

Regionale Entwicklungspolitik als lernendes System: Erfahrungen in der VR China und Europa im Vergleich

Prof. Dr. Jörg Maier

Gliederung:

1. Vorbemerkungen
2. Regionale Disparitäten als ein Ausgangspunkt der Regionalpolitik
3. Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalpolitik
4. Die neuen Herausforderungen im Anschluss an die innovationsorientierte Regionalpolitik

1. Vorbemerkungen

Nachdem in vielen Ländern die klassischen Themen der Raumplanung etwas in den Hintergrund treten und Fragen der regionalen Wirtschaftsentwicklung die aktuelle Diskussion bestimmen, zählt das Problem des regionalen Disparitätenabbaues bzw. der dazu eingesetzten Strategien zu den Herausforderungen der Politik auf allen administrativen Ebenen.

Im Anschluss an den Beitrag des Kollegen Oberender zu den Transformationsprozessen in der VR China und der damit verbundenen Wirtschaftspolitik soll deshalb der Versuch unternommen werden, im Sinne eines lernenden Systems und dem Ziel einer wir-win-Konzeption Entwicklungen und aktuelle Fragen der Regionalpolitik in der VR China und Europa miteinander zu vergleichen. Dies kann selbstverständlich nicht als naive Übertragung von Erfahrungen verstanden

werden, sondern nur als Anregung für neue Diskussionen.

2. Regionale Disparitäten als ein Ausgangspunkt der Regionalpolitik

Den Ausgangspunkt bilden regionale Disparitäten, zwischen prosperierenden und stagnierenden Gebieten, Ost und West oder zwischen Stadt und Land, wobei damit nicht nur ökonomische Aspekte gemeint sind, sondern auch Unterschiede in der Siedlungs- und Wohnweise, den Arbeits- und Produktionsbedingungen und auch gesellschaftliche Zielvorstellungen und Prozesse politischer Meinungsbildung. So sehr ein gelungener Abbau regionaler Disparitäten als Maßstab für staatliche und regionale Politik betrachtet wird, muss man doch berücksichtigen, dass regionale Strukturen durch recht langlebige, teils historisch persistente Prägungen, oder wie im Falle der VR China auch aufgrund stark unterschiedlicher natürlicher Gegebenheiten gekennzeichnet, sind und somit Versprechungen schnellen Abbaus unwahrscheinlich sind.

In beiden Regionen, der VR China und etwa in Deutschland ist es das Ziel der Politik, die regionalen Unterschiede abzubauen, in der VR China z.B. im 10. Fünfjahresplan die Entwicklungs-

unterschiede zwischen den reichen Küstenprovinzen und dem armen Hinterland bzw. das Einkommen der Bauern anzuheben.¹

Auch auf ein zweites Problem sei kurz verwiesen, nämlich die Schwierigkeit der Erfassung regionaler Unterschiede. Dies kulminiert in dem von der Raumordnung etwa in Deutschland stets angeführten Ziel von der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.² Gerade in unserem Land ist seit dem neuen Raumordnungsgesetz von 1998 das Ziel der Nachhaltigkeit in Konkurrenz dazu getreten, und auch die Inhalte der mit Lebensbedingungen bzw. -verhältnissen verbundenen quantitativen Indikatoren haben sich im Laufe der Jahre verändert. Dies gilt sicherlich noch ausgeprägter für ein so großes Land wie die VR China, immerhin der drittgrößte Staat der Erde. Wenn wir also den Indikator Bruttoinlandsprodukt als eine Möglichkeit zur Erfassung regionaler Disparitäten heranziehen, so ist dies nur entschuldigbar aufgrund mangelnder sonstiger statistischer Daten und kann nur unter den genannten

¹ vgl. Taubmann, W., Wirtschaftliches Wachstum und räumliche Disparitäten in der VR China, in: Geographische Rundschau, 53. Jg., 2001, H. 10, S. 10-17

² vgl. auch Strubelt, W., Über Disparitäten, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1 / 2, 1997, S. 1-7

