

Egner, Erich

Article — Digitized Version

Zur Problematik wirtschaftlicher Notstandsgebiete

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Egner, Erich (1952) : Zur Problematik wirtschaftlicher Notstandsgebiete, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 32, Iss. 1, pp. 22-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131450>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Problematik wirtschaftlicher Notstandsgebiete

Prof. Dr. Erich Egner, Göttingen

TYPEN DER NOTSTANDSGEBIETE

Das Kopfzerbrechen um die Notstandsgebiete ist noch recht jungen Datums. Es geht auf die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, besonders seit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise von 1930, zurück. Damals kam das Wort von den depressed areas auf, die sehr unter der Krise zu leiden hatten. Das war in einem konjunkturellen Sinne zu verstehen. Man meinte damit Gebiete, die von der Arbeitslosigkeit ungewöhnlich schwer getroffen wurden. In Deutschland war schon vorher auf Grund der besonderen hier vorliegenden Wirtschaftsnöte als Folge des verlorenen ersten Weltkrieges, der Inflation und der anschließenden Stabilisierungskrise der Gedanke von einer strukturellen Arbeitslosigkeit verfochten worden. Das bedeutete den Ansatz für eine nichtkonjunkturelle Betrachtung des Problems, wie sie sich später entfalten sollte. Dann kam es während der dreißiger Jahre und wieder nach dem zweiten Weltkriege zur Aufstellung verschiedener lokaler und regionaler Entwicklungspläne, für die als deutsche Beispiele der Ostpreußen- und Rhönpfan aus der Zeit vor dem letzten Kriege sowie der Schlüchtern- und Emslandplan aus der Nachkriegszeit genannt werden können. Sie bezogen sich aber auf ganz andere Notstände, als bei der konjunkturellen und strukturellen Arbeitslosigkeit in Frage standen.

Versucht man, sich ein Bild von den in den Notstandsgebieten, wie wir sie heute verstehen, gestellten Problemen zu machen, so muß zunächst der Fall einer Depressions-Arbeitslosigkeit, also der konjunkturellen Nöte, ausgeschlossen werden. Nicht um sie geht es, sondern um die von den beiden anderen genannten Ansätzen her aufgegebenen Probleme. Man kann auch diese beiden Fälle nicht einfach über einen Leisten schlagen, obwohl die inneren Bezüge zwischen ihren Problemen deutlich gemacht werden können. Grundsätzlich muß man zwischen zwei Typen von Notstandsgebieten mit verschiedener Ausgangslage und entsprechend verschiedenen wirtschaftspolitischen Aufgaben unterscheiden. Sie sollen hier als gestrandete Gebiete einerseits und unterentwickelte Gebiete andererseits bezeichnet werden.

Die gestrandeten Gebiete sind aus strukturellen Verschiebungen in den Grundlagen des Wirtschaftslebens entstanden. Ihre Wurzeln sind meist außerwirtschaftlicher Abkunft. So kann es sich um die Erschöpfung von Naturgaben handeln, die für einen Raum bisher eine wesentliche Erwerbsquelle bedeuteten, oder um die Überholung bisheriger Standortvorteile durch die technische Entwicklung, so wenn die synthetische Faser als Konkurrent der alten Textilien auftritt, oder eng damit verwandt, um den Verlust von Marktchancen durch einen Modewechsel. Den wichtigsten Fall für die Entstehung dieser Art von Notstands-

gebieten stellt aber in unseren Tagen die Zerreißen von Wirtschaftsgebieten durch politische Einflüsse dar. Der Verlust des Hinterlandes von Produktions- und Handelszentren, das Herausbrechen rüstungswichtiger Industriezweige aus dem Wirtschaftsleben von Industriestädten schaffen geradezu den Prototyp des gestrandeten Gebietes der Gegenwart. Die bisherigen Kapitalanlagen, die arbeitsteilige Gliederung und die räumliche Verteilung der erwerbstätigen Bevölkerung fügen sich dann nicht mehr den neuen Bedingungen des Wirtschaftslebens ein. Eine akute Notlage der ganzen regionalen Wirtschaft mit Absinken des Gesamteinkommens, hoher Arbeitslosigkeit, niedrigen Güterumsätzen pro Kopf der Bevölkerung, niedrigen Steuererträgen, hohen sozialen Lasten, finanziell überforderten Kommunen ist die Folge.

Ganz anders ist das Bild der unterentwickelten Gebiete. Während es sich im bisherigen Falle um typische Industrie- und Handelszentren handelte, hat man es hier mit Gebieten vorwiegend agrarischen Charakters zu tun, die in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückblieben, häufig durch Verkehrsferne, eine extensive Landwirtschaft und eine beträchtliche Landflucht gekennzeichnet sind. In Zeiten wirtschaftlicher Expansion konnten sie sich gerade noch, wenn auch oft mehr schlecht als recht, behaupten. Ihr Bevölkerungsüberschuß fand auswärts leicht durch Abwanderung Arbeit. Die Zurückbleibenden hatten vielfach einen zu der Landwirtschaft hinzutretenden Nebenberwerb, sei es in Form der Heimarbeit, sei es durch Fremdenverkehr. Diese Ventile der Not funktionieren aber in einer selbst um die Existenz ringenden Volkswirtschaft nicht mehr, selbst die Abwanderung scheitert oft an der Armut. Im heutigen Westdeutschland wird die Lage solcher Gebiete noch durch die Aufstockung von Flüchtlingen, für die man keine produktive Verwendung hat, erschwert. So siechen solche Regionen unter der Last ihrer hohen Menschenzahl dahin. Auch hier machen sich die multiplikativen Wirkungen des Notstandes durch Stagnieren von Handel und Verkehr, hohe soziale Lasten und unausgeglichene öffentliche Haushalte bemerkbar.

