

Zur Kritik der Regional- und Raumwissenschaft in der BRD

Die Assistenten Dipl.-Volkswirt Hermann Bömer, Dipl.-Volkswirt Lutz Schröter, Dipl.-Ingenieur Horst Zierold und der Student Dieter Töpfer arbeiten an der Abteilung Raumplanung der Universität Dortmund.

Von entscheidender Bedeutung ist die Frage, an welchen Interessen die Theorien der Raumentwicklung und Raumordnung orientiert sind.¹⁾ Denn Voraussetzung für die Formulierung bestimmter raumwirtschaftlicher Ziele und Instrumente sind explizite und implizite Annahmen über die Gesetzmäßigkeiten der räumlichen Entwicklung²⁾ des gesellschaftlichen Lebens, speziell der wirtschaftlichen Entwicklung. Und diese Theorien sind nicht unabhängig von den sozialen und politischen Interessen, von denen und für die sie formuliert werden.

Hauptrichtungen, der Regionalwissenschaft

1. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Standorttheorien

Wie auch in anderen wissenschaftlichen Bereichen entwickelt sich ein wesentlicher Teil der herkömmlichen bürgerlichen Regionalwissenschaft losgelöst von den anstehenden räumlichen Problemen und praktischen staatlichen Lenkungsversuchen und bietet abstrakte zeit- und geschichtslose Modelle an, die nur einige von der konkreten Realität losgelöste Momente erfassen. Unter diese Theorien fallen insbesondere die traditionellen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Erklärungsmodelle für die Standortwahl von Unternehmen und die Standortstruktur der Gesamtwirtschaft. Zu den einzelwirtschaftlichen Ansätzen zählt z. B. die *Standorttheorie* von *Alfred Weber*³⁾, der versucht, die Standortwahl von Indu-

1) Zu gewerkschaftlichen Stellungnahmen 's. Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur 4. internationalen Arbeitstagung der Industriegewerkschaft Metall für die Bundesrepublik Deutschland, 11.—14. April 1972 in Oberhausen, Bd. 6, Regionalentwicklung, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt 1973. Vgl. ebenso die Beschlüsse des DGB und einiger Einzelgewerkschaften zur Regional-, Struktur-, Städtebau- und Wohnungspolitik, in: Leminsky/Otto, Politik und Programmatik des DGB, Köln 1974, S. 317—330.

2) Die ökonomische Entwicklung der Regionen stellt die Basis für die weitergefaßte Raumentwicklung dar, die die gesamte Ressourcenausstattung und die Siedlungs- und Nutzungsstruktur umfaßt. Im selben Verhältnis steht dementsprechend die Regionalökonomie zu den umfassenderen Raumwissenschaften. Vgl. Georges Fischer, Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Tübingen 1973, S. 62 ff.; im folgenden zitiert als „Fischer“. Zu einem Definitionsansatz dieses Verhältnisses aus marxistischer Sicht; vgl. H. Bömer/L. Schröter, Ursachenanalyse regionaler Krisenanfälligkeit. Zur Anwendung der Theorie der Überakkumulation/Entwertung auf regionale Probleme. Dortmund 1974, S. 1—8, (Manuskript, erscheint demnächst in den Seminarberichten der Gesellschaft für Regionalforschung).

3) A. Weber, Ober den Standort der Industrien, Tübingen 1909.

strieunternehmen in Abhängigkeit von den Transportkosten, speziell der Rohstoffe, zu erklären. Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftspolitik hatten diese und ähnliche Theorien — wenn überhaupt bereits von einer bewußt betriebenen Regionalpolitik zu jener Zeit gesprochen werden kann —, auf die Verkehrspolitik, z. B. auf die Tarifgestaltung für die Massenfrachtgüter der Schwerindustrie nach räumlich differenzierten Gesichtspunkten. Die Interessen der Lohnabhängigen wurden zunächst in derartigen Theorien nicht einmal ansatzweise einbezogen.

Aus der Gruppe der gesamtwirtschaftlichen Standorttheorien soll hier beispielhaft die „Zentrale-Orte-Theorie“ *Christallers*⁴⁾ erwähnt werden, weil sie, obwohl sie von ganz wichtigen ökonomischen, sozialen und geschichtlichen Faktoren absieht, dennoch die theoretische Grundlage für die heute vorherrschenden raumordnungspolitischen Leitvorstellungen bildet: das Konzept der „Zentralen Orte“ bzw. „Siedlungsschwerpunktekonzept“. Diese Leitvorstellungen und die aus ihnen resultierenden staatlichen Maßnahmen sollen maßgeblich mit dazu beitragen, die raumstrukturellen Ungleichgewichte und Probleme zu beseitigen, die infolge der jahrzehntelangen anarchischen räumlichen Ansiedlungen auf der Grundlage der individuellen, am Gewinn orientierten Standortentscheidungen der Einzelkapitale entstanden sind.

Christaller stellte sich in seiner Untersuchung die Frage, ob es Gesetze gibt, „die die Anzahl, die Größe und die Verteilung der Städte bestimmen“⁵⁾. Dabei betrachtete er nur die Versorgungsfunktion der Städte für den Eigenbedarf und die Umlandfläche, unterstellte also, daß der ‚tertiäre Bereich‘ mit seiner Bereitstellung von Gütern und Diensten der verschiedenen Bedarfskategorien die Existenzgrundlage der Städte sei. Unter der Annahme dieser restriktiven Hypothesen (die Industriestädte z. B. werden ganz aus der Analyse ausgeklammert) lassen sich für die verschiedenen Waren unterschiedlicher „Zentralität“ Mindestabsatzgebietsgrößen berechnen. Ergebnis ist ein hierarchisches System von zentralen Orten, aus dem dann unter dem Aspekt der Raumordnungspolitik das Leitbild eines hierarchisch gegliederten Systems der Ansiedlung von privaten und staatlichen Versorgungseinrichtungen in Ober-, Mittel- und Unterzentren entstanden ist.

