

Zielkonflikte zwischen Industrieansiedlung und Umweltschutz

Es ist kein Zufall, daß sich gerade aus Nordrhein-Westfalen Meldungen über Zielkonflikte zwischen industriellen Investitionen und Umweltschutz häufen: Kapazitätsbeschränkungen für ein Oxygen-Stahlwerk in Dortmund, einstweilige Verfügung gegen den Betrieb eines neuen Hochofens in Duisburg, Meinungsstreit um die Ansiedlung eines petrochemischen Werkes im Rheinbogen bei Orsoy, Gerichtsurteil gegen den Bau einer Floatglasanlage in Gelsenkirchen. Nordrhein-Westfalen gehört zu den dichtestbesiedelten Gebieten Westeuropas. Es ist zugleich ein Land mit hoher Industriedichte. Das enge Nebeneinander von Wohnstätten und Arbeitsstätten hat schon in der Vergangenheit zu besonderen Vorkehrungen geführt, den schädlichen Auswirkungen dieser Nachbarschaft zu begegnen. Beispiele dafür sind die schon zu Anfang des Jahrhunderts gegründeten, für die Fachwelt zum Mekka gewordenen Wasserverbände des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, das nordrhein-westfälische Immissionsschutzgesetz von 1962 und die Gründung der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz im Jahre 1963 in Essen.

Dennoch muß das gestiegene Umweltbewußtsein im dichtbevölkerten Industrieland Nordrhein-Westfalen den Zielkonflikt zwischen Industrieansiedlung und Umweltschutz besonders deutlich werden lassen; denn der Nachholbedarf dieses Landes an Wohn- und Freizeitwert ist besonders groß. Von der Dunstglocke über dem Ruhrrevier, dem Lärmpegel in den Industriestädten, dem Schmutzgehalt der Flüsse gehen Schädigungen und Beeinträchtigungen für viele Bürger dieses Landes aus. Wird dem nicht abgeholfen, wird auch der Lohnwert dieses Landes sinken.

Die Tabelle „Flächennutzung in der Bundesrepublik Deutschland 1971“ macht mit den Indikatoren Bevölkerungsdichte und besiedelte Fläche deutlich, daß schon die größere Intensität der Nutzung in Nordrhein-Westfalen und insbesondere in den Städten des Ruhrgebietes zu häufigeren und schwierigeren Konflikten zwischen gewerblicher Nutzung und Schutz der Landschaft einschließlich ihrer natürlichen Hilfskräfte sowie zur Gefährdung

Flächennutzung in der Bundesrepublik Deutschland 1971

Gebiet	Bevölkerungsdichte Einw./qkm	Besiedelte Fläche in % der Kataster- fläche
Bundesrepublik Deutschland	247	10,3
Nordrhein-Westfalen	503	15,5
Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk	1 220	28,7
18 kreisfreie Städte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk	2 700	49,9

und Belästigung der Menschen führen muß als anderen Orts.

Der Zielkonflikt zwischen Industriepolitik und Umweltschutz erfährt seine Verschärfung durch die besondere Situation der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Für sie ist charakteristisch, daß sie mehr als in den meisten anderen Bundesländern vom produzierenden Gewerbe geprägt ist. Von den Erwerbstätigen entfielen auf diesen Bereich in Nordrhein-Westfalen 1971 55,1 %, in der Bundesrepublik Deutschland dagegen nur 49,3 %. Produktivitätsfortschritte und Rationalisierung vollziehen sich in der Wirtschaft jedoch am stärksten in Industrie und Handwerk. Gleichbleibende und steigende Produktion benötigt immer weniger Arbeitskräfte. Von 1961 bis 1971 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten in der Industrie in Nordrhein-Westfalen allein um 193 000.

Das produzierende Gewerbe setzt also fortlaufend Arbeitskräfte frei, für die neue Beschäftigungsmöglichkeiten gefunden werden müssen. So, wie in der gesamten Bundesrepublik Deutschland für die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen, stellt sich auf dem engen Raum Nordrhein-Westfalens ebenfalls die Aufgabe, für die vielen Tausende alljährlich im Rahmen der Rationalisierung in Industrie und Handwerk freigesetzten Arbeitnehmer neue Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Einige Aufnahmemöglichkeiten bietet der Dienstleistungssektor. Neue Arbeitsplätze müssen aber auch in der Industrie selbst geschaffen werden; denn die Dienstleistungen sind in ihrer Entwicklung auf die Impulse seitens des produzierenden Gewerbes angewiesen. Die Dienste sind allein nicht in der Lage, die Rationalisierungsfreisetzungen der Industrie aufzunehmen.

