D

Datengrundlagen

I. Datenbedarf; II. Daten der Raumordnung als Geodaten; III. Ausblick

I. Datenbedarf

Das Feld der räumlichen Planung reicht von der landesplanerischen Beurteilung von Einzelvorhaben, etwa von Raumordnungsverfahren für Einkaufszentren, über die Aufstellung von Regional- und Landesentwicklungsplänen bis hin zur Formulierung von Programmen und Plänen auf Bundes- und europäischer Ebene. Entsprechend differenziert ist der Datenbedarf zur empirischen Fundierung dieser Verfahren und Planungen.

In → *Raumordnungsverfahren* wird festgestellt, ob raumbedeutsame Planungen mit den Erfordernissen der Raumordnung (Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse vgl. § 3 Nr. 1 ROG, → *Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung*) übereinstimmen und wie diese aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können. Zur Durchführung werden in erster Linie Geobasisdaten, Daten aus Katastern und Daten aus den angeforderten Stellungnahmen herangezogen.

Regionale Strukturanalysen beschreiben anhand von → *Indikatoren* den Entwicklungsstand und auch die Entwicklungsfähigkeit von Regionen. Regionale Strukturanalysen sind Voraussetzung für eine realistische regionale Zielbestimmung und gezielte Auswahl von Maßnahmen zur Beeinflussung der Raumentwicklung; sie sind damit ebenso Grundlage für die Fortschreibung von Programmen und Plänen wie auch von → *Teilraumgutachten* und Entwicklungskonzepten (→ *Regionale Entwicklungskonzepte*). Auch → *Regionalmanagement* und → *Regionalmarketing* können nur betrieben werden, wenn die Stärken und Schwächen eines Raumes bekannt sind.

Regionale Prognosen sollen frühzeitig auf Handlungsnotwendigkeiten hinweisen und Handlungsmöglichkeiten erkennbar machen. Eine erste regionale Status-quo-Prognose für Bevölkerung, Erwerbspersonen und Arbeitsplätze wurde im Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung veröffentlicht. Seitdem werden solche Prognosen von Bund und Ländern in unregelmäßigen Abständen vorgelegt und die Prognosemodelle methodisch fortentwickelt (→ *Prognosemethoden*). Daneben werden die möglichen Auswirkungen der künftigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung auf Infrastrukturbedarf und -auslastung, Flächenbedarf und Umweltbelastung usw. dargestellt (Anhangprognosen). Prognosemöglichkeiten und Prognosequalität hängen auch von der Verfügbarkeit einschlägiger regionalisierter Daten ab.

Regionale Wirkungsanalysen sollen vorab die wesentlichen Folgen von vorgeschlagenen, alternativen Maßnahmen abschätzen, damit darauf aufbauend die endgültige Maßnahmenauswahl getroffen werden kann. Regionale Wirkungsanalysen fachplanerischer Maßnahmen sind in den letzten Jahren zugunsten stärker integrativer Ansätze in den Hintergrund getreten.

Eine *regionale Erfolgskontrolle* wird in der Regel in Form von standardisierten Berichten (Raumordnungs-, Landesentwicklungs- und Regionalberichte) durchgeführt. Die eingesetzten Daten entsprechen meist denen einer regionalen Strukturanalyse, gelegentlich erweitert um die im abgelaufenen Planungszeitraum eingesetzten Finanzmittel.

Die Zeit der großen Programmentwürfe und umfassenden Berichte in der Raumordnung ist allerdings vorbei. Darauf deuten u. a. die geringe Häufigkeit der Fortschreibung der Programme und die verlängerten Intervalle bei den Berichten hin. Die Bereitstellung von Datengrundlagen für Einzelfallentscheidungen (z. B. Zielabweichungsverfahren) oder die Beurteilung von Maßnahmen von Fachplanungen (z. B. Bundesverkehrswegeplanung oder Maßnahmen der Arbeitsverwaltung) stehen im Vordergrund. Daneben sind Daten zu den regionalen Ausprägungen gesellschaftspolitischer Themen, wie etwa der künftigen Bevölkerungsentwicklung, des Einkaufsverhaltens, der Wohnortzufriedenheit oder zur Umweltsituation nach wie vor gefragt.

Die zweite Hälfte der 1990er Jahre war dadurch geprägt, das Paradigma „Nachhaltigkeit" in die räumlichen Planung zu integrieren. Lokale und regionale → *Agenda-21*-Gruppen unternahmen ebenso wie die administrative Raumplanung den Versuch, → *Nachhaltige Raumentwicklung* messbar zu machen (vgl. IRMEN/MILBERT 2002). Dazu wurde eine Vielzahl von Nachhaltigkeitsindikatoren vorgeschlagen; häufig scheiterte jedoch die empirische Umsetzung an den dafür unzureichenden, oft nicht vergleichbaren Daten.

II. Daten der Raumordnung als Geodaten

1. Definitionen

Der Raumbezug spielt bei allen Fragen der Raumordnung eine herausragende Rolle, auch wenn er nicht auf den ersten Blick erkennbar ist. Die Daten der Raumordnung sind damit *Geodaten*. So stehen etwa hinter jeder statistischen Tabelle mit Länder-, Regions- oder Gemeindenamen konkrete räumliche Einheiten mit eindeutigen Angaben zu Lage, Größe und Höhe. Diese können in Form von Luft- und Satellitenbildern oder in Plan- und Kartenwerken abgebildet werden.

Seit dem 19. Jahrhundert werden in Deutschland Liegenschaftskataster und amtliche topographische Kartenwerke von staatlichen Behörden erarbeitet und für Aufgaben des Staates, der Wirtschaft, der Wissenschaft und für die Allgemeinheit bereitgestellt. In den letzten Jahren hat sich dafür der Begriff *Geobasisdaten* eingebürgert: grundlegende Geodaten, die Topographie, Grundstücke und Gebäude anwendungsneutral beschreiben (INTERMINISTERIELLER AUSSCHUSS FÜR GEOINFORMATIONSWESEN 2003: 7).

Räumliche Planung greift traditionell auf diese „Hilfsmittel" zurück und stellt ihre Sachverhalte, Planungen und Zielsetzungen auf diesen Grundlagen dar; sie verknüpft ihre *Geofachdaten* (Attributdaten) mit den Geobasisdaten zu einem *Geoinformationssystem* (GIS). Unter Geofachdaten werden allgemein thematische Daten mit Ortsbezug verstanden, der sowohl direkt durch geographische Koordinaten als auch indirekt durch administrative Einheiten, Postleitbezirke oder andere eindeutig definierte räumliche Einheiten (z. B. Naturschutzgebiete) gegeben sein kann.

Auch in der Raumordnung haben sich in den letzten Jahren die Erzeugnisse, mit deren Hilfe Sachverhalte im Raum präsentiert werden, durch die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien erheblich verändert: Aus „statischen" Karteien und Tabellen, Kartenblättern und Plänen wurden „dynamische" Produkte; dabei erlaubt die Verknüpfung unterschiedlichster Sachverhalte über den Raumbezug (Identität, Nachbarschaft, Zerschneidung usw.) zusätzliche Analyse- und Erkenntnismöglichkeiten bis hin zur Produktion „neuer" Daten.

2. Geobasisdaten

Die Erarbeitung und Bereitstellung amtlicher Geobasisdaten fallen in erster Linie in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die für die Landesvermessung und das Liegenschaftskataster zuständigen Verwaltungen der Länder wirken in der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik

Deutschland (AdV: http://www.adv-online.de) zusammen, um fachliche Angelegenheiten von grundsätzlicher und überregionaler Bedeutung mit dem Ziel einer einheitlichen Regelung zu behandeln. Für den Datenbedarf der Raumordnung sind zwei Aufgaben von besonderer Bedeutung:

- das Liegenschaftskataster
- das Amtliche Topographisch-Kartographische Informationssystem (→ *Kartographische Grundlagen*).

Das *Liegenschaftskataster*, bestehend aus Liegenschaftsbuch (ALB) und Liegenschaftskarte (ALK), ist ein amtliches Verzeichnis der Grundstücke für den Eigentumsnachweis im Grundbuch. So wird die Lage des Grundeigentums in Form von Flurstücken dargestellt und beschrieben. Außerdem weist das Liegenschaftskataster die Ergebnisse der amtlichen Bodenschätzung nach (klassische Hauptfunktion). Es ist Basis für andere Bereiche. Es soll den Anforderungen des Rechtsverkehrs, der Verwaltung und der Wirtschaft gerecht werden und insbesondere die Bedürfnisse der Landesplanung, der Bauleitplanung, der Bodenordnung, der Ermittlung von Grundstückswerten sowie des Umwelt- und Naturschutzes angemessen berücksichtigen. In Bayern ist die digitale Flurkarte (DFK, ALKIS/2) 2003 flächendeckend verfügbar. Mit der DFK können die Koordinaten aller drei Mio. Gebäude in Bayern angeboten werden (NAGEL 2003). In Nordrhein-Westfalen waren zu Beginn des Jahres 2003 drei Viertel aller Grundstücke in der digitalen Liegenschaftskarte erfasst.

Das *Amtliche Topographisch-Kartographische Informationssystem* (ATKIS) ist ein bundesweit einheitliches Projekt der AdV. Es hat die Aufgabe, ergänzend zu den traditionellen topographischen Landeskartenwerken datenverarbeitungsfähige digitale Erdoberflächenmodelle öffentlich-rechtlich bereitzustellen. Damit ist ATKIS sowohl Datenbasis für rechnergestützte digitale Verarbeitungs- und analoge Ausgabeformen als auch Raumbezugsbasis für die Anbindung von Geofachdaten. Im Rahmen des ATKIS werden als digitale Geobasisdaten bereitgestellt:

- digitale Landschaftsmodelle
- digitale Topographische Karten (TK)
- digitale Gelände-/Höhenmodelle
- digitale Orthophotos (DOP, entzerrte und georeferenzierte Luftbilder).

So sind z. B. in Bayern seit dem Jahr 2004 flächendeckend farbige Orthophotos verfügbar sein, die maximal drei Jahre alt. Die Bilder werden im Maßstab 1:12.500 aufgenommen.

Das beim Bundesamt für Kartographie und Geodäsie (BKG, http://www.bkg.bund.de) eingerichtete Geodatenzentrum (http://www.geodatenzentrum.de) stellt die von den Landesvermessungseinrichtungen (http://www.adv-online.de) geführten Geobasisdaten im Maßstabsbereich von etwa 1:10.000 bis 1:100.000 für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zusammen. Das Metainformationssystem des Geodatenzentrums (http://www.atkis.de) informiert über die Verfügbarkeit, Qualität und die Bezugsmöglichkeiten dieser Geobasisdaten.

Einen kostengünstigen Einstieg in die Welt der Geobasisdaten bieten die CDs *Top50* (http://www.adv-online.de/produkte/top50/index.htm) der Landesvermessungsämter an. Das „Smart GIS" für jedermann, mit topographischer Karte im Maßstab (1:50.000), digitalem Geländemodell, Ortsverzeichnis und vielen Funktionen lässt sich auch in der Regionalplanung einsetzen.

Eine umfangreiche Datenquelle sowohl für Geobasisdaten als auch für Geofachdaten, vor allem für das Umweltmonitoring, ist die *Erdbeobachtung mit Satelliten* (→ *Fernerkundung*). Eine Bezugsquelle für solche Daten ist das Deutsche Fernerkundungs-Datenzentrum (DFD) des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt e.V (http://www.dlr.de). Gut geeignet als Hintergrundbild für regionale Übersichtskarten sind Satellitenbilder der Gesellschaft für angewandte Fernerkundung (GAF) mit einer Auflösung von 5 m (http://www.gaf.de).

Die Privatwirtschaft ist im Bereich Geodaten Partner und Konkurrent der öffentlichen Verwaltung; sie erwirbt Geodatenbestände aus der öffentlichen Verwaltung, um sie durch Veredelung und Konfektionierung kommerziell zu nutzen. Für die Raumordnung sind in diesem Zusammenhang digitale Kartenlayouts für administrative Raumeinheiten von Bedeutung, die in der Regel zur Erstausstattung von GIS-Software gehören.

3. Geofachdaten

a) Regionalstatistik

Die wichtigste Quelle für die Geofachdaten der Raumordnung ist die amtliche Statistik bzw. die Regionalstatistik. Ihre Aufgabe ist es, Ergebnisse der amtlichen Statistik in regionaler Untergliederung, d. h. nach Bundesländern, Regierungsbezirken, Kreisen (Landkreise und kreisfreie Städte) und Gemeinden, bereitzustellen. Im Bundesstatistikgesetz vom 22.01.1987 heißt es in § 1: „Durch die Ergebnisse der Bundesstatistik werden gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Zusammenhänge für Bund, Länder einschließlich Gemeinden und Gemeindeverbände ... aufgeschlüsselt". Häufig setzen jedoch die statistische Geheimhaltung und in einigen Fällen die mit zunehmender Regionalisierung abnehmende Aussagefähigkeit der Daten einer solchen Aufschlüsselung Grenzen.

Für die Raumordnung wichtige Fachbereiche des Programms der amtlichen Statistik sind die Bevölkerungs- und Erwerbsstatistiken, die Statistik über die Wirtschaft und ihre Bereiche, die Arbeitsmarktstatistiken, die Bautätigkeitsstatistik, die Flächenerhebungen, die Umweltstatistiken sowie die Statistiken des öffentlichen Bereichs (Finanzstatistiken, Steuerstatistiken) einschließlich des Bildungs- und Gesundheitswesens (STATISTISCHES BUNDESAMT 1988).

Dieses Datenspektrum wird seit vielen Jahren für Kreise und Gemeinden durch Veröffentlichungen der statistischen Landesämter grundsätzlich abgedeckt (Gemeinde- und Kreisdaten). In den 1990er Jahren wurden die Daten auch digital auf Diskette bzw. CD abgegeben. Das Datenangebot war jedoch von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich.

Zur Vereinheitlichung der Datengrundlagen erarbeitete die Ministerkonferenz für Raumordnung (Empfehlungen der MKRO) Anfang der 1980er Jahre einen Datenkatalog für ein bundeseinheitliches Mindestprogramm auf Gemeinde- und Kreisebene (ROST 1991). In der Folge wird seit 1993 von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder das Produkt „Statistik regional" auf Diskette bzw. CD angeboten. Es enthält einen einheitlichen Datenbestand aller kreisfreien Städte und Landkreise in Deutschland, Merkmalsdefinitionen und ein Datenbankprogramm mit Tabellengenerator; die Ergebnisse lassen sich in Tabellenprogrammen weiterverarbeiten.

Eine Sonderstellung nehmen die Daten der Arbeitsmarkt- und Beschäftigtenstatistik ein, die zwar auch (noch) über die amtliche Statistik angeboten werden, aber regional tief gegliedert direkt bei der *Bundesagentur für Arbeit* (BA) zu erhalten sind. So werden den Landesplanungsbehörden von der BA auch Verflechtungsdaten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter auf Gemeindeebene zur Verfügung gestellt.

Dieses Angebot wird durch länderspezifische Angebote, in Bayern etwa durch „Statistik kommunal", ergänzt. Die „Gemeindedaten" und die „Kreisdaten" werden mittlerweile auch in einer Kooperation von Statistischem Landesamt, Industrie- und Handelskammer Mainfranken und Universität Würzburg kostenlos im Internet angeboten (http://www.mainfranken-region.de/statistik/).

Das Statistische Jahrbuch Deutscher Gemeinden wird vom Deutschen Städtetag herausgegeben und enthält für alle Städte und Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern wichtige Strukturmerkmale zu den Bereichen Bevölkerung, Finanzen, Bildung, Gesundheitswesen, Jugend- und Altenhilfe. Die Sammlung kleinräumiger Daten für 101 deutsche Großstädte deckt fast ein Drittel der deutschen Bevölkerung ab: 27,2 Mio. Einwohner in 8.717 Raumeinheiten. Diese Daten unterhalb der Gemeindeebene vertreibt die Gesellschaft der Deutschen Kommunalstatistik (http://www.kostat-dst.de).

Der *Mikrozensus* dient der Bereitstellung statistischer Informationen über die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung sowie über die Erwerbstätigkeit, den Arbeitsmarkt und die Ausbildung (Mehrzweckstichprobe). Er schreibt die Ergebnisse der Volkszählung fort. Zudem dient er der Evaluierung anderer amtlicher Statistiken, wie z. B. der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte in der Europäischen Union (Arbeitskräftestichprobe der EU) ist in den Mikrozensus integriert. Die Ergebnisse des Mikrozensus sind unter bestimmten Voraussetzungen regionalisierbar und können

zur Raumstrukturanalyse herangezogen werden (HEIDENREICH 1991).

Mit der Verlagerung nationalstaatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene ist der Bedarf an europaweit vergleichbaren Regionaldaten erheblich gestiegen. Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT, → *Europäische Raumbeobachtung*) fasst die in den Mitgliedstaaten nach möglichst einheitlichen Konzepten erhobenen Daten zusammen. Es handelt sich dabei um eigenständige nationale Erhebungen, aber auch um gemeinschaftsinitiierte und auf Gemeinschaftsrecht basierende Erhebungen, wie z. B. die Arbeitskräfteerhebung.

