

Arbeitnehmerorientierte Regionalpolitik?

K. Töpfer

Standortentscheidung und Wohnortwahl

Folgerungen für die regionalpolitische Praxis aus zwei empirischen Studien

Selbstverlag der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bonn 1974, 116 Seiten

Aufbau und Inhalt

Mit diesem Buch sollen die Ergebnisse eines Forschungsprogramms über die Standortentscheidung der Unternehmen und über die regionalen Präferenzen der Arbeitnehmer einem breiten Kreis von Interessierten zugänglich gemacht werden, „um den Erfolg regionalpolitischer Anstrengungen von Bund und Ländern zu erhöhen.“ (Seite 9/10)

In Teil I wird die Bedeutung der Mobilität von Unternehmen und Arbeitnehmern in der Strategie der gegenwärtigen Regionalpolitik betont, die selbst von folgender Diskrepanz gekennzeichnet ist:

- einerseits Konzentration „auf die Mobilisierung von arbeitsplatzschaffendem Kapital in die ... meist agrarischen und Großstadt- wie industriefernen Problemgebiete.“ (11)
- Andererseits wird bei „den Arbeitskräften ... unterstellt, daß sie ohne spezifische Maßnahmen auf den Anreiz „geschaffene Arbeitsplätze“ reagieren.“ (11)

Insbesondere die auch in der BRD „beobachteten längerfristigen Bewegungen der Bevölkerung in den Industriestaaten“ (11) aus ländlichen Gebieten in verdichtete Gebiete, d.h. zentrale Orte oder Agglomerationen legen jedoch „die Vermutung nahe, daß die gegenwärtige Regionalpolitik gegen einen längerfristigen Trend zu kämpfen hat, eine Strategie (also), die zweifellos möglich, dann aber sehr kostspielig und mit Unbehagen über ihre Erfolgswahrscheinlichkeit verbunden ist.“ (12) Mit der Absicherung der Reformvorschläge in empirischen Untersuchungen wird „ein Abgleiten in unrealistische Alternativvorschläge“ zugesichert. (14)

Teil II dient der Überprüfung der

„Wirksamkeit regionalpolitischer Fördermaßnahmen zur Beeinflussung der unternehmerischen Standortentscheidung“. Dabei werden die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „das standortpolitische Instrumentarium der Kommunen“ gegenübergestellt den Faktoren der Standortwahl von Unternehmen und der tatsächlichen Mobilisierung von Kapital im Falle von Neugründungen, von Verlagerungen und der Errichtung von Zweigbetrieben. Die Untersuchungsergebnisse bestätigen die Vermutung, daß die Bedeutung direkter finanzieller Fördermaßnahmen relativ gering ist. An Bedeutung gewinnen sie z.B. bei der Errichtung von Zweigwerken oder bei Verlagerungen, die unter Wettbewerbsdruck und nicht aus Expansionsgründen vorgenommen werden – für Betriebe also mit „reduzierten Standortanforderungen“. Es wird als Gefahr bewertet, daß so „gerade die entwicklungsschwachen „Rucksackbetriebe“ ... noch für eine begrenzte Zeit „über Wasser“ gehalten werden“ (36), und sarkastisch festgestellt, daß diese direkten finanziellen „Hilfen“ ... von den standortsuchenden Unternehmen zwar „mitgenommen“ (werden), ... aber viel geringere Anzeizeffekte (ausüben) als es dieser Vergabehäufigkeit entspricht.“ (36)

Die Grenzen einer Regionalpolitik, mit dem derzeit entwickelten Instrumentarium die Ziele einer „Ausgleichung der Einkommen zwischen den Regionen“ zu erreichen, werden insbesondere in seinen selektiven Wirkungen zugunsten von Zweigstellengründungen gesehen: „qualitative Erosion“ statt „Hebung der Qualifikationsstruktur des regionalen Arbeitsmarktes“ in peripheren Gebieten (50)/Ansiedlung von Betrieben, die in ihrer „konjunkturellen Pufferfunktion“ tendenziell besonders krisenanfällig sind, als Ansatz weiterhin abhängiger Entwicklung (50) „verlängerte Werkbänke“ ohne Multiplikatoreffekt/Förderung von „Grenzbetrieben“

