

Dittrich, Erich

Article — Digitized Version

Notstandsgebiete in der Bundesrepublik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dittrich, Erich (1962) : Notstandsgebiete in der Bundesrepublik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 42, Iss. 10, pp. 431-436

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133250>

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.

NOTSTANDSGEBIETE IN ENTWICKELTEN LÄNDERN

Wer sich der dynamischen Kraft bewußt ist, die in einem wirtschaftlichen Gefälle zwischen zwei Gebieten sich nutzbringend auswirkt, sollte nicht erstaunt sein, wenn auch wir noch von „Notstandsgebieten“ sprechen. Man muß sich nur immer der Relativität der Begriffe bewußt werden. Auch in Räumen mit vorbildlicher Wirtschaftsordnung wird es Gebiete geben, die dank ihrer natürlichen Gegebenheiten den größeren Wirtschaftserfolg aufweisen. Das läßt sich durch eine für den Raum gültige Wirtschaftspolitik nicht beseitigen. Die natürlichen Diskrepanzen auszugleichen und die Gebiete zu einem größeren wirtschaftlichen Wachstum fähig zu machen, ist Aufgabe einer wohlverstandenen Raumordnungspolitik. Um dieses Problem zu beleuchten, lassen wir in den folgenden Abhandlungen die Maßnahmen in zwei bedeutenden wirtschaftlichen Erfolgsräumen, die Bundesrepublik Deutschland und die USA, behandeln.

„Notstandsgebiete“ in der Bundesrepublik

Dr. habil. Erich Dittrich, Bad Godesberg

RELATIVER BEGRIFF VON NOTSTANDSGEBIETEN

Die erste Reaktion, wenn man den Titel „Notstandsgebiete in der Bundesrepublik“ liest, wird allgemeine Verwunderung sein. Gibt es dies denn heute bei lang dauernder Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik überhaupt noch? Der Zweifel wird noch verstärkt, wenn man sich die Frage im Hinblick auf die Stellung der Bundesrepublik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft stellt. Vor Jahren kam durch Indiskretion eine Arbeit in die Öffentlichkeit, die im Schoße der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel entstanden war. Sie gliederte den gesamten Raum der 6 Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft jeweils nach Planungsregionen, Provinzen und für die Bundesrepublik nach Ländern. Auf diesen regionalen Grundlagen wurde dann eine Klassifikation der sozioökonomischen Räume — das waren jene Verwaltungseinheiten bzw. die Länder der Bundesrepublik — nach ihrem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt zu Faktorkosten versucht. Das Ergebnis war für die räumliche Gliederung der Bundesrepublik nach Ländern so, daß Hamburg und Berlin im Pro-Kopf-Produktindex weitaus an der Spitze standen und nur Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz unter dem EWG-Durchschnitt lagen. Von Notstandsgebieten in der Bundesrepublik konnte man eigentlich dann nicht mehr sprechen.

Aber das ist zunächst natürlich eine Frage des zugrunde gelegten räumlichen Maßstabes. Je größer der Raum, um so mehr verschwinden bei einer statistischen Analyse entsprechend dem Gesetz der großen Zahl die regionalen Besonderheiten, und es kommen

Durchschnittswerte zum Vorschein, die mögliche Notstände nicht mehr erkennen lassen. Hier liegt also die erste Schwierigkeit bei der Feststellung von Notstandsgebieten: in der Wahl des regionalen Maßstabes.

Die zweite und viel tiefer gehende Schwierigkeit liegt im Begriff selbst. Was heißt schon Notstand! Daß man hier nicht mit subjektiven Wertungen kommen kann, leuchtet ein. Es kann sich nicht darum handeln, was der Bürger X als Notstand empfindet. Der eine mag das einfache Leben, der andere meint, hier läge ein Notstand vor. Auf solche individuelle Maßstäbe kann sich ein Versuch, Notstandsgebiete zu bestimmen, von vornherein nicht einlassen. Eine Feststellung derartiger individueller Maßstäbe mag für andere Aufgaben nicht nur interessant, sondern auch notwendig sein. Aber es wäre ein müßiges Unterfangen, aus einer Unzahl subjektiver Wertungen eine herrschende Meinung zu gewinnen, um daraus dann zur Fixierung von Notstandsgebieten zu kommen.