Die von EUROSTAT bereitgehaltenen Regionaldaten (http://europa.eu.int/comm/eurostat/) umfassen folgende Bereiche:

- Bevölkerung,
- Landwirtschaft,
- Regionales Bruttoinlandsprodukt,
- Arbeitslosigkeit,
- Arbeitskräfteerhebung,
- Wissenschaft und Technologie,
- Unternehmensstatistik,
- Verkehr,
- Gesundheit (EUROSTAT 2002).

b) Daten der Raumbeobachtung

Das Raumordnungsgesetz bestimmt in § 18 Abs. 5: „Das BBR führt ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung. Es ermittelt fortlaufend den allgemeinen Stand der räumlichen Entwicklung und seine Veränderungen sowie die Folgen der Veränderungen, wertet sie aus und bewertet sie. Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium stellt den Ländern die Ergebnisse des Informationssystems zur Verfügung."

Damit können die Ergebnisse der Raumbeobachtung auf Bundesebene als Datengrundlage für die Landes- und Regionalplanung herangezogen werden. Seit 1982 dokumentiert das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in der Veröffentlichung „Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden" (BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG 2002) sowie auf der CD „Indikatoren und Karten" (INKAR) anhand von Indikatoren, die aus den Daten von „Statistik regional" errechnet werden. Die Ergebnisse werden für die Bereiche

- Bevölkerung und Siedlungsstruktur,
- Bevölkerungsstand und natürliche Entwicklung,
- Mobilität,
- Altersstruktur,
- Sozialstruktur,
- Beschäftigung,
- Wirtschaftsstruktur,
- Wirtschaftliche Leistung,
- Öffentliche Haushalte,
- Arbeitslosigkeit,
- Bildung,
- Soziale und kulturelle Infrastruktur,
- Verkehr und Energie,
- Flächennutzung,
- Wasserver- und -entsorgung,
- Baulandmarkt und Wohnungsbestand,
- Bautätigkeit

für Deutschland, West/Ost, die Bundesländer, siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen sowie Raumordnungsregionen und kreisfreie Städte und Landkreise ausgewiesen.

Im Jahr 2003 wurde die „CD INKAR" ergänzt durch die CD „INKAR PRO", auf der die Ergebnisse der aktuellen regionalen Bevölkerungsprognose des BBR enthalten sind. Die Regionalergebnisse stehen im Grundsatz bis Kreisebene zur Verfügung, jedoch nimmt der Grad der sachlichen Differenzierung mit zunehmender räumlicher Differenzierung ab.

Mit diesen beiden CDs steht den Landes- und Regionalplanern ein Informationspaket zur Verfügung, das ebenso für die Erarbeitung regionaler oder vergleichender Strukturanalysen wie für die Beantwortung kurzfristiger Anfragen eingesetzt werden kann. Im Einzelfall können allerdings Probleme mit der Aktualität der Daten und der Definition der Indikatoren auftreten, da die vollständigen Merkmalsdefinitionen der amtlichen Statistik nicht immer verfügbar sind.

Ähnliche raumordnungsrelevante Geofachdaten werden in einzelnen Ländern verwaltungsintern vorgehalten. In Bayern kann im Behördennetz mit Hilfe der Anwendung „INKA" eine Zusammenstellung von raumrelevanten Bestands-

zahlen und Indikatoren für beliebige Gemeinden in Bayern in Tabellenform ausgegeben werden. Diese Tabellen enthalten auch Vergleichswerte für administrative oder landesplanerische Raumeinheiten und für Bayern insgesamt. Darüber hinaus ist es möglich, Indikatorentabellen für fünf beliebige Gemeinden im Vergleich abzurufen. Die Erstellung von thematischen Karten und Diagrammen ist online möglich.

Eine wichtige Quelle für Geofachdaten sind die von den Ländern geführten Raumordnungskataster. Sie enthalten als thematische Kartenwerke oder als digitale → *Geographische Informationssysteme* nahezu die gesamte Datenmenge, die zur Koordinierung fachlicher Planungen und für die Abstimmung mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung notwendig ist. Das ROK systematisiert die entsprechend der Mitteilungs- und Auskunftspflicht nach § 14 ROG eingegangenen Meldungen der Fachplanungsträger.

Die Daten der Raumordnungskataster können, wenn sie flächendeckend eingetragen sind, nach Merkmalen und regionalen Einheiten ausgewertet werden. Auf diese Weise können neue Attributdaten für Gemeinden entstehen, die in der amtlichen Statistik nicht oder nicht mehr verfügbar sind, z. B. die Sport- und Freizeiteinrichtungen.

In Bayern steht das Raumordnungskataster allen Teilnehmern des Behördennetzes online zur Einsichtnahme zur Verfügung. Auszüge können kopiert und etwa für Stellungnahmen weiter verwendet werden. Neueinträge und Änderungen bleiben den kartographischen Mitarbeitern der Bezirksregierungen vorbehalten.

Raumwirksame Mittel bzw. öffentliche Finanzströme sind ein zentrales Instrument zur Verwirklichung raumordnungspolitischer Ziele. Dabei ist die Verteilung raumwirksamer Mittel auch daran zu messen, ob sie der Forderung nach gleichwertigen Lebensbedingungen entspricht (JUNKERNHEINRICH/KLEMMER 1985).

Die Analyse der regionalen Verteilung und Wirkung öffentlicher Finanzströme kann sich zunächst auf die Finanzstatistiken der amtlichen Statistik stützen. Darüber hinaus führen einige Länder (z. B. Nordrhein-Westfalen: Datei der Zweckzuweisungen; Sachsen: Fördermitteldatenbank FÖMISAX) besondere Dateien über raumwirksame öffentliche Mittel. Es handelt sich dabei um ausgewählte Finanzströme, die aufgrund ihres investiven und strukturwirksamen Charakters von besonderer Bedeutung für die räumliche Entwicklung sind. Dies gilt auch für die wesentlichen raumwirksamen Mittel des Bundes (Investitionen, Investitionshilfen und direkte Subventionen), deren Regionalisierung vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung mit Hilfe ihres räumlichen Informationssystems dargestellt wird.

c) Daten der Fachplanungen

Bei landesplanerischen Beurteilungen werden die Daten der Fachplanungen (→ *Fachplanungen, raumwirksame*) in der Regel über deren Stellungnahmen einbezogen. Darüber hinaus sind wesentliche Fachplanungsdaten auch im Raumordnungskataster enthalten. Im Einzelfall muss jedoch auf die Geofachdaten anderer Fachbereiche zurückgegriffen werden. Quellen sind hier vor allem Fachinformationssysteme für Naturschutz, Bodenschutz, Wasserwirtschaft, Wirtschaft und Verkehr. Die Übernahme der Attributdaten aus anderen GIS-Systemen erfolgt meist ohne Probleme; die Übernahme der Graphikdaten erfordert bei unterschiedlichen Herstellern definierte Schnittstellen.

d) Daten von Kammern, Verbänden und privaten Unternehmen

Insbesondere zur Überprüfung der *Einstufung von* → *Zentralen Orten* in Landesentwicklungsprogrammen und Regionalplänen sind Daten notwendig, die über das Angebot der amtlichen Statistik hinausgehen. Hier sind dann Daten von Ärzte-, Zahnarzt- und Apothekerkammern sowie von Handwerks- und Industrie- und Handelskammern gefragt. Auch an die Träger von Bibliotheken und Erwachsenenbildungseinrichtungen wird herangetreten, um Primärdateien zu erhalten.

Die Industrie- und Handelskammern betreiben vielfach Standortinformationssysteme, mit deren Hilfe geeignete Grundstücke für Betriebsansiedlungen ermittelt werden können. Diese Daten sind in ihrer regionalen Zusammenfassung auch für die Landes- und Regionalplanung von Bedeutung.

Daneben werden von den Industrie- und Handelskammern Industriestandortkarten herausgegeben. Die Industrie- und Handelskammern in Sachsen veröffentlichen einen Handelsatlas der u. a. Standorte, die Branchenmischung des Einzelhandels sowie die Kaufkraft enthält.

Das Raumordnungsgesetz bestimmt, dass auch Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 3 – also in erster Linie Bahn, Post und Telekom – ihre raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander und untereinander abzustimmen haben. Sie unterliegen auch der Mitteilungs- und Auskunftspflicht gegenüber der Raumordnung. Diese Pflichten erfüllen die ehemaligen Staatsunternehmen in der Regel nur unzureichend.

e) Daten der empirischen Sozialforschung

In den vergangenen Jahren haben neben den Daten des Mikrozensus auch *Umfragedaten* kommerzieller und wissenschaftlicher Anbieter für die Raumordnung an Bedeutung gewonnen. Umfragedaten bieten die Möglichkeit, z. B. Einblicke in alltägliche Wohn- und Lebensbedingungen zu gewinnen und diese Alltagsbedingungen mit den Bewertungen und Verhaltensweisen der Betroffenen zu verknüpfen. Diese wiederum können nach ihren Hintergründen und auf ihre regionale und zeitliche Stabilität untersucht werden.

Nicht zuletzt bieten Umfragen, wenn sie um räumliche Merkmale angereichert werden, die Möglichkeit, die Bedeutung regionalstatistischer Zusammenhänge im Alltag der Bürger zu untersuchen und Fehlinterpretationen solcher Merkmalszusammenhänge zu vermeiden. Dazu bieten sich im einzelnen die folgenden regelmäßig durchgeführten Erhebungen an: Die „Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften", der sog. „Wohlfahrtssurvey" (beide Erhebungen werden vom Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen [ZUMA] in Mannheim betreut) und das „Sozioökonomische Panel (SOEP)" des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (→ *Sozialforschung, empirische*). Die Daten dieser Erhebungen stehen der wissenschaftlichen Öffentlichkeit zur Verfügung (Bezug über das Zentralarchiv für empirische Sozialforschung der Universität zu Köln).

Gute Voraussetzungen zur Regionalisierung bringen *Internetbefragungen* bei einer großen Zahl von Befragten mit. So haben sich z. B. 356.000 Teilnehmer an der gesellschaftspolitischen Online-Umfrage „Perspektive Deutschland" im Jahr 2002 beteiligt; diese Umfrage wurde vom Beratungsunternehmen McKinsey & Company und dem Magazin Stern sowie von T-Online und ZDF durchgeführt und ausgewertet. Die Bürger waren aufgerufen, über das Internet ihre Meinung über den Reformbedarf in Deutschland zu äußern. Außerdem ging es um die generelle Zufriedenheit mit dem Leben in Deutschland und am Wohnort – eine landesplanerisch durchaus interessante Fragestellung, die auf der Ebene der 97 Raumordnungsregionen ausgewertet wurde.

Online-Umfragen sind notwendigerweise nicht repräsentativ. Die Repräsentativität wurde über eine parallel laufende Stichprobe mit 2.400 Teilnehmern und eine entsprechende Gewichtung der Internetantworten hergestellt. Die Autoren machen allerdings keine Angaben zur zeitlichen und regionalen Repräsentativität.

Für die landesplanerische Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten sind die *Kaufkraftdaten* und die sortimentsspezifischen Flächenleistungen, die von Marktforschungsunternehmen (GfK, INFAS Geodaten, BBE) angeboten werden, von entscheidender Bedeutung. Kaufkraftberechnungen basieren auf Regionaldaten der amtlichen Statistik, vor allem der Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Die Berechnungsmethoden werden jedoch nicht veröffentlicht, so dass die Qualität dieser Daten nicht beurteilt werden kann. Kaufkraftkennziffern und andere Potentialdaten werden häufig von Vertreibern von GIS-Software angeboten.

f) Räumliche Referenzdaten

Räumliche Referenzdaten sind notwendig für die Verknüpfung der Geofachdaten mit den Geobasisdaten; sie sind auch Voraussetzung für die regionale Aggregation von Daten nach beliebigen planungsrelevanten Raumbezügen. Es wird unterschieden nach administrativen und nichtadministrativen Referenzdaten. Datenquelle für *administrative räumliche Referenzdaten* ist die amtliche Regionalsystematik, in der mit Hilfe

eines achtstelligen Schlüssels die Verwaltungsbezirke und Gemeinden systematisiert werden (vgl. Gemeindeverzeichnis GV 2000 des Statistischen Bundesamts). Die Systematik wird laufend administrativen Änderungen angepasst und zusammen mit Angaben zur Fläche und Bevölkerung veröffentlicht.

Nichtadministrative räumliche Referenzdaten umfassen Gebietsgliederungen, die für unterschiedliche Zwecke entwickelt wurden. Die wichtigsten bundesweit flächendeckenden Gebietsgliederungen sind die an die (Planungs-) Regionen der Länder angelehnten 97 Raumordnungsregionen (auch: → *Region*), die für Zwecke der regionalen Wirtschaftsförderung abgegrenzten 222 Arbeitsmarktregionen sowie die 104 Verkehrsbezirke und 27 Verkehrsgebiete. Alle drei Gliederungen bauen auf den kleinsten Einheiten kreisfreie Stadt und Landkreis auf.

Eine spezielle Form der nichtadministrativen räumlichen Referenzdaten sind die Gebietstypisierungen. Es handelt sich dabei in aller Regel um Zusammenfassungen nicht notwendig räumlich zusammenhängender administrativer (z. B. Kreise, Gemeinden) oder auch nichtadministrativer (Raumordnungsregionen, Arbeitsmarktregionen u. a.) Gebietseinheiten, die nach Ausprägungen bzw. nach Klassen von Ausprägungen eines oder mehrerer vorab festgelegter Merkmale vorgenommen werden. Wichtige Gebietstypisierungen in diesem Sinne sind die siedlungsstrukturellen Gebietstypen des BBR und die Verdichtungs- und Ordnungsräume der MKRO (→ *Gebietskategorien*).

Das *räumliche Bezugssystem der Regionalstatistik der Europäischen Union* ist die NUTS („nomenclature des unités territoriales statistiques"), die Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik. Sie wurde nach und nach in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten konkretisiert und dient bei allen regionalorientierten Politikbereichen der EU als räumliche Referenz. Die NUTS besteht aus einer dreistufigen Hierarchie von Verwaltungseinheiten. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies die Bundesländer, die Regierungsbezirke und die Kreise. Problematisch ist, dass die Dreistufigkeit auch bei kleineren Mitgliedstaaten gilt.

III. Ausblick

Die Datengrundlagen und die Methodik für räumlich orientiertes Planen und Handeln haben sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutlich verbessert. Gleichzeitig sind aber im Zuge der Deregulierung und Verschlankung der planenden Verwaltung die personellen Kapazitäten – zumindest auf Länderebene – so verringert worden, dass die Möglichkeiten, die sich durch verbesserte Datengrundlagen und Methoden ergeben, nicht mehr voll genutzt werden können.

Die amtliche Statistik als der Hauptlieferant von Geofachdaten für die Raumordnung gerät in Zeiten allgemeiner Finanzknappheit immer mehr in die Kritik: Zum einen wird vor allem von mittelständischen Unternehmern der Aufwand kritisiert, der durch die angeblich zunehmenden statistischen Berichtspflichten entsteht. Zum anderen werden die hohen Personalkosten für Aufbereitung und Vertrieb kritisiert.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, das regionalstatistische System in Deutschland zu konsolidieren und die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien soweit wie möglich zu nutzen. Erheblicher Handlungsbedarf besteht dagegen bei der Zusammenführung der regionalstatistischen Systeme der Mitgliedstaaten bzw. der neuen Mitglieder der EU – dies vor allem im Interesse einer besseren Abstimmung der regionalen Planungen in den Grenzgebieten.

Literatur

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2002): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Bonn.

EUROSTAT (2002): Regionen Statistisches Jahrbuch 2002. Luxemburg.

GATZWEILER, H.-P.; JANICH, H. (1991): Zum regionalstatistischen Datenbedarf räumlich orientierter Politik in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 364–379.

HEIDENREICH, H. J. (1991): Zur regionalstatistischen Bedeutung des Mikrozensus. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 399–407.

INTERMINISTERIELLER AUSSCHUSS FÜR GEOINFORMATIONSWESEN (2003): Geoinformation und moderner Staat. Frankfurt a. M.

IRMEN, E.; MILBERT, A. (2002): Nachhaltige Raumentwicklung im Spiegel von Indikatoren. Bonn.

JUNKERNHEINRICH, M.; KLEMMER, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. Beiträge, Bd. 89, Hannover.

NAGEL, G. (2003): Eröffnung der 17. Informationsveranstaltung Geobasisdaten der Bayerischen Vermessungsverwaltung am 2.04. 2003 in München.

ROST, R. (1991): Regionalstatistisches Mindestprogramm. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 394–399.

STATISTISCHES BUNDESAMT (1988): Das Arbeitsgebiet der Bundesstatistik 1988. Mainz.

Reinhold Koch

Denkmalschutz/Denkmalpflege

I. Begriffe, Geschichte und Organe

Unter Denkmalschutz versteht man die auf Verboten und Geboten beruhende Methode zur Bewahrung der Kulturdenkmäler, während mit Denkmalpflege die fachlichen und finanziellen Hilfen für die Eigentümer und die Werbung für den Gedanken der Denkmalpflege umschrieben werden.

Die ersten landesherrlichen Vorschriften zum Denkmalschutz für öffentliches Eigentum gibt es in Deutschland seit 1780; das erste vollständige Denkmalschutzgesetz auch für Privatbesitz wurde 1902 im Großherzogtum Hessen-Darmstadt verabschiedet.

