
Problemkonzentrierte Regionalpolitik

Kurt Puchinger

Expliziter regionalpolitischer Anspruch ist es öffentlicherseits, differenziert auf die räumlichen Wirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung einerseits zu reagieren, andererseits durch regionalspezifische Maßnahmen die Bedingungen der räumlichen Entfaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in gewünschten Richtungen zu modifizieren (vgl. ÖROK-Zielkatalog, in Zweiter Raumordnungsbericht, 1978). Dies geschah bisher, wenn man der großen Zahl internationaler Berichte glaubt, im wesentlichen mittels öffentlicher Investitionen und monetärer Transfers und wird auch weiterhin so betrieben.

Die Hauptlinie der Kritik, die gegenwärtig in Literatur und Praxis gegenüber dieser Konzeption entwickelt wird, geht davon aus, daß diese Art der Maßnahmen in einer Situation der wirtschaftlichen Stagnation und der überforderten öffentlichen Haushalte nicht mehr adäquat ist und an ihre Grenzen stößt. Andererseits wird zunehmend die regionale Unspezifität der bisherigen Politik kritisch diskutiert.

Thema des vorliegenden Aufsatzes ist es

- a) die Hauptlinien der Kritik an der bisherigen Regionalpolitik zusammenzufassen,
- b) die vorgeschlagenen Kurskorrekturen im Lichte dieser Kritiken zu diskutieren und
- c) für den österreichischen Anwendungsfall einige Grundhypothesen für eine, den Problemen der achtziger Jahre adäquate, Regionalpolitik zu formulieren.

1. Die gegenwärtige Diskussion regionalpolitischer Probleme

Versucht man die in Literatur und Praxis sich vollziehende Diskussion über die bisherige europäische und österreichische Regionalpolitik

zu verstehen und zu interpretieren, so stößt man zunächst einmal auf die Ursachen dieser Diskussion. Allgemeiner Ausgangspunkt aller Kritik ist die verschlechterte Wirtschaftslage und die damit einhergehende Einengung der finanziellen Möglichkeiten der öffentlichen Hand. Dazu kommt noch die wachsende regionale Arbeitslosigkeit, bei oftmals gleichzeitiger nationaler „Vollbeschäftigung“, sowie die merkbare Zunahme von betrieblichen Insolvenzen, von Betriebsschließungen bzw. von Integrationen kleiner, in Problemregionen lokalisierter Betriebe in den Verfügungsbereich von Bankkonsortien, und das mit wechselndem Erfolg. Das Auftreten solcher und anderer Erscheinungen widerspricht an sich den Erwartungen vieler Wissenschaftler und Politiker, die von diesen mit einer rund dreißigjährigen Praxis regionaler Entwicklungspolitik verbunden wurden. Die regionalen Disparitäten nehmen zu und nicht ab. In der BRD wurde der geringe Zielerfüllungsgrad regionalpolitischer Maßnahmen folgendermaßen beschrieben:

„Die Förderzahlen für neu geschaffene Arbeitsplätze in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) sind seit 1973 stark rückläufig, die Erfolgsquote der Förderungen, d. h. der Anteil der subventionierten Arbeitsplätze, die ohne Förderung nicht entstanden wären, an der Gesamtzahl der geförderten Arbeitsplätze ist eher gering, die qualitativen Auswirkungen der Förderstrategie, also ihr Effekt auf die Wirtschaftsstruktur der Fördergebiete, müssen als problematisch bezeichnet werden und schließlich deuten alle verfügbaren Prognosen darauf hin, daß das für die GRW erschließbare industrielle Arbeitsplatz- und Mobilitätspotential wegen des allgemeinen Wachstumsschocks, insbesondere der rezessiven Tendenzen im Sekundärbereich, auf längere Zeit wesentlich geringer sein wird, als gegen Ende der sechziger Jahre. Empfohlen werden ein verstärkter Einsatz nationaler Politiken zur erneuten Schaffung jener überschüssigen Wachstumsspielräume, die man in der Vergangenheit auf die unterentwickelten und peripheren Gebiete verteilen konnte, bzw. eine Korrektur von als allzu ehrgeizig angesehenen Ansprüchen an die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.“ (Ewers, Wettmann, 1978)

Angesichts einer in etwa so charakterisierbaren Entwicklung werden nun verschiedene theoretische Vorwürfe gegen die bisherige Regionalpolitik erhoben und Vorschläge für diesbezügliche Veränderungen entwickelt. Die Vorwürfe und Vorschläge lassen sich im wesentlichen zu drei Typen zusammenfassen:

- a) Vorwurf der Hyperdispersität der regionalen Entwicklungspolitik kombiniert mit einem Vorschlag zur Rationalisierung der bekannten Maßnahmenbündel (vgl. Vanhove, Klaasens, 1980)
- b) Vorwurf des konzeptionellen Defekts kombiniert mit einem Vorschlag eines Neuen Konzepts (innovationsorientierte Regionalpolitik) (vgl. Ewers, Wettmann, 1978)
- c) Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens kombiniert mit dem Vorschlag einer neuen Art der Institutionalisierung

nach einem neuen Konzept (autonome, kleinteilige Wirtschaftskreisläufe) (vgl. Stöhr, Tödtling, 1977)

Diesen drei Typen lassen sich nahezu alle kritischen Äußerungen zur Regionalpolitik, wenn auch in variierten Kombinationen, zuordnen. Im folgenden soll nun kurz der Rahmen beschrieben werden, aus dem her diese Kritiken entwickelt wurden und ihre Substanz anhand exemplarischer Beispiele erläutert werden.

1.1 Vier Stadien in der Entwicklung der europäischen Regionalpolitik

Die Veränderung in den regionalpolitischen Zielen und Strategien seit etwa 1950 sind in allen EG-Ländern mit kleinen zeitlichen Unterschieden in ähnlicher Weise vollzogen worden. Vanhove und Klaasens (1980) unterscheiden in ihrer Analyse im wesentlichen vier Phasen der Regionalpolitik, sowohl im zeitlichen als auch im konzeptionellen Ablauf:

a) Am Beginn der Regionalpolitik, etwa zwischen 1950 und 1960, war sie vor allem konzipiert als eine Rettungsaktion (rescue operation) für bestimmte Gebiete, oftmals sehr kleine Gebiete, die mehr aus sozialen denn aus ökonomischen Gründen gerechtfertigt wurde. Eines der entscheidenden Kriterien für die Regionsabgrenzung war die Arbeitslosenrate, was bedeutete, daß in der Hauptsache solche Regionen als Objekte der Politik ausgewählt wurden, die die geringsten Entwicklungschancen aufwiesen. Eine solche Politik mußte aber zwangsläufig – durch die Mißachtung der wirtschaftlichen Kosten und der Entwicklungseignung – in Konflikt kommen mit einer Politik, die sich zunehmend an der Stimulation regionalen und nationalen Wachstums orientierte.

b) In den späten fünfziger und frühen sechziger Jahren wurde allmählich der Zusammenhang von regionaler und nationaler Politik erkannt; in dieser Periode spielten auch mehr ökonomische als soziale Ziele eine Rolle in der Regionalpolitik. Das Wachstumskriterium wurde in fast allen europäischen Ländern (EG) in die Regionalpolitik integriert. In Holland, Frankreich und England z. B. wurden explizite (Infrastruktur-)Programme für die Schaffung von Wachstumspolen in den benachteiligten Regionen entwickelt. Die Idee der Stimulation des regionalen Transfers von Produktionskapazitäten wurde zum zentralen Leitgedanken der Regionalpolitik. Beispielfhaft sei hier eine OECD-Publikation zitiert:

„Regionale Entwicklungspolitik sollte darauf abzielen, bestimmte Industrien zu motivieren sich in bestimmten Gebieten einer Region anzusiedeln und so einen expandierenden, selbsttragenden industriellen Komplex schaffen, der sowohl zur Erhöhung der regionalen als auch der nationalen Einkommen beiträgt. Hauptziel einer solchen Politik ist also, diejenigen günstigen Bedingungen zu schaffen, die in anderen Regionen bereits zu wirtschaftlichen Wachstumsprozessen geführt haben.“ (MacLennon, 1968, eigene Übersetzung)

Der Grundansatz dieser Regionalpolitik wird in vielfältigster Form auch heute noch (unkritisch) vertreten und zur Basis konkreter Maßnahmen gemacht.

c) In einer dritten Phase während der sechziger Jahre wurde eine zunehmend engere Bindung gesucht zwischen Regionalpolitik und raumplanerischen (physical planning) Zielen. In vielen Ländern wurde die Verbesserung der Bevölkerungsverteilung zu einem vorrangigen Ziel, oder mit anderen Worten, die Eindämmung einer neuerlichen „Landflucht“. Die Regionalplanung, die Ideen einer realen Siedlungshierarchisierung (z. B. Zentrale-Orte-Konzepte) und einer darauf abgestimmten Verkehrs- und Infrastrukturplanung nahmen hier ihren Anfang. In der Raumb Beobachtung führte es zur Einführung von Benachteiligungsindikatoren und verschiedenen Kontrollmaßen.