mit nur geringer Lebensdauer und von größeren Unternehmen. (52) Die Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Strategie der Regionalpolitik faßt die Kritik zusammen die von außerhalb der im wesentlichen dafür verantwortlichen Instanzen und daran interessierten standortsuchenden Betrieben bisher bereits formuliert worden ist. Als Konsequenz daraus wird in Teil III eine Erweiterung der Strategie zu einer arbeitnehmerorientierten Regionalpolitik formuliert. Ausgangspunkt ist, daß „für mehrstufige Unternehmen, die alle betrieblichen Funktionen am Standort ausüben müssen, ... die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und ein umfassendes „großstädtisches“ Infrastrukturangebot die wichtigsten Standortentscheidungen überhaupt“ werden. Zu berücksichtigen sind vor allem die regionalen Präferenzen und die Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer, denn: „nicht die (qualifizierte) Arbeitskraft folgt automatisch dem Arbeitsplatz, sondern das arbeitsplatzschaffende Kapital orientiert seine Standortentscheidung verstärkt an den regionalen Präferenzen der (qualifizierten) Arbeitskräfte“ (53) – und zwar nachzuweisen in Abhängigkeit der Attraktivität des Wohnortes, insbesondere soweit „die Wohnortzufriedenheit von Einrichtungen wesentlich bestimmt wird, die regionalpolitischer Beeinflussung zugänglich sind.“ (65) das ist der strategisch zentrale Punkt. Welches sind nun die Arbeitnehmerpräferenzen, wie erklären sie sich und welchen Einfluß hat das auf die Regionalpolitik?

Die festgestellten regionalen Präferenzen bieten keine eigentlichen Überraschungen: Vorliebe für Süddeutschland, für großstädtisch bestimmte oder großstadtnahe Wohnorte, und dies zunehmend bei jeweils höherem sozialen Status.

Als Erklärungsgrößen für Wohnortzufriedenheit gelten: das Infrastrukturangebot („besonders das Vorhandensein von guten Restaurants, Kinos, Konzertveranstaltungen, Tennisplätzen und, besonders deutlich von Wandermöglichkeiten erhöht die Wohnortzufriedenheit“ (65) – für Arbeitnehmer!), Art der Wohnung und – in dieser Reihenfolge! – Zufriedenheit mit dem Arbeitsplatz. „Dabei ist besonders der Zusammenhang zwischen Wohnungs- und Wohnortzufriedenheit sehr stark regio-

nal-politisch wichtig, denn mit dem Wohnungsbesitz bietet sich offensichtlich dann ein strategisch wichtiges Mittel der Regionalpolitik an, wenn über die dadurch beeinflussbare Wohnortzufriedenheit auch die Mobilitätsbereitschaft gesteuert werden kann.“ (65) Eine vielleicht etwas überraschende Interpretation. Wovon also hängt nun das konkrete Mobilitätsverhalten ab? „Für höhere Statusgruppen treten . . . die beruflichen Gründe stärker in den Vordergrund während sich bei den unteren Statusgruppen das Übergewicht der Wohnungsgründe noch verstärkt“. (80) Und entscheidend für eine tatsächliche Mobilität sind dann dieser Untersuchung zu Folge die Besitzverhältnisse — nämlich die zur Wohnung: Hausbesitz — und zumal selbst geschaffener statt gekaufter — hat sogar noch eine besondere „Bindungskraft“ (78), die „nahezu zur räumlichen Immobilität führen“ kann (82). „Diese bemerkenswerten Unterschiede zwischen qualifizierten und weniger qualifizierten Arbeitskräften sind wertvolle Hinweise für einen differenzierten Einsatz regionalpolitischer Instrumente“. (82) Um diese Bewertung würdigen zu können, muß wieder in Erinnerung gerufen werden, daß Mobilitätsverhalten vom Grad der Wohnortzufriedenheit abgeleitet werden sollte, und diese hat nun ihren operationalen Kern in der Art der Erstellung und des Besitzes einer Wohnung. Was folgt daraus?

In Teil IV sollen als Antwort auf die Kritik und wegen der Bedeutung der „qualifizierten Arbeitskraft als Produktionsfaktor“ nun Instrumente genannt werden, die „danach zu überprüfen sind, ob sie neben einer Steigerung des monetären Einkommens auch einen Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen in der betreffenden Region leisten können.“ (88)

Die erste Konsequenz betrifft wesentliche Belange der Arbeitnehmer, jedoch mit einer folgenreichen Konzentration insbesondere auf Präferenzen höher qualifizierter Arbeitskräfte: über Anreize aus der Berufs- und Einkommenssphäre hinaus „wird ein umfassender Ausbau der haushaltsnahen Infrastruktur“ erforderlich, die sich als vielfältiges Angebot an Arbeit, Kultur und Freizeit schließlich auch als ein „beruflich-wirtschaftlicher Vorteil“ in Form von „erhöhten Wahlmöglichkeiten und damit verbesserten Aufstiegschancen“ (arbeitnehmerbezogene Fühlungsvorteile“) (91) darstellt.

