

PROTOKOLL

Begrüßung

Körper

Meine sehr geehrten Herren!

So, wie der Bergedorfer Gesprächskreis seine Arbeit versteht, kommt dem Thema des heutigen Abends in der gegenwärtigen Phase der europäischen Entwicklung erhöhte Bedeutung zu. Ich danke Ihnen allen sehr herzlich dafür, daß Sie es uns ermöglichen, dieses Gespräch auf der Grundlage differenzierter Erfahrungen so vieler Wissenschaftler und Praktiker aus einer Reihe von europäischen Ländern zu führen.

Unsere westlichen Gesellschaften orientieren sich an Voraussetzungen, die heute auf alle industriellen Gesellschaften zuzutreffen scheinen. In ihren Lebens- und Arbeitsformen betonen sie die charakteristischen Aspekte von Gesellschaften, die "in wirtschaftliches Licht getaucht" sind, von hochindustrialisierten Wohlstandsgesellschaften, die in ihren politischen und sozialpolitischen Zielen den Anspruch und das Recht aller auf gleiche Möglichkeiten bei gleichen Bedürfnissen unterstreichen.

Es sind Gesellschaften, die von ihren technologischen Möglichkeiten wissen und sie nützen wollen. Ihre Mitglieder bewegen sich - weil Enklaven, Rand- und Notstandsgebiete für jedermann sichtbar werden dorthin, wo sie ihre optimalen Chancen sehen. Daher ballen sie sich in allen Ländern - entgegen einer langfristigen, gesellschaftlich sinnvollen Strukturpolitik - in unnatürlich kopflastigen Schwerpunktsgebieten. Je dichter Menschen zusammenleben, desto mehr überkreuzen sich die Einzelpläne. Das bedingt eine sinnvolle Koordination.

Es handelt sich also darum, die Zukunft unserer in so vielen Bezügen interdependenten Regionen überschaubar und auf Dauer risikofreier zu machen. Wir sollten uns im Grundsätzlichen, das heißt daher auch in der Abfolge der Prioritäten, verständigen und lernen, sachbezogene Initiativen aufeinander abzustimmen.

Ich danke daher ganz besonders Herrn Professor Klaassen, der uns mit seinem Referat die Arbeitsgrundlage geben wird, und Herrn Professor Salin, mit dessen großer Erfahrung wir bei der Leitung der Diskussion rechnen.

Wir erinnern uns alle an den Weg, den die einzelnen Gesellschaften in ihrer Entwicklung besonders seit 1945 gegangen sind. Bei aller Unterschiedlichkeit der Zwangslagen in den einzelnen Ländern bei Kriegsende bestand das bedrückendste Problem in den vom Krieg betroffenen, verwüsteten oder zerstörten Regionen darin, für die zunächst untergekrochene und dann verstärkt einströmende Bevölkerung den Raum so vorzuordnen, daß die Menschen in ihm gesellschaftlich existieren konnten.

Danach begann die immer weiter ausgreifende Verkettung der Abläufe: Es gelang zum Beispiel nicht, die den einzelnen Gebieten eigenen strukturellen Fehlerquellen zu umgehen. Alte regionale Krankheitsherde wurden wieder sichtbar, nachdem sich das Entwicklungstempo beschleunigt hatte. Das Geflecht jeder Gesellschaft griff grob oder feinmaschig über die Landesgrenzen hinaus. Neue politische Ordnungen wurden fixiert, wirtschaftliche Verständigungen formuliert und mit abgestimmten Methoden praktiziert.

Die unerwartete Stärke der freien Entwicklung führte zur Wiederholung oder Verdichtung von Situationen, die - wenn wir uns nicht die Zukunft verbauen wollen - unter immer neuen Voraussetzungen korrigiert werden müssen. Denn die eigentlichen Probleme gesellschaftlicher Integration in einer bevorzugt technologisch bestimmten Wachstumsperiode liegen eben - wie wir wissen - nicht im technologischen Bereich.

Darf ich Sie nun bitten, sehr verehrter Herr Klaassen, mit Ihrem Referat zu beginnen.

Klassen

Das Thema lautet: "Ein Dilemma der westlichen Demokratien: Kurzfristige Soziallösungen contra langfristige Regionalpolitik". Ich möchte das Problem so formulieren, daß es tatsächlich als ein Dilemma erscheint. Zwar gibt es für ein Dilemma grundsätzlich keine Lösung, ich möchte aber später in der Diskussion darauf zurückkommen und dennoch eine Lösung vorschlagen.

Wir kennen Gebiete mit erheblichen Einkommensunterschieden nicht nur in der westlichen Welt, sondern auch in den sozialistischen und den unterentwickelten Ländern. In jedem Land gibt es mehr oder weniger entwickelte und unterentwickelte Gebiete. In der westlichen Welt sind diese Unterschiede ganz erheblich. In Italien zum Beispiel liegt das Verhältnis der reichsten zur ärmsten Provinz etwa bei sechs zu eins, in Frankreich bei vier zu eins. In Deutschland ist ein Vergleich nicht ganz so einfach, weil Großstädte wie Bremen und Hamburg mitten in weniger entwickelten Gebieten gelegen sind. Ich schätze das Verhältnis jedoch auf zwei zu eins. In Holland beträgt es ungefähr eineinhalb zu eins. Jedenfalls kann man selbst die geringsten Unterschiede noch als beträchtlich bezeichnen. Zwar sind die vorliegenden Daten nicht sehr ergiebig; soweit sie jedoch überhaupt zur Verfügung stehen, nämlich für Belgien, die Bundesrepublik, Österreich und Polen, ist deutlich sichtbar, daß diese Einkommensunterschiede, definiert als Unterschiede im Sozialprodukt, größer und nicht kleiner werden. Damit stehen wir tatsächlich vor einem schwierigen Problem.

Nach der klassischen Wirtschaftstheorie sollte man eigentlich erwarten, daß im Fall zwischengebietlicher Einkommensunterschiede sowohl die Menschen sich schnell von einem zum anderen Gebiet bewegen, als auch die Industrie rasch reagiert, so daß die Unterschiede in sehr kurzer Zeit verschwinden. Kein Mensch wird aber, glaube ich, ernsthaft behaupten wollen, daß diese in der klassischen Theorie als so wichtig angesehenen Kräfte für unsere heutige Gesellschaft noch wirksam sind.

Man macht nämlich die interessante Feststellung, daß die unterentwickelten Gebiete nicht nur im Agrarsektor liegen. Es gibt auch unterentwickelte Industriegebiete. Zum Beispiel konnte man Bezirke noch bis zu 10 Jahre nach dem Krieg als entwickelt bezeichnen, die heute unterentwickelt sind beziehungsweise sich auf dem Wege dahin befinden. Dabei denke ich insbesondere an Textilindustrie- und Bergbaugebiete, und zwar nicht nur in der westlichen Welt, sondern - das möchte ich betonen - auch in vielen anderen Ländern. Es handelt sich dabei um Nachfrageverschiebungen und technologische Veränderungen. Verschiedene Industriezweige sind wohl jetzt noch wichtig, in zehn Jahren aber vielleicht nicht mehr. Gebiete, die von einem bestimmten Industriezweig abhängen, werden in dem Augenblick zu den unterentwickelten gehören, in dem dieser Zweig unwichtig wird, weil die Nachfrage zurückgeht oder eine so rasche Mechanisierung stattfindet, daß Arbeitslosigkeit entsteht. Jetzt sind es die Textilindustrien und der Bergbau; bei sehr starker Mechanisierung könnte es aber auch ein Ölgebiet sein, wie zum Beispiel Curaçao und Aruba.

Das Wesentliche in dieser Problematik ist das dynamische Element. Innerhalb von zehn Jahren können entwickelte Gebiete zu relativ unterentwickelten geworden sein und umgekehrt.

Ich möchte bei dieser Gelegenheit darauf hinweisen, daß die Einkommensunterschiede in der ganzen Welt immer größer werden, wenn wir einmal die westlichen sowie die sozialistischen Länder außer China als entwickelt, alle anderen als unterentwickelt bezeichnen. Anscheinend führen sowohl innerhalb der Nationen als auch international Kräfte dahin, daß sich das Einkommen pro Kopf in den entwickelten Ländern schneller vergrößert als in den unterentwickelten.

Für die meisten unterentwickelten Regionen in entwickelten Ländern war es bis vor kurzem noch ein bedeutsames Merkmal, daß dort die Arbeitslosigkeit erheblich größer und die Einkommen niedriger waren. Die Arbeitslosigkeit kann auf der Unterentwicklung beruhen. Ich glaube aber nicht, daß sie jetzt noch von so großer Bedeutung ist, denn wir haben in den meisten westlichen Ländern einen derartigen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, daß auch in den unterentwickelten Regionen kaum mehr eine offene Arbeitslosigkeit existiert, sondern höchstens noch eine verborgene. Deshalb stellen die Einkommensunterschiede pro Kopf der Bevölkerung heute das Hauptmerkmal dar.

Man könnte nun diese Unterschiede damit erklären, daß es sich in den unterentwickelten Gebieten um Branchen handelt, die nicht so kräftig und daher auch nicht imstande sind, so viel an Lohn zu zahlen wie andere Branchen. Vergleicht man zum Beispiel die Textilindustrie in entwickelten und unterentwickelten Gebieten, so sollte es eigentlich selbstverständlich sein, daß in beiden das gleiche bezahlt und das gleiche Einkommen pro Kopf produziert wird. Tatsächlich ist das aber nicht der Fall: Wenn man zum Beispiel gleiche Branchen in unterentwickelten und entwickelten Ländern

gegenüberstellt, weist der produzierte Wert pro Kopf der Berufsbevölkerung bedeutende Unterschiede auf.

Die westlichen und sicherlich auch die sozialistischen Nationen haben mit ihrer in letzter Zeit durchgeführten Regionalpolitik versucht, diese zwischengebietlichen Einkommensunterschiede immer mehr zu verringern. Dabei möchte ich die Bemerkung einflechten: Für die Entwicklung des volkswirtschaftlichen Denkens ist typisch, daß man in der Vorkriegszeit immer versuchte, die großen Konjunkturschwankungen im Zeitablauf zu unterbinden. Diese Schwankungen glauben wir heute einigermaßen zu beherrschen, und es erscheint uns wichtiger, nunmehr die Unterschiede zwischen reichen und armen Gebieten zu beseitigen. So haben wir an die Stelle einer Konjunkturpolitik, die vor dem Kriege von großer Bedeutung war, immer mehr eine Strukturpolitik, eine Regionalpolitik gesetzt, die die Einkommensunterschiede zu verringern sucht.

Hat man einmal die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte dieser Problematik erkannt und strebt deren Lösung an - wer wollte das nicht? Dann sollte diese Lösung drei Bedingungen erfüllen. Erstens sollte sie zur Vollbeschäftigung der Arbeitskräfte und des Kapitals führen. Wie bereits erwähnt, gibt es immer noch eine gewisse Unterbeschäftigung, die als verborgene Arbeitslosigkeit in Erscheinung tritt. Daneben wird in vielen Fällen das Kapital nicht in vollem Umfang genutzt, und zwar insbesondere auf dem Gebiet der Infrastruktur. So herrscht zum Beispiel in gewissen unterentwickelten Gebieten kaum Verkehr, obwohl die Straßen vorhanden sind. Man ist auch in sozialer und kultureller Hinsicht durchaus aktiv, wenn auch nicht auf dem gleichen Niveau wie in den entwickelten Gebieten; jedoch reicht die Nachfrage nach diesen Aktivitäten nicht aus, um das investierte Kapital voll zu nützen.

Zweitens sollten die Aktivitäten in den Regionen so gestreut sein, daß ein maximales Pro-Kopf-Einkommen erreicht wird. Diese These wird in der Diskussion sicherlich stark angegriffen werden. Man könnte nämlich erwidern, daß das zu einer Zusammenballung der Aktivitäten führen müsse. Dabei mag zwar das Durchschnittseinkommen pro Kopf der Bevölkerung maximiert werden, aber von einem Wohlfahrtsoptimum kann man doch wohl kaum sprechen. Die relativen Einkommensunterschiede sind so groß, daß es als eine weit bessere soziale Lösung anzusehen ist, den Menschen in den Städten etwas weniger, den übrigen aber etwas mehr zuzubilligen, so daß sich insgesamt etwas weniger an Einkommen ergibt.

Bei einer wirtschaftlichen Lösung ist dann noch eine dritte Bedingung zu erfüllen. Stellen wir uns vor, es sei möglich, Dörfer, kleine und größere Städte sowie Großstädte zu errichten, wie es die Raumordner so gern tun, indem sie ihre Raumordnung einfach in eine Karte einzeichnen. Das ist zwar faktisch nicht möglich, man könnte aber die Idee einer optimalen Verteilung solcher kleinsten bis zu größten Siedlungen skizzieren. In diesem Falle müßte man ein Kriterium dafür haben, wie viele dieser in der Größe unterschiedlichen Gebilde nötig sind. Einmal könnte man davon ausgehen, die Gesamtkosten der Volkswirtschaft möglichst niedrig zu halten. Man hat die Möglichkeit zu untersuchen, wie sich die Gesamtkosten - die operating costs - einer Stadt zu ihrer Bevölkerungsdichte verhalten. Das ist bereits in verschiedenen Staaten geprüft worden. Man kann schöne Kurven zeichnen, die ganz deutlich zeigen, daß die Kosten, jeweils auf den Kopf der Bevölkerung umgelegt, um so höher sind, je größer die Stadt ist. Die Lösung wäre natürlich nicht sehr attraktiv, denn sie würde bedeuten, daß man nur kleine Dörfer schaffen sollte, weil alles andere zu teuer wird. Man sollte sie auch nicht anstreben, obwohl vieles, insbesondere in den Vereinigten Staaten, darüber geschrieben wurde. Wie bei jedem ökonomischen Problem darf man nämlich nicht nur die Kosten-, sondern muß auch die Ertragseite beachten. Dann stellt sich heraus, daß das Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung ebenfalls um so höher liegt, je größer die Stadt ist. Es läßt sich allerdings zeigen, daß es irgendwie ein Optimum geben muß: Eine Stadt kann zu groß, ein Städtchen zu klein sein. Dabei brauchen die Gesamtkosten für das kleine Städtchen nicht so hoch zu liegen, aber das verfügbare Einkommen pro Kopf der Bevölkerung mag zu gering sein.

Nun wird man natürlich sagen, die zweite Lösung sei überhaupt nicht möglich, denn wie ist es sonst zu diesen Riesenstädten gekommen? Wenn die Großstädte zu teuer sind und das verfügbare Einkommen ihrer Bevölkerung so klein ist, warum gehen die Menschen dann dorthin? Warum ziehen sie nach Berlin, ins Ruhrgebiet, nach Tokio und Bombay oder New York? Untersucht man die Finanzen solcher Städte, stellt man fest, daß sie von der zentralen Regierung in großem Umfang subventioniert werden. Man zahlt Steuern, deren Höhe in Tabellen festgelegt ist, zumeist an den Staat. Ganz gleich, ob man in Hamburg, in Leverkusen oder in Bayern lebt, überall zahlt man die gleichen Einkommensteuern. Der Staat verteilt diese Steuern je nach Bedarf auf die Länder und Städte, wobei sich dieser Bedarf jeweils danach richtet, was man ausgeben will oder was man braucht, um dieser Stadt ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten - gleichgültig, ob dies hohe oder weniger hohe Kosten verursacht. Man könnte somit behaupten, die kleineren Städte subventionieren die großen.

Es gäbe natürlich die Möglichkeit, das Steuersystem zu dezentralisieren. Dann müßten die Großstädte für sich selbst sorgen, indem sie ihre eigenen Steuern erheben. Wenn die Bevölkerung diese Steuern nicht bezahlen will, zieht sie irgendwo anders hin. Dann würden sich die Städte auf ihre optimale Größe beschränken, um ihre Bewohner davon abzuhalten, in eine andere Stadt überzusiedeln, wo sie weniger Steuern bezahlen und doch genausoviel an städtischer Leistung erhalten. Ihr verfügbares Einkommen wäre dort also größer. Mit der Dezentralisierung der Steuereinnahmen würde natürlich auch eine Dezentralisierung der Subventionen erreicht, da die Ballungsräume ja zumeist die aktivsten und reichsten Gebiete in einem Lande sind.

Uns interessieren aber besonders die unterentwickelten Gebiete. Sie kennen sie alle: In Deutschland sind es der Bayerische Wald, Teile von Hessen und Teile von Schleswig-Holstein. Was soll man nun tun? Soll man die Menschen in die unterentwickelten Gebiete umsiedeln, soll man die Industrie dorthin verlagern? Oder soll man versuchen, die Menschen dort herauszuholen und sie in die reicheren Ballungsgebiete zu bringen? Es gibt beide Möglichkeiten, und beide könnten zu einer Lösung des Gesamtproblems führen.

Bevor ich aber versuche, auf diese Frage eine Antwort zu geben, muß ich noch eine Zwischenbemerkung einfügen. Nehmen wir an, wir hätten in jedem Land einen bereits stark entwickelten Teil, der sich auch weiterhin so günstig entwickelt, daß man nicht versuchen sollte, diesen Prozeß noch mehr zu stimulieren, weil man dann zu große Ballungsräume schaffen würde. Seine Entwicklung geht schon von selbst voran. Als anderes Extrem gibt es sehr unterentwickelte Landesteile, und dazwischen liegen solche, die weder reich noch arm sind und in denen sich noch allerlei Entwicklungsmöglichkeiten bieten. Es wäre in diesem Fall nicht unbedingt folgerichtig, die am meisten unterentwickelten Gebiete zur Entwicklung zu bringen.

Stellen Sie sich vor, wir hätten eine Weltorganisation wie die Vereinten Nationen, die über eine gewisse Summe verfügt, und diese wollte das Geld in den unterentwickelten Gebieten dort investieren, wo es sich am besten rentiert. Dann würde man natürlich nicht nur die ärmsten Länder der Welt auswählen. Man würde nicht nur in Saudi-Arabien und im Yemen investieren, sondern vielleicht in Liberia oder Nigerien viel bessere Möglichkeiten sehen und Investitionen dort vorziehen.

Noch eindeutiger liegt es in der Regionalpolitik, wenn man sie überhaupt betreiben möchte. Warum sollte man Regionalpolitik nicht zuerst auf solche Gebiete anwenden, die für eine Weiterentwicklung am geeignetsten sind? Meines Erachtens muß die Entscheidung, ob ein Gebiet weiterentwickelt werden soll, unter anderem auch von den dort bestehenden Möglichkeiten abhängen. Will man in einem Gebiet, das keine Entwicklungsmöglichkeiten hat, dennoch Geld investieren und die Lage zu bessern suchen, dann könnte man von einer kurzfristigen sozialen Lösung sprechen. Wir geben den Menschen Geld, weil sie arm sind, erwarten aber nicht, daß diese Investition zu erheblich gesteigerter Aktivität und zu einer derartigen Einkommenserhöhung führen wird, daß dieses Gebiet sich innerhalb von zehn Jahren mit den besten Teilen des Landes vergleichen kann.

Ein weiteres Kriterium könnte darin liegen, daß die Entwicklung eines Gebietes nicht allzu teuer werden würde, weil die dort bereits vorhandene Infrastruktur qualitativ und hinsichtlich ihres Ausnutzungsgrades ausreichend ist, um sie für die Zwecke einer Weiterentwicklung verwenden zu können. Man braucht nicht von Grund auf neu anzufangen und viel Geld für Infrastruktur auszugeben, bevor man überhaupt etwas vom investierten Geld erwarten kann.

Hinzu kommt das Problem der Mobilität der Bevölkerung. Es gibt Landesteile, in denen die Bevölkerung außerordentlich immobil ist. Es wäre in diesem Fall zu teuer, diese Menschen zu veranlassen, sich irgendwo anders anzusiedeln, wo es bessere Möglichkeiten gibt. Vielleicht wäre es auch vom rein sozialen Standpunkt aus unrichtig. Dann sollte man vielleicht die andere Lösung vorziehen und versuchen, in diesem Gebiet Industrie anzusiedeln.

Ich möchte wiederholen: Industrialisierung erscheint als die beste Lösung, wenn erstens eine umfangreiche und qualitativ brauchbare Infrastruktur vorhanden ist, wenn zweitens die Bevölkerung relativ immobil und daher die Auswanderung kostspielig ist und wenn drittens gute Möglichkeiten bestehen, die Zahl der Arbeitsplätze zu vergrößern. Eine Aussiedlungspolitik ist in solchen Gebieten vorzuziehen, wo erstens das in der Infrastruktur investierte Kapital veraltet ist, zweitens die Bevölkerung relativ mobil und drittens die Möglichkeit gering ist, die Zahl der Arbeitskräfte zu vergrößern.

Es ist seltsam, daß in der westlichen Welt und in mehreren sozialistischen Ländern, aber auch in den ärmsten unterentwickelten Ländern die sehr starke Neigung besteht, nicht nach diesen Kriterien zu handeln, sondern einfach die Gebiete zu entwickeln, in denen Armut herrscht. Das ist meines Erachtens eine kurzfristige soziale Lösung und keine langfristige Wirtschaftspolitik.

Angenommen, ich hätte recht mit meinen Behauptungen, so sollte es doch nicht so schwer sein, die Regierungen von dem, was beweisbar ist, zu überzeugen. Wir hätten dann eine gute Regionalpolitik. Da kommen wir jedoch zu den politischen Aspekten, und ich glaube, zwei wichtige Faktoren sind dafür verantwortlich, daß diese wirtschaftlich und sozial optimale Lösung in der Praxis nicht zustande kommt.

Erstens haben die Regierungen in den westlichen Ländern nur einen kurzfristigen Regierungsauftrag. Er ist in den meisten Fällen auf vier Jahre beschränkt, in denen man möglichst viel Erfolg haben möchte. Das ist durchaus verständlich, denn wenn der Erfolg erst nach acht Jahren eintritt, wird die nachfolgende Regierung dafür gelobt, daß diese Gebiete sich jetzt so günstig entwickeln. Es ist vielleicht ein wenig zu viel von den Menschen verlangt, sich noch zu erinnern, daß der Anfang einer solchen Entwicklung schon viel früher lag, als nämlich die vorige Regierung die Initiative ergriff. Man kann in der gesamten Infrastrukturpolitik und nicht nur in der Regionalpolitik beobachten, daß die Regierungen an den langfristigen Dingen nicht wirklich interessiert sind.

Man möchte einen unmittelbaren Erfolg sichtbar machen, und zwar sicher nicht nur deshalb, weil dies politische Erfolge mit sich bringt, sondern weil man es natürlich auch ernst mit den Menschen meint. Man möchte tatsächlich dort helfen, wo es nötig und wirtschaftlich wie sozial vertretbar ist. Dennoch sind langfristige Maßnahmen nicht so populär.

Der zweite Grund liegt in unserer politischen Struktur, die ich selbstverständlich keinesfalls ändern möchte. Aber ich will doch einmal deren Nachteile - ich meine, es sind Nachteile - kurz aufzählen. Gesetzt den Fall, man hätte in Holland anhand von Untersuchungen festgestellt, daß man Westholland - Arnheim, Apeldoorn, Zwolle und Deventer, die an der Yssel, einem Nebenfluß des Rheins, liegen - entwickeln müßte, um Gebiete außerhalb Westhollands, die ebenfalls unterentwickelt sind, zu fördern. Dieses Ysselgebiet fängt ungefähr bei der deutschen Grenze an und reicht bis zum Ysselmeer, also über eine Strecke von etwa 80 Kilometern. Dort gibt es, wie bereits erwähnt, verschiedene Städte, die sich für eine weitere Entwicklung viel besser eignen als die Gebiete im Norden. Ihre Lage ist vorzüglich, Infrastruktur ist vorhanden, das kulturelle Niveau ist ziemlich hoch. Hier könnte die Entwicklung viel effizienter werden, denn die nördlichen Gebiete sind zu abgelegen. Man könnte zunächst dieses und später dann die anderen Gebiete entwickeln.

Man würde also den Menschen in Groningen und Friesland sagen: "Wir möchten Euch helfen und haben jetzt einen Plan. Wir werden Arnheim weiterentwickeln, damit ist Euch am besten geholfen. Ihr findet in Arnheim Arbeit, dort ist das kulturelle Niveau sehr hoch, und es gibt alles, was man in einer Stadt zu finden hofft. In Euerm Gebiet aber tun wir nichts, denn das lohnt sich nicht."

Ich kann Ihnen versichern, daß keine Partei dafür zu begeistern wäre.

Auch in der Bundesrepublik sind solche Beispiele nicht schwer zu finden. Was in England geschähe, wenn man dort vorschlagen würde, Teile von England zu entwickeln, um den Schotten zu helfen, kann man sich auch vorstellen. So gibt es in jedem Land Beispiele, daß kaum eine Lösung denkbar ist, die zur Entwicklung der dafür geeigneten Gebiete führen würde, weil die Bevölkerung selbst sie nicht akzeptiert und weil das außerdem viel zu große politische Verluste für die Parteien in den vernachlässigten Gebieten verursachen würde.

Ich sehe in meinen Vorschlägen eine Lösung sowohl in wirtschaftlicher als auch langfristig in sozialer Hinsicht für die gesamte Regionalpolitik. Die beiden genannten politischen Faktoren verhindern jedoch, daß diese Lösung praktisch überhaupt in Betracht kommt. Wir müssen uns daher mit einer suboptimalen Lösung begnügen. Ich werde versuchen, im Verlauf der Diskussion mit einer besseren Lösung aufzuwarten, will aber dieses Problem zunächst in dieser Form präsentieren.

Salin

Ich danke Herrn Klaassen sehr für sein Referat. Ich nehme an, es ist Ihnen allen ähnlich ergangen wie mir: Man hätte nahezu hinter jeden Satz ein Fragezeichen setzen mögen - offensichtlich erwartet Herr Klaassen das auch.

Ich möchte Ihnen nun vorschlagen, die Diskussion auf einige Problemkreise zu konzentrieren. Von besonderer Wichtigkeit erscheint mir die Frage, ob politische Planung suboptimal sein muß. Dazu gehört als Unterfrage: Muß demokratische Planung suboptimal sein? Das impliziert wiederum die Frage, welches Ordnungssystem eine optimale Planung erlaubt. Wir dürfen diesen ganzen Fragenkomplex allerdings nicht nur vom Kontinent aus betrachten und sollten nicht davon ausgehen, daß die Regionalpolitik von vornherein und unter allen Umständen eine Sache des Staates sein müsse. In Amerika zum Beispiel bestehen durchaus andere Realisierungsmöglichkeiten.

Zweitens möchte ich die Frage aufwerfen, wie weit der Fortschritt der Technik den möglichen Planungszeitraum bestimmt. Alle Planung geht von einer bestimmten Technik, von der Technik des Augenblicks, aus. Die so gesetzten Fristen können nachträglich als falsch erscheinen, wenn der technische Fortschritt die Voraussetzungen verändert.

Drittens würde ich fragen: Wie weit muß Maximierung des Sozialproduktes das Ziel sein?

Littmann

Herr Klaassen hat Fragen angesprochen, die allgemeines Unbehagen auslösen. Ein allgemeines Unbehagen liefert noch keine Antworten. Um Auskünfte zu erhalten, müssen wir Modelle bauen, und dazu brauchen wir wiederum Definitionen. So habe ich hier eine ganze Reihe von Fragen an Herrn Klaassen. Was verstehen Sie unter einer Region oder unter einem Raum? Je nach der Definition erhalten wir unterschiedliche Lösungen.

Was ist - eine weitere Frage - Ihre Zielfunktion? Sie wollen zu optimalen Lösungen kommen, also muß eine Zielfunktion vorgegeben sein. Wollen Sie - in diesem Zusammenhang - nur ökonomische Ziele anstreben, oder gehört zur Raumordnung nicht auch, daß außerökonomische Ziele beachtet werden? Ich könnte mir durchaus vorstellen, daß es etwa ein Ziel der Raumordnung wäre, Naturschutzgebiete zu erhalten. Vielleicht ist das sogar sinnvoller als die Absicht, das Sozialprodukt ständig zu steigern.

Ferner haben Sie Bedingungen eingeführt, die zur Erreichung Ihrer Optima erfüllt sein müssen. Vielleicht sind dies die Ziele, vielleicht sind es aber auch nur Nebenbedingungen. Dabei fällt mir auf, daß die zweite und die dritte Bedingung in Ihrem Referat offensichtlich identisch sind, denn wenn Sie von einer optimalen Agglomeration als dritter Bedingung sprechen, wird sie wohl mit der zweiten Bedingung übereinstimmen, nämlich mit der regionalen Streuung der Aktivitäten, die ein maximales Einkommen pro Kopf des Gesamttraumes hervorbringt.

Des weiteren frage ich Herrn Klaassen: Was ist eine optimale Agglomeration? Jagen wir hier nicht einem Phantom nach, das dem der optimalen Betriebsgrößen ähnlich ist, der absolut optimalen Betriebsgröße, die für alle Wirtschaftszweige gelten soll? Gibt es nicht unendlich viele Lösungen mit dem Ziel optimaler Agglomerationen?

