

## Industrielle Standortpolitik durch weitschauende Planung

Das Problem der bewußten Wirtschaftsentwicklung in weniger reichen Regionen gewinnt an Bedeutung. In ländlichen Gebieten wird eine relative Entvölkerung befürchtet<sup>1)</sup>, weil die infolge der Rationalisierung und Mechanisierung der Landwirtschaft frei gewordenen Arbeitskräfte abwandern, um hauptsächlich an den Standorten der Industrie Arbeit zu finden. Unter solchen Bedingungen muß die Entwicklung des Lebensstandards, der Steuerkraft der Gemeinden, der sozialen, gesellschaftlichen und kulturellen Entwicklung der in den betroffenen Gebieten Zurückbleibenden gehemmt werden. Dieser Vorgang wird im Zuge der mittels der Agrarpolitik beabsichtigten Strukturwandlung wachsende Bedeutung gewinnen.

Allein für den Raum des Hunsrücks und der Eifel wird nach einer Schätzung damit gerechnet, daß im Laufe der Zeit etwa 60 000 bis 70 000 Menschen gezwungen sein werden, einer anderen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Im Gegensatz zum Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums, der eine Förderung des Pendelverkehrs „auch über größere Entfernungen“ unter Umständen als zweckmäßig empfahl, bin ich der Auffassung, daß den Betroffenen die damit verbundene physische und materielle Belastung nicht zumutbar ist. Niemand kann ernstlich verlangen, daß der oben bezeichnete Personenkreis, um im Ruhrgebiet oder Rhein-Main-Gebiet zu arbeiten, tagtäglich zweimal Entfernungen von 100 bis 150 km zurücklegt. Es ist besser, Waren pendeln zu lassen als Menschen. Das Problem der vielen Pendler, dieser Menschen ohne Feierabend, ist ein soziales und kulturelles Anliegen ersten Ranges.

Ferner wird die Landwirtschaft in den nächsten paar Jahrzehnten durch die Erzeugung von neuen Rohstoffen für Nahrung, die aus Algen gewonnen werden, weitreichende Veränderungen erleben. Dieses Rohprodukt wird in mit Durchfluß gesteuerten Kulturbecken oder Anlagen gezogen werden<sup>2)</sup>.

Hinzu kommt, daß der ökonomische Niederschlag politischer Entscheidungen bei unbeeinflusster Standortwahl der neu zu schaffenden und zu erweiternden Betriebe zu einer weiteren Konzentration der Industrie und zu einer weiteren Zusammenballung der Bevölkerung in den historischen Standorten führen wird.

Für die Richtigkeit solcher Überlegungen sprechen beispielsweise folgende Zahlen: Der *Industrieumsatz* je Kopf der Bevölkerung ist in den Jahren 1950 bis 1954 in Rheinland-Pfalz um 39 vH, in Nordrhein-Westfalen aber um 58 vH gestiegen. 1999 DM in Rheinland-Pfalz stehen 3940 DM in Nordrhein-Westfalen an Industrieumsatz je Kopf der Bevölkerung gegenüber (Jahr 1954)<sup>3)</sup>. Auch ein Vergleich der *Einzelhandelsumsätze* je Kopf der Bevölkerung läßt gewisse — wenn auch begrenzte — Schlüsse auf Wohlstandsunterschiede zu. Im Jahre 1954 betrug der Einzelhandelsumsatz je Kopf der Bevölkerung in Bayern 658 DM, in Rheinland-Pfalz 679 DM, Niedersachsen 725 DM, Schleswig-Holstein 808 DM, Baden-Württemberg 832 DM, Hessen 848 D-Mark, Nordrhein-Westfalen 949 DM, Hamburg 1744 DM<sup>4)</sup>.

