

Michael Hüther

Wozu Regionalpolitik? Wo liegt das Problem?

Regionalpolitik wurde lange Zeit wenig beachtet. Zurzeit weisen ihr jedoch viele eine hohe Bedeutung zu, weil regionale wirtschaftliche Unterschiede für gesellschaftliche Probleme verantwortlich gemacht werden. Daher hat die Bundesregierung im Herbst 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einberufen. Die genauere Betrachtung der Regionalpolitik erweist sich als vielschichtig, wobei die Forderung nach der Regionalisierung der Regionalpolitik verbindend bleibt. Zentral ist die Ertüchtigung der Kommunalfinanzen.

Regionalpolitik löst derzeit viel Interesse aus. Die allgemeine Einschätzung, dass regionale wirtschaftliche Unterschiede weitreichende Folgen für die ökonomische Prosperität, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die demokratische Auseinandersetzung haben, hat dem Thema eine neue, so eigentlich lange nicht gekannte Bedeutung vermittelt. Die Bundesregierung hat im Herbst 2018 die in ihrem Koalitionsvertrag vorgesehene Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einberufen. Allerdings hat sich in Deutschland – im Gegensatz zu den USA („fly over states“), Frankreich (Geldwesten-Bewegung) und der Europäischen Union – die Varianz der regionalen Einkommen je Einwohner (Sigma-Konvergenz) fortlaufend verringert. Die Hypothese, in regionaler Divergenz sei eine wichtige Erklärung für gesellschaftlich-politische Verwerfungen zu finden, muss hierzulande grundsätzlich fragwürdig erscheinen (vgl. Abbildung 1).¹

Tatsächlich war die Regionalpolitik lange Zeit wenig beachtet und in früheren Jahren eher am Rande, wenn auch ganz selbstverständlich und institutionalisiert, mitgeführt worden. Dies wird deutlich, wenn man als Indikator für die wirtschaftspolitische Relevanz von Themen die Agenden des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrachtet, wie sie sich in den Jahresgutachten widerspiegeln. Der Befund ist schlagend: 20 Jahre nach Gründung hat der Sachverständigenrat sich erstmals mit dem Thema Regionalpolitik gesondert befasst, dann aus Anlass der Wiedervereinigung und im Kontext der Europäischen Währungsintegration.

- So wurde im Jahresgutachten 1984 das Thema eigenständig aufgenommen.² Motivierend dafür war die Feststellung, dass aufgrund der föderalen Tradition des deutschen Staatsaufbaus die regionalen Differenzen

grundsätzlich eher gering sind und die bisherige Regionalpolitik dazu beigetragen habe, „das interregionale Wohlstandsgefälle zu verringern“, zugleich aber Problemregionen sich als hartnäckig erwiesen. Der Nachlauf der „wenig verdichteten und peripher gelegenen Regionen, die traditionellen Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘“ dürfte nicht nur anhalten, sondern sich eher – so der Sachverständigenrat – verschärfen.

Die damaligen regionalpolitischen Orientierungen des Sachverständigenrates sind keineswegs unzeitgemäß geworden: (1) Regionalpolitik könne subsidiär nur wirken, wenn vor Ort aus eigener Verantwortung und Handlungskompetenz die entsprechenden Anreize für Ansiedlungen gesetzt werden; (2) es bedürfe einer Klärung der Regionalpolitik zwischen Ausgleichsziel und Wachstumsziel; (3) Regionalpolitik solle eine größtmögliche räumliche Deckung von Einflussbereich und Verantwortungsbereich beachten (Regionalisierung der Regionalpolitik); (4) die Idee „freier Wirtschaftszonen“ als Experimentier- und Differenzierungsräume wird beworben; (5) die Idee der Wachstumspole wird propagiert.

- Der zweite größere Aufschlag des Sachverständigenrates war ein Sonderkapitel zur „Wirtschaftlichen Erneuerung altindustrieller Problemregionen: Das Beispiel Ruhrgebiet“ im Jahresgutachten 1988.³ Auf Basis einer

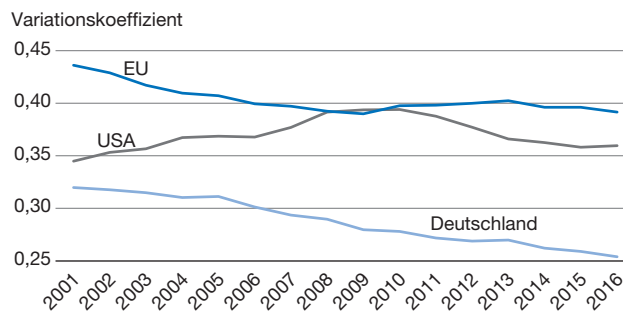
³ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89, Mainz 1988, Ziffern 378 ff.