Einschränkungen interpretiert werden.³ Nimmt man danach die Situation des Jahres 1999 und vergleicht die Entwicklung von 1952 bis zu diesem Zeitpunkt, wie dies etwa TAUBMANN⁴ vorgestellt hat, so ist das deutliche Gefälle zwischen Ost und West ebenso zu erkennen wie auch die Positionsveränderungen der verschiedenen Provinzen im Zeitablauf. Während die altindustrialisierten Provinzen im Nordosten zwischen 1952 und 1978 noch auf dem 4. und 5. Platz lagen, sind sie bis 1999 auf die Ränge 8 und 10 abgerutscht.⁵ Demgegenüber sind die Küstenprovinzen Guandong (vom 17. auf den 5. Rang zwischen 1992 und 1999) oder Shandong (vom 20. auf den 9. Platz) hochgestiegen. D.h., der Westen und viele Binnenprovinzen sind deshalb auch verständlicherweise das Ziel der Regionalpolitik in der VR China, vergleichbar den Bemühungen der Bayerischen Staatsregierung im Norden und Nordosten Bayerns.

Als Fazit ist festzuhalten, dass sich in beiden Regionen durch die staatliche Regionalpolitik vieles verändert hat,

manches Problem etwa in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel von Gebieten ebenso noch besteht wie auch eine Reihe peripherer Gebiete mit dem Problem der Abwanderung besonders junger, gut ausgebildeter Menschen zu kämpfen haben. Nachdem das Ziel der Regionalpolitik klar ist, stellt sich die Frage nach den geeigneten Instrumenten, die dieses Ziel erreichen sollen. Dazu ist eine kurze Skizzierung der bereits eingesetzten Instrumente notwendig, um ggf. nach neuen Ausschau zu halten.

3. Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalpolitik

Dabei stellt sich grundsätzlich das Problem, ob mit Regionalpolitik bzw. regionaler Wirtschaftspolitik eine Unterstützung der allgemeinen Wirtschaftspolitik erreicht werden soll oder ob sich Regionalpolitik eher als Notstandspolitik besonders ungünstig strukturierter Räume versteht. Dies zeigte sich sehr deutlich nach der deutschen Wiedervereinigung für die Ostgebiete, wo gegenüber der bis dahin geltenden Politik in Westdeutschland, nämlich die Förderung sog. strukturschwacher Regionen, das aus der französischen Raumordnung entlehene Konzept der Wachstumszentren (nach PERROUX) in

³ vgl. Schüttler, Die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders, Regionales Entwicklungsgefälle und Armut, in: China aktuell, 1997 (Febr.), S. 128-145

⁴ Taubmann, W., a.a.O., S. 11 u. 12

⁵ Taubmann, W., a.a.O., S. 11

Gestalt von 12 Großstädten herangezogen wurde. Vergleichbar scheint die Diskussion in der VR China zu verlaufen, und zwar schon seit relativ langer Zeit.

Ein zweites, wiederum in beiden Regionen gemeinsam auftretendes Phänomen ist die Tatsache, dass zunächst in der Regionalpolitik der Schwerpunkt auf der Industriepolitik lag, in Deutschland bis Mitte der 80er Jahre, in der VR China von der Staatsgründung bis zur „Öffnung nach draußen“ (1980).⁶ Während in dieser Zeit neue Industriebetriebe hauptsächlich im Binnenland stattfanden, verlagerte sich die Förderung und auch die daraus entstehende überaus dynamische Entwicklung auf die neu geschaffenen Sonderwirtschaftszonen seit 1981, zunächst im Küstenbereich, später auch ausgreifend auf Binnengebiete („stufenförmige regionale Entwicklungsstrategie“). 1985 wurde das Konzept mit der Einrichtung der 14 „Offenen Küstenstädte“ sowie von drei „Goldenen Dreiecken“ erstellt. Anfang der 90er Jahre wurden dann Gebiete mit außenwirtschaftlichen Sonderregelungen im Binnenland eingerichtet, z.T. auch mit ausländischem Kapital, wie etwa aus

Singapur im Falle des Suzhou Industrial Park. 1992 wurden 13 Städte an der chinesischen Nordost-, Nordwest- und Südwestgrenze hinzugezogen.

