

Dittrich, Erich

Article — Digitized Version

Regionale Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dittrich, Erich (1953) : Regionale Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 33, Iss. 1, pp. 17-25

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131653>

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.

RAUMORDNUNG, SIEDLUNG UND WOHNUNGSBAU

Die sachlichen und regionalen Auswirkungen jeder Wirtschaftspolitik verlangen außer einer branchenmäßigen auch eine regionale Konzeption. Die Notwendigkeit einer regionalen Konzeption war besonders für den wirtschaftlichen Torso Westdeutschlands nach dem Zusammenbruch gegeben. Das Vorherrschen des Besatzungsrechtes und die unter Zeitdruck stehende Wiederbelebung der zerschlagenen Wirtschaft haben zu einer Vernachlässigung der regionalen Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen geführt. Auch heute noch fehlt ein Raumordnungsplan, der eine optimale Nutzung der eingesetzten Mittel verbürgt. Das Fehlen einer übergeordneten Raumplanung hat zu einer Fehlverteilung von Arbeitskräften geführt, die sich heute in einer regional-strukturellen Arbeitslosigkeit und in einem regional-strukturellen Arbeitskraftmangel auswirkt. Umsiedlung und Wohnungsbau müssen künftig die brachliegenden Arbeitskraftreserven aus den passiven in die aktiven oder aktivierbaren Wirtschaftsräume umleiten.

Regionale Wirtschaftspolitik

Dr. habil. Erich Dittrich, Bad Godesberg

Jede Wirtschaftspolitik hat ihre branchenmäßigen und ihre regionalen Wirkungen; sie sind zwei Seiten eines Sachverhaltes. Es kommt nur auf die Gesichtspunkte an, unter denen man Wirtschaftspolitik betreibt. Die Berücksichtigung beider Seiten ist dabei der wünschenswerte Kompromiß, der zwischen maximaler Leistung in der Branche und optimalem Nutzen im Raum gesucht werden muß. Dies ist der Idealfall; die Wirklichkeit läßt mehr ein Vorwalten eines Gesichtspunktes erkennen, und es ist nicht zu verkennen, daß meistens der branchenmäßige Gesichtspunkt überwiegt.

VERNACHLÄSSIGUNG DES REGIONALEN ASPEKTS

Überprüft man die Wirtschaftspolitik, die in Westdeutschland seit 1945 betrieben worden ist, und stellt man dabei die Frage, ob überhaupt und bejahendfalls welche räumliche Konzeption ihr zugrunde gelegen hat, so wird man die ersten Jahre nach der Kapitulation ausklammern müssen. Zunächst war hier kein großer Spielraum für eine eigene westdeutsche Wirtschaftspolitik gegeben; diese hatten sich im wesentlichen die Besatzungsmächte vorbehalten. Auf deren ursprünglicher Einstellung beruhte die Isolierung der einzelnen Besatzungszonen, ja auch der einzelnen Länder innerhalb der jeweiligen Besatzungszone, die eine übergreifende, zusammenfassende, regional bestimmte Wirtschaftspolitik in Westdeutschland unmöglich machte. Dieser Sachverhalt hatte eine verhängnisvolle Wirkung, da gerade in den ersten Jahren nach 1945 Voraussetzungen für eine westdeutsche Wirtschaftspolitik geschaffen wurden, die beim Vorhandensein einer umfassenden Wirtschaftspolitik und einer ihr entsprechenden räumlichen Konzeption eher positiv hätten gestaltet werden können. Das Einströmen der Heimatvertriebenen besonders in den Jahren 1945/46

führte so zu einer regionalen Fehlverteilung von Arbeitskraft, die in Ausmaß und Dauer hätte gemildert werden können.

Es blieb also in jenen Jahren nur die Möglichkeit, regionale Gesichtspunkte in der Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder innerhalb der durch die Besatzungsmächte eng gezogenen Schranken zur Geltung zu bringen. Die Chancen hierfür waren sehr ungleich verteilt. Die Stadtstaaten fielen in dieser Hinsicht aus, für sie lagen im Evakuiertenproblem Aufgaben einer überregionalen Ordnung. Die Möglichkeiten in Schleswig-Holstein waren sehr eng begrenzt. Vom einzelstaatlichen Gesichtspunkt aus hätte man, wenn man sich auf den merkantilistischen Standpunkt der Staatsbildung mit wirtschaftlichen Mitteln hätte stellen wollen, in den neugeschaffenen Einzelstaaten Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und in den Einzelstaaten des Südwestraumes am ehesten Anlaß gehabt, eine regionale Wirtschaftspolitik an sich zu betreiben. Derartige Ansätze sind auch gegenwärtig zu bemerken. Aber die chaotischen Verhältnisse der ersten Jahre nach 1945 ließen über Maßnahmen der täglichen Lebensfristung hinaus keine große regionale Wirtschaftspolitik zu. Man kam gar nicht dazu, eine den veränderten Verhältnissen angepaßte raumpolitische Konzeption zu erarbeiten. So wurden dringende Probleme nicht gelöst, weil die Möglichkeiten ihrer Lösung fehlten. Man schob die Probleme gewissermaßen beiseite, ignorierte sie notgedrungen in der praktischen Politik, ein Vorgang, der nur eine Komplizierung der Problematik bedeuten konnte. Die Folgen der katastrophalen Fehlverteilung auf dem Arbeitsmarkt infolge der regional untragbaren Flüchtlingsverteilung wurden zuerst noch verdeckt durch die allgemeine Verschleierung der realen wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Zeit vor der Währungsreform.

Ein Anfang zu größerer wirtschaftspolitischer Gestaltung war erst mit der Schaffung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und der nachfolgenden Einbeziehung Westdeutschlands in das ERP-Programm, also im wesentlichen seit 1948, gegeben. Dieser Beginn war von vornherein branchenmäßig ausgerichtet. Die Haltung der damals die Dinge leitenden Verwaltung für Wirtschaft war auf die Wiederingangsetzung der Wirtschaft gerichtet, sie hatte die Verluste der einzelnen Wirtschaftszweige, ihre Rohstoffsorgen, die Demontagen, die erschöpften Arbeitskräfte vor Augen und war bemüht, Baumwolle, Getreide, Fette, Zucker, Häute und Felle, Buntmetalle und Spezialmaschinen einzuführen und die Investitionsmittel aus den Counterpart Funds den Energieträgern, den wichtigsten Industriezweigen, Handel und Landwirtschaft, dem Verkehr, dem Wohnungsbau und Berlin zuzuführen. Die besondere Berücksichtigung Berlins war, wenn man so will, der einzige wirklich regionale Gesichtspunkt in dieser Wirtschaftspolitik, die sonst wohl die einzelnen Industriezweige, nicht aber ihre Standorte sah. Die Notwendigkeit der Berücksichtigung regionaler Gesichtspunkte in der Wirtschaftspolitik Westdeutschlands wurde von einer ganz anderen Seite als der Verwaltung für Wirtschaft gesehen und auch in klarer Weise ausgesprochen. Es geschah dies in dem Schreiben des Hauptreferates für Finanzen beim Länderbeirat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, das am 9. 7. 49 an die Bevollmächtigten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und die Länder der französischen Besatzungszone gerichtet war. Anknüpfend an das ERP-Programm und die nach seiner Auffassung damit gegebenen Möglichkeiten regionaler Wirtschaftspolitik, enthielt es das Programm einer künftigen deutschen Raumordnung. Nicht daß es die Lösungen angeben hätte — das konnte nicht von ihm erwartet werden — aber es gab einen im großen alles Wesentliche umfassenden Katalog der Aufgaben. Als Kernproblem wurde dabei herausgestellt, die beschränkt verfügbaren Investitionsmittel in den Wirtschaftsräumen einzusetzen, in denen sie nach der Art ihres Verwendungszweckes jetzt und künftig im Rahmen der arbeitsteiligen Gesamtwirtschaft die größtmögliche Aufbauwirkung erzielen könnten. Klar wurde darauf hingewiesen, daß die Gefahr regionaler Kapitalfehlleitungen bereits konkret gegeben sei, und dabei wurde eines der in diesem Zusammenhang heikelsten Gebiete, nämlich der Wohnungsbau, erwähnt, der eine wesentliche Unterlage für die richtige Verteilung der Arbeitskräfte bei den damaligen Verhältnissen sein mußte. Das Schreiben betonte, daß, wenn man den Wohnungsbau in erster Linie als eine produktionspolitische Maßnahme werten würde, eine regionale Verteilung zentraler Wohnungsbaumittel — etwa aus den Counterpart Funds — die Existenz eines übergebiethlichen, d. h. über die einzelnen Länder hinausgreifenden, Westdeutschland umfassenden Raumordnungsplanes voraussetzen würde. Ferner wurde als nicht zu übersehendes Moment einer west-