Also muß man nach einem objektiven Maßstab suchen. Dies wird man nur dann mit Aussicht auf Erfolg tun können, wenn man von Strukturvorstellungen ausgeht. Die Problematik der Notstandsgebiete gehört zur regionalen Wirtschaftspolitik, d. h. in diesem Zusammenhang in den großen Bereich der Raumordnungspolitik. Darüber braucht heute nicht mehr diskutiert zu werden, das ist inzwischen anerkannt worden. Raumordnungspolitik und regionale Wirtschaftspolitik decken sich dabei nicht vollständig. Zur Raumordnungspolitik gehört vieles, was nicht regionale Wirtschaftspolitik ist. Doch über diese Fragen braucht hier nicht gesprochen zu werden. Raumordnungspolitik ist Strukturpolitik.

DIE GRUNDSÄTZE DER RAUMORDNUNGSPOLITIK

Die Raumordnungspolitik stellt sich heute dar als ein Versuch, das Leitbild der sozialen Raumordnung zu verwirklichen. Auch hierüber besteht schon weitgehende Übereinstimmung. Es handelt sich bei dem Leitbild um eine gesellschaftspolitische Realität. Das Leitbild der sozialen Raumordnung ist in verschiedenen Beiträgen erörtert worden, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Deren Ergebnisse sind im Sachverständigen Gutachten über die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, das Ende 1961 veröffentlicht worden ist, zuletzt zusammengefaßt worden, und das zuständige Bundesressort, das Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, hat kürzlich die in Beratung mit den anderen Bundesressorts formulierten „Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordination“ bekanntgegeben, die Richtlinien darstellen, die man aus dem Leitbild der sozialen Raumordnung gewonnen hat.

Diese „Grundsätze“ sprechen nun gleich in den ersten Punkten das hier berührte Problem an. An sich zieht es sich durch die „Grundsätze“ hindurch, aber vor allem kommen folgende Ziffern von ihnen in Betracht:

1. Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet soll durch Abschwächung des regionalen Leistungsgefälles zwischen unterschiedlich strukturierten Räumen angestrebt werden.
2. Raumstrukturellen Mängeln von allgemein wirtschaftlicher Bedeutung ist vor allem durch Hebung der Wirtschaftskraft schwach strukturierter Gebiete entgegenzuwirken. Insbesondere soll die Stärkung der Leistungskraft des Zonenrandgebietes angestrebt werden.
3. Maßnahmen, die zu einer weiteren regionalen Konzentration von Menschen und Wirtschaftskraft in Ballungsräumen führen können, müssen vermieden werden.
4. Die Agrarstruktur ist zu verbessern (Beseitigung der Flurzersplitterung, Schaffung gesunder Betriebsgrößenverhältnisse, Neuordnung der ländlichen Siedlungsstruktur, Aufforstung von Grenzertragsböden usw.). In den agrarischen Problemgebieten, in denen durch diese Maßnahmen ein ausreichendes Arbeitseinkommen nicht gewährleistet ist, ist die gewerbliche Struktur zu verbessern. Ertragsreicher landwirtschaftlicher Boden soll der Landwirtschaft erhalten bleiben.“

Mit diesen „Grundsätzen“ ist die Problematik der Notstandsgebiete umgriffen worden. Zunächst ist zwar festzuhalten, das der Ausdruck „Notstandsgebiete“ nicht verwendet worden ist. Das ist einmal aus der eingangs skizzierten allgemeinen wirtschaftlichen Situation der Gegenwart verständlich. Zum anderen dürfte in den Formulierungen ein Fortschritt des Denkens über diese Fragen Ausdruck gefunden haben. Es wird nämlich von schwach strukturierten Gebieten, von agrarischen Problemgebieten, von raumstrukturellen Mängeln gesprochen. Das ist zweifellos die für die Gegenwart angemessene Terminologie. Sie baut also den Problemkomplex in eine Strukturlehre ein. Sie schließt nicht aus, daß es Zeiten geben könnte, da

für solche schwach strukturierten Gebiete zusätzlich der Ausdruck „Notstandsgebiete“ wieder gebraucht werden könnte, um die besondere Schwere und das Bedrängende der Strukturängel noch mit Nachdruck zu betonen. Es soll damit auch nicht ausgeschlossen werden, daß es auch gegenwärtig in der Bundesrepublik kleine Räume geben kann, für die man jetzt den Ausdruck „Notstandsgebiet“ mit Recht verwenden würde.