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Denkmalschutz vor allem Angelegenheit der Länder im Rahmen ihrer Kulturhoheit. Einige haben ihn nach dem Vorbild der Weimarer Republik in der Verfassung verankert; alle haben bis 1980 Denkmalschutzgesetze erlassen, bis 1995 auch alle neuen Länder. Die Sicherung und Erhaltung von Kulturdenkmälern in Deutschland ist aber auch ein Schwerpunkt der Kulturpolitik der Bundesregierung. Sie nimmt über die Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien direkten Einfluss auf die Erhaltung von Kulturdenkmälern von nationaler Bedeutung und sie trägt u. a. im Bereich des Städtebau- und Steuerrechts zur Erfüllung dieser Aufgaben bei.

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder sind für den Vollzug der Denkmalschutzgesetze die Denkmalschutzbehörden zuständig.

In den Flächenstaaten gibt es untere Denkmalschutzbehörden bei den Landkreisen, in kreisfreien Städten und in einigen Ländern auch in kreisangehörigen Städten mit eigener Bauaufsicht.

Obere Denkmalschutzbehörden sind da, wo es sie gibt, die Regierungspräsidenten, und oberste Denkmalschutzbehörde ist das zuständige Ministerium, traditionsgemäß das Kultusministerium, im Falle seiner Teilung meist das Ministerium für Wissenschaft und Kunst. Abweichungen in einzelnen Ländern sind meist durch Ressortumschichtungen bei Kabinettsneubildungen bedingt. Zur Beratung der obersten Denkmalschutzbehörde dient vielfach ein Denkmalrat, in dem verschiedene gesellschaftliche Gruppen vertreten sind.

Die Entscheidungen aufgrund des Denkmalschutzgesetzes durch die untere Denkmalschutzbehörde sind in den meisten Ländern an das Gutachten der Denkmalfachbehörde gebunden. Kommt ein Einvernehmen nicht zustande, entscheidet die obere, abschließend die oberste Denkmalschutzbehörde. Die Denkmalfachbehörde ist in nahezu allen Ländern dem zuständigen Ministerium direkt nachgeordnet und trägt die Bezeichnung Landesamt für Denkmalpflege, ihr Leiter als Beamter besonderer Fachrichtung den Titel Landeskonservator.

Die Denkmalfachbehörde ist für die systematische Erfassung der *Kulturdenkmäler* (Inventarisation) und deren Eintragung in Denkmallisten oder Denkmalbücher zuständig. Man unterscheidet zwischen dem konstitutiven und dem nachrichtlichen Schutzsystem. Beide unterliegen der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung: beim konstitutiven nach der Ablehnung eines Widerspruches gegen die Eintragung, beim nachrichtlichen aus aktuellem Anlass, wie z. B. beantragter Abbruch durch eine Feststellungsklage. Kulturdenkmäler sind Sachen, Sachteile oder Sachgesamtheiten, an deren Erhaltung aus künstlerischen, geschichtlichen, technischen, wissenschaftlichen oder städtebaulichen Gründen ein öffentliches Interesse besteht. Die Zeitgrenze, bis zu der Zeugnisse der Geschichte und Kultur

unter die Begriffsbestimmungen des Denkmalschutzes fallen, rückt stets vor und umfasst die letzte abgeschlossene Kulturepoche, die gegenwärtig durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten von 1990 markiert wird.

Der Sammelbegriff „Kulturdenkmal" umschreibt fünf verschiedene Denkmälergattungen:

- Baudenkmäler einschließlich der fest mit ihnen verbundenen Ausstattung,
- bewegliche Denkmäler wie Möbel, Gemälde, kunstgewerbliche Sammlungen,
- Gesamtanlagen,
- Bodenfunde und
- Grabungsschutzgebiete.

Gesamtanlagen werden auch als Ensemble oder Mehrheit baulicher Anlagen bezeichnet und können ganze Straßen, Plätze oder Ortskerne einschließlich der darin vorhandenen Freiflächen, Wasserflächen und Anpflanzungen umfassen.

II. Informelle Planung und Denkmalpflegeplan

Im Sinne einer präventiven Denkmalpflege müssen Qualitäten von historischen Bauten, Gesamtanlagen und Städten definiert und Erhaltungsziele formuliert werden. Erfassungs- und Planungsinstrumente gewinnen deshalb an Bedeutung. Seit 1998 werden die Kommunen angehalten, informelle Planungen in die Abwägungen bei der Aufstellung von Bauleitplänen einzubeziehen.

Zu den informellen Planungen gehören z. B. neben städtebaulichen Rahmenplänen auch denkmalpflegerische Zielplanungen oder sonstige planerische Konzepte der Gemeinde wie der Denkmalpflegeplan. Solche Konzepte haben zwar keine bindende Rechtswirkung, wie ein Bebauungsplan, enthalten aber wichtige Informationen für das Gemeindegebiet oder Teile davon. Mit der Berücksichtigung der informellen Pläne in der kommunalen Bauleitplanung können denkmalpflegerische Ziele und Erfordernisse schon frühzeitig in die Konzepte der gemeindlichen Entwicklung einbezogen werden.

Wie andere informelle Pläne sind Denkmalpflege- oder denkmalpflegerische Rahmenpläne für die Vorbereitung und Steuerung von städtebaulichen Entwicklungen bedeutsam.

Mit dem Begriff *Denkmalpflegeplan* werden Pläne bezeichnet, die denkmalpflegerische Ziel- und Planungsvorstellungen für Gemeinden oder größere Siedlungsbereiche darstellen. Mit der Bestandsaufnahme und Analyse der historischen Grundlagen der Gemeinde sollen mittel- und langfristige Ziele des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege formuliert, planerisch konkretisiert und in Maßnahmenprogramme umgesetzt werden. Der Denkmalpflegeplan ist vom Gesetzgeber als eigenverantwortliches Handlungsinstrument für die Kommunen geschaffen worden. Er gehört zur Kategorie der kommunalen Fachplanungen, die Grundlagen für die Stadtentwicklung werden.

Die Denkmalpflegepläne sollen ebenso wie die Denkmaltopographien das Verständnis für Denkmalschutz und Denkmalpflege in der Fachöffentlichkeit, bei Politikern, Planern und interessierten Eigentümern vertiefen.

Das Instrument des Denkmalpflegeplans wurde erstmalig mit dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz von 1980 in das bundesdeutsche Denkmalrecht eingeführt. Seit den 1990er Jahren sind Denkmalpflegepläne in den Denkmalschutzgesetzen von vier weiteren Bundesländern vorgesehen und geregelt: Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Mitte 2003 haben 13 Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – dem Land mit den meisten Denkmalpflegeplänen – insgesamt 23 derartige Pläne aufgestellt. Ein vergleichbares Instrument ist in Großbritannien und Australien unter dem Namen *conservation plan* zu finden.

Als Sachverwalterin der materiellen, vor allem baulichen geschichtlichen Überlieferung ist die Denkmalpflege in die Erhaltung der historischen → *Kulturlandschaft* involviert. Im Umgang mit der historischen Kulturlandschaft ist der → *Naturschutz* der wesentliche Partner der Denkmalpflege. Bei den auf ihre Umweltverträglichkeit zu prüfenden raumwirksamen Vorhaben sind neben dem Bestand an Kulturdenkmälern auch alle Erscheinungsformen der historischen Kulturlandschaft mit einzubeziehen.

Im Rahmen informeller Planungen haben sich Moderations- und Mediationsverfahren als wirksam erwiesen (→ *Moderation*; → *Mediation*).

III. Inventarisation und Öffentlichkeitsarbeit

In der kommunalen und staatlichen Denkmalpflege gewinnen vorbeugende Strategien zunehmend an Bedeutung. Im Rahmen der vorsorgenden Denkmalpflege hat die Denkmalkunde als Wissenschaft des Erfassens und Dokumentierens der Denkmäler einen hohen Stellenwert. Denkmalkundliche Publikationen sind unverzichtbare Instrumente sowohl für die interessierte Öffentlichkeit als auch für Verwaltungsvertreter sowie politische Mandatsträger. Arbeitsergebnisse der Inventarisatoren sind amtliche Denkmallisten oder Denkmalverzeichnisse, Großinventare, nicht zuletzt auch Denkmaltopographien. Die Denkmalliste gibt einen raschen Überblick über das Denkmalinventar der Gegenwart. Das Großinventar ist mit seiner intensiven und detaillierten Erforschung der Denkmäler auch weiterhin von hohem und bleibendem Wert, kann aber den aktuellen Bedürfnissen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege wegen seiner langen Bearbeitungszeit und seiner Orientierung am Einzelobjekt nicht entsprechen. Wichtige Informationen liefern auch die Erfassungsinstrumente Baualtersplan und Stadt- bzw. Ortskernatlas. Ergebnis der Denkmaltopographie – zwischen Denkmalliste und wissenschaftlich vertieftem Großinventar angesiedelt – ist ein handliches Nachschlagewerk für Denkmal-, Planungs- und Baubehörden.

Aufgabe, Ziel und Zweck der *Denkmaltopographie* sind breit angelegt: In möglichst einheitlicher Form sollen hier die Denkmäler in Deutschland beschrieben und dokumentiert werden. Der Begriff Denkmaltopographie meint die Beschreibung eines Ortes bzw. eines Gebietes anhand seiner Denkmäler und die Darstellung der Einzeldenkmäler und Gesamtanlagen im Rahmen ihres topographischen Umfeldes. Denkmaltopographien übernehmen eine wichtige Funktion in der Öffentlichkeitsarbeit der kommunalen und staatlichen Denkmalpflege. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern beteiligen sich sämtliche Bundesländer an diesem Vorhaben. Insgesamt sind – unter Einbeziehung der 22 Bände der Atlasreihe in Baden-Württemberg – Anfang 2003 138 Denkmaltopographien in rund 110 Stadt- und Landkreisen erschienen.

IV. Städtebauliche Denkmalpflege

Im Hinblick auf die Kooperation und Verknüpfung von Raumplanung und Denkmalpflege hat der Komplex der städtebaulichen, planungsbezogenen oder Ensemble-Denkmalpflege in der Praxis eine große Bedeutung erhalten. Mit städtebaulicher Denkmalpflege sind denkmalpflegerische Aktivitäten gemeint, die über das Einzelobjekt hinaus auf die Erhaltung historischer Ensembles und Stadtstrukturen, Orts- und Kulturlandschaftsteile gerichtet sind.

Städtebauliche Denkmalpflege stützt sich nicht allein auf die Denkmalschutzgesetze etwa im Hinblick auf den Schutz von Ensembles und Denkmalbereichen, sondern auch auf § 172 BauGB mit der Ausweisung von Erhaltungsgebieten durch die Kommunen (→ *Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung*) und auf Ortsstatute mit der rechtlichen Grundlage der jeweiligen Landesbauordnung (→ *Bauordnungsrecht*). Auch Gestaltungssatzungen können zur Disziplinierung der Außenwerbung und zur denkmalgerechten Behandlung der historischen Bausubstanz hilfreich sein, eignen sich aber nicht zur Gestaltung von Neubauten, da sie zu sehr reglementierend wirken und Kreativität verhindern. Der städtebauliche Denkmalschutz hat durch ein 1991 begründetes gleichnamiges Förderprogramm des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine neue Dimension gewonnen. Es ist auf rund 100 Städte in den neuen Ländern begrenzt und finanziell beachtlich ausgestattet.

Im Städtebau spielt neben der Erhaltung von Einzeldenkmälern und der objektübergreifenden Denkmalpflege auch die archäologische Denkmalpflege eine wichtige Rolle, insbesondere bei allen Eingriffen in den historischen Untergrund, z. B. beim Ausheben von Baugruben, der Anlage von Tiefgaragen und Versorgungsleitungen. Frühzeitige Suchschnitte und bei Befund rasch eingeleitete systematische Grabungen können Terminverzögerungen und Kostenüberschreitungen vermeiden helfen.

V. Denkmalpflege im europäischen Vergleich

Das Kulturerbe und damit der geschichtliche Reichtum der verschiedenen Länder wird als ein

Tab. 1: Zahl der Denkmäler und Ensembles in ausgewählten europäischen Staaten 2003

Staaten	Denkmäler	Archäologische Denkmäler und Stätten	Ensembles und historische Stätten	Gesamt
Deutschland	ca. 784 500	o. A.	o. A.	ca. 1 000 000
Frankreich	40 467	o. A.	8 046	48 513
Großbritannien	438 255	30 207	10 592	479 054
Spanien	11 618	635	963	13 216
Ungarn	10 357	o. A.	219	10 576

Quelle: COUNCIL OF EUROPE 2003, Berechnungen: ECHTER

immer wichtigeres Objekt der räumlichen Planung in Europa angesehen.

Im Hinblick auf hervorragende Denkmäler kann Deutschland zwar nicht mit europäischen Nachbarstaaten wie Italien und Frankreich mithalten, ist aber wegen seines erweiterten Denkmalbegriffs, der auch „einfache" Denkmäler wie Wohnhäuser der Gründerzeit, Siedlungen, Bauten der Industrie oder ländliche Architektur mit einbezieht, sicher das Land mit den meisten Denkmälern. In Deutschland gibt es rund 1,0 Mio. Denkmäler, wovon rund 300.000 auf die neuen Bundesländer entfallen. Diese Zahl schließt neben den Einzeldenkmälern städtebauliche Ensembles und Quartiere mit ein. Mit rund 500.000 verfügt das Vereinigte Königreich ebenfalls über eine große Anzahl von Denkmälern. Zur Zahl der Denkmäler und Ensembles in ausgewählten europäischen Staaten vgl. Tab. 1.

Eine Spitzenstellung nimmt die Bundesrepublik europaweit jedoch mit ihrer Vielfalt an informativen denkmalpflegerischen Publikationen und praktikablen Instrumenten (Denkmalpflegeplan, denkmalpflegerische Zielplanung, denkmalpflegerischer Rahmenplan, Baualtersplan) ein.

27 Denkmäler aus Deutschland sind im Jahr 2003 auf der Welterbeliste der UNESCO verzeichnet. Sie stehen unter dem Schutz der *Internationalen Konvention für das Kultur- und Naturerbe der Menschheit*. Die 1972 von der UNESCO verabschiedete Konvention ist das international bedeutendste Instrument, um Kultur- und Naturstätten, die einen „außergewöhnlichen universellen Wert" besitzen, zu erhalten. Denkmäler werden nur dann in die Liste des Welterbes aufgenommen, wenn sie die in der Konvention festgelegten Kriterien der „Einzigartigkeit" und der „Authentizität" (bei Kulturstätten) bzw. der „Integrität" (bei Naturstätten) erfüllen und wenn ein überzeugender „Erhaltungsplan" (Managementplan) vorliegt. Die Liste des Welterbes umfasst insgesamt 730 Kultur- und Naturstätten in 125 Ländern.

Literatur

BASTY, G. et al. (Hrsg.) (2004): Rechtshandbuch Denkmalschutz und Sanierung. Berlin.

COUNCIL OF EUROPE (2003): European Heritage Network. Stand: September 2003. http:// www.europeanheritage.net

DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DENKMALSCHUTZ (Hrsg.) (1996): Denkmalschutz: Texte zum Denkmalschutz und zur Denkmalpflege. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 52, Bonn.

DEUTSCHES NATIONALKOMITEE FÜR DENKMALSCHUTZ (Hrsg.) (1997): Denkmalschutzgesetze. Schriftenreihe des Deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz, Bd. 54, Bonn.

ECHTER, C.-P. (1999): Grundlagen und Arbeitshilfen städtischer Denkmalpflege in Deutschland. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 28, Berlin.

ECHTER, C.-P. (2001): Die Denkmalpflege in Deutschland und die Studie zum Kulturerbe in Europa. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordung: Kriterien für die räumliche Differenzierung des EU-Territoriums: Kulturerbe. Forschungen, H. 100.1, Bonn, S. 1–10.

GEBESSLER, A.; EBERL, W. (1980): Schutz und Pflege von Baudenkmälern in der Bundesrepublik Deutschland. Köln.

KIESOW, G. (2000): Denkmalpflege in Deutschland – eine Einführung. Darmstadt.

LANGE, H. (Hrsg.) (2003): Denkmalpflege in den Städten. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, H. 83, Berlin.

MARTIN, D.; KRAUTZBERGER, M. (Hrsg.) (2004): Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. München.

PETZET, W.; MADER, G. (1995): Praktische Denkmalpflege. Stuttgart.

Claus-Peter Echter
Michael Krautzberger

Dezentralisierung

I. Inhalt des Begriffs

Die Bedeutung des Begriffs „Dezentralisierung" kann sich erst dann angemessen erschließen, wenn er als Bestandteil des Begriffspaars „Zentralisierung/Dezentralisierung" verstanden wird. Mit ihm werden zwei entgegengesetzte Strategien organisatorischer Entwicklung benannt.

1. Zentralisierung/Dezentralisierung als Begriffspaar

Die Strategie der Dezentralisierung zielt darauf ab, möglichst viele Funktionen der Machtausübung und der Aufgabenerfüllung auf möglichst viele Organisationseinheiten zu übertragen, die ihrerseits vom Zentrum der Organisation möglichst weit entfernt sind bzw. mit diesem nur in einem losen Zusammenhang stehen. Ziel der Strategie der Zentralisierung hingegen ist eine Organisation, in der die Kompetenzen zur Aufgabenerfüllung bei einer Instanz konzentriert sind, und in der auch nur diese eine Instanz legitimiert ist, innerorganisatorische Macht auszuüben und die Organisation nach außen zu vertreten.

