinne ist Raumplanung als eine Gesamtplanung zu verstehen. Dies gilt auch für die Bauleitplanung. Zur Diskussion, ob die Bauleitplanung eine Fachplanung ist oder ob sie eine überfachliche gebietsbezogene Gesamtplanung darstellt, vgl. Schlarmann, H.: *Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung*, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 56, Münster 1980, S. 5 - 9.

⁸³ Vgl. Aust, B.: *Die staatliche Raumplanung im Gebiet der Saar-Lor-Lux-Regionalkommission*, Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität des Saarlandes, Sonderheft 4, Saarbrücken 1983, S. 16, 20 u. 21.

⁸⁴ Vgl. Erbguth, W., Schoeneberg, J.: *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 2., neu- bearb. u. erw. Aufl., Köln u. a. Orte 1992, S. 46, Rdn. 41.

⁸⁵ Erbguth, W., Schoeneberg, J.: *Raumordnungs- ... a.a.O.*, S. 46, Rdn. 41. Erbguth/Schoeneberg nennen hier als Beispiele "eine bundesweite Standortplanung für Großanlagen der Energieversorgung, Ländergrenzen überschreitende Festlegungen für besonders gefährdete Gebiete oder eine Bundesraumordnungsplanung «Landschaft», die bundesweit und verbindlich schützenswerte Gebiete festlegt". Siehe ebendort.

⁸⁶ Vgl. Tesdorpf, J.C.: *Entwicklungschancen - Regionalpläne und ihre Durchsetzung*, in: Funck, R. (Hrsg.): *Entscheidungshilfen für die Regionalpolitik*, Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft, H. 3, Heidenheim 1976, S. 107.

⁸⁷ Vgl. ähnlich Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz (Hrsg.): *Organisation und Instrumente der staatlichen Raumplanung*, Schriftenreihe, Bd. 10, Saarbrücken u.a.O.1991, S. 12.

Kern der Raumplanung *im engeren Sinne*, d.h. auf staatlicher Ebene, ist somit die Landesplanung, die aufgrund bundesrahmenrechtlicher Regelungen⁸⁸ zweistufig ausgebildet ist, und zwar als

- hochstufige Landesplanung und als
- Regionalplanung.⁸⁹

So könnte man auch hinsichtlich der Landesplanung zwischen einer engen (hochstufige Landesplanung) und einer weiten Begriffsauffassung (hochstufige Landesplanung und Regionalplanung) unterscheiden. Im folgenden soll aber von Landesplanung nur dann gesprochen werden, wenn die hochstufige Landesplanung gemeint ist.

Auch für den Begriff **Landesplanung** besteht weder im Grundgesetz⁹⁰ noch in anderen Rechtsvorschriften eine allgemein anerkannte Definition.⁹¹ Allerdings findet sich aufgrund nur kleinerer Unterschiede eine gewisse einheitliche Beschreibung dieses Begriffes in den einzelnen Landesplanungsgesetzen. "Danach ist Gegenstand und Aufgabe der «Landesplanung» die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung und koordinierende Vorsorge für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung des Landes."^{92,93}

Auch nach § 1 Abs. 2 Landesplanungsgesetz von Baden-Württemberg ist die Landesplanung "übergeordnet, überörtlich und zusammenfassend".⁹⁴ Sie ist

⁸⁸ Vgl. §§ 5 Abs. 1 S. 1 und 5 Abs. 3 S. 1 ROG. Hierin geregelt sind die landesplanerische Planungspflicht der Länder sowie die Verpflichtung der letzteren, Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung zu schaffen.

⁸⁹ Vgl. Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 46, Rdn. 42.

⁹⁰ Im Grundgesetz wird dieser Begriff überhaupt nicht erwähnt.

⁹¹ Vgl. Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 45.

⁹² Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 45.

⁹³ Zur geschichtlichen Entwicklung der Landesplanung in verschiedenen Bundesländern vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182, Hannover 1991.

⁹⁴ Vgl. zu den folgenden Erläuterungen der drei Kriterien z.B. Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen ... a.a.O., S. 110 f.; sowie Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 43 f.

übergeordnet in dem Sinne, daß die Landesplanung über den vielfältigen Fachplanungen der einzelnen Fachministerien und Fachbehörden steht, sie also überfachlich ist. Darüber hinaus ist sie den örtlichen Planungen übergeordnet. Das Kriterium "*überörtlich*" soll ausdrücken, daß sich die Landesplanung nicht mit Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschäftigt, also nicht in die Entwicklung der einzelnen Gemeinden direkt hineinspricht.⁹⁵ Die Landesplanung formuliert also lediglich Aspekte für die Entwicklung größerer Räume.

Zusammenfassend ist die Landesplanung deshalb, weil sie eine Gesamtkonzeption erstellen soll, "in der sich die Fachplanungen und die Ortsplanungen entfalten können"⁹⁶. Dadurch können alle Träger öffentlicher Belange ihre raumbedeutsamen, fachlichen Gesichtspunkte untereinander abstimmen. Sie werden somit von der Landesplanungsbehörde koordiniert und integriert.⁹⁷ So stellt auch Molter heraus, daß durch das Merkmal der zusammenfassenden Planung die koordinierende und integrierende Funktion der Landesplanung hervorgehoben wird.⁹⁸

Unter **Regionalplanung** wird gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 ROG die Planung für den Teilraum eines Landes verstanden; somit handelt es sich hier ebenfalls um eine überörtliche Planung.⁹⁹ Als solche ist sie zwischen der staatlichen Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung positioniert. "Da es jedoch rechtlich noch keine selbständige Säule »Regionalplanungsrecht« gibt, muß man die Regionalplanung rechtlich entweder zur Landesplanung oder der kommunalen Selbstverwaltungshoheit zuordnen."¹⁰⁰ Es wurde bereits dargestellt, daß die Regionalplanung - neben der *hochstufigen* Landesplanung - ein Teil der staatlichen Landesplanung und somit keine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit ist. Zwei Gründe sind hierfür ausschlaggebend: "... zum einen, weil die kommunale Selbstverwaltung keine Kompetenz besitzt, die über

⁹⁵ Dies ist im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung Aufgabe der Bauleitplanung (Art. 28 Abs. 2 GG)

⁹⁶ Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 46.

⁹⁷ Vgl. Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen ... a.a.O., S. 111.

⁹⁸ Vgl. Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 46.

⁹⁹ Darüber hinaus erfüllt sie die Kriterien "übergeordnet" und "zusammenfassend".

¹⁰⁰ Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 48.

ihr Gebiet hinausgehenden Angelegenheiten zu regeln, zum andern weil sie (die Regionalplanung, B.S.) die räumliche Entwicklung überkommunaler Gebiete, die weitgehend miteinander verflochten sind, lenken und mit den räumlichen Entwicklungsvorstellungen des Bundeslandes abstimmen soll¹⁰¹.

Da die Regionalplanung die zahlreichen örtlichen Bauleitpläne innerhalb der Region integriert, ist sie als Bindeglied zwischen der großräumigen Landesplanung einerseits und der kleinräumigen Bauleitplanung andererseits anzusehen.¹⁰² Als Schnittstellenfunktion kommt der Regionalplanung die Aufgabe zu, „überörtlich notwendige räumliche Koordination unter Wahrung des kommunalen Selbstverwaltungsanspruchs umzusetzen“¹⁰³.¹⁰⁴ Aufgrund der Tatsache, daß die Regionalplanung die Entwicklungsvorstellungen für überschaubare und zusammenhängende Lebens- und Wirtschaftsgebiete konkretisiert, wächst ihr eine recht große Bedeutung hinsichtlich des Konzepts der ausgeglichenen Funktionsräume zu.

Die unterste, lokale Ebene der Raumplanung ist die Gemeinde- bzw. Ortsplanung, die in der Form der **Bauleitplanung** der Gemeinde als kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit obliegt. Die Bauleitplanung ist zwar auch übergeordnet und zusammenfassend, ihr fehlt aber ex definitione das Überörtlichkeitskriterium. Der Planungsraum umfaßt eine einzelne politische Gemeinde oder eine Verwaltungsgemeinschaft. Für diese wird ein vorbereitender und ein verbindlicher Bauleitplan erstellt.¹⁰⁵ Der vorbereitende Bauleitplan (der sog. Flächennutzungsplan) enthält parzellenscharfe Angaben über die gegenwärtige Nutzung des Gemeindegebietes und macht konkrete Aussagen über die gewünschte Nutzungsstruktur, auch hinsichtlich des künftig nicht zu überbauenden Gebietes. "Vorbereitend" bedeutet, daß diese Aussagen nur für die

¹⁰¹ Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 48.

¹⁰² Vgl. Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen ... a.a.O., S. 113.

¹⁰³ Osmenda, D.: Regionalplanung als regionale Entwicklungsagentur und Innovations-transferstelle, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989, S. 131.

¹⁰⁴ Zu weiteren Aufgaben der Regionalplanung vgl. Fischer, K.: Fortentwicklung der Regionalplanung und Anforderungen an die räumliche Forschung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989, S. 143. Zu Handlungspotentialen der Regionalplanung vgl. Fürst, D.: Neue Herausforderungen an die Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989, S. 84 ff.

¹⁰⁵ Vgl. Aust, B.: Die staatliche ... a.a.O., S. 16; vgl. auch Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz (Hrsg.): Organisation ... a.a.O., S. 13.

öffentlichen Planungsträger, nicht jedoch für den einzelnen Bürger verbindlich sind.

Anders verhält es sich mit dem sog. Bebauungsplan. Als verbindlicher Bauleitplan enthält er die "detaillierte Darstellung der einzelnen Baumaßnahmen, der Ver- und Entsorgungseinrichtungen, der Höhe, der Dichte, der Maße und der Grundrißform aller Gebäude"¹⁰⁶. Als ausführender Teil der Bauleitplanung ist der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, d.h. er muß die Vorgaben bzw. die Restriktionen, die aus letzterem resultieren, beachten.¹⁰⁷

Aus den bisher angestellten Überlegungen zur Raumplanung wird ersichtlich, daß sie grundsätzlich zwei Funktionen ausübt. "Einerseits versteht sie sich als Nutzungsplanung, indem sie den Boden für verschiedene Nutzungen zuzuweisen hat, andererseits hat sie sich als ordnende Tätigkeit zu begreifen, indem sie raumordnend die verschiedenen raumbeanspruchenden Aufgaben und Maßnahmen ihrer Träger koordiniert."¹⁰⁸ Hess betont in diesem Zusammenhang die besonderen Integrierungs- bzw. Abgrenzungsschwierigkeiten, die sich aufgrund der doppelten Ausrichtung der Raumplanung ergeben.¹⁰⁹ Diese beiden Funktionen der Raumplanung lassen sich nicht trennen in der Art eines "entweder-oder". Denn auch die Nutzungsplanung im Sinne einer Flächensteuerung erfordert die Koordination raumrelevanter Bereiche bzw. raumbeanspruchender Funktionen.

2.3.6 Zusammenfassung

Faßt man die bisherigen Ausführungen zusammen, so ergibt sich hinsichtlich der Abgrenzung einer Raumordnungspolitik i.e.S. folgendes Bild. Der Raumordnungspolitik i.w.S. stehen die unterschiedlichsten Maßnahmen zur Verfügung, um eine leitbildgerechte Ordnung des Raumes zu erreichen. Zu dieser

¹⁰⁶ Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen ... a.a.O., S. 116.

¹⁰⁷ Vgl. Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen ... a.a.O., S. 115.

¹⁰⁸ Flückiger, H.: Die Anliegen der Raumplanung gegenüber der Sachplanung, in: Raumplanung Schweiz, Informationshefte des Delegierten für Raumplanung, Nr. 1, 1979, S.3, zitiert bei: Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 15.

¹⁰⁹ Vgl. Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 15.

Instrumentenpalette gehören z.B. die Raumplanung, öffentliche Investitionen, Subventionen, Änderung des Finanzausgleichs und auch die Neugliederung des Bundesgebietes. Die Raumordnungspolitik i.e.S. bezieht sich jedoch lediglich auf ein Instrument: die Raumplanung.

Ohne dies so deutlich herauszustellen, verwendet Spehl ebenfalls den Begriff Raumordnungspolitik in einem engeren Sinne, indem er schreibt, daß dieser Politikbereich die Bundesraumordnung sowie die Landes- und Regionalplanung umfaßt.¹¹⁰ In der vorliegenden Untersuchung soll jedoch die Raumplanung in einem weiteren Sinne verstanden werden, damit auch die (kommunale) Bauleitplanung von diesem Begriff erfaßt wird. Der Koordinationsaspekt der Raumplanung soll aus analytischen Gründen nur insoweit einbezogen werden, als es sich um die Koordination der Nutzungsplanung handelt.¹¹¹

Damit kann nun Raumordnungspolitik i.e.S. definiert werden als die Gesamtheit aller Maßnahmen hinsichtlich der Flächensteuerung im Rahmen der Bundesraumordnung, Landes-, Regional- und Ortsplanung. Es geht hier also um das raumbeanspruchende Verhalten der einzelnen hoheitlichen Ordnungsträger, also letztendlich um die Regelung der Bodennutzung.¹¹² Entscheidungen wie z.B. die Festlegung von Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten zur Bildung ausgeglichener Funktionsräume, aber auch die Festlegung von zentralen Orten, von Verkehrswegen u.v.a.m. lassen sich unter der so definierten Raumordnungspolitik i.e.S. subsumieren.¹¹³ Es handelt sich hierbei letztendlich um eine räumliche Ordnungspolitik, "denn es wird ein Rahmen gesetzt, innerhalb dessen die Unternehmen und Haushalte ihre Entscheidungen treffen müssen"¹¹⁴.

¹¹⁰ Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19. Darüber hinaus betont er an dieser Stelle, daß die Raumordnungspolitik über keine eigenen Finanzmittel verfügt zwecks Beeinflussung der privaten Adressaten der Planung.

¹¹¹ Somit wird hier die Koordination von Fachpolitiken nicht berücksichtigt.

¹¹² Vgl. zu dieser Definition Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 5. Siehe auch Müller, K.: Politisch-ökonomische ... a.a.O., S. 85.

¹¹³ Vgl. hierzu Brösse, U.: Ziele ... a.a.O., S. 32.

¹¹⁴ Brösse, U.: Ziele ... a.a.O., S. 32.

2.4 Kommunale Wirtschaftsförderung

Da für den Begriff der kommunalen Wirtschaftsförderung - obwohl in der Literatur häufig verwendet - noch keine einheitliche Begriffsdefinition existiert,¹¹⁵ finden sich in der theoretischen Diskussion auch unterschiedliche Vorstellungen im Hinblick auf Zielsetzungen und Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung.¹¹⁶ In bezug auf die Definition der kommunalen Wirtschaftsförderung läßt sich zwischen einer engen und einer umfassenden Begriffsbestimmung unterscheiden.¹¹⁷

Kommunale Wirtschaftsförderung *im engeren Sinne* kann gleichgesetzt werden mit kommunaler Wirtschaftspolitik,¹¹⁸ wobei "oft ... noch eine Gleichsetzung von Wirtschaft mit gewerblicher bzw. industrieller Produktion erfolgt"^{119, 120} Abweichend von diesem eher traditionellen Verständnis von kommunaler Wirtschaftsförderung wird diese immer mehr als zentraler Bestandteil einer kommunalen Entwicklungspolitik angesehen und als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe umfassend definiert.¹²¹ "Über die Anliegen, welche direkt den Unternehmensbereich ... betreffen, hinaus muß sie als ein wesentlicher Aktionsbereich der Stadtentwicklungsplanung bis hin zur Verbesserung des Wohn-

¹¹⁵ Eine Systematik unterschiedlicher Definitionsansätze findet sich bei Virgens, M.: Marketing in der kommunalen Wirtschaftsförderung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionsvergabe, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1332, (zugl. Diss., Univ. Göttingen 1992), Frankfurt a.M. u.a.O. 1992, S. 9 ff.

¹¹⁶ Vgl. Grätz, Chr.: Kommunale Wirtschaftsförderung - Kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 22, Bochum 1983, S. 7.

¹¹⁷ Vgl. hier und zum folgenden Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 7 f.

¹¹⁸ So z.B. bei Mayntz, R.: Kommunale Wirtschaftsförderung - Ein Vergleich: Bundesrepublik Deutschland - Großbritannien, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 69, Stuttgart 1981, S. 12; vgl. auch Mertens, F.: Wirtschaftsförderung in Rezessionszeiten, in: Kommunalwirtschaft, H. 2, 1982, S. 104.

¹¹⁹ Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 7.

¹²⁰ Unter kommunaler Wirtschaftsförderung verstehen Joachim/Tank das wirtschaftspolitische Handeln gemeindlicher Entscheidungsträger, das das Ziel verfolgt, die Wohlfahrt der jeweiligen Gemeindeglieder zu maximieren. Vgl. Joachim, P., Tank, H.: Dienstleistungssektor und kommunale Wirtschaftsförderung, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Erweiterung der Wirtschaftsförderung im Strukturwandel, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3169, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Opladen 1983, S. 10.

¹²¹ Vgl. hierzu die Ausführungen von Imhoff-Daniel, A.: Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen, Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, Hannoversche Geographische Arbeiten, Bd. 49, Münster/Hamburg 1994, S. 21 f.

umfeldes verstanden werden"¹²². Stemmer betont, „daß der Begriff (kommunale Wirtschaftsförderung, B.S.) gerade in bezug auf die heutigen strukturellen Wandlungsprozesse kaum weit genug gefaßt werden kann"¹²³. Eine derart umschriebene kommunale Wirtschaftsförderung *im weiteren Sinne* sieht sich einer umfassenden Palette von Zielen und Instrumenten gegenüber.¹²⁴

Der Einflußbereich kommunaler Maßnahmen endet - und das muß betont werden - nicht zwangsläufig an den Verwaltungsgrenzen der Gemeinden, sondern kann mehrere Gemeinden, Landkreise oder andere Regionalisierungen umfassen. Insofern könnte kommunale Wirtschaftsförderung i.e.S. auch generalisierend als regionale Wirtschaftspolitik „von unten“ verstanden werden.¹²⁵

2.5 Regionale Entwicklungspolitik

Im Sinne eines umfassenden Verständnisses von Regionalpolitik beinhaltet die regionale Entwicklungspolitik die bisher dargestellten Politikbereiche (Regionalpolitik i.e.S., Raumordnungspolitik i.e.S. und kommunale Wirtschaftsförderung) sowie die regional gezielt eingesetzten Teile anderer Fachpolitiken.¹²⁶ Zu nennen wären hier z.B. die Arbeitsmarkt-, Agrar-, Bildungs-, Verkehrs-, Finanz- und Technologiepolitik. Da die regionale Entwicklungspolitik

¹²² Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 8; vgl. auch Heuer, H.: Handlungsressourcen und Handlungsdefizite der kommunalen Gewerbepolitik, in: Der Städtetag, Nr. 4, 1982, S. 257.

¹²³ Stemmer, J.: Kommunale Wirtschaftsförderung im ländlichen Raum, Grundlagen und Aufgaben einer innovationsorientierten Wirtschaftsförderung im Kreis Soest als Beispiel für einen ländlich geprägten Flächenkreis, Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 75, (zugl. Diss., Univ. Münster 1992), Münster/Hamburg 1992, S. 19.

¹²⁴ Zu den Zielen der kommunalen Wirtschaftsförderung vgl. Kap. 3.2.3. Zu den möglichen Instrumenten vgl. z.B. Sturm, R.: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991, S. 113 - 117. Vgl. auch Kleinschneider, H.: Grundsätze kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Bötting, H.M. (Hrsg.): Der ländliche Raum. Entwicklungen, Konzepte, Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 128, Münster 1989, S. 143 - 149.

¹²⁵ Vgl. Schroers, H.G.: Regionsspezifische Standortfaktoren und Entwicklung des Arbeitsplatzangebots, Eine vergleichende Analyse von zwei Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland als Grundlage zur Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im ländlichen Raum, Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung in ländlichen Räumen, Bd. 10, (zugl. Diss., Gesamthochschule Kassel 1994), Kiel 1995, S. 51.

¹²⁶ Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19.

das gesamte Maßnahmenpektrum zur Entwicklung und zum Ausgleich von Strukturunterschieden zwischen Gebieten und Gebietsteilen umfaßt, schließt sie auch kulturpolitische und ökologische Aspekte mit ein.^{127,128}

In die Konzeption einer solchen Regionalpolitik werden somit alle Politikbereiche einbezogen, "die bewußt (im Original nicht unterstrichen, B.S.) darauf ausgerichtet sind, die regionale Entwicklung und die regionalen Strukturen zu ordnen oder zu beeinflussen"¹²⁹, unabhängig davon, ob dies durch ihre Haupt- oder Nebenwirkungen geschieht.¹³⁰ Sie müssen "in beabsichtigter Weise die entsprechenden Ziele anstreben, unterstützen oder zumindest mitberücksichtigen"^{131, 132}.

Nicht unter diese Definition der Regionalpolitik fallen somit jene Aktivitäten, die zwar regional differenziert wirken, aber nicht bewußt auf diese Wirkung hin programmiert werden.¹³³ Sonst "würde der Begriff jede analytische Aussagekraft einbüßen, weil praktisch jede politische Maßnahme irgendwelche regionalen Auswirkungen im weiteren Sinne hat und daher als Regionalpolitik zu bezeichnen wäre"¹³⁴. Es bleibt aber ständige Aufgabe der Regionalpolitik, diese übrigen raumrelevanten Maßnahmen, von denen nicht selten disparitätenverstärkende Wirkungen ausgehen, in die Betrachtungen miteinzubeziehen¹³⁵ und

¹²⁷ Vgl. Spannowsky, W.: Der Handlungsspielraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 520, Berlin 1987, S. 17.

¹²⁸ Zu der Notwendigkeit, ein ganzes Bündel von aufeinander abgestimmten Maßnahmen aus verschiedenen Politikbereichen einzusetzen vgl. z.B. auch Tetsch, F.: Zum Verhältnis von Regionalpolitik und sektoraler Strukturpolitik, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (BAW), Nr. 1 1983, S. 54.

¹²⁹ Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19.

¹³⁰ Vgl. Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 14.

¹³¹ Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 14.

¹³² Zu einer stärkeren Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele in anderen Politikbereichen siehe Buchner, W.: Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik, Aspekte der Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985, S. 170 ff.

¹³³ Vgl. ähnlich Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, unveränderter Nachdruck der Aufl. von 1969, Berlin 1990, S. 10 f., sowie Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 17 f.

¹³⁴ Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 18.

¹³⁵ Vgl. Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 14.

bei etwaigen Zielkonflikten eine Abstimmung dieser unbewußten raumbedeutsamen Maßnahmen auf das räumliche Leitbild hin zu erwirken¹³⁶.

Aber insbesondere in bezug auf die bewußt eingesetzten raumrelevanten Politikbereiche gilt es, die unterschiedlichen Vorstellungen sowie Planungen der betroffenen Fachressorts zu integrieren und auf die Verwirklichung eines regionalen Entwicklungskonzeptes hin zu koordinieren.¹³⁷ Da von der jeweiligen politischen Ebene zunächst abstrahiert wird, handelt es sich hierbei um das Problem der *fachlichen Koordination*.

Die Regionalpolitik, verstanden als regionale Entwicklungspolitik, ist also mehr als nur regionale Wirtschaftspolitik und/oder Raumordnungspolitik im Sinne von Raumplanung. Der Begriff faßt beide Bereiche zusammen und geht darüber hinaus.¹³⁸ Aufgrund eines derart weit gefaßten Verständnisses von Regionalpolitik, können im folgenden die Begriffe Regionalpolitik i.w.S. und Raumordnungspolitik i.w.S. als Synonyme zum Begriff „regionale Entwicklungspolitik“ verwendet werden.¹³⁹

Der Begriff "regionale Entwicklungspolitik" wäre dennoch aus zweierlei Gründen vorzuziehen. Erstens suggeriert bereits das Wort Entwicklungspolitik, daß es sich hierbei um einen umfassenden Politikbereich handelt. Zum zweiten wird durch das vorangestellte Adjektiv ein wichtiger konzeptioneller Aspekt stärker betont. Das Wort "regional" kann eine inhaltliche und/oder eine formale Bedeutung haben.¹⁴⁰ Unter dem formalen Aspekt ist zu verstehen, daß diese Politik in und durch die Region gemacht wird. "Inhaltlich wäre der Begriff definiert, wenn

¹³⁶ Vgl. Müller, J.H.: Wirtschaftliche ... a.a.O., S. 11.

¹³⁷ Zur verstärkten Abstimmung der raumwirksamen Politikbereiche vgl. auch Klemmer, P.: Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985, S. 149 ff.

¹³⁸ Zur Analyse des Koordinationsproblems einer regionalen Entwicklungspolitik ist jedoch eine Differenzierung in einzelne Teilpolitiken erforderlich.

¹³⁹ Aus Vereinfachungsgründen soll im folgenden die Formulierung "im weiteren Sinne" nicht mehr angehängt werden. Wenn somit "nur" von Regionalpolitik oder Raumordnungspolitik die Rede ist, so handelt es sich immer um die weite Begriffsbestimmung. Ist hingegen die engere Definition gemeint, so wird im folgenden immer "im engeren Sinne" angehängt oder gleich von regionaler Wirtschaftspolitik bzw. Raumplanung gesprochen.

¹⁴⁰ Vgl. hier und zum folgenden Mettler-Meibom, B.: Grundzüge einer regionalen Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980, S. 273.

darunter verstanden wird, daß die Regionalpolitik "im Interesse" der Region gemacht wird."¹⁴¹

Aufgrund seiner überragenden Bedeutung soll im folgenden der inhaltliche Aspekt im Vordergrund stehen, d.h. unter regionaler Entwicklungspolitik ist in erster Linie eine Politik im Interesse der Region zu verstehen. Eine solche Politik für die Regionen ist notwendig, weil einzelne Räume aufgrund unterschiedlicher Problemsituationen auch unterschiedliche Interessen aufweisen können. Der formale Aspekt darf jedoch nicht als Ausschließlichkeitsbedingung interpretiert werden, denn die regionale Entwicklungspolitik wird nicht nur in und durch die Region gemacht, sondern erfolgt auf unterschiedlichen politischen Ebenen, aber stets im Interesse der Region. Unter Rückgriff auf die Formulierungen von Byé, der in eine Politik „de la région pour la région“ und eine Politik „de la région pour la nation“ differenziert, könnte man mit Lauschmann an dieser Stelle von einer Politik „de la nation pour la région“ sprechen, wobei „nation“ natürlich auch „région“ beinhalten sollte.¹⁴²

Daraus ergibt sich, daß neben der Wirtschaftspolitik der Regionen auch die staatliche regionale Wirtschaftspolitik sowie die gemeindliche Wirtschaftspolitik im Sinne der kommunalen Wirtschaftsförderung zu berücksichtigen ist.¹⁴³ Darüber hinaus wird noch einmal betont, daß die Raumplanung hier auch die kommunale Bauleitplanung umfaßt.

Durch die Einbeziehung bzw. Stärkung der untersten politischen Ebenen - dies gilt auch für die regional bewußt eingesetzten Bereiche der anderen Fachpolitiken - erwächst der regionalen Entwicklungspolitik im Vergleich zur herkömmlichen Regional- und Raumordnungspolitik ein Dezentralisierungspotential, das es im Interesse der jeweiligen Regionen zu nutzen gilt. Es ist nun zu prüfen, durch welche Art der Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Ebenen die Ziele der Region am effizientesten erreicht werden können. Es

¹⁴¹ Mettler-Meibom, B.: Grundzüge ... a.a.O., S. 273. Vgl. zu letzterem auch Brösse, U.: Ziele ... a.a.O., S. 29 f.

¹⁴² Siehe Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover 1976, S. 259 f., unter Bezugnahme auf Byé, M.: Commentaires relatifs au rapport introductif, in: Théorie et politique de l'expansion régionale, Brüssel 1961.

¹⁴³ Vgl. zu der nichtstaatlichen Wirtschaftspolitik Storbeck, D.: Regionale ... a.a.O., Sp. 2624 u. 2634.

handelt sich hierbei letztendlich um das Problem der *institutionellen Koordination*.

Fachlich oder institutionell: die gegenwärtige Regionalpolitik ist in vielerlei Hinsicht unkoordiniert. Dies ist insbesondere auf die Vielfalt der Politikträger zurückzuführen, welche die Vielfalt und Vielgestaltigkeit von regionalpolitischen Konzepten und Instrumenten bedingt.¹⁴⁴ Daher sind manche Probleme weniger sachbedingt, sondern vielmehr "das Ergebnis eines Neben- und Gegeneinanders der »decision makers«"^{145, 146} Da die Koordinationsprobleme um so größer werden, je stärker die Regionalpolitik dezentralisiert ist und je mehr fachbezogene Aufgaben einbezogen werden¹⁴⁷, ergibt sich die "Frage nach dem Verhältnis der Ebenen zueinander ..., nach ihren evtl. gegenseitigen Abhängigkeiten und schließlich nach dem Stellenwert bestimmter Akteure in diesem Beziehungsgefüge"¹⁴⁸.

Bevor jedoch die Problematik der Koordination im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung einer ausführlichen Analyse unterzogen wird, soll zunächst geprüft werden, zu welchem Zweck koordiniert wird (Kap. 3), wer koordiniert bzw. wer koordiniert werden soll (Kap. 4) und schließlich welche Instrumente bzw. Maßnahmen im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik zu koordinieren sind (Kap. 5).

¹⁴⁴ Vgl. Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 46 f.

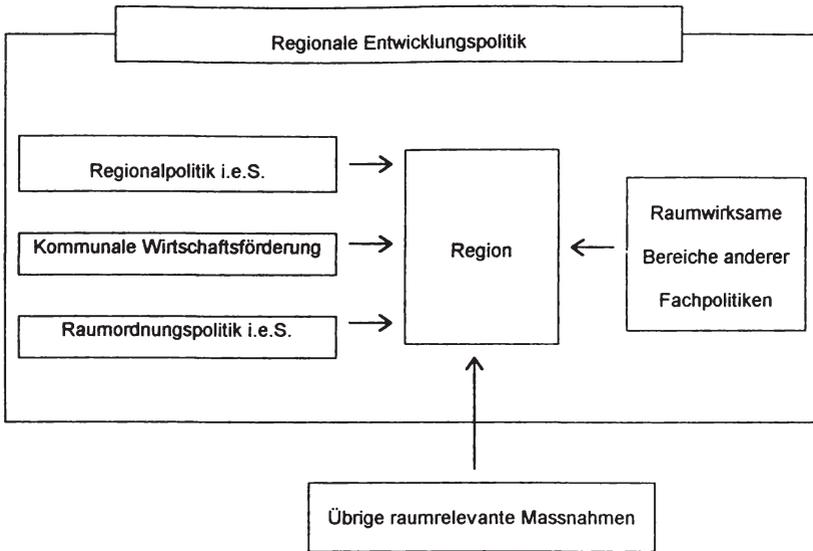
¹⁴⁵ Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 46.

¹⁴⁶ Zum Koordinationsproblem der Wirtschaftspolitik vgl. z.B. Molitor, B.: Wirtschaftspolitik, 3., überarb. Aufl., München/Wien 1992, S. 292 f.; vgl. auch Welfens, P.J.J.: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin/Heidelberg 1995, S. 79 f.

¹⁴⁷ Vgl. Thormählen, Th.: Integrierte Regionale Entwicklungsplanung, Möglichkeiten und Grenzen, Wirtschaftspolitische Studien, H. 31, Göttingen 1973, S. 3.

¹⁴⁸ Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 47.

Abb. 2: Raumrelevante Aktivitätsbereiche

**Legende:**

Regionalpolitik i.e.S. = regionale Wirtschaftspolitik

Raumordnungspolitik i.e.S. = sich auf die Flächensteuerung beschränkende Raumplanung

Raumwirksame Bereiche anderer Fachpolitiken = bewußte Mitberücksichtigung regionaler Anliegen im Rahmen anderweitiger politischer Aktivitätsbereiche, z.B. in der sektoralen Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Wohnungs- und Freizeitpolitik, Versorgungspolitik, Umweltpolitik

Übrige raumrelevante Maßnahmen = unbeabsichtigte (positive oder negative) räumliche Beeinflussungen durch anderweitige staatliche Aktivitätsbereiche

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 19; Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 16; sowie Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 15.

3 Ziele der regionalen Entwicklungspolitik

3.1 Grundlagen und Problematik der Zielbildung

Die Problemstellung der regionalen Entwicklungspolitik ist - wie die der Wirtschaftspolitik schlechthin - durch die folgenden drei konstitutiven Elemente gekennzeichnet: die Beschreibung und Analyse der Lage, die Bestimmung der Ziele sowie die Wahl geeigneter Maßnahmen.¹ Da in der vorliegenden Analyse eine explizite Betrachtung der Lage bewußt unberücksichtigt bleibt, soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit zunächst auf die Zielproblematik eingegangen werden.

Voraussetzung jeder rationalen Politik sind klare Vorstellungen über die anzustrebenden Ziele.² Die Entwicklung von klaren Zielvorstellungen für die dargestellte regionale Entwicklungspolitik gestaltet sich aber aus zweierlei Gründen recht schwierig. Zum einen wird die Zielfindung einer umfassend definierten regionalen Entwicklungspolitik aufgrund der Vielzahl der beteiligten Träger erschwert. Zum anderen bestehen Unsicherheiten über die anzustrebenden Ziele, sobald Zielkonflikte auftreten. Es muß deshalb versucht werden, "bereits durch eine Steuerung des Zielbildungsprozesses Konflikte abzubauen und Prioritäten zu setzen"³. Die Koordination raumrelevanter Politikbereiche erstreckt sich somit nicht nur auf die Koordination des Instrumenteneinsatzes, sondern auch auf die Koordination der anzustrebenden Ziele.⁴

¹ Vgl. Jöhr, W.A., Singer, H.W.: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 40 f.; sowie Pütz, Th.: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Bd. I, 3. Aufl., Stuttgart 1975, S. 14 f.

² Vgl. Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 30; vgl. auch Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O. S. 22; vgl. ebenfalls Jürgensen, H., Thomählen, Th.: Regionale Entwicklungspläne: Ziele, Ansätze, Erfolgsmöglichkeiten, in: Dürr, E. (Hrsg.): Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, Berlin 1972, S. 266 f.

³ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 10.

⁴ Vgl. zur Notwendigkeit der Zielkoordination Kap. 6.3.

3.1.1 Zum Zielbegriff

In der Literatur findet man eine Vielzahl von Zieldefinitionen. Ganz allgemein kann ein Ziel definiert werden als ein "theoretisches Konstrukt, das als Leit-schnur für das Handeln von Personen dienen soll"⁵. Für Heinen, der als Begründer der entscheidungsorientierten Betriebswirtschaftslehre gilt und sich intensiv der Zielforschung gewidmet hat, stellen Ziele sogenannte generelle Imperative dar, da sie als die "erforderlichen imperativischen Prämissen des Entscheidungsmodells"⁶ anzusehen sind. Unter diesem Zielbegriff können seiner Meinung nach verschiedene Sachverhalte wie Motive, menschliche Zwecke, soziale Normen, ethische Prinzipien, Werte etc. zusammengefaßt werden.⁷

Um die Zielgerichtetheit von Entscheidungen zu betonen und das Ziel als Maßstab für eine Erfolgskontrolle herauszustellen, soll der Zielbegriff hier jedoch enger gefaßt werden. Danach kann man unter einem Ziel verstehen: ein von Individuen, Gruppen oder Organisationen gewünschter, anzustrebender künftiger Zustand in Gestalt eines genau definierten Umfanges einer Zielvariablen, der bis zu einem bestimmten Zeitpunkt durch Entscheidungen erreicht werden soll, aber auch verfehlt werden kann.⁸

Brösse bietet gleich zwei Definitionen des Zielbegriffes an.⁹ Auch er betont die Entscheidungsabhängigkeit, indem nach seinen Worten ein Sachverhalt immer dann zu einem Ziel wird, sofern Mittel zu seiner Erreichung bewußt gesucht und eingesetzt werden. So definiert er Ziele als "problematisch und erwünscht vorgestellte Wirkungen des Handelns Oder: Ziele konkretisieren sich in einem bewußt erstrebten Sachverhalt"¹⁰. Die Betonung der Handlungsabhän-

⁵ Forschungsgruppe Zielbildungsprozesse: Zielbildungsprozesse in Organisationen, Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Gesamthochschule Wuppertal, Nr. 13, Wuppertal 1976, S. 5.

⁶ Heinen, E.: Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen. Das Zielsystem der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden 1976, S. 51.

⁷ Vgl. Heinen, E.: Grundlagen ... a.a.O., S. 51.

⁸ Vgl. Wittstock, J.: Elemente eines allgemeinen Zielsystems der Unternehmung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, H. 12, 1970, S. 834.

⁹ Vgl. hier und im folgenden Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 11 f.

¹⁰ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 11 f.

gigkeit ist deshalb von Bedeutung, weil in der regionalwissenschaftlichen Literatur zuweilen derselbe Sachverhalt einmal als Ziel und in einem anderen Zusammenhang als Maßnahme der Regional- bzw. Raumordnungspolitik dargestellt wird.¹¹ So ist z.B. zu fragen, ob die Schaffung funktionsfähiger Arbeitsmärkte ein Ziel oder ein Instrument der Regionalpolitik darstellt. Darüber hinaus lassen sich sogenannte Kreiskausalitäten beobachten: "Die Schaffung nichtlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze kann über höhere Steuereinnahmen Voraussetzung und Maßnahme für das Ziel einer besseren öffentlichen Grundausstattung mit Infrastruktureinrichtungen sein. Umgekehrt stellt aber eine bessere öffentliche Grundausstattung vielfach auch eine Maßnahme zur Steigerung der Attraktivität einer Region und damit zur Schaffung neuer Arbeitsplätze dar"¹². Brösse kommt deshalb zu dem Schluß, daß zur Beantwortung der Frage nach den Zielen der Raumordnungspolitik pragmatisch vorgegangen werden muß.¹³ Ein Sachverhalt ist also nur dann als Ziel zu bezeichnen, wenn konkrete Mittel zu seiner Erreichung eingesetzt werden.

3.1.2 Die Problematik eines Zielsystems

Die Vorstellung, daß ein Ziel durch mehrere Maßnahmen erreicht werden kann und diese Maßnahmen wiederum Ziele anderer Handlungen sind, somit also als Zwischenziele zur Erreichung des Oberziels dienen,¹⁴ macht die Bedeutung von sogenannten Zielsystemen deutlich.¹⁵

Brösse definiert ein Zielsystem als "eine (tendenziell hierarchische) Anordnung von Zielen und Vorzielen (Mitteln), bei der die Stellung der einzelnen Zielvariablen durch ihre Beziehungen zu vor- und nachgelagerten Zielvariablen

¹¹ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 10; vgl. hierzu auch Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K.: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 111.

¹² Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 10 f.

¹³ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 11.

¹⁴ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 50.

¹⁵ Zu Bedeutung, Aufgabe und Konzept von Zielsystemen vgl. insbesondere Klemmer, P., et al.: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik, Bd. 2, Ziele, Zielbeziehungen und Zwischenvariable der Politikbereiche, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 50, Münster 1978, S. 1 ff.

bestimmt ist"¹⁶.¹⁷ Ein Zielsystem muß also die Zielinterdependenzen auf der gleichen Ebene sowie die vertikale Abhängigkeit berücksichtigen und sie formal ausdrücken. Aus diesem hohen Anspruch heraus erwachsen große Probleme hinsichtlich der Aufstellung von Zielsystemen.¹⁸ In diesem Zusammenhang sind insbesondere zwei Punkte zu nennen:¹⁹

- die fehlende Kenntnis der funktionalen Beziehungen zwischen den Zielvariablen sowie
- die mangelnde Operationalisierung der Ziele.

Auf beide Aspekte soll im folgenden eingegangen werden.

3.1.2.1 Zielbeziehungen

"Information on the slope and the shape of the goal relation curve is an important prerequisite for the analysis of economic policy and the solution of policy problems".²⁰ Sowohl in der Raumordnungspolitik als auch in der regionalen Wirtschaftspolitik wird jeweils nicht nur ein Ziel verfolgt, sondern es werden

¹⁶ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 12.

¹⁷ Vgl. auch Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 30. Oswald weist darauf hin, daß "die Ziele mit sinkendem Ordnungsgrad zunehmend instrumentalen Charakter aufweisen". Siehe ebendort. "Bereits die Ziele der zweiten Ebene sind sogenannte "instrumental" goals, während die "letzten" Ziele als sogenannte "prime" goals bezeichnet werden." Siehe Jansen, P. G.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 3, Gütersloh o.J., S. 21. Vgl. ebenso Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 182.

¹⁸ Hierzu bemerken Maußner/Kalusche: "Besteht über .. (die, B.S.) obersten Leitbilder noch grundsätzlich Einigkeit, bereitet ihre stufenweise Konkretisierung in Form von Zielsystemen in einer pluralistischen Gesellschaft Schwierigkeiten oder wird aus methodischen Gründen überhaupt abgelehnt". Siehe Maußner, A., Kalusche, P.: Kommunale Unternehmen als Instrument der regionalen Strukturpolitik, Eine theoretische und empirische Untersuchung ihrer regionalpolitischen Wirkungen und Wirkungsmöglichkeiten, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 70, Baden-Baden 1982, S. 19.

¹⁹ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 12.

²⁰ Siebert, H.: Goal conflicts in regional growth policy, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29, 1969, S. 19.

stets mehrere Ziele zugleich angestrebt (Zielbündel).²¹ Somit entsteht die Notwendigkeit, die Beziehungen zwischen den jeweiligen Zielen zu analysieren.

Nach Jöhr unterscheidet man fünf mögliche Beziehungen zwischen zwei Zielen:²²

- Identität: Die beiden Ziele decken sich; sie meinen den gleichen Soll-Zustand; dasselbe Ziel ist nur unterschiedlich benannt.
- Harmonie: Wenn das eine Ziel realisiert wird, begünstigt dies zugleich die Verwirklichung des anderen Zieles.
- Neutralität: Von der Realisierung des einen Zieles geht kein Einfluß auf die Verwirklichung des anderen Zieles aus.
- Antinomie: Die Realisierung des einen Zieles beeinträchtigt die Verwirklichung des anderen Zieles.
- Widersprüchlichkeit: Die Realisierung des einen Zieles schließt die Verwirklichung des anderen Zieles aus.

Die logischen Zielbeziehungen Identität und Widersprüchlichkeit werden im folgenden nicht weiter untersucht. Auch in der Literatur beschränkt man sich häufig auf die empirischen Zielbeziehungen Harmonie, Neutralität und Antinomie.²³ Da jedoch die Neutralität nur den Grenzfall zwischen Harmonie und Antinomie bildet und die Harmonie unproblematisch ist, konzentriert sich das

²¹ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 185 f. Tuchtfeldt bezieht sich hier allerdings nur auf die Wirtschaftspolitik.

²² Vgl. im folgenden Jöhr, W.A.: Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gemeinschaft, St. Gallen 1949, S. 231 ff.; siehe z.B. auch Recker, E.: Erfolgskontrolle regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 6, Braunschweig 1977, S. 26. Zu Zielbeziehungen siehe auch Peters, H.-R.: Wirtschaftspolitik, 2., überarb. u. erw. Aufl., München/Wien 1995, S. 96 f.

²³ Zur Unterscheidung zwischen logischen und empirischen Zielbeziehungen vgl. z.B. Herdzina, K.: Wettbewerbspolitik, 4., überarb. Aufl., Stuttgart/Jena 1993, S. 8; vgl. auch Recker, E.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 26.

Interesse oftmals nur auf die Antinomie.²⁴ Letztere bezeichnet man auch als Zielkonflikt²⁵, Zielkollision oder Zielkonkurrenz.

Haben die dargestellten Zielbeziehungen schon für den allgemeinen Rahmen der Ziele einer Gesellschaft Gültigkeit, "so steht eine ähnliche Möglichkeit auch für die raumordnungspolitischen Ausprägungen der allgemeinen Ziele zu erwarten, ohne daß es einer näheren Begründung dafür bedürfte"²⁶. Darüber hinaus führt nach J.H. Müller eine regionalisierte Betrachtung zu vier zusätzlichen Arten von Zielbeziehungen - und damit auch möglichen Zielkonflikten,²⁷ die sich jedoch zu zwei Gruppen zusammenfassen lassen:

- Die Realisierung eines Zieles in Region A beeinflusst die Verwirklichung desselben oder eines anderen Zieles in Region B.
- Die Realisierung eines Zieles in einer Region beeinflusst die Verwirklichung desselben oder eines anderen Zieles in der Gesamtwirtschaft und umgekehrt.

Darüber hinaus kann aus dem allgemeinen Fall einer nicht regionalisierten Betrachtung folgende Beziehung abgeleitet werden:

- Die Realisierung eines Zieles in einer Region beeinflusst die Verwirklichung eines anderen Zieles in derselben Region.²⁸

²⁴ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 187; vgl. auch Recker, E.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 26.

²⁵ Die Bezeichnung Zielkonflikt für Antinomie ist nicht ganz korrekt, denn man unterscheidet zwischen logisch bedingten und faktisch bedingten bzw. empirischen Zielkonflikten. Nur letztere entsprechen der Antinomie, während es sich bei den logischen Zielkonflikten um die Widersprüchlichkeit der Ziele handelt. Darüber hinaus unterscheidet man quantitative und qualitative Zielkonflikte, permanente und situationsbedingte Zielkonflikte sowie mittel- und zielbedingte Konflikte. Vgl. hierzu Külp, B., et al.: Einführung in die Wirtschaftspolitik, Freiburg im Breisgau 1980, S. 85 ff.

²⁶ Müller, J.H.: Wirtschaftliche ... a.a.O., S. 60.

²⁷ Vgl. Müller, J.H.: Wirtschaftliche ... a.a.O., S. 60; siehe auch Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 47 sowie Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 33 f.

²⁸ Vgl. hierzu auch Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 22.

Aufgrund der vielfältigen Zielbeziehungen, die je nach Ausgangssituation und in Abhängigkeit der verwendeten Instrumente andere sein können, ist es nicht möglich, ein widerspruchsfreies, konsistentes Zielsystem aufzustellen. Dies soll aber nicht heißen, daß man auf die Formulierung von Zielsystemen verzichten sollte. Vielmehr muß der Begriff Zielsystem weniger streng definiert werden. In diesem Sinne spricht Brösse von einem Zielsystem, "wenn die Ziele den logischen und Beziehungszusammenhang *erkennen* lassen, wenn sie eben in systematischer Weise einander zugeordnet sind"²⁹.

Sofern konkurrierende Ziele zu berücksichtigen sind, ist die Politik aufgefordert, Prioritäten zu setzen, d.h. die Ziele nach ihrer Bedeutung zu gewichten.³⁰ Hierzu sind auf Werturteile beruhende, politische Entscheidungen gefordert,³¹ die in Abhängigkeit von der herrschenden Auffassung bzw. der politischen Kräfteverhältnisse differieren werden.³²

3.1.2.2 Zur Operationalisierung von Zielen

Aus der Bedeutung von Zielen als Entscheidungsgrundlage und auch als Maßstab zur späteren Erfolgskontrolle resultiert die Notwendigkeit der Operationalisierung der Ziele, d.h. die Notwendigkeit ihrer Konkretisierung.³³ Die Operationalität der Ziele ist immer dann gegeben, wenn die Zieldefinitionen eine empirische Prüfung der Zielerreichung ermöglichen.³⁴ Zur Operationalisierung werden Ziele in der Literatur häufig anhand verschiedener Elemente beschrieben, wobei zumeist die von Heinen vorgenommene Unterscheidung in

²⁹ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 13; vgl. ähnlich Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 30; ebenso: Jürgensen, H., Thormählen, Th.: Regionale ... a.a.O., S. 266 f.

³⁰ Vgl. Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 31, sowie Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 34. Will man also ein raumordnungs- bzw. regionalpolitisches Zielsystem entwickeln, geht das nicht ohne Bezugnahme auf die jeweiligen politischen Realitäten. Vgl. hierzu Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 22.

³¹ Vgl. Recker, E.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 26.

³² Vgl. Fischer, G.: Praxisorientierte ... a.a.O., S. 22.

³³ Vgl. Heinen, E.: Ziele und Zielsysteme in der Unternehmung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 618; siehe auch derselbe: Grundlagen ... a.a.O., S. 115.

³⁴ Vgl. Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, 1970, S. 103; Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 25.

drei Zieldimensionen (Zielinhalt, Zielausmaß und zeitlicher Bezug) zugrunde gelegt wird.³⁵ Bei Zielen mit räumlichem Bezug kommt dieser als vierte Zieldimension hinzu.³⁶

Ein Ziel gilt also immer dann als operational, wenn die im folgenden beschriebenen Bedingungen erfüllt sind:

(1) Zielinhalt

Der Inhalt des angestrebten Sachverhaltes muß genau beschrieben werden, wobei sich die Problematik der inhaltlichen Bestimmung eines Zieles letztlich in der Festlegung eines geeigneten Indikators ausdrückt.³⁷ Pätzold spricht in diesem Zusammenhang auch von *qualitativer* Operationalisierung, "da der Bedeutungsinhalt des Zielbegriffs durch eine Meßvorschrift (Indikator) «eingefangen» wird"^{38, 39}

(2) Zielausmaß

Unter dem Zielausmaß versteht man die Höhe des Zielwertes bzw. das Niveau der gewünschten Ziele. Erst die Festlegung des angestrebten Zielausmaßes, die sogenannte *quantitative* Operationalisierung⁴⁰, ermöglicht eine Zielkontrolle⁴¹, bei welcher der angestrebte Soll-Wert mit dem im Rahmen des Zielerreichungsprozesses realisierten Ist-Wert verglichen wird.⁴²

³⁵ Vgl. Heinen, E.: Ziele ... a.a.O., S. 617 ff., sowie derselbe: Grundlagen ... a.a.O., S. 52 u. S. 59 ff.

³⁶ Vgl. hierzu Plogmann, J.: Zur Konkretisierung der Raumordnungsziele durch gesellschaftliche Indikatoren, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 44, Münster 1977, S. 11 f.

³⁷ Vgl. hierzu Plogmann, J.: Zur Konkretisierung ... a.a.O., S. 8 ff.

³⁸ Pätzold, J.: Stabilisierungspolitik, 5., vollständig überarbeitete u. aktualisierte Aufl., Bern/Stuttgart Wien 1993, S. 30.

³⁹ Zur Meßbarkeit des Zielerreichungsgrades sei angemerkt, daß die Operationalisierung eines Zieles nicht unbedingt die Messung anhand einer Kardinalskala erfordert. Ein Ziel kann auch operational formuliert sein, wenn es anhand einer Ordinalskala oder gar anhand einer Nominalskala überprüfbar ist, wenngleich die kardinale Meßbarkeit grundsätzlich geeigneter erscheint. Vgl. hierzu Heinen, E.: Ziele ... a.a.O., S. 618.

⁴⁰ Vgl. Pätzold, J.: Stabilisierungspolitik ... a.a.O., S. 30.

⁴¹ Vgl. Plogmann, J.: Zur Konkretisierung ... a.a.O., S. 10 f.

⁴² Hinsichtlich der Festlegung eines angestrebten Zielausmaßes kann man unterscheiden zwischen sog. Extremalzielen und Satisfaktionszielen. Von einem Extremalziel spricht man dann, wenn der angestrebte Zustand dem Maximum bzw. Minimum entspricht, während ein Satisfaktionsziel vorliegt, sofern das Anspruchsniveau begrenzt ist. Bei letzterem werden entweder ein ganz genau definierter Fixwert, eine Ober- bzw. Untergrenze oder aber ein Intervall für das angestrebte Ziel vorgegeben, welche allesamt unter (über)

(3) Zeitlicher Bezug

Unter dieser Zieldimension muß die Festlegung des Zieles in zeitlicher Hinsicht verstanden werden, d.h. der Zeitpunkt, bis zu welchem, bzw. der Zeitraum, innerhalb dessen das Ziel erreicht werden soll, muß definiert werden.⁴³ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von *zeitlicher* Operationalisierung.⁴⁴ Jürgensen/Thormählen weisen darauf hin, daß die Bedeutung der zeitlichen Dimension bei der Lösung von Zielkonflikten zumeist nicht genug beachtet wird.⁴⁵ Durch die Änderung der Präferenzen im Zeitablauf können Ziele an Aktualität verlieren und sich etwa vorhandene Zielkonflikte entschärfen oder aber auch verstärken.

(4) Räumlicher Bezug

Neben den drei dargestellten Dimensionen ist unter Hinzuziehung der räumlichen Perspektive noch eine vierte Dimension relevant: der räumliche Bezug.⁴⁶ Operationalität in regional- bzw. raumordnungspolitischer Hinsicht bedeutet immer auch eine konkrete räumliche Fixierung.⁴⁷ Diese ist u.a. ein Problem der sachgerechten Abgrenzung von Regionen.⁴⁸

In Anbetracht der dargestellten Kriterien hinsichtlich der Operationalisierung von regionalpolitischen Zielen läßt sich vermuten, daß der Grad der Operationalität eines Zieles negativ korreliert mit der Stellung dieses Zieles in einem Zielsystem. Je niedriger die Stufe in der Hierarchie eines Zielsystems, um so

dem Maximum (Minimum) liegen. Vgl. hierzu Bidlingmaier, J., Schneider, Dieter J.G.: Ziele, Zielsysteme und Zielkonflikte, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. I/3, 4., völlig neugestaltete Aufl., Stuttgart 1976, Sp. 4738 f.; sowie Kubicek, H.: Unternehmensziele, Zielkonflikte und Zielbildungsprozesse. Kontroversen und offene Fragen in einem Kernbereich betriebswirtschaftlicher Theoriebildung, in: WiSt, H. 10, 1981, S. 460.

⁴³ Man unterscheidet: statische Ziele (diese beziehen sich auf einen bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum), komparativ-statische Ziele (die Veränderung der Zielgröße zwischen zwei Zeitpunkten wird berücksichtigt) und kinetische Ziele (der gesamte Zeitraum wird in die Betrachtung miteinbezogen. Des weiteren unterscheidet man zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Zielen, wobei langfristige Ziele auch als strategische und kurzfristige Ziele als operative Ziele verstanden werden. Vgl. hierzu Heinen, E.: Ziele ... a.a.O., S. 618 f.; sowie Bidlingmaier, J., Schneider, Dieter J.G.: Ziele ... a.a.O., Sp. 4738.

⁴⁴ Vgl. Pätzold, J.: Stabilisierungspolitik ... a.a.O., S. 30.

⁴⁵ Vgl. Jürgensen, H., Thormählen, Th.: Regionale ... a.a.O., S. 268.

⁴⁶ Vgl. Plogmann, J.: Zur Konkretisierung ... a.a.O., S. 11 f.

⁴⁷ Vgl. Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 38; sowie Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 25.

⁴⁸ Vgl. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 33.

leichter lassen sich die Ziele operational definieren.⁴⁹ "Je höher sie hierarchisch stehen, um so komplexer sind sie und eine um so umfangreichere Beschreibung durch Zielkomponenten ist zu einer Operationalisierung erforderlich".⁵⁰ In diesem Sinne kommt Scharff in Anlehnung an van Suntum zu dem Schluß, daß in bezug auf die Hauptziele der Regionalpolitik⁵¹ keine Operationalität im Sinne der dargestellten Bedingungen vorliegt.⁵²

Brösse betont jedoch, daß die Inoperationalität nicht so aufgefaßt werden sollte, "als ob die Zielaussagen nutzlos, wertlos oder überflüssig wären, wie man manchmal vermuten könnte, wenn die Inoperationalität der Ziele beklagt wird"⁵³. Vielmehr sollen die Anforderungen an die Operationalität für "höhere" Ziele reduziert werden. Hierbei wird die formale Operationalität (Operationalität i.e.S.) quasi ersetzt durch eine materielle Operationalität (Operationalität i.w.S.).⁵⁴

Unter den materiellen Bedingungen für die Operationalität i.w.S. versteht man, daß die Ziele als solche anerkannt und erstrebt werden und Handlungen auslösen müssen.⁵⁵ Das Bemühen um die Zielerreichung führt dann zu einer weiteren Konkretisierung bzw. Aufstellung von Teilzielen/Unterzielen und zu der Zuordnung geeigneter Maßnahmen.⁵⁶ Fehlt das ernsthafte Bemühen, z.B. aufgrund mangelnder Maßnahmekompetenzen, so kann eine Tendenz zu inoperationalen Zielen vermutet werden.⁵⁷ Sofern Instrumentenbündel zur Verfügung stehen, werden die Träger der Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik eher zur Festlegung operativer Ziele tendieren.⁵⁸

⁴⁹ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 26.

⁵⁰ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 26.

⁵¹ Regionalpolitik verstanden als regionale Wirtschaftspolitik.

⁵² Vgl. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 33 sowie Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 51 ff.

⁵³ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 26.

⁵⁴ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 26 f.

⁵⁵ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 27.

⁵⁶ Vgl. hier und im folgenden Brösse, U.: Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 27 f.

⁵⁷ Als Beispiel sei der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen des Bundes genannt, der eben nur einen Rahmen darstellt. Vgl. zum Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen Kap. 3.2.2.

⁵⁸ Dies kann z.B. für die kommunale Wirtschaftsförderung vermutet werden.

Sind Ziele nicht operational im formalen Sinne, so spricht man häufig auch von Leerformeln.⁵⁹ In Anlehnung an obige Ausführungen kann somit vermutet werden, daß mit zunehmender Annäherung an die Spitze der "Zielpyramide" der Leerformelcharakter der Ziele zunimmt.⁶⁰ Leerformelhafte Ziele sind jedoch nicht funktionslos und damit etwa überflüssig, wie häufig angenommen wird. Vielmehr können Leerformeln mehrere Funktionen zugleich ausüben. Brösse unterscheidet unter anderen folgende zwei Funktionen, die auch im Hinblick auf eine regionale Entwicklungspolitik von größerer Bedeutung sind:

- die Interessenausgleichs- und Koordinationsfunktion sowie
- die Funktion, Ermessens- und Entscheidungsspielräume zu setzen.⁶¹

Auch Spehl weist darauf hin, daß nicht operationale Ziele wichtige Funktionen im politischen Prozeß erfüllen können: „Sie sind einmal Ausdruck der Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen und die Möglichkeiten einer zielgerichteten Einflußnahme, vor allem aber kann im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus, wie in der Bundesrepublik Deutschland, die Zustimmung der bei der Regionalplanung mitspracheberechtigten Kreise und Gemeinden zu den Zielformulierungen häufig nur dadurch erreicht werden, daß ein Interpretationsspielraum in bezug auf die angestrebten Ziele bleibt. Damit werden Kompromisse zum Teil überhaupt erst möglich, da die Aufgabe der für richtig gehaltenen Handlungsziele vermieden und bei der Durchführung der beschlossenen Programme ein größerer Bereich der Eigenständigkeit gesichert wird.“⁶² Insofern ermöglichen im formalen Sinne nicht operationale Ziele überhaupt erst eine Zielkoordination im Rahmen von Verhandlungssystemen zwischen den Trägern der regionalen Entwicklungspolitik.⁶³

⁵⁹ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 28.

⁶⁰ Vgl. Tuchfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 182.

⁶¹ Vgl. Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 29 f. Darüber hinaus nennt Brösse die Funktion, eine komplexe Problematik zum Ausdruck zu bringen sowie die "systemtragende" Funktion von leerformelhafte Zielen.

⁶² Spehl, H.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen - Erfolgskontrolle und alternative Entwicklungskonzeptionen, in: Regionalpolitik im Wandel, Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirksamer Politikmaßnahmen, Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn 1981, S. 23.

⁶³ Die Bedeutung der Zielkoordination und Verhandlungssysteme werden im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung explizit dargestellt.

3.1.3 Zielfindungs-/Zielbildungsprozesse

Die Formulierung bzw. Festlegung eines konkreten Zieles ist das Ergebnis eines bestimmten Prozesses, des sogenannten Zielbildungs- bzw. Zielfindungsprozesses. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob dieses Ziel einer wissenschaftlichen Analyse entspringt, das Ergebnis einer parlamentarischen Zielfindung ist oder das Resultat von Verhandlungen darstellt. In diesem Sinne definiert Brösse den Zielfindungs- bzw. Zielbildungsprozeß im weiteren Sinne als jeden tatsächlichen Vorgang, "der Zielaussagen zum Ergebnis hat"⁶⁴. Sofern jedoch "der gesamte Vorgang der Zielfindung und der verbindlichen Zielfestlegung in einer parlamentarischen Demokratie"⁶⁵ gemeint ist, handelt es sich um einen Zielfindungs- oder Zielbildungsprozeß im engeren Sinne.

Die im folgenden darzustellenden Ziele der regionalen Entwicklungspolitik entspringen einer Analyse der in der Wissenschaft diskutierten raumbezogenen Politikbereiche. Da die Zielfindung und -festlegung in einer parlamentarischen Demokratie letztlich auch ein Koordinationsproblem⁶⁶ darstellt, wird auf dieses später zurückzukommen sein.

3.2 Das Zielsystem der regionalen Entwicklungspolitik

Das vorliegende Kapitel ist der Ausformulierung eines Zielsystems für die regionale Entwicklungspolitik gewidmet. Es kann hier jedoch nicht um eine ausgedehnte Zieldiskussion gehen. Die Entscheidung über die Ausrichtung der Regionalpolitik ist letztlich auf der politischen Ebene zu fällen. Auf dieser Ebene müssen Prioritäten hinsichtlich der zu verwirklichenden Ziele gesetzt werden. Da Zielaussagen präskriptiver, nicht deskriptiver Natur sind, erfordern sie die Formulierung positiver oder negativer Werturteile.⁶⁷ Die Frage, wer

⁶⁴ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 16.

⁶⁵ Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 16.

⁶⁶ Die Problematik der Koordination verdeutlichend könnte man diesbezüglich auch von einem Kompromißproblem sprechen.

⁶⁷ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 51.

diese Urteile zu fällen hat bzw. wer die Ziele setzt und interpretiert, bleibt zunächst ausgeklammert.

Statt dessen soll nun versucht werden, das Spektrum der regionalpolitischen Zieldiskussion anhand der Durchsicht der regional- und raumordnungspolitisch einschlägigen Gesetze, Pläne und Programme sowie anhand einer Auswertung der wissenschaftlichen Literatur auf pragmatischem Wege abzustecken.

Es wurde bereits dargestellt, daß aufgrund vielfacher Ziel-Ziel- und Ziel-Mittel-Beziehungen die Ableitung einer kompletten, operationalen⁶⁸ und in sich konsistenten Ziel-(Mittel-)Funktion nicht möglich ist. Dies kann somit nicht Gegenstand dieses Kapitels sein. Vielmehr soll sich das Zielsystem auf die Festlegung der Zielrichtungen und Tendenzen beschränken, die es ermöglichen, bei Auftreten spezifischer Probleme adäquate operationale Ziele in Zielbildungsprozessen abzuleiten.⁶⁹ Insofern sind die abzubildenden Ziele weder operational im formalen Sinne noch frei von Zielkonflikten.

3.2.1 Die Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik

Im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" - der unmittelbaren gesetzlichen Grundlage für die regionale Strukturpolitik⁷⁰ - wird als deren Zielgröße die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur genannt (§ 1 Abs. 1 GRW). Hierbei hat sie den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 1 S. 1 GRW). Da diese Gesetzesformulierung als Entscheidungskriterium für regio-

⁶⁸ Operational im formalen Sinne.

⁶⁹ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 52.

⁷⁰ Vgl. Thoss, R., Strumann, M., Böltig, H.M.: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1974, S. 13; vgl. auch Müller, J.H.: Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Erfassung der Qualität des Arbeitsplatzes, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 17, Berlin 1975, 9.

nalpolitische Aktivitäten jedoch zu allgemein ist, bedarf sie einer Operationalisierung.⁷¹

In § 1 Abs. 2 GRW erfolgt eine Konkretisierung der Gebietskulisse dahingehend, daß derartige Förderungsmaßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik in Gebieten durchgeführt werden,

- "1. deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht oder
2. in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfange eingetreten oder absehbar sind".

Eine der Formulierung der Gemeinschaftsaufgabe sehr ähnliche Forderung findet sich in den Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik: "Durch die regionale Wirtschaftspolitik, die sich in die Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einfügt, wird die Wirtschaftskraft in den zu begünstigenden Räumen gesteigert. Es werden bessere Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen und dadurch auch soziale Härten dauerhaft beseitigt, die nicht nur in den wirtschaftsschwachen Räumen, sondern auch in den Verdichtungsräumen auftreten können"⁷². Aufgrund dieser Formulierungen ergibt sich eine sehr komplexe Zielsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik.

Eine Systematisierung bzw. Herleitung der einzelnen Ziele resultiert aus folgender Überlegung. Da "die regionale Wirtschaftspolitik Bestandteil einer regionalisierten Gesellschaftspolitik ist, müssen die Ziele der ersteren die Funktion von Vor- oder Zwischenzielen der gesellschaftspolitischen Grundanliegen übernehmen"⁷³. Konkret bedeutet dies, daß die regionale Wirtschaftspolitik als Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik ein Mittel zur Erreichung der gesell-

⁷¹ Vgl. Thoss, R., et al.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 1.

⁷² Deutscher Bundestag (Hrsg.): Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, BTDS Nr. 5/2489, S. 5.

⁷³ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 91.

schaftspolitischen Ziele darstellt. Die allgemeine Wirtschaftspolitik ist wiederum Mittel zur Erreichung des recht abstrakt formulierten gesellschaftlichen Grundanliegens "Steigerung und Sicherung der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt".⁷⁴

Somit lassen sich die Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik als regionale Implikationen der gesamtwirtschaftlichen Ziele ableiten. Nach Schneider unterscheidet man folgende drei Hauptziele der regionalen Wirtschaftspolitik:⁷⁵

- das Wachstumsziel: Schaffung der Voraussetzungen, die gesamtwirtschaftlich optimale regionale Wachstumsraten ermöglichen,
- das Stabilitätsziel: Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Region,
- das Gerechtigkeits- bzw. Ausgleichsziel: Vermeidung und Beseitigung extremer Disparitäten in der interregionalen Verteilung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommen.

Diese Ziele sollen im folgenden dargestellt werden und auf ihre Beziehungen soll kurz eingegangen werden.⁷⁶

⁷⁴ Vgl. Fürst, D.; Klemmer, P, Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 93.

⁷⁵ Vgl. im folgenden Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 4.

⁷⁶ Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 91 - 113. Vgl. auch Asmacher, Chr.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 129, (zugl. Diss., Univ. Münster 1989), Münster 1989, S. 6 - 10. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen drei Zielen der regionalen Wirtschaftspolitik findet sich bei Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 20 - 36.

3.2.1.1 Das Wachstumsziel

Die wachstumsorientierte Strategie der regionalen Wirtschaftspolitik läßt mehrere Interpretationsmöglichkeiten zu.⁷⁷ So ist z.B. die Frage zu beantworten, ob das regionale oder das gesamtwirtschaftliche Wachstum erhöht werden soll, sofern keine Harmonie zwischen gesamtwirtschaftlichem Wachstum und Wachstum der Region unterstellt werden kann.⁷⁸ Da die regionale Wirtschaftspolitik im Rahmen der vorliegenden Untersuchung als eine gesamtwirtschaftlich orientierte Politik definiert wurde, kann es in diesem Fall nur um die Erhöhung (Maximierung) der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate gehen;⁷⁹ dies bedeutet eine bewußte Inkaufnahme einer in einigen Regionen sinkenden oder gar negativen Wachstumsrate. Das Ziel einer wachstumsorientierten Regionalpolitik besteht somit in der "Schaffung der Voraussetzungen, die gesamtwirtschaftlich optimale regionale Wachstumsraten ermöglichen"⁸⁰. Durch eine optimale Faktorallokation im Raum soll "ein möglichst kräftiges Wachstum der Gesamtwirtschaft"⁸¹ realisiert werden.

Zur Erschließung vorhandener Wachstumsreserven sind deshalb die Mobilität von Arbeit und Kapital zu fördern.⁸² Ausgehend von der Überlegung, daß der Produktionsfaktor Boden immobil, der Produktionsfaktor Arbeit nur beschränkt mobil, jedoch "der Produktionsfaktor Kapital (inter- und intraregional) fast unbeschränkt mobil ist"⁸³, handelt es sich diesbezüglich hauptsächlich um eine Kapitalmobilisierungspolitik, "wobei unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten zusätzlicher (privater und/oder öffentlicher) Kapitaleinsatz in jenen Räumen erfolgen muß, wo die Grenzkapitalproduktivität am höchsten ist"⁸⁴. Eine Hinzuführung knapper Finanzierungsmittel zur Förderung der Realkapitalbildung in

⁷⁷ Zur Kritik am Wachstumsziel vgl. insbesondere Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 21 ff.

⁷⁸ Ceteris paribus fördert regionales Wachstum immer auch das gesamtwirtschaftliche Wachstum.

⁷⁹ Vgl. Schneider, H.K.: Über die ... a.a.O., S. 6.

⁸⁰ Schneider, H.K.: Über die ... a.a.O., S. 4.

⁸¹ Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jürgensen, H. (Hrsg.): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Göttingen 1964, S. 387.

⁸² Vgl. Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 15.

⁸³ Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 15.

⁸⁴ Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 15 f.

einer Region ist somit nur dann wachstumspolitisch wünschenswert, wenn in dieser Region die Grenzproduktivität des Kapitals über jener anderer Teilgebiete liegt.⁸⁵ Diese Räume müssen jedoch nicht mit jenen übereinstimmen, in welchen offensichtlich brachliegende Reserven vorhanden sind. Nach diesem Konzept wäre das optimale Regionalgefüge einer Volkswirtschaft dann erreicht, "wenn die Grenzproduktivität des Faktors Realkapital über alle Teilgebiete der Volkswirtschaft hinweg gleich groß wäre"^{86 87}.

Neben diesem *grenzproduktivitätsorientierten* Konzept zur Bestimmung der wachstumsträchtigen Regionen unterscheidet man den sogenannten *potentialorientierten* Ansatz.⁸⁸ "Während die grenzproduktivitätsorientierte Regionalpolitik von den im Produktionsprozeß eingesetzten Produktionsfaktoren ausgeht, bezieht die potentialorientierte Regionalpolitik nicht nur die bereits genutzten Produktionsfaktoren, sondern auch die noch verborgenen, latenten Ressourcen (das Entwicklungspotential) einer Region in die Betrachtung ein."⁸⁹ Bei diesen Ressourcen handelt es sich um Faktoren, die sich in der Region befinden, die aber mangels komplementärer Faktoren (noch) nicht genutzt werden.

Aufgabe dieser potentialorientierten Regionalpolitik ist die Ermittlung des Entwicklungspotentials und die Bestimmung der noch fehlenden Faktoren, die zu Engpässen bzw. Überkapazitäten führen und somit eine optimale, gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate verhindern.⁹⁰ Daraufhin sollen "auf Grundlage des in den Regionen möglichen Entwicklungsprozesses"⁹¹ die Ungleichgewichte nach gesamtwirtschaftlichem Interesse beseitigt werden. Da man jedoch im Hinblick auf die räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren i.d.R. nur vom

⁸⁵ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 101.

⁸⁶ Fürst, D.; Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 101.

⁸⁷ Nach neoklassischem Paradigma kommt es auch ohne staatliche Eingriffe zu einem Ausgleich der regionalen Grenzproduktivitäten.

⁸⁸ Vgl. zu den beiden Konzepten auch Junkerheinrich, M.: Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, 1985, S. 577 f.

⁸⁹ Ziegler, A.: Regionale Strukturpolitik: Zonenrandförderung - ein Wegweiser?, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 68, Köln 1992, S. 21.

⁹⁰ Vgl. Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 21 f. Vgl. zum Konzept der regionalen Entwicklungspotentiale und seinen regionalpolitischen Implikationen ausführlich und kritisch Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., 2. Teil, hier insbesondere S. 131 - 139.

⁹¹ Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 21 f.

Produktionsfaktor Kapital ausgeht, steht wieder das Kriterium der Kapitalproduktivität im Vordergrund, woraus erhellt, daß es sich hierbei um einen wichtigen Zielindikator für eine wachstumsorientierte Regionalpolitik handelt.⁹²

Da es der Wirtschaftspolitik letztlich um die Vergrößerung des materiellen Aktivitätsspielraums der Gesellschaft geht, "muß die Suche nach der zweckmäßigsten Verteilung der Produktionsfaktoren über die Regionen der Volkswirtschaft hinweg zu den Grundproblemen der regionalen Wirtschaftspolitik zählen. Damit wird dem Wachstumsziel ein hoher Rangwert zugemessen und eine wachstumspolitische Orientierung der regionalen Wirtschaftspolitik gefordert"⁹³. Dadurch wird auch der Unterschied zur Raumordnungspolitik deutlich, denn letztere stellt das Gerechtigkeits- bzw. Ausgleichsziel in den Mittelpunkt.⁹⁴

3.2.1.2 Das Stabilitätsziel

Unter Stabilität versteht man in allgemeiner Form "die Sicherung von näher zu bestimmenden Größen eines Systems im Zeitablauf"⁹⁵. Im Hinblick auf die regionale Wirtschaftspolitik beinhaltet das Stabilitätsziel die "ökonomische Existenzabsicherung der in den einzelnen Teilgebieten lebenden Menschen"⁹⁶. Da das ökonomische Existenzniveau vom Realeinkommen determiniert wird und sich die interregionalen Preisunterschiede in engen Grenzen halten, focussiert sich das Stabilisierungsziel auf die "Absicherung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten"⁹⁷. Diese hängen wiederum ab von der Arbeitsplatz- und Lohnentwicklung, weshalb es sich bei der stabilitätsorientierten Regionalpolitik um eine "Politik gegen die regionale Arbeitsplatzgefährdung bzw. die Verschlechterungen der relativen Entlohnungssituation von Teilgebieten"⁹⁸ handelt.

⁹² Vgl. Fürst, D.; Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 102.

⁹³ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 99.

⁹⁴ Siehe hierzu Kapitel 3.2.2.

⁹⁵ Storbeck, D., Lücke, M.: Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975, S. 35.

⁹⁶ Fürst, D.; Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 102.

⁹⁷ Fürst, D.; Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 102.

⁹⁸ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 102.

Da das Problem der Arbeitsplatzgefährdung insbesondere in Struktur- und Konjunkturkrisen virulent wird, läßt sich das Stabilitätsziel in zweierlei Hinsicht interpretieren: als Ziel der strukturellen Stabilität sowie als Ziel der konjunkturellen Stabilität.⁹⁹ Das Ziel der strukturellen Stabilität wird im Strukturbericht 1969 wie folgt formuliert: "Die Ziele der Strukturpolitik für den Bereich der regionalen Wirtschaftsstruktur ergeben sich aus ... der Aufgabe, die Anpassungsvorgänge in bereits entwickelten Regionen, die von Problemen in dort strukturbestimmenden Sektoren ausgelöst werden, zu erleichtern (Umstrukturierung)"¹⁰⁰. Letztlich resultieren Strukturkrisen aufgrund des räumlichen Auseinanderfallens sektoraler Kontraktions- und Expansionsbewegungen des Arbeitsplatzangebots und lassen sich somit im weitesten Sinne als Mobilitätsprobleme interpretieren.¹⁰¹

Handelt es sich bei der Strukturkrise um ein eher langfristiges Phänomen, so ist die Konjunkturkrise eher kurzfristiger Natur. Die regelmäßigen Schwankungen im Auslastungsgrad der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazität (Konjunktur) können manche Regionen stärker betreffen als andere oder die Gesamtwirtschaft.¹⁰² So zeigte sich in der Rezession 1966/67, daß die Fördergebiete vom konjunkturellen Rückgang vergleichsweise stärker betroffen waren als die übrigen Gebiete der Bundesrepublik Deutschland.¹⁰³ Generell kann festgestellt werden, daß eine Konjunkturkrise besonders die Regionen trifft, "deren Wirtschaftsstruktur durch konsumferne Branchen oder durch eine Vielzahl von Filial- bzw. Nebenbetrieben gekennzeichnet ist, die eine höhere Krisenanfälligkeit aufweisen"^{104 105}.