In der Theorie der „Zentralen Orte“ und ähnlichen raumstrukturellen Theorien⁶⁾, die das gesamtwirtschaftliche Standortgefüge zu erklären versuchen, werden die Interessengegensätze zwischen Kapital und Arbeit analytisch nicht erfaßt. Die kritiklose Übernahme und Anwendung der sogenannten *Produktionsfaktorentheorie*⁷⁾ ist — dies gilt auch für die im folgenden kritisierten Ansätze — jedoch aus gewerkschaftlicher Sicht eine zentrale Schwäche. Denn sie stellt nicht

4) W. Christaller, Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933.

5) Ebenda, S. 32.

6) Z. B. A. Löset, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena 1940.

7) Eine knappe Darstellung und Gegenüberstellung aus bürgerlicher und marxistischer Sicht findet sich bei A. I. Anciskin, Grundthesen der marxistischen Theorie der Produktionsfaktoren, in: Marxismus Digest Nr. 19, Heft 3/1974, S. 1—2.

den arbeitenden Menschen in den Mittelpunkt, sondern betrachtet ihn als einen „wertschöpfenden Produktionsfaktor“ unter anderen (Boden, Kapital, Technischer Fortschritt, Leitungsfaktor), der für die Profitproduktion benötigt und bei nachlassender Ergiebigkeit für den Gewinn aus der Produktion ausgesondert wird. Adäquat wäre hier statt dessen die Berücksichtigung der Arbeitswerttheorie, die die zentrale Rolle der arbeitenden Menschen hervorhebt. Da außerdem der Machtaspekt aus diesen Theorien ausgeklammert wird, werden die Möglichkeiten des Staates, die räumliche Entwicklung zu steuern, falsch eingeschätzt: Die Steuerung wird zu einem technokratischen Problem.

Grundsätzlich erscheint zwar die Herausbildung von zentralen Orten bzw. die Förderung von Siedlungsschwerpunkten sinnvoll zur Verbesserung der Versorgung vor allem in ländlichen Gebieten, als Maßnahme gegen die zunehmende Zersiedlung der Landschaft, für die rationelle Nutzung der Infrastrukturanlagen, zumal die auf Grund der allgemeinen Schwerpunktbildung in den Staatshaushalten ohnehin zu geringen Mittel für den Auf- und Ausbau der sozialen Infrastruktur räumlich ‚gerecht‘ verteilt werden müssen. Wenn aber räumliche Zentralisierung und Schwerpunktbildung unter den Bedingungen der Kapitalverwertung durchgeführt wird, wird die hieraus resultierende räumliche Organisation nicht automatisch rationeller und den Versorgungsbedürfnissen der Bevölkerung entsprechender sein. Eher ist anzunehmen, daß sie überwiegend den stärksten Kapitalinteressen entspricht und deren Standortvoraussetzungen verbessern wird. Denn die einseitige Aneignung der Standorte über den Bodenmarkt, Einfluß auf die Behörden und schon vorhandenen Grundbesitz einerseits und die zwangsläufige Ausrichtung der öffentlichen Investitionen zwecks Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen auf die Unternehmensinteressen andererseits haben — ganz abgesehen davon, daß die Spekulation aus der räumlichen Zentralisierung bereits großen Gewinn geschlagen hat —, zur Dominanz der privaten Gewinninteressen über die räumlichen Nutzungsbedürfnisse der Bevölkerung geführt.

Die Wirkung dieser Mechanismen hat z. B. im Ruhrgebiet die erhebliche Verteuerung der Mieten und damit zusammenhängend umfangreiche Verdrängungsprozesse zur Folge⁸⁾. Viele Wohngebiete werden ‚verslumen‘ und die ohnehin schon starke räumliche Polarisierung der sozialen Klassen wird sich weiter verstärken.⁹⁾ Außerdem werden weitere Verkehrsströme induziert, die eine weitere überproportionale Ausdehnung der Verkehrsanlagen erzwingen werden.

Auf der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Standort- und Raumstrukturtheorie aufbauend orientiert sich eine weitere Gruppe von Theorien auf die *Integrat-*

8) Marlene und Peter Zlonicky belegen diesen Prozeß am Beispiel der Stadt Herne: „Die Mieten liegen in Herne 1970 zwischen 2,50 DM/m² und 3,50 DM/m², bei angenommener Verdichtung jedoch um 7,50 DM/m² (diskontiert auf 1970) — spekulative Mietpreiserhöhung etwa wegen überproportional steigender Bodenpreise sind hier nicht berücksichtigt.“ M. und P. Zlonicky, Zu Problemen der Sanierung in Siedlungsschwerpunkten, in: Stadtbauwelt 37, 1973.