¹ Vgl. dazu auch die Ergebnisse von M. Braml, G. Felbermayr: Regionale Ungleichheit in Deutschland und der EU: Was sagen die Daten?, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 7, S. 36-49.

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85, Mainz 1984, Ziffern 410 ff.

Prof. Dr. Michael Hüther ist Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln.

Abbildung 1
Varianz der regionalen Einkommen in der EU, den USA und in Deutschland



Quelle: OECD, Institut der deutschen Wirtschaft.

differenzierten Problemanalyse werden entwicklungs-hemmende Faktoren identifiziert, die die Standortdefizite für das Ruhrgebiet erklären. Betrübtlich ist der Befund, dass alle Programme der Ruhrgebietsförderung, die seit den 1960er Jahren auf den Weg gebracht worden waren, letztlich die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt haben. Vor allem die sektorale Strukturpolitik habe – so der Sachverständigenrat – die notwendigen Anpassungen eher behindert als befördert.

Ausgehend von der bereits 1984 propagierten „Regionalisierung der Regionalpolitik“ wurde eine stärkere Betonung des Wachstumsziels gefordert. Ein passender Ordnungsrahmen soll mehr Eigenverantwortung vor Ort ermöglichen. Dies erfordere vor allem eine Gemeindefinanzreform, da das „Ruhrgebiet ... ein eindringliches Beispiel für die Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine mangelhafte Ausstattung mit originären Steuerquellen“ sei.⁴

- Aus einer anderen Perspektive wurde vom Sachverständigenrat regionalpolitisch argumentiert, als mit der Wiedervereinigung entsprechende Fragen virulent wurden. Im Jahresgutachten 1991 werden die Herausforderungen des volkswirtschaftlichen Transformationsprozesses für die Raumstruktur aufgegriffen.⁵ Die Abhängigkeit einzelner Regionen von dominierenden Wirtschaftssektoren war in der ehemaligen DDR schließlich deutlich ausgeprägter als in der alten Bundesrepublik. Das äußerte sich in einer deutlich größeren Spanne des Bruttoinlandsprodukts je Einwohner; und zwar geschätzt für das Jahr 1988 zwischen 78 % des DDR-Durchschnitts in Mecklenburg-Vorpommern und 136 % in Sachsen-Anhalt, während in

4 Ebenda, Ziffer 428.

5 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die wirtschaftliche Integration in Deutschland. Perspektiven – Wege – Risiken, Jahresgutachten 1991/92, Mainz 1991, Ziffern 513 ff.

Westdeutschland der Abstand von 82 % in Schleswig-Holstein bis 110 % in Hessen reichte.

Der Sachverständigenrat erwartete seinerzeit eine positive Entwicklung (1) für die Region Berlin/Brandenburg wegen des Hauptstadtbeschlusses, (2) für die meisten ehemaligen Grenzgebiete zum Westen wegen der neuen räumlichen Zentralität, (3) für die Zentren der Administration und der Infrastruktur sowie (4) für Regionen mit günstiger Humankapitalausstattung. Eine ungünstige Entwicklung wurde erwartet (1) für alte Industriegebiete, (2) ökologische Sanierungsgebiete, (3) periphere ländliche Räume, (4) Grenzgebiete zu Polen und der Tschechischen Republik.

- In den nachfolgenden Jahresgutachten hat der Sachverständigenrat sich nicht mehr direkt mit Fragen der Regionalpolitik befasst. Eine indirekte Ausnahme bildete die Debatte zur europäischen Integration, sofern es dabei um Fragen der realwirtschaftlichen Konvergenz und innergemeinschaftlicher Transfers – so z. B. im Jahresgutachten 1992⁶ und im Jahresgutachten 1995⁷ – ging und für strenge Konditionalität sowie eine Abwehr von Zentralisierungstendenzen geworben wurde.

Im Jahresgutachten 2017 wurde die Frage aufgeworfen, wie sich die Globalisierung über den Handel auf die Arbeitsmärkte in den entwickelten Volkswirtschaften regional unterschiedlich auswirken würde.⁸ Der Sachverständigenrat hat sich dabei auf die einschlägigen Studien von Autor et al.⁹ für die USA und von Dauth et al.¹⁰ für Deutschland bezogen. Der Sachverständigenrat sieht in flexiblen Arbeitsmärkten und hochwertigen Bildungsangeboten die passende wirtschaftspolitische Antwort auf regional unterschiedliche Entwicklungen¹¹ und hält die

6 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für Wachstumsorientierung – gegen lähmenden Verteilungsstreit, Jahresgutachten 1992/93, Mainz 1992, Ziffern 452 ff.

7 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Im Standortwettbewerb, Jahresgutachten 1995/96, Mainz 1995, Ziffern 443 ff.

8 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2017/18, Paderborn 2017, Ziffern 677 ff.