⁹⁹ Weitere Interpretationen des Stabilitätszieles finden sich bei Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 24 ff.

¹⁰⁰ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BTDS Nr. 5/4564.

¹⁰¹ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 102; im Hinblick auf die traditionellen Industriereviere spricht man auch von Umstellungsproblemen.

¹⁰² Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 103.

¹⁰³ Vgl. Eberstein, H.H.: Grundlagen ... a.a.O., S. 16.

¹⁰⁴ Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 23.

¹⁰⁵ Zweigbetriebe erhöhen dann die konjunkturelle/strukturelle Sensibilität von Regionen, wenn sie nicht über zentrale Unternehmensfunktionen (Overheads) verfügen.

Die regionale Wirtschaftspolitik hat zwei grundsätzliche Möglichkeiten, für Stabilität zu sorgen. Zum einen kann sie die räumliche Mobilität der Produktionsfaktoren zu erhöhen suchen. Andererseits kann sie versuchen, "auf die Branchenvielfalt sowie auf das Verhältnis zwischen neu gegründeten Unternehmen und Filialbetriebsansiedlungen und/oder auf eine entsprechende Betriebsgröße der Filial- oder Nebenbetriebe in den einzelnen Räumen Einfluß zu nehmen, um die konjunkturelle/strukturelle Sensibilität der Teilregionen zu reduzieren, damit eine möglichst stabile Beschäftigten- und Einkommensentwicklung regional und global gesichert ist"¹⁰⁶.

3.2.1.3 Das Gerechtigkeits- bzw. Ausgleichsziel

Die ausgleichspolitische Zielsetzung drückt sich letztlich darin aus, die Entwicklungs- bzw. Versorgungsunterschiede zwischen den einzelnen Teilgebieten der Volkswirtschaft nicht allzu groß werden zu lassen.¹⁰⁷ In jeder Region sollen als ausreichend empfundene Lebensbedingungen vorhanden sein bzw. geschaffen werden.¹⁰⁸ Hierbei hat sich die Politik jedoch „nur“ auf solche Güter oder Faktoren zu beziehen, „die sich entweder nicht oder nur unter hohen Aufwendungen transportieren lassen. Die räumliche Immobilität von Wohnungen und Umwelterscheinungen bzw. die Nichttransportierbarkeit bestimmter Güter oder der an das Realkapital gebundene Arbeitsplatz können .. (insbesondere, B.S.) regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen herbeiführen“¹⁰⁹.

Konkretisiert wird das Oberziel "Schaffung von als ausreichend empfundenen Lebensbedingungen" deshalb im allgemeinen durch

- ein ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten (quantitativ und qualitativ),
- die ausreichende Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen,

¹⁰⁶ Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 18.

¹⁰⁷ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 104.

¹⁰⁸ Vgl. Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 23.

¹⁰⁹ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 97.

- einen ausreichenden Wohnwert sowie
- einen ausreichenden Umweltwert.^{110,111}

Diese Auflistung der vier Zielelemente macht bereits deutlich, daß das Ausgleichsziel über den engeren Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik hinausgeht, welche sich überwiegend auf die beiden ersten Teilziele konzentriert, während die Schaffung eines ausreichenden Wohn- und Umweltwertes eher unter den Aufgabenbereich der Raumordnungspolitik fällt.¹¹²

Fürst/Klemmer/Zimmermann sprechen bewußt von einem "ausreichenden" und nicht von einem "gleichwertigen" oder gar "gleichen" Entwicklungsniveau.¹¹³ Sie lehnen damit eine Nivellierungspolitik im Sinne einer Minimierung der Abweichungen der regionalen Entwicklungsniveaus vom Bundesdurchschnitt ab.¹¹⁴ Wird von der Politik "nur" eine ausreichende Entwicklungssituation angestrebt, sind regionale Entwicklungsunterschiede möglich, die - sofern sie die regionalen Produktivitätsverhältnisse in der Volkswirtschaft widerspiegeln - für eine regionalisierte Wachstumspolitik genutzt werden können. Bevor auf die in diesem Zusammenhang bedeutsamen Zielbeziehungen näher eingegangen wird, sollen die ersten beiden (ökonomischen) Teilziele konkretisiert werden, weil auch in der Literatur zur Zieldiskussion in bezug auf das Ausgleichsziel vorrangig auf ökonomische Sachverhalte abgestellt wird.

Ein ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten läßt sich in eine quantitative und in eine qualitative Dimension zerlegen. Erstere bezieht sich auf ein ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen (quantitative Vollbeschäftigung), letztere auf die Art der Arbeitsplätze (qualitative Vollbeschäftigung).

¹¹⁰ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105; sowie Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 23 f.

¹¹¹ Weitere Zielelemente sowie eine kritische Darstellung des Ausgleichsziels finden sich bei Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 29 ff.

¹¹² Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105; sowie Ziegler, A.: Regionale ... a.a.O., S. 24.

¹¹³ Vgl. hierzu und zum folgenden Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105.

¹¹⁴ Brösse verwendet den in der Raumordnungspolitik häufig verwendeten Begriff der "Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen", betont aber, daß dieser nicht gleichbedeutend mit "Gleichmacherei" oder vollständiger Nivellierung sei. Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 46.

gung). Fürst/Klemmer/Zimmermann sprechen in diesem Zusammenhang von einem ausreichenden und vollwertigen Angebot von Arbeitsplätzen.¹¹⁵ Das vollwertige Angebot an Arbeitsplätzen wird wiederum durch vier Teilziele konkretisiert (siehe Abb. 3), wobei die zwei Faktoren „Ausreichende Absicherung gegen Struktur- und gegen Konjunkturkrisen“ eine Verbindung zum Stabilitätsziel erkennen lassen.

Abb. 3: Konkretisierung des Zieles „Ausreichendes Angebot von Einkommenserzielungsmöglichkeiten“

1. Ausreichendes Angebot von Arbeitsplätzen: **quantitative Vollbeschäftigung**

2. Vollwertiges Angebot von Arbeitsplätzen: **qualitative Vollbeschäftigung**

- Ausreichende Entlohnung
- Ausreichende Absicherung gegen Strukturkrisen
- Ausreichende Absicherung gegen Konjunkturkrisen
- Ausreichende Übereinstimmung mit der qualitativen Struktur des Arbeitskräfteangebots

Quelle: In Anlehnung an Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 106.

Im folgenden soll noch kurz auf das zweite, ökonomisch relevante Teilziel, "Ausreichende Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen", eingegangen werden. Geht man davon aus, daß sich die privatwirtschaftlichen Dienstleistungseinrichtungen an dem jeweils vorhandenen räumlichen Nachfragepotential ausrichten, welches wiederum abhängt von der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Teilregionen, so besteht ein Zusammenhang zwischen gewerblicher Produktion und Dienstleistungsproduktion. Dadurch zieht bzw. zog die regionale Wirtschaftspolitik die Schlußfolgerung, daß es genüge, nur die gewerbliche Produktion durch die Förderung von sogenannten Basisaktivitäten und wirtschaftsnahen Einrichtungen zu unterstützen und daß sich

¹¹⁵ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 106.

die regionale Dienstleistungsversorgung dann quasi als Nebenprodukt ergibt. Mit dem 14. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"¹¹⁶ wurde jedoch die finanzielle Förderung in bezug auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt.

Die Förderung von haushaltsorientierten Dienstleistungen ist nicht nur unter ausgleichspolitischen Gesichtspunkten relevant, denn die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen führt zu einer Erhöhung der Attraktivität und damit zu einer Verbesserung der Standortqualität der Region. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Standortwahl von Unternehmen (Arbeitsplatzangebot) als auch in bezug auf die Wohnortwahl der privaten Haushalte (Arbeitsplatznachfrage). So "kann es durchaus auch Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik sein, an einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit nicht-transportierbaren Gütern mitzuwirken"¹¹⁷. Das Problem besteht jedoch in der Konkretisierung dieser Güter. Das Spektrum reicht hierbei von "ausreichender Versorgung mit allgemeinen Verwaltungsdiensten" bis zu einer "ausreichenden gastronomischen Versorgung".

Eine umfassende Darstellung der Konkretisierung des Ziels "ausreichende Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen" enthält folgende Abbildung.

¹¹⁶ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1985 bis 1988 (1989), BtDS Nr. 10/3562.

¹¹⁷ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 109.

Abb. 4: Konkretisierung des Ziels „**Ausreichende Versorgung mit nicht-transportierbaren Dienstleistungen**“

Ausr. Versorgung mit **allgemeinen Verwaltungsdiensten**

Ausr. Versorgung mit **kommunalen Gemeinschaftsdiensten** (Wasser- und Energieversorgung, Abwasser- und Müllbeseitigung)

Ausr. **Schutz gegen Gefährdung von Personen u. Sachwerten** (Polizeischutz, Unfall- u. Rettungsdienst, Brandschutz)

Ausr. **Bildungsversorgung** (Hochschulversorgung, Berufsfachschulen, Gymnasial- und Realschulversorgung, Sonder- und Grundschulversorgung, Volkshochschulversorgung, Einrichtungen der Erwachsenenbildung, gewerbliche und kaufmännische Lehrstellenversorgung, überbetriebliche Ausbildungsstätten)

Ausr. Versorgung mit **Leistungen des Gesundheitswesens** (Akutkrankenhäuser, Spezialkliniken, Anstalten für Nerven- und Geisteskranke, niedergelassene Ärzte, Apotheken, Gesundheitsbehörden)

Ausr. Versorgung mit **Leistungen des Sozialwesens** (Kindergärten u. -gruppen, Altenheime, Betreuungseinrichtungen für Behinderte u. Problemfälle, Jugend- u. Familienbetreuung, ausr. Einrichtungen der Arbeitsverwaltung)

Ausr. **kulturelle Versorgung** (Büchereien, Theater, gehobene Unterhaltungseinrichtungen)

Ausr. **Rechtsbetreuung** (Amts- und Landgericht, rechtsberatende Stellen)

Ausr. Versorgung mit **Handelsleistungen** (Groß- und Einzelhandel)

Ausr. **postalische Bedienung** (Postzustellung, Rundfunk und Fernsehen, Telefonanschlüsse, Postdienststellen)

Ausr. **gastronomische Versorgung** (Gaststätten und Übernachtungsmöglichkeiten)

Ausr. Versorgung mit Leistungen des **Sportwesens** (Sportplätze u. -hallen, Frei- und Hallenbäder, spezielle Sportstätten (Tennis, Golf, Reiten, usw.))

Ausr. Versorgung mit **sonstigen Erholungs- und Freizeitleistungen** (Lichtspieltheater, Club- u. Gemeinschaftshäuser, Wander- u. Spazierwege, Parkanlagen u. ähnliche Einrichtungen)

Quelle: In Anlehnung an Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 110.

Zum Abschluß der Zielerläuterungen sei an dieser Stelle J.H. Müller zitiert: "Nach dem Stand der Diskussion sind diese Ziele im einzelnen nicht völlig präzisiert,¹¹⁸ insbesondere ist nicht geklärt, welchen Teilzielen im Falle eines Zielkonflikts - etwa zwischen Gerechtigkeits- und Wachstumsziel - der Vorzug zu geben ist"¹¹⁹.¹²⁰ Im folgenden soll insbesondere auf diesen Zielkonflikt näher eingegangen werden.

3.2.1.4 Zur Beziehung von Wachstums- und Ausgleichsziel

Das Hauptinteresse bei einer Betrachtung der Zielbeziehungen betrifft das Verhältnis von Wachstums- und Ausgleichsziel. Dieses ist insbesondere auch deshalb interessant, weil damit zugleich ein Blick auf das Verhältnis zwischen regionaler Wirtschaftspolitik (eher wachstumsorientiert) und Raumordnungspolitik (eher ausgleichsorientiert) geworfen werden kann.

Es war bisher noch nicht möglich, eine eindeutige Antwort darauf zu geben, ob zwischen Ausgleichs- und Wachstumsziel eine Harmonie- oder Konfliktbeziehung besteht.¹²¹ Es bestünde nur dann eine Harmoniebeziehung, wenn ein regionales Ballungsoptimum existieren würde. Wäre dies erreicht, so würde eine weitere regionale Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht zu neuen internen Ersparnissen, sondern zu einem Absinken der Grenzproduktivitäten führen. Dies würde die Position derjenigen Gebiete verbessern, die unterdurchschnittliche Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren aufweisen. Denn sinken die Werte der Grenzproduktivitäten in den Ballungsräumen

¹¹⁸ Scharff offenbart im Rahmen seiner Zieldiskussion "diverse Definitions-, Interpretations- und Abgrenzungsprobleme". Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 20.

¹¹⁹ Müller, J.H.: Überprüfung ... a.a.O., S. 11.

¹²⁰ Zur kritischen Zieldiskussion siehe auch Suntum, U.v.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 30 - 52.

¹²¹ Vgl. hierzu und im folgenden insbesondere Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 109 ff. Allerdings geht man davon aus, "daß diese Zielsetzungen zueinander eher in Komplementaritäts- als in Konfliktbeziehungen stehen". Tetsch, F.: Anpassung des Förderinstrumentariums der Gemeinschaftsaufgabe an die veränderten regionalwirtschaftlichen Bedingungen, Hintergründe und Beschlüsse, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1986, S. 783. Vgl. hierzu auch Jürgensen, H.: Raumwirtschaft II: Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 430. Ebenso Schackmann-Fallis, K.-P.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 308.

unter die Werte der ländlichen Räume, wäre es aus wachstumspolitischer Sicht rational, letztere zu fördern, womit zugleich dem Ausgleichsziel gedient würde.¹²² Im Idealzustand ergäbe sich eine Raumstruktur, die langfristig gesehen durch ein Netz von Ballungsoptima charakterisiert wäre.

In der regionalpolitischen Praxis "unterstellt man in der Regel das Vorhandensein eines derartigen Ballungsoptimums"¹²³. Bei Überschreiten dieses Ballungsoptimums sind die zusätzlichen gesamtwirtschaftlichen Grenzkosten einer weiteren Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten größer als die hierdurch ausgelösten gesamtwirtschaftlichen Grenzvorteile. Zwar erscheint diese Argumentation plausibel und akzeptabel, das Problem liegt jedoch in der Bestimmung sowie im Erkennen dieses Optimums. Beides ist bislang noch nicht gelöst worden.

Aus diesem Grund konzentriert sich die regionalpolitische Praxis auf die sogenannte Mindestgröße bzw. -konzentration, die für eine eigenständige Regionalentwicklung erforderlich ist. Man geht davon aus, daß aufgrund von Unteilbarkeiten, internen Ersparnissen der einzelwirtschaftlichen Produktion sowie infrastrukturell bedingten externen Effekten ein Mindestmaß an Infrastruktur- bzw. Faktorenausstattung vorhanden sein muß, damit die Grenzvorteile einer weiteren Konzentration größer sind als die Grenzkosten einer zusätzlichen Verdichtung und folglich ein eigenständiger Entwicklungsprozeß in Gang kommen kann.

"Der marktwirtschaftliche Lenkungsmechanismus garantiert somit erst dann die Ausschöpfung der regionalen Entwicklungspotentiale, wenn die einzelnen Teilgebiete einer Volkswirtschaft gewisse Mindestvoraussetzungen erfüllen".¹²⁴ Die Förderung ländlicher Regionen mit dem Ziel, diese Mindestvoraussetzungen zu erreichen, ist damit insbesondere auch wachstumspolitisch rational, womit - auch aufgrund dieser Argumentation - zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel eine Harmoniebeziehung¹²⁵ besteht.¹²⁶

¹²² Gemäß neoklassischem Paradigma würde der Ausgleich sogar von allein eintreten.

¹²³ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 111.

¹²⁴ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 111.

¹²⁵ In diesem Zusammenhang muß auf eine "Kreiskausalität" bzw. interdependente Beziehung hingewiesen werden. So kann sich eine bessere Sozialinfrastruktur positiv auf Ar-

Das Problem liegt jedoch auch hier wieder in der Bestimmung der "kritischen Schwelle" des Verdichtungsminimums, obwohl die Problematik hinsichtlich des Ballungsoptimums sehr viel größer ist. Man hebt auf die Einwohnerzahl ab und "unterstellt, daß ab einer noch näher zu umreißenen Mindestbevölkerung des Zentrums bzw. des Verflechtungsgebiets eine befriedigende Auslastung von Infrastruktureinrichtungen garantiert werden kann und damit eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen erreicht wird bzw. ansiedlungswillige Unternehmer damit rechnen können, daß das vorhandene Arbeitskräftepotential ausreicht, um ihren Bedarf an (qualifizierten) Arbeitskräften zu decken"¹²⁷.

Problematisch hinsichtlich eines Grenzwertes in Form eines Mindestwertes ist jedoch, daß nicht nur seine absolute Größe, sondern auch die Lage zu anderen Verflechtungsbereichen für die Entwicklungschancen einer Region bestimmend sind. Darüber hinaus muß berücksichtigt werden, daß die Politiker die Mindestwerte in der Regel niedriger ansetzen werden als die Wissenschaftler, um den Widerstand gegen die regionalen Entwicklungspläne zu vermindern.

Empirische Analysen haben ergeben, daß die Mittelpunkte überlebensfähiger Arbeitsmärkte mehr als 60.000 Einwohner haben müssen, wobei echte Agglomerationseffekte erst bei mehr als 250.000 Einwohnern in den Zentren erreicht werden.¹²⁸ Diese Größe der regionalen Arbeitsmärkte ist auch erforderlich, um genügend "Spielraum" zur Diversifikation zu haben und somit auch dem Stabilitätspolitischen Ziel genüge zu tun. "Eine tendenzielle Harmoniebeziehung

beitsnachfrage und Arbeitsangebot auswirken, während induziertes Wirtschaftswachstum über höhere Steuereinnahmen eine bessere öffentliche Grundausstattung ermöglicht.

¹²⁶ Münstermann betont, daß insbesondere langfristig positive Interdependenzen zwischen beiden Zielen bestehen. Vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2520, Opladen 1975, S. 29.

¹²⁷ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 112.

¹²⁸ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 112.

zwischen den wachstums-, ausgleichs- und stabilisierungspolitischen Zielen der regionalen Wirtschaftspolitik kann darum erst dann erwartet werden, wenn die regionale Wirtschaftspolitik sich längerfristig auf Regionen bezieht, die die eben skizzierten Voraussetzungen erfüllen.¹²⁹

Verfolgt die Regionalpolitik alle drei genannten Ziele im Sinne einer Harmoniebeziehung,¹³⁰ so spricht man auch von der "Regionalpolitik des mittleren Weges"¹³¹. Es muß jedoch konstatiert werden, "daß die regionalpolitische Praxis nicht mit konsistenten Konzeptionen im Sinne "eines geschlossenen und in sich widerspruchsfreien Zusammenhangs von Zielen, Grundsätzen und zielkonformen Institutionen und Maßnahmen arbeitet"¹³² 133

3.2.2 Die Ziele der Raumordnungspolitik

Der Versuch, die raumordnungspolitischen Ziele aus einem an Grundrecht und Verfassungsbestimmungen angelehnten gesellschaftspolitischen Leitbild zu deduzieren, geht auf den Sachverständigenausschuß für Raumordnung zurück. Sein Gutachten aus dem Jahre 1961 (Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland) wurde zur Grundlage für die Formulierung der "Grundsätze der Raumordnung" im Raumordnungsgesetz von 1965.^{134,135}

¹²⁹ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 113.

¹³⁰ Diese Ziele werden in den gesetzlichen Grundlagen der bundesdeutschen Regionalpolitik immer wieder genannt, so z.B. in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, vgl. z.B. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zweiundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997), BtDS Nr. 12/4850, S. 6.

¹³¹ Marx, D.: Zur Konzeption ausgeglichener Funktionsräume als Grundlage einer Regionalpolitik des mittleren Weges, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975, S. 7.

¹³² Kloten, N., Höpfner, K., Zehender, W.: Ortsgröße und regionale Wirtschaftspolitik, Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 9, Berlin 1972, S. 16 f.

¹³³ Vgl. hierzu insbesondere auch Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 33 ff.

¹³⁴ Vgl. ähnlich Brummund, G.: Die Grundsätze der Raumordnung, Überlegungen zur Neufassung des § 2 Abs. 1 ROG, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 126, (zugl. Diss., Univ. Münster 1988), Münster 1989, S. 11.

¹³⁵ Zur Unterscheidung von Raumordnungsgrundsätzen und Raumordnungszielen vgl. Paßlick, H.: Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Rechtsfragen von Begriff,

Neben dem Grundgesetz und dem Raumordnungsgesetz¹³⁶ liefern auch das Bundesraumordnungsprogramm¹³⁷ (1975), die „Programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“¹³⁸ (1985) sowie zuletzt der „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“¹³⁹ des Bundes (1993) die normativen Grundlagen für ein raumordnungspolitisches Leitbild.¹⁴⁰

Der raumordnungspolitische Orientierungsrahmen des Bundes enthält fünf spezifische Leitbilder:

- Leitbild für die weitere Entwicklung der Siedlungsstruktur,
- Leitbild für Umwelt und Raumnutzung,
- Leitbild für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur,
- Leitbild Europa (für grenzüberschreitende Planungen) und
- Leitbild Ordnung und Entwicklung.¹⁴¹

Das Ziel dieser Leitvorstellungen ist eine ausgewogene dezentrale Raumentwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes.

Die Ziele der Raumordnungspolitik verfolgen keinen Selbstzweck, sondern dienen - wie die Ziele der Wirtschaftspolitik - der Erreichung übergeordneter gesellschaftlicher Ziele. Diese Ziele konkretisieren ein gesellschaftspolitisches

Wirksamkeit insbesondere im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 BBauG und Darstellungsprivileg, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 105, Münster 1986, S. 14 - 20.

¹³⁶ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsgesetz (ROG) i.d.F.v. 25.07.1991, BGBl. I, S. 1727 - 1731.

¹³⁷ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm), BtDS Nr. 7/3584.

¹³⁸ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, BtDS Nr. 10/3146.

¹³⁹ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen: Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1993.

¹⁴⁰ Vgl. Buchner, W.: Neuorientierung ... a.a.O., S. 169.

¹⁴¹ Vgl. hierzu auch Lauschmann, E.: Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen der Bundesregierung - Eine neue Positionsbestimmung für die Raumordnungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1994, S. 96.

Leitbild, das allgemein als "Verbesserung der Lebensqualität"¹⁴² formuliert werden kann. Aus diesem gesellschaftspolitischen Leitbild wird in § 1 Abs. 1 ROG ein Leitbild der raumstrukturellen Entwicklung abgeleitet. Danach ist die Struktur des Gesamtgebietes der Bundesrepublik Deutschland "unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung sowie der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse und unter Beachtung der folgenden Leitvorstellungen so zu entwickeln, daß sie:

1. der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient,
2. den Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen sichert,
3. Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenhält und
4. gleichwertige Lebensbedingungen der Menschen in allen Teilräumen bietet oder dazu führt."

Insbesondere Ziffer 4 macht deutlich, daß die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3; Art 106 Abs. 3, S. 4 Ziff. 2 GG) auch in räumlicher Perspektive angestrebt werden soll. Steinmetz spricht in diesem Zusammenhang vom sozialen Leitbild bzw. Gleichgewicht, das es anzustreben gilt.¹⁴³

Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Raum bzw. das soziale Leitbild wird konkretisiert durch

- befriedigende Einkommenserzielungsmöglichkeiten,
- befriedigende Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen,
- befriedigende Wohn-, Arbeits-, Verkehrs- und Umweltverhältnisse,
- befriedigende Bildungs-, Erholungs- und Kommunikationsmöglichkeiten.¹⁴⁴

Sofern in allen Teilräumen die menschlichen Daseinsgrundfunktionen befriedigend erfüllt sind, kann es sich bei auftretender räumlicher Mobilität nur um eine freiwillige Mobilität handeln. Da also kein Zwang besteht, seinen Wohnort zu

¹⁴² Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 53.

¹⁴³ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 54 u. 55.

¹⁴⁴ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 54 u. 55.

wechseln, könnte man - in Analogie zur mikroökonomischen Terminologie - von einem räumlichen - oder wie Steinmetz es formuliert¹⁴⁵ - von einem sozialen Gleichgewicht sprechen.

Gleichgewicht bedeutet in diesem Zusammenhang jedoch nicht Gleichheit. Gleichheit über alle Regionen hinweg herzustellen ist schon aufgrund natürlicher Raumunterschiede nicht möglich. Auch der im Raumordnungsgesetz genannte und in der Literatur häufig verwendete Begriff "gleichwertige" Lebensbedingungen¹⁴⁶ soll hier nicht verwendet werden, um nicht einem simplifizierenden "Nivellierungsdenken"¹⁴⁷ Vorschub zu leisten. Der Terminus "befriedigende"¹⁴⁸ soll dagegen "realistisch faßbare Anspruchsniveaus der Bürger"¹⁴⁹ umschreiben.¹⁵⁰

Darüber hinaus muß darauf hingewiesen werden, daß das Gleichwertigkeitsprinzip und damit auch die befriedigenden Anspruchsniveaus dynamisch zu interpretieren sind.¹⁵¹ Sie sind offen „gegenüber veränderten Entwicklungsbedingungen und Werthaltungen sowie daraus abgeleiteten Änderungen von Ausstattungsniveaus und Zumutbarkeitsgrenzen“¹⁵². Gleichwertigkeit bedeutet also nicht „Schutz vor Veränderungen, Gewährleistung von „Besitzständen“ bzw. Anspruch auf eine bestimmte Ausstattung“¹⁵³, sondern ist in bezug auf die eingetretenen Veränderungen immer wieder von neuem zu konkretisieren.

¹⁴⁵ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 54 u. 57.

¹⁴⁶ Dieser Begriff findet sich z.B. auch im Bundesraumordnungsprogramm. Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsprogramm ... a.a.O., S. 4 u. 6.

¹⁴⁷ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105.

¹⁴⁸ Zum Begriff der Zufriedenheit vgl. Langkau-Herrmann, M., Tank, H.: Ziele der Regionalpolitik, Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2340, Opladen 1973, S. 41 - 45.

¹⁴⁹ Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 58.

¹⁵⁰ Fürst/Klemmer/Zimmermann sprechen anstelle von "befriedigenden" Bedingungen von "ausreichenden" Voraussetzungen, die vorliegen sollten. Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105.

¹⁵¹ Vgl. hierzu Kistenmacher, H.: Ansätze zu einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Raumordnungspolitik in Deutschland und Europa, Anmerkungen zum Raumordnungsbericht 1991 und damit zusammenhängenden Fragen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, 1991, S. 683 f.

¹⁵² Kistenmacher, H.: Ansätze ... a.a.O., S. 683.

¹⁵³ Kistenmacher, H.: Ansätze ... a.a.O., S. 684.

3.2.3 Die Ziele der kommunalen Wirtschaftsförderung

Nach der umfassenden Definition von Möller ist kommunale Wirtschaftsförderung "zunächst Einflußnahme auf das Wirtschaftsleben in einer Gemeinde, nicht im Sinn einer unmittelbaren Beeinflussung der Wirtschaftsprozesse der einzelnen Unternehmen, sondern eines Teiles der Voraussetzungen und Bedingungen, unter denen die Wirtschaftsprozesse ablaufen können"¹⁵⁴. Eine Konkretisierung dieser Definition erfolgt bei Virgens. Sie versteht unter kommunaler Wirtschaftsförderung den gezielten Einsatz von Instrumenten und Maßnahmen zum Zwecke der Anpassung von Soll- und Ist-Zustand auf wirtschaftlichem Gebiet.¹⁵⁵ Zu fragen bleibt allerdings, wie dieser Soll- und Ist-Zustand auf wirtschaftlichem Gebiete konkretisiert werden kann.

Zunächst einmal ist festzustellen, daß kommunale Wirtschaftsförderung kein Selbstzweck ist, sondern ein Mittel zur Förderung des Gemeinwohls der sie betreibenden Gemeinde darstellt.¹⁵⁶ Das Ziel "Förderung des Gemeinwohls" läßt sich ohne Bedenken mit dem anzustrebenden Oberziel "Verbesserung der Lebensqualität" gleichsetzen.¹⁵⁷ Dieses Oberziel einer kommunalen Entwicklungspolitik muß anhand von (Unter-) Zielen weiter konkretisiert werden. Diese Ziele lassen sich wiederum in vier Zielkomplexe zusammenfassen. Es sind dies die Komplexe Wirtschaft, Wohnen, öffentliche Versorgung und Umwelt.¹⁵⁸ Das Oberziel "Verbesserung der Lebensqualität" läßt sich also anhand eines ökonomischen und dreier außerökonomischer Zielkomplexe konkretisieren.

¹⁵⁴ Möller, F.: Kommunale Wirtschaftsförderung, Stuttgart/ Köln 1963, S. 30.

¹⁵⁵ Vgl. Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 14. Diese Anpassung kann durch eine Änderung des Ist-Zustandes und/oder durch eine Revision des Soll-Zustandes erreicht werden.

¹⁵⁶ Vgl. Jochimsen, R., Treuner, P., Gustafsson, K.: Kommunale Industrie- und Gewerbeförderung, Schriftenreihe Fortschrittliche Kommunalverwaltung, Bd. 17, Köln/ Berlin 1970, S. 52.

¹⁵⁷ Vgl. Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 59.

¹⁵⁸ Vgl. Burberg, P.-H., Michels, W., Sallandt, P.: Zielgruppenorientierte kommunale Wirtschaftsförderung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 90, Münster 1983, S. 9; vgl. ebenso Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 56.

Abb. 5: Zielsystem der kommunalen Entwicklungspolitik

Verbesserung der Lebensqualität

Zielkomplex Wirtschaft: Steigerung des Wirtschaftswachstums, Vollbeschäftigung, Konjunkturstabilität, Stärkung der kommunalen Finanzkraft

Zielkomplex Wohnen: Verbesserung der Wohnungsquantität u. -qualität, Verbesserung der Wohnumwelt

Zielkomplex Öffentliche Versorgung:

Verkehr: Aufgabenteilung zwischen Individualverkehr und ÖPNV, Ausbau des Hauptverkehrsstraßennetzes, Verkehrsberuhigung, Attraktivitätssteigerung des ÖPNV, Schaffung ausreichenden Parkplatzangebotes, Ergänzung der Fußgängerbereiche, Ausbau des Radwegenetzes

Soziale Infrastruktur/Bildung: Bedarfsgerechte Versorgung mit Gemeinschafts- u. Wohnfolgeeinrichtungen, Förderung der Integration der Universität und Hochschulen in die Stadt

Technische Wirtschaftliche Infrastruktur: Ausreichende Energie- und Wasserversorgung, ausreichende Entsorgung

Zielkomplex Umwelt: Vermeidung von Umweltbelastungen, Verbesserung der Umweltsituation

Quelle: In Anlehnung an Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 57.

Obwohl zwischen den einzelnen Zielkomplexen mannigfache Zielbeziehungen existieren - so z.B. eine mögliche Zielkonkurrenz zwischen "Wirtschaft" und "Umwelt"¹⁵⁹ - soll im weiteren Verlauf der Analyse der ökonomische Zielkomplex im Vordergrund stehen.

¹⁵⁹ Vgl. Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 59 f.

Beim Studium der relevanten Literatur erscheinen in diesem Zusammenhang meist zwei zentrale Zielsetzungen¹⁶⁰:

- die Sicherung bestehender oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze sowie
- die Mehrung oder Erhaltung gemeindlicher Einnahmen bzw. Stärkung der kommunalen Finanzkraft.

Diese beiden Ziele sind nicht unabhängig voneinander. So kann zum Beispiel die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Mehrung gemeindlicher Einnahmen führen. Hierfür sind insbesondere zwei Wirkungskanäle verantwortlich. Einerseits kann die Schaffung neuer Arbeitsplätze positiv mit Gewerbekapital und Gewerbeertrag korrelieren, deren Besteuerung einen wichtigen gemeindlichen Einnahmeposten darstellt.¹⁶¹ Zum anderen "wirkt sich die Arbeitsplatzbeschaffung für die Einwohner der Kommunen über den gemeindlichen Anteil am Einkommensteueraufkommen positiv aus"^{162, 163} Insofern könnte man geneigt sein, das Arbeitsplatzziel als Vorziel bzw. als Instrument zur Erreichung des Zieles "Mehring gemeindlicher Steuereinnahmen" bzw. "Stärkung der Finanzkraft" anzusehen. Allerdings handelt es sich nach herrschender Auffassung um zwei Ziele der gleichen Ebene.¹⁶⁴

Darüber hinaus werden in der Literatur weitere Ziele teilweise gleichrangig genannt, die man jedoch ohne weiteres unter das Arbeitsplatz- oder unter das Finanzkraft- bzw. Einnahmeziel subsumieren kann.¹⁶⁵ Ganz unstrittig ist dies im

¹⁶⁰ Vgl. hierzu Lange, K.: Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 11, Köln 1981, S. 6.

¹⁶¹ Vgl. Lange, K.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 6; vgl. ebenso Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 15 f. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß der Fortbestand der Gewerbekapitalsteuer nicht gesichert ist. Insbesondere von der Unternehmerseite wird deren Abschaffung als eine Maßnahme der „Wirtschaftsförderung“ gefordert.

¹⁶² Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 17; vgl. ebenso Lange, K.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 6 f.

¹⁶³ Diese direkten Auswirkungen auf die kommunalen Finanzkraft werden durch Multiplikatoreffekte verstärkt. Darüber hinaus können durch die berufliche Integrierung Langzeitarbeitsloser die Sozialhilfeausgaben gesenkt werden.

¹⁶⁴ Eine empirische Untersuchung in Nordrhein-Westfalen hat ergeben, daß der Hauptgrund für die Einrichtung bzw. Gründung von kommunalen Wirtschaftsförderungsämtern bzw. -gesellschaften der vorherrschende Arbeitsplatzmangel in der jeweiligen Gemeinde war. Vgl. Stark, K.-D.: Kommunale Wirtschaftsförderung und Standortwahl von Industrie und Gewerbe, Berlin 1978, S. 17, S. 48 u. S. 52. Insofern könnte man sogar das Einnahmeziel als Nebenbedingung dem Arbeitsplatzziel unterordnen.

¹⁶⁵ Vgl. Lange, K.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 7.

Hinblick auf das Ziel "Erhaltung und Verbesserung der Standortbedingungen". Hierbei handelt es sich um ein Mittel zur Realisierung der erstgenannten Ziele.¹⁶⁶ Auch "die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur im Hinblick auf höhere Krisenfestigkeit der Gemeinde ... (gewinnt, B.S.) Relevanz erst im Hinblick auf Ziele insbesondere arbeitsmarktpolitischer oder haushaltspolitischer Art, in deren Dienst sie gestellt werden"^{167, 168}

3.2.4 Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Ziel der regionalen Entwicklungspolitik

Da es sich bei der regionalen Entwicklungspolitik gemäß der dargestellten Definition um eine integrierte Regionalpolitik in dem Sinne handelt, daß sie - in fachlicher Hinsicht - alle wichtigen raumwirksamen Politikbereiche umfaßt und damit - unter einem institutionell-organisatorischen Aspekt - auch deren Träger als Träger der regionalen Entwicklungspolitik integriert oder besser: koordiniert, muß das Zielsystem dieser regionalen Entwicklungspolitik ein "Sammelsurium" von Zielen der einzelnen Politikbereiche bzw. Träger sein. Wenn sich aber die "Zielsysteme" einzelner Politikbereiche bereits durch zahlreiche ungeklärte Zielbeziehungen "auszeichnen", um wieviel mehr gilt dies dann für das Zielsystem einer umfassend definierten regionalen Entwicklungspolitik.

Im folgenden soll dennoch verbal ein "grobes", aber notwendiges Zielsystem aufgestellt werden. Es konkretisiert ein gesellschaftliches Leitbild, ohne bereits aus operationalen Zielen (Operationalität verstanden in einem engeren Sinne) zu bestehen. Es übernimmt sozusagen eine Mittlerrolle zwischen Leitbild und spezifizierten Handlungszielen (Mitteln) und ist somit operational im weiteren Sinne (materielle Operationalität).¹⁶⁹

¹⁶⁶ Vgl. Grätz, Chr.: Kommunale ... a.a.O., S. 17.

¹⁶⁷ Lange, K.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 7.

¹⁶⁸ Neben dem Ziel "Konjunkturstabilität" nennt Virgens noch die "Steigerung des Wirtschaftswachstums" als gleichrangiges Ziel neben "Vollbeschäftigung" und "Stärkung der kommunalen Finanzkraft". Aber auch das Wirtschaftswachstum läßt sich unter ein erweitertes Finanzkraftziel subsumieren. Vgl. Virgens, M.: Marketing ... a.a.O., S. 56 ff.

¹⁶⁹ Vgl. zu materieller und formaler Operationalität Kap. 3.1.2.2.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die bereits im Rahmen der Begriffsklärung aufgestellte Forderung, daß es sich bei der regionalen Entwicklungspolitik um eine Regionalpolitik im Interesse der Region handeln muß, unabhängig davon, ob es sich um überregionale (Bund/Länder) oder um kommunale (Kreise, Gemeinden) Träger handelt. Dieses Interesse bestimmt sich durch die Bevölkerung der betreffenden Region, was bedingt, daß die Ziele der einzelnen Regionen durchaus differieren können.

Geht man von der Annahme aus, daß die Menschen in ihrer Region Einkommens- und Lebensmöglichkeiten haben wollen, sind ihre Interessen letztlich dann erfüllt, wenn sie nicht abwandern müssen. Aus dem gesellschaftspolitischen Leitbild "Verbesserung der Lebensqualität" läßt sich somit ein regionales Leitbild "Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität"¹⁷⁰ ableiten.¹⁷¹ Im Hinblick auf die überragende Bedeutung der ökonomischen Existenzgrundlagen als Determinanten der räumlichen Mobilität soll dieses Leitbild zunächst dahingehend konkretisiert werden, daß jeder Arbeitswillige im Rahmen eines differenzierten Arbeitsplatzangebotes eine seiner Ausbildung entsprechende Beschäftigung in seiner Region finden kann.¹⁷²

¹⁷⁰ „Unfreiwillig“ darf allerdings nicht so verstanden werden, als gäbe es in der Bundesrepublik Zwangsumsiedlungen. Rechtlich ist jeder frei seinen Wohnsitz in einer bestimmten Region zu nehmen. Materiell ist dies jedoch dann nicht möglich, wenn z.B. Arbeitsplätze fehlen. Sofern man einen befriedigenden Lebensstandard anstrebt, ist man dann gezwungen, seinen Wohnort zu wechseln. Insofern kann man von unfreiwilliger räumlicher Mobilität sprechen. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß freiwillige Migration möglich und auch erwünscht ist. „Interkultureller, interreligiöser, interlandsmannschaftlicher u.a. Arten von Informationsaustausch sind .. geeignet, auch ökonomische Entwicklungsimpulse auszulösen“. Herdzina, K., Nolte, B.: Regionalentwicklung und Strukturwandel - Problemlagen und Entwicklungschancen im Zollernalbkreis, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), EFLR- Forschung, Hohenheim 1994, S. 9.

¹⁷¹ An dieser Stelle muß darauf hingewiesen werden, daß es nicht Hauptaufgabe der regionalen Entwicklungspolitik sein kann, eine Verbesserung der Lebensqualität der Gesamtgesellschaft anzustreben, sondern im gesamtgesellschaftlichen Rahmen zunächst für einen Ausgleich der Lebensqualität bzw. für eine ausreichende Lebensqualität in den einzelnen Regionen zu sorgen, und dann - nach Möglichkeit - zu einer höheren Lebensqualität insgesamt beizutragen.

¹⁷² Eine ähnliche Zielformulierung findet sich bei Hollenstein, H., Loertscher, R.: Die Struktur- und Regionalpolitik des Bundes, Kritische Würdigung und Skizze einer Neuorientierung, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, N.F. Bd. 22, Diessenhofen 1980, S. 22. Kronenwett bezeichnet das Problem mangelnder, vor allem aber qualitativ unbefriedigender Erwerbsmöglichkeiten als das "Schlüsselproblem" der räumlichen Entwicklungspolitik. Vgl. Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte Regionalpolitik, Möglichkeiten und Probleme einer beschäftigungsorientierten Umgestaltung der Regionalpolitik, Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 26, Frankfurt a.M. u.a.O. 1983, S. 2. Fürst/Hesse argumentieren, daß bei „zunehmend ubiquitärer Ausstattung mit all-

"Jeder Arbeitswillige" und "eine seiner Ausbildung entsprechende Beschäftigung" bedeuten, daß in der betreffenden Region der Produktionsfaktor Arbeit optimal beschäftigt ist, mit positiven Konsequenzen in Hinblick auf das regionsinterne Wachstumsziel und das interregionale Ausgleichsziel. Daß es sich hierbei zusätzlich um ein "differenziertes Arbeitsplatzangebot" handeln muß, trägt dem Stabilitätsziel Rechnung. Diese Zielsetzung der "regionalen Vollbeschäftigung"¹⁷³ läßt sich durch die Forderung eines funktionsfähigen Arbeitsmarktes weiter konkretisieren. Ein regionaler Arbeitsmarkt ist immer dann als funktionsfähig zu bezeichnen, "wenn er in der Lage ist, das vorhandene Angebot an Arbeitsleistungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Sicht mit der Nachfrage nach Arbeitsleistungen auszugleichen, um die Notwendigkeit zur regionalen Mobilität zu reduzieren"¹⁷⁴. Aufgabe einer regionalen Entwicklungspolitik muß es demnach sein, durch eine gezielte Arbeitsplatz- und Arbeitskräftepolitik die regionale Arbeitslosigkeit abzubauen. Hierzu ist koordiniertes Einwirken auf Arbeitsplätze und Arbeitskräfte erforderlich.

Eine ausschließlich arbeitsmarktorientierte regionale Entwicklungspolitik reicht aber nicht aus, um die gewünschte Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität sicherzustellen. Diese dürfte sich erst dann einstellen, wenn die entsprechenden Räume als ausgeglichene Funktionsräume erscheinen. Die funktionsfähigen Arbeitsmärkte bilden zwar das wirtschaftliche Kernstück der im Rahmen einer Regionalpolitik des mittleren Weges zu schaffenden ausgeglichenen Funktionsräume¹⁷⁵; ein Raum ist aber erst dann funktional ausgeglichen, wenn sich Arbeits- und Erholungsräume gegenseitig alimentieren.

gemeiner Infrastruktur .. der Arbeitsmarkt zum entscheidenden Engpaß im „Ausgleich der Lebenschancen“ wird. Fürst, D., Hesse, J.J.: Dezentralisierung der Raumordnungspolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980, S. 192.

¹⁷³ Der Begriff "regionale Vollbeschäftigung" darf nicht überbewertet werden, ansonsten würde man die Regionalpolitik überfordern. Denn konsequent weitergedacht wäre die regionale Entwicklungspolitik somit ein Instrument zur Realisierung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungszieles. Die regionale Entwicklungspolitik hat jedoch unter dem ausgleichspolitischen Aspekt ihr Ziel bereits erreicht, wenn trotz gesamtwirtschaftlicher Soll-Ist-Diskrepanzen (Unterbeschäftigung), die Zieldefizite regional nicht mehr differieren und somit kein Anlaß zur räumlichen Mobilität besteht. Vgl. in bezug auf die regionale Wirtschaftspolitik ähnlich Ort, W.: Die regionale Dimension in der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 31, Göttingen 1980, S. 36.

¹⁷⁴ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu und im folgenden Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 6 - 11.

In einem ausgeglichenen Funktionsraum sollen befriedigende Arbeitsmöglichkeiten, befriedigende Möglichkeiten der Freizeitgestaltung und auch ein befriedigender Wohn- und Umweltwert vorhanden sein.¹⁷⁶ Hierzu sind sogenannte einkommensschwache Teilräume, die insbesondere der Erholung und als ökologische Freiräume dienen, mit funktionsfähigen regionalen Arbeitsmärkten (Einkommenserzielungsraum) zusammenzufassen.¹⁷⁷

Ziel einer regionalen Entwicklungspolitik sollte somit die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume sein. Die Palette der einzusetzenden Instrumente reicht von der regionalen/kommunalen Wirtschaftspolitik über die Raumplanung/Bauleitplanung bis hin zu einer umfassenden Sozialinfrastrukturpolitik. Dieser "Einsatz von Instrumenten im Rahmen einer Politik zur Schaffung ausgeglichener Funktionsräume ist .. nicht als eine Serie punktueller Eingriffe in Problemgebieten zu verstehen, die je nach Bedarf erfolgen und die in dem Moment überflüssig werden, in dem ein Raum "geordnet" ist, sondern als eine ständige Aufgabe der verschiedenen Ebenen der staatlichen Verwaltung, die die mit den Verschiebungen des Angebots und der Nachfrage einhergehenden Wachstums- und Schrumpfungsprozesse in den einzelnen Teilräumen in Einklang mit den konkretisierten Zielen ... zu bringen haben"¹⁷⁸.

Im folgenden Kapitel soll nun untersucht werden, welche Träger auf welchen Ebenen die Instrumente zur Schaffung ausgeglichener Funktionsräume einzusetzen haben. Es geht also in Kapitel 4 um die Frage, wer Träger der regionalen Entwicklungspolitik ist.

¹⁷⁶ Ob man eine wünschenswerte Situation als „befriedigend“ oder „ausreichend“ charakterisiert, ist abhängig von den terminologischen Prioritäten des Betrachters. Vgl. Kapitel 3.2.1.3 u. Kapitel 3.2.2.

¹⁷⁷ Insofern sind interne Pendlerbewegungen (innerhalb eines ausgeglichenen Funktionsraumes) ausdrücklich erlaubt und auch erforderlich um alle menschlichen Bedürfnisse befriedigen zu können. Auf eine ausführlichere Darstellung des ausgeglichenen Funktionsraumes und seiner Elemente als regionalpolitische Zielvariablen wird an dieser Stelle verzichtet. Sie erfolgt als Ausgangspunkt der Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums zur Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes in Kap. 5.2.

¹⁷⁸ Thoss, R., Bölting, H.M.: Instrumente zur Schaffung und Erhaltung ausgeglichener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, 2. Teil, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 116, Hannover 1976, S. 2.

4 Die Träger der regionalen Entwicklungspolitik

4.1 Systematisierungsansätze in bezug auf die regionalpolitischen Träger

Bereits die umfassende Definition des Begriffs "regionale Entwicklungspolitik" zeigt, daß diese - "im Gegensatz zu anderen Bereichen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik (Sozialpolitik, Geldpolitik, Finanzpolitik)"¹ - von keinem alleinverantwortlichen Träger bzw. einer aufeinander abgestimmten Trägerorganisation ausgeübt wird.² "Sehen wir von dem institutionell gewünschten Gegensatz von Legislative, Exekutive und Jurisdiktion ab, so betreibt eine Vielzahl von Institutionen bewußt Regionalpolitik oder übt einen mehr oder weniger unbewußten Einfluß auf sie aus."^{3,4}

Hierdurch ergibt sich zunächst ein *fachliches* Problem der Abgrenzung regionalpolitischer Träger. Gemäß der in Kapitel 2.5 dargestellten Definition von regionaler Entwicklungspolitik gehören zu deren Trägern die Institutionen der regionalen/kommunalen Wirtschaftspolitik und der Raumplanung sowie die Träger anderer Fachpolitiken, sofern diese regionale Anliegen im Rahmen ihrer politischen Aktivitätsbereiche bewußt mitberücksichtigen.⁵ Als Träger der regionalen Entwicklungspolitik fungieren somit nahezu alle Fachressorts, aber

¹ Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968, S. 51.

² Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 51. Hansmeyer bezieht sich in seinen Ausführungen lediglich auf die regionale Wirtschaftspolitik sowie die Raumordnungspolitik. Da die regionale Entwicklungspolitik noch umfassender definiert ist, erlangen seine Annahmen insbesondere auch für diesen Politikbereich Gültigkeit. Vgl. auch Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Grundlagen ... a.a.O., S. 132.

³ Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 51.

⁴ Zur Vielfalt regionalpolitischer Engagements siehe auch Fleckenstein, K.: Aufgabenteilung ... a.a.O., S. 173 f.

⁵ Anders bei Brösse: "Es würde jedoch wenig zum Verständnis und zur Operationalisierung der Raumordnungspolitik beitragen, wollte man die Träger aller dieser Bereiche (Fachpolitiken, B.S.) als Träger der Raumordnungspolitik bezeichnen". Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 48. Er unterscheidet Träger in engerem Sinne, zu welchen nur die Institutionen der Raumordnung bzw. Raumplanung und der regionalen Wirtschaftspolitik gehören, und Träger im weiteren Sinne, die zusätzlich u.a. die Fachplanungsbehörden und sonstigen Behörden umfassen. Vgl. ebenda, S. 47.

auch die Deutsche Bahn AG und Deutsche Telekom AG, um nur die wichtigsten zu nennen.⁶

Hansmeyer unterscheidet explizit "eigentliche" regionalpolitische Trägergruppen von solchen, die sich nach anderen Zielen orientieren, aber durch ihr Verhalten auch regionalpolitische Wirkungen zeitigen.⁷ Hier sollen jedoch nur die Institutionen als Träger der regionalen Entwicklungspolitik auftreten, die **bewußt regionale Ziele - wenn auch nur als Nebenbedingung - realisieren wollen.**

Neben der fachlichen Abgrenzung kann man die raumordnungspolitischen Träger auch nach einem *institutionellen*, formalen Gesichtspunkt differenzieren. Nach einer sehr allgemeinen Definition von Fürst/Klemmer/Zimmermann "können alle Akteure ..., die über politische und/oder ökonomische Einflußmöglichkeiten auf Variable/Daten der regionalpolitischen Entscheidungssituation verfügen"⁸, Träger der Regionalpolitik sein. "Theoretisch fällt jeder private Akteur darunter; aus heuristischen Gründen beschränkt man den Kreis der Träger auf politische Parteien, Regierungen, Administrationen, öffentlich-rechtliche Körperschaften (Industrie- und Handelskammern; Wirtschaftsförderungsgesellschaften), private Verbände/Organisationen und regionalpolitisch engagierte Experten/Wissenschaftler."⁹ In der Literatur wird jedoch häufig nur das politisch-administrative System und werden somit nur staatliche/kommunale Instanzen als Träger der Regionalpolitik diskutiert.

Nach Brösse sind "Als Entscheidungsträger der Raumordnungspolitik .. alle staatlichen oder staatlich beauftragten Institutionen anzusehen, die verantwortlich raumordnungspolitische Entscheidungen treffen"¹⁰. Man könnte diese auch als raumordnungspolitische Träger im engeren Sinne bezeichnen.¹¹

⁶ Hansmeyer bezeichnet diese Institutionen als "Träger" im weitesten Sinne; er bezieht sich allerdings nur auf die Bundesebene. Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 53.

⁷ Vgl. Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 51.

⁸ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 134.

⁹ Fürst, D., Klemmer, P.; Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 134.

¹⁰ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 55.

¹¹ Tennagels, der sich allerdings nur auf die regionale Wirtschaftspolitik bezieht, versteht unter Trägern regionaler Wirtschaftspolitik im engeren Sinne "nur parlamentarische Instanzen (d.h. Gremien direkt oder indirekt gewählter Volksvertreter) oder Regierungsbehörden mit ihren Untergliederungen". Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 26.

Daneben existieren vom Staat geschaffene Institutionen, die zwar keine regional- bzw. raumordnungspolitischen Entscheidungen treffen, jedoch die Entscheidungsträger informieren bzw. beraten. Man bezeichnet diese Einrichtungen als "beratende und informierende Träger der Raumordnungspolitik"¹². Als Beispiele können genannt werden der Beirat für Raumordnung, die Landesplanungs- und Regionalbeiräte oder auch die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung.

Alle übrigen Personen, Gruppen und Institutionen im privaten und öffentlichen Bereich, die keine raumordnungspolitischen Entscheidungsbefugnisse besitzen, aber die Entscheidungsträger durch ihr Verhalten beeinflussen können, "lassen sich als Einflußträger bezeichnen"^{13,14}. Die Palette der Möglichkeiten reicht hier vom einzelnen Individuum über Bürgerinitiativen bis beispielsweise zu den kommunalen Spitzenverbänden. Auf diese Einflußträger der Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik soll im folgenden nicht näher eingegangen werden. An anderer Stelle wird auf sie zurückzukommen sein, wenn es zu prüfen gilt, ob bzw. welche Einflußträger im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik zu beratenden und informierenden oder gar "richtigen" Entscheidungsträgern werden können bzw. sollen. Es sei jedoch an dieser Stelle bereits vorweggenommen, daß den sogenannten „Public Private Partnerships“ im Rahmen einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik eine bedeutende Rolle als Träger dieser Politik zuwächst.

Neben der fachlichen und institutionellen Dimension ist die Trägerproblematik durch eine *räumlich-organisatorische* Komponente gekennzeichnet. So lassen sich die raumordnungspolitischen Entscheidungsträger in der Bundesrepublik in ein mehrstufiges System einordnen, das in seiner Grundstruktur dem allgemeinen Verwaltungsaufbau entspricht.¹⁵

¹² Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 55.

¹³ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 55.

¹⁴ Zur Unterscheidung von Einfluß- und Entscheidungsträgern der Wirtschaftspolitik sowie zu wirtschaftspolitischen Trägern mit Doppelfunktion vgl. Mändle, E.: Praktische Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1977, S. 19 - 24.

¹⁵ Vgl. Petersen, G.: Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, Probleme und kritische Würdigung ihrer Planungspraxis, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 12, Berlin 1972, S. 14.

Aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus lassen sich die drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden unterscheiden.^{16,17} In bezug auf die Raumplanung und für eine regionale Entwicklungspolitik muß allerdings noch eine weitere räumliche Ebene berücksichtigt werden, für die es keinen verfassungsmäßig legitimierten Planungsträger in der allgemeinen Verwaltungshierarchie gibt: die Region.¹⁸

"Ihre Existenz entspringt der Notwendigkeit, zwischen Land und Kommunen eine Planungsebene zwischenzuschalten, die die raumordnungspolitischen Ziele des Bundes und der Länder unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten weiter konkretisiert, damit die Gemeinden dem Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 3 BBauG, das die Gemeinden verpflichtet, ihre Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung anzupassen, entsprechen können."¹⁹ Die Notwendigkeit der Berücksichtigung einer regionalen Ebene ergibt sich jedoch auch unmittelbar aus der Zielsetzung einer regionalen Entwicklungspolitik, die als Schaffung ausgeglichener Funktionsräume konkretisiert wurde. Diese Funktionsräume werden in der Regel über einzelne Landkreise hinausgehen, aber nicht ganze Bundesländer umfassen.²⁰ Die regionale Ebene wird insofern als Teilraum eines Bundeslandes (ggf. auch Landesgrenzen überschreitend) interpretiert, der größer ist als ein Landkreis, Gemeindeverband oder eine Gemeinde, wobei der gebietsmäßige Bezug in der Regel

¹⁶ Vgl. hierzu auch Müller, J.-H.: *Wirtschaftliche ... a.a.O.*, S. 128 ff.

¹⁷ Nach Art. 28 Abs. 1 u. 2 GG geht man im allgemeinen von einem viergliedrigen Organisationsprinzip aus, indem noch die Kreise explizit einbezogen werden, die jedoch zusammen mit den Gemeinden den kommunalen Bereich bilden. Vgl. Schneider, O.: *Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Wirtschaftspolitik, Eine Untersuchung zum Handlungsspielraum der Gemeinden aus wirtschaftspolitischer Sicht*, Diss., Univ. Hohenheim 1975, S. 35 u. 36.

¹⁸ Brösse sieht die Regionsebene als Element einer vierteiligen staatlichen Verwaltungsgliederung. Vgl. Brösse, U. (1982): *Raumordnungspolitik ... a.a.O.*, S. 55 f. Dietrichs stellt ebenfalls ein viergliedriges "Raumplanungssystem" dar. Vgl. Dietrichs, B.: *Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung, Eine Systematisierung*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 89, Hannover 1986, S. 10.

¹⁹ Petersen, G.: *Regionale ... a.a.O.*, S. 16.

²⁰ Als Ausnahme für letzteres ist das Saarland zu nennen, das in toto eine Arbeitsmarktreion der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ darstellt und zu einem ausgeglichenen Funktionsraum zu entwickeln wäre.

durch Regierungsbezirke, Planungsgemeinschaften oder Planungsregionen widergespiegelt wird.²¹

Neben diesen nationalen Ebenen existieren auch "überstaatliche" bzw. supra-nationale Träger der Raumordnungs- bzw. Regionalpolitik, die für die regionale Entwicklung in der Bundesrepublik nicht unbedeutend sind. Zu nennen sind hier insbesondere die Institutionen der Europäischen Union (EU).²² Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird der Schwerpunkt jedoch auf den nationalen Trägern der Raumordnungspolitik und deren Koordination liegen.

4.2 Die räumliche Organisationsstruktur der regionalpolitischen Träger

4.2.1 Die Träger auf Bundesebene

Nach Art. 30 GG ist die "Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben .. Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt". Demnach verfügen die Bundesländer über eine grundsätzliche Zuständigkeit für die **Raumordnungspolitik**, welche jedoch durch Art. 75 Ziff. 4 GG zugunsten des Bundes eingeschränkt worden ist. Danach hat der Bund das Recht, u.a. über die Raumordnung²³ Rahmenvorschriften zu erlassen, womit er "wichtigster Träger raumordnungspolitischer Grundsatzentscheidungen"²⁴ ist. Somit ist der Bund befugt, die Raumordnung und Landesplanung *in den Ländern* in ihren Grundzügen zu regeln. Mit dem im April 1965 in Kraft getretenen Raumordnungsgesetz (ROG)²⁵ hat der Bund

²¹ Vgl. Aust, B.: Die staatliche ... a.a.O., S. 23.

²² Vgl. zur institutionellen Struktur der Europäischen Union z.B. Beckmann, K.: Probleme ... a.a.O., S. 14 - 26.

²³ Als weitere Bereiche der Rahmenkompetenz des Bundes werden in dieser Ziffer die Bodenverteilung und der Wasserhaushalt genannt.

²⁴ Müller, J.H.: Wirtschaftliche ... a.a.O., S. 130.

²⁵ Man bezeichnet dieses auch als das raumpolitische "Grundgesetz". Siehe Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 138. Das Raumordnungsgesetz wurde zuletzt geändert durch die Neufassung vom 25. Juli 1991.

jedoch seine Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der Raumordnungspolitik ausgeschöpft.²⁶

Nach dem sogenannten Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts hat der Bund darüber hinaus eine ausschließliche und volle Kompetenz zur Regelung der Raumplanung für den Gesamtstaat kraft Natur der Sache.²⁷ "Da die Raumordnung nicht an den Grenzen der Länder haltmachen kann, ist der größte zu ordnende und zu gestaltende Raum das gesamte Staatsgebiet."²⁸ Diese, von Verfassung wegen bestehende Option, eine bundeseigene Raumordnungsplanung mit Bindungswirkung gegenüber den Ländern zu formulieren, hat der Bund bislang noch nicht für sich in Anspruch genommen.²⁹

"Es verbleibt damit de lege lata bei der im Raumordnungsgesetz angelegten zweidimensionalen Wirkung der Raumordnung auf Bundesebene. Sie vollzieht sich als *horizontale* koordinierende Einflußnahme auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Bundesressorts und als *vertikale* Zusammenarbeit mit den Bundesländern. Übergreifende Zielsetzung ist es, die Raumplanungen der verschiedenen Stufen abzustimmen und zu harmonisieren."³⁰

Einige Aussagen im Hinblick auf die Trägerschaft - nicht nur in bezug auf die Bundesebene - finden sich im Raumordnungsgesetz. Eine zentrale Stellung in der Bundesraumordnung erhält hier der für die Raumordnung zuständige Bundesminister, derzeit (seit 1973) der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau.³¹ Dieser "wirkt unbeschadet der Aufgaben und Zuständigkeiten der Länder auf die Verwirklichung der Vorschriften des § 2

²⁶ Vgl. z.B. Niemeier, H.-G.: Rechtliche und organisatorische Fragen der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung, Hannover 1982, S. 290 und 297.

²⁷ Vgl. Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 21.

²⁸ Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 21 f.

²⁹ Vgl. Appold, W., Wulff, A.: Überblick über die administrative Institutionalisierung und Organisation sowie die Rechtsgrundlagen der Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnung in Deutschland, Teil 1, Konzepte, Instrumente und Organisation der Raumordnung, Materialien zur Raumentwicklung, H. 39, Bonn 1991, S. 164.

³⁰ Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 164.

³¹ Vgl. hierzu Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung, Schriften zur Innenpolitik und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Düsseldorf 1981, S. 45 f.

(Grundsätze der Raumordnung, B.S.) hin, insbesondere durch Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 einschließlich des Einsatzes der raumwirksamen Investitionen. Er stellt die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 1 zusammenfassend dar" (§ 4 Abs. 1 S. 1 und 2 ROG).

Als raumordnungspolitische Träger auf Bundesebene ergeben sich aus § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1, 2 u. 5 ROG nicht nur der Bundesminister für Raumordnung, sondern die Bundesregierung insgesamt, die Behörden des Bundes, die bundesunmittelbaren Planungsträger sowie die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben. Hieraus ergibt sich, daß auf Bundesebene nicht nur der Bundesraumordnungsminister, sondern auch eine Vielzahl anderer Institutionen, insbesondere auch die übrigen Fachressorts der Bundesregierung, Träger der Raumordnungspolitik sind. So wurden z.B. Anfang der 80er Jahre vom Bundesraumordnungsministerium die „programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“ erarbeitet und mit den Fachressorts des Bundes abgestimmt.³²

Im Raumordnungsgesetz werden jedoch nicht nur Entscheidungsträger, sondern auch beratende und informierende Träger der Raumordnungspolitik bezeichnet. So sieht § 9 Abs. 1 ROG die Bildung eines Beirates für Raumordnung bei dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister vor, der die Aufgabe hat, "den Bundesminister in Grundsatzfragen der Raumordnung zu beraten"³³. Die Zusammensetzung dieses Beirates, geregelt in § 9 Abs. 2 ROG, verdeutlicht die Bedeutung der Koordination aller raumrelevanten Politikbereiche für die Raumordnungspolitik. Nach dieser Vorschrift beruft der Bundesminister "im Benehmen mit den zuständigen Spitzenverbänden in den Beirat neben Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung Sachverständige insbesondere aus den Bereichen der Wissenschaft, der Landesplanung, des Städtebaues, der Wirtschaft, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, des Naturschutzes und

³² Vgl. v.d. Heide, H.-J.: Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen des Bundes, in: Raumforschung und Raumordnung, H.1, 1993, S. 4.

³³ Zum Beirat für Raumordnung siehe Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung ... a.a.O., S. 48.

der Landschaftspflege, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Sports" (§ 9 Abs. 2 ROG).

Als beratender und informierender Träger der Raumordnungspolitik fungiert auch das sogenannte "Raumordnungskabinet" (Kabinettsausschuß für Raumordnung, Regionalplanung und Städtebau), welches jedoch "in erster Linie Konflikte zwischen den Ministerien (regelt, B.S.), die über interministerielle Ausschüsse nicht beizulegen sind"³⁴. Darüber hinaus erfolgen in diesem Ausschuß, dem der größte Teil der Ministerien angehört, "Beratungen und Beschlüsse über wichtige Fragen der Raumordnungspolitik zur Vorbereitung für das Kabinet"³⁵.

Ein weiterer Träger der Raumordnungspolitik, der nicht nur beraten, sondern insbesondere auch koordinieren soll, ist der "Interministerielle Ausschuß für Raumordnung" (IMARO), der bereits 1955, also zehn Jahre vor Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes, ins Leben gerufen worden war.³⁶ In ihm sind fast alle Bundesministerien vertreten, wobei der Vorsitz und die Geschäfte von dem für die Raumordnung zuständigen Minister geführt werden.³⁷ Die Tätigkeit des IMARO bezieht sich somit insbesondere auf die horizontale Koordination auf Bundesebene.³⁸

Darüber hinaus dient ein weiterer Träger der Raumordnungspolitik der Koordination: die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO).³⁹ Allerdings soll diese Institution die vertikale Koordination zwischen Bund und Ländern ermög-

³⁴ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 140.

³⁵ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 58.

³⁶ Vgl. Schleicher, H.: IMARO, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1233.

³⁷ Vgl. Schleicher, H.: IMARO, a.a.O., Sp. 1233.

³⁸ Vgl. Klaus, J.: Raumwirtschaft III: Ordnung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 442.

³⁹ Vgl. Klaus, J.: Raumwirtschaft III ... a.a.O., S. 442. Zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der MKRO vgl. z.B. Hübler, K.-H.: Die Bundesraumordnung von 1965 bis 1989, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182, Hannover 1991, S. 45 f.

lichen.^{40,41} Die Rechtsgrundlage der MKRO liegt im § 8 ROG. Hiernach sind grundsätzliche Fragen der Raumordnung und Landesplanung sowie Zweifelsfragen von der Bundesregierung und den Landesregierungen gemeinsam zu beraten (§ 8 Abs. 1).⁴² Da aus verfassungsrechtlichen Gründen die MKRO im Raumordnungsgesetz nicht institutionalisiert werden konnte, mußte ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes abgeschlossen werden, welches 1967 inkraft trat.⁴³ Mitglieder der MKRO sind der zuständige Bundesminister, also der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, sowie die für die Raumordnung und Landesplanung verantwortlichen Länderminister bzw. Senatoren.⁴⁴

Im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung haben Bund und Länder das Bundesraumordnungsprogramm (1975) und den „Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes“⁴⁵ erarbeitet, der, 1993 veröffentlicht, „die seit langem wichtigste raumordnungspolitische Entscheidung“⁴⁶ darstellt. Dieser raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist „rechtlich eine Empfehlung an alle Fachressorts, bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen das Konzept des Orientierungsrahmens zu beachten und, soweit es geht, zugrunde zu legen“⁴⁷.

Neben der Raumordnungspolitik verfügt die Bundesebene auch über Kompetenzen hinsichtlich der **regionalen Wirtschaftspolitik**. In bezug auf letztere

⁴⁰ Zur MKRO siehe insbesondere Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung ... a.a.O., S. 47 f.
⁴¹ Zur Bedeutung der MKRO als Koordinationsinstanz vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 71 ff.
⁴² Vgl. hierzu auch Niemeier, H.-G.: Ministerkonferenz für Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1988.
⁴³ Vgl. Niemeier, H.-G.: Ministerkonferenz ... a.a.O., Sp. 1988 f. Ein Vorläufer der MKRO, die Konferenz für Raumordnung, wurde durch ein Verwaltungsabkommen bereits im Jahre 1957 gebildet. Dieses Verwaltungsabkommen lief jedoch nach Inkrafttreten des ROG im Jahre 1965 aus. Vgl. ebenda, Sp. 1987 f.
⁴⁴ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 57.
⁴⁵ Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische ... a.a.O.
⁴⁶ v.d. Heide, H.-J.: Raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 1.
⁴⁷ v.d. Heide, H.-J.: Raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 4.

liegt die "Kompetenz für den Einsatz von regionalpolitischen Instrumenten und Programmen"⁴⁸ auf Bundesebene beim Wirtschaftsministerium.⁴⁹

Dem Bundeswirtschaftsministerium nachgeordnet ist die für regionalpolitisch relevante Kreditprogramme zuständige Kreditanstalt für Wiederaufbau⁵⁰, während "Die Bundesanstalt für Arbeit, in deren Zuständigkeitsbereich regional bedeutsame Interventionen am Arbeitsmarkt fallen, .. bei Wahrung von Selbstverwaltungsbefugnissen, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (untersteht, B.S.)"⁵¹. Raumwirksame Maßnahmen werden jedoch nicht nur von den genannten Ministerien durchgeführt. Auch alle übrigen Fachressorts, die verantwortlich regionalpolitische Entscheidungen treffen, sind Träger der regionalen Wirtschaftspolitik, wie z.B. das Bundesfinanzministerium und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Ursprünglich waren alle "raumrelevanten" Ministerien sowie der Bundesrechnungshof, das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft, das Institut für Raumordnung und die Bundesanstalt für Arbeit vertreten im sogenannten "interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik (IMNOS)"⁵². „Seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe ist der IMNOS das für die Abstimmung regionalpolitischer Fragen zwischen den Bundesressorts zuständige Organ.“⁵³ Dieser Ausschuß der Bundesregierung, in dem das Bundesministerium für Wirtschaft den Vorsitz führt, dient der horizontalen Koordination auf Bundesebene und ist an der Aufstellung von Förderprogrammen und der Abgrenzung von Fördergebieten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der

⁴⁸ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 136.

⁴⁹ Vgl. ebendort sowie Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 26.

⁵⁰ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 136.

⁵¹ Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Grundlagen ... a.a.O., S. 132.

⁵² Vgl. Demand, K.: IMNOS, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1234 f.; "IMNOS" steht für "Interministerieller Ausschuß für Notstandsgebietsfragen", der bereits im Jahre 1950 gebildet worden ist. Da im Laufe der Jahre an die Stelle der reinen Notstandsbetrachtung mehr und mehr die Probleme der allgemeinen regionalen Entwicklung traten, erhielt auch die Arbeit des IMNOS eine andere Ausrichtung. Da dieser die erweiterte Aufgabenstellung auch nach außen dokumentieren wollte, fand im Jahre 1964 eine Umbenennung in "Interministerieller Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik (IMNOS)" statt. Vgl. ebendort.

⁵³ Stahl, K.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Rahmenplan), 1., Grundlagen, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, B. III.1., S. 2.

regionalen Wirtschaftsstruktur" maßgebend beteiligt.⁵⁴ Er "legt die Verhandlungsposition des Bundes im Planungsausschuß ... (der Gemeinschaftsaufgabe, B.S.) fest". Dieser Planungsausschuß, der der vertikalen Abstimmung zwischen Bund und Ländern dient, soll im folgenden Kapitel als Träger der regionalen Wirtschaftspolitik "auf der Landesebene" dargestellt werden.

4.2.2 Die Träger auf Landesebene

Daß die Länder die "eentlichen Träger" der **Raumordnungspolitik** sind⁵⁵, ergibt sich neben ihrer verfassungsrechtlichen Stellung im Grundgesetz (vgl. Art. 30 GG), die im vorangegangenen Kapitel bereits angesprochen wurde, explizit aus dem Raumordnungsgesetz. Bereits § 2 Abs. 2 ROG ermächtigt die Länder, weitere Grundsätze der Raumordnung aufzustellen, sofern diese den in Absatz 1 dargestellten Grundsätzen sowie Aufgabe und Leitvorstellungen der Raumordnung (§ 1 ROG) nicht widersprechen.

"Die (Rechts-) Pflicht, Landesplanung zu betreiben, ergibt sich mittelbar aus § 3 Abs. 2 S. 1 ROG, wenn dort bestimmt wird, daß die Grundsätze des § 2 Abs. 1 ROG unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern gelten."⁵⁶ Darüber hinaus ergeben sich an anderen Stellen des Raumordnungsgesetzes Hinweise auf die Trägerschaft der Länder, deren Ausgestaltung und Aufgaben. So heißt es beispielsweise in § 4 Abs. 3 ROG: "Die Länder sichern im Rahmen der Landesplanung (§ 3 Abs. 2) die Verwirklichung der Vorschriften des § 2 insbesondere durch die Aufstellung von Programmen und Plänen nach § 5". In § 10 Abs. 1 und 2 ROG finden sich Hinweise, daß als Träger auf Landesebene mehrere Landesbehörden dienen, denn es ist jeweils von "obersten Landesbehörden" die Rede.

⁵⁴ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 139 f.

⁵⁵ Vgl. hierzu auch Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung ... a.a.O., S. 46.

⁵⁶ Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 175.

Die Raumordnung auf Landesebene vollzieht sich nach Maßgabe der jeweiligen Landesplanungsgesetze.⁵⁷ Danach handelt es sich bei der Landesplanung um die "Verwaltungstätigkeit der Landesbehörden und weiterer dem Landesorganisationsbereich zuzurechnender Verwaltungsträger"⁵⁸.

Nach den Landesplanungsgesetzen unterscheidet man überwiegend einen dreistufigen organisatorischen Aufbau:

- oberste Landesplanungsbehörde (Ministerium, Staatskanzlei)
- obere/höhere Landesplanungsbehörde (Regierungspräsidium, Bezirksregierung)
- untere Landesplanungsbehörde (Kreisverwaltung, Landkreis).⁵⁹

Bei einem Vergleich der einzelnen Bundesländer sind jedoch einige Einschränkungen zu machen.⁶⁰ So haben das Saarland und Schleswig-Holstein keine staatliche Mittelinstanz.⁶¹ Ein dreistufiger allgemeiner Verwaltungsaufbau existiert zwar in Nordrhein-Westfalen, jedoch ist die Landesplanung nur zweistufig organisiert. Auch das hessische Recht kennt keine Landesplanungsbehörden auf Kreisebene. Jedoch sollen im folgenden die Aufgaben der *drei* Landesplanungsbehörden kurz skizziert werden.⁶²

Im Rahmen ihrer planenden Tätigkeit obliegt den *obersten Landesplanungsbehörden* die Erarbeitung der Raumordnungspläne bzw. -programme, welche die Ziele der Landesplanung für das jeweilige Gebiet enthalten.⁶³ In Baden-Württemberg handelt es sich hierbei um den Landesentwicklungsplan, im

⁵⁷ In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg gibt es keine Landesplanung, sondern "nur" eine Flächennutzungsplanung, welche sich nach dem Bundesbaugesetz richtet. Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 58. In § 3 Abs. 2 S. 2 ROG wird dazu folgendes ausgeführt: "In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg gelten die Grundsätze des § 2 Abs. 1 für die Flächennutzungspläne nach § 5 des Baugesetzbuchs".

⁵⁸ Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 176.

⁵⁹ Vgl. hierzu: Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 37; sowie Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 176; vgl. auch Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 58.

⁶⁰ Vgl. zum folgenden Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 37.

⁶¹ Vgl. Niemeier, H.-G.: Rechtliche ... a.a.O., S. 293.

⁶² Vgl. zu den folgenden Ausführungen Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 58 ff.; sowie Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 38 ff.

⁶³ Vgl. Aust, B.: Die staatliche ... a.a.O., S. 23.

Saarland um das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne.

Darüber hinaus nimmt die oberste Landesplanungsbehörde "die zentralen Lenkungs- und Leitungsaufgaben im Bereich von Rechtsetzung und Verwaltung"⁶⁴ wahr. Ihr obliegt die horizontale Koordination, d.h. sie muß darauf hinwirken, daß die Fachressorts bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnungspolitik beachten.⁶⁵

Des weiteren konkretisiert sie das raumordnungspolitische Leitbild des Bundes und "muß die regionalen Planungen anhand der Ziele der Landesplanung kontrollieren und genehmigen und im Falle von Meinungsverschiedenheiten bei der und mit der Regionalplanung entscheiden"⁶⁶. Somit ist die oberste Landesplanungsbehörde auch der vertikalen Koordination verpflichtet. Darüber hinaus koordiniert sie in der Regel auch die landesgrenzenüberschreitende Raumordnungspolitik.⁶⁷

Die *oberen bzw. höheren Landesplanungsbehörden* ressortieren bei den Regierungspräsidien bzw. staatlichen Bezirksregierungen. Sie haben länderspezifisch unterschiedliche Aufgaben zu erfüllen. In Nordrhein-Westfalen z.B. sind sie am Aufstellungsverfahren der Regionalpläne beteiligt.⁶⁸ Darüber hinaus kommen ihnen im allgemeinen "Abstimmungs-, Beratungs- und Aufsichtsfunktionen"⁶⁹ zu.⁷⁰ Auch soll auf dieser Ebene eine Registrierung aller raumbeanspruchender und raumbeeinflussender Maßnahmen stattfinden. So institutionalisiert § 19 baden-württembergisches Landesplanungsgesetz ein sog.

