

J. HEINZ MÜLLER

## Raumstruktur und Bevölkerungsverteilung zwischen ethischen Postulaten und ökonomischer Gesetzmäßigkeit

In der neueren Zeit rücken wieder die Probleme der räumlichen Verteilung der Menschen auf Siedlungen unterschiedlicher Größe und geographischer Lage stärker in den Vordergrund des öffentlichen Interesses. Ausgelöst wird dies vor allem durch die vielfach zu beobachtenden räumlichen Ballungerscheinungen, die regionalen Wohlstandsunterschiede sowie eine zunehmende Skepsis gegenüber der räumlichen Lenkungsfunction des Marktpreismechanismus. Die hieraus resultierende Forderung nach einer »Raumordnungspolitik« bedingt gleichzeitig eine stärkere Beschäftigung mit räumlichen Leitbildvorstellungen als Orientierungsmitteln für die regionale Verteilung der Bevölkerung. Es geht dabei um die Gewinnung wertbetonter, normativer Ordnungskonzeptionen, die der Raumordnungspolitik als Anhaltspunkte für eine »gesunde«, »ausgewogene« oder »harmonische« Standortstruktur dienen. Sie werden in starkem Maße durch Elemente geprägt, die sich einer sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Begründung entziehen und auf religiösen, ästhetischen und ethischen Ansätzen beruhen. Es handelt sich hierbei letzten Endes um ein Ziel oder mehrere Ziele, die um ihrer selbst willen geschätzt werden, d. h. um normative Prinzipien, denen sich der jeweilige Verfechter verbunden fühlt.

In bezug auf die räumliche Verteilung der Menschen gibt es zwei Extreme, die in mehr oder minder starkem Ausmaß in den verschiedenen Raumordnungskonzeptionen zum Ausdruck kommen, nämlich Dekonzentration und Konzentration. Von diesen beiden Gestaltungsformen spielt vor allem die erstere eine bedeutende Rolle. Dies zeigt sich in der oft vertretenen Forderung nach einer gleichmäßigen und breiten Streuung der Menschen im Raum. Auch in der katholischen Soziallehre finden sich Formulierungen, die als Ausdruck einer derartigen Forderung nach breiter Streuung der Wirtschaftseinheiten im Raum aufgefaßt werden können, etwa wenn in »Mater et Magistra« mit Bedauern auf die Probleme der Landflucht und die Anziehungskraft der dichter besiedelten Räume und Großstädte hingewiesen wird<sup>1</sup>. Als ein Postulat der »Gerechtigkeit« wird darum von der

<sup>1</sup> Die Sozialenzyklika Papst Johannes' XXIII. Mater et Magistra, Freiburg/Basel/Wien 1961, S. 121.

Staatsführung eine schrittweise Annäherung der Wirtschaftskraft dieser Gebiete und eine ausgeglichene Entwicklung der Gesamtwirtschaft gefordert.

Versucht man die Konzeptionen zeitlich zu ordnen, so tritt die Forderung nach Dekonzentration erst mit Beginn dieses Jahrhunderts, und zwar zuerst in England, stärker in den Vordergrund. Sie basiert vor allem auf dem zunehmenden Unbehagen über die im Laufe der Industrialisierung sich entwickelnde Raumstruktur mit ihren Ballungsgebieten, die von vielen als »eine gefährliche Fehlentwicklung und soziale Verschwendung« angesehen wird<sup>2</sup>. In Deutschland lehnt *Weigmann* in der Zwischenkriegszeit mit Entschiedenheit den zunehmenden Industrialisierungs- und Verstärkerungsprozeß ab und schlägt zur Kompensierung der Ballungstendenzen vor, »das Gebiet eines Staates in relativ selbständige Versorgungsräume, also landwirtschaftliche und gewerbliche Räume«, aufzugliedern<sup>3</sup>. Vielfach wird auch auf die damals im württembergischen Raum vorherrschende Form der engen Verbindung von Industrie und Landwirtschaft bei aufgelockerter dörflicher oder kleinstädtischer Siedlungsweise hingewiesen, die soziale Spannungen nicht in dem Maße aufkommen lasse wie in Ballungszentren<sup>4</sup>. Eine nicht unbedeutende Rolle kommt in dieser Hinsicht auch *Christaller* und *Lösch* zu, die bei der Untersuchung des süddeutschen Raumes auf dessen gleichmäßige, hexagonal gegliederte Landschaftsstruktur mit regelmäßig verteilten Schwerpunkten hinweisen, eine räumliche Ordnung, die *Lösch* als »Idealbild einer Wirtschaftslandschaft oder eines Wirtschaftsgebietes im engeren Sinne« bezeichnet<sup>5</sup>.

