

HEINO RÖNNER

Räumlich-funktionale Arbeitsteilung und Entlohnung landschaftlicher Leistungen

1. Die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ hat in ihrem Abschlußgutachten ausführlich zu Problemen der Raumordnung Stellung bezogen¹. Sie beurteilt die raumwirksamen Politiken der Vergangenheit kritisch, weil das Oberziel der Raumordnung, die „Schaffung gleichwertiger

Lebensbedingungen in allen Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland“, aus „finanziellen, ökologischen, technologischen und sozio-ökonomischen Gründen nicht realisierbar ist.“

Sie unterstützt statt dessen die Forderungen des Beirates für Raumordnung und der Umweltsachverständigen, „von dem raumordnerischen Leitbild einer funktional-räumlichen Gliederung des Bundesgebietes“ auszugehen, das heißt, den

1 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (Hrsg.): Abschlußgutachten. – Bonn 1976. S. 625.

Teilräumen eines Gesamtraumes, die für unterschiedliche Aufgaben unterschiedlich geeignet sind, „sollen in Ausnutzung ihrer komparativen Vorteile jeweils eine bestimmte Raumfunktion oder ein Bündel von Funktionen schwerpunktmäßig zugewiesen“ werden.

Die Abkehr vom bisher vorrangigen Ziel raumordnerischer Anstrengungen bedeutet nun keinen radikalen Bruch mit der geltenden Praxis, sondern eine verstärkte Beachtung bereits bekannter Gedankengänge. Eine solche Rückbesinnung auf elementare Prinzipien des Wirtschaftens lag für die Raumordnung nahe, als die Untauglichkeit der zur Erlangung des Ziels eingesetzten Mittel evident wurde und als eine langfristig verminderte wirtschaftliche Wachstumsrate und verstärkte Ansprüche des Umweltschutzes neue Bezüge und Probleme für die raumordnerischen Entwicklungsmodelle brachten.

K. Meyer hatte das Prinzip der Arbeitsteilung aufgrund komparativer Vorteile bereits 1964 für die Verteilung der Aktivitäten im Raum formuliert²: „Jedes Stück Land soll möglichst dem Zweck zugeführt werden bzw. erhalten bleiben, bei dem es für das Gesamtwohl unter den derzeitigen technischen Bedingungen und der volkswirtschaftlichen Entwicklungssituation seiner Natur und räumlichen Lage nach vergleichsweise die meisten Vorteile bringt (Gesetz der komparativen Vorteile).“

Auch die heute mit der Ausweisung von Vorrangfunktionen angestrebte Arbeitsteilung zwischen industriell-gewerblichen Verdichtungsgebieten und den ländlichen Räumen hat Meyer in einer Liste der Leistungen des ländlichen Raumes für die Verdichtungsgebiete dargestellt.

1972 nahm D. Affeld den Gedanken einer verstärkten Beachtung räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in der Raumordnung wieder auf³. Von der überaus erfolgreichen Arbeitsteilung des privatwirtschaftlichen Marktsystems ausgehend, forderte er die Ausgestaltung vergleichbarer Steuerungsmechanismen für die Funktionsteilung zwischen den Teilräumen. Die wahre Problematik eines solchen gerechten Austauschs hob er deutlich hervor: Die Leistungen des ländlichen Raumes, auf die Raumordnung unter den zunehmenden Ansprüchen des Umweltschutzes abzielt, sind keine Marktgüter, die sich ohne weiteres in ein bestehendes Regelsystem integrieren lassen. Aber die Ausgleichsleistungen „repräsentieren im gleichen Sinne und mit den gleichen Konsequenzen Produkte wie die wesentlich leichter vermarktungsfähigen Produkte hochindustrieller Verdichtungsgebiete. Es handelt sich dabei nicht (mehr) um quasi wertlose und kostenfreie Ubiquitäten.“

Dieser Ansatz erlaubt eine enge Verknüpfung von zwei Zielen raumordnerischer Aktivität: Mit der Einbeziehung von bisher nicht vermarkteten Leistungen des ländlichen Raumes in das Austauschsystem der Wirtschaft scheinen Probleme des Umweltschutzes und der gerechten Einkommensverteilung zwischen den Gebieten gleichzeitig lösbar zu werden.

Dazu bedarf es natürlich einiger neuer Instrumente der Einflußnahme und Steuerung. Wohl liegen theoretische An-

sätze und Überlegungen zu ihrer Ausgestaltung vor, doch werden noch keine Anstrengungen für eine praktische Anwendung unternommen. Die vielfältigen Schwierigkeiten bei der Umwandlung der „kostenlosen“ Gebrauchswerte in Tauschwerte stehen im weiteren Verlauf der Untersuchung im Mittelpunkt.