9) Projektgruppe 14, Regionalplanung Ruhrgebiet. Die Zuordnung von Wohn- und Arbeitsplätzen. Universität Dortmund, Abt. Raumplanung, Studienjahr 1972/73.

tion von Standort- und allgemeiner Gleichgewichtstheorie und damit auf die Formulierung von teilweise komplexen Modellen der Raumwirtschaft.¹⁰⁾ Diese Gruppe von Theorien kann hier nicht im einzelnen behandelt werden, obwohl dies nicht zu dem Schluß verleiten sollte, sie hätten keine Auswirkungen auf die raumwirtschaftspolitischen Vorstellungen. Konzeptionsbildend sind sie insofern ganz entscheidend, als sie unterstellen und die Vorstellungen verfestigen, daß der Marktmechanismus prinzipiell für eine optimale räumliche Verteilung der Ressourcen sorgt und daher eine systematische und kontinuierliche Regionalpolitik überflüssig ist. Insofern sind nach dieser Auffassung auch keine besonderen Strategien der Regionalpolitik zu entwerfen.

2. Regionalwissenschaftliche Konzeption in den 50er Jahren

Nach dem 2. Weltkrieg gab es zunächst eine ganze Reihe von schwerwiegenden regionalen Disproportionen (starke regionale Konzentration der Zuwanderer aus den Ostgebieten, regional konzentrierte hohe Arbeitslosigkeit, besonders in den Grenzregionen zur DDR, Wohnungsprobleme usw.). Diesen Problemen versuchte man zunächst praktisch mit regionalpolitischen ad-hoc-Maßnahmen zu begegnen (Zins- und Transportsubventionen, Investitionshilfen, Förderung des Wohnungsbaus usw.). Ansonsten setzte sich die ordoliberalen Ideologie von den immanenten Tendenzen des Marktes zum Gleichgewicht, auch zum räumlichen Gleichgewicht, voll durch. Regionalpolitik wurde theoretisch und praktisch nur als in Ausnahmesituationen erforderlich angesehen. Wissenschaftlich konnte man sich weiter der Konstruktion von komplizierten und immer mehr mathematischen Aufwand erfordernden Gleichgewichtsmodellen widmen.¹¹⁾ Allerdings zeigt sich bald, daß die breite Streuung der Hilfen für die Sanierungsgebiete, die im übrigen im wesentlichen kapitalorientiert waren, nicht den Anschluß der Problemgebiete an die schnelle Entwicklung der anderen Regionen herbeiführen konnte.

Dies wurde besonders deutlich in der Streuung der Subventionen speziell in den ländlichen Gebieten, die natürlich nicht in der Lage waren, die Probleme, die sich aus der Landflucht ergaben, sozial zu lösen. Vom Typ her waren diese Maßnahmen punktuelle Umverteilungsmaßnahmen zugunsten der Unternehmen in den Notstandsgebieten, die, weil sie nicht konzentriert und kontinuierlich eingesetzt wurden, Erhaltungssubventionen waren, die ein selbständiges Wachstum nicht induzieren und damit die soziale und wirtschaftliche Erosion auf dem Lande nicht verhindern konnten.

¹⁰⁾ Vgl. die entsprechende knappe Darstellung bei G. Stavenhagen, Artikel „Industriestandorttheorie und Raumwirtschaft“, in: HdR (Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970), Spalte 1281—1309, hier Spalte 1288 ff. Stavenhagen benennt hier z. B. Arbeiten von Predöhl, Isard, v. Böventer u. a.

¹¹⁾ Vgl. z. B. E. von Böventer, Die Struktur der Landschaft, Versuch einer Synthese und Weiterentwicklung der Modelle J. H. von Thünens, W. Christallers und A. Löschs. In: Optimales Wachstum und optimale Standortverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Berlin 1962, oder W. Isard, Location and Space-Economy, New York und London 1956.

Da jedoch das schnelle "Wachstum der Wirtschaft in den sich entwickelnden Ballungsgebieten für 'die Absorption der auf dem Lande freigesetzten Arbeitskräfte sorgte, wurde der Bedarf nach einer neuen theoretischen Konzeption für die Regionalpolitik erst sichtbar, als die Wachstumsraten zu Beginn der 60er Jahre sanken und eine Etappe der aktiven Mobilisierung der über den Staatshaushalt zentralisierten finanziellen Ressourcen zur Stimulierung des wirtschaftlichen Wachstums einsetzte.

Von den skizzierten Theorien unterscheiden sich die folgenden dadurch, daß sie das ökonomische Eingreifen des Staates als grundlegende und dauernde Aufgabe betrachten, da ohne korrigierende Eingriffe nach dieser Meinung die Marktkräfte nicht spontan zum Gleichgewicht tendieren. Man kann sie deshalb als staatsinterventionistisch bezeichnen. Deren Ansätze erwachsen aus den Anforderungen der unmittelbaren wirtschaftspolitischen Praxis. Politik und Theorie entwickelten sich parallel und teilweise in Personalunion. Dieser Umstand erklärt z. T. die ausgeprägten technokratischen Tendenzen und das völlige Fehlen kritischer politökonomisch fundierter regionalwissenschaftlicher Ansätze bis in die jüngste Zeit.

