

Vogt, Klaus

Article — Digitized Version

Schnelle Agrarlösung verhindert effiziente Raumordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Vogt, Klaus (1969) : Schnelle Agrarlösung verhindert effiziente Raumordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 6, pp. 337-339

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133983>

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.

Schnelle Agrarlösung verhindert effiziente Raumordnung

Dr. Klaus Vogt, Hamburg

Reformerische Ansätze wie der Mansholt-Plan und die agrarstrukturellen Untersuchungen des Bundeswirtschaftsministeriums zeigen, daß die seit langem geübte Kritik an der herkömmlichen Agrarpolitik sich nunmehr in konstruktiven politischen Reformplänen niederschlägt.

Im Gegensatz zur traditionellen Politik der Marktregulierungen liegen diesen Plänen die Vorstellungen einer wachstumsgerechten Agrarpolitik zugrunde. Zu ihren Merkmalen gehören die von Mansholt propagierte Anhebung der Betriebsgröße ebenso wie die vom Bundeswirtschaftsministerium modellhaft errechnete Abwanderung von etwa 1,4 bzw. 1,5 Mill. hauptberuflich in der Landwirtschaft Erwerbstätigen bis zum Jahre 1980. Die Anhebung der landwirtschaftlichen Löhne auf $\frac{2}{3}$ bis $\frac{3}{4}$ der gewerblichen Vergleichslöhne erscheint nämlich nach der genannten Untersuchung ohne diese Abwanderung nicht möglich zu sein.

Ausgehend von diesem Modellergebnis ist es allerdings zweckmäßig, einmal die Frage aufzuwerfen, ob aus raumordnungspolitischer Sicht ein schneller Erfolg für die skizzierten landwirtschaftlichen Reformansätze überhaupt erwünscht sein kann.

Raumordnungspolitische Fragen

Die Freisetzung von 1,5 Mill. Erwerbstätigen entspräche einer potentiellen räumlichen Bevölkerungsverchiebung von etwa 3 Mill. Einwohnern. Zwischen 1939 und 1966 wiesen die 68 großen westdeutschen Stadtregionen in etwa das gleiche relative Bevölkerungswachstum auf wie die übrigen Gemeinden¹⁾. Setzt sich diese Entwicklung fort, dann müßten die genannten Stadtregionen aufgrund der landwirtschaftlichen Freisetzung mit

¹⁾ Vgl.: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Ergänzungsband 1, Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1968, S. 145 (Bevölkerungswachstum der Stadtregionen: +41,6 %, der übrigen Gemeinden: +45,1 %).

einer Zuwanderung von 1,5 Mill. Menschen rechnen. Demnach wären 1,5 Mill. Einwohner mehr und die entsprechende Anzahl von Arbeitsplätzen auf den 17 % der Fläche des Bundesgebietes, die auf die Stadtregionen entfallen, unterzubringen bzw. zu schaffen.

Aus dieser Überlegung ergeben sich folgende Fragen:

- Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit der aufgezeigten Umverteilung?
- Inwieweit ist diese Bevölkerungsverteilung volkswirtschaftlich sinnvoll?
- Wie sind unter diesem Gesichtspunkt die Agrarreformen zu beurteilen?

Standortwahl der Industriebetriebe

Die Wahrscheinlichkeit eines Wanderungsgewinns der Stadtregionen in der genannten Größenordnung wäre offenbar nur dann gering, wenn die ländlichen Gebiete im Vergleich zu den Stadtregionen wesentlich günstigere Voraussetzungen für eine Industrialisierung böten.

Aus dem Bericht über die „Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland“²⁾ geht hervor, daß bei den Betrieben, die aus Stadtkerngebieten herauszogen, als Gründe für ihre Standortwahl die Beschaffung von Arbeitskräften mit 40 % an erster Stelle und die Verfügbarkeit geeigneten Geländes mit 35 % an zweiter Stelle standen. Ferner wählte die Mehrheit der Betriebe solche Standorte, die gleichzeitig gewisse zentrale Dienste bereitstellen.