9 Vgl. D. H. Autor, D. Dorn, G. H. Hansen: The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade, in: Annual Review of Economics, 8. Jg. (2016), S. 205-240; D. H. Autor, D. Dorn, G. H. Hansen, K. Majlesi: Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure, NBER Working Paper, Nr. w22637, 2017.

10 Vgl. W. Dauth, S. Findeisen, J. Suedekum: The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, in: Journal of the European Economic Association, 12. Jg. (2014), H. 6, S. 1643-1675; vgl. W. Dauth, S. Findeisen, J. Suedekum: Trade and Manufacturing Jobs in Germany, in: American Economic Review, 107. Jg. (2017), H. 5, S. 337-342.

11 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Für eine zukunftsorientierte, a. a. O., Ziffer 709 f.

Gemeinschaftsaufgabe nach ihrer Neufassung in den Jahren 2016 und 2017 für angemessen, da die bisherigen Evaluationen „eher günstige Auswirkungen“ bescheinigten.

Halten wir anhand dieses gewählten Relevanzindikators fest: Die Regionalpolitik hat in der allgemeinen wirtschaftspolitischen Debatte bisher eine eher randständige Bedeutung gehabt. Selbst Fragen altindustrieller Regionen – wie die des Ruhrgebiets – oder der Entwicklung in den neuen Ländern haben das nicht nachhaltig geändert. Dabei hat die deutsche Politik früh entsprechende Weichen gestellt: Mit der Zonenrandförderung (erstes Förderprogramm des Bundes vom 2. Juli 1953, Zonenrandförderungsgesetz vom 5. August 1971), dem Zentrale-Orte-Programm des Bundes von 1959, der Gemeinschaftsaufgaben zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur seit der Finanzreform 1969, dem Bundesraumordnungsgesetz von 1975. Seit längerem wurde zudem auf europäischer Ebene ein regionalpolitisches Instrumentarium entwickelt, insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Anmerkungen zur Regionalökonomik

Eine umfassende ökonomische Theorie der Regionalpolitik gibt es nicht, es handelt sich vielmehr um die theoretische Durchdringung einzelner Aspekte wirtschaftlichen Handels im Raum bzw. mit Raumbezug.¹² Tatsächlich hat sich die Einschätzung, die Allgemeine Gleichgewichtstheorie hätte mit dem räumlich und zeitlich definierten Güterbegriff zugleich das Problem des Raums erfasst, als nicht haltbar erwiesen, aber immerhin über längere Zeit das theoretische Interesse an solchen Fragen unterminiert.¹³ Die Erörterung einzelner raumwirtschaftlicher Aspekte hat sich hingegen als relativ robust erwiesen. Dabei haben sich bereits die Klassiker der Ökonomik dem Thema genähert, und über die Zeit wurde eine ganze Reihe theoretischer Ansätze zur Standortwahl, zur Struktur der Raumwirtschaft und zum räumlichen Wachstum entwickelt, über die hier nur in grober Auswahl berichtet werden kann.¹⁴

- *David Ricardo* hat die Bodennutzung über den Gedanken unterschiedlicher Qualitäten für den landwirtschaftlichen Ertrag mit der Bodenrente als Differentialrente verbunden. Durch Kapitalbildung und Bevölkerungswachstum

wird zunächst der Boden erster Qualität knapp und der Preis positiv, im Weiteren gilt dies auch für Böden zweiter und weiterer Qualitäten.

- *Johann Heinrich Thünen* hat nicht den Bodenpreis, sondern die unterschiedliche Nutzung des Bodens zwischen der Stadt und in den umliegenden Regionen analysiert und konnte dadurch Raumstrukturen der Wertschöpfung ableiten (Thünensche Ringe). Bedeutsam für die Definition dieser Raumstruktur sind die produktionstechnischen Bedingungen, d. h. das Einsatzverhältnis der Produktionsfaktoren und die Faktorpreisrelation. Der Boden ist grundsätzlich erschöpfbar, da die Nutzung ihn verändert, sodass ein Nutzungswechsel angezeigt ist. Die Lage des Monozentrums ist bei Thünen grundsätzlich gegeben.
- *Alfred Weber* hat sich darüberhinausgehend erstmals systematisch mit der Standortwahl durch ein Unternehmen befasst, wobei die Rückwirkungen dieser Entscheidung auf den Standort ausgeblendet werden. Bestimmende Faktoren der Standortwahl sind hier (a) die Transportkosten, (b) die Arbeitskosten und (c) Agglomerationseffekte, letztere erfassen positive und negative externe Effekte der Agglomeration. Ausgangspunkt einer stilisierten Entscheidung sind die Transportkosten – vermeintlich klar zu definieren, auf deren Optimierung bezogen dann die anderen Faktoren relativierend wirken.