2. Zuvor aber scheint es angebracht, einige Erläuterungen zur Begriffsbestimmung vorzunehmen: Arbeitsteilung, funktionale Gliederung und Spezialisierung stehen in der Literatur oft ohne erkennbare Unterschiede nebeneinander. Für die weitere Behandlung des Themas aber muß eine Unterscheidung zwischen Arbeitsteilung und Spezialisierung zugrunde gelegt werden.

Der Begriff der Arbeitsteilung wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur häufig pauschal und undifferenziert angewandt. So benutzt A. Smith diesen Terminus sowohl für die Beschreibung der Zusammenarbeit einzelner Berufsgruppen als auch für die Zerlegung eines Arbeitsgangs in kleine Unterabschnitte⁴. Sein Interesse gilt vorrangig der produktivitätssteigernden Arbeitszerlegung innerhalb eines Betriebes. Zusammen mit dem anwachsenden Handel und der Spezialisierung der Berufe bewirkt dieses Prinzip den wachsenden Wohlstand der Nationen.

A. Smith erkennt jedoch nicht die Nachteile der mehr und mehr zerlegten Produktionsabläufe für die Betroffenen: „Mit fortschreitender Arbeitsteilung wird die Tätigkeit der überwiegenden Mehrheit derjenigen, die von ihrer Arbeit leben, also der Masse des Volkes, nach und nach auf einige wenige Arbeitsgänge eingeeengt, oftmals nur auf einen oder zwei. Nun formt aber die Alltagsbeschäftigung ganz zwangsläufig das Verständnis der meisten Menschen. Jemand, der tagtäglich nur wenige einfache Handgriffe ausführt, die zudem immer das gleiche oder ein ähnliches Ergebnis haben, hat keinerlei Gelegenheit, seinen Verstand zu üben . . . So ist es ganz natürlich, daß er verlernt, seinen Verstand zu gebrauchen, und so stumpfsinnig und einfältig wird, wie ein menschliches Wesen nur eben werden kann. Solch geistige Trägheit beraubt ihn nicht nur der Fähigkeit, Gefallen an einer vernünftigen Unterhaltung zu finden oder sich daran zu beteiligen, sie stumpft ihn auch gegenüber differenzierten Empfindungen wie Selbstlosigkeit, Großmut oder Güte ab, so daß er auch vielen Dingen gegenüber, selbst denen des täglichen Lebens, seine gesunde Urteilsfähigkeit verliert“⁵.

Die simplen und ständig wiederkehrenden Handgriffe solcher Fertigungsprozesse stellen keine Anforderungen an die unterschiedliche Begabung der Arbeiter – komparative Vorteile spielen keine Rolle mehr. Die Zerlegung der Arbeit erfolgt nicht aufgrund personeller Leistungsvergleiche – wie es noch für Berufsgruppen zutreffen mag –, sondern sie ist das Ergebnis eines technologisch-wirtschaftlichen Kalküls, das von einer zentralen Instanz auch durchgesetzt wird. Für die Entlohnung der dazu noch erforderlichen Arbeitsleistungen besitzen komparative Vorteile ebenfalls keine Bedeutung.

Bei der Lektüre einiger Aufsätze zum Thema räumlich-funktionale Arbeitsteilung entsteht der Eindruck, daß die

2 Meyer, K.: Ordnung im ländlichen Raum. – Stuttgart 1964. S. 41.

3 Affeld, D.: Raum- und siedlungsstrukturelle Arbeitsteilung als Grundprinzipien zur Verteilung des raumwirksamen Entwicklungspotentials. In: Structur. (1972) H. 9, S. 200.

4 Smith, A.: Der Wohlstand der Nationen. – München 1978. S. 10.

5 Smith, a.a.O., S. 662.

Autoren Arbeitsteilung zwischen den Teilräumen durchaus in einer vergleichbaren Art und Weise realisiert sehen möchten: die Ausgleichs- und Vorrangfunktionen werden in Segmente zergliedert und den Räumen zugewiesen – die Entlohnung nebenbei im Rahmen bestehender Verfahren pauschal geregelt (Agrarförderung – Finanzausgleich). Ein solcher tayloristischer Ansatz erweist sich jedoch zur Lösung raumordnerischer Probleme in der Bundesrepublik aus mehreren Gründen als fragwürdig⁶:

Im föderativen System können Funktionszuweisungen mit sehr weitreichenden wirtschaftlichen Konsequenzen für die betroffenen Gebiete nicht durchgesetzt werden. Die Rahmenkompetenz der zentralen Instanz aus dem Bundesraumordnungsgesetz reicht nicht so weit, daß sie detailliert die Leistungen für einzelne Regionen vorschreiben könnte, ohne die Planungshoheit der Körperschaften zu verletzen.

