

ERICH DITTRICH

Typen und Stadien der Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum

Wenn man den wesentlichen Teil der Raumordnungspolitik näher bezeichnen will, so wird man ihn in den Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum finden, in den immer mit neuem Anlauf unternommenen Versuchen, zu einem Ausgleich der Gegebenheiten und Interessen dieser drei Sachkomplexe zu kommen. Jeder neue Anlauf, so sehr er auch von oft gegensätzlichen Positionen aus unternommen werden mag, kann sich nicht von den früheren Versuchen völlig lösen. Irgendwie sind sie in ihm „aufgehoben“ und bestimmen positiv oder negativ seine Bemühungen. Ein Versuch also, die Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum in der Gegenwart zu bestimmen, wird ohne die Berücksichtigung der früheren Versuche nicht verständlich sein können. Er wird aber in weiterer Vertiefung dazu führen, daß zum Gesamtverständnis und zur Bestimmung der Position der Gegenwart man das Wagnis nicht scheuen darf, Typen und Stadien, also Struktur- und Zeitbestimmungen, aufzustellen, um einen Sinnzusammenhang hineinzubringen. Eine Skizze dieser Art soll in den folgenden Ausführungen angelegt werden.

Zuvor ist es vielleicht zweckmäßig, einige ergänzende begriffliche Erläuterungen vorzuschicken. Ein knapper Ansatz dieser Überlegungen wurde am 26. April 1968 in einem Vortrag im Rahmen der Postakademie im Schloß

Kleinheubach vorgelegt. Dabei konnte bei dem Teilnehmerkreis auf eingehende terminologische Voruntersuchungen verzichtet werden. Die Post ist einmal ein Teil der Verwaltung, sie dient im besonderen der Wirtschaft, und ihre Tätigkeit vollzieht sich in der Überwindung des Raumes: sie transportiert Nachrichten, Personen, Güter. Auch in den folgenden Ausführungen, die den Rahmen viel weiter spannen, wird davon ausgegangen, daß sich besondere Definitionen der drei Begriffe erübrigen. Aber zu erläutern wäre, warum nicht der Begriff Staat statt Verwaltung genommen worden ist. Schließlich ist Staat der umfassendere Begriff und schließt die Verwaltung ein. Man wird auch in den einzelnen Ausführungen nicht ohne seine Heranziehung auskommen können. Wenn aber dennoch bei dem Begriff Verwaltung geblieben worden ist, so deshalb, um gewisse Überlegungen und Vorstellungen, die sich bei einer Herausstellung der Thematik Staat – Raum unweigerlich einstellen würden, von vornherein auszuschließen. Staat – Raum: das könnte das Denken sofort auf Sachverhalte hinführen, die hier nicht im Mittelpunkt stehen. Staat – Raum: das könnte man als Geopolitik auffassen, als den Komplex der flächenmäßigen Ausdehnung eines Staates, etwa im deutschen Bereich als das flächenmäßige Wachsen des brandenburg-preußischen Staates oder als die Auseinandersetzungen um die deutsche West- bzw. die französische Ost-

grenze. Man könnte an das Vordringen Rußlands in Asien oder nach Mitteleuropa denken. Das alles aber ist nicht der Hauptgegenstand dieser Untersuchungen, die sich vielmehr auf die Ordnung des jeweils gegebenen Staatsraumes, auf seine Durchdringung und Integrierung, auf die Bezogenheit oder Lösung der Wirtschaft vom Staatsraum erstrecken. Was hier zu tun ist, ist eine Aufgabe der inneren Verwaltung, diese im weitesten Sinne genommen. Mit der räumlichen Gliederung der Verwaltung im jeweiligen Staatsraum, mit ihrem Aufbau, ihrer Spezialisierung hat man es also zu tun.

Natürlich verwickelt sich die Verwaltung nicht abseits von den großen geistigen Strömungen. Sie ist in Inhalt und Methode von ihnen beeinflusst. Die Vorstellungen vom Staat im allgemeinen, die Art, wie sich der konkrete Staat selbst versteht, sie sind bestimmend auch für die Verwaltung. Aber nicht nur die tragenden Ideen vom Staat in ihrem Gestaltwandel bestimmen sie, sondern auch das Lebensgesetz des konkreten Staates selbst. In Zahl, Wachstum oder Abnahme seiner Bevölkerung, in der Lage zu den Nachbarstaaten, zu den Weltmeeren, in Relief und natürlicher Ausstattung liegen die Elemente des Lebensgesetzes eines Staates beschlossen, es bildet sich in der Auseinandersetzung mit diesen Faktoren, also in seiner Geschichte, und entwickelt sich fort in Wechselwirkung aller dieser Faktoren.

Wenn in den folgenden Ausführungen von Wirtschaft gesprochen wird, so wird dabei Wirtschaft nicht reduziert auf Produktion und Distribution verstanden, sondern als ein Teil, und zwar als der wohl wichtigste, weil die Existenz sichernde Teil der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Aber ebensowenig wie vorher der Begriff Staat statt Verwaltung verwendet wurde, ebensowenig soll der Begriff Gesellschaft für Wirtschaft gebraucht werden. Es ist Mode geworden, von Gesellschaftspolitik zu sprechen, ohne meist genau sagen zu können, was man darunter versteht. Eigentlich kann Politik nur als Gesellschaftspolitik gedacht werden. Aber was für die folgenden Überlegungen entscheidend ist, sind die Beziehungen zum Raum. Da gibt es Teile der Wissenschafts- und Erziehungspolitik, welche Gesellschaft und Gesellschaftspolitik sehr angehen, aber sie sind ohne Beziehungen zum Raum. Die Wirtschaft aber kann ohne räumliche Beziehungen nicht vorgestellt werden. Sie verwirklicht sich im Raum, indem sie ihn mitgestaltet, sich mit ihm auseinandersetzt, ihn zu überwinden sucht oder sich ihm beugen muß. Am Anfang der wirtschaftlichen Tätigkeit steht die Standortsfrage, und das ist eine Raumordnungsfrage, Raum dabei als Inbegriff von räumlichen Beziehungen gedacht.

Typen und Stadien sollen aufgestellt werden. Wenn versucht werden sollte, nur Typen aufzustellen, könnte man meinen, der Lösung durch Konstruktion gedachter Modelle näherzukommen. Man würde sich überlegen, welche Fälle in den Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum denkbar wären und sie etwa auf eine Tafel bringen und damit vergleichbar machen. Aber da nicht nur Typen, sondern auch Stadien der Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum gegeben, die also nicht ideal konstruiert, sondern aus ihrem jeweiligen Vorkommen

heraus entfaltet werden sollen, ist der Bezug auf die Geschichte notwendig. Das mag im Bereich von Raumforschung und Raumordnung überholt erscheinen, zumal die Zeit nach der großen Epoche des Historismus einer geistesgeschichtlich wohl notwendigen, oft aber sehr radikalen Abkehr von der geschichtlichen Betrachtungsweise huldigt. Mathematik, Modell, elektronische Datenverarbeitung, das sind leitende Vorstellungen. Sie beinhalten naturwissenschaftliche Methoden. Sie haben neue Dimensionen erschlossen und dazu verholfen, Zusammenhänge kenntlich zu machen, die in dieser Präzision bisher nicht gesehen wurden. Der immer weitergehenden Quantifizierung haftet zudem ein objektivierendes, neutralisierendes Moment an. Man kann über viele Dinge besser diskutieren, wenn sie nicht emotional aufgeladen, vielmehr durch Quantifizierung versachlicht sind. Diesen Fortschritt des Denkens wird niemand wegwünschen, zurückzunehmen ist er sowieso nicht.

Aber dieser unbestreitbare Fortschritt wird niemals eine vollständige Quantifizierung bewirken können. Zwar ist neuerdings behauptet worden, daß das Schreckbild einer Menschheit ohne Erinnerung kein bloßes Verfallsprodukt, sondern mit der Fortschrittlichkeit des bürgerlichen Prinzips notwendig verknüpft sei. „Ökonomen und Soziologen wie *Werner Sombart* und *Max Weber* haben das Prinzip des Traditionalismus den feudalen Gesellschaftsformen zugeordnet und das der Rationalität den bürgerlichen. Das sagt aber nicht weniger, als daß Erinnerung, Zeit, Gedächtnis von der fortschreitenden bürgerlichen Gesellschaft selber als eine Art irrationaler Rest liquidiert wird¹.“

Es ist zweierlei, ob man für eine bestimmte Epoche die Tendenz feststellt, Fortschritt mit wachsender Rationalität gleichzustellen, oder ob man das Postulat aufstellt, diese Tendenz würde sich restlos verwirklichen, indem alle irrationalen Reste liquidiert würden. So können auch die modernen quantifizierenden Erkenntnisformen die qualifizierenden nicht verschwinden lassen. Sie können den Wert und die Notwendigkeit historischer Analysen und Begründungen nicht auslöschen. Sie können aber auch die Tatsache nicht wegbringen, daß es einen Entscheidungsspielraum gibt, den man vielleicht in seinem Umfang ungefähr bestimmen kann, dessen Verwirklichung in der einzelnen Entscheidung aber nicht. Trotz Programmierung, Prognose und Formel sind irrationale Faktoren immer noch da und können alle Berechnungen über den Haufen werfen.

Wenn nun aber die Gegenwart – hier in den Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum – aus der Vergangenheit begriffen werden soll, so erhebt sich gleich die Frage: was ist hier Vergangenheit? Wieweit soll sich zeitlich dieser Rekurs erstrecken? Streng genommen würde er keine Grenzen kennen bzw. er würde da enden, wo die geschichtliche Kenntnis aufhört. Das ist eine flexible Grenze, die durch neue Kenntnisse immer wieder hinausgeschoben werden kann. Aber für die folgenden Überlegungen ist ein solcher Rekurs nicht nötig. Es langt völlig, wenn man von

¹ *Adorno, Th. W.*: Was bedeutet Aufarbeitung der Vergangenheit? In: Bericht über die Erzieherkonferenz am 6. und 7. November in Wiesbaden. – Frankfurt a. M. 1960, S. 14.

dem Zeitraum ausgeht, in dem die Ansatzpunkte für die wichtigsten, heute noch bedeutungsvollen Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum erstmals klar und deutbar heraustreten. Das ist für unsere mitteleuropäischen Verhältnisse, von denen ausgegangen werden soll, im Zeitalter des Absolutismus bzw. Merkantilismus der Fall, ohne sich dabei auf eine exakte Datierung einzulassen.

Zwei große Gegensätzlichkeiten beherrschen die damals einsetzende Entwicklung und suchen bis in die Gegenwart nach einem Ausgleich. Die eine beruht auf dem Gegensatz von staatsraumbezogener und universaler Verwaltung und Wirtschaft, die andere auf dem Gegensatz von regionalem oder sektorialem Prinzip in der Verwaltung. Wenn auch im folgenden diese Gegensätzlichkeiten vorzugsweise an deutschen Beispielen dargestellt werden, so sind sie dennoch keine deutsche Sonderangelegenheit, sondern sie besitzen allgemeinen Charakter. Es sind im Widerstreit liegende, aber auch einen Ausgleich suchende Leitgedanken. Bisher hat es immer wieder Lösungen gegeben, die einmal mehr die eine, das andere Mal mehr deren gegensätzliche Richtung betonten, also immer eine Labilität enthielten, in der andererseits gerade der Anreiz zu einem neuen Versuch, also der Anstoß zur Entwicklung lag.

Das Moment, das an dem Anfang dieser Überlegungen steht, ist die Herausbildung des modernen Staates als Flächenstaat. Dieser Prozeß vollzog sich unter großen Schwierigkeiten und blutigen Auseinandersetzungen mit den Formen und Lebensweisen des Mittelalters. Das Mittelalter kannte den modernen, unpersönlichen Flächenstaat als vorherrschenden Typ nicht. Im Mittelalter herrschte vielmehr eine Fülle von Rechten weltlicher und geistlicher Art, in denen sich der Staat repräsentierte: Lehnrechte, Vogtei-rechte, Gerichtsherrschaften, Marktrechte, Geleitrechte, Diözesanrechte, Pfarrechte usw. Der Staat war ein Personenverband, durch Rechte und Pflichten persönlicher Art zusammengehalten, wobei sich diese Rechte im Raume überschneiden und keineswegs regional zur Deckung gebracht waren. Diese Überschneidungen von Rechten im selben Raum, sei es nun eine Stadt, ein Dorf, eine Burg, ein Kloster, war die Quelle fortwährender Streitigkeiten.