Das Konzept ist mit dem Argument der Substituierbarkeit von bestimmten Standortfaktoren erweitert worden. Zudem haben jüngere Überlegungen dazu geführt, dass über die Rückkopplung von unabhängigen und in ihrer Reihenfolge zufälligen unternehmerischen Standortentscheidungen zugleich Pfadabhängigkeiten für die Begründung von Agglomerationsräumen entstehen.¹⁵ Cluster und Ballungen als Resultate solcher Prozesse können je nach Zeithorizont positiv (Wachstumszentren mit Ausstrahleffekten) und negativ (altindustrielle Regionen mit dominanten Großunternehmen) wirken.

- Während *August Lösch*¹⁶ Standortstrukturen der Industrie behandelte, konzentrierte sich *Walter Christaller*¹⁷ auf Dienstleistungen. Er hat die Standortüberlegung auf die Frage zugeführt, ob und wodurch es zu einer Hierarchie der verschiedenen Orte kommt und wann diese besondere Zentralitätseigenschaften erringen. Entscheidend für die Bedeutung eines Ortes ist die spezifische Reich-

¹² Vgl. E. v. Böventer: Raumwirtschaft I: Theorie, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 6, Stuttgart 1981, S. 407-429.

¹³ Vgl. H. D. Kurz: Der Raum in der Wirtschaftswissenschaft – Eine wiederentdeckte Dimension, in: H. M. Trautwein (Hrsg.): Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XXIX, Berlin 2014, S. 17-55; H.-F. Eckey: Regionalökonomie, Wiesbaden 2008, S. 47 f.

¹⁴ Vgl. H. D. Kurz, a. a. O., S. 17-55; H.-F. Eckey, a. a. O., S. 15 ff.

¹⁵ Vgl. W. B. Arthur: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy, Ann Arbor 1994.

¹⁶ Vgl. A. Lösch: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena 1940.

¹⁷ Vgl. W. Christaller: Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischer Funktion, Jena 1933.

weite (oder Zentralität) der dort angebotenen Güter und Dienstleistungen. Daraus ergibt sich ein hierarchisch und funktional gegliedertes Ordnungsmodell, z.B. in Form von Unter-, Mittel- und Oberzentren. Sie weisen aufsteigende Einzugsbereiche, ein zunehmendes Angebot an Gütern und Dienstleistungen und eine zunehmend dichte Infrastrukturausstattung auf.

Die Frage nach der Zentralität von Orten ist mit der Ausbildung von Ballungsräumen verbunden.¹⁸ Dabei wird dem Grundstücksmarkt eine wichtige Funktion zugewiesen, ferner sind kulturelle Angebote und entsprechende Präferenzen wichtig. Unternehmen erleben zunächst Vorteile der Agglomeration, da mehr fluides, sich ergänzendes Wissen in Clustern vorhanden ist, die zu positiven externen Effekten führen, allerdings kann dies durch Überfüllungskosten (Bodenpreise, Transportkosten, Staus etc.) zunehmend überlagert werden. Eine andere Frage richtet sich auf die Substruktur eines Agglomerationsraums, wie es sich durch Prozesse der Segregation ergibt. Diese können Ausdruck eines offen gelebten Rassismus sein, sie können aber auch aus besonderen Entscheidungsabläufen resultieren.¹⁹

- In jüngerer Zeit hat *Paul Krugman*²⁰ mit seinen Beiträgen die „neue Wirtschaftsgeografie“ stark befördert und damit den Blick der Wachstumstheorie gleichermaßen für Konvergenz und Divergenz von Wirtschaftsräumen geöffnet, während neoklassisch abnehmende Grenzerträge Konvergenz begründen und postkeynesianisch Nachfrageverdichtungen Divergenz erklären. Krugman betrachtet in einfachen Modellen die Auswirkungen differenzierter Transportkosten für einzelne Güter, unterschiedlicher Skalenerträge für verschiedene Wirtschaftssektoren und Produktdifferenzierung. Daraus lassen sich je nach Annahmen über die Transportkosten die Ausbildung von Kern-Peripherie-Strukturen erklären. Sind die Transportkosten gering und gleichmäßig, dann siedeln sich alle räumlich (z. B. durch Ressourcennähe) ungebundenen Firmen zentral an, während standardisierte Produkte in peripheren Regionen hergestellt werden. Bei hohen und variierenden Transportkosten dürfte sich die Produktion in den Orten symmetrisch ansiedeln.

Die theoretische Herausforderung liegt darin begründet, dass die Raumstruktur je nach gewählten Indikatoren nicht nur das Wirtschaften im Raum prägt und eine Raumstruktur definiert, sondern selbst Ergebnis dieses Wirtschaftens im Raum ist. Dynamische Entwicklungsmodelle im Raum, die

18 Vgl. H. J. Müller: Ballung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u. a. O. 1977, S. 454-463.

19 Vgl. T. C. Schelling: *Micromotives and Macrobehavior*, New York 1978.

20 Vgl. P. Krugman: *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge MA 1995.

Raumstrukturen modellieren, sind – zurückhaltend formuliert – eine gewaltige Herausforderung.