Hinsichtlich zweier Standortfaktoren haben die Umlandzonen der Stadtregionen entschiedene Vorteile gegenüber den anderen Gemeinden und

²⁾ Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1966, S. 21 ff.

im verbleibenden Fall wenigstens keinen Nachteil aufzuweisen:

In den Umlandzonen stieg die Bevölkerung im Zeitraum 1956-1966 um 25 %, gegenüber knapp 10 % in den übrigen Gemeinden³⁾. Das potentielle Arbeitskräftewachstum muß in den Umlandzonen entsprechend höher gewesen sein.

In der Erschließung gewerblicher Flächen dürften den Umlandzonen kaum größere Hemmnisse im Wege stehen als den übrigen Gemeinden.

Im Hinblick auf das Angebot zentraler Dienste haben die Umlandzonen entscheidende Wettbewerbsvorteile aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu den Stadtregionen.

Deshalb ist es nicht erstaunlich, daß sich die Mehrzahl der 1964/65 neu angesiedelten Industriebetriebe – vor allem der überwiegende Teil der beschäftigungsstarken Betriebe – in den Umlandzonen der zu den Stadtregionen gehörenden Gemeinden niedergelassen hat beziehungsweise – wie im Falle des Dreiecks Bielefeld-Osnabrück-Minden – in den begünstigten Entwicklungszonen zwischen nahegelegenen Stadtregionen.

Verlagerung von Wachstumsbetrieben

Die quantitative Überlegenheit der Umlandzonen ist noch durch ein qualitatives Merkmal zu ergänzen. Denn unter den Betrieben, die sich aus dem industriellen Kerngebiet in die Umlandzonen zurückziehen, befinden sich vor allem Wachstumsbetriebe, denen es im Kernbereich zu eng wird, und ehemalige, streng durchrationalisierte Wachstumsbetriebe, die nur noch geringe Produktivitätsreserven aufzuweisen haben. So kommt Thompson in seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß die Entfernung zwischen altem und neuem Standort in engem Zusammenhang mit dem Reifegrad der Betriebe steht. Überspitzt formuliert: Je stärker die zukünftigen Wachstumsraten eines Betriebes gegen Null tendieren, um so eher neigt er zum abgelegenen Dorf⁴⁾.

Quantitative und qualitative Aspekte sprechen also mit großer Wahrscheinlichkeit dafür, daß die Stadtregionen ihre Attraktivität für das landwirtschaftliche Arbeitskräftepotential nicht einbüßen. Ihre Umlandzonen kompensieren den industriellen Attraktivitätsschwund der Stadtkerne. Eine Umkehrung dieser Entwicklung im nächsten Jahrzehnt wäre nur denkbar, wenn die Wettbewerbssituation der übrigen Gemeinden im Hinblick auf

die Ansiedlung von Wachstumsbetrieben gegenüber den Umlandzonen nachhaltig gestärkt werden könnte. Die Erfolgsaussichten dafür sind jedoch gering.

Bevölkerungsumverteilung . . .

Die ländlichen Gebiete können also vorerst nur mit der Niederlassung eher stagnierender als wachsender Industrien rechnen. Den Stadtregionen wird hingegen ein „Entwicklungspotential“ zugeschoben, das bei etwa 1,5 Mill. Einwohnern liegt. Allerdings ist es sehr fraglich, ob es sich dabei tatsächlich um ein „Entwicklungspotential“ handelt oder aber um ein „Entwicklungshemmpotential“. Für das zweite sprechen wichtige raumwirtschaftliche Überlegungen.