Ein extremes Beispiel für das räumliche Leitbild einer breiten Streuung gibt in der neueren Zeit *Röpke* mit seiner »widergelagerten Gesellschaftspolitik«<sup>6</sup>. Die Grundkonzeption *Röpkes* ist eine »natürliche Ordnung«, die er über eine »Politik der Dezentralisation in allen Be-

---

<sup>2</sup> So z. B. *Hoover*, Versuch einer Theorie der raumwirtschaftlichen Umgliederung, Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 47, 1938 (I), S. 2.

<sup>3</sup> *Hans Weigmann*, Politische Raumordnung, Hamburg 1935, S. 28 bzw. derselbe, Auswirkungen der Siedlung, Teil V: Siedlung und sozialer Aufstieg der Landarbeiter, Berichte über Landwirtschaft, Bd. 97, Sonderheft 1934, S. 6 f.

<sup>4</sup> *Erich Preiser*, Die württembergische Wirtschaft als Vorbild, Stuttgart 1937.

<sup>5</sup> *Walter Christaller*, Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlung mit städtischen Funktionen, Jena 1933; *August Lösch*, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, 3. Aufl., Stuttgart 1962, S. 96.

<sup>6</sup> Vgl. *Wilhelm Röpke*, Civitas humana, Fragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3. Aufl., Erlenbach/Zürich 1949.

reichen« anstrebt. Sie ist gekennzeichnet durch eine »Entproletarisierung«, »breite Verteilung des Eigentums«<sup>7</sup>, durch ein Streben »nach dem Kleinen und Mittleren, nach dem Herd des eigenen, wenn auch noch so bescheidenen Hauses, nach Nachbarschaft und Familiengemeinschaft, nach Besinnung auf die echten und dauernden Werte des oberflächlich gewordenen modernen Lebens«<sup>8</sup>. Als »das hohe Ziel einer Landesplanung, die von richtigen anthropologischen und soziologischen Gesichtspunkten ausgeht«, sieht er darum eine »räumliche Zerstreuung hinweg von den Großstädten und Industriezentren in die kleinen Städte und aufs Land« an, verbunden mit einer »räumlichen Mischung«, die nicht die Prosperität einer Stadt oder eines Industriebezirks vom schwankenden Geschäftsgang eines einzigen Industriezweiges oder einiger weniger abhängig macht<sup>9</sup>.

Ähnliche Überlegungen bezüglich einer industriellen Dezentralisation und Diversifikation klingen auch in der Leitbildkonzeption des »Gutachtens des Sachverständigenausschusses für Raumordnung« für die Bundesrepublik an<sup>10</sup>. So wird im Hinblick auf die sogenannte »Vitalsituation« eine familiengerechte Wohnweise gefordert, die einen engen Kontakt mit der Natur bietet<sup>11</sup>. Hieraus werden schließlich Leitsätze entwickelt, die etwa wie folgt lauten: »Begrenzung des Ballungsprozesses«, »Förderung der raumgerechten Dezentralisation«, »Ausgleich von Stadt und Umland«, »Krisenfestigkeit«, »Förderung einer aufgelockerten, naturverbundenen Siedlungsweise« usw.<sup>12</sup>.

Die Liste von ähnlichen räumlichen Leitbildern, die eine breitgestreute Siedlungsweise fordern, ließe sich durch viele weitere Beispiele ergänzen. Sie alle gehen von der Grundüberlegung aus, daß die räumliche Ballung und Konzentration von Produktion und Konsumtion dem Menschen schaden und eine Dekonzentration seiner Wesensentfaltung dienlicher sei. Im Folgenden soll diese These als axiomatisch vorgegeben betrachtet und die Aufmerksamkeit der Frage zugewendet werden, ob derartige Leitbildkonzeptionen angesichts der Eigenheiten einer entwickelten Industrielandschaft überhaupt noch realisierbar sind, bzw. welche ökonomischen Schwierigkeiten der Realisierung eines solchen Leitbildes im Wege stehen. Diese Fragestellung ist heute des-

<sup>7</sup> W. Röpke, Maß und Mitte, Erlenbach/Zürich 1950, S. 152.

<sup>8</sup> W. Röpke, a. a. O., S. 153.