3. Wachstums- und produktivitätsorientierte Regionalpolitik

Im Gegensatz zur Raumwissenschaft der 50er Jahre vertraten *Giersch* und *Jurgensen* zu Beginn der 60er Jahre massiv die Auffassung von der Regionalpolitik als *Regionalisierung* der allgemeinen Wirtschaftspolitik, speziell der Wachstumspolitik.¹²⁾ Nicht mehr die am allgemeinen gesellschaftlichen Leitbild der ausgeglichenen und gleichen Lebensbedingungen in allen Regionen orientierte Raumordnung¹³⁾ prägte in erster Linie die weitere wissenschaftliche Entwicklung. Vielmehr steht nun die Frage nach dem Verhältnis zwischen regionaler Entwicklung und ihrem Beitrag zur Erfüllung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen im Vordergrund. Damit wird versucht, die bisher an den Problemgebieten orientierte nur nachträglich reagierende Förderungspolitik abzulösen durch eine vorausschauende Regionalpolitik, die neue Orientierungsmaßstäbe und Entscheidungskriterien setzt. Wichtigstes Ziel, auf das die Regionalpolitik* nun ausgerichtet sein soll, ist die Erreichung eines maximalen Sozialprodukts und/oder eines möglichst kräftigen gesamtwirtschaftlichen Wachstums.¹⁴⁾ Diese Regionalpolitik¹⁵⁾, obwohl sie aus der Kritik des Marktes abgeleitet wird, mißt sich aber dennoch über die Definition der ‚Optimalität‘ an den Ergebnissen dieses Marktprozesses und bleibt daher trotz gesamtwirtschaftlicher Zielsetzung den Entscheidungen der Einzelkapitale untergeordnet: Die Orientierung der Investitionen an

12) Vgl. D. Storbeck, Artikel „Regionale Wirtschaftspolitik“, HdR, Spalte 2622.

13) Umfassend ist diese Rüdigung im sogenannten SARO-Gutachten von 1961 dargestellt. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961.

14) S. dazu H. Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, hrsg. von H. Jurgensen, Göttingen 1964, S. 387.

15) Vgl. ebenda, S. 394.

den jeweils maximalen Grenzproduktivitäten bedeutet, daß stets dort zu investieren ist, wo der Kapitalzuwachs, also die Gewinne, am höchsten sind.

Dies bedeutet — ob man es nun zugibt oder nicht — in der Praxis, daß die Subventionen vor allem den Großkonzernen der wachstums-, besonders der forschungsintensiven Industrien zugute kommen sollen* Dadurch wird die von staatlicher Seite aktiv geförderte Konzentration und Zentralisation von Kapital, die Herausbildung, von Konzernen mit amerikanischen Dimensionen', die in der EWG und auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig sind, Programmpunkt der Wirtschafts- und Regionalpolitik.^{15a)}

Wachstums- und Produktivitätsorientierung setzt sich somit in der Tat deutlich ab von dem in der Raumordnung häufig propagierten Ziel der Ausgeglichenheit der Lebensräume. Konsequenz muß die Konzentrierung der Maßnahmen auf wenige Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung sein. Dabei muß es sich nach den Bedingungen des Wachstumspolkonzeptes¹⁶⁾ um solche Gebiete handeln, die eine Mindestagglomerationsschwelle zu erreichen in der Lage sind und damit über das ökonomische Potential zur eigenständigen' Weiterentwicklung verfügen.¹⁷⁾ Und wenn Giersch vermutet, „daß es im Rahmen einer wachstumsorientierten Regionalpolitik zweckmäßig ist, Schwerpunkte zu bilden, statt die verfügbaren Mittel nach irgendwelchen Gleichheitsnormen zu streuen“¹⁸⁾, folgt daraus, daß die vorhandenen Diskrepanzen zwischen Ballungs- und Nichtballungsgebieten vergrößert werden sollen und das von der Bundesregierung offiziell für nicht vertretbar deklarierte Konzept der *passiven Sanierung* zum Tragen kommen soll.¹⁹⁾

Zwar relativiert Jürgensen 1964 auf der wirtschaftswissenschaftlichen Tagung der Adolf-Weber-Stiftung zunächst die produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik als „nur den ökonomischen (Teil)Aspekt des Raumordnungsproblem", deren „Vereinbarkeit mit den gesellschaftspolitischen Zielen geprüft und gegebenenfalls korrigiert werden (soll)“, aber ein paar Seiten weiter stellt er die zwangsläufige Unvereinbarkeit einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik „mit einer Ausrichtung der Industrieansiedlung auf andere Ziele, wie eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze . . . und selbst der Krisentätigkeit einzelner Regionen“²⁰⁾ fest.

^{15a)} Zur Bedeutung der internationalen Integration für die Neuformulierung der regionalpolitischen Konzeption vgl. H. Giersch, Das ökonomische Grundproblem . . . , a. a. O., S. 386 und Kommission der EG, Die Regionalpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Arbeitsgruppe 1, Ziele und Methoden der Regionalpolitik, Brüssel 1964.

¹⁶⁾ G. Fischer, a. a. O., S. 147 ff.

¹⁷⁾ E. Lauschmann, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, 2. Auflage, Hannover 1973, S. 290 f.

¹⁸⁾ H. Giersch, Das ökonomische Grundproblem . . . , a. a. O., S. 396.

¹⁹⁾ Vgl. J. H. Müller, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1973, S. 35: „Dem hat sich auch der Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Innern in seinen Empfehlungen vom Juni 1969 angeschlossen, wenn er feststellt, daß es zwischen den Einzugsbereichen förderungswürdiger Orte Gebiete geben kann, deren künftige Entwicklung durch Bevölkerungsabwanderung, also durch passive Sanierung gekennzeichnet wird.“

²⁰⁾ H. Jürgensen, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliche Tagung der Adolf-Weber-Stiftung, 16. 10. 1964, S. 22 ff.