deutschen Wirtschaftspolitik die Wiederherstellung der gesamtdeutschen Wirtschaftseinheit vorgestellt, d. h. jede Investitionsplanung im Westen hätte auf die Wirtschaftsstruktur der sowjetisch besetzten Zone und Berlins Rücksicht zu nehmen. Dieser Gesichtspunkt sollte für die folgende Zeit wichtig werden angesichts der immer schärferen Zonentrennung und des Aufbaus einer aus der sowjetischen Besatzungszone nach dem Westen geflüchteten Industrie. Die Probleme der Eingliederung und Umsiedlung der Heimatvertriebenen, die Sanierung der Notstandsgebiete, die territoriale Neugliederung, alles dies waren weitere Gesichtspunkte eines deutschen Raumordnungsprogrammes, wie sie in jenem Schreiben vom 9. 7. 49 aufgeführt wurden.

Hauptsächlich wollte das Schreiben aber die Investitionsmittel regional lenken, d. h. also grundsätzlich eine Kapitallenkung befürworten. Es führte in diesem Zusammenhang aus, daß angesichts der großen Diskrepanz zwischen Investitionsbedarf und Kapitalverfügbarkeit auch im Rahmen einer marktwirtschaftlich orientierten Staatspolitik auf dieses Steuerungsmittel einstweilen nicht verzichtet werden könne. Da die Normen der Kapitallenkung dem offiziellen Investitionsprogramm entstammten, müßten also bereits in diesem Programm die regionalwirtschaftlichen Entwicklungsziele der einzelnen Länder berücksichtigt und auf höherer Ebene unter gesamtwirtschaftlichem Gesichtspunkt korrigierend zum Ausgleich gebracht werden. Man darf nicht vergessen, daß das Schreiben vom Länderrat ausgegangen ist und demzufolge die Länder vorangestellt werden. Es stellt sich auf den Standpunkt, daß von unten nach oben vorgeschritten werden müsse. Eindeutig ist die Kritik, die dabei an dem von der Verwaltung für Wirtschaft ausgearbeiteten Investitionsprogramm geübt wird. Es wird festgestellt, daß die Funktion, regionalwirtschaftliche Entwicklungsziele unter Ausgleich auf höherer Ebene zu berücksichtigen, nicht oder nur unzureichend erfüllt worden sei, da das Programm seine Wertungsentscheidungen im wesentlichen auf die sachliche Zweckbestimmung der Investitionsvorhaben beschränkt habe. Es habe wohl die Frage beantwortet, in welchen Wirtschaftszweigen und in welcher Höhe vordringlich investiert werden solle, nicht aber die Frage, in welchen Wirtschaftsräumen diese Investitionen ihre optimale Wirkung erzielen würden. Zwar wird entschuldigend hinzugefügt, daß für eine überregionale, d. h. über die einzelnen Länder hinausgehende Raumordnung und Standortpolitik zur damaligen Zeit noch alle methodischen und administrativen Voraussetzungen gefehlt hätten; aber es ist immerhin zweifelhaft, ob auch beim Vorliegen dieser Voraussetzungen die Wirtschaftspolitik eine andere gewesen wäre.

Man kann fragen, ob es in der Zeit des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und in der ersten Phase der Entstehung und Entfaltung der Bundesrepublik, für die jenes Schreiben gleichfalls zutreffen würde, anders

hätte sein können. Man hatte den alliierten Industriepplan noch nicht überwunden, der einen planmäßigen Kapazitätsabbau darstellte. Man hatte diesen Kapazitätsabbau in den Demontagen vor sich, auch noch zu einer Zeit, als das große Europäische Hilfsprogramm Westdeutschland einbezog. Man sah die paradoxe Wirtschaftspolitik, die mit Westdeutschland getrieben wurde, indem man, wie es der damalige Wirtschaftsminister von Nordrhein-Westfalen Nölting ausdrückte, neue Löcher in den Boden des Fasses stieß, in das der Marshallplan Güterströme einzufüllen bemüht war. Man dachte also damals vielleicht mit einiger Berechtigung zuerst fachlich, branchenmäßig, nicht regional, weil überall so viel zerstört war, daß man glaubte, vorerst mit den doch nicht annähernd ausreichenden Kapitalien keine schwerwiegenden Kapitalfehlleitungen vorzunehmen. Man wollte eben erst einmal die Wirtschaftsmaſchinerie, so wie sie stand, wieder in Gang bringen und die Engpässe ausweiten, aber es ist klar, daß man damit auch unbewußt eine regionale Wirtschaftspolitik betrieben hat; man optierte für die überkommene Raumstruktur, indem man den alten Industriestandorten aufhalf. So ist es verständlich, daß in diesen Zeiten, in die noch die Anfänge der Bundesrepublik fallen, rund 75 % der vorhandenen Kapitalmittel nach Nordrhein-Westfalen und in die Hansestädte flossen.

ERSTE ANSATZE AUF BUNDESEBENE

Die erste Phase der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik verlief also noch durchaus in den Bahnen, die von der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vorgezeichnet waren. Man versuchte einen Ausgleich der Schäden und ein Wiederingangbringen der Wirtschaft ohne besondere Betonung der Momente eines regionalen Neubaus. Für einen solchen bestanden ganz erhebliche Schwierigkeiten, die sich nicht bloß aus den partikularen Differenzen, sondern vor allem aus der Tatsache ergaben und heute noch ergeben, daß die Gebiete, die dem unmittelbaren Einfluß der Bundesrepublik unterstehen, ein Torso darstellen. Sie sind willkürlich herausgeschnittene Teile eines größeren, gewachsenen Wirtschaftsraumes, dessen Wiederezusammenfügung oberste politische Richtschnur ist. Eine regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik muß also, dies hatte schon für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet das oben erwähnte Schreiben vom 9. 7. 49 herausgestellt, immer den Gesichtspunkt der Wiedervereinigung im Auge behalten. Die räumliche wirtschaftliche Neuordnung innerhalb der heute zur Bundesrepublik gehörenden Gebiete soll eine künftige Wiedervereinigung nicht vor unübersteigbare Schranken oder vermeidbare, große Schwierigkeiten stellen. Die Beobachtung dieser Richtlinie ist um so schwerer, als im Laufe der Zeit immer mehr die alten bekannten Voraussetzungen sich mindern und neue Unbekannte in die Rechnung einbezogen werden müssen; denn die wirtschaftliche Struktur der Teile ist in tiefgreifender Veränderung begriffen, und zwar nicht in Weiterentwicklung der