Die isolierte Betrachtung eines Raums ohne Definition seines politischen Kontextes führt nicht weit. Denn jede Analyse, aber erst recht jede Ableitung von politischen Handlungsorientierungen setzt voraus, dass eine konsolidierte Staatlichkeit existiert, die den Bezugsrahmen definiert. In der Regel und oft unbewusst wird das westliche Konzept der Staatlichkeit zugrunde gelegt. Es beruht formal auf der im Westfälischen Frieden von 1648 begründeten Souveränität über das Hoheitsgebiet – Grundsatz der Nicht-Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Landes, Grundsatz der Gleichheit der Staaten im internationalen Recht unabhängig von ihrer Größe und ihrer inneren Verfasstheit – und es resultiert in seiner inneren Ausfüllung aus den frühneuzeitlich verankerten Modernisierungsprozessen in Europa (innere Souveränität).²¹

In einem so definierten Staat führen die Abgrenzung von Regionen und die Betrachtung der regionalen Entwicklung zu anderen Perspektiven als für einen teilförderativen Staatenbund wie die Europäische Union. In der EU gibt es infolge der nach dem Subsidiaritätsprinzip geteilten Souveränität überlagernde Systeme der Raumbetrachtung: die europäische, die nationalstaatliche und gegebenenfalls – wie in Deutschland – die der nächsten, in der Verfassung verankerten Gebietskörperschaftsebene. Dies ist nicht nur hinsichtlich der Ziele einer Regionalpolitik, sondern ebenso hinsichtlich der Analysedimensionen bedeutsam. Im Mehrebenen-System der EU wird die regionalökonomische Frage noch komplexer.

Die (Organisation der) Staatlichkeit liefert die eine Dimension der Analyse, das historische Entwicklungsniveau als Ausgangspunkt die andere.²² Wir bewegen uns mit der raumwirtschaftlichen Frage unweigerlich an der Schnittstelle von Wirtschaftsgeschichte und Wirtschaftsgeografie, und je nach Deutung wird die Raumstruktur als theoretische „first best“-Lösung oder als Ergebnis von Pfadabhängigkeiten, verlorenen Kosten und besonderen institutionellen Gegebenheiten verstanden.²³ Für die historische Perspektive lassen sich mit Bezug auf die großen Phasen des ökonomischen Wandels stilisiert unterschiedliche raumdefinierende Faktoren identifizieren:

21 Vgl. S. D. Krasner: *Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States*, in: J. L. Goldstein, R. H. Steinberg (Hrsg.): *International Institutions*, Bd. II, Los Angeles 2010, S. 87.

22 Vgl. E. v. Böventer, a. a. O., S. 425; H. J. Müller, a. a. O., S. 456 f.; D. Rodrik: *Growth Strategies*, in: P. Aghion, S. Durlauf (Hrsg.): *Handbook of Economic Growth*, Bd. 1A, 2005, S. 967-1014.

23 Vgl. F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pos: *The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus place neutral approaches*, in: *Journal of Regional Science*, 52. Jg. (2012), H. 1, S. 141.

Tabelle 1

Bedeutende Faktoren für die Bildung von Raumstrukturen

	Migration	Handel	Kapitalmobilität	Wissensdiffusion
Agrarwirtschaft	gering	Agrarhandel entlang der Thü-nenschen Kreise; stationärer Handwerkshandel	kaum /ortsgebunden	kaum, wegen disjunkter Tätig-keiten (Agrar, Handwerk)
Industrialisierung	Land – Stadt, dynamisch, Landflucht	Transportkosten	agglomerationsgebunden	produktionsortsgebunden
Tertiarisierung	Land – Stadt, dynamisch	Arbeitskosten	hoch	Vernetzung, Verbundproduktion
Digitalisierung	zentrale Orte	Transportkosten	hoch	Echtzeit, Mindestausstattung

Quelle: eigene Zusammenstellung.