Wenn es also keine klar abgegrenzten Flächenstaaten im modernen Sinne gab, so soll damit nicht gesagt sein, daß man im Mittelalter kein Gespür für den Raum und seine Wirksamkeit für das private wie öffentliche Leben, für die Wirtschaft insbesondere, gehabt hätte. Nichts wäre irriger. Schon die Tatsache, daß aller Verkehr offen in der Landschaft zu Fuß oder Pferd oder Wagen sich vollzog, daß die Kaiser keine feste Residenz hatten und ihre Reichstage an verschiedenen Orten abhielten, mußte den Sinn für räumliche Gegebenheiten, vor allem für die Abhängigkeit des Menschen von den Bedingungen des Raumes, wecken. Das hat sich dann auch im politischen Handeln in zeitentsprechender Form niedergeschlagen: in Belehnungen, in der Ausstattung mit Stadtrechten usw. Zeugnisse für die Großartigkeit des räumlichen Denkens im Mittelalter ist die Deutschland wie Italien verbindende Politik der Kaiser ebenso wie die Ausbreitung des Magdeburger Stadtrechts nach Osteuropa.

Aus diesem für die meisten heute als wirres Geflecht von Rechtsbeziehungen empfundenen Zustand entwickelte sich die erste Stufe zum modernen Staat: es ist der Typ des regionalen Flächenstaates.

Wenn wir von den Gegensätzlichkeiten ausgehen, die, wie oben gesagt wurde, die Entwicklung bestimmen, so wird der Typ des regionalen Flächenstaates einmal von einem staatsraumbezogenen Denken und Handeln beherrscht, zum andern von einem Überwiegen der regionalen vor den sektoralen Prinzipien. Dies ist im einzelnen noch auszuführen.

Ausgangspunkt sind die aus großen Stadtstaaten in der Renaissance entstehenden modernen italienischen Staaten Mailand, Venedig, Florenz, Neapel, zu denen als besonderer Fall noch Rom mit dem Kirchenstaat tritt. Es sind die fünf italienischen Mächte, die sich so lange halten, als zwischen ihnen ein Gleichgewicht der Kräfte besteht. Sobald dieses Gleichgewicht durch das Hereinziehen außeritalienischer Mächte, Frankreichs und dann Spaniens, gestört wird, ist es mit der politischen Rolle dieser Staaten aus. In diesen Staaten bildet sich eine moderne Verwaltung und ein modernes Heerwesen, zwei die weitere Entwicklung tragende Elemente. Die Notwendigkeit, immer auf der Hut zu sein und sich jederzeit seiner Haut wehren zu müssen, zwingt zur Anspannung aller Kräfte, verlangt, das Letzte aus dem Staat, seinem Raum mit seiner Bevölkerung herauszuholen. Der Staatsraum steht im Mittelpunkt, an ihm ist Denken und Handeln orientiert. Es ist wesentlich, daß Venedig um diese Zeit, aus seinen orientalischen Faktoreien und Besitzungen zurückgeschlagen, in der Terra ferma sich eine neue Grundlage für seinen Staat sucht, also in Abkehr von lockeren und verstreuten Machtpositionen einer reinen Seemacht nunmehr in einem Flächenstaat in Nordostitalien. Und es ist ebenso bezeichnend, daß in diesem Zeitalter die Hanse, ein Bund weit verstreuter Handelsstädte mit Faktoreien und Handelshäusern, den neu aufkommenden skandinavischen Flächenstaaten erliegt: hier konnte nicht, wie in Venedig, der Weg zum Flächenstaat beschritten werden. Die Hanse ging unter.

Aber die besonderen Verhältnisse in Deutschland, sofern es sich um die sich entwickelnden größeren Staaten handelt, sind doch dadurch charakterisiert, daß sich der moderne Flächenstaat als regionaler Staat zuerst präsentiert. Nimmt man etwa den Staat des *Großen Kurfürsten*, so erstreckten sich die hierzu gehörenden Länder von Kleve bis Königsberg. Ein solcher Staat, der zudem nicht aus zusammenhängenden Landschaften gebildet war, konnte unmöglich in der straffen, einheitlichen Form wie ein italienischer Staat von der Art von Mailand oder Florenz regiert werden. Das ließen schon die Verkehrsverhältnisse nicht zu. Sicher, in diese Zeiten fallen beispielsweise die Anfänge der brandenburgischen Post. Der Ausübung eines landesherrlichen Postregals stand zwar zuerst der Anspruch der *Gräfen von Taxis* entgegen, denen seit Anfang des 17. Jahrhunderts die Verwaltung des Postwesens im Reich als Reichspostmeistern übertragen worden war. Die großen Landesherren haben sich aber diesem Monopol von Anfang an widersetzt. Der *Große Kurfürst* hat dann sehr früh

eigene Postkurse geschaffen, vorzugsweise für den eigenen dienstlichen Korrespondenzverkehr mit seinen Behörden, also im Sinne seiner Staatsbildung. Aber diese Postkurse wurden auch dem Publikum zum Gebrauch angeboten. Diese kurfürstliche Post funktionierte schon bei den Friedensverhandlungen von Münster und Osnabrück ausgezeichnet, und sie ist im besonderen das Werk eines ausgezeichneten Beamten, des Amtskammerrates *Michael Matthias*, der – später zum Hofpostdirektor ernannt – über 30 Jahre an der Spitze der von ihm geschaffenen Post stand. Diese Post war durch Schnelligkeit und Zuverlässigkeit ihrer Leistungen musterhaft und brachte auch bald ansehnliche Überschüsse.

Jedoch so beachtlich diese Leistung auch gewesen ist, an der Tatsache des Regionalismus im Staatsaufbau des *Großen Kurfürsten* änderte dies nichts. Was verband etwa um 1650 den Bewohner des Herzogtums Kleve mit dem der Marken oder dem Preußens oder Hinterpommerns? Allenfalls die Person des Kurfürsten, der aber in Kleve eben der Herzog war ebenso wie er Herzog in Preußen oder Kurfürst in den Marken war. Wenn auch zuzugeben ist, daß durch die Regierung des *Großen Kurfürsten*, eines Fürsten, dem „der Großstaat im Blute lag“, diesen verschiedenen Landschaften vom Niederrhein bis zur Memel ein einheitlicher Staatswille immer wieder vorgestellt wurde, insbesondere indem alle trotz lebhaften Sträubens zu den Kriegskosten herangezogen wurden, es waren nicht mehr als Anfänge einer neuen Form, grundlegend blieb der Regionalismus.

Denn so stark war die Zentralgewalt nun doch nicht. Sie mußte überall mit der regionalen Zwischenform der landständischen Verfassung paktieren, eben mit den Ständen der Mark, Kleves oder Preußens. Und so ist charakteristisch für diesen Staat das Vorhandensein von landschaftlichen Regierungen mit nicht unerheblichen Kompetenzen, einer Verwaltung, die das regionale Prinzip über das sektorale stellt. Der regionale Gedanke, verkörpert in den Ständen, im Indigenat der Beamten, ist noch sehr stark. Daß er so stark sich zur Geltung bringen konnte, hängt auch erheblich von den Verkehrsverhältnissen ab. Wenn auch die bedeutende Leistung der kurfürstlichen Post nicht übersehen werden darf, die integrierende Kraft war doch nicht so stark, daß sie als Gestalter eines einheitlichen Staates sich durchsetzen konnte. Das hieße sie überfordern.

Wenn gesagt worden ist, daß für diesen Typ ein staatsraumbezogenes Denken und Handeln bezeichnend ist, so muß der Begriff „staatsraumbezogen“ dahingehend erläutert werden, daß er sich zuerst innerhalb des Gesamtstaates in regionalisierter Form äußert. In vielen seiner Tätigkeiten hat dieser Staat Raumordnungspolitik betrieben, aber er hat es in regionalisierter Form getan.

Regionalisiert war die Verwaltung aufgebaut, regionalisiert auch die Wirtschaft. Auch hier fehlen übergreifende Zielsetzungen nicht. Die Post, die auch dem Publikum zur Verfügung gestellt wurde, war schon erwähnt. Die Straßen- und Kanalbauten, ebenfalls unter dem *Großen Kurfürsten* maßgeblich begonnen, wären weiter heranzuziehen. Aber die Kanäle waren von so kleinen Abmessungen, daß sie

unmöglich einen großen, zusammenfassenden Verkehr tragen konnten, und befestigte Straßen, ebenfalls Voraussetzung eines leistungsfähigen Verkehrs, gab es in Preußen noch bis in die Zeit nach den Befreiungskriegen nur vereinzelt. So waren also die einzelnen Landschaften auf sich selbst verwiesen. Sie hatten ihre eigene Verfassung, ihr eigenes Rechtswesen, ihre eigene Wirtschaft.

Wenn *Schmoller* den Merkantilismus als Staatsbildung mit wirtschaftlichen Mitteln bezeichnet hat, so ist diese Behauptung richtig, wenn man sie nicht einseitig einheitsstaatlich auslegt, sondern auch die regionale Übergangsstufe einbezieht. Die Staatsbildung konnte sich bei den größeren Staaten nur auf diesem Wege vollziehen.

Was hier für Brandenburg-Preußen skizziert wurde, gilt in noch stärkerem Maße für die Habsburgische Ländermasse. Diese volklich so verschiedenen Länder, teils deutsch, teils romanisch, teils slawisch, konnten bei der großen Ausdehnung, die sie insgesamt besaßen, und bei den sehr schwierigen Verkehrsverhältnissen nur regional verwaltet werden. Schließlich war schon die Aufteilung des großen Länderbesitzes unter *Karl V.*, die eine spanische und eine österreichische Linie begründete, veranlaßt durch die Unmöglichkeit, mit den damals der Verwaltung zur Verfügung stehenden Mitteln das Riesenreich mit einer Hand leiten zu können.

Man hat – von dem Ausgang der Habsburger Monarchie rückwärts gewandt – diese Regionalisierung im großen als einen Ausfluß der nationalen Verschiedenheiten angesehen, aber es ist dies doch wohl eine zu vereinfachende Feststellung. Ganz abgesehen davon, daß man den Nationalismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts nicht schon im 16., 17. oder auch noch im 18. Jahrhundert voraussetzen darf, es sind so handgreifliche andere Gründe vorhanden: zu weite Entfernungen von Wien, schlechte und zeitraubende Verkehrsverhältnisse, ständisches Eigenleben, Ansätze eigener regionaler Verwaltung, die jene Form geschaffen haben, die dann allerdings im vergangenen Jahrhundert so stark mit nationalem Sprengstoff angefüllt war, daß dieser dann den Zerfall herbeiführen bzw. die Regionalisierung in eine Etatisierung umwandeln konnte.

Noch viel stärker als in dem vorher erwähnten brandenburgisch-preußischen Beispiel war es hier die Person des Monarchen, die alle jene Länder der Habsburger Monarchie zusammenhielt, und als mit dem Tode von *Franz Joseph* das monarchische Charisma verschwand und die Nationalitäten ihre Egoismen durchsetzten, zerfiel auch das Reich.

Aber wenn auch die Regionalisierung das Habsburger Reich bis zu seinem Ende charakterisierte und alle Anläufe, unter *Joseph II.* und *Franz Joseph* zu einer Zentralisierung zu kommen, sehr bald scheiterten, gewisse zusammenfassende Züge sind vom Beamtentum und vom Militär ausgegangen und haben in Resten auch den Untergang der Monarchie überdauert. Es ist aber eben nicht die unmittelbare zentralisierende Verwaltungskraft, sondern der Geist des Beamtentums und des Militärs gewesen, der eigentümliche Verwaltungsstil, der sich unbeschadet der Regionalisierung durchgesetzt hatte und bestimmend blieb von Cattaro bis Bodenbach und von den letzten Gemeinden an der galizischen

oder serbischen Grenze bis Vorarlberg. In den Jahren nach 1918, als die Nachfolgestaaten mit Restösterreich ihre verschiedenartigsten Verhandlungen zu führen hatten, die eine Liquidation eines so großen Reiches mit sich brachte, galt es für die österreichischen Unterhändler als Regel herauszufinden, wer von den Verhandlungspartnern der Theresianist wäre, mit dem man dann in gewohntem Stil verhandeln konnte. So stark war noch die bildende Kraft des alten Theresianums, jener heute noch bestehenden Gründung der großen *Maria Theresia*, daß man, unbeschadet aller nationalen Verschiedenheiten verbunden durch die gemeinsame Schule, unter sich in urbanen Formen auch die heikelsten Materien tragbaren Lösungen zuführen konnte.

Wenn gesagt wurde, daß der *Große Kurfürst* für den Klever der Herzog war, so hat der bedeutende österreichische Staatsmann *Plener*, aus der Zeit *Franz Josephs*, in seinen Erinnerungen für diese Epoche ein Beispiel erwähnt, das zeigt, daß eine gleiche Gesinnung noch damals in Österreich-Ungarn lebendig war. In dieser Anekdote handelte es sich um eine Tante aus Budapest, die ihrer Nichte aus Wien die ungarische Hauptstadt zeigte und dabei zu dem Schloß bemerkte: Das ist das Schloß, in dem dein Kaiser wohnt, wenn er als König nach Ungarn kommt.