d) Die vierte und bislang jüngste Periode seit Mitte der siebziger Jahre etwa ist inhaltlich schwer zu definieren. Nach Meinung von Vanhove und Klaasens ist in letzter Zeit die Regionalpolitik immer mehr in eine allgemeine Politik integriert worden. Politiker kommen mehr und mehr zu der Auffassung, daß der ursprüngliche Ansatz (classical approach) der Regionalpolitik ungenügend ist, um den Raum einer Volkswirtschaft zu organisieren; auf allen Ebenen müssen Aktivitäten gesetzt werden, um eine Änderung herbeizuführen.

Soweit also der Hintergrund, aus dem sich die heute diskutierten kritischen Positionen entwickelt haben.

1.2 Die Kritik der Regionalpolitik

1.2.1 Der Vorwurf der Hyperdispersität

Hyperdispersität bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die regionale Streuung der Förderungsmittel als viel zu breit erachtet wird. Dies ist einer der Hauptkritikpunkte, der von Vanhove und Klaasens (1980) erhoben wird, und der sich kurz so zusammenfassen läßt: "We have the impression, that on more than one occasion areas without problems have received assistance" (Vanhove, Klaasens, 1980, p. 280). Sie belegen diese Kritik anhand folgender Statistik, aus der – überraschenderweise – hervorgeht, daß die geförderten Regionen im EG-Raum 41 Prozent der Bevölkerung und 61 Prozent des gesamten Territoriums umfassen.

Weiters hat die Analyse der Entwicklung der regionalen Disparitäten in der EG ergeben, daß sie im Vergleich größer sind als diejenigen in den USA. Es hat sich weiters gezeigt, daß in den meisten EG-Staaten sich die Disparitäten im Zeitraum zwischen 1960 und 1970 verringert haben. Zwischen 1970 und 1976 ist aber – zumindest was die Verteilung der Einkommen anbelangt – eine nahezu völlige Umkehr dieses Trends festzustellen; die regionalen Disparitäten sind 1976 durchschnittlich größer als vor Beginn des Integrationsprozesses. Der Kern des Rationalisierungsvorschlages von Vanhove und Klaasens, der dieser Entwicklung gegensteuern soll, ist, den zentralen EG-Behörden selbständige

Prozentanteil von Bevölkerung und Fläche der geförderten Regionen in der EG

(Quelle: Internal EEC document, 1975)

	Geförderte Regionen	Prozentsatz Bevölkerung	Prozentsatz der Fläche
Frankreich	Regionen mit Investitionsförderung (4 Kategorien)	31	47
Italien	Mezzogiorno und geförderte Regionen in Nord- und Mittelitalien	54	86
Großbritannien	Entwicklungsgebiete, Gebiete mit Sonderprogrammen, Problemgebiete mittlerer Stufe, Abwanderungsgebiete	44	66
BRD	Regionen mit regionalen Entwicklungsprogrammen	38	59
Niederlande	Entwicklungszonen	16	26
Belgien	Entwicklungszonen	33	28
Dänemark	Entwicklungszonen	31	56
Irland	Vorgesehene Gebiete	31	56
EG		41	61

regionalpolitische Kompetenz zu übertragen und in einem konzentrierten Verfahren zwischen Zentralbehörde und Mitgliedstaaten das Problem anzugehen, wie es im Thomson Report (1973) formuliert wurde:

„Die Regionalpolitik der Gemeinschaft (EG) kann keinesfalls ein Ersatz sein für diejenige Regionalpolitik, die die einzelnen Mitgliedstaaten schon seit Jahren praktizieren. Sie muß sie ergänzen, mit dem Ziel, die größten Disparitäten innerhalb der Gemeinschaft auszugleichen. Deshalb wird die Effektivität der Politik der Gemeinschaft sehr stark vom Grad der Kooperation der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen: Die regionalpolitischen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedstaaten, seien sie ökonomischer, sozialer oder kultureller Natur, sind eine Grundbedingung, um finanzielle Mittel für die Regionalentwicklung flüssig zu machen. Die Bedeutung der Regionalpolitik der Gemeinschaft wird in dem Maß wachsen, in dem die Gemeinschaft selbst wächst und ihre diesbezüglichen Instrumente verfeinert, bzw. so wie die Abstimmung der Regionalpolitik der einzelnen Länder, unter Berücksichtigung der großen Verschiedenartigkeiten der regionalen Probleme, in Angriff genommen wird.“ (eigene Übersetzung)

Die Abstimmung von Maßnahmen hat, nach Meinung der Autoren, eine verstärkte Koordination zur Voraussetzung, vor allem in folgenden Bereichen:

a) Definition von Problemregionen und ihre Ordnung nach Prioritäten.