Die Anziehungskraft industriell hochentwickelter Regionen, die bereits sehr viele Arbeitskräfte angezogen haben und trotzdem praktisch Vollbeschäftigung aufweisen, dürfte im Zuge der Aufrüstung zum Schaden der weniger entwickelten Regionen weiter wachsen, wodurch die Kluft zwischen hochentwickelten und weniger entwickelten Regionen weiter aufgerissen wird. Aus verschiedenen Gründen kann kein Interesse daran bestehen, den bereits vorhandenen relativen Abstand noch zu erweitern. Reichere Länder bieten den Unternehmern wesentlich größere Vorteile bezüglich der Kreditgewährung,

1) In Zeiten guter Konjunktur sind in westeuropäischen Ländern je Jahr etwa 3 vH der in der Landwirtschaft Tätigen abgewandert. In Westdeutschland hat die Großstadtbevölkerung von 1950 bis 1955 um 12,8 vH zugenommen, die gesamte Bevölkerung wuchs gleichzeitig nur um 5,5 vH. Die Industrie- und Handelskammer Trier berichtet (Jahresbericht 1955) von Wanderungsverlusten, welche teilweise bereits zu einem absoluten Rückgang der Bevölkerung geführt haben.

2) John Diebold, „Die automatische Fabrik“, Nest-Verlag, Frankfurt a. M., 1955.

3) Zahlen laut Angaben des Präsidenten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz.

4) Frankfurter Rundschau, 24. Mai 1955, S. 6.

der Steuern, des Grunderwerbs usw. als andere Länder. Dadurch können bisherige Bemühungen zentraler Bundesstellen<sup>5)</sup> nur Tropfen auf einen heißen Stein sein.

Die großen und starken Betriebe besitzen aber nicht nur infolge höherer Löhne und Gehälter Anziehungskraft, sondern auch infolge der betrieblichen Sozialleistungen. Unter solchen Bedingungen ist eine Abwanderung von Arbeitskräften aus weniger entwickelten Regionen wahrscheinlich, eine Abwanderung, die bei der infolge einer Aufrüstung notwendig werdenden Expansion bestimmter Wirtschaftsbranchen noch stärkere Formen annehmen könnte. *Es ist daher wichtig, einen Versuch nicht nur der möglichst ausgeglichenen Verteilung von Industriestandorten zwischen den verschiedenen Regionen zu unternehmen, sondern auch zu verhindern, daß überentwickelte Gebiete über größere Aufträge der öffentlichen Hand die an sich schon großen Produktionskapazitäten ihrer Betriebe durch die Schaffung neuer Betriebe oder die Ausweitung bestehender Unternehmen noch erweitern.*

Die Frage der regionalen Wirtschaftsentwicklung ist aber auch unter der Annahme, daß eine wesentliche Aufrüstung gar nicht kommt, sehr bedeutsam, denn ein Aufhören oder wesentliches Nachlassen der Besetzungsaufträge dürfte beträchtliche Rückwirkungen auf weite Teile der Wirtschaft bestimmter Regionen auslösen. Beispielsweise löst die Ausgabe von 1 Md. DM<sup>6)</sup> für Besetzungsaufträge beim Durchlaufen durch die verschiedenen Hände der Wirtschaft einen Multiplikatoreffekt aus, der aus der einen Milliarde D-Mark dem Effekt nach 3 bis 4 Md. DM entstehen lassen kann. Auch aus diesem Grunde ist die Frage der regionalen Wirtschaftsentwicklung von großer Bedeutung.

Aber auf längere Sicht kommt noch ein weiteres hinzu. Für überwiegend klein- und mittelbetriebliche Strukturen ist die im Gange befindliche *Automatisierung* außerordentlich wichtig. Die Automatisierung der Industrie wird weiter in Richtung auf ihren logischen Abschluß, die „Druckknopffabrik“, vorangetrieben. Werden im Zuge einer solchen Entwicklung die Kapitalforderungen für eine Automatisierung von Betrieben so groß sein, daß der Kleinproduzent sich eine kleine automatische Fabrik nicht leisten kann? Sicherlich wird der Kapitalaufwand für eine automatische Fabrik hoch sein — wie eben die Erstellungskosten für alle neuen Fabriken und ihre Ausrüstung hoch sind. Bestimmte Produktionszweige werden, wie es schon heute der Fall ist, nur für jene offen sein, die über gewaltige Kapitalquellen verfügen. Andererseits führt die Tatsache, daß die automatische Fabrik weniger direkte Arbeit beansprucht, dazu, daß automatisierte Fabrikanlagen nicht in Gebiete gelegt werden müssen, in denen Arbeitskraft konzentriert ist, sondern in weniger dicht besiedelten Gebieten errichtet werden können. Für die Gewerkschaften verdient der Hinweis Beachtung, der Unternehmern im Ausland gegeben worden ist, daß die Automatisierung einer neuen Fabrik, in einem neuen Wohnbezirk eingeführt, auf geringeres Widerstreben der Arbeitnehmer des neuen Standorts trifft als in einer bestehenden Fabrikanlage, in der die Automatisierung für viele Arbeiter den Verlust der gewohnten Tätigkeit bedeutet.