Die zur Diskussion stehenden Ausgleichsleistungen des ländlichen Raumes für die Verdichtungsgebiete entziehen sich schließlich weitgehend einer Zerlegung in Teilleistungen. In ihrem engen Bezug zu den natürlichen Grundlagen sind sie in hohem Ausmaß miteinander verknüpft und voneinander abhängig, so daß eine Beschränkung auf Teilleistungen zu unerwünschten Ungleichgewichten führt. Über größere Gebietsteile ist eine solche Konzentration von Einzelfunktionen wegen der bereits gegebenen Mehrfachnutzung nicht zu realisieren. (*Brösse* sieht daher für das Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung nur eine Anwendungsmöglichkeit bei kleinräumiger Planung – etwa auf der Ebene der Regional- und Flächennutzungsplanung⁷.)

Arbeitsteilung zwischen Gebietsteilen nach einem eher betriebswirtschaftlichen Verständnis kann keine verstärkte Nutzung komparativer Vorteile bewirken. Für die Region bestehen zwar Vorteile in Gestalt unterschiedlicher Gebrauchswerteigenschaften, die Nachfrage für solche Leistungen nimmt auch zu – es fehlt aber ein Markt, auf dem der Tauschwert ermittelt wird, so daß die dort manifestierten Preise Steuerungsfunktion übernehmen könnten. Regionen, denen als Vorranggebieten innerhalb eines Raumes besondere Aufgaben von der Raumordnung zugeordnet sind, können in Hinblick auf das Prinzip der Arbeitsteilung nicht mit Personen oder Betrieben gleichgesetzt werden: aus der individuellen und betrieblichen Aufteilung der Arbeit setzt sich die bereits vorhandene Funktion des Teilgebietes zusammen. Regionen, Vorranggebiete selbst, besitzen überhaupt keine Organisationsform, die einen arbeitsteiligen Prozeß erreichen könnte.

(Funktionale) Spezialisierung der Teilräume, wie sie von der Kommission als künftiges Ordnungsprinzip gemeint sein könnte – und wie sie auch im dezentralen Entscheidungssystem denkbar ist –, impliziert den Austausch von Gütern und Leistungen über einen Markt; dann könnten auch nachhaltig die Ziele Einkommensverbesserung und Umweltschutz erreicht werden.

Auch *Hampicke* übersieht in seiner umfassenden Analyse der Beziehungen zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Teilräumen, den Agglomerationen und dem ländlichen Raum⁸. Er konzipiert zwar ein Modell für die umweltgerechte Landbewirtschaftung, deren Kern eine genossenschaftliche Produktion sein wird; er verfolgt aber nicht die Möglichkeit der Genossenschaften am Markt für Umweltgüter, er konfrontiert sie nicht mit der individuellen und öffentlichen Nachfrage für ihre Umweltleistungen.

Eine administrative Zuweisung von Funktionen für bestimmte Teilräume vernachlässigt wichtige Regelmechanismen und führt vielleicht eher zur Verstärkung bestehender Trends als zu ihrer Korrektur. Sofern Arbeitsteilung als Modell für die Ausgestaltung raumordnerischer Aktivitäten dienen soll, muß gewährleistet bleiben oder eben erreicht werden, daß dieser Prozeß wie die zunehmende Aufspaltung in neue Berufsgruppen dezentral und freiwillig erfolgt. Anlässe für eine Spezialisierung sollen Kostenvorteile bei der Produktion bestimmter Leistungen sein – und die damit verbundene verbesserte Gewinnerwartung. Nur dann werden komparative Leistungsunterschiede beachtet und entwickelt.

Diese Unterscheidung zwischen zentral verordneter Arbeitsteilung und dezentral gewachsener Spezialisierung hat auch für die Betrachtung der Güter und Leistungen Konsequenzen, die nach den meisten bisher vorgetragenen Konzepten für eine Spezialisierung der privatwirtschaftlichen Aktivitäten in der Region in Betracht kommen.

3. In der Diskussion um die räumlich-funktionale Arbeitsteilung und die Bildung ausgeglichener Funktionsräume wurde eine Reihe von Listen zu den besonderen Funktionen der Teilräume erarbeitet. Sie beschreiben in etwas differenzierter Form mit neuem Wortschatz die alte Antinomie zwischen Stadt und Land, zwischen Zentrum und Peripherie⁹.

Einige Güter und Leistungen der Natur werden bei forciertem Ausbau von Industrie und Gewerbe, Verkehrswegen und Wohnsiedlungen in den Verdichtungsräumen knapp. In den weniger beanspruchten Landesteilen dagegen sind sie weiterhin als „Ubiquität“ vorhanden und werden kostenfrei in Anspruch genommen: von den Einwohnern der Region selbst und auf vielfältige Art und Weise auch von den Einwohnern der Nachbarregionen, in denen sie nicht mehr in ausreichendem Maße existieren.

Frische Luft, Wasser, Erholungsraum und ökologische Regeneration beschreiben in den Listen zur Funktionszuweisung diese Leistungen. Vorrang- oder Ausgleichsgebiete sollen durch besondere raumordnerische Auflagen für die Entwicklung alternativer Nutzungsmöglichkeiten die „Produktion“ dieser Güter und Leistungen sichern. Damit können in gewissem Ausmaß Fehler und Versäumnisse beim Ausbau der Zentren kompensiert werden. (Den Ursprung solcher Gedankengänge findet man in den Arbeiten zum nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsprogramm – die Beziehung

6 *Wormbs*, B.: Über den Umgang mit Natur. – München 1976. S. 146.