alten, bekannten Formen, sondern in neuen, vorher nicht voraussehbaren Richtungen. Der Bundesrepublik haben der Wegfall der mittel- und ostdeutschen Bezugs- und Absatzgebiete und der Märkte des sowjetischen Einflußbereiches, die zwangsläufige Westorientierung ihrer Wirtschaft, ferner der Zustrom von Arbeitskräften und Unternehmerinitiative durch Heimatvertriebene und Flüchtlinge ein anderes Gesicht gegeben. In der sowjetischen Besatzungszone wirken die Abkapselung vom Westen, die einseitige Orientierung nach dem Osten, der Weggang von Unternehmern und Facharbeitern, die großen Sozialverschiebungen und Verbrauchswandlungen, zum geringeren Teil der Zustrom von Heimatvertriebenen laufend auf einen Strukturwandel hin, um so mehr, als die Wirtschaftspolitik der Zone den Gesichtspunkt der Wiedervereinigung in ihrer Konzeption nicht berücksichtigt und ihre eigenen Wege geht. In dieser Situation einen regionalen wirtschaftlichen Neubau zu versuchen, verlangt nicht nur Kenntnis der Tatsachen, sondern Fingerspitzengefühl und Mut zur Entscheidung. Dabei waren der Bundesrepublik von Anfang an in dem Flüchtlingsproblem und im Wohnungsbau, für die sogar eigene Ministerien geschaffen wurden, Aufgaben gestellt, die eine regionale Gesamtwirtschaftspolitik geradezu herausfordern mußten. Sicherlich haben beide Aufgabengebiete eine vielschichtige Problematik. Die Wirtschaftspolitik interessieren sie vor allem von der produktionspolitischen Seite her: d. h. als Aufgaben, neu hinzugekommene Arbeitskraft richtig einzusetzen, wobei das „richtig“ hier angesichts der regionalen Fehlverteilung der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge zuerst „räumlich richtig“ bedeutet, und für die Arbeitskräfte überhaupt und besonders für die Vertriebenen und Flüchtlinge den nötigen Wohnraum am richtigen Standort bereitzustellen. Aber die ersten Maßnahmen der Bundesrepublik auf dem Gebiete der Umsiedlung von Heimatvertriebenen wurden von rein politischen Gesichtspunkten und allenfalls noch von der Möglichkeit verfügbaren Wohnraums — ohne daß dabei nach dessen Standort am möglichen Arbeitsplatz gefragt wurde — bestimmt. Es war ein Ausgleich von den bevölkerungsmäßig überlasteten, sog. „Flüchtlingsländern“ Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern nach den noch nicht oder nur teilweise belasteten Ländern der französischen Besatzungszone und den anderen bereits mit Flüchtlingen besetzten Ländern der Bizone, wie er in der Verordnung der Bundesregierung vom 29. 11. 49 versucht wurde. In gewissem Sinne war es ein Rückschritt. Denn in den Wittüner Beschlüssen vom August 1949, die auf eine Initiative von Schleswig-Holstein zurückgingen, hatte seitens der Länder eine Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Momente stattgefunden. Der Verteilungsschlüssel von Wittün berücksichtigte als Aufnahmeländer neben den Ländern der französischen Besatzungszone nur noch Nordrhein-Westfalen und Württemberg-Baden, ließ also Hessen und die Hansestädte, die die Verordnung der Bundesregierung

einbezog, aus. In dieser Verordnung überwog der Gedanke, möglichst schnell durch organisierte Massentransporte eine fühlbare Entlastung der drei Flüchtlingsländer herbeizuführen. Das war ein politischer Gedanke, dem eine regionale wirtschaftspolitische Konzeption nicht zugrunde lag.

Ähnlich lagen die Verhältnisse im Wohnungsbau. Auch hier existierte keine regionale wirtschaftspolitische Konzeption für die Verteilung der vom Bund für den Wohnungsbau zur Verfügung gestellten Mittel. Der damalige Leiter dieses Bundesressorts sah seine Aufgabe vielmehr in erster Linie rein finanzpolitisch oder, wenn man will, finanztechnisch. Die Verteilung der Mittel erfolgte nach dem Bopparder Schlüssel, der einen Kompromiß widerstreitender Länderinteressen darstellte, ohne daß dabei die Gesichtspunkte, die Wohnungsbaumittel mit der Umsiedlung der Heimatvertriebenen in Beziehung zu setzen und sie dementsprechend regional zu lenken, wie auch eine gewisse Konzentrierung auf die wirtschaftlich aktiven Räume mit wachsenden Arbeitschancen besonders berücksichtigt worden wären.

Und was sich in beiden Fällen auf der Bundesebene vollzog, wiederholte sich im allgemeinen auf der Länderebene. Auch hier wurden meistens, von einigen Ausnahmen abgesehen, die Vertriebenen wie auch die Wohnungsbaumittel über das Land hin verstreut. Mochte auch beispielsweise ein Landesplanungsamt einen großen Plan für die räumliche Verteilung der Flüchtlinge unter Berücksichtigung der Nähe zum Arbeitsplatz ausgearbeitet haben, so wurde schon auf der Ebene der Regierungsbezirke diese Planung unter dem Gesichtspunkt einer zahlenmäßig möglichst gleichen Belastung aller Regierungsbezirke durchbrochen, und dasselbe wiederholte sich dann auf der Kreisebene. Und ähnlich kam es bei der Verteilung der Wohnungsbaumittel zu keiner Konzentration, sondern zur Streuung der Mittel möglichst bis in die letzte Gemeinde.

Sicherlich gab es zu Beginn des Wiederaufbaus der Wohnstätten eine Phase, in der überall große Wohnungsnot herrschte und in der man überall hätte Wohnungen bauen können und sollen. Aber diesem Gedanken konnte man doch nur für die erste Übergangszeit eine Berechtigung zuerkennen. Zweifellos standen auch alle Maßnahmen, Umsiedlung wie Wohnungsbau, unter einem Zeitdruck, der sich bei der Knappheit der zur Verfügung stehenden Mittel um so stärker fühlbar machen mußte. Hierin kam die unheilvolle Hypothek zum Ausdruck, die der deutschen Wirtschaftspolitik damit auferlegt worden war, daß sie von 1945 bis weit in das Jahr 1949 hinein teils ganz ausgeschaltet, teils stark gelähmt war. Nunmehr lagen bei den Heimatvertriebenen, in den überlasteten Flüchtlingsländern, in der unter Wohnraumnot leidenden Bevölkerung mögliche politische Gefahrenmomente, denen man durch rasche, augenfällige Maßnahmen abzuweichen suchte. Aber diese Gesichtspunkte allein erklären nicht die damalige Politik. Die

Aufgabe einer großen regionalen Wirtschaftspolitik war noch nicht in das allgemeine politische Bewußtsein gedrungen. Das ist das entscheidende Moment.