Die Struktur der nordrhein-westfälischen Wirtschaft erschwert die Situation weiter. Neben dem Kohlenbergbau war lange Zeit die mit ihm eng verbundene Eisen- und Stahlindustrie die Hauptstütze der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Bei dem Verbundsystem der Wirtschaft des Ruhrgebietes greifen die strukturbedingten Schwierigkeiten im Montanbereich auch auf die ihm nachgelagerten Branchen über. Ein das Einkommensniveau der Bevölkerung sichernder Strukturwandel durch Umstellung auf und Ansiedlung wachstumsstarker Industrien ist darum notwendig. Die das Wachstum hemmende Verbindung der nordrhein-westfälischen Wirtschaft mit dem Montanbereich wird erst allmählich lockerer; gleichzeitig müssen jedoch für neue Verbundsysteme Voraussetzungen geschaffen werden, um durch interne Verflechtung der in den Strukturwandlungsprozeß einbezogenen Betriebe zusätzliche Wachstumsimpulse auszulösen. Das bedingt, daß die Betriebsumstellungen der einheimischen Industrie wegen der städtebaulichen Situation sehr häufig nicht am alten Standort erfolgen können, Verlagerungen und Neuansiedlungen. Die Sicherung einer ausreichenden Energie-

versorgung durch den Bau von Kraftwerken und der Aufbau neuer Grundstoffindustrien als Ausgangspunkt neuer Verarbeitungsindustrien — beispielsweise im Bereich der Chemie, der Kunststoffe oder NE-Metalle — erfahren von dorthier eine strategische Bedeutung, schaffen aber auch in jedem einzelnen Fall neue Umweltkonflikte.

Bei aller Notwendigkeit der Industrieansiedlung und Arbeitsbeschaffung ist es nicht mehr Ziel der Ansiedlungspolitik der Landesregierung, Nordrhein-Westfalen unter allen Umständen und um jeden Preis zum Primus unter den Bundesländern zu machen, der die besten Noten in ökonomischen Zuwachsraten und Wanderungsgewinnen vorweist. Nordrhein-Westfalen ist ein Gliedland eines Bundesstaates, und es steht in der Pflicht, dazu beizutragen, für alle Bürger der Bundesrepublik gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen. Das bringt Verzichte und Lasten mit sich, wenn das Land beispielsweise ganz bewußt sich in seiner Förderung der Industrieansiedlung enge Grenzen setzt oder mit hohem finanziellen Engagement im Interesse einer gesicherten Energieversorgung der gesamten Bundesrepublik den Steinkohlenbergbau subventioniert.

Wirtschaftsförderung kann heute nicht mehr ausschließlich unter dem quantitativen Aspekt des wirtschaftlichen Wachstums gesehen werden. Selbstverständlich ist es eine ihrer vorrangigen Aufgaben, Arbeitsplätze, Einkommen und Wachstum durch die Förderung wirtschaftsschwacher oder einseitig strukturierter Gebiete, durch Hilfen für einzelne Industriezweige bei der Umstellung auf wachstumsintensive Produktionen und ähnliche Maßnahmen zu sichern. Wirtschaften aber ist nicht Selbstzweck, jedes Prozent Wachstum nicht automatisch auch Fortschritt. Entscheidend ist auch der qualitative Aspekt des Wachstums: wo, in welchem Bereich und unter welchen Bedingungen vollzieht sich das Wachstum.

Von der Forderung nach mehr Lebensqualität abgeleitete Ziele treten deshalb neben die ökonomischen. Sie bedingen einander, denn Wirtschaftswachstum ist nur auf der Grundlage eines ökologischen Gleichgewichts und einer guten Infrastruktur möglich, während die hohen Aufwendungen für den Umweltschutz und die öffentlichen Dienstleistungen nur auf der Grundlage einer wachsenden Wirtschaft finanziert werden können.

Niemand hat bisher eine Meßlatte, an der wir ablesen könnten, wieviel Prozent Wirtschaftswachstum noch mit der Qualität des Lebens vereinbar sind oder umgekehrt, wieviel Wachstum wir brauchen, um diese Qualität zu verbessern oder auch nur zu erhalten.