Mit der Verlagerung des industriellen Wachstums an die Peripherie der Stadtregionen verschiebt sich auch der Bedarf an industriellen Arbeitskräften vom Kern- zum Randgebiet. Die gleichgerichtete Bevölkerungsumschichtung in den Stadtregionen ist dabei offensichtlich mit einem qualitativen Wandel gekoppelt, und zwar derart, daß die höheren Einkommensschichten – die tertiären Berufe – schneller und in größerer Zahl nach draußen umsiedeln als Arbeitskräfte mit niedrigerem Einkommen.

Im Kerngebiet wird aber eine Ausdehnung der tertiären Aktivitäten mit ihren hohen Beschäftigendichten erfolgen. Schließlich bieten sich die Ballungskerne – infolge der qualitativ differenzierten Bevölkerungsverschiebung – als Wohnquartier der hinzuziehenden ländlichen und sonstigen Arbeitskräfte aus den rückständigen Gebieten an. Den Gemeinden der Umlandzonen erwachsen damit zentrale Verkehrsaufgaben.

. . . zu Lasten der Raumordnung

Diese Umverteilung ist raumwirtschaftlich bedenklich: Der Industriearbeiternachwuchs zieht in die freiwerdenden, qualitativ veralteten Wohngebiete im Kerngebiet, seine Arbeitsstätten expandieren jedoch am Rand. Der Tertiär-Nachwuchs rekrutiert sich zunehmend aus der Randbevölkerung, wohingegen sich seine Arbeitsmöglichkeiten hauptsächlich im Kerngebiet befinden. Der Großstadtverkehr wird deshalb mehr belastet als entlastet. Denn der Gegenstromverkehr nach draußen nimmt infolge niedriger Beschäftigendichten in den peripheren Industriezentren langsamer zu als der zentripetale Berufsverkehr.

Wünschenswert wäre es, den durch die Abwanderung der Bevölkerung ins Umland geschaffenen Spielraum dafür zu nutzen, die Stadterneuerung voranzutreiben. Der Spielraum entsteht dadurch, daß die zentrifugale Bevölkerungsentwicklung die Verkehrswerte der erneuerungsbedürftigen Bau-

³⁾ Die Stadtregionen . . . , a. a. O., S. 145 (Das Bild ändert sich auch nicht wesentlich, wenn man die Zeiträume 1956-1961, 1961-1964 und 1964-1966 zugrundelegt).

⁴⁾ W. R. Thompson, Internal and External Factors in the Development of Urban Economics, in: Issues in Urban Economics, Hrsg.: H. Perloff und L. Wingo, Baltimore 1968, S. 55 f. Diese Tendenz wird auch durch die Untersuchung von A. Gebhardt, H. Baumann, K. Schworm: Agglomerations- und Deglomerations Tendenzen in der westdeutschen Industrie, hrsg. vom Ifo-Institut, München 1967, bestätigt.

substanzen im Kerngebiet senkt. Damit wird auch der ökonomische Widerstand gegen eine grundlegende Erneuerung verringert; besonders aber werden die sog. unrentierlichen kommunalen Kosten vermindert. In erster Linie müßte dafür gesorgt werden, daß dem weiteren Auszug der „Wohlhabenden“ durch eine entsprechende Erneuerung des Kerngebietes entgegengewirkt wird, nicht nur aus fiskalischen Gründen, sondern auch wegen der Notwendigkeit einer verbesserten räumlichen Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten.

Statt dessen wird der ökonomische Widerstand durch die agrare Zuwanderung wiederum verstärkt, da die Verkehrswerte der erneuerungsbedürftigen Substanzen steigen. Die Ballungkerne werden hierdurch quasi zum „Umschlagsplatz der ländlichen Armut“ und geraten in das Joch der Einkommensumverteilungspolitik auf Kosten der notwendigen wachstumsorientierten Stadtkernerneuerung. Daß diese Entwicklung in einer Phase zu beobachten ist, in der von einer schon nicht mehr vertretbaren Verzögerung einer wachstumsgerechten Stadterneuerung anstelle der Stadterweiterung zu hören ist, erscheint äußerst bedenklich.