NOTWENDIGKEIT EINES BUNDESRAUMORDNUNGSPLANS

Man wird vielleicht feststellen können, daß erst dann, als die größten wirtschaftlichen Engpässe beseitigt worden waren, als der Produktions- und Verteilungsapparat in einer Marktwirtschaft zu funktionieren begann, die regionalen Schwierigkeiten und Probleme in stärkerem Maße in das öffentliche Blickfeld traten. Vorhanden waren sie, das wurde eingangs betont, schon seit 1945, ja, manche gingen noch auf viel früher liegende Ursachen zurück. In dem Maße, in dem nun diese regionalen Schwierigkeiten und Aufgaben nach einer Lösung verlangten, wurden sie, soweit sie den Bund angingen, teils von den einzelnen federführenden Ressorts, teils von interministeriellen Ausschüssen bearbeitet. Damit ist sogleich das Problematische dieser Arbeit und ihrer Lösungsversuche bezeichnet. Man arbeitete jeweils an Teilproblemen. Man mußte so vorgehen. Das Wesentliche der hier von Bundeseite aufgegriffenen Probleme ist aber, daß sie ein Ganzes bilden. Die räumlichen Beziehungen der einzelnen Teilprobleme können nicht isoliert behandelt werden. Hier bestehen unauflöslige Wechselbeziehungen. Ohne genaue Kenntnis derselben kann es vorkommen, daß die Lösung eines Teilproblems sich als Scheinlösung herausstellt, da sie auf einem anderen Sektor eine zusätzliche schwere Schädigung hervorruft. Voraussetzung für eine wirklich erfolgreiche Teillösung ist also die „Richtigkeit“ der Maßnahmen vom Standpunkt des Ganzen, von der gesamten räumlichen Ordnung. Damit ist wieder einmal mehr — das anfangs angeführte Schreiben vom 9. 7. 49 wies schon darauf hin — die Notwendigkeit eines Bundesraumordnungsplanes betont. Ein solcher verbindlicher Bundesraumordnungsplan besteht bis heute nicht. Wenn nun in den verschiedenen Maßnahmen seitens des Bundes noch eine gewisse Koordination gegeben war und sich einige gemeinsame Richtlinien herausbilden konnten — Behelfe, die einen großen Bundesraumordnungsplan sicherlich nicht ersetzen können — so lag und liegt das auch heute noch daran, daß der Kreis der mit diesen Fragen befaßten Bürokratie ein relativ kleiner ist, die einzelnen Persönlichkeiten sich seit langem kennen und in den verschiedenen interministeriellen Ausschüssen immer wieder zusammenkommen, so daß sich für die tägliche Praxis eine Art „team work“ herausbilden konnte. Daß dieser Zustand auf die Dauer unbefriedigend ist und einer festeren Organisation auf Bundesebene Platz machen sollte, darüber besteht bei allen Beteiligten völlige Übereinstimmung. Daß ein Bundesraumordnungsplan mehr enthält als nur Wirtschaftspolitik, bedarf keiner besonderen Darlegung, aber sicherlich ist der wirtschaftspolitische Teil sein wesentlichstes Stück. Er ist keine Planwirtschaft — echte Raumordnung ist vielmehr planwirtschaftlichem Denken entgegengesetzt — sondern, auch wenn er

sich in Karten niederschlägt, immer nur allgemeine Richtlinie, dem ständigen Fluß des sozialen und wirtschaftlichen Lebens unterworfen und ihm angepaßt. Er wird heute schon, in Anbetracht der Versuche einer europäischen wirtschaftlichen Integration, wie sie sich im Ausbau des westeuropäischen Zusammenschlusses von Kohle und Eisen vollzieht, anders aussehen als etwa 1949, als diese Voraussetzungen und Bedingungen als Tatsachen noch nicht gegeben waren. Er wird auch, obgleich er eine staatspolitische Leistung und mutige Entscheidung ist, der Hilfe der Raumforschung im weitesten Umfang nicht entbehren können. Ein Bundesraumordnungsplan wird sich auch nicht auf die gerade im Vordergrund des öffentlichen Interesses stehenden Fragen und Aufgaben beschränken dürfen. Das wäre eine unzulässige Verkümmern und gleichzeitig eine Verengung des Horizontes. Gerade hier liegen aber die Bedenklichkeiten des gegenwärtigen Zustandes in der Behandlung dieser Probleme in der Bundesrepublik. Der Bundesraumordnungsplan, auch wenn er dem Leben entnommen sein und sich ihm gestaltend anpassen soll, muß zu einem System streben. Das Leben aber ist unsystematisch. Es wirft mal diese, mal die andere Frage auf und schiebt sie abwechselnd in den Vordergrund.

Ein Überblick über einzelne regionale Notstände, wie sie sich in der Bundesrepublik jetzt herausgebildet und zu Abhilfemaßnahmen geführt haben, kann dies beweisen. Auf der einen Seite stehen Gebiete, die durch die Zerreißen alter wirtschaftlicher Zusammenhänge und Austauschbeziehungen notleidend geworden sind. Die industriellen Standorte sind von den alten wirtschaftlichen Zusammenhängen her gut gewählt gewesen, wie z. B. in der oberfränkischen keramischen und Porzellanindustrie oder Glasindustrie. Der Eisener Vorhang trennt sie mit einem Mal von ihren alten Bezugsgebieten von Kaolin und Kohle. Die Kohle des Pilsener Reviers liegt ihnen gewissermaßen vor der Tür, aber diese Tür ist verschlossen, oder sie läßt die einst billige böhmische Kohle nur zu überhöhten Preisen herein, so daß das weit entfernte Ruhrgebiet einspringen muß, womit natürlich eine erhebliche Frachtkostenbelastung der Produktion verbunden ist. Damit gerät ein Gebiet, das an sich in seiner industriewirtschaftlichen Struktur einst wegen seiner Vorherrschaft der Mittel- und Kleinbetriebe als besonders gesund angesprochen werden konnte, erst in Rückstand, dann langsam in die Gefahr einer „sozialen Erosion“. Menschen und Betriebe wandern aus diesen Gebieten ab, der Zug nach Westen in die Ballungsräume setzt ein, und damit ist ein Zustand erreicht, der auch nach einem so liberalen Ökonomen wie Röpke nicht mehr den Selbstheilungskräften der Wirtschaft überlassen werden kann. Denn es entsteht dann ein so bedenkliches regionales wirtschaftliches Gefälle, das man nach den Erfahrungen, die England seinerzeit mit seinen „distressed areas“ gemacht hat, nicht mehr sich selbst überlassen kann. Röpke sieht hier geradezu den klassischen Fall eines Notstandes gegeben, „dem mit

Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen verschiedener Art zu begegnen nicht nur, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind, mit einer Politik grundsätzlich freier Wirtschaft vereinbar ist, sondern von ihr sogar gefordert wird, wenn sie nicht in den Fehler einer heute überwundenen Form des wirtschaftlichen Liberalismus zurückfallen will“. Das, was hier am Beispiel Oberfrankens ausgeführt wurde, gilt aber auch in all den anderen Fällen, in denen durch die Zonengrenze, die Abschnürung nach Osten Notstände hervorgerufen worden sind. Die Aufgaben einer regionalen Wirtschaftspolitik in diesen Gebieten sind im besonderen unter dem Aspekt der Wiedervereinigung der getrennten Teile Deutschlands zu sehen. Es kann, wenn schon in der sowjetischen Besatzungszone ein breiter, toter Streifen entlang der Zonengrenze geschaffen wird, nicht die Aufgabe einer Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sein, diesseits des Eisernen Vorhanges gleichfalls einen Streifen wirtschaftlicher Verödung zuzulassen. Das Wirtschaftsgefälle von West nach Ost muß also einen wesentlichen Teil einer regionalen Wirtschaftspolitik bilden, die sich dabei keineswegs auf eine Bearbeitung des östlichen Zonengrenzstreifens der Bundesrepublik beschränken darf.