Hält man sich die beiden Typen der Notstandsgebiete vor Augen, so erkennt man, daß die Rede von der strukturellen Arbeitslosigkeit in erster Linie die gestrandeten Gebiete angeht, während die regionalen Entwicklungspläne (wenigstens in Deutschland, anders in England) für unterentwickelte Räume aufgestellt wurden. Die Notstandsgebiete sind in einer aus den Fugen geratenen und im Wiederaufbau begriffenen Volkswirtschaft zu dem neuralgischen Punkt geworden, an dem sich ihre Leiden konzentrieren. Die in ihnen bestehende wirtschaftliche Unordnung droht durch Opfer, die sie laufend von der Gesamtheit zu Gunsten der betroffenen Regionen verlangt, den gan-

zen Wiederaufbau zu gefährden, zumindest zu verzögern. Daher die Dringlichkeit der Frage: Was kann zu ihrer Überwindung geschehen?

DIE WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN EVENTUALITÄTEN

Der Gedanke, daß man die Gesundung der Notstandsgebiete den Selbstheilungskräften des Marktes überlassen könnte, braucht heute, nachdem die national-ökonomische Entwicklung der letzten Jahrzehnte die Möglichkeit eines Einspielens des Marktes auf einem Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung plausibel gemacht hat, nicht mehr ausführlich widerlegt zu werden. Selbst die Neoliberalen geben heute zu, daß man das Geschehen nicht einfach treiben lassen kann, daß es zur Ordnung des Wirtschaftsablaufs der Staatseingriffe bedarf. Sobald man aber fragt, wie das erfolgen soll, zeigt sich, daß es in dieser Hinsicht erhebliche Meinungsgegensätze gibt. Grundsätzlich kann man hier drei Hauptpositionen unterscheiden, von denen her sich die wirtschaftspolitische Aufgabe in gegensätzlichem Lichte darstellt. Die eine von ihnen, nämlich diejenige einer zentralen Planwirtschaft, soll im folgenden um der Vereinfachung der Darstellung willen ausgeschlossen werden. Dann bleiben zwei Positionen übrig, die sichtbar gemacht zu haben, das Verdienst von Hoover ist. Er spricht von einer Flexibilitätspolitik einerseits und von einer Stabilitätspolitik andererseits.¹⁾

Das Programm einer regionalen Flexibilitäts-politik ist der moderne Nachfahre der Lehre von den Selbstheilungskräften des Marktes. Wenn schon, so meint man hier, die Selbststeuerungskräfte des Marktes in den Notstandsgebieten versagen, so liegt das an den vielen Barrieren, die man ihm in den Weg gelegt hat. Deshalb müsse das wirtschaftspolitische Ziel darin bestehen, dem Markte unter die Arme zu greifen, ihn wieder flexibel zu machen, was nur durch den Abbau von Markthemmnissen, durch möglichst große Annäherung an die Bedingungen eines vollkommenen Wettbewerbs geschehen könne. Zur Erreichung dieses Zieles bietet sich eine ganze Reihe von Maßnahmen an. Dazu gehört zunächst die Erhöhung der Markttransparenz durch verbesserte Informationen über die Marktlage und die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Raumes, ferner die Sorge für eine möglichst hohe Arbeitsmobilität, aber auch für die Mobilität des Kapitals. Ferner wird besonderes Gewicht auf den Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen im regionalen Handel und Verkehr sowie auf die Schaffung einer möglichst hohen Preiselastizität einschließlich der Löhne gelegt. So meinte Lösch — wenn auch im Hinblick auf die Notstandsgebiete der Vorkriegszeit —, daß schon ein geringer Druck auf Preise und Löhne einem strukturellen Notstandsgebiet helfen könne.²⁾ Schließlich muß man auch die Benachteiligung solcher Räume durch erhöhten Steuerdruck und unverhältnismäßig hohe soziale Lasten zu vermeiden suchen. Insgesamt

¹⁾ Edgar M. Hoover, *The Location of Economic Activity*, New York 1948, Kap. 16 und 17.

²⁾ August Lösch, *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, 2. Aufl., Jena 1944, S. 237/38.

kommt es von dieser Position aus gesehen darauf an, den Markt so elastisch zu machen, daß sich die produktiven Kombinationen und die Standortgliederung an die neuen Marktdaten, die zur Entstehung der Notstandsgebiete führten, anpassen können.

Der Ausgangspunkt einer regionalen Stabilisierungspolitik ist demgegenüber ein ganz anderer. Nicht Marktpolitik steht hier im Vordergrund, sondern der Gedanke, daß es darauf ankomme, statt die Menschen hinter den Arbeitsplätzen herlaufen zu lassen, die Arbeit dorthin zu bringen, wo die Menschen sich befinden. Man weist darauf hin, daß die Marktflexibilität der Gesamtheit Umstellungsverluste einbringt und soziale Opfer zumutet, die privatwirtschaftlich bei den betroffenen Unternehmungen nur teilweise zu Buche schlagen. Deshalb hält man die Schaffung zusätzlicher Erwerbsmöglichkeiten für die Bevölkerung der Notstandsgebiete, soweit irgend zugänglich, für ein zentrales wirtschaftspolitisches Gebot. Man weiß wohl, daß man die Bevölkerung nicht unter allen Umständen festhalten kann, so strebt man wenigstens eine Minimalisierung der Wanderungen an. Zu diesem Zwecke möchte man die natürlichen Produktivkräfte der Landschaft möglichst weitgehend ausschöpfen, sie zugleich aber um ihrer Nachhaltigkeit willen sorgfältig pflegen. Darüber hinaus zielt man auf eine solche Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftszweige ab, daß die Wirtschaft insgesamt möglichst stabilisiert wird, was unter Vermeidung von Einseitigkeiten durch eine Vielseitigkeit der Produktionsrichtungen, eine Mischung der Betriebsgrößen und eine Milderung des wirtschaftlichen Gegensatzes von Stadt und Land geschehen soll. So hat man das Idealbild einer in sich ausgewogenen regionalen Wirtschaftsstruktur vor Augen, die die natürlichen Möglichkeiten des Raumes ausnutzt und zugleich eine feste Grundlage für die materielle Existenz seiner Bevölkerung schafft. Das zu erreichen, hält man hier für die Aufgabe einer regionalen Entwicklungspolitik.