Schließlich war auch das Frankreich der Bourbonen noch ein weitgehend regionalisierter Staat. Die Kraft der großen Kardinäle *Richelieu* und *Mazarin* hatte doch nicht ausgereicht, Frankreich zu einem Einheitsstaat zu machen. Immer wieder waren blutige Revolten und Putschversuche der aufässigen Provinzgouverneure zu bestehen, und nicht immer konnte man sie gewaltsam niederwerfen, nicht selten mußte man sich mit ihnen vertragen und ihre provinzielle Eigenständigkeit anerkennen. Eine Persönlichkeit wie den *Herzog von Epernon* hat auch ein *Richelieu* immer mit Vorsicht behandelt. Sobald die königliche Gewalt nachließ, war auch sofort die provinzielle Macht der großen Gouverneure wieder da, bis sie in dem großen Aufstand der Fronde ihren Höhepunkt, der zugleich die Wende einleitete, fand. Aber immer noch blieb die Differenz der *pays du roi* und der *pays d'Etat*, blieben provinzielle Verwaltung, Parlamente, Zölle.

Diese regionalen Momente, die bisher in ihren Beziehungen zur Verwaltung betrachtet wurden, hatten aber auch ihre wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Bedeutung. Vielleicht am schlagendsten kommt dies darin zum Ausdruck, daß jene Staaten noch kein einheitliches Zollgebiet bildeten, sondern Zollregionen, teilweise Zollinseln, wenn man diese Ausdrücke einmal gebrauchen darf. Das hat sich beispielsweise in Preußen bis 1818 gehalten, denn erst damals wurde um den preußischen Staat ein einheitlicher Außenzoll gelegt. Bis dahin bestanden in Preußen mehr als 1000 Binnenzolltarife.

Welche Wege das Deutsche Reich eingeschlagen hat, kann man daraus ersehen, daß man unter *Karl V.* die Idee eines Reichszolles ins Auge gefaßt hatte, daß aber nach dem Dreißigjährigen Krieg so wenig wie eine staatliche, auch eine wirtschaftliche Integrationskraft mehr aufgebracht werden konnte.

Andererseits war es auch einem *Colbert* nicht gelungen,

aus Frankreich ein einheitliches Zollgebiet zu machen. Es gab auch hier Binnenzölle, und erst 1664 gelang es *Colbert*, einen Teil der Binnenzölle aufzuheben, nämlich diejenigen, die in den 20 „provinces des cinq grosses fermes“ bestanden: das waren die Normandie, Picardie, Champagne, Burgund, Touraine, Poitou, Anjou und die Isle de France mit Paris.

Die Wirtschaft, die zu diesem Typ des regionalen Flächenstaates gehört, war also insgesamt staatsraumbezogen, in der Verwirklichung regional.

Von dem gegenwärtigen Standpunkt der Raumordnungspolitik würde man sagen, daß Wirtschaft und Wirtschaftspolitik dezentralisierend gewesen wären. Aber dieser Begriff der Dezentralisation könnte insofern eine irreführende Vorstellung erwecken, als er doch heute als Gegenaktion zur Zentralisation oder Konzentration gesehen wird. Eine solche Antithese bestand damals nicht. Die merkantilistische Wirtschaftspolitik wurde nicht bewußt dezentralisierend eingesetzt, um eine unerwünschte Konzentration aufzulösen. Sie fand vielmehr diese dezentralisierten Ansätze vor und förderte sie. Das fing z. B. in der Landwirtschaft an. *Colbert* hat den Getreideverkehr in Frankreich nicht einheitlich geregelt, sondern von Landschaft zu Landschaft, von Region zu Region durch Spezialordonnanzen geordnet. Die Magazinpolitik der preußischen Könige beschritt im Grunde die gleichen Wege. Auch waren regionale landwirtschaftliche Märkte gegeben.

Die starke Betonung des regionalen Momentes hat in Deutschland eine breite Streuung wirtschaftlicher Schwerpunkte, industrieller Ansätze gebracht. Wieviele Porzellanmanufakturen gab es doch damals in Deutschland, nachdem Meissen sein Monopol nicht bewahren konnte! Jeder, der heute in eines der mehr regional ausgerichteten Museen geht, wird, sofern eine Porzellansammlung dazu gehört, sich überzeugen können, welche Vielfalt in den Produktionsstätten hier einstmals bestand. Sie ist zwar heute in dieser Branche sehr viel geringer geworden, aber Nachwirkungen dieser industriellen Streuung sind immer noch vorhanden.

Die Porzellanindustrie war damals eine besonders von den Fürsten geförderte oder mehr noch in staatlicher Regie betriebene Industrie. Sie gehört in den großen Bereich der Luxusindustrien, deren Bedeutung für das Aufkommen des modernen Kapitalismus *Sombart* in seinem Buch über Luxus und Kapitalismus beschrieben hat. Überall gruppierten sich um die Höfe Luxusindustrien, die Spitzen, Gobelins, venezianische Spiegel, Lüster usw. herstellten und in vielem bahnbrechend für die moderne Industrie wurden.

Aber das wirtschaftliche Interesse des sich entfaltenden modernen Staates war nicht nur auf die Luxusindustrien gerichtet. *Sombart* hat als Pendant zu seinem Buch über Luxus und Kapitalismus ein anderes über Krieg und Kapitalismus geschrieben und dabei die Rolle betont, die das moderne Kriegswesen auf die Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft gehabt hat. Hier ist es vielleicht erlaubt, einen Hinweis auf die Bedeutung *Wallensteins* anzubringen. Der Dreißigjährige Krieg hat ja nicht das ganze Gebiet des Reiches gleichermaßen wirtschaftlich niedergewalzt. Die großen Feldzüge zogen sich strichweise über das Reichs-

gebiet hin, rechts und links von diesen Zügen konnte sich durchaus wirtschaftliches Leben erhalten und entfalten. *Wallenstein* hat in dieser Zeit in den böhmischen Ländern des Kaisers gewissermaßen regionale Wirtschaftspolitik in seinem Herzogtum Friedland getrieben, und die Schriftsteller jener Zeit unterschieden die terra deserta mit ihren Heeresdurchmärschen und Plünderungen von der terra felix der friedländischen Besitzungen, die, von Durchmärschen und Einquartierungen freigehalten, sich den lukrativen Kriegslieferungen hingeben konnten. *Wallenstein* legte bewußt die Kriegslieferungen von Waffen, Pulver, Getreide, aber auch Monturen, Schuhen usw. in seine Länder, um sie so wirtschaftlich zu entwickeln.

Wenn wir eine etwas spätere Zeit nehmen, die aber in den hier geschilderten Verhältnissen noch ganz zu einer merkantilistischen Epoche gehört, so ist allgemein bekannt, welche große Aufmerksamkeit und Arbeit *Goethe* als weimarischer Staatsminister dem Ilmenauer Bergbau zuwandte. Von einem in großen Räumen heimischen Standpunkt aus sicherlich ein unnützes Unterfangen, von einem regional bestimmten Gesichtskreis aus aber sehr wohl verständlich, wenn auch zuletzt alle aufgewendete Mühe zuschanden wurde. So suchte man also überall den heimischen Bergbau zu stützen, alle vorhandenen und bekannten Bodenschätze auszunutzen und sich industriell möglichst vielseitig zu entwickeln. Die Eisenindustrie wurde gefördert, aber auch die Textilindustrie.

Wenn heute im Bereiche der Raumordnungspolitik der Gedanke der Region wieder propagiert wird, in der sich Arbeit, Wohnen, Erholung und Kultur aufeinander abstimmen sollen, so kann er seine Herkunft aus jener merkantilistischen Zeit nicht verleugnen. Allerdings, damals war diese regionale Beschränkung gegeben, sie brauchte nicht erst erstrebt zu werden, denn allein die Verkehrsbeziehungen ließen eine andere Regelung nicht zu. Wenn der Arbeiter seinen Weg zur Arbeitsstätte zu Fuß zurücklegen muß, sind tägliche Pendelwege von 30 km nicht möglich. Aber die damals gelegten Grundlagen einer weiten Streuung der Industrie, die heute noch in Deutschland trotz aller Veränderungen und Revierbildungen in späterer Zeit noch vorhanden ist, haben in der Gegenwart die Vorstellungen von Regionen erst möglich gemacht.

Was sich als besonders auffällig in den industriellen Standortbewegungen jener Zeit zeigte und uns heute noch in vielen Zeugnissen lebendig begegnet, ist die Rustikalisierung der Industrie. Auch in der Gegenwart wird der Ruf „Industrie aufs Land“ immer wieder erhoben. Damals war die Rustikalisierung im wesentlichen eine Folge der Zerschlagung der alten, städtisch gebundenen Wirtschaftsformen zugunsten neuer, regional bezogener Einheiten. Die Trennung von Stadt und Land in der Form des Mittelalters, die der Stadt das Gewerbe, dem Land die Lebensmittel- und Rohstoffproduktion zuwies und beide Teile im Wochenmarkt zusammenband, war nicht mehr zu halten. Man wird in jenen Formen moderne Vorstellungen von zentralen Orten und Nahversorgungsbereichen wiedererkennen. Jedenfalls löste sich damals die Verwaltung und Wirtschaftspolitik von jenen Vorstellungen und ihren praktischen

Verwirklichungen. Sie ermöglichte es der Industrie, aufs Land zu gehen, und in der Industrie selbst bestanden Tendenzen, diese Standortverschiebung mitzumachen. Die Industrie ging aufs Land, um dem verknöcherten städtischen Zunftregime zu entgehen, um die brach liegenden Arbeitskräfte auf dem Lande nutzbar zu machen, aber auch aus konfessionellen Gründen, wenn etwa eine Stadt katholisch war, der Landesherr aber aus wirtschaftspolitischen Gründen lutherische oder reformierte Unternehmer in seinem Lande halten wollte. Er wies ihnen dann Standorte auf dem Lande an. Für die rheinischen Landschaften hat *Kuskee* solche Beispiele untersucht.

Diese Tendenzen sind nicht auf Deutschland beschränkt, auch *Colbert* hat noch in den verschiedenen Gegenden und Städten Frankreichs die Industrie gefördert, also im Sinne einer Dezentralisation gehandelt, allerdings nicht mit einer so nachhaltigen Wirkung wie in Deutschland. Dies lag daran, daß trotz allem Selbstständigkeitsdrang der Provinzgouverneure, von dem schon gesprochen wurde, diesen doch niemals gelang, die staatsrechtliche Stellung zu erlangen, wie sie die deutschen Reichsfürsten besaßen. Die Ideen, die *Colbert* bei seinen dezentralen Bemühungen zu verwirklichen strebte, gingen doch immer von dem Zentrum mit dem königlichen Hof aus. Ein solches Zentrum war aber in Deutschland nicht gegeben.

Wenn man sich alle die erwähnten Gesichtspunkte vor Augen hält – und es sind noch andere, die hier außer acht gelassen wurden, heranzuziehen –, so wird man zu dem Ergebnis kommen, daß man von dem Standort aus, den uns die moderne Raumforschung gegeben hat, auch das merkantilistische Schrifttum einmal neu überprüfen sollte. Geht man von weltwirtschaftlichen Vorstellungen aus, wird man ihm nie gerecht werden. Der Merkantilismus hat eine umfangreiche Literatur hervorgebracht, die man später ignoriert oder als unwissenschaftliche Rezeptsammlung abgetan hat. *Sombart* hat dann in seinem *Modernen Kapitalismus* versucht, sie wieder in den ihr gebührenden Rang einzusetzen. Wenn eine persönliche Einflechtung erlaubt ist, so hatte ich als Assistent im Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Leipzig in meinem Dienstzimmer in einem besonderen Schrank die sog. *Hasbach-Bibliothek* stehen, eine einzigartige Sammlung merkantilistischer Literatur in den Originalausgaben, die dann dem Feuersturm des Zweiten Weltkrieges zum Opfer gefallen ist. Die Lektüre dieser Schriften konnte eindringlich dartun, wie die Schriftsteller damals noch in konkreten Räumen dachten. Sie hatten profunde Kenntnisse von Land und Leuten. Die regionalen Beziehungen waren für sie Fakten, die eine wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftspolitische Betrachtung nicht vernachlässigen durfte. Ihnen schwebte eine Volkswirtschaft vor, die nicht auf das wirtschaftende Individuum mit seinen Einzelinteressen abgestellt war, sondern auf den Staat und die von ihm erfaßten und für ihn wirkenden Menschen. Das gibt ihrem Denken auch einen stark fiskalischen Zug. Jedenfalls ist für sie die Größe und Stärke des Staates auch die Größe und Stärke der Wirtschaft. Die Politik ist das Schicksal auch der Wirtschaft.