<sup>9</sup> W. Röpke, a. a. O., S. 190.

<sup>10</sup> Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961.

<sup>11</sup> Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 45.

<sup>12</sup> Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, a. a. O., S. 48.

halb von besonderer Bedeutung, weil mancherorts, insbesondere unter Hinweis auf die Landschaftsstrukturbilder von *Christaller* und *Lösch*, die Meinung vertreten wird, eine solche Möglichkeit sei ohne erhebliche Aufwendungen gegeben.

Um auf diese Frage eine Antwort geben zu können, müssen kurz die wichtigsten Determinanten und Fakten behandelt werden, die die Standortstruktur einer industriell entwickelten Volkswirtschaft prägen. Erst die Kenntnis der speziellen Einwirkung dieser Bestimmungskomponenten des räumlichen Wirtschaftens erlaubt eine Aussage über die Möglichkeit einer gestaltenden Korrektur. In diesem Zusammenhang müssen vor allem genannt werden: Die Transportkosten, die Art der einzelwirtschaftlichen Kosten- oder Produktionsfunktion, die externen Effekte sowie die historische Komponente. Ihre Untersuchung soll im Folgenden im Vordergrund stehen.

Konstitutives Merkmal des Raumes im ökonomischen Sinne ist das Vorhandensein von Transportkosten. Zwei technisch gleiche Güter, die sich in unterschiedlicher Entfernung vom Orte A an den Punkten B und C befinden, sind für eine Nachfrage am Orte A nicht dasselbe Gut. Damit das Gut am Orte A konsumiert werden kann, ist eine räumliche und zeitliche Transformation des Gutes notwendig. Eine räumliche Transformation findet statt, wenn das Gut unter Hinzufügung eines realen Transportaufwandes vom Orte B oder C nach dem Orte A gebracht wird. Für diese räumliche Bewegung spielt die Frachtrate eine entscheidende Rolle. Wäre die räumliche Transformation mit keinem Aufwand verbunden, dann hätten wir trotz geographischer Entfernung vom ökonomischen Standpunkt eine Einpunktwirtschaft. Fällt der Transportaufwand stark ins Gewicht, so kann sich ein Zwang zu einer starken räumlichen Streuung der Produktion ergeben, wenn die Nachfrage stark über den Raum verteilt ist. Niedrige Transportkosten führen andererseits zur Herausbildung gewisser Produktionszentren und -märkte. Die Grenzen der einzelnen Marktgebiete werden hierbei durch die Linien gleicher Transportkostenbelastung gebildet, wobei die Marktgebiete – sieht man von den einzelwirtschaftlichen Produktionsfunktionen bzw. den externen Effekten ab – tendenziell um so kleiner sind, je größer der Anteil der Transportkosten an den Gesamtkosten ist.

Ähnliche Gedanken liegen auch dem Modell von *Lösch* zugrunde, in dem auf einer in jeder Hinsicht homogenen Ebene die Erzeuger einer Ware bei gleichen Produktionsbedingungen und bei Abwesenheit von externen Ersparnissen den Abstand von ihren Mitproduzenten zu

maximieren trachten, die Konkurrenz jedoch gleichzeitig dafür sorgt, daß die Fläche so mit Betrieben ausgefüllt wird, daß überall nur noch eine Art »Normalgewinn« erwirtschaftet wird. Die kreisförmigen Marktgebiete rücken aneinander und werden zu regelmäßigen Sechsecken zusammengedrückt. Dies ergibt dann das hexagonal gegliederte Standortnetz für die Produktion einer Ware.

Gelingt es aufgrund von Strukturänderungen auf dem Verkehrssektor, dem technischen Fortschritt bzw. dem Aufkommen neuer Produkte, bei denen der Transportkostenanteil an der gesamten Wertschöpfung einen geringeren Anteil ausmacht, das Gewicht der raumdifferenzierenden Kraft der Transportkosten zu mildern, so wird die Reichweite der einzelnen Erzeugungsstätten ausgedehnt. Die Konkurrenz in räumlicher Hinsicht wird verschärft, und es setzen sich primär jene Erzeugungsorte durch, die – dies geht aber über die strengen Bedingungen des Modells von *Lösch* hinaus – Produktionsvorteile aufweisen.