Vergleicht man diese beiden wirtschaftspolitischen Programme, so erkennt man, daß die Flexibilitätspolitik in ihrem Kern Marktpolitik ist, während die Stabilisierungspolitik in erster Linie strukturpolitisch in dem Sinne orientiert ist, daß man hier die Voraussetzungen für das Marktgeschehen zu beeinflussen und dadurch eine bestimmte Wirtschaftsstruktur zu schaffen sucht. So wenig zu leugnen ist, daß es beide Konzeptionen sowohl in den gedanklichen Erörterungen des Problems als auch ansatzweise in der konkreten Wirtschaftspolitik der Gegenwart gibt, so müssen doch auch ihre Grenzen betont werden. Sie stellen die Überspitzung zweier Perspektiven dar, die das Problem jeweils nur einseitig ins Auge fassen.

So ist einerseits festzustellen, daß Raumordnung sich nicht in einer Marktpolitik erschöpfen kann. Die Gesundung der Notstandsgebiete ist aber eine Raumordnungsaufgabe. Ihr Problem ist letztlich ein strukturelles, das die Grundlagen betrifft, auf denen das Marktgeschehen aufbaut. Das gilt nicht nur für die ge-

strandeten Gebiete, obwohl es hier deutlicher sichtbar wird, sondern ebenso für die unterentwickelten Räume. In der strukturellen Eigenart des Problems kommt die Tatsache zum Ausdruck, daß die Leistungsfähigkeit des Marktes hier überfordert wird bzw. daß er eine Anpassung der regionalen Wirtschaft an die gegebenen Daten nur auf Kosten großer sozialer Nöte möglich macht. Man stellt den Sinn menschlicher Wirtschaft auf den Kopf, wenn man den Markt zum Beherrscher der Wirtschaft werden läßt und der Mensch vor ihm kapituliert. Andererseits ist aber auch nicht zu leugnen, daß man eine Strukturpolitik nicht ohne Berücksichtigung der Marktzusammenhänge treiben kann. Soll sie doch die Voraussetzungen für funktionsfähige Marktzusammenhänge im Notstandsgebiet schaffen und den regionalen Markt den volkswirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Märkten eingliedern. Der Versuch der Gestaltung einer Wirtschaftsstruktur, der nicht mit der eigentümlichen Marktlogik und den sich daraus ergebenden privatwirtschaftlichen Notwendigkeiten rechnet, gleicht dem Bau eines Fundaments, auf das sich kein Haus setzen läßt.

Allerdings ist nicht zu leugnen, daß beide Auffassungen einen richtigen Kern in sich schließen: Der Flexibilitätsgedanke, indem er die Unmöglichkeit einer bloßen Konservierungspolitik angesichts der vorgefundenen Wirtschaftsstruktur im Auge hat. Stabilisierung hat nur solange einen Sinn, als man stabilisierungswürdige Wirtschaftsgrundlagen vorfindet. Sonst landet man bei laufenden Subventionen einer an sich nicht mehr lebensfähigen Wirtschaft. Der Stabilisierungsgedanke birgt demgegenüber den Hinweis in sich, daß man das Problem nicht allein vom Markte, sondern letztlich vom Menschen und seiner Zuordnung zum Raume her sehen muß. Für diese Aufgabe, so meint man hier mit Recht, reichen privatwirtschaftliche Kategorien nicht aus. Angesichts dieser Beobachtungen gilt es nun, zur Lösung des Problems den Weg zu suchen, der die umschriebenen Einseitigkeiten und Überspitzungen vermeidet.

DIE AUFGABE DER RAUMORDNUNG

Solche Überlegungen müssen vom Sinn der wirtschaftlichen Raumordnung ausgehen. Sie möchte zunächst die menschliche Wirtschaft dem Raume optimal einfügen. Bei Verfolgung dieses Zieles kann sie sich nicht allein auf wirtschaftliche Rücksichten beschränken, wird sie gezwungen, daneben zugleich solche sozialer Art, nämlich die Einfügung der Wirtschaft in das menschliche Zusammenleben, aber auch solche ökologischer Art, nämlich die Einfügung der Wirtschaft in den Naturzusammenhang, in Rechnung zu stellen. Daraus ergibt sich die eigenartige Grenzsituation ihrer Problemsicht, die sich für sie in der Notwendigkeit zur Berücksichtigung der gesamten menschlichen Umwelt in ihren Erwägungen niederschlägt. Wenn der Mensch durch sein Tun, besonders unter Verwendung der modernen Produktionstechnik und der modernen Wirtschaftsmethoden des privatwirtschaftlich organisierten Marktes, nicht die Voraussetzungen zerstören will, mit

deren Hilfe er lebt, wird er zur sorgfältigen Beobachtung sowohl der sozialen Notwendigkeiten als auch der ihm gezogenen ökologischen Grenzen gezwungen. Immer stärker entdeckt der Gegenwartsmensch, wie er mit Hilfe seiner Technik und seiner Wirtschaft unversehens nach beiden Richtungen hin zerstörerisch gegen die Grundlagen seiner Existenz gewirkt hat und noch wirkt. Deshalb ist der Kampf gegen den Mißbrauch des Menschen durch die Wirtschaft und um die Schaffung geordneter Formen des Zusammenlebens die eine, über bloße wirtschaftliche Rücksichten hinausführende Seite der Raumordnung, der die Bekämpfung des Raubbaus an der Natur und die systematische Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten als die andere Seite gegenübersteht. Nach beiden Richtungen hin entfaltet die Raumordnung sich im Zeichen des Überganges der rationalen Wirtschaft von bewußt oder unbewußt exploitativen Methoden zu erhaltender Pflege ihrer Grundlagen.