Der regionale Flächenstaat, wie er hier skizziert worden

ist, war eine Entwicklungsstufe. Man kann in ihm noch nicht einen gelungenen Versuch zum Ausgleich der verschiedenen Gegensätzlichkeiten sehen, schon aus dem Grunde nicht, weil die Gegenposition noch nicht herausgetreten war. Der regionale Flächenstaat hat sich nicht als Antithese zum zentralen Staat entwickelt. Er war der Anfang, die These. In ihm waren aber Tendenzen angelegt, die zu dem Typ hinlenkten, der nunmehr zu behandeln ist, nämlich zum Einheitsstaat.

Mit der wachsenden Macht der zentralen Stellen, der Begrenzung, teilweise der völligen Niederwerfung der partikularen ständischen Gewalten, mit dem weiteren Ausbau des Beamtenapparates und mit den Verbesserungen im Verkehrswesen – man denke nur an die Einführung des optischen Telegrafen und seine große Bedeutung in der Zeit der Französischen Revolution, insbesondere der Revolutionskriege – setzen sich die auf einen Einheitsstaat hinwirkenden Kräfte durch.

Das geschieht bei unterschiedlichen staatlichen Verhältnissen in sehr bezeichnenden und heute noch wirksamen Differenzierungen. In Frankreich geschah diese Entwicklung wohl am radikalsten. Vom absolutistischen Königtum vorbereitet, vollzog sie sich in einem revolutionären Akt: die überkommene Einteilung in Provinzen wurde ausgelöscht und an ihre Stelle die uniforme Departementseinteilung eingeführt. Mit den alten Regionen und ihrem Eigenleben war es damit vorbei. Die Gouverneure und Intendanten verschwanden. Paris, der zentralen Regierung, standen nunmehr die vielen Departements gegenüber, kleiner als die früheren Provinzen und zu schwach, um sich gegen die Zentralgewalt durchsetzen zu können. Versuche, hier noch einiges zu retten, sind nicht ausgeblieben. Die Girondisten versuchten, die Departements gegen die Pariser Zentrale auszuspielen. Aber sie wurden von den zentralistischen Jakobinern blutig niedergeschlagen. Lyon und Toulon, um nur einige Beispiele herauszugreifen, haben ihr föderierte Gesinnung schwer büßen müssen. Der Regionalismus war ein Abfall von den Prinzipien der Revolution mit der einen und unteilbaren Republik. Er verlor in diesem jetzt zur Herrschaft gekommen politischen Konzept jede Existenzberechtigung.

Was die Revolution begonnen, hat das napoleonische Kaiserreich vollendet: ein straffes, zentral ausgerichtetes Präfektursystem auf der räumlichen Basis der Departementsgliederung, eine präzise, auf Kommando reagierende Verwaltungsmaschinerie in der Hand eines die Verwaltung überhaupt militärisch auffassenden Monarchen.

Damit ist aber auch eine tiefgreifende innere Wandlung in der Verwaltung gegeben. Man kann sie kurz dahingehend formulieren, daß nunmehr das fachliche, sektorale Prinzip das regionale überwindet, welch letzteres im Laufe der Zeit so gut wie völlig aus dem Gesichtskreis verschwindet. Jetzt ist im Einheitsstaat die sektorale Aufteilung nach den fünf klassischen Ministerien vollendet: Äußeres, Inneres, Finanzen, Justiz, Krieg, um sie so schlagwortartig zu bezeichnen. Nach dieser sektoralen Aufteilung wird die Verwaltung, soweit es erforderlich ist, bis zu den untersten Stufen durchgegliedert.

Und wenn dann auch im weiteren Verlaufe es nicht bei

den fünf klassischen Ministerien, die allgemein zu finden sind, bleibt, das fachliche Prinzip ist, von kurzen Übergangserscheinungen oder ad-hoc-Lösungen abgesehen, entscheidend für weitere Ministeriumsbildungen, die sich im Zuge der zunehmenden Staatstätigkeit notwendig machen, so, ebenfalls in Schlagworten: Wirtschaft (früher meist Handel genannt), Landwirtschaft (seit der neueren Kriegswirtschaft wird die Ernährung vorangestellt, also: Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), Verkehr (früher oft Eisenbahn), Post, Arbeit, desgleichen die mehr technisch bestimmten Ressorts wie Wiederaufbau, Wohnungsbau usw., zu denen von diesem Blickwinkel auch das Verkehrsministerium zu zählen wäre. Der Möglichkeiten sind viele; sie sind teils von bestimmten wirtschaftlichen oder sozialen Problemen (Flüchtlinge) bestimmt, teils von koalitionspolitischen Überlegungen, also aus taktischen Gründen. Aber regionale Gesichtspunkte sind grundsätzlich nicht mehr dabei, und wie ein Fossil ragt in die neue Zeit, daß man im englischen Kabinett noch Regionalminister erhalten hat wie etwa den Kanzler des Herzogtums Lancaster. Wenn auch dieser Posten keine politische Bedeutung mehr hat, sondern vielmehr dazu dient, nicht zu umgehende Parteimitglieder im Kabinett repräsentativ unterzubringen, so dokumentiert sich darin die englische Art, die zwar immer offen ist, Neues aufzunehmen, aber nicht leicht bereit, Altes einfach verschwinden zu lassen. Wenn gegenwärtig das englische Kabinett einen Europaminister hat, so ist das kein Zeichen, daß eine Regionalisierung damit beabsichtigt würde, sondern eine Ausgliederung einer für besonders wichtig gehaltenen Aufgabe aus dem Bereich der auswärtigen Politik.

Die Durchsetzung des modernen Einheitsstaates gelang in Frankreich so radikal, weil wichtige Voraussetzungen schon im absolutistischen Königtum geschaffen worden waren. Man wird dabei auch die alte große Bedeutung von Paris nicht unterschätzen dürfen, eine Rolle, die auch London für die englische Entwicklung gespielt hat. Überall, wo französische Verfassungsmuster angenommen wurden, haben sich die einheitsstaatlichen Tendenzen durchgesetzt, so auch in Italien, dessen Einigungskriege im Unterschied zu den deutschen nicht eine bundesstaatliche, sondern eine einheitsstaatliche Lösung brachten. Diese Entwicklung hatte zur Folge die Vorrangstellung der fachlich von oben bis unten durchorganisierten Verwaltung. Sie stellte auch unbestreitbar einen Fortschritt in der Verwaltung dar. Erweiterung der Staatstätigkeit verlangte zunehmende Spezialisierung der Verwaltung, um die erforderlichen Leistungen zu garantieren. Die Gefahren, die in der immer weitergehenden Spezialisierung liegen, konnten am Anfang noch nicht erkannt werden.

Daß aber die Habsburger Monarchie diese Entwicklung zum Einheitsstaat nicht hat vollziehen können, war in anderen Zusammenhängen schon angedeutet worden. Aber auch in den anderen Ländern des alten Reiches war die Entwicklung nicht einheitlich. Hier wird Preußen stets ein sehr beachtenswertes Beispiel bleiben. Wie es mit seiner gestreckten Lage, unzusammenhängend in seinen Teilen, geradezu typisch für den regionalen Flächenstaat war, so hat es auch dessen Momente immer – und sei es in Resten –

bewahrt. Was sich hier schließlich herausgebildet hat, ist ein Mischtyp von Einheitsstaat und Regionalstaat, der für Deutschland sehr wichtig bis heute werden sollte.

Man hat das alte Preußen meist nur als Militärstaat gesehen, der getragen wurde von einem strengen Fiskalismus, ohne den jener militärische Aufwand nicht möglich gewesen wäre. Sicherlich, dieser Staat war oft recht ungemütlich. Aber diese Eigenschaft dürfte nicht für ihn allein zutreffen. Er hat andererseits, und dies sollte man voranstellen, als zweiter großer deutscher Staat neben dem alten Österreich versucht, nicht in starrer Kopie ausländischer Vorbilder eine eigene, den deutschen Gegebenheiten entsprechende Verwaltung aufzubauen und einen Ausgleich der Gegensätze zu versuchen, die anderen deutschen Staaten meist schon wegen ihres geringeren Umfangs versagt blieb.

Einen ersten Anlauf zu einer strafferen, zentralisierenden Verwaltung unternahm *Friedrich Wilhelm I.* Dieser König war ein Verwaltungsgenie, unermüdlich bis ins Detail, von einer genauen Kenntnis seiner Länder, die er sich – wie auch später *Friedrich der Große* – durch ständige Bereisungen zu verschaffen wußte; dabei in vielem fortschrittlicher und moderner als sein großer Sohn. Bislang waren in der inneren Verwaltung, vor allem in den Finanzen, zwei Behörden tätig gewesen: das Kriegskommissariat, welches die sogenannten Kriegsgefälle in den Städten und auf dem Lande, die Akzise und die Kontribution, zu betreuen hatte, und das Finanzdirektorium, dem die Bewirtschaftung der Domänen, damals eine sehr wichtige Einnahmequelle des Staates, unterstand. Dies waren ihre hauptsächlichen Funktionen. Zwischen beiden Behörden bestanden ständige Reibereien, die sich aus der Wahrnehmung der Ressortinteressen ergaben bzw. aus der Stellung des Königs in dem einen Fall als Kriegsherr, in dem andern als großer Landbesitzer. Diese Streitigkeiten zu beseitigen, schien kein anderer Weg möglich als der, eine einheitliche Behörde zu schaffen: das Generaldirektorium. Bezeichnend, wie der König dabei verfuhr: er beschied den Kabinettssekretär *Thulemeier* für den nächsten Sonntagnachmittag, zwei Uhr, zu sich. Er sollte kommen mit Schreibmaterialien, gutem starken Papier und schwarzem, silbermektierten Heftfaden versehen. Gleichzeitig sollte er sich einrichten, daß er ein paar Tage bleiben könnte. In dieser Klausur wurde dann die Instruktion für die neue Behörde aufgesetzt. Nachdem dies geschehen, wurden die ahnungslosen Mitglieder der alten Behörden ins Schloß befohlen, ihnen ein Schreiben des Königs verlesen, das neben allgemeinem auch recht persönlichen Tadel enthielt, die Auflösung ihrer alten Behörde bekannt gegeben und sie danach in die neue eingewiesen unter Bekanntgabe der neuen Instruktion. Danach erst wurden sie dem König zur neuen Eidesleistung vorgestellt. Dieses neue Generaldirektorium war nach der Reform von *Friedrich Wilhelm I.* eine Art Gesamtministerium für Inneres, Finanzen und Krieg. Was hier an der Zentrale geschah, d. h. in Potsdam, das wiederholte sich in den Provinzen; auch hier wurden die beiden Verwaltungsgruppen zusammengelegt. Aber immer noch blieb es so, daß bei der obersten Behörde, also dem Generaldirektorium, mehrere Provinzen in einer Abteilung vereinigt waren, einer für die

östlichen, einer für die mittleren und einer für die westlichen Provinzen. Jede Abteilung hatte ihren besonderen Tag zum Vortrag vor dem König, dem aber auch die Minister der anderen Abteilungen beiwohnen sollten. Zusammengefaßt war alles in der Person des Königs.

Es ist also noch etwas umständlich; die neuen, die Verwaltung fachlich zusammenfassenden Vorstellungen gehen noch in Verbindung mit den alten regionalen, wenngleich die Tendenzen auf Vereinheitlichung unverkennbar sind.

Die Geschichte beweist es immer wieder, daß große und grundlegende Änderungen in der Verwaltungsstruktur Ergebnisse allgemeiner revolutionärer Wandlungen sind. Auch die preußische Monarchie hätte wohl schrittweise die von Friedrich Wilhelm I. in Gang gebrachte Neuformierung der Verwaltung weitergeführt, aber ohne Jena und die Befreiungskriege wäre sie doch schwerlich so schnell zu der großen Reform gelangt. Diese Reform knüpft sich an die beiden Namen *Stein* und *Hardenberg*, die, was für diese Überlegungen wichtig ist, im Grundsätzlichen sich markant unterschieden, indem *Stein* – von den geschichtlichen Gegebenheiten ausgehend – mehr die regionalen Momente zur Geltung zu bringen suchte, *Hardenberg* – den französischen Ideen zuneigend – stärker unitarisch gesinnt war. Dies ist für die Folgezeit von ausschlaggebender Bedeutung geworden und hat in Preußen zu dem ausgleichenden Versuch geführt, der uns berechtigt, von einem Mischtyp oder Ausgleichstyp zu sprechen.