Weiterhin ist aus den „Grundsätzen“ zu entnehmen, daß die Problematik in das große Spannungsverhältnis Ballungsräume — schwach strukturierte Räume hineingestellt worden ist. Insbesondere die Polarität von industriell überdimensionierten Ballungsräumen und agrarischen Problemgebieten wird angesprochen.

Es steht nun immer noch die Frage offen: was sind schwach strukturierte Räume? Dazu ist zuerst zu sagen, daß diese Frage und damit auch ihre Antwort keine rein ökonomische Angelegenheit ist. Die Raumordnungspolitik hat zwar ihre ökonomischen Probleme und bedient sich auch, beispielsweise in der regionalen Wirtschaftspolitik, ökonomisch bestimmter Maßnahmen, aber sie ist mehr als Wirtschaftspolitik; denn die Raumordnung umfaßt allgemein das Verhältnis des Menschen zum Raume. Es kommen dabei Daten zur Behandlung, die ökonomisch nicht radizierbar sind, wie z. B. Erholungswesen, Erziehungswesen, kulturelle Daten usw.

DIE PRINZIPIEN DER SOZIALEN RAUMORDNUNG

Das Leitbild der sozialen Raumordnung besitzt drei konstitutive Prinzipien: Freiheit, sozialer Ausgleich, Sicherheit. Die Freiheit ist Ausgang und Grundlage. Aber für das hier verhandelte Problem sind die beiden anderen Prinzipien von Bedeutung: sozialer Ausgleich und Sicherheit. Schwach strukturierte Räume sind von diesem Standpunkt aus zunächst einmal Räume, die den Prinzipien des sozialen Ausgleichs und der Sicherheit, wie sie im Leitbild enthalten sind, nicht entsprechen. Das muß im folgenden erläutert werden.

Die erwähnten „Grundsätze“ des Bundesministeriums für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung bedienen sich gleich zu Anfang einer Vokabel aus dem Grundgesetz, indem sie von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet sprechen. Der Art. 72 (2) Ziff. 3 GG, in dem diese Stelle vorkommt, ist zwar nicht ein Raumordnungsartikel im strengsten Sinne. Er behandelt die Frage der Bundeszuständigkeit für ein bestimmtes Sachgebiet. Aber der Begriff der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus ist doch weiter, als daß er nur von der engeren Frage der konkurrierenden Bundeskompetenz aus gesehen werden könnte (Art. 72 GG in Verbindung mit Art. 74 GG). In ihm steckt das Prinzip des Ausgleichs überhaupt, und zwar in einer regionalen Ausprägung, wie sie dem Leitbild der sozialen Raumordnung entspricht.

Grundsatz des Ausgleichs

Wenn der raumordnungspolitisch so wichtige Grundsatz des Ausgleichs im Grundgesetz nicht in den engeren Raumordnungsartikeln Art. 75, Ziff. 4 bzw. Art 29 enthalten ist, so wird man davon zuzugehen haben, daß zwischen der Abfassung des Grundgesetzes (1948/49) im Parlamentarischen Rat und der Gegenwart fast anderthalb Jahrzehnte verflossen sind, in denen sich die Vorstellungen über das, was Raumordnung und Raumordnungspolitik sind, erheblich vertieft und profiliert haben. Vor allem ist dabei die kombinierende und koordinierende Rolle der Raumordnungspolitik herausgekommen, von der aus allein die regionalen Ausgleichsmaßnahmen, die Förderung der Notstandsgebiete und die regionale Wirtschaftspolitik begriffen werden können. Aus einem rein ökonomisch gefaßten Denken in Marktmodellen führt keine gängige Straße zu diesen Problemen und Aufgaben.

Der Ausgleich, auf den in der Raumordnungspolitik bezogen wird, erscheint in verschiedenen Formen; einmal als Gesichtspunkt des Gleichmaßes in der Betreuung des einzelnen Staatsbürgers. Das bedeutet in diesem Zusammenhang, daß grundsätzlich jeder Staatsbürger einen Anspruch auf gleichwertige öffentliche Leistungen hat. Diese Formulierung muß noch etwas näher umschrieben werden, da sie oft genug mißverstanden wird. Denn mit ihr ist keine starre Nivellierung gemeint, nicht etwa das Opernhaus oder die Lateinschule in jedem Dorf. Aber es muß sichergestellt sein, daß, unbeschadet wo sich der einzelne Staatsbürger befindet, ihm der Zugang zu den öffentlichen Leistungen gewährt wird, auf die er billigerweise Anspruch erheben darf: Verkehrserschlossenheit, ausreichende Gestaltung der Versorgungswirtschaft, Schul- und allgemeines Bildungswesen, Gesundheitswesen mit ärztlicher Betreuung, Krankenhäuser, Heime usw. Er muß die Behörden, mit denen er im täglichen Leben zu tun hat, so erreichen können, daß ihm keine untragbaren Entfernungen zugemutet werden. Man kann die Liste noch erheblich erweitern.