Schließlich scheint mir hinter Ihren Ausführungen die Vorstellung zu stehen, daß es a priori gut sei, Einkommensunterschiede schlechthin zu nivellieren. Ist es nicht nur ein recht attraktives politisches Derivat unserer Zeit, möglichst alle Differenzen eibeben zu wollen?

Salin

Wir haben teilweise eine andere Terminologie als Sie, Herr Klaassen. Sie bezeichnen als unterentwickelte Regionen Gebiete, die in den einzelnen hochindustrialisierten Staaten unterentwickelt sind. Ich ziehe vor, dies unterentwickelte Zonen zu nennen. Mit Regionalpolitik bezeichnen wir gerade das, was über den Bezirk oder sogar über den Staat hinausgeht.

Wir betrachten beispielsweise als Regionalpolitik, was in der regio rhenana am unteren Rhein geschieht, wo Holland, Belgien und Deutschland zusammentreffen und zusammen wirken. Es soll dort eine Region entwickelt werden, die nur deshalb unterentwickelt ist, weil die nationalen Grenzen die Entwicklung verhindert haben.

Genau das gleiche trifft im Raum Basel zu. Dort wird versucht, Basel, Südbaden und das Elsaß zusammenzufassen. Südbaden ist nicht etwa darum gegenüber dem nordbadischen Raum unterentwickelt, weil es dort geringere Möglichkeiten gäbe, sondern weil die Grenzen im Westen und Süden Hemmnisse geschaffen haben.

Düren

Die beiden besonders provokatorischen Thesen von Herrn Klaassen lauteten etwa folgendermaßen: Die westlichen Regierungen könnten sich für langfristige Strukturpolitik nicht engagieren, da sie nur für eine kurze Frist gewählt seien. Langfristige Entwicklungsprojekte seien hier - offensichtlich im Gegensatz zu den sozialistischen Staaten - unpopulär.

Klaassen

Zu bestimmten sozialistischen Staaten, nicht zu allen.

Düren

Sodann haben Sie etwa gesagt, regionale Strukturpolitik könne aber nur langfristig angelegt werden, wenn sie nicht lediglich einen kurzfristigen sozialpolitischen Effekt haben soll.

Vielleicht bin ich zu sehr in der Beobachtung deutscher Verhältnisse befangen. Sie gehen von einer einzigen, zentralistisch wirkenden Instanz aus und sehen daneben praktisch keine andere Kraft mehr, die gegen oder für eine Strukturveränderung wirksam werden könnte.

Klassen

Ich stelle mir zum Beispiel vor, die SPD in Niedersachsen würde sagen, daß ein großer Aufschwung Bremens die beste Lösung für Niedersachsen sei.

Düren

Das würde den Kern nicht treffen. Die SPD hat zum Beispiel in Hessen einen großen Hessenplan, die Koalitionsregierung CDU/FDP in Nordrhein-Westfalen ein umfassendes Aktionsprogramm für Strukturpolitik aufgestellt. In Bayern, in Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein, aber auch in Hamburg und Bremen, überall denkt man jetzt über Möglichkeiten langfristiger Entwicklungen nach, und zwar nicht immer nur für den eigenen Bereich, sondern sehr wohl auch im Zusammenhang mit den umliegenden Gebieten. Hier und da wurden bereits gewichtige Maßnahmen ergriffen.

Ich möchte Ihnen als rein geschichtliche Reminiszenz noch den Emslandplan entgegenhalten, der in Deutschland seit dem Jahre 1924 oder 1925 läuft und der immer weitergetragen worden ist, wie auch immer die Reichs- und heute die Bundesregierungen zusammengesetzt waren. Hier handelt es sich um einen sehr langfristigen Entwicklungsplan für ein besonders schwieriges Gebiet.

Aber wir werden auch noch über die nationale Instanz hinauskommen, wenn die EWG nicht völlig zu Bruch gehen sollte. Man wird zum Beispiel die Aktivierung von Hunsrück und Eifel nur zusammen mit dem Ardennenprogramm oder mit gewissen holländischen, luxemburgischen und ostlothringischen Plänen sehen und gemeinsam verfolgen können. An diesen Aufgaben wird heute bereits verhältnismäßig konkret gearbeitet.

Ich frage mich daher, ob Ihre provokatorische These nicht überspitzt ist, daß wir wegen der von Ihnen so beurteilten politischen Zuständigkeiten nie einer Optimallösung näher kommen.

Klassen

Das Hunsrück-Eifel-Beispiel ist nicht sehr glücklich. Ich glaube nämlich, daß man für dieses Gebiet einen Entwicklungsplan aufgestellt hat, weil es arm ist, ohne untersucht zu haben, ob es überhaupt Entwicklungsmöglichkeiten bietet.

Zu Ihren weiteren Ausführungen, Herr Düren, möchte ich darauf hinweisen, daß zur Zeit ein Land, eine Provinz oder ein Departement jeweils einen Plan für das eigene Gebiet aufstellt. Ich dagegen möchte erleben, daß das Departement A einen Plan aufstellt, um das Departement B zu entwickeln, weil eben damit dem Departement A am meisten geholfen ist. Das habe ich bisher noch nie gesehen.

Kienbaum

Gibt es dieses Dilemma wirklich, daß in den Demokratien die auf vier Jahre gewählten Verantwortlichen überhaupt nicht in der Lage sind, langfristige Regionalplanung zu bewältigen oder auch nur anzupacken? Müssen sich die Politiker und die von den Politikern gewählten Regierungen statt dessen geradezu wie die Geschäftlhuber auf die momentan irgendwie um ein Stück - manchmal auch nur scheinbar - voranzubringenden Probleme stürzen, damit sie dem staunenden Publikum am Ende der Wahlperiode irgend etwas vorzuweisen haben?

Ich werde diese provozierende Äußerung an meinen Aufgabengebieten prüfen und werten. Zu ihnen gehört die Verkehrspolitik. In der Bundesrepublik ist die Verkehrsinvestition fast ausschließlich Sache der öffentlichen Hand. Der Verkehrsbereich ist außerordentlich komplex und investitionsintensiv. Es dürfte jedermann völlig klar sein, daß die Straßen und alle anderen Trossen langfristige Planungs- und Durchführungsobjekte sind. Auch auf dem Gebiet der Versorgung, wie Elektrizität, Wasser, Gas, Abwässer und Müllbeseitigung, gehen Planung und Durchführung ganz sicher nur in sehr langfristigen, mindestens über eine Legislaturperiode hinausgehenden Zeiträumen vor sich. Für eine Straßenausführung benötigt man von der ersten Festlegung der Trasse bis zur tatsächlichen Verwirklichung wenigstens zehn, wenn nicht zwölf und fünfzehn Jahre. Hier handelt es sich um eine sehr langfristige Angelegenheit.

Ich will noch hinzufügen, daß mir der Landtag von Nordrhein-Westfalen gleich nach dem Amtsantritt der jetzigen Landesregierung den Auftrag erteilte, einen Generalverkehrsplan für das gesamte Land aufzustellen. Während der Arbeit an diesem Generalverkehrsplan zeigte sich die Schwierigkeit bereits bei der ersten Frage: Wie sieht der Markt für Verkehrsleistungen in fünfzehn Jahren, von heute ab gerechnet, aus? Wir wissen außerordentlich wenig über die Dinge, die wir eigentlich wissen müßten, um langfristige Entscheidungen treffen zu können. Tempo und Ausmaß der Änderungen wachsen. Aus diesem Grunde ist der Plan so angelegt, daß man in Abständen von jeweils zwei Jahren die vorsehende Prognose immer wieder überprüft, damit die inzwischen eingetretenen Änderungskomponenten berücksichtigt werden können. Im Grunde genommen ist übrigens die Problematik genau die gleiche, wenn wir Entscheidungen über kurzfristige Soziallösungen treffen wollen, denn auch dabei sollte man wissen, was am Ende herauskommt, es sei denn - ich formuliere jetzt noch viel schärfer als Herr Klaassen;- , die kurzfristige Soziallösung ist Karitas.

Klaassen

Ich stehe stark unter dem Eindruck, daß bis vor einem Jahr die Entscheidung, welche Autobahn gebaut werden soll und welche nicht, zum Teil politisch bedingt war. Das trifft allerdings nicht für die Bundesrepublik zu, sondern für Holland.

Kienbaum

Das ist bei uns heute teilweise noch das gleiche.

Klaassen

Dann ist diese Planung suboptimal. Damit meine ich, daß immer dort suboptimal geplant wird, wo man nicht langfristig wirtschaftlich plant. Von dem Generalverkehrsplan für Nordrhein-Westfalen habe ich schon gehört und bin davon sehr beeindruckt. Dennoch glaube ich, daß dieser Plan nicht so ausgeführt wird, wie er zum Vorschlag kommt, wenn er in langfristiger Sicht wirtschaftlich optimal sein soll.

Man müßte sich vielleicht fragen, ob es rationell ist, einen Straßenfonds zu schaffen, wie es jetzt in Holland geschieht. In diesen Fonds kommen alle Gelder hinein, die von den Automobilbesitzern mit irgendeiner eigens für sie geschaffenen Steuer aufgebracht werden: Benzinsteuern, Importsteuern, Straßensteuern und so weiter. Der Fonds wird von einer autonomen Körperschaft verwaltet, die weitgehend von der Regierung unabhängig ist und die festlegt, wie die Straßenplanung anzulegen ist. Damit könnten die Entscheidungen etwas unpolitischer als jetzt ausfallen.

Stohler

Ich möchte darauf hinweisen, daß wir gerade in der Infrastrukturplanung, die für die Regionalplanung von zentraler Bedeutung ist, auf politische Entscheidungen angewiesen sind. Die meisten Auswirkungen der Infrastrukturentscheidungen - seien sie positiver (Ertrags-) Natur oder negativer (Kosten-) Natur können wir gar nicht anders als politisch bewerten, da es sich nicht um marktmäßige Erscheinungen handelt, sondern um Verkehrsverstopfungen, Luftverpestung und ähnliches. Wenn wir behaupten, die politische Planung sei suboptimal, schließen wir meines Erachtens den wesentlichen Teil der Regionalpolitik aus dem Bereich der rationalen Planung aus.

Dreyer

Müssen wir in diesem ganzen Komplex nicht auch andere politische Probleme und Sachfragen berücksichtigen? Ich denke dabei an nationalpolitische Dinge oder an die Politik, die etwa entlang der Zonengrenze gewisse Anforderungen stellt. Mitunter ist die Politik durch strategische Überlegungen bedingt, und manche politischen Entscheidungen müssen auf einer höheren Ebene getroffen werden. In welchem Umfang sollen wir zum Beispiel für landwirtschaftliche Zwecke verfügbares Gebiet bereitstellen, und in welchem Umfang kann man auf die landwirtschaftliche Erzeugung gerade in europäischen Ländern verzichten und davon ausgehen, daß wir die gleichen Erzeugnisse vermutlich billiger aus anderen Gebieten hereinbekommen?

Kienbaum

Es wird mir nachgesagt, daß ich an Planungen besonders interessiert sei. Ich bin deshalb für Planung, weil es hier auf Entscheidungen ankommt. Planung hilft Entscheidungen vorbereiten. Wenn man Alternativen hat, kann man wählen.

Muß politische Planung suboptimal sein? Ich würde die Frage lieber so stellen: Muß die Durchführung eines Planungsprojektes suboptimal sein? Denn ob die Planung selbst optimal oder suboptimal ist, wird niemand entscheiden können, es sei denn, sie wird ausgeführt.

Salin

Vom Referenten wurde aber behauptet, daß zumindest die demokratische Planung mit anderen Fristen rechnen müsse, nämlich mit den vier Jahren der Wahlperiode, und nicht mit der Frist, die sachgeboten ist.

Kienbaum

Ich habe diese Herausforderung durchaus verstanden. Zunächst möchte ich aber fragen: Muß Planung suboptimal sein? Das ist aus zwei Gründen zu bejahen. Erstens wird die Planung von Menschen ausgeführt. Dabei kommt stets eine Wirksamkeit von weniger als hundert Prozent heraus. Zweitens habe ich bereits bei der Erwähnung des Generalverkehrsplans gesagt, daß man immer weniger von dem weiß, was man eigentlich wissen müsste. Auch aus diesem Grunde muß Planung suboptimal sein.

Nun stellt sich die eigentliche Frage mit den Adjektiven "politisch" oder "demokratisch". Und da bin ich anderer Auffassung. Ich glaube nicht, daß eine demokratische Planung - zum Beispiel von Organen des Staates, also Parlament und Regierung, die für vier oder fünf Jahre gewählt wurden - suboptimaler sein muß als eine andere, beispielsweise auch eine autoritäre. Dies braucht dann nicht der Fall zu sein, wenn eine Regierung oder ein Parlament bereit ist, über das "Kisten-Kasperlespiel" hinauszugehen. Dazu werden sie praktisch durch ihre Entscheidungen immer wieder gezwungen. Wie sollen sie aber den Bürger, der im Grunde nur an Projekten interessiert ist, die innerhalb von zwei bis drei Jahren verwirklicht werden, für diese langfristigen Notwendigkeiten gewinnen, damit er bereit ist, sie am Ende einer Legislaturperiode für die neue Wahl zu werten?

Das geht nur auf dem Wege der Information, der Aufklärung und der öffentlichen Diskussion über Vor- und Nachteile dieses oder jenes Weges. Wenn man diese Möglichkeiten nutzt, sehe ich keinen Grund, warum die Planungen eines demokratischen Organs schlechter, also suboptimaler sein sollen als andere.

Salin

Wir haben auf einer Tagung der List-Gesellschaft die Frage "Planung ohne Planwirtschaft" behandelt und sind dort zu dem Ergebnis gekommen, daß die Planwirtschaft sehr delikate ist, weil sie Größen für bestimmte Perioden autoritär ohne Änderungsmöglichkeiten festlegt. Dagegen haben wir in Frankreich ein halbes Beispiel für demokratische Planung. Die Planification ist wirklich keine autoritäre Zwangswirtschaft; sie erreicht das, was jedes Unternehmen können muß, nämlich den Plan dauernd zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern. Ich würde also meinen, daß die demokratische Planung gegenüber der autoritären im Vorteil ist.

Stohler

Herr Kienbaum hat darauf hingewiesen, daß die Planung der Autobahn politisch beeinflusst sei. Das geschah mit einem Augenzwinkern. Ich habe das so verstanden, daß die Planung deshalb nicht ganz richtig sei.

Kienbaum

Mein Augenzwinkern bezog sich auf eine Wertung der vorgefundenen Situation. Diese versuchen wir allmählich zu verbessern, indem wir denen, die Entscheidungen zu treffen haben - ob im Parlament oder in der Regierung; -, mehr zur Entscheidung befähigendes Material an die Hand geben.

Düren

Bleibt das Ergebnis dann suboptimal?

Kienbaum

Es muß suboptimal bleiben, weil Menschen daran arbeiten.

Düren

Ist das schon im Stadium der Planung oder erst in dem der Ausführung suboptimal?

Kienbaum

Das ist wie beim Schiffsantrieb: Der Dampfkessel hat noch einen Wirkungsgrad von vielleicht 92% mit hohen Abgastemperaturen. Wenn Sie aber dann Getriebe, Turbine und Schraube angeschlossen haben, wird der Wirkungsgrad beängstigend klein.

Schröder

Muß politische Planung suboptimaler sein als eine andere Form der Planung? In diesem Falle liegt es nahe, diese andere Form in der unternehmerischen marktwirtschaftlichen Planung zu sehen. Es geht doch darum, wer letztlich die Entscheidungen auf Grundlage der Planungsunterlagen trifft. Der gesamte Vorplanungsprozeß ist nicht so wesentlich wie das Treffen von Entscheidungen. Eine Planung scheint mir um so optimaler zu sein - suboptimal ist sie immer;- , je dezentralisierter der Entscheidungsträger ist und je mehr er selber die Folgen seiner Entscheidungen zu tragen hat. Wir kennen eine Reihe von Beispielen aus der Investitionsplanung, die uns bestätigen, daß diese marktwirtschaftliche Form der Investitionsplanung optimaler ist als eine zentrale.

Littmann

Das spricht gegen alle Aktiengesellschaften.

Salin

Ich würde das nicht zugeben, Herr Schröder, sondern es nur für einen Vorteil der unternehmerischen Entscheidung halten, daß sie nicht so lange Zeit für die Vorbereitung braucht. Bei der politischen Planung geht in der Regel mit der Vorbereitung so viel Zeit verloren, daß die Daten, die man hineingegeben hat, schon veraltet sind.

Dams

Sowohl die dezentralisierte unternehmerische Entscheidung als auch die zentrale politische Planung erfordern einen Zeitaufwand. Mir scheint jedoch ein anderer Sachverhalt von größerer Wichtigkeit zu sein, auf den W. Leontief in seinem Aufsatz "Anatomie der Planung" einmal hingewiesen hat: Wo entstehen größere Reibungsverluste im wirtschaftlichen Anpassungsprozeß? "Der Konkurrenzmechanismus einerseits und die Methode strategischen Vorgehens auf Grund rationaler Entscheidungen andererseits sind keineswegs unvereinbar". - Entscheidend ist, daß die Verluste der "Trial and Error" - Methode zu einem Teil vermieden und die Kosten des wirtschaftlichen Wachstums dadurch gesenkt werden.

Schröder

Mir scheint der Unterschied zwischen einer zentralen und einer dezentralisierten unternehmerischen Planung darin zu liegen, daß der zentrale Planer die Folgen seiner Fehlplanung und seiner Fehlprognosen nicht zu tragen hat. Der Unternehmer aber muß sie tragen, er sieht sie jedes Jahr an seiner Gewinn- und Verlustrechnung.

Stohler

Sie sagen, Herr Schröder, die Investitionsplanung sei um so besser, je dezentralisierter die Entscheidung erfolge. Das scheint mir richtig zu sein, aber nicht ohne Vorbehalt, denn diese Frage wird weitgehend schon durch die Unteilbarkeit technischer Anlagen entschieden. Insbesondere Infrastrukturanlagen, die in der Regionalpolitik doch die zentrale Rolle spielen, sind in hohem Grade unteilbar. Deshalb ist eine dezentralisierte Entscheidung über diese Investitionen aus technischen Gründen ausgeschlossen.

Dams

Bei unseren wirtschaftspolitischen Überlegungen denken wir immer noch zu sehr nur in den beiden "Idealtypen" der zentralgeleiteten Verwaltungswirtschaft und der Verkehrswirtschaft. Wenn heute von Planung und Regionalplanung in unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gesprochen wird, dann sind diese beiden Begriffe keineswegs mit einer Vollzugsverbindlichkeit für die Wirtschaftsteilnehmer verbunden. Planung und Regionalplanung können daher nur indikativ sein; sie

wollen die möglichen Fehlentwicklungen auf der Grundlage einer ex ante-Koordinierung und -Betrachtung einengen.

Wir haben es in der Wirtschaftswirklichkeit aber nicht mit Idealtypen, sondern mit Mischformen, mit gemischten Wirtschaftsordnungen zu tun.

Düren

Hier sind zwei Kategorien zu unterscheiden. Beim Unternehmen sind die privatwirtschaftlichen Konsequenzen gemeint. Wenn man von der politischen Instanz spricht, sind es gesamtwirtschaftliche oder politische Konsequenzen.

Nehmen Sie das Beispiel Agrarwirtschaft. Sie wird heute häufig als Mittel der innerpolitischen Planung mit Hilfe der Preispolitik benutzt. Denken Sie an den deutschen Getreidepreis und die bremsenden Wirkungen, die von dieser - wie ich meine - falschen Getreidepreis-Entscheidung auf den Prozeß der Umstrukturierung der Wirtschaft eines Bezirks ausgehen. Die einzelne privatwirtschaftliche Entscheidung des Unternehmers würde zu sehr viel besseren Konsequenzen führen, wenn die Politik bereit wäre, das Risiko einer anderen Preisentscheidung zu tragen. Das ist sie aber nicht.

Schröder

Auch das politische Risiko nicht.

Düren

Darin liegt eines der entscheidenden Probleme, wenn wir innerhalb der EWG über Regionalpolitik diskutieren wollen.

Schröder

Ich möchte dazu ein Beispiel aus der Energiepolitik anführen. Sie kennen alle das Gutachten der drei Weisen, das Mitte der fünfziger Jahre erstellt wurde. Ihm lag eine Prognose zugrunde, die eine totale Energieknappheit voraussagte. Die Konsequenz daraus war die Nutzung des westeuropäischen Steinkohlenbergbaus bis zur letzten Zeche sowie der beschleunigte Ausbau der Kernenergiekraftwerke. Die Prognose war falsch. Heute versucht man, die Regierung beziehungsweise die empfehlenden Stellen für den damals gegebenen Rat zur Rechenschaft zu ziehen. Wäre es nicht nur eine Empfehlung gewesen, sondern eine Planung, würde natürlich die Behörde, die diese Planung durchgeführt hätte, alles mögliche versuchen, um ihre Planung hinterher zu rechtfertigen. Man hätte die Preisstrukturen so gesetzt, daß der Kohlebergbau angeblich heute noch wettbewerbsfähig wäre.

Genau die gleiche Gefahr sehe ich in der Regionalplanung. Ich kenne Planungsbeispiele, die sich hinterher als unrentabel herausstellten. Bei einer Überregionalplanung ist man dann gezwungen, hinterher dafür zu sorgen, daß sie rentabel ist. Damit ist aber die Planungsentscheidung weniger optimal, als wenn sie von der Regionalplanung getroffen worden wäre. Jeder Unternehmer kann investieren und dann daran pleite gehen. Warum sollte die Region, wenn sie investiert, nicht auch bankrott machen?

Was geschieht aber? Leute, die an zentraler Stelle Prognosen machen, werden ständig von der Lobby bestürmt, die die Prognosen umbiegen will. Das haben wir in der Energiepolitik erlebt, als "Kohle" und "öl" immer wieder beim Wirtschaftsministerium erschienen und jeder meinte, er hätte die besseren Prognosen.

Klaassen

Man darf Voraussagen nur im Zeitpunkt ihrer Erstellung kritisieren, nicht erst hinterher. Das Beispiel vom Kohlebergbau betrifft eine Prognose, die schon falsch war, als sie gemacht wurde. Im Jahre 1955 war es bereits deutlich, daß das Energiegutachten auf einer minderwertigen Untersuchung fußte.

Seidel

Zu jeder Zeit gab es irrealer Prognosen.

Klaassen

Ja, aber hier kann man ohne weiteres sagen, daß es schlechte Prognosen waren, auf die der Durchschnittsunternehmer - geschweige denn ein guter Unternehmer - überhaupt nicht eingegangen wäre. Der sah schon weit besser voraus, was zwischen Kohle und Öl geschah, als die Insider, die erst jetzt dahinterkommen.

Salin

Es war eine Empfehlung der Montanunion.

Klaassen

Im Jahre 1955 ging es darum, was man in Europa an Energie aus Kohle und Öl brauchte, was man maximal erzeugen und was man importieren müßte. Wirtschaftspolitisch versuchte man, die Ölimporte möglichst zu beschränken, und hat daher die Kohlebergwerke ausgebaut, ohne darauf zu achten, ob sie überhaupt mit Öl und Gas konkurrieren können. Wenn man so etwas als Durchschnittswirtschaftler macht, wird man entlassen.

Kluth

Die These von Herrn Klaassen lautete: Planung unter politischen Gesichtspunkten muß suboptimal sein. Er setzt also voraus, daß es ein allgemein anerkanntes Optimum gibt, das ökonomischer Natur ist. Dieses kann als optimale Einkommensverteilung oder als optimales Sozialprodukt bestimmt werden oder in irgendeiner anderen Form, sofern wir es nur mit ökonomischen Faktoren zu tun haben. Dann muß sich aber jedes nicht ökonomische Moment, das die Planung zu bestimmen versucht, als Störfaktor erweisen.

Gerät jedoch die Diskussion mit einer derart einseitig ökonomischen Betrachtung nicht auf bedenkliche Wege? Ein Verhalten, das sich auch nur vorrangig an dem ökonomischen Optimum orientiert, könnte zu erheblichen sozialen Störungen führen, denn das ökonomische Optimum muß nicht zwangsläufig optimale soziale Lösungen nach sich ziehen. Die Voraussetzungen für ein soziales Optimum sind vielschichtiger.

Bisher erschien die kurzfristige Soziallösung in der Diskussion so gut wie ausschließlich nur als der Gegensatz zu langfristiger Regionalpolitik. In vielen Fällen werden sich um der betroffenen Menschen willen kurzfristige Soziallösungen als dringend notwendig erweisen, weil die Auswirkungen einer langfristigen Regionalpolitik für viele, möglicherweise für den größten Teil der jetzt Lebenden, zu spät spürbar werden. Kurzfristige Soziallösungen und langfristige Regionalpolitik stellen sich für mich nicht als zwei sich ausschließende Alternativen dar. Unter Umständen sind erst mit Hilfe von kurzfristigen Soziallösungen hier und dort die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Regionalpolitik zu schaffen.

Kroebe

Ich stimme Herrn Kluth zu, daß man die Probleme der Regionalpolitik nicht nur von der ökonomischen Wirksamkeit her betrachten kann, sondern ein sehr viel größeres Bündel von politischen und sozialen Fragen mit bedenken muß, wenn eine Region geschaffen werden soll, die von politischen und sozialen Störungen einigermaßen frei ist.

Werden zum Beispiel durch die Entwicklung einer Region einzelne Zentralgewalten, etwa im Bereich der sozialen Autonomie, geschwächt, während gleichzeitig die neuen Regionen autonom werden, so stellt sich alsbald die Frage, inwieweit die regionale Entwicklung an gesamtwirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen, fa selbst an kulturpolitischen Daten orientiert werden soll beziehungsweise kann. Wir erleben dieses Dilemma zur Zeit recht deutlich in Frankreich.

Mackensen

Ich möchte Herrn Kluth zustimmen: Politische Planung muß suboptimal sein, wenn man das Optimum ökonomisch definiert. Sie ist verpflichtet, neben der wirtschaftlichen auch kulturelle, hygienische und andere Entwicklungen zu fördern. Die Berücksichtigung weiterer Wertsysteme relativiert den ökonomischen Standard. Für demokratische Planungen gilt das erst recht: Sie suchen einen Ausgleich nicht nur zwischen den Wertsystemen verschiedener Sektoren der Kultur, sondern auch der Gesellschaft. Damit kommen für jeden Kulturbereich mehrere Wertsysteme ins Spiel.

Der Begriff des "Suboptimalen" ist jedoch undeutlich. Da er nur die negative Abweichung vom Optimum bezeichnet, diskriminiert er alle anderen Lösungen. Zur Rationalisierung der Entscheidungen ist aber eine Gewichtung der Alternativen notwendig. Sie kann dadurch geschehen, daß nicht ökonomische Ziele mit ihren Kosten und als "constraints" in Planungsrechnungen eingeführt werden,

die mit dem Ergebnis der ökonomisch optimalen Rechnung verglichen werden. Die Differenz ergibt die Kosten des nicht ökonomischen Ziels.

Solche Vergleiche sind auch deshalb wichtig, damit das Bruttosozialprodukt nicht als einziges Ziel regionaler Förderung ins Bewußtsein eindringt. Zwar sind die Sicherungen des Auskommens und die Mehrung des Wohlstandes wichtige Ziele und bis zu einem gewissen Grade die Voraussetzung aller anderen Maßnahmen. Aber jenseits dieser Ebene schlägt die ökonomische Aufgabe in eine genuin politische um: Es ist über die Verwendung des Mehrprodukts der Gesellschaft zu entscheiden. Wie weit dieser "Gewinn" wieder in Investitionen angelegt oder in Konsum, Freizeit, Kultur, Hygiene, Zukunftsvorsorge, Landschaftsschutz oder auch "Caritas" umgesetzt werden soll, ist nicht mehr nur ökonomisch zu entscheiden. Das wissen wir auch aus der Praxis der Unternehmungen. Andererseits zeigt der Vergleich, wieviel nicht ökonomische Ausgaben sich ein Wirtschaftsgebiet leisten kann, ohne seine Existenz zu gefährden.

Im Rahmen des Mehrprodukts sind "kurzfristige Soziallösungen" notwendig, wenn sie nicht "kurzfristige Regionalpolitik" verhindern. Die Subvention immobiler Kräfte - Seßhaftigkeit, stagnierende Wirtschaftssektoren, Mangel an Aufstiegswillen - kann dort richtig sein, wo keine Alternativen bestehen, wenn etwa Wanderungen keine Erwerbsmöglichkeiten finden, zum Beispiel im häufigen Fall einer ökonomisch unbegründeten regionalen Mobilität in Entwicklungsländern. Das gilt insbesondere für die Teilregionen nationaler Wirtschaftsgebiete. Weder das nationale noch das regionale Bruttosozialprodukt kann als Selbstzweck verstanden werden. Es dient dem Wohlstand der betroffenen Bevölkerung. Dieser jedoch ist national - nicht regional - zu maximieren. Lokalpatriotismus oder Regionalpatriotismus kann kein Argument für die "Suboptimierung" sein. Innerhalb ihres Wirtschaftsgebietes kann die politische Instanz nicht einen Ausgleich des Wohlstandes fördern, wenn die gleichen Familien gleichzeitig in anderen Regionen zu größerem Wohlstand bei geringeren öffentlichen Aufwendungen gelangen könnten. Daß das Bundesraumordnungsgesetz das Gegenteil anstrebt, beweist die Richtigkeit der These von Herrn Klaassen, die regional dezentralisierte Demokratie wirke gegen insgesamt optimale Lösungen. Und das gilt auch bei nicht ökonomischer Definition des Optimums.