Aufgrund der wirtschaftlichen Vorzugslage, einer guten Infrastrukturausstattung und der Verfügbarkeit von Arbeitskräften, auch qualifizierter Art (u.a. von Akademikern) floss auch das ausländische Kapital bevorzugt in jene Gebiete und trug damit zum großen Erfolg dieses Instruments der Sonderwirtschaftszonen bei. Andererseits, so lässt sich aus der Regionalstatistik ersehen, haben sich dadurch die regionalen Disparitäten, etwa gegenüber der Westregion, wieder verstärkt.

Bereits Anfang der 80er Jahre werden in der VR China parallel dazu einige Instrumente einer innovationsorientierten Regionalpolitik in Gestalt von Technologie-Zentren, Technologie-Transferstellen oder Hochschulen, eingeführt.

Auch dieses Konzept kann parallel zur Situation in Deutschland bzw. dem übrigen Europa angesehen werden, wobei die Wirkungen eher mittel- bis langfristig auftreten. Zumindest was die Bewertung in Deutschland angeht, versucht der innovationsorientierte Ansatz der

⁶ Gang Zeng, Ansätze einer innovationsorientierten Regionalpolitik in der VR China, Bd. 46 d. Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung d. Justus-Liebig-Universität Giessen, Münster-Hamburg 1992

Regionalpolitik im Gegensatz zur klassischen Politik der 70er Jahre, die primär auf eine quantitative Ansiedlungsförderung, wie Industrieansiedlungen, Zweigbetriebsgründungen sowie Verlagerungen zur Umverteilung der Beschäftigten in peripheren Regionen setzte (durch finanzielle Anreize, materielle Infrastruktur usw.), qualitative Aspekte zu betonen und vorhandene Potentiale von Unternehmen in der Region zu fördern. Dabei wird die Bedeutung von technischen aber auch sozialen und organisatorischen Innovationen für die regionale Entwicklung stärker berücksichtigt als früher. Allerdings konzentrierte sich die Innovationsförderung aufgrund des dort höheren Innovationspotentials zuerst auf Verdichtungsräume, bevor auch für periphere Räume eine innovationsorientierte Regionalpolitik Anwendung fand, was aber zunächst eine Verstärkung von regionalen Disparitäten zur Folge hatte.

Eine innovationsorientierte Regionalpolitik für strukturschwache, ländliche Räume muss deshalb auf eine ganzheitliche Innovationsstrategie setzen, wie dies in der Konzeption der REK (Regionalen Entwicklungskonzepte) der EU inzwischen fest verankert ist, da nur so eine konsequente Ausschöpfung der regionalen

Ressourcen möglich ist und sich ein großes Innovationspotential entfalten kann. Ein wichtiges Element einer solchen Strategie ist die Vernetzung regionaler Produktions- und Dienstleistungsunternehmen sowie öffentlicher Institutionen zur optimalen Nutzung der vorhandenen Potentiale, ein Element, das im chinesischen Wirtschaftsleben nicht unbekannt ist. Ein Defizit der innovationsorientierten Regionalpolitik besteht allerdings darin, dass dieser Ansatz eine Region voraussetzt, die offen und flexibel gegenüber technischen Neuerungen ist und nicht „konservative Kartelle“ wirtschaftlicher und politischer Akteure vorherrschen, die eher gegen Innovation und Strukturwandel agieren. Eine weitere Grenze dieses Ansatzes für die Regionalentwicklung ist u.a., dass von technologieorientierten Bereichen kurz- bis mittelfristig kein allzu signifikanter Beschäftigungsbeitrag erwartet werden kann. Die akuten Probleme ländlicher Räume, die u.a. im Bereich des Arbeitsmarktes liegen, sind mit innovationsorientierten Entwicklungsstrategien allein sicherlich nicht zu lösen, v.a. da ihre Wirkung erst längerfristig zutage tritt. Langfristig werden jedoch durch innovative und wettbewerbsfähige Unternehmen Arbeitsplätze gesichert und geschaffen.