Verbesserung der Infrastruktur

Diese Forderungen zielen also auf eine Verbesserung der Infrastruktur, und wenn von Notstandsgebieten bzw. von strukturschwachen Gebieten schlechthin gesprochen wird, so gehört zu dem Begriff der Strukturschwäche zuerst eine mangelhafte Infrastruktur. Ungenügende Infrastruktur ist ein Notstand. Daß die Beschaffenheit der Infrastruktur auch wirtschaftlich von großer Tragweite ist, wird mehr und mehr anerkannt. Sie ist ein ganz wichtiger Standortfaktor. Denn bei der weitgehenden Entmaterialisierung der Standorte in einer fortgeschrittenen Volkswirtschaft, wie es die der Bundesrepublik ist, spielen für den Unternehmer bei der Wahl eines neuen Standortes gerade die Gegebenheiten der Infrastruktur eine zunehmende Rolle: das Schulwesen, die Möglichkeiten der Weiterbildung, der Zugang zu sonstigen kulturellen Einrich-

tungen, der Stand der Versorgungseinrichtungen und des Nahverkehrs; dies alles nicht so sehr im Hinblick auf die Produktion seines Betriebes unmittelbar, sondern auf seine Belegschaft und deren Angehörige gesehen. Forderungen der Hygiene, Vorhandensein von Bädern beispielsweise, gehören ebenfalls dazu. Kurz, eine Fülle von Einrichtungen und Möglichkeiten, die eine nur auf den betriebswirtschaftlichen Kalkül sehende Wirtschaftstheorie niemals einbezieht, womit sie sich einer umfassenden Gültigkeit ihrer Aussagen begibt.

Der mangelhaften Infrastruktur auf der einen Seite entspricht eine wirtschaftliche Schwäche auf der anderen: verfallende Agrarstruktur, Flurzersplitterung, ungesunde landwirtschaftliche Betriebsgrößenverhältnisse und Siedlungsstruktur, schwacher Industriebesatz, relativ hohe saisonale Arbeitslosigkeit und aus allem sich ergebend: unzureichende Einkommensverhältnisse und geringe Steuerkraft sind einige Kennzeichen.

SCHWIERIGE INTERNATIONALE KLASSIFIZIERUNG VON NOTSTANDSGEBIETEN

Gewiß mag eine großräumige Betrachtungsweise zu dem Schluß kommen, was hier festgestellt und für nicht unbeträchtliche Gebiete der Bundesrepublik nachgewiesen werden kann, ist unbeträchtlich, wenn man schon im EWG-Raum sich umsieht und vergleichsweise süditalienische Gebiete heranzieht, obwohl auch diese Paradebeispiele dank zielbewußter regionaler Wirtschaftspolitik mehr und mehr aufholen. Aber diese Betrachtungsweise kann so nicht einfach hingenommen werden.

Einmal erkennt selbst der EWG-Vertrag die Sonderlage des sogenannten Zonenrandgebietes an. Hier sind durch einseitige politische Willkürakte schwierige Situationen entstanden. Die Bundesregierung hat sich seit langem bemüht, dem Zonenrandgebiet zu helfen. Daß es gerade hier noch abseitsliegende Gebiete gibt, die man auch heute als Notstandsgebiete bezeichnen kann, wird immer wieder einmal durch Einzelberichte ins Gedächtnis gerufen. Es ist dabei vielfach ein Mäüde werden, daß auch die noch vorhandenen Chancen und Hilfen nicht mehr nutzt.