Andererseits gibt die demokratische Verfassung die Möglichkeit - vielleicht sogar die Verpflichtung; -, solche Reibungsverluste aufzudecken. Das wäre möglich, indem man auch den regionalen Wohlstand des Selbstzweckcharakters entkleidet und nachweist, bei welcher Änderung der Bevölkerungsverteilung der Wohlstand der Familien maximiert würde. Erst dann käme statt des geltenden "regionalen Proporzsystems" eine regionale Konkurrenz sinnvoll zum Zuge. Sie muß jedoch wieder unter dem Gesichtspunkt der Maximierung des Wohlstandes aller Betroffenen im Wirtschaftsgebiet - sei es national oder übernational definiert: das hängt mit der Kongruenz dieses Gebietes mit der Reichweite nicht ökonomischer Maßnahmen zusammen, zum Beispiel soziale Sicherheit, Freizügigkeit, Zugang zu Bildungsinstitutionen und so weiter - beurteilt werden. Ausreichende Wasserreservoirs, Waldzonen und Erholungsgebiete können der Gesamtheit wertvoller sein als der Ausgleich der regionalen Zahlungsbilanz oder der Beitrag einer Region zum nationalen Bruttosozialprodukt. Dieser Aspekt wird mit wachsender Bevölkerungszunahme dringlicher. Er kann die höheren Investitionen und Lebenskosten der großen Agglomerationen billiger erscheinen lassen als die Zersiedlung des nationalen Wirtschaftsgebietes durch die meist national unwirtschaftliche Förderung der deglomerativen Kräfte und im Sinne der Raumwirtschaftstheorie abgelegener Regionen.

Kluth

Herr Klaassen stellte die These auf, daß man überall dort, wo die Bevölkerung relativ immobil sei, die Region industrialisieren, also langfristige Entwicklungsmaßnahmen einleiten solle. Ich möchte dazu folgendes zu bedenken geben: Wenn es sich tatsächlich um einen ausgeprägten sozialen Immobilismus handelt, droht die Gefahr, daß die Industrialisierungspläne von vornherein weitgehend zum Scheitern verurteilt sind, weil es nicht gelingt, genügend Arbeitskräfte für die Industrie zu gewinnen.

Handelt es sich dagegen nur um eine situations- oder zeitbedingte Immobilität, so können die Industrialisierungsbemühungen Erfolg haben. Es kann allerdings auch geschehen, daß mit der Industrialisierung die Mobilitätsbereitschaft zwar aktiviert wird, daß eine große Anzahl potentieller Arbeitskräfte aber nicht in die neu angesiedelte Industrie, sondern in andere Regionen abwandert, weil die eigene Region aus vielerlei Gründen trotz der Schaffung industrieller Arbeitsplätze nicht attraktiv genug ist. Das wird zum Beispiel dann der Fall sein, wenn der Bevölkerung ihr eigenes Gebiet hinsichtlich der modernen Freizeitmöglichkeiten zu dürftig erscheint, eine als störend empfundene

Sozialschichtung aufweist, oder wenn zum Beispiel die gesamte Region seit alters her ein zu geringes Sozialprestige besitzt.

Ich möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, daß alle realen Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft nur zu einem geringen Teil das hergebrachte niedere Prestige der Landarbeit auszugleichen vermochten, so daß eine Abwanderung auch dann noch anhielt, als sich die Arbeitsbedingungen dort de facto denen der Industrie weitgehend angenähert hatten.

Würden bei der Mobilität die ökonomischen Momente tatsächlich die ausschlaggebende Rolle spielen, so wäre es unverständlich, weshalb wir nicht heute schon eine ausgeprägte Mobilität finden, die dem wohl ohne Zweifel vorhandenen Gefalle von den ökonomisch unterentwickelten zu den entwickelten Regionen hin folgt. Woran liegt es, daß die Menschen kaum aus den unterentwickelten Gebieten abwandern? Selbst wenn man unterstellt, daß in den ganz "armen" Regionen ein vollkommener Immobilismus herrscht, ist damit noch nicht zu erklären, weshalb sich sozusagen im Zwischenbereich zwischen ganz entwickelt und ganz unterentwickelt nicht ein weitgehender Ausgleich vollzieht.

Für die soziale Mobilität müssen also andere als ökonomische Faktoren letztlich ausschlaggebend sein. So ist denn auch der Grad der Mobilität in den entwickelten Industriegesellschaften schon verhältnismäßig niedrig geworden, wenn man ihn mit den starken Wanderungsbewegungen aus den Landgebieten in die wenigen städtischen Ballungsräume, zum Beispiel Südamerikas, vergleicht, obwohl in diesen Städten für die Zuwanderer kaum noch eine reale ökonomische Chance vorhanden ist. Solchen und ähnlichen Erscheinungen wird man mit einem rein ökonomischen Ansatz nicht gerecht werden. Mit ihm kann man sich, ohne es zu wollen, allzu schnell den Zugang zu den komplexen Bedingungen sozialer Mobilität verstellen. Eine Regionalpolitik, die von der Voraussetzung ausgeht, daß die Mobilität sich allein oder auch nur vorrangig durch ökonomische Maßnahmen beeinflussen lasse, liefe daher Gefahr, ihre Ziele zu verfehlen.

Hendriks

Sollte man die Regionalpolitik nicht so ausrichten, daß in Gebieten mit geringerer Mobilität und ohne Entwicklungsmöglichkeiten Maßnahmen getroffen werden, durch welche die Mobilität erhöht wird? Dann hätten wir einmal eine wirtschaftlich orientierte Regionalpolitik, zum anderen eine Sozialpolitik, die lediglich auf die Erhöhung der Mobilität der Bevölkerung zielt. Im ersten Fall ergeben sich ökonomische, im zweiten soziologische Probleme. Es handelt sich also nicht um ein Dilemma zwischen langfristiger Regionalpolitik und kurzfristigen Soziallösungen, sondern um zwei verschiedene Probleme mit verschiedener Zielsetzung und unterschiedlichen Mitteln.

Littmann

Die Frage, ob politische Planung suboptimal sei, scheint mir wenig sinnvoll. Wenn wir in diesem Sinn von suboptimal sprechen, können wir der politischen Planung doch wohl nur eine rationale gegenüberstellen. Was ist dann aber eine rationale Planung? Augenscheinlich das, was ich in meiner Studierstube mache, also etwa: Gegeben sei unter bestimmten weiteren Annahmen eine Zielfunktion Z . Suche unter diesen Bedingungen die Lösung nach Z ! Wird die Antwort logisch-konsequent abgeleitet, dann deckt das Ergebnis die optimale Lösung.

Klaassen

Aber auch diese kann irrational sein. Wenn Sie Ihre Zielfunktion nicht prüfen, wissen Sie nicht, ob die Lösung optimal ist.

Littmann

Wenn ich eine Zielfunktion vorgebe und eine klare Lösung darauf erziele, dann ist das stets ein Optimum.

Klaassen

Aber nur für Sie!

Littmann

Zunächst einmal für mich - indes, die Annahme einer eindeutigen Zielfunktion ist eben ein Kennzeichen einer rationalen Planung.

Jede regionale Planung, die verwirklicht werden soll, muß aber politisch sein. Ich kann mir jedenfalls nichts anderes als eine politische Lösung vorstellen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen der politischen Systeme der westlichen Welt wäre diese Lösung im Vergleich zu einer rationalen freilich suboptimal. Wenn aber das Wort suboptimal so verwendet wird, drückt sich darin nur der Hochmut der Professoren aus.

Weshalb ist die politische Lösung im Vergleich zur rationalen immer suboptimal? Einmal, weil die politische, die soziale Zielfunktion unbestimmt ist. Noch mehr: Sie wird meist ganz bewußt unbestimmt gehalten. Zum Beispiel gilt heute die Mittelstandsförderung als Zielfunktion; aber niemand weiß, was eigentlich Mittelstand ist. Politiker werden sich hüten, den Mittelstand exakt abzugrenzen, weil sie Wählerstimmen maximieren wollen. Man sagt doch nicht einer Gruppe, man wolle sie bevorzugen, und allen anderen Gruppen, man müsse sie leider diskriminieren. Aber dank der unbestimmten Formulierung fühlt sich jeder als Mittelständler.

Allgemein ausgedrückt: Die Zielfunktion ist erstens unbestimmt, weil sie zahlreiche Elemente enthält, die sich innerlich widersprechen. Zweitens ist die politische Lösung suboptimal im Sinne von Herrn Klaassen, weil die Zielfunktion der Politiker oft nicht mit der Vorstellung der Experten übereinstimmt. Einige Menschen glauben, daß die Experten immer klüger seien als die Politiker. Wenn dem so wäre, sollten wir in der Tat den Experten das politische Geschäft autonom überantworten. Dem Demokraten wie dem Liberalen sei jedoch erlaubt, zuweilen an der höheren Einsicht der Experten zu zweifeln. Die wenigen Marginalien zum Thema Optimum Optimorum und Suboptima müssen schon aus Zeitgründen genügen. Außerdem halte ich aus meiner bescheidenen Sicht die Kontroverse auch für zweitrangig.

Das eigentliche Problem scheint zumindest mir von anderer Art zu sein. Es lautet: Führen die automatischen Mechanismen des Marktes bereits approximativ zu der besten räumlichen Verteilung der Faktoren, oder kann dieses Resultat nur durch eine zentral geplante, durch eine staatlich gelenkte Regionalpolitik erzielt werden? Zahlreiche Indizien erhärten den allgemeinen Verdacht, daß die Marktmechanismen weniger wirksam sind, als die Klassiker annahmen, auch und gerade im Hinblick auf die räumliche Faktorverteilung. Um es ganz krass zu sagen: Ich bezweifle einfach, daß der marktwirtschaftliche Prozeß so etwas wie einen regionalen Bestzustand kreierte. Als Nationalökonom brauche ich nur auf die external diseconomies zu verweisen, die von den Agglomerationen einerseits, den Deglomerationen andererseits verursacht werden. Bis zu diesem Punkt stimme ich auch mit Herrn Klaassen praeter propter überein.

Für nicht bewiesen halte ich jedoch die These, daß die zentral geplante Regionalpolitik zu vorteilhafteren Ergebnissen führen müsse als der sich selbst überlassene marktwirtschaftliche Prozeß. Der Glaube an die Überlegenheit der Zentrale ist ein später Nachkömmling der Aufklärung, ist das Produkt der Auffassung Max Webers über die Berechenbarkeit der Welt. Nüchtern formuliert: Eine zentral geplante und durchgeführte Regionalpolitik kann - aber muß nicht notwendig - dem marktwirtschaftlichen Ergebnis überlegen sein. Ob wir die Chance der zentral geplanten Regionalpolitik nutzen wollen oder ob wir vor ihren Risiken zurückschrecken, das ist eine Frage, die wiederum nur auf dem Wege der politischen Willensbildung entschieden werden kann.

Kluth

Ihrer Bemerkung über die Experten, Herr Littmann, möchte ich gern noch etwas hinzufügen. Würde das ökonomische Optimum als einziger Maßstab sozialer Planungen angesehen, könnte sich in diesem Bereich tatsächlich die in der Öffentlichkeit in letzter Zeit häufig diskutierte Gefahr der unkontrollierten Herrschaft der Experten abzeichnen. Wer wollte dann den wirtschaftlichen Experten widerlegen, daß sich nur auf den von ihnen errechneten Wegen das von allen gewollte Planziel erreichen läßt? Politischen Entscheidungen, die nicht nur die Mittel, sondern auch immer wieder das Ziel selbst in Frage stellen, haftet unter diesen Aspekten das Odium des Irrationalen, der Störung durch die inkompetenten Laien an. Der Experte bleibt allerdings auch dann noch Berater, sobald in das Planziel mehrere keineswegs mehr kongruente Optima eingehen, zwischen denen daher gewertet, also eine politische Entscheidung getroffen werden muß.

Kern

Ich möchte um Verständnis dafür bitten, daß der Landespolitiker die Regionalpolitik in erster Linie als Politik in seiner Region verstehen wird, auch wenn es die Mißbilligung der hier anwesenden Nationalökonomien finden sollte, weil das die "große Schau" vermissen läßt.

Gewiß erwarten wir vom volkswirtschaftlichen Planer, vom Wissenschaftler, der uns beraten soll, daß er die Politiker mit einem ökonomisch optimalen Konzept beglückt, wenn er sie vor die Entscheidung

stellt. Allerdings wird die Entscheidung nicht immer diesem Konzept entsprechen, weil der Politiker hier nicht etwa Wahlrücksichten zu nehmen hat, sondern weil er sich nicht auf das ökonomische Prinzip allein berufen darf. Er muß darüber hinaus ganz andere Faktoren berücksichtigen.

In Hamburg zum Beispiel mußten wir nach dem Kriege mit einer großen Toplastigkeit in der Region fertig werden. Der Stadtstaat nahm früher weit über die Region hinaus Einfluß und hatte entsprechende Aufgaben. Nun wurde er plötzlich in einen Randraum gedrängt und von seiner Region, seinem unmittelbaren Umland, viel abhängiger als früher. Er mußte sich gleichzeitig mit Problemen der Zonenrandlage und der Umstrukturierung der Wirtschaft von der Ost-West- auf die Nord-Süd-Richtung auseinandersetzen. Hamburg muß seine Aufgabe heute vorrangig darin sehen, die Lebensfähigkeit des Raumes, auf den der Stadtstaat heute Einfluß hat, so weit wie möglich zu steigern. So müssen es auch die dort tätigen Politiker sehen. Dabei sind optimalökonomische Planungen für den Gesamttraum für uns uninteressant. Streng genommen müßten wir sonst den Hamburger Hafen zugunsten von Rotterdam schließen. Das werden wir aber gewiß nicht tun, sondern wir werden alles unternehmen, um das zu verhindern.

Salin

Das wird schiefgehen.

Kern

Im Gegenteil, ich bin sogar davon überzeugt, daß wir dabei mit großem Erfolg tätig sein werden. Hamburg wird auch als Hafen im eigenen Lebensraum ausreichende Existenzgrundlagen finden. Landesplanung und Raumordnung in diesem Raum, der wirtschaftlich längst die Stadtgrenzen gesprengt hat, sind für uns Aufgabe der Regionalpolitik. Das sind Probleme der Infrastruktur in unserem unmittelbaren Einzugsbereich sowie Bodenordnungsprobleme. Hier stoßen wir immer wieder an die Grenzen, da selbst im kleinsten regionalen Raum keine räumliche Einheit gegeben ist. Große regionale Lösungen sind für mich unglaublich, solange drei Bürgermeister dreier Dörfer am Stadtrand von Hamburg, die inzwischen längst eine Großgemeinde sind, nicht an einen Tisch gebracht werden können.

Ich möchte die Bitte an die Nationalökonomien richten, den Politiker dadurch zu unterstützen, daß zuerst einmal die Unsinnigkeit der Teilung einer einheitlichen Region in selbständige kleine Regionalbezirke eindeutig nachgewiesen wird. Hier muß sich zunächst die Vernunft durchsetzen, bevor man weitere Schritte tun kann.

Steuerlich unsinnige Dinge wie die Gewerbesteuer, die die Industrie zu falschen Standortentscheidungen verleitet, sollte man in einer anderen Form regeln. Wir brauchen Hilfe in diesen ganz alltäglichen Fragen. Der große Gedankenflug hört sich zwar außerordentlich interessant an. Er hilft uns jedoch in unseren Tagesaufgaben nicht sehr viel weiter, diese unsere Region, in der allein zehn Millionen Menschen leben, lebensfähig zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Salin

Herr Kern, ich liebe diese Stadt Hamburg. Aber ich kann nicht einsehen, warum diese drei Gemeinden einen Rat annehmen sollen, wenn Sie in Hamburg nicht dazu bereit sind.

Kern

Wir wollen ja die drei Gemeinden nicht dazu bringen, ihre Dörfer zu verlassen. Wir wollen sie vielmehr ökonomisch vernünftig entwickeln.

Salin

Wir wollen ja auch nicht, daß Sie Hamburg verlassen. Aber wenn man sich einmal abseits und in Ruhe darüber unterhalten könnte, wäre die Frage sehr diskutabel, Hamburg mit den Mitteln zu industrialisieren, die man jetzt für den Ausbau des Hafens aufwendet.

Kern

Die Industrialisierung von Hamburg wird ja betrieben, aber die Harmonisierung von Handel, Industrie und Hafen ist dabei eine unabdingbare Voraussetzung, denn Hamburg steht auf diesen drei Beinen, die voneinander abhängig sind.

Salin

Das sagen Sie als Hamburger.

Kern

Das sage ich als Unternehmer.

Salin

Lassen Sie einmal untersuchen, wie weit eine Chance für die Konkurrenzfähigkeit von Hamburg gegenüber Rotterdam besteht, wenn alles eingesetzt sein wird, was sie jetzt vorhaben.

Kern

Als Gegenbeweis dazu möchte ich bemerken, daß der Hamburger Hafen bisher von der Stadt Hamburg allein aufgebaut wurde und daß er dabei lebensfähig ist. Rotterdam wurde von ganz Holland gebaut. Beseitigen Sie erst einmal diese Wettbewerbsverzerrung.

Klaassen

Hier sind zwei Beispiele gegeben, aus denen man schließen kann, daß politische Verhältnisse eine suboptimale Lösung hervorrufen. Im zweiten Beispiel ist es sogar sehr wahrscheinlich.

Kern

Natürlich ist die Lösung suboptimal. Wenn Sie aber annehmen, daß Ihre Lösung optimal ist, so ist sie es bestenfalls im ökonomischen Sinne. Das ist aber nicht das Maß aller Dinge.

Klaassen

Entschuldigen Sie: Als Sie von den drei Bürgermeistern sprachen, meinten Sie doch etwas Ungünstiges und nicht etwas Günstiges?

Kern

Ich strebe ja eine Lösung an, die für diese Gemeinden sowohl ökonomisch als auch soziologisch optimal ist.

Klaassen

Wie meinen Sie das mit den Bürgermeistern? Die sollen sich doch wohl der Stadt Hamburg fügen?

Kern

Nein! Sie sollen in sich eine Einheitsgemeinde bilden, nicht aber drei Dörfer mit drei Bürgermeistern und drei Dorfverwaltungen.

Klaassen

Aber warum soll man sie dann nicht nach Hamburg eingliedern, so daß das Ganze eine Einheit darstellt?

Kern

Hierzu ist keine Eingliederung nach Hamburg nötig. Ich gehöre nicht zu den Leuten, die meinen, daß Hamburg unbedingt und für alle Zeiten eigenständig bleiben muß. Aber die kleinste lebensfähige Einheit, nämlich die Region, sollte eine selbständige Gesamtheit werden. Dabei ist die politische Ordnung zweitrangig, wenn die planerische Einheit gesichert ist.

Schröder

Ich möchte Herrn Kern unterstützen. Es sollten mehr marktwirtschaftliche Elemente in die Regionalplanung eingebaut werden, die verhindern würden, daß irgendwelche außerpolitischen und außerökonomischen Zielsetzungen des Lobbyismus zu völlig verzerrten und verfälschten Lösungen führen. Man sollte weitgehend die freie Konkurrenz größerer Regionen walten lassen. Dieses Extrem

läßt sich natürlich nicht im vollen Umfang durchführen, weil die Komponenten dafür nicht gegeben sind. Aber man sollte sich ihm annähern.

Zu diesen größeren Regionen gehören Hamburg und vielleicht ganz Schleswig-Holstein, zumindest größere Teile davon. Es geht aber nicht an, daß Hamburg heute zum Beispiel auf Grund seiner größeren Wirtschaftskraft gewaltsam die Elbe ausbaggert, während etwa in Brunsbüttelkoog die Hunderttausend-Tonner viel besser anlegen könnten. Das müßte verhindert werden. Dann brauchte man in Hamburg nur mit eigenen Mitteln zu arbeiten und sich beispielsweise nicht die S-Bahn vom Bund finanzieren zu lassen. Hamburg muß alles selbst finanzieren und dann frei mit Rotterdam konkurrieren. Dann scheint mir eher eine optimale Lösung möglich zu sein.

Kern

Sie wollen doch nicht behaupten, daß Rotterdam alles selbst finanziert. Bisher finanzieren wir übrigens auch den S-Bahn-Bau aus eigenen Mitteln.

Hebebrand

Ein weiteres Problem betrifft die Finanzierung von Stadterneuerungen oder Sanierungsvorhaben sowie die moderne Umgestaltung des privaten Grundbesitzes. Ich bin der Meinung, daß von Juristen und Verwaltungsbeamten wie auch von Soziologen die gleiche Phantasie aufgebracht werden muß, die man von uns als Stadtplaner erwartet, nämlich eine moderne Form des Eigentums zu finden, die uns überhaupt befähigt, eine solche Sanierung durchzuführen. Das hat mit Kollektivismus nichts zu tun.

Klaassen

Raumordnung kann erst dann stattfinden, wenn alle anderen Probleme gelöst sind. Anderenfalls fehlen die Grundlagen, nach denen man etwas ordnen könnte. Es sollte also zunächst eine Reihe von Untersuchungen vorgenommen werden seitens verschiedener Disziplinen, die aufeinander abgestimmt werden müssen, damit jede das richtige Gewicht erhält und man von einem harmonischen Ganzen reden kann. Verschiedene Teilgebiete müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Da gibt es natürlich manche Schwierigkeiten, da partielle Prozesse eine Rolle spielen. Es wäre ein schlechter Plan, in dem nicht von vornherein auch stochastische Einflüsse einkalkuliert sind.

Winkler

Man muß doch aber bestimmte Reserven berücksichtigen.

Klaassen

Reserven gibt es auch in der Optimalplanung. Man kann aber keine unendlichen Reserven bilden, die alles durcheinander werfen würden.

Salin

Doch. Die Reserven können zum Beispiel darin liegen, daß man damit rechnet, die seit Jahren sinkende Tendenz der Rohstoffpreise gehe weiter.

Klaassen

Selbstverständlich. Ich bin ein großer Bewunderer der Ökonometrie und habe selbst sehr viel daran gearbeitet. Trotzdem muß in jedem Plan ein Spielraum vorhanden sein, um den Menschen die Möglichkeit zu geben, auch durch Lokalinitiative etwas zustande zu bringen. Wir kennen mehrere Gebiete, die sich entwickelt haben. Wie war das möglich? Man sagt, das hänge vom Bürgermeister ab. Es gibt zum Beispiel in Holland eine Stadt, deren Bürgermeister Skandinavien besuchte. Jetzt haben sich skandinavische Betriebe in dieser Stadt angesiedelt, und nicht nur sie, sondern die ganze Region entwickelt sich. Dieses Stadtoberhaupt war also besonders tüchtig. Es geht aber ein wenig zu weit, wollte man daraus die Schlußfolgerung ziehen, daß es nur am Menschen liege. Natürlich müssen auch die Voraussetzungen vorhanden sein, damit so etwas gedeihen kann.

Dazu kommt noch etwas: Herr Hendriks hat eine Untersuchung in Rotterdam durchgeführt, die ganz deutlich zeigt, daß die fähigeren Leute meistens dort sitzen, wo es die besseren Möglichkeiten gibt. Man wird also bedeutende Unternehmer kaum in kleinen Dörfern finden. Aus irgendeinem Grunde - und das gibt mir immer wieder Vertrauen in die Volkswirtschaft - gehen die fähigeren Menschen dahin,

wo die besten Chancen liegen. Vielleicht handelt es sich um Ausnahmen, wenn hervorragende Leute in unterentwickelten Gebieten sitzen.

von Gadolin

Ich darf an einen schwedischen Humoristen erinnern, der dem lieben Gott schon vor zweihundert Jahren dafür gedankt hat, daß er in der Welt so gut vorgesorgt habe. Denn dort, wo schon große Städte liegen, ließ er auch große Ströme fließen.

Dams

Wir haben den Eindruck, daß Herr Klaassen in seinen regionalen Überlegungen nach den ökonomisch optimalen Lösungen sucht. Er hat gesagt, daß die Raumordnung erst dann zum Zuge käme, wenn alle anderen Probleme gelöst seien. Dem kann ich nicht zustimmen. Die Raumordnungspolitik ist der regionalen Wirtschaftspolitik übergeordnet; sie ist Gesellschaftspolitik. Ich gebe zu, daß es im gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig erscheint, die Zielsetzungen der Raumordnungspolitik für die Orientierung der ökonomischen Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik heranzuziehen. Trotz dieser Einschränkung aus der Sache heraus bleibt bestehen: Wenn Sie zuerst nach den rein ökonomischen Lösungen suchen und später die gesellschaftspolitischen räumlichen Probleme lösen wollen, kommen Sie in eine neue Konfliktsituation hinein, und zwar nachdem Sie bereits raumwirksame Investitionen vorgenommen haben. In Ihrem Lande, Herr Klaassen, wird dieser gesellschaftspolitische Aspekt der regionalen Wirtschaftspolitik durchaus gesehen; man spricht von der ruimtelijke Ordening, der räumlichen Ordnung.

Klaassen

Entschuldigen Sie, das sind nur die Planologen.

Dams

Das möchte ich bezweifeln, Herr Klaassen. Gerade bei der Landwirtschaft zeigt sich doch der Zusammenhang zwischen den Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung und der Raumordnungspolitik. Im Norden der Niederlande würde zum Beispiel die einseitige Betrachtung der ökonomisch lebensfähigen Landwirtschaftsbetriebe zu keinem befriedigenden Ergebnis führen. Gesellschaftspolitische raumordnerische Aspekte müssen hinzukommen. Die Zusammenlegung der Betriebsflächen muß aber von einer Flurbereinigung der Siedlungen begleitet werden. Ihr Zuschnitt entspricht noch der Agrargesellschaft, aber in der derzeitigen Siedlungsstruktur des flachen Landes sind die Ansprüche der Industriegesellschaft nicht zu realisieren.

Dieses konkrete Beispiel der Planungspraxis zeigt sehr deutlich, daß die Raumordnungspolitik der regionalen Wirtschaftspolitik übergeordnet ist und daß die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik dem gesellschaftspolitischen Leitbild der Ordnung des Raumes Rechnung zu tragen haben.

Seidel

Eine Regionalpolitik, die ein maximales Sozialprodukt anstrebt, muß bis zu einem gewissen Grad diskriminieren. Sie muß Entscheidungen zugunsten einer Region - oder zugunsten bestimmter Gebiete innerhalb einer Region - und zu Lasten anderer Regionen fällen. Wir wissen aus Erfahrung, daß solche Diskriminierungen verhältnismäßig leicht durchgesetzt werden können und die Zustimmung weiter Kreise finden, wenn sie unter sozialen Gesichtspunkten vorgenommen werden. Die Großstadt kann zum Beispiel kaum dagegen protestieren, wenn ein Gebiet mit hoher Arbeitslosenrate subventioniert wird.

Viel schwieriger ist jedoch die Diskriminierung zugunsten von Gebieten, denen es eigentlich nicht schlecht geht, die nicht deshalb gefördert werden sollen, weil sie arm sind, sondern weil sie ausgezeichnete Entwicklungschancen haben. Ich glaube, dort beginnt das politische Problem der demokratischen Gesellschaft.

Aus österreichischer Sicht bestehen zwei - wenn auch nicht unüberwindliche - Schwierigkeiten. Einmal hat es den Anschein, als ob weniger die Bevölkerung als vielmehr die Bürgermeister Standortpräferenzen hätten. Zumindest die regionale Mobilität der aus der Landwirtschaft abwandernden Arbeitskräfte ist bemerkenswert groß. Es ist aber nicht leicht, den Bürgermeistern zehn kleiner Gemeinden verständlich zu machen, daß nur eine dieser Gemeinden - und nicht jede der zehn - ein zentraler Ort sein kann.

Wenn ein wenig entwickeltes Gebiet in der Nähe einer größeren Stadt einen Entwicklungsplan aufstellt, kann man sicher sein, daß die größere Stadt kurze Zeit später mit Hilfe eines anderen Regionalplanes zu beweisen sucht, daß es viel besser sei, die Arbeitskräfte weiterhin in die Stadt pendeln zu lassen, als die Fabriken zu verlegen. Es setzt einen hohen Grad demokratischer Reife voraus, Lösungen zuzustimmen, die einer Region kurzfristig Nachteile verschaffen, auch wenn sie auf längere Sicht der Mehrzahl der arbeitenden Menschen in diesem Gebiete nach vollzogener Anpassung - mehr Wohlstand und größere Sicherheit versprechen.

Klaassen

Das wäre eine gute These: Je weiter die Demokratie fortgeschritten ist, desto weniger suboptimal ist die Lösung.