Eine bisher nicht veröffentlichte Untersuchung des Naturwissenschaftlers *Richard L. Meier* über die Möglichkeiten der Automatisierung in Amerika nennt folgende Industrien als für die Automatisierung reif: Bäckereien, Brauereien, Süßwarenfabriken, Kunstseidenfabriken, Wollwarenfabriken, Druckereien, chemische Fabriken, Fabriken für landwirtschaftliche Maschinen, Maschinenfabriken, Nachrichtenwesen und Einheitspreisgeschäfte.

Die Bundesregierung hat in einem Memorandum an den Ministerrat der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft (1. Juni 1955) die gemeinsame Errichtung eines Kapitalfonds gefordert, der zur Ausgleichung zu starker Kontraste in den Lebensbedingungen innerhalb einzelner Gebiete der Staaten dienen soll. *Es erhebt sich die Frage, warum die*

5) Im Bundeshaushalt waren in den letzten Jahren je 150 Millionen DM für die Sanierung der unterentwickelten Gebiete vorgesehen.

6) In einem Artikel „Das Land am Mittelrhein“ in der Deutschen Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 14. Mai 1955 heißt es: „2 Md. DM sind allein im vorigen Jahr für militärische Zwecke verbaut worden.“

*Bundesregierung im Hinblick auf starke regionale Unterschiede des Lebensstandards im eigenen Lande nicht bereits die notwendige Lösung des Problems der regionalen Ausgleichung energischer und planvoller betrieben hat als bisher. Zur Anregung einer Diskussion sei daher nachstehend über einige internationale Erfahrungen berichtet<sup>7)</sup>.*

*I. Ist der Abstand zwischen reichen und weniger reichen Regionen gewachsen?*

Die Standorte der europäischen Industrie sind weitgehend historisch bestimmt; sie sind während der Zeit des Wirtschaftsliberalismus entstanden. Zunächst war die Nähe der Kohlenfelder, schiffbarer Flüsse oder Wasserwege notwendig. Trotz der inzwischen eingetretenen Entwicklung anderer Kraftquellen und Transportmittel hat die bestehende Zusammenballung der Bevölkerung und die Konzentration der Kapitalgüter, auch der in Transportwegen investierten, bedeutende Wirtschaftsverlagerungen von den alten Zentren verhindert.

Die nahe am Wirtschaftszentrum Europas gelegenen Länder sind reicher als die an der Peripherie gelegenen. Dabei trennen im allgemeinen nationale Grenzen die relativ ärmeren Regionen reicherer Länder von relativ reicheren Regionen in benachbarten ärmeren Ländern. Andererseits sind die regionalen Einkommensunterschiede in armen Ländern größer als in reicheren Ländern. Eine unterschiedliche Produktivität in zwei verschiedenen Regionen kann auf zweierlei Weise erklärt werden. Alle regionalen Industrien können eine geringere Produktivität aufweisen als in anderen Landesteilen, oder es kann sein, daß die Region einen unverhältnismäßig großen Teil von Industrien besitzt, die im ganzen Land eine geringe Produktivität aufweisen. Letzteres trifft beispielsweise für die Landwirtschaft zu, die in Europa je Kopf im allgemeinen einen geringeren Ausstoß ergibt als die Industrie.

In der Praxis tritt in jenen Gebieten, wo ein relativ großer Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist, ein niedrigeres Einkommen je Kopf auf. In allen Fällen ist der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen in armen Regionen größer als in reichen Regionen. Das relativ knappe Kapital wird im allgemeinen dort investiert, wo es die höchsten Profite erbringt, und das sind bereits erschlossene Gebiete mit „Sozialkapital“ (Schulen, Krankenhäusern, technischen Lehranstalten usw.). Deshalb ist bei einem freien Lauflassen der privatwirtschaftlichen Kräfte eine allgemeine Tendenz beobachtbar, die ökonomische Entwicklung dort zu konzentrieren, wo sie bereits das höchste Niveau erreicht hat.