Zum anderen würde es zu völlig falschen Vorstellungen und verhängnisvollen Schlüssen führen, wenn man nach gewissen gleichen Merkmalen Notstandsgebiete international klassifizieren wollte. Denn einmal hängt eine Bewertung im internationalen Rahmen von dem allgemeinen Standard ab, den Wirtschaft und Sozialleben des einzelnen Staates erreicht haben. Zum anderen ist ein nach gleichen Merkmalen ermittelter Notstand doch unterschiedlich zu bewerten, je nach der Lage des betroffenen Gebietes, ob er in einem Grenzland auftritt, das im Spannungsfeld großer weltanschaulicher und politischer Gegensätze liegt oder nicht, ob ein solches Gebiet in das ostwestliche Gefälle einbezogen ist, das der Bevölkerungsbewegung in Deutschland ein so bedenkliches Aussehen verleiht.

Jedenfalls wird man aus all diesen Erwägungen sich hüten müssen, im supranationalen Bereich vorschnell Folgerungen für Zulässigkeit oder Nichtzulässigkeit regionaler Wirtschaftspolitik zu ziehen. Hier kommt das andere konstitutive Prinzip des Leitbildes der sozialen Raumordnung ins Spiel: Sicherheit.

Notstandsgebiete sind seit alters durch Abwanderung der Bevölkerung charakterisiert. Diese Abwanderung ist zwar wiederum begrenzt; denn eben weil sie sich nicht unbeschränkt auswirkt, weil eine Schollengebundenheit, eine Anhänglichkeit an die Heimat sich immer noch durchsetzt, besteht ja doch der Notstand weiter, der in einer Übervölkerung im Verhältnis zur Tragfähigkeit zum Ausdruck kommt. Es hat Zeiten gegeben, in denen man diese Abwanderung gewähren ließ, eben aus der Erwägung heraus, daß sich in gewissem Umfang eine passive Sanierung der Notstandsgebiete vollziehen würde. Man hat gemeint, wo wirtschaftlich nichts mehr zu holen ist, da sollte auch wirtschaftspolitisch nicht weiter investiert werden. Diese Auffassungen werden auch heute noch vertreten. Ihre Berechtigung müßte aber von der Berücksichtigung aller Umstände abhängen und kann nicht einseitig nach einer gegenwärtig nicht gegebenen Rentabilität begründet werden. Und dann wird man von allgemeinen und umfassenden Gesichtspunkten aus für die Bundesrepublik zu einer anderen Auffassung kommen und entsprechende Forderungen aufstellen müssen.

SPANNUNGSVERHÄLTNIS: BALLUNGSRAUME — SCHWACH STRUKTURIERTE RAUME

Die zitierten „Grundsätze“ der Bundesrepublik stellen die Raumordnungspolitik, und damit auch die regionale Wirtschaftspolitik, in das Spannungsverhältnis Ballungsräume — schwach strukturierte Räume. Damit heben sie die Betrachtung und die Überlegungen über die Lösung dieses Spannungsverhältnisses auf eine höhere, allgemein politische Ebene. Es geht jetzt um die Frage, ob man einer fortschreitenden Vergrößerung dieser Spannungen tatenlos zusehen darf. Es geht nicht um Sympathie oder Antipathie zu den Ballungsräumen. Das wäre eine ganz grobe und unsinnige Verallgemeinerung. Es geht auch nicht darum, ob man das Wort „Ballung“ schön findet oder nicht. Das Wort „Ballung“ ist völlig indifferent. Schön, gut, zweckmäßig oder nicht ist nur der Gebrauch, den man von dem Wort macht. All dies steht wirklich nicht zur Diskussion. Es geht um die ganz schlichte Frage: kann man das Abrutschen der deutschen Bevölkerung, insbesondere in der Bundesrepublik von Ost nach West laufen lassen, soll man es, vielleicht unbewußt, noch unterstützen? Auch dann, wenn man damit schwach strukturierte Gebiete zu wirklichen Notstandsgebieten werden läßt?

Die „Grundsätze“ sagen es klar: man kann es nicht. Aber sie begründen diese Einstellung nicht eingehend. Das war auch nicht ihre Aufgabe. Die Begründung findet man, wenn man sich, möglichst unterstützt

durch eine Folge von Karten, die räumliche Verteilung der deutschen Bevölkerung seit den dreißiger Jahren vergegenwärtigt. Die ersten großen Impulse dieser Veränderungen sind sicherlich von einer gewaltsamen Politik mit Vertreibungen von Millionen ausgegangen. Diesen Ansatz mußte die Raumordnungspolitik hinnehmen. Aber was sich dann abgespielt hat, nachdem diese gewaltigen Wanderungen zu einer vorläufigen Ruhe gekommen waren, ist ganz in ihre Verantwortung gestellt.