- So gibt es in der Agrarwirtschaft als Ganzes den Anwendungsfall des Thünen-Systems für die Bewirtschaftung im Raum, ergänzt um Dorfagglomerationen (Handwerker).
- Die Industrialisierung bringt die Bedeutung der Rohstoffvorkommen und der natürlichen Wasserwege zum Vorschein. Je nach Rohstoffverteilung und ausgleichenden Wirkungen kann eine durchaus gleichmäßige Verteilung industrieller Wertschöpfung im Raum erbracht werden. Bei stärkerer Heterogenität sind divergente Prozesse plausibel.
- Die Tertiarisierung ist hingegen durch eine Zunahme der Mobilität und der Agglomeration, insbesondere von Humankapital als neuer zentraler Ressource, gekennzeichnet. Die raumdifferenzierenden Faktoren sind die Nachfrage nach Land, die Transportkosten sowie die Arbeitskosten und die Agglomerationseffekte (Zentralität von Orten).
- Man kann heute hinzufügen, dass die Digitalisierung wegen ihrer doppelten Null-Grenzkosten-Eigenschaft – Null-Grenzkosten der Vernetzung und der Reproduktion – wieder neue Raumstrukturen begünstigt. Die Transportkosten werden zunehmend die Arbeitskosten dominieren (additive Produktion, 3D-Druck), die Agglomeration und Zentralörtlichkeit wird sich möglicherweise in Echtzeitkulturen und wegen der Notwendigkeit kritischer Mindestausstattung mit Ressourcen neu definieren.

Anders gewendet: Zum einen kann in statischer Analyse nach den Raummerkmalen, Standorten, Netzwerken, Clustern gefragt werden, die eine Volkswirtschaft kennzeichnen. Zum anderen kann in dynamischer Betrachtung nach der Bewegung im Raum und damit nach der Konsolidierung, Integration und Vernetzung von Standorten gefragt werden. Dann treten alle relevanten Formen der Mobilität in den Fokus: Migration, Warenhandel, Kapitalmobilität und Wissensdiffusion (vgl. Tabelle 1). Jede dieser Mobilitätsformen gehorcht eigenen Bedingungen und lässt sich theoretisch erfassen, zugleich zeigen sich erhebliche Interaktionen und

Interdependenzen zwischen diesen. Eine theoretische Gesamtschau ist dafür nicht lieferbar, zumal die sogenannten weichen Standortfaktoren dabei noch gar nicht auftauchen und ihre Bedeutung besonders in Abhängigkeit von der relativen Faktorknappheit entfalten.

Überforderte Regionalpolitik

Der Rückblick auf die regionalpolitische Debatte in Deutschland liefert eine durchaus überschaubare Liste von Handlungsorientierungen, die sich aus den verschiedenen Kontexten ableiten. Verbindend bleibt die Forderung nach der „Regionalisierung der Regionalpolitik“, was einerseits die Differenzierung der Instrumente und Programme nach regionalen Indikatoren und Besonderheiten, andererseits die subsidiäre Zuordnung der Handlungsermächtigung auf die relevante regionale Ebene (dezentrale Verantwortung) begründet. Darüber hinaus bewegen sich die Überlegungen zwischen dem Leitbild des Wettbewerbs (Wettbewerb der Regionen und Experimentierräume) sowie dem Leitbild der zentral gesteuerten Angleichen (bezogen auf ökonomische Leistungsindikatoren wie z.B. Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Steuerkraft je Einwohner).

Der Überblick zur Regionalökonomik bleibt überschaubar in seinen wirtschaftspolitischen Ableitungen. Das hängt damit zusammen, dass die Zieldefinition für die Regionalpolitik grundsätzlich sehr diffus bleiben muss. Das hat mehrere Gründe:

1. Die Vorstellung einer Handlungsnotwendigkeit setzt einen Soll-Ist-Vergleich voraus. Doch was ist das „Soll“ der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung? Gibt es eine Normalvorstellung, die allgemein akzeptiert werden kann, und wenn ja, worauf bezogen? Wie sind interregionale Entwicklungen im Vergleich zu intraregionalen Entwicklungen zu gewichten und zu bewerten? Die Konjunkturtheorie kann immerhin darauf hinweisen, dass übermäßige Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Auslastung den Wachstumstrend belasten können, weil einzelwirtschaftliche Entscheidungen – insbesondere über Investitionen – verunsichert und geschwächt wer-

den. Die Regionalökonomik kann nicht gleichermaßen darauf hinweisen, dass Divergenzen zwischen und in Räumen entsprechende Folgen für die gesamtwirtschaftliche Dynamik haben. Das hängt schon damit zusammen, dass die regionale wirtschaftliche Entwicklung sich weder analytisch noch politisch auf einen Indikator – das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf beispielsweise – angemessen reduzieren lässt.²⁴

