

RAINER VOLLMAR

REGIONALPLANUNG IN DEN USA

DAS »APPALACHIAN REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM«
AM BEISPIEL VON OST-KENTUCKY

BAND 25

SELBSTVERLAG DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN



**ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS
ANTHROPOGEOGRAPHIE**

BAND 25

HERAUSGEBER:

F. BADER, G. BRAUN, G. JENSCH, G. KLUCZKA, A. KÜHN,
K. LENZ, G. MIELITZ, L. SCHÄTZL, J.H. SCHULTZE

SCHRIFTFÜHRUNG:

H. LEONHARDY

**ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS
ANTHROPOGEOGRAPHIE**

BAND 25

RAINER VOLLMAR

REGIONALPLANUNG IN DEN USA

DAS »APPALACHIAN REGIONAL DEVELOPMENT PROGRAM«
AM BEISPIEL VON OST-KENTUCKY

BERLIN 1976

**SELBSTVERLAG DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS
DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN**

D 188

Druck: Böhler-Verlag KG, 8700 Würzburg-H.

V O R W O R T

Die vorliegende Untersuchung wurde durch einen Forschungs- und Studienaufenthalt in den USA von September 1969 bis Juli 1970 ermöglicht.

Sie wurde in der Appalachenregion Kentuckys durchgeführt, bei der es sich um eines der ärmsten ländlichen Gebiete der USA handelt, das zudem großteils vom Kohlebergbau abhängig ist. Als Teilraum des Staates Kentucky boten sich in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht außerdem gute Vergleichsmöglichkeiten mit dem übrigen Staatsgebiet.

Gastuniversität war die University of Kentucky in Lexington, Kentucky, die als günstigster Standort zur Durchführung der Studie gewählt worden war. Während des zehnmonatigen Aufenthalts an der Universität erwiesen sich die Hilfe und das Interesse der Mitglieder des Department of Geography für den Fortgang der Arbeit als sehr förderlich.

Anerkennend möchte ich mich auch über die Unterstützung vieler öffentlicher Dienststellen in Kentucky und Washington, D.C., äußern, ohne deren Entgegenkommen die Arbeit nicht durchführbar gewesen wäre.

Finanziert wurde der Aufenthalt durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst und durch eine einmalige Zuwendung seitens der Deutschen Gesellschaft für Amerikastudien. Beiden Förderern möchte ich meinen Dank aussprechen. Herzlich danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Karl Lenz, der das Projekt von Beginn an freundlich unterstützte und die Arbeit wissenschaftlich betreute.

Schließlich sind auch die hilfreiche Mitarbeit von Herrn Dipl. Math. Lutz Blumhagen und Herrn Gert Eichler bei der Aufstellung der EDV-Programme und die kartographischen Arbeiten der Ingenieure für Landkartentechnik Bernd Sedlmaier, Gernot Hellmuth und Joachim Baudach sowie die photographischen Arbeiten von Frau Renate Goering dankend zu erwähnen.

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

	Seite
EINLEITUNG	
Die amerikanische Wirtschaftspolitik und Planung in den Jahren 1960-1970	1
1. DIE REGIONALE ANPASSUNGSTHEORIE ALS GRUNDLAGE DER REGIONAL- ENTWICKLUNG IN DEN USA	3
1.1 Problemstellung und Formulierung der Hypothesen zu Konzeption, Funktion und Wirksamkeit der Regionalplanung	4
2. METHODEN	5
3. NATÜRLICHE VORAUSSETZUNGEN UND RESSOURCEN OST-KENTUCKYS	7
4. WIRTSCHAFTS- UND SOZIALHISTORISCHER ÜBERBLICK (1870 - 1960)	15
4.1 Die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu Beginn des Jahrhunderts	18
4.2 Die Dreißiger Jahre	21
4.3 Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg	24
5. DIE ENTSTEHUNG DER APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION - ARC	37
5.1 Der Appalachian Regional Development Act (ARDA) von 1965	39
5.2 Organisation und Entscheidungsfällung der ARC	41
5.3 Finanzierung des Appalachian Regional Development Program - ARDP	43
5.4 Planungsphasen zwischen 1965 und 1971	48
5.5 Zusätzliche Bundesprogramme	49
6. ORGANISATION DER REGIONALPLANUNG IN KENTUCKY	55
6.1 Entstehung der Planungsinstitutionen	55
6.2 Die Multi-County Development Districts und das Kentucky Program Development Office - KPDO	56
6.3 Der institutionelle Planungsprozeß	60
7. ANALYSE DER ÖKONOMISCHEN UND SOZIALEN VERHÄLTNISSE IN OST-KENTUCKY VOR BEGINN DES ARDP 1965	65
7.1 Die Disparitäten zwischen Ost-Kentucky und dem übrigen Staat	65
7.2 Die regionsinterne ökonomische und soziale Situation	71
7.3 Die Armut	91
7.4 Wirtschaftliche Entwicklungsprognose 1965 - 2000	92
7.5 Zusammenfassung	94
8. ASPEKTE DER MATERIELLEN UND INSTITUTIONELLEN INFRASTRUKTUR	97
8.1 Die Verkehrssituation und das Problem der Isolation	97
8.2 Die Situation im Erziehungswesen	102
9. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND SOZIALSTRUKTUR	107
9.1 Migration und Bevölkerungsprognose für die Jahre 1960 - 2000	107
9.2 Eliten und Lokalpolitik in Ost-Kentucky	115
10. AUSWIRKUNGEN DER STEUERGESETZGEBUNG UND EINFLÜSSE DES MARKTES	119