Seidel

Es gibt noch ein zweites Problem. Es mag sein, daß sich die Wähler einer Partei mehr aus dörflichen Kreisen, die Wähler einer anderen Partei mehr aus Städtern zusammensetzen. In diesem Fall muß man damit rechnen, daß die Partei mit Wählern aus ländlichen Gebieten für eine dezentralisierte Konzentration nicht zu haben ist. Unter diesen Umständen fragt es sich, ob die Regionalpolitik eines Landes überhaupt imstande ist, wachstumspolitische Erwägungen in ausreichendem Maße zu berücksichtigen, oder ob sie sich nicht in der Regel darin erschöpft, die notwendigerweise unvollständige Konkurrenz zwischen verschiedenen Regionen um staatliche Förderungsmittel nach kurzfristigen sozialpolitischen Kriterien zu ordnen.

Skrzypczak-Spak

Ich möchte bestätigen, daß unser hier diskutiertes Problem kein Monopol der westlichen Demokratien darstellt. In den sozialistischen Ländern ist es politisch sogar noch stärker untermauert, da man innerhalb des Comecon gerade die Frage der Siedlungsform als ein politisches und wissenschaftliches Problem ansieht. Die polnischen Behörden wurden beauftragt, Studien für den osteuropäischen Raum über das Optimum einer Siedlungsform oder einer Stadt anzustellen. Dabei ging man natürlich zunächst ähnlich wie der Referent - von rein wirtschaftlichen Überlegungen aus und konnte wirtschaftliche Optima ermitteln. Diese sagen aber nichts über das Optimum einer Stadt aus. Eine Stadt oder überhaupt eine Siedlung erweist sich als ein viel komplizierteres und größeres Problem.

von Gadolin

Dem kann ich nur zustimmen. Es gibt auch so etwas wie den Standort der Menschen, die ebenfalls gewisse Ansprüche in bezug auf Wohn- und Arbeitsort stellen.

Dazu möge ein interessantes Beispiel aus Finnland dienen. Man versucht gegenwärtig, das unterentwickelte Gebiet von Lappland zu entwickeln. Dort ist es aber fünf Monate im Jahr dunkel. Es ist also nicht einfach, Menschen dahin zu ziehen, obwohl der Standort sonst durchaus günstig ist. Es gibt Erze, besonders Kupfer und Eisen; es gibt Ströme, also Wasserkraft; es ist genügend Raum und auch sonst alles vorhanden - aber es ist im Winter dunkel. Auf Grund dieser Standortbedingungen muß man die Menschen subventionieren, wenn sie dort hingehen sollen.

Klaassen

Selbstverständlich kennen Sie, Herr von Gadolin, Ihr Land weit besser als ich. Ich möchte aber feststellen, daß sich Lappland bemerkenswert schnell entwickelt. Sowohl die Zuwachsrate des Volkseinkommens als auch des Durchschnittseinkommens ist in Lappland wesentlich höher als in allen anderen Provinzen außer im südlichen Finnland. Es gibt dort also tatsächlich Möglichkeiten, und jedermann in Lappland wird sagen, daß man die klimatologischen Verhältnisse überhaupt nicht mehr spürt, wenn man sich an sie gewöhnt hat. Sicher sind die Winter lang und dunkel, dafür hat man aber auch viel Licht im Sommer. Es handelt sich gar nicht darum, Menschen nach Lappland hinzuziehen, sondern zu verhindern, daß alle Leute aus Lappland fortwandern. Ich bin mit Ihnen durchaus einig, Herr von Gadolin, aber wir müssen mit unserem Urteil sehr vorsichtig sein.

Vor fünfzig Jahren sagte man zum Beispiel von Kalifornien, Arizona sei eine Wüste. Heute sagen wir das nicht mehr. Wir wissen, daß man eine Wüste wie Arizona entwickeln und daraus ein reiches Land machen kann. Man muß es nur richtig anpacken. Dabei sind die klimatologischen Verhältnisse relativ unwichtig.

Skrzypczak-Spak

Grundsätzlich sind mir die Begriffe politische oder demokratische Planung unverständlich. Man spricht doch auch nicht von politischer oder demokratischer Medizin oder Art der Viehzucht und ähnlichem.

In der Planung stehen wir heute vor einer neuen Situation. Die Planungsaufgaben bedrängen uns außerordentlich und sind sehr eilig geworden. Solange wir das Gesamtproblem nicht zumindest wissenschaftlich objektivieren können, um eine internationale Verständigung zu erreichen und gewissermaßen zu einer Mathematik der Planungsprobleme zu kommen, können wir solche Adjektive zwar verwenden, aber sie geben uns keine Antwort.

Salin

Das ist ja das demokratische Dilemma.

Skrzypczak-Spak

Man sollte den Gesamtprozeß breiter fassen und ihn in allen seinen Grundphasen bewußt verfolgen. Das heißt, die erste Phase ist die Grundlagen- und Zweckforschung. Hier kommt den urbanistischen und raumordnerischen Prognosen die allergrößte Bedeutung zu. Wie kann man aber wissenschaftlich objektive Prognosen konstruieren, wenn man sich von Emotionen leiten läßt? Darin liegt die Ursache unserer weitverbreiteten Fehlleistungen. Als zweite Phase schließt sich dann die eigentliche Planung an.

Willensbildung und Gesellschaftsordnung gehören zu einer dritten Phase. Hierbei sind die Politiker und das ganze Gesellschaftssystem am Werk, wobei das Problem Individuum und Gesellschaft auftritt. Die vierte Phase schließlich ist die interessanteste für die Gesamtbevölkerung, nämlich die Verwirklichung.

Erst wenn man diesen ganzen Prozeß überschaut, kann man von einer Planung sprechen, die keiner Adjektive mehr bedarf.

Winkler

Ich vermag nicht einzuschätzen, ob das Dilemma der westlichen Demokratien, wie es in der Überschrift unseres heutigen Themas heißt, im Gegensatz zwischen kurzfristigen Soziallösungen und langfristiger Regionalpolitik besteht. Meines Erachtens besteht ein solches Dilemma in der Tatsache, daß sich die Volkswirtschaft in allen hochentwickelten Industrieländern durch die wissenschaftlich-technische Revolution zu einem immer komplizierteren Mechanismus entwickelt. Die gesellschaftliche Arbeitsteilung wird ständig weiter vertieft. Die Kooperationsbeziehungen zwischen den einzelnen Zweigen der Industrie, zwischen Industrie und Infrastruktur, zwischen Industrie und Landwirtschaft, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung des Bildungs- und Sozialwesens und so weiter wachsen ständig an. Damit wird gleichzeitig die Abhängigkeit der einzelnen Bereiche der Volkswirtschaft immer größer. Hinzu kommen die fortschreitende Internationalisierung des Wirtschaftslebens und das schnelle Anwachsen der Bevölkerung, das in Europa allgemein zu beobachten ist.

Aus all diesen Gründen ist die Planung der Volkswirtschaft zu einer objektiven Notwendigkeit geworden. Uns geht es in der DDR dabei vor allem darum, daß die großen Möglichkeiten, die die wissenschaftlich-technische Revolution bietet, zur planmäßigen Verbesserung der Lebensverhältnisse der Menschen ausgenutzt werden.

Hier wurde davon gesprochen, daß zwischen zentraler Planung und optimaler Wirtschaftsentwicklung ein Gegensatz besteht. Ein solcher Gegensatz existiert im Sozialismus nicht. Im Gegenteil: Wenn der komplizierte Mechanismus der Volkswirtschaft richtig funktionieren soll, dann ist die zentrale Planung der grundlegenden wirtschaftlichen Prozesse eine unabdingbare Voraussetzung. Diese zentrale Planung geht nicht von Sonderinteressen aus, sondern dient der Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen. Die sozialistische Planung berücksichtigt, daß die Probleme fachgerecht, das heißt mit großer Sachkenntnis, entschieden werden und daß auch abgegrenzt wird, welche Probleme auf welcher Ebene des Staates geplant werden können.

Das Hauptproblem besteht jedoch darin, daß diese Planung streng wissenschaftlich, das heißt auf der Grundlage wissenschaftlicher Analysen und wissenschaftlicher Prognosen, erfolgt. Gerade aus diesem Grunde haben wir, wie Sie wissen werden, das neue ökonomische System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft eingeführt. Die ersten Erfolge bei der Anwendung dieses Systems werden bereits sichtbar.

Hinsichtlich der Regionalplanung - wir nennen sie Territorialplanung;- , die einen wichtigen Bestandteil der gesamten Volkswirtschaftsplanung darstellt, sind wir in der DDR zu zwei Arten von Programmen gelangt. Das eine sind die kurzfristigen territorialen Sicherungsprogramme, die den Zweck haben, die Verwirklichung bestimmter Investitionsvorhaben vom Beginn bis zur Beendigung zu sichern und dabei alle gebietswirtschaftlichen Ressourcen zu nutzen. Das andere sind die Gebietsentwicklungsprogramme, die sowohl größere Zeiträume als auch umfangreichere Sachgebiete umfassen. Sie umfassen ein bestimmtes Wirtschaftsgebiet und beinhalten die Entwicklung der Industrie und Landwirtschaft ebenso wie die Entwicklung des Bildungswesens, des Gesundheits- und Sozialwesens und so weiter. Hier muß noch erwähnt werden, daß die Wirtschaftsgebiete, die durch das Programm erfaßt werden, teilweise über die staatsrechtliche Begrenzung der Bezirke hinausgehen.

Hier wurde weiter die Frage aufgeworfen, ob Planung optimal sein könne oder ob sie nicht suboptimal bleiben müsse. Versteht man unter optimal, daß alle wirtschaftlichen Probleme über lange Zeiträume bis ins letzte Detail geplant werden können, dann muß die Planung suboptimal bleiben. Es ist bekannt, daß die wissenschaftlich-technische Revolution immer neue Anforderungen an die Planung stellt. Neue Rohstoffe werden entdeckt, traditionelle Produktionszweige verlieren an Bedeutung, neue Produktionsverfahren kommen zur Anwendung und so weiter.

Das hat gewisse Auswirkungen auf die Planung. Die Planung muß als kontinuierlicher Prozeß aufgefaßt werden, der sich ständig vollziehen muß und in den sozialistischen Ländern tatsächlich auch vollzieht. Durch die immer bessere Mitwirkung der gesamten Bevölkerung und die Anwendung der modernsten wissenschaftlichen Methoden, zum Beispiel der Statistik, der Datenverarbeitung, der Kybernetik und so weiter, wird es uns immer besser möglich, eine optimale Planung der Volkswirtschaft durchzuführen. Dabei verstehen wir unter optimal vor allem, daß diese Planung die Mobilisierung aller materiellen und geistigen Potenzen zur Befriedigung der wachsenden Bedürfnisse der Bevölkerung ermöglichen muß.

Salin

Wir sprechen alle von Planung, Herr Winkler. Insofern ist seit dem Zeitpunkt vor drei Jahren in der Bundesrepublik wirklich ein großer Fortschritt zu verzeichnen: Das Wort Planung ist nicht mehr tabu. Wir wissen heute wieder alle, daß jedes Unternehmen plant. Die Frage kann nur lauten, in welchem Rahmen und von welcher Körperschaft geplant wird. Da treten dann die Unterschiede auf. Sie haben im Osten im ganzen trotz der Liberalisierung eine autoritäre Planwirtschaft, bei der nicht - wie bei uns der Markt die Entscheidung fällt, ob ein Produkt gekauft wird.

Dennoch haben wir hier im Westen für einen großen Teil der Wirtschaft auch eine Art von Planwirtschaft, die mit der Ihren durchaus verwandt ist. Ich meine zum Beispiel alle öffentlichen Unternehmungen, die ein sehr großes Ausmaß haben und die überall geplant werden müssen. In Frankreich und England, wo der Kohlebergbau verstaatlicht ist, hat der Staat sogar in großen Industriezweigen die Entscheidungsbefugnis.

Ich halte es aber für sehr wichtig, daß die unternehmerische Entscheidung dort, wo es einen Unternehmer oder einen Unternehmensstab gibt, schneller und sicherer gefällt werden kann. Ich kenne kein Beispiel, wo die Entscheidung nicht stark verzögert wird, sobald sie von einer Planbehörde abhängig ist. Während der Frist bis zum Zeitpunkt der Entscheidung ist ein Teil der Daten bereits veraltet. Einstweilen dürfte die Chance einer dem Optimum nahen Entscheidung beim Unternehmer größer sein als bei einer Planbehörde.

Winkler

Ich verfolge sehr aufmerksam die in der Bundesrepublik erscheinende Literatur und weiß deshalb, daß hier viel über Probleme der Planung gesprochen wird. Das zeigt mir, daß die wissenschaftlich-technische Revolution auch im kapitalistischen Wirtschaftssystem die Planung volkswirtschaftlicher Prozesse zu einer objektiven Notwendigkeit gemacht hat. Betrachtet man jedoch die Ziele und den Umfang der Planung sowie die Art und Weise ihrer Durchführung, so wird offensichtlich, daß die Planung in beiden Wirtschaftssystemen grundlegende Unterschiede aufweist. Der Hauptunterschied besteht darin, daß die sozialistische Planung vom gesellschaftlichen Eigentum an Produktionsmitteln ausgeht. Nur von daher ist eine exakte Volkswirtschaftsplanung möglich.

Herr Salin stellte fest, daß die unternehmerische Entscheidung schneller und sicherer gefällt würde als die Entscheidung einer Planungsbehörde. Wenn ich das richtig verstanden habe, dann ist damit gemeint, daß der private Unternehmer besser wirtschaften könne als der Staat. Dieses Argument wurde von der Nationalökonomie schon vor hundert Jahren gebraucht. Es ist selbst durch die

kapitalistische Praxis - vom Sozialismus will ich hier gar nicht sprechen in vieler Hinsicht widerlegt. Erstens ist der Unternehmer, zumindest in den Großunternehmen, durch den bezahlten Manager abgelöst worden, und zweitens gibt es auch in den kapitalistischen Ländern viele gut funktionierende Staatsunternehmen.

Stohler

Herr Klaassen, Sie haben eine Art Diagramm für die optimale Stadtgröße entworfen mit einer Kostenfunktion, welche zunehmende Kosten aufweist, und einer Ertragsfunktion. Dann gäbe es ein Optimum. Was verstehen Sie in diesem Falle unter Kosten?

Sie stellten weiterhin fest - und das reizt mich zu unmittelbarem Widerspruch;- , die Großstädte würden durch die Kleinstädte subventioniert. Das widerspricht meines Erachtens nicht nur der gängigen Vorstellung vom Wesen des Finanzausgleichs, sondern auch den offensichtlichen Tatsachen. Gewisse Infrastrukturen werden von den Großstädten finanziert, während die angrenzenden Kleinstädte - Vororte und Vorstädte - sie benutzen, ohne zu ihrer Finanzierung beigetragen zu haben.

Sie haben dann eine Dezentralisierung der Steuereinnahmen als Mittel empfohlen, um diese Subventionierung der großen durch die kleinen Städte zu verhindern oder ihr entgegenzuwirken. Ich weiß nicht, wie ernst Sie es damit gemeint haben. Genau das haben wir nämlich in der Schweiz, und ich möchte Sie darauf aufmerksam machen, daß dies alles andere als ideal ist. In den Orten, in denen die reichen Leute wohnen, senken sie sich die Einkommenssteuersätze, insbesondere die Progression. Dann kommen die noch reicheren und so weiter.

Düren

Dazu möchte ich ergänzend bemerken, daß die Gewerbesteuer in der Bundesrepublik genau die gleiche Wirkung hat. Die wohlhabenden Städte sind imstande, die Hebesätze zu senken. Ihre Anziehungskraft wird immer größer, und damit wird zugleich der Ballungseffekt verstärkt.

Littmann

Ich bin durchaus der Meinung, Herr Stohler, daß die Großstädte - zumindest die Ballungsräume - subventioniert werden. Wer bezahlt denn die Autobahnen, die durch das Ruhrgebiet führen? Doch nicht etwa das Land Nordrhein-Westfalen, Herr Kienbaum, sondern der Bund. Insofern wird Nordrhein-Westfalen nicht schlecht vom Bund - und das heißt doch von anderen Regionen - subventioniert.

Kienbaum

Und wer bezahlt die Autobahnen, die durch die Heide gehen?

Salin

Und wer bezahlt die U-Bahn?

Littmann

Das ließe sich natürlich statistisch feststellen. Es wurde hier lediglich die Behauptung aufgestellt, daß einschließlich der Leistungsabgaben des Zentralstaates die hochagglomerierten Regionen mehr Zuschüsse von der öffentlichen Hand empfangen als die nicht agglomerierten.

Kluth

Nachdem wir von der Feststellung der Kosten einiges gehört haben, möchte ich die Frage einmal umkehren. Wie wird eigentlich der Ertrag einer Gemeinde errechnet, den ich diesen Kosten gegenüberstellen muß? Wie kann man zum Beispiel bei dieser Rechnung die immateriellen Leistungen veranschlagen, die eine große Stadt damit erbringt, daß sie für ihre Region ein Kulturzentrum bietet?

Wenn man die Großstädte zugunsten kleinerer Einheiten aus Kostengründen auflösen wollte, müßten wir uns doch wohl mit der Tatsache abfinden, daß die kleinere Gemeinde vielleicht eine günstigere Kostenrechnung aufweisen, aber wohl kaum in der Lage sein würde, die kulturellen Leistungen der Großstadt zur Verfügung zu stellen. Auch die Summierung der kleinen Einheiten bringt nicht das Ergebnis der Großstadt auf diesem Gebiet.

Es gibt nun einmal "Erträge", deren Qualität sich nicht aus kleinen Teilen aufsummieren läßt. Was für den kulturellen Bereich zutrifft, gilt sicher auch für eine Reihe anderer typisch großstädtischer Leistungen mit ungünstiger Kostenrelation.

Winkler

Vielleicht können Sie uns die Faktoren für die Kosten einer Stadt einmal in groben Umrissen nennen, Herr Klaassen. Das ist für mich nicht nur eine akademische Frage. Ich stelle sie vor allem deshalb, weil mich das Problem beschäftigt, wie man die Betriebe noch besser materiell an der Entwicklung der Städte interessieren kann.

Klaassen

Ich gebe zu, daß man ein falsches Bild erhält, wenn man die kommunalen Ausgaben als Gesamtausgaben der verschiedenen Gemeinden betrachtet. Es ist ja offenkundig, daß die größeren Städte mehr tun und mehr bieten als die kleineren. Die Einrichtungen in größeren Städten kosten nicht nur mehr, es wird auch mehr in ihnen geboten. Sie haben dort eine Universität, eine technische Schule und so weiter. Das finden Sie in kleineren Städten nicht. Daher wäre es nicht gerecht, die Ausgaben verschiedener Städte miteinander zu vergleichen und alles mit einzubeziehen. Man sollte vielmehr zuerst beispielsweise den Verkehr betrachten, dann die unteren Stufen der Ausbildungsmöglichkeiten und schließlich Kanalisierung, Wasserleitung, Elektrizität und Gas. Man errechnet, wieviel alles das in Städten von unterschiedlicher Größe pro Kopf der Bevölkerung kostet. Man definiert also die Dienstleistungen so genau wie möglich und versucht dann herauszubekommen, ob sie billiger oder teurer produziert werden, wenn sich die Stadt vergrößert.

Soweit es Holland betrifft - es gibt darüber auch einige amerikanische Untersuchungen;- , stellt man fest, daß Elektrizität und Gas in gewissen Städten im allgemeinen billiger produziert werden können, daß jedoch die Verteilung dieser Produktion bedeutend teurer wird. Die Infrastruktur-Investitionen im engeren Sinne sind also in einer größeren Stadt wesentlich höher als in einer Kleinstadt, weil die Durchschnittsentfernung von der Wohnung zur Arbeitsstelle immer größer wird, und zwar rein theoretisch proportional zum Radius der einbezogenen Gebiete. Es muß für jede Stadt ein gleiches Minimum definiert werden. Extraausgaben für bestimmte Dienstleistungen, zum Beispiel für Theater, dürfen nicht mit eingerechnet werden. Diese Minima muß man miteinander vergleichen.

Littmann

Herr Klaassen, warum wollen Sie nur die Kosten des öffentlichen Bereichs minimieren und nicht die Gesamtkosten einschließlich der Kosten der privaten Industrie?

Klaassen

Sicher möchte ich auch das gern tun. Insbesondere in bezug auf den Verkehr sollte meines Erachtens eine Gruppe von Ausgaben definiert werden, die man als "Zwangskonsum" bezeichnen könnte. Wenn man in einer Großstadt wohnt, hat man gezwungenermaßen Ausgaben für Transport, und auch die dafür benötigte Zeit ist länger. Das sollte man einbeziehen. Diese Ausgaben gehören nicht in den Konsum, sondern müssen als Kosten gerechnet werden. Ich bin mit Ihnen völlig einig, Herr Littmann, daß man auch für die Industrie Abstriche machen muß.

Kern

Der Schneid, mit dem die Herren Professoren über Ertrag und Kosten von Ballungsräumen reden, war für mich als Politiker nicht ohne Reiz. Man könnte es sich leicht machen und sagen, es sei ohne Zweifel nicht zu bestreiten, daß München fremde Mittel brauche, um eine U-Bahn zu bauen. Man könnte weiter sagen, wir seien uns hier in Hamburg darüber klar, daß wir unseren Nahverkehrsaufgaben in der Zukunft nicht aus eigener Kraft nachkommen können. Das könnte den Schluß zulassen, daß eine Subventionierung von Ballungsgebieten in Zukunft immer notwendiger werden wird, wenn man die gegebene Steuerverteilung als endgültig, unumstößlich und auch als unbedingt richtig annimmt.

Weil aber diese Steuerverteilung als gegebene Größe nicht akzeptiert werden kann, muß man sich meines Erachtens darüber klar sein, daß der eigentlich subventionierte Raum doch wohl derjenige in den Stadtrandgebieten ist, der von allen Seiten profitiert. Er profitiert vom Ballungsgebiet selbst, welches diese Stadtrandgebiete und Randkreise durch seine Existenz fördert. Er profitiert vom Land, in das er hineingehört, und er profitiert auch ohne Zweifel von der übergeordneten Körperschaft. Das

alles aber bringt uns als Politiker, die wir vor den täglichen Fragen der Entscheidung stehen, nicht viel weiter.

Für uns ist eines klar: Wir können Regionen nicht schaffen, sie sind schon vorhanden. Wir planen nicht auf der grünen Wiese. Die Frage, was eine Region sei, wurde einmal im Europäischen Parlament sehr gut beantwortet: Eine Region ist ein Gebiet, bei dem die Interdependenz der einzelnen Teile stärker ist als die Verbindung der einzelnen Teile jeweils nach außen.

Akzeptieren wir diese Definition, müßten wir zu der Auffassung kommen, daß die ökonomischen und sozialen Probleme und damit auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die in diesem interdependenten Raum zu betreiben wäre, eigentlich eine Einheit darstellen. Denn die sozialen Probleme dürften innerhalb einer Region überall weitgehend die gleichen sein. Sehe ich dies - immer nur von der praktischen Tagesarbeit her - als gegeben an, dann liegt das Widersprüchliche in unserer Regional- und Sozialpolitik wohl nur darin, daß in einer Region keine einheitliche Willensbildung herrscht. Wir müssen uns also mit dem Problem der Kompetenz-Differenz in einer Region beschäftigen.

Salin

Wo steht geschrieben, daß die Stadt Hamburg nicht für ihre Verkehrssanierung aufkommen kann?

Klaassen

Die Hauptsache ist, daß Hamburg im Saldo mehr erhält als andere Gebiete. Dann fragt natürlich jeder, warum man in Hamburg nicht höhere Steuern zahlt, wenn es dort mehr kostet.

Kern

Hier geht es um die Frage, ob wir hinnehmen müssen, daß wir zum Beispiel die Infrastruktur der Stadt langsamer verwirklichen können, als wir müßten, um ökonomisch optimal wirtschaften zu können.

Klaassen

Das ist ausgeschlossen. Wenn Sie die optimale Lösung haben wollen, dann müssen Sie das auch bezahlen können. Sonst wäre es eine suboptimale Lösung. Es sei denn, Sie meinen eine Lösung, die nur für Hamburg optimal sein soll. Ich nehme aber an, Sie meinen optimal für ganz Deutschland.

Kern

In diesem Falle würde ich sagen: für die Region, wenn wir schon von Regionalpolitik sprechen.

Kienbaum

Die anderen Regionen wollen dasselbe.

Klaassen

Die sind in der gleichen Lage.

Herr von Gadolin, Sie haben doch in Finnland eine wesentliche Dezentralisierung der Steuer. Bei Ihnen sind die Gemeinden zum größten Teil finanziell unabhängig. Es besteht dort natürlich das bereits erwähnte Problem, daß die Menschen zum Beispiel etwas außerhalb von Oulu wohnen, weil die Steuern da niedriger sind, aber in Oulu arbeiten. Ich meine jedoch, das ist eher eine Frage des Raumumfanges. Würde man diesen etwas größer wählen, gäbe es solche Schwierigkeiten nicht.

Es wird jetzt doch darüber diskutiert, in Helsingfors eine Untergrundbahn zu bauen. Könnten wohl dadurch die Steuern in Helsingfors erhöht werden? Man sollte vielleicht diese Möglichkeit ins Auge fassen, anstatt den Staat zur Kostenübernahme aufzufordern, weil die Stadt die Untergrundbahn für so wichtig hält und der Meinung ist, daß Helsingfors so viel zum Nationalprodukt beitrüge, daß derartige zusätzliche Anlagen vom Staat zu bezahlen seien.

Ich kann nicht verstehen, was man im Grunde damit meint. Denn genauso gut könnte die Firma Philips sagen, sie sei für die holländische Wirtschaft so wichtig, daß der Staat ihre Investitionen aufbringen solle. Philips bezahlt doch auch alles selbst, warum sollte es Helsingfors nicht tun?

von Gadolin

Die Staatssteuern sind in Finnland für das ganze Land einheitlich. Wo es Ermäßigungen gibt, sind sie von anderen Dingen abhängig. Die Gemeinden aber haben für ihre Kommunalsteuern völlige Freiheit, so daß eine Gemeinde höhere, andere niedrigere Steuern erheben. Immerhin hat Helsingfors keineswegs die höchsten Kommunalsteuern im Lande.

Der Untergrundbahnbau ist zur Zeit aktuell. Da sich alle Regierungsgebäude in Helsingfors befinden und daher sehr viele Leute diese Untergrundbahn einmal benutzen werden, sollte natürlich auch der Staat seinen Beitrag zum Untergrundbahnbau leisten. Aber die Frage ist noch nicht geklärt.

Die große Planung erfolgt bei uns auf Gemeinde- und nicht auf Staatsebene. In Schweden zum Beispiel haben sich die Gemeinden zu sogenannten Gemeindeblöcken zusammengeschlossen, und jeder Gemeindeblock plant - wenn auch in geringerem Umfang als hier angedeutet - für eine Region.

Dreyer

Was hier über die Steuerverteilung sowie über die optimalen Leistungen und Ansprüche gesagt wurde, löste bei mir den Eindruck aus, daß jeder genauso viel an Steuern einschießt, wie er wieder herausbekommt. Das kann aber weder auf regionaler noch auf Landes- oder nationalstaatlicher Basis richtig sein. Ich halte das für eine verkehrte Einstellung, die nicht deshalb weniger verkehrt ist, weil wir das gleiche Prinzip auch in übergeordneten Gebieten, zum Beispiel in der EWG, vorfinden. Auch dort herrscht die Meinung, ein jeder könne nur so viel hineingeben, wie er später wieder herausbekommt.

Salin

Darf ich jetzt auf ein grundsätzliches Problem aufmerksam machen. Ich zweifle nämlich die Grundthese des Referates an. Was Sie eine kurzfristige Sozillösung nennen, Herr Klaassen, ist sehr häufig die geschichtliche Lösung von gestern. Was tatsächlich langfristig ist, fußt auf der Basis einer bestimmten technischen Situation. Sie gaben das Beispiel der sich jetzt langsam zurückentwickelnden Textilgebiete.

Denken wir an Lancashire. Selbstverständlich war es richtig, daß in England nach 1815 maximale Mittel auf Lancashire angesetzt wurden. Das war nicht kurzfristig, sondern langfristig gedacht. Denn bis zum Aufkommen der Eisen- und Stahlindustrie sah man überhaupt nur die Textilindustrie.

Genau das gleiche gilt für Eisen und Stahl von etwa 1850 bis mindestens 1914. Hierbei kam die Standortfrage ins Spiel, die bei jeder Art von Politik berücksichtigt werden muß. Entscheidend für die Standorte sind die Rohstoffe. Von 1850 bis 1940 hat die Kohle die Standorte bestimmt. Heute ist das nicht mehr der Fall, aber das wissen die Kohle-Industriellen noch nicht alle oder wollen es nicht sagen.

Wir stehen jetzt vor einer neuen technischen Welle, einer neuen Etappe der industriellen Revolution, und das heißt: in einer neuen Etappe industrieller Möglichkeiten. Darum aber ist das, was vor ein paar Jahrzehnten getan wurde, keine kurzfristige Sozillösung gewesen, sondern es war nach dem Stand der damaligen Technik teilweise sehr weit, sehr langfristig geplant.