Angesichts solcher Aufgaben ist nun auch auf die gegenüber vergangenen Zeiten außerordentlich vermehrten Möglichkeiten des Gegenwartsmenschen zur Nutzung der Naturgaben für Zwecke seiner Wirtschaft hinzuweisen. Mit Hilfe seiner Technik kann er die Stoffe und Kräfte der Natur in einer früher ungeahnten Weise aufschließen: Aus Holz wird Textilrohstoff oder, wenn man will, Alkohol, aus Kohle Treibstoff oder Farbe. Durch planmäßige Veranstaltungen kann man die Voraussetzungen schaffen, die eine privatwirtschaftliche Nutzung des von der Natur Dargebotenen gestatten. Dabei spielt der Ausbau dessen, was die Engländer die Grunddienste nennen, eine wesentliche Rolle. Für die erweiterten Möglichkeiten des Menschen, sich in dieser Welt einzurichten, ist neben der Produktionstechnik in den Rohstoffindustrien die Entwicklung des Verkehrswesens und der Verarbeitungsindustrien besonders wichtig. Dadurch wird der Ansatz für eine Beeinflussbarkeit der gewerblichen Standortlagerung gegeben. So kann man auch die menschliche Siedlungsweise innerhalb eines beträchtlichen Spielraumes formen.

Die gewerbliche Standortsverteilung ist einerseits eine Funktion der Materiallager und Energiequellen andererseits der Bevölkerungsverteilung und ihres Einkommens. Durch den Einfluß der Transportkosten von Gewichtsverlustmaterialien bilden sich materialorientierte, durch die Saugkraft der Gesamtnachfrage eines Gebietes marktorientierte Erwerbszweige heraus. Mit dem Ausbau der modernen Industriestruktur hat sich zwischen beiden eine dritte Gruppe von Gewerben entwickelt, die standortmäßig weder nach der einen noch nach der anderen Seite hin fest gebunden sind. Das sind die als „foot-loose“ bezeichneten, relativ mobilen Erwerbszweige. Auf industriellem Gebiet sind das vorwiegend die Zwischenstationen der Produktion zwischen der Rohstoffgewinnung und der Konsumgütererzeugung, bei denen die Ausgangsprodukte im Gegensatz zur Rohstoffherzeugung relativ leicht transportierbar sind und die Marktbelieferung noch nicht solche Schwierigkeiten wie oft bei konsumreifen Endprodukten macht. Dabei handelt es sich vielfach um

Spezialerzeugnisse, die den Endproduktionen, wie etwa in der Automobilindustrie, zugeliefert werden. In den USA. hat man geschätzt, daß 1935 etwa 28 % der Erwerbsbevölkerung in der Rohstoffproduktion, 48 % in der konsumnahen Produktion und 24 % in relativ „foot-loose“ Industrien beschäftigt waren.³⁾

Allerdings sind diese mobilen Industriezweige im Markte keineswegs beliebig verschiebbar. Auch sie streben wie die anderen Produktionen dem kostengünstigsten Standort zu. Außerdem tendieren sie auf eine Vereinigung entweder mit gleichen oder mit produktionsverwandten Industrien wegen der Gewinnung von Führungsvorteilen hin. Trotzdem sind sie standortpolitisch von besonderer Bedeutung, da sie relativ am leichtesten standortmäßig zu beeinflussen sind.

MITTEL UND WEGE

In den Notstandsgebieten spitzen sich die Raumordnungsaufgaben in besonderem Maße zu. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, wie weit das durch sie zu bewältigende Problem gespannt ist. Die spezialistische nationalökonomische Blickrichtung muß ihm gegenüber versagen, da sie nicht das Ganze der menschlichen Lebensordnung ins Auge faßt. Darin liegt die besondere Schwierigkeit für ein an spezialistisches Denken gewöhntes Zeitalter. Um jetzt eine Vorstellung von den möglichen Mitteln und Wegen zur Gesundung der Notstandsräume zu gewinnen, muß auf die oben unterschiedenen Typen von Notstandsgebieten zurückgegriffen werden. Der verschiedenen Diagnose muß eine unterschiedliche Therapie entsprechen.

Die unterentwickelten Gebiete

In den unterentwickelten Gebieten kommt es vor allen Dingen auf eine Belegung der regionalen Wirtschaftskreisläufe, dadurch auf eine Hebung des Lebensstandards der Bevölkerung und eine Erhöhung der Bevölkerungskapazität des Raumes an. Soweit ihr zurückgebliebener Zustand auf ärmliche Naturausrüstung und unüberwindliche Verkehrshindernisse zurückgeht, findet eine darauf abzielende Politik keinen Ansatzpunkt. Doch ist die Lage in den unterentwickelten Gebieten regelmäßig eine andere. Nicht absolute Naturarmut, wenn auch meist eine besondere Naturgunst fehlt, sondern historisch zufällige Umstände sind es, die die regionale Wirtschaft zu Zeiten allgemeiner Aufwärtsentwicklung im Zustande der Stagnation hielten. Vorwiegend ist das eine Folge der wirtschaftlichen Entwicklung des 19. Jahrhunderts mit ihrer Begünstigung des Fernverkehrs durch Eisenbahn und Schifffahrt, der Saugkraft einer expandierenden Industrie und dem Konkurrenzdruck der Übersee auf die Agrarmärkte. In der Gegenwart ist die Lage aber eine ganz andere. Die industrielle Expansion im alten Stile ist vorbei, der Konkurrenzdruck des Weltagrarmarktes ist wenigstens z. Z. nur teilweise vorhanden, dort wird er wirtschaftspolitisch aufgefangen. Im Verkehrswesen stellt der Kraftwagen einen neuen Faktor dar. Das Ergebnis ist, daß im 20. Jahrhundert starke Kräfte auf

eine Entfaltung der regionalen Nahbeziehungen hindrängen, daß nicht mehr wie in der Vergangenheit vorwiegend die Verbindung der Zentren untereinander, sondern daneben auch die Verknüpfung jedes Zentrums mit seiner ihm zugeordneten Region intensiviert wird.⁴⁾