2. Die Betrachtung der regionalen Entwicklung ist nicht nur bezogen auf das Set bedeutsamer Indikatoren vielfältig, sondern ebenso hinsichtlich der politischen Struktur. Die europäische Realität ist durch ein Mehrebenen-System geprägt, das von einer Verantwortungszuweisung nach dem Grundsatz der Subsidiarität aufgebaut ist. Damit überlagern sich Verantwortungszusammenhänge, in Deutschland das „bündische Prinzip“ (Bundesstaatsprinzip des Grundgesetzes) mit der expliziten Verantwortung der Bundesländer für ihre Gemeinden und Gemeindeverbände einerseits und mit der europäischen Zuständigkeit in einem Staatenbund mit föderativen Elementen andererseits. Jede Ebene erfordert zunächst eine eigene Zieldefinition, deren Hierarchie dem Subsidiaritätsgedanken gemäß von der unteren zur oberen Ebene läuft.
3. Hinzu kommt, dass Fragen der regionalen Entwicklungsunterschiede immer Aspekte des volkswirtschaftlichen Strukturwandels adressieren. Der Strukturwandel an sich ist zwar ein hoch spannendes Thema, jedoch theoretisch nicht leicht zu erfassen. Das liegt daran, dass Dynamiken im Strukturwandel am ehesten empirisch zu verstehen sind, wobei die relevanten Datengrundlagen – vor allem Input-Output-Tabellen – zumeist weder hinreichend aktuell noch hinreichend sektoral und regional differenziert sind. Die endogene Wachstumstheorie integriert zwar durch den technischen Fortschritt abstrakt den Strukturwandel, liefert aber selbst keine differenzierten Einsichten dazu.

Die Politik hat trotz der in Artikel 33 Grundgesetz festgelegten Zuständigkeitsvermutung für die Länder über Jahrzehnte den Bund für die Regionalentwicklung mit verantwortlich gemacht. Dies verweist auf Artikel 72 Abs. II Grundgesetz, wonach der „Bund das Gesetzgebungsrecht [in Bereichen des Artikels 74 Grundgesetz hat], wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Re-

gelung erforderlich macht“. Von 1949 bis 1994 lautete die Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Im Raumordnungsgesetz lautet es in § 2 Abs. 1 entsprechend: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. [...] Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. [...] Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken.“

Ob und inwieweit der Artikel 72 Abs. II Grundgesetz die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ verfassungsrechtliche Qualität besitzt, ist unter Juristen umstritten.²⁵ Es handelt sich also um eine „kontingente Frage, die dem politischen Prozess und den zuständigen politischen Akteuren überantwortet ist“.²⁶ Wenn die Zieldefinition uneindeutig, jedenfalls politisch arbiträr ist, dann resultiert für die politische Umsetzung das Problem der angemessenen Evaluation. Die dann uneindeutige Wirkungs- und Erfolgsmessung führt dazu, dass Regionalpolitik mehr oder weniger im Blindflug stattfindet. Entsprechend haben sich selbst fortlaufende Anstrengungen – wie für das Ruhrgebiet – als nachhaltig erfolglos erwiesen.²⁷ Der Mangel einer klaren Zielfunktion führt zu einer Vielfalt an Indikatoren, wie in der Gemeinschaftsaufgabe. Entsprechend breit ist auch die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung aufgestellt. Deren Beauftragung hat nicht dazu geführt, dass die Regierung sich vorab in der Lage sah, eine allgemeine Zieldefinition zu formulieren, sondern diese Aufgabe an die Kommission selbst delegiert.²⁸

Die Bundesregierung reagiert damit auf den eingangs adressierten Zusammenhang zwischen regionaler Divergenz einerseits und gesellschaftlich wie politisch zu diagnostizierenden Verwerfungen (vor allem Aufkommen populistischer Parteien und Strömungen) andererseits. Die damit angelegte These eines Ursache-Wirkungszusammenhangs ist empirisch jedoch weder eindeutig noch konsistent zu ermitteln

25 „Somit bleibt festzustellen, dass sich weder aus dem EU-Recht noch aus dem Grundgesetz ein allgemeines Verfassungsprinzip bzw. Staatsziel ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ ableiten lässt“, vgl. W. Kahl: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz: Eine kritische Analyse, Heidelberg 2016, S. 48.

26 Vgl. ebenda, S. 66.

27 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Arbeitsplätze im Wettbewerb, Jahresgutachten 1988/89, Mainz 1988, 412 ff.; Institut der deutschen Wirtschaft: Die Zukunft des Ruhrgebiets, IW-Gutachten, Köln 2018, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2018/IW-Gutachten_Zukunft_des_Ruhrgebiets.pdf (17.10.2018).

28 In der Antwort auf die kleine Anfrage „Gleichwertige Lebensverhältnisse und stabile Gemeindefinanzen“ hat die Bundesregierung die Frage „Wie definiert die Bundesregierung ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘?“ offengelassen, vgl. Deutscher Bundestag: Drucksache 19/3438, S. 3, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/034/1903438.pdf> (18.10.2018).