Die wachsende Bedeutung der Infrastrukturpolitik

Parallel zur Entwicklung der Wachstums- und produktivitätsorientierten Regionalpolitik entwickelt sich die Diskussion um die Infrastrukturpolitik, die als wichtigstes Instrument für die Durchsetzung staatlicher Regionalpolitik erkannt wird.²¹⁾ Ausgehend von der Erkenntnis „raumdifferenzierender Faktoren“ (v. Böventer) versucht die Infrastrukturpolitik durch bewußte Veränderung dieser Faktoren „zur Verwirklichung der wirtschaftsregional- und raumordnungspolitischen Zielsetzungen beizutragen.“²²⁾ Giersch verwies 1963 auf die Bedeutung der Infrastruktur für die Durchsetzung einer wachstumsorientierten Regionalpolitik, die in der engen Komplementaritätsbeziehung zwischen Infrastruktur und privaten Investitionen begründet liegt.²³⁾ Die Infrastruktur soll dort plaziert werden, wo sie den höchsten Beitrag zu Wachstum und Produktivität erbringen kann. Denn „das entscheidende Problem einer wachstumsorientierten Regionalpolitik liegt m. E. darin, zu erkennen, wie die regionale Standortpolitik durch produktivitätsorientierte Infrastrukturinvestitionen so verbessert werden kann, daß jeder Wirtschaftsraum ständig in der Lage ist, seine Standortfaktoren bestmöglich zu nutzen.“²⁴⁾ Dieses Postulat ließ sich aber nur mit größten Schwierigkeiten in empirische Ansätze überführen, da keine eindeutigen Kriterien für den Bedarf an Infrastruktureinrichtungen vorhanden waren und das Optimalitätskriterium, die maximale Grenzproduktivität der Investitionen, nicht operationalisierbar war.²⁵⁾

Insgesamt muß festgestellt werden, daß die heutigen Regionaltheorien und -politiken die Infrastrukturpolitik²⁶⁾ als das Hauptinstrument zur staatlichen Einflußnahme auf die räumliche Steuerung der Wirtschaft betrachten. Erst die im folgenden besprochenen neueren Arbeiten differenzieren jedoch explizit zwischen der industrie- und der bevölkerungsbezogenen Infrastrukturpolitik und beziehen auch die letztere als Steuerungsinstrument mit ein, während die Wachstums- und Produktivitätsansätze im wesentlichen industriebezogene Infrastrukturpolitik konzipierten.

4. Neuere „bevölkerungsorientierte“ Ansätze

Es gibt eine breite Front von Wissenschaftlern und Praktikern, die eine scheinbar fundamentale Kritik an den bisher genannten Theorien formulieren und sich

21) Vgl. R. Jochimsen, Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966.

22) R. Jodiimsen, G. Gustafsson, Artikel „Infrastruktur“, HdR, Spalte 1329 f.

23) Vgl. H. Giersch, Infrastruktur und Regionalpolitik (Diskussionsbeitrag auf dem Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 7. bis 9. Juni 1963), in: A. Plitzko, Planung ohne Planwirtschaft, Basel/Tübingen 1964, S. 69–74.

24) D. Marx, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966, S. 21.

25) Vgl. dazu H. Afheldt, Infrastrukturbedarf bis 1980, Stuttgart 1967, S. 15.

26) H. Arndt, D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturfragen für wachsende Wirtschaften. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Innsbruck 1970, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 58, Berlin 1971.

hierbei im wesentlichen darauf konzentrieren, die „unrealistischen“ Prämissen zu kritisieren sowie als Antwort eine „empirisch abgesicherte Regionalwissenschaft“ zu konzipieren (vgl. *G. Fischer*).

Die unrealistischen Prämissen sind im wesentlichen folgende:

- Die explizite oder implizite Annahme von der immanenten Gleichgewichtstendenz der kapitalistischen Wirtschaft.
- Die Nichtberücksichtigung der sogenannten „nichtwirtschaftlichen Gesichtspunkte“.²⁷⁾

Alle hier von Fischer zusammengefaßten Vorwürfe richten sich u. E. im Grunde gegen die bürgerlichen Volkswirtschaftstheorien und Modelle allgemein. Aber deren Unzulänglichkeiten fallen „bei der teilräumlichen Analyse noch verstärkt ins Gewicht.“ (Fischer, S. 54)

Die auf den ersten Blick so fundamental erscheinende Kritik schafft aber nicht die Grundlagen, die kurz; angeführten Theorien für -die Entwicklung von *gewerkschaftlichen Positionen* brauchbar zu kritisieren.

Denn die Annahme eines Gleichgewichtspostulats wird nicht dadurch überwunden, daß man die Stabilitäts- bzw. Gleichgewichtsthesen durch die Hintertür wieder einführt, indem man nun behauptet, der Staat sei im Kapitalismus diejenige Institution, die, betreibe sie nur die richtige Politik, durch das Zusammenwirken von staatlichen und privaten Aktivitäten (*mixed economy*) die Krisen vermeiden könne.