11.	DAS ENTWICKLUNGSPROGRAMM FÜR OST-KENTUCKY	123
11.1	Die Entwicklungsstrategie	124
11.2	Spezifische Programminhalte	125
11.3	Die Gebietsentwicklungsprogramme	131
12.	ZWISCHEN 1965 UND 1970 DURCHGEFÜHRTE PROGRAMMPROJEKTE	137
12.1	Sektion 201: Straßenbau und Industrialisierung	137
12.2	Sektion 202 - 302	142
12.3	Zusammenfassende Betrachtung der durchgeführten Projekte	148
13.	SHIFT-ANALYSE ZUR UNTERSUCHUNG VON INDUSTRIELLEN STRUKTURVERÄNDERUNGEN IN DER APPALACHENREGION KENTUCKYS ZWISCHEN 1960 UND 1970	151
14.	IMAGE-ANALYSE ZUR UNTERSUCHUNG DES REGIONALEN ENTWICKLUNGSSTANDES FÜR 1964/65 UND 1968/69	157
15.	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FESTSTELLUNGEN ZU KONZEPTION, FUNKTION UND WIRKSAMKEIT DER REGIONALPLANUNG IN OST-KENTUCKY	165
16.	ALLGEMEINE KRITIK DES APPALACHENPROGRAMMS	171
	LITERATURVERZEICHNIS	173
	VERZEICHNIS DER BENUTZTEN FACHZEITSCHRIFTEN	182
	VERZEICHNIS DER BENUTZTEN TAGESZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN	182
	ANHANG	183
	Umréchnungstabelle	184
	Tabelle 38: Branchenspezifischer Regionalfaktor, Struktur- und Standortfaktor für die Appalachenregion Kentuckys	185-188
	Tabelle 39: Anteil der Arbeitslosen an den gesamten Arbeitskräften in der Appalachenregion Kentuckys 1969 in %	189
	Abb. 54: Kentucky: Farmen an Straßen mit Hartdecken in % der gesamten berichtenden Farmen 1959	190
	Abb. 55: Kentucky: Benutzte Wohneinheiten mit Telefon in % 1960	191
17.	SUMMARY	193

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle		Seite
1	Steinkohlereserven in Ost-Kentucky	13
2	Kohleproduktion in Kentucky zwischen 1900 und 1968	16
3	Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme 1950 - 60	25
4	Beschäftigte im Kohlebergbau in Kentucky zwischen 1927 und 1968	26
5	Veränderung der Landnutzung in Ost-Kentucky zwischen 1958 und 1975	27
6	Kohleeigentum in Ost-Kentucky	34
7	Finanzmittel "title 2"-Programme	43
8	Bewilligte und bereitgestellte ARC-Finanzmittel zwischen 1965 und 1971	45
9	EDA-Finanzierungen im Big Sandy Entwicklungsdistrikt 1967	50
10	OEO-Finanzierungen im Big Sandy Entwicklungsdistrikt 1966	52
11	Beschäftigungsstruktur in der Appalachenregion von Kentucky 1960	77
12	Standortquotienten für die Appalachenregion von Kentucky 1960	79
13	Beispiele für industriellen Wertzuwachs 1963	80
14	Männer- und Frauenarbeitslosigkeit in der Appalachenregion von Kentucky	85
15	Prognostizierte Beschäftigungsentwicklung in Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten	93
16	Prognostizierter Wert der industriellen Produktion für Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten	95
17	Prognostiziertes Pro-Kopf-Einkommen für Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten	96
18	Ausmaß des Ausbildungsrückstandes bei Schülern in ausgewählten Schulsystemen der südlichen Appalachenregion 1958/59	102
19	Altersaufbau der Bevölkerung in der Appalachenregion Kentuckys 1960 und 1970	111
20	Bevölkerung in der Appalachenregion Kentuckys 1970	111
21	Steuerbelastung bei einer geplanten Betriebsniederlassung in Kentucky und anderen Staaten	119
22	State and Local Government Services and Incentives to Industries Provided in the Appalachian States	120
23	Entwicklungsdistrikte und vorgesehene urbane Dienstleistungszentren	132
24	Bevölkerungszahlen wichtiger Orte in der Appalachenregion Kentuckys 1960 und 1970	133
25	Development Highway System in der Appalachenregion 1969. Länge und Kostenaufstellung nach Staaten	138
26	Industrie Gründungen und -erweiterungen in der Appalachenregion Kentuckys 1965 - 1968	141
27	Beispiele für Projekte im Gesundheitswesen nach Sektion 202 in der Appalachenregion Kentuckys. Bis zum 1. 1. 1969 finanzierte Projekte	144
28	Beispiele für Maßnahmen zur Landschaftserhaltung und -pflege nach Sektion 203 in der Appalachenregion Kentuckys 1969	145
29	Beispiele für durchgeführte Programmprojekte (Sektion 201, 211, 214) zwischen 1965 und 1970 in den Entwicklungsdistrikten Ost-Kentuckys	147
30	Ausgaben von ARC-Mitteln für das Appalachenprogramm Kentuckys von 1965 bis Anfang 1970	149
31	Branchenspezifischer Regionalfaktor für die Appalachenregion Kentuckys	153
32	Regionalfaktor, Struktur- und Standortfaktor für die Appalachenregion Kentuckys	155