Weitere Notstände sind aus der Demontage und den Grundsätzen des alliierten Wirtschaftsplanes, die eine Vernichtung des deutschen Kriegspotentials und die industrielle Abrüstung Deutschlands verlangten, erwachsen. Sie haben vor allem die alten Kriegshäfen Kiel und Wilhelmshaven getroffen. In Wilhelmshaven z. B. gingen damit rund 33 000 Arbeitsplätze verloren. Das Flüchtlingsproblem in weitem Umfang ist bereits erwähnt worden, ein näheres Eingehen erübrigt sich in diesem Zusammenhang. Aber besonders hinzuweisen ist dabei auf die Gebiete, in denen sich Notstände verschiedener Ursache häufen, so z. B. Folgen des Zusammenbruches, Grenzlage, Demontage, Flüchtlingsüberbelastung im Kieler Raum; Zusammenbruch, Demontage, Flüchtlingsbelastung in Wilhelmshaven; Grenzlage, Flüchtlingsbelastung in Oberfranken; Demontagen, Grenzlage, Flüchtlingsbelastung im Braunschweiger Raum; alter Notstand verbunden mit Grenzlage und Flüchtlingsbelastung in Teilen der bayrischen Rhön. Die Reihe könnte noch weiter fortgesetzt werden. Auf die besondere Problematik der sogenannten Notstands- oder Sanierungsgebiete wurde vor Jahresfrist an gleicher Stelle¹⁾ eingegangen. Insbesondere hat sich aber infolge des Flüchtlingseinstromes die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit gegenüber den Verhältnissen etwa Ende der zwanziger und Anfang der dreißiger Jahre umgekehrt. Damals eine Häufung der Arbeitslosigkeit in den Industriegebieten, also vor allem in den Städten, heute auf dem Lande. Die Ursachen liegen in beiden Fällen klar und einfach zutage. Die Arbeitslosigkeit Ende der zwanziger und Anfang der dreißiger Jahre entsprang einer großen Weltwirtschaftskrise, einem Zusammenbruch der Märkte und in der Folge einer Drosselung der Produktion. Da

¹⁾ Wirtschaftsdienst, Januar 1952, S. 29 ff.

die industriellen Produktionsstätten in den Städten bzw. in den verstädterten Industrieviereen lagen, mußte auch die Arbeitslosigkeit dort am stärksten auftreten. Die Arbeitslosigkeit der Gegenwart mit ihrem besonderen Standort auf dem Lande oder in überwiegend agrarischen Räumen ist eindeutig ein Ergebnis fehlverteilter Arbeitskraft. Sie entspringt der ersten Verteilung der Heimatvertriebenen aus Obdachgründen in agrarische Räume, die heute noch eine über dem Bundesdurchschnitt liegende Arbeitslosigkeit aufweisen, während in den alten Industriegebieten praktisch Vollbeschäftigung gegeben ist und die Arbeitslosenätze in einzelnen Branchen fast an Null herankommen, also unter dem „normalen Bodensatz“ von 5% liegen. Auf der einen Seite besteht Facharbeitermangel, auf der anderen Arbeitslosigkeit. Der Ausgleich regionaler Art, der hier gesucht werden muß, ist zweifellos, weil er nicht der freien Wanderung allein überlassen werden kann, eine Aufgabe, die ebenso unter die Schutz- und Ausgleichsmaßnahmen zu rechnen ist, von denen Röpke am Beispiel Oberfrankens gesprochen hat, Maßnahmen also, die durchaus in den Rahmen einer Politik grundsätzlich freier Wirtschaft gehören.

REGIONALE NEUVERTEILUNG DER ARBEITSKRÄFTE

Es kann im folgenden noch keine erschöpfende Darstellung der Maßnahmen des Bundes gegeben werden, die man insgesamt unter der Bezeichnung einer regionalen Wirtschaftspolitik zusammenfassen könnte. Zwar ist die Aufstellung eines Kataloges der wichtigsten Aktionen möglich. Aber das allein genügt nicht. Wenn man vollständig sein will, muß man auch die indirekten Auswirkungen berücksichtigen. Vor allem aber ist eine umfassende Durchleuchtung aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen im weitesten Sinne nach regionalen Gesichtspunkten eine Aufgabe, die noch nicht bewältigt worden ist. Sie ist aber unerlässlich, um die vielen Verbindungen und Nebenwirkungen — erwünschte wie unerwünschte — um das ganze Geflecht der Maßnahmen von Bundesseite und von Länderseite bloßzulegen, um einen Überblick über die vielen Quellen zu bekommen, aus denen Mittel entnommen werden, und deren Verwendung im einzelnen zu verfolgen. Denn ohne eine eingehende Untersuchung der Maßnahmen, die von den Ländern in gleicher oder ähnlicher Richtung getroffen werden, kann man nicht zu einem abschließenden Urteil über die Bundesmaßnahmen kommen. Erst nach diesen Untersuchungen wird es möglich sein, die trotz allem bescheidenen Mittel für eine regionale Wirtschaftspolitik durch konzentrierten Einsatz zur optimalen Wirkung zu bringen. Diese Feststellungen und Untersuchungen sind zuerst wissenschaftliche Aufgaben, Voraussetzungen späterer politischer Entschlüsse. Sie sind wesentliche Unterlagen für einen Bundesraumordnungsplan, dessen wissenschaftliche Fundierung nicht umfassend genug sein kann.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt können daher nur einige charakteristische Maßnahmen von Bundesseite herausgegriffen werden, um gewisse Grundzüge erkennen zu