Die zweite Konsequenz bedeutet ein durchaus spezifisches Interesse gegenüber den gesellschaftlich möglichen Mitteln der Regionalpolitik. Von direkter finanzieller Förderung der Arbeitsplatzschaffung ist abzusehen; sie hat sich nicht bewährt und kann die besonders wichtigen allg. infrastrukturellen Standortbedingungen auch

gar nicht schaffen; außerdem können „nur durch eine . . . Ausgabenverlagerung innerhalb der Regionalpolitik . . . die umfangreichen finanziellen Mittel für die notwendige Verstärkung des Infrastrukturausbauers verfügbar gemacht werden.“ (94) Mit der dritten Konsequenz nimmt die Arbeitnehmerorientierung nun eine ganz eigentümliche Wendung. Demnach besteht „die Hauptaufgabe . . . in der Verhinderung unerwünschter und in der Auslösung erwünschter Wanderungen von Arbeitskräften: Qualifizierte Arbeitskräfte sollen in den Entwicklungsgebieten gehalten bzw. von außen herangezogen werden;“ anhand der haushaltsnahen Infrastruktur hat „die Arbeitnehmerstudie sehr deutlich gemacht, daß dem Wohnungsbesitz die größte mobilitätshemmende Wirkung zukommt.“ (95) Und unter „Der Wohnungsbau als Instrument der Regionalpolitik“ heißt es dann: „insbesondere bei den unteren Statusgruppen, die durch langjähriges Wohnen in ländlichen Gebieten mit einer geringeren Infrastrukturausstattung zufrieden zu sein scheinen, könnte für den Fall einer Aufbruchstimmung ein zusätzlicher Eigentumsanreiz genügen, um sie am Ort zu halten.“ (95) In dieser an eine Mischung aus Bürgerkrieg und Psychiatrie erinnernden Strategie ist die Identifikation mit dem Eigentum durch seine Schaffung einzubeziehen: „Bei der bewußten Nutzung des Wohnungsbesitzes als Instrument einer arbeitnehmerorientierten Regionalpolitik sollte deswegen das Mithelfen (bei unteren Statusgruppen) und die persönliche Beteiligung an den Bauplanungen (bei oberen Statusgruppen) aufgrund der damit verbundenen mobilitätsschwächenden Wirkungen bewußt ermöglicht werden.“ (96)

Die vierte Konsequenz gibt als Resultat der zweiten und der dritten den Ausgangspunkt der eigenen Kritik und Revision der derzeitigen Regionalpolitik wieder preis, nämlich die Arbeits- und Lebensverhältnisse in den „Problemgebieten.“ Wie zu erwarten, ist die Größe und Struktur entwicklungsfähiger Förderstandorte mit 20-30.000 Einwohnern als dem Ergebnis bisheriger Strategieansätze zu klein. (69) Auch wenn „Großstadtqualitäten“ „importiert“ werden können, (101) sind die wesentlichen Problemgebiete der BRD auch so noch nicht anbindungsfähig. Was also tun? „Es ist ohne Zweifel das wichtigste Ergebnis der Arbeitnehmerstudie, den Nachweis (!) erbracht zu haben, daß . . . von . . . in Zukunft . . . größerer Bedeutung . . . die Ortstypenpräferenzen der Arbeitnehmer sind. . . . Da gerade die Präferenz der höheren Statusgruppen für bestimmte Ortstypen zum ausschlaggebenden Faktor . . . geworden sind (?) bzw. werden, kann aus den vorliegenden empirischen Ergebnissen gefolgert

werden, daß ein großer Schwerpunkt erfolgreicher entwickelt werden kann.“ (101/102) (Hervorhebungen d.d.V.) Daher wird ein Ort propagiert mit 100 000 Einwohnern „als eine gewisse Untergrenze für die entwicklungs- und damit förderungswürdigen Industriestandorte . . . wenn eine Anbindung an eine entwickelte Agglomeration nicht möglich ist.“ (102)

Ganz allmählich war aus den Präferenzen der Arbeitnehmer bereits eine einseitige Präferenz der Regionalpolitik für die höher qualifizierten Arbeitskräfte geworden. Das Schlußwort klingt wenig überzeugend: „Eine derartige Regionalpolitik entspricht den regionalen Präferenzen von Arbeit und Kapital und arbeitet damit nicht mehr gegen den langfristigen Trend an, . . . sie (nützt) die nachgewiesenen Entwicklungstendenzen . . . zur Verwirklichung ihrer Ziele.“ (103) Fragt sich nur, welcher Art die Ziele bei all dem Pragmatismus noch sind.

Thesen zur Einschätzung

1. Die „Folgerungen für eine regionalpolitische Praxis“ sind erstaunlich realitätsnah. Das wird nicht nur deutlich, wenn für die Errichtung von Zweigbetrieben ausdrücklich festgehalten wird, daß „das Risiko dieser Entscheidung unter dem Aspekt der Existenz des Gesamtunternehmens gering“ ist und „aufgrund der hohen Priorität, die . . . einem ausreichenden Reservoir von (ungelernten) Arbeitskräften zukommt, . . . die Nähe zu anderen Industriebetrieben und die Großstadtnähe stark negativ bewertet“ wird. (30) Für die durchschlagende Realitätsnähe spricht vor allem die durchgängige Warnung vor einer Regionalpolitik, deren Strategie gegen vorhandene Trends gerichtet ist — gegen sich durchsetzende Kräfte also, die zu ignorieren weder sich lohnt noch offensichtlich ratsam ist.