Die Ballungsräume

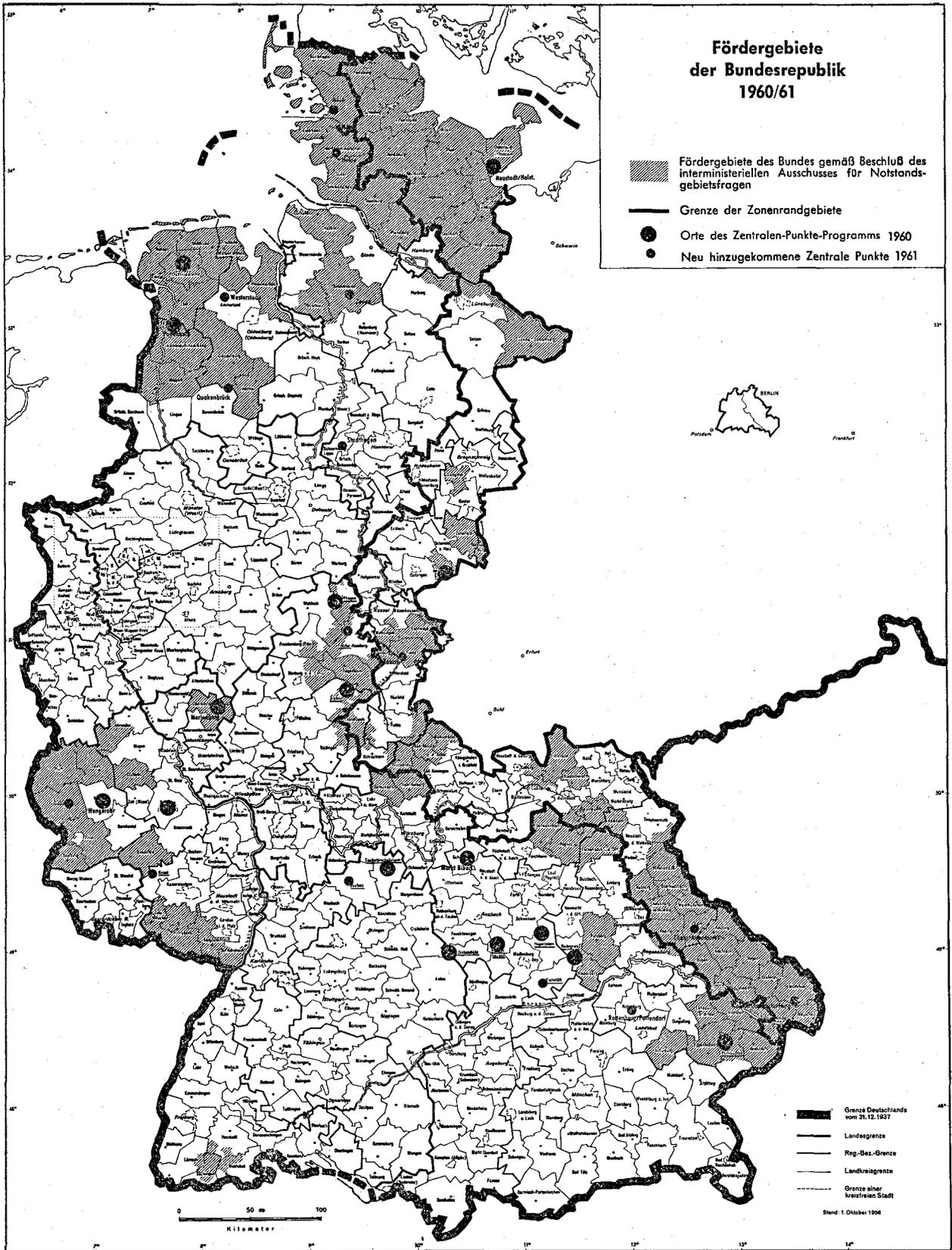
Von 1956 bis 1961 hat die Bevölkerung der Bundesrepublik um etwa 3 Mill. zugenommen. Das entspricht einer Zunahme von nicht ganz 6%. Von diesen 3 Mill. entfallen etwa 1,6 Mill. auf die bekannten 9 Ballungsräume der Bundesrepublik. Wenn man diese Zahlen in Beziehung zur Fläche der Bundesrepublik setzt, bedeutet dies, daß über die Hälfte der Bevölkerungszunahme auf 14% des Bundesgebietes entfällt, dagegen 1,4 Mill., also nicht einmal die Hälfte der Bevölkerungszunahme, auf 86% des Bundesgebietes.

Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland (in 1000 Einwohnern)

| Position | 25. 9. 1956 | 6. 6. 1961 |
|-------------------------|-------------|------------|
| insgesamt (ohne Berlin) | 50 974,5 | 53 975,6 |
| davon in Ballungsräumen | 21 471,8 | 23 048,4 |

Das Gewicht der Ballungsräume verstärkt sich also immer mehr, und das Bedenkliche dabei ist die räumliche Verteilung dieser Ballungsräume. Sie befinden sich vor allem im Westen der Bundesrepublik, angelehnt an die Rheinachse, wie es schon in den Namen Rhein-Ruhr-Raum, Rhein-Main-Raum, Rhein-Neckar-Raum zum Ausdruck kommt. Daß dieser Entwicklung beachtliche ökonomische Momente zugrunde liegen, gerade auch in ihrer Orientierung an den Rhein, braucht nicht weiter erörtert zu werden. Aber nur ökonomisch sind eben diese Vorgänge nicht zu bewerten, und vor allem nicht einseitig mit der Blickrichtung auf den Glanz dieser hochentwickelten Räume.

Steigt nämlich das Gewicht der Ballungsräume auf der einen Seite, so muß das Gewicht der anderen Räume entsprechend sinken. Wenn sich auch absolut genommen das Niveau der schwachen Räume vom Ende des 2. Weltkrieges bis zur Gegenwart im Zuge der allgemeinen Entwicklung gehoben hat, der Abstand zu den hochentwickelten Räumen hat sich damit nicht verringert. Auf diesen Abstand aber kommt es an. Um so mehr, als im Gegensatz zu den Ballungsräumen sich die schwach strukturierten Räume der Bundesrepublik vor allem in ihren östlichen Teilen, also im Vorfeld der westöstlichen Spannung, soweit sie das Gebiet der Bundesrepublik berührt, befinden. Das mag ein nur ökonomisches Denken ignorieren können, aber eine verantwortungsbewußte Raumordnungspolitik kann es nicht.



Kartographie u. Druck:
Bundesanstalt für Landeskunde u. Raumforschung

Nun weiß man aus der Geschichte, daß mit Edikten, Verordnungen, Gesetzen, ja auch mit Zwangsmaßnahmen radikale Wendungen in großen säkularen Bewegungen selten oder gar nicht gelingen. Und in großen säkularen Bewegungen vollzieht sich auch das Auf und Ab der räumlichen Schwerpunktsverteilungen, das Verhältnis von Stadt und Land, der Verteilung des Gewerbes bzw. der Industrie.

NOTSTANDSGEBIETE UND SOZIALE AGRARPROBLEMATIK

Jedoch sind zur Beurteilung dieser Vorgänge eine Reihe von strukturellen Wandlungen heranzuziehen, die zugleich Ansätze für das politische Handeln enthalten.

Sieht man sich die schwach strukturierten, notleidenden Gebiete näher an, so sind sie in ihrer schwierigen ökonomischen und sozialen Problematik in erster Linie von der Landwirtschaft bestimmt. Einmal liegt diese Problematik in den natürlichen Grundlagen beschlossen: in schlechten Böden, in den stark hängigen Mittelgebirgslagen, in ungünstigen klimatischen Bedingungen, schlechten wasserwirtschaftlichen Verhältnissen u. a. Hiergegen ist wenig auszurichten. Zum andern liegt sie in der agrarpolitischen Problematik, und die ist nun manipulierbar, stößt aber von allem Anfang an auf gewaltige Widerstände verschiedenster Art. Ein Blick auf den Grünen Plan mit seinen konservierenden und seinen echten reformerischen Tendenzen zeigt den noch nicht ausgetragenen Streit der Meinungen und Interessen. Die Ziffer 5 der „Grundsätze“ versucht, wesentliche Gesichtspunkte eines agrarpolitischen Reformprogramms, soweit es für die Raumordnungspolitik von Bedeutung sein kann, aufzufangen. Wenn man nur den Programmpunkt der Aufforstung von Grenzertragsböden herausgreift, kann man verstehen, daß sich wirklich ein umfassender Strukturwandel in der Agrarpolitik darin durchsetzen will. Gegenüber einer Auffassung, die jedes Stück Acker als unantastbar und erhaltenswert ansah, muß der Gedanke, Grenzertragsböden der Landwirtschaft aufzugeben und der Forstwirtschaft zu überantworten, revolutionär wirken. Er stellt eine Umkehrung der Entwicklung, die früher von dem Ausgreifen des Ackerlandes auf den Wald bestimmt war, dar. Aber diese Reformbestrebungen, dazu die Bestrebungen auf Abrundung von Betrieben zu gesunden Betriebsgrößen, auf Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Betrieben zu leistungsfähigen Einheiten, die dann erst wirklich sinnvolle Mechanisierung des landwirtschaftlichen Betriebes, sie haben doch auch die Tendenz, Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft freizusetzen, anders gesehen: Möglichkeiten einer Abwanderung zu schaffen, damit also der passiven Sanierung Spielraum zu geben.