lassen. Die Umsiedlung der Heimatvertriebenen nimmt dabei eine besonders wichtige Position ein. Sie ist ein Versuch, das Problem der fehlverteilten Arbeitskraft zu lösen. Die Umsiedlung umfaßt natürlich mehr als bloß eine Umsetzung von Arbeitskräften, sie hat neben den wirtschaftspolitischen auch ihre sozialpolitischen Seiten. Auch ist die Umsiedlung nicht die einzige Möglichkeit, das Problem der fehlverteilten Arbeitskräfte zu lösen. Die Fehlverteilung beruht auf der Tatsache, daß im gegebenen Zeitpunkt Arbeitsplatz und Wohnort der Arbeitskräfte so weit auseinanderliegen, daß auch eine tragbare Pendelwanderung die Distanz nicht überwinden kann. Es bieten sich dann die zwei Möglichkeiten, entweder den Wohnort an die bisherigen Arbeitsstätten zu verlegen oder am Wohnort neue Arbeitsstätten zu errichten. Bei dem Ausmaß der Fehlverteilung kommt dabei der Umsetzung der Arbeitskräfte nach den bisherigen Arbeitsstätten die größere Bedeutung zu, ohne daß der andere Weg vernachlässigt zu werden braucht. Aber es hat in vielen Fällen seine triftigen ökonomischen Gründe, warum in den beschäftigungsschwachen, ersten Wohnorten der Heimatvertriebenen die Industrien fehlen. Der erste große Versuch der Umsiedlung, entsprechend der Bundesverordnung vom 29. 11. 49, war, dies wurde einleitend festgestellt, von politischen Gesichtspunkten bestimmt. Als dieser Umsiedlungsplan aufgestellt wurde, waren die Beschränkungen der Freizügigkeit noch stark genug. Seine Durchführung jedoch vollzog sich in einer Phase des Abbaus der alten Bindungen aus der Zwangswirtschaft und trat damit in Konkurrenz zur freien Wanderung. Infolgedessen wanderten dann viele im Zuge der behördlich gelenkten Umsiedlung nach Rheinland-Pfalz verbrachte Heimatvertriebene, weil sie in diesem Lande keine oder auch noch keine wirtschaftlichen Chancen vorfanden, in Ausnutzung der möglichen freien Wanderung in das wirtschaftlich günstigere Nordrhein-Westfalen ab. Die behördlich gelenkte Umsiedlung, insgesamt für eine Umsiedlerzahl von 700 000 bereits finanziert, aber noch nicht restlos vollzogen, hat sich daher in der Folgezeit unter Berücksichtigung von Gutachten des Instituts für Raumforschung den großen Linien der freien Wanderung, in denen die tragenden wirtschaftlichen Gegebenheiten zum Ausdruck kommen, anzupassen gesucht und damit auch eine wirtschaftspolitische Profilierung erhalten. Aus der Vielfalt der oft sehr widerstreitenden Meinungen hat sie Positionen gefunden und bezogen. Man kann ihre Leitlinie etwa so umreißen: Abzug der nicht in den passiven Räumen der Flüchtlingsländer tragbaren Heimatvertriebenen und Umsetzung in aktive oder aktivierbare Räume.

Eine besondere Rolle wird dabei der Umsiedlung der Jugendlichen zukommen müssen. Nach sorgfältigen Berechnungen von Meis, allerdings für den Stichtag 30. 6. 51, waren damals rund 596 000 arbeits- und berufslose Jugendliche (bis zu 25 Jahren) in der Bundesrepublik vorhanden. Aus den Einzelanalysen von Meis geht deutlich hervor, daß diese brachliegende jugend-

liche Arbeitskraftreserve zu einem ganz entscheidenden Teil auf regionale Fehlverteilung zurückzuführen ist. Die Flüchtlingsländer können den Jugendlichen weder die gegenwärtigen Ausbildungs- noch die künftigen Erwerbschancen im notwendigen Umfang bieten. Die besondere produktionspolitische Bedeutung der Umsiedlung tritt vielleicht in dieser Aufgabe einer sinnvollen regionalen Nachwuchslenkung am auffälligsten in Erscheinung.

Vom regionalen Gesichtspunkt aus heben sich in der Durchführung der Umsiedlung und im Verlauf der freien Wanderung vor allem die zentralen Gebiete von Nordrhein-Westfalen, das Rhein-Main-Gebiet, der Rhein-Neckar-Raum und die industriereichen Teile Baden-Württembergs als Räume großer Anziehungskraft heraus. Es sind die alten Standorte industrieller Ballungen.

Gewissermaßen die Gegenseite kommt in dem sogenannten Schwerpunktprogramm der Bundesregierung zur Geltung, das im Frühjahr 1950 beschlossen wurde und neben Mitteln für die Bundesbahn und für Exportförderung 300 Mill. DM für die von der Flüchtlingsbelastung und damit in erster Linie auch von großer Arbeitslosigkeit betroffenen Länder Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hessen bereitstellte. Es wurde 1951 noch um 15 Mill. DM für „neuralgische Punkte“ im gewerblichen Sektor aufgestockt. Mit diesem Programm wurde der oben bereits skizzierte andere Weg neben der Umsiedlung beschritten, nämlich neue Dauerarbeitsplätze in den Flüchtlingsländern und in Nordhessen — denn nur dieser Teil Hessens kam in Betracht — zu schaffen. Gleichzeitig wollte man mit dem Schwerpunktprogramm Betriebe von Heimatvertriebenen bei der Erschließung von Dauerarbeitsplätzen bevorzugen. Auch an schnell anlaufende, besonders arbeitsintensive öffentliche Arbeiten, an landwirtschaftliche Siedlungen mit Bevorzugung der Heimatvertriebenen war dabei gedacht. Ist für die Umsiedlung das Bundesministerium für Vertriebene federführend, so entschied über das Schwerpunktprogramm, das im Gegensatz zur Umsiedlung schon abgelaufen ist, ein interministerieller Ausschuß unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit. Die Vorschläge für das Schwerpunktprogramm aber arbeiteten im wesentlichen die vier Landesregierungen aus. Aus dieser Tatsache und der daraus sich ergebenden Notwendigkeit, die Landesvorschläge und Einzelprojekte auf die Zielsetzung des Schwerpunktprogramms und eine Berücksichtigung allgemeiner regionalwirtschaftlicher Momente abzustimmen, ergab sich eine Verzögerung der Ausführung des Programms. Sie wäre wahrscheinlich nicht in dem Maße gegeben gewesen, wenn bereits ein durchgearbeiteter Raumordnungsplan auf Bundesesebene bestanden hätte.

Die regionale Streuung der Mittel des Schwerpunktprogramms zeigt einmal rein ländermäßig Bayern und Niedersachsen mit je etwas über einem Drittel der verfügbaren Summe an der Spitze; Schleswig-Holstein folgt mit rund 77,5 Mill. DM, und Hessen schließt ab

mit 15 Mill. DM. Im einzelnen heben sich im gewerblichen Sektor besonders die Städte Watenstedt-Salzgitter und Wilhelmshaven heraus, dann folgen gewissermaßen in einer Gruppe die Städte bzw. Kreise München, Nürnberg, Kassel, Lingen, Kiel, Lübeck, Pinneberg, Dithmarschen, Flensburg. Im übrigen sind in Bayern besondere Regionen stärkerer Zuteilung nicht zu vergessen: Oberfranken mit den Zentren Coburg, Hof, Kulmbach, Bayreuth; Mittelfranken, wo neben Nürnberg noch Fürth und Erlangen herausragen; die Donaulinie von Neu-Ulm über Neuburg, Kelheim bis Regensburg, und Schwaben im Dreieck Augsburg—Kempten — Kaufbeuren, kleinere Ansatzpunkte im Alpenvorland, Bayerischen Wald, Unterfranken. Soweit Mittel des Schwerpunktprogramms für den Verkehr ausgegeben worden sind, überwiegen die Küstengebiete mit ihrem Bau von Hochseeschiffen, Fischereifahrzeugen, Ausbau von Häfen usw. Emden, Lübeck, Kiel heben sich in diesem Sektor ganz groß heraus, demgegenüber etwa die bayrischen Aufwendungen für den Main von Würzburg bis Schweinfurt noch in gewissem Umfang vergleichbar sind. Die Aufwendungen für den Straßenbau haben ihre besonderen Schwerpunkte in Schleswig-Holstein und im Bayerischen Wald. Die für die Land- und Forstwirtschaft zur Verfügung gestellten Mittel des Schwerpunktprogramms sind, vor allem in der landwirtschaftlichen Siedlung, in Holstein und Lauenburg konzentriert, dann im Emsland, in der Wesermarsch, im Raum von Hildesheim und Wolfenbüttel bis herunter nach Gandersheim, in einem Streifen von Kassel nach Hersfeld, Hünfeld, Fulda und in Bayern in weiter Streuung über alle Landesteile verteilt.