In manchen hochindustrialisierten Ländern sind in weiten Regionen die Einkommensunterschiede verhältnismäßig gering. Kann man daraus aber folgern, daß die Disparitäten nur eine vorübergehende Erscheinung darstellen und daß sie im Verlauf der weiteren Industrialisierung ohne regionale Politik automatisch verschwinden werden? In den 30er Jahren betrug in Ostpreußen und in Pommern das Einkommen rund die Hälfte desjenigen in Schleswig-Holstein. In der Bundesrepublik sind nach 1945 rund 10 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene zunächst insbesondere aufs Land gekommen, wo die Zerstörungen geringer waren und die Nahrung reichhaltiger als in den Städten. Dann sind Umsiedlungspläne für 600 000 Menschen gemacht worden, die in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und in Bayern saßen. Es hat aber auch eine nicht unerhebliche „freie“ Wanderungsbewegung stattgefunden. Die Wanderungsbewegung ging hauptsächlich nach Nordrhein-Westfalen, in das Rhein-Main-Gebiet, in die Rhein-Neckar-Region und nach Baden-Württemberg. Das sind also praktisch die historischen Standorte der Industrie. Die außerordentlich große Gelegenheit zur Dezentralisation ist verpaßt worden.

Wenn die industrielle Expansion in den alten Zentren auch in Zukunft größer ist als in den weniger industrialisierten Regionen, wird die resultierende Wanderungsbewegung eine Bevölkerungsabnahme und einen Wechsel in der Altersstruktur bewirken. Diese Vorgänge müssen zur Stagnation in diesen Regionen führen; sie werden auch politische Auswirkungen haben.

Es kann zwar mittels Einkommens-Transfer von reicheren zu weniger reichen Regionen versucht werden (z. B.: Finanzausgleich oder Schutztarife, Preissubventionen für

<sup>7)</sup> Den Ausführungen liegt eine Untersuchung der Economic Commission for Europe zugrunde. Siehe Economic Survey of Europe, 1955.

lebenswichtige Erzeugnisse der armen Regionen), jenen Gebieten Hilfe zu geben. Eine solche Politik hilft aber auch Produzenten, die eigentlich keine Hilfe brauchten; sie legt den Konsumenten und dem Staatshaushalt unnötige Lasten auf. Diese Politik stellt keine echte Lösung dar, weil sie das Einkommen erhöht, aber nicht die Produktivität. Wenn die steigenden Kosten der öffentlichen Hand, die infolge einer Eingliederung neuer Einwohner und neuer Industriebetriebe in hochindustrialisierte Gebiete den Subventionskosten für die ärmeren Regionen hinzugefügt werden, dürften die Gesamtkosten viel höher sein als die Kosten, die im Falle einer industriellen Dezentralisation entstehen.

### *II. Die Wirtschaftsstruktur weniger entwickelter Regionen*

Das Hauptmerkmal für den Unterschied zwischen ärmeren und reicheren Regionen ist der Anteil der in der Landwirtschaft und in der Industrie Beschäftigten. In Nordrhein-Westfalen waren 11 vH der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und 54 vH in der Industrie beschäftigt, in Schleswig-Holstein dagegen 25 vH und 34 vH, in Rheinland-Pfalz 36 vH und 19 vH (Jahr 1950).

Das Fehlen öffentlicher Dienstleistungen, u. a. besonders das Fehlen von Energie und Transportmitteln sowie Transportwegen, stellt ein großes Hindernis für die wirtschaftliche Weiterentwicklung dar. Somit ist die *gleichzeitige* Entwicklung von „Sozialkapital“ und von Industrien vorteilhaft. Beispielsweise enthält der Entwicklungsplan der Tschechoslowakei koordinierte Maßnahmen zur Entwicklung von Grundstoffindustrien (Bergbau und Forsten) sowie der Landwirtschaft, gleichzeitig aber die Bildung weiterverarbeitender Betriebe zwecks Aufnahme der expandierenden Rohstoffproduktion. Ein solches Vorgehen vermeidet eine zu große und konjunkturell gefährliche Spezialisierung, wodurch den bereits ansässigen Arbeitnehmern mannigfaltige Arbeitsplätze angeboten werden können.