Die genannten 1,5 Mill. potentiellen Zuwanderer aus den Agrargebieten verlängern also die Phase der Stadterweiterung auf Kosten der städtischen zentralen Problemgebiete. Somit besteht die Gefahr, daß das landwirtschaftliche Strukturproblem durch die nur sektoral wachstumsorientierten Agrarreformen nicht gelöst, sondern nur in einen anderen Bereich verschoben wird.

Wenig erfreuliches Bild

Die obigen Überlegungen runden sich zu einem wenig erfreulichen Bild ab. Soweit die Diskussion

um die Agrarreformen bereits konkrete politische Richtungsänderungen andeutet, ist festzustellen, daß diese sich noch immer auf den engen Rahmen sektoraler Förderungsprogramme begrenzen. Die neueren Vorstöße in Richtung auf eine wachstumsorientierte Agrarpolitik sind deshalb auch noch nicht über das Stadium einer isolierten Anpassungspolitik hinausgelangt. Dabei ist die Notwendigkeit einer integrierten regionalen Entwicklungspolitik, in welche die Agrarpolitik als nur eine Teilgröße einfließt, mittlerweile unabweisbar. Es stimmt bedenklich, daß einerseits zwar immer wieder auf die hohen sozialen Kosten des bisherigen landwirtschaftlichen Förderungssystems hingewiesen wird, andererseits aber nicht einmal vage Vorstellungen über die sozialen Kosten bestehen, die durch die infrastrukturellen Fehlplanungen infolge der Wandlungsgewinne der Ballungszentren aus der Landwirtschaft bedingt sind. Ihre Einsparung wäre ohne weiteres als Ertrag des geschätzten EWG-Agrarsubventionsvolumens von 12 Mrd. DM (1970) anzusehen. Dieser Ertrag dürfte nicht gering sein. Paradoxerweise ist er aber nicht als etwas Positives zu deuten, sondern aus der Sicht einer wachstumsorientierten Raumordnungspolitik eher als Maßstab für die Rückständigkeit der regionalen Strukturförderungsprogramme.

Insofern wäre es aus raumpolitischen Erwägungen nicht bedenklich, wenn die angestrebten Agrarreformen mehr Zeit für ihre Realisierung beanspruchen, als ihre Befürworter erhoffen. Vorausgesetzt wird allerdings, daß der Zeitgewinn dafür genutzt wird, die regionalen Strukturförderungsprogramme im obigen Sinne wachstumseffizienter umzugestalten. So gesehen, zieht jede Effizienzsteigerung in der Raumordnungspolitik einen zügigeren Abbau der Widerstände gegen die Agrarreformen nach sich.



Ein repräsentatives und informatives Geschenk zu jeder Jahreszeit. Für Ihre Mitarbeiter – und ganz besonders für Ihre Geschäftsfreunde

Erstaunlicherweise ist bis heute noch kein umfassender Text-Bildband über das moderne Gesicht der deutschen Industrie erschienen.

Dr. Albert Oeckl und Prof. Otto Steinert schufen in jahrelanger Arbeit dieses repräsentative Informationswerk, in dem alle Industriezweige von der Schwerindustrie bis zur Nahrungsmittelherstellung, von feinmechanischen Präzisionsinstrumenten bis zum Hunderttausend-Tonner-Tanker mit speziellen Textanalysen und auf vielen eindrucksvollen Fotos vertreten sind. Ein prachtvoller Geschenk- und Informationsband für jeden, der an der deutschen Industrie und ihrer Geltung interessiert ist: „Das Gesicht der deutschen Industrie.“

Format 24×30 cm. 176 Bildtafeln mit 336 Fotos und 48 Textseiten, geschmackvoller Ganzleinenband mit mehrfarbigem Schutzumschlag und Schubert. Der Preis ist eine wirkliche Überraschung: 58,- DM. Mengenpreise auf Anfrage.

ECON-VERLAG GMBH - 4 Düsseldorf - Postfach 1102