Ein derartiger tendenzieller Rückgang des Anteils der Transportkosten an den Gesamtkosten läßt sich in den letzten Jahrzehnten tatsächlich feststellen. In manchen Bereichen, z. B. bei bestimmten Rohstoffen der Schwerindustrie, macht er sich seit kurzem besonders deutlich und gravierend bemerkbar. Bei den Massengütern Kohle und Eisenerz hat z. B. der weltweite Trend zum Großraumschiff die Frachtraten entscheidend gesenkt mit dem Ergebnis, daß die kostengünstiger zu verarbeitenden und qualitativ besseren auswärtigen Rohstoffvorkommen den europäischen Revieren derart starke Konkurrenz machen, daß es schon zu einer Reihe von Stilllegungen gekommen ist (z. B. in Südbelgien und im Siegerland)<sup>13</sup>. Für die weltweite Standortstruktur können sich hieraus gewisse Konsequenzen ergeben, etwa derart, daß die Marktplätze dieser Rohstoffe eine immer größere Maschenweite erhalten. So werden heute die meisten europäischen Hütten mit Reicherzen aus Afrika und Südamerika (von Schweden abgesehen) versorgt und, gäbe es keinen Kohlenzoll oder eine ähnliche Bevorzugung der heimischen Kohle, so würde in weitem Maße amerikanische Kohle verwendet. Hierauf basiert letzten Endes auch die verschiedentlich zu beobachtende Standortverlagerung der eisenschaffenden Industrie an die europäischen Küsten.

Dieser Trend zur Vergrößerung des Einflußbereiches der Produktionsstandorte wird noch dadurch verstärkt, daß viele einzelwirtschaft-

<sup>13</sup> Verschärft wird diese Konkurrenz auf dem Kohlemarkt noch durch die Strukturwandlung im Energiesektor.

liche Produktionsfunktionen überlinear sind. So gelten für viele industrielle Branchen Produktionsgesetzmäßigkeiten, die Ausdruck »steigender Skalenerträge« bzw. »interner Ersparnisse« sind. Hieraus resultiert mit steigendem Output ein stückkostensenkender Effekt, der vom Betrieb aus gesehen eine Produktionsausdehnung zweckmäßig erscheinen läßt. Betriebsgrößenbegrenzungen ergeben sich hier viel eher durch Engpässe bei der Inputseite bzw. der Nachfrage als durch die in der ökonomischen Theorie viel zu allgemein unterstellte Steigerung der Grenzkosten.

Maßgebend für diesen räumlichen Konzentrationsprozeß ist weiter ein Tatbestand, den man in der Literatur als Einfluß der sogenannten »historischen Komponente« bezeichnet<sup>14</sup>. Die Präferenz vieler Unternehmer, für ihre Investitionen Ballungs- oder Verdichtungsgebiete auszuwählen, basiert nicht nur auf dem Tatbestand, daß das dortige Faktorangebot bzw. die dortige Nachfrage die Ausnutzung interner Ersparnisse ermöglichen und Diskontinuitäten innerhalb der Produktionsfunktionen nicht so in Erscheinung treten lassen. Maßgeblich sind auch die dort vorhandenen höheren »opportunity costs«, die das Investitionsrisiko senken, und der bessere räumliche Kontakt zu den großen Geldquellen.

Ferner sind die in der Realität gegebenen externen Effekte zu berücksichtigen, die sich aus dem räumlichen Nebeneinander von Betrieben gleicher oder verschiedener Produktionsrichtungen in der Regel ergeben. Diese externen Ersparnisse üben in gleichem Maße wie die internen Ersparnisse einen kostensenkenden bzw. produktivitätssteigernden Effekt aus. Nur liegen die Ursachen hierfür außerhalb des begünstigten Betriebes, nämlich bei den in der gleichen Region insgesamt vorhandenen Wirtschaftseinheiten. Zwar treten durch diese engen Kontakte auch Negativeffekte auf, nämlich »social costs«, doch werden diese in ihrem ansiedlungsbremsenden Effekt aufgrund der mangelnden Anlastung bei den Verursachern nicht recht wirksam. Außerdem muß darauf hingewiesen werden, daß selbst unter der Voraussetzung einer verursachungsadäquaten Anlastung die externen Ersparnisse noch größer sein können als die zusätzlichen Kosten. Die Wissenschaft ist heute noch nicht in der Lage, genaue Auskunft darüber zu geben, wann das »Optimum« eines Ballungsgebietes erreicht ist. Vieles spricht dafür, daß es in den meisten bei uns vorhandenen Zen-