Um 1840 herum - Sie brauchen nur die Schriften von List anzusehen oder in den Vereinigten Staaten noch früher diejenigen von Hamilton - hat man in Europa und USA in starkem Ausmaß auf eine ferne Zukunft neu geplant. Man hat dabei freilich die eigene Technik für bleibend, für ein Ergebnis der letzten technischen Revolution gehalten. Das war ein Irrtum. Aber man plante auf viel weitere Sicht, als wir das bei dem, was wir heute kurz-, mittel- und langfristig nennen, überhaupt wagen.

Schließlich möchte ich noch sagen, daß es außerordentlich wichtig ist, nicht schlechthin zwischen demokratischen und nichtdemokratischen Ländern zu unterscheiden. Auf beiden Seiten liegen viele Probleme bei der gegenwärtigen Technik relativ gleich. Man sollte unterscheiden zwischen Ländern, die bereits eine Struktur des typischen 19. Jahrhunderts aufweisen - wie das hier in Westeuropa allgemein der Fall ist-, und Ländern, bei denen der Prozeß der Industrialisierung neu begonnen werden kann oder sich erst in einer frühen Phase befindet, wo also die Voraussetzungen wesentlich anders liegen. Die Chancen der Entwicklungsländer sind wieder unterschiedlich und hängen davon ab, auf welche Rohstoff- und Energiequellen das Hauptgewicht gelegt wird.

Wenn wir also Ihre Thesen auch nur von fern akzeptieren, Herr Klaassen, müssen wir technische, standortmäßige und materialmäßige Untergruppen bilden und sogar den Verkehr mit heranziehen. In diesem Falle wird Ihre Sicherheit, daß eine Stadt zu groß ist, etwas fragwürdig.

Klaassen

In bezug auf die Standortfrage gebe ich selbstverständlich zu, daß die Vergangenheit auf uns einwirkt. Vieles in unseren heutigen Gegebenheiten stammt aus dieser Vergangenheit. Inzwischen sind aber

die verschiedenen Industrien bedeutend unabhängiger von ihren Rohstoffen geworden. Weiterhin sind sehr viele neue Industrien entstanden, so daß man sogar behaupten könnte, die gesamte industrielle Aktivität wäre rückläufig geworden, wenn es diese neuen Industrien nicht gäbe, die in weiten Regionen von irgendwelchen Standortfaktoren unabhängig sind.

Wollte man überhaupt von Standortfaktoren reden, dann sind es die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Industrie und Markt sowie zwischen den Industrien untereinander. Unter diesem Aspekt müssen wir die Industrien auf der einen Seite sehen und daneben den Dienstleistungssektor, in dem das eigentliche Wachstum stattfindet. Letzterer ist an die größeren Städte gebunden wie die neue Industrie an die Kommunikationen. Nun müßte es doch einfach sein, eine Stadt zu bauen, die die Kommunikation zwischen neuen Industrien erlaubt und auf der anderen Seite groß genug ist, um dem Dienstleistungssektor genügende Produktionsmöglichkeiten zu bieten. Ich meine, man könnte eine Stadt bauen, wo immer man will. Ich nenne als Beispiel: Wenn München nicht existierte, wäre es möglich, an seiner Stelle eine Stadt zu bauen, die gut funktioniert.

Salin

Was Sie soeben sagten, Herr Klaassen, wird ja durchaus nicht erst heute diskutiert. Wir haben heute Planungen und haben Lehrstühle dafür. Man hat aber in der Antike genauso diskutiert. Da fragte man sich auch, wie man Städte bauen könnte und welche Größen vernünftig seien. Man hat dann in Milet zum ersten Mal so gebaut wie später im alten Mannheim: mit einem Netz von senkrechten und waagerechten Straßen. Platon entwarf seinen Idealstaat, und Aristoteles sagte darauf: "Wenn man den Raum berechnet, der dafür nötig wäre, dann brauchte man Babylon". Dabei meinte Platon einen Raum für etwa dreißigtausend Vollbürger!

Es hat sich in der Antike nie etwas daran geändert, daß jede Großstadt immer auf den gegebenen Verkehr ausgerichtet und daß man nach hundert Jahren dem inzwischen gestiegenen Verkehr nicht mehr gewachsen war. Wahrscheinlich war im Rom der Kaiserzeit das Verkehrschaos mit Pferde- und Eselwagen schlimmer als im heutigen Rom mit den Automobilen. Da man nicht alle Wachstumsfaktoren gleichzeitig regeln kann in Gebieten, die bereits eine historische Entwicklung hinter sich haben, müssen solche Engpässe immer wieder auftreten.

Im Osten und im Norden sind die Chancen natürlich viel größer. Da gibt es wirklich leere Räume, und dort kann man vielleicht einen solchen Musterstaat hinstellen. Das Problem ist für uns aber nicht darum so zentral, weil wir eine Demokratie haben, sondern weil bei uns keine Landschaft, kein Raum mehr vorhanden ist. Wir müssen schon unter die Erde oder in den Himmel gehen, um die Menschen überhaupt unterzubringen.

Schließlich hat man in Holland doch auch Projekte, die über die vier Jahre hinausgehen. Das Zuyderseeprojekt war auf eine wesentlich längere Frist geplant, und die Art, wie jetzt das Erdgas zurückgehalten wird, scheint mir doch auch eine Politik zu sein, die über die vier Jahre erheblich hinausreicht.

Klaassen

Ich will natürlich nicht sagen, daß es überhaupt keine langfristigen Pläne gibt. Ich wollte nur feststellen, daß man sich meistens vor langfristigen Projekten fürchtet und sie nicht gern angreift. Wenn aber die Sicherheit von fünf Millionen Menschen bedroht ist und zum Beispiel ein Deich eine Überschwemmung verhindern kann, diskutiert man nicht lange über drei Milliarden Gulden. Dann stehen aber auch andere Dinge zur Diskussion als reine Renditefragen.

Sie sagen, Herr Salin, es gäbe in unseren Gebieten überhaupt keinen Raum mehr. Man sagt, Holland sei das am dichtesten besiedelte Gebiet der Welt. Das ist Unsinn, denn das ist rein zufällig durch die politischen Grenzen gegeben. Man kann nämlich selbst in Europa Gebiete nachweisen, die genauso groß sind wie Holland und die dichter bevölkert sind. Vor kurzem wurde in Holland eine Karte veröffentlicht, die deutlich zeigt, daß in der Mitte zwischen Rotterdam, Den Haag und Amsterdam leicht eine Stadt in der Größe von Paris erbaut werden könnte, wobei noch genügend Grünfläche übrigbliebe. Dort könnte man ohne Schwierigkeit fünf Millionen Menschen unterbringen. Wenn das in diesem angedeuteten Ring geschehen könnte, braucht man nicht davon zu reden, was in anderen Provinzen noch möglich wäre.

Andere sind der Meinung, das Optimum an Bevölkerungsdichte sei längst überschritten, Holland sei zu dicht bevölkert und man solle dafür sorgen, daß auf anderen Planeten Siedlungsmöglichkeiten geschaffen werden, um eine Übervölkerung mit allen damit verbundenen Nachteilen zu vermeiden. Ich bin kein reiner Volkswirt, glaube jedoch, daß diese Diskussion vom wirtschaftlichen Standpunkt aus

nicht in der richtigen Bahn verläuft. Man kann doch nur von einer Übervölkerung reden, wenn die Menschen nicht genug verdienen. Liegen irgendwo die Verdienstmöglichkeiten so günstig, daß alle Menschen dort hinziehen, kann man hinterher nicht von einer Katastrophe sprechen und meinen, die Massen dürften sich nicht so sehr zusammenballen, man müsse sie streuen. Ich bin also der Meinung, daß man für die Übervölkerung einer großen Stadt nur ein wirtschaftliches Kriterium in Ansatz bringen kann.

Salin

Da sind wir einig.

Schuster

Wie weit soll eigentlich die Regionalpolitik gehen? Generell könnte man ihre Aufgabe als Verteilung beziehungsweise Umverteilung der Industrie im Raum durch eine bessere Mischung der Wirtschaftszweige bezeichnen. Für die Entscheidung, bestimmte Industrien in bestimmten Orten anzusiedeln, ist doch Voraussetzung, daß man gewisse Entwicklungen voraussehen kann.

Ich erwähne dazu das folgende Beispiel: Wir haben vor wenigen Jahren noch nicht geahnt, welche Entwicklung die Petrochemie nehmen würde. Es ist zu Ballungen der Petrochemie zum Beispiel in den Räumen Köln, Regensburg und Mannheim gekommen. In einigen Fällen hat sie die Trassenführung der Ölleitungen bestimmt, in anderen ist sie den Trossen gefolgt. Dadurch wurden aber wiederum die Standorte einer ganzen Reihe von anderen Industriezweigen fixiert. Diese Entwicklung war in ihren Anfängen nicht planbar, hat aber Daten für kommende Planungen geschaffen.

Herr Klaassen hob bereits hervor, daß man zu einer gewissen Unabhängigkeit von den natürlichen Standortfaktoren gelangt sei. Dennoch halte ich bei der heutigen revolutionären technischen Entwicklung eine Planung im Sinne einer Fixierung von Industrie-Standorten für unmöglich. Man hätte aber schon längst eine Raumordnung mit der Aufteilung nach Industriegebieten, Wohn- und Erholungsgebieten machen sollen.

Ein anderes Moment ist in der Diskussion bisher noch gar nicht zur Sprache gekommen: Es ist bereits eine Tendenz zur Entballung feststellbar. Fahren Sie einmal die Rheinebene von Basel hinunter nach Frankfurt. Dann fällt Ihnen auf, daß überall rechts und links von Auto- oder Eisenbahn neue Industriewerke auf der grünen Wiese entstehen. Ich bin der Ursache für diese Entwicklung nachgegangen. In einigen Räumen war die Zigarrenindustrie zum Erliegen gekommen und hatte Arbeitskräfte freigesetzt. Das nutzte zum Beispiel die Elektroindustrie aus und faßte mit verschiedenen Betrieben in der dortigen Landschaft Fuß. In der Nähe von Heidelberg war der Bodenpreis entscheidend, denn man bekommt den Quadratmeter Boden auf dem Lande zu einem wesentlich niedrigeren Preis als im Stadtgebiet. Ohne besondere Regionalpolitik hat sich hier eine Entballung und Dezentralisierung vollzogen.

Jürgensen

Streng genommen haben wir uns heute vor allem die Frage vorgelegt, ob Regionalpolitik als Anpassungspolitik dienen könne. Alle im Rahmen unseres Gesprächs aufgeführten Beispiele führen letztlich darauf zurück. Sie betrafen meistens Sektoren, zum Beispiel Kohle, Agrarwirtschaft oder Wertindustrie. Die Wirtschaftspolitik setzt hier in der Regel die Anpassungsnotwendigkeiten zugunsten dieser Sektoren herab. Regionalpolitik wird daraus, weil die Industrien regional konzentriert sind.

Dann wurden einige Verkehrsbeispiele genannt. Wir akzeptieren eine gegebene Siedlungsentwicklung und schaffen im Zusammenhang mit der Dezentralisierung der Bevölkerung aus den großen Zentren die entsprechende Verkehrsinfrastruktur. Beispiele dafür wären auch die Maßnahmen der "Three States Authority" und das Schnellbahnprojekt Boston-Washington, überhaupt besteht Regionalpolitik in Amerika vor allem aus Verkehrspolitik, und zwar im wesentlichen aus der letztgenannten Verkehrsinfrastrukturpolitik in verdichteten Räumen, wie Los Angeles, San Francisco, Chicago und anderen metropolitan areas.

In weiteren Beispielen haben wir Regionalpolitik als Wachstumsangleichungspolitik kennengelernt. Die zurückgebliebenen Regionen werden gefördert. In der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, in England werden solche Zielsetzungen zum Teil seit langem und mit den verschiedensten Mitteln verfolgt, die USA hatten ihr Tennessey-Valey-Projekt. Aber von Regionalpolitik als Wachstumspolitik, das heißt als transformierter Sektorpolitik, haben wir eigentlich zu wenig gehört. Dabei zielt das Referat doch in diese Richtung.

Wenn ich Herrn Klaassen richtig verstanden habe, glaube ich, seine These wie folgt formulieren zu können: Maximierung der Arbeitsproduktivität zu jedem Zeitpunkt unter Berücksichtigung der Veränderungen durch den technischen Fortschritt und durch die Nachfrage. Beide Impulse wirken zu jedem Zeitpunkt und ändern sich ständig. Die einzelnen Betriebe empfangen beide Impulse gleichzeitig.

Setzen wir jetzt die durchschnittliche Änderung mit Null an. Was über dem Durchschnitt liegt, soll mit plus was unter dem Durchschnitt liegt, mit minus bezeichnet werden. In einer ersten Kategorie von Betrieben befinden sich dann jene, die aus der Nachfrage und dem technischen Fortschritt überdurchschnittliche Impulse empfangen. Sie realisieren überdurchschnittlichen technischen Fortschritt und überdurchschnittlichen Nachfragezuwachs. Bezeichnen wir Unternehmen dieses Typs mit I. Beispiele bilden Unternehmen der Chemie und - noch - der Automobilindustrie.

Zum Typ II wären dann solche Betriebe zu rechnen, die zwar nachfragezuwachsmäßig unter dem Durchschnitt liegen, aber überdurchschnittlichen technischen Fortschritt realisieren. Unterdurchschnittlich kann dabei durchaus einen Nachfragezuwachs von plus drei Prozent bedeuten, wenn der Nachfragezuwachs durchschnittlich bei fünf Prozent liegt. Typ II hat also ein Minus bei der Nachfrage, aber ein Plus beim technischen Fortschritt. Als Beispiele nenne ich Unternehmen der Textil- und Stahlindustrie. Dort gibt es große Möglichkeiten, den technischen Fortschritt zu realisieren, es gibt aber kein proportionales Wachstum der Nachfrage mehr. Die Börse stellt sich zum Beispiel seit längerer Zeit die Frage: Wann wird die Automobilindustrie vom Typ I zum Typ II degradiert?

Beim Typ III ist zwar überdurchschnittliche Nachfragesteigerung vorhanden, aber es gibt nur relativ wenig technischen Fortschritt. Zum Typ III rechnet der Dienstleistungssektor im weitesten Sinne.

Zum Typ IV rechnen Unternehmen, die hinsichtlich der Nachfragesteigerung und des technischen Fortschritts unterdurchschnittliche Zuwachsraten aufweisen. Sie bilden den "Steinbruch der Nation", aus dem Produktionsfaktoren abgegeben werden, um die Nachfrage von Typ I und III zu decken. Denn beim Typ I bewirkt die Nachfrage einen höheren Arbeitskräftebedarf, der technische Fortschritt senkt ihn; der Saldo ist geringfügig positiv. In der Chemie braucht man bei zehnpromzentiger Angebotssteigerung ein bis zwei Prozent mehr Arbeitskräfte. Der Typ II gibt eher Arbeitskräfte ab, der Typ III nimmt welche auf, und der Typ IV gibt wiederum ab.

Nun folgt die kostenmäßige Seite. Unternehmen des Typs I können die Kosten senken, ebenso die des Typs II, wenn auch nicht so stark. Typ IM muß mit Kostensteigerung rechnen, während es beim Typ IV darauf ankommt, ob Grenzbetriebe ausscheiden oder alle Unternehmen gleichmäßig ihre Beschäftigung senken. Wird nun das Wachsen beim Typ I marktwirtschaftlich geregelt, das Schrumpfen beim Typ IV aber planwirtschaftlich, dann werden Fehlmengen an Arbeitskräften und Trends in der Preisentwicklung begünstigt. Beides haben wir in der Bundesrepublik.

Da diese vier Typen mit unterschiedlichem Gewicht über die Regionen verteilt sind, haben wir wachstumsbegabte und weniger begabte Regionen. Die Begabung ändert sich von Zeit zu Zeit. Das Ruhrgebiet war einmal hochbegabt, weil die Kohle zum Typ I gehörte. Im Augenblick ist der größte Teil der Kohle in Typ IV einzuordnen, natürlich nicht sämtliche Zechen; diese verteilen sich vielmehr in einer Art Gauß-Kurve über die vier Typen, rechts steil über Typ IV. Früher lag die Kohle links steil über Typ I.

Die fernorientierten Unternehmen des Typs I haben eine gewisse Leitfunktion. Sie sind diejenigen, die unter der Voraussetzung der Vollbeschäftigung die Faktorentlohnung in der Region auf Basis einer weltweit geprüften Produktivität bestimmen. Damit zwingen sie alle übrigen Unternehmen in der gleichen Region zu entsprechend produktiver Verwendung der Faktoren. Nehmen wir ein Beispiel: Friseure werden dort besonders hoch bezahlt, wo auch die Einkommen der Region besonders hoch sind. Die Frage ist also, ob das Einkommen der Region wegen der Friseure hoch ist oder ob die Friseure hohe Preise haben, weil das Einkommen der Region gut ist. Natürlich gilt das letztere. Man bezahlt beim Friseur nicht das, was er tut, sondern das, was er unterläßt. Je höher die Arbeitsproduktivität in der Region ist, desto höher bezahlt seine Alternative, desto höher ist sein Preis. Regionen ohne Leitunternehmen werden provinziell in bezug auf den Fortschritt der Arbeitsproduktivität.

Die Regionen haben also eine unterschiedliche Begabung, Nachfrageimpulse zu empfangen und sie auf Grund ihrer Infra- und Produktionsstruktur in Wachstum zu transformieren. Regionalpolitik wäre dann Erhöhung der Begabung sowie Erhöhung der Befähigung, die Begabung einzusetzen. Wir können die Region mit einem Rundfunkempfänger vergleichen, der eine bestimmte Bandbreite hat. Bisher hat man mit ihm recht gut gehört, da alle Nachfrageimpulse aus der Umwelt auf langer Welle empfangen werden konnten. Denken wir an das Ruhrgebiet mit Kohle und Stahl. Auf einmal kommen

die entscheidenden Impulse auf Ultrakurzwellen (Automobil, Chemie). Die Region empfängt sie nicht. Man dreht an allen Knöpfen, und künstliche Verstärkung der Impulse auf der alten Wellenlänge oder Verbreiterung der Empfangsfähigkeit ist die regionalpolitische Alternative. Bei unserem Gespräch wurde noch zu wenig über Regionalpolitik als "Verlängerung der Bandbreite" diskutiert.

Kempf

Ich möchte auf einige Grundtatbestände hinweisen, die wir als gegeben hinnehmen müssen, wenn wir die Alternativen der Regionalpolitik diskutieren. Erstens haben wir es mit einem komplexen System zu tun. Es gibt die Großraumwirtschaft, die sich aus nationalen Wirtschaften zusammensetzt. Innerhalb dieser nationalen Wirtschaften gibt es wiederum regionale, und innerhalb der regionalen existieren schließlich lokale Wirtschaften.

Zweitens müssen wir mit den gegebenen Ordnungssystemen rechnen, wenn wir auf dem Boden der Realität bleiben wollen. Drittens müssen wir - ob wir es uns als Ökonomen oder Soziologen eingestehen oder nicht - Regionalpolitik als Gesellschaftspolitik begreifen und gestalten, nicht nur als Wirtschaftspolitik oder nur als Sozialplanung im Sinne einer lediglich auf soziologische Betrachtungsweisen und Erkenntnisse begründeten Politik.

Viertens meinen wir - wenn wir hier Wirtschaftspolitik sagen - vornehmlich Wachstumspolitik, in der die Konjunkturpolitik nur einen, wenn auch integralen Bestandteil ausmacht. Konkret gesprochen handelt es sich dabei für uns primär um das langfristige Problem der Einkommensverteilung zwischen den Regionen, also um räumliche Einkommensschwankungen, sowie um die Entwicklung des nationalen und regionalen Einkommens als Indikator für das Wirtschaftswachstum. Es geht also nicht mehr - wie vor dem letzten Weltkrieg - primär um die Beseitigung von kurzfristigen, das heißt zeitlichem, Einkommensschwankungen.

Schließlich können wir, fünftens, davon ausgehen, daß angesichts dieser primären wirtschaftspolitischen Problemstellung die Hauptaufgabe der Sozialpolitik nicht mehr in der Sicherstellung des Einkommens in allen Phasen der Wirtschaftsschwankungen und des Lebens liegt, sondern in der Sicherstellung der wirtschaftlichen und sozialen Anpassungen des Einzelnen an den technologischen, wirtschaftlichen, sozialen und räumlichen Strukturwandel, der mit dem kontinuierlichen Wachstumsprozeß notwendig verbunden ist.

Wenn wir als Optimierung der Möglichkeiten einen bescheidenen Fortschritt auf dem Weg zu einer höheren Stufe der ökonomischen Rationalität ins Auge fassen - und ich glaube, das sollten wir als Realisten tun;- , dann wird die auf dieses bescheidenere Ziel hin orientierte Regionalpolitik sowohl den Grad der ökonomischen als auch der sozialen Rationalität unserer wirtschaftlichen und sozialen Systeme erhöhen. Aus der These - Antithese: kurzfristige Soziallösungen contra langfristige - ich füge hinzu: wirtschaftliche - Regionalpolitik würde dann die Synthese: langfristige Wirtschafts- und Soziallösungen durch Regionalpolitik als gesellschaftliche Strukturpolitik. Damit würde in ihrem Anwendungsbereich der Konflikt zwischen der ökonomischen und sozialen Rationalität weitgehend aufgehoben, wobei ich wie bisher den Begriff sozial nicht im traditionellen Sinn der deutschen Anwendung, sondern im Sinn des englischen "social" verstehe.

Es liegt auf der Hand, daß die allgemeine Wirtschaftspolitik und die traditionelle Sozialpolitik die räumlichen Einkommensunterschiede beziehungsweise die für ihre Beseitigung oder zumindest Milderung notwendigen Anpassungsvorgänge nicht mehr entscheidend beeinflussen können. Dazu ist nur noch eine wirtschaftliche und soziale Strukturpolitik in der Lage, die sich selektiver Methoden bedient, also individualisiert und nicht generalisiert, und damit die allgemeine Wirtschafts- und Sozialpolitik ergänzt. Allgemeine und spezielle Wirtschafts- und Sozialpolitik sind dabei zu einer umfassenden Gesellschaftspolitik zusammengefaßt.

Regionalpolitik wäre demnach die Anwendung dieser Gesellschaftspolitik auf die Regionen und lokalen Räume sowie auf deren Ebene. Demgemäß muß der Politik zur Beeinflussung der regionalen Wirtschafts- und Sozialentwicklung ein universelles Modell zugrunde liegen. Ein solches Modell darf also nicht nur ökonomische Korrelationen oder soziale Interdependenzen berücksichtigen; es darf auch kein Modell sein, das die Interdependenzen zwischen den Entwicklungsprozessen im Großraum, in den nationalen Räumen, innerhalb der Regionen und innerhalb der lokalen Räume ignoriert. Natürlich muß dieses Modell auch die Aspekte der Bodenverwendung und Ordnung des Raumes sowie technische Pläne für die Umgestaltung beziehungsweise den Ausbau der Infrastruktur mit einbeziehen. Somit hätte Regionalpolitik auch ein raumordnerisches und raumplanerisches Element. Aber Raumordnung und Raumplanung sind dabei nur zwei der anzuwendenden Techniken der Regionalpolitik, wie etwa Wirtschafts-, Finanzierungs- und Sozialpläne. Ohne Kenntnis, Analyse und Projektion der ökonomischen und sozialen Entwicklungen und Zusammenhänge kann der

Raumordner seine Pläne nicht orientieren. Aus raumordnerischen Prinzipien lassen sich eben keine ökonomisch und sozial sinnvollen Ziele ableiten, ebensowenig politisch realistische und realisierbare Ziele, die mit der Zielsetzung einer an der ökonomischen und sozialen Rationalität orientierten Gesellschaftspolitik in Einklang stehen.

Ich denke dabei an die sogenannte Entballung. Regionalpolitik als wirtschaftliche Wachstumspolitik will Leitlinien für die zukünftigen Entwicklungen und Entscheidungen setzen - und nicht nur ökonomische Fehlentwicklungen korrigieren beziehungsweise ihnen mit nachhinkenden Investitionen in die gegenüber den Anforderungen zurückgebliebene Infrastruktur folgen. Als Sozialpolitik will Regionalpolitik mangelnde soziale und wirtschaftliche Anpassungsfähigkeit nicht durch dauernde Schutzmaßnahmen honorieren, sondern die für das Wirtschaftswachstum notwendigen Anpassungsprozesse, teilweise mit ökonomischen Mitteln, stimulieren und erleichtern.

Regionalpolitik als soziale Entwicklungspolitik müßte Sozialplanung, Sozialtechnik, werden. Die soziale Fragestellung und Betrachtungsweise müßte, wie Herr Kluth bereits sagte, schon in der Phase der allgemeinen Problemstellung und Analyse integriert sein und nicht erst später als Korrektiv der Ergebnisse der ökonomischen Analysen und daraus abgeleiteter Zielvorstellungen auftreten. Die Möglichkeiten zu einer solchen Integration des ökonomischen und soziologischen Vorgehens von Anfang an sind vorhanden und werden auch schon da und dort genutzt.

Aber im allgemeinen hat die Soziologie selbst wenigstens soweit ich es feststellen konnte - diese Chance bisher viel zu wenig wahrgenommen. Dazu müßte sie, methodologisch gesehen, viel mehr zur Aktionsforschung werden; sie müßte weniger die größtmögliche Genauigkeit in der Erfassung von relativ statisch gesehenen sozialen Strukturen anstreben als die laufende Erfassung für die Regionalpolitik relevanter sozialer Zusammenhänge über längere Zeiträume. Ich denke da an den Wert beziehungsweise Unwert von soziologischen Mobilitätsuntersuchungen, die nur bei Haltungen vor der "drohenden" Mobilität ansetzen und den gesamten jahrelangen Anpassungsprozeß nicht zumindest so lange erfassen, daß eine Aussage über die tatsächliche soziale Anpassungskapazität des untersuchten Personenkreises bei gegebenen sozio-kulturellen Distanzen und bestimmbareren Änderungen der ökonomischen Verhältnisse gemacht werden kann. Allzuoft hat die tatsächliche Mobilität und Anpassung von Personengruppen aus bestimmten Wirtschaftsbereichen und Regionen die Ergebnisse solcher statischen, wenn nicht sogar ideologisch orientierten soziologischen Erhebungen widerlegt.

Um ein wirkliches Aktionsinstrument der Regionalpolitik werden zu können, müßte die Sozialforschung eben zur Sozialtechnik weiterentwickelt werden. Sie müßte also den Mut haben, nicht nur Verhalten zu erfassen und Verhaltensmuster aufzuzeigen, sondern auch beide im Sinne der Zielsetzung der Regionalpolitik als Teil einer umfassenden Gesellschaftspolitik zu beeinflussen. Diesen Mut bringt die Nationalökonomie bereits seit langem auf. Dabei würde sich zeigen, daß das, was wir heute allzu leicht als soziale Probleme und damit Hindernisse einer an der ökonomischen Rationalität orientierten Regionalpolitik akzeptieren und demgemäß in der Gestaltung der Regionalpolitik berücksichtigen, auf ganz kleine Bereiche beschränkt bleibt. Dort gibt es tatsächlich mangelnde Anpassungsbereitschaft oder -fähigkeit, die nicht durch ökonomische Mittel, wie etwa Umsiedlungshilfen, Hilfen für Umschulung, überwunden werden kann.

Das ist eine Herausforderung an die Sozialtechnik, die, auf Erkenntnissen und Methoden der Soziologie und Sozialpsychologie gründend, Anpassungshilfen geben könnte, zum Beispiel durch geschulte Sozialarbeiter. Ich vermisse den Mut der Soziologie, so weit in den Aktionsbereich, wo die Grenzen zum Normativen leicht überschritten werden, einzudringen. Ich glaube, die Soziologie hat sich in der Regionalpolitik noch nicht engagiert. Wie für die ökonomischen Analysen und Planungen, zum Beispiel für die Infrastruktur, wären auch für die Sozialanalyse und Sozialplanung auf langfristige Entwicklungen abgestimmte Untersuchungs- und Aktionsmodelle erforderlich.

Wenn in der Regionalpolitik die lange Sicht immer mehr in den Vordergrund tritt, wird auch die Fragestellung: zentralistische oder dezentralisierte Planung sekundär. Dispositionen auf lange Sicht setzen Prognosen voraus, und es wird von der konkreten Situation abhängen, ob man für bestimmte Entscheidungen eine kurz-, mittel- oder langfristige Prognose mitberücksichtigt beziehungsweise die Prognosen und Pläne für den Großraum, die Volkswirtschaft, die Region oder den lokalen Raum, für den Wirtschaftssektor oder eine bestimmte soziale Struktur. Das hängt wiederum davon ab, wer entscheidet und worüber entschieden wird. Entscheidungsträger können Organe der Europäischen Gemeinschaft, Organe des Staates, ein Bundesland, Organe einer Gemeinde, einer Branche oder eines Unternehmens sein oder ein einzelner Arbeitnehmer. Es kann sich um eine Entscheidung über ein Programm großer Infrastrukturinvestitionen, über den Bau einer Schule, über die Errichtung eines

Zweigwerkes oder die Expansion der Produktion handeln oder um einen Arbeitsplatz-, Berufs- oder Wohnsitzwechsel.