7 *Brösse*, U.: Klärung und Abgrenzung des Konzeptes funktionsräumlicher Arbeitsteilung. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 35. Jg. (1977) H. 3, S. 101.

8 *Hampicke*, U.: *Landwirtschaft und Umwelt*. Diss. – Berlin 1977.

9 Bundesraumordnungsprogramm. – Bonn 1975. Abschn. 2.3.: Räumlich-funktionale Arbeitsteilung.

zu den wesentlich kleinräumigeren Flächennutzungsplanungen wird zugegeben¹⁰).

Eine radikale Analyse der veränderten Beziehungen zwischen Zentrum und Umland durch die Verknappung dieser Güter und Leistungen in den Zentren unterbleibt jedoch. Frische Luft, Wasser, Erholungsräume und Land- und Forstwirtschaft werden wohl als Vorleistungen für die Produktion in den Zentren verstanden – es bleibt aber bei der Einschätzung der ehemals überall ausreichend vorhandenen Leistungen als freie Güter, die auch weiterhin kostenlos zur Verfügung zu stehen haben. D. Affelds Interpretation stellt eine Ausnahme in der Diskussion dar. Seine Würdigung dieser bisher überall uneingeschränkt verfügbaren Güter als Produktionsbeitrag eröffnet der Raumordnung aber Möglichkeiten, komparative Vorteile so zu entwickeln, daß auch den Einwohnern der betroffenen Regionen Vorteile entstehen und nicht nur die Interessen der Zentren gewahrt werden.

Den Erzeugnissen und Leistungen, für deren Produktion nun die Vorranggebiete komparative Vorteile besitzen, fehlen jedoch offensichtlich einige Eigenschaften, die eine reibungslose Einbeziehung in einen marktwirtschaftlichen Austausch ermöglichen. Sie sind Koppelprodukte bestimmter Formen der privatwirtschaftlichen Nutzung natürlicher Grundlagen – oder auch unabhängig von der menschlichen Arbeitsleistung als Natur existent und damit nicht Grundlage eines Arbeitsinkommens. Ihre Qualität und Quantität hängen von der Intensität der privatwirtschaftlichen Nutzung der natürlichen Grundlagen ab: ausgedehnte Siedlungs- und Gewerbegebiete, Verkehrsbebauung und auch weitgehend technisierte Agrarnutzung mindern oder vernichten die Koppelprodukte, die auch als externe Effekte der privatwirtschaftlichen Nutzung in den potentiellen Ausgleichsgebieten zu bewerten sind.

4. Soweit die Möglichkeiten für eine nachhaltige Sicherung der natürlichen Leistungen bisher diskutiert wurden, trat schnell der Angelpunkt des Problemkreises hervor: Die freien Güter – Luft, Wasser, Erholungsraum und intakte ökologische Systeme – können in erforderlichem Ausmaß nur bereitgestellt werden, wenn die privatwirtschaftliche Nutzung des gleichen Raumes bestimmte Intensitätsstufen nicht überschreitet. Den privaten Eigentümern werden deshalb häufig unter Berufung auf die Sozialpflichtigkeit Einschränkungen ihrer freien Verfügbarkeit über das Eigentum zugemutet, um Mängel, die aus der konsequenten Vernachlässigung dieser externen Effekte beim Aufbau der Zentren entstanden sind, zu kompensieren. In bescheidenem Rahmen werden Ausgleichszahlungen vorgeschlagen – doch zielen diese auf Vergleichseinkommen, die bei intensiver Bewirtschaftung von den privaten Eigentümern aus den Markterzeugnissen erlöst werden könnten. Sie vermögen nicht, den wachsenden Bedarf und die Nachfrage nach deren Koppelprodukten und externen Effekten in die Entlohnung einzubeziehen. Die Alternativkosten reichen nicht aus, den Knappheitsgrad für die externen Effekte der agrarischen Nutzung zu bestimmen¹¹.

Das vorrangige Ziel der Raumordnung – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Form von gleichen Einkommenschancen und gesunder Umwelt – läßt sich aber kaum mit Konzepten realisieren, die mit zweierlei Maß messen, indem sie die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in den Zentren vergessen, für die peripheren Gebiete aber besonders streng auslegen.

Die vorhandene Spezialisierung in den Regionen entstand weitgehend unbeeinflusst im freien Spiel der marktwirtschaftlichen Regelmechanismen. Was aber jetzt als Leistungspotentiale der Ausgleichsgebiete hervorgehoben wird, ist erst durch die Vernichtung ursprünglich auch vorhandener Potentiale in den Zentren passiv aufgewertet worden und künftig Gegenstand von Tausch und Handel.