2. Bezeichnend für die Funktion dieser Sorge von Realitätsnähe ist die Art der Behandlung der regionalpolitischen Probleme selbst. Das wird ganz deutlich an der zentralen Frage der Mobilität: ganz unbestritten finden Wanderungen gerade höher qualifizierter Bevölkerungsteile aus ländlichen Gebieten in zentrale Orte und Agglomerationen statt; auf Basis einer Befragung der hier Wandernden jedoch werden dann diese augenscheinlich sich abspielenden Bewegungen kurzerhand zum sich selbst begründenden Trend ausgebaut; die diesen Bewegungen zugrundeliegenden Kräfte aber werden nicht untersucht — obwohl „nur zu oft . . . isolierte Maßnahmenvorschläge lediglich zu einem Kurieren von Symptomen, nicht dagegen zur Beseitigung der Ursachen (führen)“ (86). Dabei werden diese Wanderungsbewegungen bestimmt auch weiterhin eine Erschei-

nung aller Gesellschaften sein, die im wesentlichen auf der Stufe der großen Industrie produzieren, d.h. sowohl kapitalistischer als auch sozialistischer Gesellschaften. Wenn nun hier etwas revisionsbedürftig ist, weil als soziale Folge negativ (z.B. in der BRD die ländlichen Problemgebiete), so darf wohl — ja muß sogar — die Frage gestellt werden: Inwieweit handelt es sich bei dieser aus Umverteilung von Arbeitskraft, wie sie aus Arbeitsteilung und Konzentration resultiert um eine Entwicklung, die nicht dennoch sowohl für diejenigen, die in die Zentren gehen, als auch für die, welche in Gebieten ländlicher Produktion bleiben, eine in grundsätzlich gleicher Weise verbesserte Arbeits- und Lebenssituation bedeuten kann — und unter welchen Bedingungen? Wo derartige regionale Probleme auftreten, wäre also zu untersuchen, was denn räumlich ungleich verteilte Arbeits- und Lebensbedingungen hervorruft. Entscheidend wäre im Kontext einer solchen Studie also herauszuarbeiten, inwieweit die Bevölkerungswanderung, die in der BRD eine auf qualitativen Ausgleich ausgerichtete Regionalpolitik zunichte macht bzw. die ungleiche Raumstruktur zumindest nicht beseitigt, sich ergibt aufgrund der räumlichen Verteilung von Menge und Entwicklungsstand der Produktionsvolumina unter dem Aspekt einzelbetrieblicher Profitmaximierung und privater Verfügung über die Bedingungen und Bestandteile dieser Produktion. Herauszuarbeiten wäre daher auch, inwieweit die Arbeitskräfte, die ja so bezeichnet werden, weil ihre Existenzgrundlage die ist, sich als Arbeitende zu verdingen und eben nicht Arbeitskräfte durch Produktionsmittel anzuwenden, dieser räumlichen Verteilung nicht soweit folgen müssen, wie die Weiterentwicklung ihres historisch bestimmten Lebensniveaus in Frage gestellt wird. Dieser aus der politischen und ökonomischen Wirklichkeit abgeleitete Ansatz widerspricht jedoch der hier vorgetragenen zentralen Annahme, daß die Voraussetzungen einer Industrieansiedlung der Mobilität zu entsprechen und sich nach den regionalen Präferenzen der höher qualifizierten Arbeitskräfte zu richten habe. So wird erwähnt, daß „der Berufs- und Einkommensbereich seine Bedeutung für die Wohnortentscheidung vollends verlieren wird“ (58), dazu aber weder Beleg noch Begründung geben.

3. Einer Studie, die den für die BRD realen Bedingungen nicht auf den Grund gehen will, entspricht auch ein spezifisches methodisches Vorgehen. Für die regionalen Präferenzen der Arbeitnehmer wird festgestellt: „Das Gewicht dieser Forderung wird durch diesen empirischen Befund entscheidend vergrößert.“ (92) So plausibel gerade empirische Befunde wir-

ken, so problematisch sind sie eben, wenn die inneren Gesetzmäßigkeiten dieser Erscheinungen nicht aufgespürt werden. Die Ergebnisse dieser Studie werden aus Befragungen abgeleitet. Schon die Fragestellungen sind bisweilen reduziert:

- es ist nicht nur vorprogrammiert, daß unter der öffentlichen „haushaltsnahen Infrastruktur“ das Gesundheitswesen die höchste Position erhält, wenn sonst nichts vorgegeben wird (z.B. Bildungswesen, was im Zusammenhang mit dem Qualifikationsproblem nahe gelegen hätte) — vollends fragwürdig wird's, wenn unter „Infrastruktur“ nicht nur Seen, sondern auch Gebirge subsumiert werden!
- Erbringt die Untersuchung auch den Beweis bekannter Unzulänglichkeiten von Befragungen, daß nämlich „die Befragten die Ortstypen, in denen sie selbst wohnen, im Durchschnitt an die erste Stelle . . . stellten“, so läßt auch das nicht mal die Frage nach dem „warum“ solcher Einstellungen aufkommen, die für die Regionalpolitik dann als unmittelbar grundlegend bezeichnet werden. (64)