⁶⁴ Erguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 38.

⁶⁵ "Nach § 12 Abs. 1 baden-württembergisches Landesplanungsgesetz berät die oberste Landesplanungsbehörde die anderen Ministerien bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, unterrichtet sie über Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung und wirkt darauf hin, daß die Planungen und Maßnahmen miteinander in Einklang stehen." Erguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 38.

⁶⁶ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 59.

⁶⁷ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 59.

⁶⁸ Aber so z.B. nicht in Baden-Württemberg.

⁶⁹ Erguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 39.

⁷⁰ Vgl. hierzu auch Niemeier, H.-G.: Rechtliche ... a.a.O., S. 295. Niemeier verweist hier auf den Unterschied zwischen der staatlichen Mittelinstanz für die Landesplanung in Form der oberen/höheren Landesplanungsbehörde und der Regionalplanung anhand eigenständiger Organisationen.

Raumordnungskataster, das der oberen Landesplanungsbehörde unterstellt ist.⁷¹ Schließlich erfüllen die oberen Landesplanungsbehörden teilweise die Aufgabe der Konkretisierung bzw. Erläuterung der raumordnungspolitischen Ziele gegenüber den Gemeinden.

In den Landesplanungsgesetzen fehlen überwiegend besondere Aufgabenzuweisungen an die *unteren Landesplanungsbehörden*,⁷² welche in der Regel bei den Landkreisen und kreisfreien Städten ressortieren.^{73,74} Sie sorgen im wesentlichen für die Einhaltung der Raumordnungs- und Landesplanungsziele bei behördlichen Maßnahmen und Planungen im Kreisgebiet.

Neben diesen Landesplanungsbehörden existieren als weitere Träger der Raumordnungspolitik - ähnlich wie auf Bundesebene - die sogenannten Planungsbeiräte, welche entweder nur auf der höchsten Stufe oder auch auf der mittleren Ebene gebildet werden.⁷⁵ Sie sind insbesondere als beratende Institutionen gedacht und sollen die Planungsbetroffenen, d.h. die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Kräfte des Planungsgebietes repräsentieren⁷⁶, deren Interessen (Ziele) bündeln, abwägen und vertreten. Somit dienen die Planungsbeiräte auch als Integrationsorgan.⁷⁷

Nicht nur für die Raumplanung, sondern auch in bezug auf die **regionale Wirtschaftspolitik** gilt die "Generalklausel" für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern⁷⁸ in Art. 30 GG, nach der die Ausübung der staat-

⁷¹ Ein solches Raumordnungskataster sieht auch das saarländische Landesplanungsgesetz vor (§ 16 SLPG). Dieses wird jedoch mangels mittlerer Ebene der obersten Landesplanungsbehörde zugeordnet.

⁷² Vgl. Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 40.

⁷³ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 58.

⁷⁴ "Kreise haben die Doppelfunktion einer kommunalen Gebietskörperschaft und einer unteren Landesbehörde". Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 136.

⁷⁵ Vgl. Niemeier, H.-G.: Rechtliche ... a.a.O., S. 296; vgl. zu den Beiräten auch Buchsbaum, R.: Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, 1976, S. 267.

⁷⁶ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 59.

⁷⁷ Vgl. Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung ... a.a.O., S. 51.

⁷⁸ Mehrländer, H., Louda, D.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A. V, S. 2.

lichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, "soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt" (Art. 30 GG, 2. Halbsatz). Eine solche Regelung wurde 1969 im Rahmen der großen Finanzreform in das Grundgesetz aufgenommen. Ziel war aber nicht, die Kompetenzen des Bundes zu Lasten der Länder zu erweitern, sondern das bis dahin bereits übliche gemeinsame Vorgehen von Bund und Ländern zur Lösung bestimmter Probleme auf eine verfassungsrechtliche Grundlage zu stellen. Es sollte eine moderne föderative Kooperation von Bund und Ländern auf verfassungsrechtlicher Basis ermöglicht werden.⁷⁹

Mit dem "21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz)" vom 12. Mai 1969 "wurden die Gemeinschaftsaufgaben durch den Art. 91a GG und die Finanzhilfen des Bundes durch den Art. 104a Abs. 4 GG in das Grundgesetz eingefügt"⁸⁰. Neben dem "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 1 GG) und der "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG) wurde die "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (Art. 91a Abs. 1 Nr. 2) als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern verfassungsrechtlich institutionalisiert.

Die Länder bleiben grundsätzlich die "eigentlichen" Träger der regionalen Wirtschaftspolitik, denn der Bund soll nur dann bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mitwirken, "wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist" (Art. 91a Abs. 1 GG). Die *Durchführung* der Gemeinschaftsaufgabe obliegt vollständig den einzelnen Ländern. So erklärt sich auch die Aussage in Art. 91a Abs. 5 GG, wonach "Bundesregierung und Bundesrat .. auf Verlangen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe zu unterrichten (sind, B.S.)".

In Art. 91a Abs. 2 GG wird ausgeführt, daß die Gemeinschaftsaufgaben durch Bundesgesetz näher bestimmt werden sollen. Nach Art. 91a Abs. 3 GG soll

⁷⁹ Vgl. Mehrländer, H., Louda, D.: Verbesserung ... a.a.O., S. 5.

⁸⁰ Mehrländer, H., Louda, D.: Verbesserung ... a.a.O., S. 5.

dieses Gesetz "Bestimmungen über das Verfahren und über Einrichtungen für eine gemeinsame Rahmenplanung" beinhalten.⁸¹ In bezug auf die "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wurde am 6. Oktober 1969 das "Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" verkündet⁸², welches am 1. Januar 1970 in Kraft trat⁸³.

Neben der Darstellung der Förderungsmaßnahmen und der Gebietskulisse in § 1 GRW, den allgemeinen Grundsätzen der Förderung in § 2 sowie der Förderungsarten in § 3 schreibt § 4 Abs. 1 GRW für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe einen gemeinsamen Rahmenplan vor, der "für den Zeitraum der Finanzplanung aufzustellen, jedes Jahr sachlich zu prüfen, der Entwicklung anzupassen und dementsprechend fortzuführen (ist, B.S.)" (§ 4 Abs. 2 GRW). Dieser Rahmenplan⁸⁴ beinhaltet die Fördergebietsabgrenzung, die zu erreichenden Ziele, die Maßnahmen und Mittel sowie die Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung bei den verschiedenen Maßnahmen (§ 5 GRW).⁸⁵

Entscheidendes Gremium für die Aufstellung der Rahmenpläne - und somit ein weiterer bedeutender Träger der regionalen Wirtschaftspolitik - ist der sogenannte Planungsausschuß⁸⁶, der von der Bundesregierung und den Landesregierungen gebildet wird (§ 6 Abs. 1 S. 1 GRW).⁸⁷ "Ihm gehören der Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzender⁸⁸ sowie der Bundesminister der

⁸¹ Eine gemeinsame Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben ergibt sich bereits unmittelbar aus Art. 91a Abs. 4 GG, wonach der Bund beim Hochschulbau und der "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" die Hälfte der Ausgaben in jedem Land trägt (Satz 1), in bezug auf die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sogar mindestens die Hälfte (Satz 2, 1. Halbsatz)

⁸² Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, v. 6.10.1969, BGBl. I; S. 1861 - 1863.

⁸³ Vgl. § 14 GRW.

⁸⁴ Vgl. z.B. Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zweiundzwanzigster Rahmenplan ... a.a.O.

⁸⁵ Vgl. auch Möller, W.: Der Bund als Träger regionalpolitischer Maßnahmen, in: Schmidt, R. (Hrsg.): Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik, Augsburgsburger Rechtsstudien, Bd. 4, Heidelberg 1989, S. 20.

⁸⁶ Nach Tennagels kommt dem Planungsausschuß eine zentrale Stellung als Träger der regionalen Wirtschaftspolitik zu. Vgl. Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 29.

⁸⁷ Zum Aufgabenbereich des Planungsausschusses vgl. z.B. Casper, U.: Die Bundesrepublik Deutschland, in: Yuill, D., Allen, K., Hull, Chr. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der EG: Anreize für die gewerbliche Wirtschaft, Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin, Sozialwissenschaft und Praxis, Bd. 29, Königstein/Ts. 1981, S. 40 - 43.

⁸⁸ Dieser "trifft im Anwendungsbereich dieses Gemeinschaftsaufgabengesetzes selbständig Planungsentscheidungen". Mehrländer, H., Louda, D.: Verbesserung ... a.a.O., S. 15.

Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes an Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder. Jedes Land hat eine Stimme" (§ 6 Abs. 1 S. 2 bis 4 GRW). Da der Planungsausschuß mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder beschließt (§ 6 Abs. 2 GRW), kann ein Rahmenplan weder gegen den Willen des Bundes⁸⁹ noch gegen das Votum der Mehrheit der Länder verabschiedet werden.⁹⁰

Betrachtet man die regionale Wirtschaftspolitik auf Landesebene, die außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt wird,⁹¹ so ressortiert diese "beim (jeweiligen, B.S.) Wirtschaftsministerium und den einzelnen Fachministerien, die über infrastrukturelle Maßnahmen raumrelevante Daten setzen können (Schulbau, Hochschulbau, Gesundheitswesen, Umweltschutz, Bau von Energieanlagen etc.)"^{92, 93}

4.2.3 Die Träger auf Regionsebene

Die Rechtsgrundlage für eine Regionalplanung in der Bundesrepublik findet sich in § 5 Abs. 3 S. 1 ROG: "Die Länder schaffen Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung, wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint". Im folgenden Satz 2 dieser Vorschrift werden alternativ zwei Organisationsmodelle vorgeschlagen: "Soweit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemein-

⁸⁹ Der Bund verfügt somit über eine Sperrminorität. Vgl. Wild, K.-P., Pfeifer, M.: Stellung und Aufgaben der Länder, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A.VI.1, S. 4.

⁹⁰ Vgl. hierzu auch gr. Siemer, St.: Die kommunale Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, Eine Untersuchung der Stellung der Kommunen in der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften und der Grenzen der kommunalen Wirtschaftsförderung, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 38, (zugl. Diss., Univ. Osnabrück 1992), Köln u.a.O. 1993, S. 9.

⁹¹ "Sowohl der Bund, der in der Regionalpolitik nur subsidiär tätig werden soll, als auch die Länder, in deren Kompetenzbereich vornehmlich die Regionalpolitik fällt, können außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe regionalpolitisch tätig werden." Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 29.

⁹² Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 136.

⁹³ Zur eigenständigen regionalen Strukturpolitik der Länder vgl. z.B. Neupert, H.: Die Länder als Träger regionalpolitischer Maßnahmen, in: Schmidt, R. (Hrsg.): Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik, Augsburgsburger Rechtsstudien, Bd. 4, Heidelberg 1989, S. 36 ff.

schaften erfolgt, sind die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen; das Nähere wird durch Landesrecht bestimmt" (§ 5 Abs. 3 S. 2 ROG).

Daraus ergeben sich die regionalen Planungsgemeinschaften oder staatliche Planungsstellen (unter Beteiligung der Gemeinden ...) als mögliche Träger der Regionalplanung,⁹⁴ wobei der Bundesgesetzgeber keine Präferenz für eines dieser Modelle erkennen läßt^{95, 96}.

Durch die Abgrenzung spezifischer Planungsräume wird eine stärkere Verwirklichung der Leitziele der Raumordnung erstrebt. Regionalplanung ist damit nicht nur ein Instrument der Landesplanung, sondern sie ist auch Planungsinstrument auf selbständiger mittlerer Planungsebene.⁹⁷ Träger der Regionalplanung in Baden-Württemberg sind die sogenannten Regionalverbände. Die Verbandsversammlung setzt sich aus unabhängigen Repräsentanten der Region zusammen, die nicht Delegierte der Gebietskörperschaften sind, sondern von den Kreisräten und Landräten der Landkreise sowie von den Gemeinderäten und Oberbürgermeister der Stadtkreise gewählt werden.⁹⁸ An der Spitze der Verbandsverwaltung, die die Regionalpläne eigenständig erarbeitet, steht der Verbandsdirektor. Somit "ist die Regionalplanung in Baden-Württemberg ... auf eigener Ebene institutionalisiert"⁹⁹.

⁹⁴ Vgl. zur Diskussion der Regionalplanung als kommunale Aufgabe oder als staatliche Aufgabe z.B. Janning, H.: Räumliche und trägerschaftliche Alternativen zur Organisation der Regionalplanung, Die Kreise als Träger der Regionalplanung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 409, Berlin 1982 S. 27 ff.

⁹⁵ Hierzu bemerkt Niemeier, "Es dürfte ... bei Erlaß des ROG die, wenn auch nicht deutlich ausgesprochene, Meinung gewesen sein, daß Regionalplanung im wesentlichen von regionalen Planungsverbänden getragen werden sollte und auch nach den Gesetzen der Länder so organisiert werden würde. Doch die Entwicklung ist seitdem erheblich anders verlaufen. Der Einfluß des Staates hat sich in der Regionalplanung immer mehr verstärkt". Niemeier, H.-G.: Rechtliche ... a.a.O., S. 294.

⁹⁶ Vgl. hierzu und im folgenden Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 180 ff.

⁹⁷ Vgl. Schliebe, K.: Raumordnung ... a.a.O., S. 67.

⁹⁸ Vgl. hierzu auch Mäding, B.: Länderbericht Baden-Württemberg, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 1/2, 1987, S. 49 ff.

⁹⁹ Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O. S. 181.

Das saarländische Landesplanungsgesetz sieht keine spezielle Regionalplanung im Sinne des § 5 Abs. 3 ROG vor,¹⁰⁰ denn nach Satz 1, 2. Halbsatz dieser Vorschrift, sind die Länder nur dann gehalten, Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung zu schaffen, "wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint". Aufgrund der geringen räumlichen Ausdehnung des kleinsten Flächenlandes der Bundesrepublik wird dieses Erfordernis verneint. Allerdings kann "die Landesplanungsbehörde Gemeindeverbänden mit deren Zustimmung die Aufstellung von Landesentwicklungsplänen für bestimmte Gebiete als staatliche Auftragsangelegenheit übertragen .. (§ 10 Abs. 1 SLPG)"¹⁰¹.

Die Regionalplanung dient der weiteren Konkretisierung der Ziele der Landesplanung für regionale Teilbereiche eines Landes sowie der Koordination raumbeanspruchender Maßnahmen.¹⁰² Sie hat eine Schnittstellenfunktion zwischen staatlichem Anspruch auf zentrale Koordination und kommunaler Selbstverwaltung. Insbesondere im Hinblick auf die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume, die durch eine kleinräumige funktionale Arbeitsteilung gekennzeichnet sind und somit die Notwendigkeit einer überkommunalen bzw. intraregionalen Flächennutzung induzieren, erwächst der Koordinationsfunktion der Regionalplanung eine große Bedeutung zu. Die Regionalplanung schafft die Voraussetzungen für die sachgerechte Ausfüllung der Bauleitplanung oder der Planungen anderer Planungsträger, ohne daß sie jedoch die Selbstverwaltungshoheit der Kommunen aufheben kann.

Auf Regionalebene wird nur mittelbar - und zwar im Rahmen der Raum- bzw. Regionalplanung - auf die wirtschaftliche Entwicklung Einfluß genommen. Somit existiert auf dieser Ebene kein unmittelbarer Träger regionaler Wirtschaftspolitik. Allerdings besitzt der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde gegenüber Kreisen und größeren Gemeinden bzw. kreisfreien Städten aufgrund seiner Verteilungsfunktion bezüglich finanzieller Zuschüsse ein gewisses Gestaltungsvermögen.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 60.

¹⁰¹ Appold, W., Wulff, A.: Überblick ... a.a.O., S. 184; vgl. auch Niemeier, H.-G.: Rechtliche ... a.a.O., S. 294.

¹⁰² Vgl. hierzu und im folgenden Schliebe, K.: Raumordnung ... a.a.O., S. 66.

¹⁰³ Vgl. Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 33.

4.2.4 Die Träger auf kommunaler Ebene

Das Recht der örtlichen Planung ist verfassungsrechtlich grundgelegt durch das in Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. "Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung" (Art. 28 Abs. 2 GG).¹⁰⁴ Eine Einschränkung dieser Planungshoheit resultiert jedoch daraus, daß Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden dieses Selbstverwaltungsrecht nur "im Rahmen der Gesetze" einräumt.¹⁰⁵ Einfachgesetzlich ergibt sich das Recht der Planungshoheit der Gemeinden durch § 2 Abs. 1 BauGB. Danach sind die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen.¹⁰⁶ Aber auch die Kreise mit Kreisentwicklungsplänen sind Planträger auf kommunaler Ebene.¹⁰⁷

In § 4 Abs. 5 S. 1 und 2 ROG (Verwirklichung der Grundsätze) werden die wichtigsten Träger der Raumordnungspolitik aufgelistet und die Bedeutung der Koordination für die Bauleitplanung herausgestellt: "Die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts haben ihre Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen. Das gilt vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und die Bauleitplanung".

¹⁰⁴ Zu den Aufgaben der Gemeinden und ihrer Stellung als Institution vgl. kritisch Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat, Ist auf kommunaler Ebene eine eigenständige oder „alternative“ Politik möglich?, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991, S. 54 ff.

¹⁰⁵ Vgl. auch Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 25.

¹⁰⁶ Vgl. Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- ... a.a.O., S. 24 f.

¹⁰⁷ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 137.

Die Gemeinden sind aber nicht nur Träger der Bauleitplanung, sondern können "im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderungsmaßnahmen durchaus auch regionale Wirtschaftspolitik betreiben"^{108, 109} Die unmittelbare Mitwirkung der Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" bleibt dem Grundsystem unserer Verfassung entsprechend ungeregt. "Denn die Gemeinden und Gemeindeverbände werden in der Verfassung als Bestandteil der Länder angesehen. Der rechtstechnische Begriff "Gemeinschaftsaufgabe" i.S. des Artikels 91a GG entspricht deshalb nicht dem früheren Sprachgebrauch, als man von Gemeinschaftsaufgaben in dem Sinn sprach, daß sie von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zu lösen seien, wie z.B. der soziale Wohnungsbau. In der Verfassungswirklichkeit gehen regionale Wirtschaftspolitik und regionale Wirtschaftsförderung über diese gesetzliche und verfassungsrechtliche Grenzziehung weit hinaus, denn die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" können regelmäßig nur dann erreicht werden, wenn die Gemeinden und Gemeindeverbände daran mitwirken."¹¹⁰ Kaum eine Maßnahme kann erfolgreich sein, wenn die kommunale Ebene sich hiergegen sperrt und die Grundprämissen nicht schafft.¹¹¹

Neupert betont, daß die Gemeinden "in unterschiedlichster Weise mit den staatlichen Strukturmaßnahmen in Berührung kommen und im öffentlichen Bereich die vorderste Realisierungsebene der regionalen Strukturpolitik darstellen"¹¹². So sind die Gemeinden einerseits Adressaten der staatlichen regionalen Strukturpolitik, denn sie sollen durch die Bereitstellung der komplementären Infrastruktur die initiierte Investitionstätigkeit der Unternehmen überhaupt erst ermöglichen.¹¹³

¹⁰⁸ Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 54.

¹⁰⁹ Zur Bedeutung der Gemeinden für die regionale Entwicklung vgl. z.B. auch Lauffs, H.-W., Zühlke, W.: Politische Planung im Ruhrgebiet, Analyse der staatlichen Planungen und Maßnahmen zur Strukturverbesserung des Ruhrgebietes, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 91, Göttingen 1976, S. 56.

¹¹⁰ Vgl. v.d.Heide, H.-J., Cholewa, W.: Stellung und Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A. VI. 2, S. 2 f.

¹¹¹ Vgl. große Siemer, St.: Die kommunale ... a.a.O., S. 11.

¹¹² Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 208.

¹¹³ Vgl. Neupert, H.: Regionale ... a.a.O., S. 208 f., sowie große Siemer, St.: Die kommunale ... a.a.O., S. 12.

Deshalb wird die Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur durch die Gemeinden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe staatlich finanziell gefördert.¹¹⁴ Dies ergibt sich insbesondere aus § 2 Abs. 2 S. 2, 1. Halbsatz GRW: "Träger der in § 1 Abs. 1 Nr. 2 aufgeführten Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur sind vorzugsweise Gemeinden und Gemeindeverbände". Die wesentliche Bedeutung der Kommunen als Adressat der regionalen Strukturpolitik ergibt sich auch unmittelbar aus Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG. Danach kann der Bund "den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind".¹¹⁵

Neben ihrer Funktion als Adressaten staatlicher Regionalpolitik sind die Gemeinden Träger der kommunalen Wirtschaftsförderung.¹¹⁶ Sie können eigenständige Ziele mit einer Vielzahl von Maßnahmen zu realisieren suchen,¹¹⁷ allerdings nur "im Rahmen der Gesetze" (Art. 28 Abs. 2). Insbesondere dürfen durch die kommunale Wirtschaftsförderung die Maßnahmen der staatlichen Regionalpolitik nicht konterkariert werden.¹¹⁸ Insgesamt gesehen ergibt sich jedoch, daß die Gemeinde "ein bedeutender Träger regionaler Wirtschaftspolitik"¹¹⁹ ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die Wirtschaftsförderung auf der kommunalen Ebene im Bereich der Landkreise auf zwei Ebenen vorgenommen wird. Neben den kreisangehörigen Gemeinden tritt der Landkreis als Träger der Wirtschaftsförderung auf.¹²⁰

¹¹⁴ Joachim/Tank bezeichnen die Gemeinden in diesem Zusammenhang als "passive Nutznießer" der staatlichen Regionalpolitik. Siehe Joachim, P., Tank, H.: Dienstleistungssektor ... a.a.O., S. 10.

¹¹⁵ Es handelt sich hierbei um die drei Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik.

¹¹⁶ Vgl. zu den Kompetenzen der Gemeinden und Gemeindeverbände Hesse, J.J., Benz, Angelika, Benz Arthur, Backhaus-Maul, H.: Regionalisierte Wirtschaftspolitik, Das Beispiel „Zukunftsinitiative Montanregion“, Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 7, Baden-Baden 1991, S. 39.

¹¹⁷ Vgl. hierzu z.B. Joachim, P., Tank, H.: Dienstleistungssektor ... a.a.O., S. 10.

¹¹⁸ Siehe hierzu auch die "Empfehlungen des Planungsausschusses zur kommunalen Wirtschaftsförderung", in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zweiundzwanzigster Rahmenplan ... a.a.O., S. 12 f.

¹¹⁹ Tennagels, P.: Instrumentarium ... a.a.O., S. 35.

¹²⁰ Vgl. v.d. Heide, H.-J., Cholewa, W.: Stellung ... a.a.O., S. 2. Auf die große Bedeutung der Landkreise als Träger der Wirtschaftsförderung im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik wird zurückzukommen sein.

4.2.5 Nicht räumlich-organisatorisch eindeutig zuordenbare Träger der regionalen Entwicklungspolitik

Zu den Trägern der regionalen Entwicklungspolitik, die sich nicht eindeutig einer Ebene der staatlichen Organisationsstruktur zuordnen lassen, gehören die Industrie- und Handelskammern¹²¹, die Handwerkskammern¹²², die Ämter der Bundesanstalt für Arbeit¹²³, Forschungsinstitutionen, Technologietransferstellen, Hoch- und Fachhochschulen sowie die Wirtschaftsförderungsgesellschaften¹²⁴, aber auch private Akteure wie z.B. einzelne Unternehmen, die sich regionalpolitisch engagieren. Auf die Industrie- und Handelskammern und die Wirtschaftsförderungsgesellschaften soll etwas näher eingegangen werden.¹²⁵

Wirtschaftsförderungsgesellschaften sind privatrechtlich organisierte Institutionen, die zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene in unterschiedlichen Formen auftreten.¹²⁶ Sie stellen "aus der allgemeinen Verwaltung ausgegliederte Einrichtungen in der Rechtsform der GmbH dar, an denen Gebietskörperschaften (Länder, Kreise, Städte und Gemeinden) oder andere öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten als Gesellschafter bzw. finanzielle Träger beteiligt sind"¹²⁷.

Die **Industrie- und Handelskammern**, die jeweils über einen eigenen Kammerbezirk verfügen, bilden eine institutionalisierte Selbsthilfe und sind Träger der Regionalpolitik.¹²⁸ Nach § 3 Abs. 1 IHK-Gesetz handelt es sich bei den

¹²¹ Vgl. hierzu und im folgenden Fleckenstein, K., Ortmeier, A.: Die Industrie- und Handelskammern in der Regionalpolitik, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A. VI. 3, S. 1-8.

¹²² Vgl. zur Bedeutung der Handwerkskammern im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 115 ff.

¹²³ Vgl. zu den Aufgaben und Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik z.B. Naßmacher H.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 121 - 127.

¹²⁴ Vgl. hierzu und im folgenden Steinmetz, H.-P.: Wirtschaftsförderungsgesellschaften in der Bundesrepublik, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A. VI. 4, S. 1-15.

¹²⁵ Auf die Bedeutung auch der übrigen Institutionen für eine regionale Entwicklungspolitik wird an anderer Stelle zurückzukommen sein.

¹²⁶ Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 20.

¹²⁷ Steinmetz, H.-P.: Wirtschaftsförderungsgesellschaften in der Bundesrepublik, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, A. VI. 4, S. 1.

¹²⁸ Zu den Industrie- und Handelskammern als halbstaatliche Organe der Wirtschaftspolitik vgl. z.B. Lampert, H., Schönwitz, D.: Volkswirtschaftliche Institutionen, München 1980, S. 27; vgl. auch Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 113 ff.

Industrie- und Handelskammern um Körperschaften des öffentlichen Rechts, deren Aufgabe u.a. in der Förderung der gewerblichen Wirtschaft besteht (§ 1 Abs. 1 u. 2 IHK-Gesetz). Industrie- und Handelskammern sind Entscheidungsträger und Einflußträger der regionalen Entwicklungspolitik gleichermaßen und somit regionalpolitische Träger mit Doppelfunktion.¹²⁹ Einerseits können sie Maßnahmen im öffentlichen Interesse mit direkter Wirkung auf Wirtschaftssubjekte (die Mitgliedsunternehmen) ergreifen, andererseits vertreten sie deren Interessen und nehmen Einfluß auf die Entscheidungen anderer regionalpolitischer Entscheidungsträger, insbesondere auf das politisch-administrative System.¹³⁰ Insofern kann man Industrie- und Handelskammern als intermediäre Organisationen bezeichnen, die „vermittelnd“ zwischen den Wirtschaftssubjekten und dem politisch-administrativen System positioniert sind.

Im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik kommt den Industrie- und Handelskammern eine große Bedeutung zu, da sie als Interessenvertretung der Unternehmen über die Probleme „vor Ort“ bestens informiert sind und so maßgeblich an der regionalen Zielkonkretisierung (formale Operationalität) und an der Instrumenten- bzw. Maßnahmenplanung beteiligt werden können. Welche Instrumente im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik überhaupt zur Verfügung stehen bzw. eingesetzt werden können, um ausgeglichene Funktionsräume zu schaffen, soll im nächsten Kapitel diskutiert werden.

¹²⁹ Vgl. Mändle, E.: *Praktische ... a.a.O.*, S. 19 u. 23 f.

¹³⁰ Eine ausführliche Darstellung der Industrie- und Handelskammern sowie ihrer Einflußnahme auf politische Willensbildung und politische Entscheidungen findet sich bei Adam, H.: *Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Entscheidungsprozesse*, Campus Forschung, Bd. 77, Frankfurt am Main/New York 1979.

5 Das Instrumentarium einer regionalen Entwicklungspolitik

5.1 Vorbemerkungen

5.1.1 Begriffliche Abgrenzungen

Nach der Erörterung der Fragen "Was kann eine regionale Entwicklungspolitik wollen?" und "Wer ist Träger einer solchen Politik?", geht es im nächsten Schritt um die Frage "Was kann bzw. muß eine regionale Entwicklungspolitik tun?", um ihre Ziele zu realisieren.

Um ein gegebenes Ziel zu erreichen - im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik die Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes -, müssen die regionalpolitischen Träger Maßnahmen ergreifen können, die letztlich einen Abbau der Soll-Ist-Diskrepanzen bewirken sollen. Den Regionalpolitikern müssen Instrumente bzw. Mittel an die Hand gegeben werden, die im Rahmen einer Gesamtstrategie bzw. Konzeption zu einer effizienten Zielerreichung beitragen.

Bevor jedoch auf die Klassifikation und Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums eingegangen wird, erfolgt zunächst eine Abgrenzung von Begriffen, welche in diesem Zusammenhang oft Verwendung finden. So werden in der Literatur die Termini Instrument, Instrumentvariable, Aktionsparameter, Mittel, Maßnahme, Werkzeug, Eingriff und Intervention meist synonym gebraucht.¹

Diesem Vorgehen soll hier insoweit nicht gefolgt werden, als zwischen Instrument und Maßnahme dergestalt differenziert wird, daß unter Maßnahme der konkrete Einsatz eines ganz bestimmten Instrumentes in einer bestimmten

¹ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 192; vgl. auch Voigt, F.: Theorie der Wirtschaftspolitik, Erster Band, Berlin 1979, S. 14; vgl. auch Sittig, H.J.: Regionalpolitik, in: Mändle, E. (Hrsg.): Praktische Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1977, S. 222.

Situation verstanden werden soll²; m.a.W. „ist "Instrument" in einem generellen Sinne zu verstehen, das dann im Anwendungsfall zur "Maßnahme" wird".³

So wäre z.B. die Bauleitplanung ein Instrument bzw. ein Mittel⁴ der regionalen Entwicklungspolitik, da sie eine Handlungsmöglichkeit zur Zielerreichung darstellt. Die konkrete Ausweisung von Gewerbegebieten, Wohngebieten oder Freizonen ist hingegen als (konkrete) Maßnahme der regionalen Entwicklungspolitik zu bezeichnen.

Dieses Beispiel mag bereits andeuten, daß es sich bei den Instrumenten der regionalen Entwicklungspolitik nicht um spezifische Instrumente in dem Sinne handelt, daß sie speziell oder ausschließlich für die regionale Entwicklungspolitik geschaffen und entwickelt worden sind. Vielmehr sind diese Instrumente i.d.R. anderen Fachpolitiken zuzuordnen, deren Maßnahmen auch zur regionalpolitischen Zielerreichung eingesetzt werden und beitragen sollen.

In diesem Zusammenhang ist noch eine weitere Begriffsklärung vorzunehmen, denn zuweilen bezeichnet man den Einsatz einzelner Fachpolitiken als Strategie. So spricht man z.B. von der "Strategie der Technologieförderung". Allerdings handelt es sich gemäß der hier vorgenommenen terminologischen Abgrenzung bei der Technologieförderung lediglich um ein Instrument. Von einer Strategie soll im folgenden immer nur dann gesprochen werden, wenn darunter mehrere Instrumente subsumiert werden sollen, um ein *gegebenes* Ziel zu erreichen. So beinhaltet die Strategie einer innovationsorientierten Regionalpolitik das Instrument regionale Forschungs- und Technologiepolitik, aber auch weitere Instrumente.

Noch umfassender als der Begriff Strategie ist der Terminus Konzeption definiert. Nach Giersch handelt es sich bei dieser um "einen geschlossenen und in

² Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 62. So auch Kirschen, E.S. et al.: Instrumente der praktischen Wirtschaftspolitik und ihre Träger, in: Gäfgen, G. (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln/Berlin 1966, S. 276.

³ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 192.

⁴ Mittel, Instrument und Instrumentvariable werden im folgenden als Synonyme verwendet. Alle anderen genannten Termini finden dagegen keine Berücksichtigung mehr.

sich widerspruchsfreien Zusammenhang von Zielen, ... zielkonformen Institutionen und Maßnahmen"⁵.⁶ In Anlehnung an diesen Sprachgebrauch kann formuliert werden, daß die vorliegende Arbeit Überlegungen zur Konzeption einer regionalen Entwicklungspolitik beinhaltet, wobei jedoch insbesondere den zielkonformen Institutionen bzw. deren Koordination eine große Bedeutung beigemessen wird.

5.1.2 Klassifikationsmöglichkeiten des regionalpolitischen Instrumentariums

Bevor im folgenden Kapitel das Instrumentarium einer regionalen Entwicklungspolitik hergeleitet wird, muß - zum besseren Verständnis der Vorgehensweise - zunächst auf die Klassifikations- bzw. Systematisierungsmöglichkeiten des regionalpolitischen Instrumentariums näher eingegangen werden. Diesbezügliche Systematisierungsansätze gibt es in großer Zahl; sie setzen bei unterschiedlichen Abgrenzungsmerkmalen an.^{7,8}

So unterscheidet man z.B. nach

- ordnungs- und prozeßpolitischen Gesichtspunkten,
- den Trägern der regionalen Entwicklungspolitik,
- dem Grad der Raumwirksamkeit der Instrumente,
- dem Charakter als Anreiz- oder Zwangsmittel,
- der Art der Beeinflussung der unternehmerischen Standortwahl,
- der Organisation des Raumes und auch nach
- der Homogenität der Sachbereiche.⁹

⁵ Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Grundlagen, in: Gutenberg, E. (Hrsg.): Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1960, S. 135.

⁶ Eine ähnliche Definition findet sich bei Spehl, H. (1983): Regionale ... a.a.O., S. 42.

⁷ Vgl. Spehl, H., et al.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen, Erfolgskontrolle und alternative Entwicklungskonzeptionen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 4, Bonn 1981, S. 309.

⁸ Auch Boesler weist darauf hin, daß man in der Literatur zahlreiche Versuche zur Systematisierung regionalpolitischer Instrumente findet. Teilweise handelt es sich um Auffassungen mit direktem Bezug zur Raumordnung, teilweise um Systematisierungen aus der regionalen Wirtschaftspolitik. Vgl. Boesler, K.-A.: Raumordnung ... a.a.O., S. 118.

⁹ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 60 f.

Weitere Ansatzpunkte für eine Klassifikation bieten Einteilungen nach

- Informations-, Aktions- und Implementationsinstrumenten,
- Instrumente für konkrete Problem- und Zielgruppen (Arbeitskräfte, Auszubildende, Betriebe etc.) sowie
- die Anlehnung an regionale Zielsysteme.¹⁰

Diese Vielzahl an Klassifikationsmöglichkeiten regionalpolitischer Instrumente legt den Schluß nahe, daß es keine allein richtige Systematik gibt, die in jedem Falle vorzuziehen wäre. Vielmehr kann die Systematisierung regionalpolitischer Instrumente immer nur vor dem Hintergrund des jeweiligen Untersuchungszweckes erfolgen.¹¹

Häufig findet man eine Systematisierung anhand des Kriteriums "Stärke der Verhaltensbeeinflussung".¹² Im einfachsten Falle handelt es sich um die Einteilung der Instrumente nach ihrem Charakter als Anreiz- und Zwangsmittel.¹³ Zwangsmittel, verstanden als administrative Instrumentvariablen im Sinne von Geboten, die nur eine Alternative jeweils zulassen, bezeichnet man auch als direkte Instrumente. Bei diesen "werden regionalpolitische Ziele ohne arbiträre Mitwirkung der Privaten erreicht"¹⁴. Zu den direkten Instrumenten zählen neben Ge- und Verboten noch die Infrastrukturpolitik als Versorgungspolitik. Auch bei dieser werden die regionalpolitischen Ziele unabhängig von den betroffenen Individuen - und somit direkt - durchgesetzt.

Anreizmittel gehören zu den indirekten Instrumenten bzw. Instrumenten der "weichen" Verhaltenssteuerung.¹⁵ Bei diesen ist die Zielerreichung davon abhängig, inwieweit sich die Politikadressaten aufgrund des Instrumenten-

¹⁰ Vgl. Spehl, H., et al.: Regionale ... a.a.O., S. 309. Zusätzlich werden hier sachliche Bereichsgliederungen und entsprechende fachspezifische Zielsysteme genannt.

¹¹ Vgl. hierzu ähnlich Ballestrem, F. Graf v.: Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik, Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. H. 44, Berlin 1974, S. 61.

¹² So z.B. auch bei Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 154 ff. sowie bei Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 61 ff.

¹³ So z.B. auch bei Egner, E.: Raumwirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 697 ff.

¹⁴ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 156.

¹⁵ Vgl. hierzu und im folgenden Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 157 ff.

einsatzes zielkonform verhalten^{16,17} Unter Anreizpolitik läßt sich der Einsatz finanzieller Instrumente im Rahmen einer regionalen Vergabe-, Tarif-, Steuer- und Subventionspolitik zusammenfassen. Neben diesen direkten Anreizmitteln unterscheidet man noch die indirekten Anreize einer unternehmensorientierten Infrastrukturpolitik (Infrastrukturpolitik als Anreizpolitik).¹⁸ Die Instrumente der "weichen" Verhaltenssteuerung werden komplettiert durch die Informations- und Beratungspolitik sowie die Verbote, die jeweils nur eine Alternative ausschließen.¹⁹

Diese dargestellte, häufig anzutreffende Systematik der regionalpolitischen Mittel findet man insbesondere in bezug auf die regionale Wirtschaftspolitik. Da die regionale Wirtschaftspolitik in der Regel als regionalisierte Wirtschaftspolitik verstanden wird, entspricht ihr Instrumentenkatalog weitestgehend dem der allgemeinen Wirtschaftspolitik, jedoch erfolgt primär der Einsatz solcher Instrumente, die zur regionalpolitischen Zielerreichung beitragen können.

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist jedoch nicht die regionale Wirtschaftspolitik, sondern das Konzept einer regionalen Entwicklungspolitik, welche weitere Politikbereiche umfaßt. Zwar ließen sich diese Politikbereiche als Instrumente zur Zielerreichung der regionalen Entwicklungspolitik ebenfalls unter die beiden Kategorien harte und weiche Verhaltenssteuerung subsumieren, jedoch ist eine solche Systematik weniger problemorientiert und somit weniger hilfreich als die im folgenden zu entwickelnde.

¹⁶ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 156.

¹⁷ Auch Scharpf/Schnabel unterscheiden direkte und indirekte Steuerungsinstrumente danach, ob ein bestimmtes Verhalten direkt durch Ansiedlungs- und Investitionsge- oder Verbote (incl. Flächensteuerung) erzwingbar ist, oder lediglich indirekt durch die Veränderung entscheidungsrelevanter Rahmenbedingungen (positive und negative Anreize) beeinflusst werden soll. Vgl. Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Steuerungsprobleme der Raumplanung, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980, S. 19 und 21.

¹⁸ Vgl. auch Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 63.

¹⁹ Eine ähnliche Systematik findet sich bei Jürgensen. Danach unterscheidet man als Extremfälle die imperative und die rein informative Regionalpolitik. Dazwischen steht die konduktive Regionalpolitik; es handelt sich um die für die Bundesrepublik repräsentative Mischform. Innerhalb dieser konduktiven Regionalpolitik kann man wiederum - gemäß der Stärke der Verhaltensbeeinflussung - zwischen Instrumenten weicher und Instrumenten harter Verhaltenssteuerung unterscheiden. Vgl. Jürgensen, H.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 227.

Kern der Forderung nach Konzipierung einer regionalen Entwicklungspolitik war die Überlegung, daß eine solche Politik über die regionale Wirtschaftspolitik hinausgehen und die Raumplanung sowie die raumrelevanten Fachpolitiken integrieren müsse. Als Abgrenzungskriterium bzw. Systematisierungsmerkmal kann somit die Homogenität der Sachbereiche dienen, so daß zunächst - ohne weitere Differenzierung - die regionale Wirtschaftspolitik, die Raumplanung, die Arbeitsmarktpolitik und alle anderen raumwirksamen Politikbereiche als Instrumente einer regionalen Entwicklungspolitik bezeichnet werden können. Dies reicht jedoch nicht aus.

Bereits Fürst/Klemmer/Zimmermann deuten an, daß neben ihren vier dargestellten Instrumentengruppen (Informations- und Beratungspolitik, Infrastrukturpolitik als Versorgungspolitik, Anreizpolitik sowie Ge- und Verbote) der Vollständigkeit halber noch weitere Instrumente aufzuführen wären,²⁰ auf die im zweiten Teil der vorliegenden Arbeit noch detaillierter einzugehen ist: die Koordinationsinstrumente. Diese Instrumente betreffen den staatlichen Bereich (Koordination innerhalb des politisch-administrativen Systems) oder sollen den öffentlichen mit dem privaten Sektor verbinden bzw. koordinieren.

Spehl et al. differenzieren in Aktionsinstrumente einerseits und Informations- sowie Implementationsinstrumente andererseits.²¹ Letztere schaffen die Voraussetzungen für die Wirksamkeit der Aktionsinstrumente; sie ermöglichen deren Einsatz und Kontrolle. "Mit Hilfe der Informations- und Implementationsinstrumente ist .. der organisatorische und institutionelle Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Aktionsinstrumente eingesetzt werden können."²² Mit Hilfe der Aktionsinstrumente soll dagegen die regionale Entwicklung *inhaltlich* beeinflusst werden; sie sind deshalb problem- und zielgruppenorientiert.

Der zu schaffende organisatorische und institutionelle Rahmen "umfaßt Art und Umfang, Periodität der verfügbaren Daten für die laufende Raumbesichtigung und ziel-, problem- und maßnahmenbezogene Analysen und Prognosen ein-

²⁰ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 156.

²¹ Vgl. hierzu und im folgenden Spehl, H., et al.: Regionale ... a.a.O., S. 309 u. 311.

²² Spehl, H., et al.: Regionale ... a.a.O., S. 309.

schließlich der dafür verfügbaren personellen und sachlichen Mittel. Er beinhaltet aber auch die Organisation der an der regionalen Entwicklungsplanung beteiligten Stellen und die Kompetenzverteilung zwischen ihnen.²³ Brösse spricht in diesem Zusammenhang von "Organisationsmitteln der Entscheidungsstruktur"; diese "betreffen die Trägerorganisationen, die Kompetenzverteilung und Verfahren innerhalb der Trägerschaft zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele".²⁴

Einer anderen Einteilung zufolge lassen sich die Informations- und Implementationsinstrumente auch als *interne* Steuerungsinstrumente bezeichnen.²⁵ Interne Steuerungsinstrumente wirken "nach innen". Die Verbesserung der Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems setzt unmittelbar am selbigen an. Deshalb läßt sich zur weiteren Systematisierung an den zahlreichen Überlegungen zur Reform des Regierungs- und Verwaltungssystems anknüpfen. Dort unterscheidet man vier Ressourcen zur Erhöhung der internen Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems, "nämlich

- Finanzen, d.h. in der Regel Vermehrung der für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel;
- Informationen, d.h. mehr Wissen über Probleme, ihre Erscheinung und Ursachen;
- Organisation, d.h. Verbesserung des Zusammenwirkens der politisch-administrativen Akteure und
- Politik, d.h. Einsatz von Macht, Verbesserung der Konsensbildungs- und Konfliktregulierungsmechanismen".²⁶

Steuerungsinstrumente, die nicht "nach innen", sondern auf die "Umwelt" bzw. auf die Politikadressaten gerichtet sind, bezeichnet man auch als *externe* Steuerungsinstrumente.²⁷ Sie entsprechen den von Spehl et al. genannten

²³ Spehl, H., et al.: Regionale ... a.a.O., S. 311.

²⁴ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 63.

²⁵ Vgl. hierzu und im folgenden Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte ... a.a.O., S. 50.

²⁶ Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte ... a.a.O., S. 50.

²⁷ Auch Scharpf/Schnabel differenzieren in interne und externe Steuerung, ohne jedoch die Begriffe zu verwenden. Vgl. Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Steuerungsprobleme ... a.a.O., S. 29.

Aktionsinstrumenten. Durch diese externen Steuerungsinstrumente soll das Verhalten der Politikadressaten wirkungsvoll beeinflusst werden. Da das *Verhalten* hier im Mittelpunkt steht, ließen sich diese Instrumente wiederum in weiche und harte *Verhaltensinstrumente* unterscheiden.

Faßt man nun die Überlegungen zur Systematisierung des regionalpolitischen Instrumentariums zusammen, so ergeben sich im Hinblick auf die weiteren Ausführungen folgende Konsequenzen. Zunächst kann man zwischen internen und externen Steuerungsinstrumenten unterscheiden. Durch Aktivierung bzw. Modifizierung und Neuanschaffung interner Steuerungsinstrumente sollen die politisch-administrativen Akteure materiell und immateriell befähigt werden, "'intelligenterer" Programme zu machen und "intelligenterer" Entscheidungen zu treffen".²⁸ Durch diese Instrumente werden die Adressaten nicht direkt tangiert, sondern allenfalls indirekt durch die neue inhaltliche Qualität.

Die externen Steuerungsinstrumente sind hingegen adressatenorientiert.²⁹ Sie sollen das Verhalten der Adressaten beeinflussen, wobei sich die Instrumente innerhalb eines Kontinuums von weicher bis harter Verhaltenssteuerung bewegen. Obwohl in der regionalwissenschaftlichen Literatur überwiegend formale Gliederungskriterien Verwendung finden³⁰, ist die Stärke der Verhaltensbeein-

²⁸ Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte ... a.a.O., S. 53.

²⁹ Wurden soeben die externe Steuerung als direkte Steuerung bezeichnet und die interne Steuerung als indirekte Steuerung, so muß wiederum darauf hingewiesen werden, daß die Begriffspaare direkt und indirekt sowie mittelbar und unmittelbar auch in anderem Zusammenhang benutzt werden. So z.B. zur weiteren Untergliederung der externen Steuerungsinstrumente. Diese sind zwar allesamt adressatenorientiert, können jedoch weitgehend danach differenziert werden, ob ein Instrument unmittelbar die Entscheidung des Adressaten zu beeinflussen sucht oder ob es "lediglich" entsprechende Rahmenbedingungen schaffen will. Vgl. ebenso große Siemer St.: Die kommunale ... a.a.O., S. 16. Er bezieht sich hier allerdings auf die Mittel der kommunalen Wirtschaftsförderung.

³⁰ Die verwirrende Fülle von Klassifikationsmöglichkeiten zusammenfassend lassen sich zunächst zwei große Gruppen unterscheiden: formale Einteilungen und materiale Einteilungen des Instrumentariums. Die wichtigsten formalen Gliederungskriterien sind der Bestimmtheitsgrad (qualitative, quantitative Instrumente), der Ansatzbereich (u.a. direkte, indirekte Instrumente) und die Intensität des Mitteleinsatzes (u.a. indikative, imperative Instrumente). Beruhen die formalen Gliederungskriterien auf bestimmten Eigenschaften der Instrumente, so handelt es sich bei den materialen Einteilungen um die Ordnung nach konkreten Instrumentengruppen. Einteilungskriterien sind für letzteres der Wirtschaftszweig (sektorale Gliederung) oder das Prinzip der sachlichen Zusammengehörigkeit von Instrumenten (z.B. regionale Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik, Verkehrspolitik). Vgl. Tuchfeldt, E.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 193 f.

flussung als Gliederungskriterium des regionalpolitischen Instrumentariums hier jedoch weniger geeignet für dessen Herleitung und soll deshalb im folgenden keine Verwendung finden. Statt dessen muß eine zielorientierte Gliederung der Steuerungsinstrumente erfolgen. Zugleich steht das Prinzip der sachlichen Zusammengehörigkeit von Instrumenten im Mittelpunkt. Diese darzustellende Gliederung ist auch deshalb von Vorteil, weil sich derart zusammengefaßte Instrumente leichter den diversen Trägern einer regionalen Entwicklungspolitik zuordnen und somit leichter koordinieren lassen.

Anhand der in diesem Kapitel dargestellten Überlegungen und Begriffe läßt sich nun an dieser Stelle der weitere Gang der Untersuchung derart umschreiben, daß in Kapitel 5.2 eine zielorientierte Herleitung der externen Steuerungsinstrumente erfolgt. Da der Erfolg einer regionalen Entwicklungspolitik letztlich von dem Einsatz richtiger und zweckmäßig konstruierter Mittel abhängt, muß "der Nebel der Ungewißheit über dem Feld der Handlungsalternativen durch systematische Suche, untermauert von empirisch gehaltvollen Hypothesen, gelichtet werden"³¹.

Die Notwendigkeit der internen Steuerung kann im Rahmen der darzustellenden produktionstheoretischen Zusammenhänge jedoch nur angedeutet werden. Die Aktivierung bzw. Neuanschaffung interner Steuerungsinstrumente, um die externen Instrumente effizient einsetzen zu können, bildet statt dessen den Schwerpunkt im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung. Insbesondere spielt dort die zieladäquate Koordination der diversen Träger einer regionalen Entwicklungspolitik eine bedeutende Rolle, denn die externen Steuerungsinstrumente müssen letztlich bestimmten Trägern zugeordnet werden können.

³¹ Ballestrem, F. Graf v.: Standortwahl ... a.a.O., S. 64 (Er bezieht sich allerdings auf die Wirtschaftspolitik); in Anlehnung an Töpfer, K.: Regionalpolitik und Standortentscheidung, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 6, Bielefeld 1969, S. 71 f.

5.2 Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums

5.2.1 Der ausgeglichene Funktionsraum als Zielvariable

5.2.1.1 Grundgedanke und Definition des ausgeglichenen Funktionsraumes

In Kapitel 3 wurde der ausgeglichene Funktionsraum als Zielvariable einer regionalen Entwicklungspolitik bestimmt. Als solche wird er zum Ansatzpunkt für die Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums. Obwohl bereits an der genannten Stelle auf die Definition und die Elemente eines ausgeglichenen Funktionsraumes eingegangen worden ist, soll hier eine weitergehende Betrachtung vorgenommen werden.³² Dies ist auch deshalb erforderlich, weil man in der Diskussion mit Wissenschaftlern und Praktikern immer wieder feststellen muß, "daß auch der Begriff "Ausgeglichene Funktionsräume" unterschiedlich interpretiert bzw. nicht verstanden oder nur mit Erstaunen zur Kenntnis genommen wird"³³.

Die "Regionalpolitische Konzeption ausgeglichener Funktionsräume" war bereits Mitte der siebziger Jahre Gegenstand eines gleichnamigen Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Die grundlegenden Gedanken dieser Konzeption gehen zurück auf D. Marx, seinerzeit Leiter dieses Arbeitskreises "Regionalpolitische Konzeption ausgeglichener Funktionsräume".³⁴

³² Auf diese Vorgehensweise wurde bereits hingewiesen (vgl. Kap. 3.2.4).

³³ Malchus, V. Frhr. v.: Regionen in Nordrhein-Westfalen, Strukturelle Entwicklungen in den Oberbereichen des Landes und die Abgrenzung von Planungsregionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163, Hannover 1985, S. 63.

³⁴ "Das bereits Ende der sechziger Jahre von Detlef Marx umrissene und in den siebziger Jahren von einem Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung weiter ausgearbeitete Raumordnungskonzept der "Ausgeglichenen Funktionsräume" hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt und kann - trotz aller Kritik - als das theoretisch wohl am besten begründete und am konkretesten ausgeformte Konzept der überörtlichen Raumplanung gelten." Blotvogel, H.H.: Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume, Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche

Ausgangspunkt der Überlegungen war der Versuch, der bis dato "vorwiegend wachstums- oder produktivitätsorientierten Regionalpolitik eine Alternative gegenüberzustellen, die in stärkerem Maße, als das bisher üblich war, auf allgemeine raumordnungs- und landesentwicklungspolitische und damit letztlich gesellschaftliche Vorstellungen (im Sinne der Einführung restriktiver Rahmenbedingungen) Rücksicht nimmt, ohne dabei allerdings essentielle Grundbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeit zu vernachlässigen"³⁵. Auch eine regionale Entwicklungspolitik betont aufgrund ihrer Zielsetzung "Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität" gesellschaftliche Vorstellungen, wobei die wirtschaftlichen Aspekte aufgrund ihrer überragenden gesellschaftlichen Bedeutung im Mittelpunkt stehen.

"Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität" bedeutet die Ablehnung der sogenannten passiven Sanierung zugunsten der aktiven Sanierung. Die Probleme bestimmter Regionen sollen nicht dadurch gelöst werden, daß die ansässige Bevölkerung in prosperierende Räume abwandern muß. Vielmehr soll versucht werden, im Rahmen einer aktiven Sanierung vor Ort eine befriedigende/ausreichende Lebensqualität herzustellen bzw. zu sichern.³⁶

Wann läßt sich aber von befriedigender Lebensqualität oder von als ausreichend empfundenen Lebensbedingungen sprechen? An anderer Stelle³⁷ wurden bereits vier Komponenten einer derart umschriebenen Situation dargestellt:

- ausreichendes Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten (Lohnwert),
- ausreichende Versorgung mit nichttransportierbaren Dienstleistungen,
- ausreichender Wohnwert,
- ausreichender Umweltwert.³⁸

Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163, Hannover 1985, S. 13.

³⁵ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 2.

³⁶ Vgl. ähnlich Oswald, B.: Erfolgskontrolle ... a.a.O., S. 104.

³⁷ Siehe Kapitel 3.2.

³⁸ Vgl. auch Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 105.

Marx nimmt ein weiteres Element in diese Liste explizit auf³⁹:

- ausreichender Freizeit- und Erholungswert.

Aus analytischen Gründen sollen diese Faktoren im folgenden zu drei Komponenten zusammengefaßt werden. Dies geschieht derart, daß der Wohnwert erweitert wird. Versteht man zuweilen unter einem ausgeglichenen Wohnwert einen in seinem Angebot differenzierten Wohnungsmarkt, der allen Einkommens- und Bevölkerungsgruppen eine angemessene Wohnraumversorgung sichern soll,⁴⁰ in verbaler Anlehnung an das Computer-Zeitalter könnte man auch von der "hardware" sprechen, soll der Wohnwert im folgenden in einem weiteren Sinne verstanden werden. Sozusagen als "software" wird unter diesen Wohnwert auch die ausreichende Versorgung mit nicht transportierbaren Dienstleistungen (haushaltsnahe Infrastruktur) sowie der ausreichende Umweltwert subsumiert. Zwar ließe sich auch der Freizeit- und Erholungswert unter den Wohnwert i.w.S. subsumieren. Wegen der starken Raumbeanspruchung dieser Komponente soll der Freizeit- und Erholungswert jedoch explizit berücksichtigt werden.

Diese Vorgehensweise ist auch deswegen angezeigt, weil die Erholungsräume den "Gegenpart" zu den Arbeitsgebieten bilden. Unter Arbeitsgebieten sollen solche Räume verstanden werden, in denen gewohnt und gearbeitet wird, für die also ein ausreichender Lohn- und Wohnwert zu realisieren ist. Die gelungene Verbindung aber von Erholungs- und Arbeitsgebieten bezeichnet Marx einen *ausgeglichenen Funktionsraum*.^{41,42} Insofern spricht man in bezug auf die

³⁹ Vgl. z.B. Marx, D.: Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Strategie für Raumordnung und Landesplanung, in: Ernst, W., Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977, S. 64. Marx verzichtet allerdings auf den bei Fürst/Klemmer/Zimmermann genannten "ausreichenden Umweltwert".

⁴⁰ Vgl. Marx, D.: Die Schaffung ... a.a.O., S. 65 f.

⁴¹ Vgl. Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 7.

⁴² „Ein Funktionsraum ist in allgemeiner Sicht ein Raum, dem im Rahmen der funktionsräumlichen Arbeitsteilung bestimmte Aufgaben zugewiesen werden.“ Brösse, U.: Zur begrifflichen Klärung und Abgrenzung des Konzepts funktionsräumlicher Arbeitsteilung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, 1977, S. 102.

ausgeglichenen Funktionsräume auch von den "Kernbereichen regionaler Lebens-, Versorgungs- und Wirtschaftsbeziehungen"⁴³.

Die Arbeitsplätze alimentieren den Erholungsraum. Letztere "alimentieren jedoch ihrerseits wieder den Einkommenserzielungsraum, in dem sie Erholungsmöglichkeiten u.ä. vorhalten, die die Bevölkerung für naturorientierte Erholungsmöglichkeiten benötigt, in der "Arbeitsregion" jedoch nicht vorfindet"⁴⁴. Zur Erfüllung der menschlichen Daseinsgrundfunktionen⁴⁵ ist eine Kombination von Arbeits-, Wohn- und Erholungsraum unerlässlich.⁴⁷ Sofern die menschlichen Daseinsgrundfunktionen erfüllt sind, ist der Zwang zur interregionalen Mobilität nicht mehr vorhanden.

Hierzu müssen also funktionsfähige Arbeitsmärkte und ihnen zugeordnete Wohngebiete mit den Erholungsgebieten im Sinne räumlich funktionaler Arbeitsteilung verkehrsmäßig gut verbunden bzw. „vernetzt“ sein.^{48,49} Somit kommt als weitere Komponente eines ausgeglichenen Funktionsraumes neben dem Lohnwert, dem Wohnwert und dem Freizeit- und Erholungswert noch eine ausreichende Verkehrsinfrastruktur hinzu.⁵⁰

⁴³ Lowinski, H.: Die Bedeutung der Konzeption Ausgeglicherer Funktionsräume für die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Ergänzung des landesplanerischen Zielsystems auf der Grundlage funktionaler Raumtypen, Schriftenreihe "Landesentwicklung" des ILS, Bd. 1033, Dortmund 1982, S. 10.

⁴⁴ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 7 f.

⁴⁵ Vgl. auch Becker, K.: Das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung, Hannover 1982, S. 235. Er betont den auf Gegenseitigkeit beruhenden Charakter dieser Alimentation. Vgl. ebenso Blotevogel, H.H.: Die Abgrenzung ... a.a.O., S. 15.

⁴⁶ Zu den einzelnen Daseinsgrundfunktionen vgl. ausführlicher Partzsch, D.: Daseinsgrundfunktionen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 424 - 430.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch Malchus, V. Frhr. v.: Regionen ... a.a.O., S. 63.

⁴⁸ Vgl. Malchus, V. Frhr. v.: Regionen ... a.a.O., S. 63; vgl. ähnlich Dietrichs, B.: Bisher entwickelte raumordnerische Konzeptionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I: Allgemeine Grundlagen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 138, Hannover 1981, S. 35.

⁴⁹ Diese interne Vernetzung schließt aber externe Vernetzung nicht aus. Im Gegenteil: Zunehmende Globalisierung (Stichworte: Verringerung der Fertigungstiefe, Outsourcing, Global Sourcing) erfordern eine stärkere externe Vernetzung der Unternehmen und damit der regionalen Arbeitsmärkte.

⁵⁰ Vgl. Marx, D.: Strategien einer Regionalpolitik für den ländlichen Raum, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der ländliche Raum - Randerscheidung oder integriertes Ausgleichsgebiet, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 89, Hannover 1974, S. 50 u. 55.

Die komparativen Vorteile kleinräumiger Vorranggebiete im Rahmen räumlich funktionaler Arbeitsteilung sollen jedoch nicht nur die notwendige Mindestversorgung⁵¹ in allen Daseinsgrundfunktionen ermöglichen, sondern darüber hinaus Wachstum bzw. Entwicklung des ausgeglichenen Funktionsraumes bewirken;⁵² "denn allein die Erfüllung von normativ gesetzten Soll-Werten schöpft das verfügbare Entwicklungspotential nicht voll aus, weil diese Soll-Werte eben nur Mindestanforderungen darstellen".⁵³ Sofern man alle Ressourcen einer Region, Ressourcen in einem weiten Sinne verstanden, als Entwicklungspotential dieser Region versteht, so bewirkt eine Politik funktionsräumlicher Arbeitsteilung eine Sicherung und/oder Verbesserung des regionalen Entwicklungspotentials.⁵⁴

5.2.1.2 Elemente des ausgeglichenen Funktionsraumes

Die Elemente eines ausgeglichenen Funktionsraumes lassen sich anhand der zuvor beschriebenen Funktionen, die ein solcher Raum zu erfüllen hat, ableiten.⁵⁵

-
- ⁵¹ "Die Gewährleistung normativ gesetzter Mindest- bzw. Höchststandards kann man auch als "Sockelgleichwertigkeit" bezeichnen." Thoss, R., Michels, W.: Räumliche Unterschiede der Lebensbedingungen in Nordrhein-Westfalen, gemessen anhand von Indikatoren des Beirats für Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgegliche Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163, Hannover 1985, S. 73.
- ⁵² Zur Bedeutung kleinräumiger Vorranggebiete vgl. z.B. Brösse, U.: Kleinräumige Vorranggebiete als integraler Bestandteil ausgeglichener Funktionsräume, in: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977, S. 91-118.
- ⁵³ Thoss, R., Michels, W.: Räumliche ... a.a.O., S. 73; vgl. auch Blotvogel, H.H.: Die Abgrenzung ... a.a.O., S. 18 u. 23.
- ⁵⁴ Vgl. Brösse, U.: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Funktionen und Vorranggebiete, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I: Allgemeine Grundlagen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 138, Hannover 1981, S. 17.
- ⁵⁵ Vgl. hierzu und im folgenden Marx, D.: Die Schaffung ... a.a.O., S. 67 ff. sowie derselbe: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11 ff.

5.2.1.2.1 Funktionsfähiger regionaler Arbeitsmarkt

Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte gelten als das "wirtschaftliche Kernstück"⁵⁶ ausgeglichener Funktionsräume.⁵⁷ Dies überrascht nicht, denn erstens ist ein ausreichendes qualitatives und quantitatives Angebot an Einkommenserzielungsmöglichkeiten eine wesentliche Komponente bzw. Determinante der Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung. Zweitens ist die Einkommenserzielung eine wesentliche Voraussetzung zur Realisierung der übrigen Funktionen. So kann eine adäquate haushaltsnahe Infrastruktur nur dann aufgebaut bzw. erhalten werden, wenn Mittel zu deren Finanzierung bereitstehen. Die Finanzmittel auf der regionalen Ebene korrelieren jedoch sehr stark mit der Erwerbstätigkeit in der betreffenden Region (Einkommen-/ Gewerbesteuer).⁵⁸

Marx bezeichnet einen regionalen Arbeitsmarkt dann als funktionsfähig, "wenn er in der Lage ist, das vorhandene Angebot an Arbeitsleistungen sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Sicht mit der Nachfrage nach Arbeitsleistungen auszugleichen, um die Notwendigkeit zur regionalen Mobilität zu reduzieren. Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte sollen ein System begrenzter Agglomerationen bilden mit dem Ziel, die unfreiwillige interregionale Mobilität zu minimieren."^{59,60}

Ein "langfristiger" Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist jedoch nur möglich mit wettbewerbsfähigen Betrieben in Verbindung mit einem möglichst großen beruflichen Fähigkeitspotential der Arbeitnehmer. Das "Zauberwort" für beide Seiten des Arbeitsmarktes lautet "Flexibilität". Die Betriebe müssen flexibel sein im Sinne von mehr Kreativität sowie erhöhter Innovationsbereitschaft bzw. -fähigkeit. Die Arbeitnehmer müssen flexibel sein im Sinne von ständiger

⁵⁶ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11.

⁵⁷ Vgl. auch Becker, K.: Das Konzept ... a.a.O., S. 235; sowie Ahrens, P.P., Velsing, P.: Das Konzept der "Ausgeglichene Funktionsräume" als Grundlage regionaler Entwicklungsplanung, in: Ruppert, E. (Hrsg.): Raumplanung und Verkehr, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 4, Dortmund 1978, S. 82.

⁵⁸ Von einem Finanzausgleich sei hier zunächst abgesehen.

⁵⁹ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11; sowie derselbe: Die Schaffung ... a.a.O., S. 68 f.

⁶⁰ Vgl. auch Blotevogel, H.H.: Die Abgrenzung ... a.a.O., S. 15.

Weiter- und Fortbildung, aber auch im Sinne von Umschulung, soweit dies notwendig wird, wenn ihre Qualifikation am Markt nicht mehr gefragt ist.⁶¹ M.a.W., es soll die unfreiwillige interregionale Mobilität durch eine erhöhte berufliche Mobilität und hohe betriebliche Flexibilität bzw. Wettbewerbsfähigkeit ersetzt werden.⁶²

5.2.1.2.2 Ausreichende Wohnqualität

Eine ausreichende Wohnqualität bedeutet zunächst die ausreichende Verfügbarkeit von Wohnraum in gewünschter Größe, in gewünschter Ausstattung und in gewünschter Lage zu angemessenen Preisen. Darüber hinaus wird die Wohnqualität in ganz erheblichem Umfang von der Ausstattung mit haushaltsorientierter Infrastruktur⁶³ und von Umweltaspekten beeinflusst. Die Sicherung bzw. Schaffung einer wettbewerbsfähigen sozialen und technischen Infrastruktur ist jedoch nur für verdichtete Siedlungsschwerpunkte möglich. Diese "sollten nicht zentral gelegene "Kleinstorte" sein, sondern mit ihren bevölkerungspolitischen Richtwerten auf einen (entsprechend großen, B.S.) Einzugsbereich hin orientiert werden"⁶⁴.

⁶¹ Semlinger/Knigge betonen die Notwendigkeit der simultanen Förderung der qualitativen Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageentwicklung. Vgl. Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik - Notwendigkeit und Ansatzpunkte eine wirkungsvollen Verknüpfung, in: Garlichs, D., Maier, F., Semlinger, K. (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt/New York 1983, S. 493.

⁶² Zur Rolle von Qualifikations- und Innovationsmaßnahmen im Rahmen einer bestandsorientierten Regionalpolitik vgl. Derenbach, R.: Mobilitäts- oder bestandsorientierte Regionalpolitik?, Instrumente zur Förderung des regionalen Arbeitsplatzwachstums, in: Geographische Rundschau, H. 9, 1986 S. 458 ff.

⁶³ Vgl. z.B. Neumann, H.: Berücksichtigung ... a.a.O., S. 44.

⁶⁴ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11.

5.2.1.2.3 Freizeit- und Erholungsgebiete

Die "moderne Leistungsgesellschaft" kann - pauschal formuliert - derart umschrieben werden, daß bei sinkender Arbeitszeit der Leistungsdruck des einzelnen zunimmt. Beide Komponenten, gekoppelt mit einem zunehmenden Umweltbewußtsein, führen zu verstärkten Freizeitaktivitäten und Erholungssuche in der Natur, für welche die benötigten Flächen vorgehalten werden müssen.⁶⁵ Hierzu bietet sich der sogenannte ländliche Raum an, der somit "zum unabdingbaren Ausgleichsgebiet der verdichteten Wohn- und Arbeitsregion"⁶⁶ wird und ein Element des ausgeglichenen Funktionsraumes darstellt. Zu diesem Zweck ist dieser ländliche Raum jedoch noch mit der entsprechenden Freizeit- und Erholungsinfrastruktur auszustatten.⁶⁷

5.2.1.2.4 Ausreichende Verkehrsinfrastruktur

Für eine erfolgreiche Konzeption ausgeglichener Funktionsräume ist eine ausreichende Verkehrsanbindung bzw. verkehrliche Vernetzung der einzelnen Funktionsräume eine wesentliche Voraussetzung.^{68,69} Ein Funktionsraum kann nur dann in sich ausgeglichen sein, "wenn die dazu notwendigen Verkehrsinfrastrukturen für den öffentlichen wie für den privaten Verkehr vorhanden

⁶⁵ Zur Bedeutung des Freizeitwertes als Standortfaktor vgl. z.B. Hautau, H.: Produktivitätsorientierte Industrieansiedlung in der Stadt- und Regionalplanung, Dargestellt am Beispiel des Unterweserraumes, Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Bd. 5, Göttingen 1972, S. 18 ff.

⁶⁶ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 13.

⁶⁷ Nach Appold/Kasarda gewinnen Freizeit- und Erholungseinrichtungen mit dem Übergang zur postindustriellen Wirtschaft zunehmend an Bedeutung und werden zu Standortmagneten für qualifikationsintensive Wirtschaftszweige. Vgl. Appold, W., Kasarda, J.D.: Agglomerationen unter den Bedingungen fortgeschrittener Technologien, in: Friedrichs, J. (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung, Sonderheft 29, Opladen 1988, S. 138.

⁶⁸ Becker spricht von einem "leistungsfähigen Nahverkehrsnetz", welches die einzelnen Funktionsräume miteinander verbinden soll. Vgl. Becker, K.: Das Konzept ... a.a.O., S. 235.

⁶⁹ Zur Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die interregionale und internationale Arbeitsteilung vgl. Budde, R. et al.: Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, H. 2, Essen 1991, S. 84; vgl. auch Eckey, H.-F.: Zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der ehemaligen DDR, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991, S. 634.

sind⁷⁰. Brösse sieht in der hinreichenden verkehrlichen Erschließung eine *conditio sine qua non* für ausgeglichene Funktionsräume.^{71,72}

5.2.2 Der funktionsfähige Arbeitsmarkt als Kern des ausgeglichenen Funktionsraumes

Der funktionsfähige regionale Arbeitsmarkt wurde bereits im vorangegangenen Kapitel beschrieben als ein Markt, der in der Lage ist, das Angebot an Arbeitsleistungen mit der Nachfrage nach Arbeitsleistungen auszugleichen, um die Notwendigkeit zur interregionalen Mobilität zu reduzieren. Als Oberziel wurde die Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität herausgestellt. Zwischenziel und gleichsam Mittel ist die Realisierung funktionsfähiger regionaler Arbeitsmärkte. An dieser Stelle ist jedoch in Erinnerung zu rufen, daß es nicht Aufgabe einer *regionalen* Entwicklungspolitik sein kann, auf allen regionalen Arbeitsmärkten der Volkswirtschaft ein Gleichgewicht herbeizuführen. Würde man dieses von ihr verlangen, wäre sie ein Instrument zur Erreichung des *gesamtwirtschaftlichen* Beschäftigungszieles. Die Realisierung eines gesamtwirtschaftlich hohen Beschäftigungsstandes ist jedoch Aufgabe der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, die zunächst allgemein, d.h. ohne regionalen Bezug zu verstehen ist.⁷³ Allerdings ist eine regionale Implementation der entsprechenden Maßnahmen sinnvoll und möglich.

⁷⁰ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 13.

⁷¹ Vgl. Brösse, U.: Qualitative und quantitative Anforderungen an die Infrastrukturausstattung ausgeglichener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges*, 2. Teil, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 116, Hannover 1976., S. 36. Er bezieht sich hier allerdings einschränkend auf die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die Standortwahl von Unternehmen. Vgl. auch ebendort S. 39.

⁷² Zur allgemeinen Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für die regionale Entwicklung vgl. auch Kunz, V.: Infrastruktur, Betriebsgröße und höherwertige Tertiärisierung als Bestimmungsfaktoren der regionalen Wirtschaftskraft, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, 1991, S. 583 f.; vgl. ebenso Gatzweiler, H.P., Irmen, E., Janich, H.: *Regionalpolitik als Infrastrukturpolitik*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 9/10, 1991, S. 601 f. Zu den Zusammenhängen zwischen Verkehrspolitik und Regionalpolitik vgl. auch Aberle, G.: *Verkehrspolitik und Regionalentwicklung*, in: *Regionalpolitik im Wandel, Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirksamer Politikmaßnahmen*, Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1981, S. 95 ff.

⁷³ Auf die Diskussion, ob die regionale Wirtschaftspolitik gesamtwirtschaftlichen oder regionalen Zielen verpflichtet ist, wurde bereits an anderer Stelle eingegangen (siehe hierzu Kap. 2.2.2 und 3.2.1).

In bezug auf das *regionale* Beschäftigungsziel wurde bereits auf die Bedeutung der Flexibilität des regionalen Arbeitskräfteangebotes und der regionalen Arbeitskräftenachfrage hingewiesen. Zur Schaffung eines funktionsfähigen, regionalen Arbeitsmarktes müssen Kriterien gesucht werden, die diese Flexibilität positiv beeinflussen.

Marx hat 1972 einen Katalog von Kriterien der Funktionsfähigkeit vorgestellt, der hier in toto wiedergegeben werden soll:⁷⁴

"Die Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte scheint gesichert, wenn diese folgende Eigenschaften aufweisen:

1. Vorhandensein eines im interregionalen Vergleich als ausreichend empfundenen Arbeitsinkommens für die ansässige Bevölkerung. Die Nachfrage nach Arbeitsplätzen entspricht jedoch nicht automatisch dem Angebot von Arbeitsplätzen, deshalb ist eine aktive Regionalpolitik erforderlich, die für ein ausreichendes (quantitatives und qualitatives) Angebot an Arbeitsplätzen und die Möglichkeit nachfragegerechter Umschulung der Arbeitnehmer sorgt. Die Zahl der Arbeitsplätze beträgt wahrscheinlich mindestens 100 000. Urbanisations- und Lokalisationsersparnisse sind angesichts dieser Größenordnung vorhanden.
2. Die Betriebe sind ohne Subventionszahlungen wettbewerbsfähig und verwenden umweltfreundliche Technologien.
3. Die Produktionsprogramme sind diversifiziert und genügen (noch zu erarbeitenden) Vielseitigkeitskriterien. Es gibt in der Regel zugleich expandierende, stagnierende und schrumpfende Branchen, die Gegenstand einer aktiven sektoralen Wirtschaftspolitik sind.
4. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist hinsichtlich der qualitativen Anforderungen unterschiedlich; bestehende Qualifikationsungleichgewichte zwischen Nachfrage und Angebot werden durch Umschulungsmaßnahmen beseitigt.

⁷⁴ Marx, D. (1972): Zur Konzeption eines funktionsfähigen regionalen Arbeitsmarktes, Diskussionsbeitrag 1972, unveröffentlicht, zitiert bei: Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte als Bestandteil ausgewogener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975, S. 64 f.

5. Die unterschiedliche qualitative Nachfrage nach Arbeitskräften bietet eine gewisse Sicherheit bei technologischem und/oder strukturellem Wandel in Verbindung mit diversifizierten Produktionsprogrammen (s. Punkt 3).
6. Für die Finanzierung der unternehmens- und der haushaltsorientierten Infrastruktur ist ein nennenswertes Steueraufkommen der ansässigen Betriebe vorhanden.
7. Die infrastrukturelle Versorgung ist auf dem Niveau der Mittel- und Unterzentren innerhalb des Arbeitsmarktes ausgeglichen. Oberzentren unterschiedlicher Funktionsräume weisen keine nennenswerten Unterschiede der zentralörtlichen Versorgung auf.
8. Die Höchstentfernungen annähernd aller Wohnplätze zum Schwerpunktbereich des Angebots von Arbeitsplätzen sind annähernd gleich und betragen ca. 60 Minuten (vorläufiger Wert).
9. Die Wohnbevölkerung hat ausreichende Möglichkeiten der Erholung in sog. Erholungsregionen. Die Entfernung annähernd aller Wohnplätze zu den einzelnen Schwerpunktbereichen des qualitativ unterschiedlichen Angebots von Erholungsmöglichkeiten beträgt maximal ca. 120 Minuten (vorläufiger Wert)."