### *III. Welche Wirtschaftsbranchen sollen angesiedelt werden?*

Wenn in einem Staate die vorhandenen Produktionskapazitäten ausreichend groß oder etwa nicht einmal voll ausgenutzt sind, wird eine starke Opposition seitens der traditionellen Produktionsgebiete einsetzen gegen die Ansiedlung neuer Betriebe gleicher Produktionsrichtung in weniger entwickelten Regionen. Das trifft bei uns gegenwärtig beispielsweise auf die Textilindustrie und auf die Schuhindustrie zu.

Die Opposition gegen die Errichtung neuer Betriebe in anderen Gebieten mittels öffentlicher Gelder wird in gleicher Weise von Unternehmern und Arbeitnehmern der bereits bestehenden Betriebe kommen, und das ist auch volkswirtschaftlich gerechtfertigt, denn beim Vorhandensein von Überkapazitäten ist die Schaffung zusätzlicher Betriebe gesamtwirtschaftlich gesehen eine Fehlinvestition. Die Opposition unterbleibt hingegen, wenn in den ärmeren Gebieten Industriebranchen errichtet werden, die sich in der Expansion befinden, z. B. Betriebe der chemischen Industrie, des Maschinenbaues usw. Die Errichtung solcher Betriebe trifft auf weniger Widerstand; sie kann daher mit größerer Wahrscheinlichkeit realisiert werden.

Gegenwärtig ist die konjunkturelle Situation in der Bundesrepublik so, daß mit größter Wahrscheinlichkeit bestimmte Industrien (z. B. chemische Industrie, Maschinenbau, Elektrotechnik, Fernsehen, Fahrzeugbau) zusätzliche Produktionskapazitäten schaffen müssen<sup>8)</sup>. In den Regionen, in denen diese Branchen hauptsächlich arbeiten, besteht keine nennenswerte Arbeitslosigkeit, aber andererseits überwiegend eine Konzentration der Industrie. Soll nun diese bestehende Konzentration noch vergrößert werden durch die Schaffung zusätzlicher Betriebe, deren Branchen expandieren müssen? Ein solches Vor-

8) Bruno Gleitze, Verstärkte Industrialisierung Westdeutschlands. In: Mitteilungen des WWI der Gewerkschaften, Heft 3, März 1955, S. 49 ff.

gehen ist aus sozialpolitischen, arbeitsmarkt- und kulturpolitischen wie auch volkswirtschaftlichen Gründen unvorteilhaft.

Bisher entspricht der Anteil der Gesamtbevölkerung, der in den Städten lebt, in etwa dem Grade der Industrialisierung des jeweiligen Landes. Es ist aber nunmehr erwiesen, daß das Wachstum des Volkseinkommens je Kopf der Bevölkerung begleitet ist von einem überproportionalen Wachstum der Nachfrage nach Dienstleistungen und „Sozialkapital“, wobei beispielsweise die Nachfrage nach Transportmitteln mehr als proportional mit dem Wachstum der Bevölkerung steigt. Deshalb ist es für das Gemeinwesen auch ökonomisch nachteilig, wenn bestimmte Stadtgrößen überschritten werden.

In den reichsten europäischen Ländern scheint es so zu sein, daß nicht nur die größten Städte, sondern auch hochindustrialisierte Regionen einen Punkt erreicht haben, an dem der Anteil der in der Industrie Beschäftigten abnimmt, weil der Anteil der Dienstleistungs Verrichtenden stärker steigt, als der in manchen Ländern bereits geringe Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen abnimmt.

Diese ökonomischen Gründe, zu denen aber noch mannigfache andere Faktoren hinzutreten, haben in den USA und auch in Europa zu Versuchen geführt, die optimale Größe einer Stadt zu bestimmen. Hierfür sind verschiedene Kriterien, wie unter anderem industrielle Bedürfnisse, Je-Kopf-Kosten für die Stadtverwaltung, Zeitaufwand für An- und Abfahrten, Sterblichkeit, kulturelle Bedürfnisse, Verbindungsmöglichkeit zum Land, berücksichtigt worden. Diese Untersuchungen zeigen keine bedeutenden Vorteile, aber viele sehr wichtige Nachteile bezüglich der Stadtgröße von mehr als einigen 300 000 Einwohnern. Die holländische Regierung hat sich sogar — von Ausnahmefällen abgesehen — für eine optimale Stadtgröße von 100 000 Einwohnern entschieden. Verschiedene europäische Länder versuchen, das weitere Wachstum von Stadtgrößen und überentwickelten Regionen zu verhindern.