Was also kann getan werden?

4. Die neuen Herausforderungen im Anschluss an die innovationsorientierte Regionalpolitik

Zunächst sind dazu endogene Politikansätze zu erwähnen, bei denen es darum geht, die örtlich gegebenen Möglichkeiten und Fähigkeiten zu nutzen und zu stärken, wie sie heute nahezu allen regionalpolitischen Konzepten in der EU zugrunde liegen. Diese Strategie basiert auf der in den 70er Jahren aufgekommenen Regionalisierungsdebatte und vereinigt auf politischer Ebene das Suchen der Gebietskörperschaften nach stärkerer Eigenverantwortung, die Forderung von Gruppen und Initiativen nach Selbstverwirklichung, die Bewahrung kultureller Traditionen und nicht zuletzt das in dieser Zeit stark gestiegene Misstrauen gegen eine „Politik von oben“. Die Mobilisierung endogener Potenziale soll darauf abzielen, langfristig die Innovationsfähigkeit der Region zu stärken. Nicht die Verbreitung von technischen Innovationen oder Technologien, die andernorts produziert wurden und dann eingeführt und in den lokalen Kontext eingepasst werden müssen, sind dabei das eigentlich Ziel, sondern die Förderung eines

Innovationsprozesses, der seine Grundlage in den Potenzialen der Region findet. Unter regionalen Potenzialen können dabei die regionseigenen Möglichkeiten einer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verstanden werden. Diese liegen nicht nur im Bestand regionaler Produktionsfaktoren (also Arbeitskräfte, Kapitalbindung, Infrastruktur) oder natürlicher Faktoren (Umwelt, Fläche, Landschaft), sondern auch im soziokulturellen und nicht zuletzt im politischen Entscheidungspotenzial. Zur Steigerung der planungspolitischen Effizienz soll deshalb die Bevölkerung in die Gestaltung der regionalen Entwicklung mit einbezogen werden.

Eine erste konkrete Umsetzung hatten endogene Politikansätze in Österreich und in der Schweiz, wo die Entwicklung eines endogenen Ansatzes der eigenständigen Regionalentwicklung parallel zur klassischen Regionalpolitik (Zentrale Orte, Entwicklungsachsen, Gebietskategorien) verlief. Zentrale Elemente dieses Ansatzes sind der Dezentralisierungsgedanke und die Bestrebung nach größerer regionaler Autonomie. Allerdings kann die Förderung endogener Potenziale nicht „von oben“ verordnet werden, sondern die endogene Entwicklung beruht auf einer Mitwirkung „von unten“ sowie einer engen und aufeinander wechselseitig aufbauenden Abstimmung zwischen den speziellen bewusst gewordenen Engpässen innerhalb

der Region und dem Netzwerk an staatlichen, halbstaatlichen und privaten Institutionen, die den Mangel an diesen subjektiven Faktoren beseitigen helfen können.

Eine Fortführung der innovationsorientierten Regionalpolitik mit stärkerer Berücksichtigung endogener Potenziale ist der milieuorientierte Ansatz der Regionalpolitik, der seine ersten Anfänge Ende der 80er Jahre hatte. Im Vordergrund steht dabei die gesamte Region als der eigentliche Innovator. Betont wird in diesem Sinne das Verhältnis von Unternehmen in ihrem politischen und soziokulturellen Umfeld (Netzwerke), wobei innovative Unternehmen als das Produkt ihrer lokalen Umgebung angesehen werden. Dabei bewirken die Interaktionen in räumlicher Nähe ein innovationsförderndes Klima, da angenommen wird, dass Innovationen das Ergebnis eines kollektiven, dynamischen Prozesses vieler Akteure einer Region, die ein Netzwerk synergieerzeugender Verflechtungen bilden, sind. Das Ziel beim milieuorientierten Ansatz ‚Steigerung der Innovationsfähigkeit‘ ist dabei zu verstehen als Steigerung der Reaktions- und Anpassungsfähigkeit einer Region gegenüber neuen Rahmenbedingungen.