Anhand dieses Kataloges läßt sich sehr deutlich die Komplexität der arbeitsmarktpolitischen und damit - in diesem Zusammenhang - auch der regionalpolitischen Fragestellung veranschaulichen. Einmal sind die dargestellten Anforderungen an einen funktionsfähigen Arbeitsmarkt außerordentlich hoch und zum Teil weit über die engere arbeitsmarktorientierte Betrachtung hinausgehend (z.B. Diversifikationserfordernisse, Umweltaspekte, fehlende Subventionierung). Zum anderen deutet sich an, daß die drei Grundelemente ausgeglichener Funktionsräume (funktionsfähiger Arbeitsmarkt, ausreichende Wohnbedingungen und ausreichender Erholungs- und Freizeitwert) nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sich wechselseitig bedingen. So beeinflussen Wohn- und Freizeitwert als Standortfaktoren der Haushalte das Arbeitsangebot und somit auch die Funktionsfähigkeit regionaler Arbeitsmärkte. Deshalb lassen sich alle Komponenten der Lebensqualität als „Produktionsfaktoren im weiteren Sinne“⁷⁵ bezeichnen. Man spricht auch von den „Quality-

⁷⁵ Klaus, J.: Zur Reformbedürftigkeit der Regionalpolitik, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 1985/1986, S. 153.

of-Life-Factors“ bzw. von den „weichen“ Standortfaktoren⁷⁶, welche in unserer Gesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen.⁷⁷

Abschließend soll festgehalten werden, daß die Konzeption „Ausgeglichene Funktionsräume“ nicht nur einen Faktor oder eine einheitliche Gruppe von Faktoren (z.B. motorische Industrien oder den sekundären Sektor) als Basis einer regionalen Entwicklungspolitik berücksichtigt. „Es wird vielmehr versucht, die Vielfalt der Probleme zu erfassen, indem Elemente aus den Theorien zur Industrieansiedlung, ... der Infrastruktur- und Arbeitsmarktpolitik, und nicht zuletzt aus dem Freizeitbereich, in ein geschlossenes Konzept integriert werden.“⁷⁸ Die folgende Abbildung 6 verdeutlicht noch einmal die Interdependenz der Elemente eines Ausgeglichene Funktionsraumes.

⁷⁶ Vgl. hierzu und zu „harten“ Standortfaktoren Schorer, K.P.: *Moderne Gewerbeparks in Deutschland - Attraktive Standorte für Unternehmen*, Reihe Wirtschaftsgeographie, Bd. 5, (zugl. Diss., Univ. Bonn 1993), Münster/Hamburg 1994, S. 32 - 38 u. 121 - 141.

⁷⁷ Vgl. Schorer, K.P.: *Moderne ... a.a.O.*, S. 131; vgl. auch Kunz, V.: *Infrastruktur ... a.a.O.*, S. 584; vgl. ebenso Gatzweiler, H.P., Irmen, E., Janich, H.: *Regionalpolitik ... a.a.O.*, S. 600.

⁷⁸ Oswald, B.: *Erfolgskontrolle ... a.a.O.*, S. 107. Oswald deutet an gleicher Stelle auch die Probleme einer Konzeption ausgeglichener Funktionsräume an, die noch einer Lösung bedürfen. Er nennt z.B. die Probleme der „Bestimmung der optimalen Ballung, der Größe und Struktur der ausgeglichenen Funktionsräume“. Ebendort.

5.2.3 Ausgeglicherer Funktionsraum und regionale Produktionsfunktion

Der ausgeglichene Funktionsraum wurde als ein Raum charakterisiert, der alle menschlichen Daseinsgrundfunktionen zumindest ausreichend erfüllt, womit sich keine zwingende Notwendigkeit einer unfreiwilligen räumlichen Mobilität ergibt. Darüber hinaus sollen sich die Funktionsräume selbst tragen, "soweit die Kosten eines dazu erforderlichen Umbaus der Wirtschaftsstruktur geringer sind als eine ständige Subvention"⁸⁰. So basiert die Konzeption einer regionalen Entwicklungspolitik auf einer Strategie der regionalen Eigenentwicklung. Diese beinhaltet die Aktivierung und Stärkung des in den Regionen vorhandenen Entwicklungspotentials, wie z.B. Arbeitskräfte (quantitativ, qualitativ), Infrastruktur (haushaltsnah, wirtschaftsnah), Institutionen und Organisationen (Verbände, Vereine, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Arbeitskreise, Initiativen usw.), natürliche Ressourcen (z.B. Rohstoffe, Klima, Landschaft), intellektuelle Begabungen und Kulturgüter.⁸¹ Insoweit deutet sich die regionale Produktionsfunktion als Instrument zur Herleitung des regionalpolitischen Instrumentariums an. Die Besinnung auf vorhandene Faktoren, auf eigene Stärken und regionale Begabungen und vor allem eine Kooperation der gesellschafts- und beschäftigungspolitisch relevanten Gruppen und Institutionen muß im Vordergrund stehen.

In ausgeglichenen Funktionsräumen soll also ein sich selbst tragendes regionales Wachstum bzw. eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung möglich sein.⁸² Diese soll verhindern, "daß positive gesamtwirtschaftliche Entwicklungen nur unterdurchschnittlich, negative Entwicklungen aber überdurch-

⁸⁰ Marx, D.: Zur Konzeption ... a.a.O., S. 11; Marx bezieht sich hier auf funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte.

⁸¹ Vgl. Wolf, F.: Wirtschaftsschwache Gebiete: Politik der offenen Hand oder Strategie der staatlich gestützten regionalen Eigenentwicklung?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5/6, 1987, S. 202 f.

⁸² Vgl. hierzu auch Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, Dargestellt am Konzept der Vorrangfunktionen für nordrhein-westfälische Gemeinden, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 83, Münster 1982, S. 19.

schnittlich wirken und daß damit der Abstand der strukturstarken zu .. (den, B.S.) strukturschwachen Räumen immer größer würde⁸³.

Die Forderung einer sich selbst tragenden wirtschaftlichen Entwicklung bzw. eines sich selbst tragenden regionalen Wachstums⁸⁴ kann man auch so formulieren, daß ausgeglichene Funktionsräume am Wirtschaftswachstum "angemessen" partizipieren sollten. Da die regionale Entwicklungspolitik per definitionem eine Politik für die strukturschwachen Regionen⁸⁵ ist (Zielsetzung: Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität), trägt das regionale Wachstumsziel in Verbindung mit der Sicherung bzw. Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze zum interregionalen, gesamtwirtschaftlichen Ausgleich der Lebensverhältnisse bei. Durch die Mobilisierung von Wachstumsreserven soll ein Ausgleich, oder - weniger erwartungsvoll definiert - eine Angleichung erreicht werden.⁸⁶

Eine Region wird in ihrem Wachstum bzw. ihrer Entwicklung durch Angebots- und/oder Nachfragefaktoren begrenzt,⁸⁷ so daß man im Rahmen der marktendogenen Entwicklung zwischen Angebots- und Nachfragefaktoren unter-

⁸³ Keller, M.: Konzeption einer dezentralisierten regionalen Wirtschaftsförderungspolitik im strukturschwachen Raum, Diss., Univ. Karlsruhe, 1981, S. 1 f.

⁸⁴ Da in Volkswirtschaften - wie auch in Regionalwirtschaften - Wachstum mit Entwicklung einhergeht, soll in der vorliegenden Untersuchung zwischen diesen Begriffen nicht differenziert werden. Vgl. zum Verhältnis von Wachstum und Entwicklung bzw. Wachstums- und Entwicklungstheorie z.B. Walter, H.: Wachstums- und Entwicklungstheorie, Stuttgart/New York 1983, S. 1 f.

⁸⁵ Als strukturschwach sollen solche Regionen bezeichnet werden, die durch ihre polit-geographische Lage und/oder durch die Struktur der ansässigen Unternehmen (monostrukturelle und ländliche Räume) überdurchschnittliche Nachteile im Arbeitsplatzangebot und/oder in der Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur aufweisen.

⁸⁶ Da ein dauerhaftes regionales Wirtschaftswachstum eine "stabile" Wirtschaftsstruktur voraussetzt, dient die Verfolgung eines regionalen Wachstumszieles zugleich der stabilitätspolitischen Zielsetzung der regionalen Wirtschaftspolitik.

⁸⁷ Vgl. z.B. ähnlich Klemmer, P.: Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang: Immissionsschutz und altindustrielle Regionen, in: Müller, J.H. (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 131, Berlin 1983, S. 75 f. Klemmer/Junkernheinrich unterscheiden das Produktionspotential und das Nachfragepotential als Bestimmungsfaktoren der Raumentwicklung. Vgl. Klemmer, P., Junkernheinrich, M.: Regionstypenbezogene Fortentwicklung der Raumentwicklungspolitik, Typisierung von Arbeitsmarktreionen anhand ausgewählter Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Typisierung für die Raumentwicklungspolitik, Beiträge, Bd. 113, Hannover 1990.

scheiden kann.⁸⁸ So hängt die Realisation einer bestimmten regionalen Produktionskapazität (das Angebot) im Sinne der Keynes'schen Theorie ab von der regionalen Nachfrage.

Neben der "marktendogenen Entwicklung" unterscheidet Eckey die "politische Beeinflussung der Regionalentwicklung" (Änderungen im rechtlich-institutionellen Rahmen, prozeßpolitische Maßnahmen) als eine zweite Gruppe von Determinanten der regionalen Entwicklung.⁸⁹ Auch die politische Beeinflussung im Sinne externer Steuerung läßt sich, da sie an beiden marktendogenen Faktoren ansetzen kann, "grob in einen angebots- und einen nachfrageorientierten Ansatz einteilen; zum ersten gehören alle Maßnahmen⁹⁰, die Einfluß auf das regionale Angebotspotential zu nehmen versuchen, zum letzten dagegen alle Instrumente, die die regionale Nachfrage steuern"⁹¹.

Eine Erhöhung der regionalen Nachfrage, die sich in regionsexterne (Basisgüter) und regionsinterne Nachfrage (Nicht-Basisgüter) gliedern läßt, kann entweder direkt durch erhöhte öffentliche Nachfrage oder indirekt über die Induzierung privater Nachfrage in der Region erzeugt werden (z.B. durch Nachfrage- und Angebotssubventionen).⁹²

Obwohl man bei der gesamtwirtschaftlichen wie auch bei der regionalen Wachstumstheorie einen angebots- von einem nachfrageorientierten Ansatz unterscheiden kann, soll letzterer, der in der Formulierung einer nachfrageorientierten Regionalpolitik mündet, nicht weiter untersucht werden, da - um Kaldor zu zitieren - „in einer wachsenden Wirtschaft die Höhe des Sozialprodukts durch das verfügbare Angebot an Ressourcen begrenzt wird, und

⁸⁸ Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale Engpaßfaktoren, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen in der Krise - Krise in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1985, S. 13. Vgl. hierzu auch Siebert, H.: Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums, Schriften zur Angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 11, Tübingen 1967, S. 20.

⁸⁹ Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 12 u. 15.

⁹⁰ Entsprechend der vorgenommenen terminologischen Abgrenzung müßte man anstelle von "Maßnahmen" korrekterweise von "Mitteln" oder "Instrumenten" sprechen.

⁹¹ Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 15. Zu einer nachfrageorientierten Regionalpolitik vgl. Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte ... a.a.O., S. 76 - 86.

⁹² Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 12 u. 14.

nicht von der effektiven Nachfrage⁹³. Gleichwohl muß darauf hingewiesen werden, daß die beiden Ansätze keine sich ausschließenden Alternativen darstellen, sondern sich durchaus sinnvoll ergänzen können.⁹⁴ „So kann es durchaus vernünftig erscheinen, die angebotsorientierte Regionalpolitik zur Beeinflussung des langfristigen Wachstumspfades einzusetzen, den nachfrageorientierten Ansatz dagegen zur Vermeidung stärkerer Instabilitäten im Wachstumsprozeß. In diesem Fall ist der angebotsorientierte Ansatz primär dem Ziel „Wachstum“ zugeordnet, während der nachfrageorientierte vor allem der Realisierung des Ziels „Stabilität“ dient.“⁹⁵

Es wird im Rahmen der vorliegenden Untersuchung also davon ausgegangen, daß die entscheidende Restriktion des regionalen Wachstums in der Produktionskapazität besteht.⁹⁶ Die vorliegende Arbeit folgt insoweit prinzipiell dem neoklassischen angebotsorientierten Ansatz und geht davon aus, daß die Nachfrage das Produktionsergebnis zu absorbieren in der Lage ist.⁹⁷ Folglich steht hier die Erhöhung des Angebotspotentials im Sinne einer angebotsorientierten Regionalpolitik im Mittelpunkt. Somit kann die regionale Entwicklungspolitik im Sinne einer regionalen Wachstumspolitik an den regionalen Produktionsgegebenheiten ansetzen. Diese lassen sich formal als Produktionsfunktion darstellen.^{98,99}

⁹³ Kaldor, N.: A Model of Economic Growth, Economic Journal, Vol LXVII, 1957, S. 593, zitiert bei Siebert, H.: Zur Theorie ... a.a.O., S. 20. Siebert führt an dieser Stelle weiter aus, daß beide Ansatzpunkte jedoch keine Alternativen sind, sondern in einer dynamischen Analyse zur Erklärung des regionalen Wachstums beachtet werden müssen.

⁹⁴ Vgl. Eckey, H.F.: Regionale ... a.a.O., S. 15.

⁹⁵ Eckey, H.F.: Regionale ... a.a.O., S. 15.

⁹⁶ Vgl. zu den Restriktionen für die Zunahme des regionalen Realeinkommens Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970, S. 31 f.

⁹⁷ Die neoklassische regionale Wachstumstheorie „lenkt .. die Aufmerksamkeit verstärkt auf die (angebotsseitigen) Vorgänge des Produktionsprozesses (z.B. durch die Einführung des Analyseinstrumentes Produktionsfunktion) und verdeutlicht in diesem Zusammenhang die Effekte der Faktormobilität auf die regionale Entwicklung“. Scharff, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 66.

⁹⁸ Vgl. hierzu und im folgenden Towara, M.: Regionale Wirtschaftsstruktur und endogen orientierte Regionalpolitik, Ansatzpunkte zu einer Bewertung alternativer regionalpolitischer Förderstrategien vor dem Hintergrund regionalstruktureller Entwicklungsbedingungen, Wirtschafts- und Strukturpolitische Schriften, Gießen 1986, S. 49 ff.

⁹⁹ Auf schwerwiegende Mängel bei der Verwendung der Produktionsfunktion als Erklärungsinstrument des Wachstums weist Herdzina hin. Vgl. Herdzina, K.: Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb, Quaestiones Oeconomicae, Bd. 7, (zugl. Habil.-schrift, Universität Hohenheim 1981), Berlin 1981, S. 83.

Eine Produktionsfunktion beschreibt die "Abhängigkeit der Produktion(smöglichkeit) vom Einsatz der Produktionsfaktoren"¹⁰⁰. Eine Erhöhung der Produktion ist durch die Beeinflussung der Verfügbarkeit (und der Kosten) der Produktionsfaktoren möglich. Nach dem Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie¹⁰¹ läßt sich das Produktionsergebnis bzw. der Produktions-output (P) als Funktion der Produktionsfaktoren (Sach-)Kapital (C), Arbeit (L) und Technisches Wissen (T) beschreiben:

$$P = f(C, L, T)$$

Nach Siebert kann diese Produktionsfunktion um die Faktoren Boden (B) und Soziales System (S) erweitert werden¹⁰², wobei unter Sozialem System "die soziale Struktur, institutionellen Regelungen, Verhaltensmuster und Attitüden"¹⁰³ verstanden werden. Dieses soziale System beeinflußt das Verhalten der Politikadressaten sowie das Verhalten der Träger einer regionalen Entwicklungspolitik und insoweit die Kombination der anderen Produktionsfaktoren. Dies sei an einem Beispiel verdeutlicht. Zum Produktionsfaktor „Soziales System“ gehört auch das politisch-administrative System. Dessen Organisation, allgemein definiert als „strukturelle und prozessuale Ordnung komplexer Problemverarbeitungsprozesse“¹⁰⁴, ist, wie für alle arbeitsteiligen Systeme, eine Produktivkraft; sie kann Reibungsverluste reduzieren und die Effizienz erhöhen.¹⁰⁵ „Über die Organisation wird Macht institutionalisiert, mit ihr werden Macht- und Einflußressourcen ... festgelegt. Organisation definiert unter anderem mit, welche Informationen und Interessen bevorrechtigt aufgenommen und

¹⁰⁰ Herdzina, K.: Einführung in die Mikroökonomik, 4., verb. u. erw. Aufl., München 1995, S. 5..

¹⁰¹ Zum neoklassischen Grundmodell siehe auch Herdzina, K.: Wirtschaftliches ... a.a.O., S. 54 ff.

¹⁰² Vgl. Siebert, H.: Regionales ... a.a.O., S. 28. Klemmer "verzichtet" auf das soziale System und nennt als Produktionsfaktoren: Realkapital, Humankapital, Boden (Fläche) und technischen Fortschritt. Vgl. Klemmer, P.: Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzepte auf die neuen Bundesländer, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991, S. 615.

¹⁰³ Siebert, H.: Regionales ... a.a.O., S. 29. An anderer Stelle setzt Siebert „Soziales System“ mit „Sozialer Infrastruktur“ gleich. Vgl. Siebert, H.: Zur Theorie ... a.a.O., S. 22.

¹⁰⁴ Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Düsseldorf 1993, S. 58. Organisation läßt sich demgemäß in Aufbauorganisation bzw. Strukturorganisation und Ablauforganisation bzw. Prozeßorganisation unterteilen. Vgl. ebendort.

¹⁰⁵ Vgl. Fürst, D., Ritter, E.H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 58.

bearbeitet werden (institutionalisierte Aufmerksamkeitsverteilung).¹⁰⁶ Im Sinne einer regionalen Entwicklungspolitik müßte das politisch-administrative System, müßten Macht- und Einflußressourcen so gestaltet sein, daß die Aufmerksamkeit aller regionalpolitischer Träger auf die Ziele und Probleme der regionalen Entwicklungspolitik gelenkt werden würde.

Ohne an dieser Stelle das „Soziale System“ weiter zu spezifizieren¹⁰⁷, ergibt sich nunmehr als erweiterte Produktionsfunktion:

$$P = f(C, L, B, T, S)$$

Bei diesen Inputs handelt es sich um komplexe Aggregate, die aus heterogenen Elementen bestehen (z.B. verschiedene Kapitalarten, unterschiedliche Bodenqualitäten, Arbeitsarten differierender Leistungsfähigkeiten).¹⁰⁸

Daneben ließe sich auch die Infrastruktur als Produktionsfaktor explizit in die Produktionsfunktion einbauen.¹⁰⁹ Allerdings gelte dies, so Frey¹¹⁰, nur für die unternehmensorientierte Infrastruktur, während die haushaltsorientierte Infrastruktur nicht in die Produktionsfunktion, sondern unmittelbar in die Wohlfahrtsfunktion der Individuen eingehe.¹¹¹ Die haushaltsorientierte Infrastruktur zeitigt

¹⁰⁶ Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 58.

¹⁰⁷ Vgl. Kap. 5.2.4.5.

¹⁰⁸ Vgl. Siebert, H.: Regionales ... a.a.O., S. 28 f.

¹⁰⁹ Zur Berücksichtigung von Infrastrukturinvestitionen in neoklassischen Wachstumsmodellen vgl. z.B. Trunzer, H.F.: Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum, Bad Honnef 1980, S. 169 ff.

¹¹⁰ Vgl. Frey, R.L.: Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Eine wirtschaftstheoretische Untersuchung zur Bedeutung der Infrastrukturförderung von entwicklungsschwachen Regionen in der Schweiz, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 1, Bern/Stuttgart 1979, S. 43 f. In seiner Produktionsfunktion verzichtet Frey jedoch auf die Produktionsfaktoren Boden und Soziales System.

¹¹¹ Hansmeyer/Fürst/Zimmermann weisen darauf hin, daß "Infrastrukturmaßnahmen in der Regel nicht preislich bewertet werden und zudem nicht in einzelne Nutzeneinheiten zerlegt werden können, so daß sie nur schwer einer Produktionsfunktion als Input zugeordnet werden können". Hansmeyer, K.-H., Fürst, D., Zimmermann, K.: Infrastruktur und unternehmerische Standortentscheidungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975, S. 117. Klemmer zählt die Infrastruktur (wirtschaftsnah und haushaltsnah) zum Realkapital (neben dem privaten Produktivkapital). Vgl. Klemmer, P.: Übertragbarkeit ... a.a.O., S. 615.

also unmittelbar einen Wohlfahrtseffekt für die Individuen, während nach weitverbreiteter Auffassung die wichtigste Wirkung der unternehmensorientierten Infrastruktur in der Erhöhung der Produktivität des privaten Sachkapitals besteht.^{112,113}

Die haushaltsnahe bzw. konsumtive Infrastruktur beeinflusst jedoch insofern ebenfalls das regionale Produktionsergebnis, weil sie als Standortfaktor der privaten Haushalte Auswirkungen auf die regionale Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit in qualitativer und quantitativer Hinsicht zeitigt. Obwohl nun die haushaltsorientierte Infrastruktur nicht explizit als Determinante des regionalen Wachstums bzw. der regionalen Entwicklung in der Produktionsfunktion enthalten ist, wird sie mittelbar über den Produktionsfaktor Arbeit "eingefangen". Insofern berücksichtigen die Unternehmen, wenn sie sich an qualifizierten Arbeitskräften orientieren, in zunehmendem Maße auch die haushaltsorientierte Infrastruktur bei ihren Standortüberlegungen.¹¹⁴

Was die unternehmensorientierte Infrastruktur betrifft, so wäre es möglich, diese explizit als Produktionsfaktor in die regionale Produktionsfunktion aufzunehmen. Darauf soll jedoch im folgenden verzichtet werden. Statt dessen wird der Produktivitätseffekt der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch qualitative Differenzierungen bzw. Verbesserungen der übrigen Produktionsfaktoren berücksichtigt. So bedeutet z.B. die Erschließung von Industriegelände eine qualitative Verbesserung des Produktionsfaktors Boden.¹¹⁵ Durch die Förderung von Bildungs- und Forschungsinfrastruktur kann das "Technische Wissen" in der Region erhöht werden. Zugleich steigt die Qualität des Produktions-

¹¹² Vgl. Frey, R.L.: Die Infrastruktur ... a.a.O., S. 20, 44, 45 u. 78.

¹¹³ Brösse weist darauf hin, daß die Unterscheidung in unternehmens- und haushaltsorientierte bzw. in produktive und konsumtive Infrastruktur aufgrund von Überschneidungen nicht konsequent durchgehalten werden kann. Vgl. Brösse, U.: Qualitative ... a.a.O., S. 30 f.

¹¹⁴ Vgl. Brösse, U.: Qualitative ... a.a.O., S. 30 f., S. 37 u. S. 39. Vgl. hierzu auch Hansmeyer, K.-H., Fürst, D., Zimmermann, K.: Infrastruktur ... a.a.O., S. 119; vgl. auch Kunz, V.: Infrastruktur ... a.a.O., S. 584; vgl. auch Gatzweiler, H.-P., Irmen, E., Janich, H.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 600.

¹¹⁵ Eine andere Zuordnung findet sich bei Siebert. Er rechnet z.B. Investitionen in Verkehrsanlagen zum technischen Infrastrukturkapital und insoweit zum Produktionsfaktor Sachkapital. Vgl. Siebert, H.: Zur Theorie ... a.a.O., S. 21.

faktors Arbeit. Auf die Bedeutung der unternehmensorientierten Infrastruktur für den Produktionsfaktor Sachkapital wurde bereits hingewiesen.

Somit bleibt es in bezug auf das weitere Vorgehen bei den bereits genannten fünf Produktionsfaktoren Sachkapital, Arbeit, Boden, Technisches Wissen und Soziales System. Eine Politik zur Erhöhung des regionalen Produktionsergebnisses kann an jedem der fünf genannten Produktionsfaktoren ansetzen. Im folgenden sollen die jeweiligen Möglichkeiten dargestellt werden.

5.2.4 Instrumentarium zur Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes

5.2.4.1 Mobilisierung des Produktionsfaktors Sachkapital

Eine erste Möglichkeit, das regionale Produktionsergebnis zu erhöhen, besteht in dem vermehrten Einsatz von Sachkapital. Die traditionelle Regionalpolitik¹¹⁶ beschränkte sich ausschließlich auf die Förderung der Mobilität des Produktionsfaktors Sachkapital. Ausgehend von der Überlegung, daß die Grenzproduktivität eines Faktors bei geringem Einsatz besonders hoch ist, versuchte man, bei gegebener gesamtwirtschaftlicher Produktionsfaktorausstattung, Sachkapital von den Verdichtungsräumen in die hinsichtlich dieses Faktors "unterentwickelten" Räume zu dislozieren. Dadurch erhoffte man sich eine harmonische Realisierung von Ausgleichs- und Wachstumszielsetzung. Die so beschriebene Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ läßt sich insoweit als Kapitalmobilisierungspolitik kennzeichnen.¹¹⁷

¹¹⁶ Regionalpolitik verstanden als regionale Wirtschaftspolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

¹¹⁷ Vgl. Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 100.

Aufgrund dieser "Entwicklungshilfe", die von den Verdichtungsräumen¹¹⁸ ausgeht, also von "außen" kommt, kann man auch von einer exogenen Entwicklungsstrategie sprechen, wobei vornehmlich der regionale Import von Quantitäten im Mittelpunkt stand.¹¹⁹ Der qualitative Aspekt regionalpolitischer Förderung wurde in der Bundesrepublik erst dann berücksichtigt, als man merkte, daß die in peripheren Regionen angesiedelten Produktionsstätten zumeist nur verlängerte Werkbänke mit weit unterdurchschnittlichen Qualifikationen waren, die erstens sehr konjunkturrempfindlich sind und zweitens durch die Konkurrenz mit Produktionsstätten in den Schwellenländern langfristig gefährdet werden.

Die Politik enthielt allerdings weiterhin keine Förderung des Produktionsfaktors Arbeit im Sinne einer humankapitalorientierten Regionalpolitik¹²⁰, sondern man versuchte, durch die Koppelung der Investitionsanreize an hochwertige Arbeitsplätze dem qualitativen Aspekt Rechnung zu tragen. Letztlich muß aber eine solche rein *kapital*mobilitätsorientierte Strategie - auf sich alleine gestellt - ohne den gewünschten Erfolg bleiben. Dies gilt insbesondere in Zeiten mit gesamtwirtschaftlich geringem Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit. Insbesondere ein zu niedriges Wachstum führt zu einer geringen Mobilitätsbereitschaft der Betriebe.

Obwohl eine ausschließlich kapitalmobilitätsorientierte Regionalpolitik nicht greift¹²¹, kommt ihr dennoch in der regionalpolitischen Praxis eine große Bedeutung zu. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, denn die Wahlbevölkerung mißt den Erfolg des "kommunalen Wirtschaftsförderers" - i.d.R. der auf Wiederwahl bedachte Bürgermeister - anhand der neu angesiedelten Betriebe bzw. Unternehmen.

So wird Regionalpolitik auf kommunaler Ebene - auch heute noch - vielfach als Bürgermeister-Wettbewerb angesehen, in dem derjenige erfolgreich ist - mit

¹¹⁸ Verdichtungsräume wurden seinerzeit ohne jegliche Differenzierung mit wachstumsstarken Regionen gleichgesetzt. Die Probleme "altindustrialisierter" und monostrukturierter Verdichtungsräume wurden erst ab Mitte der 70er Jahre virulent.

¹¹⁹ Vgl. Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 51.

¹²⁰ Zur großen Bedeutung hochqualifizierter Arbeitskräfte als Standortfaktoren vgl. z.B. Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 133 f.

¹²¹ Vgl. hierzu z.B. Barth, U.: Innovationsförderung in Berggebieten, in: DISP, Nr. 98, 1989, S. 39.

positiven Auswirkungen auf die Wiederwahlchancen -, dem es gelingt, Unternehmen zu einer Ansiedlung zu bewegen. Die Sicherung und Erhaltung bestehender Arbeitsplätze ist jedoch erstens nicht so "schlagzeilenträchtig", und zweitens wird ein Abbau vorhandener Stellen eher der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bzw. einer angeblich verfehlten Politik von Bund und Ländern angelastet. Eine Industrieansiedlung geht nach herrschender Meinung hingegen vollkommen "auf das Konto" der Kommunalpolitiker. Aus wahltaktischen Gründen werden sie deshalb den Schwerpunkt ihrer Wirtschaftsförderung immer wieder auf die Industrie- bzw. Gewerbeansiedlung legen.¹²² Insofern handeln sie politisch rational um bei der nächsten Wahl ihre Stimmen maximieren zu können. Zu dieser Problematik schreiben Karl/Nienhaus: „Dazu reicht es nicht aus, eine (Ordnungs-) Politik zu betreiben, die möglicherweise zwar die wirtschaftliche Lage der gesamten Bevölkerung verbessert, aber von der Mehrheit der Bürger entweder nicht wahrgenommen oder nicht als Erfolg der Regierungspartei zugerechnet wird. Eine Ordnungspolitik, die der ökonomischen Rationalität folgt, ist zu „unsichtbar“, um für Politiker unter Erfolgszwang besonders attraktiv zu sein“¹²³.

Trotz dieser nach wie vor dominierenden Rolle der Neuansiedlungen in der praktischen Regionalpolitik setzt sich jedoch in jüngster Zeit immer mehr die Erkenntnis durch, daß die Bestandspflege unter ökonomischen Aspekten ebenso wichtig ist, wenn nicht gar eine größere Bedeutung hat.^{124,125} Das Schlagwort "Bestandspflege" ist jedoch zur Charakterisierung der notwendigen Aufgaben ungeeignet, denn es suggeriert, daß man einen bereits vorhandenen Bestand nur pfleglich zu behandeln bräuchte. Eine reine Bestandspflege kann

¹²² Zu "Popularitätsfunktionen" für Politiker siehe Nienhaus, V., Karl, H.: Kommunale Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität: Anpassungsprobleme alter Industrieregionen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8, Tübingen 1989, S. 197 f. Nienhaus/Karl kommen hier zu einem ähnlichen Ergebnis, unterscheiden jedoch nicht zwischen Industrieansiedlung und Bestandspflege.

¹²³ Karl, H., Nienhaus, V.: Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse, Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1989, S. 37.

¹²⁴ Für viele Wirtschaftsförderungssämter hat die Bestandspflege mittlerweile einen hohen Stellenwert erreicht. Vgl. Nienhaus, V., Karl, H.: Kommunale ... a.a.O., S. 190 f. Keller spricht in bezug auf die Bestandspflege von dem nunmehr wichtigen "zweiten Bein" der regionalen Wirtschaftsförderung. Vgl. Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 27.

¹²⁵ Zum Wandel der Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung vgl. z.B auch Imhoff-Daniel, A.: Organisation ... a.a.O., S. 26 - 32; vgl. auch Burberg, P.-H., Michels, W., Salland, P.: Zielgruppenorientierte ... a.a.O., S. 7 f.

demgegenüber sogar kontraproduktiv wirken, wenn sie darauf abzielt, überholte sektorale Strukturen zu konservieren und insoweit den erforderlichen sektoralen Strukturwandel zu behindern. Der Begriff Bestandspflege kann also nicht sektoral interpretiert werden, er ist vielmehr auf die ansässigen Unternehmen zu beziehen, denn es gilt, zur Schaffung von Entwicklungsmöglichkeiten bereits vorhandener Unternehmen aktiv beizutragen.

Die regionale Entwicklungspolitik soll die Verbesserung der Bedingungen für unternehmerische Betätigung am jeweiligen Standort bewirken im Sinne einer Stärkung der Investitionstätigkeit bzw. Investitionskraft der Wirtschaft. "Ob dies im Einzelfall dazu führt, daß neue Unternehmen sich am Standort ansiedeln, daß vorhandene Unternehmen sich am Standort weiterentwickeln oder daß Existenzgründer diesen Standort für den Beginn ihrer unternehmerischen Betätigung wählen, ist letztlich zweitrangig."¹²⁶ Hauptsache ist die optimale Gestaltung der Standortbedingungen für unternehmerisches Handeln. "Insofern ist die Unterscheidung zwischen den Schlagworten "Ansiedlungsförderung" und "Bestandspflege" eher ein Streit um Worte als ein taugliches und akzeptables Leitbild für die Zielsetzung der Wirtschaftsförderung."¹²⁷ Da jedoch einzelne Branchen bzw. Investoren unterschiedliche Standortanforderungen aufweisen (können), ist eine zielgruppenorientierte regionale Entwicklungspolitik vonnöten.¹²⁸

5.2.4.2 Mobilisierung des Produktionsfaktors Arbeit

Der Produktionsfaktor Arbeit läßt sich, vor allem in seiner Quantität, auf die beiden Komponenten Bevölkerungsentwicklung bzw. -bewegung und Erwerbsquote zurückführen.¹²⁹ Letztere hängt u.a. von der Anzahl der verfügbaren Arbeitsplätze bzw. der strukturellen Entsprechung von Arbeitsplatzangebot und Arbeitsplatznachfrage ab¹³⁰, woraus sich eine gewisse Komplementarität

¹²⁶ Kleinschneider, H.: Grundsätze ... a.a.O., S. 143.

¹²⁷ Kleinschneider, H.: Grundsätze ... a.a.O., S. 143.

¹²⁸ Zur Problematik der Zielgruppenorientierung vgl. Burberg, P.-H., Michels, W., Sallandt, P.: Zielgruppenorientierte ... a.a.O., S. 12.

¹²⁹ Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 12.

¹³⁰ Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 14.

zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Sachkapital ersehen läßt. Im folgenden wird jedoch die Erwerbsquote als Ansatzpunkt regionalpolitischer Maßnahmen nicht weiter verfolgt, da es sich hierbei eher um ein gesamtwirtschaftliches Problem handelt.

Die zahlenmäßige Entwicklung der Bevölkerung eines Gebietes wird nicht nur durch die Erneuerung der Generationen (natürliche Bevölkerungsbewegung), sondern auch durch Zu- und Abwanderungen (räumliche Bevölkerungsbewegung) bestimmt.¹³¹ Die natürliche Bevölkerungsbewegung als ein primär exogenes Element dürfte als Ansatzpunkt einer *regionalen* Politik ebenfalls ausscheiden. In der kleinräumlichen Betrachtungsweise ist der Einfluß der Wanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung ohnehin dominant, weil diese viel rascher eine Änderung des Bevölkerungsstandes bewirken können.¹³² Doch auch die Wanderungen kommen als Ansatzpunkt einer regionalen Entwicklungspolitik nur partiell in Betracht, denn Hauptziel einer solchen Politik soll nicht die Förderung von Zuzügen in die Region sein, sondern das Verhindern von unfreiwilligen Fortzügen, die Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität. Insoweit heißt das Ziel nicht „workers to the work“¹³³ sondern „work to the workers“¹³⁴. Der sog. passiven Sanierung, die eine Entleerung von strukturschwachen Regionen durch die Abwanderung von Arbeitskräften in Kauf nimmt, wird also eine Absage erteilt. Statt dessen soll durch eine aktive Sanierung eine sich selbst tragende Regionalentwicklung in Gang gebracht werden, um ein Verbleiben der Bevölkerung in ihrer Region zu ermöglichen.¹³⁵

¹³¹ Vgl. Bähr, J.: Bevölkerungsgographie, Stuttgart 1983, S. 278.

¹³² Vgl. Schwarz, K.: Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 58, Hannover 1969, S. 3; und derselbe: Demographische Grundlagen der Raumforschung und Landesplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 64, Hannover 1972, S. 226.

¹³³ Vanhove, N., Klaassen, L.H.: Regional Policy: A European Approach, 2. Aufl., Aldershot 1987, S. 380.

¹³⁴ Vanhove, N., Klaassen, L.H.: Regional ... a.a.O., S. 380 f.

¹³⁵ Vgl. zu aktiver und passiver Sanierung z.B. Philipp, P.: Die Stellung der Region hinsichtlich sozioökonomischer Indikatoren im interregionalen Kontext, Eine Analyse des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmärkte Emsland (Lingen) und Werra-Meißner-Kreis (Eschwege), Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung in ländlichen Räumen, Bd. 6, (zugl. Diss., Gesamthochschule Kassel 1993), Kiel 1994, S. 45. Eine kritische Darstellung zu passiver und aktiver Sanierung findet sich bei Dietrichs, B.: Entwicklungsstadien des Konzepts der passiven Sanierung zurückgebliebener Gebiete, in: Müller, J.H. (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 131, Berlin 1983, S. 55 - 73.

Wanderungen sind nicht nur "Indikatoren für regionale Lebensbedingungen"¹³⁶, sondern sie werden von Politikern auch benützt als "extern korrelative Indikatoren für die Entwicklungschancen ihrer Regionen"¹³⁷. Es muß berücksichtigt werden, daß Wanderungen den Bevölkerungsstand in quantitativer und in qualitativer Hinsicht beeinflussen können, denn die Struktur der "Wanderermassen" nach Alter, Geschlecht, Konfession, Beruf, usf. wird in der Regel nicht dieselbe sein wie die Struktur der Bevölkerung, aus der die Wandernden stammen oder zu der sie hinzukommen.¹³⁸

Besonders kritisch für die Entwicklung einer Region sind negative Wanderungssalden verbunden mit einer selektiven Erwerbspersonenmigration. Der sog. „Brain-Drain-Effekt“, d.h. die Abwanderung überdurchschnittlich qualifizierter Fachkräfte, hat einen negativen Einfluß auf das langfristige Wachstum der Herkunftsregion.¹³⁹ „Migration is selective, „creaming off“ the young, the skilled and the educated from the periphery. This reduces the human capital stock and development potential of areas of emigration, and makes them less and less attractive to outside industry.“¹⁴⁰

Anhaltende Abwanderungsbewegungen signalisieren somit nicht nur schwerwiegende Strukturschwächen (z.B. Mangel an Arbeitsplätzen, Mangel an Attraktivität insgesamt), sondern sie bedeuten letztlich auch einen Verlust an Wirtschaftskraft (z.B. weniger Kaufkraft, aber auch weniger Steuereinnahmen). Darüber hinaus gefährden zurückgehende Bevölkerungszahlen Infrastruktureinrichtungen, die ihre Minimalauslastung bereits erreicht haben (z.B. Kindergärten, Krankenhäuser, usf.). Wirtschaftliche Probleme einer Region werden somit durch eine negative Bevölkerungsentwicklung nicht nur offenbart,

¹³⁶ Koch, R.: Die Bedeutung der Wanderung und ihrer Prognose für Raumordnung und Landesplanung, in: Linke, W., Schwarz, K. (Hrsg.): Aspekte der räumlichen Bevölkerungsbewegung in der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentation der Jahrestagung 1982 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft e.V., Wiesbaden 1982, S. 277.

¹³⁷ Koch, R.: Die Bedeutung ... a.a.O., S. 280.

¹³⁸ Vgl. Flaskämper, P.: Bevölkerungsstatistik, Hamburg 1962, S. 411.

¹³⁹ Vgl. Straubhaar, Th.: Neuere Entwicklungen in der Migrationstheorie, in: WiSt, H. 5, 1995, S. 246.

¹⁴⁰ Richardson, H.W.: Regional Economics, Urbana 1979, S. 233 f.

sondern auch noch verstärkt. Auch aus diesem Grunde ist eine Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität angezeigt.

Statt räumlicher (horizontaler) Mobilität muß vielmehr die berufliche (vertikale) Mobilität bzw. Flexibilität gefördert werden. Neue Formen der „life/long education“ bedürfen der Realisierung.¹⁴¹ Es muß also an der qualitativen Komponente des Produktionsfaktors Arbeit angesetzt werden.¹⁴² Dies gilt insbesondere auch deshalb, weil hochqualifizierte Arbeitskräfte ein wesentlicher Standortfaktor für innovative Betriebe sind und damit die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region entscheidend beeinflussen.^{143,144} „Dort, wo entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte am leichtesten rekrutierbar bzw. gute Voraussetzungen für Anpassungsqualifizierungen gegeben sind, entwickeln sich Betriebe mit innovativen, flexiblen und qualitativ hochwertigen Produktionsprogrammen und -prozessen.“¹⁴⁵ Die Betriebe beeinflussen wiederum über betriebliche Aus- und Weiterbildung die Qualität des regionalen Arbeitskräftepotentials. Angesichts dieser Interdependenz ist eine simultane, sich gegenseitig unterstützende Förderung von Arbeitskräftequalifikation und Arbeitsplatzqualität angezeigt.¹⁴⁶

Hochqualifizierte Arbeitskräfte werden aber nur dann die Region nicht verlassen, wenn erstens adäquate Arbeitsplätze zur Verfügung stehen (Komplementarität zum Sachkapital) und zweitens, wenn Wohnwert sowie Freizeit- und Erholungswert den Anforderungen genügen.¹⁴⁷ Deshalb können die Verantwortlichen nur versuchen, über eine "Koordination von Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsplatzangebots, der Infrastruktur, der Wohnungsverorgung und der Umweltqualität zu regional gleichwertigen Lebensbedin-

¹⁴¹ Vgl. Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven ... a.a.O., S. 127.

¹⁴² Auch Knigge/Semlinger betonen die große Bedeutung der Humankapitalförderung. Siehe Knigge, R., Semlinger, K.: Beschäftigungsorientierte Reform der regionalen Strukturpolitik - Von der Sachkapital- zur Humankapitalförderung, in: WSI Mitteilungen, H. 8, 1984, S. 491 f.

¹⁴³ Vgl. Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 133 f.

¹⁴⁴ Vgl. in bezug auf die Bedeutung der humankapitalorientierten Infrastruktur auch Kunz, V.: Infrastruktur ... a.a.O., S. 584.

¹⁴⁵ Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 134.

¹⁴⁶ Vgl. Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 137.

¹⁴⁷ Je höher die berufliche Stellung, umso mehr und bessere Infrastruktur muß angeboten werden, um eine Abwanderung zu verhindern. Vgl. Brösse, U.: Qualitative ... a.a.O., S. 44; vgl. zur Bedeutung der haushaltsnahen Infrastruktur für die Wohnstandortwahl Kunz, V.: Infrastruktur ... a.a.O., S. 584.

gungen zu kommen und auf diese Weise das Wanderungsgefälle zwischen den Regionen abzubauen"¹⁴⁸. Anzeigt sind deshalb eine wirksame Arbeitsmarkt- und Berufsbildungspolitik sowie eine entsprechende "Sozialinfrastrukturpolitik".

5.2.4.3 Mobilisierung des Produktionsfaktors Boden

In der klassischen Wirtschaftstheorie - etwa bei Ricardo - spielt der Produktionsfaktor Boden eine bedeutende Rolle.¹⁴⁹ Im Laufe der industriellen Entwicklung hat er diese jedoch zugunsten der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verloren.¹⁵⁰ Eine neue Wertschätzung erlangte der Produktionsfaktor Boden mit dem zunehmenden Umweltbewußtsein in den siebziger Jahren und der explosionsartigen Steigerung der Bodenpreise, insbesondere in den Agglomerationsräumen.¹⁵¹

Der Produktionsfaktor Boden erfährt durch die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" keine unmittelbare Förderung in dem Sinne, daß die betriebliche Bodennutzung gefördert würde. Towara bemerkt jedoch, daß indirekt der Boden insofern berücksichtigt wird, als "im Rahmen der wirtschaftsnahen Infrastrukturförderung die Erschließung von Industriegelände durch die GRW gefördert werden kann"¹⁵².

¹⁴⁸ Koch, R.: Die Bedeutung ... a.a.O., S. 283.

¹⁴⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Klemmer, P., Junkernheinrich, M.: Regionstypenbezogene Fortentwicklung der Raumentwicklungspolitik, Typisierung von Arbeitsmarktregionen anhand ausgewählter Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Typisierung für die Raumentwicklungspolitik, Beiträge, Bd. 113, Hannover 1990, S. 17.

¹⁵⁰ „Entsprechend zeichnen sich die meisten produktionstheoretischen Lehrbücher der vierziger bis sechziger Jahre dadurch aus, daß sie den Boden als Produktionsfaktor unter dem Begriff Realkapital subsumierten". Klemmer, P., Junkernheinrich, M.: Regionstypenbezogene ... a.a.O., S. 17.

¹⁵¹ Zur gesunkenen Ausgleichsfähigkeit ökologischer Regelkreise und zum zunehmenden Flächenverbrauch vgl. z.B. Hahne, U.: Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale, Zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien, Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, Bd. 8, München 1985, S. 29 f.

¹⁵² Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 50.

Adressaten dieser Förderung sind jedoch nicht die privaten Unternehmen, sondern die Kommunen, denen im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung die Förderung des Bodenangebotes und hier im speziellen die Bereitstellung von Gewerbeflächen als Aufgabe obliegt.^{153,154} Die Bereitstellung von Gewerbeflächen bzw. die Erschließung von Industriegelände beeinflusst den Produktionsfaktor Boden (als Standort der Produktion¹⁵⁵) jedoch nur in quantitativer Hinsicht. Qualitativ wird der Produktionsfaktor Boden durch die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur aufgewertet, so z.B. durch eine gute Verkehrsinfrastruktur (die ihrerseits Boden „verbraucht“), durch ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Arbeitskräfteangebot (Komplementarität zum Produktionsfaktor Arbeit) sowie durch eine Informations- und Kommunikations- bzw. durch eine Forschungs- und Technologieinfrastruktur (Forschungs- und Technologiepolitik, Komplementarität zum Produktionsfaktor Technisches Wissen).

Der Produktionsfaktor Boden darf jedoch im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik zur Schaffung ausgeglichener Funktionsräume nicht nur als Standort der Güterproduktion bewertet und gefördert werden. Ihm obliegen auch die Funktionen als Standort der Wohnungen sowie als Standort der Freizeit- und Erholungsaktivitäten, verbunden mit den Umweltleistungen des Bodens, wie z.B. die Reinigungsleistungen bestimmter Oberflächenwassersysteme und die Speicherfunktionen eines Waldes. Insofern ergibt sich im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik eine große Bedeutung des Produktionsfaktors Boden, der von der Landesplanung über die Regionalplanung bis hin zur Bauleitplanung bestimmten Funktionen zuzuordnen ist.

¹⁵³ Vgl. Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 50.

¹⁵⁴ Kreuter weist darauf hin, daß verfügbares und erschlossenes Gelände mit zu den wichtigsten Determinaten der Standortwahl von Industriebetrieben gehört. Vgl. Kreuter, H.: Industrielle Standortaffinität und regionalpolitische Standortlenkung, dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs, Schriftenreihe Industrie- und Entwicklungspolitik, Bd. 13, Berlin 1974, S. 99 ff.

¹⁵⁵ Auch Anbau- und Abbauboden (einschließlich aller Bodenschätze) sind dem Produktionsfaktor Boden zuzurechnen. Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 4.

5.2.4.4 Mobilisierung des Produktionsfaktors Technisches Wissen

Der qualitative Produktionsfaktor Technisches Wissen bestimmt die Qualität der quantitativen Produktionsfaktoren (Sachkapital, Arbeit, Boden) und damit entscheidend die Höhe der (regionalen) Güterproduktion.¹⁵⁶ Wegen der begrenzten Möglichkeiten einer Vermehrung der quantitativen Faktoren kommt der Steigerung des technischen Wissens höchste Bedeutung zu.¹⁵⁷

Dieser Aspekt gilt insbesondere für eine regionale Entwicklungspolitik. Bei geringer Mobilität des Sachkapitals, der Zielsetzung "Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität" (gleichbedeutend mit geringer Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit) sowie aufgrund der Immobilität des Produktionsfaktors Boden ist das Technische Wissen eine ganz entscheidende Instrumentvariable zur Erhöhung der regionalen Produktion. Durch das technische Wissen muß die Qualität und damit die Produktivität der quantitativen Produktionsfaktoren erhöht werden. Dies gilt insbesondere für die Produktionsfaktoren Arbeit (bildungsorientierte Regionalpolitik) und Sachkapital (innovationsorientierte Regionalpolitik).¹⁵⁸

Die große Bedeutung des Produktionsfaktors Technisches Wissen resultiert insbesondere auch aus den geänderten Rahmenbedingungen der weltwirtschaftlichen Entwicklung. Der mit dieser Entwicklung einhergehende Kostendruck - insbesondere der hohen Lohnkosten - auf die Wirtschaft, zwingen und zwingen dazu, verstärkt zu rationalisieren (Verfahrensfortschritt) und verstärkt in die Produktion technisch hochwertiger Güter zu investieren (Produktfortschritt). Auch aus diesem Grunde erlangt der Produktionsfaktor Technisches Wissen einen überragenden Stellenwert für die regionale Entwicklung, weshalb Humankapital und Technologietransfer verstärkt gefördert werden müssen.

¹⁵⁶ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 5. Das technische Wissen ist "als *Know How* bzw. *Technologie* in den quantitativen Produktionsfaktoren eingebettet (inkorporiert)". Ebendort.

¹⁵⁷ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 5

¹⁵⁸ Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 14.

5.2.4.5 Der Produktionsfaktor Soziales System als Ansatzpunkt einer regionalen Entwicklungspolitik

5.2.4.5.1 Die Endogenisierung als Ausgangspunkt einer Mobilisierung des „Sozialen Systems“

Der Produktionsfaktor Technisches Wissen wurde mit der Konzipierung einer innovationsorientierten Regionalpolitik erst im 14. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in die Förderung explizit aufgenommen.¹⁵⁹ Darüber hinaus wurde an gleicher Stelle beschlossen, daß man bei der Förderung insbesondere die vorhandenen ökonomischen Kräfte in den strukturschwachen Regionen - das sogenannte *endogene Potential* - verstärkt berücksichtigen soll.¹⁶⁰ Diese sogenannte Endogenisierung ist und war ein allererster Schritt zur Nutzung des regionalen sozialen Systems.

Der Begriff „endogenes Potential“ läßt sich zweifach interpretieren.¹⁶¹ Zum einen liegt der Schwerpunkt auf den regional vorhandenen Entwicklungspotentialen, deren Ausschöpfung ein höheres Wachstum ermöglichen soll, zum anderen wird durch den Begriff „endogenes Potential“ ein regionaler Steuerungseinfluß auf die Nutzung der regionalen Potentialkräfte betont. Letzteres thematisiert „die Probleme der zunehmenden Komplexität und Interdependenz gesellschaftlichen Handelns, welche mittlerweile zu Blockierungen in der Effi-

¹⁵⁹ Zu der im 14. Rahmenplan beschlossenen Erweiterung und Differenzierung der Förderansatzpunkte siehe Klemmer, P.: Zur Reformdiskussion ... a.a.O., S. 148 f. Ruß konstatiert, daß mit dem 14. Rahmenplan „teilweise den Forderungen nach einer Umgewichtung vom nachfrage- hin zum angebotsorientierten Ansatz in der Regionalpolitik .. (entsprochen wurde, B.S.). Ruß, St.: Telekommunikation als Standortfaktor für Klein- und Mittelbetriebe, Telekommunikative Entwicklungstendenzen und regionale Wirtschaftspolitik am Beispiel Hessen, Sozialökonomische Schriften, Bd. 4, Frankfurt am Main u.a.O. 1989, S. 107.

¹⁶⁰ Vgl. Genosko, J.: Die innovationsorientierte Regionalpolitik: Eine wirksame Handlungsalternative?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, 1986, S. 108.

¹⁶¹ Vgl. hierzu und im folgenden Hahne, U.: Endogenes Potential, Stand der Diskussion, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Endogene Entwicklung, Theoretische Begründung und Strategiediskussion, Arbeitsmaterial, Nr. 76, Hannover 1984, S. 3.

zienz des Gesamtsystems und zu wachsenden - auch räumlichen - Disparitäten in der Macht- und Entscheidungsstruktur geführt haben“¹⁶².

Die Forderung einer eigenbestimmten politischen Steuerung von Entwicklungsprozessen geht einher mit den Forderungen einer Entwicklung „von unten“; die Nutzung der unausgeschöpften Potentiale erfolgt nicht „automatisch“ und auch nicht mittels der klassischen Regionalförderung, sondern es ist ein besonderer Anstoß erforderlich.¹⁶³ Dieser Anstoß erfolgt in der Region selbst, durch die aktive Mitarbeit und Beteiligung der Regionsbevölkerung. So schreibt Hahne: „Die Aktivierung regionaler Ressourcen setzt daher die Einbeziehung regionaler Eigenheiten und regional besonderer soziokultureller Bedingungen voraus. Die regionalen Entwicklungschancen - die Möglichkeiten der Nutzung intraregionaler Potentiale - hängen von diesen soziokulturellen Randbedingungen ab. Diese sind somit als Teile oder begrenzende Faktoren der regionalen Entwicklung zu betrachten.“¹⁶⁴ Von einer Aktivierung endogener Entwicklungspotentiale bzw. einer Aktivierung des regionalen sozialen Systems im Sinne einer Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Regionalpolitik ist man allerdings noch weit entfernt.

5.2.4.5.2 Exkurs: Soziales System und dreisystemischer Gesellschaftsbegriff

In Kapitel 5.2.3 wurde in Anlehnung an Siebert das soziale System definiert als soziale Struktur, institutionelle Regelungen, Verhaltensmuster und Attitüden. An früherer Stelle hat Siebert das soziale System als entscheidende Komponente des sozialen Infrastrukturkapitals bezeichnet und subsumiert darunter „die Gesamtheit der ... sozialen Beziehungen, die Organisation der Gesellschaft und ihre Institutionen“¹⁶⁵. Auf die Produktivkraft und damit auf die Bedeutung der Organisation, ob es sich nun um eine Aufbau- oder Ablauforganisation handelt, wurde bereits hingewiesen. Erforderlich ist jedoch eine Klärung

¹⁶² Hahne, U.: Endogenes ... a.a.O., S. 3.

¹⁶³ Vgl. hierzu und im folgenden Hahne, U.: Regionalentwicklung ... a.a.O., S. 35 f.

¹⁶⁴ Hahne, U.: Regionalentwicklung ... a.a.O., S. 35 f.

¹⁶⁵ Siebert, H.: Zur Theorie ... a.a.O., S. 22.

dessen, was genau unter einem „Sozialen System“ zu verstehen ist. Zur Beantwortung dieser Frage muß auf die Theorie der sozialen Systeme zurückgegriffen werden, die man vereinfacht auch als sozialwissenschaftliche Systemtheorie bezeichnet.¹⁶⁶

Die Systemtheorie, ein noch junger theoretischer Ansatz, betont einerseits den Gesamtheitsaspekt und ist insoweit auf die Überwindung von isolierendem und mechanistischem Partialdenken gerichtet.¹⁶⁷ Andererseits zielt die „Hervorhebung differenzierter, d.h. in sich gegliederter und geordneter, Strukturen gegen das organische und undifferenzierte Totalitätsdenken“¹⁶⁸. „Bezüglich sozialer Systeme wird mit der Systemtheorie eine Theorie zur Erfassung und Analyse von «Systemen organisierter Komplexität» angestrebt.“¹⁶⁹

Das gesellschaftliche Gesamtsystem läßt sich in weitere Teilsysteme differenzieren.¹⁷⁰ Das Kriterium für die Abgrenzung der einzelnen Teilsysteme ist ihre Brauchbarkeit; insoweit werden von der sozialwissenschaftlichen Systemtheorie keine eindeutigen Kriterien für eine Systemabgrenzung vorgegeben.¹⁷¹ Statt dessen soll die Abgrenzung in Abhängigkeit von der jeweiligen Problemstellung des Forschers erfolgen.¹⁷²

Der Wissenschaftler muß zunächst klären, was unter einem System zu verstehen ist. „Ein System ist definiert als eine Anzahl von Elementen bzw. Elementeigenschaften, die miteinander in Beziehung stehen.“¹⁷³ Wichtig sind hierbei die Eigenschaften bzw. Beziehungen, denn ein System ist in aller Regel nicht über ganze Elemente, sondern nur über bestimmte Eigenschaften der

¹⁶⁶ Vgl. Leipold, H.: Alternative Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme, Grundzüge einer Theorie des Systemvergleichs, Hannover 1974, S. 12 f. Man spricht häufig auch „nur“ von der allgemeinen Systemtheorie. Vgl. z.B. Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme, in: Vahlens Compendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 4., überarb. u. erw. Aufl., München 1990, S. 4 f.

¹⁶⁷ Vgl. Leipold, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme, 4., neubearb. u. erw. Aufl., Stuttgart 1985, S. 4.

¹⁶⁸ Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 4.

¹⁶⁹ Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 4.

¹⁷⁰ Vgl. hierzu und im folgenden insbesondere Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 44 - 50.

¹⁷¹ Vgl. Leipold, H.: Alternative ... a.a.O., S. 15.

¹⁷² Vgl. Leipold, H.: Alternative ... a.a.O., S. 15.

¹⁷³ Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 4.

Elemente definiert, die vom Forscher als gleichartig angesehen werden.¹⁷⁴ Insoweit kann ein Element, entsprechend diverser Eigenschaften,¹⁷⁵ auch unterschiedlichen Systemen angehören. Systeme entstehen also, „indem aus der Vielzahl und Vielfalt der möglichen Elementeigenschaften und Beziehungen zwischen Elementen einige ausgewählt und in das System aufgenommen werden“¹⁷⁶. Die Selektion von Eigenschaften und von möglichen Beziehungen impliziert einen gewissen Ordnungsgrad im System: „denn weniger Vielfalt bedeutet mehr Ordnung. Mehr Ordnung aber bedeutet, daß die Elemente weniger Freiheit besitzen, beliebige Zustände anzunehmen und beliebige Beziehungen mit anderen Elementen einzugehen“¹⁷⁷.

Das gesellschaftliche Gesamtsystem ist ein Komplex vielfältig miteinander verflochtener sozialer Teilsysteme (Subsysteme), „in welche die Systemelemente jeweils nur mit Ausschnitten des einer Person möglichen Handelns eingehen“¹⁷⁸. Soziale Teilsysteme begreift man auch als Entscheidungs- und Handlungssysteme.¹⁷⁹ Die Menschen handeln und entscheiden in diesen Teilsystemen, um ihre Bedürfnisse zu befriedigen.¹⁸⁰ Deshalb können die für die Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehenden Mittel als Kriterien zur Abgrenzung der sozialen Teilsysteme gewählt werden.¹⁸¹ „Es sind danach drei gesellschaftliche Teilsysteme zu unterscheiden, weil Bedürfnisbefriedigung möglich ist durch

- Androhung und Anwendung von legitimierter Gewalt (politisches System),
- Anwendung von psychischen Fähigkeiten (kulturelles System) sowie durch
- Produktion und Bereitstellung von Gütern (ökonomisches System oder Wirtschaftssystem).“¹⁸²

¹⁷⁴ Vgl. Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 4.

¹⁷⁵ Vgl. Gutmann, G.: Volkswirtschaftslehre, Eine ordnungstheoretische Einführung, 2., neu bearb. Aufl., Stuttgart u.a.O. 1987, S. 37.

¹⁷⁶ Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 4. Vgl. auch Gutmann, G.: Volkswirtschaftslehre ... a.a.O., S. 37.

¹⁷⁷ Gutmann, G.: Volkswirtschaftslehre ... a.a.O., S. 37.

¹⁷⁸ Gutmann, G.: Volkswirtschaftslehre ... a.a.O., S. 38.

¹⁷⁹ Vgl. Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 5.

¹⁸⁰ Vgl. Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 5.

¹⁸¹ Vgl. hierzu und im folgenden Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 10; vgl. derselbe: Alternative ... a.a.O., S. 16; vgl. auch Gutmann, G.: Volkswirtschaftslehre ... a.a.O., S. 38; vgl. ebenso Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 5.

¹⁸² Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 5.

Man unterscheidet also das politische, ökonomische und das soziale bzw. kulturelle (oder auch soziokulturelle) System.¹⁸³ Diese Teilsysteme sind durch diverse und komplexe Interaktionen miteinander verbunden.¹⁸⁴

Der Begriff „Staat“ wird somit „nicht als Dichotomie zur „Gesellschaft“ verstanden, sondern als analytisch in der Gesellschaft ausdifferenziertes **politisches System**¹⁸⁵, das alle im politischen Prozeß der gesellschaftlichen Zielformulierung und -implementierung beteiligten Entscheidungsträger erfaßt (Parlamente, politische Parteien, Regierungen, Ministerialbürokratien, Bezirks- und Kommunalverwaltungen etc.)“¹⁸⁶.

Das **ökonomische System** produziert privat, d.h. ohne öffentliches Amt, die zur Bedürfnisbefriedigung gewünschten Güter. „Das *wirtschaftliche Subsystem* des Gesellschaftsganzen - oder kürzer formuliert: das *Wirtschaftssystem* - besteht aus der Menge der ... wirtschaftenden Menschen und jenen ihrer gegenseitigen Beziehungen, durch die es ermöglicht wird, daß Mitglieder der Gesellschaft ihren Bedarf nach wirtschaftlichen Sachgütern und Dienstleistungen decken und die hinter diesem Bedarf stehenden Bedürfnisse befriedigen können.“¹⁸⁷ Alle Handlungen, die darauf abzielen, materielle Güter und Dienste zu produzieren und bereitzustellen, werden unter das wirtschaftliche System subsumiert.¹⁸⁸ Koordinations- bzw. Steuerungsmechanismus ist der Markt- bzw. Preismechanismus.

„Das **Sozialsystem**¹⁸⁹ .. reproduziert die menschliche Arbeitskraft und stellt sie den beiden anderen Teilsystemen zur Verfügung.“¹⁹⁰ Es „umfaßt Handlungen der Menschen zur Befriedigung von Bedürfnissen, die durch Rückgriff auf psy-

¹⁸³ Bei dieser Abgrenzung handelt es sich um eine Mindestklassifikation. In der gesellschaftlichen Realität findet sich ein breiteres Bündel von Teilsystemen. Vgl. Leipold, H.: *Wirtschafts-* ... a.a.O., S. 10.

¹⁸⁴ Vgl. Gutmann, G.: *Volkswirtschaftslehre* ... a.a.O., S. 38. Zur Interdependenz der Subsysteme vgl. z.B. Thieme, H.J.: *Wirtschaftssysteme* ... a.a.O., S. 6.

¹⁸⁵ Im Original nicht durch Fettdruck, sondern durch „...“ hervorgehoben.

¹⁸⁶ Steinmetz, H.P.: *Die Koordinationsfunktion* ... a.a.O., S. 44.

¹⁸⁷ Gutmann, G.: *Volkswirtschaftslehre* ... a.a.O., S. 38.

¹⁸⁸ Vgl. Leipold, H.: *Wirtschafts-* ... a.a.O., S. 10.

¹⁸⁹ Im Original nicht durch Fettdruck, sondern durch „...“ hervorgehoben.

¹⁹⁰ Steinmetz, H.P.: *Die Koordinationsfunktion* ... a.a.O., S. 47.

chische, auch geistige und sittliche Fähigkeiten möglich sind“¹⁹¹. „Das *sozio-kulturelle Subsystem* besteht aus jenen Beziehungen, die zu dem Zweck entfaltet werden, daß den Gesellschaftsmitgliedern die Befriedigung ihrer Bedürfnisse nach kulturellen Werten (familiärer, freundschaftlicher, künstlerischer, wissenschaftlicher oder religiöser Art) ermöglicht wird.“¹⁹² „Darüber hinaus erbringt, bewahrt und vermittelt es das für seine und der Gesamtgesellschaft Identität notwendige Maß an Konsens zwischen den sozialen Institutionen (Familie, Bildungswesen, Wissenschaft, Massenmedien u.a.). Es baut auf den in der Gesellschaft vorhandenen kulturellen Traditionen auf und verleiht ihnen über Sozialisations- und Professionalisierungsprozesse normative Kraft.“¹⁹³ Die herrschenden Sitten und Gebräuche, die auch einem zeitlichen Wandel unterliegen, unterscheiden sich nicht nur intra- und interkontinental stark, sondern differieren selbst zwischen den Regionen relativ kleiner Länder, wie z.B. innerhalb der Bundesrepublik.¹⁹⁴ Diese Sitten und Gebräuche gilt es im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik nutzbar zu machen.

Da aufgrund des dreisystemischen Gesellschaftsbegriffes Politik und Staat zusammenfallen, ist in bezug auf die Systemtheorie Politik in einem engeren Sinne zu verstehen und ausschließlich als staatliche (kommunale) Politik zu begreifen. „Ihr sozioökonomisches Umfeld wird durch einen hohen Grad der Arbeitsteilung und der funktionalen Interdependenz und Interaktion zwischen den ausdifferenzierten Teilsystemen charakterisiert. Alle drei Teilsysteme der Gesellschaft beziehen Ressourcen aus ihrer Umwelt und erbringen Leistungen an diese Umwelt. Die Stabilität des Gesamtsystems hängt dabei entscheidend von den Funktionen ab, die das politische System zu erbringen in der Lage ist.“¹⁹⁵

Steinmetz schreibt weiter: „Aus der gesellschaftlichen Funktionsaufteilung in Politik, Ökonomie und Soziales folgt, daß sich die Staatstätigkeit subsidiär und

¹⁹¹ Thieme, H.J.: *Wirtschaftssysteme ... a.a.O.*, S. 6.

¹⁹² Gutmann, G.: *Volkswirtschaftslehre ... a.a.O.*, S. 38; vgl. auch Leipold, H.: *Alternative ... a.a.O.*, S. 41.

¹⁹³ Steinmetz, H.P.: *Die Koordinationsfunktion ... a.a.O.*, S. 47. „Dabei artikulieren sich die normativen Wertvorstellungen in „Konflikt-Konsens-Prozessen“. Ebendort.

¹⁹⁴ Vgl. Thieme, H.J.: *Wirtschaftssysteme ... a.a.O.*, S. 6.

¹⁹⁵ Steinmetz, H.P.: *Die Koordinationsfunktion ... a.a.O.*, S. 47.

komplementär zur sozioökonomischen Entwicklung verhält. Die Politik ist auf Funktionen beschränkt, die anders nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden (können), aber gleichwohl für den Ablauf des ökonomischen und sozialen Reproduktionsprozesses in seiner jeweiligen historischen Ausprägung benötigt werden.¹⁹⁶ Insoweit obliegt dem Staat eine Komplementärfunktion für den sozioökonomischen Prozeß. In der „mixed-economy“ besteht neben der Selbststeuerung des Marktes die Eingriffssteuerung des Staates. Letztere soll die „Informationsverarbeitungskapazität und Intelligenz, die relative Autonomie und Präferenzspielräume der ökonomischen Basiseinheiten“¹⁹⁷ nicht völlig aufheben, sondern geradezu strategisch ausnutzen.

Ausgehend von den vorangegangenen Überlegungen ergibt sich für den weiteren Verlauf der Untersuchung folgendes Bild: „Soziales System“ soll hier nicht im Sinne des dreisystemischen Gesellschaftsbegriffes - und damit nicht in einem engeren Sinne - verstanden werden, sondern die Gesellschaft insgesamt als soziales System umfassen. Trotz dieser weiten Definition stehen jedoch zunächst vor allem politisch-administrative Aspekte im Vordergrund. Denn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Betriebe und damit der Region hängt insbesondere auch von öffentlichen Einrichtungen und sonstigen administrativen Aspekten, und somit von den Trägern der regionalen Entwicklungspolitik bzw. deren Koordination ab, die im folgenden zu untersuchen ist. Angestrebt wird eine Verbesserung der internen Steuerung, also eine Verbesserung von Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb des politisch-administrativen Systems.

Eine Einengung des „Sozialen Systems“ auf das politisch-administrative System, die später freilich aufgehoben wird,¹⁹⁸ erfolgt aufgrund der großen Bedeutung des letzteren. Steinmetz unterstreicht die Bedeutung des politisch-administrativen Systems für die regionale Entwicklung dadurch, daß er die koordinierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Kreisen und Gemeinden bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben als politisches Leitbild darstellt,

¹⁹⁶ Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 48.

¹⁹⁷ Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 50.

¹⁹⁸ Vgl. zur institutionellen Organisation einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik Kapitel 8.

welches zum Zwecke der Erreichung des Oberzieles "Verbesserung der Lebensqualität" zu realisieren sei.¹⁹⁹

5.2.4.5.3 Notwendigkeit und Ansatzpunkte der Nutzung des regionalen „Sozialen Systems“

Grundlage der in Kapitel 5.2.4.5.1 dargestellten regionalpolitischen Modifikationen im 14. Rahmenplan der GRW war die Erkenntnis, daß sich die raum- und wirtschaftsstrukturellen Grundlagen der exogen orientierten regionalen Wirtschaftspolitik verändert hatten.²⁰⁰ So wurde die "herkömmliche Gleichsetzung von Verdichtungsräumen mit Wirtschaftsstärke und ländlichen Räumen mit Strukturschwäche"²⁰¹ aufgelöst.

Während Strukturschwächen auch in Verdichtungsräumen anzutreffen sind, weisen verschiedene ländlich geprägte Regionen günstige Entwicklungsaussichten auf. Aufgrund dieser raum- und wirtschaftsstrukturellen Differenzierung der Regionen muß aber eine egalisierende, auf Einheitsstrategie angelegte Regionalpolitik in ihrer Wirksamkeit angezweifelt werden. Aufgrund stark voneinander abweichender regionaler Strukturen, Strukturschwächen und Entwicklungsbesonderheiten ist eine eher einzelfallbezogene Programmformulierung und Implementation notwendig.²⁰² Regionsspezifische Ziele verlangen regionspezifische Instrument- und Maßnahmenkombinationen, wobei diese "aus der

¹⁹⁹ Vgl. Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion ... a.a.O., S. 54 f. Steinmetz spricht in diesem Zusammenhang auch von einem politischen Gleichgewicht, das es neben dem ökonomischen und sozialen Gleichgewicht zu realisieren gelte.

²⁰⁰ Vgl. hierzu und im folgenden Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 51 f.

²⁰¹ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1982, BtDS Nr. 10/210, S. 111.

²⁰² Zur Kritik an der sogenannten Normalstrukturhypothese bzw. Normalstrukturpolitik vgl. z.B. Herdzina, K.: Regionale Disparitäten, ländliche Räume und Ansatzpunkte einer integrierten Regionalpolitik, Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Forschungskonzeption, Europäischer Forschungsschwerpunkt Ländlicher Raum (Hrsg.): Diskussionsbeiträge, Nr. 1, 1993, S. 21 f., 25 u. 32. Vgl. auch Scharff, R.: Kapitalmobilitätsorientierte versus entwicklungspotentialorientierte Regionalpolitik, Versuch einer Begriffs- und Standortbestimmung, Europäischer Forschungsschwerpunkt Ländlicher Raum (Hrsg.), Diskussionsbeiträge, Nr. 2, 1993, S. 12.

größeren Menge aller möglichen Instrumente und Maßnahmen "zusammengestellt" sind".²⁰³

Eine Verallgemeinerung der Priorität unternehmensrelevanter Standortfaktoren durch eine Durchschnittsbildung über mehrere Regionen und eine daraus resultierende gleichartige Förderung unternehmensrelevanter Standortfaktoren ist als nicht erfolgversprechend zu bezeichnen. Die Bedeutung und das Vorhandensein von Standortfaktoren ist räumlichen und zeitlichen Veränderungen unterworfen. Auch die immer noch übliche branchenweise Betrachtung von Standortfaktoren ist i.d.R. im Einzelfall nicht relevant, da Betriebe derselben Branche unterschiedliche Anforderungen besitzen können, die vom Produkt, vom Management und von den verwendeten Produktionstechnologien abhängen.

Zielsetzung des "endogen" orientierten Politikansatzes ist eine Stärkung der in den Regionen vorhandenen Ressourcen und Strukturen²⁰⁴ und insoweit auch eine Stärkung - und eine stärkere Nutzung - des jeweiligen sozialen Systems. Er erfordert, "daß sich örtliche und regionale Gemeinschaften wieder mehr auf spezifische natürliche Standortvorteile, gewerbliche Traditionen, regionstypische Betriebsgrößen, spezifische Qualifikation der heimischen Arbeitskräfte und regionale politische Ziele und Kulturen besinnen, um auf der Grundlage dieser "Begabungen" komparative Vorteile im Wettbewerb mit anderen Regionen zu entwickeln"²⁰⁵.

Um es metaphorisch auszudrücken: Eine Ampel auf der grünen Wiese stiftet einen anderen Nutzen als eine Ampel an einer verkehrsreichen Kreuzung. Es macht auch wenig Sinn, auf der grünen Wiese Straßen zu bauen und Ampeln aufzustellen in der Hoffnung, dadurch Verkehr zu induzieren. Vielmehr muß versucht werden, einerseits die komparativen Vorteile des sozialen Systems

²⁰³ Stiens, G.: Stoßrichtungen für eine Regionalpolitik der achtziger Jahre, in: Hanser, C., Huber, S. (Hrsg.): Hat die traditionelle Infrastrukturförderung für periphere Regionen ausgedient?, NFP "Regionalprobleme" des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 1982, S. 210 f.

²⁰⁴ Vgl. Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 52.

²⁰⁵ Spreer, F.: Traditionelle Regionalpolitik gegen "regionalisierte" Regionalpolitik, in: Die Neue Gesellschaft, H. 8, 1981, S. 693.

einer Region zu erkennen, andererseits aber auch regionsindividuelle Engpässe²⁰⁶ der regionalen Entwicklung zu identifizieren, um sie anschließend durch den Einsatz eines geeigneten Instrumentariums abzubauen.²⁰⁷ Hierzu könnte einerseits eine Dezentralisierung innerhalb des politisch-administrativen Systems erforderlich sein (interne Dezentralisierung), andererseits scheint eine externe Dezentralisierung im Sinne einer Verlagerung von Kompetenzen - wie auch immer diese ausgestaltet sein mögen - an die Politikadressaten angezeigt, um die relevanten Informationen und die notwendige Unterstützung seitens der Bevölkerung (Haushalte und Unternehmen) zu erhalten.

5.2.4.6 Zusammenfassung

Die mit einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik verbundene Problemstellung soll im folgenden zweiten Teil dieser Arbeit analysiert werden. Zuvor werden jedoch in Abb. 7 die aus produktionstheoretischer Sicht resultierenden Ansatzpunkte bzw. Instrumente einer regionalen Entwicklungspolitik dargestellt. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, "daß eine derart spezifizierte regionale Produktionsfunktion nicht in der Lage ist, die komplexen und mehrdimensionalen Produktionsbedingungen und insbesondere die Wechselwirkungen der Produktionsfaktoren untereinander abzubilden"²⁰⁸.

Deshalb muß zweierlei berücksichtigt werden. Erstens sind die Übergänge zwischen diesen Ansatzpunkten fließend, zweitens kann zur Zielerreichung nicht auf nur einen Produktionsfaktor abgestellt werden.²⁰⁹

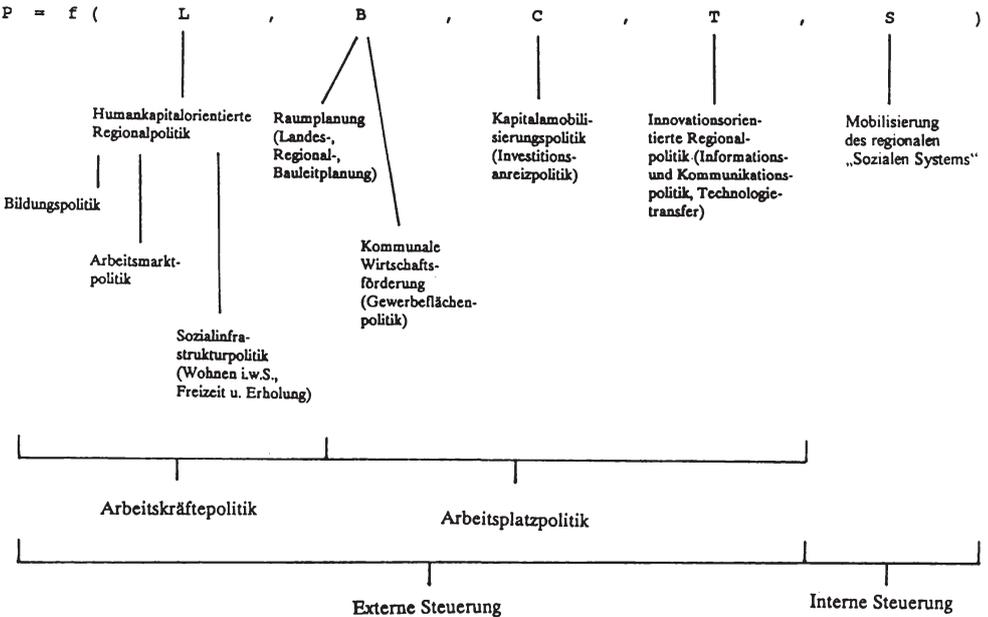
²⁰⁶ "Engpässe stellen solche Entwicklungstatbestände dar, die für wirtschaftliches Wachstum erforderlich, aber in der Region nur unzureichend vorhanden sind." Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 13.