Insgesamt hat das Schwerpunktprogramm als Teil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes Erfolg gehabt: bei den gewerblichen Großprojekten wurden rund 45 000, bei den Kleinkrediten (vor allem im Handwerk) rund 11 000 Dauerarbeitsplätze geschaffen. Dazu kamen noch über 4 200 ländliche Siedlungen. Nimmt man alles zusammen, auch die Versorgungsbetriebe, Kredite für den Schiffbau usw., so kommt man insgesamt auf rund 70 000 Dauerarbeitsplätze, die sich auf Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordhessen verteilen.

In systematischem Zusammenhang mit Umsiedlung auf der einen und Schwerpunktprogramm auf der anderen Seite hätte im Rahmen einer regionalen Bundeswirtschaftspolitik der Wohnungsbau zu stehen. Daß man diese Frage am Anfang im wesentlichen den Ländern überlassen hatte, wurde mit dem Hinweis auf den Bopparder Schlüssel schon erwähnt. Die folgende Zeit hat wohl eine engere Verbindung zwischen Verteilung der Wohnungsbaumittel und Umsiedlung gebracht, ohne daß damit die hier aufgegebene Problematik schon befriedigend gelöst worden wäre. Vor allem dürfte eine Frage vorab zu klären sein. Das Schwerpunktprogramm, generell auf die vier genannten Länder aufgeteilt, regelte doch auf Grund der Ländervorschläge die Verteilung der Mittel sehr de-

tailliert. Man kam so an die einzelnen Projekte heran. Die Umsiedlung wie die Verteilung der Wohnungsbaumittel kamen über die globale Länderregelung nicht hinaus. Es ist den Ländern überlassen, wie sie diese Abgaben im Detail lösen wollen. Nun ist zweifellos die Durchführung der Aufgaben Länderangelegenheit. Aber wie man im Schwerpunktprogramm und heute noch im Sanierungsprogramm mit detaillierten Ländervorschlägen gearbeitet hat und arbeitet, so müßte, vor allem im Hinblick auf eine zweckvolle Abstimmung der regionalen Mittelverteilung, dies auch bei der Umsiedlung und dem Wohnungsbau erreicht werden. Ansatzpunkte sind z. B. in den Richtlinien für den Einsatz der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau von 20. 2. 51 zu finden, in denen ausdrücklich vorgeschrieben wird, daß die Wohnungen dort errichtet werden sollen, wo der Bedarf am dringendsten ist und Dauerarbeitsplätze vorhanden sind oder geschaffen werden sollen. Eine Bevorzugung der Heimatvertriebenen ist vorgesehen.

Die Verteilung der Bundesmittel für den Wohnungsbau erfolgt für 1953, nachdem der überholte Bopparder Schlüssel von dem nicht befriedigenden Düsseldorfer Schlüssel abgelöst worden war, nach dem Stuttgarter Schlüssel. Danach entfallen auf Nordrhein-Westfalen 28,20 %, auf Bayern 16,17 %, Niedersachsen 14,85 %, Baden-Württemberg 10,15 %, Hessen 7,99 %, Schleswig-Holstein 6,48 % und Rheinland-Pfalz 4,55 %. Der Rest entfällt auf Berlin (6 %) und die Hansestädte. Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sind Sonderzuschläge zugesagt worden. Es sind von Schlüssel zu Schlüssel kleine Korrekturen in den Prozentsätzen vorgenommen worden, aber zu einer klaren, alle hierfür in Betracht kommenden Faktoren berücksichtigenden, regionalen Konzeption ist es noch nicht gekommen.

Während es sich bei den Wohnungsbaumitteln um Beträge handelt, die zusammengekommen über die Milliardenengrenze gehen, mutet dagegen das Sanierungsprogramm des Bundes, die Hilfe für die Notstands- und Grenzgebiete, sehr bescheiden an. Mit den geringen Mitteln, anfänglich 25 Mill. DM, später 50 Mill. DM, ist auch der Umfang der in die Aktion insgesamt einbezogenen Gebiete bestimmt. Man hat das Sanierungsprogramm auch als Fortsetzung des Schwerpunktprogramms bezeichnet, an dessen finanzielle Möglichkeiten es aber nicht heranreicht. Es ist dabei natürlich zu bedenken, daß die Bundeshilfe mehr eine Art subsidiären Charakter besitzt; aber es sind eben doch in erster Linie Gebiete, deren Notstand durch die allgemeinen, großen, politischen Ereignisse, nicht durch besondere Länderverhältnisse hervorgerufen worden ist: Kriegszerstörungen, Flüchtlingsüberlastung und damit Arbeitslosigkeit, Zonengrenze. Die regionale Abgrenzung der Sanierungsgebiete ist vor Jahresfrist an dieser Stelle abgehandelt worden; es haben sich wohl einige kleinere Abweichungen ergeben, aber die Grundstruktur ist geblieben. Es gehören dazu das ganze Land Schleswig-Holstein, die wesentlichsten Teile des Bayrischen und Oberpfälzer Waldes, Teile

der bayrischen Nordgrenze, der Hochrhön, Teile von Nordhessen, vom Oberharz, Elbe-Jetzel-Gebiet, Wesermarsch, Wilhelmshaven, Friesland, Teile von Eifel und Hunsrück, Hotzenwald.

Das regionale Schwergewicht des sogenannten Sofortprogramms zur Arbeitsbeschaffung liegt wiederum bei den drei Flüchtlingsländern, obwohl die anderen Länder nicht ausgeschlossen sind. Hier handelt es sich um Maßnahmen, die zusätzlich Arbeitsgelegenheit schaffen, gemeinnützig und volkswirtschaftlich wertvoll sind und im öffentlichen Interesse liegen. Der sozialpolitische Zweck ist dabei von ausschlaggebender Bedeutung, was aber nicht heißen soll, daß mit den Mitteln Spiel- und Sportplätze, Schwimmbäder u. dgl. gebaut werden sollen. Es sind Notstandsarbeiten, daher auch die regionale Streuung mit besonderer Betonung der passiven Räume. Aber da ihre Auswirkungen allgemein wirtschaftspolitischer Natur sind, müssen sie in diesem Zusammenhang wenigstens erwähnt werden. Schwierig ist es, über die regionale Verteilung der ERP-Mittel zu einer klaren Vorstellung zu kommen, die eben nicht nur ganz allgemeine Hinweise gibt, sondern detailliert ist. Daß die Verteilung der ERP-Mittel grundsätzlich nach fachlichen Gesichtspunkten erfolgt ist, wurde bereits bemerkt. Bei der Höhe der Summen müssen die regionalen Auswirkungen beachtlich sein. Es ist anzunehmen, daß sie im wesentlichen nicht umstürzend gewesen sind, sie haben wahrscheinlich nur die alte wirtschaftliche Raumstruktur verstärkt. Im Vordergrund stehen in diesem Zusammenhang die Investitionen für den Kohlen- und Erzebergbau, die Eisen- und Stahlindustrie, die Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwirtschaft und die Exportindustrie.

