

Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen  
in Industrie- und Entwicklungsländern

Herausgegeben von J. Heinz Müller und Theodor Dams

---

Band 32

# Planung in der regionalen Strukturpolitik

Regionalpolitisches Kontaktseminar  
vom 6.–8. Mai 1981  
in Hinterzarten / Schwarzwald



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

# **Planung in der regionalen Strukturpolitik**

**Regionalpolitisches Kontaktseminar vom 6. - 8. Mai 1981**

**Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen  
in Industrie- und Entwicklungsländern**

Herausgegeben von J. Heinz Müller und Theodor Dams

---

**Band 32**

# Planung in der regionalen Strukturpolitik

**Regionalpolitisches Kontaktseminar  
vom 6. – 8. Mai 1981  
in Hinterzarten / Schwarzwald**

Veranstalter:

Gesellschaft für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft  
an der Universität Freiburg

und

Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft  
der Universität Freiburg

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. J. Heinz Müller

Direktor des Instituts für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft  
der Universität Freiburg



**D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N**

Redaktion des Tagungsberichts:  
Dr. Michael Drude  
Dipl.-Volksw. Bertram Schaeffer  
Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft  
der Universität Freiburg

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei fotokop, wilhelm weihert KG., Darmstadt  
Printed in Germany

ISBN 3 428 05091 6

## Vorwort der Herausgeber

Auf eine kurze Formel gebracht, besteht das Ziel der Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland darin, die großräumige Bevölkerungsverteilung in etwa zu erhalten, jedenfalls aber das Entstehen von Entleerungsgebieten, wie sie — Stichwort z. B. „Landflucht“ — aus anderen Zeiten und anderen Staaten bekannt sind, zu verhindern. Getragen wird dieses Anliegen von einer breiten Übereinstimmung in und zwischen den maßgeblichen Parteien und wohl auch (fast) allen sonstigen relevanten gesellschaftlichen Gruppen. Mittel zum Zweck ist die Wahrung oder Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes, und auch wenn der Mensch nicht von Brot allein lebt, so umfaßt „Gleichwertigkeit“ doch in hohem Maße die regionalen Einkommensverhältnisse.

Angesprochen ist damit die regionale Strukturpolitik. Diese kann — unbeschadet der bekannten Schwierigkeiten, im wirtschaftlichen Bereich beobachtbare Sachverhalte eindeutig mit bestimmten Ursachen zu verknüpfen — mit dem Erreichten im ganzen zufrieden sein; jedenfalls klaffen in manchem anderen Politikbereich Anspruch und Wirklichkeit erkennbar sehr viel weiter auseinander.

Erfolge der Vergangenheit schließen gleichwohl Besorgnisse für die Zukunft nicht aus. Wenn das Umfeld sich ändert — und zumal die Perspektiven der Bevölkerung und der gesamten Wirtschaftsentwicklung stellen sich heutzutage wesentlich anders dar als zu der Zeit, da die praktizierte Strukturpolitik entworfen wurde —, verlieren überkommene Problemlösungen ihre Gültigkeit, müssen neue Wege gesucht werden — ganz abgesehen davon, daß schon immer das Bessere des Guten Feind war.

Damit ist skizziert, was unter dem Generalthema „Planung in der regionalen Strukturpolitik“ ein wissenschaftliches Kontaktseminar von Gesellschaft und Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft der Universität Freiburg beschäftigte, dessen Ergebnisse hiermit einem größeren Interessentenkreis zugänglich gemacht werden sollen.

Die im Verlauf des Kontaktseminars gehaltenen Referate wurden z. T. von den Verfassern für Zwecke der Veröffentlichung redaktionell

überarbeitet und erweitert. Die Diskussionszusammenfassungen stützen sich auf Tonbandmitschnitte.

Allen Referenten der Tagung und sonstigen Mitwirkenden sei an dieser Stelle nochmals herzlich gedankt.