²⁰⁷ Noch besser als Therapie ist die Prophylaxe, d.h. das Entstehen von Entwicklungsbarrieren soll möglichst im vorhinein verhindert werden. Vgl. Eckey, H.-F.: Regionale ... a.a.O., S. 13.

²⁰⁸ Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 53.

²⁰⁹ Vgl. ähnlich Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 52 f.

Abb. 7: Produktionsfaktorbezogene Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 53.

In Abb. 7 wird offenbar, daß die Grundlage einer regionalen Entwicklungspolitik ein integrierter Ansatz sein muß, der Elemente aus diversen Politikbereichen beinhaltet oder besser: zusammenführt. Die dargestellten Ansatzpunkte bzw. - daraus abgeleitet - die Instrumente der regionalen Entwicklungspolitik können grob gesehen in der Weise zusammengefaßt werden, daß die Politik zur Förderung des Produktionsfaktors Arbeit als *Arbeitskräftepolitik* bezeichnet werden kann, während die Ansatzpunkte zur Förderung der Produktionsfaktoren Sachkapital, Boden und Technisches Wissen unter den Begriff *Arbeitsplatzpolitik* subsumiert werden könnten.²¹⁰

Wie in Abb. 7 ebenfalls ersichtlich ist, stellen die Produktionsfaktoren Arbeit, Sachkapital, Boden und Technisches Wissen Ansatzpunkte zur externen Steuerung der regionalen Entwicklung dar. Insofern ließe sich zwischen einer humankapital-, realkapital-, flächenbezogenen und innovationsorientierten regionalen Entwicklungspolitik unterscheiden.²¹¹ Jede Strategie wiederum verfügt über eine Palette von Maßnahmen, die spezifisch einzusetzen sind und insofern weitere Differenzierungen erlauben.

Das Soziale System wiederum bezieht sich auf das interne Potential der politischen Institutionen zur Entwicklung, Abstimmung und Durchsetzung regionalpolitischer Handlungsprogramme. Dieses Potential ist abhängig von den Möglichkeiten der internen und externen Dezentralisierung und bestimmt letztlich, welche Strategie „gefahren“ wird und welche konkreten bzw. operationalen²¹² Ziele abgeleitet und welche Instrumente bzw. Maßnahmen eingesetzt werden.

Die Identifikation bzw. Analyse regionaler Engpaßfaktoren ist am ehesten auf der unteren räumlichen Ebene möglich²¹³, weshalb eine Regionalisierung der Regionalpolitik angezeigt ist.²¹⁴ Die Regionalpolitik "von oben" bedarf somit

²¹⁰ Buttler differenziert eine regionale Arbeitsmarktpolitik in die drei Bereiche Arbeitsplatzpolitik, Arbeitskräftepolitik und Arbeitsmarktausgleichspolitik. Vgl. Buttler, F.: Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik - ein Gegensatz?, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 15 f.

²¹¹ Vgl. zu diesen Begriffen Klemmer, P.: Übertragbarkeit ... a.a.O., S. 615.

²¹² Operational in formalem Sinne (= Operationalität i.e.S.)

²¹³ Vgl. ähnlich Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 19.

²¹⁴ Vgl. hierzu auch Schackmann-Fallis, K.-P.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 309.

einer Ergänzung "von unten".²¹⁵ Es ist ein Zusammenwirken von staatlicher Regionalpolitik und regionaler Selbsthilfe erforderlich.²¹⁶ Es sollten die Politikadressaten in den Politikprozeß einbezogen werden und als Träger - zumindest als Einflußträger - der regionalen Entwicklungspolitik „fungieren“.

An dieser Stelle muß jedoch abschließend festgehalten werden, daß die politische Steuerung im Rahmen einer mehrere Fachpolitiken integrierenden und dezentralisierten Regionalpolitik den marktwirtschaftlichen Mechanismus nicht außer Kraft setzen darf. Nur die Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die unternehmerische Betätigung vollzieht, sollen beeinflußt bzw. gestaltet werden. Es sollen Entwicklungshemmnisse abgebaut, Entwicklungschancen ermöglicht und die Voraussetzungen für den strukturellen Wandel im jeweiligen Wirtschaftsraum verbessert werden. Da das Wachstum der Wirtschaft Ergebnis eines Suchprozesses ist, sollten die Träger der regionalen Entwicklungspolitik die optimalen Voraussetzungen für diesen Suchprozeß ermöglichen.

²¹⁵ Vgl. Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 15.

²¹⁶ Zu den Elementen einer regionalen Regionalpolitik angesichts von Interregionalisierung und Internationalisierung vgl. Mettler-Meibom, B.: Grundzüge ... a.a.O., S. 280 ff.

2. Teil:

Das Koordinationsproblem einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik

6 Strukturierung der allgemeinen Koordinierungsaufgabe

6.1 Koordination als notwendige Voraussetzung einer regionalen Entwicklungspolitik

Der vorangegangene erste Teil dieser Arbeit war im wesentlichen der Formulierung einer regionalen Entwicklungspolitik gewidmet. Da es sich hierbei nicht um l'art pour l'art handeln soll, macht die Forderung einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik nur dann Sinn, wenn zugleich Ansatzpunkte und Probleme der politischen Durchsetzbarkeit aufgezeigt sowie Lösungsvorschläge erarbeitet werden.¹ Dies soll im zweiten Teil geschehen.

Eine Politik zur Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes erfordert Kooperation² und Arbeitsteilung. Arbeit und Wohnen, Freizeit und Erholung kann es nicht in gleichem Umfang überall geben. Deshalb müssen die Gebietskörperschaften und sonstigen Politikträger ihre Planungen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gesamtregion - d.h. in diesem Fall auf den (ausgeglichenen) Funktionsraum - haben, aufeinander abstimmen. "Koordination ist die notwendige Ergänzung jeder Form von Arbeitsteilung."³

An dieser Stelle muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß die regionale Entwicklungspolitik, verstanden als eine integrierte Regionalpolitik, nicht durch ein eigenständiges Ressort vertreten wird und somit über keine „eigenen“ Mittel zur Erreichung ihrer Ziele verfügt.⁴ Sie nimmt lediglich Bezug auf die raumwirk-

¹ Da eine empirische Analyse der Koordination aller raumrelevanter Fachpolitiken untereinander und mit der regionalen/kommunalen Wirtschaftspolitik sowie mit der Raumordnungspolitik i.e.S. z.Z. nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich ist, erfolgt hier keine retrospektive Prüfung der Koordination, sondern es werden Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Koordination aufgezeigt. Vgl. ähnlich Spehl, H. et al.: Regionale ... a.a.O., S. 192.

² Zu einer Unterscheidung von Koordination und Kooperation vgl. Püttner, G.: Verwaltungslehre, 2. Aufl., München 1989, S. 114. In der vorliegenden Untersuchung werden beide Begriffe als Synonyme verwendet. Zum Begriff „Kooperation“ vgl. ausführlich Hagemeyer, St.: Innovation und innovatorische Kooperation von Unternehmen als Instrumente der regionalen Entwicklung, Volkswirtschaftliche Forschung und Entwicklung, Bd. 47, (zugl. Diss., TU Braunschweig 1988), München 1988, S. 62 - 65.

³ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 7.

⁴ Es existiert keine regionale Gebietskörperschaft mit einem finanziell und personell adäquat ausgestatteten Ressort „Regionale Entwicklungspolitik“. Ein solches ist auch nicht

samen Politikbereiche aller Ressorts, deren Aktivitäten die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Regionen beeinflussen. Aus diesem Grunde kommt der Koordinierung aller raumwirksamen Teilpolitiken zentrale Bedeutung zu, da regionale Entwicklungspolitik nur so überhaupt wirken kann.⁵

Eine derart "weite" Politik, die eine Vielzahl von Trägern "besitzt" und Maßnahmen aus den unterschiedlichsten Politikbereichen "beinhaltet", impliziert grundsätzlich ein zweifaches Koordinationsproblem.

Erstens muß eine zieladäquate Koordination raumrelevanter Maßnahmen erfolgen. Weichen Soll- und Ist-Zustand einer Region voneinander ab, so ist zu prüfen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um der Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes näherzukommen. In Anlehnung an die regionale Produktionsfunktion geht es darum, die Engpaßfaktoren zu ermitteln bzw. zu prüfen, wie Qualität und Quantität der Produktionsfaktoren gesteigert werden können, um eine optimale Allokation der Produktionsfaktoren in der jeweiligen Region zu ermöglichen. Es handelt sich also in erster Linie um eine *fachliche* Koordination. Da mehrere Politikbereiche in den Dienst der regionalen "Sache" gestellt und gleichsam also "zusammengefaßt" werden, ließe sich auch von einer Integrationsfunktion bzw. von einer integrierten Regionalpolitik sprechen.

Zweitens müssen die Träger dieser Maßnahmen koordiniert werden.⁶ Dies würde sich nur dann erübrigen, wenn jeder Politikbereich in die Kompetenz eines Trägers fallen würde. In diesem Falle entspräche die fachliche Koordination zugleich einer Koordination der Träger. Sind jedoch für einen Politikbereich bzw. für ein Instrument mehrere Träger "verantwortlich" bzw. zuständig

bei den anderen Gebietskörperschaften zu finden. Auf Bundesebene ressortiert die regionale Wirtschaftspolitik beim BMWi und die Bundesraumordnung beim BMBau. In bezug auf die Landesebene sei Baden-Württemberg als Beispiel genannt. Dort wurde zu Beginn der laufenden Legislaturperiode die Landesplanung in das Wirtschaftsministerium integriert. Von einem Ressort „Regionale Entwicklungspolitik“ kann jedoch nicht gesprochen werden, da andere raumbedeutsame Politikbereiche außen vor bleiben.

⁵ Vgl. ähnlich Naschold, F.: Alternative Raumordnungspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, 1978, S. 67. Naschold bezieht sich hier allerdings auf Raumordnung im Sinne von Raumordnungspolitik.

⁶ Vgl. zu dieser Koordinationsproblematik z.B. Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Durchsetzungsprobleme ... a.a.O., S. 29 ff.

- wie z.B. für die regionale Wirtschaftspolitik Bund, Länder und Kommunen -, ergibt sich zusätzlich das Problem der *institutionellen* Koordination.⁷

Beide Probleme zusammenfassend kann formuliert werden: „Das Steuerungsproblem des Staates gegenüber den Wanderungs-, Standort- und Investitionsentscheidungen der privaten Haushalte und Unternehmen wiederholt sich innerhalb des öffentlichen Sektors als Steuerungs- und Durchsetzungsproblem“⁸ der raumorientierten Fachbereiche gegenüber den raumrelevanten Fachpolitiken und innerhalb der raumorientierten Fachbereiche selbst als Steuerungs- und Abstimmungsproblem zwischen regionaler/kommunaler Wirtschaftspolitik und Raumordnungspolitik i.e.S.

Beide Koordinationsarten können in praxi nicht isoliert werden, denn fachliche Koordination beinhaltet auch institutionelle Koordination et vice versa.⁹ Die Trennung zwischen beiden Formen erfolgt hier aus analytischen Gründen. Nur wenn es gelingt, die Probleme der fachlichen und der institutionellen Koordination zu lösen, hat die Konzipierung einer regionalen Entwicklungspolitik in der regionalpolitischen Praxis Aussicht auf Erfolg.¹⁰

Im folgenden sollen deshalb Ansatzpunkte und Probleme einer Koordination von Trägern und Maßnahmen herausgearbeitet werden. Zuvor erfolgt jedoch eine weitergehende Strukturierung des Koordinationsproblems.

⁷ Vgl. hierzu allgemein Oesterreich, M.: Regionalpolitik in Norddeutschland, Erfolgskontrolle und Wirtschaftspolitische Konsequenzen, Wirtschaftspolitische Studien, Bd. 58, Göttingen 1981, S. 8.

⁸ Scharpf, F.W.: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg/Ts. 1977, S. 47.

⁹ Beispielhaft sei die Koordination von Raum- und Finanzplanung genannt, die auch die institutionelle Koordination staatlicher Ebenen beinhaltet. Vgl. hiezu Molter, D.: Raumordnung ... a.a.O., S. 76 - 101.

¹⁰ Zu den Durchsetzungsproblemen einer fach- oder ressortübergreifenden Koordination vgl. Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 117 f. Zu den Problemen einer regionalen Entwicklungsplanung vgl. ebenda, S. 321 f.

6.2 Die Dreidimensionalität des Koordinationsproblems

Da die umfassend definierte regionale Entwicklungspolitik auch prozeßhaft verstanden wird, treten neben die *institutionelle* und die *fachliche* Dimension die einzelnen Politikphasen: Zielbestimmung, Planaufstellung, Finanzierung, Plandurchführung (Maßnahmen) und Erfolgskontrolle.^{11,12}

Es ließe sich bezüglich dieser Politikphasen auch von einer *zeitlichen* Dimension - und damit von einer dritten Dimension¹³ - sprechen, wobei diese Phasen jedoch mehr ein gedankliches als ein zeitliches Nacheinander kennzeichnen.¹⁴ „Empirische Befunde ergaben, daß die Phasen ... sich nicht - wie konzipiert - funktional getrennt logisch aneinanderreihen. Vielmehr können sie simultan verlaufen oder sich in der Richtung umkehren. Auch lassen sich einzelne Politikinhalte oder Policys in keiner Phase des politischen Prozesses klar und säuberlich voneinander trennen, sondern überlappen und beeinflussen sich wechselseitig.“¹⁵

¹¹ Tuchtfeldt unterscheidet die Phasen Planung, Entscheidung, Durchführung und Kontrolle. Vgl. Tuchtfeldt, E.: Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 40, Bern/Stuttgart 1983, S. 108. Vgl. hierzu auch Tinbergen, J.: Wirtschaftspolitik, Freiburg 1968, S. 281 ff.; sowie ähnlich Kirschen, E.S. et al.: International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 303 ff.

¹² Die Policy-Analyse unterscheidet folgende Phasen ihres politischen Prozeßmodells: Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Implementation und Evaluation/Feedback-Loop. Vgl. Héritier, A.: Policy-Analyse, Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 9 u. 11.

¹³ Schneider differenziert ebenfalls in drei, allerdings anders definierte Dimensionen, indem er unter Koordinierung die sachliche, zeitliche und räumliche Abstimmung von raumbedeutsamen Entscheidungen der regionalpolitischen Instanzen versteht. Vgl. Schneider, H.K.: Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 45, Berlin 1967, S. 278. Die sachliche bzw. fachliche Koordination beinhaltet die Prüfung der Raumwirksamkeit der Instrumente (externe Steuerung), die Ziel- und Maßnahmenkoordination "sowie gegebenenfalls die Abstimmung der gesamten Planung. Die zeitliche und räumliche Koordination beziehen sich ... auf die Einigung zwischen den verschiedenen Trägern bezüglich dem zeitlichen Verlauf der Maßnahmen und ihrer räumlichen Reichweite." Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 100.

¹⁴ Vgl. hierzu und im folgenden Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 6. Ihre Ausführungen beziehen sich allerdings auf eine umfassend definierte Raumordnungspolitik.

¹⁵ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 9. Vgl. auch ebenda, S. 11.

"Literatur und Praxis sprechen von einer "Kreiskausalität" in dem Sinne, daß einerseits die Vorschläge die Ziele und diese wiederum die Durchführungsmaßnahmen bestimmen und daß andererseits die bei der Durchführung und Erfolgskontrolle gewonnenen Erfahrungen immer wieder zu neuen Vorschlägen führen und damit auf die ursprüngliche Zielsetzung zurückwirken, was wiederum Anlaß zu neuen Maßnahmen sein kann. Eine solche Rückkoppelung kann nicht nur verhindern, daß Planung zur Erstarrung führt, eine ständige Planüberprüfung aufgrund neuerer - vor allem bei Durchführungen und Kontrolle gewonnener Erkenntnisse - wird sogar zu einer starken Dynamik in der Politik führen."^{16,17}

Um die „Unordentlichkeit des politischen Alltags“ und das interdependente Handeln staatlicher und privater Akteure zu berücksichtigen, „wurden die Policy-Netzwerkanalyse, das Garbage Can-Modell und das Konzept der Policy Advocacy-Koalition in die (Policy-,B.S.) Analyse integriert“.¹⁸ Hinzu kamen „die Integration von Ideen/handlungsleitenden Orientierungen in den politischen Prozeß ... und die Berücksichtigung der internationalen und sektoralen Policy-Verflechtung“¹⁹.

Für die Konzipierung einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist insbesondere die Netzwerkanalyse ein geeignetes Instrument, da „sie sich auf das Zusammenwirken von privaten und staatlichen .. Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederung“²⁰ konzentriert.

¹⁶ Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (Hrsg.): Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969, S. 235 ff., zitiert bei Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 6.

¹⁷ Hampe entwirft bezüglich der Koordinierung von Infrastrukturinvestitionen folgendes Szenario: "Zielsetzende Institutionen sind ohne Kontrollmöglichkeiten der Planenden, diese sind von den potentiellen Interessen der finanzierenden Stellen abhängig, und wegen fehlender Erfolgskriterien kann häufig noch nicht einmal die Durchführung konsequent überwacht werden." Hampe, J.: Koordinationsprobleme in der Regionalpolitik - unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Planung von Infrastrukturinvestitionen, Diss, Univ. München 1976, S. 15.

¹⁸ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 9.

¹⁹ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 16.

derungen in einzelnen Politikfeldern konzentriert²⁰ und somit die schematische Sicht der Politikgestaltung relativiert.²¹

6.3 Zur Definition von Koordination

Die soeben dargestellte Dreidimensionalität des Koordinationsproblems, genauer: die explizite Berücksichtigung der einzelnen Phasen einer regionalen Entwicklungspolitik (in bezug auf die Koordinierung der einzelnen Fachpolitiken und ihrer jeweiligen Träger), verdeutlicht einen wichtigen Unterschied gegenüber dem, was allgemein unter Koordinierung verstanden wird. Anhand der Literatur und der beobachtbaren politischen Praxis können drei unterschiedliche Stufen bzw. Definitionen von Koordination unterschieden werden.

So wird in der politischen Praxis Koordination häufig *negativ* definiert als "Abwehr von Gefahren".²² Positive Koordination ist kostspielig; sie kostet die beteiligten Ressorts individuelle Freiheitsspielräume bzw. Macht. Aus diesem Grunde wird eine negative Koordination präferiert, die sich darauf beschränkt, Störungen, die von anderen Ressorts ausgehen können, abzuwehren.²³ Die negative Koordination, die typischerweise in bilateralen Abstimmungen zwischen Akteuren stattfindet, ist somit sehr viel weniger aufwendig.^{24,25} Als Beispiel wären die Proteste der Vertreter der GRW gegen die Stilllegung von Eisenbahnlinien in peripheren Räumen zu nennen. In diesem Sinne "koordiniert" sich jeder Fachbereich bzw. jedes Ressort nur insoweit mit anderen Politikträgern, wie es zur ressortspezifischen Zielerreichung erforder-

²⁰ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 16.

²¹ Auf Policy-Netzwerke wird in Kapitel 8.5 genauer einzugehen sein.

²² Vgl. Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 83.

²³ Vgl. hierzu Fürst, D.: Lücken in der Koordinierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" mit anderen raumwirksamen Maßnahmen und mögliche Abhilfen, in: Planung in der regionalen Strukturpolitik, Regionalpolitisches Kontaktseminar vom 6. - 8. Mai 1981 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982, S. 84 f. u. S. 86.

²⁴ Vgl. Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 24.

²⁵ Zur Unterscheidung zwischen defensiver und aggressiver Negativkoordination vgl. Scharpf, F.W.: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974, S. 47 - 51.

lich ist. Es fragt sich allerdings, ob es zweckmäßig ist, in diesem Fall bereits von Koordination zu sprechen.²⁶

Eine zweite Stufe der (positiven) Koordinierung ist darin zu sehen, daß unterschiedliche Ressorts ihre Maßnahmen auf das bzw. die Ziele des jeweils anderen Ressorts hin abstimmen, also „koordinieren“. So versteht beispielsweise Fürst unter Koordination die Optimierung der Interdependenzen von Plänen und Handlungen verschiedener Akteure mit dem Ziel, in bezug auf ein *gegebenes* Zielsystem positive externe Effekte zu mehren und negative externe Effekte zu minimieren.²⁷ Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Maßnahmenkoordination und bezeichnet diese als Koordination *im engeren Sinne*.²⁸ Es handelt sich hierbei um die gebräuchlichste Auffassung von Koordination. Diese Form der positiven Koordination „erfordert einen hohen Koordinationsaufwand und genügt dem wohlfahrtstheoretisch anspruchsvollen Kaldor-Optimum“^{29, 30}

Erfolgt darüber hinaus neben der Maßnahmenkoordination auch eine Zielkoordination (dritte Stufe der Koordinierung), so handelt es sich um den umfassendsten Koordinationsbegriff. Insofern spricht man auch von der Koordination *im weiteren Sinne*.³¹ Münstermann weist - allerdings im Rahmen einer etwas anderen Argumentation - darauf hin, daß die Koordinierung sich auf Ziel- und Maßnahmenkoordination erstrecken muß, "denn auch vereinheitlichte bzw. identische Wert- und Zielsysteme induzieren nicht notwendigerweise "koordinierte" Maßnahmenbündel. Selbst nach einer perfekten Abstimmung der Ziele können aufgrund unterschiedlicher Informationen der Entscheidungs-

²⁶ Héritier spricht in bezug auf die negative Koordination lediglich von einem Interessenausgleich im Gegensatz zu einem kooperativen Zusammenwirken im Interesse eines Systemnutzens. Vgl. Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 23.

²⁷ Vgl. Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 83.

²⁸ Vgl. hierzu auch Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 25.

²⁹ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 24. Es werden hier jedoch nicht zwei Formen der (positiven) Koordination unterschieden.

³⁰ Zur positiven und negativen Koordination siehe ausführlich Scharpf, F.W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A.: Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 57 - 83.

³¹ Vgl. hierzu auch Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 24. Schneider bezeichnet diese auch als "perfekte Koordinierung". Schneider, H.K.: Plankoordinierung ... a.a.O., S. 245.

träger unterschiedliche Maßnahmen getroffen werden, die möglicherweise in ihrem Zusammenwirken die Zielerfüllung verhindern oder jedenfalls stören.³²

In Rekurs auf die prozeßhafte Dimension einer regionalen Entwicklungspolitik sollten neben Maßnahmenplanung und Zielsetzung natürlich alle Politikphasen koordiniert werden. In diesem Sinne versteht auch Hennings unter Koordination die zweckrationale Zuordnung von Zielen, Instrumenten, Planungen, Maßnahmen und Erfolgskontrollen verschiedener Fachpolitiken oder politischer Ebenen.³³

6.4 Die Problembereiche einer Koordination im weiteren Sinne

Die so dargestellte - umfassend definierte - Koordination im weiteren Sinne ist dann unproblematisch, wenn ein regionales Hauptziel vorhanden ist und die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge der möglichen Maßnahmen bekannt sind. Die Koordination ist jedoch dann schwierig, wenn

- mehrere regionale und fachpolitische Ziele nebeneinander existieren, die nicht unter ein gemeinsames Hauptziel subsumiert werden können und über deren Gewichtung keine Einigkeit besteht,^{34,35}
- keine einheitliche Informationsgrundlage vorhanden ist,
- die Wirkungen der eingesetzten Maßnahmen (insbesondere auch die Nebenwirkungen) nicht genau bekannt sind.³⁶

³² Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 45 f. Münstermann geht davon aus, daß in der politischen Praxis zuweilen eine Zielkoordination stattfindet, der Maßnahmen einsetz jedoch unkoordiniert durch die einzelnen Fachressorts erfolgt.

³³ Vgl. Hennings, G.: Grundlagen und Methoden der Koordination des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel, Münster 1972, S. 22.

³⁴ Hampe weist darauf hin, daß sogar in den einzelnen Institutionen interne Entscheidungsstrukturen existieren, "die oft nicht auf gemeinsame Ziele zu verpflichten sind". Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 15.

³⁵ Zur Problematik der Zielkonflikte innerhalb des öffentlichen Sektors siehe auch Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Durchsetzungsprobleme ... a.a.O., S. 29. Vgl. auch Schulz zur Wiesch, J.: Konflikte bei der Abstimmung zwischen Fach- und Regionalplanungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1979, S. 449 - 457. Zu konterkarierenden Fachpolitiken vgl. Jens, U.: Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1989, S. 463 f.

³⁶ Vgl. zu dieser Problematik Spehl, H., et al.: Regionale ... a.a.O., S. 192 f.

Diese Problematik macht eine weitere Konkretisierung des Koordinationsproblems erforderlich. Roesler/Stürmer unterscheiden diesbezüglich drei Problemkreise.³⁷ Neben wissenschaftlich-methodischen und statistischen Problemen nennen sie insbesondere die politisch-administrativen Schwierigkeiten³⁸, welche "den engeren Problembereich der Koordinierungsaufgabe bilden"³⁹. In bezug auf letzteres geht es um die Fragen, warum Koordination nicht zustande kommt und welche Voraussetzungen zu schaffen sind, "um Koordinationsverhalten so zu stimulieren, daß das Optimierungsziel angenähert wird (denn Koordination der Akteure kann ja auch darin bestehen, ein gemeinsames "Kartell" gegen Dritte zu bilden - ein für vertikale Politikverflechtung dokumentiertes Verhalten)"⁴⁰.

Zurek geht sogar noch weiter und schreibt: "Die Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel im Sinne regionalpolitischer und raumordnerischer Vorstellungen ist in erster Linie ein politisch-administratives und nicht ein wissenschaftlich-methodisches Problem"⁴¹. Dieser Gewichtung kann jedoch nicht zugestimmt werden, denn die "einvernehmliche" Koordination bzw. Abstimmung auf eine *falsche* Maßnahme trägt nicht zur Zielerreichung bei. Im günstigsten Fall hat sie keine negativen Auswirkungen. Da sie andererseits aber Kosten verursacht, hätte man - in diesem Fall - besser auf die "Koordination" verzichtet.

Eine treffendere Unterscheidung zwischen den Problembereichen der Koordination ergibt sich dann, wenn man die Lösung des politisch-administrativen

³⁷ Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 1.

³⁸ Fürst spricht von wenigstens zwei Problemebenen der Koordination und nennt das Sachproblem (Ursache-Wirkungszusammenhänge, Interdependenzen) sowie das politisch-administrative Problem. Vgl. Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 83. Auch Spiekermann führt die unzureichende Koordination (hier zwischen Finanz- und Raumordnungspolitik) auf politisch-administrative wie auf wissenschaftlich-methodische Ursachen zurück. Vgl. Spiekermann, B.: Zur Koordination von Finanz- und Raumplanung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsplanung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 75, Münster 1981, S. 2 f.

³⁹ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 1.

⁴⁰ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 83.

⁴¹ Zurek E., Probleme der Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel in der Regional- und Raumordnungspolitik, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, hrsg. von der Forschungsstelle der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1973, S. 195, zitiert bei Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 2.

Problems als *hinreichende* Bedingung einer erfolgreichen Koordination ansieht, während die Formulierung realitätsnaher Hypothesen über die Ziel-Mittel-Beziehungen und damit die Lösung der wissenschaftlich-methodischen und der statistischen Probleme als *notwendige* Bedingung betrachtet werden kann.

"Über die Realitätsnähe dieser Hypothesen entscheidet der jeweilige Stand der empirischen Raumforschung, der wiederum unmittelbar von der Datenbasis und dem Stand der Raumordnungstheorie abhängig ist. Letztlich entscheiden also Theorie und Empirie über die Effizienz der verschiedenen raumwirksamen Teilpolitiken, über deren Koordinierung die Raumordnungspolitik dann - in zusätzlicher Abhängigkeit von den eingesetzten Instrumenten - entsprechend wirken kann."⁴² Aus diesem Grunde sind im "Gleichschritt mit der Erarbeitung von neuen Koordinierungsinstrumenten ... sowohl die raumbezogene Datenbasis als auch eine empirisch fundierte Raumwirtschaftstheorie als Voraussetzungen für effiziente Raumordnungspolitik weiterzuentwickeln"⁴³.

Zwischen den tatsächlichen Verbesserungsmöglichkeiten durch neue Koordinierungsinstrumente politisch-administrativer Art und der Realitätsbezogenheit der Raumordnungstheorie besteht ein enger wechselseitiger Zusammenhang.⁴⁴ Es "sei vor allem auf zwei wissenschaftliche Problembereiche hingewiesen, ohne deren Lösung die Koordinierung der Raumordnungspolitik an der tatsächlichen raumwirtschaftlichen Entwicklung vorbei operieren muß:

- Zielfindung und Operationalisierung von Zielen
- Gesicherte Aussagen über regionale Präferenzen und die Bestimmungsgründe für Standortentscheidungen von privaten Unternehmungen und Haushalten.⁴⁵

⁴² Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 3.

⁴³ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 2.

⁴⁴ Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 2.

⁴⁵ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 3.

Letzteres beeinflusst die Eignung der Mittel zur Zielerreichung, aber auch die Zielformulierung selbst. Denn die "Realitätsbezogenheit der (regionalpolitischen, B.S.) Ziele ist auch eine Frage des wissenschaftlichen Sachstandes und nicht nur ein reines "Werturteilsproblem".⁴⁶ Es müssen empirisch fundierte Ziel-Mittel-Systeme aufgebaut werden, um die "Gefahr des an der Realität Vorbeiperierens"⁴⁷ abzubauen.

"Wie die Agrarpolitik zur Genüge gezeigt hat, ist jede Politik von vornherein zum Scheitern verurteilt, solange sie ihre konkreten Ziele nicht auf der Basis einer eingehenden empirischen Erforschung der sozial-ökonomischen Zusammenhänge, möglichen Trends in ihrer Entwicklung und der damit verbundenen Veränderungsspielräume formuliert".⁴⁸

Die Eindimensionalität in der Betrachtung muß durch eine mehrdimensionale Betrachtungsweise ersetzt werden. Die Arbeitsmarktprobleme einer Region lassen sich eben nicht ausschließlich durch eine Kapitalmobilisierungspolitik im Sinne von Industrieansiedlung lösen, und selbst die Industrieansiedlung hat „nur dann eine Funktion als operationalisierte Zielgröße und Erfolgsmaßstab, wenn eine direkte Beziehung zwischen ihr und der damit verbundenen Zunahme der Arbeitsplätze und der Erhöhung einer Einkommensgröße unterstellt werden kann“⁴⁹.

Die Abbildung 8 stellt den Versuch dar, das Wechselspiel zwischen Theorie und Empirie auf der einen und administrativen Koordinierungsmöglichkeiten auf der anderen Seite zu verdeutlichen.

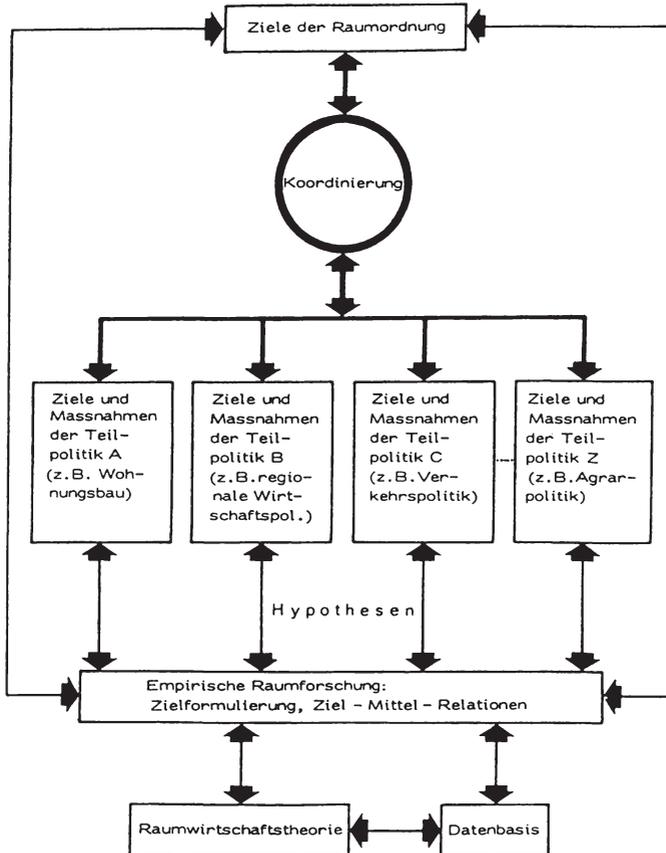
⁴⁶ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 3 f.

⁴⁷ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 4.

⁴⁸ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 4.

⁴⁹ Anderseck, K.: Innerfamiliäre Wanderungsentscheidungen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Band A, Beiband zu Band 2, Bonn 1973; Vgl. Prognos: System der Regionalstatistik für die Bundesraumordnung, vorläufige Fassung, Basel 1971 (nicht veröffentlicht), S. 8 ff.; zitiert bei Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 4.

Abb. 8: Die Koordinierungsaufgabe im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik⁵⁰



Quelle: Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., Abb. 1/1.

⁵⁰ Roesler/Stürmer sprechen in dieser Abbildung von den Zielen der „Raumordnung“. Entsprechend der Terminologie der vorliegenden Arbeit muß es sich hierbei jedoch um eine Raumordnungspolitik i.w.S. und somit um eine regionale Entwicklungspolitik handeln.

Um an dieser Stelle einen Bogen zum vorangegangenen Kapitel zu spannen, ließe sich unter Rückgriff auf die Terminologie dieses Kapitels in bezug auf die Koordinierung als politisch-administratives Problem auch von der Problematik der *internen* Steuerung sprechen, während die wissenschaftlich-methodischen und die statistischen Probleme (Datenbasis) zu einer Verbesserung der *externen* Steuerung gelöst werden müssen.

Die Bedeutung beider Steuerungsformen unterstreicht Afheldt: „Die Frage nach der Steuerungspotenz regionalpolitischer Programme und Aktionen ist aber nicht nur die Frage nach der öffentlichen Einflußnahme auf private Entscheidungen. Die Steuerungspotenz ist in hohem Maße beeinflusst durch die Konflikte zwischen den verschiedenen Steuerern auf den staatlichen Ebenen und auf den kommunalen Ebenen.“⁵¹

Die Lösung des politisch-administrativen Problems der Koordinierung ist demnach gleichzusetzen mit der Verbesserung bzw. Mobilisierung des politisch-administrativen Systems (als Teil des Produktionsfaktors „Soziales System“) und somit mit einer Verbesserung der *internen* Steuerung.

Die *externe* Steuerung hingegen versucht, über eine Beeinflussung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden, Sachkapital und Technisches Wissen, eine Verhaltensänderung der Politikadressaten zu erwirken. Deren Verhalten soll beeinflusst oder besser: koordiniert werden. Insofern kann man eine weitere Ebene unterscheiden: die private Ebene. Letztlich kann jeder private Akteur als Träger der regionalen Entwicklungspolitik angesehen werden, dessen Aktivitäten es zu koordinieren gilt. Im Rahmen der Trägeranalyse wurde von einer expliziten Berücksichtigung der privaten Ebene zunächst abgesehen, gleichwohl jedoch darauf hingewiesen, daß auch private Gesellschaften und sog. intermediäre Organisationen als Träger einer regionalen Entwicklungspolitik zu berücksichtigen sind.

⁵¹ Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven ... a.a.O., S. 113.

Faßt man nun die Überlegungen im Hinblick auf die Strukturierung der allgemeinen Koordinierungsaufgabe zusammen, so ergibt sich folgendes Bild. Entsprechend der genannten Politikphasen ergeben sich fünf Koordinierungsphasen:

- "- Festsetzung der Zielinhalte und Zielprioritäten, Auswahl der Mittel
- Abstimmung der Planungen
- Abstimmung der Finanzierung
- Abstimmung der Durchführung
- Abstimmung der Erfolgskontrolle und von daher Revision der Ziele und Planungen"⁵².

Jede Politikphase (zeitliche Dimension der Koordinierung) beinhaltet die Koordination mit den Trägern der verschiedenen Ebenen (institutionelle Dimension) sowie mit deren Ressorts (fachliche Dimension), so daß sich das Koordinationsproblem dreidimensional darstellt. In Abb. 9 wird diese Dreidimensionalität anhand eines Koordinationswürfels veranschaulicht, der nicht nur das politisch-administrative System, sondern auch die private Ebene als Träger einer regionalen Entwicklungspolitik umfaßt.

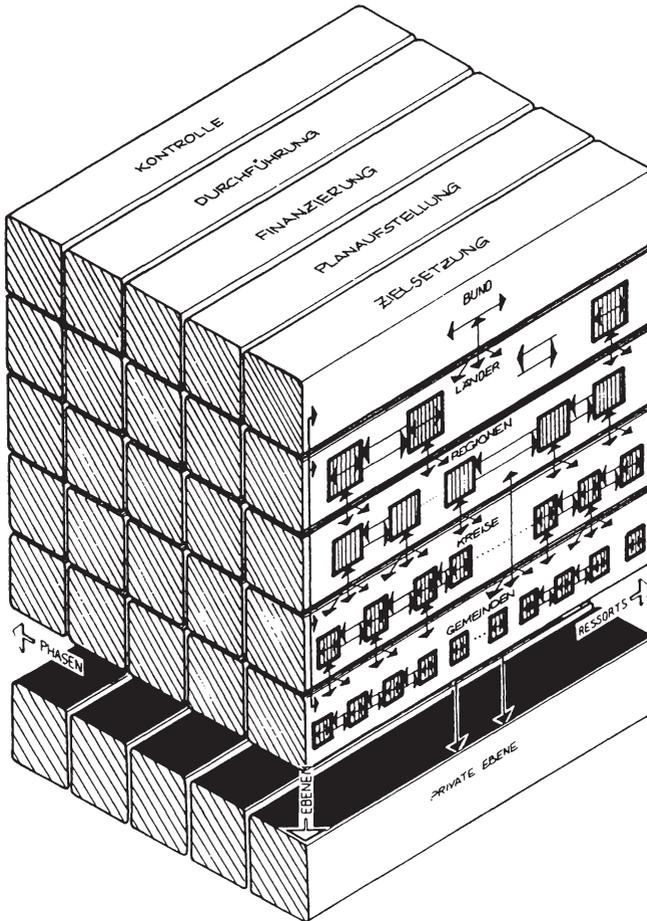
Auch bei Thormählen führt die Analyse der regionalen Gesamtaufgabe entlang der drei wichtigsten Prinzipien Fach, Ebene und Phase zu einer Dreidimensionalität.⁵³ Allerdings nennt er darüber hinaus als weitere analytische Gliederungskriterien sektorale und rangmäßige Aufgabenmerkmale. Eine zusätzliche Unterscheidung gegenüber dem Modell von Roesler/Stürmer besteht darin, daß er die Finanzierung nicht als Politikphase ansieht, sondern das Finanzwesen als Fach begreift und in dieser Ebene einordnet.⁵⁴

⁵² Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 7.

⁵³ Vgl. hierzu und im folgenden Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 40 - 44.

⁵⁴ Statt dessen nennt Thormählen explizit die Phase Planvorbereitung, wodurch sich die Anzahl der Phasen nicht verändert. Vgl. Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 41 - 44. Zu diesen Planphasen siehe insbesondere ebenda, S. 101 - 134.

Abb. 9: Koordinationsbeziehungen im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik



Quelle: Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., Abb. 1/3.

6.5 Koordinierungsbeziehungen

6.5.1 Interne und externe Koordination - Zwei Seiten einer Medaille

Nachdem in den vorangegangenen Kapiteln die mit einer Koordination verbundene Problematik dargestellt worden ist, sollen in diesem Kapitel die möglichen Koordinationsbeziehungen strukturiert werden. Wiederum anknüpfend an die politikwissenschaftliche Terminologie (interne und externe Steuerung) ließe sich von einer internen und von einer externen Koordinierung sprechen. Durch eine Verbesserung der internen Koordinierung (innerhalb des politisch-administrativen Systems) soll eine effizientere externe Koordination (Koordination der Maßnahmen zur unmittelbaren Beeinflussung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden, Sachkapital und Technisches Wissen) ermöglicht werden. Sowohl der Binnen- als auch der Außenbereich müssen untereinander koordiniert werden, weil sich beide i.d.R. wechselseitig beeinflussen. Diese Abhängigkeiten verdeutlicht Schneider an folgendem Beispiel: "... einerseits hängt die Produktivität der privaten Investitionen in einem wesentlichen Maße von Art, Umfang und räumlicher Verteilung der Investitionen in die Infrastruktur ab, während andererseits die Produktivität der öffentlichen Investitionen auch von Art, Umfang und räumlicher Verteilung der privaten Investitionen mitbestimmt wird"⁵⁵.

Die interne Steuerung kann also nur vor dem Hintergrund der externen Steuerung zur zieladäquaten Beeinflussung der Politikadressaten "optimiert" werden. In bezug auf die öffentliche Planung führt Schäfers aus, daß diese die Funktionen der Koordination des Binnen- und des Außenbereiches der Planung zu erfüllen hat.⁵⁶

Nach Thormählen umfaßt der Binnenbereich "... personell die Planverantwortlichen, Planausführer und Planentwerfer und sachlich die politische und verwaltungsinterne Formulierung und Durchsetzung von zeit-, fach- und ebenenbezogenen Zielen und Maßnahmen. Der zeitlich, fachlich und räumlich

⁵⁵ Schneider, H.K.: Plankoordination ... a.a.O., S. 240.

⁵⁶ Vgl. Schäfers, B.: Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970, S. 13.

bestimmbare "Ort", in dem der Plan tatsächlich verwirklicht werden soll, wird als **Außenbereich der Planung** bezeichnet. Es stehen sich also Planende im **Binnenbereich** und Beplante im **Außenbereich** gegenüber.⁵⁷

Hierbei handelt es sich jedoch nicht um eine strikte Trennung zwischen Subjekt und Objekt der Planung, denn den Planadressaten können - und im Fall der regionalen Entwicklungspolitik müssen ihnen **Mitwirkungsrechte** eingeräumt werden.⁵⁸

Da im Rahmen einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik viele Interessen ausgeglichen werden müssen bzw. Interessen überhaupt erst artikuliert werden müssen, ist sie nur dann möglich, wenn sie von Staat und Gesellschaft getragen wird.⁵⁹ Um zur verwendeten Terminologie zurückzukehren ist somit eine **externe Koordinierung** zwischen staatlichen und privaten Planungen und **Maßnahmen** bzw. zwischen der staatlichen und privaten Ebene erforderlich.⁶⁰ Diese ist in erster Linie ein Sachproblem bzw. ein wissenschaftlich-methodisches und statistisches Problem.

Um diesen Problembereich deutlich von der politisch-administrativen Problematik der Koordination abzuheben, wird - entgegen der sonst üblichen Vorgehensweise - die Koordination innerhalb des politisch-administrativen Systems rein als **interne Koordinierung** bezeichnet.⁶¹ Diese interne Koordinierung umfaßt die Ressortkoordination sowie die horizontale und vertikale Koordination.⁶²

⁵⁷ Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 277.

⁵⁸ Vgl. ähnlich Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 277.

⁵⁹ Vgl. Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 278.

⁶⁰ Vgl. auch Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8.

⁶¹ Anderen Sprachregelungen zufolge wird innerhalb des politisch-administrativen Systems differenziert in **interne (Ressort-) Koordinierung**, **externe horizontale** und **externe vertikale** Koordinierung. So z.B. bei Sittig, H.J.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 217 f.; ebenso bei Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8 und bei Spehl, H. et al.: Regionale ... a.a.O., S. 191. Vgl. zu einer Systematik der Koordinationsprobleme auch Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 112 - 115.

⁶² Auch Jürgensen/Thormählen differenzieren in eine horizontale, vertikale und ressortmäßige Koordination, ohne jedoch zwischen interner und externer Koordination zu trennen. Siehe Jürgensen, H., Thormählen, Th.: Regionale ... a.a.O., S. 284 ff. Zur untrennbaren Verknüpfung von horizontaler und vertikaler Koordination vgl. Hartke, St.: Regional angepaßte Entwicklungsstrategien und Voraussetzungen in der „vertikalen“ und „horizontalen“ Koordination, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, 1984, S. 151

6.5.2 Interne Koordination

6.5.2.1 Ressortkoordinierung

Unter **Ressortkoordinierung** versteht man die Koordinierung verschiedener Ressorts innerhalb derselben organisatorischen Einheit bzw. Institution,⁶³ z.B. innerhalb der Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden.^{64,65} Eine Vielzahl von Fachbereichen setzt im Rahmen ihrer Politik Daten für die regionale Entwicklung, die unter Umständen irreversibel bzw. nur sehr schwer, d.h. mit hohen Kosten, wieder rückgängig zu machen sind.⁶⁶ "Träger dieser Maßnahmen sind zwar die Gebietskörperschaften; die Planung, Finanzierung und Durchführung obliegt aber den einzelnen Fachverwaltungen, wie etwa (auf Gemeindeebene, B.S.) beim Schulbau, beim Straßenbau, der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, der Flurbereinigung, dem Wirtschaftswegebau, Wohnungsbau, der Erschließung von Industriegelände u.a.m."⁶⁷ In den Gemeinden beschäftigen sich mitunter 25 bis 40 verschiedene Behörden mit derartigen Planungen, häufig jedoch ohne eine zeitliche und räumliche Abstimmung im Hinblick auf ein regionales bzw. kommunales Oberziel.⁶⁸

f. Zur Raumordnung als horizontales und vertikales Koordinationsproblem vgl. Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Steuerungsprobleme ... a.a.O., S. 34 ff.

⁶³ Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8. Tuchtfeldt spricht in diesem Zusammenhang von der intraorganisatorischen Koordination. Vgl. Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 112.

⁶⁴ Vgl. hierzu und im folgenden Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 134 f.

⁶⁵ Mit „Ressortkoordination“ ist also nicht innerbehördliche Koordination (Koordination innerhalb des Ressorts) gemeint. Diese innerbehördliche Koordination wird in der vorliegenden Untersuchung nicht thematisiert. Es sei an dieser Stelle lediglich darauf hingewiesen, daß diese - entsprechend dem hierarchischen Verwaltungsaufbau und dem bürokratischen Prinzip - normalerweise durch den Vorgesetzten, also von oben, erfolgt. Zwar besteht die Möglichkeit, daß sich die Abteilungen und Mitarbeiter untereinander koordinieren, allerdings erfolgt die Koordinierung dann unter dem Vorbehalt des Eingriffs von oben und in der Regel auch in Abhängigkeit von entsprechenden Anregungen oder Anweisungen des Vorgesetzten. Vgl. Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 121.

⁶⁶ Zum Verhältnis von Regionalplanung und Fachplanungen siehe z.B. Benz, A.: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 80, Münster 1982, S. 51 - 55.

⁶⁷ Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 134.

⁶⁸ Vgl. Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 134.

Da - insbesondere in den Gemeinden - viele Ressorts regionalpolitisch relevante Zuständigkeiten haben, sind für die Realisierung einer regionalen Entwicklungspolitik viele institutionelle Hemmnisse zu überwinden. Je nachdem, inwieweit dies im Einzelfall gelingt, wird sich die Koordination auf eine Anhörung beschränken oder auf eine Mitwirkung, vielleicht sogar auf eine Mitbestimmung ausdehnen.⁶⁹ Jedes Ressort ist zunächst einmal sich selbst verpflichtet.⁷⁰ Das Problem liegt jedoch nicht in der großen Zahl eigenständiger, regionalpolitisch bedeutsamer Fachverwaltungen, sondern vielmehr in der mangelnden Koordination derselben.⁷¹

Dies gilt nicht nur für die kommunale Ebene, sondern auch für die zuständigen Ressorts der Länder sowie für die regionalpolitisch relevanten Bundesministerien.⁷² Zu nennen sind (auf Bundesebene) insbesondere das Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, das Innen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium, das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie das Verkehrs- und das Verteidigungsministerium.⁷³

Erschwert wird die Ressortkoordination durch die vertikale Politikverflechtung eines Fachbereiches über (mehrere) gebietskörperschaftliche Ebenen hinweg⁷⁴ („Ressort-Versäulung“⁷⁵; Ressortkumpanei); diese vertikalen Kartelle ermöglichen den Ressorts in Budgetverteilungskämpfen Macht und Vorteile zu sichern.⁷⁶ Püttner konstatiert in diesem Zusammenhang einen „starken Zug zur

⁶⁹ Vgl. zu diesen Koordinationsformen Püttner, G.: *Verwaltungslehre ... a.a.O.*, S. 125.

⁷⁰ Der „Ressortegoismus“ erschwert darüber hinaus die Koordination. Vgl. Brösse, U. (1982): *Raumordnungspolitik ... a.a.O.*, S. 101.

⁷¹ Vgl. Seidenfus, H.St.: *Koordinationsprobleme ... a.a.O.*, S. 135.

⁷² Zu Koordinierungsproblemen der Bundesressorts vgl. Suntum, U.v.: *Regionalpolitik ... a.a.O.*, S. 55 f. Auf die mangelnde Koordinierung durch die GRW weist Towara hin. Vgl. Towara, M.: *Regionale ... a.a.O.*, S. 44 f. Als Ursache für ein Koordinationsdefizit von Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik sehen Semlinger/Knigge die jeweils eigenständige Genese dieser beiden Fachpolitiken. Vgl. Semlinger, K., Knigge, R.: *Regionalpolitik ... a.a.O.*, S. 127.

⁷³ Zu den Koordinierungsproblemen auf Bundes- und Landesebene siehe z.B. Hansmeyer, K.-H.: *Ziele ... a.a.O.*, S. 56 f.

⁷⁴ Zu nennen sind z.B. auch die einzelnen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, die - aufgrund gegenseitiger Abhängigkeiten bzw. Verpflichtungen - eine Koordination mit anderen Ressorts auf der jeweiligen Ebene (Bund oder Land) erschweren.

⁷⁵ Fürst, D., Hesse, J.J.: *Dezentralisierung ... a.a.O.*, S. 183.

⁷⁶ Vgl. Fürst, D., Ritter, E.-H.: *Landesentwicklungsplanung ... a.a.O.*, S. 67.

fachlichen Koordination (im Sinne einer „Ressort-Versäulung“, B.S.) bei gleichzeitiger Renitenz gegen überfachliche Koordination“⁷⁷.

Dennoch betont auch Wolf „- gerade im Hinblick auf eine wesentlich höhere Effizienz der staatlichen Förderung - die Notwendigkeit, entsprechend der regionalen bzw. lokalen Engpässe und Prioritäten eine *ressortkoordinierte* Förderungspolitik zu betreiben, die nicht nur den materiellen Infrastrukturbedarf, sondern auch institutionelle Erfordernisse sowie andere flankierende Maßnahmen (z.B. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, regionaler Wirtschaftsförderungspolitik) berücksichtigt“⁷⁸.

6.5.2.2 Horizontale Koordination

In der Regel sind Verwaltungs- und Wirtschaftsräume nicht kongruent. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine regionale Entwicklungspolitik, deren Zielsetzung in der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume besteht. Wie der Name es bereits ausdrückt, werden diese Räume funktional definiert bzw. abgegrenzt.⁷⁹ Damit sie alle menschlichen Daseinsgrundfunktionen befriedigen können, umfassen sie Arbeits-, Wohnungs-, Erholungs- und Freizeitgebiete.

Daß in der Regel eine Diskrepanz zwischen Wirtschafts- und Verwaltungsräumen besteht, wird insbesondere auch dadurch deutlich, daß die Wirtschaftsräume, wie auch immer diese konkret definiert werden, besonders in einer wachsenden Wirtschaft einer permanenten Veränderung unterliegen, im Gegensatz zu den recht starren Grenzen der politisch-administrativ abgegrenzten Räume.⁸⁰ Insofern ergibt sich aufgrund der dynamischen Entwicklung in

⁷⁷ Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 117.

⁷⁸ Wolf, F.: Wirtschaftsschwache ... a.a.O., S. 206. Wolf bezieht sich auf die Landesebene und plädiert in diesem Zusammenhang für ein ressortkoordiniertes Standortförderungsprogramm der Länder.

⁷⁹ Neben dem Abgrenzungskriterium "Funktionalität" unterscheidet man das Verwaltungs- und das Homogenitätsprinzip. Vgl. hierzu Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 14 - 22.

⁸⁰ Vgl. hierzu und zum folgenden Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 130 f.

Verbindung mit einer Verringerung der ökonomischen Entfernung zwangsläufig eine Diskrepanz zwischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum.⁸¹

So bewegt sich der ausgeglichene Funktionsraum "irgendwo" zwischen Landkreis- und Länderebene, während die Politik der jeweiligen Institutionen zu meist auf die jeweiligen Verwaltungsräume (Gemeinden, Kreise, Länder) zugeschnitten ist. "Fast jede Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane innerhalb dieser Verwaltungseinheiten hat aber Rückwirkungen auf die anderen Verwaltungseinheiten innerhalb des Wirtschaftsraumes oder sogar darüber hinaus."⁸²

Aus diesem Grunde ist eine Koordination der Planungen und Maßnahmen zwischen benachbarten Gemeinden, Kreisen oder Ländern angezeigt.⁸³ Diese Koordinierung mehrerer Organisationen derselben Ebene bezeichnet man als **horizontale Koordination**.^{84,85} Ihre größte Bedeutung erlangt sie bei der interkommunalen Zusammenarbeit und hier wiederum bei den Stadt-Umland-Beziehungen.^{86,87}

"Der Pro-domo-Standpunkt verleitet in vielen Fällen dazu, eine regionalpolitische Aufgabe nur unter dem Gesichtspunkt des Nutzens für das eigene Gebiet der Gemeinde, des Kreises oder des Landes vorzunehmen."⁸⁸ Da die Gemeindecinnahmen von der Gewerbesteuer abhängig sind, wird jede Kommune bestrebt sein, durch entsprechende Vorhaltung von Gewerbegebieten Unternehmenserweiterungen, -neugründungen und Unternehmensansiedlungen zu ermöglichen. Findet keine Koordination statt, so werden zu wenig Wohn- und Freizeiträume ausgewiesen, was sich langfristig wiederum kontraproduktiv auf

⁸¹ Vgl. hierzu auch Jürgensen, H., Thormählen, Th.: Regionale ... a.a.O., S. 284.

⁸² Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 130.

⁸³ Zu diesen Koordinierungsaufgaben siehe z.B. Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 57. Zur interkommunalen Zusammenarbeit vgl. allgemein Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 137 f.

⁸⁴ Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8.

⁸⁵ Vgl. auch Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 113.

⁸⁶ Zur interkommunalen Konfliktregelung vgl. z.B. Benz, A.: Regionalplanung ... a.a.O., S. 50 f.

⁸⁷ Vgl. zur interkommunalen Koordinierung auch Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 124 f.

⁸⁸ Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 130.

die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt.⁸⁹ Insofern ergäben sich bereits aus dieser Überlegung die Änderung des Steuersystems und des Finanzausgleichs als wichtige Instrumente zur Verbesserung der Koordination.⁹⁰

6.5.2.3 Vertikale Koordination

Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik und der Gemeindeautonomie ergibt sich die Notwendigkeit einer Koordinierung „zwischen mehreren Organisationen unterschiedlicher Ebenen (z.B. zwischen Bund und Ländern oder zwischen einem Land und seinen Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden)“^{91, 92} Es handelt sich hierbei also um eine Koordination zwischen über- und untergeordneten Gebietskörperschaften.⁹³ Diese Art der Koordinierungsbeziehung bezeichnet man als **vertikale Koordination**.^{94, 95} Sie ist im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik wesentliche Aufgabe der Regionen als Bindeglied zwischen Land und kommunaler Ebene.⁹⁶

Fehlende Koordination zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften kann den unwirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel zur Folge haben.⁹⁷ Dies ist dann der Fall, wenn sich einzelne Maßnahmen konterkarieren bzw. ganz

⁸⁹ Seidenfus formuliert schärfer: Aufgrund des Finanzsystems der Gemeinden spielen sich "ständig Kleinkriege ab, die darin bestehen, daß eine Gemeinde die Vorteile aus der Ansiedlung zieht und einer Nachbargemeinde eine Reihe von externen Kosten aufbürdet. Das Bedauerliche an dieser steuerpolitisch begründeten Kampfstrategie ist, daß bei der Industrieansiedlung nicht die Gemeinden mit den größeren volkswirtschaftlichen Standortvorteilen zum Zuge kommen, sondern die finanzstärksten, die für den Start am meisten zu bieten haben. Charakteristisch hierfür ist die durch die Finanzautonomie der Gemeinden geförderte kommunale Bodenpolitik. Die Steuerzahler tragen die volkswirtschaftlichen Verluste dieser permanenten Mißallokation und sind selbst noch Opfer dieser Entwicklung." Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 131.

⁹⁰ Auf diese Problematik wird im Rahmen von Kapitel 8 noch näher einzugehen sein.

⁹¹ Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8

⁹² Vgl. zu den Koordinationsproblemen aufgrund des kooperativen Föderalismus z.B. Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 120 - 123.

⁹³ Vgl. Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 131 f.

⁹⁴ Vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung ... a.a.O., S. 8. Roesler/Stürmer sprechen indes von *externer* vertikaler Koordination.

⁹⁵ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 113. Zur Notwendigkeit und Problematik vertikaler Koordination siehe z.B. Hansmeyer, K.-H.: Ziele ... a.a.O., S. 57 ff.

⁹⁶ Vgl. Spehl, H. et al.: Regionale ... a.a.O., S. 192.

⁹⁷ Vgl. Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 132.

aufheben oder sogar zum Schaden ausschlagen. Ein in der Literatur häufig zitiertes und in der Realität beobachtbares Beispiel beschreibt, daß der zur Verbesserung der Lebensbedingungen durchgeführte Bundesfernstraßen-ausbau dann negative Wirkungen, d.h. in diesem Fall eine verstärkte Auspendlerbewegung, hervorruft, wenn nicht komplementäre Maßnahmen von Land und Gemeinden ergriffen werden, wie z.B. Infrastrukturausbau, Bestands-pflege und/oder Ansiedlungsförderung.⁹⁸

Eine Koordination ließe sich jedoch relativ leicht bewerkstelligen, sofern „diese Divergenzen nur auf eine mangelhafte Information zwischen den regional-politisch tätigen Körperschaften zurückzuführen sind Problematisch wird es jedoch dann, wenn die Körperschaften ... unterschiedliche Ziele verfolgen.“^{99,100}

Aufgrund des Staatsaufbaus der Bundesrepublik, der verfassungsmäßigen Eigenständigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden und aufgrund der Aufga-benteilung zwischen den Ebenen stellt sich das Koordinationsproblem sehr komplex dar.¹⁰¹ Eine „direktive gewissermaßen subordinierende Koordinie-rung“¹⁰² als Abstimmungsverfahren scheidet von vornherein aus, da das Grundgesetz, das Raumordnungsgesetz sowie die verschiedenen Landespla-nungsgesetze eine Über- oder Unterordnung einzelner Ebenen in Fragen der Raumplanung nicht vorsehen.^{103,104} Statt dessen erfordert das Gegenstrom-prinzip eine qualifizierte Beteiligung bzw. Integration der untergeordneten Ebenen bei der Erstellung von räumlichen Planungen.¹⁰⁵ Auf den „optimalen“ Koordinierungsmechanismus wird an anderer Stelle einzugehen sein.¹⁰⁶

⁹⁸ Vgl. ähnlich Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 132.

⁹⁹ Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 132.

¹⁰⁰ Zu den Problemen einer vertikalen Zielkoordination vgl. Scharpf, F.W.: Politische ... a.a.O., S. 108 - 112.

¹⁰¹ Zur vertikalen Aufgabentrennung und Koordination siehe z.B. Klaus, J.: Zur Reformbe-dürftigkeit ... a.a.O., S. 154 f. Zum Verhältnis von Bund, Land und Gemeinden in der Regionalplanung siehe Benz, A.: Regionalplanung ... a.a.O., S. 43 - 50.

¹⁰² Schäffer, H.: Planungskoordination ... a.a.O., S. 141.

¹⁰³ vgl. Roesler, K., Stürmer, W.: Koordination ... a.a.O., S. 8

¹⁰⁴ Zur Problematik der Abstimmung innerhalb der Raumplanung zwischen Regional- und Bauleitplanung siehe z.B. Lange, H.-G.: Konflikte bei der Abstimmung zwischen Regio-nal- und Bauleitplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1979, S. 441 - 448.

¹⁰⁵ Vgl. Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 57.

¹⁰⁶ Siehe Kapitel 7.3.

6.5.3 Externe Koordination

Wie bereits ausgeführt bezieht sich die externe Koordination auf die Koordination zwischen der staatlichen und privaten Ebene. Eine integrierte regionale Entwicklungsplanung „muß .. die Planungsbetroffenen resp. Planadressaten in den Planungsprozeß einbeziehen, um die Herstellung und Sicherung eines integrierten Lebens- und Wirtschaftsraumes zu gewährleisten“¹⁰⁷. Subsumiert man unter die Träger der regionalen Entwicklungspolitik alle Akteure, „die über politische und/oder ökonomische Einflußmöglichkeiten auf Variable/Daten der regionalpolitischen Entscheidungssituation verfügen“¹⁰⁸, so fällt theoretisch jeder private Akteur darunter, somit auch jedes private Unternehmen und jeder private Haushalt. Die **externe Koordination** ließe sich insoweit auch als Koordination zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren bzw. Trägern der regionalen Entwicklungspolitik beschreiben.

Um auf die produktionstheoretischen Überlegungen zurückzugreifen: es sollen die Planungen und Maßnahmen der Unternehmen und Haushalte so stimuliert bzw. koordiniert werden, daß ein ausgeglichener Funktionsraum und/oder ein höheres regionales Produktionsergebnis erzielt wird. Insofern setzt die externe Koordination an den Determinanten des regionalen Produktionsfaktorbestandes an. Um aber den Produktionsfaktorenbestand zieladäquat zu beeinflussen, ist hinsichtlich der Kommunikationsbeziehungen „die Information der Öffentlichkeit und anderer an der Planverwirklichung beteiligter Gruppen und Institutionen über regionale Planungen und Maßnahmen erforderlich. Über die Bereitstellung von Informationen hinaus können und sollen den Planungsbetroffenen zusätzlich Mitwirkungsrechte eingeräumt werden.“¹⁰⁹ Welche Mitwirkungsrechte der Politikadressaten für eine erfolgreiche regionale Entwicklungspolitik notwendig sind, wird in Kapitel 8 erläutert und resultiert letztlich aus den Überlegungen zu einem regionalpolitisch „optimalen“ Koordinationsmechanismus, die im folgenden Kapitel 7 dargestellt werden.

¹⁰⁷ Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 276.

¹⁰⁸ Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale ... a.a.O., S. 134.

¹⁰⁹ Thormählen, Th.: Integrierte ... a.a.O., S. 277.

7 Koordinationsmechanismen und ihre Bedeutung für eine regionale Entwicklungspolitik

7.1 Die Koordination als Kollektivgut

Koordinierung, das sei nochmals betont, ist als „sachliche, zeitliche und räumliche Abstimmung von Entscheidungen ... sowohl im Verhältnis zwischen mehreren autonomen Organisationen erforderlich als auch für die einzelne Organisation selbst, und zwar immer dann, wenn die Handlungen eines Akteurs das Handlungsergebnis eines anderen Akteurs beeinflussen.“^{1,2}

Spehl et al. schreiben: „Eine Koordinationsnotwendigkeit ist nur dort vorhanden, wo die Interdependenzen zwischen den Handlungen verschiedener Akteure eine Mercklichkeitsschwelle überschreiten, d. h. positive oder negative Effekte der Handlungen eines Akteurs sich in den Zielen und Handlungen eines anderen Akteurs deutlich niederschlagen“³.

Diese Formulierung präzisierend beschreibt Fürst die Koordination als eine *Optimierung* der Interdependenzen von Plänen und Handlungen verschiedener Akteure; sie erfolgt mit der Zielsetzung, positive externe Effekte zu mehrern und negative externe Effekte zu minimieren.⁴ Fürst macht deutlich, „daß Koordinationsdefizite kaum auf Unkenntnis der Akteure über einen Koordinationsbedarf beruhen“⁵, sondern daß es sich primär um politisch und administrativ verursachte Defizite handelt: „Sie beruhen (wegen mangelhafter Anreizsysteme der

¹ Schneider, H.K.: Plankoordination ... a.a.O., S. 239.

² Krüger betont, daß *rationale* Politik, er bezieht sich hier auf die Wirtschaftspolitik, immer der Koordination bedarf. Vgl. Krüger, R.: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 134, Berlin 1969, S. 9, 32 u. 42.

³ Spehl, H. et al.: Regionale ... a.a.O., S. 192.

⁴ Vgl. Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 83.

⁵ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 84. Nach der Theorie der selektiven Perzeption erfolgt jedoch eine „Verdrängung“ fachfremder Problem- und Verantwortungsbereiche aufgrund der organisatorischen Arbeitsteilung. Vgl. Dearborn, D.C., Simon H.A.: Selective Perception, A Note on the Departmental Identification of Executives, in: Sociometry, Nr. 21, 1958, S. 140 ff.; zitiert bei Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 47 f.

Koordination) auf fehlender Bereitschaft der Ressorts/Akteure, sich zu koordinieren, weil Koordination für sie kostspielig ist.⁶

Angesichts der erheblichen Kosten einer auf Optimierung ausgerichteten Koordination kann - wie an anderer Stelle bereits dargestellt - der Koordinationsbedarf abgeschwächt und negativ definiert werden als „Abwehr von Gefahren“. Der Koordinationsbedarf soll auf diese Weise minimiert und die Kosten sollen gesenkt werden.⁷ Es werden die Probleme eng definiert, damit sie eigenständig bzw. autonom gelöst werden können. In diesem koordinationserschwerenden Verhalten drückt sich der „Ressortegoismus“⁸ aus. Diese Abschottung „liegt im Interesse des Ressorts selbst wie auch seiner Klientel, die mehr Einfluß auf das Ressort gewinnt, wenn dieses autonom ist“⁹.

Unabhängig davon, welchen Inhalt man dem Koordinationsbegriff gibt, stellt sich die Frage, warum Koordination für die regionalpolitischen (und für andere) Akteure kostspielig ist? Die Ursache liegt darin, daß Koordination ein Kollektivgut, der Koordinationsbedarf ein Kollektivbedarf ist.¹⁰ Während der Nutzen primär dem Kollektiv zufällt, kaum einer der Beteiligten kann ihn meßbar für sich geltend machen, entstehen bei den einzelnen Akteuren jedoch unmittelbar „Belastungen in Gestalt von Autonomieverzicht und Verlust von Macht (nämlich Verlust von Ressourcenkontrolle) sowie Ressourcenopfern (nämlich Zeit, Personal, Finanzen)“^{11, 12}.

Das Problem besteht darin, daß Belastungen und Nutzen auseinanderfallen bzw. ungleich verteilt sind.¹³ Betrachtet man beispielsweise die Ressortkoordination, so entsteht der regionalen Wirtschaftspolitik sicherlich ein höherer Nutzen durch die Koordination als anderen Fachpolitiken. Mit einer wirksamen

⁶ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 86.

⁷ vgl. hierzu und im folgenden Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 84 f.

⁸ Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 101.

⁹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 84.

¹⁰ Vgl. hierzu und im folgenden Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 86 ff.

¹¹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 87.

¹² Vgl. auch Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 83.

¹³ Vgl. hierzu auch Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 120.

räumlichen Koordination aller relevanten Fachpolitiken wird der „impact“¹⁴ staatlicher Maßnahmen intensiviert. Somit wird die regionale Wirtschaftspolitik erfolgreicher, vorausgesetzt, „daß staatliche Maßnahmen in bezug auf regionale Entwicklungen komplementär (im Original unterstrichen, B.S.) und nicht substitutiv wirken (wie das z.B. die Indikatoren-Addition der GRW suggeriert)“¹⁵.

Der Nutzen der regionalen Wirtschaftspolitik - würde diese den Koordinationsbedarf als Nachfrage artikulieren - ist dennoch niedriger als der Kollektivnutzen. Dies gilt insbesondere dann, wenn man die regionale Wirtschaftspolitik und deren Koordination mit anderen Politiken auch als Instrumente zur Erreichung außerökonomischer Ziele ansieht. Zu der Auffassung, daß die GRW den Nutzen sehr eng definiert, bemerkt Fürst, daß die Artikulation von Koordinationsbedarf seitens der GRW primär mit dem Ziel erfolgt, „die Verantwortung für Versagen auf andere Akteure abschieben zu können“¹⁶. Fürst spricht hier und an anderer Stelle von der idealen „Exkulpations-Formel“¹⁷.

Koordination ist ein Kollektivgut. Die Produktion eines Kollektivgutes verlangt eine kollektive Instanz. Da eine solche für die Regionalpolitik fehlt und „Hilfskonstruktionen“ wie IMNOS und interministerielle Arbeitsgruppen auf Landesebene eher Symbolcharakter als große Effektivität haben¹⁸, wird die Koordinationsfunktion quasi-individualisiert.

Die beteiligten Ressorts sollen sich untereinander koordinieren. Diesbezüglich sind zwei Möglichkeiten denkbar.¹⁹ Entweder internalisieren alle Beteiligten das Kollektivinteresse. Aufgrund der spezifischen Ressortinteressen und der typi-

¹⁴ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 87.

¹⁵ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 87.

¹⁶ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 88.

¹⁷ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 83 u. 88.

¹⁸ Sie verfügen nicht über administrative Ressourcen, sie sind nicht weisungsbefugt bzw. können keine ressortbindenden Entscheidungen treffen. Vgl. Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 88. Zu interministeriellen Ausschüssen als Koordinierungsinstanzen vgl. auch Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 125 f.

¹⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 88.

schen Ressortegoismen²⁰ dürfte es sich hierbei jedoch um eine eher utopische Vorstellung handeln. Die zweite Möglichkeit besteht darin, daß diejenigen Ressorts, die an Koordination stärker interessiert sind, als Koordinations-Nachfrager auftreten und die weniger an Koordination interessierten Ressorts zu Koordinations-Angeboten motivieren. Bevor jedoch näher auf dieses Verhandlungssystem im Rahmen eines Angebot-Nachfrage-Modells der Koordination eingegangen wird, sollen im folgenden alle möglichen Koordinationsmechanismen dargestellt werden.

Hierbei ist auf die ökonomische Systemtheorie zurückzugreifen. Diese „ist darauf ausgerichtet, Anweisungen zum Handeln zu geben. Sie schlägt aber einen „Produktionsumweg“ ein, indem sie nicht *direkte* Eingriffe in die Wirk- und Lebenswelt empfiehlt, sondern auf Veränderungen in der Steuerungswelt abzielt, die dann ihrerseits die gewünschten Änderungen in der Wirk- und Lebenswelt herbeiführen sollen.“²¹ In Analogie zu der in dieser Arbeit eingeführten Terminologie zielt die ökonomische Systemtheorie auf eine Verbesserung der *internen* Steuerung, die dann ihrerseits eine verbesserte *externe* Steuerung ermöglichen soll. Anders formuliert: Die ökonomische Systemtheorie zielt auf eine Verbesserung des Produktionsfaktors „Koordinationssysteme“ bzw. „Lenkung“.²²

Zwar haben sich in der politischen Praxis gewisse Schwerpunkte in bezug auf die verwendeten Koordinationsmechanismen herausgebildet, jedoch hat die Art der Koordination grundsätzlich keinen Einfluß auf den Koordinationsmechanismus. Alle Arten der Koordination können grundsätzlich mit den gleichen Mechanismen erfolgen.

²⁰ Vgl. Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 47.

²¹ Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische Systemtheorie, Eine kurzgefaßte Hinführung, Baden-Baden 1993, S. 7.

²² Vgl. Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 15. Dieser Produktionsfaktor „Koordinationssysteme“ bzw. „Lenkung“ wird von dem in dieser Untersuchung eingeführten Produktionsfaktor „Soziales System“ umfaßt.

7.2 Darstellung der Koordinationsmechanismen

7.2.1 Koordinationsmechanismen und Wirtschaftssysteme: Grundlagen

Da die Koordination von Einzelplänen der privaten, öffentlichen und sonstigen Wirtschaftssubjekte im Mittelpunkt der Lehre von den Wirtschaftssystemen bzw. Wirtschaftsordnungen steht²³, sind Ausführungen im Hinblick auf die Theorie der Wirtschaftssysteme notwendig. Zunächst erfolgt eine terminologische Klärung, denn in der Literatur werden die Begriffe Wirtschaftssystem und Wirtschaftsordnung uneinheitlich gebraucht. Einerseits werden sie als Synonyme verwendet, andererseits werden unterschiedliche Aspekte mit ihnen verbunden.²⁴

In bezug auf letzteres spricht man von Wirtschaftssystemen, wenn die idealtypischen Koordinationsprinzipien gemeint sind, während Wirtschaftsordnungen historische Wirtschaftssysteme, die sog. Realtypen, darstellen.²⁵ Die historisch gesetzten oder gewachsenen Ordnungen²⁶, also die real existierenden Systeme, setzen sich aus Elementen der Idealtypen bzw. Grundformen zusammen, und zwar insoweit, als bei einer Mischform die Elemente eines Idealtyps dominieren.

Um die Koordinationsmechanismen herauszuarbeiten, soll jedoch an den „chemisch reinen“²⁷ Formen, d.h. an den Idealtypen, angesetzt werden. Diesbezüglich lassen sich vier reine Prinzipien unterscheiden²⁸.

²³ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1982, S. 327.

²⁴ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 329.

²⁵ Vgl. auch Blum, R.: Wirtschaftsordnung II, Wirtschaftsordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1982, S. 151.

²⁶ Vgl. zu gesetzten und gewachsenen Ordnungen Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5., unveränderte Aufl., Tübingen 1975, S. 373 f.

²⁷ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 332.

²⁸ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 19; vgl. auch Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 239.

- (1) die Marktwirtschaft (Koordination über Märkte),
- (2) die Zentralplanwirtschaft (Koordination durch zentrale Lenkung),
- (3) die Wirtschaftsdemokratie (Koordination durch Wahlen) und
- (4) die Selbstverwaltungswirtschaft (Koordination durch Verhandlungen).

Diese vier (idealtypischen) Wirtschaftssysteme kennzeichnen zugleich vier Koordinationsmechanismen, anhand derer man sie unterscheiden kann. Das Koordinationssystem ist aber nicht das einzige Merkmal, anhand dessen Wirtschaftssysteme abgegrenzt werden können. Zwar wird mehrheitlich am Koordinationsmechanismus als Unterscheidungsmerkmal festgehalten, darüber hinaus finden aber auch das Informations-, das Entscheidungs- und das Lenkungssystem sowie die Eigentumsordnung als Abgrenzungskriterien Anwendung.²⁹ Dem Zweck der vorliegenden Untersuchung entsprechend steht hier das Koordinationssystem bzw. der Koordinationsmechanismus und darüber hinaus das Informationssystem im Vordergrund. In bezug auf die Bedeutung des Informationssystems führt Tuchtfeldt aus: „Von besonderer Wichtigkeit ist sodann die Frage, wie die einzelnen Planträger das Problem der koordinationsnotwendigen *Informationsgewinnung* bewältigen“³⁰.

„In einer vereinfachten Darstellung werden diese vier Grundformen (der Koordination, B.S.) auf zwei reduziert, nämlich Marktwirtschaft und Zentralplanwirtschaft, wobei die Selbstverwaltungswirtschaft und die Wirtschaftsdemokratie als Unterformen erscheinen.“³¹ So beschränkt sich die „klassische“ Theorie der Wirtschaftssysteme bei der „Beobachtung“ der Steuerungswelt auf die Steuerung durch Märkte und Bürokratie; Herder-Dorneich bezeichnet sie deshalb auch als „die „dualistische“ ökonomische Systemtheorie“³².³³ Walter Eucken „hat mit seinem Buch „Grundlagen der Nationalökonomie“ die Grundlagen der Nationalökonomie geradezu in der Ordnungstheorie gesehen und diese dabei

²⁹ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 19 f.; vgl. zu anderen Merkmalskatalogen z.B. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 332 ff.