Als noch heute grundlegend für das Verständnis des Begriffspaars Zentralisierung/Dezentralisierung gilt die 1928 erschienene Studie „Zentralisation und Dezentralisation" von PETERS, die auf zweierlei aufmerksam macht: Zum einen sind beide Organisationsprinzipien nicht als statische Zustände, sondern als dynamische Kräfte zu verstehen, die in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen. Zum anderen beinhalten sie sowohl strukturell-institutionelle als auch prozessual-generierende Komponenten. Dem versucht heutzutage die begriffliche Unterscheidung zwischen „Zentralisation/Dezentralisation" (Organisationsprinzipien) und „Zentralisierung/Dezentralisierung" (Strategien organisatorischer Entwicklung) gerecht zu werden.

Beide Organisationsprinzipien unterscheiden sich in ihrer funktionalen Charakterisierung. Der *Zentralisation* wird zugeordnet: a) eine Vereinheitlichungsfunktion (die zentrale Instanz trifft und vollzieht Entscheidungen nach einheitlichem Muster); b) eine Rationalisierungsfunktion (Koordinationskosten lassen sich trotz Arbeitsteilung und Spezialisierung innerhalb der Gesamtorganisation minimieren; Kompetenzkonflikte werden hierarchisch gelöst); c) eine Kontroll- und Sanktionsfunktion (die zentrale Instanz verkörpert die alleinige Machtkompetenz). Der *Dezentralisation* wird zugeordnet: a) eine Rationalisierungsfunktion (sie ermöglicht eine höhere Effizienz in der Leistungserfüllung durch eine größere sachliche, räumliche und soziale Problemnähe der unteren Organisationseinheiten); b) eine Integrations- bzw. Legitimationsfunktion (durch zeitnahe und sachadäquate Problemlösung entsteht politische Akzeptanz); c) eine Demokratisierungsfunktion (Willensbildung baut sich von unten nach oben auf).

2. Steuerungsprinzipien und -kosten

Beide Organisationsprinzipien bedeuten für die Binnenstruktur von Institutionen und Organisationen unterschiedliche Steuerungsprinzipien. Zentralistische Institutionen und Organisationen sind pyramidenförmig aufgebaut und hierarchisch gegliedert. Sie werden in ihrem Binnenverhältnis hierarchisch gesteuert. Die Entscheidungsbefugnisse verlaufen strikt von der obersten Spitze zu den Organisationseinheiten auf der unteren Ebene. Dezentral organisierte Institutionen und Organisationen hingegen sind mit einem Geflecht vergleichbar, das aus autonomen bzw. teil-autonomen Organisationseinheiten besteht. Dieses kann nicht über hierarchische Weisungskompetenzen von einer zentralen Instanz aus gesteuert werden. Die organisatorische Einheit dezentraler

Strukturen wird über Koordination und Kooperation hergestellt.

Es sind insbesondere diese unterschiedlichen Steuerungsverfahren, in denen Ursachen für die Dysfunktionalität beider Organisationsprinzipien gesehen werden. Zentralistische Institutionen und Organisationen mit ihren hierarchischen Steuerungsverfahren produzieren systematisch Informationsdefizite, da das Zentrum bzw. die Spitze der prinzipiellen Gefahr ausgesetzt ist, einem gravierenden Verlust an Problemnähe zu unterliegen bzw. mit der Verarbeitung der Informationsfülle überfordert zu sein (Effektivitäts- und Effizienzproblem). Zum anderen basiert hierarchische Steuerung auf den Prinzipien von Autorität und Gehorsam, die ihrerseits im Widerspruch zu Prinzipien demokratisch verfasster Gesellschaften stehen (Akzeptanzproblem). Dezentrale Institutionen und Organisationen hingegen stehen in der prinzipiellen Gefahr der Fragmentierung und produzieren entsprechend hohe Koordinationskosten (Integrations- und Koordinationsproblem).

Die Funktionalität des Zentralisations- wie des Dezentralisationsgrades von Institutionen und Organisationen findet deshalb ihre Beschränkung im „Effektivitätsknick" (SCHÄFER 1982: 106). Dieser tritt ein, wenn die Informations- und Akzeptanzgewinnungskosten (Zentralisation) oder die Integrations- und Koordinationskosten (Dezentralisation) zu hoch werden. Dezentralisierung als eine Strategie organisatorischer Entwicklung wird dann favorisiert, wenn zentralistisch organisierte Institutionen und Organisationen wegen erwiesener und offensichtlicher Dysfunktionalität in ihrem Bestand gefährdet sind. Durch Dezentralisierung und damit Macht-, Kompetenz- und Ressourcenverlagerungen vom Zentrum in die Peripherie soll die Funktionsfähigkeit der Gesamtorganisation wiederhergestellt werden.

Da jede Aufgabenerfüllung durch Institutionen und Organisationen, seien diese öffentlich oder privat, eine macht- und eine leistungsbezogene Dimension aufweist, sind in ihnen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen als Kraft und Gegenkraft ständig wirksam, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität.

Ganz in diesem Sinne betrachtet SCHARPF (1977) selbst Hierarchie gleichsam als ein dynamisches System, in dem die Spitze als zentrale Entscheidungsinstanz und die spezialisierten Basiseinheiten als untere Ebenen in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Dieses erwachse aus dem faktischen Machtpotenzial der Basiseinheiten, welches sich herleite: aus deren Informationsvorsprung gegenüber der Zentrale, aus deren Einbindung in klientelistische Beziehungen zur (Fach-)Umwelt sowie aus deren Unersetzlichkeit (SCHARPF 1977: 98).

II. Abgrenzung zu anderen Begriffen

Dezentralisierung steht in enger Nachbarschaft zu einer Reihe weiterer Begriffe. In der Realität überschneiden sich deren konkrete Ausgestaltungen in vielfältiger Weise, ja bedingen sich mitunter gegenseitig. Im Folgenden wollen wir uns auf drei Begriffe konzentrieren: „Subsidiaritätsprinzip", „Regionalisierung", „Politikverflechtung".

1. Subsidiaritätsprinzip

Das → *Subsidiaritätsprinzip* postuliert als Kompetenzprinzip normativ einen Regelungsvorbehalt zugunsten der kleineren Einheiten. Die jeweils kleinere Einheit, d. h. das Individuum, die Familie, die Gruppe, die Gemeinde etc. bis hin zu staatlichen Institutionen, hat die ihr zukommenden bzw. zuerkannten Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Ist sie dazu nicht in der Lage, hat sie ein Anrecht darauf, von den nächst höheren Einheiten Förderung und Unterstützung im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe" zu erfahren.

Eine neue Bedeutung hat das Subsidiaritätsprinzip in den 1990er Jahren bekommen, im Zusammenhang mit der Vorbereitung, Unterzeichnung und Ratifizierung des „Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft" und des „Vertrags über die Europäische Union". In Maastricht ist erstmalig in den Gemeinschaftsverträgen das Prinzip der Subsidiarität als Grundsatz der Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten genannt. In Art. 5 Abs. 2 des EG-Vertrages heißt es: „In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht

werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können."

2. Regionalisierung

Regionalisierung (BENZ et al. 1999) gilt – neben Dezentralisierung und New Public Management – seit den 1990er Jahren als Variante staatlicher Modernisierungspolitik. Vor dem Hintergrund der politischen Debatte und wissenschaftlichen Diskurse über die Internationalisierung der ökonomischen Beziehungen, die Europäisierung der Politik sowie über die Grenzen hoheitlich-hierarchischer Steuerung wird der → *Region* als politischer Handlungs- und Steuerungsebene eine zunehmende Bedeutung attestiert.

Als (neues) Leitbild räumlicher Entwicklung gilt die Region, die aufgrund ihrer internen Kohärenz wie aufgrund ihrer Einbettung in internationale Beziehungen innovativ und damit im internationalen Standortwettbewerb erfolgreich ist. Argumentiert wird, dass im internationalen Standortwettbewerb alle Regionen aufgerufen sind, ihre regionsspezifischen Begabungen und Kompetenzen zu erkennen und ihre endogenen Potentiale zu mobilisieren, um dauerhaft bestehen zu können. Dies wird zur politischen Daueraufgabe für sämtliche inner- und zwischenstaatlichen Teilräume deklariert.

Unterstellt wird, dass der Staat im Prozess der regionalpolitischen Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht mehr die dominierende oder allein bestimmende Rolle spielt, sondern „ein Mitspieler" unter anderen ist. Aufgaben regionaler Entwicklungsplanung und -steuerung werden nicht von einer einzelnen Gebietskörperschaft erfüllt, sondern – oft projektbezogen und damit auf Zeit – in Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (→ *Public Private Partnership;* → *Privatisierung*). Innerhalb derartiger Arrangements hat der Staat Organisations- und Koordinationsleistungen zu erbringen (Interdependenzmanagement).

Anders als bei Dezentralisierung interessiert Region nicht als Territorium, d. h. als das Hoheitsgebiet einer Gebietskörperschaft. Region interessiert als Funktions- und als sozialer Handlungsraum, der sich erst über die Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen der regionalen Akteure konstituiert. Diese verfolgen das gemeinsame Ziel, endogene Entwicklungspotentiale zu mobilisieren. Eine These lautet, dass Regionalisierung als staatliche Modernisierungsstrategie Elemente von Dezentralisierung und New Public Management aufgreift, gleichzeitig aber über sie hinausweist (BENZ et al. 1999: 53).

3. Politikverflechtung

Lassen sich in der Strukturlogik wie in der politischen Praxis unschwer Überschneidungen zwischen Dezentralisierung, Subsidiaritätsprinzip und Regionalisierung ausfindig machen, erhebt der Begriff der Politikverflechtung den Anspruch, einen Widerpart zum „simplen Dezentralisierungs-Zentralisierungs-Schema" (SCHARPF 1976: 28) zu spielen.

Politikverflechtung (SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976) steht für die funktionale Verschränkung von Bund, Ländern und Gemeinden bei der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben. Sie kennzeichnet die Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland als ein föderatives System (→ *Föderalismus*) intrastaatlichen Typs (KILPER/LHOTTA 1996: 110 ff.). Über den Bundesrat wirken die Länder an der Gesetzgebung und der Einnahmenpolitik des Bundes mit. Der Bund wiederum bestimmt im Wesentlichen Bestand und Inhalt der Verwaltungsaufgaben und den finanziellen Handlungsrahmen der Länder und Gemeinden. Über die Homogenitätsklausel des Art. 28 und den Grundrechtskatalog sorgt bereits das Grundgesetz für ein Miteinander von Gesamtstaat, Gliedstaaten und Kommunen. Von existenzieller Bedeutung für die Ordnung der Bundesrepublik Deutschland sind die Verflechtungen im Bereich der Finanzen (→ *Öffentliche Finanzen*) einschließlich der sog. Mischfinanzierungen bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a/b GG und Art. 104a Abs. 4 GG (→ *Verfassungsgrundlagen der Raumordnung*).

Der „institutionalisierte Kooperationszwang" (KILPER/LHOTTA 1996: 112) insbesondere in den Bereichen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Finanzen lenkt die Aufmerksamkeit auf die Interaktion zwischen den Entscheidungsträgern im staatlichen Mehrebenensystem und löst das Begriffspaar Zentralisierung/Dezentralisierung aus

seiner Fixierung auf die Relation zwischen Zentrum und Peripherie.

III. Entwicklung des Begriffs(-paars)

Das Begriffspaar „Zentralisierung/Dezentralisierung" ist eng an die Entstehung, das Wirken und den Wandel moderner, vertikal und horizontal gegliederter (Groß-)Organisationen gebunden. Prägnant heißt es bei SCHÄFER (1982: 39): „Wo Chaos herrscht, kann man noch nicht von Dezentralisation, wo absoluter Monismus, noch nicht von Zentralisation sprechen. Zentralisation und Dezentralisation werden vielmehr erst als Folge der Ausdifferenzierung des politischen Systems und dessen weiterer Binnendifferenzierung thematisiert." „Zentralisierung/Dezentralisierung" wird erst im 19. Jahrhundert zum Thema.

Insbesondere der moderne Staat mit seiner mehrstufigen und arbeitsteilig gegliederten Staats- und Verwaltungsorganisation zeigt beispielhaft, dass und wie Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen sich gegenseitig bedingen, und wie sich das Kräfteverhältnis zwischen beiden ständig verändert hat und verändert (→ *Verwaltungsaufbau und -organisation*).

Als Merkmal moderner Staatsbildung wie als Voraussetzung für die Herausbildung einer Staatsverwaltung gilt die Zentralisierung der Herrschaft innerhalb eines Gebiets und damit die Entstehung von Territorialstaaten. Sie bilden die Grundlage dafür, dass sich Zentrum und Peripherie als relationale Faktoren herausbilden und Zentralisierung/Dezentralisierung als dynamische Kräfte entfalten konnten. Ungeachtet der Unterschiedlichkeit, mit der sich dieser Prozess in den einzelnen Nationalstaaten vollzogen hat, wird dabei zwei Faktoren eine allgemeine Bedeutung beigemessen: der Konzentration des Gewaltmonopols bei *einer* Instanz, deren Herrschaftsbereich zugleich umgrenzt war, und der Notwendigkeit kollektiver, d. h. öffentlicher Erfüllung wichtiger Daueraufgaben.

Auch wenn sich die Herausbildung moderner Staaten als ein Prozess politischer Zentralisierung vollzogen hat und die öffentliche Aufgabenerfüllung mit Hilfe hierarchischer Organisationsprinzipien geleistet worden ist, waren ständig und parallel dazu gegenläufige Prozesse wirksam.

In den Verwaltungs- und Politikwissenschaften wird zwischen politischer und administrativer Dezentralisierung unterschieden: „Als *politische* Dezentralisierung bezeichnet man die Delegation von legaler Entscheidungsmacht an die Teile eines Systems bzw. die unteren Ebenen einer mehrstufigen Verwaltungsstruktur; von *administrativer* Dezentralisierung spricht man dagegen, wenn nicht Entscheidungsmacht, sondern lediglich die Durchführung von festgelegten Aufgaben delegiert wird" (MAYNTZ 1985: 26).

In modernen Verwaltungssystemen findet politische Dezentralisierung ihren Ausdruck in föderalen Systemen und/oder in Systemen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Erfüllung staatlicher Aufgaben durch nachgeordnete Behörden gilt als Ausdruck administrativer Dezentralisierung.

IV. Bedeutung in Raumordnung und Raumentwicklungspolitik

Beides, Dezentralisation als Organisationsprinzip wie auch Dezentralisierung als Strategie organisatorischer Entwicklung, ist für die deutsche Raumordnung und Raumentwicklungspolitik von Bedeutung.

1. Föderale Aufbaustruktur und Gegenstromprinzip

Dezentralität bildet das Prinzip schlechthin der föderalen Aufbaustruktur der deutschen Raumordnung. Die Ordnung, Entwicklung und Sicherung des Raumes erfolgen in der Bundesrepublik Deutschland durch eine rechtlich festgelegte Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Raumordnung wird einerseits durch die Landesplanung der Länder konkretisiert und in Regionalplänen umgesetzt, andererseits durch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinden als der kommunalen Selbstverwaltungsorgane.

Das Zusammenwirken der staatlichen Institutionen in der Raumordnung erfolgt verfahrenstechnisch nach dem Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 3 ROG). Gegenstromprinzip heißt, dass die kommunale Ebene an den Zielaussagen der Regionalebene, und diese wiederum an den Zielaussagen der Landesebene mitwirken soll. Umgekehrt sollen sich die jeweils nachge-

ordneten Ebenen an den Vorgaben der nächsthöheren ausrichten, die Regionalplanung an der Landesplanung und die Kommunalplanung wiederum an der Regionalplanung.

Zwischen den Ebenen der Raumordnung bestehen keine unmittelbar hierarchischen Weisungsbeziehungen, weder zwischen der → *Landesplanung* und Bundesraumordnung noch zwischen der kommunalen Entwicklungs- und Flächennutzungsplanung (→ *Kommune/ Kommunale Selbstverwaltung*) und der → *Regionalplanung*. Das Gegenstromprinzip ist somit kein Instrument der hoheitlich-hierarchischen Steuerung von oben nach unten, sondern ein Instrument der vertikalen Koordination innerhalb der föderalen und damit dezentralen Aufbaustruktur der deutschen Raumordnung.

Landes- und Regionalplanung sind insofern mit der gesamtstaatlichen Planungsebene verknüpft, als der Bund in der Raumordnung sog. Rahmenkompetenzen hat. Mit den Bestimmungen des ROG gibt er den organisatorischen Rahmen der Raumordnung über alle Planungsebenen hinweg vor und formuliert die Aufgabe, Leitvorstellung und die Grundsätze der Raumordnung.

2. Regionalentwicklung durch Dezentralisierung und Regionalisierung

Dezentralisierung als Strategie organisatorischer Entwicklung prägt seit Mitte der 1980er Jahre die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik bzw. die regionale Entwicklungspolitik – zunächst in Westdeutschland und seit den 1990er Jahren im wiedervereinigten Deutschland. Als „Vorreiter" gilt das Land Nordrhein-Westfalen, das im Zusammenhang mit dem Niedergang und der Umstrukturierung des montanindustriellen Komplexes im Ruhrgebiet auf die längsten Erfahrungen mit der Implementation regionaler Entwicklungs- und Strukturprogramme zurückblicken kann. Die nordrhein-westfälische Option gilt als „dezentralisierte Regionalpolitik" (MALCHUS 1992) bzw. als Modell der „partiellen Dezentralisierung" (KRAFFT/ULRICH 1993: 28).