Diese historischen Kräfte gilt es für die Raumordnungspolitik in den unterentwickelten Räumen einzusetzen. So kommt es hier vor allem auf den Ausbau der regionalen Nahbeziehungen an. Um ihretwillen muß man zunächst auf die Schaffung leistungsfähiger regionaler Zentren bedacht sein. Das Mittel dazu liegt in dem Ausbau der schon erwähnten Grunddienste. Sie sollen und können die Voraussetzungen für die Entfaltung des Gewerbe-, Handels- und Kulturlebens im Innern der Region schaffen. Dazu gehört einmal die Sorge für das Verkehrswesen zur Überwindung der meist bestehenden Verkehrsferne, zum anderen die Erschließung der für Gewerbe und Verkehr benötigten Energiequellen, ferner der Ausbau einer leistungsfähigen Wasserversorgung, an der es bei Bevölkerungsaufstockung oder Industriewachstum häufig gebricht. Hierzu ist weiter die Wohnungsbaupolitik zu rechnen, u. U. nach dem Vorbilde der englischen trading estates auch eine Industriefopolitik, um von der öffentlichen Hand her Gebäude oder Gebäudeteile für gewerbliche Zwecke zu vermieten. Dazu gehört schließlich auch die Bereitstellung von lokalen Bildungsmöglichkeiten, um die in der Berufsausbildung stehende Jugend nicht zu vorzeitiger Abwanderung zu veranlassen, und die Sorge für leistungsfähige Behörden, die hier sonst leicht nach dem Motto „das Land ist weit und der Zar ist fern“ eine kümmerliche Existenz fristen.

Eine solche Politik der Grunddienste bedarf dann der Ergänzung durch eine Standortlenkungs politik, die der Notstandsregion, besonders in ihren Zentren, neue Gewerbe- und Handelsbetriebe zuzuführen sucht. Sie wird sich in der Hauptsache mit empfehlenden Hinweisen auf die durch den Ausbau der Grunddienste geschaffenen Möglichkeiten privaten Erwerbes begnügen müssen, wenn auch finanzielle Anlaufserleichterungen eine solche Politik begleiten können. Hierbei ist zunächst von den regionalen Rohstoffgegebenheiten auszugehen, die man besonders für den internen regionalen Bedarf auszunutzen versuchen muß. Lebensmittelverarbeitung, Holzverarbeitung, Bauwesen, einfaches Bekleidungsgewerbe dürften etwa dabei im Vordergrund stehen. Die Stärkung der regionalen Selbstversorgung muß dabei das Hauptziel sein, ohne daß dadurch etwa einer regionalen Autarkie das Wort geredet werden soll. Wenn es auf diesem Wege gelingt, der materialorientierten Produktion Anstöße zu geben, so darf man damit rechnen, daß eine solche Politik Folgewirkungen haben wird. Sobald durch neue Gewerbe zusätzliche Einkommen entstanden sind, werden diese sich in den regionalen Zentren marktbelebend geltend machen und hier markt-

³⁾ Nach dem vom National Resources Committee veröffentlichten Werke „The Structure of the American Economy“ Teil 1, Washington 1939, S. 36, hier zitiert nach Hoover, loc. cit. S. 36.

⁴⁾ S. Robert E. Dickinson, City, Region and Regionalism, London 1947.

orientierte Betriebe in Handel und Gewerbe nach sich ziehen. Auch dabei kann die Standortpolitik fördernd mitwirken. Ihr muß es darauf ankommen, daß solche Betriebe leistungsfähig sind, d. h. rational arbeiten und nicht durch Ausnutzung monopoloider Marktstellungen den Konsumenten auszubeuten suchen. Hier muß der Flexibilitätsgedanke zum Zuge kommen, indem für eine möglichst enge Kommunikation der regionalen Märkte mit der Außenwelt zu sorgen ist. Diese Standortpolitik muß schließlich durch eine damit einhergehende Agrarpolitik ergänzt werden. Man muß auch das Einkommen der bisher ärmlichen Agrarbevölkerung zu heben suchen, was durch eine Durchbrechung traditionaler Gewohnheiten, soweit sie einer Rationalisierung der Landwirtschaft im Wege stehen, möglich wird. Für dahin gehende Bestrebungen gibt es vielerlei Ansätze, angefangen von der Aufforstung von Grenzböden, der auf der anderen Seite die Abholzung landwirtschaftlich nutzbarer Böden gegenübersteht. Nach Möglichkeit muß man die an der Untergrenze der Familiennahrung liegenden Betriebsgrößen aufrunden oder die Betriebe ganz zum Verschwinden bringen. Das Halbbauerntum mit gewerblichem Nebenbetrieb ist ein Hemmschuh für die Rationalisierung der Landwirtschaft und leistet in gewerblicher Hinsicht wenig. Die ihm nachgerühmte Krisenfestigkeit muß von der regionalen Gesamtstruktur, nicht allein vom einzelnen Betriebe her geschaffen werden. Zu einer solchen Agrarpolitik gehören ferner Bodenmeliorationen, Flurbereinigungen, die Einführung leistungsfähiger und ortsangepaßter Saat- und Viehsorten, die Pflege des landwirtschaftlichen Schulwesens und der Genossenschaften.

All solche Bemühungen finden ihre Grenze, wo die Natur, wie vielfach in den Mittelgebirgen, allzu karg wird. Hier gilt es, wenn alle Raumordnungsmittel zur Erhöhung von Kapazität und Lebensstandard der Bevölkerung erschöpft sind, entschlossen eine Grenze zu ziehen. Dann bleibt nur die Aussiedelung des Bevölkerungsüberschusses übrig.