Ebenso führt die Art und Weise, wie zunächst die mangelnde Berücksichtigung der sogenannten „nichtwirtschaftlichen“ Faktoren kritisiert wird (Fischer, S. 56 ff.), in die Sackgasse. Gespannt erwartet man unter diesen Faktoren z. B. das Verhältnis von Ökonomie und Politik, von ökonomischer und politischer Macht, den politischen Charakter des Staatseingriffs, die Rolle der sozialen Lage für das Handeln von Klassen, Schichten und Gruppen usw. Statt dessen wird hier ein Weg eingeschlagen, der zwar viele interessante, unter dem Diktat der praktischen Entscheidungsvorbereitung für die Regionalpolitik entstandene empirische Informationen über individuelle Standortpräferenzen liefert, damit aber bestenfalls die funktionalen Beziehungen zwischen verschiedenen Kennziffern abbilden kann, jedoch als Instrument zur Erklärung der sich verschärfenden regionalen Disproportionen zum Scheitern verurteilt ist. Hier wird ökonomische Theorie tendenziell durch individual- oder gruppen-psychologisch orientierte Entscheidungsbeschreibung verdrängt,²⁸⁾ durch deren genauere Kenntnis man sich die rei-

27) Fischer, a. a. O., S. 51 ff.

28) Vgl. 2. B. D. Fürst, K. Zimmermann unter Leitung K. H. Hansmeier, Standortwahl industrieller Unternehmen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Hrsg. von der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn 1973, Schriftenreihe Bd. 1 und Bd. 2: Regionale Präferenzen, Wohnortorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer als Determinanten der Regionalpolitik. Von H. Zimmermann und Mitarbeitern, Bonn 1973.

bungslose Lenkung räumlicher Wirtschaftsprozesse erhofft.²⁹⁾

Dennoch konzipiert diese „praxisorientierte empirische Schule“ (Fischer, *D. Marx* u. a., ohne hier auf Differenzierungen zwischen den verschiedenen Vertretern einzugehen), ausgerüstet mit einer Masse von Informationen und in dem Glauben, aus den Fakten unmittelbar die Theorie schaffen zu können³⁰⁾, die zur Zeit komplexeste regionalpolitische „Strategie des mittleren Weges“, die eine Synthese aller oben behandelten theoretischen Ansichten sowie eine Verbindung der stabilitäts-, sektoral- und strukturpolitischen Aspekte ermöglichen soll.

Ein wesentliches Kennzeichen dieser Gruppe ist die Hervorhebung der *Arbeitskraftorientierung* bei Standortuntersuchungen und -bestimmungen und folglich die verstärkte Untersuchung regionaler Arbeitsmärkte. Das macht sie zunächst gerade für die Gewerkschaften interessant. „Eine regionalpolitische Strategie des „mittleren Weges“ wäre . . . auf die Schaffung „ausgeglichener Funktionsräume“ auszurichten, deren „wirtschaftliches Kernstück“ (D. Marx) funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte sein sollen.“³¹⁾ Solche *ausgeglichene Funktionsräume* implizieren bestimmte Modellvorstellungen über räumliche Verteilungen und Verkehrsanbindungen, die sich nicht nur auf Wohn- und Arbeitsgebiete beschränken, sondern auch die Anbindung bzw. räumliche Nähe von Erholungsgebieten einbeziehen. *Funktionsfähige regionale Arbeitsmärkte* sind dann gegeben, wenn keine unfreiwillige interregionale Mobilität der Arbeitskräfte vorliegt, wenn also die Wanderungs- und Pendlersalden auf ein Minimum reduziert wurden. Das bedeutet, daß die Migrationsforschung^{31a)} und daraus abgeleitete Instrumente in diesem Konzept besonderes Gewicht erhalten. Da in einer bestimmten, historisch beschränkten Phase der Vollbeschäftigung das Arbeitskräfteangebot die Variable darstellte, die zu permanenter Unausgeglichenheit der regionalen Arbeitsmärkte führte, ist verständlich, warum den Wanderungsmotiven und Wohnortansprüchen hauptsächlich der qualifizierten Arbeitskräfte in dieser Zeit besondere Berücksichtigung im Konzept der „ausgeglichene Funktionsräume“ zukommt. Auch die Diskussion um die ökologische Krise wurde in diese

29) Was hier eigentlich in der bürgerlichen Theorie fehlt, ist eine Theorie über den Zusammenhang von sozialen Gesetzmäßigkeiten und individuellem Handeln. Marx löst dieses Problem grundsätzlich bezüglich der ökonomischen Verhaltensweisen, indem er nachweist, daß die Kapitalisten nur „Charaktermasken“ gesellschaftlicher Verhältnisse sind, daß die Einzelentscheidungen der Kapitalisten im Durchschnitt in letzter Instanz dem Druck der Konkurrenz und damit außerhalb der Individuen real vorhandenen kapitalistischen Gesetzmäßigkeiten unterliegen.

30) Diese Kritik darf nicht als Geringschätzung des in den letzten Jahren erzielten Fortschritts in der Erarbeitung differenzierter Instrumentarien zur empirischen Analyse der Regionalentwicklung und der Diagnose von Regionen ausgelegt werden. Wichtige Instrumentarien sind z. B. Standortfaktorenkataloge, Infrastrukturkataster, Informationen über Pendel- und Wanderungsverhalten, regionale und interregionale Input-Output-Analysen, Faktorenanalyse. Vgl. die Einführung J. H. Müller, *Methoden zur regionalen Analyse und Prognose*, Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1, Hannover 1973; vgl. ebenso H. K. Schneider (Hrsg.), *Beiträge zur Regionalpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 41, Berlin 1968.

31) E. Lauschmann, a. a. O., S. 307.

31a) Als erste wichtige empirische Arbeit ist hier zu nennen: D. Schröder und Mitarbeiter, *Prognos-Studien Nr. 3, Strukturwandel, Standortwahl und regionales Wachstum. Bestimmungsgründe der regionalen Wachstumsunterschiede der Beschäftigung und der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland 1950—1980*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1968.