---

<sup>14</sup> Vgl. z. B. *Leonhard Miksch*, Zur Theorie des räumlichen Gleichgewichts, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 66, 1951 (I), S. 5 f.

tren – auch gesamtwirtschaftlich unter Einfluß aller Arten von social costs und social benefits – bei weitem noch nicht erreicht ist. Die regionalen Kumulationsprozesse werden in vielen Fällen noch durch den sogenannten induzierten technischen Fortschritt verstärkt, insbesondere wenn er durch die Lokalisierung der öffentlichen und privaten Realkapitalbildung ausgelöst wird. Hier muß z. B. auf die Gesamtheit der Bildungsinvestitionen hingewiesen werden, deren regional begrenzter Effekt zu einer Verfestigung der überkommenen Struktur bzw. der vorherrschenden Tendenzen führt. Gerade die Investitionen im Bereich der Infrastruktur (z. B. des Verkehrswesens, des Energiesektors, der Sozialeinrichtungen usw.), die in der Regel durch eine hohe Kapitalintensität und Irreversibilität, d. h. durch eine geringe Einschmelzbarkeit und Übertragbarkeit gekennzeichnet sind, können aufgrund ihrer Komplementärwirkungen einen investitionsbelebenden Effekt auf die Privatwirtschaft ausüben. Wenn sich nun, wie häufig zu beobachten ist, die öffentliche Infrastrukturpolitik weniger an langfristigen Kosten-Ertrags-Verhältnissen orientiert als an kurzfristigen Engpaßbeseitigungen, dann erhalten die historisch vorgegebenen Ballungszentren immer wieder positive Impulse, die den kumulativen Entwicklungsprozeß verstärken.

Das größere und vielfältigere Angebot an öffentlichen Grundleistungen, verbunden mit besseren Chancen eines sozialen Aufstiegs und einer höheren Entlohnung, lockt über interregionale Wanderbewegungen laufend neue Arbeitskräfte aus anderen Räumen an, insbesondere aus weniger dicht besiedelten Agrarräumen. Diese Wanderungen können verschiedene Konsequenzen nach sich ziehen. Wenn es, wie in der Regel der Fall, die jungen und dynamischen Kräfte sind, die zur Abwanderung neigen, dann wird ein Selektionsvorgang hervorgerufen, der in den Entleerungszonen kumulative Prozesse mit negativem Vorzeichen auslöst. Zwar wandert in einer rasch wachsenden Volkswirtschaft bei Vollbeschäftigung das Kapital auch in ländliche Gegenden, um dort – wie in der Bundesrepublik häufig zu beobachten war – noch vorhandene Arbeitskraftreserven auszuschöpfen. In der Regel handelt es sich hierbei jedoch um kleinere Betriebseinheiten, insbesondere um Filialen größerer Unternehmungen.

Diese Ausführungen zeigen, daß es in der entwickelten Industriewirtschaft einen immanenten Trend zur räumlichen Konzentration gibt. Bremst man diesen Ballungsprozeß in Anlehnung an durch bestimmte ethische Postulate geprägte räumliche Leitbilder, dann muß man »Wohlstandsverluste« in Form eines geringeren wirtschaftlichen

Wachstums der Gesamtwirtschaft auf sich nehmen. Rasches gesamtwirtschaftliches Wachstum des Sozialprodukts und gleichmäßige Entwicklung des Raumes können sich darum in vielen Fällen entgegenstellen. Häufig hat man den Eindruck, daß man sich gerade in regionalwirtschaftlicher Sicht dieser relevanten Zielkonflikte nicht recht bewußt ist und darum Vorstellungen verfährt, die auf irrealen Annahmen beruhen. Das soll nicht heißen, daß man der regionalwirtschaftlichen Entwicklung freie Hand lassen und Ballungsprozesse um jeden Preis hinnehmen muß. Gerade der Bedeutungsverlust des Transportfaktors, die Lockerung der produktionsmäßigen Bindung an lokalisierte Materialien aufgrund des technischen Fortschritts (etwa sinkender spezifischer Kohlebedarf) usw. schaffen einer regionalen Wirtschaftspolitik einen verbreiterten Spielraum. Aber ein gewisses Mindestmaß an Polarisierung, wie es etwa dem »Zentrale Orte-Programm« der Bundesrepublik zugrundeliegt, wird man zulassen müssen, wenn man nicht das Wirtschaftswachstum entscheidend gefährden will, das seinerseits auch ein wichtiges Ziel einer jeden Wirtschaftspolitik darstellt.