Es kann mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die Zuwanderung von Menschen in eine Reihe von Städten und Regionen gegen die Interessen der dort Lebenden verstößt. Es kann gefolgert werden, daß es im Interesse der dort Lebenden liegt, die zusätzliche Errichtung oder die unangemessene Ausweitung von Industriebetrieben zu vermeiden, die Branchen angehören, deren Expansion in den nächsten zehn Jahren zu erwarten ist. Das Wachstum solcher Industrien würde unweigerlich neue Zuwanderer heranziehen und die Diskrepanz zwischen Zunahme von Je-Kopf-Einkommen und der Kosten des „Sozialkapitals“ vergrößern. Bei der relativ geringen natürlichen Wachstumsrate unserer Bevölkerung dürften andererseits aber infolge der Abwanderung bereits weniger entwickelte Regionen noch mehr zurückbleiben.

Es liegt somit im Interesse der, ökonomisch gesehen, übersetzten — oder nicht optimalen — Städte und Regionen, wenn neue Industrien in den weniger entwickelten Regionen errichtet werden. Zumeist befinden sich in weniger entwickelten Regionen Arbeitslose und statistisch nicht erfaßte unterbeschäftigte Arbeitnehmer. Die zunächst auszuführenden Arbeiten, wie Bau von Verkehrswegen, Energieanlagen, Kanalisation usw., sind arbeitsintensiv. Das Problem ist nicht in der Bereitstellung physischer Faktoren begründet; es besteht hauptsächlich in der Finanzierung der Investitionen und in der Beeinflussung der Standortwahl der Unternehmer. Je höher der Anteil öffentlicher Mittel ist, desto leichter dürfte die Standortwahl zu beeinflussen sein.

Der Mißerfolg, den neuangesiedelte, mit öffentlichen Mitteln geförderte Betriebe verschiedentlich erlitten haben, ist neben anderen Gründen gelegentlich auf die falsche Wahl der Branche zurückzuführen. Das ist nicht verwunderlich, wenn als Hauptkriterium für die Standortwahl das Vorhandensein niedriger Löhne gilt. Unter solchen Bedingungen kann die Neuerrichtung und die Umsiedlung von Betrieben regional zur Akkumulation von Grenzbetrieben führen.

Sehr schwierig ist das Problem, wie weit eine Dezentralisation gehen soll. Manche Leute möchten möglichst auf jedes Dorf einen Industriebetrieb bringen, um die Abwanderung aus ländlichen Gegenden aufzuhalten. Die Schwierigkeiten sind aber bereits groß,

wenn Betriebe von mittelgroßen Städten auf Dörfer gehen. Die Untersuchungen über optimale Stadtgrößen zielen mehr auf die Feststellung eines Maximums, als daß sie ein Minimum anzugeben suchen. Argumente für die industrielle Dezentralisation und gegen die relative oder absolute Entvölkerung von Regionen sind *nicht* gegen die Konzentration *innerhalb* einer Region gerichtet. Es ist andererseits bekannt, daß gewisse romantische Vorstellungen und lokale Interessen oft über politische Kanäle das Bestehende aufrecht-erhalten und dafür hohe Kosten für Schulen, Postdienst, Verkehrswege usw. verursachen. Es ist unter den gegenwärtigen ökonomischen und sozialen Verhältnissen und im Hinblick auf die unerläßlich notwendige Freizügigkeit der Arbeit unmöglich, den Drang der Arbeitskräfte in die Stadt aufzuhalten. Unter den bestehenden Verhältnissen dürften übrigens viele Arbeitnehmer neue Betriebe auf Dörfern nur als Durchgangsstation auf dem Wege zur Stadt ansehen. Aus diesen Gründen sollte man innerhalb bestimmter Regionen wirtschaftliche Schwerpunkte bilden, die mit dem Lebensstandard und den Annehmlichkeiten, die größere Städte bieten, ausgestattet sind.