Konzeption aufgenommen, und die Einhaltung ökologischer Normen als Kriterien der Ausgeglichenheit der Funktionsräume eingeführt (Lauschmann, S. 311). Die Aufnahme all dieser Variablen in das Konzept bei Beibehaltung der Orientierung auf private Unternehmerentscheidungen schließt scheinbar jeden Konflikt von vornherein durch Umfassung aus.

Dabei sind jedoch drei Aspekte zu beachten: Erstens stellt dieser Ansatz einer komplexeren regionalpolitischen Strategie eine positiv zu bewertende Annäherung regionalwissenschaftlicher Theorie an die Faktoren dar, die die regionalen Lebensverhältnisse tatsächlich bestimmen. Damit ist ein Ansatz zur Überwindung ökonomischer Blickverengung gemacht. Die Blickerweiterung erfolgt aber im wesentlichen nur additiv und beruht weiter auf dem alten ökonomischen Kern. Damit bedeutet die „neue“ Erkenntnis, daß die „Kernvariable“ die regionale Bevölkerung sei, nicht eine radikale Umkehrung des Zielsystems der Regionalpolitik, sondern eine funktionale Einordnung dieser Variablen in den allgemeinen Verwertungszusammenhang des Kapitals.

Zweitens wird der in der Praxis ambivalente Charakter dieser Konzepte — insofern eine tatsächliche Verbesserung *einzelner* regionaler Lebensbedingungen mit diesem Konzept unterstützt werden kann — nur solange und in dem Maße Gültigkeit haben, wie allgemeiner Arbeitskräftemangel herrscht. Drittens ist das Instrumentarium und der politische Durchsetzungswille für eine derartige Feinsteuerung zur Zeit nicht vorhanden.³¹¹) Das Konzept ist illusorisch, da bis heute nicht einmal die größten regionalen Disproportionen beseitigt sind. Im Kern wird der Hauptfaktor der räumlichen Entwicklung, die Investitionen der Großindustrie, nach wie vor als unantastbare private Entscheidung behandelt. Deshalb versucht man nur eine indirekte Steuerung von Marktphänomenen und verfängt sich folgerichtig in Oberflächenkosmetik. Daß es vor allem wenig Sinn hat, über „ausgeglichene Funktionsräume“ zu rasonieren, wenn man gleichzeitig die Investitionen der multinationalen Konzerne nicht beeinflussen kann, dürfte einleuchtend sein. Denn die wichtigsten regionalpolitischen Instrumentarien bestehen im wesentlichen aus „indirekten Methoden“, ohne in die Investitions- und Standortentscheidungen „direktiv“ einzugreifen. Über die Intensität und die Wirksamkeit, das richtige „timing“ und die richtige „Dosierung“ dieser generell indirekten Steuerungsinstrumente wie Subventionen in Fördergebieten, Steuererleichterungen, Zinssubventionen, kostenloses Anbieten von staatlich finanzierten Infrastruktureinrichtungen läßt sich dann kräftig streiten. Der Glaube an die Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus beginnt zwar bei den Konjunktur-

31b) Dies gilt insbesondere für die, was den Grad der Feinsteuerung anbetrifft, sehr ambitionierten Konzepte der „selektiven Angebotssteuerung“ (C. Noe, Die Marktwirtschaft wird besser. In: Wirtschaftswoche Nr. 22/74 und R. Thoss, Ziele der Strukturpolitik, Wirtschaftswoche Nr. 32/1974) bzw. für die Anwendung des „Modells zur Koordinierung der Regionalpolitik“ von Thoss, vgl. R. Thoss, Zwischenbericht über ein erweitertes Modell zur Koordinierung der Regionalpolitik, überarbeitete Fassung eines Vortrages beim Winterseminar der Gesellschaft für Regionalforschung in Innsbruck im Februar 1972, abgedruckt in „ARPUD 72“, Theorie und Praxis der planerischen Entscheidung, hrsg. von G. Eggeing, S. Müller und D. Schmowsky, Dortmund o. J. (1974). Auf das Thoss-Modell trifft vor allem die unter 1. dargelegte Kritik der Produktionsfaktorentheorie zu.

theoretikern inzwischen zu wanken, erfreut sich bei den Regionalwissenschaftlern aber noch größerer Beliebtheit.³²⁾

5. Marxistischer Ansatz

Es gibt eine Reihe von theoretischen Arbeiten³³⁾, die die Ursachen der regionalen Krisen und räumlichen Disproportionen in den kapitalistischen Eigentumsverhältnissen selbst festmachen, die die unterschiedlichen Klasseninteressen auch in diesen Fragen zum Ausgangspunkt ihrer Analyse und ihrer strategischen Vorschläge machen. Analytisch lassen sich hier alle räumlichen Probleme als räumliche Widerspiegelungen der sozialen Klassenwidersprüche erfassen:

— Das Prominentenviertel in der „Oberstadt“ ist mit Infrastruktureinrichtungen aller Art bestückt und liegt am umweltfreundlichsten Standort, während für die Arbeiterviertel das Gegenteil gilt.

— In den Industriegebieten wird hart gearbeitet, während die Dienstleistungs- und Geschäfts- sowie Verwaltungszentren die in den Industriegebieten erarbeiteten Werte „verzehren“ (Widerspruch zwischen Führungszentren und Ausführungsregionen). In den Führungszentren selbst gibt es eine sehr scharfe Polarisierung zwischen Kapitalisten und Führungseliten sowie der Masse der lohnabhängigen Angestellten in den Verwaltungszentren andererseits.