Das besagt, daß die regionale Wirtschafts- und Sozialentwicklung notwendigerweise durch das Zusammenwirken vieler Entscheidungen bestimmt wird, die von zentral gefällten und langfristig orientierten bis zu dezentralisiert getroffenen, kurzfristig orientierten reichen.

Das gilt im übrigen auch für die Planwirtschaften östlicher Prägung. Es ist meiner Ansicht nach müßig zu fragen, wie weit Regionalpolitik zentralisiert und wie weit sie dezentralisiert, wie weit sie geplant und wie weit sie nicht geplant sein soll. Die Dezentralisierungstendenz in institutioneller und methodischer Hinsicht, die wir in allen Ländern, auch im Osten, feststellen, scheint jedenfalls zu beweisen, daß umfassende imperative und zentrale Planung und Regionalpolitik, wie wir sie hier verstehen, unvereinbar sind.

Ich wollte mit diesen Ausführungen einige Tendenzen herausarbeiten, die meiner Meinung nach für alle hier vertretenen Länder gültig sind. Wenn diese Gemeinsamkeit tatsächlich gegeben ist, also viele Probleme einander ähnlicher sind, als wir nach einer ersten Prüfung anzunehmen geneigt sind, müßte man die Frage aufwerfen, ob nicht Methoden entwickelt werden müßten, die es erlauben, die methodischen und sonstigen Erfahrungen, die in einem Land auf dem Gebiet der Regionalpolitik gemacht werden, so schnell wie möglich auch für ein anderes Land nutzbar zu machen, natürlich unter Berücksichtigung der speziellen Verhältnisse. Ich denke dabei an Beispiele wie das EWG-Projekt im Viereck "Tarent-Bari-Brmdisi-Altamura", das meiner Meinung nach eine Pioniertat auf dem Gebiet der Entwicklung einer gemeinsamen Methodik und Technik der Regionalpolitik darstellt. Wir sollten versuchen, wenigstens in dem von uns überschauten und kontrollierten Bereich der Optimierung der Möglichkeiten näher zu kommen.

Dams

Ich möchte bei der regionalen Wirtschaftspolitik drei Phasen unterscheiden. Zunächst haben wir die Phase des Unbehagens gegenüber der räumlichen Entwicklung der Wirtschaft. Dann folgt die Periode der nachherigen Korrektur bestimmter sogenannter Fehlentwicklungen im Räume. Das gilt sowohl für die Investitionen in den Ballungs- wie in den Entwicklungsgebieten (ex post-Korrektur). Daran schließt sich die Zeitspanne der Überlegungen an, inwieweit die regionale Wirtschaftspolitik zu einem integralen Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik gemacht werden kann. Das ist übrigens eine Forderung, die bereits in dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundeswirtschaftsministerium aus dem Jahre 1955 enthalten ist, die berühmte "Wirtschaftspolitik aus einem Guß", die aus sich heraus räumliche Fehlentwicklungen der Wirtschaft vermeiden will (ex ante-Koordinierung; siehe H. Giersch).

In dem erwähnten Gutachten wurde seinerzeit als Kriterium des Einsatzes regionaler Maßnahmen herausgearbeitet, daß die Entwicklung eines Gebietes zu einer Steigerung des Sozialproduktes des Gesamttraumes zu führen habe. Darüber hinaus wurden noch soziale, militärische und politische Erwägungen angestellt.

Es besteht heute weitgehende Übereinstimmung darüber, daß Korrekturen der räumlichen Wirtschaftsstruktur und -entwicklung durch ordnungspolitische Entscheidungen allein nicht erreicht werden können. Das hat Leonhard Miksch seinerzeit in seinem ORDO-Beitrag sehr deutlich herausgearbeitet. Es müssen ablaufpolitische Maßnahmen hinzukommen. Trotz dieser Feststellung möchte ich hier behaupten, daß die ordnungspolitische Problematik heute im Vordergrund stehen sollte, nämlich die Zuordnung von regionaler Wirtschaftspolitik und allgemeiner Wirtschaftspolitik. Hier gehen die Auffassungen der EWG-Partner, etwa Frankreichs und der Bundesrepublik, weit auseinander. Erst wenn diese Grundsatzfrage hinreichend geklärt ist, können ablaufpolitische Entscheidungen getroffen werden. An dieser Zusammenschau der regionalen und der allgemeinen Wirtschaftspolitik fehlt es heute.

Studer

Der französische Staat hat versucht, die Industrialisierung der "müden" Regionen zu fördern. Dadurch sollten die Ungleichgewichte ausgeglichen werden, und man kann sagen, daß dies geschadet hat, weil zu gleicher Zeit eine Bremsoperation in Paris vorgenommen wurde. Man kann das Ungleichgewicht nicht dadurch ausgleichen, daß man irgendwelche Industrialisierung in der großen Stadt abstoppt und sie direkt in die Provinz verlegt, auch wenn man dort die lokalen Steuern sehr senkt. Die Dynamik bedarf einer Mitwirkung der lokalen Industrie an der ganzen Branchenentwicklung. Das, meine ich, ist das Wesentliche für eine langfristige Planification. Es bedeutet auch eine

Katastrophe, wenn die in einem lokalen Gebiet angesiedelten Industrien nicht länger als drei oder vier Jahre überdauern.

Kienbaum

Wenn ein solcher Plan als Grundlage für Entscheidungen dient, muß er immer wieder überprüft werden. Das ist von ausschlaggebender Bedeutung. Uns stehen heute ausgezeichnete Mittel in den Computern und allen möglichen anderen Dingen zur Verfügung, so daß wir uns kurzzeitig anpassen können, genau wie auch ein Unternehmen für die Planung der Ablaufsteuerung eines Geschäftsjahres diese Mittel benutzt. Ich deutete bereits an, daß wir das gleiche auch für die Investitionen des Generalverkehrsplanes vorhaben.

Kroebel

Globalplanung und Regionalplanung sind ganz verschiedene Dinge.

Kienbaum

Da widerspreche ich ganz energisch. Man muß in der Regionalentwicklung genau in der gleichen Weise vorgehen, denn man ist keineswegs sicher, ob sich nicht auch die Ausgangsdaten für die Einzelregion und die Summe der Regionen ändern. Auch dann müssen wir uns anpassen. Anders geht es überhaupt nicht.

Dams

Wie wollen Sie nun aber feststellen, Herr Kienbaum, was in anderen Regionen außerhalb Ihres Landes vor sich geht und welche Investitionen dort mit welchen Zielsetzungen vorgenommen werden? Das ist ja gerade das Dilemma in der Bundesrepublik: Jeder denkt fast ausschließlich in den Grenzen seines eigenen Gebietes. Raumordnungs- und regionale Wirtschaftspolitik bedeuten jedoch Koordinierung der raumwirksamen Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen - horizontal und vertikal - unter Berücksichtigung des gesamten Binnenmarktes.

Kienbaum

Regionen dürfen nicht etwa mit selbständigen Staaten gleichgestellt werden. Es gibt verschiedene Regionen in der Bundesrepublik, zum Beispiel auch in Nordrhein-Westfalen. Das ist die Summe einer Reihe von Verwaltungseinheiten, gleichgültig, ob es sich dabei um eine Stadt oder ein Land handelt.

Salin

Ich würde dennoch über das hinausgehen, was Sie sagen. In Amerika besteht durchaus die Möglichkeit, über die Staatsgrenzen - bei uns gleich Ländergrenzen - hinauszugehen. Es gibt in New York eine Kommission mit dem Namen "Three States Commission", die für New York, New Jersey und Connecticut zuständig ist. Drüben hat man es natürlich leichter, weil man im leeren Raum mit großen Strichen eine neue Straße ziehen kann. Es ist also machbar!

Kienbaum

Zunächst darf man einmal unterstellen, daß niemand die Geschwindigkeit des Fortschrittes voraussagen kann. Wohl aber ist im Trend langfristig erkennbar, daß Tempo und Ausmaß der Änderungen auf Grund technischer Fortschritte zunehmen. Für mich, der ich nur ein heuriger Hase in der öffentlichen Verwaltung bin, resultiert daraus, daß es niemals gelingen wird, die öffentlichen Verwaltungsgrenzen an das Tempo der Änderungen heranzuführen. Sie müssen demnach geistig übersprungen werden, gleichgültig, ob es sich um Grenzen von Kommunen, Kreisen, Ländern oder gar Staaten handelt. Das ist aber nur möglich, wenn man sich zusammensetzt.

In dieser Absicht haben wir in den zunächst gebildeten elf Regionen Regionalbeiräte geschaffen, denen sowohl die Verwaltungsstellen der jeweiligen Region als auch die den privaten Bereich repräsentierenden Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und der Landwirtschaftskammern angehören.

Zunächst wird für jede Region eine Konzeption erarbeitet. Das ist die erste Phase. Danach stimmen sich die Regionalbeiräte unmittelbar über die Landeszentralstelle mit den Nachbarregionen ab, um zu vermeiden, daß sich etwa die Konzeption für die eine Region mit der für die Nachbarregion im Zielkonflikt befindet. Dieses Abstimmen kann natürlich nicht auf die Regionen innerhalb des Landes

begrenzt werden, sondern muß auch auf Gebiete ausgedehnt werden, die außerhalb der Landesgrenzen liegen. Das geschieht für Nordrhein-Westfalen sowohl in Richtung auf Niedersachsen, Hessen und Rheinland-Pfalz als auch gegenüber den angrenzenden Staaten Holland, Belgien und Luxemburg.

Klaassen

Wenn ich Sie recht verstanden habe, machen Sie es nicht nur falsch, sondern auch zu spät.

Kienbaum

Zu spät ist es immer. Aber ich wäre für die Aufklärung dankbar, was wir falsch machen. Dann kann ich doch noch eine neue Erkenntnis mit nach Hause nehmen.

Klaassen

Ich vergleiche das einmal mit einem Unternehmen. Da gibt es einen Markt, und man sucht alle Möglichkeiten zu nutzen, um Verkäufe in den verschiedenen Gebieten zu tätigen. Muß nun der Unternehmer unbedingt in Gebiete reisen, in denen er bisher nichts verkauft hat, weil es dort Absatzmöglichkeiten geben könnte? Ich glaube nicht. Er wird vielmehr eine systematische Marktforschung treiben und daraus feststellen, wo die Absatzmöglichkeiten liegen. Die wird er dann nutzen.

Die Planung in Europa und auch in den Vereinigten Staaten sucht jedoch immer diejenigen Gebiete zu entwickeln, in denen es offenbar keine Entwicklungsmöglichkeiten gibt. Eine Ausnahme macht Irland. Es sagt in seinem Regionalplan deutlich, daß es zu arm sei, um sich eine solche Politik leisten zu können. Daher müsse man dort entwickeln, wo es sich lohnt.

Kienbaum

Wo liegt denn da der Widerspruch zu meinen Darlegungen? Genau das ist doch unser Grundprinzip. Zunächst wird untersucht, wo sich innerhalb der Region die Entwicklung lohnt. Hat man das festgestellt, kann sich immer noch ein Zielkonflikt mit der Nachbarregion ergeben.

Klaassen

Sicher liegt schon eine Beschränkung darin, wenn Sie sagen: innerhalb einer Region.

Kienbaum

Ja, aber dafür ist der Regionalbeirat allein zuständig. Für sonst nichts.

Klaassen

Ich möchte das aber nicht beschränken. Hier sollte nicht jede Region für sich bestimmen können. Die Regionalpolitik müßte vielmehr Sache des Bundes sein, der entscheidet, welche Gebiete entwickelt werden sollen.

Kienbaum

Ich erwähnte bereits, daß wir eine zentrale Stelle haben.

Klaassen

Sicher, für das jeweilige Land!

Kienbaum

Ja, für das Land. Selbstverständlich haben Sie recht, Herr Klaassen. Im Grunde genommen müßte in einem noch größeren Raum - zum Beispiel in der Bundesrepublik, darüber hinaus sogar in der EWG - abgestimmt werden, wo entwickelt werden soll.

Klaassen

Auch innerhalb Deutschlands entwickelt man aber die ärmsten Gebiete, nämlich die sogenannten Notstandsgebiete. Und jedes andere Land macht es genauso.

Kienbaum

Das Prinzip, grundsätzlich die ärmsten Gebiete zu entwickeln, verfolgen wir nicht. Andererseits ist es allerdings nach dem Grundgesetz ein Verfassungsauftrag, annähernd gleiche Verhältnisse für die Bevölkerung zu schaffen.

Düren

Das steht auch im EWG-Vertrag.

Kienbaum

Sonst müßten die Leute ihre Koffer packen und abreisen, sobald sie erkannt haben, daß es in ihrem Gebiet nichts zu entwickeln gibt.

Klaassen

Genau das geschah aber in der Vergangenheit. Was wäre beispielsweise im holländischen Friesland passiert, wenn die Friesen nicht seit Jahrhunderten von dort ausgewandert wären? Dann würde dieser Landesteil heute das unterentwickelteste Gebiet der Welt sein. Es ist also durchaus normal, daß die Menschen dorthin ziehen, wo Existenzmöglichkeiten vorhanden sind.

Kienbaum

Ich bin Ihnen für diesen deutlichen Hinweis außerordentlich dankbar. Ich werde das gleich morgen nachmittag in der Kabinettsitzung berichten. Ich bin gespannt, wie man reagiert.

Seidel

Herr Klaassen erwähnte eben von Irland, das Land sei so arm, daß es sich keine sozialpolitisch ausgerichtete Regionalpolitik leisten könne. Ich möchte das gleiche von Österreich sagen. Selbstverständlich verdient von zwei alternativen Plänen, die die Einkommensdifferenzen zwischen Regionen um einen bestimmten Prozentsatz zu vermindern vermögen, der den Vorzug, der eine höhere Wachstumsrate der Gesamtwirtschaft sichert. Solche Entscheidungen sind jedoch politisch schwer durchzusetzen, da optimale Lösungen meist auf eine "dezentralisierte Konzentration" hinauslaufen. Ich stimme mit Herrn Klaassen überein, daß es sehr schwierig und gesamtwirtschaftlich problematisch ist, rein landwirtschaftliche Gebiete mit dörflicher Siedlungsstruktur zu industrialisieren.

Dams

Herr Kienbaum, Sie sprechen von Korrekturen Ihres Plans. Dabei berücksichtigen Sie die Entwicklung sowohl in Richtung auf die benachbarten Gebietsteile der angrenzenden Bundesländer als auch der europäischen Staaten - aber nur das, was noch so gerade aus dem Blickwinkel Nordrhein-Westfalens von Interesse ist.

Salin

Bis zur EWG!

Dams

Bis zur EWG - das ist heute zum geflügelten Wort geworden. Wie sieht es nun mit der Koordinierung der regionalen Investitionen in der EWG aus?

Herr Philipp Lamour entwickelt Bas-Rhône-Languedoc in Frankreich. Der Verantwortliche in der Ente di Maremma Italiens investiert 4500 DM pro Hektar für die Einrichtung einer Bewässerungslandwirtschaft und so weiter. Jeder glaubt - in Abstimmung mit seinen nationalstaatlichen Instanzen;- er hätte mit diesen Finanzhilfen à fonds perdu die besten wettbewerbsfähigen Strukturen entwickelt. Die Absatzmöglichkeiten der Produkte auf dem gemeinsamen Binnenmarkt werden kaum in Rechnung gestellt. Auf diese Weise entstehen aber - durch nichtkoordinierte Investitionen des Strukturbaues - neue Wettbewerbsverzerrungen in der EWG.

Diese Koordinierung der raumwirksamen Investitionen mit direkten Auswirkungen auf das Gleichgewicht der Märkte ist vordringlich, weil die staatlichen Beihilfen auf den Märkten als Wettbewerbsverfälschungen abgebaut werden müssen. Wenn diese Koordinierung aus der Sicht des

EWG-Marktes nicht gelingt, schafft man laufend neue Wettbewerbsverzerrungen, die man mit dem schönen Namen Strukturverbesserung tarnt. Darüber hinaus besteht selbst bei einer Koordinierung der regionalen Finanzinvestitionen das Problem, zu welchem Zeitpunkt je nach dem Stande der wirtschaftlichen Entwicklung - die Starthilfe in eine Wettbewerbsverfälschung umschlägt.

Lassen Sie mich nun noch eine Bemerkung zu den Regionalbeiräten anschließen, die Herr Kienbaum erwähnte. Sie entsprechen in etwa den französischen "Comités d'expansion économique". Es wird eine Beteiligung der interessierten Kreise und eine Koordinierung auf Landesebene gesichert. Wie setzt sich aber die Koordinierung auf den darüber liegenden Ebenen fort?

Entsprechend der Konzeption des französischen Planes ist - aus dem Blickwinkel der regionalen Wirtschaftspolitik - der gesamte Binnenmarkt Beobachtungsraum und Operationsfeld. Mit dieser Feststellung ist nichts über die Leistungsfähigkeit der regionalen Wirtschaftspolitik ausgesagt. Es liegt mir völlig fern, den französischen Plan über den Strich zu loben. Das ist im Hinblick auf die regionale Wirtschaftspolitik auch kaum möglich, da erst der jetzt anlaufende Fünfte Plan diese Konzeption zu realisieren versucht.

In der Bundesrepublik dagegen wird nicht der gesamte Binnenmarkt in die Überlegungen der regionalen Wirtschaftspolitik einbezogen, sondern nur Teilgebiete des Wirtschaftsraumes sind Gegenstand regionaler Maßnahmen, sei es auf Bundes- oder Länderebene. Es gibt Bundesausbaugebiete mit zentralen Orten, in denen der Ausbau der gewerblichen Wirtschaft besonders gefördert wird. Dann sind für die Landwirtschaft die von der Natur benachteiligten Gebiete abgegrenzt worden, in denen die Landwirte höhere Zins- und Kapitalzuschüsse bei Strukturverbesserungen erhalten. Diese Gebiete sind nach ihrer Höhe über NN und nach der Menge der Niederschläge bestimmt worden. Vieles könnte dazu gesagt werden, inwieweit ökonomische Investitionen nach physio-graphischen Kriterien bemessen werden sollen.

Hier stehen jedoch zwei andere Fragenkreise mehr im Vordergrund, nämlich erstens: Zwischen der industriellen Förderung der Ausbaugebiete und der landwirtschaftlichen Förderung der von der Natur benachteiligten Gebiete besteht keine Kongruenz. Es wurde von zwei verschiedenen Ansatzpunkten ausgegangen, obwohl die landwirtschaftliche Entwicklung fast immer mit der gesamtwirtschaftlichen Expansion des Gebietes eng verflochten ist.

Zweitens zeigen diejenigen Gebiete, die Gegenstand von Finanzhilfen der öffentlichen Hand sind, kaum eine Neigung, sich über ihre engeren Grenzen hinweg zu regionalen Planungsgemeinschaften zusammenzuschließen. Darüber gibt es ein interessantes Kartenmaterial des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung in Köln, übergebietliche Zusammenschlüsse gibt es dort, wo die Wirtschaft sich entfaltet und infolge ihres Wachstums über die zu engen administrativen Grenzen hinaus auf eine interregionale Zusammenarbeit drängt. In den Fördergebieten werden dagegen fast alle Überlegungen in den alten Verwaltungsgrenzen angestellt. Das ist regionale Wirtschaftspolitik in ihrer Problematik der Koordinierung.

Ich habe diese beiden Fragenkreise bewußt in dieser Schärfe formuliert.

Kienbaum

Das war sehr gut!

Dams

Bezüglich Frankreichs will ich nicht über die Konzeption der Planifikation und der Programmation regionaler Art sprechen. Ich habe sowohl ganz allgemein als auch unter regionalen Aspekten eine Reihe von Fragezeichen zu setzen, etwa die Problematik, Wachstumsraten auf nationaler Ebene zu fixieren und sie auf einundzwanzig Programmregionen zu derivieren, wobei das "magische Dreieck" entsprechend manipuliert werden soll. Das heißt, die Wachstumsrate ist kein analytisches Ergebnis mehr.

Ich wollte nur aufzeigen, daß in Frankreich der gesamte Binnenmarkt Operationsfeld der regionalen Wirtschaftspolitik ist und daß dort in einer Marktwirtschaft mit bewußten Rahmenbestimmungen die regionale Wirtschaftspolitik fester Bestandteil der Gesamtwirtschaftspolitik ist.

In der Bundesrepublik ist dagegen die regionale Wirtschaftspolitik eine komplementäre Erscheinung zur allgemeinen Wirtschaftspolitik. Mit diesem Problem der Zuordnung beider Bereiche wird letztlich die Form der Koordinierung angesprochen - die Koordinierung der Regionalprogramme und Pläne sowie ihrer nachherigen Korrekturen. Es ist in der Bundesrepublik einfach nicht ausreichend, daß im Falle Nordrhein-Westfalens nur einige Entwicklungen der Nachbargebiete berücksichtigt werden. Es

sollte vielmehr die Bundesrepublik und eventuell die EWG insgesamt als Beobachtungsraum gewählt und dann auf der Grundlage dieser Analyse - die damit in einem zwingenden Zusammenhang stehenden Operationsgebiete abgegrenzt werden. Allein auf diese Weise kann unter Berücksichtigung der interregionalen Wechselbeziehungen effizient geplant werden.

Kienbaum

Das ist ausgezeichnet, Herr Dams. Aber ich bin für Nordrhein-Westfalen zuständig. Ich muß Ihnen das ganz deutlich sagen. Wenn nämlich in der Bundesrepublik insgesamt nichts geschieht, kann mich das nicht veranlassen, in Nordrhein-Westfalen nichts zu tun.

Dreyer

Das ist völlig richtig. In der EWG geschieht auf diesem Gebiet ebenfalls nichts.

Düren

Man bemüht sich wenigstens um ein gemeinsames Ziel und entsprechende Methoden. Das geschieht in der EWG fast wirksamer als in der Bundesrepublik.

Dams

Es gibt eine Reihe von raumwirksamen Entscheidungen, so etwa der Europäischen Investitionsbank, des Europäischen Sozialfonds, der Beihilfenprüfung und so weiter. Aber eine regionale Wirtschaftspolitik der EWG gibt es nicht. Herr Düren sprach von regional-politischen Überlegungen auf der Ebene der EWG und führte das Eifel-Hunsrück-Projekt an. So lobenswert diese Überlegungen sind, insbesondere wenn sie über die nationalstaatlichen Grenzen hinausgehen: Studien, Informationen und Empfehlungen für Teilräume sind noch keine regionale Wirtschaftspolitik.

Diese Unterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik auf der Ebene der EWG ist um so bedauerlicher, als auf dieser Ebene im Teilbereich des Agrarsektors in wenigen Jahren beträchtliche Finanzmittel zur Strukturverbesserung zur Verfügung stehen werden. Wenn es keine regionale Wirtschaftspolitik auf der Ebene der EWG gibt, wird eine isolierte Investitionspolitik im Agrarsektor, wie wir sie in manchen Nationalstaaten zur Genüge kennen, nicht zu verhindern sein.

Salin

Herr Dams, ich halte das, was Sie sagten, für zu eng. Sie nannten es einen Vorteil für Frankreich, daß der Gesamtraum Operationsfeld sei. Sie wissen aber in Freiburg so gut wie ich in Basel, daß das Elsaß ein vernachlässigter Operationsraum ist. Im Oberelsaß wollte man aus diesem Grunde beinahe einen Generalstreik ausrufen. Hier zeigt sich, daß eine Beschränkung auf die nationalen Grenzen heute nicht mehr möglich ist.

Dams

Vielleicht habe ich mich nicht klar genug ausgedrückt: Ich pflichte Ihnen durchaus bei, daß bei der regionalen Wirtschaftspolitik eine Beschränkung auf die nationalen Grenzen nicht mehr möglich ist. Aber ob Sie nun regionalpolitische Überlegungen nationalstaatlich oder überstaatlich anstellen und dementsprechend Entscheidungen treffen: Sie werden in beiden Fällen die vorzusehenden räumlichen Investitionen vor dem Hintergrunde der interregionalen Wechselbeziehungen des gesamten Wirtschaftsraumes zu beurteilen haben. Auf diesen Sachverhalt kam es mir bei meinen Ausführungen an.

Studer

Die französische Regionalpolitik ist nur nach administrativen Kreisen - départements und régions administratives - begrenzt. Man kann diese Gebiete nicht mit den deutschen Ländern und den natürlichen Regionen vergleichen. Die aktive Regionalpolitik, wie sie jetzt betrieben wird, ist auch nicht in die nationalen Gesamtplanungen einbezogen.

Am Beispiel der Compagnie du Bas-Rhône-Languedoc sieht man, daß keine Regionalpolitik betrieben werden kann, wenn man sich nicht besser auf die Marktwirtschaft einstellt und sich an eine reelle Programmierung hält.

Dams

Die Regionalprogramme, wie etwa Bas-Rhône-Languedoc, Landes et Gascogne, Friche et Taillis de l'Est und andere mehr, sind vor der regionalen Akzentuierung der französischen Modernisierungspläne entstanden. Sie müssen daher auch die Aktivität eines Philipp Lamour als die einer Einzelpersonlichkeit auffassen, die zu einer Zeit, als es noch keine regionale Wirtschaftspolitik im heutigen Sinne gab, an der "Graswurzel" ansetzte, das heißt von unten nach oben. Inzwischen ist eine regionale Wirtschaftspolitik entwickelt worden, die von oben nach unten geht, wobei diese alten Regionalprogramme in die sogenannten "tranches opératoires" der jeweiligen Programm-Region einbezogen werden.

Salin

Aber genau das, was Sie eben für dieses frühe französische Stadium sagten, gilt ja auch für die Bundesrepublik. Die Dinge werden nicht in einem schon entwickelten Gebiet weiterentwickelt, sondern die Entwicklung geht dort weiter, wo ein guter Oberbürgermeister oder ein guter Planer sitzt. Man hat also noch keinen organisatorischen Rahmen.

Kern

Der geht heute bereits über eine Stadtgrenze nicht mehr hinaus.

Düren

Ich habe im Frühjahr dieses Jahres die Gebiete der unteren Rhône und des Languedoc besucht. Dort wird nicht für den Bedarf des nationalen Bereichs, sondern eindeutig für den Gemeinsamen Markt geplant. Ob in Château Renard oder auf anderen marchés nationaux: überall zeigte man auf die gewaltigen technischen Leistungen, beispielsweise hinsichtlich der neuen Bewässerung, die von einem Team hochqualifizierter Techniker, Planungs- und Durchführungsoffiziere geschaffen werden.

Das Infrastruktursystem südlich von Valence bis hinunter zur Mündung der Rhône und bis in das Languedoc hinein ist das beste innerhalb des Gemeinsamen Marktes. Aber in keinem anderen Gebiet des Gemeinsamen Marktes bleibt auch so viel an Nutz- und Transportwasser, an Straßen- und Eisenbahnkapazität und an Elektrizität so wenig ausgenutzt. Auf die Frage nach dem Sinn dieser Regionalpolitik jedoch erhalten Sie keine befriedigende Antwort.

Sind denn die Systeme, die - wie es Herr Dams formuliert hat - den Gesamttraum den Planungsüberlegungen zugrunde legen und deshalb von der Sache her so viel besser sein müssen, den anderen Systemen, wo der Teilaspekt überwiegt, wirklich überlegen? Da setzt bei mir, der ich mich seit vielen Jahren um die Klärung dieser Frage bemühe, der Zweifel ein. Man sagt, die Planification sei in dem, was sie beschreibt und vorschreibt, nur indikativ. Das möchte ich bezweifeln. Es gibt nämlich eine ungewöhnliche Vielfalt von Mitteln, um die Entwicklung in die Bahnen zu zwingen, die der Plan als wünschenswert ansieht. Dazu gehört die selektive Kreditpolitik eines verstaatlichten Bankenapparates sowie ein System der Steuervergünstigungen, das bis zu Steuerverträgen mit einzelnen Firmen reicht. Selbst in unserem Land, in dem Steuervergünstigungen eine erhebliche Rolle spielen, können wir uns das auch in unseren kühnsten Träumen noch nicht vorstellen.

Dazu gehören weiterhin die staatlichen Beteiligungen - auch solche auf Zeit - und Subventionen in Formen, wie wir sie bei uns, die wir ein gut entwickeltes Subventionssystem haben, nicht kennen. Daneben gibt es Spezialprämien für Investitionen beziehungsweise unterlassene Investitionen in bestimmten Bezirken sowie für Verlagerungen aus bestimmten Bezirken.

Ich will die objektive Berechtigung oder Erwünschtheit solcher Dinge an sich nicht bestreiten. Ich möchte nur deutlich machen, daß das Instrumentarium, über das man in Frankreich auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme und einer Projizierung von Bildern einer erwünschten Entwicklung verfügt, weit über das hinausgeht, was wir und auch andere EWG-Staaten besitzen. Darum ist schon der Vergleich der regionalpolitischen Möglichkeiten zwischen den Ländern des Gemeinsamen Marktes schwierig. Gewisse nationale Differenzierungen müssen wir einfach als Fakten zur Kenntnis nehmen. Andernfalls kommen wir nicht zu vergleichbaren Ergebnissen.