Das Ergebnis würde dann in einer erneuten Verstärkung der Ballungstendenzen und in einer weiteren bevölkerungsmäßigen Schwächung des Vorfeldes liegen, gerade in den Vorgängen also, die man aus all-

gemein-politischen Überlegungen eindämmen möchte. Zudem würde auch eine so verstandene passive Sanierung in den schwachen Räumen die dort verbleibende, mehr und mehr isolierte Land- und Forstwirtschaft keineswegs stärken. Die strukturpolitischen Aufgaben in den schwachen Räumen sind mit agrarpolitischen Maßnahmen allein nicht zu lösen, sie verlangen, wie es die Ziffer 5 der „Grundsätze“ sagt, eine gewerbliche Strukturverbesserung, die zugleich eine Aufgangstellung für die von der Landwirtschaft freigesetzte Bevölkerung darstellt.

GEWERBLICHE STRUKTURVERBESSERUNG

Das ist auch der Kern der raumordnungspolitischen Maßnahmen, die im Bunde vor allem von dem Interministeriellen Ausschuß für Notstandsgebiete (IMNOS) ausgehen. Der Einsatz der Mittel ist im Verhältnis zur Bedeutung der Aufgabe nicht so groß, wenn man nur die regional gezielten Maßnahmen in Betracht zieht, zu denen auch die Maßnahmen des IMNOS gehören. Sie liegen dann bei etwa 260 Mill. DM jährlich. Sie kommt viel darauf an, von den raumrelevanten Ausgaben des Bundes, die vorsichtig gerechnet bei etwa 8 Mrd. DM im Jahr liegen, einen möglichst großen Teil durch überlegte Koordinierung für die strukturschwachen Gebiete nutzbar zu machen.

Daß diesen Bemühungen durchaus Erfolge zuteil werden, haben die Verlagerungen industrieller Betriebe in den letzten Jahren gezeigt. Sie haben von 1955 bis 1960 nach Erhebungen, die zudem nur die betrieblichen Niederlassungen mit mindestens 50 Beschäftigten umfaßten, rund 259 000 Beschäftigte erfaßt und sind in den letzten Jahren dieses Zeitraumes vorwiegend in die Gebiete gegangen, die man als strukturschwach, als Notstandsgebiete in der eingangs gegebenen Umschreibung auffassen kann. Sie haben an Schwung in dem Maße eingebüßt, als ausländische Arbeitskräfte das Arbeitsdefizit der Ballungsräume ausgeglichen und damit den Zwang, Standorte für neue Arbeitsplätze in den strukturschwachen Räumen zu suchen und aufzubauen, aufgehoben haben.

Gerade diese Beispiele haben aber wiederum eins gezeigt, wie beweglich an sich die moderne Industrielandschaft doch sein kann. Das hat sie schon einmal während des 2. Weltkrieges gezeigt. Sie beweist diese Mobilität immer wieder aufs neue. Es ist begreiflich, daß sie lieber am alten Standort bleibt. Aber sie ist daran doch nicht so gebunden, wie in der landläufigen Diskussion meist behauptet wird. Es wäre daher eine sehr notwendige Aufgabe, gerade im Hinblick auf die hier skizzierten Probleme der Raumordnungspolitik, unvoreingenommen die Standortbindungen der Industrie zu prüfen. Vor allem sollte man dabei dem vielberufenen Argument der sogenannten Fühlungsvorteile ein besonders kritisches Augenmerk zuteil werden lassen. Daß die Industrie beweglich sein kann, gibt der Raumordnungspolitik bei der Förderung schwach strukturierter Räume und Notstandsgebiete ihre Chance.