Mit dieser Strategie reagiert der Staat auf neue Herausforderungen räumlicher Entwicklungen, mit denen er infolge der Globalisierung der ökonomischen Beziehungen, aber auch infolge des Niedergangs altindustrialisierter Regionen wie der massiven De-Industrialisierung in weiten Teilen Ostdeutschlands nach der deutschen Wiedervereinigung konfrontiert ist. Mit der Dezentralisierung und Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik wird darauf eine zweifache Antwort gegeben: Kompetenzen und Ressourcen werden innerhalb der Staatsorganisation von oben nach unten, vom Bund auf die Länder bzw. von der staatlichen auf die kommunale Ebene verlagert. Zum anderen werden die Arenen der politischen Entscheidungsfindung für nicht-staatliche, d. h. gesellschaftliche Akteure der lokalen und regionalen Ebene geöffnet. Hier sind es vor allem die zentralen Einheiten auf staatlicher Ebene, die auf Dezentralisierung und Regionalisierung drängen, um aus ihrer Sicht nicht erfüllbare Handlungsanforderungen loszuwerden.

Ihren Niederschlag hat diese Strategie u. a. im regionalökonomischen Diskurs über den Wettbewerb der Regionen gefunden. Argumentiert wird, dass durch Dezentralisierung neue Effizienzpotentiale erschlossen werden könnten, weil sie den Wettbewerb zwischen den dezentralen Einheiten auf der regionalen Ebene fördert. Über die Implementation eines effizienten interregionalen Wettbewerbs soll nicht nur das politisch-administrative System erneuert, sondern zugleich die Innovationsfähigkeit des ökonomischen Systems stimuliert werden (Theorie des Wettbewerbsföderalismus).

Eine weitere Annahme besteht darin, dass ein dezentraler Wettbewerbsföderalismus staatlicher Institutionen die Kontrollkompetenzen der Bürger und Wähler gegenüber den politischen und administrativen Entscheidungsträgern erhöhe. Analog zum marktlichen Wettbewerb wird in der Dezentralisierung staatlicher Entscheidungen für Unternehmen und Beschäftigte die Chance gesehen, bei Unzufriedenheit mit den öffentlichen Angeboten in eine andere Region abzuwandern bzw. mit Abwanderung zu drohen. Unterstellt wird, dass eine derartige „Abstimmung mit den Füßen" auf dezentraler Ebene stärker wirke als auf zentraler (POSTLEP et al. 2000).

V. Ausblick

Dezentralisierung und Zentralisierung sind als komplementäre Strategien organisatorischer Entwicklung zu verstehen. Beide Tendenzen wirken ständig als Kraft und Gegenkraft in Institutionen und Organisationen. Diese sind deshalb nicht entweder zentralistisch oder dezentralistisch organisiert, sondern unterscheiden sich hinsichtlich des jeweiligen Zentralisierungs- bzw. Dezentralisierungsgrades.

Der Erwartung, mit Hilfe von Dezentralisierung (und Regionalisierung) zu effizienten Selbststeuerungssystemen zu kommen und damit den Staat von den Schwierigkeiten der Problembearbeitung zu entlasten, muss mit Skepsis begegnet werden. Jede Dezentralisierung erzeugt einen erhöhten Koordinations- und Kooperationsbedarf, der zugleich auch Konfliktregelungsbedarf ist, weil mehr Eigen- und Kleingruppeninteressen an der Problemdefinition und -bewältigung beteiligt sind. In der Raumordnung gründet diese Skepsis aber nicht nur im „Effektivitätsknick" von Dezentralisierung. Sie ist auch normativ begründet. Eine Raumordnungs- und Raumentwicklungspolitik, die sich dem wohlfahrtsstaatlichen Ziel des Ausgleichs regionaler Disparitäten verpflichtet fühlt, kann nicht einseitig auf Dezentralisierung setzen. Sie hat stets die Balance zwischen zentraler und dezentraler Problemdefinition und -bearbeitung zu wahren.

Literatur

BENZ, A. et al. (1999): Regionalisierung. Opladen.

KILPER, H.; LHOTTA, R. (1996): Föderalismus. Opladen.

KRAFFT, A.; ULRICH, G. (1993): Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation. Opladen.

MALCHUS, V. Frhr. v. (1992): Dezentralisierte Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: ILS (Hrsg.): Regionale Politik und regionales Handeln. Duisburg, S. 104–120.

MAYNTZ, R. (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg.

PETERS, H. (1928): Zentralisation und Dezentralisation: Zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre. Berlin.

POSTLEP, R.-D.; BLUME, L.; FROMM, O. (2000): Regionalpolitik im föderativen Staatsaufbau. In: Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, S. 77–120.

SCHÄFER, P. (1982): Zentralisation und Dezentralisation. Berlin.

SCHARPF, F. W. (1976): Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, F. W.; Reissert, B.; Schnabel, F.: Politikverflechtung. Kronberg.

SCHARPF, F. W. (1977): Probleme der hierarchischen Steuerung. In: Scharpf, F. W.: Politischer Immobilismus und ökonomische Krise. Kronberg, S. 91–103.

SCHARPF, F. W.; REISSERT, B.; SCHNABEL, F. (1976): Politikverflechtung. Kronberg.

Heiderose Kilper

Dienstleistungen

I. Konzeptionelle Aspekte; II. Die Expansion der Dienstleistungen; III. Die räumliche Verteilung von Dienstleistungen; IV. Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Dienstleistungen

I. Konzeptionelle Aspekte

Dienstleistungen sind seit langem Gegenstand der Raumordnung und Raumforschung. Anfänglich beschränkte sich das Interesse auf standorttheoretische Fragen wie die Wahl eines Standortes, von dem aus die Bevölkerung optimal mit Dienstleistungen versorgt werden könnte, z. B. bei der Theorie und Planung Zentraler Orte. Inzwischen ist der Blickwinkel weiter geworden, wobei sich drei Diskussionsstränge unterscheiden lassen:

1) Großes Interesse findet die starke *Expansion der Dienstleistungen*, die sich in den meisten Industrieländern beobachten lässt. Diskutiert werden sowohl die Ursachen der Expansion als auch ihre Konsequenzen für Wirtschaftsstruktur und -wachstum.
2) Bedeutsam ist zudem die *räumliche Verteilung der Dienstleistungen*, die durch ein charakteristisches, von den übrigen wirtschaftlichen Aktivitäten unterscheidbares Standortverhalten gekennzeichnet ist.
3) Zunehmende Aufmerksamkeit findet schließlich die Frage nach der *wirtschaftspolitischen Bedeutung von Dienstleistungen*. Sie geht über den ersten Diskussionsstrang insofern hinaus,

als neben der Frage nach der wirtschaftlichen Basis einer → *Region* hier vor allem die wechselseitigen Einflüsse von Industrie und Dienstleistungen im Mittelpunkt stehen.

1. Charakteristische Merkmale von Dienstleistungen

Seit den Anfängen der Debatte über den Wert von Dienstleistungen bei SMITH, SAY, MARX u. a. enthalten die Beiträge häufig eine Aussage darüber, was Dienstleistungen *nicht* sind, nämlich keine Waren und deshalb z. B. „unproduktiv", „nicht materiell" oder „nicht handelbar". Diese bis heute anhaltende Tendenz zur negativen Restdefinition – „Dienstleistungen sind alles, was nicht Sachgüter sind" bzw. „was nicht durch das Warenproduzierende Gewerbe hergestellt wird" – wird durch die Doppeldeutigkeit des Begriffes erleichtert. Dienstleistungen sind sowohl Ergebnis („Dienst") als auch Prozess („Leistung"), wobei je nach Art der Dienstleistung einmal der eine, einmal der andere Aspekt überwiegt. Die enge, aber wechselhafte Betonung von Prozess und Ergebnis hat in Teilen der wissenschaftlichen Diskussion dazu geführt, dass diese sich der grundsätzlichen Frage nach dem „Wesen" von Dienstleistungen mit einer – im Vergleich zur Warenproduktion – besonderen Akribie gewidmet haben. Zwischen den Begriffen bestehen aber erhebliche Überschneidungen, die sich auf zwei Kerneigenschaften von Dienstleistungen reduzieren lassen, nämlich (a) auf die Notwendigkeit eines externen Faktors und (b) des synchronen Kontaktes zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer.

Mit dem *externen Faktor* wird das Objekt bezeichnet, das notwendig ist, damit eine Dienstleistung vom Leistungsgeber für den Leistungsnehmer erzeugt werden kann. Wer oder was das Objekt ist – der Leistungsnehmer selbst, z. B. als Patient beim Arzt oder sein Auto in der Werkstatt –, das ist von Dienstleistung zu Dienstleistung verschieden. Gemeinsam ist aber allen Dienstleistern, dass sie zur Abgabe ihrer Leistung erstens eines Objektes bedürfen, das aber zweitens nicht ihnen, sondern dem Leistungsnehmer gehört. Aus der Sicht des Leistungsgebers handelt es sich demnach um einen Produktionsfaktor, den er nicht wie die anderen „internen" Faktoren erwerben kann, sondern nach der Herstellung der Dienstleistung wieder abgeben muss. Wird das Objekt zur Verfügung gestellt, kommt es folglich zu einem *synchronen Kontakt* zwischen Dienstleister und Abnehmer. Wie der Kontakt zustande kommt, kann je nach Art der Dienstleistung auf verschiedene Weise geschehen. Entscheidend ist, dass zum Zeitpunkt der Leistungserstellung sowohl Leistungsgeber als auch Leistungsnehmer (in Form seines Objektes) präsent sein müssen. Deshalb wird die Notwendigkeit des synchronen Kontaktes manchmal auch als „Uno-actu-Prinzip" bezeichnet: Leistungserstellung und Leistungsabgabe erfolgen in einem Zug. Der Dienstleister ist also auf die Mitwirkung des Abnehmers angewiesen, wodurch einige Dienstleistungen sehr stark situationsabhängig und zu einem Einzelfall werden können.

2. Wirtschaftliche Dimensionen

Für die wirtschaftliche Betrachtung von Dienstleistungen reicht die Erkenntnis, dass ein synchroner Kontakt vom Leistungsgeber zum (externen Faktor des) Leistungsnehmer(s) notwendig ist, nicht aus. Dienstleistungen sind nicht per se, sondern in der Hauptsache wegen ihrer wirtschaftlichen Dynamik und Bedeutung von Interesse. Zwei Perspektiven sind dabei voneinander zu trennen: Die *sektorale Perspektive* beschränkt die Betrachtung der Dienstleistungen auf *wirtschaftliche Güter*, also auf Dienstleistungen, die veräußerbar sind bzw. veräußert werden. Die *funktionale Perspektive* erweitert den Blickwinkel dadurch, dass Dienstleistungen als (eine besondere Form der) *Arbeitsleistung* angesehen werden, die sowohl veräußert und erworben als auch intern, z. B. innerhalb eines Unternehmens selbst erstellt und verbraucht werden können.

In der sektoralen Perspektive wird die wirtschaftliche Produktion von Dienstleistungen – wie bei jedem anderen Gut – durch ihre Angebots- und Nachfragebedingungen bestimmt. Üblicherweise werden dabei drei Aspekte unterschieden, nämlich das Produkt, der Produzent und die Produktion.

Die Abgrenzung nach *Produkten* dient im Wesentlichen der Ermittlung der Nachfrage, die sich nach ihrem Verwendungszweck richtet. Mit

dem *Produzenten* werden dagegen die Anbieter von Dienstleistungen erfasst. Das Angebot von Gütern setzt neben der Herstellung auch die Bereitschaft zur Veräußerung voraus. Unternehmen oder Haushalte, die Dienstleistungen für ihren eigenen Verbrauch produzieren, werden deshalb *nicht* als Dienstleistungsunternehmen betrachtet.

Im funktionalen Sinne sind Dienstleistungen (eine bestimmte Art von) *Arbeitsleistung*. Mit dieser Betrachtung rücken Dienstleistungen als *Input* für die Produktion anderer Güter (Dienstleistungen wie auch Waren) in den Mittelpunkt. Weil Unternehmen grundsätzlich zwischen interner Selbsterstellung und externem Bezug (*make or buy*) wählen können, hängt die Nachfrage nach dem Gut „Dienstleistung" somit auch davon ab, in welchem Umfang die Unternehmen die notwendigen Dienstleistungen selbst, also *intern* herstellen.

II. Die Expansion der Dienstleistungen

1. Empirischer Befund

Dienstleistungen sind zwar schwierig zu definieren; ihr Wachstum aber ist unübersehbar, wenn sie wie bei der *Drei-Sektoren-Hypothese* als Gesamtheit betrachtet werden. Danach gelten die → *Landwirtschaft*, die → *Forstwirtschaft* u. Ä. als *primärer Sektor*, die Warenproduktion als *sekundärer Sektor* und der Restbereich der Wirtschaft als *tertiärer Sektor*.

Die Expansion der Dienstleistungen in den Industrieländern wird seit langem beobachtet. Das stetige Wachstum veranlasste schon 1949 FOURASTIÉ zu der Prognose, dass der Anteil in den USA von damals 55 % bis zum Ende des Jahrtausend auf 80 % steigen würde. Tatsächlich ist die Vorausschätzung mit 79,5 % fast punktgenau eingetroffen.

Daran gemessen ist der Dienstleistungsanteil in Deutschland mit rd. 68 % sehr niedrig und umgekehrt der Anteil der Warenproduktion mit 29 % international gesehen hoch, was zu der These von der „Überindustrialisierung" der Bundesrepublik oder der These eines „Tertiärisierungsdefizites" geführt hat.

Trotz der empirischen Evidenz ist es fraglich, ob es tatsächlich so etwas wie eine (normativ zu interpretierende) „Normalstruktur", also eine Art von „naturgesetzlichem" *Strukturwandel* gibt. Allein schon wegen der verschiedenen nationalen Abgrenzungen und Rahmenbedingungen, die bei der Interpretation der Statistiken beachtet werden müssen, können solche internationalen Vergleiche lediglich einen ersten Hinweis auf mögliche Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur bieten.

Zudem fällt die Expansion der Dienstleistungen selbst bei einer nationalen Betrachtung unterschiedlich aus, je nachdem, welcher der oben erläuterten Blickwinkel zugrunde gelegt wird. *Sektoral* betrachtet (Dienstleistungen als Güter) ist der Anteil des *Dienstleistungssektors* beim Einkommen, das aus der wirtschaftlichen Tätigkeit entsteht, größer als bei der Erwerbstätigkeit – was der allgemeinen These von der geringen Produktivität der Dienstleistungen auf den ersten Blick widerspricht.

Am stärksten fortgeschritten ist die Expansion der Dienstleistungen bei der *funktionalen* Perspektive. Werden alle Erwerbstätigen, deren Tätigkeit als Dienstleistung interpretiert werden kann, unabhängig von ihrer sektoralen Zugehörigkeit zusammengerechnet – also auch jene Personen, die *innerhalb* des Warenproduzierenden Gewerbes eine Dienstleistungstätigkeit ausüben –, dann betrug ihr Anteil im Jahr 2000 75 % (vgl. Abb. 1).

2. Bestimmungsgründe

a) Sektorale Perspektive

Die ursprünglichen Begründungen der Drei-Sektoren-Hypothese sind relativ einfacher Art, bei der die sektorale Perspektive, also die Betrachtung der Dienstleistungen als Güter dominiert. Herausgestellt werden lediglich einige wenige Einflüsse, die sich nach ihrer Nachfrage- und Angebotsorientierung unterscheiden lassen. Die *nachfrageseitige* Begründung greift auf die allgemein zu beobachtende Tendenz zurück, dass sich mit steigendem Einkommen die Konsumnachfrage ausdifferenziert und zu höherwertigen Gütern verlagert. Da Dienstleistungen, so die These, den höherwertigen Gütern gleichzusetzen sind, ergibt sich daraus mit wachsendem Einkommen ein zunehmender Bedarf an Dienstleistungen.

Die eher *angebotsorientierte* Argumentation gründet dagegen auf der Annahme, dass die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungsbereich ungünstigere Wachstumschancen besitze. Selbst bei gleicher Nachfrage verlagere sich die Beschäftigung wegen des größeren Bedarfs an Arbeitskräften zwangsläufig zugunsten der Dienstleistungsproduktion. Das Wachstum der Dienstleistungsnachfrage habe aufgrund der vermuteten kleineren Produktivitätsfortschritte einen längeren „Beschäftigungshebel".

Offensichtlich sind beide Begründungen jedoch zur Erklärung des *sektoralen Strukturwandels* viel zu pauschal. Eine Möglichkeit, der Heterogenität der Dienstleistungen besser gerecht zu werden, ist eine stärkere Differenzierung der Nachfrage- und Angebotseinflüsse. Die *Nachfrage* lässt sich – ihrem Verwendungszweck entsprechend – in die *Zwischen*nachfrage der Unternehmen und in die *End*nachfrage mit den Bereichen (a) Private Haushalte, (b) Unternehmen, (c) Staat und (d) Ausland unterteilen. Danach scheint die Expansion der Dienstleistungen vor allem von der Nachfrage der Privaten Haushalte und der Unternehmen verursacht zu sein: Jene Branchen, deren Dienstleistungen von diesen Gruppen nachgefragt werden – z. B. das Gesundheits- und Bildungswesen von den privaten Haushalten oder die Rechts-, Wirtschafts- und Technische Beratung von den Unternehmen –, haben ihre Beschäftigung am stärksten ausgedehnt.