- b) Auswahl derjenigen Problemregionen, die Zuwendungen erhalten sollen, wobei
 - die Politik sich auf eine begrenzte Zahl von Regionen konzentrieren muß und
 - solche Regionen Priorität erhalten, die reale Entwicklungschancen haben.
- c) Größte Aufmerksamkeit bedarf die Strategie der regionalen Entwicklung. Es gibt keine einheitliche Strategie, für jedes Entwicklungsgebiet müssen besondere Wege beschritten werden.
- d) Regionale Entwicklungspläne sollten eine klare Kompetenz- und Verantwortlichkeitsabgrenzung sowie einen Zeitplan der Maßnahmen enthalten.
- e) Die Finanzhilfen wären zu koordinieren und aufeinander abzustimmen.

1.2.2 Der Vorwurf des konzeptionellen Defekts

Der konzeptionelle Defekt der traditionellen Förderstrategie liegt nach Ewers, Wettmann (1978) darin, daß diese im wesentlichen den Engpaß der Entwicklung der Fördergebiete in den Kostennachteilen dieser Standorte gegenüber den Ballungsgebieten sieht; diese praktizierte Förderung „wirkt sich ausschließlich auf die Kostenseite des unternehmerischen Investitionskalküls und innerhalb der Kostenseite nur auf die Produktionskosten im engeren Sinn aus, läßt also das für die Ertragschancen einer Investition mindestens ebenso wichtige Marktpotential unberührt.“ (Ewers, Wettmann, 1978, S. 468)

Bezüglich der theoretischen Untermauerung dieser Strategie wird kritisiert, daß sie der neoklassischen und postkeynesianischen Wachstumstheorie verhaftet ist, die explizit oder implizit die Vorstellung des gleichmäßig fließenden und deshalb als solchem nicht erklärungsbedürftigen technischen Fortschritt aufweist und damit ein Paradigma der wirtschaftlichen Entwicklung unterstellt, in dem die auf dem Hintergrund der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation vermutlich bedeutsamsten Entwicklungsengpässe gar nicht auftauchen. „Der Theorie des regionalen Entwicklungspotentials fehlt die Schumpeterische Komponente.“ (ebenda, S. 471)

Die, gegenüber den sechziger Jahren veränderten ökonomischen Bedingungen, die sich für die BRD mit dem Rückgang des Anteils der Erweiterungsinvestitionen am Gesamtinvestitionsvolumen zwischen 1970–1976 von 55 Prozent auf 18 Prozent bei gleichzeitigem Ansteigen der Anteile der Rationalisierungsinvestitionen von 33 Prozent auf 57 Prozent und derjenigen der Ersatzinvestitionen von 12 Prozent auf 25 Prozent kennzeichnen lassen, ermöglichen prinzipiell nur zwei Wege, um ein Ansteigen der regionalen Disparitäten zu verhindern:

„Entweder setzt man weiterhin auf die Mobilität standardisierter Produktionen in kostengünstigere Gebiete, d. h. man versucht die Fördergebiete der Industrieländer hinsichtlich ihrer Kostenstruktur im Vergleich zu den Niedriglohnländern der Dritten Welt konkurrenzfähig

zu halten, ein Weg, der ständig größer werdende Fördersatz und Protektionsraten erfordern würde und zudem den von der Bundesregierung vertretenen außenhandelspolitischen Grundsätzen zuwiderläuft. Oder man versucht die heutigen Fördergebiete durch Entwicklung ihres endogenen Potentials stärker auf die neue Qualitätskonkurrenz hin zu rüsten, eine Strategie, die wir verkürzt als innovationsorientierte Regionalpolitik bezeichnen.“ (ebenda, S. 470)

Die Frage, welche anderen als finanzielle Engpaßfaktoren das Innovationspotential regionaler Problemgebiete beschränken, wird mit der Vermutung beantwortet, daß es sich hierbei im wesentlichen um funktionale Defizite handelt: ein Mangel an Faktoren (z. B. Humankapital, Information) und Unternehmensfunktionen (z. B. Forschung und Entwicklung, Marketing, Unternehmensplanung, kurz gesagt: „headquarter“-Funktionen), von denen die Bewältigung der für die künftige Prosperität einer Region wesentliche Anpassungs- und Innovationsprozesse am ehesten erwartet werden können. Bezüglich der Instrumente einer „innovationsorientierten Regionalpolitik“ vertreten Ewers, Wettmann die Meinung, daß es vermutlich weniger darum geht neue Instrumentenvorschläge zutage zu fördern, als darum, die vorhandenen Politiken adäquat auszugestalten und umzuorientieren. Dies betrifft insbesondere