Salin

Was Sie soeben sagten, Herr Düren, ist außerordentlich wichtig. Aber man sollte auch den ersten Teil Ihrer Ausführungen in Erinnerung behalten. Ich betone immer wieder, daß sich Frankreich viel mehr als die Bundesrepublik in den entsprechenden Gebieten und Industrien auf die EWG einstellt.

Dams

Ich habe mich keinesfalls für die französische Planification ausgesprochen, Herr Düren. Mir kam es nur darauf an, die unterschiedlichen Auffassungen über die Zuordnung von allgemeiner und regionaler Wirtschaftspolitik in Frankreich und in Deutschland beziehungsweise den Niederlanden aufzuzeigen, um daraus die Koordinierungsproblematik abzuleiten.

Dabei kann ich mir durchaus vorstellen, daß auch in den Ländern, in denen die regionale Wirtschaftspolitik der allgemeinen Wirtschaftspolitik komplementär zugeordnet ist, eine Koordinierung im Sinne des Ganzen erfolgen kann. Allerdings sehe ich im Augenblick nur die Schwierigkeiten, die einer Koordinierung der raumwirksamen Investitionen der vielen öffentlichen Hände entgegenstehen. Aber es gibt sicherlich Lösungen dafür.

Vielleicht stimmt Herr Klaassen mit mir darin überein, daß trotz einer komplementären Zuordnung der regionalen zur allgemeinen Wirtschaftspolitik in den Niederlanden eine Koordinierung der raumwirksamen Investitionen in etwa erfolgt. Dazu muß man das Zusammenspiel von Provinzen-Gemeinden-Reich kennen. Die Gemeinden erhalten ihre Finanzzuweisungen auf der Reichsebene nach objektiven Kriterien. Sie haben ihren Ausgabenplan jedoch von der Provinz genehmigen zu lassen. Das Reich fördert wirtschaftsschwache Teile der Provinzen durch Finanzhilfen, wobei die Kompetenz für die regionale Wirtschaftsentwicklung den Provinzen verbleibt.

Für die allgemeine Koordinierung der räumlichen Investitionen sind weiterhin die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur entscheidend. Sie sind als eine Neuordnung des ländlichen Raumes aufzufassen. Ihre räumlichen Ansatzpunkte werden nach bestimmten Prioritätskriterien auf der Reichsebene entschieden und fast ausschließlich vom Reich finanziert. Sie sind damit gewissermaßen horizontal und vertikal die Klammer für eine wirksame Koordinierung der Investitionen.

Herr Düren sagte, man richte sich in dem Gebiet Bas-Rhône-Languedoc konsequent auf die EWG ein. Das ist richtig. Aber über die von Herrn Düren zitierte Infrastruktur dieses Gebietes wird auf nationalstaatlicher Ebene entschieden. Das gleiche gilt für die Investitionen auf dem Agrarsektor. Aus den regionalen Produktionsüberlegungen auf nationalstaatlicher Ebene ergeben sich die Entscheidungen für die gebietlichen Investitionen.

Düren

Herr Dams, wie sieht aber das, was Sie soeben sagten, in der Praxis aus? Wir fahren von Les Baux aus auf ein sehr hoch gelegenes Plateau, wo uns einer dieser großartigen Männer, die dort ihr Programm durchführen, erklärte, man werde auf diesem Plateau Erdbeeren züchten. Auf meine Frage, wer diese Erdbeeren denn verbrauchen solle, antwortete er, die EWG werde sie abnehmen. Ich wies ihn darauf hin, daß es in Frankreich bereits ausreichende Flächen für den Anbau von Erdbeeren gäbe. Darauf wurde mir gesagt, man müsse beweisen, daß das System der modernen Irrigation auf Formen ausgeweitet werden könne, wie sie früher nicht denkbar waren. Dabei wird doch aber niemand behaupten, daß es auf dem Gemeinsamen Markt ein dringendes Bedürfnis nach reifen Erdbeeren gäbe, die man um acht Tage früher aus diesem Gebiet beziehen könne, und zwar unter so aufwendigen Bedingungen, daß der Preis noch über dem für die holländischen, unter Glas aufgezogenen Erdbeeren liegen wird.

Ich stellte dann die Frage: "Wenn der Gemeinsame Markt mehrere Kalkulationskomponenten hat, soll dann derjenige obsiegen, der die perfektste technische Lösung anbietet?" Hier stehen wir vor Faktoren, die uns als Verbraucher die Frage aufzwingen, ob das nun der Weisheit letzter Schluß sei.

von Gadolin

Erdbeeren können Sie auch von uns aus Finnland bekommen, und zwar ohne die Verwendung künstlicher Standortfaktoren.

Salin

Ich möchte Sie noch ein wenig weiter reizen, Herr Düren. Ich halte es für richtig, was Sie und Herr Dams gesagt haben. Auch die Anerkennung Hollands ist berechtigt. Aber die Dinge entwickeln sich dort deshalb anders, weil Planung nicht tabu ist. Es muß ja nicht die planification à la française sein, aber man sollte doch bis zu einem gewissen Grade eine Planung anerkennen, wie sie sich durch Tinbergen in Holland wirklich durchgesetzt hat.

Düren

Sie hat sich in einem relativ kleinen nationalen Bereich durchgesetzt, leider ohne Auswirkung auf die Bereiche, die für die Gesamtheit der Produzenten und Konsumenten in diesem Markt maßgeblich sein müssen, wenn es zur Ausbildung eines Gemeinsamen Marktes kommt. Hier fehlt die Abstimmung, und hier verliert Regionalpolitik ihren Sinn, wenn sie ihre Berechtigung nur aus den bisher definierten Elementen zieht. Regionalpolitik muß den unter natürlichen Bedingungen in Südsizilien Produzierenden genauso einbeziehen wie den unter Glas "künstlich" Produzierenden in Holland.

Ist das aber auch nur einigermaßen realisierbar, wenn wir einmal den Gemeinsamen Markt von Flensburg bis Palermo und von Pau bis nach Braunschweig aufgebaut haben? Bestehen hier auch nur einigermaßen übereinstimmende Vorstellungen?

Stohler

Ich gestehe, daß mir gewisse Ziele der Planification einleuchten. Jedoch überzeugen ihre Resultate gerade auf dem Gebiet der Regionalpolitik nicht, denn hier hat sie eine ihrer schwachen Stellen. Das ist auch die Auffassung französischer Experten. Sie läßt sich vereinfachend mit der Zielsetzung der Maximierung des Sozialproduktes erklären. Die Planification geht von einer festgesetzten globalen Wachstumsrate aus. Dann deduziert sie die Zielsetzungen für die Sektoren. Damit ist die gesamte Wirtschaftspolitik weitgehend determiniert. Eine optimale interregionale Verteilung des Sozialproduktes ist dann nur noch subsidiär möglich.

Die Folgen dieser Politik machen sich gegenwärtig in Frankreich auf das Ungünstigste bemerkbar, wie wir von Basel aus gut beurteilen können. Es wird dabei nämlich faktisch vernachlässigt, wie das maximale Sozialprodukt regional verteilt wird. Von der französischen Planification aus gesehen, ist es offensichtlich nicht von primärer Bedeutung, an welchen Punkten der französischen Wirtschaft das maximale Sozialprodukt erreicht wird. Es kann zum Beispiel sein, daß das obere Elsaß dabei zu kurz kommt, und das ist gegenwärtig der Fall.

Meines Erachtens kann eine Maximierung des Sozialproduktes in dieser einfachen Formulierung kein operationelles Ziel sein. Ziel müßte die Maximierung einer Funktion des Sozialproduktes sein, in welcher jeder Region bestimmte Gewichte zugeteilt werden. Vom französischen Standpunkt aus wäre es dabei angebracht und angemessen, beispielsweise dem Elsaß ein höheres Gewicht im Sozialproduktindex zu geben, als es heute de facto hat.

Kempf

Wir würden wohl künstlich Unterschiede konstruieren, wenn wir uns vom französischen System, wie es auf dem Papier steht, zu sehr faszinieren ließen. Wir müssen zuerst prüfen, wie das französische System der Regionalpolitik in Wirklichkeit gestaltet ist und wie es funktioniert. Vor allem aber müssen wir uns fragen, ob die Franzosen mit ihrem System erfolgreicher gewesen sind als andere Länder. Frankreich gehört ja zu jenen Ländern, die seit etwa zehn Jahren verschiedene Elemente in ihre Wirtschafts- und Sozialpolitik eingeführt haben, die wir allgemein als Elemente einer Regionalpolitik anerkennen. Hat Frankreich damit nun etwa das Ziel erreicht, die regionalen Einkommensunterschiede zu reduzieren? Konnte es seine Absicht verwirklichen, die hohen Bevölkerungswachstumsraten in der Region Paris abzuschwächen? Wurde die erstrebte Dezentralisierung durch Verlagerung oder Umlenkung wirtschaftlicher Aktivitäten aus dem Raum Paris in den Westen Frankreichs tatsächlich erzielt? Ich glaube, man kann alle drei Fragen eindeutig mit Nein beantworten.

Salin

Die Dezentralisierung aus dem Raum Paris wurde teilweise erreicht.

Kempf

Das gelang nur bis zu Entfernungen von etwa zweihundert Kilometern von Paris, jedoch nicht in den eigentlichen Westen.

Es stellt sich auch die Frage: Hat Frankreich wirklich einen konkreten, umfassenden und kohärenten Plan für die regionale Wirtschaftsentwicklung? Im Vierten Plan gibt es nur die sogenannten "tranches opératoires", die sich auf Teilbereiche der regionalen Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik beschränken.

Studer

Die "tranches opératoires" kommen von oben!

Kempf

Der einer regionalen Wirtschaftsentwicklung gewidmete Abschnitt des Fünften Planes basiert auf langfristiger Orientierung, das heißt auf Prognosen der regionalen Wirtschaftsentwicklung für einen Zeitraum von zwanzig Jahren. Das ist ein großer Fortschritt. Nach Auswertung dieser langfristigen Orientierung hat man sich zumindest bezüglich der Industrialisierung des Westens ziemlich ambitionöse Ziele gesetzt.

Es gibt jetzt auch ein Konzept auf lange Sicht für eine "dezentralisierte Konzentration" auf acht regionale Pole. Im übrigen baut man auf der Erwartung auf, daß der Südosten Frankreichs im Gegensatz zum Westen weiterhin eine starke Expansionskraft entfalten wird und daß die Bevölkerung der Region Paris - selbst bei vollem Wirksamwerden aller Dezentralisierungsmaßnahmen - im Jahre 1985 elf bis dreizehn Millionen Menschen zählen würde.

Bei Betrachtung der bisherigen Ergebnisse der französischen Regionalpolitik kann man zunächst feststellen, daß das zentralistische französische System sofern man von Rivalitäten zwischen den einzelnen Ministerien mit deren relativer Selbständigkeit absieht - natürlich mehr Möglichkeiten für die koordinierte Planung und Durchführung der großen sogenannten nationalen Investitionsvorhaben für die Infrastruktur hat und dementsprechend in dieser Hinsicht rationeller vorgehen kann als Länder mit einem weniger zentralistischen Regierungs- und Verwaltungssystem.

Die regionale Steuerung von Betriebsneugründungen, -erweiterungen oder -umstellungen durch direkte finanzielle Hilfen mit dem Ziel, bestimmte Gebiete oder Orte zu berücksichtigen, ist jedoch im großen und ganzen mißlungen. Ich glaube, man kann das ganz klar behaupten. Die Zahl der dadurch neugeschaffenen beziehungsweise umstrukturierten Arbeitsplätze ist - soweit sie in der Statistik ausgewiesen wird - relativ klein, ja minimal, mißt man sie am Umfang der gleichzeitig eingetretenen geographischen Mobilität der Arbeitskräfte und der Konzentration des Kapitals nach einigen Zentren hin - durchaus nicht nur nach Paris. Denken Sie an Lyon und die vielen anderen stark expandierenden regionalen Pole. Zum Beispiel hat die Einwohnerzahl von Grenoble innerhalb von zehn Jahren um 54% zugenommen.

Worauf ist die Diskrepanz zwischen den Zielen und dem Erreichten zurückzuführen? Zunächst scheint mir ein psychologischer Faktor von Bedeutung zu sein. Wo man einen Sonderfonds zur Schaffung von Arbeitsplätzen verwaltet, wird man bestrebt sein, die Zahl der dem Fonds zuzuschreibenden neuen Arbeitsplätze möglichst groß erscheinen zu lassen. Dabei will ich gar nicht die Frage aufwerfen, ob man ohne weiteres behaupten können, daß jeder unter Mitwirkung des jeweiligen Fonds geschaffene Arbeitsplatz ohne diese Hilfe nicht hätte geschaffen werden können. Tatsächlich zeigt eine Aufgliederung der Zahlen der mit Hilfe der Fonds erstellten Arbeitsplätze nach Regionen und Wachstumstendenzen der Orte, in denen die Arbeitsplatzbeschaffung unterstützt wurde, daß diese Mittel zum größten Teil in schon stark expandierenden Regionen beziehungsweise Orten eingesetzt wurden. Für diese konnten eben Anträge an Fonds gestellt werden, die für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bestimmt sind. Jeder Fondsverwalter sucht seine Mittel auszunutzen, und wo dies in der Praxis nicht anders möglich ist, müssen die Kriterien halt verwässert, im vorliegenden Fall also weniger selektiv ausgerichtet werden. Dadurch verlieren derartige Maßnahmen einen Teil ihrer ursprünglich beabsichtigten Gezieltheit.

Ich habe französische Regionen besucht und die Regionalpolitik an Ort und Stelle studiert. Dabei gewann ich den Eindruck, daß die Initiative für regionale Aktionen und Projekte hauptsächlich von lokalen Stellen ausgegangen ist, zum Beispiel von den großen Bürgermeistern, die in der französischen Politik immer eine Rolle gespielt haben, sowie von den vielen regionalen und lokalen gemischtwirtschaftlichen Gesellschaften.

Salin

Das kann man genauso von der Bundesrepublik sagen. Es kommt letztlich überall auf die Persönlichkeiten an.

Kempf

Ich wollte mit meinem Diskussionsbeitrag nur das Gemeinsame herausarbeiten, damit wir nicht Unterschiede konstruieren, wo es keine gibt.

Wenn wir von dem größeren Wirtschaftsraum Europa sprechen, der geschaffen werden muß, sollten wir nicht nur die Probleme der Grenzregionen als zwischenstaatliche regionalpolitische Probleme betrachten. Wir sollten vielmehr dazu übergehen, die regionalen Entwicklungsfragen Europas als gemeinsame Fragen der sich immer stärker integrierenden, größeren räumlichen Einheit Europa zu

sehen. Darin schließe ich zum Beispiel die skandinavischen Länder ebenso ein wie Großbritannien und Österreich, also Länder, die der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nicht angehören.

Skrzypczak-Spak

Darf ich mich auch mit Polen melden?

Kempf

Vielleicht auch Polen. Bei Betrachtung auf längere Sicht könnte man vielleicht jetzt schon den südosteuropäischen Raum, zumindest in bezug auf die regionale Wirtschaftsentwicklung, wieder als eng verbunden mit den angrenzenden österreichischen Regionen sehen.

Es wird wohl zusehends eine sekundäre Frage werden, ob solche sozio-ökonomischen Regionen auch eine Verwaltungseinheit bilden beziehungsweise zu einem Staatsgebiet gehören oder nicht. Die sozioökonomische Einheit, die Region, wird immer mehr zur Hauptebene der Analyse, der Planung und der Programme in der Wirtschaftspolitik - nicht nur der Regionalpolitik - werden. Sekundär wäre dann auch, ob man dabei zu Methoden der Planifikation oder zu anderen Methoden eines möglichst rationellen Einsatzes der Produktivkräfte und der öffentlichen Mittel im Rahmen der gesamten nationalen und europäischen Wirtschaftspolitik, also auch der Regionalpolitik, greift.

Wenn die Infrastrukturinvestitionen in Zukunft die regionale Wirtschaftsentwicklung entscheidend lenken und zugleich wachstumsfördernd sein sollen, wenn sie also eine Entwicklung mit herbeiführen und ihr nicht nur folgen sollen, wird eine auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene koordinierte Infrastrukturpolitik mehr und mehr zum Hauptinstrument der Wachstumspolitik und insbesondere der Regionalpolitik werden müssen. Die dafür zur Verfügung stehenden Mittel werden relativ, das heißt von marginalen Kapitalkoeffizienten her gesehen, immer knapper, oder - anders ausgedrückt - das Wirtschaftswachstum wird, gemessen an den dazu erforderlichen Investitionen - insbesondere für die Infrastruktur;-, immer teurer. Das wird wohl eine Konzentration im Einsatz der beschränkten Mittel erzwingen und damit in der Regionalpolitik auch die Übernahme des Konzeptes der "dezentralisierten Konzentration".

Auf diese Weise würden auch viele der mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung verbundenen sozialen beziehungsweise sozialpolitischen Probleme gelöst werden, so daß wir auf diese Weise zu der ökonomisch-sozialen Optimallösung kämen.

In diesem Zusammenhang möchte ich die Frage stellen, was eigentlich im Bereich der Regionalpolitik eine optimale Lösung ist. Gesetzt den Fall, wir hätten jetzt einen Wirkungsgrad von 50 Prozent, gemessen an der theoretisch möglichen hundertprozentigen, das heißt maximalen, Rationalität. Wenn wir unsere Ziele an Maximen der dezentralisierten Konzentration orientieren, könnten wir vielleicht den Wirkungsgrad auf 55 bis 60 Prozent erhöhen. Eine solche realistische Zielvorstellung würde auch das Gespräch mit den Politikern leichter machen. Wir bekämen dadurch auch den Entscheidungsprozeß, der ja ein demokratischer sein soll, methodisch besser in den Griff.

Natürlich müßten die Regionalpolitik und die allgemeine Wirtschaftspolitik integriert werden, wie es Herr Dams gefordert hat. Vor allem müßten dabei die unterschiedlichen Auswirkungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik auf die einzelnen Regionen berücksichtigt werden. Es ist aber auch wichtig festzustellen, daß die Wirtschaftspolitik überhaupt mehr und mehr Wachstumspolitik und damit Strukturpolitik wird, wie Herr Jürgensen ausführte. Aber die Frage der Koordinierung und Integration der einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik muß meines Erachtens unabhängig von der Frage der Ordnungssysteme gestellt werden.

Hinsichtlich der Regionalpolitik stellt sich zuerst die Frage, wo deren wichtigste Operationsebene liegt. Ist es der lokale Raum, ist es die sozio-ökonomische Region, die Volkswirtschaft oder die Großraumwirtschaft? Danach muß entschieden werden, welche Programme und Maßnahmen innerhalb der Region und zwischen den Regionen koordiniert werden müssen und wie das geschehen soll. Der Sammlung, Verarbeitung und Kommunikation von Daten beziehungsweise Informationen wird dabei eine entscheidende Bedeutung zukommen.

Welche Rolle können dabei die im Unternehmensbereich längst eingeführten Methoden der Rationalisierung des Entscheidungsprozesses übernehmen, die wir im Zusammenhang mit der Regionalpolitik zu zerreden geneigt sind? Oder haben wir bisher wirklich ernstlich versucht, eine Methodologie zu entwickeln, durch die wir alle Daten - wie Herr Kienbaum sagt - verfügbar und kontrollierbar machen könnten? Die Möglichkeiten dazu sind vorhanden. Wir müssen uns dabei allerdings vor Augen halten, daß als Entscheidungsträger in der Regionalpolitik nicht ausschließlich Professoren der Nationalökonomie auftreten, sondern daß der Entscheidungsprozeß die Gesamtheit

der Entscheidungen, die sich innerhalb vieler Entscheidungsmodelle abspielen, umfaßt, angefangen von den Entscheidungen der Politiker, die verschiedene regionale, lokale und funktionale Interessen vertreten, über die der Fachleute der verschiedensten Disziplinen bis zu den wirtschaftlichen Verhaltensmustern der Unternehmer und Arbeitnehmer, die Standort- bzw. Arbeitsplatz- und Wohnortentscheidungen treffen. Wenn es uns gelänge, diesen Informations- und Entscheidungsprozeß institutionell und methodologisch zu rationalisieren, könnten wir einen Beitrag zur Rationalisierung der Regionalpolitik leisten.

Darf ich abschließend noch eine Bemerkung zum Fluß der Informationen über die Staatsgrenzen hinweg machen. Ich habe im Laufe meiner Tätigkeit festgestellt, daß, zumindest im Bereich der Regionalpolitik, die Fachleute der einzelnen Länder von den Entwicklungen, Erfahrungen und Methoden in anderen Ländern oft nur durch Zufall Kenntnis erhalten. Ich selbst komme häufig in die Lage, die Rolle des direkten Informationsvermittlers zu übernehmen. So kann ich zum Beispiel in zwei Monaten den mit der regionalen Wirtschaftsentwicklung der Steiermark befaßten Fachleuten in Graz berichten, welche Methoden unter Herrn Kienbaum im regionalen Entwicklungsprogramm für den Raum Gummersbach-Bergneustadt angewendet werden, und kann etwa einen Mitarbeiter des Herrn Ministers an diesem Programm auf dem Weg von Paris nach Hamburg am Düsseldorfer Flughafen darauf aufmerksam machen, daß man in Lothringen ähnliche Methoden benutzt, um Entwicklungsprogramme nicht nur ökonomisch, sondern auch soziologisch zu fundieren. Wir müssen wirklich versuchen, auch den Fluß der Informationen über die Grenzen hinweg zu rationalisieren.

Salin

Weil die OECD in Paris sitzt, ist offenbar zu Ihnen nicht in gleichem Ausmaß wie zu uns das Wort vom "Europe des patries" gedrungen. Wir gehen jetzt leider alle vom "Europe des patries" aus. - Darum sind unsere Probleme so groß.

Kroeber

Sicherlich kann man eine Regionalplanung nur machen, wenn man zumindest über einige globale Daten verfügt. Da sind zum Beispiel die Fragen der Handelspolitik zu klären, wenn man darüber entscheiden will, in welchem Ausmaß die Agrarwirtschaft, die Industriewirtschaft, der Verkehr und so weiter ausgebaut werden sollen. In welchem Verhältnis steht - zweitens - die Regionalpolitik zu den individuellen Entscheidungen auf dem Gebiet der Investitions- und der Preispolitik sowie der Berufswahl und der Lohnpolitik?

Gewisse Planungsvorstellungen werden immer perfekter und bedrohen dadurch die individuelle Entscheidungsfreiheit der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Das reicht bis zu der Frage, die bisher nur im Osten eindeutig beantwortet wird: Brauchen wir überhaupt noch zu streiken, wenn der Plan perfekt ist? Die Problematik einer freien und demokratischen Gesellschaft liegt doch im wesentlichen darin, die dezentralisierten und individuellen Entscheidungen an - zum Teil sich häufig entgegenstehenden - Gesamterfordernissen zu orientieren und zu koordinieren.

Wenn sich die Gesamtwirtschaft in den europäischen Ländern bisher gut entwickelte, dann nicht zuletzt deshalb, weil die Pläne nicht alle so funktionierten, wie sie es sollten. Es bestand daher immer noch ein gewisser freiheitlicher Aktionsraum, in dem - dank der recht großen Elastizität unserer Volkswirtschaften - noch genügend Entscheidungsmöglichkeiten übrigblieben, zum Beispiel auf den Gebieten der Investitionspolitik, aber auch für die einzelnen Fragen des Arbeitsschutzes, des Arbeitsrechtes und der Arbeitsbedingungen, so daß die Probleme letztlich dann doch noch annähernd optimal gelöst werden konnten.

Mit welchem Instrumentarium ist nun eine Regionalpolitik realisierbar? Wie weit gehen wir? Planen wir etwa nur die sogenannte Infrastruktur, um dann wie ich das kürzlich in Großbritannien gesehen habe - zu sagen: "Hier bauen wir Euch eine Wasserleitung, eine Kanalisation und sogar noch eine Fabrikhalle. Und nun, liebe Industrie, komme, wer es auch immer sei, und schaffe Arbeitsplätze". Oder will man weiter gehen und zum Beispiel die Industrie Nordenglands systematisch und zielstrebig in den Süden verlagern? Man benötigt dann nicht nur die Voraussetzungen bezüglich Grund und Bodens, was wegen der Grundstückspreise noch ein Kapitel für sich ist, sondern verordnet eine Verlagerung der Menschen dorthin. Man gestattet zum Beispiel nur eine dreiprozentige Lohnsteigerung in der alten Region anstelle von 7,5 Prozent in der neuen Region oder Branche. Man schafft also künstliche Gefälle, etwa auch mit den Mitteln der Steuerpolitik, der Mieten und so weiter.

Wir müssen den Bewegungsraum hier wohl noch sehr konkret abstecken. Sonst gehen wir im allzu großen Eifer, die Planung rationell zu gestalten, über Grenzen hinweg, die wir zumindest bei uns nicht überschreiten sollten, weil sich - entsprechend der Mentalität unseres Volkes - dann autoritäre

Strukturen entwickeln könnten. Hier läge für mich eine Schranke, die zu überschreiten ich nicht akzeptieren würde.

Dams

Ich möchte dringend davor warnen, Herr Kroebel, aus dem Problem des Mitteleinsatzes eine Frage der Weltanschauung zu machen. Der Einsatz der Mittel hängt weitgehend von dem Tatbestand ab, den ich ändern will. Die Ausgangslage in der Bundesrepublik und in den Niederlanden ist hinsichtlich der räumlichen Entwicklung der Wirtschaft viel günstiger als in Frankreich und Italien. In den beiden zuerst genannten Ländern kann man mit leichter Hand das Wirtschaftswachstum regional fördern; der Direktor des "Rijksdienst voor het Nationale Plan", Herr Vink, hat in diesem Zusammenhang einmal das Wort von der "Aufforderung zum Tanz" geprägt.

In der Tat sind die Niederlande ein gutes Beispiel dafür, daß mit fortschreitender Wirtschaftsentwicklung auch der Einsatz der Mittel geändert wird, der den Spielraum der betrieblichen Entscheidungen bestimmt: In der ersten Phase wurden den Industriebetrieben in den Entwicklungsgebieten direkte Subventionen gegeben. Heute sind diese Subventionen bereits stark abgebaut, und es zeichnet sich der Zeitpunkt ab, daß die bisherige Industrialisierung und der großzügige Ausbau der Infrastruktur einschließlich des Bildungs- und Ausbildungswesens ausreichen, um die privaten Entscheidungen der Unternehmen und der Arbeitnehmer zugunsten dieser Gebiete zu beeinflussen. Eine solche Entwicklung, Herr Kroebel, müßte auch Ihre Zustimmung finden!

Dreyer

Wir müssen diese Grenzen, von denen Herr Kroebel gesprochen hat, auch nach einer anderen Richtung abstecken. Was kann denn überhaupt die optimale Größe für Planungen sein?

Man sprach bereits darüber, wie weit die französische Planifikation, die einen Nationalstaat umfaßt, mit der allenfalls regionalen Planung in der Bundesrepublik kontrastiert. In welchem Ausmaß kann man etwa im EWG-Rahmen planen? Gerade die Entwicklung der letzten Monate hat gezeigt, daß eine derartige koordinierte Planung im EWG-Rahmen nicht denkbar ist. Sie wäre wohl theoretisch möglich, ist jedoch zur Zeit sicher auf Jahre hinaus praktisch nicht vorstellbar. Die von Herrn Düren gegebenen Beispiele für eine nationalstaatlich auf die spätere EWG ausgerichtete Planung beweisen das.

Die Größenordnung ist auch anderswo bestimmend. Das wird am Beispiel der Vereinigten Staaten noch deutlicher. Sehen wir von gewissen groben Richtlinien ab, wie sie etwa in dem Begriff der "Great Society" enthalten sind, so glaube ich nicht, daß man allgemeine Maximen aufstellt und überhaupt auf den Gedanken kommt, eine Planung für ein Gebiet von der Größe der Vereinigten Staaten vorzunehmen. Herr Salin hat von der "Three States Authority" gesprochen. Es gibt auch andere Gebilde dieser Art, insbesondere im Straßenbauwesen. Sicherlich sind gewisse Möglichkeiten vorhanden, die sich sogar auf das ganze Land erstrecken mögen. Aber eine Planung nach dem Prinzip, wie wir es hier diskutieren, setzt bestimmte Größenordnungen als optimale oder maximale Ordnung voraus, denn sonst kommen wir zu keinen Resultaten.

Düren

Die EWG wird als der Club der Reichen apostrophiert, und es wird ihr nachgesagt, sie habe nicht genügend Verständnis für alle die anderen, denen es so viel schlechter gehe. Die EWG leidet, wenn man den Brüsseler Protokollen folgt, offenbar unter dem Eindruck, daß sie sich selber in einer Defensiv-Position befinde. Bei kühler Beurteilung der Dinge scheint es sehr darauf anzukommen, wie man die verschiedenen Faktoren, die hier in Erscheinung treten, wertet.