#### IV. Welche Regionen sollen entwickelt werden?

Die Auswahl der zu entwickelnden Gebiete wird schwerlich ausschließlich durch ökonomische Gründe bestimmt. Gruppeninteressen spielen unter vielen anderen Faktoren eine Rolle. Selbst bei Außerachtlassung nichtwirtschaftlicher Überlegungen und bei Beschränkung auf wirtschaftliche Kriterien ist die Auswahl nicht mit exakter Sicherheit zu treffen, weil die öffentlichen Investitionskosten, die für die Entwicklung nötig sind, abgewogen werden müßten gegen die langfristigen Gewinne, die daraus entstehen. Es gibt aber keine Methode, um die langfristige dynamische Entwicklung von Kosten und Gewinnen im voraus exakt zu messen.

Infolge der Imponderabilien sind die Faktoren, die in Betracht gezogen werden, ziemlich vage. In den *Niederlanden* sind amtlicherseits folgende Kriterien zugrunde gelegt worden: a) es muß strukturelle Arbeitslosigkeit vorherrschen, b) eine vernünftige Regelung mittels Wanderung muß unmöglich sein, c) eine Lösung mittels Industrialisierung muß erfolgversprechend sein, d) die mit der Entwicklung verbundene finanzielle Belastung muß sich in erträglichen Grenzen halten.

In räumlich größeren Ländern, die überdies größere geographische Nachteile aufweisen, wird die Auswahl schwieriger sein als in Holland. In *England* ist die entsprechende regionale Politik auf Gebiete beschränkt, die industriell in Depression befindlich sind. In *Frankreich* scheint man bisher keine Prioritäten für zu entwickelnde Regionen aufgestellt zu haben. Jedoch wird nunmehr beachtet, daß die Wahlerstimmen *Poujades* besonders aus industriell zurückgebliebenen Gebieten kommen. In *Italien* ist vorgeschlagen worden, daß die ärmsten Regionen einen Anteil an Investitionsmitteln erhalten, und zwar in überproportionaler Größe zum entsprechenden Anteil der Bevölkerung. Der Vorschlag sieht einen Index vor, der die Höhe des Je-Kopf-Einkommens, die Größe des Sozialkapitals (gemessen nach Kilometern des Eisenbahnnetzes, der Straßen, der Zahl der Telefonanschlüsse und Krankenhausbetten) enthält und ferner den kulturellen Standard berücksichtigt. Die Industrialisierung soll um bereits bestehende Industriekerne herum erfolgen.

#### V. Methoden regionaler Wirtschaftsentwicklung

Die Politik der regionalen Wirtschaftsentwicklung spielt im allgemeinen in reicheren Ländern, wie England, Holland und den skandinavischen Staaten, eine größere Rolle als in ärmeren Ländern. Wir haben aber andererseits gesehen, daß auch Italien dieser Frage ganz besonderes Interesse schenkt. Die angewandten Methoden sind verschieden: Es gibt indirekte Mittel, indem versucht wird, die Standortwahl privater Unternehmungen zu beeinflussen mittels eines erhöhten Angebots von Gütern und Diensten öffentlicher und halböffentlicher Körperschaften (wie z. B. Straßen, sanitäre Einrichtungen, Eisenbahn, technische Schulen usw.). Andere, mehr direkte Methoden versuchen, die geographische Verteilung der privaten Wirtschaftstätigkeit zu beeinflussen mittels Ratschlägen, Krediten, Subventionen oder durch direkte Kontrolle der Standortwahl oder durch die

Teilnahme der öffentlichen Hand an Wirtschaftstätigkeiten, die sonst die Domäne des Privatkapitals sind. Grundsätzlich sind zwei Hauptmethoden zu unterscheiden: 1. die Beeinflussung des Standorts weiterverarbeitender Betriebe und 2. die Methode der koordinierten Entwicklung von „Sozialkapital“, Grundstoff-Erzeugung und Weiterverarbeitung.