Die hervorgehobenen komparativen Leistungspotentiale der Ausgleichsgebiete eignen sich nicht ohne weiteres für eine privatwirtschaftliche Vermarktung. (Wäre dem doch so, gäbe es das Problem Raumordnung nicht.) Wasser, Luft, Erholungsraum und Landschaftsbild addieren sich zu den wahrnehmbaren Qualitäten aus der Summe sehr viel kleiner – marginaler – Beiträge. Der einzelne Eigentümer eines geringen Anteils der Region kann mit seinem Verhalten keine wesentliche Veränderung bewirken; erst das gleichförmige Verhalten einer Gruppe beeinflußt Qualität und Menge dieser Güter – es bestimmt die komparativen Vorteile der Region.

Nur über eine Gruppe von Eigentümern und Produzenten wäre daher eine Vermarktung der Ausgleichsleistungen zu erwarten, wenn sie die Möglichkeit besäße, für die gemeinsam produzierten externen Effekte das Ausschlußprinzip als elementare Voraussetzung allen Tauschs und Handels anzuwenden.

Mit der Anwendung des Ausschlußprinzips könnten die bisher immer weiter auseinanderfallenden sozialen und privaten Kosten der industriell-gewerblichen Produktion auf der einen und der landwirtschaftlichen Erzeugung auf der anderen Seite besser zusammengefaßt und wenigstens teilweise internalisiert werden.

Die Interpretation der Ausgleichsleistungen als freie – und weiterhin als frei zu geltende – Koppelprodukte hat die Übertragung von grundlegenden Gedankengängen des Umweltschutzes, wie sie im Verursacherprinzip enthalten sind, verhindert. Während Affeld zwar die grundsätzlichen Schwierigkeiten einer marktkonformen Bewirtschaftung dieser Leistungen betont, nicht aber generell ausschließt, wie zum Beispiel Thoss, wird bei den meisten Autoren dieser Komplex nicht diskutiert, sondern auf administrative Regelungen abgestellt, in deren Rahmen dann lediglich die Alimentierung der mit restriktiven Auflagen bedachten Gebiete vorgesehen ist¹².

Wenn die natürlichen Ausgleichsleistungen der industriell nicht entwickelten Regionen auch als Grundlage für eine

10 Lowinsky, H.: Probleme der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung. Dargestellt am Beispiel des LEP III, Vorranggebiete für NRW. In: Funktion und Nutzen des Freiraums. – Münster 1973. S. 75.

11 Thoss, R.: Kriterien für die Bildung von Schwerpunkten in der Nutzung von Boden und Landschaft. In: Loccumer Protokolle. (1972) Nr. 4, S. 22.

12 Marx, D.: Ausgeglichene Funktionsräume: Grundlagen für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. – Hannover 1975.

Verbesserung der Einkommenssituation der Einwohner genutzt werden sollen, so wird man neben den Eigenschaften dieser Leistungen, die man wegen ihres gemeinsamen Bezugs zur natürlichen Grundlage als landschaftliche Leistungen zusammenfassen kann, auch den Bedarf und die Nachfrage dafür genauer betrachten müssen.

5. Aus der fehlenden Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips bei landschaftlichen Leistungen ergeben sich Hindernisse bei der Betrachtung der Nachfrage und bei der Feststellung des Bedarfs. Freien und öffentlichen Gütern steht gemeinhin keine meßbare individuelle Nachfrage gegenüber. Die Notwendigkeit des größeren oder besseren Angebotes tragen in der Regel Fachleute und Repräsentanten einzelner Gruppen vor, die „ideelle“ Ansprüche statt wirtschaftlicher Interessen vertreten. Sie prägen die (häufigen) Auseinandersetzungen um Natur- und Landschaftsschutz und argumentieren mit durchaus wirtschaftlichen Gründen: „Der wachsenden Nachfrage nach Landschaft steht ein rückläufiges Angebot gegenüber“¹³!

Neben der kollektiven Nachfrage nach landschaftlichen Leistungen – die unbefriedigende Ergebnisse gebracht hat –, verstärkt sich mehr und mehr eine individualisierte Nachfrage für solche Leistungen. Schlechte Lebensbedingungen in den Zentren (wir haben oben auf eine Ursache dieser Entwicklung hingewiesen), steigende Einkommen, erhöhte Mobilität und zunehmende Freizeit veranlassen die Einwohner der Regionen mit einem hohen Defizit an landschaftlichen Leistungen, aus eigener Initiative verstärkt komparative Leistungspotentiale der Nachbarregionen zu nutzen. Ihre Anstrengungen richten sich dabei nicht direkt auf die Koppelprodukte und externen Effekte der land- und forstwirtschaftlichen Produktion, die ja jedermann frei zur Verfügung stehen, sondern auf Einrichtungen für deren Vermittlung.