Wesentlich an diesem Vorgehen ist, daß hier subjektive Einstellungen gerade ohne deren Entstehungszusammenhang verarbeitet werden. Für die Entwicklung bestimmend werden im Grunde nur noch die Kompensationsformen eingestuft, d.h. diejenigen präferierten Lebensformen, die ja nur entwickelt werden, um die aus dem Alltagsleben unsere Gesellschaft resultierenden Probleme wenigstens individuell einigermaßen positiv zu verarbeiten. So ist mit der Präferenz für selbst erstellten Wohnungsbesitz verfahren worden und der Einschätzung der Mobilitätsbereitschaft höher qualifizierter Arbeitskräfte. Die Studie geniert sich nicht, einen kompetenten Kritiker dieser allgemeinen Mobilitäthesen zu erwähnen, verzichtet jedoch darauf, seine Meinung auch zu zitieren: Dähne hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß höhere Mobilitätsbereitschaft nicht aus höherer Qualifikation zu erklären sei, sondern aus den Sozialisationsbedingungen derer, die qualifiziertere Arbeit verrichten und insgesamt Fähigkeiten entwickelt haben, die Probleme mit ihrer Arbeitssituation zunehmend unabhängig vom angestammten sozialen Milieu zu verarbeiten, was sie dann auch eher dazu befähigt, an einem anderen Ort soziale Kontakte aufzubauen, statt sich — wie weniger qualifiziert arbeitende eben häufiger — gezwungen zu sehen, täglich bis zu 100 km oder jedes Wochenende mehrere 100 km zu pendeln, nur um „zu Hause“ zu sein können. (Fn 30)

4. Die Forderungen, die mit dieser Studie für die regionalpolitische Praxis gezogen werden, bedeuten zunächst ein Plädoyer

für die Konzentration der regionalpolitischen Mittel und liegen ganz auf der Linie neuerer regionalpolitischer Diskussionen; sie zeichnen sich jedoch dadurch aus, daß sie keinerlei konstruktive Anhaltspunkte dafür enthalten, ob mit der propagierten „neuen Regionalpolitik“ die erwähnten Nachteile in den Agglomerationen und vor allem den ländlichen Gebieten auch tatsächlich verändert werden können. Gesprochen wird davon, höher qualifizierte Arbeitskräfte auf entwicklungsfähige Gebiete zu lenken, d.h. in die großstädtischen regionalen Zentren; nicht gesprochen wird davon, in welchem reduzierten Maße von diesen wenigen Zentren aus dann noch Teile des Gebietes der BRD „anbindungsfähig“ sind, aber daß dort ja immerhin auch noch Menschen wohnen werden, für deren Existenzgrundlage aber keine adäquate Produktionsweise mehr denkbar erscheint. Die Alltagserfahrungen sprechen nicht dafür, daß sich diese für die BRD und andere kapitalistische Industrienationen typische Verhältnisse so ohne weiteres erledigen.

5. Was also bedeutet in dieser Strategie „arbeitnehmerorientiert?“ Die Berücksichtigung von Arbeitnehmerwohnort-Präferenzen und Mobilitätsbereitschaft reduziert sich einerseits auf „die Verhinderung unerwünschter (!) (Hervorhebung d.d.V.) Abwanderung aus den Fördergebieten, besonders aus den ländlichen Räumen“ (56) und konzentriert sich andererseits auf die Förderung nur eines Teils der Arbeitnehmer, nämlich der höher qualifizierten. Die Steuerung von Mobilität danach, inwieweit sie „erwünscht“ ist, erhält ihren tieferen Sinn im Zusammenhang der Vorteile, die hier zugunsten der Ansiedlungsbedingungen fortgeschrittener, d.h. technologisch entwickelterer und kapitalkräftigerer Industrien geschaffen werden sollen. Soweit dazu die Standortbedingungen in der positiven Form der Agglomerationen und regionalen Zentren eine Voraussetzung sind und diese gegenüber bisheriger Regionalpolitik nun insbesondere aus der Förderung „haushaltsnaher Infrastruktur“ resultieren, dienen Bedürfnisse von Arbeitnehmern hier nur dazu, um eine unternehmensgerechte Umorientierung und dementsprechende „Modernisierung“ der Regionalpolitik ausreichend, d.h. auch sozial zu begründen. Die „Folgerungen“ münden daher in deutliche Vorschläge der Manipulation eben dieser Arbeitnehmer, die z.B. mit eigenem Handanlegen beim Wohnungsbau von evtl. Mobilitätsgedanken abgebracht werden sollen. Dabei nimmt die zugrundeliegende Befragung selbst durchaus groteske Formen an: die offenbar brennende Notwendigkeit der Studie seitens ihrer Auftraggeber drückt sich u.a. darin aus, wieweit ins Detail ge-

gangen wird — z.B. der „innerfamiliären Wanderungsentscheidungen — der Einfluß der Ehefrau in seiner Bedeutung für das regionalpolitische Instrumentarium“ (so der Titel einer der Teiluntersuchungen) Die Entwicklung einer auch (!) arbeitnehmerorientierten Regionalpolitik, die sich vor allem angesichts der wachsenden Bedeutung qualifizierter Arbeitskräfte für die unternehmerische Standortentscheidung als *notwendig* erwies . . .“ (hervorhebungen d.d.V.) war das Anliegen der „Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung“, deren Vorstand — neben einem Professor — bilden: die Geschäftsführer und Hauptgeschäftsführer des deutschen Industrie- und Handelstages und der Indust-

rie- und Handelskammer Augsburg.