Angewendet auf das Ruhrgebiet, um das es hier insbesondere geht, machen die von mir beschriebenen Aspekte deutlich, weshalb diese Strukturprobleme nur mit einem großen Aufwand an Mitteln und Zeit zu bewältigen sind und wieviel Augenmaß der Ausgleich der Ziele bedarf.

Hier treffen zusammen die Notwendigkeit, in einer Region von 5 Mio. Menschen eine alte, wachstumsschwache und einseitige Wirtschaftsstruktur so zu verändern, daß Beschäftigungsrisiko und Einkommenseinbußen vermieden werden, die Jahrzehnte vernachlässigte Infrastruktur vom Verkehrssystem bis zu den Bildungseinrichtungen den modernen Erfordernissen anzupassen und nicht zuletzt eine unverhältnismäßig stark belastete Umwelt nicht endgültig aus dem Gleichgewicht zu bringen, sondern zu sanieren.

Jede dieser Aufgaben — für sich allein genommen — würde die Kräfte eines Landes schon erheblich beanspruchen.

Man sollte deshalb nicht so tun, als ließen sich alle drei gleichzeitig, rasch und gründlich lösen. Dazu brauchen wir mehr Forschung und mehr Mittel, vor allem aber Zeit. Die Rücksichtslosigkeit gegenüber unseren natürlichen Lebensgrundlagen und dem Wohlbefinden der Menschen kann kurzfristig abgelöst werden durch rücksichtslosen Verzicht auf Arbeitsplätze, Einkommen und Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Beides traf und trifft die Ärmern eher und mehr als die Reichen. Besseres Wissen umsetzen in Landesplanung und Gewerbeaufsicht, in Auflagen und ihre Befolgung ist der langwierigere und mühevollere Weg, der zu mehr Lebensqualität für alle Bürger führen wird.

Es ist eine Fiktion zu glauben, dieser Zielkonflikt zwischen Industrieansiedlung und Arbeitsbeschaffung einerseits und den Erfordernissen des Umweltschutzes andererseits ließe sich durch eine Leitlinie für die vielen tausend Einzelentscheidungen praktikabel lösen. Die Geschichte der Raumordnungsgrundsätze in Bund und Ländern beweist zur Genüge, daß zunächst jede Gruppe derartige Leitlinien von ihrem Standpunkt aus formuliert und das schließlich die Einigung auf dem Wege der Ausklammerung und der Verallgemeinerung auf der Basis eines kümmerlichen Restes an Gemeinsamkeit erfolgt. Der Vorwurf der Leerformel für eine solche Leitlinie ist dann nicht mehr weit.

Wir müssen weiterhin den mühevollen Weg des Abwägens in vielen Einzelentscheidungen gehen. Mehr Wissen über die Wirkung von Emissionen, insbesondere der Kumulationswirkung von Schadstoffen, über die möglichen und tatsächlichen Belastungen von Menschen und Räumen ist dabei ebenso notwendig wie die Erforschung neuer Möglichkeiten zur Gefährdungsabwehr. Auflagen und Bedingungen der Gewerbeaufsicht müssen neuestem Erkenntniswissen und neuester Technik folgen. Sie schaffen den notwendigen Datenkranz, in dem allein Ansiedlung und Produktion erfolgen können.

Intensiviert werden aber müssen auch die Möglichkeiten der Landesplanung. Der von der Landesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) trägt der Bedeutung des Umweltschutzes, vor allem in den Bereichen der Landschaftsordnung, der Wasserwirtschaft und der Abfallbeseitigung ebenso wie bei der Standortplanung emittierender Gewerbebetriebe Rechnung.

Das Schwerpunktprinzip in den zentralen Orten des Landesentwicklungsplans I und mehr noch in den Entwicklungsschwerpunkten des Landesentwicklungsplans II hilft, die Landschaft vor Zersiedlung zu schützen und Freiräume zu sichern. Im Landesentwicklungsplan III kommt der Gedanke der funktionalen Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Teilräumen des Landes in der Festlegung von Gebieten mit besonderem Vorrang für Freiraumfunktion zum Ausdruck.

Es wird zu prüfen sein, ob dieses Prinzip der funktionalen Arbeitsteilung zwischen Räumen nicht auch anwendbar ist auf den Zielkonflikt zwischen Industrieansiedlung und Umweltschutz. Die Gefahr, die mit einer solchen Maßnahme unzweifelhaft verbunden ist, sollte uns nicht hindern, auch diesem Gedanken ernsthaft nachzugehen.