- a) die Bereinigung global steuernder Politiken um negative Potentialeffekte für Fördergebiete (z. B. Kartell-, Gesellschafts-, Patent- und Lizenzrecht, sowie das Steuerrecht),
- b) die Regionalisierung sektoraler Strukturpolitiken oder die „Innovationsorientierung“ der bisherigen Regionalpolitik,
- c) die notwendige Überarbeitung existierender raumordnungspolitischer Leitbilder.

Zur Erläuterung von Punkt c) sei hier noch folgender Abschnitt zitiert:

„Entscheidend für den Erfolg einer innovationsorientierten Regionalpolitik dürfte v. a. auch die Art des künftigen raumordnerischen Leitbildes sein, d. h. die Zahl, räumliche Anordnung und Verknüpfung der regionalen Entwicklungsschwerpunkte. Die Vermutung ist nämlich nicht von der Hand zu weisen, daß das hierarchisch aufgebaute System von Entwicklungsschwerpunkten und Achsen eine eigenständige Entwicklung der untergeordneten Zentren eher behindert als fördert. Was die Dynamik der großen Agglomerationen insbesondere ausmacht, ist die hohe Zahl intraurbaner Verflechtungen und Rückkoppelungen, die einmal entstandene Impulse kumulativ verstärken. Genau dieser Effekt geht bei hierarchisch organisierten Interaktionsverflechtungen den untergeordneten Zentren verloren.“ (ebenda, S. 479)

1.2.3 Der Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens

Der Vorwurf des institutionellen und konzeptionellen Versagens wird exemplarisch in einer Arbeit von Stöhr und Tödtling (1977) erhoben, wobei der Kern der Kritik sich dahingehend zusammenfassen läßt, daß

die bisherige Regionalpolitik die konkreten, kleinräumigen Probleme und damit auch der mit diesen Kleinräumen verbundenen (meist schwachen) sozialen Gruppen negiert, und im wesentlichen aggregierte Ziele verfolgt hat.

„In unseren heutigen komplexen und stark aufeinander bezogenen sozialen Systemen sind die einzelnen regionalen Politiken mehr und mehr damit beschäftigt, das Fehlen funktionaler Veränderungen in bestimmten territorialen Gemeinschaften auszugleichen. Räumliche Entwicklungspolitik kann deshalb als ein Gegengewicht zu sektoralen oder anderen funktional orientierten Trends und Politiken aufgefaßt werden. Mit der wachsenden Stufenleiter von funktionellen Beziehungen und Abhängigkeiten hat sich das Interesse der räumlichen Entwicklungspolitik von der lokalen und regionalen Ebene ab- und der interregionalen und nationalen, ja sogar multinationalen Ebene zugewandt. Je größer der territoriale Maßstab, desto mehr werden sich die territorialen Interessen den aggregierten funktionalen annähern und desto mehr wird dabei der Blick für die wahrnehmbaren Bedürfnisse kleinerer und mittlerer territorial organisierter Gruppen verloren gehen. Deshalb wird diese Art der Regionalpolitik immer weniger in der Lage sein, ihre Rolle als Gegengewicht zu spielen.“ (eigene Übersetzung, Stöhr, Tödtling, 1977, p. 34)

Weiters sehen die Autoren in der konzeptionellen Basis der bisherigen Regionalpolitik eine gewichtige Ursache für das Fehlschlagen dieser Politik. Die Hauptfaktoren in diesem Zusammenhang sind:

- die starke Bindung an die neoklassische ökonomische Theorie,
- die Konzentration auf großmaßstäbliche, vertikal organisierte Institutionen,
- die starke Bindung an markt- und institutionsorientierte Prozesse, die Ignoranz gegenüber nicht-marktorientierten und informellen Prozessen und
- die starke Betonung von ökonomischen Prozessen und die Gering-schätzung sozialer und politischer Prozesse.