Empfehlung:

Ein aktuelles Buch: es enthält die derzeitige Meinung der deutschen Industrie und stellt eine wichtige Position innerhalb der Diskussion um eine Revision der Raumordnungsprogrammatis dar. Ein „Lehrreiches“ Buch: es offenbart exemplarisch die „Wertfreiheit“ bürgerlicher Wissenschaft, die unter dem Schutze der Beweiskraft augenscheinlicher Gegebenheiten zu Thesen gelangt, die den Interessen der ökonomisch Herrschenden entsprechen.

(Klaus Brake, Oldenburg)

Wolf Linder, Ulrich Maurer, Hubert Resch

Erzwungene Mobilität

Alternativen zur Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehrspolitik

Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt/Main 1975, 166 Seiten

Dieses Buch stellt den Anspruch, „arbeitnehmerorientierte Alternativen zur Stadtentwicklung, Raumordnung und Verkehrspolitik“ (S. 11) aufzuzeigen. Adressaten sind in erster Linie nicht Fachwissenschaftler, sondern die Gewerkschaften und die Betroffenen, die nicht nur in ihrer Eigenschaft als Mieter, Vorstadtbewohner, Verkehrsteilnehmer usw. angesprochen werden, sondern in ihrer gemeinsamen Lage als Lohnabhängige. „Arbeitnehmerinteressen“ beziehen sich nicht allein auf betriebliche und wirtschaftspolitische Fragen, wie es nach dem gegenwärtigen Selbstverständnis der Gewerkschaften zu sein scheint: so „hat die Gewerkschaft auch zu verhindern, daß beispielsweise trotz Arbeitszeitverkürzungen der Arbeitstag aufgrund der Fahrzeiten immer länger wird.“ (S. 140); daher die Forderung, daß die Gewerkschaften ihr Aufgabefeld ausdehnen auf solche — die Lebensbedingungen wesentlich beeinflussenden — Bereiche wie Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehrspolitik.

Der Aufbau des Buches nimmt Rücksicht auf den angesprochenen Adressatenkreis. Auf die übliche wissenschaftliche Darstellungsweise wie den Beleg angesprochener Tatbestände oder inhaltlicher Positionen durch entsprechende Verweise wurde fast vollständig verzichtet — vielleicht etwas zu weitgehend.

Die Abfolge der einzelnen Kapitel und ihre innere Gliederung sind didaktisch hervorragend angelegt und führen mit zwingender Notwendigkeit von der Darstellung und Kritik des gegenwärtigen Zustands sowie einer harten Abrechnung mit

den Ergebnissen der bisherigen staatlichen Politik — auch der SPD-Politik — zu dem Ergebnis, daß mit dem gegenwärtigen politischen Instrumentarium die entwickelten Zielvorstellungen nicht durchzusetzen sind. Die Folgerungen, die heraus gezogen werden, kommen allerdings über die von linken Gruppierungen innerhalb der SPD vertretene Konzeption von „Strukturreformen“ nicht hinaus. Den Einstieg bilden drei Fallbeispiele, „Momentaufnahmen aus dem Leben deutscher Arbeitnehmer“, wobei jeweils die Situation am Arbeitsplatz, die Wohnverhältnisse und der tägliche Weg zum Arbeitsplatz beschrieben werden. In diesen Kurzdarstellungen werden exemplarisch die wichtigsten Probleme der Verkehrsentwicklung, Stadtteilsanierung, neuerbauter Trabantenstädte und auch die Situation von Kleinstadtbewohnern und Nebenerwerbslandwirten in unterentwickelten Regionen angesprochen.

Zur Beantwortung der Frage, wie man diese räumlichen Verhältnisse erklären kann, werden die Grundzüge der Raum- und Stadtentwicklung dargestellt. Das bestimmende Moment dabei sind die Produktionsverhältnisse der warenproduzierenden kapitalistischen Gesellschaft in ihrer Entwicklung zur industriellen Produktion und später zur „Dienstleistungsproduktion“, die zu immer weiterer Konzentration in riesigen städtischen Ballungsräumen und zur Entleerung der ländlichen Räume führen.