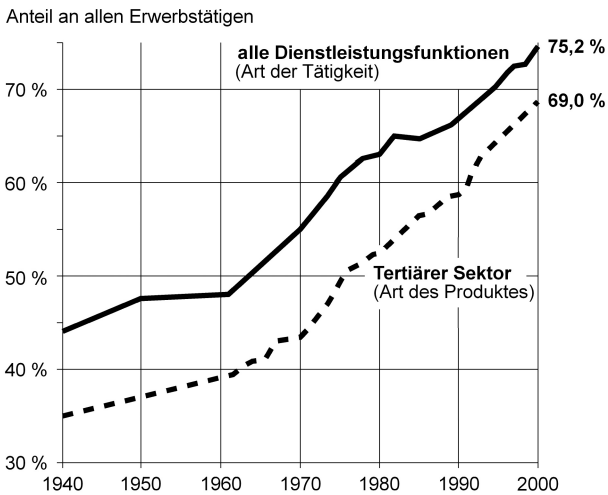
Private Haushalte

Die Wirkungszusammenhänge der Nachfrage privater Haushalte nach Dienstleistungen sind äußerst komplex und deuten – trotz der im Gesamtergebnis eindeutigen Zunahme – keineswegs alle in die gleiche Richtung. Die häufig erwähnte Einkommensabhängigkeit z. B. ist nicht bei allen Dienstleistungen gleich ausgeprägt und unterscheidet sich zudem nicht grundsätzlich von den Sachgütern. Auch die Entwicklung der Präferenzen ist nicht gleichförmig auf eine verstärkte Nachfrage nach Dienstleistungen ausgerichtet. Dass sie insgesamt dennoch zunimmt, ist häufig strukturell bedingt; sie verschiebt sich zugunsten jener Personengruppen, die überproportional Dienstleistungen nachfragen (z. B. durch die Zunahme älterer Menschen oder der Ein-Personen-Haushalte).

Eine besondere Rolle spielen die *relativen Preise*, die bei den meisten privat nachgefragten Dienstleistungen angestiegen sind. In Teilen hat diese Verteuerung dazu geführt, dass sie entweder durch billigere Sachgüter oder durch Eigenleistung ersetzt werden. Kritisch, weil ambivalent, ist die Bewertung der → *Freizeit*. Durch ihre Zunahme ist der Spielraum sowohl für die Eigenleistung als auch für den Konsum von Dienstleistungen größer geworden.

Der Grund für den Anstieg der relativen Preise von haushaltsbezogenen Dienstleistungen liegt vor allem in den *Angebotsbedingungen*, die in der Regel durch eine hohe Arbeitsintensität gekennzeichnet sind. Die daraus folgende Konsequenz für die Entwicklung der Dienstleistungen wird kontrovers diskutiert. Einige Autoren verweisen auf die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen Produktivität, Entlohnung und Lohnanteil, denen zufolge eine Zunahme von Dienstleistungen nur bei einer Verstärkung der Einkommensunter-

Abb. 1: Tertiärisierung der Erwerbstätigkeit (altes Bundesgebiet)



Quelle: Volkszählungen; Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung; Mikrozensus; eigene Schätzungen

schiede möglich sei, was sie mit dem Wachstum der *„bad jobs"* zu belegen versuchen. Zudem ergeben sich Konsequenzen für die öffentlichen Finanzen, denn ein großer Teil der haushaltsbezogenen Dienstleistungen wird vom Staat angeboten und getragen: Entweder werden die Abgaben an den Staat überproportional erhöht oder das Angebot an staatlichen Dienstleistungen muss kontinuierlich verringert werden.

Unternehmen

Von allen Dienstleistungsbranchen wächst der Bereich der Dienstleistungen für Unternehmen am schnellsten, wofür vor allem zwei Gründe angeführt werden: Erstens steigt der Bedarf an Dienstleistungen (→ *Innovation*), verursacht durch eine Reihe von Entwicklungen sowohl innerhalb der Unternehmen als auch in ihrem Umfeld. Dazu zählen die kontinuierlich wachsende Kapitalintensität und Automatisierung der Produktion, die Internationalisierung der Märkte, die Funktionsvielfalt der Produkte sowie die Regelungsdichte, also der Umfang und die Intensität der staatlichen Auflagen und Kontrollen.

Der zweite Grund für die wachsende Nachfrage der Unternehmen ist die *Externalisierung* von Dienstleistungen. Allein dadurch, dass der Bedarf an Dienstleistungen nicht mehr durch interne Eigenleistung, sondern durch Zulieferung gedeckt wird, muss bei einer sektoralen Betrachtung der Dienstleistungssektor expandieren. Ein Teil der Zunahme ist deshalb ein statistisches „Artefakt". Der Vergleich von sektoralen mit funktionalen Entwicklungstendenzen deutet aber darauf hin, dass der Gesamtbedarf an Dienstleistungen zumindest in einigen Bereichen, z. B. bei der Forschung und Entwicklung oder bei der Unternehmensplanung, zweifelsfrei angestiegen ist.

Die Tendenz zur Externalisierung wird durch *Angebotseinflüsse* unterstützt. Als Ursache für die positiven Angebotseinflüsse werden vor allem die Vorteile der Arbeitsteilung und Spezialisierung genannt, nämlich höhere Qualität und niedrigere Kosten. Darüber hinaus verlangt die Produktion von Dienstleistungen einen verstärkten Kapitaleinsatz, der durch die interne Nachfrage allein nicht mehr rentabel ausgelastet werden kann. Die zunehmende „Professionalisierung" der unternehmensbezogenen Dienstleister schafft zudem Vorteile bei den Transaktionskosten, die bei der Organisation sowohl der Selbsterstellung als auch der externen Vergabe entstehen. Je klarer das Angebot und je häufiger sowie regelmäßiger seine Inanspruchnahme, umso geringer sind die Kosten der vertraglichen Gestaltung und der Leistungskontrolle.

Staat

Die Expansion der Dienstleistungen ist schließlich auch durch die Nachfrage des Staates bedingt. Erstens ist der Staat für das öffentliche Gemeinwesen verantwortlich; zweitens hat er die Mindestversorgung (bestimmter) individueller Bedürfnisse sicherzustellen, z. B. im Gesundheits- oder im Bildungswesen. Die hoheitlichen Aufgaben erfüllt der Staat selbst; im ersten Fall ist der Staat deshalb nicht nur Nachfrager, sondern gleichzeitig auch Anbieter. Bei der Mindestversorgung hat der Staat dagegen noch zwei weitere Möglichkeiten: Er kann andere Unternehmen mit der Dienstleistungsproduktion beauftragen, oder er beschränkt sich darauf, die Mindestversorgung durch Auflagen oder andere Regelungen zu sichern. Im letzten Fall erscheint nicht mehr der Staat als Nachfrager, sondern die Wirtschaftsobjekte, die von der Regelung (z. B. von Umweltschutzauflagen) betroffen sind.

Durch die Interdependenz sowohl der privaten und öffentlichen Nachfrage als auch des privaten und öffentlichen Angebots lässt sich der gesamte Einfluss des Staates auf die Expansion der Dienstleistungen kaum ermitteln. Als Produzent von Dienstleistungen hat der Staat zwar überdurchschnittlich expandiert; sein Wachstum gilt aber weniger für den Bereich der hoheitlichen Aufgaben als vielmehr für solche Dienstleistungen, die den Bereich der individuellen Bedürfnisse berühren. Ob und in welchem Umfang die Nachfrage nach diesen Dienstleistungen nun privater oder öffentlicher Natur ist, lässt sich nicht eindeutig beantworten, zumal die öffentliche Nachfrage (u. a.) vom Willen der Bürger bestimmt wird.

Ausland

Der Export von Dienstleistungen hat bislang eine nur geringe Bedeutung für die Expansion der

Dienstleistungen. Ein wesentlicher Grund liegt in dem oben erläuterten synchronen Kontakt mit dem externen Faktor. Er zwingt den Dienstleister in der Regel, seine Leistung im Inland anzubieten, mit der Konsequenz, dass meistens eine inländische Niederlassung aufgebaut und somit die Dienstleistung national angeboten wird. Dem Import von Dienstleistungen wird dagegen ein relativ großer, aber negativer Einfluss zugemessen: Im Vergleich mit den Bürgern anderer Industrieländer, wie zum Beispiel der USA oder Frankreichs, verbringen viele Bundesbürger ihren Urlaub im Ausland. Die importierten Dienstleistungen verringern entsprechend die inländisch relevante Nachfrage nach Fremdenverkehr (→ *Tourismus*).

b) Funktionale Perspektive

Die starke Zunahme der Dienstleistungstätigkeiten ist in mehrfacher Hinsicht mit der Expansion der Dienstleistungsgüter verknüpft. Die Verbindung ist offensichtlich bei den haushaltsorientierten und bei den staatlichen Dienstleistungen, deren „Gut"-Charakter häufig zu einem großen Teil aus der Arbeitsleistung der Beschäftigten in diesen Branchen besteht. Die Entwicklung der Dienstleistungstätigkeiten deckt sich deshalb mit der Entwicklung der entsprechenden Dienstleistungsgüter (bzw. des Arbeitseinsatzes bei ihren Produzenten).

Bei den unternehmensbezogenen Dienstleistungen sind die Verbindungen zwischen der sektoralen und der funktionalen Ebene vielschichtiger. Auf den ersten Blick lässt sich ein großer Teil der sektoral relevanten Bestimmungsgründe wie die Zunahme der Automatisierung, der Funktionsvielfalt der Produkte oder der Regelungsdichte problemlos auf das Wachstum von Dienstleistungsfunktionen von Forschung und Entwicklung, Unternehmensplanung, Marketing u. a. übertragen. Sektorale und funktionale Entwicklungstendenzen sind aber nicht lediglich zwei Seiten derselben Medaille. Der durch die Externalisierung bedingte Zuwachs des unternehmensbezogenen Dienstleistungsgewerbes z. B. ist nur eine Umverlagerung, die den Umfang der entsprechenden Funktionen unverändert lassen sollte. Zudem gelten die Bestimmungsgründe, die den Bedarf der Unternehmen nach Dienstleistungen verstärken, nicht gleichmäßig für jede produktionsnahe Dienstleistungsfunktion. Vielmehr ist zu erwarten, dass einige Funktionen dem gleichen Rationalisierungsdruck, wie er im Bereich der Fertigung beobachtet wird, unterliegen.

Tatsächlich bestehen zwischen den einzelnen Funktionen innerhalb der Produktionsdienste erhebliche Entwicklungsunterschiede. Auf der einen Seite zeigen solche Aktivitäten, deren Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit am eindeutigsten erscheint, – z. B. die Forschung und Entwicklung oder die Unternehmensplanung – hohe Zuwachsraten. Auf der anderen Seite ist die Zahl jener Tätigkeiten stagnierend oder sogar abnehmend, welche von der Qualifikation der Beschäftigten her betrachtet als gering einzustufen sind.

III. Die räumliche Verteilung von Dienstleistungen

1. Empirische Verteilung

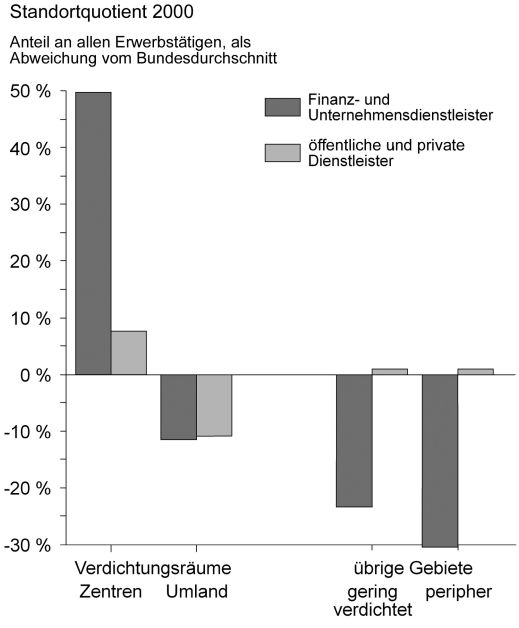
Dienstleistungen werden allgemein als städtische Aktivitäten mit einer eindeutigen *Standortpräferenz* für Zentren (→ *Metropolregionen*) betrachtet. Diese Meinung deckt sich mit der unmittelbaren Erfahrung, dass in den *Verdichtungsräumen* (→ *Gebietskategorien*) Büros und ähnliche Aktivitäten vorherrschen. Der Anteil der Dienstleistungen liegt in den Großstädten bei 80 % und höher.

Eine frühe theoretische Begründung für die Zentralität der Dienstleistungen liefert die Theorie der → *Zentralen Orte*, die deswegen manchmal auch als „Standorttheorie der Dienstleistungen" bezeichnet wird. Ursache für die Zentralität der Dienstleistungen ist danach vor allem die Notwendigkeit eines bestimmten Mindestabsatzes (Mindestreichweite), der durch Unteilbarkeiten, Losgrößenersparnisse u. Ä. bedingt ist.

Allerdings ist auch diese Argumentation zu pauschal formuliert, um der Heterogenität der Dienstleistungen und ihrem *Standortverhalten* gerecht werden zu können. Schon der empirische Befund ist nicht ohne Widersprüche. Zwar ist es richtig, dass in den Verdichtungszentren der Dienstleistungssektor überwiegt, das gilt aber inzwischen auch für den → *Ländlichen Raum* (wenngleich dort die „Vorherrschaft" der Dienst-

leistungen schwächer ausgeprägt ist). Zudem gibt es zwischen den einzelnen Dienstleistungszweigen erhebliche Unterschiede in der Verteilung auf die Verdichtungsräume. Gerade solche Dienstleistungen, die im Mittelpunkt der Theorie Zentraler Orte stehen, nämlich Dienstleistungen zur Versorgung der Bevölkerung, tendieren eher zu einer räumlich dispersen, der Bevölkerung entsprechenden Verteilung (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Die großräumige Verteilung des Dienstleistungssektors



Quelle: Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder; zur räumlichen Abgrenzung, vgl. BADE 2001

2. Standorttheoretische Aspekte

Widersprüche gibt es auch in theoretischer Hinsicht. Die von der Theorie Zentraler Orte hervorgehobene Bedeutung der Transportkosten scheint zwar durch die Notwendigkeit des oben erläuterten synchronen Kontaktes zwischen Leistungsgeber und Leistungsnehmer bestätigt zu werden. Übersehen wird aber, dass bei vielen Dienstleistungen eine Trennung zwischen Potentialproduktion und Endkombination möglich ist: Sie brauchen nicht am gleichen Standort durchgeführt zu werden, sondern können entsprechend ihrer besonderen Standortanforderungen an unterschiedliche Orte verlagert werden. Notwendig wird der synchrone Kontakt erst bei der Endkombination. Abhängig von der Möglichkeit, Potential- und Endproduktion voneinander zu trennen und auf verschiedene Standorte zu verteilen, kann damit die Entfernung zwischen Produzent und Abnehmer eine unterschiedliche Bedeutung besitzen.

Darüber hinaus ist der Standort der Nachfrage auch deshalb nicht für alle Dienstleistungen gleich wichtig, weil das Liefersystem variieren kann: Dienstleistungen können abgeholt (z. B. Arzt), geliefert (z. B. Beratung) oder über einen medialen Kontakt (z. B. Telefon, Versandhandel) vermittelt werden. Kennzeichnend für die räumliche Organisation von Dienstleistungen ist somit ihre hohe Variabilität. Sie erlaubt dem Dienstleister stärker als dem Warenproduzenten, räumliche Besonderheiten in die Dienstleistungsproduktion zu integrieren und Standortanforderungen und Standortbedingungen in Einklang zu bringen (auch: → *Standortentscheidungen*).

Schließlich wird der endgültige Standort nicht allein durch die Standortpräferenzen, sondern auch durch die Fähigkeit, sich in der Konkurrenz um den Standort durchzusetzen, entschieden. Gerade für zentrale Standorte gilt, dass der Boden knapp und der Wettbewerb um die Nutzung groß ist. Intensität und Produktivität der Flächennutzung variieren zwar innerhalb des Dienstleistungssektors, dennoch scheint er insgesamt betrachtet gegenüber den anderen Sektoren klar im Vorteil.

3. Funktionale Arbeitsteilung

Die meisten Unternehmen sind den Einflüssen von *Standortpräferenzen* und *Standortkonkurrenz* nicht wehrlos ausgesetzt. In der Regel umfasst die Produktion mehrere Produktionsstufen, so dass der Produktionsprozess in einzelne Funktionsbereiche aufgeteilt und diese sowohl organisatorisch, als auch räumlich getrennt werden können. Die Möglichkeit einer *funktionalen Arbeitsteilung* oder einer „multiplen Standortorganisation" hat zur Konsequenz, dass die räumliche Verteilung

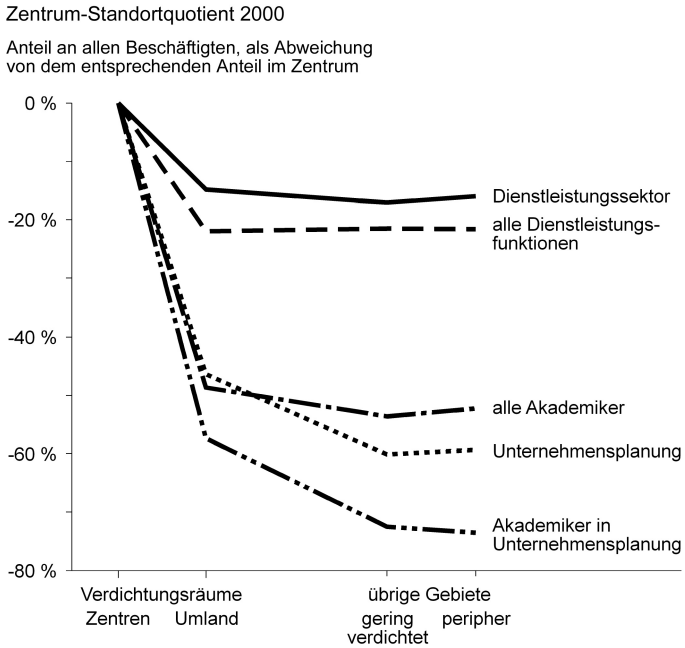
von Dienstleistungen bei einer rein sektoralen Betrachtung weniger deutlich wird als bei einer Kombination von funktionalen und sektoralen Merkmalen: Der Hauptbetrieb im Zentrum gehört zwar der gleichen Branche an wie die Zweigbetriebe, tatsächlich wird er aber in der Regel wesentlich mehr Dienstleistungsfunktionen ausführen als die übrigen Unternehmensteile.