³⁰ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 332.

³¹ Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 19.

³² Herder-Dorneich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 8. Zur Kritik an der dualistischen Systemtheorie vgl. ebenda, S. 45 f.

³³ Vgl. zum dualistischen Modell auch Herder-Dorneich, Ph.: Vernetzte Strukturen, Das Denken in Ordnungen, Baden-Baden 1992, S. 125 - 134.

auf die Begriffe eines Dualismus gestellt³⁴: Marktwirtschaft³⁵ und Zentralverwaltungswirtschaft.

Willke konstatiert jedoch, daß die Steuerungskapazität von Markt und Staat nicht wesentlich gesteigert werden kann und insofern nicht ausreicht, um dem weiter zunehmenden Steuerungsbedarf in hochentwickelten Gesellschaften gerecht zu werden.³⁶ In der neueren Entwicklung in der Lehre von den Wirtschaftssystemen finden sich demgemäß diverse Versuche, die dualistische Struktur von Markt und Staat bzw. Markt- und Hierarchiesystem zu überwinden und weitere Koordinationssysteme zu unterscheiden.³⁷ Dadurch wird das „alte“ Dualismus-Konzept nicht obsolet, sondern erfährt durch die Kombination bzw. Verbindung mit weiteren Mechanismen eine konstruktive Erweiterung.³⁸ Je nachdem, ob eine Dreiteilung oder eine Vierteilung von Koordinationssystemen betrachtet wird, spricht man von Trialisten bzw. Quaternaristen. Erstere beziehen häufig Gruppenvereinbarungen (Verhandlungen, Kooperationen) als Koordinationssystem in ihre Dreiteilung mit ein³⁹, während Quaternaristen zusätzlich das Polyarchiesystem (Wahlen) explizit als vierten Koordinationsmechanismus nennen⁴⁰. Diese Vierteilung der Koordinationssysteme geht auf Dahl/Lindblom zurück.⁴¹ Obwohl Dahl/Lindblom sich nicht explizit auf Eucken beziehen, „läßt sich ihre Theorie gedanklich durchaus in das Euckensche System einfügen. Die Euckensche Ordnungstheorie wird damit um zwei weitere

³⁴ Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 29.

³⁵ Eucken spricht von „Verkehrswirtschaft“. Siehe Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin/Heidelberg/ New York 1965, S. 79 u. 87.

³⁶ Vgl. Willke, H.: Systemtheorie, Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 4., überarb. Aufl., Stuttgart/Jena 1993, S. 265.

³⁷ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 337. Eine von Herder-Domeich vorgelegte Systemtheorie auf der Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie beinhaltet viele andere Steuerungsmechanismen und daraus aufgebaute Steuerungssysteme. Diese Systemtheorie ist insoweit nicht dualistisch, sondern als pluralistisch zu bezeichnen. Vgl. Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 8

³⁸ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 339.

³⁹ Vgl. zu verschiedenen Trialismus-Modellen Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 41 ff.

⁴⁰ Vgl. Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 44.

⁴¹ Vgl. Dahl, R.A., Lindblom, Ch.E.: Politics, Economics and Welfare, Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes, New York/Evanston/London 1963 (1. Aufl. 1953), S. 22 f.

Mechanismen, nämlich die Gruppenverhandlungen und die Wahlen, erweitert.“^{42,43}

Zusammenfassend lassen sich somit vier soziale Steuerungssysteme zur Koordinierung von Entscheidungsträgern unterscheiden.^{44,45}

Es sind dies

- der Markt bzw. das Preissystem⁴⁶,
- das Hierarchiesystem⁴⁷,
- das Polyarchiesystem und
- das Verhandlungssystem^{48,49}.

Leipold versteht unter einem Koordinationssystem „die Gesamtheit der rechtlich-institutionellen Regelungen zur Abstimmung der wirtschaftlichen Entscheidungen, Pläne und Handlungen. Es bestimmt die Art und Weise, wie Produk-

⁴² Herder-Dorneich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 44. Zur Begrenztheit von vier Systemen in einer hochkomplexen Welt und der daraus resultierenden Notwendigkeit weiterer Systeme vgl. ebenda, S. 45. Vgl. auch Herder-Dorneich, Ph.: Neue Politische Ökonomie, Eine kurzgefaßte Hinführung, Rückblick-Anwendung-Ausblick, Baden-Baden 1992, S. 30.

⁴³ Frey unterscheidet als zusätzliche Mechanismen Tradition und Zufall und insofern sechs Steuerungsmechanismen. Vgl. Frey, B.S.: Gesellschaftliche Entscheidungssysteme, in: WISU, H. 5, 1976, S. 157.

⁴⁴ Vgl. z.B. auch Leipold, H.: Alternative ... a.a.O., S. 67 u. 69; vgl. auch Teichmann, U.: Wirtschaftspolitik, Eine Einführung in die demokratische und die instrumentelle Wirtschaftspolitik, 2., verbess. u. erw. Aufl., München 1983, S. 131 f.

⁴⁵ Eine Übersicht über mögliche Vorschläge für eine Unterscheidung der Steuerungsformen findet sich bei Willke, H.: Systemtheorie III, Steuerungstheorie, Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart/Jena 1995, S. 88. Kritische Merkmale der Koordinationsformen finden sich ebenda, S. 137.

⁴⁶ Anstelle von „Marktwirtschaft“ spricht Herder-Dorneich von „Tauschsystem“. Vgl. Herder-Dorneich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 32.

⁴⁷ Hierarchische Systeme sind identisch mit zentralgeleiteten Systemen. Vgl. Herder-Dorneich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 32.

⁴⁸ Vgl. zu diesem Mechanismus z.B. Frey, B.S.: Ökonomische Theorie der Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1981, S. 659.

⁴⁹ Leipold bezeichnet Markt- und Hierarchiesystem als primäre Koordinationsmechanismen, Polyarchie- und Verhandlungssystem als sekundäre Koordinationsverfahren. Vgl. Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 53. Eine Darstellung dieser und weiterer Steuerungsmechanismen findet sich auch bei Betzler, M.: Die Neue Politische Ökonomie als Instrument der Genossenschaftslehre, Reihe Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, (zugl. Diss., Univ. Köln 1994), Köln 1995, S. 159 - 178.

tionsfaktoren alloziiert und wie die Entscheidungen hierüber koordiniert werden.⁵⁰ Die Koordination von Zielen und Handlungen bedingt zum einen eine Autoritäts- oder Entscheidungsstruktur, „die festlegt, von wem die Handlungsregeln vorgegeben werden“⁵¹. Zum anderen ist eine bestimmte Kommunikationsstruktur erforderlich, die den Informationsaustausch zwischen den Entscheidungsträgern ermöglichen soll.⁵² Diese und weitere Merkmale der einzelnen Koordinationsmechanismen werden im folgenden dargestellt.

7.2.2 Die vier Koordinationsmechanismen bzw. Steuerungssysteme

7.2.2.1 Der Marktmechanismus

Die Koordination der Einzelpläne in der Marktwirtschaft (dezentrale Planung) erfolgt über Märkte, den Markt- resp. den Preismechanismus. Es findet eine wechselseitige Informationsgewinnung statt. Im Idealfall entwickelt sich zwischen den dezentralen Entscheidungseinheiten ein dichtmaschiges Informationsnetz. Sofern keine Störungen auftreten, d.h. keine Informationsverluste, funktionieren also Informationsaufnahme und -verarbeitung reibungslos, so „wird das Koordinationsproblem spontan gelöst“⁵³. Durch die Orientierung an Preisen erfolgt die Koordination dezentral, durch wechselseitige Anpassung und nichtautoritär.⁵⁴ „Die Preise sind generell Ausdruck der herrschenden Angebots-Nachfrage-Konstellation und spiegeln zugleich alle jeweils relevanten Informationen wider.“⁵⁵

⁵⁰ Leipold, H.: Wirtschafts- ... a.a.O., S. 45. Insoweit ist der Begriff Koordinationssystem sachlich identisch mit den Begriffen Allokations- oder Lenkungssystem.

⁵¹ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 28.

⁵² Zu Kommunikations- und Autoritätsstruktur vgl. z.B. Jansen, P. G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 112 - 118.

⁵³ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 332.

⁵⁴ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 333.

⁵⁵ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 333.

Der Preis ist also ein Informationsinstrument. Er informiert über den jeweiligen Grad der Knappheit des Gutes.⁵⁶ Diesbezüglich spricht man von der Informations-, Anzeige- oder Signalfunktion des Preises.⁵⁷ Somit führt der Preis „implizit zur Bildung des kollektiven Zielsystems“⁵⁸.

Darüber hinaus ist der Preis ein Koordinationsinstrument in dem Sinne, daß er die Entscheidungen der einzelnen im Hinblick auf die Realisierung dieses Zielsystems koordiniert. Über Anreize und Sanktionen wird eine Anpassung des Güterangebotes an die Änderungen der Güternachfrage bewirkt.⁵⁹ Die Produktionsfaktoren werden in die jeweils besten Verwendungen gelenkt. Man spricht in diesem Zusammenhang von der Anreiz-, Sanktions-, Lenkungs- bzw. Allokationsfunktion der Preise.⁶⁰ Der Preis bewirkt den Ausgleich der Knappheitsgrade bei optimaler Allokation der Produktionsfaktoren. Er übernimmt somit alle für eine Koordination notwendigen Funktionen.⁶¹

7.2.2.2 Das Hierarchiesystem

Der Begriff Hierarchiesystem drückt bereits die Art der Entscheidungsstruktur aus. Über das Zustandekommen des Zielsystems bzw. der kollektiven Wertordnung wird nichts ausgesagt, jedoch wird meist unterstellt, daß die entsprechende Festlegung auf der höchsten Entscheidungsebene erfolgt.⁶²

⁵⁶ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 27; vgl. auch Fritsch, M., Wein, Th., Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 1993, S. 4.

⁵⁷ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 27.

⁵⁸ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 28.

⁵⁹ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 27.

⁶⁰ Vgl. Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 27.

⁶¹ Zum Markt als Steuerungsform vgl. Willke, H.: Systemtheorie III ... a.a.O., S. 36 - 42. Vgl. zum Koordinationsmechanismus Markt auch Fritsch, M., Wein, Th., Ewers, H.-J.: Marktversagen ... a.a.O., S. 4 - 9. Zur Koordination von Infrastrukturinvestitionen durch den Marktmechanismus siehe Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 105 ff.

⁶² Zur Hierarchie als Steuerungsprinzip komplexer Systeme vgl. Willke, H.: Systemtheorie III ... a.a.O., S. 64 - 86.

„In der Zentralverwaltungswirtschaft stammen die Pläne .. von der Zentrale (oberste Planungsbehörde). Sie entscheidet, was produziert werden soll (und damit auch konsumiert werden kann).“⁶³ Die Informationsgewinnung erfolgt einseitig. Die Informationen müssen von unten nach oben bis zur Zentrale weitergegeben werden. „Diese verarbeitet die Informationen zu einem Plan und gibt dann auf dem gleichen bürokratischen Wege Direktiven nach unten (Plansoll)“⁶⁴, wobei es sich - im Gegensatz zur Marktwirtschaft - primär um Mengengrößen handelt. Die Informationsübermittlung in der Zentralverwaltungswirtschaft basiert also nicht auf einem dichtmaschigen Informationsnetz, sondern es handelt sich hier um einseitig gerichtete Informationsströme, die eine höhere Gefahr von Informationslücken und damit eine geringere Effizienz zur Folge haben. Zusammenfassend erfolgt die Koordination im Hierarchiesystem der Zentralverwaltungswirtschaft zentral, einseitig (entweder von unten nach oben oder umgekehrt) und autoritär.⁶⁵

„Durch Subordination der einzelnen Träger unter eine Zentralstelle innerhalb einer Bürokratie entsteht aus bisher unabhängigen Organisationen eine einheitliche Organisation.“^{66,67} Zur Koordination müssen den einzelnen Einheiten bzw. Trägern Informationsregeln (welche Informationen sind zu sammeln, weiterzugeben und zu verarbeiten) sowie Handlungsregeln für ihre Teilentscheidungen an die Hand gegeben werden.⁶⁸ Zwar ist eine Vorgabe von Schattenpreisen und Kenn-(Soll-)Ziffern möglich,⁶⁹ jedoch dominiert im Hierarchiesystem die Anweisung oder der Befehl. Eine indirekte Steuerung der untergeordneten Träger kann durch eine Zweckbindung der zugewiesenen Finanzmittel erfolgen.⁷⁰

⁶³ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 332. Vgl. zum Umfang dieser Zentralstelle Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 31.

⁶⁴ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 333.

⁶⁵ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 333.

⁶⁶ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 28.

⁶⁷ Zur Subordination als Steuerungsmechanismus siehe auch Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 110 f.

⁶⁸ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 28 f.

⁶⁹ Schattenpreise werden aufgrund der vorgegebenen Zielsetzung von der Zentrale errechnet und ermöglichen deshalb durch die Abstimmung der Einzelpläne vor ihrer Verwirklichung eine ex-ante-Koordination. Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 29 f.

⁷⁰ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 30.

7.2.2.3 Das Polyarchiesystem

Wahlen bzw. Abstimmungen als Koordinationssystem bestimmen in demokratischen Staaten das Angebot des öffentlichen Sektors an Kollektivgütern.⁷¹ Zwar erfolgt dieses Angebot technisch über bürokratische Apparaturen (Hierarchiesystem), die Bürger müssen jedoch vorher anhand von Wahlen den Umfang der Versorgung mit öffentlichen Gütern entscheiden.⁷² „Insofern führen die staatlichen Bürokratien nur aus, was die Wähler entscheiden.“⁷³

Durch den das Polyarchiesystem kennzeichnenden Wahlmechanismus als Steuerungssystem können in der Regel nicht sämtliche Einzelentscheidungen koordiniert werden. Der Wahlmechanismus dient vornehmlich zur Bildung kollektiver Wertordnungen, zu deren Realisierung die Vorgabe von Handlungsregeln nötig ist. Zwar ist es auch möglich, über einzelne Maßnahmen Entscheidungen herbeizuführen⁷⁴, jedoch werden im System der repräsentativen Demokratie konkrete Maßnahmen nicht durch Wahl festgelegt.⁷⁵ „Um so wichtiger wird gerade beim Wahlsystem die Frage nach der Kontrolle derjenigen, die die kollektive Wertordnung verwirklichen sollen.“⁷⁶

7.2.2.4 Das Verhandlungssystem

Anstelle von „Verhandlungssystem“ spricht man in der Literatur auch von der „Gruppenvereinbarung“ oder auch von „bargaining“ als Koordinationssystem⁷⁷. Eine Gruppe, z.B. ein Wirtschaftsverband, ist der „Inbegriff von Wirtschafts-

⁷¹ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 338.

⁷² Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 338. Die Berücksichtigung der Wahlen als Koordinationsmechanismus erfolgte zuerst bei Arrow, K.J.: *Social Choice and Individual Values*, New York 1951; vgl. ebendort. Zur Forderung, daß eine ökonomische Systemtheorie eine entsprechende, adäquate Theorie der Wahlen benötige, vgl. Herder-Domeich, Ph.: *Ökonomische ... a.a.O.*, S. 26 f.

⁷³ Tuchtfeld, E.: *Wirtschaftssysteme ... a.a.O.*, S. 338.

⁷⁴ So in der Basisdemokratie.

⁷⁵ Vgl. Hampe, J.: *Koordinationsprobleme ... a.a.O.*, S. 31.

⁷⁶ Hampe, J.: *Koordinationsprobleme ... a.a.O.*, S. 31.

⁷⁷ Tuchtfeldt, E.: *Wirtschaftssysteme ... a.a.O.*, S. 338 f.

subjekten gleicher Interessenlage⁷⁸. In Anbetracht der großen Bedeutung der Verbände in Wirtschaft und Politik - so sind z.B. auch die Industrie- und Handelskammern Verbände ebenso wie regionale Zusammenschlüsse, so z.B. der Verband Region Stuttgart⁷⁹ - gehört zur Kritik am Dualismus-Konzept „denn auch die Vernachlässigung der intermediären Institutionen, die längst einen integralen Bestandteil moderner Wirtschaftssysteme bilden“^{80, 81}.

Nun könnte man Gruppenvereinbarungen als eine Form des bilateralen Monopols und insoweit als ein Unterfall des Marktsystems betrachten. „Ist jedoch ein „organisierter Interessenausgleich“ ... gemeint, der ausdrücklich die markt-mäßige wie auch die behördliche Koordination ausschließen soll, liegt ein eigenständiges System vor (das allerdings analog der Marktwirtschaft und der Zentralverwaltungswirtschaft nur partiell realisierbar ist, zumal die Organisationsfähigkeit der einzelnen Gruppen sehr unterschiedlich ist).“⁸²

Bei Anwendung des Verhandlungssystems als soziales Steuerungssystem führen Verhandlungen zu gemeinsamen Entscheidungen.⁸³ Zwar ist die Koordination von Einzelentscheidungen möglich, jedoch umfassen die Verhandlungen, die im allgemeinen zwischen sogenannten Verhandlungsführern der betroffenen Gruppen stattfinden, meist nur das kollektive Zielsystem.⁸⁴ „Wie die daraus folgenden Entscheidungen zu treffen sind, wenn nicht jede Einzelentscheidung ausgehandelt wird, ist unbestimmt.“^{85,86}

⁷⁸ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 338.

⁷⁹ Zu den Verbänden, ihren Zielen und Klassifikationsmöglichkeiten vgl. Luckenbach, H.: Volkswirtschaftslehre im Überblick, Bd. I, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, München 1994, S. 29 ff.

⁸⁰ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 338.

⁸¹ Zu Gruppenverhandlungen und zur Forderung, daß die ökonomische Systemtheorie eine adäquate Theorie der Gruppenverhandlungen benötige, vgl. Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische ... a.a.O., S. 25 f.

⁸² Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 338.

⁸³ Zu den Bedingungen für den Erfolg von Verhandlungsnetzen siehe Dose, N.: Technologieparks als Chance zur Verankerung dezentraler Netzwerke?, Eine Betrachtung aus steuerungstheoretischer Perspektive, in: Hucke, J., Wollmann, H. (Hrsg.): Dezentrale Technologiepolitik?, Technikförderung durch Bundesländer und Kommunen, Stadtforschung aktuell, Bd. 20, Basel/Boston/Berlin 1989, S. 621 ff.

⁸⁴ Zu Verhandlungen als Steuerungsmechanismus von Infrastrukturinvestitionen vgl. Janzen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 107 -110.

⁸⁵ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 29.

Charakteristisch für das Verhandlungssystem ist, daß aus dem ausgehandelten Zielsystem Empfehlungen abgeleitet werden. Daraus resultiert jedoch die Notwendigkeit neuerlicher Verhandlungen im Zeitablauf, sofern divergierende Interpretationen der Empfehlungen zunehmende Koordinationsmängel induzieren. „Das gleiche wird erforderlich sein, wenn man sich auf die Aufteilung von Finanzmitteln ohne genaue Zweckbestimmung geeinigt hat.“⁸⁷

Neben der Ableitung von *Empfehlungen* ist jedoch auch möglich, *Verpflichtungen* zur Einhaltung bestimmter Verhaltensweisen auszuhandeln. „Dabei sind alle Grade der Konkretheit dieser Verhaltensweisen möglich, so daß im Extremfall durch freiwillige Vereinbarung in den Verhandlungen ähnliche oder gleiche Handlungsregeln festgelegt werden, wie sie auch im Hierarchiesystem Anwendung finden.“⁸⁸ Entscheidend für das Verhandlungsergebnis ist die Verhandlungsmacht.⁸⁹ Deren Bestimmungsgründe sind unter anderen: Organisationsgrad der jeweiligen Gruppe, Mitgliederzahl (absolut, relativ), Finanzkraft, rechtliche Privilegien (Handikaps) und die Unterstützung durch Dritte.⁹⁰

Im folgenden wird zu überlegen sein, welche Bedeutung dem Verhandlungssystem und den anderen Koordinationsmechanismen im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik zukommt.

7.3 Überlegungen zu einem regionalpolitisch „optimalen“ Koordinationsmechanismus

Da im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik Entscheidungen unterschiedlichster Art zu treffen sind, finden alle genannten Entscheidungs- bzw. Koordinationsmechanismen Anwendung.⁹¹ Eine ähnliche Konsequenz ergibt

⁸⁶ Zur Logik von Verhandlungssystemen und zur „Koordinationsform Netzwerk“ vgl. ausführlich Willke, H.: Systemtheorie III ... a.a.O., S. 109 - 141.

⁸⁷ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 30.

⁸⁸ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 30.

⁸⁹ Vgl. hierzu Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 110.

⁹⁰ Auf die wichtigsten Verhandlungsinstrumente wird in Kapitel 7.4.1 einzugehen sein.

⁹¹ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 32.

sich auch - in bezug auf das Dualismus-Konzept - aufgrund der Überlegung, daß Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft Abstraktionen sind, „ein Tatbestand, der in der ordnungspolitischen Diskussion nicht immer genügend beachtet wird. Ein Wirtschaftssystem, bei dem die Koordination der Einzelpläne ausschließlich durch Märkte oder ebenso ausschließlich durch zentrale Lenkungsbehörden erfolgt, wäre nicht realisierbar. In der Praxis bedürfen beide einander, wenn das Gesamtsystem einigermaßen funktionsfähig sein soll.“⁹²

„Real existierende Wirtschaftssysteme sind dadurch gekennzeichnet, daß sie auf der Grundlage einer (wirtschafts)politischen Entscheidung über die Vorteilhaftigkeit des jeweiligen reinen Prinzips zur Lösung einzelner Planungsprobleme *Elemente der beiden reinen Prinzipien verwenden*. Sie erweisen sich insoweit durchweg als **Mischsysteme**, wobei in der Regel aber die Elemente eines der beiden Idealtypen deutlich dominieren.“^{93,94} Tuchtfeldt führt aus, daß in der Realität zwischen Märkten und Behörden, also zwischen privatem und öffentlichem System eine Komplementärbeziehung besteht.⁹⁵ Darüber hinaus - das wurde bereits gezeigt - sind Polyarchie- und Verhandlungssystem wichtige Ergänzungen. Die Kombination dieser Koordinationsmechanismen in der gesellschaftlichen Realität wird im folgenden dargestellt.

In demokratischen Ordnungen bestimmt der Bürger als Konsument „über die Höhe der Marktumsätze und damit über die Größe des privaten Sektors. Als Wähler entscheidet er über das, was der Staatsapparat an Leistungen erbringen soll und somit über die Größe des öffentlichen Sektors.“⁹⁶ Insoweit wird mit Hilfe des Wahlmechanismus das Ausmaß des Hierarchiesystems festgelegt. „Wenn der Wähler für Parteien stimmt, die mehr Infrastruktur, mehr Umvertei-

⁹² Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 334; zu Markt- und Staatsversagen als Begründung hierfür vgl. ebenda, S. 334 f.

⁹³ Herdzina, K.: Einführung ... a.a.O., S. 21.

⁹⁴ Nach dem Dominanzkriterium „sollte entweder der private oder der öffentliche Sektor dominieren, damit das jeweils primär gewollte Koordinationssystem genügend Dispositionsspielraum hat, um die Gesamtordnung zu formen. In diesem Sinne spricht man auch von primär marktwirtschaftlichen oder primär verwaltungswirtschaftlichen Systemen.“ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 337.

⁹⁵ Vgl. Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 335.

⁹⁶ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 335.

lung und mehr Sozialleistungen versprechen, dann stimmt er damit auch für weniger Markt und mehr Staat.“⁹⁷

Der Wahlmechanismus kann an anderer Stelle Voraussetzung für ein Verhandlungssystem sein. So wählen beispielsweise Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils eine Tarifkommission, die sich zu Tarifverhandlungen mit der Gegenseite trifft. Tuchtfeldt beschreibt die Kombination von Koordinationsmechanismen in Anlehnung an Borner folgendermaßen: Ausgangspunkt sind die privaten Haushalte, „die mit den Unternehmungen über Märkte verbunden sind. Die interne Willensbildung bei den Verbänden der Unternehmungen (Unternehmerverbände, Arbeitgeberverbände) sowie den Verbänden der Haushalte (Konsumentenorganisationen, Gewerkschaften) erfolgt durch Abstimmungen. Die Verbände ihrerseits schließen Gruppenvereinbarungen ab. Die wahlberechtigten Mitglieder der Haushalte wählen Parlamente. Unternehmungen und Haushalte müssen Zwangsabgaben an das politisch-administrative System leisten usw. Insgesamt ergibt sich so ein eng vermaschtes System als Abbild der Realität.“⁹⁸

Die Neue Politische Ökonomie hat gezeigt, wie die Mechanismen untereinander Verflechtungen und Vernetzungen bilden, wie sie sich miteinander kombinieren.⁹⁹ „Neue Politische Ökonomie macht so sichtbar, wie der Mensch heute in Koordinationssysteme eingebunden ist (z.B. in Unternehmen ...), die wiederum in Koordinationssysteme (z.B. in Verbände, Demokratie, übernationale Systeme ...) eingefügt sind. Es entsteht Koordinationsvernetzung. Es entstehen vernetzte Systeme. Dieses Eingebautsein in Beziehungsgefüge, dieses Ausgespanntsein in Beziehungsnetze, dieses Ausgesetztsein in unendliche Verzweigungen ist die Weise gegenwärtigen Seins überhaupt.“¹⁰⁰

Ein Beispiel zur regionalen Entwicklungspolitik, das alle Koordinationsmechanismen beinhaltet bzw. miteinander verbindet, ist der Bau eines Theaters als

⁹⁷ Tuchtfeldt, E.: *Wirtschaftssysteme ...* a.a.O., S. 336.

⁹⁸ Tuchtfeldt, E.: *Wirtschaftssysteme ...* a.a.O., S. 339, in Anlehnung an Borner, S.: *Fragmente zu einer institutionell orientierten Theorie und Reform der Wirtschaftspolitik*, in: Lenzenberger, Th., Ruffmann, K.-H. (Hrsg.): *Bürokratie*, Bern 1977, S. 117 -140.

⁹⁹ Vgl. Herder-Domeich, Ph.: *Neue ...* a.a.O., S. 48.

¹⁰⁰ Herder-Domeich, Ph.: *Neue ...* a.a.O., S. 48.

Maßnahme zur Verbesserung der haushaltsnahen Infrastruktur^{101, 102}. Zunächst wird durch das Hierarchiesystem die Entscheidung über Größe und technische Ausrüstung des Theaters getroffen. Über den Bau einer der durch eine marktliche Ausschreibung (Wettbewerb) vorgelegten Alternativen wird in einer Wahl abgestimmt. „Dafür können in Verhandlungen zwischen verschiedenen Gruppen Absprachen getroffen werden.“¹⁰³ Der Marktmechanismus wird schließlich ein weiteres Mal durch Überlegungen zur Finanzierung des Betriebes anhand von Eintrittsgebühren mit zur Entscheidungsfindung herangezogen.

Erörtert man den Beitrag der einzelnen Mechanismen vor dem Hintergrund einer regionalen Entwicklungspolitik, so ist zunächst festzuhalten, daß der **Marktmechanismus** im allgemeinen nur zur Ergänzung der Steuerung von Infrastrukturinvestitionen dienen kann. Als alleiniges Steuerungsinstrument versagt er aufgrund der besonderen Eigenschaften von Infrastrukturinvestitionen. Das Äquivalenzprinzip müßte zur Anwendung kommen, was jedoch aufgrund der Eigenschaften öffentlicher Güter nicht möglich ist.¹⁰⁴

Voraussetzung für die Koordination mit Hilfe des **Hierarchiesystems** „ist die Bildung eines Entscheidungsmodells, in dem alle die Zielerreichung beeinflussenden Variablen erfaßt sein müssen und in dem ihr Beitrag quantitativ angegeben ist“¹⁰⁵. Im Rahmen einer gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik sind für die Bundesrepublik solche Entscheidungsmodelle als lineare Optimierungsprogramme formuliert worden, wobei als Zielsetzung die Maximierung des Bruttoinlandsprodukts (unter Beachtung von Nebenbedingungen) definiert wurde. Kernstück eines solchen Optimierungsmodells sind regionale Produktionsfunktionen. Weichen die Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren voneinander ab, so müssen - unter Beachtung der Nebenbedingungen - interregionale Wanderungen induziert werden, bis ein Ausgleich der Grenzproduktivitäten und damit das maximale Bruttoinlandsprodukt erreicht

¹⁰¹ Vgl. zum letzteren Frey, R.L.: Die Infrastruktur ... a.a.O., S. 83.

¹⁰² Vgl. zum folgenden Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 32.

¹⁰³ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 32.

¹⁰⁴ Zu den Grenzen bzw. Schwachstellen der marktmäßigen Koordination vgl. insbesondere Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 334 f.

¹⁰⁵ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 34 f.; vgl. zum folgenden ebendort.

ist.¹⁰⁶ Als Ergebnis stellt sich die optimale interregionale Verteilung der Produktionsfaktoren und damit eine unter ökonomischen Gesichtspunkten optimale Raumstruktur ein.¹⁰⁷

Eine direkte Steuerung der interregionalen Verteilung der Produktionsfaktoren ist durch Ansiedlungsge- und -verbote möglich. Indirekt kann eine Lenkung durch die Vorgabe von Schattenpreisen oder durch Budgetkontrolle (Zuweisung der erforderlichen Finanzmittel an die untergeordneten Entscheidungseinheiten) erfolgen.¹⁰⁸

Ein Problem liegt in der Koordinierung der Maßnahmen, die auf die Produktionsfaktoren bzw. ihre Grenzproduktivitäten nur indirekt einwirken. Insofern stellen die interregionalen Programmierungsmodelle „als Koordinierungsinstrumente in Verbindung mit einem Hierarchiesystem sehr hohe Anforderungen an die empirische Regionalforschung“^{109, 110}. Neben mangelhaften Kenntnissen der exakten Wirkungszusammenhänge kommt hinzu, daß externe Effekte nicht ausreichend erfaßt werden können. „Eine Kontrolle oder gar Steuerung auch nur eines Teils der intra- und interregionalen Wirkungszusammenhänge erscheint deshalb völlig unmöglich.“¹¹¹

Sofern man die Koordination allein als politischen Prozeß betrachtet, „so liegt ebenfalls auf der Hand, daß keine effizienten Mittel vorhanden sind, die die verschiedenen Interessen der Vielzahl von Entscheidungsträgern mit unterschiedlicher Macht und/oder unterschiedlicher Verwaltungskompetenz auf eine Zielsetzung verpflichten können“.¹¹²

¹⁰⁶ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 35 f.

¹⁰⁷ Dies gilt allerdings nur für eine *gesamtwirtschaftlich* orientierte Regionalpolitik.

¹⁰⁸ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 36.

¹⁰⁹ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 38 f.

¹¹⁰ Auf die Probleme zur Erstellung operationaler Ziel-Mittel-Systeme wurde bereits eingegangen.

¹¹¹ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 39.

¹¹² Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 39.

Ein weiteres Problem des Hierarchiesystems - es wurde bereits darauf eingegangen¹¹³ - liegt in der unvollkommenen Information der Zentrale. „Die Kapazität der Zentrale zur Informationsverarbeitung ist begrenzt, zumal eine Mengenplanung wesentlich mehr Informationen erfordert als die Regelung des Wirtschaftsprozesses durch Märkte, bei der jedes Wirtschaftssubjekt nur die jeweils für die eigenen Märkte relevanten Informationen beschaffen und verarbeiten muß.“¹¹⁴ Um dieses Problem zu entschärfen, kann das lineare Optimierungsprogramm der Zentrale durch einen Dekompositionsansatz in mehrere Unterprogramme aufgespalten werden. Dadurch können zwei Ebenen einer hierarchisch gegliederten Organisation koordiniert werden. Die untere Ebene hat hierbei nur die Aufgabe der Informationsgewinnung für die Zentrale. Insgesamt bleibt jedoch festzuhalten, daß das Hierarchiesystem als alleiniger Koordinationsmechanismus zur Realisierung regionaler Zielsysteme - insbesondere im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik - untauglich ist.

Wie bereits dargestellt, können durch das **Polyarchiesystem** hauptsächlich Grundsatzentscheidungen getroffen werden, die sich auf das kollektive Zielsystem beziehen. „Wie diese Ziele dann erreicht werden sollen, wird nicht entschieden.“¹¹⁵ Das Problem der Ableitung von Handlungsregeln besteht auch bei anderen Steuerungssystemen. Sofern diese jedoch ausreichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten zulassen, ist zumindest längerfristig eine Annäherung an die kollektive Wertordnung zu vermuten. „Hier hat gerade der Wahlmechanismus Vorteile, da die Gefahr, Wählerstimmen an andere Politiker zu verlieren, die Durchführung des Wahlprogramms - zumindest im theoretischen Grenzfall - erzwingt.“¹¹⁶

In der Praxis der Regionalpolitik ist der **Verhandlungsmechanismus** ein sehr wichtiges Koordinierungsmittel. Die Bedeutung dieses Mechanismus' wird noch größer, wenn man die Koordinierungsproblematik von der rein internen Koordinierung auf die externe Koordinierung ausdehnt und letztere nicht nur als

¹¹³ Vgl. Kapitel 7.2.2.2.

¹¹⁴ Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme ... a.a.O., S. 335.

¹¹⁵ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 46.

¹¹⁶ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 48.

Beeinflussung der Politikadressaten durch das politisch-administrative System begreift, sondern auch die Koordination bzw. Kooperation der privaten Träger regionalpolitischer Entscheidungen untereinander mitberücksichtigt.

Notwendige Bedingung, daß Verhandlungen überhaupt erst zustande kommen, sind gemeinsame Interessen und die Erkenntnis, daß diese durch gemeinsam abgestimmte Entscheidungen am ehesten zu realisieren sind, d.h. man versucht, durch Koordination den Nutzen eigener Aktivitäten zu vergrößern. „Die Verteilung des Nutzenzuwachses bei gegebenen Kosten ist letztlich das, worüber verhandelt wird.“¹¹⁷ Da jeder Teilnehmer versucht, seinen individuellen Nutzen zu maximieren, ist für den Ausgang der Verhandlungen die Verhandlungsmacht bestimmend.¹¹⁸

Verhandlungen im Rahmen der Ressortkoordination finden auf Bundesebene im Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung, im übergeordneten Kabinettsausschuß für Raumordnung und Städtebau sowie im Interministeriellen Ausschuß für regionale Wirtschaftspolitik statt. Für die Verhandlungen im Rahmen der vertikalen Koordination zwischen Bund und Ländern wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) institutionalisiert. Mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben wurde eine weitere wichtige Möglichkeit zur Koordinierung der Regionalpolitik zwischen Bund und Ländern geschaffen. Die Verhandlungen im Planungsausschuß der GRW beziehen sich sowohl auf die Ziel- als auch auf die Maßnahmenkoordinierung, wobei die Einigung über die Verteilung der vorgesehenen Haushaltsmittel im Mittelpunkt steht.¹¹⁹

Die vertikale Koordination zwischen Bund und Ländern reicht natürlich für eine regionale Entwicklungspolitik nicht aus. Die Koordination im Rahmen einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik sollte alle Entscheidungsebenen umfassen und nach dem Gegenstromprinzip erfolgen, das ein Zusam-

¹¹⁷ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 39.

¹¹⁸ Es gibt verschiedene Modelle zur Abbildung von Verhandlungsprozessen, auf die hier jedoch nicht einzugehen werden braucht. Siehe hierzu z.B. als Klassiker Olson, M.Jr.: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Public Groups*, Cambridge/Mass. 1965.

¹¹⁹ Vgl. Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 42.

menwirken von über- und untergeordneten Trägern der Regionalpolitik vorseht.¹²⁰ Zu diesem Zweck sollten Koordinierungsstellen auf jeder Ebene vorhanden sein.

„Das Verhandlungssystem als Koordinationsmechanismus ist (jedoch, B.S.) mehr als von der Institutionalisierung in Gremien davon abhängig, wie weit detaillierte Verhaltensanweisungen ausgehandelt werden und welche Sanktionsmittel eingesetzt werden können. Je detaillierter die Handlungsanweisungen vorgegeben sind, um so mehr wird das Verhandlungssystem Ähnlichkeit mit dem Hierarchiesystem bekommen ...“¹²¹ Ein Hierarchiesystem ist jedoch aus zweierlei Gründen nicht gewollt. Abgesehen von der oben angeführten Kritik scheidet allein aus verfassungsrechtlichen Gründen die Weisung von oben als Verfahren aus. Zweitens kann nur im Verhandlungssystem „die Interessengebundenheit der verschiedenen Entscheidungsträger voll zum Tragen kommen, nur durch ihre .. Interaktion können Gruppen mit unterschiedlicher Macht, unterschiedlichem Informationsstand und unterschiedlicher Verantwortung in wechselseitigen Anpassungsprozessen im Zeitablauf schrittweise eine gemeinsame Verbesserung der Lage erreichen“^{122 123}

Als **Ergebnis** der Überlegungen zu einem regionalpolitisch „optimalen“ Koordinationsmechanismus kann zusammenfassend festgehalten werden: Da das Marktssystem als alleiniger Steuerungsmechanismus untauglich ist, das Wahl-

¹²⁰ Vgl. zum Gegenstromprinzip z.B. Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 128 f.

¹²¹ Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 44.

¹²² Hampe, J.: Koordinationsprobleme ... a.a.O., S. 45.

¹²³ Netzwerke, als eine Organisationsform von Tausch- bzw. Verhandlungsbeziehungen, sind aus transaktionskostentheoretischer Perspektive eine intermediäre Organisationsform und liegen als solche zwischen den beiden Polen Markt- und Hierarchiesystem. Vgl. Strambach, S.: Wissensintensive unternehmensorientierte Dienstleistungen: Netzwerke und Interaktion, Am Beispiel des Rhein-Neckar-Raumes, Wirtschaftsgeographie, Bd. 6, (zugl. Diss., Univ. Mannheim 1993), Münster 1995, S. 84. Vgl. hierzu auch Powell, W.W.: Neither Market nor Hierarchie: Network Forms of Organization, in: Research in Organizational Behavior, Vol. 12, S. 295 - 328. Zum Netzwerk als einer schwedischen Erweiterung des Williamson'schen Ansatzes vgl. zusammenfassend Grabher, G.: Unternehmensnetzwerke und Innovation, Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Groß- und Kleinunternehmen im Zuge der Umstrukturierung der Stahlindustrie (Ruhgebiet) und der chemischen Industrie (Rhein/Main), WZB, discussion papers, FS I 88 - 20, Berlin 1988, S. 14 - 18.

system zur Maßnahmenkoordination ebenfalls nicht geeignet ist¹²⁴ und das Hierarchiesystem als alleiniger Koordinationsmechanismus ebenfalls ausscheidet, kommt somit dem Verhandlungssystem als Steuerungssystem bzw. als Koordinationsmechanismus die zentrale Bedeutung zu. Im Rahmen von Verhandlungen können Koordinationstechniken vereinbart werden wie z.B. geregelte Kommunikationsbeziehungen (Informationspflicht, Konsultationspflicht, Vetorecht), Koordinationspläne und Verhaltensnormen¹²⁵, die es im Sinne einer effizienten Koordination zu nutzen gilt.

Da Verhandlungen über eine Koordination zwischen einem Koordinations-Anbieter und einem Koordinations-Nachfrager stattfinden, soll im folgenden ein Angebot-Nachfrage-Modell der Koordination entwickelt werden.

7.4 Das Angebot-Nachfrage-Modell der Koordination

Auf den Charakter der Koordination als Kollektivgut wurde bereits hingewiesen; ebenso darauf, daß eine kollektive Instanz zur Produktion dieses Gutes fehlt und aus diesem Grund die Koordinationsfunktion quasi-individualisiert wird.¹²⁶

Einige Beteiligte werden als Koordinations-Nachfrager auftreten und versuchen, andere zu Koordinations-Angeboten zu motivieren. Es läßt sich somit ein Angebot-Nachfrage-Modell der Koordination konstruieren, das im folgenden am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland dargestellt werden soll. Die Ausführungen beziehen sich dabei auf die Ressortkoordination, sind aber auch auf andere Formen der Koordinierung übertragbar.¹²⁷

¹²⁴ Vgl. so auch Jansen, P.G.: *Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O.*, S. 107.

¹²⁵ Vgl. zu diesen Koordinationstechniken Tuchtfeldt, E.: *Bausteine ... a.a.O.*, S. 126 - 131; vgl. auch Schneider, H.K.: *Plankoordinierung ... a.a.O.*, S. 262 - 270.

¹²⁶ Vgl. Kapitel 7.1.

¹²⁷ Vgl. hierzu und im folgenden insbesondere Fürst, D.: *Lücken ... a.a.O.*, S. 88 - 98.

7.4.1 Tauschmittel als wichtigste Verhandlungsinstrumente

Im Rahmen von Verhandlungen können theoretisch folgende Einflußinstrumente eingesetzt werden:

- Zwangsmittel,
- Appelle an Moral bzw. Überzeugungsstrategien und
- Tauschmittel.

Durch den offenen Einsatz von **Zwangsmitteln** würde das Verhandlungssystem letztlich zum Hierarchiesystem mutieren.¹²⁸ Das Zwangsmittel einsetzende Ressort wäre somit eine Art „Überressort“¹²⁹. Es wäre eine sogenannte kollektive Instanz, die die Produktion des Kollektivgutes Koordination ermöglichen sollte. Dieses „Superministerium“¹³⁰, sofern es institutionalisiert werden würde, würde jedoch die Widerstände der anderen Ressorts mobilisieren. Die Schaffung eines „Ministeriums für regionale Entwicklungspolitik“ und dessen Ausstattung mit Weisungsbefugnissen gegenüber anderen Ressorts ist aufgrund der geringen Konfliktfähigkeit derzeit jedoch nicht zu erwarten.

Appelle an die Moral bleiben häufig wirkungslos¹³¹, es sei denn, es gelingt den Koordinationsnachfragern (z.B. die GRW), die Koordinationsanbieter (andere Fachpolitiken) „davon zu überzeugen, daß Koordination in deren langfristig wohlverstandenen Eigeninteresse liegt“¹³². Die Nutzenkomplementarität ist aber bei den Ressorts - wenn überhaupt - nicht in gleichem Maße gegeben.

Aus diesen Gründen kommt Fürst zu dem Schluß, daß der Tausch die wichtigste Interaktionsform zur Koordination darstellt.¹³³ Bei **Tauschmitteln** handelt es sich um „alle Ressourcen, die Macht begründen können, also Geld, Vermögen,

¹²⁸ Vgl. ähnlich Kapitel 7.3.

¹²⁹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

¹³⁰ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

¹³¹ Zu den geringen Erfolgsaussichten einer Politik der „moral persuasion“ vgl. Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung ... a.a.O., S. 194.

¹³² Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

¹³³ Vgl. hierzu und im folgenden Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

Verfügung über Produktionsfaktoren; einflußreiche Beziehungen; Informationsvorsprünge; Kontrolle politischer Ämter etc.“¹³⁴.

Tauschmedien können also materielle und immaterielle Güter sein. Bei einer Stärkung der Fachressorts durch interbehördliche Allianzen wäre das Tauschmedium Macht¹³⁵ und Status, eine „Bestechung“ durch Zweckzuweisung erfolgt durch das Tauschmedium Geld, während die Unterstützung in Budgetverteilungskämpfen durch eine „Stimme“ erfolgt. Durch den bei Gruppenverhandlungen möglichen Stimmentausch sichert man sich die Zustimmung zu eigenen Projekten dadurch, daß man andere Gruppen in deren Belangen ebenfalls unterstützt.¹³⁶ Man spricht diesbezüglich vom „Logrolling“, als dem in der ökonomischen Theorie der Politik bekanntesten Fall der Machtleihe.¹³⁷

In bezug auf eine regionale Entwicklungspolitik muß jedoch festgestellt werden, daß deren Tauschmedien materieller und immaterieller Art in ihrem Ausmaß vergleichsweise bescheiden sind. Aufgrund dieses Dilemmas - große Bedeutung der Tauschmittel bei zugleich geringer Verfügbarkeit über Tauschmedien - müssen die vorhandenen „Tausch-Kapazitäten“ so gut wie möglich genutzt werden. Insbesondere begrenzte öffentliche Finanzmittel erzwingen eine rationale Verwendung dieser Mittel und eine verbesserte Koordination zur Nutzung von Synergieeffekten.¹³⁸ Nach dem Motto „Wenn wir schon kein Geld haben,

¹³⁴ Fürst, D.: Kommunale Entscheidungsprozesse, Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 8, Baden-Baden 1975, S. 186.

¹³⁵ Zur Macht als Tauschmedium führt Kruse aus: „Letzteres (Macht, B.S.) hat (unabhängig von der Interessenlage auf dem spezifischen Politikfeld) einen Eigenwert, da solche Machtpositionen auch als Tauschobjekte für andere Themen genutzt werden können (Logrolling)“. Kruse, J.: Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik, Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 112, 1995, S. 11.

¹³⁶ Vgl. Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 110. Jansen weist an gleicher Stelle darauf hin, daß der Stimmentausch zu ineffizienter Koordination führen kann, gleichwohl aber ein wesentlicher Aktionsparameter bei Verhandlungen ist.

¹³⁷ Vgl. Fürst, D.: Kommunale ... a.a.O., S. 193; vgl. hierzu auch Kruse, J.: Demokratiedefizite ... a.a.O., S. 11. Neben dem Logrolling als expliziter Stimmentausch nennt Frey das implizite Vorgehen im Rahmen eines „package deal“. Vgl. hierzu Frey, B.S.: Ökonomische ... a.a.O., S. 663.

¹³⁸ Vgl. ähnlich Spehl, H. et al.: Regionale ... a.a.O., S. 212.

brauchen wir wenigstens gute Ideen“ sollten letztere „gefunden“ und für Überzeugungsstrategien nutzbar gemacht werden.

7.4.2 Koordinations-Nachfrager und Koordinations-Anbieter

Will man den Gedanken eines Angebot-Nachfrage-Modells der Koordination weiterverfolgen, so muß zunächst die Frage beantwortet werden, wer überhaupt der Nachfrager nach Koordination im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik sein soll. Als Träger einer solchen Politik wurden in Kapitel 4 eine Vielzahl von Institutionen aufgelistet, z.B. die Träger der regionalen/kommunalen Wirtschaftspolitik, der Raumplanung auf allen Ebenen der Verwaltung sowie die Träger der regional bewußt agierenden raumwirksamen Fachpolitiken. Wer eignet sich nun aber als *die* Koordinationsinstanz?

Die jeweilige Ebene des staatlichen Aufbaues zunächst außer acht lassend, bietet sich eine Zusammenfassung der beiden „originären“ Regionalpolitiken (1) regionale/kommunale Wirtschaftspolitik und (2) Raumplanung/Bauleitplanung an. Ob diese Integration unter der Federführung des Wirtschaftsressorts¹³⁹ oder des Raumplanungsressorts erfolgt oder ob gar ein eigenständiges Ressort „Regionale/Kommunale Entwicklungspolitik“ gebildet wird, ist an dieser Stelle zweitrangig und soll nicht weiter diskutiert werden.

Es bleibt deshalb festzuhalten, daß die beiden „originären“ Regionalpolitiken in irgendeiner Form zusammengefaßt werden und dieser Fachbereich „regionale/kommunale Entwicklungspolitik“ als Koordinations-Nachfrager auftritt, der alle übrigen Träger auf das Ziel der regionalen Entwicklungspolitik hin zu koordinieren hat. Alle übrigen Träger einer regionalen Entwicklungspolitik, ob öffentlich-rechtlicher oder privater Natur, sind somit gleichsam Koordinations-Anbieter.

¹³⁹ Dies ist bei der Landesregierung von Baden-Württemberg der Fall.

7.4.3 Ursachen für die suboptimale Koordination raumrelevanter Politikbereiche

7.4.3.1 Nachfrage-Schwäche

Zunächst ist eine Nachfrage-Schwäche¹⁴⁰ der beiden „originären“ Regionalpolitiken auszumachen, die auf zweierlei Gründen beruht. Zum einen fragen die Nachfrager „nur so viel Koordination nach, wie es ihrem unmittelbaren Interesse ... entspricht“¹⁴¹. Sofern eine Diskrepanz zwischen individuellem Interesse des Regionalpolitikers und der regionalen Zielsetzung nicht besteht und somit keinen Störfaktor darstellt, wird dennoch weniger nachgefragt als notwendig wäre. Der Grund hierfür liegt in den unvollkommenen Informationen der Entscheidungsträger, zum einen, was die Ist-Diagnose anlangt, und zum anderen, was die Ziel-Mittel-Beziehungen bzw. Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge betrifft. Um diese Mängel zu beseitigen, sollten die Politiker in stärkerem Umfange als bisher geschehen die Dienste der Wissenschaft in Anspruch nehmen. Dies kann in letzter Zeit aber bereits tendenziell beobachtet werden.¹⁴²

Die zweite Ursache der Nachfrage-Schwäche einer regionalen Entwicklungspolitik ist in ihrem geringen Reservoir an Tauschmitteln bzw. einem geringen Tauschpotential und damit einer begrenzten Nachfragekapazität zu sehen.¹⁴³ Es wurde bereits in Kapitel 7.4.1 darauf hingewiesen. Um das Tauschpotential zu erhöhen, könnte man z.B. den Raumplanungsbehörden einen finanziellen Plafond gewähren, dessen Mittel flexibel eingesetzt werden könnten, um die Fachpolitiken zu Koordinationsleistungen zu „motivieren“, m.a.W., um von den Fachressorts Koordinationsleistungen zu „kaufen“.

¹⁴⁰ Nachfrage-Schwäche bedeutet, daß die tatsächliche Nachfrage geringer ist als es dem objektiven Koordinationsbedarf entsprechen würde.

¹⁴¹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

¹⁴² Vor diesem Hintergrund ist auch die 1991 in Baden-Württemberg gegründete Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum zu sehen, die gemeinsam vom zuständigen Ministerium (Ländlicher Raum, Landwirtschaft und Forsten) und von der Universität Hohenheim getragen wird.

¹⁴³ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 89.

7.4.3.2 Angebots-Defizit

Tauschmittel wären nur dann nicht erforderlich, wenn sich die Anbieter nach erfolgter Koordination ebenfalls besser stehen würden und somit intrinsisch zur Koordination motiviert wären oder wenn Appelle an die Moral bzw. Überzeugungsstrategien fruchten würden. Da jedoch die Vorteile der Koordination für den Anbieter in der Regel niedrig bis nichtexistent sind, die Kosten in Form von Autonomieverzicht und finanziellen Belastungen (z.B. aufgewendete Zeit, zusätzliches Personal) jedoch vergleichsweise hoch, haben die Träger raumrelevanter Fachbereiche nur ein geringes Interesse, den beiden „originären“ Regionalpolitiken Koordinationsleistungen anzubieten.

7.4.3.3 Räumliche versus funktionale Orientierung¹⁴⁴

Da die regionale Wirtschaftspolitik und die Raumplanung per definitionem räumlich orientierte Politikbereiche sind, die raumrelevanten Fachressorts dagegen funktional gegliedert und aufgebaut sind, ergeben sich divergierende materielle Interessenrichtungen.^{145,146} Während die räumlich orientierten Politikbereiche das „Wohl des Ganzen“ (des Kollektivs, der Region) im Auge haben (bzw. haben sollten), sind die Fachpolitiken „in der Regel auf infrastrukturelle Engpässe bzw. Klientelforderungen ausgerichtet“^{147, 148}. Es tritt schon allein deswegen eine Abwehrhaltung der Koordinations-Anbieter ein, weil sie befürchten, daß die räumlichen Belange mit ihren funktionalen Prioritäten kollidieren *müssen*¹⁴⁹. Die Fachpolitiken fürchten einen zwangsläufigen Verlust an funktionaler Effizienz durch die Berücksichtigung räumlicher Interessen. Insoweit

¹⁴⁴ Vgl. hierzu z.B. Fürst, D. Hesse, J.J.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 179.

¹⁴⁵ Diese induzieren Durchsetzungsprobleme. Vgl. Fürst, D, Hesse, J.J.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 179.

¹⁴⁶ Scharpf spricht sogar von einem „prinzipiell unaufhebbare(n) Konflikt zwischen der territorialen und der funktionalen Perspektive bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“. Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 48.

¹⁴⁷ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 90.

¹⁴⁸ Zur Konkurrenz zwischen territorialer und sektoraler Perspektive siehe Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Durchsetzungsprobleme ... a.a.O., S. 31 ff. und dieselben: Steuerungsprobleme ... a.a.O., S. 36 ff.

¹⁴⁹ Vgl. ähnlich Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 47.

sehen die Koordinations-Anbieter „in den Nachfragern „Imperialisten“, die ihre Interessen und Ziele ihnen aufzochen wollen“¹⁵⁰. Der Ausgleich unterschiedlicher Interessenlagen wird zudem mit knapper werdenden Ressourcen immer schwieriger.¹⁵¹

7.4.3.4 Hohe Konsensinvestitionen

Konsensinvestitionen entstehen insbesondere bei vertikaler Politikverflechtung. Je stärker die Ressorts durch eine Vielzahl von Bindungen an Ressorts anderer föderaler Ebenen, aber auch der gleichen Ebene, und an die eigene Klientel bereits Konsensinvestitionen getätigt haben, um so höher sind die Kosten der Koordination für die einzelnen Ressorts. Hohe Konsensinvestitionen gehen mit einer hohen Immobilität der betroffenen Fachressorts einher.¹⁵²

„Diese Konsensinvestitionen werden noch durch hausinterne Konsense erhöht, weil Ressorts binnendifferenziert sind und Schwierigkeiten genug haben, wenigstens nach außen eine konsistente „Hauspolitik“ darzustellen. Konsensinvestitionen sind hochwertiges politisches Kapital - die Ressorts werden es nicht ... ohne Gegenleistungen abschreiben wollen.“¹⁵³

Bestes Beispiel für hohe Konsensinvestitionen mit einhergehender Immobilität ist die regionale Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, was den mangelnden Erfolg der GRW mit erklärt. Fürst bemerkt dazu:¹⁵⁴ „Es ist

¹⁵⁰ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 90.

¹⁵¹ Darüber hinaus konstatiert Scharpf, daß die funktionale Orientierung in der politischen Praxis im Vormarsch sei. Vgl. Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 49; vgl. ähnlich Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 117; Fürst/Hesse sprechen von einer „zunehmenden Aushöhlung des föderalstaatlichen Modells über Konstrukte des sogenannten „kooperativen Föderalismus“, der faktisch Territorialinteressen immer stärker ausblendet“. Fürst, D., Hesse, J.J.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 184.

¹⁵² Vgl. hierzu Scharpf, F.W., Reissert, B., Schnabel, F.: Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976, S. 4 ff. u. 236 ff.

¹⁵³ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 90 f.

¹⁵⁴ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 91.

dann kluge Politik, wenn die GRW darauf reagiert, indem sie den Koordinationsbedarf herunterspielt und Koordinationsdefizite nur so weit aufzeigt, wie sie damit „Schuld“ auf andere Ressorts verlagern kann. Koordination kann dann nur auf der Grundlage minimaler Koordinationskosten erfolgen. Politische Kostenminimierung wird über die elegante Form symbolischer Politik betrieben: So tun, als ob man erfolgreich sei, faktisch aber nichts investieren. Gesprächskreise, interministerielle Arbeitskreise, Marginalkoordination in Randbereichen sind solche symbolischen Koordinationsstrategien.“

7.4.4 Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination

7.4.4.1 Institutionalisation einer ressortübergreifenden Instanz mit Entscheidungskompetenz

Dieser Vorschlag setzt am Kollektivgut-Charakter der Koordination an und beinhaltet entweder die Schaffung einer neuen Institution zur Produktion des Kollektivgutes Koordination oder die Übertragung relevanter Entscheidungsbefugnisse an eine bereits bestehende Organisation bzw. Behörde.¹⁵⁵ So schlägt Seidenfus ein eigenes Ressort „Regionalpolitik“ bei Bund, Ländern und Gemeinden vor.¹⁵⁶ „Dieses Ressort soll regionalpolitische Entscheidungsbefugnis, zumindest aber ein Einspruchsrecht bei regionalrelevanten Maßnahmen eines anderen Ressorts erhalten.“¹⁵⁷

Wenn überhaupt wäre diese Lösung nur eine langfristige. Eine Diskussion über eine neue Machtverteilung innerhalb des politisch-administrativen Systems würde ungeheure Kräfte im Hinblick auf Beharrungstendenzen freimachen, die zunächst einmal überwunden werden müßten. Aber dieser Vorschlag scheitert bereits an dem herrschenden institutionellen Rahmenwerk. „Damit würde das

¹⁵⁵ Vgl. ähnlich Davin, L.E.: *Economie régionale et finances publiques*, in: *Revue de Science Financière*, 1965, S. 403, zitiert bei: Jansen, P.G.: *Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O.*, S. 110.

¹⁵⁶ Vgl. Seidenfus, H.St.: *Koordinationsprobleme ... a.a.O.*, S. 142. Zum Vorschlag der Institutionalisation eines Infrastrukturministeriums, das in erster Linie ein Koordinationsministerium wäre, vgl. kritisch Münstermann, E.: *Die Berücksichtigung ... a.a.O.*, S. 48 f.

¹⁵⁷ Jürgensen, H., Thormählen, Th.: *Regionale ... a.a.O.*, S. 285.

Gleichgewicht zwischen Ressortprinzip, Kanzlerprinzip und Kabinettsprinzip (für Bund: Art. 65 GG) empfindlich gestört¹⁵⁸, weil mit dieser organisatorischen Lösung auch entsprechende Machtmittel auf die Koordinationsinstanz übertragen werden müßten (z.B. hierarchische Zwangsinstrumente).¹⁵⁹

Dieser Ansatz ist auch deswegen nicht praktikabel, weil er zu einer Dominanz der Regionalinteressen über Fachinteressen führt, was zur Zeit (noch) nicht konsensfähig ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß durch die Institutionalisierung einer ressortübergreifenden Instanz mit Entscheidungskompetenz zwar die Notwendigkeit der expliziten Ressortkoordination gemindert würde, aber neue Probleme der Koordinierung *innerhalb* einer „Mammutbehörde“ entstehen würden.¹⁶⁰

7.4.4.2 Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen

Die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen soll in erster Linie dazu dienen, die Interaktion im Angebot-Nachfrage-Modell dadurch zu intensivieren, daß ein höherer Koordinationsdruck für die Träger der regionalen Entwicklungspolitik - Koordinations-Anbieter und Koordinations-Nachfrager - entsteht.¹⁶¹ Unbequeme Aufgaben können nicht nach oben abgeschoben werden, sondern müssen „vor Ort“ gelöst werden. Mangelnde Koordination ist auch politisch nicht rational, weil sie die Wiederwahlchancen der betroffenen Politiker negativ beeinflusst. Erfolg oder Mißerfolg können bei dezentraler Entscheidungskompetenz unmittelbar zugeordnet werden.

¹⁵⁸ Tuchtfeldt konstatiert eine in der politischen Praxis relativ unausgewogene Kombination von Kanzler-, Kabinetts- und Ressortprinzip zugunsten der Ressortchefs, mit negativen Folgen für eine Koordination. Vgl. Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 119.

¹⁵⁹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 91 f.; vgl. zu diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Problemen Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 49 f.

¹⁶⁰ Vgl. ähnlich Jansen P.G.: Infrastrukturinvestitionen ... a.a.O., S. 111.

¹⁶¹ So schreiben Semlinger/Knigge: „Die Koordinationsaufgabe läßt sich .. allenfalls auf der konkreten Problemebene lösen In diesem Kontext ist eine stärkere Regionalisierung der Entscheidungsprozesse und instrumentellen Herangehensweise nicht nur problemadäquat, sondern auch verfahrenstechnische Voraussetzung effizienter Politikabstimmung.“ Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 145.

Spehl schreibt: „Wenn die These stimmt, daß sich in Auseinandersetzungen zwischen regionaler und sektoraler Perspektive die regional definierten Probleme und Ziele umso eher durchsetzen, je deutlicher die territoriale Dimension in der internen Gliederung des politischen Systems akzentuiert wird, - und ich glaube das - so ist eine wesentliche Voraussetzung für eine angemessene Problemformulierung der Raumordnungspolitik und der Regionalpolitik und damit für größere Chancen, die regionale Perspektive durchzusetzen, die Stärkung der regionalen Einheiten in der Bundesrepublik Deutschland.“¹⁶²

„Die Problemnähe z.B. der ... Regionalverbände würde ... die Steuerungsaufgabe der Koordinationsfunktion wirksamer zum Ausdruck bringen können. Denn Koordination hat ja immer die beiden Aufgaben: zu steuern und Interessen auszugleichen. Das hätte den Vorteil, daß problemnahe Lösungen geschaffen werden, daß die dezentrale Konkurrenz um effektive Lösungen intensiviert wird, daß dezentrale Verhandlungssysteme auch gegenüber den - für die Regionalpolitik ... wichtigeren - Kommunen und vor allem multi-regionalen Unternehmen etabliert würden und daß auch regionale Selbsthilfekräfte, etwa auf Gemeindeebene, mobilisiert werden könnten.“¹⁶³ Denn die meisten Teilziele einer regionalen Wirtschaftsförderung sind allein mit Hilfe der Kenntnis des individuellen Falles erreichbar.¹⁶⁴

Auch Bothe weist darauf hin, daß aufgrund erheblicher Informationsdefizite der zentralistischen Regionalpolitik eine Dezentralisierung der regionalpolitischen Entscheidungskompetenzen vorzunehmen ist.¹⁶⁵ Die Stärkung des politischen Gewichts der Region, die Kompetenz zu autonomen Entscheidungen, ist auch eines von drei Hauptkomponenten einer regionalen Regionalpolitik bei Martens.¹⁶⁶

¹⁶² Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 27.

¹⁶³ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 92.

¹⁶⁴ Vgl. Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 19.

¹⁶⁵ Vgl. dazu näher Bothe, A.: Regionalpolitik und Marktwirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, H. 1, 1987, S. 116 - 128.

¹⁶⁶ Vgl. Martens, D.: Grundsätze und Voraussetzungen einer regionalen Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980, S. 266 ff.

Die Problematik einer Dezentralisierung läßt sich jedoch insbesondere durch folgende Frage ausdrücken: Welche Ebene soll mit welchen Befugnissen ausgestattet werden, damit eine notwendige Bedingung für eine optimale Koordination geschaffen ist? Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß sich auf dezentraler Ebene die intraregionalen Verteilungskonflikte verschärfen können. Dennoch findet sich auch bei Lammers die Forderung nach Dezentralisierung.¹⁶⁷

7.4.4.3 Mobilisierung der Koordinations-Anbieter

Sofern Appelle an die Moral und Überzeugungsstrategien nicht fruchten, könnten die räumlich orientierten Politikbereiche als Koordinations-Nachfrager mit Hilfe der Wissenschaft die Interdependenzen zwischen den Trägern der regionalen Entwicklungspolitik sowie die negativen Folgen mangelnder Koordination deutlich aufzeigen und öffentlich machen, „so daß die Fachressorts höhere Legitimationskosten zu tragen haben, wenn sie sich nicht koordinieren“¹⁶⁸.

Auf diese Weise entstünde ein gewisser Zwang zur Koordination. Sofern regionales Krisenmanagement „beschworen“ wird, kann sich nämlich kein Träger der regionalen Entwicklungspolitik - öffentlich-rechtlicher oder privater Natur - erlauben, zur Bewältigung der gravierenden regionalen Probleme nicht beizutragen. Politiker würden ihre Wiederwahlchancen verringern, Unternehmen einen Imageverlust erleiden.

Eine zweite Möglichkeit, Koordinations-Anbieter zu mehr Koordinationsleistungen zu motivieren, besteht im Einsatz von Tauschmitteln. Zum einen könnten den „originären“ Regionalpolitiken als Koordinations-Nachfrager weitere Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, um deren Tauschpotential gegenüber den raumwirksamen Fachpolitiken zu erhöhen, um sie, banal gesprochen,

¹⁶⁷ Vgl. Lammers, K.: Die Bund-Länder-Regionalförderung, Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik, in: Die Weltwirtschaft, 1987, S. 81.

¹⁶⁸ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 93.

bestechen zu können.¹⁶⁹ Andererseits „könnten interbehördlich koordinierte Programme durch Sonder-Boni in den jährlichen Budgetverteilungskämpfen honoriert werden“¹⁷⁰.

7.4.4.4 Ein pragmatischer Weg - Reduzierung des Koordinationsbedarfs

Aufgrund pragmatischer Überlegungen könnte der Koordinationsbedarf auf das unerlässlich notwendige Maß reduziert werden. „Dazu ist jedoch zunächst erforderlich, den Mindest-Koordinationsbedarf anhand differenzierter Systemanalysen und empirischer Wirkungsanalysen offenzulegen, um sodann über Sensitivitäts-Analysen festzustellen, was wohl passieren würde, wenn man die Koordination nicht oder nur sehr vage betreibt. Nur gravierende Koordinationsprobleme sollten aufgegriffen werden.“¹⁷¹ Dieser Ansatz stellt aber erstens große Anforderungen an die Wissenschaft und schützt zweitens nicht vor einer politischen Fehlentscheidung über die Höhe des Mindest-Koordinationsbedarfs bzw. über die *gravierenden* Koordinationsprobleme.

Die Notwendigkeit der Koordination könnte auch dadurch reduziert werden, daß „der Gesetzgeber bei neuen Rechtsnormen für Fachplanungen die Konsistenzprüfung gegenüber anderen Politikbereichen vornimmt“¹⁷², oder Raumordnungsklauseln¹⁷³ eingebaut werden. Man könnte dann von einer „ipso-iure-Koordination“¹⁷⁴ sprechen. An die Stelle einer Ziel- und Maßnahmenkoordination, sozusagen eine ex post-Koordination, tritt eine ex ante-Koordination, die

¹⁶⁹ Darüber hinaus wäre es möglich, einen Teil der Mittel im Etat der Fachressorts mit einem Spenvermerk zu versehen, der nur mit Zustimmung der raumorientierten Politikbereiche aufgehoben werden dürfte und insofern eine größere Berücksichtigung räumlicher Belange induzieren würde. Vgl. Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 54.

¹⁷⁰ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 93.

¹⁷¹ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 94.

¹⁷² Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 94.

¹⁷³ Zu Raumordnungsklauseln vgl. Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung ... a.a.O., S. 144.

¹⁷⁴ Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 124. Die „ipso-iure-Koordination“ beinhaltet auch Zuständigkeitsabgrenzungen sowie Regelungen über die Anerkennung fremder behördlicher Akte. Vgl. ebendort.

den akuten Koordinationsbedarf reduziert¹⁷⁵. „Je weiter allerdings der Ermessens- oder sonstige Handlungsspielraum der einzelnen Verwaltungen gezogen wird, desto geringer wird die Koordination durch Vorschriften.“¹⁷⁶

Zu einer ex ante-Koordination, die über eine ipso-iure-Koordination hinausgeht und auf Freiwilligkeit basiert, bemerkt Naschold kritisch: „Bei besonders günstigen politischen Kräftekonstellationen kann die bislang nicht durchsetzbare ex ante-Koordination von raumwirksamen Maßnahmen Erfolg haben, wenn in Gebieten mit großer raumstruktureller Fehlentwicklung eine entsprechende Mobilisierung der regionalen Interessenlagen gelingt“¹⁷⁷. Ist dies nicht der Fall, so „sollte sich Raumordnungspolitik mit der negativen Spätkoordinierung bescheiden, um Kräfte für besonders relevante Problembereiche ... zu konzentrieren“^{178, 179}.

Dies leitet über zu der Überlegung, daß eine weitere Reduzierung des Koordinationsbedarfs möglich ist durch eine ausschließliche Fokussierung auf konkrete Probleme, m.a.W. auf Krisenmanagement¹⁸⁰, entsprechend Lindbloms „disjointed incrementalism“. Eine grobe Rahmenplanung und eine Konkretisierung durch das Problemmanagement sollten sich ergänzen.¹⁸¹ Als Beispiele können die Sonderprogramme für VW-Standorte (1975) und für die saarländische Stahlindustrie (1978) genannt werden. In eine ähnliche Richtung zielen die „Zukunftsinitiative Montanregion“ (ZIM) sowie die „Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen“ (ZIN), wenngleich im Rahmen dieser Politik über regionales

¹⁷⁵ Zur Forderung einer Kompetenz für die Regionalpolitik zur ex ante-Koordination gegenüber allen Fachplanungen vgl. Klaus, J., Schleicher, H.: Kritik ... a.a.O., S. 155. Zu den Begriffen „ex ante“ und „ex post“ im Zusammenhang mit der Koordination (im Rahmen der Wirtschaftspolitik) vgl. Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 115.

¹⁷⁶ Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 124.

¹⁷⁷ Naschold, F.: Alternative ... a.a.O., S. 67. Als Beispiel nennt er an gleicher Stelle die Kohle- und Stahlkrise im Saarland Mitte der 70er Jahre.

¹⁷⁸ Naschold, F.: Alternative ... a.a.O., S. 67.

¹⁷⁹ Zu Früh- und Spätkoordination vgl. kritisch Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 52 f.

¹⁸⁰ Vgl. hierzu kritisch Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 103. Zur geringen Konzentration auf wenige Engpaßbereiche bei der Koordination vgl. Klaus, J., Schleicher, H.: Kritik ... a.a.O., S. 155. Vgl. zur Forderung einer klientelorientierten und problembezogenen Spezialisierung Fürst, D., Hesse, J.J.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 179.

¹⁸¹ Darüber hinaus schlägt Scharpf eine Konzentration auf diejenigen Steuerungsinstrumente vor, „die die .. Engpaßfaktoren der Raumentwicklung besonders nachhaltig beeinflussen können“. Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 54.

Krisenmanagement hinausgegangen werden soll. Ziel dieser Initiativen war bzw. ist¹⁸², die lokalen und regionalen Akteure für eine konzertierte Aktion zur Förderung des Strukturwandels zu gewinnen.¹⁸³ Das Land ist für den, insbesondere finanziellen, Rahmen zuständig und stellt die Mittel in Abhängigkeit von einem von den regionalen Akteuren erarbeiteten, plausiblen Entwicklungskonzept zur Verfügung.

Trotz einiger Probleme - so ist auch bei einer konzertierten Aktion Koordination erforderlich¹⁸⁴ - hat regionales (Krisen-)Management den Vorteil¹⁸⁵,

- (1) dezentrale Problemlösungen über Verhandlungen zwischen den am Problem beteiligten Kommunen, privaten Unternehmen, den Verbänden sowie staatlichen Behörden zu verbessern,
- (2) die Rückkoppelung der Qualität der Problemlösung zum Problemlösungsbedarf der Betroffenen enger zu gestalten,
- (3) den Koordinationszwang für alle Akteure zu erhöhen, weil nämlich höhere politische Kosten der Nicht-Koordination entstehen.¹⁸⁶

Im folgenden wird versucht, durch die Entwicklung einer spezifischen institutionellen Organisation der Regionalpolitik einen Weg aufzuzeigen, der es erlaubt, die unbestreitbaren Vorteile des Krisenmanagements zu nutzen und sie mit einer umfassend definierten und langfristig orientierten Entwicklungspolitik zu verbinden.

¹⁸² Die „Zukunftsinitiative Montanregion“ (1987) wurde durch die „Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen“ (1989) abgelöst. Vgl. Pawlik, B., Segger, H.: Die Verzahnung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik - Eine Chance für die Beschäftigungsförderung, in: Freidinger G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993, S. 110 ff.; vgl. auch Alemann, U.v., Simonis, G.: „Sozialvertragliche Technikgestaltung“: Ein NRW-Modell für Europa?, in: Alemann, U.v., Heinze, R.G., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft ... a.a.O., S. 558. Vgl. zu ZIM und ZIN auch Sund, O.: Chancen und Grenzen lokaler Beschäftigungspolitik, Ein Kommentar, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt ... a.a.O., S. 316.

¹⁸³ Vgl. ausführlicher Kruse, H.: Reform durch Regionalisierung, Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt am Main/New York 1990, S. 132 ff.

¹⁸⁴ Vgl. Scharpf, F.W.: Politische ... a.a.O., S. 107 f.

¹⁸⁵ Vgl. kritisch zu regionalem Krisenmanagement Fürst, D., Hesse, J.J.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 179 f.

¹⁸⁶ Fürst, D.: Lücken ... a.a.O., S. 95.

8 Die institutionelle Organisation einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik

8.1 Problemstellung und Regionalisierungsmodelle

Das Ergebnis der bisherigen Analyse könnte man mit Hilfe der beiden folgenden Formulierungen kurz und prägnant zusammenfassen: Eine regionale Entwicklungspolitik erfordert die **Zentralisation der Entscheidungskomponenten** (im Sinne einer Integration raumrelevanter Politikbereiche) und eine **Dezentralisierung¹ der Entscheidungskompetenzen** (wie auch immer diese Kompetenzen ausgestaltet sein mögen). Insoweit läßt sich anstelle von regionaler Entwicklungspolitik auch von einer integrierten und dezentralisierten Regionalpolitik sprechen.

In bezug auf die Entscheidungskomponenten kann auf Kapitel 5 verwiesen werden. Hier wurden die Entscheidungskomponenten, m.a.W., das Instrumentarium einer regionalen Entwicklungspolitik, das es zusammenzufassen bzw. zu koordinieren gilt, hergeleitet und anhand einer Produktionsfunktion dargestellt. Die Zentralisation der Entscheidungskomponenten im Sinne einer fachlichen Koordination soll eine bessere externe Steuerung ermöglichen.

Aus Kapitel 7 resultiert im wesentlichen, daß eine derartige Zusammenfassung bzw. Koordination raumrelevanter Politikbereiche am ehesten auf einer unteren räumlichen Ebene möglich ist. Insofern ist auch eine verbesserte interne Steuerung angezeigt. Der quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik in Form der GRW wird also aus zwei Gründen eine Absage erteilt. Zum einen

¹ Eine Diskussion zum Dezentralisierungsbegriff findet sich bei Prätorius, R.: Einbindung und Freiraum, Untersuchungen zum Dezentralisierungsbegriff in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Bd. 114, Opladen 1989, S. 86 - 104. Zur Unterscheidung zwischen „Dezentralisation“ und „Dekonzentration“ vgl. Püttner, G.: Verwaltungslehre ... a.a.O., S. 72. Vgl. ebenso Tuchtfeldt, E.: Bausteine ... a.a.O., S. 108. Tuchtfeldt beklagt die häufige Verwechslung von Dezentralisierung mit Dekonzentration. Dezentralisierung bezieht sich immer auf die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen, während Dekonzentration vorliegt, „wenn die Durchführung der getroffenen Entscheidungen nachgeordneten Instanzen übertragen wird, die dabei nur administrativ tätig sind, also keine eigene Entscheidungskompetenz haben“. Ebendort.

bezieht sie sich explizit nur auf die regionale Wirtschaftspolitik und läßt andere raumwirksame Politikbereiche außerhalb der Betrachtung. Zum anderen sind nur Bund und Länder Träger dieser klassischen Regionalpolitik. Es handelt sich hierbei um einen „Exekutivföderalismus, bei dem durch zentrale Regelungsvorgaben und eine durchgängige Inflexibilität hinsichtlich lokaler oder regionaler Besonderheiten alle Merkmale einer zentralistischen Interventionspolitik gegeben sind“².

Die regionale Entwicklungspolitik muß dagegen eine „echte“ Gemeinschaftsaufgabe sein, d.h. sie darf nicht nur Bund und Länder betreffen, sondern muß auch die regionale und kommunale Ebene erfassen sowie alle raumwirksamen Politikbereiche berücksichtigen und in den Dienst der Region stellen.³

In bezug auf eine regionale Entwicklungspolitik gibt es nun mehrere Regionalisierungsmodelle, „die auf eine stärkere Beteiligung der lokalen und regionalen Akteure abzielen“⁴. Die Frage ist aber, inwieweit und auf welchem Wege eine Regionalisierung erreicht werden kann, m.a.W., inwieweit und auf welchem Wege eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen erreicht werden kann bzw. soll.