In den Städten selbst findet man Verdrängung der Wohnungen aus den Innenstädten durch Bürobauten insbesondere des Dienstleistungsbereichs und allgemein starke räumliche Trennung der städtischen Funktionen Wohnen, Arbei-

ten, Dienstleistungen und Erholung: es entsteht die „entmischte Stadt“. (S. 38) Dadurch vergrößert sich das Verkehrsaufkommen, denn der Stadtbewohner „muß die nach Rentabilitätskriterien getrennten Funktionen wieder zusammenfügen, um überhaupt in der Stadt leben zu können.“ (S. 39) In den ländlichen Räumen gibt es kein hinreichendes Angebot an Arbeitsplätzen, und die Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist ungenügend. Von daher ergibt sich der Zwang zur Abwanderung oder langen Pendelwegen: erzwungene Mobilität auch hier. Das Auto wurde aufgrund dieser Siedlungsstrukturen zum Hauptverkehrsmittel und ermöglichte sie zugleich überhaupt erste.

Die bisherige staatliche Politik hat diese Entwicklung nur noch unterstützt, da sie als „Anpassungsplanung“ den Interessen der privaten Investoren folgte. (S. 74) Insbesondere gilt das für die Verkehrspolitik, die jahrelang fast ausschließlich auf den Straßenbau hin ausgerichtet war. In den Ballungsgebieten „haben Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik in einem ineinandergreifenden und sich gegenseitig hochschaukelnden Prozeß die Entwicklung der verkehrsaufwendigen Siedlungsstruktur gefördert, die durch übertriebene Funktionsteilung, erzwungene Mobilität und negative Folgewirkungen des Individualverkehrs gekennzeichnet ist.“ (75) Die von den Autoren aufgestellten „eigenen“ Ziele einer Raum- und Stadtentwicklung im Interesse der Arbeitnehmer werden aus der Kritik an der bisherigen Entwicklung abgeleitet, wobei sie an vorhandene gewerkschaftliche Entschlüsse zur Verkehrspolitik und SPD-Forderungen zur Stadtentwicklung anknüpfen. Der „Sog der überkonzentrierten Ballungszentren“ soll abgebremst werden zugunsten einer Belebung der ländlichen Räume durch bessere Ausstattung mittlerer und kleiner Zentren. Die Mittel dafür soll man erhalten, indem „das Hase-Igel-Rennen zwischen Infrastrukturausbau und industrieller Produktion in den Ballungsgebieten gestoppt“ wird (S. 83), d.h. indem die öffentlichen Investitionen für den Verkehr in den Ballungsgebieten reduziert und auf wenige bisher vernachlässigte Bereiche konzentriert werden, insbesondere auf Oberflächenverkehrsmittel wie Bus und Straßenbahn zugunsten eines dichteren Liniennetzes und einer gleichmäßigeren Flächenbedienung. (S. 89) Weitere U- und S-Bahnen sollen in den Ballungsräumen nur noch zur — bisher fehlenden — Querverbindung zwischen drei Stadtteilen gebaut werden. In den zu bildenden Schwerpunkten im ländlichen Raum kommt dagegen den S-Bahnen als Verbindungsaachse eine wichtige Funktion zu. Rund um die Knotenpunkte der Nah-

schnellverkehrsachsen muß eine gute Flächenschließung durch Busverkehr gewährleistet werden. Der Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel am Verkehrsaufkommen soll im Nah- wie Fernverkehr steigen (beim Berufsverkehr entsprechend einer DGB-Forderung auf 70%). Das bestehende Straßennetz wird als im wesentlichen ausreichend angesehen und soll nicht weiter ausgebaut werden. „Straßenverkehr, der sich dahingehend auswirkt, daß er verstärkt den Individualverkehr anregt, ist zu stoppen“. (S. 90)

Das gesamte Verkehrsaufkommen soll sich verringern durch veränderte Raum- und Stadtstrukturen mit geringerem Zwang zur Mobilität: geringerer Pendelverkehr durch Schaffung neuer mittlerer Zentren außerhalb der Ballungsgebiete und geringeres innerstädtisches Verkehrsaufkommen durch sinnvolle Funktionsmischung.

Anschließend wird untersucht, ob das vorhandene politische Instrumentarium (öffentliche Investitionen, Boden- und Planungsrecht, Verkehrspolitik) sowie Gesetzesänderungen „unterhalb der zur Zeit als gegeben einzukalkulierenden Herrschafts- und Ideologieschwelle“ (S. 103) entsprechende Veränderungen herbeiführen können. Das Ergebnis ist „Das Dilemma der staatlichen Reformpolitik“ (S. 115): Mit dem gegebenen Instrumentarium sind die aufgestellten Ziele mit Sicherheit nicht zu erreichen. Es bestehen zwar Möglichkeiten besonders in der Verkehrspolitik, aber sie können die angestrebte Raum- und Stadtentwicklung nicht sichern, denn die privaten Investi-