Schließlich kann in diesem Zusammenhang auch nicht an der sogenannten Investitionshilfe vorübergegangen werden. Handelt es sich bei ihr auch nicht um Bundesmittel, war die Initiative der gewerblichen Wirtschaft sehr maßgebend und soll die Investitionshilfe ein Gemeinschaftswerk derselben sein, so ist sie doch in ihrer Existenz und in ihrer Gestaltung von der Bundeswirtschaftspolitik mitbestimmt. Denn es ist eine Frage, ob der Nachholbedarf der Grundstoffindustrien, um den es doch in der Investitionshilfe geht, im Wege einer Umlenkung der Investitionen der anderen gewerblichen Zweige in Höhe von einer Milliarde DM in den Kohlenbergbau, die eisenschaffende Industrie und die Energiewirtschaft erreicht werden soll, man also in allen anderen Industriezweigen die Investitionen „streckt“, oder ob man den Grundstoffindustrien durch Freigabe ihrer Preise helfen soll. Politische Gesichtspunkte haben für den ersten Weg entschieden. Regional gesehen, bedeutet die Investitionshilfe eine besondere Betonung Nordrhein-Westfalens, in dessen Raum sich die Grundstoffindustrien der Bundesrepublik ballen.

Ein besonderes Kapitel stellt die Soforthilfe dar, die großen, wirtschaftspolitisch sehr bedeutsamen Auswirkungen werden allerdings erst mit dem Vollzuge des Lastenausgleichsgesetzes in Erscheinung treten.

Aber schon in der Übergangszeit hat das Soforthilfemamt in verschiedener Weise unterstützend auf die Politik des Bundes und der Länder eingewirkt: in der Zurverfügungstellung von Mitteln zur Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere im Hinblick auf die Flüchtlingsumsiedlung, in der Existenzaufbauhilfe, für die Flüchtlingssiedlung usw.

Von regionalwirtschaftlicher Bedeutung waren schließlich noch Maßnahmen der produktiven Erwerbslosenfürsorge, die besondere Bundeshilfe für Investitionen Haushalt Schleswig-Holstein, landwirtschaftliche Förderungsmaßnahmen aus dem ERP-Programm, Frachthilfen, die Hilfe für das Emsland und den Küstenschutz sowie der regionalwirtschaftliche Ausgleich, der über den Finanzausgleich gegeben ist.

Insgesamt ist es also ein verwirrendes Geflecht von Maßnahmen und Mittelzuwendungen, das sich bei einer Betrachtung der regionalen Gesichtspunkte in der

westdeutschen Wirtschaftspolitik darbietet, und dabei sind hier nur einige wesentliche Fragen herausgegriffen worden. Manches, was anfangs vom regionalen Gesichtspunkt aus sehr verschwommen sich präsentierte, hat sich im Laufe der Zeit stärker profiliert. Die Zeit scheint nunmehr gekommen zu sein, in der man die raumpolitischen Zielsetzungen insgesamt konkretisieren und zum Programm erheben sollte. Dabei bieten sich als Hauptgesichtspunkte an: Weiterführung der Umsiedlung im Rahmen des Bevölkerungsausgleichs, Lenkung der Wohnungsbaumittel, Weiterführung des Sanierungsprogramms und der Grenzlandhilfe, Lenkung der sich aus der Verwirklichung der EVG. ergebenden Aufträge nach regionalen Gesichtspunkten und insbesondere ein entsprechender regionaler Einsatz der Lastenausgleichsmittel und der Mittel der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Summary: Regional Economic Policy. After 1945, the policy of the Occupation Powers did not allow for a regional economic policy embracing all Western Germany to be pursued. Regional aspects could not have come to the fore in economic policy until the amalgamation of the US./UK. zones of occupation. But even then, the measures aimed at economic rehabilitation favoured certain branches rather than regions. And during its first phase, the economic policy of the Federal Republic also followed the old hackneyed path, without special emphasis on the aspects of regional reconstruction, although the tasks with which it was presented by the refugee problem and the housing shortage would have called for a regional conception right from the beginning. When the apparatus of production and distribution functioned again, public attention was increasingly focused on regional problems. Difficulties arising had to be approached by the competent ministries or by inter-ministerial committees as sectional problems, while a plan for a regional re-ordering would have had to always consider the entirety. A regional conception of economic policy would attach special attention to resettlement and housing. They must be the pre-conditions for correcting the misdistribution of manpower. The manpower reserves must be re-directed from the passive areas to those regions which are active or which can be developed. This comprehensive plan for a regional re-ordering should also include the regional direction of investments and of the aid to emergency and frontier areas. Now is the time for such a regional conception to be realised.

Résumé: Politique économique régionale. Après 1945 la politique des puissances d'occupation empêchait toute intégration de la politique économique de l'Allemagne de l'Ouest dans un cadre régional. C'est seulement après la consolidation d'un territoire économique unifié qu'il fut possible de procéder à un regroupement ultérieur. Pourtant les mesures prises en vue de la réorganisation de l'économie, dès le début, furent déterminées par les besoins de branches d'industrie individuelles. Même la politique économique du Gouvernement de Bonn, dans sa première étape, continuait à suivre ce chemin, sans faire ressortir l'importance et les facteurs d'une réorganisation à l'échelle régionale. Mais, afin de résoudre ses deux problèmes majeurs — réfugiés et construction de logements — le Gouvernement aurait dû partir, dès le début, d'une politique économique conçue à l'échelle régionale. Avec la restauration progressive de la production et de l'appareil de distribution les problèmes régionaux se dessinaient de plus en plus clairement. Mais au lieu d'établir des plans économiques partant de l'ensemble des unités régionales on chargeait soit les ministères compétents, soit des comités inter-ministériels d'aplanir les difficultés en les traitant de problèmes partiels. Dans le cadre d'une politique économique régionale on devrait résoudre les deux problèmes majeurs mentionnés en haut, car autrement on ne saura pas remédier à la répartition inadéquate de la main-d'oeuvre. Il en faudrait diriger l'excédent dont disposent certaines régions moins industrialisées sur d'autres qui en manquent. Dans ce plan de coordination de toutes les régions économiques il faudrait intégrer aussi des programmes régionaux d'investissements, de redressement financier et des accords frontaliers. Il est vraiment grand temps de définir nettement les buts d'une politique économique inter-régionale.

Resumen: Política económica regional. La política de los poderes de ocupación después de 1945 hacía imposible, en Alemania Occidental, una política económica regional de mayor envergadura. Las posibilidades de una real política económica se presentarán tan solo con la constitución del territorio económico unido. Las medidas tomadas para el restablecimiento de la economía fueron orientadas, desde un principio, según los diversos ramos industriales. También la primera fase de la política económica del Gobierno federal se desarrolló en esa línea, sin subrayar la oportunidad de una reconstrucción regional, aunque el problema de los refugiados y el de la edificación de viviendas puso el Gobierno federal, desde un principio, frente a medidas que exigían una vasta política regional. Con la recuperación de la capacidad de funcionamiento del mecanismo productivo y distribuidor, los problemas regionales entraron más en el campo visual público. Las dificultades inherentes debían ser abordados como problemas parciales por los ministerios competentes y por comités interministeriales, mientras que un plan de ordenación de espacio debiera ser tratado en el conjunto de sus aspectos. En una política económica que se ocupa de la ordenación del espacio, la redistribución de la población y la construcción de viviendas revisten excepcional importancia. Es indispensable evitar una mala radicación de las reservas de mano de obra. Estas reservas tienen que ser transplantadas de regiones pasivas a regiones económicamente activas o activadas. A este plan superior de la ordenación del espacio deben ser ajustadas las inversiones, las obras de saneamiento y el plan de ayuda a las regiones limítrofes. Ha llegado el tiempo de concretar los objetivos relativos a la política del espacio.