In der Literatur unterscheidet man zwei grundsätzliche Arten einer Regionalisierung der Regionalpolitik:

- „- Regionalisierung bei Beibehaltung der gegenwärtigen Organisationsstruktur der regionalen Strukturpolitik und
- Regionalisierung durch Änderung der gegenwärtigen Organisationsstruktur der Regionalpolitik“⁵.

² Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 69 f.

³ Auch Lammers plädiert für mehr Kompetenzen auf den unteren Ebenen. Vgl. Lammers, K.: Institutionelle Reformen statt interventionistischer Regionalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987, S. 384 f.

⁴ Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation, Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, Kleine politische Texte, Bd. 7, Opladen 1993, S. 11.

⁵ Klemmer, P.: Regionalisierung der Regionalpolitik, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Planung in der regionalen Strukturpolitik, Regionalpolitisches Kontaktseminar vom 6.-8.

Die erste Variante der Regionalisierung scheidet für eine dezentralisierte und integrierte Regionalpolitik in dem dieser Arbeit zugrundegelegten Sinne aus zwei Gründen aus. Erstens bleiben die Träger dabei immer noch auf die Bundesländer-Ebene beschränkt und zweitens ist weiterhin unsicher, ob das Interesse der Region oder dasjenige des Gesamtstaates im Vordergrund steht.

Aus diesen Gründen wird die zweite Form der Regionalisierung, die Änderung der Organisationsstruktur des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, zum entscheidenden Ansatzpunkt. Aber auch hier gibt es unterschiedliche Grade bzw. Möglichkeiten der Regionalisierung, wobei „die Schaffung eines Systems konkurrierender Regionen mit möglichst geringen Finanzkraftunterschieden und vorgegebenem Wettbewerbs- und Ordnungsrahmen“⁶ häufig im Mittelpunkt steht.⁷

Eine Rückbesinnung auf Wettbewerbsprinzipien findet sich auch bei Rüter: „Wesentlich ist bei allen Politikbereichen, daß die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen so ausgestaltet werden, daß der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren regionaler komparativer Vorteile möglichst umfassend zum Zuge kommen kann. Sowohl die theoretische als auch die empirische Analyse ergeben, daß allein eine konsequente Ordnungspolitik das entscheidende Fundament für die wirtschaftliche Entwicklung - auch und gerade von derzeit unter starkem Problemdruck stehenden Regionen - bildet. ... Einzig und allein die Besinnung auf die Ordnungsprinzipien der wettbewerblichen Marktwirtschaft bietet die Gewähr dafür, daß eine dauerhafte und stabile regionale Entwicklung initiiert wird.“⁸

Mai 1981 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982, S. 146.

⁶ Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 147.

⁷ Auf die mit diesem Modell verbundenen Schwierigkeiten weist Klemmer an anderer Stelle hin. Vgl. Klemmer, P.: Die Regionalpolitik ... a.a.O., S. 381. Zu möglichen Einwänden gegen ein dezentrales System konkurrierender Regionen siehe Junkerheinrich, M.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 581.

⁸ Rüter, G. (1987 b): Regionalpolitik im Umbruch, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, 1987, S. 315.

8.2 Das Konkurrenzmodell der Regionalisierung

8.2.1 Darstellung des Konkurrenzmodells

Klemmer⁹ formuliert drei Gestaltungsprinzipien einer regionalen Regionalpolitik, die mit den bisherigen Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung grundsätzlich übereinstimmen und die insoweit das Konzept einer integrierten und dezentralisierten Regionalpolitik umreißen:

- „- horizontale und vertikale Politikverflechtung,
- horizontale Aufgabenbündelung (Einheit der Verwaltung) bei demokratisch-repräsentierten Gebietskörperschaften, wobei möglichst auf vorhandene Gebietskörperschaften zurückgegriffen werden sollte,
- optimale Dezentralisierung im Sinne der Planungs- bzw. Entscheidungszuweisung auf Raumeinheiten, die aufgrund der räumlich begrenzten Wirkungsbereiche von Maßnahmen eine weitgehende Deckung der Begünstigten und Kostenträger garantieren.“¹⁰

Die regionale Entwicklung ist ebenso wie die wirtschaftliche Entwicklung das Ergebnis eines Suchprozesses und kann nicht „von oben“ festgelegt werden. Um eine stärkere Rückkoppelung mit den spezifischen Bedürfnissen der Regionsbevölkerung bzw. eine bessere Informationsmobilisierung zu garantieren, muß dieser Suchprozeß dezentral, also „von unten“, erfolgen.¹¹

⁹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen insbesondere Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 150 f.

¹⁰ Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 150. Klemmer spricht allerdings nicht von *regionaler* Regionalpolitik.

¹¹ Aufgrund von Informationsdefiziten der zentralistischen Regionalpolitik schlägt auch Junkemheinrich eine Dezentralisierung der regionalpolitischen Entscheidungskompetenzen vor. „Aufgrund der räumlichen Nähe zu den Problemen können regionsspezifische Fehlentwicklungen präziser ausgemacht und ursachenadäquate Instrumente eher eingesetzt werden (Abbau regionsinterner Anpassungshemmnisse).“ Junkemheinrich, M.: Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: das Beispiel Ruhrgebiet, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 1, 1989, S. 34.

Spehl nennt die Planungsregionen der Länder als eine adäquate Ebene für eine regionale Entwicklungspolitik.¹²

Diese Regionalisierung mit einer Kompetenzverlagerung zu regionalen Entscheidungsträgern bedeutet jedoch nicht, daß Bund und Länder als Träger einer Regionalpolitik obsolet werden.¹³ So ist es nicht möglich, das Bundesgebiet flächendeckend in (ausgeglichene) Funktionsräume aufzuteilen. Darüber hinaus erfordert die Konkurrenz bzw. der Wettbewerb der Regionen einen verbindlichen Ordnungsrahmen, der unzulässige Diskriminierungen als solche erklärt und verbietet. Es müßte ein System kontrollierbarer Wettbewerbsregeln entwickelt werden, um eine ruinöse Förderkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften zu verhindern.¹⁴ Eine Verlagerung von Entscheidungen in die Region genügt für sich allein genommen also nicht, um eine Politik im regionalen Interesse nach sich zu ziehen.¹⁵ Bei finanziellen Anreizen wäre hier z.B. die Festlegung von Förderhöchstätzen zu nennen. Der Planungsausschuß von Bund und Ländern könnte diesbezüglich weiterhin als Träger der Regionalpolitik, jedoch nunmehr als Träger der regionalen Entwicklungspolitik, fungieren.¹⁶

Eine weitere Voraussetzung für ein erfolgreiches System konkurrierender Regionen besteht darin, daß den Regionen neben der größeren Entscheidungsautonomie auch eine größere Finanzautonomie zugebilligt wird.¹⁷ So sollten Mischfinanzierung und zweckgebundene Finanzzuweisungen beseitigt werden.

¹² Vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 27. Weitere Regionalisierungsmöglichkeiten werden in Kapitel 8.2.2.1 dargestellt.

¹³ Zu zwei möglichen Interpretationen der Regionalisierung bzw. Dezentralisierung siehe Ellwein, Th.: Politische und administrative Innovation als Voraussetzung einer besseren Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980, S. 284.

¹⁴ Vgl. Klemmer, P.: Die Regionalpolitik ... a.a.O., S. 381; vgl. auch Junkerheinrich, M.: Ökonomische ... a.a.O., S. 34 f.

¹⁵ Vgl. Mettler-Meibom, B.: Grundzüge ... a.a.O., S. 281. Als Beispiel nennt sie hier „die Konkurrenzkämpfe von Stadtverwaltungen um Investitionsvorhaben, oft ohne daß die zugunsten einer Kommune gefallenen Standortentscheidungen dieser später nennenswerte Vorteile brachten“.

¹⁶ Zur Koordinations- und Kontrollfunktion der Bundes- und Landesebene vgl. Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 27.

¹⁷ Vgl. zu dieser Forderung auch Towara, M.: Regionale ... a.a.O., S. 99. Van Suntum spricht von einer „Fehlkonstruktion des öffentlichen Finanzsystems“ für eine effiziente Regionalpolitik. Suntum, U.v. (1984): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 1984, S. 123.

Um ruinöse Konkurrenz zu vermeiden, sind gravierende Unterschiede in der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften ebenfalls abzubauen.¹⁸ Das Finanzausgleichssystem ist also entsprechend den Anforderungen einer regionalen Entwicklungspolitik zu ändern.¹⁹

Eine größere Finanzautonomie erhöht die materiale Freiheit der unteren Gebietskörperschaften, Entscheidungen in ihrem Sinne zu treffen. Dadurch können im Hinblick auf die Ziele der regionalen Entwicklungspolitik aus zwei Gründen „bessere“ Entscheidungen getroffen werden. Erstens verfügen die Entscheidungsträger über bessere, weil „ortsnähere“ Informationen. Zweitens induziert die starke Betonung des Haftungsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz, daß diese Informationen auch so genutzt werden, daß keine Steuergelder verschwendet werden.²⁰ „... nur dann, wenn eine Gebietskörperschaft das Recht und die Pflicht hat, die aus eigener Verantwortung gewünschten und erfüllten Aufgaben im Wege autonomer Einnahmeerzielung auch den hierdurch begünstigten Bürgern anzulasten, kann es zu jenem wünschenswerten Abwägungsprozeß zwischen den als positiv angesehenen Ausgaben und den dafür erforderlichen, aber als negativ betrachteten Einnahmen kommen.“^{21,22}

¹⁸ Zu den negativen Auswirkungen des Gewerbesteuersystems siehe Wolf, F.: Möglichkeiten einer wirksameren Raumordnungs- und Regionalpolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th.: (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980, S. 201.

¹⁹ Zu einer möglichen Reform des Gemeindefinanzsystems vgl. z.B. Junkemheinrich, M.: Ökonomische ... a.a.O., 36 f.

²⁰ Zur diesbezüglichen Notwendigkeit einer stärkeren Einnahmeautonomie der Gemeinden vgl. auch Ortmeier, A.: Regionale Wirtschaftspolitik kontrovers: das Thema Ruhrgebiet, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1989, S. 158.

²¹ Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 151.

²² Zu weiteren Ansatzpunkten für eine Reform der Wirtschaftsförderung und der Finanzverfassung auf mittlere Sicht siehe Lammers, K.: Ansatzpunkte einer Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991, S. 627 ff. Zur Erneuerung des kommunalen Finanzsystems vgl. insbesondere auch Kunz, V.: Erneuerung des kommunalen Finanzsystems, Regionalpolitische Anmerkungen zu einer Gewerbesteuerreform, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, 1991, S. 296 - 303.

8.2.2 Die Realisierungsproblematik des Konkurrenzmodells

8.2.2.1 Das Regionalisierungsproblem

Als Realisierungsproblem ist zunächst die Regionalisierung zu nennen. Die Abgrenzung einer Region im Hinblick auf Größe und innere Struktur ist untrennbar verknüpft mit einer Festlegung der regionalpolitischen Akteure.²³ „Regionsabgrenzungen sind (also, B.S.) Vorentscheidungen über Zuständigkeiten und Koordinationsprobleme.“^{24,25} Die Regionalisierung kann also nicht als bloße Vorausarbeit erledigt werden, sondern ist selbst Bestandteil der regionalpolitischen Konzeption.²⁶ Die Zielsetzung der regionalen Entwicklungspolitik besteht doch gerade in der Schaffung ausgeglichener Funktionsräume. Aus diesem Grunde müssen normative Regionen aufgrund funktionaler Verflechtungskriterien abgegrenzt werden.²⁷ Diese gilt es dann „auszugleichen“.

Es wird jedoch schwierig sein, alle Träger der regionalen Entwicklungspolitik auf diese Funktionsräume hin abzustimmen bzw. zu koordinieren.²⁸ So gehen das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)

²³ Vgl. Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 144. Vgl. ähnlich Malchus, V. Frhr. v.: Regionen ... a.a.O., S. 63.

²⁴ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 144.

²⁵ Zum Zusammenhang zwischen Raumabgrenzung und Koordinationsproblemen vgl. z.B. auch Scharpf, F.W.: Politischer ... a.a.O., S. 48. Krüger schreibt hierzu: „Rationale Aufgabenverteilung und saubere Kompetenzabgrenzung können manche in der wirtschaftlichen und politischen Realität anzutreffenden Koordinationsnotwendigkeiten entfallen lassen, so daß die Suche nach immer besseren Lösungen wie auch sich daraus ergebende Konsequenzen (Reformen, Umstrukturierungen) eigentlich *vorrangig und permanent* in Angriff genommen werden müßten“. Krüger, R.: Die Koordination ... a.a.O., S. 135.

²⁶ Vgl. ähnlich Blotevogel, H.H.: Die Abgrenzung ... a.a.O., S. 25. Die regionalpolitische Zielsetzung muß die Abgrenzungsmaßnahmen leiten. Vgl. ähnlich Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 88.

²⁷ Neben der Funktionalität unterscheidet man die Homogenität und die Planung als weitere Kriterien zur Klassifizierung und Abgrenzung von Regionen. Vgl. Lauschmann, E.: Grundlagen ... a.a.O., S. 18. Als weiteres Kriterium nennt Brösse Verwaltungsgrenzen und daraus abgeleitet die Verwaltungsräume als weitere Gebietskategorie. Diese kennzeichnen die Zuständigkeit der Fachpolitiken bzw. deren Träger. Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 85 f. Im Sinne der vorliegenden Arbeit muß eine Planungsregion (Programmregion, Aktionsraum) so abgegrenzt werden, daß sie einem Funktionsraum entspricht und sich an Verwaltungsgrenzen orientiert.

²⁸ Vgl. zum folgenden Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 145.

und die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR)²⁹ von Raumordnungsregionen aus.³⁰ Die Flächenländer sind zumeist in Planungsregionen gegliedert, „die in der Tendenz als Oberbereiche und Funktionsräume umetikettiert werden könnten“³¹. Der Deutsche Landkreistag dürfte die Kreisebene als Bezugsraum einer regional angepaßten Entwicklungsstrategie vorschlagen. Dies hätte den Vorteil, daß auf dieser Ebene die konkretesten Regionalgutachten und Fallstudien vorliegen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund hingegen betont das Subsidiaritätsprinzip und die „Allzuständigkeit“ der Gemeinden.³² „Die bekannten fachplanerischen Regionalabgrenzungen ... (z.B. Verkehrsregionen, B.S.) ergänzen das unstimmige Bild ebenso wie eine ganze Palette von Gemeindegemeinschaften, Zweckverbänden, Konzessionsgebieten der Energieversorgungsunternehmen und die staatlichen grenzübergreifenden Raumordnungskommissionen“³³, wie z.B. die Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz (Saar-Lor-Lux)³⁴.

²⁹ Zur siedlungsstrukturellen Gebietstypisierung der BfLR vgl. Görmar, W., Irmen, E.: Nichtadministrative Gebietsgliederungen und -kategorien für die Regionalstatistik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 1991, S. 387 - 394.

³⁰ Zu den Fördergebieten der GRW und weiteren, divergierenden Regionsabgrenzungen auf Bundesebene vgl. Suntum, U.v.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 55 f.; vgl. auch Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Konzeption und Handlungsfelder, Institut für Kommunalwissenschaft, Forschungsbericht, Bd. 61, Melle 1987, S. 47 f. Beispiele für Regionentypisierungen in der Bundesrepublik finden sich auch bei Nolte, B.: Zielorientierte Regionentypisierung: Möglichkeiten und Grenzen, 2. Aufl., Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), Diskussionsbeiträge, Nr. 3, 1993, S. 10 -18.

³¹ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 145.

³² Zu den Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung siehe die Ausführungen zur Trägeranalyse in Kapitel 4. Vgl. darüber hinaus Lange, K.: Möglichkeiten ... a.a.O., S. 25 - 184. Zur Kritik kommunaler Spitzenverbände an einer funktionalen Raumabgrenzung zur Schaffung ausgeglichener Funktionsräume vgl. Malchus, V. Frhr. v.: Regionen ... a.a.O., S. 62.

³³ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 145.

³⁴ Zur Saar-Lor-Lux-Regionalkommission siehe z.B. Raumordnung im Saarland, Bericht zur Landesentwicklung 1992, hrsg. v. Ministerium für Umwelt, Saarbücken 1992, S. 11 f. Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der europäischen Großregion Saar-Lor-Lux siehe auch Raich, S.: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“. Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum europäischen Integrationsprozeß, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 3, Baden-Baden 1995, S. 101 - 137.

Auf die Unmöglichkeit, das Bundesgebiet mit Funktionsräumen „zu überziehen“, wurde bereits hingewiesen.³⁵ Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Grenzen der Verflechtungsbereiche in der Regel nicht mit den Verwaltungsgrenzen übereinstimmen.^{36,37} Die Kreise werden in vielen Fällen zu klein, die Regierungspräsidien zu groß sein. Da Gebietsreformvorschläge immer auf vitalen Widerstand stoßen, handelt es sich bei derartigen Überlegungen um langfristige Lösungen, die kurzfristig nicht zu erreichen sind. Voraussetzung ist somit, daß sich die regionale Entwicklungspolitik an den bestehenden Verwaltungsgrenzen orientiert und beispielsweise mehrere Landkreise zu einer Region im Sinne eines Funktionsraumes zusammengefaßt werden. Allerdings sind die „institutionellen Defizite der sog. Mittelebene des Staatsaufbaus der Bundesrepublik maßgeblich verantwortlich für die Schwierigkeiten, horizontale (sektorale und fachübergreifende) und vertikale Koordinationsprobleme in den - wie auch immer im Detail abgegrenzten - „Regionen“ adäquat lösen zu können“³⁸.

Aus diesem Grunde wird immer wieder die Abschaffung der Kreisebene gefordert.³⁹ Zwischen Gemeinden und Regierungspräsidien sollten als neue Ebene regionale Gebietskörperschaften, sog. Regionalkreise, gebildet werden. Diesen Forderungen ist - dieses Beispiel sei hier genannt - die Landesregierung von Baden-Württemberg bislang nicht gefolgt. Zwar wurde mit dem „Verband Region Stuttgart“ eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts institutionalisiert, die über eine nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gebildeten Regionalversammlung verfügt und die Pflichtaufgaben Siedlungsentwicklung, Regionalverkehr, Abfallentsorgung (Teilbereiche), Wirtschaftsförderung, Tourismus-Marketing und vor allem die Regionalplanung als Träger wahrneh-

³⁵ Auf die Problematik, regionsübergreifende raumordnungspolitische Fragen bzw. Probleme zu lösen, weist Brösse hin. Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 104.

³⁶ Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 152.

³⁷ Hartke bemerkt hierzu, daß regional angepaßte Entwicklungsstrategien „auf einen uneinheitlichen analytischen, politischen, trägerschaftlichen und planerischen Bezug abstellen“. Hartke, St.: Regional ... a.a.O. S. 144.

³⁸ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 145.

³⁹ Vgl. hierzu und im folgenden Henneke, H.-G., Maurer, H., Schoch, F.: Die Kreise im Bundesstaat, Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Kommunalrecht - Kommunalverwaltung, Bd. 14, Baden-Baden 1994, S. 18 f.

men soll. Erstens beschränkt sich die Landesregierung jedoch auf diese Region und zweitens bestehen die vom Verbandsgebiet umfaßten Landkreise (Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis) fort, sie werden also (vorerst) nicht aufgelöst.

Die dargestellten und andere, „für die Kreisebene existenzbedrohlichen Reformvorschläge dürften schon angesichts der Verfassungsgarantie zur Kreisebene (Art. 28 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 2 GG) keine Chance auf Verwirklichung haben“^{40,41} Die Bildung des Verbands Region Stuttgart ist jedoch ein Indikator für die Krisensymptome zur Stadt-Umland-Problematik und offenbart die Notwendigkeit der Schaffung von Funktionsräumen, die es „auszugleichen“ gilt, was jedoch mit konventionellen Organisationen und Mitteln nicht mehr möglich ist. Statt dessen sollten die funktional zusammengehörenden Landkreise netzwerkartig miteinander verbunden werden.

Ähnlich plädiert auch Hartke dafür, daß regional angepaßte Entwicklungsstrategien auf der Ebene größerer Gemeindegemeinschaften, auf der Ebene regionsumfassender großer Einzellandkreise oder auf der Ebene der zwei bis fünf Landkreise umfassenden Planungsregionen und -verbände der Länder anzusiedeln sind.⁴² Da jedoch aus politischen und finanziellen Gründen keine Chance für die Etablierung neuer regionaler Koordinations- und Entwicklungsinstitutionen besteht, sieht Hartke „die Kreisebene als für eine regionale Gesamtproblemschau geeignet“⁴³.

Keller kommt zu einem ähnlichen Ergebnis.⁴⁴ Er führt aus, daß bei den Abgrenzungsüberlegungen neben der Funktionalität (Arbeitsmarktregion) drei weitere Kriterien eine Rolle spielen müssen:

⁴⁰ Henneke, H.-G. et al.: Die Kreise ... a.a.O., S. 19.

⁴¹ De lege lata ist also die Abschaffung der Kreisebene nicht möglich, de lege ferenda besteht natürlich diese Option.

⁴² Vgl. Hartke; St.: Regional ... a.a.O., S. 145.

⁴³ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 147.

⁴⁴ Vgl. hierzu und zum folgenden Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 19 ff.

- die Datenverfügbarkeit,
- spezifische Kenntnisse der regionalen Situation und
- politische Einflußmöglichkeiten.

„Als Konsequenzen dieser drei Überlegungen scheint bei der derzeitigen Verwaltungsorganisation die Landkreisebene in Verbindung mit der kommunalen Ebene ... die geeignete Ebene für eine regionale Wirtschaftsförderungspolitik zu sein.“^{45,46}

Da jedoch einzelne Landkreise i.d.R. nicht die Größe eines Funktionsraumes erreichen, wird hier für einen „Zusammenschluß“ mehrerer Landkreise auf der Basis der Arbeitsmarktregionen der GRW als Grundlage einer Gebietskulisse für die regionale Entwicklungspolitik plädiert.⁴⁷ Modifikationen, z.B. im Hinblick auf die Erholungs- und Freizeitfunktion, auf die Kammerbezirke, auf die regionale Identität bzw. landsmannschaftliche Zugehörigkeit, bleiben vorbehalten.⁴⁸ Wichtig ist jedoch, daß es sich bei den ausgeglichenen Funktionsräumen grundsätzlich um funktional abgegrenzte Verwaltungsregionen handelt, welche darüber hinaus langfristig eine Identifikation der Bevölkerung mit „ihrer“ Region ermöglichen sollten,⁴⁹ die weitere Kräfte bzw. Initiativen zur Stärkung der regionalen Entwicklung freisetzen kann.⁵⁰

Malchus schreibt: „Die Abgrenzung von „Ausgeglichenen Funktionsräumen“ als den „Kernbereichen regionaler Lebens-, Versorgungs- und Wirtschafts-

⁴⁵ Keller, M.: Konzeption ... a.a.O., S. 20. Eine Absage erteilt Keller an gleicher Stelle den Regionalverbänden und Regierungsbezirken als regionale Bezugsebene.

⁴⁶ Auch im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes „kommt der engen Zusammenarbeit von Gemeinden und Kreisen eine herausragende Bedeutung zu“. V.d.Heide, H.-J.: Raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 8.

⁴⁷ Diese, auf funktionaler Basis gemeindefreie abgegrenzten Planungsregionen, basieren auf Pendlerverflechtungen. Vgl. Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik ... a.a.O., S. 88.

⁴⁸ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß sich in Verdichtungsräumen andere Voraussetzungen finden als z.B. im sog. ländlichen Raum.

⁴⁹ Zur räumlichen Identität als wesentliche Voraussetzung für die Profilierung im interregionalen Wettbewerb vgl. ausführlich Werthmüller, E.: Räumliche Identität als Aufgabenfeld des Städte- und Regionenmarketing, Schriften zu Marketing und Management, Bd. 24, Frankfurt am Main u.a.O. 1995

⁵⁰ Vgl. zu letzterem Spehl, H. (1983): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 27.

beziehungen“ ... sollte möglichst auf der Grundlage neuerer zentralörtlicher Verflechtungsanalysen erfolgen, die die wesentlichen Verflechtungs- und Versorgungsbeziehungen, einschließlich von Arbeitsmarkt- und Erholungsaspekten, und - soweit wie möglich - auch die Verwaltungsgrenzen der Kreise und Gemeinden berücksichtigen⁵¹. Diese Formulierung macht jedoch deutlich, daß in der Praxis „eine optimale Gliederung in Ausgeglichenere Funktionsräume immer auf einen Kompromiß (wird, B.S.) zielen müssen, der - unter der Prämisse, daß die Verwaltungsgliederung des Landes nicht erneut zur Disposition steht - zwar einerseits möglichst weitgehend mit den Verwaltungsgrenzen der Kreise und Bezirke übereinstimmt, aber andererseits möglichst wenig intensive Verflechtungen des Arbeitsmarktes und der zentralörtlichen Versorgung durchtrennt“⁵².

8.2.2.2 Änderung des Finanzausgleichssystems

Die mit einer dezentralisierten Regionalpolitik einhergehende Forderung einer größeren Finanzautonomie auf dezentraler Ebene bedingt eine Änderung des Finanzausgleichssystems, um Finanzkraftunterschiede innerhalb und zwischen den Regionen abzubauen.

Die Gestaltung des Finanzausgleichs im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik erfordert also grundsätzlich die Lösung zweier Probleme. Zum einen geht es darum, die Funktionsräume in bezug auf ihre finanziellen Ressourcen „anzugleichen“ und ihnen mehr finanzielle Freiheitsspielräume zu geben. So wird immer wieder eine Stärkung der kommunalen Steuerhoheit gefordert.⁵³ Zum anderen ist zu klären, wie innerhalb eines Funktionsraumes

⁵¹ Malchus, V. Frhr. v.: Regionen ... a.a.O., S. 64. Malchus weist auf die „große Bedeutung der Kreisgrenzen als Abgrenzungsbausteine“ für die Regionalisierung hin. Ebenda, S. 65.
⁵² Blotevogel, H.H.: Die Abgrenzung ... a.a.O., S. 28.

⁵³ Vgl. Lammers, K.: Ansatzpunkte ... a.a.O., S. 628. In der Diskussion ist insbesondere eine umfassende Wertschöpfungssteuer mit Heberecht der Gemeinden. Vgl. hierzu Ortmeier, A.: Regionale ... a.a.O., S. 158, sowie auch Junkernheinrich, M.: Ökonomische ... a.a.O., S. 35.

der kommunale Finanzausgleich⁵⁴ gestaltet werden soll. Es ist also zwischen einem interregionalen und einem intraregionalen Finanzausgleich zu unterscheiden.⁵⁵

Neben diesen inhaltlich-methodischen Problemen induziert ein dezentralisiertes Finanzsystem Probleme politisch-administrativer Art in der Weise, daß sich auf Bundes- und Landesebene Widerstand gegen diese Pläne formieren würde. Dies gilt sowohl in bezug auf den erforderlichen Verzicht auf die „Politik des goldenen Zügels“ sowie in Hinblick auf die Abgabe von Einnahmequellen der übergeordneten Ebenen.⁵⁶

Dennoch bleibt es bei der Forderung, die staatliche Finanzverfassung so auszugestalten, „daß eine möglichst weitgehende Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz ... erreicht wird“^{57, 58}. Eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Aufgabenbefugnis und finanzieller Verantwortung soll erreicht werden.⁵⁹ „Sowohl in der Infrastrukturpolitik als auch in der Gewerbepolitik ist nach Möglichkeit das Äquivalenzprinzip anzuwenden, d.h. die Nutznießer von Infrastrukturinvestitionen und Gewerbeansiedlungsmaßnahmen sind mit deren Kosten zu konfrontieren. Sofern dies nicht möglich bzw. mit zu hohen Transaktionskosten verbunden ist, ist das Prinzip der Gruppenäquivalenz anzuwen-

⁵⁴ Zu den räumlichen Aspekten des kommunalen Finanzausgleichs ist 1985 von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Arbeitskreis „Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs“) ein Sammelband erschienen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, Hannover 1985.

⁵⁵ Zur Organisation des inter- und intraregionalen Finanzausgleichs in einem System von ausgeglichenen Funktionsräumen siehe insbesondere Isenberg, G.: Die Organisation des interregionalen und intraregionalen Finanzausgleichs in einem System von ausgeglichenen Funktionsräumen, in: Ernst, W., Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977, S. 119 - 153.

⁵⁶ Vgl. Klemmer, P.: Regionalisierung ... a.a.O., S. 152. Auf die Schwierigkeit einer Neuregelung des Finanzausgleichs weist Klemmer an anderer Stelle hin. Vgl. Klemmer, P.: Die Regionalpolitik ... a.a.O., S. 381. Vgl. zur „Politik des goldenen Zügels“ z.B. auch Münstermann, E.: Die Berücksichtigung ... a.a.O., S. 52 f.; sowie Hahne, U.: Regionalentwicklung ... a.a.O., S. 199.

⁵⁷ Rüter, G. (1987 b): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 315.

⁵⁸ Auf das Problem der geringen Finanzautonomie der kommunalen Ebene weist auch Mäding hin. Vgl. Mäding, H.: Finanzielle Restriktionen kommunalen Handelns, in: Heinet, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt ... a.a.O., S. 92 f.

⁵⁹ Vgl. hierzu auch z.B. Junkerheinrich, M.: Dezentralisierung ... a.a.O., S. 576 ff.

den.^{60,61} Auf die Schwierigkeiten einer Realisierung der fiskalischen Äquivalenz weist denn auch Kruse hin: „Dieser Idealfall wird .. praktisch kaum zu erreichen sein, da die Steuerkraft sehr unterschiedlich ist. Allerdings sollte der Grundsatz gelten.“⁶²

Die dargestellte Realisierungsproblematik des Konkurrenzmodells hat gezeigt, daß Bund und Länder als Träger einer regionalen Entwicklungspolitik nicht obsolet werden. Sie müssen zur Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips dafür sorgen, daß alle Regionen ihre Aufgaben in eigener Verantwortung und im eigenen Interesse wahrnehmen können und haben diesbezüglich entsprechende Voraussetzungen zu schaffen. Dies führt zu einer Modifizierung des Konkurrenzmodells, welches man mit einem Modell der (mehr oder weniger) „vollständigen“ Dezentralisierung gleichsetzen könnte, zu einem Modell der partiellen Dezentralisierung, das im folgenden dargestellt werden soll.

8.3 Das Modell der partiellen Dezentralisierung

Mit der These, daß eine konsequente Verlagerung von Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen auf die dezentrale Ebene über die induzierte Konkurrenz der Regionen unter bestimmten ordnungspolitischen Voraussetzungen eine Optimierung des regionalen Planungs- und Entscheidungsprozesses und einen effizienten Einsatz der Mittel bewirkt, setzen sich Heinze/Voelzkow kritisch auseinander und warnen vor einer Überforderung der dezentralen Ebene: „Die sehr ambitionierte Diskussion um eine Dezentralisierung der Regionalpolitik scheint ... eher durch vage Hoffnungen, hochgesteckte Erwartungen und normativ überhöhte politische Forderungen geprägt zu sein und weniger durch eine realistische Einschätzung dessen, was die Regionen

⁶⁰ Rüter, G. (1987 b): Regionalpolitik ... a.a.O., S. 315.

⁶¹ Auch Bothe plädiert für „eine grundlegende Reform des Finanzausgleichs entsprechend den Prinzipien des fiskalischen Föderalismus. Das Ziel sollte dabei sein, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zu stärken und so externe Effekte zwischen Gebietskörperschaften abzubauen.“ Bothe, A.: Regionalpolitik ... a.a.O., S. 127 f. Vgl. zur Forderung der fiskalischen Äquivalenz auch Lammers, K.: Ansatzpunkte ... a.a.O., S. 627.

⁶² Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 110.

leisten können“⁶³. Vielmehr soll eine Arbeitsteilung dahingehend erfolgen, daß zwar die inhaltliche Programmgestaltung auf dezentraler bzw. regionaler Ebene erfolgt, aber mit einer fiskalischen Zentralisierung einhergeht.⁶⁴ Insofern handelt es sich also um eine *partielle* Dezentralisierung.⁶⁵ Man kann diese auch als „weiche“ Regionalisierungsvariante bezeichnen, da keine Verlagerung formaler Kompetenzen - insbesondere in bezug auf die Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel - vorgesehen ist.⁶⁶ Da somit keine Besitzstände in Gefahr geraten, aufgegeben werden zu müssen, bzw. keine gegensätzlichen Interessen finanzieller Art „aufeinander prallen“, hat dieser „Kompromiß“ gute Realisierungschancen in der politischen Praxis.⁶⁷

Mit der „Zukunftsinitiative Montanregion“ (ZIM) und der „Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN) setzte bzw. setzt die dortige Landesregierung auf eine prozedurale Steuerung im Sinne einer partiellen Dezentralisierung: „Sie stellt das Geld zur Verfügung, nachdem auf der regionalen oder örtlichen Ebene in einem Dialog der verschiedenen Regionalakteure geklärt worden ist, was sinnvollerweise mit dem Geld gemacht werden soll, wobei insbesondere jene Regionen profitieren, die auf der Grundlage einer Analyse der regionalen Schwächen und Stärken ein plausibles Entwicklungskonzept vorlegen kön-

⁶³ Heinze, R., Voelzkow, H.: Subsidiarität und Binnenmarktintegration. Konzeptionelle Überlegungen zur Europäischen Regionalpolitik, in: Alemann, U.v., Heinze, R., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, S. 260. Vgl. ähnlich Hesse, J.J., Benz, A.: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990, S. 171.

⁶⁴ Man könnte auch von dezentraler Programmerstellung bei zentraler Rahmenpolitik sprechen. Vgl. hierzu Freidinger, G.: Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung - Zwei sich ergänzende Handlungsfelder, in: Freidinger, G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993, S. 92.

⁶⁵ Vgl. Voelzkow, H.: Organisatorisch-institutionelle Aspekte einer regionalen Industriepolitik - illustriert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Jürgens, U., Krumbein, W. (Hrsg.): Industriepolitische Strategien, Berlin 1991, S. 149.

⁶⁶ Eine zur partiellen Dezentralisierung ähnliche Forderung findet sich im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen des Bundes, wonach die Regionen einen größeren Spielraum erhalten sollten, „um staatliche Finanzzuweisungen von Bund und Ländern projektorientiert bündeln zu können“. v.d.Heide, H.-J.: Raumordnungspolitische ... a.a.O., S. 8; und vgl. ebendort: Regionale Initiativen und regionale Aktionsprogramme sollten die formalisierte Regionalplanung ergänzen.

⁶⁷ Zur Forderung, daß ausgeglichene Funktionsräume „in gewisser Eigenständigkeit“ mit Aufgaben „von oben“ betraut werden sollten, siehe auch Brösse, U.: Qualitative ... a.a.O., S. 33.

nen^{68, 69} Andere Formen einer zentralen Politik mit dezentraler Eigenentwicklung sind möglich.

Das Modell der partiellen Dezentralisierung ist jedoch von Waniek scharf kritisiert worden. „... zwischen dem Anspruch regionaler Selbstverwaltung und der zentralen Politikgestaltung“ bestünde ein grundsätzlicher Gegensatz⁷⁰. Vielmehr müssten auch gesetzliche Zuständigkeiten auf die regionale Ebene verlagert werden. Dem halten die Befürworter des Modells der partiellen Dezentralisierung das Argument der „Politik des Machbaren“ gegenüber.⁷¹

Unter Rückgriff auf die Koordinationsmechanismen bleibt allerdings zu fragen „wie die Ressourcen der Regionen und die Mittel des Landes, des Bundes und anderer Institutionen zu koordinieren sind, um auch in Zukunft für eine sozial verträgliche Ausgestaltung der regionalen Lebens- und Arbeitsverhältnisse zu sorgen“.⁷²

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Subsidiaritätsprinzip⁷³, das von der Notwendigkeit gesellschaftlicher Selbststeuerung ausgeht.⁷⁴ Als eines der wesentlichen Prinzipien der staatlichen Sozialpolitik regelt das Subsidiaritätsprinzip insbesondere die Beziehung zwischen dem Staat und dem einzelnen Individuum. Nach einer Interpretation von Nell-Breuning ist das Subsidiaritätsprinzip in dem Sinne auszulegen, daß die jeweils übergeordnete Einheit die

⁶⁸ Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Subsidiarität und Binnenmarktintegration, konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik, in: Alemann, U.v., Heinze, R.G., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990, S. 265 f.

⁶⁹ Zur Kritik und positiven Bewertung der Zukunftsinitiative Montanregion (ZIM) vgl. Hesse, J.J. et al.: Regionalisierte ... a.a.O., S. 143 - 147.

⁷⁰ Waniek, R.W.: Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Bochum 1990, S. 42.

⁷¹ Vgl. ähnlich Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 42. Zu den Gründen für eine Strategie der „partiellen Dezentralisierung“ vgl. ebenda, S. 45 - 48.

⁷² Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O. S. 67.

⁷³ Der Begriff stammt aus dem Bereich der katholischen Soziallehre.

⁷⁴ Vgl. Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 71. Zum Subsidiaritätsprinzip als Grundidee der Aufgabenverteilung in einem föderativen System vgl. ausführlich Pflugmann-Hohlstein, B.: Das Subsidiaritätsprinzip in der EG, in: Wagner, A. (Hrsg.): Dezentrale ... a.a.O., S. 160 - 166.

Voraussetzungen für das Tätigwerden der jeweils kleineren Einheit zu schaffen habe.⁷⁵ Subsidiarität kann also nicht bedeuten, daß der einzelne zunächst versuchen müsse, eine Aufgabe zu erfüllen, und erst dann, wenn er dies aus eigener Kraft nicht zu leisten vermag, die übergeordnete Einheit in Anspruch genommen wird. Vielmehr müssen von den jeweils übergeordneten Einheiten Vorleistungen erbracht werden, die das Handeln des einzelnen erst ermöglichen.⁷⁶ In diesem Sinne soll staatliche Hilfe nur Hilfe zur Selbsthilfe sein.⁷⁷

Zur praktischen Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips „ist die Einbindung („Inkorporierung“) organisierter Interessen in Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung politischer Entscheidungen“⁷⁸ notwendig. „... auch auf lokaler und regionaler Ebene (gibt es, B.S.) korporatistische bzw. neokorporatistische Ansätze, Gebietskörperschaften, private Verbände, öffentlich-rechtliche Organisationen und wissenschaftliche Einrichtungen zu größeren Verhandlungssystemen zusammenzuführen.“⁷⁹ Diese sollen in gemeinsamen Verhandlungen (Konferenzen) die dezentrale Programmgestaltung übernehmen, m.a.W. sollen die Konferenzen ein regionales Entwicklungskonzept für die Regionen formulieren bzw. ausarbeiten. Der Koordinationsmechanismus „Verhandlungssystem“ kommt somit zum Tragen.

Da bei den relevanten Akteuren eine regionale Identifikation oder ein Problembewußtsein nicht unbedingt vorhanden sein müssen⁸⁰, sind diese zu „fördern“. Dies kann entweder geschehen durch „Appelle an die Moral“ oder durch Tauschmedien materieller oder immaterieller Art. Durch die Bindung der Gewährung finanzieller Mittel an eine erfolgreiche dezentrale Programmgestaltung, also an die Vorlage einer konkreten Entwicklungskonzeption, kann die

⁷⁵ Vgl. Nell-Breuning, O.v.: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Boettcher, E. (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 220 f.

⁷⁶ Vgl. Nell-Breuning, O.v.: Solidarität ... a.a.O., S. 221 f.; vgl. auch Lampert, H.: Sozialpolitik I: staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, 1977, S. 73.

⁷⁷ Zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips als Voraussetzung einer endogenen Entwicklung vgl. Brugger, E.A.: „Endogene Entwicklung“: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1-2, 1984, S. 12.

⁷⁸ Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 71.

⁷⁹ Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 71

⁸⁰ Insbesondere denken Unternehmen eher kurzfristig an die eigene Gewinnmaximierung.

jeweilige Landesregierung als Initiator derartiger Konferenzen tätig sein.⁸¹ Darüber hinaus kann die Landesregierung die Rolle des Moderators übernehmen und durch prozedurale Steuerung das synergetische Potential der regionalen Akteure und Konferenzen nutzen.⁸² Diesbezüglich finden sich in diesem Modell der partiellen Dezentralisierung Elemente des Koordinationsmechanismus „Hierarchiesystem“.

„Aufgrund dieser Mischung von staatlicher Steuerung und regionaler Selbstorganisation charakterisieren Heinze/Voelzkow den Prozeß der Regionalisierung als „inszenierten Korporatismus“.“⁸³ In bezug auf die „Mischung“ von Subsidiarität und Korporatismus spricht man in der neueren Systemtheorie von der sog. Kontextsteuerung.⁸⁴ „Bei dieser Steuerungsform sind die Akteure ... nicht mehr an die Bedingungen eines Null-Summen-Spiels gebunden, wo der eine nur gewinnen kann, was der andere verliert. Stattdessen ermöglicht die Kontextsteuerung die Erschließung zusätzlicher Ressourcen - wie etwa „Information“ und „Kooperation“ - und sichert so den Übergang zu einem Positiv-Summen-Spiel mit Vorteilen für alle Teilnehmer.“⁸⁵ Wer sind aber die Teilnehmer in solchen Konferenzen? Auf diese Frage wird in den folgenden Kapiteln einzugehen sein.

⁸¹ Man könnte dies auch als „Bestechung“ der regionalen Ebene durch die Landesregierung bezeichnen um eine Koordination auf Regionesebene zu erwirken.

⁸² Vgl. Heinze, R., Voelzkow, H.: Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel/Boston/Berlin 1991, S. 199 ff.

⁸³ Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 71 f.; vgl. Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt, Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991, S. 468 ff.; vgl. auch Voelzkow, H.: Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994, S. 347 f.

⁸⁴ Vgl. zur Kontextsteuerung Willke, H.: Systemtheorie ... a.a.O., S. 122 ff.

⁸⁵ Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 72 in Anlehnung an Willke, H.: Ironie des Staates, Frankfurt am Main 1992. Zu den Besonderheiten der regionalpolitischen Kontextsteuerung siehe Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen ... a.a.O., S. 73 ff.

8.4 Interne und externe Dezentralisierung

8.4.1 Darstellung beider Dezentralisierungsvarianten

Das in Kapitel 8.2.1 dargestellte Konkurrenzmodell als eine mögliche Form einer dezentralisierten Regionalpolitik beinhaltet ausschließlich die Modernisierung der Binnenstruktur der bisherigen Regionalpolitik. Der quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik im Rahmen der GRW wird eine Absage erteilt, statt dessen wird eine regionale Regionalpolitik für und - in erster Linie - durch die Regionen gefordert. Innerhalb des politisch-administrativen Systems erfolgt eine Verlagerung von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf eine untere Ebene. Diese Form der Dezentralisierung kann auch als *interne* Dezentralisierung bezeichnet werden.

Als ein Hauptgrund für diese Form der Dezentralisierung wurde die bessere Informationsbasis der Entscheidungsträger „vor Ort“ genannt. „Hier ist die Kenntnis der „bottle necks“ am größten.“^{86,87} Diese regionalen bzw. kommunalen Entscheidungsträger sind eher in der Lage, z.B. infrastrukturelle Engpässe zu ermitteln oder die zu befriedigenden Bedürfnisse der ansässigen Bevölkerung zu beurteilen.⁸⁸ Notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche regionale Entwicklungspolitik „vor Ort“ ist somit die Modernisierung der bisherigen Regionalpolitik im Rahmen einer internen Dezentralisierung.⁸⁹

Gleichsam eine hinreichende Bedingung, daß dieses Potential auch genutzt wird, ist darin zu sehen, daß die öffentlich-rechtlichen Entscheidungsträger die

⁸⁶ Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven ... a.a.O., S. 126. Der Begriff „bottle necks“ findet sich auch bei Pohle, H.: Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985, S. 165.

⁸⁷ Vgl. ähnlich Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Subsidiarität ... a.a.O., S. 265.

⁸⁸ Zur Bedeutung *lokaler* Innovations- und Technologiepolitik vgl. Grabow, B., Heuer, H., Kühn, G.: Lokale Innovations- und Technologiepolitik, Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung, Berlin 1990, S. 12.

⁸⁹ Zur Notwendigkeit einer Kooperation zwischen Staat und regionalen Institutionen vgl. auch Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 117 ff.

Objekte der Regionalpolitik, die privaten Haushalte und Unternehmen⁹⁰, in den Politikprozeß einbeziehen und sie somit zugleich zu Subjekten der regionalen Entwicklungspolitik transformiert werden.⁹¹ Nur so ist es möglich, die relevanten Informationen unverfälscht zu erhalten, eine regionale Identität aufzubauen und einen öffentlichen Problemdruck zu erzeugen, aus dem sich kein privater Akteur „ausklinken“ kann, ohne einen Imageverlust zu erleiden. Notwendig ist also, daß die Interessen in der Region organisiert in den öffentlichen Dienst gestellt werden. „Mit der Umsetzung des Grundsatzes der Partizipation soll die Integration von Bürgern, Betrieben und Institutionen in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse regionaler Politik erfolgen. Damit bietet sich auch die Möglichkeit einer Entwicklung regionaler Wirtschaftsdemokratie, die nicht an Mitbestimmung in einzelnen Betrieben, sondern an der selbstverantwortlichen Mitgestaltung der regionalen Lebenswelt orientiert ist.“⁹² Kooperation und Partizipation lauten somit die Schlagworte. Eine Verlagerung von „staatlichen“ Aufgaben, z.B. die Informationsbeschaffung und Maßnahmenkonzipierung auf „außerstaatliche“ Träger ist somit erforderlich. Diese Ausrichtung der regionalen Entwicklungspolitik kann auch als *externe* Dezentralisierung bezeichnet werden. „In einer vernünftigen Arbeitsteilung zwischen privater Wirtschaft und Öffentlicher Hand ist eine Gemeinschaftsanstrengung zu unternehmen.“⁹³

In diesem Sinne schreibt auch Naßmacher⁹⁴: „Die Bewältigung von Aufgaben der Gewerbepolitik scheint nur durch das Zusammenwirken öffentlicher, halb-öffentlicher und privater Akteure möglich. Die einzelnen (im gewerbepolitischen System interagierenden) Akteure haben unterschiedliche Ressourcen (also Mittel, derer sich Akteure innerhalb eines Netzwerks bedienen können, um ihren Einfluß geltend zu machen) zur Verfügung. Dazu gehören u.a. Fachkenntnisse, Informationen über Entscheidungsabläufe, rechtliche Regelungen,

⁹⁰ Ewers/Wettmann bezeichnen die „Unternehmensnähe“ als entscheidendes Kriterium einer innovationsorientierten Regionalpolitik. Vgl. Ewers, H.-J., Wettmann, R.W.: Innovationsorientierte ... a.a.O., S. 479.

⁹¹ Zur Bedeutung lokaler Kontakt- und Kooperationsnetzwerke vgl. Grabow, B. et al.: Lokale ... a.a.O., S. 53.

⁹² Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 118.

⁹³ Eckert, D.: Defensive Strukturpolitik und offensive Regionalpolitik gehören zusammen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987, S. 387.

⁹⁴ Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 36.

Zugang zu Subventionen. Schließlich kommen den Akteuren unterschiedliche Funktionen zu (also Aufgaben, Zuständigkeiten, Rechte).“

Diese externe Dezentralisierung darf jedoch nicht mit der externen Steuerung verwechselt werden. Die externe Steuerung bezieht sich auf die fachliche Koordination. Durch Beeinflussung der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden, Sachkapital und Technisches Wissen soll eine zielgerichtete Initiierung privater Maßnahmen erfolgen. Wie an anderer Stelle bereits dargestellt, handelt es sich hierbei in erster Linie um ein wissenschaftlich-methodisches Problem.

Die interne Steuerung hingegen bezieht sich auf den Produktionsfaktor „Soziales System“. Sofern „nur“ das politisch-administrative System als Teil des Produktionsfaktors Soziales System betrachtet wird und eine Regionalisierung „nur“ innerhalb des PAS erfolgt, handelt es sich um eine interne Dezentralisierung. Sofern auch private Akteure in das Dezentralisierungskonzept einbezogen werden, kann man von einer externen Dezentralisierung sprechen.

8.4.2 Gründe für eine externe Dezentralisierung

Als Gründe für eine externe Dezentralisierung, d.h. für den expliziten Einbezug privater Akteure als Träger der regionalen Entwicklungspolitik, lassen sich zwei Gruppen anführen. Zunächst sind noch einmal die Informationsvorteile der Entscheidungsträger vor Ort zu nennen. Auf diese braucht hier nicht mehr näher eingegangen zu werden. Darüber hinaus bedeutet externe Dezentralisierung jedoch nicht nur eine Verbesserung des Informationsflusses zwischen den öffentlich-rechtlichen Entscheidungsträgern und den privaten Akteuren, sondern sie soll auch einen Informationsfluß zwischen den letzteren untereinander anregen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen. Auf deren große Bedeutung in bezug auf die regionale Entwicklung soll im folgenden kurz eingegangen werden.⁹⁵

⁹⁵

Zur Bedeutung innerregionaler Kooperation vgl. z.B. Kilper, H., Rehfeld, D.: Zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen - Einige grundsätzliche Aspekte und Hinweise für das Beispiel Ruhrgebiet, in: Bullmann, U. (Hrsg.): Die

Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Hypothese, daß die wirtschaftliche Entwicklung einzelner Regionen von der erfolgreichen Innovationstätigkeit und damit von der Wettbewerbsfähigkeit der jeweils ansässigen Unternehmen abhängt. Auf einen umgekehrten Zusammenhang, nämlich „daß die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region eine entscheidende Einflußgröße für die Leistungsfähigkeit der in der Region angesiedelten Betriebe ist“, weist Kruse hin.^{96,97}

„Die Unternehmen sind ... (im, B.S.) Innovationsprozeß als umweltoffene Systeme zu begreifen, die in einer Situation der Unsicherheit über die Richtung und Intensität des technologischen Wandels, des Verhaltens der anderen Marktteilnehmer (Konkurrenten, Kooperationspartner, Zulieferer, Käufer, usw.) und der rahmensetzenden staatlichen Akteure agieren müssen Die Fähigkeit der Unternehmen zur am Markt erfolgreichen Innovation hängt unter diesen Bedingungen der Unsicherheit von ihrer Interaktionsfähigkeit und ihren Interaktionschancen mit einer komplexen Umwelt und einer Vielzahl von Akteuren ab.“^{98,99}

Politik der dritten Ebene, Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994, S. 343 - 346.

⁹⁶ Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 45, 114 u. 118. Kruse spricht in diesem Zusammenhang von der wirtschaftlichen Kompetenz einer Region, die wirtschaftliche, administrative, soziale, kulturelle und auch ökologische Aspekte beinhaltet, und die es als Zielgröße einer regionalen Entwicklungspolitik zu erhöhen gelte. Vgl. ebenda, S. 114.

⁹⁷ Zur Bedeutung sogenannter innovativer Regionen bzw. innovativer Milieux für ein Unternehmen vgl. Maier, G., Tödtling, F.: Regional- und Städtökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur, Wien/New York 1992, S. 96 f. Zur begrifflichen Unschärfe des Milieux-Begriffes vgl. ebendort, S. 99.

⁹⁸ Batt, H.-L.: Kooperative regionale Industriepolitik. Prozessuales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 57, Frankfurt am Main u.a. 1994, S. 14.

⁹⁹ In diesem Zusammenhang müssen auch die zunehmenden Unternehmensverflechtungen, Joint-ventures und sonstige strategische Allianzen gesehen werden. Vgl. zu strategischen Allianzen und Netzwerken Backhaus, K., Meyer, M.: Strategische Allianzen und strategische Netzwerke, in: WiSt, H. 7, 1993, S. 330 - 334. Durch diese Strategien soll eine schlecht kalkulierbare und potentiell bedrohliche Umwelt unter Kontrolle gebracht werden. „Firmen, die sich besonders dynamischen und risikoreichen Umweltveränderungen ausgesetzt sehen, (arbeiten, B.S.) im prä-kompetitiven (vor-wettbewerblichen) Bereich zusammen mit dem Ziel, gemeinsam günstigere infrastrukturelle Voraussetzungen (Forschung und Entwicklung, Wissenssysteme, Ausbildung, Kommunikationsstrukturen) zu schaffen.“ Willke, H.: Systemtheorie III ... a.a.O., S. 113. Zu Kooperation und Wettbewerb in strategischen Netzwerken vgl. Sydow, J.: Strategische Netzwerke, Evolution und Organisation, Neue betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 100, zugl. Habil.-Schrift, Freie Universität Berlin 1991/92, Wiesbaden 1992, S. 93 f.

Die Innovationsfähigkeit wird also auch entscheidend von der externen Versorgung mit innovationsrelevanten Informationen determiniert.¹⁰⁰ Diese externe Versorgung ist grundsätzlich auf zwei Wegen möglich. Zum einen über eine Kooperation zwischen den Unternehmen und diversen Forschungseinrichtungen, wie z.B. den Universitäten und Fachhochschulen als unternehmens-externe Produzenten und Anbieter von neuem Wissen.¹⁰¹ Dieser Technologietransfer, der auch mit Hilfe speziell eingerichteter Technologietransferinstitutionen und Innovationsberatungsstellen (intermediäre Organisationen) vorstatten gehen kann, die als Mittler zwischen Angebot und Nachfrage neues Wissen lediglich „weiterreichen“, wird auch von der klassischen Regionalpolitik als geeignetes Mittel zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit anerkannt. Insofern sollte - soweit noch nicht vorhanden - eine zieladäquate Innovationsinfrastruktur¹⁰² netzwerkartig aufgebaut werden, um das Angebot an innovationsrelevanten Informationen sicherzustellen.¹⁰³

¹⁰⁰ Vgl. Herdzina, K.: Ländliche Räume - Problemlagen und Ansatzpunkte der Regionalpolitik, in: Ridinger, R., Steinröx, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995, S. 127. Daneben hängt die Innovationsfähigkeit natürlich auch von den Möglichkeiten der internen Beschaffung innovationsrelevanter Informationen (Forschung) ab. Neben der Innovationsfähigkeit beeinflussen auch die Innovationsbereitschaft (Motivation) und die Innovationsmöglichkeit (finanzielle Mittel, Risikokapital) die Innovationstätigkeit von Unternehmen.

¹⁰¹ Zur vergleichsweise geringen praktischen Bedeutung der Hochschulen und Fachhochschulen als unmittelbar nutzbare Know-how-Produzenten vgl. Meyer-Krahmer, F.: Der Einfluß ... a.a.O., S. 90 f.

¹⁰² Zur Innovationsinfrastruktur vgl. Nolte, B.: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur, Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 20, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1995), Frankfurt am Main u.a.O. 1996, S. 126 ff.; vgl. auch Herdzina, K., Nolte, B.: Die Entwicklung einer zieladäquaten Infrastruktur für die Raumkategorien des ländlichen Raumes, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), EFLR-Forschung, Hohenheim 1994, S. 12 ff.

¹⁰³ Eine in den 70er Jahren beginnende „Gründungswelle“ von Fachhochschulen (insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen) und deren weiterer Ausbau muß auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. Während der 80er Jahre wurde in Baden-Württemberg ein Netz von Technologietransferstellen aufgebaut (Innovationsberater der Industrie- und Handelskammern, Transferstellen der Steinbeis-Stiftung, an den Universitäten, Fachhochschulen und an außeruniversitären Forschungseinrichtungen. Vgl. Hassink, R.: Regionale Innovationsförderung im Vergleich, Die Fallstudien Nordost-England, das Ruhrgebiet und Baden-Württemberg, Raumforschung und Raumordnung, Nr. 2, 1994, S. 110 f. Ein Überblick über die Innovationsinfrastruktur in Baden-Württemberg findet sich bei Rieger, H.: Institutionalisierte und privatwirtschaftliche Innovationsberatung, in: Walter, H. (Hrsg.): Probleme der Forschungs- und Technologiepolitik für mittelständische Unternehmen, Heidelberg 1986, S. 191 - 198. Zur Bedeutung eines unternehmensnah arbeitenden Verbundnetzes von Informationsvermittlungs- und Beratungsinstitutionen vgl. Bachfischer, R.: Innovationsförderung und Technologietransfer als Instrumente regionaler Wirtschaftspolitik, in: Akademie für

Zum anderen und darüber hinaus ist jedoch die Kooperation der Unternehmen untereinander eine wichtige Voraussetzung für die Vermeidung von „Doppel-forschung“, für die Nutzung von Synergieeffekten und somit für einen höheren bzw. schnelleren Forschungsoutput.¹⁰⁴ Dies gilt insbesondere für Branchen mit hohen Forschungs- und Entwicklungskosten, raschen Produktveränderungen und unbeständigen Märkten.¹⁰⁵ Netzwerke sind jedoch nicht nur wichtige Quellen für Technisches Wissen, sondern auch für andere Ressourcen und potentielle Kooperationspartner.¹⁰⁶ Netzwerke erhöhen insgesamt die betriebliche Flexibilität.¹⁰⁷ Unternehmenskooperationen bzw. Netzwerke zu initialisieren¹⁰⁸, nicht nur auf dem Gebiet der Forschung und Entwicklung, sondern auch in

-
- Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der ländliche Raum in Bayern, Fallstudien zur Entwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 156, Hannover 1984, S. 146 f.
- 104 Zur Bedeutung von Vernetzung und Kooperation vgl. Goppel, K.: Vernetzung und Kooperation - das neue Leitziel der Landesplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1994, S. 102. Zu den einzelwirtschaftlichen Vorteilen einer „innovatorischen Kooperation“ vgl. Hagemeister, St.: Innovation ... a.a.O., S. 96 - 104. Zur Bedeutung von Informations-„linkages“ im Rahmen einer weltweiten FuE-Orientierung vgl. Ickrath, H.P.: Standortwahl der „neuen technologieorientierten Unternehmen (NTU)“, Eine empirische Untersuchung zum Einfluß von speziellen Agglomerationsvorteilen auf die Standortwahl der NTU, dargestellt an ausgewählten Großstädten in der Bundesrepublik Deutschland, Empirische Wirtschaftsforschung, Bd. 22, (zugl. Diss., Univ. Hamburg 1992), Münster/Hamburg 1992, 31 - 38.
- 105 Zur Bedeutung strategischer Allianzen im globalen Innovationswettbewerb vgl. Bosshart, O., Gassmann, O.: Management strategischer Technologieallianzen, in: Gassmann, O., Zedtwitz, M.v. (Hrsg.): Internationales Innovationsmanagement, Gestaltung von Innovationsprozessen im globalen Wettbewerb, München 1996, S. 187 - 192; Grundlagen zu Kooperationen in FuE finden sich bei Scherer, N.: Kooperationsentscheidungen in Forschung und Entwicklung, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1798, zugl. Diss., Univ. Regensburg 1995, Frankfurt am Main u.a.O. 1995, S. 7 - 36.
- 106 Vgl. Maier, G., Tödting, F.: Regional ... a.a.O., S. 98.
- 107 Vgl. hierzu kritisch Meyer, D.: Die Forschungs- und Entwicklungskooperation als strategische Allianz, in: WiSt, H. 1, 1994, S. 17 f. Er führt an gleicher Stelle aus, daß FuE-Kooperationen zwar Doppelaktivitäten vermeiden und damit zu Ressourceneinsparungen führen. Die Festlegung auf nur einen, scheinbar vielversprechenden Forschungspfad mindere allerdings die Kreativität, Spontanität und damit auch die Flexibilität, was für die Erschließung sog. Zukunftstechnologien bedenklicher sei als für weitgehend erforschte Technologien.
- 108 Hierzu schreibt Hull: „It may be that the public agency should take the initiative but remain in the background, using firms that are opinion leaders and perhaps other institutions ... to relay the message.“ Hull, Chr. J.: Information and Consulting as Instruments of Regional Development Policy: The Role of Public Agencies, in: Ewers, H.-J., Allesch, J. (Hrsg.): Innovations and Regional Development, Strategies, Instruments and Policy Coordination, Berlin/New York 1990, S. 204 f. Und an anderer Stelle: „Many initiatives are joint ventures involving both public and private actors.“ Ebendort, S. 199.

anderen Bereichen wie Ausbildung und Informationsbereitstellung, wird somit zu einer wichtigen Aufgabe der regionalen Entwicklungspolitik.

Unternehmensnetzwerke als formelle oder informelle Formen der Zusammenarbeit „sind Institutionen der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten, die zwischen Unternehmungen und Märkten angesiedelt sind“¹⁰⁹. Basierend auf dem Verhandlungssystem weisen sie „eine höhere Stabilität als Marktbeziehungen auf, sind zugleich aber flexibler als Hierarchien“¹¹⁰. Durch die innerregionale Vernetzung der Produktion¹¹¹ und der Infrastrukturleistungen der öffentlichen Verwaltung können Regionalwirtschaften stabilisiert werden.¹¹² Zur Interessenartikulation und zur Engpaßanalyse müssen diese Unternehmen deshalb noch in größere Netzwerke eingegliedert werden, die auch das politisch-administrative System einschließen.¹¹³

„Neu zu definierende Mischformen von privatwirtschaftlichen und öffentlich-rechtlichen Unternehmen sind das geeignete Vehikel, um planerisch-inhaltlichen Innovationen ... zum Durchbruch zu verhelfen. ... Die Institutionen der öffentlichen Hände ... könnten hier initiierend und moderierend tätig werden.“¹¹⁴ Diese möglichen Formen der externen Dezentralisierung werden im nächsten Kapitel dargestellt. Zuvor muß jedoch noch darauf hingewiesen werden, daß sich die positiven Wirkungen der Institutionalisierung von Netzwerkorganisationen nicht zwangsläufig einstellen.

¹⁰⁹ Maier, G., Tödting, F.: Regional- ... a.a.O., S. 85

¹¹⁰ Maier, G., Tödting, F.: Regional- ... a.a.O., S. 85.

¹¹¹ Kruse betont die große Bedeutung einer regionalen Verflechtung von „Liefer- und Absatzbeziehungen, das insgesamt nicht mehr ausschließlich über den Preis, sondern auch durch kooperative Vernetzung zusammengehalten wird. Die Kooperation ist deshalb ein neues Element in der regionalen Vernetzung.“ Kruse, H.: Reform ... a.a.O., S. 46.

¹¹² Vgl. Derenbach, R.: Mobilitäts- ... a.a.O., S. 460. Zur Notwendigkeit der Förderung von Interaktionsprozessen siehe auch derselbe: Bedingungen ... a.a.O., S. 891.

¹¹³ Cuny/Stauder unterscheiden Netzwerke ausschließlich privater Unternehmen, ausschließlich öffentlicher Institutionen oder öffentlicher Institutionen mit privaten Unternehmen. Vgl. Cuny, R.H., Stauder, J.: Lokale und regionale Netzwerke, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1993, S. 155 f. Zu den positiven Aspekten eines Kooperationsverbundes vgl. z.B. auch Sturm, R.: Die Industriepolitik ... a.a.O., S. 64 f.

¹¹⁴ Hartke, St.: Regional ... a.a.O., S. 149 f.

Ein Netzwerk von staatlicher Seite anzulegen - sofern dies nicht von den Unternehmen selbst erfolgt, kann immer nur eine notwendige Bedingung sein, die es im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik zu erfüllen gilt. Gleichsam als hinreichende Bedingung muß dafür gesorgt werden, daß dieses Netzwerk auch effizient genutzt wird. Die erforderlichen Komplementärfaktoren müssen vorhanden sein. Um es metaphorisch auszudrücken: Es genügt nicht, daß vom politisch-administrativen System angeregt wird, daß ein Autobus zu beschaffen sei, damit jeder Regionsangehörige damit sein (Reise-) Ziel erreichen kann. Es muß auch ein Autobus zur Verfügung gestellt werden (von wem auch immer). Darüber hinaus muß ein Busfahrer „organisiert“ werden, der den Verkehr aufrecht erhält; die Betriebskosten des Busses müssen gesichert sein, Haltepunkte bzw. Ein- und Ausstiegsmöglichkeiten müssen festgelegt werden, ein Fahrplan muß erarbeitet werden und die Regionsbewohner sind darüber in Kenntnis zu setzen oder besser: sie werden vorher schon zur Mitarbeit in bezug auf Streckenführung und Fahrplan aufgefordert und aktiv einbezogen. Nur mit Hilfe dieser Komplementärfaktoren kann und wird die Investition Autobus (Netzwerk) effizient genutzt werden.

Dieses Beispiel deutet auch darauf hin, daß es sich bei der externen Dezentralisierung nicht um eine einheitliche Strategie handelt in dem Sinne, daß sie die Verfolgung interregional gleicher Zwischenziele mit den gleichen Instrument- und Maßnahmenkombinationen postuliert. Vielmehr soll die externe Dezentralisierung das Gegenteil bewirken. „Ländliche Gebiete benötigen andere Maßnahmen als altindustrialisierte Regionen“¹¹⁵ (andere Fahrpläne, andere Netzwerke). Und selbst innerhalb dieser Kategorien lassen sich große Unterschiede im Hinblick auf die Ausstattung mit Produktionsfaktoren feststellen. Diese Divergenzen zu erkennen und für eine geeignete regionale Entwicklungsstrategie nutzbar zu machen ist der Kern einer regionalen Entwicklungspolitik, zu deren Erfolg die externe Dezentralisierung entscheidend beiträgt.¹¹⁶

¹¹⁵ Eckert, D.: *Defensive ... a.a.O.*, S. 388.

¹¹⁶ Zur Notwendigkeit einer konkreten Kooperation zwischen Staat und Wirtschaft vgl. auch Pieper, Th.: *Regionale Strukturpolitik in altindustrialisierten Gebieten*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 4, 1985, S. 153 ff.

8.5 Policy-Netzwerke und Public Private Partnerships als Formen der externen Dezentralisierung

Der Einbezug der Netzwerkanalyse in die Policy-Analyse resultiert u.a. aus der Kritik am „simplen Ablauf- und „Produktionsmodell“ der Policy-Forschung der 70er Jahre“¹¹⁷. Netzwerke „reflektieren eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen und die Tatsache, daß Politik aus dem Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Großorganisationen hervorgeht“.¹¹⁸ Netzwerke sind insoweit „weniger als eine analytische Kategorie der wissenschaftlichen Untersuchung aufzufassen, sondern vielmehr als eine realtypische Veränderung der Art und Weise der Politikentwicklung, nach der materiale Politiken (Policies) in einem Prozeß (Politics) entstehen, in den eine Vielzahl von öffentlichen und privaten Akteuren *eingebunden* ist“¹¹⁹. Diesbezüglich schreibt Sturm: „Erfolgreiche (Politik, B.S.) ... ist heute auf die optimale Einbindung der Betroffenen in alle Phasen des policy-Zyklus angewiesen“¹²⁰. Und weiter: „Beteiligte sind, anders als in den Zeiten der An- und Abwerbungskonkurrenz und des Mobilitätsbooms beim unternehmerischen Standortwechsel, v.a. die vor Ort bereits bestehenden Unternehmen“¹²¹.

In der Wirklichkeit gibt es keine klare Trennung mehr zwischen Staat und Gesellschaft und der Staat wird auch nicht als höchstes Steuerungszentrum angesehen. Die Netzwerke, die sich aus privaten und öffentlichen Akteuren zusammensetzen, spiegeln diese Entwicklung wider.¹²² „Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozeß, in den eine

¹¹⁷ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 23.

¹¹⁸ Héritier, A.: Policy-Analyse ... a.a.O., S. 23.

¹¹⁹ Batt, H.-L.: Kooperative ... a.a.O., S. 23.

¹²⁰ Sturm, R.: Die Industriepolitik ... a.a.O., S. 117. Sturm bezieht sich auf die Industriepolitik.

¹²¹ Sturm, R.: Die Industriepolitik ... a.a.O., S. 117.

¹²² „Die Welt setzt sich aus Netzwerken, nicht aus Gruppen zusammen, hat Barry Wellman gesagt.“ Mayntz, R.: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A.: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 56, in Anlehnung an Wellmann, B.: Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and Substance, in: Wellmann, B., Berkowitz, S.D. (Hrsg.): Social Structures: A Network Approach, Cambridge 1988, S. 19 - 61.

Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist.¹²³ „Der Begriff des „Netzwerkes“ charakterisiert das spezifische Beziehungsgeflecht zwischen den „unterschiedlichen Akteuren, die am Prozeß der Politikformulierung und Implementation beteiligt sind, als ein Netz von zwar formal autonomen, real jedoch aufeinander angewiesenen, miteinander in Beziehung stehenden Akteuren, die über eigene Macht- und Blockadepotentiale verfügen.“¹²⁴

Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gibt es zwar schon seit längerer Zeit¹²⁵, jedoch hat seit den 70er (USA) und 80er Jahren (Westeuropa) eine „neue Ära partnerschaftlicher Ansätze“¹²⁶ begonnen, was die quantitative Zunahme und qualitative Veränderungen derartiger Ansätze anbelangt. „... in Städten und Gemeinden sind vielfältige „neue“ Kooperationsformen im Rahmen von Stadt- und Regionalentwicklung unter dem Sammelbegriff „Public Private Partnership“ entstanden.“¹²⁷ „Public Private Partnership“ kennzeichnet ein kooperatives Klima, eine direkte Interaktion mit den Adressaten von Politik.¹²⁸ Öffentliches Interesse und privatwirtschaftliches Engagement sollen durch eine Public Private Partnership miteinander verbunden werden.¹²⁹

Für diesen Bedeutungszuwachs der Kooperationen ist vor allem die Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verantwortlich (neue Märkte, neue Wettbewerber, Beschleunigung der technologischen Entwicklung). Die Unternehmen werden sich zunehmend bewußt, daß Regionalentwicklung keine Verschwendung der durch sie gebundenen Ressourcen darstellt, sondern „daß

¹²³ Mayntz, R.: Policy-Netzwerke ... a.a.O., S. 40.

¹²⁴ Batt, H.-L.: Kooperative ... a.a.O., S. 23.

¹²⁵ Um die Region Pittsburgh (Pennsylvania) zu revitalisieren, wurde bereits 1943 die „Allegheny-Conference“ ins Leben gerufen. Vgl. Grabow, B., Heuer, H., Kühn, G.: Lokale ... a.a.O., S. 172.

¹²⁶ Heinz, W.: Wesentliche Merkmale von Partnerschaftsansätzen bei der Stadtentwicklung und Stadterneuerung, in: Heinz, W. (Hrsg.): Public Private Partnerships - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 87, Stuttgart/Berlin/Köln 1993, S. 489.

¹²⁷ Birstiel, D.: Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung, in: Ridinger, R., Steinröx, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995, S. 226.

¹²⁸ Vgl. Hesse, J.J., Benz, A.: Die Modernisierung ... a.a.O., S. 171.

¹²⁹ Vgl. Schorer, K.P.: Moderne ... a.a.O., S. 158. Zur Notwendigkeit derartiger Kooperationsformen vgl. Grabow, B., Heuer, H., Kühn, G.: Lokale ... a.a.O., S. 172.

ein erfolgreiches Unternehmen nur in einer erfolgreichen Region auf Dauer erfolgreich sein kann“¹³⁰.

Public Private Partnerships (PPP) finden sich insbesondere auf kommunaler Ebene. Sie sind „(nahezu) unverzichtbarer Bestandteil von Überlegungen zur weiteren städtischen Erneuerungs- und Entwicklungspolitik geworden. „Hauptziele bei der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung tätiger öffentlich-privater Partnerschaften sind Stärkung und Verbesserung der wirtschaftlichen Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit einzelner Stadtteile oder ganzer Städte sowie die Förderung von Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen auf allen Gebieten und Entwicklung des Arbeitsmarktes.“^{131,132}

„In zunehmendem Maße gelten öffentlich-private Partnerschaften als Hoffnungsträger für komplexe Erneuerungsvorhaben oder -strategien zur kommunalen Imageverbesserung und Wirtschaftsentwicklung.“^{133,134} Dies gilt - wie dargestellt - nicht nur für die Kommunalpolitik, sondern auch für eine regionale Entwicklungspolitik, an der alle staatlichen Ebenen beteiligt sind. „Unmittelbare Kontakte zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen ... erweisen sich als von erheblicher Bedeutung für die Verwirklichung strukturpolitischer Ziele.“¹³⁵ Die öffentlichen Planungsträger sehen sich hierbei mehr und mehr in einer Moderatorenrolle.

Ausgehend von der These, daß Stadt- und Regionalentwicklung nicht von oben verordnet werden kann, muß sie „auf allen Ebenen im Dialog mit den Bürgern und ihren Interessenvertretungen, mit Gewerkschaften und Unternehmern bis hin zu Initiativen vor Ort entwickelt werden. Planung muß organisiert werden

¹³⁰ Birstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 230.

¹³¹ Birstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 231.

¹³² Schorer betont die Bedeutung von Public Private Partnerships für die Errichtung von Gewerbeparks. Vgl. Schorer, K.P.: Moderne ... a.a.O., S. 157 f. Dies gilt auch für Technologie- und Gründerzentren.

¹³³ Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 487. Vgl. auch Birstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 226.

¹³⁴ Zur Bedeutung lokaler Kontakt- und Kooperationsnetzwerke für die Wirtschaftsentwicklung vgl. allgemein Grabow, B.: Lokale ... a.a.O., S. 53.

¹³⁵ Hesse, J.J., Benz, A.: Die Modernisierung ... a.a.O., S. 171.

als ein Prozeß, in dem der in der Region und Stadt vorhandene Sachverstand und die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten zusammengebracht werden.“¹³⁶ Birnstiel schreibt: “Die staatlichen Planungsebenen versuchen, vor dem Hintergrund der veränderten Herausforderungen die Stadtentwicklung und -erneuerung mehr und mehr als offenen Prozeß zu organisieren. Die positiven Kooperationserfahrungen vor Ort finden Eingang in die staatliche Strukturpolitik, deren Weiterentwicklung zu der Einsicht führt, daß Maßnahmen der Strukturpolitik aus den jeweils regionsendogenen Potentialen in Zusammenarbeit aller verantwortlichen Kräfte vor Ort entwickelt werden müssen.“¹³⁷ Public Private Partnerships als lokale und regionale Kooperationsnetzwerke „können entscheidende Beiträge dazu leisten, endogene Potentiale zu erkennen und zu aktivieren“¹³⁸.

Da es keine verbindliche Begriffsbestimmung dieser Partnerschaften gibt¹³⁹, finden sich in Theorie und Praxis eine Vielzahl von Definitionen.¹⁴⁰ So bezieht man in der bundesdeutschen Diskussion diesen Begriff häufig auf gemischt-wirtschaftlich verfaßte Organisationen des Gesellschaftsrechts. Diese Eingrenzung findet man in anderen Ländern nicht. Statt dessen versteht man dort unter PPPs „die unterschiedlichsten Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren: formelle und informelle, kürzere projektspezifische und langfristige, vertraglich fixierte, aber auch „per Handschlag“ geregelte“¹⁴¹. Diese unterschiedlichen Auffassungen bergen jedoch die Gefahr, daß der Begriff Public Private Partnership zur bloßen Leerformel wird.

In Anlehnung an den angloamerikanischen Sprachraum versteht Heinz unter Public Private Partnerships „institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit

¹³⁶ Börstinghaus, W., Schroeders, P.: Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen, Das Beispiel Flensburg, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1993, S. 213 f.

¹³⁷ Birnstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 228.

¹³⁸ Stauder, J.: Kommunale Wirtschaftsförderung, Ziele, Aufgaben und Kooperationsmöglichkeiten mit der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: Freidinger, G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993, S. 81.

¹³⁹ Vgl. Birnstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 226.

¹⁴⁰ Vgl. hierzu und im folgenden Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., 487.