Bei einer milieuorientierten Regionalpolitik kommt es im wesentlichen darauf

an, Teilbereiche der traditionellen (Ausstattung mit den klassischen Produktions- und Standortfaktoren), der kulturalisierten (soziokulturelles Umfeld) sowie der innovationsorientierten Regionalpolitik (regionale Netzwerke) unter Berücksichtigung endogener Ansätze miteinander zu verbinden und nicht isoliert voneinander ablaufen zu lassen. Um eine erfolgreiche Regionalentwicklung zu erreichen, ist nach diesem Ansatz, neben bestimmten regionalen Strukturen (z.B. infrastrukturelle Ausstattung der Region), auch eine bestimmte Art von Beziehungen und Kommunikationsverhalten zwischen regionalen Organisationen und Akteuren notwendig. Denn gerade auf der regionalen bzw. lokalen Ebene werden Informationen über Neuerungen überwiegend durch persönliche, informelle Kontakte zwischen den Menschen weitergegeben. ‚Milieu-Verflechtungen‘ (umfangreiche persönliche Beziehungsgeflechte zwischen verschiedenartigen Akteuren einer Region) sind demnach verantwortlich für ein kreatives Milieu, welches nach diesem Politikansatz als Antriebsmotor für eine Regionalentwicklung gilt, da so eine hohe Chance gegeben ist, dass Ideen entstehen und relativ schnell als wirtschaftliche Innovationen umgesetzt werden.

Inwieweit diese Strategie, in Bayern mit großem Erfolg angewandt bis hin zur

REFERATE

Errichtung regionalen Managements und regionaler Entwicklungsagenturen, nun auch für die VR China geeignet sind, müsste vor Ort geprüft werden. Es kann jedoch aus der europäischen Erfahrung empfohlen werden, in Erweiterung der Maßnahmen der im Januar 2000 verkündeten Kampagne „Great Western Development“ bzw. des Berichts des Vorsitzenden der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Planung vom 6.3.2002 auf der 5. Tagung des IX.

Nationalen Volkskongresses zu überlegen, ob nicht diese auf große Infrastrukturprojekte und dem Aufbau ökologischer Umweltsysteme, Wissenschaft bzw. Bildungswesen verstärkt auch endogene, regional orientierte Strategien zum Einsatz kommen sollten. Herr ZENG PEIYAN hat in seinem Bericht dazu etwa die Forcierung regional geprägter Branchen ebenso erwähnt wie die Nutzbarmachung regionaler Ressourcen-Vorzüge (S. 13 des Berichtes).

Ausgewählte Literatur:

- Gang Zeng Ansätze einer innovationsorientierten Regionalpolitik in der VR China, Bd. 46 der Schriften des Zentrums für regionale Entwicklungsforschung der Justus-Liebig-Universität Giessen, Münster-Hamburg 1992
- Li, Si-ming China's Changing Spatial Disparities: A Review of Empirical Evidence, in: China's Regions. Politiy and Economy, HongKong 2000, S. 155-185
- Maier, J.,
Obermaier, F., Kreative Milieus und Netzwerke. Neue Erklärungs- und Strategieansätze in Bayern, H. 186 d. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Bayreuth 1999
- ders.,
Rausch, J.,
Wöhler, L. Shanghai und HongKong als Wirtschafts- und Investitionsräume, Bericht zur Großen Exkursion im Studiengang Diplom in Geographie (Raumplanung), Universität Bayreuth 2001
- Schüttler, M. Die Schattenseiten des chinesischen Wirtschaftswunders. Regionales Entwicklungsgefälle und Armut, in: China aktuell, 1997 (Febr.), S. 128-145
- Taubmann, W. Wirtschaftliches Wachstum und räumliche Disparitäten in der VR China, in: Geographische Rundschau, 53. Jg., 2001, H. 10, S. 10-17
- ders. Binnenwanderung in der VR China, in: Geographische Rundschau, 55. Jg., 2003, H. 6, S. 46-53
- Zeng Peiyan Bericht über die Durchführung des Plans für die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung 2001 sowie den Planentwurf für 2002, in: Beijing-Rundschau, File 15/2002, S. 1-18