Die funktionale Betrachtungsweise (Art der Tätigkeit) spiegelt deshalb die Standortpräferenz von (bestimmten) Dienstleistungen für zentrale Standorte klarer wider als die sektorale Gliederung (Wirtschaftszweig). So üben in den Verdichtungsräumen weitaus mehr Erwerbstätige eine Dienstleistung aus als im Dienstleistungssektor beschäftigt sind, was nicht zuletzt auf die Dienstleistungen *innerhalb* des warenproduzierenden Gewerbes zurückzuführen ist.

Überproportional in den Verdichtungszentren vertreten sind insbesondere solche Aktivitäten, die mit Kontroll-, Leitungs- und Planungsaufgaben verbunden sind. Außerhalb der Verdichtungsräume dagegen sind – neben den Dienstleistungen zur alltäglichen Versorgung der Bevölkerung – vor allem solche Funktionen angesiedelt, die durch eine relativ niedrige Wertschöpfung je Flächeneinheit charakterisiert sind (vgl. Abb. 3).

Der Einfluss, den die funktionale Arbeitsteilung auf die *räumliche Verteilung der Dienstleistungen* ausübt, geht quer über alle Wirtschaftszweige, d. h. in jedem Wirtschaftszweig gibt es ein klares *Zentrum-Peripherie-Gefälle* im Hinblick auf die Intensität höherwertiger Funktionen. Aber die Möglichkeiten einer funktionalen Arbeitsteilung sind nicht in allen Branchen gleich groß. Deshalb ist das Zentrum-Peripherie-Gefälle je nach Branche und Funktion unterschiedlich stark. Die Forschung und Entwicklung zum Beispiel in einem reinen Dienstleistungsunternehmen, das sich auf technische Beratung spezialisiert hat, ist fast vollständig in einem der großen Verdichtungsräume angesiedelt. In den Branchen des verarbeitenden Gewerbes dagegen ist die regionale Verteilung der Forschung und Entwicklung wesentlich dezentraler, denn die räumliche Nähe zur Fertigung ist sehr oft eine notwendige Bedingung für eine

Abb. 3: Räumlich-funktionale Arbeitsteilung



Quelle: Beschäftigtenstatistik; zur räumlichen Abgrenzung, vgl. BADE 2001

reibungslose Abstimmung von Forschung und Produktion.

IV. Die wirtschaftspolitische Bedeutung von Dienstleistungen

Trotz der eindeutigen Expansion der Dienstleistungen bleibt ihre Interpretation und Bewertung strittig. Auf der einen Seite wird – mit Blick auf die Verhältnisse im Ausland – vor der „Überindustrialisierung" der Bundesrepublik gewarnt. Ein Strukturwandel sei unvermeidlich und müsse deshalb durch eine Förderung der Dienstleistungen politisch erleichtert werden. Die Gegenposition stützt sich auf die These, dass ausschließlich die Industrie die wirtschaftliche Basis einer Region sein könne. Die regionale Wirtschaftspolitik müsse deshalb vor allem den industriellen „Kern" einer Region unterstützen (zum Ganzen: → *Regionale Strukturpolitik*).

1. Direkte Einflüsse

Um die Bedeutung der Dienstleistungen für die Entwicklung einer nationalen oder regionalen Volkswirtschaft zu beurteilen, sind zwei Wirkungsstränge zu unterscheiden, die in der Unmittelbarkeit ihrer Wirkung voneinander abweichen. In der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung direkt spürbar sind jene Einflüsse, die in dem *gleichen* Sektor (bzw. in dem gleichen Unternehmen) auftreten, wo sie hervorgerufen werden. Auf die Beschäftigung beispielsweise bezogen sind mit direkten Beschäftigungseinflüssen jene Beiträge gemeint, die der Dienstleistungssektor durch die Steigerung der Zahl *seiner* Arbeitsplätze zur Gesamtbeschäftigungsentwicklung der Region leistet.

Wegen ihrer Unmittelbarkeit stehen die *direkten* Beschäftigungseinflüsse meistens im Vordergrund der Diskussion. Angesichts der großen sektoralen Wachstumsunterschiede kann es für die Gesamtentwicklung einer Region offensichtlich nicht gleichgültig sein, welcher Branche ihre Betriebe angehören. Entsprechend wird unter „Strukturschwäche" im Allgemeinen ein großer Anteil an solchen Branchen verstanden, welche wegen ihres Abbaus oder einer nur geringen Zunahme an Arbeitsplätzen negativ oder nur wenig zur regionalen Beschäftigungsentwicklung beitragen. Tatsächlich jedoch ist dieser manchmal als Struktureffekt bezeichnete Einfluss wesentlich schwächer als allgemein angenommen. Viele Regionen haben trotz eines hohen Anteils an bundesweit wachstumsstarken Branchen ein unterdurchschnittliches Wachstum, wie umgekehrt sog. strukturschwache Regionen sich häufig günstiger als im Bundesdurchschnitt entwickeln.

2. Indirekte Einflüsse

Indirekte Einflüsse benötigen (per definitionem) mehrere Wirkungsstufen, die den ursprünglichen Impuls modifizieren können. Wegen der Vielzahl solcher Einflüsse lässt sich ihre Stärke nur schwer einschätzen. Die Bedeutung der gegenseitigen Verflechtungen ist aber erkennbar an der *regionalen Parallelität sektoraler Entwicklungen*. Regionen mit einer günstigen Gesamtentwicklung sind in der Regel sowohl im Dienstleistungssektor als auch im warenproduzierenden Gewerbe erfolgreich. Umgekehrt sind schrumpfende Regionen nicht nur durch einen starken industriellen Abbau, sondern auch durch einen schwachen Dienstleistungssektor gekennzeichnet.

Die *sektoralen Entwicklungszusammenhänge* können grundsätzlich nach der Art der Wirkungsbeziehung in Nachfrage- und Angebotseinflüsse unterschieden werden.

Im Vordergrund stehen häufig die *Nachfrageeinflüsse*, wonach Dienstleistungen in der Regel eher als abhängig von der regionalen Nachfrage eingeschätzt werden, wie z. B. die haushaltsorientierten Dienstleistungen oder der Handel, die meistens für den lokalen und regionalen Markt produzieren. Sie sind also eher Impulsempfänger als Impulsgeber. Daneben gibt es aber auch eine Reihe von Regionen, die sich auf bestimmte Dienstleistungen spezialisiert haben. Werden diese exportiert, zählen sie somit zur Exportbasis dieser Region und üben einen entsprechenden Einfluss auf die regionale Einkommens- und Nachfrageentwicklung aus.

Die *angebotsseitigen* Einflüsse der Dienstleistungen wirken auf die Produktionsbedingungen der übrigen regionalen Wirtschaft. Durch seine wirtschaftlichen Aktivitäten kann ein Dienstleister sowohl die Kosten als auch die Produktivität anderer Wirtschaftszweige verändern. Vermutet

wird dies insbesondere bei den unternehmensorientierten Dienstleistungen. In jüngerer Zeit wird zudem die Bedeutung der räumlichen Kooperation zwischen Dienstleistern und Industrie betont, mit der die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Industrie erheblich verstärkt werden könne.

Literatur

ALONSO, W. (1964): Location and Land Use. Cambridge (Mass.).

BADE, F.-J. (1987): Regionale Beschäftigungsentwicklung und produktionsorientierte Dienstleistungen. Berlin.

BADE, F.-J. (2001): Regionale Entwicklungstendenzen und Unterschiede des Humankapitals. In: Eckey, H.-F. et al. (Hrsg.): Ordnungspolitik. Stuttgart, S. 337–364.

BADE, F.-J.; MIDDELMANN, U.; SCHÜLER, M. (1990): Expansion und räumliche Ausbreitung der Dienstleistungen. Dortmund.

BADE, F.-J.; NIEBUHR, A. (1999): Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaften, H. 19, S. 131–156.

BAUMOL, W. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis. In: American Economic Review, no. 57, S. 415–426.

BELL, D. (1973): The Coming of Postindustrial Society. New York.

BLUESTONE, B.; HARRISON, B. (1986): The Great American Jobs Machine: The Proliferation of Low Wage Employment in the U.S. Economy. Washington.

CLARK, C. (1940): The Conditions of Economic Progress. London.

CORNETZ, W. (Hrsg.) (1998): Chancen durch Dienstleistungen. Ansatzpunkte einer aktiven Gestaltung struktureller Prozesse. Wiesbaden.

FOURASTIÉ, J. (1949): Le grand espoir du XXe siècle. Paris.

GERSHUNY, J. (1978): After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy. London.

HÄUSSERMANN, H.; SIEBEL, W. (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt.

HUBER, R. J. (1992): Die Nachfrage nach Dienstleistungen. Hamburg.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. (1984): The Second Industrial Divide. New York.

SCOTT, A. J. (1988): New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development. London.

STAUDACHER, C. (1991): Dienstleistungen, Raumstruktur und räumliche Prozesse. Wien.

Franz-Josef Bade

Disparitäten, regionale

I. Begriff, Bedeutung, Normativität

Der Begriff *„Disparität"* (lat.) kann schlicht mit *„Ungleichheit"* übersetzt werden. Schon in der Alltagserfahrung sind *räumliche* Disparitäten an vielfältigen Beispielen wahrnehmbar: zwischen Kontinenten (Europa – Afrika), innerhalb von Kontinenten (Westküste der USA – Mexiko), zwischen Staaten (Luxemburg – Albanien), innerhalb einzelner Staaten (Nord-Italien – Mezzogiorno) und auch in weitaus kleinräumigeren Zusammenhängen wie beispielsweise als Stadt-Land-Gefälle allerorts. Augenscheinlich sind Ungleichheiten ein Strukturmerkmal in unserer Welt-Wirtschaft und Welt-Gesellschaft.

Um räumliche Disparitäten genauer zu bestimmen, bedarf es zuerst einer adäquaten *Diagnose-Einheit*, also einer zielführenden Raum- und Regions-Abgrenzung (s. u.). Auf Basis dieser Raum-Abgrenzung sind geeignete Indikatoren anzusetzen (→ *Regionalwissenschaft*), welche die „Ungleichheiten" quantitativ und/oder qualitativ beschreiben. Regionale Disparitäten lassen sich fraglos auf allen gesellschaftlichen Feldern ausmachen. Dessen ungeachtet dominiert in der Betrachtung von regionalen Disparitäten eine ökonomisch zentrierte Sichtweise, die vor allem Wirtschaftskraft und Wohlstand mit geeigneten Indikatoren zu fokussieren versucht. Gleichwohl sind andere Perspektiven wie die der Raumplanung (System der → *Raumbeobachtung* des BBR), der Vergleich von Bildungssystemen und -potentialen („PISA"-Studie) oder beispielsweise regionale Vergleiche von unterschiedlichen Kulturen und Werten keineswegs weniger nützlich.

Allein die Festlegung, bei der Bestimmung von regionalen Disparitäten einer ökonomisch zentrierten Sichtweise zu folgen, ist im weiteren Sinne eine Bewertung, also normativ. Noch weniger wertneutral ist, welches Ausmaß an (regionalen) Disparitäten toleriert und welches mit entsprechenden Politiken korrigiert werden soll. Schließlich ist die Auswahl der politischen Instrumente per se normativ. Insofern dürfte es äußerst schwer fallen, den Disparitätsbegriff als Messkonzept ohne Werturteilsbeladenheit zu

nutzen. Zielführender dürfte es deshalb sein, den normativen Gehalt stets transparent zu machen.

Darüber hinaus gilt die Beseitigung von regionalen Disparitäten als ein fester Bestandteil bestimmter Gesellschaftsordnungen. So fordert in der Bundesrepublik Deutschland Art. 106 Abs. 3 des Grundgesetztes die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" ein. So ist in der Europäischen Gemeinschaft in Art. 2 und Art. 158 des EG-Vertrages von Amsterdam die „Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" eine tragende Säule der Integrations-Gemeinschaft. Allerdings gibt es große Interpretations-Spielräume, in welchem Ausmaß und mit welchen Mitteln diese Zielsetzungen verfolgt werden können.

Zur Analyse und zum Abbau regionaler Disparitäten hat sich eine eigenständige Disziplin als Zweig der allgemeinen Wirtschaftstheorie und -politik herausgebildet: Die *Regionalökonomie* (im Gegensatz zur Lehre von der Nationalökonomie) respektive die *regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik* (→ *Raumwirtschaftstheorie*, → *Regionale Strukturpolitik*). Die Lehre von der Regionalökonomie fokussiert Regionen unterhalb des Nationalstaates, also relativ kleine Einheiten. Dieser Sichtweise wird in dem vorliegenden Beitrag gefolgt. Regionalpolitik als Entwicklungshilfe und -politik und zur Bekämpfung von Disparitäten im Weltmaßstab („Erste Welt" unterstützt „Dritte Welt") bleibt hingegen ausgeblendet.

II. Diagnose-Einheiten/Raum-Abgrenzungen

Weniger trivial als vielfach angenommen und zumeist wenig zufriedenstellend gelöst ist das Konzept einer Bestimmung, wo denn eine → *Region* aufhören und eine andere beginnen soll. Eng damit verbunden ist der Größenzuschnitt von Regionen, und zudem benötigt man ein flächenabdeckendes System von Regionseinheiten, das weder Lücken haben noch sich überschneiden darf. Welches aber soll das Kriterium sein, das eine Region von der anderen – vor allem in ökonomischer Hinsicht – abtrennt und sie zu einer zusammenhängenden Einheit macht, die in sich stärker integriert ist als zur Außenwelt?

Fachlich gesehen bedarf es eines *funktionellen* Ansatzes, um geeignete Diagnose-Einheiten zu finden. Theoretisch könnten die Tausch- und Lieferbeziehungen in Gestalt von Input-Output-Tabellen die Grundlage der Identifizierung von Regionen abgeben. Allein scheitert diese Idee in jeder Hinsicht an verfügbaren validen Daten. Hingegen ist es aber möglich, zusammenhängende Arbeitsmärkte zu bestimmen. Diese sind nicht nur Grundlage der Beschäftigungslage der jeweiligen Regionen und entsprechender Disparitäten, sondern auch Grundlage des Vergleichs von Einkommen und Wohlstand in einer Region. Ausgangspunkt dieser Arbeitsmarkt-Regionen ist jeweils ein Arbeitsmarktzentrum, das einen Pendler-Überschuss aufweist. Ferner werden die Pendlerströme ausgewertet, die in der Regel klar ausweisen, welche Umlandgemeinden zu welchem Arbeitsmarktzentrum zu zählen sind.

Dieses Verfahren ist nicht nur theoretisch denkbar, sondern wird in der deutschen Regionalförderung → *„Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"* auch seit Jahrzehnten eingesetzt, und zwar aktuell als ein flächendeckendes System aus 271 Arbeitsmarktregionen von Husum bis Bad Reichenhall und von Lörrach bis Pasewalk.

Fraglos ist die Bestimmung dieser Arbeitsmarktregionen auf Basis von 14.700 deutschen Gemeinden sehr aufwändig. Auch bedarf dieses Konzept diskretionärer Setzungen (beispielsweise Mindestgröße des Arbeitsmarktzentrums, was ist eine zumutbare Pendler-Entfernung?), und es müsste jede Gemeinde einzeln eingeordnet werden, also auf sog. Kreis-Arrondierungen verzichtet werden. Ungeachtet solcher Unschärfen ist das System der Arbeitsmarktregionen valide und damit jedem anderen, insbesondere einem administrativ ausgerichteten Konzept, weit überlegen, weil einzig sachgerecht.

Leider verfügen wir auf der europäischen Ebene (weder in der EU der 15 noch der 25) nicht über solche Berechnungen von Arbeitsmarktregionen. Dies zwingt die EUROPÄISCHE KOMMISSION, *administrative Einheiten* zu benutzen, um ein flächendeckendes System von Regionen zugrunde legen zu können. Diese administrativen Einheiten lehnen sich an die jeweils vorfindbaren Verwaltungsstrukturen an, die in jedem Mitgliedstaat bekanntermaßen verschieden sind. Die

Einteilungen sind den Statistiken von EUROSTAT entnommen und beinhalten unterschiedliche Teilregionen der Mitgliedstaaten, wobei sich die größeren Einheiten jeweils aus einer Vielzahl von kleineren Einheiten zusammensetzen (→ *Europäische Raumbeobachtung*): Deutschland weist beispielsweise folgende Gebietseinheiten (Nomenclature des Unités territoriales statistiques = NUTS) auf: NUTS I sind die Länder (16), NUTS II die Regierungsbezirke (40), NUTS III kreisfreie Städte und Kreise (543).