Für mich ist die Agrarpolitik das interessanteste Beispiel. Ich gehe von einem leicht zu ermittelnden Faktum aus. Die Zahl der Menschen, die im allgemeinen Erwerbsprozeß auf dem Agrarsektor tätig sind, ist ein Indikator für den allgemeinen Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft. In der Bundesrepublik hat der Agrarsektor einen Anteil von etwa elf Prozent an der Erwerbsbevölkerung, unter fünf Prozent am Bruttosozialprodukt und 0,7 Prozent an der Steuerleistung. Diese drei Zahlen werden mir traditionell übelgenommen, wenn ich sie anbringe. Ich gebe zu, sie haben einen demagogischen Beigeschmack, aber sie sind irgendwie indikativ.

Diese Relation ist nicht nur für Deutschland, sondern auch für Holland, vor allem für Frankreich und in noch stärkerem Ausmaß für Italien typisch. Frankreich und Italien haben einen in der Proportion weitaus stärkeren Anteil der landwirtschaftlichen an der gesamten Erwerbsbevölkerung mit einem proportional noch geringeren Anteil am Bruttosozialprodukt. Daraus muß der Schluß gezogen werden, daß die Reform dieser Volkswirtschaften mit der Reduzierung des Anteils der landwirtschaftlichen

Erwerbsbevölkerung zu beginnen hat. Die Oberleitung dieses freigesetzten Bevölkerungsanteils in die industriellen Produktionen würde dazu beitragen, das Bruttosozialprodukt überproportional aufzustoßen.

Studer

Dann wird die Planung politisch.

Düren

Diese Probleme haben eine fundamentale Bedeutung, und wir Deutsche können das durchaus beurteilen. Wir wissen, mit wie vielen innerpolitischen Schwierigkeiten der Prozeß der Umstrukturierung schon bei uns verbunden war. Die viel höheren Zahlen bei unseren französischen und italienischen Freunden lassen vermuten, daß dieses Problem in jenen beiden Ländern noch viel schwieriger zu lösen sein wird als bei uns. Ich wage zu bezweifeln, ob die Einsicht in die Schwierigkeiten dieser Umstellungsprozesse sowohl bei den deutschen Agrariern als auch bei denen in Frankreich, Italien und Holland weit genug verbreitet ist.

Jetzt kommt der einzige Punkt, in dem ich Herrn Klaassen voll zuzustimmen vermag. Wenn Sie sagen, Herr Klaassen, daß Regionalpolitik um so schwieriger wird, je abhängiger sie von parlamentarischen Konstruktionen und von Konstruktionen irgendwelcher Regierungsbildungen wird, die temporär bestimmt sind, so haben Sie leider recht. Denn der Prozeß der Umstrukturierung des landwirtschaftlichen Bereichs braucht in modernen Industriestaaten lange Fristen; er ist mehr oder weniger säkular bestimmt. Es gehört schon ein gewisser persönlicher Schneid dazu, so etwas zu vertreten. In Deutschland haben wir darin bisher noch keine großen Erfolge erzielt. Das gilt aber leider auch für alle anderen westlichen Demokratien.

Wenn ich Ihrer These in dieser ungewöhnlich scharfen Formulierung zustimme, daß kurzfristige Soziallösungen contra langfristige Strukturpolitik stehen, möchte ich hinzufügen, daß langfristige Regionalpolitik für einen modernen Industriestaat die systematische, ja fast forcierte Reduktion des landwirtschaftlichen Bevölkerungsanteils bedeutet. Dem steht jedoch entgegen, daß die Landbevölkerung in den alten europäischen Staaten als besonders konservativ, darum auch als staatspolitisch besonders positiv und wertvoll erachtet wird. Auch in der Bundesrepublik wird immer wieder darauf hingewiesen, daß diejenigen, die einer beschleunigten Reduzierung des agrarwirtschaftlichen Anteils der Erwerbsbevölkerung zuneigen, als besonders zweifelhafte Elemente im Sinne einer allgemeinen Gesellschaftspolitik, einer konservativen Staatspolitik zu werten seien.

Über diese Fragen hat bei uns erstaunlicherweise nie eine ernsthafte innerpolitische Diskussion stattgefunden. Es wurde immer nur theoretisch begriffen, daß die Landbevölkerung erst dann ein vergleichbares Einkommen erzielen kann, wenn ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung permanent reduziert werden würde. Sobald jedoch der Aspekt hinzukam, daß dazu eine Vielzahl sozialpolitischer Lösungen erforderlich sei - zum Beispiel bevorzugte Ablösung der Älteren aus dem Erwerbsbetrieb, damit die Jungen herankommen und die Betriebseinheiten vergrößert werden können;- , setzte die Kritik ein. Jeder, der bei uns kompromißlos für diese Dinge eintrat, zog sich sehr schnell den Vorwurf zu, er liege auf der Linie der Politik des Bauernlegens. Dabei hatte gerade diese Politik das Ziel, gewisse landesherrliche Einflüsse auf die eigene Gefolgschaft auszuüben, damit nicht irgendwelche übergeordneten Gesichtspunkte zum Tragen kommen könnten.

In alten Strukturen können ökonomische Überlegungen allein nicht zum Zuge kommen. Wir brauchen eine metaökonomische Begründung für die Notwendigkeit, auch in der Landwirtschaft eine Vielzahl von kleinen Einheiten zugunsten weniger, größerer Einheiten abzulösen. Im Handwerk ist das schon seit zwei oder drei Jahrhunderten eine Selbstverständlichkeit. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, daß aus der wirtschaftlichen Leistung des Unternehmers im Agrarbereich ein gegenüber der gewerblichen Wirtschaft vergleichbares Einkommen erzielt wird.

Das ist also der einzige Punkt, in dem ich Herrn Klaassen zustimme. In allen anderen Fragen muß ich die überspitzte Formulierung des heutigen Themas ablehnen. Kurzfristige und mittelfristige sozialpolitische Lösungen sind notwendig, damit das Problem der Gesamtwirtschaftsstruktur in einem vernünftigen Sinne gelöst werden kann.

Salin

Mit der säkularen Entwicklung des landwirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses haben Sie natürlich recht, Herr Düren. Aber sie schreitet jetzt unerhört schnell voran. Ich habe 1911 noch bei Adolph Wagner Kolleg gehört, der uns erzählte, ein Volk sei zum Untergang verurteilt, wenn die

landwirtschaftliche Bevölkerung nicht 40 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmache; in Preußen seien es leider nur noch 37 Prozent, und damit sei die militärische Kraft des Deutschen Reiches entsprechend geschwächt.

Klassen

Sie sprechen nur von der Landwirtschaft, Herr Düren. Warum reden Sie nicht von der Textil- und Lederindustrie, vom Bergbau? Es gibt so viele Branchen, bei denen das Problem im Grunde genommen genauso liegt. Man könnte sagen, daß jede stagnierende Branche die gleichen Probleme aufwirft. Hören Sie sich einmal in Südbelgien an, wie man dort über die Bergbauwirtschaft denkt. Das ist nur Politik und Emotion.

Skrzypczak-Spak

Auch für Polen ist die Umstrukturierung der Landwirtschaft ein sehr akutes Problem. Als Überlieferung aus der Vergangenheit hatten wir einen landwirtschaftlichen Bevölkerungsanteil von 72 Prozent übernommen, während er heute auf 50 Prozent abgesunken ist. Das konnte man ohne politische Planung überhaupt nicht erreichen. In diesem Fall war die polnische politische Planung im Vergleich zur Bundesrepublik sogar superoptimal und keineswegs suboptimal.

Mander

Wir haben viel von Ballungsgebieten gesprochen. Ich war eine Zeitlang in Lateinamerika. Dort gibt es große Ballungsgebiete, vor allem die großen Städte. Natürlich ist das sehr ungesund. Andererseits beobachtet man dort ein Phänomen, das zwar nicht in Europa, wohl aber in der ganzen "dritten" Welt und vielleicht in allen jungen Staaten auftritt, in denen man jetzt industrialisiert.

Ich möchte das am Beispiel Caracas erläutern. Die Menschen kommen nach Caracas. Sie verdienen dort vielleicht etwas mehr als auf dem Lande, aber immer noch sehr wenig. Der Aufenthalt in der Stadt bedeutet jedoch für diese Leute eine Art Bildungsgang. Sie werden in die moderne Wirtschaft und darüber hinaus auch in die Landessprache eingeführt. Sie werden in die Nation integriert.

In Europa ist das natürlich ganz anders. Nordholland, Gebiete von Hessen oder von Nordengland sind Teile einer Nation. Das Bildungsgefälle ist nicht groß. In jenen unterentwickelten Ländern aber sprechen die Leute zum großen Teil nicht die offizielle Landessprache. Man drängt sich also in die Städte, um zum Beispiel Spanisch zu lernen, aber auch um zu lernen, mit Maschinen, ja überhaupt mit der modernen Welt umzugehen. Insofern hat diese Zusammenballung dort eine ganz andere Bedeutung als in Europa. Natürlich ist es unhygienisch und sieht nicht gerade schön aus. Vielleicht ist es aber für die unterentwickelte Welt sehr wichtig und sehr nötig. Engels schrieb über Nordengland, daß es dort auch nicht gerade schön aussah, daß aber etwas gelernt wurde.

Vielleicht gibt es eine weniger brutale Art des Lehrens, aber hier hat man Erfolg. Solche Probleme, die ich vielleicht ziemlich scharf skizziert habe, kennen wir in Europa gar nicht.

Skrzypczak-Spak

Meines Erachtens leben wir in einer urbanistischen Revolution oder Übergangsphase, in der die städtische Lebensform zum Ziel der gesamten Menschheit zu werden scheint. Diese europäische Lebenskultur hat sich wie keine andere Kulturform auch außerhalb Europas durchgesetzt. Eine Zeitlang hoffte ich, daß Indien oder andere Kulturkreise vielleicht eine andere Zielsetzung hätten, aber das ist nicht eingetreten. So ist die europäische, und zwar insbesondere die städtische Lebensform jetzt Allgemeingut geworden.

In Osteuropa strebt man trotz der zentralen Planung, die von einer dem Westen gegenüber völlig entgegengesetzten Ausgangsposition ausgeht, demselben Ziel zu. Dort verkündet der Staat Planung als Prinzip und Lebensnotwendigkeit. Dennoch beginnen die osteuropäischen Länder, sich im Endeffekt auf der gleichen Ebene wie der Westen zu treffen und sich mit denselben Problemen herumschlagen.

Wenn in meinem eigenen Fachgebiet bei einer städtischen oder regionalen Planung eine Entscheidung zu fällen ist, plagt mich immer die Frage, ob ich blind oder bewußt planen soll. Vielfach wird tatsächlich blind geplant. Man kann aber an der Notwendigkeit, zu einem Optimum zu gelangen, nicht vorbeigehen, und zwar um so weniger, als die Städte in der Kulturlandschaft einer Region die Spitzenleistung der Menschheit sind. Wir haben ja in Europa nur Kulturlandschaften. Sie sind die versteinerte Materialisation der Menschheitskultur. Lassen sich nicht gerade in einer Stadt sämtliche Probleme, von denen wir sprachen, nach überprüfem Denken und gemäß einer Idealvorstellung

bewältigen und zusammenfassen? Kann man nicht in den Komplex der Besiedlung wie auch in der Gesamtfunktion einer Region als Lebensraum alles erfassen: die ständige Umstrukturierung der Wirtschaft, Probleme der Automatisierung und so weiter, und auf diese Weise Bedingungen für die Menschen schaffen, unter denen sie dort vernünftig leben können?

Ich glaube, ein sehr wesentliches Dilemma liegt darin, daß die Soziallösungen immer auf die Vergangenheit bezogen sind beziehungsweise aus Quellen der Vergangenheit schöpfen. Eine ideale Stadtgestaltung muß aber auf die Zukunft ausgerichtet sein. Die Beziehung zur Vergangenheit und der Mut zur Zukunft, als die beiden Vorstellungsfähigkeiten des Menschen, stehen heute noch nicht im Einklang.

Hinsichtlich einer Regionalpolitik über die gesamte Welt hinweg müssen wir uns heute noch Zurückhaltung auferlegen. Aber zumindest wären die technisierten amerikanisch-euroasiatischen Kontinente als eine Region zu betrachten, in der es nach meiner Meinung keine großen Unterschiede mehr gibt. Mit Zahlen, wie Herr Klaassen sie aus Italien, Frankreich und Deutschland anführte, kann man auch für die übrigen Länder aufwarten. Das ist aber heute nicht mehr so bedeutsam, weil die Grenzen nicht starr sind.

Die labile Zone der unterentwickelten Länder steht vor noch größeren Regionalproblemen und hat praktisch überhaupt noch keine Lösungen dafür, so daß ich mir Gedanken darüber mache, wie man den Konflikt zwischen Vergangenheitsbezogenheit und Zukunftsvorstellung lösen könne. Ich sehe das Hauptproblem in der Notwendigkeit, Vorstellungen über Siedlungsformen, Siedlungsarten und Stadtarten für die gesamte Welt zu erarbeiten, und zwar mit den entsprechenden Nuancierungen und Unterschieden. Dieses Problem kann man nicht nur auf Grund wirtschaftlicher und sozialpolitischer Überlegungen lösen. Das reicht tatsächlich ins Philosophische hinein. Deshalb möchte ich abschließend ein Zitat von Teilhard de Chardin bringen, der gesagt hat: "Die Erforschung der Vergangenheit und des Raumes an sich ist leer und enttäuschend, denn die wahre Wissenschaft ist die Wissenschaft von der Zukunft, die nach und nach durch das Leben verwirklicht wird."

Wir sollten den Mut haben, nicht nur an die vier Jahre der Wahlperiode zu denken, sondern tatsächlich so für die Zukunft zu arbeiten, daß unsere Mitmenschen die Überzeugung gewinnen, man müsse für mindestens drei Jahrzehnte gewisse Entwicklungsmöglichkeiten und Lebensformen in Betracht ziehen, nicht aber nur kurzfristige Lohnerhöhungen im kommenden Jahr oder binnen der nächsten drei Monate in den Vordergrund stellen.

Salin

Gestatten Sie mir, zum Abschluß dieser ungewöhnlich bewegten und interessanten Diskussion eine Zusammenfassung der Antworten auf unsere Fragen zu geben. Ich muß wohl kaum unterstreichen, daß allen Antworten ein vorläufiger Charakter anhaftet und uns die Fragen noch lange Zeit beschäftigen und beunruhigen werden.

Zuerst war gefragt, ob eine politische und insbesondere eine demokratische Planung "suboptimal" sein muß. Dem Referenten ebenso wie der Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer schien eine bejahende Antwort unvermeidlich, und hierbei ergab sich das Dilemma, von dem der Referent ausgegangen ist. Ich glaube, daß die Frage weder durch ein einfaches Ja noch durch ein einfaches Nein entschieden werden kann. Es ist durchaus möglich, daß der Instanzenweg in einer Demokratie eine so lange Dauer annimmt, daß eine bei der Planung optimale Lösung suboptimal ist, wenn sie nach Verlauf von Monaten oder Jahren durchgeführt wird. Aber es muß nicht so sein.

Es ist denkbar - und dies gilt für sehr viele demokratisch regierte Länder;- , daß Planung und Entscheidung einer besonderen Behörde übertragen sind, welche ohne derartig lange Intervalle ihre Entscheidungen treffen kann. Natürlich kann in jeder Behörde ein ökonomisches Optimum durch politische Erwägungen verändert oder sogar verfälscht werden. Aber jeder Ökonom, der sein Modell für das Optimum der Wirklichkeit hält, befindet sich in schwerem Irrtum über den Geltungsbereich der ökonomischen Rechnung und Entscheidung.

Zur zweiten Frage, wie weit der Fortschritt der Technik die Länge der Fristen bestimmt, scheint mir die Meinung allgemein dahin zu gehen, daß die von mir selbst eingangs geltend gemachten Überlegungen von entscheidender Wichtigkeit sind.

In der Zeit des Frühkapitalismus hat tatsächlich niemand voraussehen können, daß eines Tages die Textilindustrie nicht mehr zentral sein werde. Alle Förderung der Textilindustrie zum Beispiel in Lancashire, die vielleicht von heute aus im Sinne des Referenten als kurzfristige Soziallösung erscheinen mag, ist daher zu ihrer Zeit eine durchaus langfristige Planungsmaßnahme gewesen. Ich würde hinzufügen: Das gleiche gilt dann nicht mehr, wenn heute Entwicklungshilfen für die

Textilindustrie in unterentwickelten Ländern gegeben werden. Hier sollte man jetzt wissen, daß die Textilindustrie nur für einige wenige Jahre, nur bis zur Deckung der heimischen Nachfrage, zentrale Bedeutung haben kann und daß es daher unrichtig ist, wenn man den Schwerpunkt der industriellen Entwicklung dorthin verlegt.

Entgegen der These des Referenten sind, wie mir scheint, alle Teilnehmer der Ansicht, daß das maximale Pro-Kopf-Einkommen nicht das Ziel der regionalen Streuung der Aktivitäten sein kann. Sogar die Maximierung des Sozialproduktes kann als Ziel zurücktreten, wenn soziologische Gesichtspunkte, wie sie Herr Kluth hervorgehoben hat, oder Gesichtspunkte des Naturschutzes oder die Notwendigkeit einer Verringerung der Sozialkosten stärkere Berücksichtigung verlangen.

Verhältnismäßig wenig ist die Frage behandelt worden, welche Ordnungssysteme zu optimaler Planung führen. Mir scheint allerdings, daß dieser Punkt nicht zu Unrecht in der Diskussion etwas vernachlässigt worden ist, denn er hätte nebenher nicht gründlich genug erörtert werden können. Hierzu wäre es nötig gewesen, das Gesamtproblem der Planung in der Marktwirtschaft und vermutlich auch das spezielle Ordnungssystem der Bundesrepublik sehr genau unter die Lupe zu nehmen und demgegenüber Art und Inhalt der französischen Planification im einzelnen darzustellen und zu diskutieren.

Ähnliches gilt auch von der weiteren Frage nach der Bedeutung des Bodenpreises. Ihre ernsthafte Behandlung hätte erfordert, sowohl die Probleme des Eigentums wie der Preisbildung und der Preisbindung zu durchleuchten - Themen vielleicht späterer Gesprächskreise, aber nicht ein Thema, das cursorisch behandelt werden kann.

Wie wenig ich in diesen Fällen selbst zu irgendeiner apodiktischen Stellungnahme neige, mögen Sie am besten daraus entnehmen, daß ich die Gewißheit habe: Im Schlußwort des Referenten wird zum einen oder anderen Punkt eine gegenteilige Meinung zum Ausdruck kommen und hierdurch wird abermals deutlich werden, wie offen und wie groß die ganze Problematik der Raumgestaltung und der Regionalplanung ist.

Klassen

Es ist noch nicht lange her, als in Holland jemand über das Problem der Halbstarcken promovierte. Er fand so viele Arten von Halbstarcken, daß er meinte, dafür ein besonderes Wort schaffen zu müssen. Er nannte sie "die Provos", weil sie immer nur provozieren. Ich möchte nun doch den Eindruck auslöschen, daß ich womöglich der erste holländische "Provo" sei und als Bahnbrecher nach Deutschland gekommen wäre. Ich habe meine Hypothesen bewußt so provokativ herausgestellt, um die Diskussion anzuregen. Ich sage das insbesondere deshalb, weil ich Sie davon überzeugen möchte, daß auch ich die Bedeutung von anderen als rein wirtschaftlichen Elementen in der Regionalpolitik, aber auch in der nationalen Entwicklungspolitik, durchaus in starkem Maße anerkenne.

Ich bin sehr oft zusammen mit Expertengruppen in unterentwickelten Ländern gewesen. Wir haben dort größere Studien gemacht. Diese Gruppen waren aus Volkswirten, Ingenieuren, landwirtschaftlichen Fachleuten und Soziologen zusammengesetzt, so daß jede Disziplin in dieser interdisziplinären Studie zu ihrem Recht kam. Auch die gefundenen Lösungen waren von interdisziplinärer Art, so daß die Probleme von jeder Sicht aus angegangen wurden.

Diese Studien bezogen sich auf verschiedene Länder und auch auf verschiedene Projekte. Sie werden in den meisten Fällen von der Weltbank in Auftrag gegeben. Wenn es irgendwo ein Projekt gibt, das sich vielleicht lohnt, möchte die Weltbank die Vor- und Nachteile zunächst als Bankier beurteilen. Dabei stößt sie stets auf politische Probleme. Ein Land X erhebt zum Beispiel keine Steuern von der Landwirtschaft. Die Bodenbesitzer sind aber reich, während der Rest arm ist. Wird dann ein Entwicklungsplan aufgestellt, so stützt er sich entweder auf die bestehende Politik, oder er versucht, die politischen Verhältnisse zu ändern. Zum Glück steht die Weltbank immer mit Geld dahinter. Nun könnte die Weltbank, die ja über das benötigte Geld verfügt, sagen, sie hätte festgestellt, daß die politischen Verhältnisse vielleicht noch etwas günstiger sein könnten. Man möchte die Investition lieber so lange hinausschieben, bis die Änderung eingetreten sei. Dann ist man immer überrascht, wie schnell sie sich ändern.

Dabei fallen mir die "Port Authorities" ein. In mehreren Ländern - auch in Europa - verfügt man über mehrere Häfen, die miteinander bis aufs letzte konkurrieren. Ist dann die Weltbank in einem Land für eine "Port Authority", ist man ebenfalls erstaunt, wie schnell sie zustande kommt. Solange Geld keine Rolle spielt, sind das doch bedeutende politische Entscheidungen.

Man könnte die politischen Verhältnisse in Europa nehmen, wie sie sind, denn sie liegen nicht so schief und ungesund wie in verschiedenen unterentwickelten Ländern. Wir sind vernünftige Menschen. Wir treffen vielleicht nicht immer politisch so günstige Entscheidungen, oder unsere Entscheidungen sind wohl politisch richtig, langfristig sozial-wirtschaftlich jedoch nicht ganz so optimal.

Ich würde vorschlagen, eine internationale europäische Körperschaft zu schaffen. Dabei halte ich den EWG-Raum für viel zu klein. Auch EWG und EFTA zusammengenommen sind noch zu klein. Wie groß der Raum sein müßte, kann ich nicht sagen. Wenn die sozialistischen Länder dazugehören wollen, sollten sie sich unbedingt anschließen. Diese Körperschaft würde dann jedes interessante Projekt finanzieren. Aber dazu gehört als Vorbedingung natürlich der Beweis, daß ein Projekt sich lohnt. Man kann nicht von der Armut der Region reden oder von einer schlechtstrukturierten Landwirtschaft, von fehlenden Industriebetrieben und so weiter. Das wäre unklug. Man müßte interdisziplinäre Unterlagen vorlegen können, daß ein Projekt sowohl in sozialer, als auch wirtschaftlicher und technischer Hinsicht gesund ist. Wenn bei einer derartigen Körperschaft Gelder aus allen angeschlossenen Ländern zusammenfließen, hat man erreicht, daß wenigstens ein Teil der öffentlichen Mittel effizient angewendet wird. Jedes Land könnte auch zusätzlich noch etwas erübrigen und darüber nach eigenem Belieben verfügen, so daß in verschiedenen Ländern auch Soziallösungen möglich werden. Aber die wirtschaftlich gesunden Projekte wären dann ebenfalls zu finanzieren, und man hätte dort, wo es regionale Entwicklungsmöglichkeiten gibt, eine gewisse Sicherheit, daß sie wirklich genutzt werden.

Die Entwicklung der EWG läßt befürchten, daß eine politisch zusammengesetzte Organisation innerhalb dieser EWG Entscheidungen über Regionalplanung, regionale Entwicklung und Regionalpolitik trifft, die sich nicht wesentlich von denen unterscheiden, die in den verschiedenen Ländern auch ohnedies getroffen worden wären. Wenn zum Beispiel die EWG eine Entwicklung ablehnt, wird die Bundesrepublik sie durchführen. Wenn verschiedene andere Gebiete in Frankreich oder Süditalien in ihrer Entwicklung nicht von der EWG unterstützt werden, dann machen die Italiener und Franzosen das natürlich selbst. Vielleicht sollte daher diese Körperschaft möglichst unpolitisch sein.

Wenn wir auch soziale und noch manche anderen Belange berücksichtigt wissen wollen, wäre es doch gesund, wenn ein Bankier die Projekte prüft. Das wirkt bei den völlig unterentwickelten Völkern, warum nicht auch in unseren relativ reichen Ländern?

Körper

Niemand wird erwartet haben, daß wir heute abend den Stein der Weisen für die Probleme der Raumordnung finden würden. Dafür sind die Probleme zu zahlreich, die Frageweisen zu offen und die Perspektiven zu verschieden. Die Antworten dürfen nicht einseitig ökonomisch, sie müssen auch sozial, daß heißt an den menschlich optimalen Bedingungen einer durch Regionalpolitik gestalteten Gesellschaft ausgerichtet sein.

Es gibt keine raschen Lösungen. Dennoch müssen Entscheidungen nicht auf unbestimmte Zeit verschoben werden. Wir müssen handeln - das gilt vor allem für die Politiker. Die Menschen wollen nicht auf eine ferne Zukunft vertröstet werden.

Jede Regionalpolitik ist Strukturpolitik, ist Gestaltung der Gesellschaft. Zentral wohnt ihr die Frage nach der Infrastruktur inne; Wo und in welchem Ausmaß sollen wir den Ausbau der Verkehrswege, Elektrizität, Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser und so weiter vorantreiben, um Anreiz zum Beispiel für Industrieansiedlungen zu schaffen? Wer entscheidet darüber, und welche Zielsetzungen liegen dem zugrunde? Die vielfachen Verzweigungen und Interdependenzen einer entwickelten Industriegesellschaft lassen keine isolierten, einseitigen Lösungen zu. Die Frage nach der Menschlichkeit gesellschaftlicher Ausformungen läßt sich von ihrer ökonomischen Relevanz nicht mehr trennen.

Unser Gespräch hat, meine ich, sehr deutlich gezeigt, wie sehr es auf das Zusammenspiel aller gesellschaftlichen Kräfte ankommt, um nicht nur ökonomisch, organisatorisch-technisch, sondern auch menschlich sozial optimale Ergebnisse zu erhalten.

Die Öffnung der nationalstaatlichen Grenzen im Hinblick auf umfassendere Räume ist trotz aller möglichen Rückschläge eines befangenen politischen Denkens ein Faktum geworden, das nicht mehr rückgängig zu machen ist. Nicht nur technologische Sachgesetze, ökonomische Notwendigkeiten und sozialpolitische Bedürfnisse, auch die Politik in Form der Außenpolitik und der militärischen Strategie verlangt nach größeren Räumen.

Das notwendige Miteinander von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft erfordert eine Kooperation aller Beteiligten, die an den großen Prozessen unserer Gesellschaft mitwirken.

Das Zentralproblem der Regionalpolitik, wie wir sie hier erörtert haben, sind die Ungleichgewichtssituationen in den entwickelten Industriegesellschaften. Wie läßt sich dieser Zustand mit dem Egalitätsprinzip der Demokratie vereinbaren? Gerade eine Demokratie muß sich dieser Forderung in aller Offenheit stellen und versuchen, die Sachverhalte heutiger Regionalpolitik unbefangen anzugehen, in weiteren Bezügen zu sehen, die keine Ausklammerungen zulassen.

Herr Klaassen hat in seinem Schlußwort Lösungsmöglichkeiten angedeutet, die mich als Unternehmer besonders interessieren. Wir müssen erkennen, daß es in den entwickelten Industriegesellschaften Aufgaben gibt, die nur durch übergreifende Initiativen gelöst werden können; die nicht dem Wettstreit der Einzelinteressen ausgesetzt sein dürfen. Die Forderung nach einer zentralen Instanz, die die Probleme der Regionalpolitik unbeeinflußt von Tagespolitik und Interessenstreitigkeiten auf ihre realen Lösungsmöglichkeiten hin untersucht, ist sicherlich einer ernsthaften Überlegung wert.

Dieses Problem übersteigt aber den Rahmen der ökonomischen Bedeutsamkeit. Es schließt darüber hinaus eine soziale und kulturelle Fragestellung ein. Naturwissenschaften und Technik befinden sich in einem ständigen Fortschritt. Hat aber der Mensch diese Entwicklung bewußtseinsmäßig mitvollzogen?

Erkennt sich der Mensch in seiner von ihm geschaffenen Umwelt wieder? Wie weit sind in der technisch-ökonomischen Entwicklung menschliche Bezüge zu kurz gekommen, die den Menschen sich selbst entfremden lassen? Wenn wir den Begriff "unterentwickelt" verwenden, denken wir zumeist nur an die sogenannten Entwicklungsländer. Gibt es nicht in unseren hochindustrialisierten Gesellschaften "unterentwickelte Regionen" - nicht nur technisch-ökonomisch, sondern vor allem menschlich-geistig-kulturell?

Herrn Prof. Klaassen möchten wir sehr danken, daß er uns durch seine dichte Argumentation zu diesem offenen Gespräch herausgefordert hat, das gerade durch den Widerspruch seine Weite bekam. Wir alle bedanken uns auch sehr herzlich bei unserem Diskussionsleiter, Herrn Prof. Salin. Wir sind ihm besonders verbunden für die Erkenntnis, daß wir bei aller Sicherheit wissenschaftlicher Methoden zeitgebunden bleiben. Er zeigte uns letztlich immer wieder, daß das einzige Bindeglied zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Mensch ist.