Campingplätze, Wochenendhäuser, Hotels und Gaststätten in den Ausgleichsgebieten (Landschaften) vermitteln ihren Kunden oder Eigentümern die Gelegenheit, häufig und intensiv landschaftliche Leistungen in Anspruch zu nehmen. Die Besucher und Gäste reisen nicht wegen der besonderen Eigenschaften der Campingplätze oder Hotels, sondern wegen der Umgebung, der Landschaft, die in der Werbung besonders herausgestellt wird.

Die Nachfrage nach landschaftlichen Leistungen muß indirekt aus dem Anwachsen der Reisetätigkeit und der Nachfrage nach Aufenthaltsmöglichkeiten in den Landschaften abgeleitet werden. Die komparativen Leistungen der Ausgleichsgebiete werden also indirekt vermarktet – über Wochenendhausparzellen, Dauercampingplätze, Appartementhochhäuser, Hotels und Pensionen, so daß einigen Nachfragern aus den Zentren gegen Entgelt eine privilegierte Stellung beim Konsum der freien landschaftlichen Leistungen entsteht.

An diesem Prozeß der indirekten Vermarktung landschaftlicher Leistungen sind im Rahmen unserer Betrachtung zwei Aspekte von Bedeutung: Die marktwirtschaftliche – indirekte

– Verwertung der komparativen Vorteile von Regionen und landschaftlichem Leistungspotential führt zu einer Überlastung der als besonders geeignet empfundenen Landschaftsabschnitte durch die Einrichtungen zur indirekten Vermarktung, so daß sich hier die Umwelt selbst vernichtet, obwohl sie doch eigentlich Gegenstand des Geschäftes ist.

Zwischen den Einrichtungen zur indirekten Vermarktung der landschaftlichen Leistungen, ihren privilegierten Nutzern und Eigentümern und Produzenten der externen positiven Effekte, die in ihrer Summe erst die komparative Leistungsfähigkeit begründen, besteht keine wirtschaftliche Beziehung.

Im folgenden wollen wir nun dem zweiten Aspekt nachgehen und den Sachverhalt auf seine Bedeutung für die verstärkte Beachtung räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in der Raumordnung untersuchen. Zum ersten sei nur angemerkt, daß diese Fehlentwicklung wahrscheinlich eine Konsequenz der im zweiten Aspekt angedeuteten Unzulänglichkeit ist.

Nachdem bereits dargelegt wurde, daß räumlich-funktionale Arbeitsteilung nicht von den Regionen organisiert und vollzogen werden soll, wie etwa die Arbeitszerlegung innerhalb eines Betriebes oder die Spezialisierung von Berufsgruppen, sondern daß diese Spezialisierung sich aus der Summe des wirtschaftlichen Verhaltens der in der Region ansässigen Individuen ergibt, fällt es bei grundgesetzkonformer Auslegung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nicht schwer, in der organisatorischen Verknüpfung von privilegierter Nutzung landschaftlicher Leistungen und deren Erzeugung in Form von externen Effekten marktwirtschaftlicher Produktion den Kern des Problems räumlich-funktionaler Arbeitsteilung zu sehen.

Aus der im Grundgesetz verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums folgt nicht, daß von den Eigentümern kleiner landwirtschaftlicher Abschnitte die nicht direkt vermarktbaren – weil bisher auch nicht knappen – externen Effekte ihres Besitzes und ihrer Arbeit notwendigerweise dauernd als freie Güter der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden müssen. Die im Reichsnaturschutzgesetz von 1934 enthaltene entschädigungslose Beeinträchtigung privaten Eigentums durch Belange des Naturschutzes war in der Bundesrepublik, in der dieses Gesetz bis 1976 Gültigkeit besaß, immer durch den Art. 14 GG ausgeschlossen worden. Nach dem Reichsnaturschutzgesetz wären auch Funktionszuweisungen für Ausgleichsgebiete durch die Landesplanung entschädigungslos möglich gewesen.

6. Ein raumordnerisches Konzept zur Spezialisierung der Regionen, das Umwelt- und Einkommensziele beachten will und daher gesellschaftspolitische Relevanz besitzt, muß Lösungsmöglichkeiten auf der Ebene des privaten Eigentums suchen. Die Verwertung von freien Koppelprodukten land- und forstwirtschaftlicher Produktion zur Einkommenserzielung kann durch Vermarktungsformen erreicht werden, die über den einzelnen Besitz hinausgreifen. Kartelle oder Genossenschaften scheinen geeignet, auf regionaler Ebene das Ausschlußprinzip für die Formen der privilegierten Nutzung der landschaftlichen Leistungen sicherzustellen.

Die zunehmende Knappheit der positiven externen Effekte privaten Besitzes erfordert die Bewirtschaftung dieser Lei-

13 Deneke, D.: Die besondere Funktion von Land- und Forstwirtschaft in Verdichtungsgebieten. In: Agrarsoziale Projektionen für den ländlichen Raum. – Hannover 1972. S. 32.

stungen auch im sozialen Interesse, denn die Sozialpflichtigkeit des Eigentums bezieht sich auf die Nutzung des Eigentums für die Allgemeinheit¹⁴. Sie will die unwirtschaftliche Verschwendung und individuelle Vergeudung des Eigentums einschränken.