Stein als Rheinfranke hatte den preußischen Osten zuerst verkannt, aber er sollte seine Reformen von diesen Gebieten aus durchführen. Lange hatte er seine Vorurteile gegen den märkischen Bauern und das Junkertum. Dagegen lebte er auf, als er während seiner Verwaltungstätigkeit in Westfalen noch lebendige Reste alter Gemeindefreiheit und altständischer Institutionen vorfand. Diese Momente wollte er in die Reform einbringen im Gegensatz zu der geringschätzig beurteilten bürokratischen Tätigkeit, der Arbeit der besoldeten, buchgelehrten, interesselosen und eigentumslosen Buralisten, die, es regne oder scheine die Sonne, ihren Gehalt aus der Staatskasse erheben und schreiben, schreiben, schreiben. Er schoß hier in seiner Leidenschaftlichkeit weit über das Ziel hinaus, denn seine großen Leistungen in der Reform der inneren Verwaltung wären nicht möglich gewesen ohne das in strenger Schule erzogene Beamtentum, zu dem er schließlich auch selbst gehörte. Aber wesentlich blieb, daß er in seiner konservativen Haltung dazu beigetragen hat, gerade kommunale und regionale Kräfte zu erhalten oder wieder zu erwecken.

Im Gegensatz dazu war *Hardenberg* in welfischen Diensten aufgewachsen, keineswegs den konservativen Kräften so verpflichtet, modernen Strömungen offen, beweglich, den neuen französischen Ideen aufgeschlossen, deren große, fortschrittliche Bedeutung er durchaus anerkannte. Es war ihm völlig klar, daß Preußen sich soviel als möglich von diesen modernen Ideen amalgamieren mußte, um in der neuen Zeit bestehen zu können.

Das Ergebnis war ein Kompromiß. Das neue Preußen nach 1815 wurde in 10, später 8 Provinzen, 25 Regierungsbezirke und 333 Kreise eingeteilt. Damit war eine den

neuen Bedürfnissen entsprechende Verwaltungsgliederung gefunden, deren Grundstruktur in den heute in der Bundesrepublik befindlichen ehemals preußischen Landesteilen noch erhalten ist. Es wurden ferner die fünf klassischen Ministerien geschaffen mit einem verantwortlichen Minister an der Spitze und bürokratischer Verfassung. Damit wurde die Einheit der Verwaltung in den Hauptzweigen sichergestellt. Der Chef eines solchen Ministeriums konzentrierte in sich eine Gewalt, wie sie im 18. Jahrhundert nicht in den Händen eines preußischen Ministers zu finden war. An der Spitze des Ministeriums stand der Staatskanzler, und für diese Position hat *Hardenberg* bis zu seinem Tode eine so große Macht konzentriert, wie sie nach ihm erst wieder *Bismarck* eingenommen hat. Den Gedanken der Kollegialität für das Gesamtministerium hatte *Hardenberg* abgelehnt. Dennoch gab es von 1812 bis 1823 immer wieder Pläne, zu ständisch-provinzieller Verfassung zurückzukehren und damit auch wieder Provinzialminister zu schaffen. Der König *Friedrich Wilhelm III.* und sein Generaladjutant *von Witzleben* neigten dem provinziellen Gedanken zu. Es ist das Verdienst von *Wilhelm von Humboldt* und *Hippel*, dem König von der Ausführung der provinziellen Pläne abgeraten zu haben, indem sie ihn davon überzeugten, daß solche Pläne das völlige Auseinanderfallen Preußens bewirken würden.

Insoweit hatten also die modernen Ideen *Hardenbergs* sich durchsetzen können. Doch das Preußen von 1815 war nicht mehr das von 1806. Zwar war es auch noch kein zusammenhängender Staat, aber es bestand doch jetzt wenigstens aus nur zwei großen Landbrocken, von denen der westliche Probleme aufgab, die man früher nicht gekannt hatte, nämlich die drei Probleme, mit denen sich später noch das Reich intensiv beschäftigen mußte und deren Nachwirkungen bis in die Gegenwart reichen: den bürgerlich-demokratischen Liberalismus, die ultramontane Partei und den Sozialismus. Diesem neuen Staat gewisse regionale Attribute beizugeben, schien angebracht. Dies geschah mit der Einsetzung von Oberpräsidenten.

Stein hatte sich ursprünglich das Amt des Oberpräsidenten in Anlehnung an das schon in den früheren schlesischen, westfälischen und fränkischen Verwaltungen bestehende des alten Preußen so gedacht, daß der Oberpräsident an die Spitze von ein bis zwei Provinzen treten und als Vertreter des Ministers alles kontrollieren sollte, ohne aber eine selbständige Mittelinstanz zu bilden. Er konnte diesen Plan in seiner ersten kurzen Amtszeit nicht verwirklichen. *Altenstein* führte dann 1808 die Oberpräsidenten in dieser Form ein, 1810 beseitigte sie *Hardenberg* unter allgemeinem Beifall als schädlich und überflüssig. Der Staat war zu klein geworden. Erst die Neubildung des Staates 1815 schuf wieder die räumlichen Voraussetzungen, so daß die Oberpräsidenten wieder eingeführt werden konnten, und zwar nunmehr als eine Zwischeninstanz zwischen dem Ministerium und dem Regierungsbezirk. Einmal waren die Oberpräsidenten als Ministerstellvertreter Kontrollinstanz für alle Provinzialbehörden, zum andern hatten sie die Angelegenheiten zu besorgen, die sich auf die ganze Provinz bezogen. Ihnen standen als Vertretung der Provinz Provinzialland-

tage zur Seite. Es ist an dieser Stelle zu erwähnen, daß der von der Krone ausgehende Versuch, den Wünschen einer Nationalrepräsentation zu entsprechen, 1847 zur Einberufung des Vereinigten Landtages, gebildet aus den Provinziallandtagen, geführt hat.

Hier hatte sich also das regionale Prinzip in der Verwaltung zur Geltung bringen können, und gerade die ältere Gruppe der Oberpräsidenten weist eine Reihe von ganz hervorragenden Verwaltungsfachleuten auf, von denen man nicht mit Unrecht gesagt hat, daß sie ihre Provinz gefördert und wie Vizekönige regiert haben, so *Vincke* in Westfalen, *Merkel* in Schlesien, *Sack* in der Rheinprovinz, *Schön* in Ostpreußen, *Bassewitz* in Brandenburg und *Zerboni* in Posen. Jeder eine eigenwillige Persönlichkeit, deren Tätigkeit zum Teil noch bis in die Gegenwart ihre Spuren hinterlassen hat. Die regionalfreundliche Einstellung hat Preußen überdauert, und bis heute sind die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen im Rahmen von Nordrhein-Westfalen ein Rest der alten preußischen Provinzialverfassung.

Aber Preußen ist nicht schlechthin Muster für die anderen deutschen Staaten gewesen. In Süddeutschland überwog der französische Einfluß, und ein Staat, wie ihn *Montgelas* in Bayern schuf, war eine Kopie des napoleonischen, zentralistischen Staatsaufbaues. Vom preußischen Reformgedanken ausgehend, hätte man in Bayern provinzielle Einrichtungen in Altbayern, Franken, Schwaben und der Pfalz geschaffen. Jedoch davon war keine Rede. Man ging straff zentralistisch vor und ließ zwischen Regierungsbezirk und Ministerium keine eigenständige Zwischeninstanz zu.

Mit den beiden Typen, die hier als Einheitsstaat und als Mischtyp zwischen unitarischen und regionalen Momenten charakterisiert worden waren, sind bis in die Gegenwart die Grundlinien der Verwaltung gezogen worden. Sie bringen in beiden Fällen die Präponderanz der zentralen, der fachlich-sektoralen Verwaltung und ein Zurücktreten der regionalen Momente, die beim Mischtyp immer noch einen gewissen Einfluß behalten können, beim Einheitsstaat aber als politischer Faktor so gut wie verschwinden.

Es bleibt noch der andere Gegensatz von staatsraumbezogenem und universal eingestelltem Handeln zu betrachten. Damit sind vor allem die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Raum gemeint.

Hierzu ist festzuhalten, daß sich an der Staatsraumbezogenheit der Wirtschaft, wie sie sich im regionalen Flächenstaat entwickelt hatte, nichts Grundlegendes geändert hat. Nur der Rahmen wird größer, von der Region zum Staatsganzen. Das hat sicher im einzelnen bedeutsame Auswirkungen gehabt, aber am Grundsätzlichen, an der Bindung der Wirtschaft an das Staatsgebiet, nichts geändert. Charakteristisch ist hierfür die Kontinentalsperre als Versuch, die Wirtschaft des französischen Imperiums und seiner Einflußgebiete straff auf diesen politischen Raum auszurichten: ein gewaltiger Sprung von einer Regionsbezogenheit zu einer Großraumbezogenheit, der sowohl die politischen wie wirtschaftlichen Kräfte bei weitem überstieg. Aber daß dieser zeitlich eng begrenzte Versuch doch erhebliche wirtschaftliche Wirkungen gehabt hat, ist andererseits auch nicht zu bestreiten.

Wichtig ist, daß in dieser Zeit mit der Durchsetzung der modernen zentralen Verwaltung auch nach außen durch eine Außenzolllinie der Staat sich abzuheben bemüht. In Preußen geschah dies, wie schon bemerkt, 1818 mit dem ersten gesamtpreußischen Zollgesetz. Wichtig ist ferner, daß die Schranken, die Stadt und Land beispielsweise in gewerblicher Hinsicht getrennt haben, fallen, daß das alte Zunftregime beseitigt und dem Unternehmer eine größere Freiheit gegeben wird. Wichtig ist schließlich, daß mit der Bauernbefreiung eine größere Mobilität auf dem Lande geschaffen wird. Eine moderne Landwirtschaft wird möglich und erlangt wirtschaftlich und politisch eine bedeutende Stellung. In allen diesen Fortschritten sind aber schon die Keime enthalten, die dann zu einer Sprengung der Staatsraumbezogenheit führen sollten.

Damit entsteht ein neuer Typ des universal gerichteten Staates, des Staates in der Weltwirtschaft. Da bei diesem Typ die wirtschaftlichen Momente sich in den Vordergrund schieben, soll von diesem ausgegangen werden. Das Entscheidende ist, daß der Weltmarkt als Ganzes im Mittelpunkt steht, jedes Land als Einzelraum nur ein Teil dieser Ganzheit Weltmarkt ist. Die staatlichen Grenzen werden übersprungen und verlieren ihre bisherige große Bedeutung. Der einzelne Unternehmer will nicht mehr in Produktion und Absatz vom Staatsraum ausgehen, er sucht sich seine Rohstoffe und seine Absatzmärkte in der ganzen Welt. Die einzelnen Regionen eines Landes sind nur noch unselbständige und ergänzungsbedürftige Teile der Weltganzheit. Immer neue Gebiete werden durchforscht und erschlossen. Was in vergangenen Zeiten ein Monopolwissen einiger weniger war, wird jetzt allgemein zugänglich. Insofern kann *Wiedenfeld* mit Recht feststellen, daß von der länderkundlichen Seite her das Wort vom unbekannten Markt nicht seinen Inhalt bekommen könne. Es kann nur seinen Sinn erhalten von der Tatsache, daß das einzelne Wirtschaftssubjekt bei seinen Entschlüssen in Verhältnissen sich zurechtfinden muß, die es nicht genau übersehen kann. Da alles von allem abhängt, hat seine Entscheidung Wirkungen auf andere, die der Unternehmer nicht abschätzen kann. „Er weiß also nicht, wie sich in demjenigen Augenblick, in welchem er mit seiner Neuproduktion an den Markt herantritt, auf diesem das gesamte Angebot sich stellen wird. Und erst recht weiß er nicht, wie sich die Nachfrage dann verhalten wird; ob sie das neue Angebot aufnehmen oder ablehnen, wie der Preis sich stellen wird“².

In diesem Sinne kann man vom unbekannten Markt sprechen. Er ist ein wirtschaftliches, kein geographisches Phänomen. Außerordentliche Leistungen sind in dieser Zeit vollbracht worden, um rasch Nachrichten aus aller Welt zu übermitteln und damit eine bessere Information für die wirtschaftlichen Entscheidungen zu verschaffen. Aber es ist ein Wettlauf mit dem Schatten; denn je mehr Nachrichten vermittelt werden, je mehr die Weltwirtschaft sich integriert, um so mehr neue Daten werden gesetzt, um so mehr

neue Möglichkeiten geschaffen und damit auch neue Unbekannte eingeführt.