24 „Therefore, assessing development policy solely on the basis of convergence criteria alone, as was done with the EU Cohesion policy for example, makes little or no sense since convergence does not capture the socioeconomic objectives of the policy, which is to emphasize institutional and learning behaviour“, vgl. F. Barca, P. McCann, A. Rodriguez-Pos, a. a. O., S. 149.

und bleibt offen für die Frage der politischen Remedur.²⁹ In Deutschland hat sich beispielsweise bei den Indikatoren „Einkommen je Einwohner“ und „Arbeitslosigkeit“ keine Divergenz ergeben, sondern eine bis zuletzt anhaltende Konvergenz, ganz anders sieht dies hingegen bei den Indikatoren „Immobilienpreise“ und „Kommunalfinanzen“ aus. Darauf lässt sich regionalpolitisch sehr konkret antworten (Förderung von Wohnungsbau, Ausweisung von Bauland sowie Kommunalentschuldung), ob damit aber der zuvor benannte übergeordnete Zusammenhang wirksam geschwächt werden kann, muss allein mit Blick auf weiche Regional- und Standortfaktoren, die sich auf kulturelle Aspekte und Fragen der Identität beziehen, als fraglich gelten. Was ist zu tun?

1. Regionalpolitik verlangt dann weniger ihre eigene Regionalisierung als vielmehr die Regionalisierung grundsätzlich regional differenziert wirksamer Politikbereiche und -instrumente (Regionalisierung bei differenzierter Raumwirksamkeit). Regionalpolitik wird damit zur Querschnittsaufgabe wie die Mittelstandspolitik. Das verhindert, dass relevante Politikbereiche und -instrumente übersehen oder vernachlässigt werden. Das enthebt die Politik allerdings nicht der Aufgabe einer, wenn auch enger fokussierten Zielformulierung und einer Definition der dafür bedeutsamen Indikatoren.
2. In jedem Fall muss es gelingen, die Kommunalfinanzen zu ertüchtigen, um so Handlungsfähigkeit dort zu schaffen, wo die Differenzierung der Politik im Sinne „vergleichbarer Lebensverhältnisse“ greifen muss. Ohne freie finanzielle Unterstützung werden die Kommunen keine aktive Rolle in einem wettbewerblichen Umfeld spielen können. Ohne handlungsfähige Kommunen werden regionalpolitische Ziele Makulatur bleiben. Seit den 1980er Jahren hat sich hier eine Fehlentwicklung aufgebaut, deren Brisanz für die Akzeptanz von Staatlichkeit noch nicht wirklich erkannt wurde.³⁰

²⁹ Vgl. M. Braml, G. Felbermayr, a. a. O., S. 48.

³⁰ Vgl. Zeitgespräch „Kommunen in der Krise“, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg. (2010), H. 5, S. 283-308, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2010/5/kommunen-in-der-krise/> (21.1.2019).

3. Darüber hinaus lassen sich für die ökonomischen Überlegungen allgemeine Orientierungen aus den theoretischen Reflexionen und den praktischen Politikerfahrungen ableiten:

- an Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit orientierte Mindeststandards für die Daseinsvorsorge unter den aktuellen Bedingungen der Digitalisierung und Mobilität;
- Anpassung und Anbindung als gleichwertige Optionen einer Ausgleichsstrategie verstehen;
- Bewertung der Wanderungsoption als Ausgleichsmechanismus bei deutlichen Ungleichgewichten in der Arbeitsplatzversorgung von Regionen;
- Wachstumsstrategie aus bestehenden Clustern und Netzwerken entwickeln, indem die limitierenden Faktoren adressiert werden;
- aktive Gestaltung der Metropolisierung etwa durch infrastrukturelle Vernetzung mit der Peripherie;
- Dominanz allokativer über distributive Maßnahmen – es sei denn letztere wirken über ihren investiven Charakter effizient.

Am Schluss bleibt der Eindruck, dass die Frage „Wozu Regionalpolitik?“ nicht wirklich befriedigend beantwortet werden kann – und das trotz der politischen und medialen Prominenz des Themas regionale Divergenz. Die Frage der Zieldefinition, die Zweifel an der generellen Geeignetheit von regionalpolitischen Instrumenten unabhängig von den spezifischen Bedingungen in den betrachteten Regionen und die Unbestimmtheit der kulturellen und identitätsbezogenen Aspekte lassen die allgemeine Problematik der Regionalpolitik und die Gefahr ihrer Überforderungen erahnen. Bei jedem Indikator zeigen sich mit Blick auf inter- und intraregionale Disparitäten je nach Ausprägung unterschiedliche Ergebnisse. So kann zunehmende intraregionale Homogenität bei zugleich regionaler Divergenz zum Problem werden.

Title: Why Regional Policy? Where is the problem?

Abstract: For a long time regional policy has received little attention. At present, however, this has changed because regional economic differences are blamed for societal problems. For this reason, the Federal Government convened a joint political and expert commission, “Equivalent Living Conditions” in autumn 2018. A closer look at the multi-layered regional policy proves to be a disappointing historical experience in Germany. The traditional demand for regional policy remains binding. Upgrading municipal finances is central to the discussion.

JEL Classification: H70, R11, R50