Die gestrandeten Gebiete

In den gestrandeten Gebieten ist die Lage eine wesentlich andere als in den unterentwickelten Regionen. Die Gesundung eines Notstandsbezirks ist um so leichter, je weniger dieser bisher in die großen nationalen und internationalen Austauschströme einbezogen war, und um so schwieriger, je stärker diese Verflechtung war. In diesem Falle kann von der regionalen Ebene her nur wenig zur Gesundung des Raumes erreicht werden. Das ist regelmäßig die sich in den gestrandeten Gebieten ergebende Lage. Durch die Störung ihrer Eingliederung in die weiträumigen Wirtschaftskreisläufe sind sie in ihre Notlage versetzt worden. Deshalb muß ihnen in erster Linie durch eine von der volkswirtschaftlichen Gesamtstruktur ausgehende Politik geholfen werden. Das ist nur dadurch denkbar, daß man die im Rahmen der Volkswirtschaft bestehenden Entfaltungsmöglichkeiten der sog. sekundären und tertiären Produktionen, des Gewerbes einerseits und von

Handel und Verkehr andererseits, ins Auge faßt. Dazu bedarf man der Vorstellung von den Größenordnungen und Proportionen, die im nationalen Gesamthaushalt ihren Ausdruck finden. Dazu muß man die zu erwartende Entwicklungstendenz wenigstens grob abschätzen können.

Es ist klar, daß in dieser Hinsicht auf Grund der gegenwärtigen westdeutschen Lage besondere Schwierigkeiten bestehen. Von einer westdeutschen Volkswirtschaft kann man nur in einem uneigentlichen Sinne sprechen. Sie ist ein fragmentarisches Gebilde, dessen Bestand von fraglicher Dauer ist. Auf einem so unsicheren Boden sind Schätzungen über künftige Entwicklungsmöglichkeiten eine recht fragwürdige Grundlage für eine darauf aufzubauende Standortpolitik. Noch schlimmer ist die Tatsache, daß selbst dort, wo diese Erfolg haben sollte, sich sehr bald das Vergebliche ihres Bemühens herausstellen kann. Sobald nämlich die künstliche Trennung der gesamtdeutschen Volkswirtschaft entfiel, könnte sich ergeben, daß die Umstrukturierung der gestrandeten Gebiete neue Strukturfehler geschaffen hat. Auf interimistischen Grundlagen wie den heute gegebenen ist eine Raumordnung in den gestrandeten Gebieten an sich gar nicht durchführbar.

Die prinzipielle Besinnung auf die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten muß notgedrungen von solchen politischen Imponderabilien abstrahieren. Unter Ausklammerung dieser konkreten Schwierigkeiten kann daher festgestellt werden, daß die gestrandeten Gebiete wichtige Vorteile vor den unterentwickelten Räumen besitzen. Einmal sind ihnen, da es sich um einst blühende Wirtschaftszentren handelt, die Grunddienste schon gegeben. So kann man auf ihnen aufbauen, nur soweit sie erneuerungsbedürftig sind oder umgestellt werden müssen, hat ihnen eine wirtschaftspolitische Sorge zu gelten. Dabei mag die Aufräumung alten Industriegeländes und seine Bereitstellung unter günstigen Bedingungen für neue Nutzung eine besondere Rolle spielen. Zum anderen ist hier auch eine an industrielle Anforderungen gewohnte Arbeiterschaft verfügbar. Für sie muß u. U. für Einrichtungen zur Umschulung auf bisher unbekanntere Industriearbeit gesorgt werden.

Der Hauptweg, den die Raumordnung auf dieser Grundlage beschreiten muß, besteht in der Heranziehung neuer fernbedarfstätiger Industrien zur Stärkung der Beschäftigungskapazität des Raumes. Als solche kommen vor allem die „foot-loose“ Industrien in Frage, die Halbmaterial verarbeiten und weder material- noch marktgebunden sind, bei denen aber der Arbeitsfaktor eine wichtige Rolle spielt, ohne daß man sehr von spezifischen Arbeitsqualitäten abhängig ist. Sie zu gewinnen, muß auch hier Aufgabe einer empfehlenden Politik der Standortlenkung sein, die durch Gewährung finanzieller Anreize für die Anlaufzeit erleichtert werden kann. Je arbeitsintensiver solche Produktionen sind, desto schneller kann die lokale Arbeitsmarktlage entspannt werden. Man wird möglichst auf die Ansetzung von

jungen, noch in der Entwicklung begriffenen Produktionen bedacht sein, aber auch Rücksicht auf eine annähernd proportionale Beschäftigung von Männern und Frauen, auf eine gewisse Streuung der Produktionszweige nehmen müssen.

Eine dahin zielende Politik hat mit erheblichen Schwierigkeiten zu rechnen. Es wurde schon betont, daß solche Unternehmungen sich vor isoliertem Auftreten scheuen und nach Kontakt mit gleichartigen oder produktionsverwandten Betrieben streben. Man wird dem bei der Planung Rechnung tragen müssen. Noch größer sind die Probleme, die sich aus der Kostengestaltung ergeben. Obwohl man unterstellen darf, daß bei den relativ mobilen Industrien die Produktionskosten am Zielorte der Standortslenkung nicht ungünstiger als anderswo sein werden, können sich von der Seite der Transportkosten her Schwierigkeiten ergeben. Wegen der Kostendegression langer Transportwege drohen „Zwischenstandorte“, die sowohl von den Materiallagern bzw. Zubringerindustrien als auch von den Absatzmärkten entfernt liegen, kostenmäßig benachteiligt zu sein, da sie mehrere kürzere Transporte mit sich bringen. Solchen Konkurrenzerschwerungen muß man gegebenenfalls mit verkehrspolitischen Mitteln zu Leibe rücken, ohne daß sich dafür ein allgemeines Rezept angeben ließe. Weitere Schwierigkeiten können sich von der Arbeitskraft her ergeben, wenn am Orte unentbehrliche spezifische Arbeitsqualitäten fehlen. Dem wird man durch Verpflanzung einiger Schlüsselarbeitskräfte vom alten Produktionsstandorte her begegnen können. Man wird ferner darauf zu achten haben, daß sich den neuen Industrien nicht von seiten der Lohnpolitik, der öffentlichen Lasten, der örtlichen Kreditmöglichkeiten erschwerende Lebensbedingungen in den Weg stellen, die ihnen andere Plätze als reizvoller erscheinen lassen.