Zentrales Anliegen der Autoren ist aber der Punkt, der „heavy reliance on market based and formal institutional processes“, und sie sammeln eine Reihe von Argumenten, die alle folgendes betonen:

„... die Bedeutung der Erhaltung und expliziten Förderung von nicht marktorientierten, nicht institutionalisierten informellen Aktivitäten, die Bedeutung von territorial (horizontal) organisierten Beziehungen, die neben funktional (vertikal) organisierten bestehen, genauso wie die Erhaltung kultureller Eigenarten und die bewußte Aufrechterhaltung eines gewissen Maßes an geographischer Immobilität. Die meisten dieser Faktoren fehlen entweder in der heutigen regionalen Entwicklungstheorie und -praxis völlig, oder führen bestenfalls eine nicht-operationalisierte Randexistenz.“ (Stöhr, Tödtling, p. 41, eigene Übersetzung)

Schlußfolgernd aus dieser Kritik stellen Stöhr und Tödtling ein alternatives Konzept der selektiven räumlichen Interaktionsbeschränkung zur Diskussion:

- a) Die Erweiterung der räumlichen Entwicklungspolitik über die rein ökonomischen Belange hinaus zu einer expliziten Bedachtnahme auf soziale und politische Prozesse.
- b) Die Reformulierung des negativen Konzepts des „Entfernungsüberwindungswiderstandes“ zu einem positiven Konzept, das die Konzeption kleinräumiger, abgeschlossener regionaler Strukturen ermöglicht.
- c) Eine größere Aufmerksamkeit ist zu legen auf nicht-marktorientierte und nicht-institutionalisierte Aktivitäten und die Erfordernisse kleinmaßstäblicher intersubjektiver und Mensch-Umwelt-Beziehungen.
- d) Eine Verlagerung der Entscheidungskompetenzen von den heute hauptsächlich vertikal (hierarchisch) organisierten Einheiten zu horizontalen (territorialen) Einheiten.

1.3 Stellungnahme zu den dargestellten Kritiktypen

Versucht man eine einschätzende Stellungnahme zu den als exemplarisch erachteten dargestellten Positionen zu formulieren, so kann man zunächst drei gemeinsame Standpunkte herausstreichen:

Keine der dargestellten Positionen vertritt die Auffassung, daß mittels Politik der lokale Konzentrationsprozeß und der institutionelle Zentralisationsprozeß im ökonomischen Bereich in seiner Wirkungsrichtung grundlegend geändert werden kann; einer Wirkungsrichtung, die das Phänomen der benachteiligten Regionen schafft. D. h. aber, die allen gemeinsame Suche nach einer Regionalpolitik geht in diejenigen Nischen, die der objektive ökonomische Prozeß für modifizierende Politiken noch offen läßt, wobei aus manchen Formulierungen (wie etwa: solche Regionen sollen Priorität erhalten, die reale Entwicklungschancen haben) abzulesen ist, daß diese Nischen, v. a. in Situationen des wirtschaftlichen Abschwungs immer kleiner werden. Diesem kleiner werdenden Aktionsbereich steht aber die Tatsache gegenüber, daß die Probleme selbst an Dramatik zunehmen.

Eine weitere Gemeinsamkeit der verschiedenen Positionen scheint die Orientierung zu sein, daß eine der geschilderten Situation adäquate Politikkonzeption nur eine sehr differenzierte und spezialisierte sein kann, die in der Lage ist, auf ein jeweils konkretes Problem sehr spezifisch zu reagieren. Die Vorstellungen über den Rahmen und die Möglichkeiten dieses spezifischen Reaktionsvermögens gehen aber sehr weit auseinander.

Schließlich erscheint als dritte kritische und konzeptionelle Übereinstimmung die Erkenntnis der Dürftigkeit der ausschließlich auf fiskalische Maßnahmen orientierten regionalpolitischen Praxis, was ihre Erfolgsmöglichkeiten und -chancen anbelangt. Als wesentlich notwendig in eine Regionalpolitik zu integrieren wird die nicht-monetäre Einflußnahme auf das Verhalten der in den Problemregionen Agierenden erkannt. Eine Einflußnahme, die die Verankerung von ökonomi-

scher und „betriebswirtschaftlicher“ Rationalität, wie sie im Durchschnitt der Volkswirtschaft vorhanden ist, in diesen Regionen zum Ziel hat.

Neben diesen Positionen gibt es aber auch eine Reihe von grundlegenden konzeptionellen Differenzen, sowie die Rekultivierung einer Reihe regionaler Mystifikationen. Ohne hier im Detail darauf eingehen zu wollen erschiene es doch sinnvoll, die Überwindung des territorialen Stammeswesens, der Naturalwirtschaft und des Lebens in räumlicher Isolation als historischen Fortschritt anzuerkennen, was nicht gleichbedeutend ist mit der positiven Anerkennung der politischen und ökonomischen Vorzeichen, unter denen dies bislang geschehen ist.