tionsentscheidungen der Unternehmer können sie in ihrer Wirkung durchkreuzen. Im nächsten Abschnitt über „Die Notwendigkeit einer Politik der Strukturformen“ zeigt sich dann das Dilemma der linkssozialdemokratischen Position der Autoren. Sie haben die „Abhängigkeit des politischen Systems von den dominierenden Interessen der Warenproduktion“ (S. 79) im bisherigen Verlauf deutlich benannt, aber sie kommen nicht zu der – sich aus ihrer eigenen Analyse eigentlich folgerichtig ergebenden – Forderung, diese Abhängigkeit zu beenden durch Enteignung der die Stadt- und Raumentwicklung dominierenden Großindustrie. Was sie fordern, geht kaum über die entsprechenden Passagen des Orientierungsrahmens 85 hinaus: Novellierung des Bundesbaugesetzes durch Beschleunigung des Enteignungsverfahrens zugunsten der Kommunen, Planungswertausgleich usw., Trennung von öffentlichen Verfügungs- und privaten Nutzungseigentum und räumliche Investitionslenkung. Hier entscheiden sie sich für diejenigen Maßnahmen, die in der gegenwärtigen Diskussion um die Investitionslenkung als „direkt“ eingestuft werden. „Die Infrastrukturpolitik, die räumliche Entwicklungschancen schafft, muß zugleich gekoppelt werden mit einer Gebotsplanung, die dort Investitionen verhindert, wo sie den Zielen einer regionalen Strukturpolitik widersprechen“ (S. 127) Auf die Grenzen auch dieses Konzepts, nach dem man zwar unerwünschte Investitionen verhindern, aber gesellschaftspolitisch erforderliche nicht erzwingen kann, wird nicht eingegangen.

Hier macht die im bisherigen Verlauf recht kompromißlose Analyse halt vor den Grenzen der innerparteilichen und innergewerkschaftlichen Diskussionen. Darüberhinaus erfolgt sogar noch eine explizite Anpassung an gängige antikommunistische Vorurteile: es gilt „festzuhalten, daß vermehrte Beeinflussung privater Investitionen bis zur direkten Investitionslenkung nicht gleichzusetzen ist mit zentraler Planverwaltungswirtschaft.“ (S. 128) Das einzelkapitalistische Erwerbsstreben soll erhalten bleiben, aber „durch die Umdeutung der Produktivitätsrechnung“ (S. 129) unter Berücksichtigung sozialer Kosten- und Nutzenrechnungen seine heutige Vorrangstellung verlieren. Wie das mit den vorgeschlagenen Mitteln geschehen soll, bleibt im Dunkeln.

Empfehlung

Ein Buch mit Lehr- und Hand-Buch-Charakter; es

- *ist exemplarisch für eine wissenschaftliche Vorgehensweise, in der die gesellschaftliche Interessenlage der Verfasser nicht verleugnet wird;*
- *ist problemorientiert aufgebaut und daher didaktisch sehr gut;*
- *verschafft einen guten Überblick über Rahmen und Instrumente der Stadt- und Regionalplanung.*

Das Buch ist gut zu verwenden in Diskussionen praktisch-politischer Arbeit (Bürgerinitiativen/Gewerkschaften) und im Unterricht (Schule/Einführungstext für Studenten).

(Marianne Kriszio, Oldenburg)

Brunnert / Ehrlinger / Philipsen Die Dürlewang

Mieterbewegung in städtischen Modernisierungsgebieten
Herausgegeben von der ARCH + Redaktion;
160 Seiten (Format 19 x 19 cm); DM 12,-

Über den Text:

„Stuttgart 1957: In Dürlewang, außerhalb in einem der neuen Wohngebiete läßt die Stadt zur Behebung der größten Wohnungsnot 162 sogenannte Einfachstwohnungen erstellen. Doch, was einzelne Mieter noch mit Baukostenzuschüssen mitfinanzierten, schuf neue Not. ‚Fehlbelegung‘ entschuldigt sich die Siedlungsgesellschaft heute und meint: zu viele Menschen in Wohnungen, die dafür nicht geplant sind. ‚Fehlplanung‘ sagen die Bewohner: Die Wohnungen haben

jeweils nur eine Wasserstelle, eine alte Steinspüle. Statt Küche eine knapp 2 qm „große“ Kochecke im Wohnzimmer, kein Bad, dafür eine Gemeinschaftsdusche im Keller für sechs Familien.“ (Aus dem Vorwort)

Erst nach längerer Zeit der „stillen Duldung“ drangen die Mißstände an die Öffentlichkeit. Die Siedlungsgesellschaft selbst schuf 1971 einen sogenannten Mieterbeirat, in dem die Dürlewang eine sehr aktive Sprecherin wählten. Außerdem organisierten sie sich selbständig in einer Bürgerinitiative und traten mit einer Resolution und einer Zusammenstellung der Mängel der Wohnungen an Siedlungsgesellschaft und Presse heran. In Zusammenarbeit mit Plannern, Gemeinwesenarbeitern und Studenten erkämpften sie seitdem Schritt für Schritt ihre Rechte.