Neben dieser Industrielenkungspolitik gibt es noch einen zweiten Weg, der sich für die Gesundung der gestrandeten Gebiete anbietet. Er besteht in der Stärkung der Zentralität ihrer Hauptplätze. Vielfach haben sie gerade in dieser Hinsicht Einbußen erlitten, ohne daß darin aber eine Zwangsläufigkeit läge, die sich nicht umkehren ließe. Hier handelt es sich um öffentliche und private Einrichtungen, die durch ihre Dienste auf einen größeren Raum ausgerichtet sind und dadurch ihrem Standort eine besondere Anziehungskraft geben. Die Bedeutung des Sitzes einer Regierung oder anderer zentraler Behörden für das lokale und regionale Wirtschaftsleben wird leicht unterschätzt. Wenn auch die sich direkt daraus ergebende Marktbelebung gering sein mag, so ziehen sie doch im Zeitalter der Wirtschaftslenkung und Institutionalisierung der Wirtschaft mancherlei Organisationen, Wirtschaftsverbände, Konzernverwaltungen, Verkaufsstellen, Stätten der Berufsausbildung, des Nachrichtendienstes u. a. m. nach sich, die auf Fühlung mit den öffentlichen Stellen bedacht sind. So sind die indirekten Wirkungen der Behördenlokalisierung weit bedeutsamer als die direkten. Deshalb ist es eine

wichtige öffentliche Aufgabe, den gestrandeten Gebieten auch von dieser Seite her zu helfen und zugleich für eine Niederlassung privater Organisationen in ihnen zu werben.

Noch auf einem anderen Wege kann man die Zentralität der Hauptplätze zu stärken suchen, indem man nämlich wie in den unterentwickelten Gebieten auch hier das regionale Hinterland zu entfalten trachtet. Allerdings wird man auf diesem Wege nur ergänzende, aber keine durchschlagenden Erfolge erhoffen dürfen, da einmal im Ausstrahlungsbereich eines Industriezentrums größere unausgeschöpfte Möglichkeiten nicht zu erwarten sind und zum anderen die Bevölkerungskapazität schon über die Unterhaltungsmöglichkeit der eigenen Landschaft hinausgewachsen ist. So mag auch bei den gestrandeten Gebieten ein ungelöster Rest des Problems übrig bleiben. Bei großen Strukturumlagerungen wie dem Verlust des Hinterlandes gibt es keine rationale Lösung der gestellten Aufgabe. Wenn alle standortpolitischen Mittel ausgeschöpft sind, bleibt nur die Möglichkeit laufender Subventionierung oder der Abschreibung überflüssig gewordener Kapitalien bei Abzug der zu Dauererwerbslosigkeit verurteilten Bevölkerung übrig. Ehe man dazu greift, sollten aber alle Kräfte zur Ausschöpfung der anderen angedeuteten Möglichkeiten einer Problemlösung aufgeboten werden.

KOSTEN DER RAUMORDNUNG

Es liegt auf der Hand, daß eine Politik der wirtschaftlichen Notstandsgebiete, wie sie hier erwogen wurde, nicht ohne erhebliche wirtschaftliche Opfer durchführbar ist. Obwohl nach dem dargelegten Gedankengang der öffentlichen Hand nicht das Risiko der Ertragsfähigkeit der Unternehmungen zugeschoben werden soll, die die Standortpolitik zu pflanzen oder zu verpflanzen sucht, sind die Risiken einer solchen Politik und die von ihr benötigten Kapitalaufwendungen der Gesamtheit nicht zu bagatellisieren. Der Ausbau der Grunddienste, die Schaffung von Anreizen für industrielle Niederlassungen am Ort der Standortpolitik, die konsequente Verfolgung der standortpolitischen Ziele kostet Geld, das man bei Betreiben einer Flexibilitätspolitik ersparen könnte. Deshalb mag man einer solchen Politik, besonders in einer armen Volkswirtschaft, mit Skepsis begegnen. Ein solches Urteil beruht jedoch auf einem Kurzschluß.

Die Billigkeit der Flexibilitätspolitik erweist sich als trügerischer Schein, wenn man bedenkt, daß dabei immer nur die nach privatwirtschaftlichen Maßstäben berechneten Kosten veranschlagt werden. Raubbau und Nichtausschöpfung von Naturgaben, vorzeitige Aufgabe von privaten oder öffentlichen Kapitalanlagen, die noch für die Gesamtheit nutzbar gemacht werden könnten, die Arbeitsentwöhnung arbeitstüchtiger Menschen gehören zu solchen volkswirtschaftlichen Kosten. Für das bloße marktwirtschaftliche Denken schlagen sie nicht zu Buche.⁵⁾ Um so mehr muß die Wirtschafts-

⁵⁾ Vgl. hierzu die gründlichen Untersuchungen von K. William Kapp, *The Social Costs of Private Enterprise*, Cambridge/Mass. 1950.

politik ihnen Rechnung tragen. Nur wenn man sie vernachlässigt und außerdem einen Zustand der vollkommenen Konkurrenz unterstellt, der ein Modell ist, aber nicht der Wirklichkeit entspricht, kann der Markt mit Hilfe der Flexibilitätspolitik ein Produktivitäts-optimum erreichen. In dieser realen Welt ist der Markt nichts anderes als eine Maschine, die richtig eingestellt werden muß, damit sie sinnvoll arbeitet, und deren Fehlergrenzen man kennen muß. Das setzt die Sorge um den häuslicher Einsatz aller volkswirtschaftlichen Produktivkräfte voraus. Darin liegt die strukturpolitische Aufgabe.