Die englische Nachkriegspolitik regionaler Planung stellte den ersteren Typ dar, der Entwicklungsplan für Süditalien den zweiten Typ. Die britische Politik regionaler Wirtschaftsentwicklung verfolgte den Zweck, den Bevölkerungsandrang in die übervölkerten Gebiete zu vermindern und die Wirtschaftstätigkeit in Regionen zu beleben, die nur Industrien besaßen, die sich in einem Strukturrückgang befanden. In den 30er Jahren wurden dem Abwandern aus den in Depression befindlichen Gebieten Unterstützungen gegeben, aber im Gegensatz dazu wurde in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg das Hauptgewicht darauf gelegt, Industrien am Standort der Arbeit zu errichten.

Letzteres ist leider in Westdeutschland nicht mit dem an sich möglichen Maße geschehen, weil die Unternehmer im allgemeinen — mit und ohne öffentliche Mittel — die Betriebe an den historischen Standorten der Industrie aufgebaut bzw. ausgebaut haben. Ausdruck für diese Tatsache sind die Wanderungen zum Arbeitsplatz, sind ferner die Pendler sowie die erneuten Umsiedlungen von Flüchtlingen und Vertriebenen. Die große Chance, eine den modernen Erkenntnissen entsprechende vernünftige Standortpolitik durchzusetzen, ist also in Westdeutschland weitgehend verpaßt worden.

In England wurde im Jahre 1945 das Board of Trade beauftragt, eine ausgleichende Verteilung der Industrie über das ganze Land sicherzustellen. Alle Industriebauten, ganz gleich, ob Neu- oder Erweiterungsbauten, erforderten von einer bestimmten Größe ab eine Bescheinigung des Board of Trade, daß der Standort mit der Verteilung der Industrie in Übereinklang ist. Eine Verweigerung dieser Lizenz zwang die Unternehmer, einen Standort in einer anderen, für die Wirtschaftsentwicklung vorgesehenen Region zu suchen. Ferner wurden Maßnahmen durchgeführt, um die vorgesehenen Regionen attraktiver zu machen. Eine Anzahl neuer Städte (10 000 bis 80 000 Einwohner) wurde durch Entwicklungsgesellschaften mit öffentlichen Mitteln geschaffen. Das Board of Trade wurde ermächtigt, Land zu kaufen, Fabriken im voraus zu bauen und dann zu günstigen Bedingungen an private Firmen abzugeben. Industrielle Staatsgesellschaften dienten in den entsprechenden Regionen als Hauptinstrumente, um jene Aufgaben durchzuführen. Sie wurden vom Board of Trade kontrolliert und finanziell vom Schatzamt unterstützt. Das Board of Trade beschaffte jedenfalls Mittel für die Erweiterung öffentlicher Dienste in den zu entwickelnden Gebieten; es gab Industriebetrieben Finanzbeihilfen, wenn diese anderwärts nicht zu erhalten waren. Von 1945 bis 1954 wurde in den englischen Entwicklungsgebieten ein Drittel aller Industriebauten errichtet, die in England überhaupt gebaut wurden, während in jenen Gebieten aber weniger als 20 vH der englischen Bevölkerung leben. Nachdem die allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen der Entwicklungsgebiete sich verbessert hatten, wurde die negative Kontrolle gemildert.

Für eine vernünftige Standortpolitik bietet auch der Trend der technisch-ökonomischen Entwicklung sehr reale Chancen, worauf in jüngster Zeit besonders *Edgar Salin* hingewiesen hat. Solange die Kohle den hauptsächlichlichen Heiz- und Brennstoff darstellte, wurde die einst breitgestreute Lagerung der Gewerbe über alle besiedelten Gebiete nicht mehr als rationell betrachtet. Die Kohle als Gewichtsverlustmaterial hat zunächst die Hochöfen und die Hüttenwerke und auch Verarbeitungsindustrien in die Nähe der Kohlenlager gezogen. Heute wird klar, daß diese Zusammenballungen der Industrie auf einmaligen geschichtlichen Voraussetzungen beruht haben. Die friedensmäßige Entwicklung der Kernenergie sowie die vielleicht eines Tages praktisch durchführbare Kernfusion bieten potentiell die Möglichkeit einer einheitlichen Wirtschaftsentwicklung auf der ganzen Erde und damit die Vertreibung der Gespenster von Hunger und Not. Der Standort von Industriebetrieben und damit regionaler Wohlstand oder regionale Armut brauchen nicht mehr fatalistisch als vom Schicksal gegeben hingenommen zu werden. Nutzen wir also die große Chance, wozu es der Standortplanung bedarf.