Gegenüber den diskutierten Konzepten für die Bewältigung der Umweltprobleme durch die Anwendung des Verursacherprinzips – durch Versteigerung von Lizenzen und Schaffung neuer Eigentumsrechte¹⁵ – können Genossenschaften oder Kartelle in der angedeuteten Form durch ihren direkten Bezug zu den bestehenden Eigentumsverhältnissen auch die Einkommensproblematik des ländlichen Raumes besser berücksichtigen. Sie zeigen den einzelnen kooperierenden Unternehmen direkt die Abhängigkeit des Ertrages von der Intensität der Bewirtschaftungsform: eine intensive, rationalisierte Land- und Forstbewirtschaftung reduziert die Produktion von positiven externen Effekten und mindert daher das (mögliche) Einkommen aus diesem Tätigkeitsfeld. Die Spezialisierung der Unternehmen auf reine Agrarproduktion könnte damit auf Regionen beschränkt werden, in denen wegen der räumlichen Lage und der natürlichen Voraussetzungen die Nachfrage für positive externe Effekte gering ist, die komparativen Vorteile also in der ausschließlichen Produktion von land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen bestehen.

Der Einrichtung von Genossenschaften oder Kartellen zur Vermarktung landschaftlicher Leistungen aber stehen ebenfalls Hindernisse im Wege. Zunächst ergeben sich Kollisionen mit den vorhandenen Formen der indirekten Vermarktung dieser Leistungen durch die Betriebe des Hotel- und Gaststättengewerbes, der Campingplätze und auch der Wochenendhaushersteller. Die Unternehmer und ihre Kunden aus den Zentren müssen nach unserer Auslegung des Eigentums und seiner Sozialpflichtigkeit als free riders, als Trittbrettfahrer, gelten. Sie gleichen den Leuten, die sich zwar ein Auto kaufen und damit herumfahren, es jedoch auf irgendeine Weise verstanden haben, sich vor der Mineralölsteuer zu drücken, aus deren Aufkommen Straßen gebaut und unterhalten werden. Man wird den überwiegend mittelständig strukturierten Wirtschaftsbereich des Fremdenverkehrs nicht ohne erheblichen Widerstand zu einem Konzessionsnehmer der Landschafts-genossenschaften oder -kartelle machen können, wenn nicht auch für ihn selbst Vorteile, zum Beispiel in Form von Wettbewerbsbeschränkungen innerhalb einer Landschaft, zu erwarten sind.

Die bestehenden Förderungsmöglichkeiten mit raumordnerischer Zielsetzung berücksichtigen die potentiellen komparativen Leistungsvorteile der Regionen nicht, sie helfen den Unternehmungen nicht, eine Spezialisierung zu vollziehen, auf die eine räumlich-funktionale Arbeitsteilung abzielt. Industrie, Fremdenverkehr und Landwirtschaft werden in vielen Regionen gleichzeitig gefördert, so daß die Strukturen letztlich unverändert bleiben. Subventionen und Hilfen für die Landwirtschaft verringern durch Intensivierung und

Rationalisierung der Bewirtschaftung die Qualität und Quantität der externen Effekte, auch dort, wo eine starke Nachfrage für sie besteht.

Indem die Koppelprodukte der Landschaften – agrarische Markterzeugnisse und die freien Güter Luft, Wasser, Landschaft – getrennt durch voneinander unabhängige Unternehmungen (arbeitsteilig) vermarktet werden und jeweils auch noch stattliche Subventionen erhalten, nimmt die Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten der Wirtschaftsbereiche zu. Kartelle oder Genossenschaften könnten durch Zusammenfassung der getrennten Bereiche eine Internalisierung der Kosten bewirken und zu einer Anpassung der Gesamtproduktion an die tatsächliche Nachfrage beitragen: weniger landwirtschaftliche Überproduktion – mehr Umweltqualität in Form externer positiver Effekte.

Die Kooperationen sichern auf der einen Seite die qualifizierte Produktion von Umweltgütern – Wasser, Luft, Landschaft neben der Produktion agrarischer Produkte – und übernehmen auf der anderen Seite die Vermarktung der „freien Güter“ gegenüber den kollektiven Nachfragern (zum Beispiel Wasser und Naherholungsgebiete) und den individuellen Nutzern (Gastgewerbe, Wochenenderholung).