¹⁴¹ Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 487.

zwischen öffentlichen oder halböffentlichen Körperschaften, Organisationen und Institutionen und den unterschiedlichsten privaten Akteuren zum Zweck der Planung und Durchführung oder auch Koordination komplexer Erneuerungs- und Entwicklungsstrategien oder -vorhaben^{142, 143}. Obwohl Heinz diese Definition im Rahmen seiner Ausführungen auf Partnerschaften bei der Stadterneuerung beschränkt, soll diese auch für Partnerschaften zur „Regionserneuerung“ im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik Verwendung finden.

Als auslösende Bedingung zur Etablierung von PPPs sieht Heinz folgenden Zusammenhang: „Public Private Partnerships im Rahmen von Stadterneuerung und Stadtentwicklung sind - so meine These - logische Konsequenz eines umfangreichen, gegenwärtig wirksamen Faktorenbündels: einer Verknüpfung von wirtschaftlichem Strukturwandel, räumlichen Umstrukturierungsnotwendigkeiten, veränderten, jedoch in starkem Maße konjunkturabhängigen wirtschaftlichen Investitionsinteressen und einem politisch-ideologischen, neoliberalen Richtungswechsel auf gesamtstaatlicher Ebene. Diese Faktoren zwingen die Kommunen, in einem gleichzeitig sich verschärfenden internationalen Wettbewerb zur Bewältigung anstehender Aufgaben neue Wege einzuschlagen.“¹⁴⁴ Zum anderen bedingt die schwierige Finanzlage der öffentlichen Haushalte die Fokussierung auf weniger ausgabenintensive Maßnahmen bzw. Nutzung von Synergieeffekten und die Erschließung neuer Finanzquellen auf privater Ebene.¹⁴⁵

„Öffentlich-private Partnerschaften - dies ist eine ihrer übergreifenden Gemeinsamkeiten - zielen darauf ab, durch die Verknüpfung der spezifischen Befugnisse, Kenntnisse und Ressourcen von öffentlicher und privater Hand für beide

¹⁴² Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 487.

¹⁴³ Birstiel betont zudem die Freiwilligkeit der Zusammenarbeit. Vgl. Birstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 226 f. u. S. 229.

¹⁴⁴ Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 493 f.

¹⁴⁵ Dies gilt insbesondere für die Finanzierung des Strukturwandels in altindustrialisierten Regionen. Vgl. Birstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 231. „Public Private Partnerships sind dazu geeignet, „das verschiedenartige Know-how, Ideen und Visionen aus dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Bereich für die gemeinsame Aufgabe zusammenzufassen und nutzbar zu machen, und sie dient somit der Bündelung des in der Region vorhandenen Humankapitals.“ Ebendort.

Seiten gleichermaßen zufriedenstellende Projekte und Vorhaben zu realisieren: wenn auch unter jeweils unterschiedlichen Zielvorstellungen (Gewinnerzielung auf seiten des privaten Partners, Befriedigung allgemeiner oder kollektiver Interessen auf seiten der öffentlichen Hand).^{146,147}

Eine klare Typisierung von Partnerschaften ist schwierig, da sowohl die inhaltliche als auch die räumliche Perspektive im Vordergrund stehen kann. So unterscheidet man neben sektoral tätigen Partnerschaften auch solche, die auf bestimmte Gebiete oder Vorhaben begrenzt sind, ferner stadtweit agierende Partnerschaften und - last but not least - auf Ballungsraum oder regionaler Ebene operierende Partnerschaften.¹⁴⁸ Während auf bestimmte Gebiete oder Vorhaben begrenzte Partnerschaften über den weitesten Verbreitungsgrad verfügen, stehen im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik jedoch die auf regionaler Ebene operierenden PPPs im Vordergrund.

Der Begriff „Public Private Partnership“ drückt zweierlei aus. Zum einen kennzeichnet er die Beteiligten der damit gemeinten Partnerschaften, die öffentliche und private Hand, zum anderen suggeriert er eine Vorrangstellung des öffentlichen Sektors als Initiator derartiger Beziehungen.¹⁴⁹ Obwohl den öffentlichen Akteuren eine maßgebliche Rolle bei der Initiierung und Stimulierung von Partnerschaftsansätzen zufällt, treten auch private Akteure als Impulsgeber und Katalysator auf.¹⁵⁰ Das Ziel der Initiatoren ist es, Bewußtsein für eine Gemeinschaftsaufgabe zu erzeugen, mögliche Ansätze des Strukturwandels vorzustrukturieren, die Eigensteuerung zu stärken und letztlich eine selbsttragende Entwicklung zu mobilisieren.¹⁵¹

¹⁴⁶ Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 494.

¹⁴⁷ Zu Voraussetzungen, Bedingungen und Folgen der Bildung von regionalen Entwicklungsnetzwerken als Handlungsalternativen der kooperativen Industriepolitik siehe Batt, H.-L.: Kooperative ... a.a.O., S. 203 - 300.

¹⁴⁸ Vgl. Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 495 ff.

¹⁴⁹ Vgl. Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 498.

¹⁵⁰ Vgl. Bimstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 228. Zum Einfluß einzelner Bürger, von Bürgerinitiativen und Bürgervereinen auf die regionale/kommunale Politik vgl. allgemein Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik ... a.a.O., S. 117 - 120.

¹⁵¹ Vgl. Bimstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 228.

Die Zusammensetzung und Zahl der Beteiligten an Public Private Partnerships unterliegen keinen festen Regeln, sondern differieren in Abhängigkeit von mehreren Faktoren wie Zielsetzung und regionaler Struktur bzw. Besonderheiten.¹⁵² Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo sich Partnerschaften häufig auf konkrete Projekte beschränken.¹⁵³ Im Rahmen einer regionalen Entwicklungspolitik sind grundsätzlich alle relevanten staatlichen und kommunalen Träger sowie die nicht räumlich zuordenbaren Träger (z.B. Forschungsinstitutionen, Universitäten, Industrie- und Handelskammern) sowie der private Sektor (Banken, Gewerkschaften, Einzelunternehmen, -personen) in solche Partnerschaften einzubeziehen.¹⁵⁴ Wie solche Partnerschaften dann konkret ausgestaltet werden, ob es z.B. bei Konferenzen neben einem „Plenum“, in dem alle Teilnehmer vertreten sind, Arbeitskreise oder sonstige Untergliederungen gibt, die sich mit konkreten Teilproblemen beschäftigen, bleibt dem Einzelfall überlassen.¹⁵⁵

Das große Spektrum partnerschaftlicher Kooperationsformen wurde bereits dargestellt. Selbst wenn man dieses Spektrum auf institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit begrenzt, ergibt sich immer noch eine große Variationsbreite, die, nach ihrem jeweiligen Institutionalisierungsgrad, in drei voneinander verschiedenen Typen von Partnerschaftsansätzen differenziert werden kann:¹⁵⁶

- eher informelle Kooperation lokaler Führungskräfte sowie „Vorformen“ partnerschaftlicher Zusammenarbeit,
- auf den unterschiedlichsten vertraglichen Regelungen basierende Partnerschaftsprojekte,

¹⁵² Vgl. hierzu Stauder, J.: Kommunale ... a.a.O., S. 81; vgl. auch Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 498 u. 503.

¹⁵³ Zu möglichen Varianten einer Public Private Partnership in bezug auf die Einrichtung eines Gewerbeparks vgl. Schorer, K.P.: Moderne ... a.a.O., S. 157.

¹⁵⁴ Zu den Akteuren in regionalen Entwicklungsnetzwerken siehe Batt, H.-L.: Kooperative ... a.a.O. S. 239 - 259.

¹⁵⁵ Bei Kronenwett z.B. findet sich ein dezentrales Netzwerk einer *beschäftigungsorientierten* Regionalpolitik, dessen Teilnehmer von einem regionalen Entwicklungsbüro koordiniert werden. Vgl. Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte ... a.a.O., S. 230.

¹⁵⁶ Vgl. Heinz, W.: Wesentliche ... a.a.O., S. 503.

- Zusammenschluß öffentlicher und privater Akteure in gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften.

Anhand einer Untersuchung für Nordrhein-Westfalen wurde festgestellt, „daß insgesamt Kooperationsformen mit geringem formellen Institutionalisierungsgrad und geringer organisatorischer Komplexität überwiegen“¹⁵⁷, und „daß sich in mehr als der Hälfte der Kooperationen die Zusammenarbeit der Kooperanden über mehr als nur eine typische Kooperationsform vollzieht, in der Praxis also verschiedene Kooperationsformen alternativ oder komplementär zueinander Einsatz finden“^{158 159}.

Ohne explizit auf einzelne Formen der Kooperation einzugehen, darf deshalb vermutet werden, daß der „Regionenwettbewerb zu neuen Kooperationsformen zwischen kommunalen und privaten Akteuren (führt, B.S.). Modelle dieser „public-private partnership“ haben in den USA eine gewisse Tradition ... und werden im Ruhrgebiet erprobt ..., finden aber auch in Hannover, Hamburg und anderen Regionen zaghaft Anwendung. In immer mehr kommunalen Handlungsfeldern wird die Trennung zwischen staatlicher und privater Sphäre fließend: Immer mehr bilden sich für einzelne Aufgabenbereiche Kooperationsformen mit privaten Handlungsträgern heraus.“¹⁶⁰

Solche Kooperationsformen gilt es nicht nur intrakommunal bzw. im Stadt-Umland-Verband, sondern generell im Hinblick auf die Schaffung eines ausgeglichenen Funktionsraumes zu institutionalisieren.¹⁶¹ Netzwerke werden somit - auf gebietskörperschaftlicher Ebene - i.d.R. mehrere Landkreise miteinander

¹⁵⁷ Bimstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 235.

¹⁵⁸ Bimstiel, D.: Public ... a.a.O., S. 235.

¹⁵⁹ Zur Organisation von Regionalkonferenzen siehe Fürst, D.: Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt, Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991, S. 99 f.

¹⁶⁰ Fürst, D.: Stadt ... a.a.O., S. 99.

¹⁶¹ Zu den Determinanten einer erfolgreichen Institutionalisierung von Regionalkonferenzen bzw. PPPs vgl. z.B. Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, 1994, S. 190.

„verkopplern“.¹⁶² Dies bietet der Region Kooperations- und Steuerungsmöglichkeiten, ohne daß sie zu einer gebietskörperschaftlichen Ebene der Leistungserstellung aufgewertet werden muß. Es bedarf also nicht der Institutionalisierung neuer Gebietskörperschaften, sondern der Institutionalisierung von Netzwerken. Deshalb wird „Intergovernmental management in interorganizational networks“¹⁶³ zu einer zunehmend herausragenden Aufgabe für die Regionen.

9 Schlußbemerkung

Gegenstand der vorliegenden Analyse ist die Konzipierung einer regionalen Entwicklungspolitik, die als Regionalpolitik in einem weiteren Sinne neben der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumplanung auch die übrigen, räumlich bewußt agierenden Politikbereiche umfaßt. Diese regionale Entwicklungspolitik ist in den Dienst der Region zu stellen, d.h. sie ist eine Politik für die Region und hat sich am regionsindividuellen Interesse der ansässigen Bevölkerung auszurichten, welches mit „Minimierung der unfreiwilligen räumlichen Mobilität“ umschrieben wurde. Zur Realisierung dieser Zielsetzung sollen alle Träger einer regionalen Entwicklungspolitik ihre Instrumente und Maßnahmen auf die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume hin koordinieren.

Da die zieladäquate Koordination im Sinne von Zentralisierung der Entscheidungskomponenten am ehesten auf einer unteren räumlichen Ebene möglich ist, wird zunächst eine Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen gefordert. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird jedoch für eine „weiche“ Regionalisierungsvariante plädiert: das Modell der partiellen Dezentralisierung. Dieses Modell verbindet zentrale Entscheidungskompetenzen mit dezentraler

¹⁶² Zu Policy-Netzen siehe z.B. auch Mayntz, R.: Policy-Netzwerke ... a.a.O., S. 39 - 56; sowie Pappi, F.U.: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, A.: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 84 - 94.

¹⁶³ Mandell, M.P.: Intergovernmental management in interorganizational networks: A revised perspective, in: International Journal of Public Administration, Vol. 11, 1988, S. 393 - 416.

Problemformulierung bzw. Programmgestaltung. Letztere erfolgt am effizientesten innerhalb von „Konferenzen“ bzw. Public Private Partnerships, deren Institutionalisierung - sofern keine regionale Eigeninitiative konstatiert werden kann - von zentraler Ebene anzuregen ist. Die konkrete Ausgestaltung dieser Kontextsteuerung läßt jedoch regionsspezifische Modifikationen zu, die es im Rahmen weiterer Forschungsarbeiten theoretisch zu fundieren und empirisch abzusichern gilt.

Im Sinne dieser und anderer Differenzierungen soll zum Schluß dieser Arbeit Wagener zitiert werden, der ein gewisses Maß an „negativer Koordination“ (ja sogar „Unordnung“) als nicht zu hohen Preis für die politisch-sozialen Vorteile des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung ansieht, „womit zugleich auch die positiven Seiten eines gewissen Maßes an „ungleichwertigen Lebensverhältnissen“ wieder zu entdecken sind“.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Wagener, F.: Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, 1978, S. 12.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G.: Verkehrspolitik und Regionalentwicklung, in: Regionalpolitik im Wandel, Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirk-samer Politikmaßnahmen, Kleine Schriften der Gesellschaft für regio-nale Strukturentwicklung, Bonn 1981
- Adam, H.: Der Einfluß der Industrie- und Handelskammern auf politische Ent-scheidungsprozesse, Campus Forschung, Bd. 77, Frankfurt am Main/ New York 1979
- Afheldt, H.: Entwicklungsperspektiven der Wirtschaft in der Bundesrepublik - Konsequenzen für die Regionalpolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980
- Ahrens, P.P., Velsing, P.: Das Konzept der "Ausgeglichenen Funktions-räume" als Grundlage regionaler Entwicklungsplanung, in: Ruppert, E. (Hrsg.): Raumplanung und Verkehr, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 4, Dortmund 1978
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Anforderungen an die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Stel-lungnahme des Präsidiums und des Wissenschaftlichen Rates der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1985
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 182, Hannover 1991
- Alemann, U.v., Heinze, R.G., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nord-rhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990
- Alemann, U.v., Simonis, G.: „Sozialverträgliche Technikgestaltung“: Ein NRW-Modell für Europa?, in: Alemann, U.v., Heinze, R.G., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990

- Amberger, J.: Regionale Kooperation als neues Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung am Beispiel des Rhein-Main-Gebiets, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3-4, 1992
- Anderseck, K.: Innerfamiliäre Wanderungsentscheidungen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Band A, Beiband zu Band 2, Bonn 1973
- Appold, W., Kasarda, J.D.: Agglomerationen unter den Bedingungen fortgeschrittener Technologien, in: Friedrichs, J. (Hrsg.): Soziologische Stadtforschung, Sonderheft 29, Opladen 1988
- Appold, W., Wulff, A.: Überblick über die administrative Institutionalisierung und Organisation sowie die Rechtsgrundlagen der Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnung in Deutschland, Teil 1, Konzepte, Instrumente und Organisation der Raumordnung, Materialien zur Raumentwicklung, H. 39, Bonn 1991
- Arrow, K.J.: Social Choice and Individual Values, New York 1951
- Asmacher, Chr.: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Wirkungsweise und zielkonforme Gestaltung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 129, (zugl. Diss., Univ. Münster 1989), Münster 1989
- Asmacher, Chr., Schalk, H.J.: Hat die regionale Strukturpolitik versagt?, Eine Wirkungsanalyse der Regionalförderung in der BRD, in: Bötting, H.M. (Hrsg.): Der ländliche Raum. Entwicklungen, Konzepte, Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 128, Münster 1989
- Aust, B.: Die staatliche Raumplanung im Gebiet der Saar-Lor-Lux-Regionalkommission, Arbeiten aus dem Geographischen Institut der Universität des Saarlandes, Sonderheft 4, Saarbrücken 1983
- Bachfischer, R.: Innovationsförderung und Technologietransfer als Instrumente regionaler Wirtschaftspolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der ländliche Raum in Bayern, Fallstudien zur Entwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 156, Hannover 1984

- Backhaus, K., Meyer, M.: Strategische Allianzen und strategische Netzwerke, in: WiSt, H. 7, 1993
- Backhaus, K., Voeth, M.: Strategische Allianzen - Herausforderungen neuer Kooperationsformen, in: Wagner, H., Jäger, W. (Hrsg.): Stabilität und Effizienz hybrider Organisationsformen - Die Kooperation im Lichte der Neuen Institutionenökonomik, Kooperations- und genossenschaftswissenschaftliche Beiträge, Bd. 36, Münster 1995
- Bähr, J.: Bevölkerungsgeographie, Stuttgart 1983
- Ballestrem, F. Graf v.: Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik, Ein empirischer Beitrag zur Beurteilung regionalpolitischer Instrumente, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. H. 44, Berlin 1974
- Barth, U.: Innovationsförderung in Berggebieten, in: DISP, Nr. 98, 1989
- Batt, H.-L.: Kooperative regionale Industriepolitik, Prozessuales und institutionelles Regieren am Beispiel von fünf regionalen Entwicklungsgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland, Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 57, Frankfurt am Main u.a.O. 1994
- Bauer, J.: Quantitative Entwicklungsplanung für ländliche Regionen, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 10, Bochum 1979
- Bauer, R.: Lokale Politikforschung und Korporatismus-Ansatz, Kritik und Plädoyer für das Konzept der Intermedialität, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991
- Becker, K.: Das Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung, Hannover 1982
- Beckmann, K.: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarkts, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 19, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1993), Frankfurt am Main u.a.O. 1995

- Benz, A.: Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland, Eine empirische Untersuchung zur Organisation und Problemlösungsfähigkeit, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 80, Münster 1982
- Betzler, M.: Die Neue Politische Ökonomie als Instrument der Genossenschaftslehre, Reihe Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, (zugl. Diss., Univ. Köln 1994), Köln 1995
- Bidlingmaier, J., Schneider, Dieter J.G.: Ziele, Zielsysteme und Zielkonflikte, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, Bd. I/3, 4., völlig neugestaltete Aufl., Stuttgart 1976
- Bimstiel, D.: Public Private Partnership in der Wirtschaftsförderung, in: Ridinger, R., Steinröx, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995
- Blotevogel, H.H.: Die Abgrenzung Ausgeglicherer Funktionsräume, Methodische Fragen und ein Regionalisierungsvorschlag für Nordrhein-Westfalen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163, Hannover 1985
- Blum, R.: Wirtschaftsordnung II, Wirtschaftsordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u.a.O. 1982
- Boesler, K.-A.: Raumordnung, Erträge der Forschung, Bd. 165, Darmstadt 1982
- Böhret, C., Jann, W., Kronenwett, E.: Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Eine empirische Untersuchung anhand von Programmen in zwei Bundesländern, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 67, Baden-Baden 1982
- Borner, S.: Fragmente zu einer institutionell orientierten Theorie und Reform der Wirtschaftspolitik, in: Lenenbergen, Th., Ruffmann, K.-H. (Hrsg.): Bürokratie, Bern 1977

- Börstinghaus, W., Schroeders, P.: Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen, Das Beispiel Flensburg, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1993
- Bosshart, O., Gassmann, O.: Management strategischer Technologieallianzen, in: Gassmann, O., Zedtwitz, M.v. (Hrsg.): Internationales Innovationsmanagement, Gestaltung von Innovationsprozessen im globalen Wettbewerb, München 1996
- Bothe, A.: Regionalpolitik und Marktwirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, H. 1, 1987
- Brösse, U.: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Ziel-forschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972
- Brösse, U. (1975): Raumordnungspolitik, Berlin/New York, 1975
- Brösse, U.: Qualitative und quantitative Anforderungen an die Infrastrukturausstattung ausgeglichener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, 2. Teil, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 116, Hannover 1976
- Brösse, U.: Kleinräumige Vorranggebiete als integraler Bestandteil ausgeglichener Funktionsräume, in: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977
- Brösse, U.: Zur begrifflichen Klärung und Abgrenzung des Konzepts funktionsräumlicher Arbeitsteilung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, 1977
- Brösse, U.: Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Funktionen und Vorranggebiete, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I: Allgemeine Grundlagen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 138, Hannover 1981
- Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik, 2., völlig neu bearb. Aufl., Berlin/New York 1982
- Brugger, E.A.: „Endogene Entwicklung“: Ein Konzept zwischen Utopie und Realität, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, 1984

- Brummund, G.: Die Grundsätze der Raumordnung, Überlegungen zur Neufassung des § 2 Abs. 1 ROG, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, (zugl. Diss., Univ. Münster 1988), Münster 1989
- Buchner, W.: Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik, Aspekte der Raumordnung unter besonderer Berücksichtigung des ländlichen Raumes, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985
- Buchsbaum, R.: Organisation und Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6, 1976
- Budde, R. et al.: Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, H. 2, Essen 1991
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen: Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1993
- Burberg, P.-H., Michels, W., Sallandt, P.: Zielgruppenorientierte kommunale Wirtschaftsförderung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 90, Münster 1983
- Buttler, F.: Regionalisierte Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik - ein Gegensatz?, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983
- Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte als Bestandteil ausgewogener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975
- Buttler, F., Gerlach, K., Liepmann, P.: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek 1977
- Byé, M.: Commentaires relatifs au rapport introductif, in: Théorie et politique de l'expansion régionale, Brüssel 1961

- Casper, U.: Die Bundesrepublik Deutschland, in: Yuill, D., Allen, K., Hull, Chr. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der EG: Anreize für die gewerbliche Wirtschaft, Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin, Sozialwissenschaft und Praxis, Bd. 29, Königstein/Ts. 1981
- Cuny, R.H., Stauder, J.: Lokale und regionale Netzwerke, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1993
- Dahl, R.A., Lindblom, Ch.E.: Politics, Economics and Welfare, Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes, New York/Evanston/London 1963 (1. Aufl. 1953)
- Davin, L.E.: Economie régionale et finances publiques, in: Revue de Science Financière, 1965
- Dearborn, D.C., Simon H.A.: Selective Perception, A Note on the Departmental Identification of Executives, in: Sociometry, Nr. 21, 1958
- Demand, K.: IMNOS, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970
- Derenbach, R.: Bedingungen und Handlungsfelder regionaler Selbsthilfe, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9, 1984
- Derenbach, R.: Mobilitäts- oder bestandsorientierte Regionalpolitik?, Instrumente zur Förderung des regionalen Arbeitsplatzwachstums, in: Geographische Rundschau, H. 9, 1986
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, v. 6.10.1969, BGBl. I, S. 1861 - 1863
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, v. 6.10.1969, i.d.F. v. 27.6.1991, BGBl. I, S. 1336
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, BtDS Nr. 5/2469
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 12.5.1969, BGBl. I, S. 359

- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Programmatische Schwerpunkte der Raumordnung, BtDS Nr. 10/3146
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsbericht 1982, BtDS Nr. 10/210
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsgesetz (ROG) i. d. F. v. 25.7.1991, BGBl. I, S. 1727 - 1731
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm), BtDS Nr. 7/3584
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BtDS Nr. 5/4564
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1985 bis 1988 (1989), BtDS Nr. 10/3562
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Zweiundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (1997), BtDS Nr. 12/4850
- Dietrichs, B.: Bisher entwickelte raumordnerische Konzeptionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung, Teil I: Allgemeine Grundlagen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 138, Hannover 1981
- Dietrichs, B.: Entwicklungsstadien des Konzepts der passiven Sanierung zurückgebliebener Gebiete, in: Müller, J.H. (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 131, Berlin 1983
- Dietrichs, B.: Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung, Eine Systematisierung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 89, Hannover 1986
- Dose, N.: Technologieparks als Chance zur Verankerung dezentraler Netzwerke?, Eine Betrachtung aus steuerungstheoretischer Perspektive, in: Hucke, J., Wollmann, H. (Hrsg.): Dezentrale Technologiepolitik?, Technikförderung durch Bundesländer und Kommunen, Stadtforschung aktuell, Bd. 20, Basel/Boston/Berlin 1989

- Eberstein, H.H.: Grundlagen der Regionalpolitik und ihre wesentlichen Grundsätze, in: derselbe (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Eckert, D.: Defensive Strukturpolitik und offensive Regionalpolitik gehören zusammen, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987
- Eckey, H.-F.: Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Eine problemorientierte Einführung, Reihe Problemorientierte Einführungen, Bd. 7, Köln 1978
- Eckey, H.-F.: Regionale Engpaßfaktoren, in: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen in der Krise - Krise in Nordrhein-Westfalen, Berlin 1985
- Eckey, H.-F.: Komponenten einer Neuordnung der Raumordnungspolitik angesichts veränderter Rahmenbedingungen, Folgerungen aus dem Raumordnungsbericht 1991, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, 1991
- Eckey, H.-F.: Zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der ehemaligen DDR, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991,
- Eichhorn, P.: Public Private Partnership - Praxis, Probleme, Perspektiven, in: Neumann, L.F., Schulz-Nieswandt, F. (Hrsg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft, Schriften zum Genossenschaftswesen und zur Öffentlichen Wirtschaft, Bd. 34, Berlin 1995
- Einem, E.v.: Regionale Muster der zwischenbetrieblichen Kooperation - Dynamische Wirtschaftsregionen als Voraussetzung und Folge der flexiblen Spezialisierung?, in: Krumbein, W. (Hrsg.): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region, Politik und Ökonomie, Bd. 1, Münster/Hamburg 1994
- Ellwein, Th.: Politische und administrative Innovation als Voraussetzung einer besseren Regionalentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980
- Erbguth, W., Schoeneberg, J.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2., Neubearb. u. erw. Aufl., Köln u.a.O. 1992

- Ernst, W.: Aufgaben für die Rechtsgestaltung auf dem Gebiet der Raumordnung, in: Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.): Raum und Ordnung, Probleme der Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1963
- Eucken, W.: Die Grundlagen der Nationalökonomie, 8. Aufl., Berlin/Heidelberg/New York 1965
- Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 5., unveränderte Aufl., Tübingen 1975
- Ewers, H.-J., Wettmann, R.W.: Innovationsorientierte Regionalpolitik - Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1978
- Ewringmann, D. et al.: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ unter veränderten Rahmenbedingungen, Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Bd. 55, Berlin 1986
- Fischer, G.: Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Analyse räumlicher Entwicklungsprozesse als Grundlage einer rationalen Regionalpolitik für die Schweiz, St. Galler Wirtschaftswissenschaftliche Forschungen, Bd. 29, Tübingen 1973
- Fischer, K.: Fortentwicklung der Regionalplanung und Anforderungen an die räumliche Forschung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989
- Flaskämper, P.: Bevölkerungsstatistik, Hamburg 1962
- Fleckenstein, K.: Aufgabenteilung in der regionalen Wirtschaftsförderung, Überlegungen zur Reform der Regionalpolitik, Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985
- Fleckenstein, K., Ortmeier, A.: Die Industrie- und Handelskammern in der Regionalpolitik, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Flückiger, H.: Die Anliegen der Raumplanung gegenüber der Sachplanung, in: Raumplanung Schweiz, Informationshefte des Delegierten für Raumplanung, Nr. 1, 1979

- Fontanari, M.: Kooperationsgestaltungsprozesse in Theorie und Praxis, Betriebswirtschaftliche Schriften, H. 138, Berlin 1996
- Forschungsgruppe Zielbildungsprozesse: Zielbildungsprozesse in Organisationen, Arbeitspapiere des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Gesamthochschule Wuppertal, Nr. 13, Wuppertal 1976
- Franz, W., Schalk, H.J.: Eine kritische Würdigung der Wirksamkeit der regionalen Investitionsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gahlen, B., Hesse, H., Ramser, H.J. (Hrsg.): Standort und Region, Neue Ansätze zur Regionalökonomik, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren, Bd. 24, Tübingen 1995
- Freidinger, G.: Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftsförderung - Zwei sich ergänzende Handlungsfelder, in: Freidinger, G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993
- Frey, B.S.: Gesellschaftliche Entscheidungssysteme, in: WISU, H. 5, 1976
- Frey, B.S.: Ökonomische Theorie der Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1981
- Frey, R.L.: Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Eine wirtschaftstheoretische Untersuchung zur Bedeutung der Infrastrukturförderung von entwicklungsschwachen Regionen in der Schweiz, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 1, Bern/Stuttgart 1979
- Fritsch, M., Wein, Th., Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München 1993
- Funck, R. (Hrsg.): Entscheidungshilfen für die Regionalpolitik, Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft, H. 3, Heidenheim 1976
- Funck, R.: Instrumente der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K.: Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Fürst, D.: Kommunale Entscheidungsprozesse, Ein Beitrag zur Selektivität politisch administrativer Prozesse, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 8, Baden-Baden 1975

- Fürst, D.: Lücken in der Koordinierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" mit anderen raumwirksamen Maßnahmen und mögliche Abhilfen, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Planung in der regionalen Strukturpolitik, Regionalpolitisches Kontaktseminar vom 6. - 8. Mai 1981 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982
- Fürst, D.: Neue Herausforderungen an die Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989
- Fürst, D.: Stadt und Region in Verdichtungsräumen, in: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt, Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991
- Fürst, D.: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, 1994
- Fürst, D., Hesse, J.J.: Dezentralisierung der Raumordnungspolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980
- Fürst, D., Hesse, J.J.: Landesplanung, Schriften zur Innenpolitik und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1, Düsseldorf 1981
- Fürst, D., Klemmer, P., Zimmermann, K.: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen/Düsseldorf 1976
- Fürst, D., Ritter, E.-H.: Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung, Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriß, 2., neubearb. u. erw. Aufl., Düsseldorf 1993
- Gatzweiler, H.-P., Irmen, E., Janich, H.: Regionalpolitik als Infrastrukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991
- Genosko, J.: Die innovationsorientierte Regionalpolitik: Eine wirksame Handlungsalternative?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2/3, 1986
- Giersch, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1, Grundlagen, in: Gutenberg, E. (Hrsg.): Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1960

- Giersch, H.: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jürgen-
sen, H. (Hrsg.): *Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft*, Festschrift
für Andreas Predöhl, Göttingen 1964
- Goppel, K.: Vernetzung und Kooperation - das neue Leitziel der Landesplan-
nung, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 2, 1994
- Görmar, W., Irmen, E.: Nichtadministrative Gebietsgliederungen und
-kategorien für die Regionalstatistik, in: *Raumforschung und Raum-
ordnung*, H. 6, 1991
- Grabher, G.: Unternehmensnetzwerke und Innovation, Wissenschaftszentrum
Berlin, discussion papers, FS I 88 - 20, Berlin 1988
- Grabow, B., Heuer, H., Kühn, G.: Lokale Innovations- und Technologiepolitik,
Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung, Berlin 1990
- Grätz, Chr. : *Kommunale Wirtschaftsförderung - Kritische Bestandsaufnahme
ihrer Funktionen und Organisation*, Beiträge zur Struktur- und Kon-
junkturforschung, Bd. 22, Bochum 1983
- große Siemer, St.: *Die kommunale Wirtschaftsförderung und die Regional-
politik der Europäischen Gemeinschaften*, Eine Untersuchung der
Stellung der Kommunen in der Regionalpolitik der Europäischen Ge-
meinschaften und der Grenzen der kommunalen Wirtschafts-
förderung, Osnabrücker Rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bd.
38, (zugl. Diss., Univ. Osnabrück 1992), Köln u.a.O. 1993
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) v. 23.5.1949 m.a.Ä.,
i.d.F. v. 31.12.1983, BGBl. I, S. 1481
- Gutmann, G.: *Volkswirtschaftslehre*, Eine ordnungstheoretische Einführung, 2.,
neubearb. Aufl., Stuttgart u.a.O. 1987
- Hagemeister, St.: *Innovation und innovatorische Kooperation von Unternehmen
als Instrumente der regionalen Entwicklung*, Volkswirtschaftliche For-
schung und Entwicklung, Bd. 47, (zugl. Diss., TU Braunschweig
1988), München 1988

- Hahne, U.: Endogenes Potential, Stand der Diskussion, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Endogene Entwicklung, Theoretische Begründung und Strategiediskussion, Arbeitsmaterial, Nr. 76, Hannover 1984
- Hahne, U.: Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale, Zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien, Schriften des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel, Bd. 8, München 1985
- Hampe, J.: Koordinationsprobleme in der Regionalpolitik - unter besonderer Berücksichtigung der räumlichen Planung von Infrastrukturinvestitionen, Diss, Univ. München 1976
- Hansmeyer, K.-H.: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Hansmeyer, K.-H., Fürst, D., Zimmermann, K.: Infrastruktur und unternehmerische Standortentscheidungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975
- Hartke, St.: Regional angepaßte Entwicklungsstrategien und Voraussetzungen in der „vertikalen“ und „horizontalen“ Koordination, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, 1984
- Hassink, R.: Regionale Innovationsförderung im Vergleich, Die Fallstudien Nordost-England, das Ruhrgebiet und Baden-Württemberg, Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1994
- Häußermann, H.: Lokale Politik und Zentralstaat. Ist auf kommunaler Ebene eine eigenständige oder „alternative“ Politik möglich?, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991
- Hautau, H.: Produktivitätsorientierte Industrieansiedlung in der Stadt- und Regionalplanung, Dargestellt am Beispiel des Unterweserraumes, Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung, Bd. 5, Göttingen 1972

- v.d.Heide, H.-J.: Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen des Bundes, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 1, 1993
- v.d.Heide, H.-J., Cholewa, W.: Stellung und Aufgaben der kommunalen Gebietskörperschaften, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Heinen, E.: Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen. Das Ziel-system der Unternehmung, 2. Aufl., Wiesbaden 1976
- Heinen, E.: Ziele und Zielsysteme in der Unternehmung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 9, Stuttgart u.a.O 1982
- Heinz, W.: Wesentliche Merkmale von Partnerschaftsansätzen bei der Stadt-entwicklung und Stadterneuerung, in: Heinz, W. (Hrsg.): Public Private Partnerships - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung?, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 87, Stuttgart/Berlin/Köln 1993
- Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Subsidiarität und Binnenmarktintegration, Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik, in: Alemann, U.v., Heinze, R.G., Hombach, B. (Hrsg.): Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn 1990
- Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Kommunalpolitik und Verbände, Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene?, in: Heinel, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel/Boston/Berlin 1991
- Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt, Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991
- Heinze, R.G., Voelzkow, H.: Verbesserung von Standortqualitäten durch regionalisierte Strukturpolitik?, Erfolge und Engpässe regionalisierter Strukturpolitik am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, in: Klemmer, P., Schubert, K.: Politische Maßnahmen zur Verbesserung von Standort-qualitäten, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen, N.F. H. 53, Berlin 1992

- Henneke, H.-G., Maurer, H., Schoch, F.: Die Kreise im Bundesstaat, Zum Standort der Kreise im Verhältnis zu Bund, Ländern und Gemeinden, Kommunalrecht - Kommunalverwaltung, Bd. 14, Baden-Baden 1994
- Hennings, G.: Grundlagen und Methoden der Koordination des Einsatzes raumwirksamer Bundesmittel, Münster 1972
- Herder-Domeich, Ph.: Neue Politische Ökonomie, Eine kurzgefaßte Hinführung, Rückblick-Anwendung-Ausblick, Baden-Baden 1992
- Herder-Domeich, Ph.: Vernetzte Strukturen, Das Denken in Ordnungen, Baden-Baden 1992
- Herder-Domeich, Ph.: Ökonomische Systemtheorie, Eine kurzgefaßte Hinführung, Baden-Baden 1993
- Herdzina, K.: Wirtschaftliches Wachstum, Strukturwandel und Wettbewerb, Quaestiones Oeconomicae, Bd. 7, (zugl. Habil.-schrift, Universität Hohenheim), Berlin 1981
- Herdzina, K.: Regionale Disparitäten, ländliche Räume und Ansatzpunkte einer integrierten Regionalpolitik, Überlegungen zu einer wissenschaftlichen Forschungskonzeption, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), Diskussionsbeiträge, Nr. 1, 1993
- Herdzina, K.: Wettbewerbspolitik, 4., überarb. Aufl., Stuttgart/Jena 1993
- Herdzina, K.: Einführung in die Mikroökonomik, 4., verb. u. erw. Aufl., München 1995
- Herdzina, K.: Ländliche Räume - Problemlagen und Ansatzpunkte der Regionalpolitik, in: Ridinger, R., Steinröx, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln 1995
- Herdzina, K., Nolte, B.: Die Entwicklung einer zieladäquaten Infrastruktur für die Raumkategorien des ländlichen Raumes, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), EFLR-Forschung, Hohenheim 1994

- Herdzina, K., Nolte, B.: Regionalentwicklung und Strukturwandel - Problemlagen und Entwicklungschancen im Zollernalbkreis, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), EFLR- Forschung, Hohenheim 1994
- Héritier, A.: Policy-Analyse, Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993
- Hess, W.: Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen von Bund und Kantonen, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 2, Bern/Stuttgart 1979
- Hesse, J.J., Benz, A.: Die Modernisierung der Staatsorganisation, Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990
- Hesse, J.J., Benz, Angelika, Benz, Arthur, Backhaus-Maul, H.: Regionalisierte Wirtschaftspolitik, Das Beispiel „Zukunftsinitiative Montanregion“, Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 7, Baden-Baden 1991
- Heuer, H.: Handlungsressourcen und Handlungsdefizite der kommunalen Gewerbepolitik, in: Der Städtetag, Nr. 4, 1982
- Hollenstein, H., Loertscher, R.: Die Struktur- und Regionalpolitik des Bundes, Kritische Würdigung und Skizze einer Neuorientierung, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, N.F. Bd. 22, Diessenhofen 1980
- Holler, M.J.: Ökonomische Theorie der Verhandlungen, 3., völlig überarb. Aufl., München/Wien 1992
- Hull, Chr. J.: Information and Consulting as Instruments of Regional Development Policy: The Role of Public Agencies, in: Ewers, H.-J., Allesch, J. (Hrsg.): Innovations and Regional Development, Strategies, Instruments and Policy Coordination, Berlin/New York 1990

- Ickrath, H.P.: Standortwahl der „neuen technologieorientierten Unternehmen (NTU)“, Eine empirische Untersuchung zum Einfluß von speziellen Agglomerationsvorteilen auf die Standortwahl der NTU, dargestellt an ausgewählten Großstädten in der Bundesrepublik Deutschland, Empirische Wirtschaftsforschung, Bd. 22, (zugl. Diss., Univ. Hamburg 1992), Münster/Hamburg 1992
- Imhoff-Daniel, A.: Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen, Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, Hannoversche Geographische Arbeiten, Bd. 49, Münster/Hamburg 1994
- Isenberg, G.: Die Organisation des interregionalen und intraregionalen Finanzausgleichs in einem System von ausgeglichenen Funktionsräumen, in: Ernst, W., Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977
- Janning, H.: Räumliche und trägerschaftliche Alternativen zur Organisation der Regionalplanung, Die Kreise als Träger der Regionalplanung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 409, Berlin 1982
- Jansen, P.G.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, Beiträge zur Raumplanung, Bd. 3, Gütersloh o.J.
- Jens, U.: Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 9, 1989
- Joachim, P., Tank, H.: Dienstleistungssektor und kommunale Wirtschaftsförderung, Notwendigkeit und Möglichkeiten einer Erweiterung der Wirtschaftsförderung im Strukturwandel, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 3169, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Opladen 1983
- Jochimsen, R., Treuner, P., Gustafsson, K.: Kommunale Industrie- und Gewerbeförderung, Schriftenreihe Fortschrittliche Kommunalverwaltung, Bd. 17, Köln/ Berlin 1970
- Jöhr, W.A.: Das Problem der Wirtschaftsordnung, in: Individuum und Gemeinschaft, St. Gallen 1949

- Jöhr, W.A., Singer, H.W.: Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964
- Junkernheinrich, M.: Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 11, 1985
- Junkernheinrich, M.: Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: das Beispiel Ruhrgebiet, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 1, 1989
- Jürgensen, H.: Regionalpolitik, in: WiSt, H. 5, 1981
- Jürgensen, H.: Raumwirtschaft II: Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1982
- Jürgensen, H., Thormählen, Th.: Regionale Entwicklungspläne: Ziele, Ansätze, Erfolgsmöglichkeiten, in: Dürr, E. (Hrsg.): Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, Berlin 1972
- Kaldor, N.: A Model of Economic Growth, Economic Journal, Vol. LXVII, 1957
- Karl, H., Nienhaus, V.: Politische Ökonomie regionaler Flexibilitätshemmnisse, Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1989
- Keller, M.: Konzeption einer dezentralisierten regionalen Wirtschaftsförderungspolitik im strukturschwachen Raum, Diss., Univ. Karlsruhe, 1981
- Kilper, H., Rehfeld, D.: Zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen - Einige grundsätzliche Aspekte und Hinweise für das Beispiel Ruhrgebiet, in: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994
- Kirschen, E.S. et al.: Instrumente der praktischen Wirtschaftspolitik und ihre Träger, in: Gäfgen, G. (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln/Berlin 1966
- Kirschen, E.S. et al.: International vergleichende Wirtschaftspolitik, Berlin 1967

- Kistenmacher, H.: Ansätze zu einer konzeptionellen Weiterentwicklung der Raumordnungspolitik in Deutschland und Europa, Anmerkungen zum Raumordnungsbericht 1991 und damit zusammenhängenden Fragen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, 1991
- Klaus, J.: Raumwirtschaft III: Ordnung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1982
- Klaus, J.: Zur Reformbedürftigkeit der Regionalpolitik, in: LIST FORUM für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 1985/1986
- Klaus, J., Schleicher, H.: Kritik und Reformkonzepte zur Regional- und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: WISU, H. 12, 1980
- Klein, A.: Aktivitäten der Länder in eigener Verantwortung versus bundesweite Planung in der regionalen Strukturpolitik, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Planung in der regionalen Strukturpolitik, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982
- Kleinschneider, H.: Zur Koordination von regionaler Wirtschaftsförderung und Berufsbildungspolitik, Eine theoretische Analyse und empirische Überprüfung am Beispiel des Kreises Borken/Westf., Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 86, Münster 1983
- Kleinschneider, H.: Grundsätze kommunaler Wirtschaftsförderung, in: Bölting, H.M. (Hrsg.): Der ländliche Raum. Entwicklungen, Konzepte, Instrumente, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 128, Münster 1989
- Klemmer, P.: Regionalisierung der Regionalpolitik, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Planung in der regionalen Strukturpolitik, Regionalpolitisches Kontaktseminar vom 6.-8. Mai 1981 in Hinterzarten/Schwarzwald, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Berlin 1982

- Klemmer, P.: Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang: Immissionsschutz und altindustrielle Regionen, in: Müller, J.H. (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 131, Berlin 1983
- Klemmer, P.: Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985
- Klemmer, P.: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus, in: Schuster, F. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III), Konzeption und Handlungsfelder, Institut für Kommunalwissenschaft, Forschungsbericht 61, Melle 1987
- Klemmer, P.: Die Regionalpolitik nicht überfordern!, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987
- Klemmer, P.: Übertragbarkeit regionalpolitischer Konzepte auf die neuen Bundesländer, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991
- Klemmer, P., et al.: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik, Bd. 2, Ziele, Zielbeziehungen und Zwischenvariable der Politikbereiche, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 50, Münster 1978
- Klemmer, P., Junkernheinrich, M.: Regionstypenbezogene Fortentwicklung der Raumentwicklungspolitik, Typisierung von Arbeitsmarkregionen anhand ausgewählter Bestimmungsfaktoren des regionalen Entwicklungspotentials, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Typisierung für die Raumentwicklungspolitik, Beiträge, Bd. 113, Hannover 1990
- Kloten, N.: Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Kloten, N., Höpfner, K., Zehender, W.: Ortsgröße und regionale Wirtschaftspolitik, Zur Abhängigkeit des Wirkungsgrades regionalpolitischer Maßnahmen von der Größe der geförderten Orte, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 9, Berlin 1972

- Knieling, J.: Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung, Am Beispiel des FORUMs für den ländlichen Raum e.V. - Initiative zur Förderung der regionalen Entwicklung in Nordhessen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1994
- Knigge, R., Semlinger, K.: Beschäftigungsorientierte Reform der regionalen Strukturpolitik - Von der Sachkapital- zur Humankapitalförderung, in: WSI Mitteilungen, H. 8, 1984
- Koch, R.: Die Bedeutung der Wanderung und ihrer Prognose für Raumordnung und Landesplanung, in: Linke, W., Schwarz, K. (Hrsg.): Aspekte der räumlichen Bevölkerungsbewegung in der Bundesrepublik Deutschland, Dokumentation der Jahrestagung 1982 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft e.V., Wiesbaden 1982
- Krafft, A., Ulrich, G.: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation, Erfahrungen mit der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, Kleine politische Texte, Bd. 7, Opladen 1993
- Kreuter, H.: Industrielle Standortaffinität und regionalpolitische Standortlenkung, dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs, Schriftenreihe Industrie- und Entwicklungspolitik, Bd. 13, Berlin 1974
- Kronenwett, E.: Beschäftigungsorientierte Regionalpolitik, Möglichkeiten und Probleme einer beschäftigungsorientierten Umgestaltung der Regionalpolitik, Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 26, Frankfurt a.M. u.a.O. 1983
- Krüger, R.: Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 134, Berlin 1969
- Kruse, H.: Reform durch Regionalisierung, eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt am Main/New York 1990
- Kruse, J.: Demokratiedefizite und Funktionsmängel in der Politik, Ein Essay über Strukturprobleme der repräsentativen Demokratie und Vorschläge für konstitutionelle Reformen, Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Hohenheim, Nr. 112, 1995

- Kubicek, H.: Unternehmungsziele, Zielkonflikte und Zielbildungsprozesse. Kontroversen und offene Fragen in einem Kernbereich betriebswirtschaftlicher Theoriebildung, in: WiSt, H. 10, 1981
- Külp, B., et al.: Einführung in die Wirtschaftspolitik, Freiburg im Breisgau 1980
- Kunz, V.: Erneuerung des kommunalen Finanzsystems, Regionalpolitische Anmerkungen zu einer Gewerbesteuerreform, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, 1991
- Kunz, V.: Infrastruktur, Betriebsgröße und höherwertige Tertiärisierung als Bestimmungsfaktoren der regionalen Wirtschaftskraft, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991
- Lammers, K.: Die Bund-Länder-Regionalförderung. Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik, in: Die Weltwirtschaft, 1987
- Lammers, K.: Institutionelle Reformen statt interventionistischer Regionalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 8, 1987
- Lammers, K.: Ansatzpunkte einer Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1991
- Lampert, H.: Sozialpolitik I: staatliche, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 7, 1977
- Lampert, H., Schönwitz, D.: Volkswirtschaftliche Institutionen, München 1980
- Lange, H.-G.: Konflikte bei der Abstimmung zwischen Regional- und Bauleitplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1979
- Lange, K.: Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung, Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Bd. 11, Köln 1981
- Langkau-Herrmann, M., Tank, H.: Ziele der Regionalpolitik, Perspektiven für die Ziele der Regionalpolitik in Ballungsgebieten und Streuungsgebieten, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2340, Opladen 1973

- Lauffs, H.-W., Zühlke, W.: Politische Planung im Ruhrgebiet, Analyse der staatlichen Planungen und Maßnahmen zur Strukturverbesserung des Ruhrgebietes, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 91, Göttingen 1976
- Lauschmann, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 3. Aufl., Hannover 1976
- Lauschmann, E.: Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen der Bundesregierung - Eine neue Positionsbestimmung für die Raumordnungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, 1994
- Leipold, H.: Alternative Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme, Grundzüge einer Theorie des Systemvergleichs, Hannover 1974
- Leipold, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, Grundzüge einer Theorie der Wirtschaftssysteme, 4., Neubearb. u. erw. Aufl., Stuttgart 1985
- Ley, N.: Die Ziele der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Stadtplanung, Landesplanung, Raumordnung, Köln/Opladen 1962
- Lowinski, H.: Die Bedeutung der Konzeption Ausgeglicherer Funktionsräume für die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Ergänzung des landesplanerischen Zielsystems auf der Grundlage funktionaler Raumtypen, Schriftenreihe "Landesentwicklung" des ILS, Bd. 1033, Dortmund 1982
- Luckenbach, H.: Volkswirtschaftslehre im Überblick, Bd. I, Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, München 1994
- Mäding, H.: Finanzielle Restriktionen kommunalen Handelns, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991
- Maier, G., Tödting, F.: Regional- und Stadtökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur, Wien/New York 1992

- Malchus, V. Frhr. v.: Regionen in Nordrhein-Westfalen, Strukturelle Entwicklungen in den Oberbereichen des Landes und die Abgrenzung von Planungsregionen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 163, Hannover 1985
- Mandell, M.P.: Intergovernmental management in interorganizational networks: A revised perspective, in: International Journal of Public Administration, Vol. 11, 1988
- Mändle, E.: Praktische Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1977
- Martens, D.: Grundsätze und Voraussetzungen einer regionalen Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980
- Marx, D.: Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Wirtschaftspolitische Studien, Bd. 3, Göttingen 1966
- Marx, D. (1972): Zur Konzeption eines funktionsfähigen regionalen Arbeitsmarktes, Diskussionsbeitrag 1972, unveröffentlicht
- Marx, D.: Strategien einer Regionalpolitik für den ländlichen Raum, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Der ländliche Raum - Randerscheidung oder integriertes Ausgleichsgebiet, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 89, Hannover 1974
- Marx, D.: Zur Konzeption ausgeglichener Funktionsräume als Grundlage einer Regionalpolitik des mittleren Weges, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975
- Marx, D.: Die Schaffung ausgeglichener Funktionsräume als Strategie für Raumordnung und Landesplanung, in: Ernst, W., Thoss, R. (Hrsg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume, Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster 1977

- Maußner, A., Kalusche, P.: Kommunale Unternehmen als Instrument der regionalen Strukturpolitik, Eine theoretische und empirische Untersuchung ihrer regionalpolitischen Wirkungen und Wirkungsmöglichkeiten, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 70, Baden-Baden 1982
- Mayntz, R.: Kommunale Wirtschaftsförderung - Ein Vergleich: Bundesrepublik Deutschland - Großbritannien, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 69, Stuttgart 1981
- Mayntz, R.: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, A.: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993
- Mehrländer, H., Louda, D.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe vom 6. Oktober 1969, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Meinhold, W.: Volkswirtschaftspolitik, Teil 2, 2., völlig umgearb. und erw. Aufl., München 1973
- Mertens, F.: Wirtschaftsförderung in Rezessionszeiten, in: Kommunalwirtschaft, 1982
- Mettler-Meibom, B.: Grundzüge einer regionalen Regionalpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, 1980
- Meyer, D.: Die Forschungs- und Entwicklungskooperation als strategische Allianz, in: WiSt, H. 1, 1994
- Meyer-Krahmer, F.: Der Einfluß staatlicher Technologiepolitik auf industrielle Innovationen, Baden-Baden 1989
- Möller, F.: Kommunale Wirtschaftsförderung, Stuttgart/Köln 1963
- Möller, W.: Der Bund als Träger regionalpolitischer Maßnahmen, in: Schmidt, R. (Hrsg.): Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik, Augsburger Rechtsstudien, Bd. 4, Heidelberg 1989
- Molitor, B.: Wirtschaftspolitik, 3., überarb. Aufl., München/Wien 1992

- Molter, D.: Raumordnung und Finanzplanung, Eine Untersuchung über die finanzpolitischen und finanzrechtlichen Gestaltungsaspekte einer fort-schreitend gesamtheitlichen Raumordnung und Landesplanung, Baden-Baden 1975
- Müller, G.: Raumordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), Hannover 1966
- Müller, J.H.: Überprüfung der Eignung des Arbeitsplatzes als Zielgröße regionaler Strukturpolitik einschließlich des Problems der Erfassung der Qualität des Arbeitsplatzes, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 17, Berlin 1975
- Müller, J.H.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, unveränderter Nachdruck der Aufl. von 1969, Berlin 1990
- Müller, K.: Politisch-ökonomische Bedingungen der Formulierung und Implementierung einer räumlichen Strukturpolitik, Ein empirisch-analytischer Beitrag zu einer vorwiegend theoretisch geführten Diskussion, Hochschulsammlung Wirtschaftswissenschaft, Volkswirtschaft, Bd. 2, (zugl. Diss., Univ. Trier 1979), Freiburg (Breisgau) 1980
- Münstermann, E.: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2520, Opladen 1975
- Naschold, F.: Alternative Raumordnungspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, 1978
- Naßmacher, H.: Wirtschaftspolitik «von unten», Ansätze und Praxis der kommunalen Gewerbebestandspflege und Wirtschaftsförderung, Stadtforschung aktuell, Bd. 15, Basel u.a.O. 1987
- Naßmacher, K.-H.: Kommunale Wirtschaftspolitik, in: Blanke, B. (Hrsg.): Staat und Stadt, Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik, Opladen 1991
- Nell-Breuning, O.v.: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, in: Boettcher, E. (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957

- Neumann, H.: Berücksichtigung der Qualität von Arbeitsplätzen bei der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Müller, J.H., Dams, Th. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Regionalpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983
- Neupert, H.: Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder: Grundlagen, Verknüpfungen, Grenzen, Baden-Baden 1986
- Neupert, H.: Die Länder als Träger regionalpolitischer Maßnahmen, in: Schmidt, R. (Hrsg.): Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik, Augsburger Rechtsstudien, Bd. 4, Heidelberg 1989
- Niemeier, H.-G.: Ministerkonferenz für Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970
- Niemeier, H.-G.: Rechtliche und organisatorische Fragen der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriß der Raumordnung, Hannover 1982
- Nienhaus, V., Karl, H.: Kommunale Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität: Anpassungsprobleme alter Industrie-regionen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8, Tübingen 1989
- Nolte, B.: Zielorientierte Regionentypisierung: Möglichkeiten und Grenzen, 2. Aufl., Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), Diskussionsbeiträge, Nr. 3, 1993
- Nolte, B.: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur, Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 20, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1995), Frankfurt am Main u.a.O. 1996
- Nourse, H.O.: Regional Economics, MacGraw-Hill 1968
- Oesterreich, M.: Regionalpolitik in Norddeutschland, Erfolgskontrolle und Wirtschaftspolitische Konsequenzen, Wirtschaftspolitische Studien, Bd. 58, Göttingen 1981
- Olson, M.Jr.: The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Public Groups, Cambridge/Mass. 1965

- Ort, W.: Die regionale Dimension in der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 31, Göttingen 1980
- Ortmeyer, A.: Regionale Wirtschaftspolitik kontrovers: das Thema Ruhrgebiet, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 3, 1989
- Osmenda, D.: Regionalplanung als regionale Entwicklungsagentur und Innovationstransferstelle, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 2/3, 1989
- Oswald, B.: Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik, Eine theoretische und empirische Analyse für Bayern, Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 18, Göttingen 1980
- Pappi, F.U.: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, A.: Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993
- Partzsch, D.: Daseinsgrundfunktionen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970
- Paßlick, H.: Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, Rechtsfragen von Begriff, Wirksamkeit insbesondere im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 BBauG und Darstellungsprivileg, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 105, Münster 1986
- Pätzold, J.: Stabilisierungspolitik, 5., vollständig überarb. u. aktualisierte Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 1993
- Pawlik, B., Segger, H.: Die Verzahnung von Struktur- und Arbeitsmarktpolitik - Eine Chance für die Beschäftigungsförderung, in: Freidinger G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993
- Peters, H.-R.: Wirtschaftspolitik, 2., überarb. u. erw. Aufl., München/Wien 1995
- Petersen, G.: Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg, Probleme und kritische Würdigung ihrer Planungspraxis, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 12, Berlin 1972

- Philipp, P.: Die Stellung der Region hinsichtlich sozioökonomischer Indikatoren im interregionalen Kontext, Eine Analyse des ländlichen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmärkte Emsland (Lingen) und Werra-Meißner-Kreis (Eschwege), Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung in ländlichen Räumen, Bd. 6, (zugl. Diss., Gesamthochschule Kassel 1993), Kiel 1994
- Pieper, Th.: Regionale Strukturpolitik in altindustrialisierten Gebieten, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985
- Plogmann, J.: Zur Konkretisierung der Raumordnungsziele durch gesellschaftliche Indikatoren, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 44, Münster 1977
- Pohle, H.: Neuorientierung der regionalen Strukturpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1985
- Powell, W.W.: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: Research in Organizational Behavior, Vol. 12, 1990
- Prätorius, R.: Einbindung und Freiraum, Untersuchungen zum Dezentralisierungsbegriff in der Politik- und Verwaltungswissenschaft, Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung, Bd. 114, Opladen 1989
- Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern: Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung, Bonn 1969
- Püttner, G.: Verwaltungslehre, 2. Aufl., München 1989
- Pütz, Th.: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 3. Aufl., Stuttgart 1975
- Raich, S.: Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“, Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa“ - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß, Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung, Bd. 3, Baden-Baden 1995
- Raumordnung im Saarland, Bericht zur Landesentwicklung 1992, hrsg. vom Ministerium für Umwelt, Saarbrücken 1992

- Recker, E.: Erfolgskontrolle regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 6, Braunschweig 1977
- Regionalkommission Saarland-Lothringen-Luxemburg-Trier/Westpfalz (Hrsg.): Organisation und Instrumente der staatlichen Raumplanung, Schriftenreihe, Bd. 10, Saarbrücken u.a.O. 1991
- Richardson, H.W.: Regional Economics, Urbana 1979
- Rieger, H.: Institutionalisierte und privatwirtschaftliche Innovationsberatung, in: Walter, H. (Hrsg.): Probleme der Forschungs- und Technologiepolitik für mittelständische Unternehmen, Heidelberg 1986
- Roesler, K., Stürmer, W.: Koordinierung in der Raumordnungspolitik, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 61, Göttingen 1975
- Rottmann, J.: Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich, Dargestellt am Konzept der Vorrangfunktionen für nordrhein-westfälische Gemeinden, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 83, Münster 1982
- Rupprecht-Däullary, M.: Zwischenbetriebliche Kooperation, Möglichkeiten und Grenzen durch neue Informations- und Kommunikationstechnologien, (zugl. Diss, TU München 1994), Wiesbaden 1994
- Ruß, St.: Telekommunikation als Standortfaktor für Klein- und Mittelbetriebe, Telekommunikative Entwicklungstendenzen und regionale Wirtschaftspolitik am Beispiel Hessen, Sozialökonomische Schriften, Bd. 4, Frankfurt am Main u.a.O. 1989
- Rüter, G. (1987 a): Regionalpolitik im Umbruch, Schriften zur Nationalökonomie, Bd. 2, Bayreuth 1987.
- Rüter, G. (1987 b): Regionalpolitik im Umbruch, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 6, 1987
- Schackmann-Fallis, K.-P.: Regionalpolitik 2000 - Probleme, Ziele, Instrumente, Ein Symposium zu den Perspektiven der Regionalpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, 1984
- Schäfers, B.: Planung und Öffentlichkeit, Düsseldorf 1970

- Scharff, R.: Grundzüge einer entwicklungspotentialorientierten Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, 1993
- Scharff, R.: Kapitalmobilitätsorientierte versus entwicklungspotentialorientierte Regionalpolitik, Versuch einer Begriffs- und Standortbestimmung, Europäische Forschungsstelle für den Ländlichen Raum (Hrsg.), Diskussionsbeiträge, Nr. 2, 1993
- Scharff, R.: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale, Eine kritische Analyse, Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften, Bd. 18, (zugl. Diss., Univ. Hohenheim 1993), Frankfurt am Main u.a.O. 1993
- Scharpf, F.W.: Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen, Göttingen 1974
- Scharpf, F.W.: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, Kronberg/Ts. 1977
- Scharpf, F.W.: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, A.: Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993
- Scharpf, F.W., Reissert, B., Schnabel, F.: Politikverflechtung, Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976
- Scharpf, F.W., Schnabel, F.: Steuerungsprobleme der Raumplanung, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980
- Scheidt, B.: Die Einbindung junger Technologieunternehmen in Unternehmens- und Politiknetzwerke, Eine theoretische, empirische und strukturpolitische Analyse, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 447, Berlin 1995
- Scherer, N.: Kooperationsentscheidungen in Forschung und Entwicklung, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1798, zugl. Diss., Univ. Regensburg 1995, Frankfurt am Main u.a.O. 1995

- Schlarmann, H.: Das Verhältnis der privilegierten Fachplanungen zur kommunalen Bauleitplanung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 56, Münster 1980
- Schleicher, H.: IMARO, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970
- Schliebe, K.: Raumordnung und Raumplanung in Stichworten, Bonn 1985
- Schneider, H.K.: Plankoordinierung in der Regionalpolitik, in: Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 45, Berlin 1967
- Schneider, H.K.: Modelle für die Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Schneider, H.K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Schneider, O.: Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Wirtschaftspolitik, Eine Untersuchung zum Handlungsspielraum der Gemeinden aus wirtschaftspolitischer Sicht, Diss., Univ. Hohenheim 1975
- Schorer, K.P.: Moderne Gewerbeparks in Deutschland - Attraktive Standorte für Unternehmen, Reihe Wirtschaftsgeographie, Bd. 5, (zugl. Diss., Univ. Bonn 1993), Münster/Hamburg 1994
- Schroeder, K., Fuhrmann, F.U., Heering, W.: Wissens- und Technologietransfer, Bedeutung und Perspektive einer regionalen technologischen Strategie am Beispiel Berlins, Volkswirtschaftliche Schriften, H. 410, Berlin 1991
- Schroers, H.G.: Regionsspezifische Standortfaktoren und Entwicklung des Arbeitsplatzangebots, Eine vergleichende Analyse von zwei Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland als Grundlage zur Planung wirtschaftspolitischer Maßnahmen im ländlichen Raum, Interdisziplinäre Studien zur Entwicklung in ländlichen Räumen, Bd. 10, (zugl. Diss., Gesamthochschule Kassel 1994), Kiel 1995

- Schulz zur Wiesch, J.: Konflikte bei der Abstimmung zwischen Fach- und Regionalplanungen, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7, 1979
- Schwarz, K.: Analyse der räumlichen Bevölkerungsbewegung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 58, Hannover 1969
- Schwarz, K.: Demographische Grundlagen der Raumforschung und Landesplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Bd. 64, Hannover 1972
- Seidenfus, H.St.: Koordinationsprobleme und aktuelle Hemmnisse der Regionalpolitik, in: Schneider, H.K. (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 41, Berlin 1968
- Semlinger, K., Knigge, R.: Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik - Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer wirkungsvollen Verknüpfung, in: Garlichs, D., Maier, F., Semlinger, K. (Hrsg.): Regionalisierte Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt am Main/New York 1983
- Siebert, H.: Zur Theorie des regionalen Wirtschaftswachstums, Schriften zur Angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 11, Tübingen 1967
- Siebert, H.: Goal conflicts in regional growth policy, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 29, 1969
- Siebert, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität, Tübingen 1970
- Sittig, H.J.: Regionalpolitik, in: Mändle, E. (Hrsg.): Praktische Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1977
- Soltwedel, R.: Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, 1987
- Spannowsky, W.: Der Handlungsspielraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 520, Berlin 1987
- Spehl, H. (1980): Regionalpolitik, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre, 2., verb. Aufl., Wiesbaden 1980

- Spehl, H.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen - Erfolgskontrolle und alternative Entwicklungskonzeptionen, in: Regionalpolitik im Wandel, Beiträge zur Bewertung und zur Koordinierung raumwirksamer Politikmaßnahmen, Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn 1981
- Spehl, H. (1983): Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Umbruch, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), Nr. 74, 1983
- Spehl, H., et al.: Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen, Erfolgskontrolle und alternative Entwicklungskonzeptionen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 4, Bonn 1981
- Spiekermann, B.: Zur Koordination von Finanz- und Raumplanung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsplanung, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 75, Münster 1981
- Spreer, F.: Traditionelle Regionalpolitik gegen "regionalisierte" Regionalpolitik, in: Die Neue Gesellschaft, H. 8, 1981
- Stahl, K.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Rahmenplan), 1., Grundlagen, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Stark, K.-D.: Kommunale Wirtschaftsförderung und Standortwahl von Industrie und Gewerbe, Berlin 1978
- Stauder, J.: Kommunale Wirtschaftsförderung. Ziele, Aufgaben und Kooperationsmöglichkeiten mit der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: Freidinger, G., Schulze-Böing, M. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Praxis der Regionalwirtschaft, Bd. 2, Marburg 1993
- Steinmetz, H.-P.: Wirtschaftsförderungsgesellschaften in der Bundesrepublik, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Steinmetz, H.P.: Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe, Frankfurt am Main 1983

- Stember, J.: Kommunale Wirtschaftsförderung im ländlichen Raum, Grundlagen und Aufgaben einer innovationsorientierten Wirtschaftsförderung im Kreis Soest als Beispiel für einen ländlich geprägten Flächenkreis, Studien zur Politikwissenschaft, Bd. 75, (zugl. Diss., Univ. Münster 1992), Münster/Hamburg 1992
- Stiens, G.: Stoßrichtungen für eine Regionalpolitik der achtziger Jahre, in: Hanser, C., Huber, S. (Hrsg.): Hat die traditionelle Infrastrukturförderung für periphere Regionen ausgedient?, NFP "Regionalprobleme" des Schweizerischen Nationalfonds, Bern 1982
- Storbeck, D.: Regionale Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumplanung (HdRR), 2. Aufl., Hannover 1970
- Storbeck, D.: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, 1970
- Storbeck, D.: Zum Verhältnis zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftspolitik - Theoretische Aspekte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zur Effizienz der Regionalpolitik, Arbeitsmaterialien, Nr. 9, Hannover 1978
- Storbeck, D., Lücke, M.: Die gesellschaftspolitische Relevanz regionalpolitischer Ziele, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 94, Hannover 1975
- Strambach, S.: Wissensintensive unternehmensorientierte Dienstleistungen: Netzwerke und Interaktion, Am Beispiel des Rhein-Neckar-Raumes, Wirtschaftsgeographie, Bd. 6, (zugl. Diss., Univ. Mannheim 1993), Münster 1995
- Straubhaar, Th.: Neuere Entwicklungen in der Migrationstheorie, in: WiSt, H. 5, 1995
- Sturm, R.: Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration, Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt, Baden-Baden 1991

- Sund, O.: Chancen und Grenzen lokaler Beschäftigungspolitik, Ein Kommentar, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991
- Suntum, U.v. (1981): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft. Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Monographien der List Gesellschaft e.V., N.F. Bd. 5, Baden-Baden 1981
- Suntum, U.v. (1984): Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 1984
- Sydow, J.: Strategische Netzwerke, Evolution und Organisation, Neue betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 100, (zugl. Habil.-Schrift, Freie Universität Berlin 1991/92), Wiesbaden 1992
- Sydow, J.: Netzwerkorganisation, Interne und externe Restrukturierung von Unternehmungen, in: WiSt, H. 12, 1995
- Teichmann, U.: Wirtschaftspolitik, Eine Einführung in die demokratische und die instrumentelle Wirtschaftspolitik, 2., verbess. u. erw. Aufl., München 1983
- Tennagels, P.: Instrumentarium der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Struktur- und Konjunkturforschung, Bd. 12, Bochum 1980
- Tesdorpf, J.C.: Entwicklungschancen - Regionalpläne und ihre Durchsetzung, in: Funck, R. (Hrsg.): Entscheidungshilfen für die Regionalpolitik, Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft, H. 3, Heidenheim 1976
- Tetsch, F.: Zum Verhältnis von Regionalpolitik und sektoraler Strukturpolitik, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (BAW), H. 1, 1983
- Tetsch, F.: Anpassung des Förderinstrumentariums der Gemeinschaftsaufgabe an die veränderten regionalwirtschaftlichen Bedingungen, Hintergründe und Beschlüsse, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1986

- Thieme, H.J.: Wirtschaftssysteme, in: Vahlens Kompendium der Wirtschafts-
theorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 1, 4., überarb. u. erw. Aufl., Mün-
chen 1990
- Thierstein, A., Egger, U.K.: Integrale Regionalpolitik, Ein prozessorientiertes
Konzept für die Schweiz, Schweizerisches Institut für Aussen-
wirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung an der Hochschule St.
Gallen, Bd. 32, Chur/Zürich 1994
- Thormählen, Th.: Regionale Entwicklungspläne: Ziele, Ansätze, Erfolgs-
möglichkeiten, in: Dürr, E. (Hrsg.): Neue Wege der Wirtschaftspolitik,
Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 67, Berlin 1972
- Thormählen, Th.: Integrierte Regionale Entwicklungsplanung, Möglichkeiten
und Grenzen, Wirtschaftspolitische Studien, Bd. 31, Göttingen 1973
- Thoss, R., Bölting, H.M.: Instrumente zur Schaffung und Erhaltung ausgegli-
chener Funktionsräume, in: Akademie für Raumforschung und Lan-
desplanung (Hrsg.): Ausgeglichene Funktionsräume, Grundlagen für
eine Regionalpolitik des mittleren Weges, 2. Teil, Forschungs- und
Sitzungsberichte, Bd. 116, Hannover 1976
- Thoss, R., Michels, W.: Räumliche Unterschiede der Lebensbedingungen in
Nordrhein-Westfalen, gemessen anhand von Indikatoren des Beirats
für Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landespla-
nung (Hrsg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung und Ausgeglichene
Funktionsräume in Nordrhein-Westfalen, Forschungs- und Sitzungs-
berichte, Bd. 163, Hannover 1985
- Thoss, R., Strumann, M., Bölting, H.M.: Zur Eignung des Einkommensniveaus
als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zum Sied-
lungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15, Münster
1974
- Tinbergen, J.: Wirtschaftspolitik, Freiburg 1968
- Töpfer, K.: Regionalpolitik und Standortentscheidung, Beiträge zur Raumpla-
nung, Bd. 6, Bielefeld 1969

- Towara, M.: Regionale Wirtschaftsstruktur und endogen orientierte Regionalpolitik, Ansatzpunkte zu einer Bewertung alternativer regionalpolitischer Förderstrategien vor dem Hintergrund regionalstruktureller Entwicklungsbedingungen, Wirtschafts- und Strukturpolitische Schriften, Gießen 1986
- Trunzer, H.F.: Infrastrukturinvestitionen und Wirtschaftswachstum, Bad Honnef 1980
- Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftssysteme, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1982
- Tuchtfeldt, E.: Wirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 1982
- Tuchtfeldt, E.: Bausteine zur Theorie der Wirtschaftspolitik, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 40, Bern/Stuttgart 1983
- Vanhove, N., Klaassen, L.H.: Regional Policy: A European Approach, 2. Aufl., Aldershot 1987
- Virgens, M.: Marketing in der kommunalen Wirtschaftsförderung unter besonderer Berücksichtigung der Subventionsvergabe, Europäische Hochschulschriften, Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 1332, (zugl. Diss., Univ. Göttingen 1992), Frankfurt a.M. u.a.O. 1992
- Voelzkow, H.: Mehr Technik in die Region, Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen, (zugl. Diss., Univ. Paderborn 1989), Wiesbaden 1990
- Voelzkow, H.: Organisatorisch-institutionelle Aspekte einer regionalen Industriepolitik - illustriert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Jürgens, U., Krumbein, W. (Hrsg.): Industriepolitische Strategien, Berlin 1991
- Voelzkow, H.: Prozedurale Innovationen in der Strukturpolitik auf Länderebene: Das Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden 1994
- Voigt, F.: Theorie der Wirtschaftspolitik, Erster Band, Berlin 1979

- Voigt, St.: Strategische Allianzen, Modisches Schlagwort oder Antwort auf globale Herausforderungen?, in: WiSt, H. 5, 1993
- Wagener, F.: Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, 1978
- Walter, H.: Wachstums- und Entwicklungstheorie, Stuttgart/New York 1983
- Waniek, R.W.: Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Bochum 1990
- Welfens, P.J.J.: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Berlin/Heidelberg 1995
- Wellmann, B.: Structural Analysis: From Method and Metaphor To Theory and Substance, in: Wellmann, B., Berkowitz, S.D. (Hrsg.): Social Structures: A Network Approach, Cambridge 1988
- Werthmöller, E.: Räumliche Identität als Aufgabenfeld des Städte- und Regionenmarketing, Schriften zu Marketing und Management, Bd. 24, Frankfurt am Main u.a.O. 1995
- Wild, K.-P., Pfeifer, M.: Stellung und Aufgaben der Länder, in: Eberstein, H.H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971
- Willke, H.: Ironie des Staates, Frankfurt am Main 1992
- Willke, H.: Systemtheorie, Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, 4., überarb. Aufl., Stuttgart/Jena 1993
- Willke, H.: Systemtheorie III, Steuerungstheorie, Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, Stuttgart/Jena 1995
- Windhoff-Héritier, A.: Policy-analytische Konzeptionen und Hypothesen im Licht lokaler Arbeitsmarktpolitik, Ein Kommentar, in: Heinelt, H., Wollmann, H. (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Stadtpolitik und lokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren, Stadtforschung aktuell, Bd. 31, Basel u.a.O. 1991
- Wittstock, J.: Elemente eines allgemeinen Zielsystems der Unternehmung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, H. 12, 1970

- Wolf, F.: Möglichkeiten einer wirksameren Raumordnungs- oder Regionalpolitik, in: Bruder, W., Ellwein, Th. (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980
- Wolf, F.: Wirtschaftsschwache Gebiete: Politik der offenen Hand oder Strategie der staatlich gestützten regionalen Eigenentwicklung?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5-6, 1987
- Ziegler, A.: Regionale Strukturpolitik: Zonenrandförderung - ein Wegweiser?, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 68, Köln 1992
- Zinkahn, W., Bielenberg, W.: Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965
- Zipp, G.: Ziele und Zielfindungsprozesse in der Raumordnungspolitik, Restriktionen politischer Planung und Steuerungsprobleme in der Raumplanung der BRD, Reihe Planungstheorie und Planungspraxis, Bd. 3, (zugl. Diss., Univ. Augsburg 1977), Augsburg 1977
- Zurek, E.: Probleme der Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel in der Regional- und Raumordnungspolitik, in: Strukturwandel und Strukturpolitik, hrsg. von der Forschungsstelle der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1973

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christophewel: Intervallarithmetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mändler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

- Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.
- Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.
- Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Teileokratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.
- Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.
- Band 24 Burkhard Scherer: Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik. 1997.

Stefan Sell

Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik

Eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte
der regionalpolitischen Diskussion und ihrer Leitbilder
in Deutschland seit den 20er Jahren

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1995. 326 S., 4 Abb.
Europäische Hochschulschriften: Reihe 5, Volks- und Betriebswirtschaft. Bd. 1796
ISBN 3-631-49324-X br. DM 89.--*

Regionalpolitik wird überwiegend als regionale Wirtschaftsförderung wahrgenommen und behandelt. Ausgehend von einer Darstellung der Entwicklungsgeschichte der Regionalpolitik von den Anfängen in den 20er Jahren über den Nationalsozialismus bis in die Gegenwart hinein werden sowohl die konzeptionellen Leitbilder als auch die jeweilige institutionelle und instrumentelle Ausformung beschrieben. Grundlage ist die These, daß es im Verlauf dieser Entwicklung eine "gesellschaftspolitische Entleerung" der Regionalpolitik im Sinne einer "Ökonomisierung" gegeben hat.

Aus dem Inhalt: Entstehungshintergrund der Regionalpolitik in Deutschland in den 20er Jahren und im Nationalsozialismus · Konstituierung der bundesdeutschen Regionalpolitik in den 50er und 60er Jahren · Theorie und Praxis der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland · Entwicklungslinien und Stellenwert von Gesellschaftspolitik in der Regionalpolitik und Regionalwissenschaft



Peter Lang **Europäischer Verlag der Wissenschaften**

Frankfurt a.M. · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien
Auslieferung: Verlag Peter Lang AG, Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15
Telefon (004131) 9402121, Telefax (004131) 9402131

- Preisänderungen vorbehalten - *inklusive Mehrwertsteuer