Englands Aufstieg zur Weltmacht ist an diese Entwicklung gebunden. Nur von einer insularen Macht ohne strittige Landgrenzen konnte sie ausgehen. England besaß daher die entscheidende Startposition, den großen Vorsprung in Schifffahrt, Handel, Landtransport, in der Industrie, in Geldwesen, Banken und Börsen, in der Technik überhaupt, der ihm die überragende, weltbeherrschende Rolle in dieser Epoche bescherte.

Der Staat – und damit die Verwaltung – trat einen Schritt zurück. Das war insbesondere auf dem Kontinent nach der Überspannung der staatlichen Einflußnahme eine begreifliche Reaktion. Das staatspolitische Denken dieser Epoche, vertreten durch das Manchestertum, wollte dem Staat lediglich die vielberufene Nachtwächterrolle zubilligen. Soweit ist es allerdings weder in England noch auf dem Kontinent noch in Nordamerika gekommen. Immerhin hat man aber in Politik und Verwaltung bemerkenswerte Konsequenzen gezogen. Das staatliche Denken und Handeln löst sich vom engen Staatsraum los. Es spielen nicht mehr das Staatsgebiet und seine zu fördernden Regionen die Hauptrolle, die letzteren bekommt man weitgehend außer Sicht. Man denkt in interkontinentalen Beziehungen, in Handelsniederlassungen, Schifffahrts- und Handelsverträgen. Dieses weltweite Aufschließen muß den Gedanken einer auch flächenmäßigen Beherrschung aller dieser Gebiete ausschließen. *Palmerston* hat in echt englischer Manier diese Politik einmal so erläutert: Wie ein Landlord, wenn er seine verstreuten Güter besucht, nicht das Bestreben hat, alles dazwischen liegende Land zu besitzen, sondern froh ist, wenn er auf seinen Wegen gute Gasthäuser findet, die ihn mit Hammelrippchen versorgen, so sei es auch mit der englischen Politik, die keineswegs die ganze Erde beherrschen wolle, sondern für ihre Schiffe und ihren Handel Rastplätze und Ankergründe zur Einnahme von Wasser, Lebensmitteln und Waren brauche.

In der Tat ist es auffällig, daß die alten großen Flächenkolonien Englands wie Indien und Kanada auf merkantilistische Kolonialpolitik, betrieben durch die großen Kompanien, die Ostindische und die Hudson Bay Kompanie, zurückgehen, und daß die Sicherung Indiens in der weltwirtschaftlichen Epoche sich sehr stark nach der *Palmerston*-schen Landlordtheorie richtete mit ihrer Kette von Flottenstützpunkten von England über Gibraltar, Kapstadt bzw. Alexandria, Aden usw. Erst als diese weltwirtschaftliche Expansion allgemein wurde und die Interessen der beteiligten Mächte sich im Raume stießen, ging man zur Abgrenzung von Interessensphären und Ländermassen über.

Jedenfalls hat, um auf den Ausgangspunkt dieser speziellen Überlegungen zurückzukommen, die Verwaltung in dieser Epoche ihre Konsequenzen gezogen und eine ganze Reihe von Positionen geräumt, die sie vorher mit Eifer gehalten hatte. Sie hat ganz allgemein der Initiative des Einzelnen einen großen Spielraum geschaffen. Das war zweifellos erst jetzt sinnvoll, weil die vorhergehende Epoche eine gewisse Erziehungsarbeit geleistet hatte. Aus dieser Zucht konnte man den mündig gewordenen Staatsbürger ent-

² *Wiedenfeld, Kurt*: Die Raumbeziehungen im Wirtschaften der Welt. Die Grundformen des Wirtschaftslebens in der Gegenwart. – Berlin 1939. S. 85.

lassen. Damit wurden große und außerordentlich wirksame Kräfte freigesetzt. Wesentlich ist jedenfalls für das Verhalten der Verwaltung in diesem Bereich, daß sie die Wirtschaftspolitik unter maßgeblicher Berücksichtigung des überstaatlichen Güteraustausches führt. Auch wo sie die Wirtschaft irgendwelchen Auflagen und sonstigen Belastungen unterwirft, läßt sie dabei doch die Möglichkeiten des Tausches unberührt.

Ganz große Bedeutung hat in dieser Hinsicht die Enthaltung von einer aktiven Bevölkerungspolitik. Hielt man im Merkantilismus Menschen für den größten Reichtum, d. h. wachsende Bevölkerung im eigenen Staatsgebiet, so läßt die neue, weltoffene Politik die Bevölkerung frei, gewährt die Freizügigkeit nicht nur innerhalb des Staatsgebiets – jetzt werden die Grundlagen der späteren Ballungsräume gelegt –, sondern auch über die Staatsgrenze hinaus. Es ist die Zeit der großen überseeischen Auswanderungen nach Nord- und Südamerika, nach Australien. Was sich in beiden Fällen vollzogen hat, ist ein Vorgang, der in der modernen Raumordnungspolitik als passive Sanierung bezeichnet wird. Arme Gebiete wie Hunsrück, Westerwald, Eifel, Rhön stellten große Auswandererkontingente, die agrarischen Gebiete in Ostdeutschland lieferten die Bevölkerung, die den großen Ballungsraum des Ruhrreviers aufbauen half. Ein staatsraumbezogenes, regionales Denken hätte versucht, die schwachen Gebiete wirtschaftlich zu stärken und die Bevölkerung dort zu halten. Diese Auffassung gab man preis: man ließ die überschüssige Bevölkerung aus den schwachen Gebieten abwandern, um so eine Anpassung von Bevölkerung und Tragfähigkeit des Raumes herbeizuführen, eine Sanierung durch Gewährenlassen.

Man unternahm andererseits nichts, um die Niederlassung der Industrie an bestimmten Orten, etwa dezentralisiert, zu fördern. Der Unternehmer sollte das Risiko der Niederlassung tragen, also mußte man es ihn auch gestalten lassen.

Es war eine einmalige, zwar sehr tief eingreifende, aber geschichtlich gesehen doch nicht so lange Zeit, die jenen berausenden Aufschwung zur Weltwirtschaft, zum nicht mehr raumbundenen Staat erlebte. Sie war insofern einmalig, als mit dem Ende der napoleonischen Weltkriege keine großen Kriege Europa und die übrige Welt – so konnte man damals sagen – erschütterten. Es gab zeitlich und räumlich begrenzte Kriege in Europa, so Krimkrieg und italienische und deutsche Einigungskriege, es gab Kolonialkriege und Aufstände wie den Sepoyaufstand in Indien, aber sie brachten nicht die neue Ordnung ernstlich in Bedrängnis.

Nur in einer relativ ruhigen Zeit konnte sich die Weltwirtschaft überhaupt entwickeln; denn wenn für das neue Raumverständnis auf der einen Seite bestimmend ist die Loslösung von der Gebundenheit an den eigenen Staatsraum, also insofern eine Raumanabhängigkeit, so ist auf der anderen Seite eine erhöhte Abhängigkeit vom Gesamt-raum Welt gegeben, nämlich eine Abhängigkeit von dem ungehinderten Zugang zu allen Räumen der Welt. Von diesem Aspekt aus war zweifellos eine Raumordnung größten Ausmaßes als Aufgabe gegeben, denn keineswegs herrschte

in dieser Beziehung ein Chaos, vielmehr eine immer wieder wie ein Wunder bestaunte Zuordnung von interkontinentalem Zuschnitt, die es beispielsweise fertigbrachte, daß so gut wie zu jeder Jahreszeit irgendwo in der Welt Weizen geerntet wurde. Aber je intensiver sich die weltwirtschaftlichen Beziehungen gestalteten, um so empfindlicher wurden sie auch gegenüber Störungen.

Im einzelnen zeigten sich natürlich Differenzierungen. Am reinsten war dieser Typ in England ausgeprägt. Aber wie das Ringen des modernen Staates um eine ihm gemäße Form auf dem Kontinent schon in den Zeiten des Absolutismus und Merkantilismus unendlich schwieriger und leidvoller war als in England, so wirkte auch die in diesem Ringen erprobte und siegreiche Gesinnung viel stärker in Kontinentaleuropa nach als auf der britischen Insel. Man braucht sich nur zu vergegenwärtigen, daß im deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Denken die merkantilistische, staatsbezogene Auffassung viel länger als anderswo sich hat behaupten können. Die historischen Schulen der deutschen Nationalökonomie sind ohne diesen Untergrund nicht völlig zu verstehen.

Diese Denkweise blieb aber nicht ohne Einfluß auf die Wirtschaftspolitik. Dafür ist vielleicht das charakteristische Beispiel das Verhalten des Deutschen Reiches in der Agrarfrage, weil seine raumordnungspolitischen Konsequenzen bis heute nachwirken. Als die großen überseeischen Getreideproduzenten mit ihren Überschüssen auf dem Weltmarkt erschienen, ließen Großbritannien wie Dänemark, die Niederlande und Belgien – weltwirtschaftlich konsequent gedacht – diesen Stoß über ihre Landwirtschaft hinwegfegen. Sie sahen die agrarische Frage losgelöst vom Staatsraum und stellten sie in die Raumanabhängigkeit, wie sie der Weltmarkt verstand, hinein. Das Ergebnis war eindeutig: ein Untergang der getreidebauenden Landwirtschaft und dafür ein Neuerstehen einer Landwirtschaft, die in erster Linie auf Veredelungswirtschaft (Butter, Käse, Fleisch, Fett, Geflügel, Obst und Gemüse) abgestellt war.

Das Deutsche Reich, Österreich-Ungarn, Frankreich machten diese radikale Entscheidung nicht mit. In Deutschland überwog das Interesse am Schutz der ostelbischen, getreidebauenden Landwirtschaft. Man suchte sie zu halten, ohne aber mit Methoden zu arbeiten, die eine Einfuhr unmöglich gemacht hätten. Zu so prohibitiven Maßnahmen ließ es die vorherrschende wirtschaftsliberale Auffassung des Zeitalters doch nicht kommen. Aber es war, wenn auch allgemein gefaßt, in der Durchführung ein Akt regionaler Wirtschaftspolitik zugunsten bestimmter Regionen, die wirtschaftlich, aber auch politisch von starker Durchschlagskraft waren. Sah man in der ostelbischen Junkerkaste einen wesentlichen Träger der politischen Macht und eine Stütze der Krone, so mußte dann die Erhaltung der wirtschaftlichen Existenz die Konsequenz sein.

Aber die Konsequenzen machen sich eben heute noch geltend. Die Gebiete, denen damals seit den achtziger Jahren zunehmend die regionale Wirtschaftspolitik auf dem agrarischen Sektor galt, sind für die Bundesrepublik verloren, sie umfaßt dafür die Gebiete, deren Entwicklung damals nicht zuerst nach ihren eigenen regionalen Gesichtspunkten, son-

dern nach den ihnen fremden Ostelbiens bestimmt wurden. Daraus resultieren so manche Probleme, mit denen die Agrarpolitik heute noch nicht fertig geworden ist. Der Vorschlag, die Landwirtschaft der Bundesrepublik solle sich auf Veredelungswirtschaft umstellen, berücksichtigt meist nicht, daß er vor achtzig Jahren hätte gestellt werden müssen, damals, als sich beispielsweise die Niederlande und Dänemark im Zuge der weltwirtschaftlichen Raumordnung in dieser Art umstellten. Damit erreichten sie einen Vorsprung, der so leicht nicht einzuholen ist. So groß ist dieser Markt auch nicht, und was von den oft genug erhobenen Vorschlägen zur Umstellung auf Veredelungswirtschaft zu halten ist, zeigt der Butterberg, den unsere Agrarpolitik als Belastung mitschleppt.

Was aber jene Agrarpolitik regional heute noch bedeutet, zeigt kein Land der Bundesrepublik deutlicher als Schleswig-Holstein. So groß sind die Unterschiede in Klima und Boden zwischen Schleswig-Holstein und dem angrenzenden dänischen Gebiet nicht. Sie laufen ineinander über und bilden eine Einheit. Aber welcher Unterschied in wirtschaftlicher Beziehung: in Dänemark eine vom Weltmarkt erzwungene Umstellung auf landwirtschaftliche Veredelungsproduktion von internationalem Rang, in Schleswig-Holstein noch eine Landwirtschaft, die durch die Ausrichtung der deutschen Agrarpolitik auf die großen ostelbischen Getreidezonen doch von ihrer ureigensten, Dänemark vergleichbaren Entwicklung abgelenkt worden ist. Das hat dann bis in die verschiedene infrastrukturelle Ausrüstung sich ausgewirkt.

Aber wenn auch die deutsche Agrarpolitik nach der Abkehr vom Freihandel und der Rückkehr zu den Getreidezöllen seit 1876 unter *Bismarck* wieder aus der allgemeinen, auf Intensivierung des Weltmarktes ausgerichteten Zeitströmung sich zunächst noch gemäßigt herausmanövriert hatte und Gesichtspunkte damit aufnahm, die, primär politisch gedacht, in der Wirkung ein Stück regionale Wirtschaftspolitik waren – im Grunde blieb auch das Reich auf der allgemeinen Grundlinie.