Freiburg, im Dezember 1981

*Theodor Dams    J. Heinz Müller*

## Verzeichnis der Mitwirkenden

- Albert, Dr. Wolfgang*  
Senatsdirektor beim Senator für Wirtschaft  
Martin-Luther-Str. 105  
1000 Berlin 62  
(davor: Bundesministerium für Wirtschaft)
- Freund, Dipl.-Kfm. Ulrich*  
Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Univ. zu Köln  
Geibelstr. 5  
5000 Köln 41
- Fürst, Prof. Dr. Dietrich*  
Fachbereich Politikwissenschaft/Verwaltungswissenschaft  
der Universität Konstanz  
Postfach 7733  
7750 Konstanz
- Klein, Albert*  
Regierungsdirektor im Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand  
und Verkehr Baden-Württemberg  
Postfach 440  
7000 Stuttgart 1
- Klemmer, Prof. Dr. Paul*  
Abteilung für Wirtschaftswissenschaft der Ruhruniversität Bochum  
Postfach  
4630 Bochum-Querenburg
- Louda, Dr. Dieter*  
Oberregierungsrat im Bundesministerium für Wirtschaft  
Postfach 140 262  
5300 Bonn 1
- Müller, Prof. Dr. J. Heinz*  
Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft  
der Universität Freiburg  
Werthmannplatz 1  
7800 Freiburg
- Nieth, Dr. Evelyn*  
früher Mitarbeiterin des Instituts für Regionalpolitik  
und Verkehrswissenschaft der Universität Freiburg  
Justus-Liebig-Str. 12 a  
6806 Viernheim
- Südfeld, Erwin*  
Regierungsrat im Statistischen Bundesamt  
Postfach  
6200 Wiesbaden

## Inhaltsverzeichnis

1. Räumliche Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland seit 1970 Dr. Evelyn Nieth .....	1
2. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Nieth .....	26
3. Aktivitäten der Länder in eigener Verantwortung versus bundesweite Planung in der regionalen Strukturpolitik Reg.-Dir. Albert Klein .....	29
4. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Klein .....	39
5. Qualitative Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftspolitik Dr. Dieter Louda .....	41
6. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Louda .....	58
7. Rolle und Ausmaß des Mitnahme-Effektes in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Dipl.-Kfm. Ulrich Freund .....	61
8. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Freund .....	80
9. Lücken in der Koordinierung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit anderen raumwirksamen Maßnahmen und mögliche Abhilfen Prof. Dr. Dietrich Fürst .....	83
10. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Fürst .....	99
11. Möglichkeiten zu einer Fortentwicklung der Zielplanung in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Dr. Wolfgang Albert .....	102
12. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Albert .....	114
13. Zur Situation der Regionalstatistik in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Datenschutzproblemen Reg.-Rat Erwin Südfeld .....	117
14. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Südfeld .....	137
15. Regionalisierung der Regionalpolitik Prof. Dr. Paul Klemmer .....	140
16. Zusammenfassung der Diskussion des Referates Klemmer .....	154
17. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Lichte wahrscheinlicher Entwicklungen der 80er Jahre Prof. Dr. J. Heinz Müller .....	157

Räumliche Konzentrationstendenzen in der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in den 60er und 70er Jahren

Dr. Evelyn Nieth

Im Mittelpunkt meines Referats steht die räumliche Konzentration in der Wirtschaft, und zwar im konkreten geographischen Raum der Bundesrepublik Deutschland und in einem konkreten historischen Zeitraum, den 60er und 70er Jahren. Wenn wir uns auf einen konkreten geographischen Raum und Zeitraum beziehen, so beziehen wir uns auch auf einen bestimmten Zielhintergrund der Raumordnungspolitik. Deren Ziele, wie immer sie im einzelnen definiert und festgelegt werden, betreffen grundsätzlich die Verteilung der Lebensbedingungen im Raum. Ob man dabei das Augenmerk mehr auf Ballungsgebiete oder wirtschaftlich zurückgebliebene Gebiete richtet, ob man sich auf Arbeitsplätze oder Umweltbelastung bezieht, immer geht es um Unterschiede im Raum, um räumliche Verteilung, Verdichtung, um Konzentration. Die räumliche Konzentration ist also ein zentrales Objekt der Raumordnungspolitik.

Der Politiker möchte die räumliche Konzentration nicht nur beobachten und beurteilen, sondern auch beeinflussen. Dazu sind konkret drei Feststellungen notwendig:

1. Wie hat sich die räumliche Verteilung in der jüngsten Vergangenheit entwickelt?
2. Wie wird sie sich voraussichtlich in der Zukunft entwickeln?
3. Mit welchen Maßnahmen kann sie beeinflusst werden?

Hinter diesen Fragen verbergen sich schwerwiegende Probleme. Schon bei den ersten beiden Fragen geht es nicht nur um eine Diagnose und Prognose im statistischen Sinn, also um Richtung und Ausmaß einer Entwicklung, sondern auch um die Ursachen dieser Entwicklung. Noch mehr in den Vordergrund tritt das Ursachenproblem bei der Suche nach möglichen Maßnahmen. Außerdem stellt sich schon bei der Analyse der Vergangenheit die Frage, in welchem Maße staatliche Maßnahmen die räumliche Verteilung beeinflusst haben, denn zur Planung gehört auch die Kontrolle. Wir befinden uns bei diesen Fragen also sehr bald im Dickicht des gesamten ökonomischen Kausalzusammenhangs, der durch die regionale Betrachtung

eher noch schwieriger wird, als er ohnehin schon ist.