— Die Profite der Industriekonzerne werden exportiert (Kapitalexport) und lassen die wachsende Gefahr/ von Arbeitslosigkeit dort zurück, wo diese Profite erarbeitet wurden.

Diese Andeutungen lassen sich beliebig verlängern, sie genügen, um das Hauptproblem zu benennen: die kapitalistische Verfügungsgewalt über den gesellschaftlichen Reichtum und die Profitorientierung der Raumstruktur und Raumstrukturentscheidungen.

Was die Strategien zur Überwindung dieser Zustände angeht, so ist der Kernpunkt hier so wie in allen anderen Fragen das *Problem der ökonomischen und*

32) Die zunehmende Krisenanfälligkeit der kapitalistischen Weltwirtschaft hat zugleich eine Krise der bürgerlichen Ökonomie produziert, nur zu vergleichen, mit der Situation in den 20er Jahren. Bislang sind diese Krisen jedoch kaum von den Regionalwissenschaftlern registriert worden. Aber daß z. B. 10 bis 15 Jahre angestrenzte Strukturpolitik im Ruhrgebiet über Nacht durch rapide steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Tendenzen der Notstandsgebietsbildung zunichte gemacht werden, wird auch hier den naiven Glauben an die Machbarkeit der Verhältnisse im Kapitalismus zerstören helfen (vgl. die ersten öffentlichen Reaktionen auf die Studie von Klemmer über das Ruhrgebiet, die dem mit den Problemen des Ruhrgebiets vertrauten Gewerkschafter oder Wissenschaftler keineswegs neu und sensationell erscheinen).

Für die für 640 Millionen DM errichtete Aluminiumhütte des amerikanischen multinationalen Konzerns Reynolds in Hamburg an der Unterelbe hat der Senat ca. 150 Mill. DM an infrastrukturellen Vorleistungen erbracht. Weiter liefern die Hamburger E-Werke der Hütte zu so günstigen Konditionen Strom, daß der Stadtstaat jährlich mit 80—100 Mill. DM zusätzlich belastet wird. Dafür sind jedoch lediglich ca. 1 000 Arbeitsplätze geschaffen worden (vgl. FAZ, 24. 10. 74).

33) Vgl. z. B. G. Schmidt-Renner, *Elementare Theorie der ökonomischen Geographie*, Gotha/Leipzig 1966; F. Damette, *La région dans le dispositif du pouvoir autoritaire et les perspectives démocratique*, in: *Economie et politique*, Paris, Nr. 227, Juni 1973, S. 59—69; S. Boissy, *Raumplanung, Städtebau, Wohnungswesen*, in: *Marxismus Digest* Nr. 15, Heft 3, 1973, S. 106 ff.; Hans G. Helms, *Die Stadt — Medium der Ausbeutung. Historische Perspektiven des Städtebaus*, in: Helms/Janssen (Hrsg.), *Kapitalistischer Städtebau*, 3. Aufl., Neuwied, Berlin 1971, S. 5 ff.

politischen Macht. Denn das Grundproblem der Regionalpolitik aus marxistischer Sicht ist die Durchsetzung der demokratischen Planung und Kontrolle der Investitionen und die Gewährleistung der *Einheit von gesamtwirtschaftlicher, sektoraler und räumlicher Entwicklung.*³⁴⁾ Die Lösung dieser Grundfrage ist entgegen einiger in jüngster Zeit entwickelten Auffassungen über Investitionskontrolle³⁵⁾ nach marxistischer Auffassung die Verstaatlichung und demokratische Kontrolle der wichtigsten Produktionsmittel und die Ausrichtung der Produktion an den Bedürfnissen der arbeitenden Bevölkerung, d. h. die Abschaffung der Profitorientierung. Welche Probleme hierbei auftreten, erläutert am Beispiel des Programms der französischen Volksunion *W. Wyniger.*³⁶⁾

Die zukünftige Haupttendenz der bürgerlichen Regional- und Raumwissenschaft wird dagegen in der Ausarbeitung von Konzepten liegen, die „mehr“ und „bessere“ Planung zu realisieren versuchen. Dabei werden die verschiedenen Investitionslenkungs-konzepte, deren räumlicher Bezug offensichtlich ist, mehr in den Vordergrund rücken. Man wird genau prüfen müssen, in wessen Interesse und mit welchen Instrumenten die Steuerung der Investitionen angestrebt wird. Der oben genannte Komplex von Kriterien ist bei der Beurteilung der immer zahlreicher werdenden Investitionslenkungs-konzepte entscheidend.

34) Wie diese Einheit und Abstimmung im Sozialismus heute hergestellt wird, beschreibt S. Leszczycki, in: *Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens*, Bd. 6, *Regionalentwicklung*, a. a. O., S. 88 ff.: *Das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Zentralplanung in sozialistischen Ländern.*

35) Vgl. G. Kade, *Kriterien einer gesamtwirtschaftlich orientierten Investitionssteuerung*, in: *Investitionskontrolle gegen Konzerne?* Hrsg. von M. Krüper, Reinbek bei Hamburg 1974, S. 33 ff. Kade kritisiert hier vor allem Vorschläge zur Investitionskontrolle von Zinn, Meißner und Wieczorek.

36) *W. Wyniger, Politische und ökonomische Probleme der Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und Banken (Die Vorstellungen der französischen Volksunion)*, in: *Investitionskontrolle gegen Konzerne*, a. a. O., S. 180ff.