Eine erste Dämmerung in der Weltwirtschaft und der weltüber ausgerichteten Politik und Verwaltung zog, wie schon einmal kurz angedeutet, mit dem Imperialismus auf, einer Denkweise und einem Handeln, welche die Spätzeit der weltwirtschaftlichen Epoche einleitete. Die Welt war den großen Industrienationen zu eng geworden. Zu viele waren an demselben Gebiet, Hafen oder an derselben Bahn- oder Kanalverbindung interessiert. Die Landkarte wurde immer belegter. Die widerstreitenden Interessen führten zu begrenzten Konflikten und Festlegungen von Interessensphären, wo eine Scheinsouveränität noch respektiert wurde, und zu reinen Annexionen, wo man solche Rücksichten nicht glaubte nehmen zu müssen. Die Expansion wurde von einer Intensivierung abgelöst, und dieses Stoßen und Reiben der Interessen weltüber führte schließlich neben anderen Motiven den Ersten Weltkrieg herbei.

Mit dem Ersten Weltkrieg beginnt eine neue Epoche. Er brachte in der zeitlichen Kürze und Intensität einen so radikalen Umbruch im Denken und Handeln von Verwaltung und Wirtschaft in Beziehung auf den Raum hervor, wie er

in der Geschichte einzig dasteht. Der entscheidende Ansatz lag darin, daß die Verletzlichkeit der Weltwirtschaft bewußt als neue Waffe eingesetzt wurde. England, damals unbestritten die erste Macht in Welthandel und Weltwirtschaft, die sie überhaupt erst hatte entstehen lassen, setzte in Handelskrieg und Blockade bedenkenlos die zum Wesen der Weltwirtschaft gehörende wechselseitige wirtschaftliche Abhängigkeit als kriegsentscheidende Waffe ein, ohne sich darüber Rechenschaft zu geben, daß es damit das Fundament seiner eigenen Weltstellung zerstörte. Es gewann den Krieg und verlor seine Herrschaft. Der Niedergang Englands begann mit der Einführung des Wirtschaftskrieges im Ersten Weltkrieg. Den Schock, den die Weltwirtschaft damals erlitt, hat sie bis heute nicht überwunden.

Denn je nachdrücklicher man mit Blockade und allen anderen Mitteln des Wirtschaftskrieges die Auflösung der bisherigen weltwirtschaftlichen Verflechtungen betrieb, um so energischer wurden die Blockierten auf ihren eigenen Staatsraum bzw. die von ihnen besetzten Gebiete verwiesen und zur Anspannung aller in ihm ruhenden wirtschaftlichen Möglichkeiten angehalten. So entstand ein neuer Typ: die Kriegswirtschaft. Gegenüber weltwirtschaftlichem Denken setzte sich wieder staatsraumbezogenes Denken und Handeln durch, und die Lektion war für Verwaltung und Wirtschaft so nachhaltig, daß auch die Gegenwart noch in diesem Bann steht und regionale Zusammenschlüsse, wie etwa die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, in ein staatsraumbezogenes Denken und Handeln gehören – diesmal auf den größeren Raum der Gemeinschaft bezogen – und nicht Ansätze neuer Weltwirtschaft früheren Stils sind. Von diesem Aspekt aus gesehen, ist das Bemühen Englands um Aufnahme in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft tatsächlich die Kapitulation der alten Weltwirtschaft und die letzte Anerkennung, den Weltwirtschaftskrieg verloren zu haben. Andererseits könnte den Liebhaber historischer Parallelen die Untersuchung reizen, wie sich in der Haltung *de Gaulles* Vorstellungen wiederfinden, die einstmals in zeitbedingter Modifikation etwa einen *Colbert* oder *Napoleon I.* ergriffen hatten.

Das neue, durch den Wirtschaftskrieg erzwungene, staatsraumbezogene Denken und Handeln führte Theorie und Praxis des Merkantilismus, natürlich in den der modernen Wirtschaft angepaßten Formen, wieder herauf. Allerdings noch nicht in der Art und Weise, wie die moderne Raumordnung diese Fragen anpacken und lösen würde. Dazu war die Situation der Kriegswirtschaft zu singulär. Aber daß man zuerst an die natürlichen Grundlagen und die Arbeitskräfte des eigenen Landes bzw. des überhaupt zur Verfügung stehenden Raumes – also unter Einbeziehung der besetzten Gebiete – dachte, das war doch etwas von der vorhergehenden Weltwirtschaft so Grundverschiedenes, ein völliges Umdrehen der Kraftverhältnisse zwischen Inland und Ausland, daß es nur unter stärkstem Einsatz der Verwaltung vollzogen werden konnte.

Die Kriegswirtschaft hob die Verwaltung in die Lenkung des Wirtschaftslebens hinein, wie man es in dieser Breite und Wucht seit langem nicht mehr gekannt hatte. Diese neuen und doch wieder alten Gesichtspunkte haben Ver-

waltung und Wirtschaft nicht mehr völlig aufgegeben. Auch als etwa um 1924 ein allgemeiner Umschwung zu freieren Wirtschaftsformen nach Aufgabe der Zwangsmaßnahmen aus der Kriegswirtschaft einsetzte, war dies keine Wiederherstellung des früheren weltwirtschaftlichen Kosmos, ganz abgesehen davon, daß diese liberale Phase zeitlich sehr kurz bemessen war und bald in einer allgemeinen Wirtschaftskrise, die die ganze Welt ergriff, unterging.

Im einzelnen reagierten die verschiedenen, in dem Ersten Weltkrieg befangenen Staaten nicht in gleichen Formen. Großbritannien, worauf *Wiedenfeld* nachdrücklich hinwies, betrat zuerst von allen Kriegsteilnehmern den Weg einer umfassenden, staatlich gelenkten Kriegswirtschaft mit dem im Mai 1915 erlassenen Munitionsgesetz, das *Lloyd George* alle Möglichkeiten gab, die gesamte technische Kraft des Landes in den Kriegsdienst zu stellen. Großbritannien also, ein Einheitsstaat und der Pionier des Freihandels und der Freizügigkeit, vollzog in der Sache sehr tiefe Eingriffe in die Wirtschaft und das private Leben, in der Form hatte man nach englischer Art neuen Wein in alte Schläuche gegossen.

Das Deutsche Reich, ein Bundesstaat, ging, insgesamt gesehen, zuerst mehr auf privatwirtschaftliche Mitwirkung aus, um Rohstoffe und Lebensmittel sicherzustellen. Aber von 1915 an rückte dann auch die Verwaltung in den Vordergrund. Sie schaffte die Freibeweglichkeit der Wirtschaft ab zugunsten einer sich immer mehr erweiternden Staatswirtschaft. Der Druck, alles auf die deutsche Binnenwirtschaft abzustellen, mußte hier stärker sein als in den gegnerischen Ländern, die nicht einer so wirksamen Blockade unterlagen.

Diese Durchsetzung einer staatsraumbezogenen Wirtschaftspolitik konnte im Deutschen Reich mit den unbezweifelbaren Erfolgen damals nur durchgesetzt werden, weil – anders als in den angelsächsischen Staaten – ein großer Beamtenapparat zur Verfügung stand. Er reichte von den staatlichen Zentralstellen bis in die kleinste Ortschaft hinunter, denn auch die Beamten der Selbstverwaltung, der Wirtschaftskammern usw. galten in dieser Kriegswirtschaft als mittelbare Staatsbeamte. Der bundesstaatliche Aufbau des Reiches ergab dabei Schwierigkeiten, Verzögerungen und Interessenkonflikte mit einzelnen Ländern. In der so wichtigen Ernährungswirtschaft standen die alten Ländergrenzen in Ausfuhrverboten wieder auf, die einst der Deutsche Zollverein glaubte für immer abgeschafft zu haben.

So bildeten sich wieder regionale Differenzierungen, obwohl der Kriegswirtschaft eine zentralisierende Tendenz innewohnte und sie die sektorale Gliederung der regionalen grundsätzlich voranstellte. Wenn also neue Standorte beispielsweise in der kriegswirtschaftlichen Industrie gesetzt wurden, so wurden sie nicht aus modernen raumordnungspolitischen Überlegungen gesetzt, sondern nach militärischen Gesichtspunkten. Die damals vorgenommene Bildung neuer industrieller Standorte wirkt aber bis heute nach. Die Eisenerzlager der Ilseder Hütte wurden unter Verlegung ganzer Dörfer mit Reichshilfe ausgebeutet. Der Aufbau des Leunawerkes ist ein anderes Beispiel tiefgreifender kriegswirtschaftlicher Standortpolitik. Man war gezwungen, den ver-

bliebenen Raum neu zu sehen, ihm positive Seiten abzugewinnen, die man bisher über den Möglichkeiten weltwirtschaftlicher Verflechtungen übersehen hatte und auch übersehen konnte. Es kam eine Denkweise auf, die sich in ihren praktischen Konsequenzen auf die Fiktion eines „ewigen Krieges“ einstellte, d. h. die kriegswirtschaftlichen Maßnahmen nicht von vornherein als solche einer kurzen und bald vorübergehenden Phase konzipierte, sondern so, als ob der Krieg und damit die Kriegswirtschaft ein Dauerzustand wären.

Die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg hat, das wurde schon gesagt, die frühere Weltwirtschaft nicht mehr zurückgebracht. Allenthalben machte sich eine staatsraumbezogene Verwaltung und Wirtschaft geltend. Dies war in Europa schon deshalb gegeben, weil nicht nur neue Grenzen, sondern auch neue Staaten entstanden waren, die zu ihrer Staatsbildung – wie einst im Merkantilismus – Verwaltung und Wirtschaft einsetzen mußten. Dies traf insbesondere für den Raum zu, den man damals als Zwischeneuropa bezeichnete: den Raum der Nachfolgestaaten aus dem Verfall des Zarenreiches und der Liquidierung der österreichisch-ungarischen Monarchie. Vielfach war es bei den neuen Staaten notwendig, zuerst überhaupt ein eigenes Staatsgefühl zu schaffen, der oft national gemischten Bevölkerung den neuen Staat erst ins Bewußtsein zu bringen. Diese Tendenzen gingen nicht so sehr auf eine Regionalisierung, als vielmehr auf Überwindung solcher Möglichkeiten in Richtung auf den Einheitsstaat aus. Polen z. B. war aus russischen, preußischen und österreichisch-ungarischen Teilgebieten zusammengesetzt worden. Diese Gebiete der drei Teilungsmächte hatten eine sehr unterschiedliche Entwicklung gehabt und wiesen demgemäß ein beträchtliches kulturelles, wirtschaftliches und soziales Gefälle auf. Die Politik der Staatsneubildung ging auf Beseitigung des großen Gefälles zugunsten eines mittleren Standards, was praktisch eine Hebung des Niveaus der östlichen und eine Senkung des Niveaus der westlichen Gebietsteile nach sich zog, ein Prozeß, den man auch als eine Veröstlichung ehemals mitteleuropäischer Gebiete bezeichnen kann. Ähnliche Probleme stellten sich der Tschechoslowakei, Südslawien, Rumänien. Für die Raumordnungspolitik dieser Länder ergaben sich daraus oft neue Straßen- und Eisenbahnbauten. Vollends mußten aber ganz neue Staaten wie Litauen, Lettland, Estland ihre gesamte Politik auf Staatsbildung umstellen.

Andererseits löste sich das englische Kolonialreich in seiner alten Form auf, die Dominien gewannen größere staatliche Eigenständigkeit, und die staatsrechtlichen Bande zum Mutterland wurden lockerer und fanden im British Commonwealth eine neue und eigenartige Form. Die Ottawa-Verträge von 1932 schufen die volle Gegenseitigkeit im Wirtschaftsverkehr des Commonwealth. Alles zusammen genommen, auch hier wieder Neustaatsbildungen, zugleich aber auch ein Ausdruck der Enteuropäisierung, die in der Folgezeit in Wirtschaft und Kultur ganz allgemein wird. War die einstige Weltwirtschaft auf Nordwesteuropa konzentriert, so bilden sich neue Zentren heraus, die auf New York und Moskau hin orientiert sind.

Der Zwang, räumlich zu denken, hat auch Deutschland nicht losgelassen. Einmal brachte der verlorene Krieg durch die Gebietsabtretungen erhebliche raumordnungspolitische Probleme, insbesondere in Oberschlesien und in krasser Form in dem abgetrennten Ostpreußen. Weiterhin ergaben sich auch damals schon Flüchtlingsprobleme. Die Gefährlichkeit der alten weltwirtschaftlichen Abhängigkeit blieb dieser Generation fest eingegraben. Nach dem Verlust der Kolonien sah man sich um so mehr auf das verbliebene Staatsgebiet verwiesen.