Dessenungeachtet erscheinen aber die drei eingangs erwähnten Punkte einer vermuteten Übereinstimmung in den Kritiken und Konzepten durchaus geeignet eine Basis abzugeben für einen Versuch, ein pragmatisches Konzept einer problemkonzentrierten Regionalpolitik zu formulieren, wie sie eventuell in Österreich zur Anwendung kommen könnte. Dabei erhebt der Autor nicht den Anspruch einer sonderlichen Originalität, eher den, vielleicht ohnehin evidente Einzelgesichtspunkte in einen konkreten regionalpolitischen Anwendungszusammenhang zu stellen.

2. Problemkonzentrierte Regionalpolitik

Problemkonzentrierte Regionalpolitik soll bedeuten, daß jedes regionale Problem ein *besonderes* Problem ist, dem erfolgreich nur mit einer besonderen und spezialisierten Politik begegnet werden kann.

Es geht dabei nicht darum, eine fiskalisch orientierte Regionalpolitik einer innovationsorientierten gegenüberzustellen, oder eine vertikal organisierte einer horizontal organisierten – was trotz aller andersgerichteten Feststellungen die Aufrechterhaltung der Forderung nach einem Globalkonzept darstellen würde – sondern es geht darum, mit dieser Bezeichnung zu signalisieren, daß die *Lösung* eines bestimmten konkreten Problems, unter gegebenen Randbedingungen, Aufgabe einer Regionalpolitik ist.

Diese Orientierung erfordert grundsätzlich zwei Schritte:

- die genaue und akribische Identifizierung des konkreten regionalen Problems und
- die konzentrierte Organisation und Aktivierung von adäquaten Maßnahmen.

Diese Vorgangsweise unterscheidet sich im Prinzip nicht von derjenigen, die privatwirtschaftliche Unternehmensberatungen anwenden, wenn sie beauftragt werden, einen Betrieb zu durchleuchten und sein Entfaltungspotential zu erhöhen. Keine Unternehmensberatungsfirma hätte Erfolg, würde sie sich nur mit Finanzierungsfragen oder nur mit Innovationsfragen oder nur mit Rationalisierungsproblemen im Produktenlauf oder nur mit Marketingfragen beschäftigen und die jeweils anderen Komplexe außer acht lassen. Ähnlich verhält es sich in der

Regionalpolitik. Was die Identifizierung des regionalen Problems angeht, so fehlen hier noch eine Reihe wissenschaftlicher Vorleistungen. Es gibt sehr viele Analysen und Meinungen darüber, was eine bestimmte Regionalpolitik – vergleicht man Ziel und Ergebnis – nicht erreicht hat, was an ihr konzeptionell, institutionell, falsch oder inadäquat war. Es gibt eine Reihe von Theorien darüber, warum es zu der Erscheinung von „Zentrum“ und „Peripherie“, von unterentwickelten Regionen in den entwickelten Industrieländern kommt, aber es gibt kaum systematische Arbeiten darüber, die den konkreten Verfall einer Region nachzeichnen.

Diese *Mißerfolgsanalyse*, die konkret zeigt, welche Faktoren in welchem Ausmaß in einer bestimmten Region deren drastische Abkoppelung vom Entwicklungsgeschehen der gesamten Volkswirtschaft verursacht haben, scheint eine unbedingte Voraussetzung für die Entwicklung eines konkreten regionalpolitischen Maßnahmenbündels für diese Region (vgl. auch Ewers, Wettmann, op. cit.).

Die methodische Konzeption und empirische Prüfung dieser Analyse, auch im Hinblick auf eine Standardisierungsmöglichkeit, ist ein bislang weitgehend noch offenes regionalwissenschaftliches Forschungsfeld.

Im Vergleich zum zweiten Schritt, der Implementierung von Konstruktstrategien, erscheint dieser erste Schritt relativ leicht zu begehen.

Im folgenden wird versucht, zur Implementierungsproblematik einige Vorstellungen zu entwickeln, die in hohem Maße durch (als zulässig erachtete) Analogieschlüsse zustandegekommen sind.

3. Organisation einer problemkonzentrierten Regionalpolitik

Objekt einer problemkonzentrierten Regionalpolitik ist eine nach bestimmten (vorläufigen) Kriterien abgegrenzte und definierte „Problemregion“. Diese „Problemregion“ ist aber nichts anderes als ein territorial abgegrenztes ökonomisches und soziales Problemfeld, ist eine problematische Teileinheit einer gesamten Volkswirtschaft und untrennbar mit dem Schicksal derselben verbunden. Faßt man diese Teileinheit als einen sehr heterogenen, darniederliegenden Teilbetrieb eines Konzerns z. B. auf, so würde sich die Konzernleitung wahrscheinlich für den Einsatz eines übergeordneten Sanierungsmanagements entscheiden.