Auf den an sich wichtigen theoretischen Aspekt will ich hier jedoch nicht weiter eingehen. Das ist auch vertretbar, weil ich mich hauptsächlich mit der historischen Fragestellung der räumlichen Konzentration beschäftigen und die Prognose-Problematik nur streifen werde. Ich beschränke mich also auf die beiden ersten Fragen. Neben der rein räumlichen Sicht der Verteilung wird jedoch die branchen- oder sektorweise Gliederung berücksichtigt. Dieser kommt in der Raumtheorie eine gewisse Bedeutung zu, und sie wird auch zu Prognosezwecken verwendet. Die Verteilung einzelner Sektoren im Raum ist jedoch auch von eigener Bedeutung, weil man daraus die interregionale Arbeitsteilung im einzelnen ersehen kann. Die unterschiedlichen Auswirkungen der räumlichen Verteilung der einzelnen Sektoren werden deutlich, wenn man sich z.B. die unterschiedlichen Entwicklungsmöglichkeiten, den Arbeitskräftebedarf oder die unterschiedliche Umweltbelastung der Sektoren vor Augen führt.

Ich werde Ihnen von drei Untersuchungen berichten, die im Institut für Regionalpolitik und Verkehrswissenschaft unter Leitung von Prof. Müller erstellt wurden und sich u.a. mit der räumlichen Konzentration beschäftigen. Das sind die beiden Dissertationen von H.D. Hoppen und mir, beide über den Sekundärbereich. Die Untersuchung von Prof. Müller und B. Schaeffer behandelt den Tertiärbereich. Von denselben Autoren liegt auch ein zusammenfassender Aufsatz über das Konzentrationsthema vor.<sup>1)</sup>

Bevor ich Ihnen die konkreten Aussagen der genannten Arbeiten vortrage, will ich Ihnen jedoch einige Probleme nahebringen, denen man bei der empirischen Untersuchung der räumlichen Konzentration gegenübersteht. Diese Probleme scheinen mir sehr wichtig, weil ihre Beachtung oder Vernachlässigung die Ergebnisse einer Untersuchung stark beeinflussen kann. Zunächst werde ich den Begriff der Konzentration näher definieren, denn abweichende Begriffe führen häufig zu Mißverständnissen. Dann will ich Ihnen die Probleme der Regionsabgrenzung schildern und noch etwas zu den Methoden der

Ich beginne mit einigen Bemerkungen zum Konzentrationsbegriff. Konzentration als Ausdruck der Verdichtung - hier: räumlichen Verdichtung - kann in zweierlei Hinsicht unterschiedlich definiert werden:

1. Konzentration als Zustand oder Prozeß
2. Konzentration als absolute oder relative Aussage

Zu 1: Konzentration kann einen Zustand oder einen Prozeß bezeichnen, und im Sprachgebrauch geht das auch durcheinander. Mit dem Zustandsbegriff geraten wir sehr schnell in Beurteilungsprobleme. Praktisch kann die absolute Gleichmäßigkeit einer Verteilung nicht erreicht werden. Ob sie überhaupt erstrebenswert ist, ist schon eine Frage von Werturteilen. Hier tritt das regionale Verteilungsziel auch in Konkurrenz zu anderen Zielen, v.a. dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel. Es ist also objektiv nicht möglich, ein Beurteilungskriterium für das Ausmaß der Konzentration als Zustand aufzustellen. Objektiv beurteilbar und auch für den Politiker wichtiger ist die Konzentration als Prozeß. Meist ist ja der Politiker in seiner praktischen Tätigkeit angesichts seiner beschränkten Möglichkeiten - und das gilt auch und gerade in regionalpolitischer Hinsicht - mit einer Veränderung in der richtigen Richtung schon zufrieden, ohne einen konkreten Zustand anzustreben oder erreichen zu können.

Zu 2: Die zweite Möglichkeit unterschiedlicher Definition betrifft die Konzentration als absolute oder relative Aussage. Als Zustand kann eine Konzentration in absoluten Größen oder in Anteilswerten dargestellt werden, und solange man sie nicht international oder im Zeitverlauf vergleicht, macht das keinen Unterschied. Die relative Darstellung in Anteilswerten ist jedoch übersichtlicher. Hier interessiert uns die Konzentration als Prozeß, und dabei entsteht durch die absolute oder relative Interpretation ein Unterschied. Zur Verdeutlichung dieses Unterschieds möchte ich Ihnen hier einige fiktive Fälle darstellen, die ich mit Ausnahme der 2. Alter-