Aber auch noch von einer anderen Seite wurde den Verantwortlichen in Verwaltung und Wirtschaft die Bedeutung der räumlichen Faktoren nachdrücklich ins Bewußtsein gebracht. Es war dargelegt worden, wie im Zuge der Freizügigkeit der Weltwirtschaft große Außen- und Binnenwanderungen ausgelöst wurden. Für das neue staatsraumbezogene Denken mußten die Binnenwanderungen ein besonderes Problem darstellen. Längst waren die von ihnen ermöglichten Ballungen zu Dimensionen emporgewachsen, die sozial, wirtschaftlich und finanziell ernste Sorgen bereiteten. Andererseits mußte sich wiederum eine Entleerung wirtschaftsschwacher Räume von Bevölkerung und Wirtschaft von diesem Aspekt aus ganz anders darstellen, nämlich nicht als eine Angelegenheit, die man im Wege der alten passiven Sanierung zu lösen sich gestatten konnte, sondern als eine Aufgabe, die nach einer aktiven Sanierung verlangte, nach einer Hebung der Wirtschaftskraft in den schwachen Gebieten als Gegenstück zu den Ballungstendenzen. So bildeten sich, ausgehend von den beiden großen deutschen Industriegebieten, vom Ruhrgebiet und vom mitteldeutschen Industriegebiet, die Ansätze moderner Landesplanung und Raumordnung. Mögen die unmittelbaren Ursachen sein wie sie wollen, es unterliegt wohl keinem Zweifel, daß es nicht zu der Entwicklung von Landesplanung und Raumordnung gekommen wäre, wenn ihr nicht jene Wendung im Denken und Handeln zur Würdigung der räumlichen Dimension, zur staatsraumbezogenen Verwaltung und Wirtschaft vorangegangen wäre.

Diese Wendung wurde erneut durch eine zweite Kriegswirtschaft verstärkt. Dabei ist wesentlich, daß dieses kriegswirtschaftliche Denken schon vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges das Handeln bestimmte und als Gesichtspunkt der Autarkie Beachtung fand. Konsequenzen dieser Denkweise waren einmal die Bestrebungen, für die in einem Kriegsfall gefährdeten Grenzgebiete, aber auch für die Industrieballungen überhaupt, Entlastungen zu finden. Das schuf neue Standorte und teilweise schon neue Industrielandschaften. Salzgitter wie Wolfsburg sind heute noch Zeugen jener vorbereitenden Kriegswirtschaft. Ferner führte diese Einstellung zu einer Aktivierung aller im Staatsraum vorhandenen materiellen Möglichkeiten. Alter Bergbau wurde wieder in Gang gebracht, die Landwirtschaft ganz auf Autarkie umgestellt. Dabei ist als in diesen Zusammenhängen wichtig festzuhalten, daß das Reich in jenen Jahren einen gewaltigen Schritt zum Einheitsstaat unternahm. Es kontrastierten also in diesen Jahren Einheitsstaat und kriegswirtschaftlich bestimmter Regionalismus.

Es muß aber andererseits betont werden, daß die wissenschaftliche Durchdringung der Probleme durch die neue Disziplin Raumforschung wie auch die fachliche Detailarbeit mehr getan haben, als nur kriegswirtschaftliche Lösungen zu finden, sondern daß man jetzt die räumlichen Beziehungen in ihrer Vielfalt wieder entdeckte und damit das Feld für die moderne Raumforschung und Raumordnung freilegte.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkriege ließ in dem geteilten Deutschland, soweit es die hier behandelten Problemkreise angeht, die Wege klar auseinandergehen. In dem sowjetisch besetzten Teil ging man entschlossen zum Einheitsstaat weiter und zur Ausschaltung von Landesplanung und Regionalismus. Die Planwirtschaft betonte in aller Schärfe das sektorale, fachliche Prinzip, bewußt eingeschränkt auf das Ökonomische und hier wieder auf die Produktion, und ließ anderes daneben nicht aufkommen. Die Bundesrepublik dagegen, von den westlichen Siegermächten bundesstaatlich in weitgehender Form aufgebaut, lenkte damit wieder in alte Bahnen deutscher Staatsgestaltung ein und nahm den Gesichtspunkt der Raumordnung in ihre Verfassung auf, wobei diese die eigentliche Machtfülle der Raumordnung den Ländern, dem Bund aber nur die Rahmenkompetenz zuwies.

Über Einzelheiten ist es an dieser Stelle nicht nötig, mehr auszuführen. Nur das soll, die bisherigen Überlegungen abrundend, gesagt werden: die Frage nach einem Ausgleich zwischen Verwaltungskonzentration und Verwaltungsdezentralisation, zwischen sektoralem und regionalem Prinzip, zwischen Wirtschaftsfreiheit und staatlicher Lenkung wird in den hier im Mittelpunkt stehenden räumlichen Beziehungen allenthalben heute gesucht. Man bewegt sich von entgegengesetzten Ausgangspositionen aufeinander zu. Die Einheitsstaaten mit straffer sektoraler Gliederung nehmen Momente der Regionalisierung und damit auch eine Dezentralisierung auf. Das zeigt der gesamte Ostblock in aller Deutlichkeit. Es geht nicht mehr, wie ursprünglich konzipiert, Wirtschaftspläne sektoral aufzubauen und die räumlichen Gesichtspunkte einfach zu ignorieren. Man muß sie hineinnehmen, um über regionale Rücksichtnahme die Effizienz der sektoralen Planung zu heben. Die Landesplanung kommt, wenn auch in gewandelten Formen, aber in der Sache doch eindeutig, wieder zu Ehren. Einheitsstaaten wie Frankreich oder Italien sehen sich genötigt, Zwischeninstanzen in den Regionen zu schaffen, wirtschaftlich einmalige Konzentrationen aufzubrechen oder zumindest einen zunehmenden Teil des wirtschaftlichen Wachstums außerhalb der alten Zentren, etwa Paris, zu lokalisieren. Auch der andere Teil Deutschlands kann sich von diesen Tendenzen nicht frei machen, auch er muß heute in seinen Einheitsstaat regionale Momente aufnehmen, Landesplanung und Raumordnung treiben. Er treibt sie zuerst in strikter Beziehung auf die ökonomische Planung. Aber im weiteren Verlaufe, wenn einmal die räumlichen Gesichtspunkte ins Spiel gebracht werden, kommen auch außerökonomische Momente heraus und verlangen ihre Berücksichtigung.

In allen diesen Beispielen führen die neuen Tendenzen aber keineswegs dazu, etwa den französischen Einheitsstaat

aufzulösen und einen neuen Staat auf föderaler Basis aufzubauen. Das überkommene Verwaltungssystem wird beibehalten, es wird lediglich um einen wichtigen Aspekt bereichert. Aber es ist andererseits klar, daß damit Elemente der Staatsraumbezogenheit in Verwaltung und Wirtschaft hereingetragen werden und sich nun im Detail durchzusetzen suchen, wobei es dann nicht ausbleiben kann, daß sich die neuen Elemente auch zu institutionalisieren suchen.

Ranke hat in seiner Französischen Geschichte einmal gesagt: „Das Zarteste, Unfaßbarste, Mächtigste, Unüberwindlichste in menschlichen Dingen ist die Tendenz. Und selbst zurückgehalten, ohne auffallende Kundgebungen, die Wirkung hat sie allemal, daß sie ihr Gegenteil hervorruft und zum Bewußtsein bringt.“ Er macht diese Bemerkung im 2. Kapitel des 9. Buches der Französischen Geschichte anläßlich der Auseinandersetzung mit den Hugenotten, aber, wie stets bei ihm, will er damit über den konkreten Anlaß hinaus etwas Allgemeines aussagen, nämlich daß die in einer Epoche vorwaltenden Anschauungen sich in den Handlungen der Menschen durchsetzen, auch wenn ihnen kein Gesetz zur Seite steht, und damit im Laufe der Zeit Gegenkräfte hervorrufen, die sie wiederum ablösen. Er will aber auch zum Ausdruck bringen, daß hinter den Tagesereignissen Ideen wirksam sind, Tendenzen nennt er sie vorsichtig, die das Zarteste und Unfaßbarste, aber zugleich auch das Mächtigste und Unüberwindlichste darstellen. Wenn man sich den hier nur skizzierten Ablauf der Beziehungen zwischen Verwaltung, Wirtschaft und Raum daraufhin ansieht, wird man zu der Erkenntnis kommen, daß auch dabei solche Tendenzen die Hauptrolle gespielt und sich mächtig erwiesen haben. Die Vorgänge in den unter Systemdiktatur stehenden Ostblockstaaten beweisen es hinlänglich.

Aber auch in den Bundesstaaten haben sich, nun von der anderen Seite ausgehend, wesentliche Ausgleichstendenzen geltend gemacht. Die Bundesrepublik Deutschland hatte in weitgestecktem Föderalismus die Raumordnung zur Länderaufgabe erklärt. Hier ist es nun wichtig geworden, demgegenüber die zentralen Gesichtspunkte zur Geltung zu bringen, ohne den bundesstaatlichen Grundcharakter aufzugeben. Denn ebenso wenig wie Frankreich mit seiner Regionalisierung den Einheitsstaat aufgeben will, ebenso wenig will die Tendenz in der Bundesrepublik Deutschland – und in Abstand könnte man auch die Bundesrepublik Österreich nennen – den föderalen Charakter aufgeben. Aber schon die erste große Frage der Raumordnung, vor die Verwaltung und Wirtschaft sich in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland gestellt sahen, die richtige Verteilung der Flüchtlinge, verlangte nach einer Bundesregelung, um

den Ausgleich zwischen Abgabe- und Aufnahmeländern herbeizuführen. Es kann keine inselhaftes Landesplanung von den Ländern betrieben werden. Sie würde sich um ihre Wirkung bringen. Sie muß also das Ganze, den Bundesstaat, berücksichtigen.

Nicht nur, daß der Bund im Bereiche der Fachplanungen, z. B. der Bundesstraßen, Bundesautobahnen, Bundesbahn, Bundeswasserstraßen, wesentliche Stücke einer Bundesraumordnung besitzt, er betreibt regionale Wirtschaftspolitik, wenn auch subsidiär. Und schließlich vollzieht sich auf der Basis des Bundesraumordnungsgesetzes eine Zusammenarbeit von Bund und Ländern, die zentrale und regionale Gesichtspunkte zu einem Ausgleich zu bringen strebt. Das alles geht bei einem bundesstaatlichen Aufbau umständlicher als bei einem Einheitsstaat vor sich, aber die berechtigten regionalen Interessen werden bei diesem Vorgehen eher gewahrt.

Die alte Weltwirtschaft des 19. Jahrhunderts ist tot. Sie ist von einer Epoche sehr stark staatsraumbezogenen Denkens und Handelns abgelöst worden. Diese ist in ihren auf einen Ausgleich zustrebenden Tendenzen in den vorhergehenden Abschnitten charakterisiert worden. Was als neue Entwicklung aufsteht und auf einen Versuch der Herstellung größerer internationaler Zusammenhänge abzielt, ist eine Erweiterung des Staatsraumes zu größeren Raumeinheiten, zu Großräumen, wie sie früher schon einmal versucht worden sind, nun aber in der Gegenwart eine festere Fundierung erlangt haben, zu supranationalen Gebilden wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Sie werden zweifellos zu neuen Aspekten und praktischen Konsequenzen in den Beziehungen von Verwaltung, Wirtschaft und Raum führen. Das Bundesraumordnungsgesetz hat als bisher einziges Gesetz seiner Art darauf schon Bezug genommen. Wesentlich ist, daß die regionale Komponente auch in diesen Gebilden ihren Platz hat. Auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten in regionaler Wirtschaftspolitik engagiert. Darin liegt der entscheidende Gegensatz zur alten Weltwirtschaft. Aber es ist klar, daß in diesem neuen Rahmen der Ausgleich der im nationalen Rahmen skizzierten Tendenzen erst noch gefunden werden muß, das gilt für die Verwaltung wie für die Wirtschaft. Da diese supranationalen Gebilde nicht Einheitsstaaten werden, wird dieser Ausgleich nach Formen suchen, die aus bundesstaatlichem Denken und Handeln abgeleitet werden können. Man kann also versucht sein zu sagen, daß die neuen Bemühungen darauf ausgehen, einen Ausgleich zwischen Weltwirtschaft und staatsraumbezogener Wirtschaft herbeizuführen mit neuen raumordnungspolitischen Leitlinien.