Die Raumordnung strebt allerdings nicht ein bloßes ökonomisches Optimum, sondern ein solches an, das den Menschen unter Einfügung in die Möglichkeiten

der äußeren Natur einen von sozialen Massennöten unbelasteten Lebensraum schafft. Das erfordert, wenigstens kurzfristig betrachtet, den Verzicht auf mögliche Wirtschaftserträge um solcher Rücksichten willen. Diese Politik ist notwendig mit höheren Kosten belastet als die Verfolgung einseitig wirtschaftlicher Ziele. Das sind aber Kosten, deren Einsparung sich auf die Dauer sowohl durch entgehenden Lebensraum als auch durch soziale Konflikte schwer rächen muß. Die Bekämpfung der Notstandsgebiete ist nur möglich, wenn man das Problem in seiner ganzen Breite anfaßt. So gilt es, den Anruf der Zeit zu verstehen und sich seiner gewachsen zu zeigen, wenn das Geschehen nicht, nachdem der rechte Augenblick versäumt wurde, über ohnmächtige Menschen hinweggehen soll.

Summary: Problems of Distressed Areas. There are two types of distressed areas: "stranded" areas which, having been typical centres of trade and industry, have been thrown out of their course of development by shifts in the economic structure caused by non-economic factors; and "underdeveloped" areas which, being primarily agricultural regions, have remained backward in their development. The problems of each of these two types demand a different approach. As the experiences of the last decades have proved the self-healing forces of the market to be incapable of providing new impulses to an economy when in the state of underemployment, intervention by the state is required either in the form of economics of central planning, or by a policy of regional flexibility or of regional satibization. As regards the policy of flexibility which, being a successor to the theory of the self-healing forces of the market, attempts to remove the restraints of the market, it is argued by its critics that territorial planning must not be limited to a mere market policy. On the other hand, a policy aimed at influencing the economic structure must not neglect the inter-relations of the market. It is the object of territorial planning not to confine itself to purely economic considerations, but to have regard to the inter-relations of the entire human surrounding world. The means and ways offering for the development of underdeveloped areas should aim at invigorating regional economic intercourse. This can be achieved by the improvement of basic services as well as by a supplementary direction of industrial locations. Stranded areas, on the other hand, can only be approached by a policy footing on the overall economic structure. One great possibility is to attract new industries producing for markets outside the region. It may also be advisable to reinforce the "centrality" of the main places. Such policy of combating distressed areas will necessarily entail substantial economic sacrifices. But the national economy would suffer much higher losses if one were to confine oneself to a mere market policy.

Résumé: Les problèmes des régions de détresse économique. Quant aux régions de détresse économique on a fait la différence entre régions "échouées", c'est à dire des centres industriels et de commerce dont le développement a été coupé par des modifications structurelles hors du domaine économique et d'autre part des régions "arriérées", c'est à dire des régions agricoles, pour la plupart, d'un développement retardé. Ces deux types demandent un traitement différent. Comme selon les expériences des décades dernières la puissance auto-curative du marché ne suffit plus à donner une impulsion nouvelle à l'économie se trouvant en état de sous-emploi, l'Etat doit intervenir. Il le fera ou dans le cadre d'une économie centralisée dirigiste, ou en créant une politique régionale, soit de flexibilité, soit de stabilisation. Contre la politique de flexibilité qui écarte les entraves du marché on objecte que l'ordre géopolitique ne signifie pas seulement politique du marché. D'autre part la politique de structure ne saura être déterminée sans égards aux données du marché. Cependant à la géopolitique incombe la tâche de ne pas se limiter à des considérations d'ordre économique, mais de faire entrer dans sa planification l'ensemble des relations et facteurs constituant le milieu de l'homme. Par les moyens propres à développer les régions "arriérées" on doit viser à stimuler la circulation économique régionale. On y arriverait soit par l'amélioration des services de base, soit par la planification complémentaire de nouveaux centres industriels. D'autre part on ne saura porter secours aux régions "échouées" que par une politique définie en considération de l'économie comprise comme unité structurelle. On devrait avant tout développer de branches industrielles susceptibles d'approvisionner des districts fort éloignés et en même temps fortifier leurs débouchés centraux. Une politique pareille d'assainissement des régions de détresse exigera de grandes sacrifices économiques, mais ceux-ci feront éviter des pertes plus graves auxquelles l'économie nationale serait exposée par une limitation à la politique du marché.

Resumen: Notas a la problemática de las regiones en estado de necesidad. Entre las regiones en estado de necesidad se distinguieron regiones "encalladas", las cuales como típicos centros industriales y económicos fueron echados fuera de la vía de su desarrollo debido a cambios estructurales extra-económicos y regiones "menos desarrolladas", las que como regiones agrarias han quedado atrás en su desarrollo. Los dos tipos requieren un tratamiento diferente. Según las experiencias de los últimos decenios, los poderes curativos propios del mercado no están en condiciones de conseguir una cura y por consiguiente son incapaces de animar la economía en periodos de incompleta ocupación, lo que exige una intervención del Estado que puede hacerse al amparo de una economía dirigida central, de una política regional de flexibilidad o de una política regional de estabilización. Frente a la política de flexibilidad que intenta remover las barreras de mercado, se pretende que la ordenación del espacio no puede agotarse en la política de mercado. Por otro lado, no se puede proseguir una política estructural sin tener en cuenta las relaciones intrínsecas de mercado. La ordenación de espacio no debe limitarse a consideraciones económicas, sino debe tener en cuenta, en sus planes, las relaciones de todo el ambiente humano. Los medios que se ofrecen tienen que tender a una animación del ciclo económico regional. Esto se puede conseguir por un mejoramiento de los servicios básicos asicomo por una política complementaria respecto a la implantación de las industrias. En cambio las regiones encalladas pueden recibir una ayuda solamente mediante una política que parte de la estructura total de la economía pública. El camino principal constituye la implantación de nuevas industrias que venden sus productos en regiones distantes. Tal política que va encaminada a luchar las regiones en estado de necesidad no es ejecutable sin considerables sacrificios económicos. Pero con esto se evitará mayores pérdidas económicas públicas que surgen cuando nos limitan a la política de mercado.