Kartelle und in gewissem Ausmaß auch Genossenschaften schränken den Wettbewerb ein; sie sind daher nicht uneingeschränkt als systemkonforme Marktlösungen anzusehen. Das geltende Wettbewerbsrecht kennt jedoch – und die Wirtschaftspolitik praktiziert sie häufig – Strukturkrisen- und Anpassungskartelle. Auch Umweltschutzkartelle werden zur Verhinderung schädlicher Produktionsverfahren oder zur Rationierung knapper Ressourcen diskutiert. Das Ziel dieser Absprache ist in allen Fällen die Sicherung oder Verbesserung der Marktposition und damit der Einkommen der Kartellteilnehmer – erst in zweiter Hinsicht der Umweltschutz¹⁶.

Aus Gründen der notwendigen technischen Größenordnungen werden am Markt auch Oligopol- und Monopolbetriebe akzeptiert. Sie unterliegen zwar einer strengen Aufsicht, bleiben jedoch privatwirtschaftliche Unternehmungen, die auf Nachfrageänderungen reagieren müssen. Preise der Monopolbetriebe oder der Kartelle erfüllen ihre Aufgaben als Steuerungsinstrument – wenn auch mit einigen Verzerrungen – besser als die diskutierten Ansätze zur direkten Einkommensübertragung.

Die Bedeutung der hier skizzierten Kartelle und Genossenschaften zur Vermarktung bisher frei verfügbarer landschaftlicher Leistungen gegenüber den privilegierten Nutzern liegt in der so ermöglichten Einbeziehung dieser Leistungen in die Budgets der Produzenten und Verbraucher. Daraus folgen Allokationseffekte: von den stark frequentierten, teuren Landschaften in die weniger stark besuchten, die Verlagerung auf weniger intensive Bewirtschaftungsformen in den geeigneten Ausgleichsgebieten und die weitere Intensivierung in den Vorranggebieten.

Die Konkurrenz zwischen den unterschiedlichen Landschaften und die Internalisierung der externen Effekte durch die gekoppelte Vermarktung der agrarischen und landschaft-

14 Mangoldt-Klein: Das Bonner Grundgesetz. 2. Aufl. – Berlin 1966. S. 469.

15 Hampicke, U., a.a.O.

16 Freitag; Hansen; Markert; Strauch: Umweltschutz und Wettbewerbsordnung. – Frankfurt 1973. S. 61.

lichen Leistungen bewirkten dann weitgehend selbständig, was heute Natur- und Landschaftsschutz mit restriktiven Verordnungen erreichen wollen.

Die Auflagen des Natur- und Landschaftsschutzes bewirken einen Schutz der Landschaft – sie sichern langfristig das Angebot für Ausgleichsleistungen, schließen aber gleichzeitig bestimmte Formen seiner Nutzung aus, so daß aus der Perspektive der Nachfrage eine Verknappung stattfindet. Aus der Kontingentierung der Landschaften ergeben sich Preissteigerungen und Allokationseffekte. Diese berühren jedoch nicht die Eigentümer und Produzenten der nachgefragten Leistungen, sondern die Unternehmungen im vermittelnden Wirtschaftsbereich: Dienstleistungen und Baugewerbe.

(Eine Ausnahme bei der arbeitsteiligen Vermarktung landschaftlicher und landwirtschaftlicher Leistungen sind die „Ferien auf dem Bauernhof“, wo ein Betrieb sowohl die marktfähigen Erzeugnisse als auch deren Koppelprodukte verkauft. Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Betriebsform ist gering, solange

- a) die agrarischen Erzeugnisse wegen der Preisgarantien verstärkt gefördert werden,
- b) die Preise für die landschaftlichen Leistungen Konkurrenzpreise sind, die von den „free-rider“-Betrieben des Hotel- und Gaststättengewerbes bestimmt werden.)

Die Bildung von Kartellen und Genossenschaften mit den beschriebenen Aufgaben bereitet sicherlich organisatorische Schwierigkeiten. Diese besitzen aber gegenüber den häufig erwogenen administrativen Ansätzen, die oft nur eine Umgestaltung der vorhandenen Agrarförderungen beinhalten¹⁷ (von der Preisgarantie zur Flächensubvention), den Vorteil einer direkten Bindung an privates Eigentum und seine Nutzungsform, einer Herausbildung von Marktpreisen, die wesentlich genauer als Subventionen zwischen Angebot und Nachfrage vermitteln können, – die schließlich komparative Vorteile erst erkennbar machen.

Ohne einen direkten Bezug zu den Aktivitäten der Einwohner in den vorhandenen und potentiellen Ausgleichsgebieten besteht bei räumlich-funktionaler Arbeitsteilung eher die Gefahr einer Verschlechterung der Chancengleichheit und einer Verringerung der Leistungsvielfalt als die Chance nachhaltiger Verbesserung der Einkommen und wirksamen Umweltschutzes.

Die von A. Smith deutlich beschriebene Monotonie einer arbeitsteiligen Produktion würde dann den Lebensrhythmus von noch mehr Menschen bestimmen.

17 Priebe, H.: Probleme eines Preis- und Beihilfesystems für die Landwirtschaft. (Hrsg.:) Institut für ländliche Strukturforschung. – Frankfurt 1976.