Auf die Region übertragen hieße das als ersten Maßnahmenschritt die Zusammenstellung und Einsetzung eines regionalen Sanierungsmanagements zu veranlassen, das sowohl im zentralen Kompetenzbereich (Bund) als auch im föderativen (Land) eingebunden ist und die Aufgabe hat, entsprechend dem allgemeinen Sanierungsziel zu analysieren, zu beurteilen und zu organisieren.

Im privatwirtschaftlichen Bereich sind die Ideen für die Errichtung von Sanierungsgesellschaften für Einzelunternehmen vergleichsweise schon relativ weit gediehen (vgl. L. Palme, profil 48/80).

Die Vorstellung eines regionalen Sanierungsmanagements fußt nicht nur auf privatwirtschaftlichen Ideen, sondern kann auch auf ein Vorbild im öffentlich-rechtlichen Bereich zurückgreifen. Es handelt sich dabei um eine etwas weitergehende Interpretation der Agenden eines „Assanierungsbeauftragten“, wie sie im Assanierungs- und Bodenbeschaffungsgesetz definiert sind.

Eine andere Möglichkeit der Analogisierung des Assanierungsgesetzes bestünde darin, daß alle Betriebe einer Region, die als Problem- und Sanierungsregion erklärt wird, durch diese Maßnahme verpflichtet werden, sich einer dem internationalen Standard entsprechenden Betriebsberatung zu unterziehen, die vor jeder anderen Maßnahme durchzuführen und auch von der öffentlichen Hand zu fördern wäre. Aufgabe des regionalen Sanierungsmanagements wäre es, die aus dem einzelnen Beratungsprozeß sich ergebenden Maßnahmenvorschläge zu prüfen und zur interbetrieblichen Koordination zu motivieren.

Eine dritte Möglichkeit wäre, es als eine weitere Aufgabe des regionalen Sanierungsmanagements zu erachten, die Entwicklung von betrieblichen Erneuerungsgemeinschaften zu stimulieren und organisatorisch zu stützen.

Man könnte hier im Detail noch etwas weiter denken, es scheint aber, daß die Charakteristika eines regionalen Sanierungsmanagements doch relativ plastisch durch das Gesagte beleuchtet wurden.

Abschließend seien noch die erwarteten Hauptvorteile eines regionalen Managements im Rahmen einer problemkonzentrierten Regionalpolitik, wie sie etwa für Österreich denkbar ist, zusammengefaßt:

1. Die Behandlung eines regionalen Problems mit den der Managementpraxis entlehnten Methoden stellt eine hohe Rationalisierung im Einsatz der verschiedensten öffentlichen Mittel und Möglichkeiten in Aussicht.
2. Die umfassende Aufgabenstellung garantiert, daß sowohl fiskalisch orientierte als auch innovationsorientierte sowie sozialorientierte Politiken je nach Bedarf verfolgt werden können.
3. Das regionale Management kann durch seine Einbindung in die institutionellen Zentralen (Bund, Land) die Vorteile des Bestehens dieser Aktionsebenen sehr direkt an die kleinteiligsten Einheiten in der Region vermitteln.
4. Es kann potentiell private Initiativen regionsspezifisch einer Koordination zuführen (wie z. B. die Organisierung der Abwärmenutzung), und so einen optimalen Beitrag zur Ausnutzung regionaler Ressourcen leisten.

Literatur:

Ewers, N. J., Wettmann, R. W., Innovationsorientierte Regionalpolitik – Überlegungen zu einem regionalstrukturellen Politik- und Forschungsprogramm, in Informationen zur Raumentwicklung, 7/1978, Bonn, Bad Godesberg.

- Vanhove, N., Klaasens, L. H., Regional Policy, A European Approach, Saxon House 1980,
- Stöhr, W., Tödtling, F., Spatial Equity – Some antitheses to current regional development doctrine, in Papers of the Regional Science Association, 38/1977.
- MacLennan, M. C., Regional Development Policies for Backward Areas, in Regional Disequilibrium in Europe, OECD, Brussels 1968.
- EEC („Thomson-Report“) Report on the Regional Problems in the Enlarged Community, Brussels 1973.
- Palme, L. Die trouble shooter, in Profil, 48/80, Wien.
- Korinek, K., Frotz, G., Wimmer, N., Rechtsfragen der Stadterneuerung, Jupiter-Verlag 1974.