Länder wie Frankreich und Italien, die rund 30 % weniger Einwohner haben, verfügen im Gegensatz zu Deutschland jeweils nur über ca. 100 entsprechende NUTS-III-Regionen, in Großbritannien sind es gar nur 65. Auch innerhalb von Deutschland sind diese Einheiten bezüglich der Größe sehr heterogen. Nordrhein-Westfalen und das Land Bremen stehen bezüglich der NUTS-Einordnung auf einer Stufe. Die unterschiedlichen Größen der Regionen weisen schon darauf hin, dass die Benutzung von administrativen Einheiten aus der Not geboren ist. Tatsächlich sind Verwaltungsgrenzen durch historische Zufälle entstanden (auch: → *Länderneugliederung*) und völlig unsachgerecht, weil nicht funktional als Wirtschaftsräume abgeleitet. Folglich können die Indikatoren auch nur sehr begrenzt die regionalen Disparitäten abbilden. Je großräumiger ein Gebiet abgegrenzt wird und je homogener seine Wirtschaftsstruktur ist, desto mehr ist der Fehler zu vernachlässigen.

III. Indikatoren

Indikatoren als „Anzeiger" und Messinstrumente müssen bekanntlich den Kriterien der *Objektivität* (Unabhängigkeit von der jeweilig messenden Person), der *Reliabilität* (Verlässlichkeit des Messinstrumentes), vor allem jedoch der *Validität* (Misst der Anzeiger tatsächlich, was wir von ihm erwarten bzw. mit welchen Einschränkungen?) genügen (DIEKMANN 1998: 216 ff.; → *Indikatoren*).

Zur Ermittlung von regionalen Disparitäten müssen die eingesetzten Indikatoren in der Lage sein, das Ausmaß der ökonomischen Strukturschwäche bzw. -stärke einer Region zu bestimmen. Der Qualität der Indikatoren kommt in der Regionalökonomie eine große Bedeutung zu, weil von der Tiefe struktureller Schwäche die Zuteilung von Fördermitteln von Dritten verbunden ist (Medium Geld) sowie die Erlaubnis abhängt, ob bzw. in welchem Umfang vom Beihilfe- respektive Subventionsverbot abgewichen werden darf (Medium Recht).

In dem deutschen System der Regionalförderung „Gemeinschaftsaufgabe" wird im Prinzip ein einheitlicher sog. *Gesamtindikator* ermittelt. Im Gegensatz zur europäischen Regionalförderung wird nicht nach Regionstypen unterschieden, sondern ein einheitliches Set aus Einzel-Indikatoren für alle Regionen angewandt. Eine Ausnahme stellt zurzeit die Bestimmung der Strukturstärke in Ost- und West-Deutschland dar, die nicht ganz deckungsgleich ist und auf zwei getrennten Listen erfolgt.

Dieser Gesamtindikator setzt sich zu jeweils 50 % aus einer Einkommens- und einer Arbeitsmarktseite zusammen. Auf der *Einkommensseite* geht das *Einkommen* der Bruttojahreslöhne der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 40 Prozentpunkten in den Gesamtindikator ein. Hinzu kommt der sog. *Infrastrukturindikator* (→ *Infrastruktur*) zur Bemessung des öffentlichen Reichtums mit weiteren 10 Prozentpunkten. Dieser setzt sich wiederum aus 10 Teilindikatoren zusammen.

Auf der *Arbeitsmarktseite* wird die Arbeitslosenquote der letzten drei verfügbaren Jahre mit 40 Prozentpunkten in West-Deutschland berücksichtigt. In Ost-Deutschland werden hier die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit eingerechnet (sog. Unterbeschäftigungs-Quote), was insgesamt die Abweichung des Gesamtindikators in West- und Ost-Deutschland darstellt. Schließlich geht – als einziger zukunftsorientierter Indikator – mit 10 Prozentpunkten die Prognose der Entwicklung der Erwerbstätigkeit der kommenden fünf Jahre in die Rechnung ein.

Alle Indikatoren sind quantitativer Art und operationalisierbar. Mittels Standardisierung, Normierung und Kompatibilisierung der Vorzeichen lässt sich auf Grundlage des Gesamtindikators ein klares Ranking der Regionen durchführen. Jede Region hat einen Wert, der negativ von Hundert das Ausmaß der Strukturschwäche abbilden soll und positiv von 100 die Strukturstärke ausweisen

will. Am unteren Ende der Liste (→ *Arbeitslosigkeit*) stehen zurzeit Arbeitsmarktregionen wie Wilhelmshaven, Helmstedt, Pirmasens, am oberen Ende Wachstumsregionen wie München, Stuttgart, Frankfurt. In dieser Ordnung lassen sich beliebig die jeweils 30, 50 oder 80 strukturschwächsten Regionen identifizieren bzw. eine Vorgabe eines Bevölkerungsplafonds (z. B. die 20 % strukturschwächsten Regionen) ermitteln.

Der Charme dieses Konzeptes kann darin gesehen werden, scheinbar objektiv und ohne politische Inputs rein quantitativ und vordergründig unangreifbar die Disparitäten aufgezeigt zu haben. Tatsächlich ist auch dieses System von eingegebenen Bewertungen abhängig. Der Einkommensseite und der Arbeitsmarktseite der Indikatorengruppen jeweils 50 % zuzubilligen, mag man vielleicht als guten Kompromiss ansehen (und die Gemeinschaftsaufgabe lebt als Konsensorgan von Kompromissen), ist aber nicht sachgerecht abgeleitet. Hier spiegelt sich lediglich der gleichgewichtige Einfluss von Bundesländern mit ländlichen Regionen und mit altindustriellen Regionen wider, nicht aber eine objektive Methode. Andere Gewichtungen würden eine Vielzahl anderer Ergebnisse bringen. Ferner: Würden die einzelnen Teilindikatoren nicht multiplikativ, sondern additiv verknüpft, ergäben sich vielfältige Verschiebungen. Gänzlich uneindeutig ist der Indikator Bruttojahreslöhne. Während er in ländlichen Regionen als valide anzusehen ist, dürfte er in den neuen Bundesländern durch Sozialtransfers heftig verzerrt sein, und in altindustriellen Regionen mit Strukturproblemen kann ein hohes Lohnniveau einerseits eine Stärke, andererseits aber auch ein Hemmnis für beschleunigten Strukturwandel sein. Allein der Umstand, dass der allumfassende Gesamtindikator in West- und Ost-Deutschland als „Getrennt-Indikator" eingesetzt wird, deutet auf die Schwäche des Systems zur Messung von regionalen Disparitäten hin. Es dürfte fraglich sein, ob tatsächlich verschiedene Regionstypen mit ein und demselben Gesamtindikator bezüglich ihrer Strukturschwäche und -stärke gemessen werden können.

Einen anderen methodischen Weg geht die europäische Regionalförderung (→ *Europäische Regionalpolitik*) in der Bestimmung von Strukturschwäche. Es wird dezidiert zwischen verschiedenen Regions*typen* unterschieden: rückständig (= noch nicht so entwickelt), altindustriell und ländlich strukturschwach. Zu diesen drei Regionstypen kamen im Jahre 2000 städtische Viertel mit Problemen und Fischereiregionen mit strukturellen Schwierigkeiten hinzu.

Während zwei Drittel der Finanzressourcen für EU-Regionalförderung (136 Mrd. € von 195 Mrd. € für die Jahre 2000–2006) im Sinne des Grundsatzes der Konzentration auf die rückständigen Regionen gelenkt werden, in denen rund 22 % der EU-15-Bevölkerung leben, verteilen sich die Restmittel vorwiegend auf die anderen vier Regionstypen.

Sowie das System der europäischen Regionalförderung zur Linderung der Disparitäten bezüglich ihrer *Regionsabgrenzung* auf administrativer Grundlage sachlich der funktionellen Abgrenzung nach Arbeitsmarktregionen als weit *unter*legen anzusehen ist, ist die europäische Regional- und Strukturpolitik durch die Bildung von *Regionstypen* m. E. der deutschen Regionalförderung weit *über*legen, wenn auch mit Einschränkungen.

Die sog. noch nicht so entwickelten Gebiete (= Ziel 1), die im Brennpunkt der Konzentration stehen, werden auf Grundlage eines einzigen Indikators ermittelt: Brutto-Inlands-Produkt pro Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts. Dieses BIP wird in Kaufkraft-Paritäten gemessen.

Nun mag man zahlreiche Vorbehalte gegenüber Einkommens- und Inlands-Produkt-Indikatoren zur Messung von Lebensqualität haben. Als Grobindikator für die Bestimmung der Förderbedürftigkeit von rückständigen Regionen dürften sie allemal tauglich sein. Allerdings stellt die Abschneidegrenze von 75 % eine politische Setzung dar, die zudem im Moment wegen des sog. statistischen Effektes der EU-Erweiterung (der Durchschnitt sinkt aufgrund der Mittel- und Ost-Europa-Länder) heftig diskutiert wird.

Weiterhin ist die Messung in Kaufkraft-Paritäten eine angebrachte, jedoch auch teilweise eine trügerische Ergebnis-Korrektur. Zahlen über Kaufkraft-Paritäten existieren nur auf nationalem, nicht jedoch auf regionalem Level. Innerhalb der Mitgliedstaaten liegen hohe Kaufkraft-Abweichungen zwischen Stadt und Land vor. Außerdem sind

die Kaufkraft-Paritäten eine Quelle vielfältiger statistischer Fehler (KLEMMER 1998: 483). Vor allem aber zeigen administrative Abgrenzungen durchschlagende Verzerrungen zwischen Stadtstaaten und Umland bezüglich der Einkommensindikatoren.

Dessen ungeachtet sind Indikatoren, die auf Regionstypen abzielen, leistungsfähiger als Gesamtindikatoren. So dürfte auch die Identifizierung von altindustriellen Regionen mittels der Indikatoren *hohe Arbeitslosigkeit*, *hohe Industriebeschäftigung* und *Rückgang derselben* als adäquat gelten. Aber bereits für ländliche und noch mehr für urbane und Fischereigebiete stößt auch dieses Konzept auf Grenzen. Hier dürften diskretionäre Entscheidungen, politische Einschätzungen und das Talent der (negativen) Selbstdarstellung der Regionen eine weitaus größere Rolle spielen, als von der Öffentlichkeit vermutet (siehe zu den Kriterien im einzelnen: EUROPÄISCHE KOMMISSION 1999, Art. 4).

IV. Konvergenz und Divergenz – empirische Evidenz

Sowohl in der Entwicklungstheorie wie in der Regionalökonomie interessiert von jeher die zentrale Frage, ob die Regionen konvergieren, also sich eher angleichen in Wirtschaftskraft und Wohlstand, oder divergieren, also sich mehr auseinander bewegen und die Disparitäten zunehmen. Diese Frage ist nach wie vor nicht eindeutig zu beantworten, weil (1) unterschiedliche Theoriefragmente zu sehr unterschiedlichen Aussagen führen, (2) wir in der empirischen Wirklichkeit eine Überlappung unterschiedlicher Prozesse beobachten können, die sich zudem von Zeitabschnitt zu Zeitabschnitt verändern, (3) wir nicht genau wissen, welche Disparitäten in einer Welt ohne Regionalpolitik bestehen würden, und (4) wir auf große technische Messprobleme stoßen, wie die obige Diskussion darlegt.

Die Diskussion über Konvergenz versus Divergenz zeigt übrigens deutlich, dass regionale Wirtschaftspolitik mehr ist als eine *Politik des Nachteilsausgleiches*. Es ist völlig sachgerecht, bei einer Analyse der Disparitäten tragfähige Konzepte und Programme zu entwickeln, um die Disparitäten zu verringern und strukturschwachen Regionen zusätzliche Entwicklungsimpulse zu geben. Dies ist *ein* Schwerpunkt der Regionalpolitik, aber *keineswegs* ihr ausschließliches Feld. Gleichwohl ist Strukturschwäche nur erklärbar im Spiegel von Strukturstärke, und gleichwohl „machen" alle Regionen fraglos Regionalpolitik: Die starken Regionen aus eigener Kraft! Regionalpolitik ist so verstanden nichts anderes als eine Politik zur Steigerung der Leistungsfähigkeit einer Region im Standortwettbewerb (auch: → *Kommunale Wirtschaftsförderung*) in einer globalisierten Welt. Die Spezifika von strukturschwachen Regionen bestehen darin, dass ihnen mit den Medien Geld und Recht geholfen werden kann. Jedoch betreiben alle Regionen mehr oder weniger erfolgreich regionale Wirtschaftspolitik.

Hier die einzelnen, Bibliotheken füllenden Beiträge bezüglich der unterschiedlichen Theoriefragmente zu Konvergenz und Divergenz detailliert nachzuvollziehen, ist in diesem Beitrag nicht möglich. Auf der *einen Seite* stehen ökonomische und sozialwissenschaftliche Theorien, die einen Konvergenz-Optimismus implizieren, wie die klassische/neo-klassische Außenhandels- und Wachstumstheorie, die Theorie der Wachstumspole und des sog. Trickle-down sowie die Stadientheorie von ROSTOW. Harmonie und die klare Erwartung von Aufholprozessen und automatischer Beseitigung von Disparitäten kennzeichnen diese Denkgebäude.

Auf der *anderen Seite* sind diese Vorstellungen bereits durch LIST und sein Erziehungsschutzzoll-Argument, später durch MYRDAL, HIRSCHMAN und insbesondere durch die Dependenz-Theoretiker fundamental durchlöchert worden. Auch KRUGMANs und PORTERs Clustertheorien können hier prinzipiell eingeordnet werden. Kernaussage (bei allen Differenzierungen): Wer einmal hoch entwickelt ist, hat die größere Chance auf mehr Wachstum, mithin dominiert Divergenz.

Der Blick auf die empirischen Daten unterstreicht die oben aufgestellte These der Vielschichtigkeit und ist keineswegs geeignet, die Entscheidung für eine theoretische Richtung zu erleichtern.

Die EUROPÄISCHE KOMMISSION hat die Betrachtung der Konvergenz und Divergenz in der Integrationsgemeinschaft dankenswerter-

weise umfassend thematisiert, was aufgrund der Bedeutung der europäischen Regionalpolitik auch verständlich ist.

Ähnlich wie in alten Reports wird im Zweiten Zwischenbericht (2003) des Kohäsionsberichtes (Anhang, Tabelle 4) die Entwicklung des BIP der jeweils 10 % reichsten und ärmsten Regionen der EU der 15 in den letzten 10 Jahren verglichen (1990–2000). Wie schon in der Vergangenheit haben es die ärmsten 10 % tatsächlich geschafft, ihren Abstand zum Durchschnitt (= 100 %) von 55,2 auf 61,0 % zu verringern. In der Vergangenheit hat die EUROPÄISCHE KOMMISSION diese Verbesserung stets ihrer Regionalpolitik zugerechnet.

Im Gegensatz zu der beschriebenen Konvergenz der ärmsten Regionen ist gleichzeitig festzustellen, dass die 10 % der reichsten ihren Abstand vom Durchschnitt vergrößert haben: Von 154,9 auf 157,9 %. Diese Überlagerungen von Konvergenz und Divergenz, die seit Jahren zu beobachten sind, zeigen auf, dass diejenige Region, die avanciert ist, die größere Chance hat, überdurchschnittlich zu wachsen.

Sowie die Wachstumsraten der ärmsten Regionen konvergieren, so bleibt dieser Effekt hingegen bei dem Indikator Beschäftigung aus. Die überdurchschnittlichen Wachstumsraten haben die Arbeitslosigkeit in den ärmsten Regionen vielmehr überwiegend stärker steigen lassen als in den anderen Regionen, während sich die Arbeitslosigkeit in den reichsten Regionen überdurchschnittlich niedrig entwickelt hat auf einem sowieso hohen Stand an Beschäftigung (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003: 13). Dies deutet darauf hin, dass die aufholenden Regionen prinzipiell ein produktivitätsorientiertes, auf Wettbewerbsfähigkeit basierendes Wachstumsmodell befolgen, das notwendigerweise auf Kosten der Beschäftigung geht. Diese Grundzusammenhänge widersprechen zumindest kurzfristig der dominierenden Beschäftigungs-Perspektive der europäischen Regionalpolitik.

Eine große Herausforderung stellt die Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25, später auf 27 oder 28 Mitglieder dar. Eine Erweiterung um rund 75 Mio. (EU-25) bzw. 105 Mio. Einwohner (EU-27) wird als sog. statistischer Effekt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen um 13 % allein in der EU der 25 senken und damit bei Beibehaltung der geltenden Kriterien 18 von 48 EU-15-Ziel-1-Regionen von der Förderung ausschließen. Bei einer EU-27 wären dies sogar 30 Regionen (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003, Anhang, Tabelle 6). Zur Zeit der Verfassung dieses Beitrags dauern die Diskussionen noch an, wie darauf politisch reagiert werden kann.

Literatur

DIEKMANN, A. (1998): Empirische Sozialforschung. Reinbek bei Hamburg.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): Verordnung (EG) Nr. 1260.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel.

KLEMMER, P. (1998): Regionalpolitik. In: Klemmer, P. (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, S. 458–516.

Peter Frankenfeld