Tabelle	Seite
33 Variablenkatalog für die Jahre 1964/65 und 1968/69	158
34 Korrelationsmatrix 1964/65	158
35 Korrelationsmatrix 1968/69	158
36 Faktorladungen 1964/65 und 1968/69	159
37 Faktorwerte für 49 'counties' der Appalachenregion Kentuckys nach F-Werthöhe für 1964/65 und 1968/69	161
38 Branchenspezifischer Regionalfaktor, Struktur- und Standortfaktor für die Appalachenregion Kentuckys	Anhang
39 Anteil der Arbeitslosen an den gesamten Arbeitskräften in der Appalachenregion Kentuckys 1969 in %	Anhang

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung	Seite
1 Appalachenregion, Arbeitsgebiet Ost-Kentucky	8
2 Topographische Verhältnisse in Ost-Kentucky	9
3 Flußsysteme in Ost-Kentucky	10
4 Hauptförderungsgebiete von Kohle in der Appalachenregion Kentuckys	11
5/6 Auflösung eines 'coal camp' in Perry County zwischen 1950 und 1962	26
7/8 Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Breathitt County zwischen 1953 und 1965	28
9 Säurehaltige Flüsse in Ost-Kentucky	31
10 Verflechtung der Consolidation Coal Co.	33
11 Organisationsaufbau der ARC	41
12 Appalachenregion 1968	42
12A Planungsprogramm der ARC für die Jahre 1965-1971	47
13 Gebietsentwicklungsdistrikte in Kentucky	59
14/15/16 Institutionelle Planungsprozesse zwischen 1965 und 1969	61/62
17 Kentucky-Appalachenregion-'county'- Einteilung	66
18 Kentucky-Familieneinkommen unter \$ 3000 1960	67
19 Kentucky-Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme 1960 - 1970	68
20 Kentucky - Städtische Bevölkerung 1960	69
21 Kentucky - Hausausstattungsindex 1960	70
22 Kentucky - Durchschnittliche Schulbesuchsdauer 1960	72
23 Kentucky - Fruchtbarkeitsrate 1960	73
24 Kentucky - Farmwerte - Boden und Gebäude 1964	74
25 Appalachenregion von Kentucky - Beschäftigte im Bergbau 1965	75
26 Appalachenregion von Kentucky - Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie 1964	76
27 Appalachenregion von Kentucky - Durchschnittlicher Wert der verkauften Farmprodukte 1964	81
28 Appalachenregion von Kentucky- Durchschnittliche wöchentliche Löhne 1963	82
29 Appalachenregion von Kentucky - Pro-Kopf-Einkommen 1965	83
30 Appalachenregion von Kentucky - Anteil der Arbeitslosen 1964	84
31 Appalachenregion von Kentucky - Sozialhilfeempfänger 1964	87
32 Appalachenregion von Kentucky - Wohneinheiten in gutem Zustand mit allen sanitären Einrichtungen 1960	88
33 Appalachenregion von Kentucky - Ein-Lehrer-Schulen 1964/65	89
34 Appalachenregion von Kentucky - Ärzte pro 10 000 Einwohner 1962	90
35 Straßenverkehrsdichte in der Appalachenregion von Kentucky 1967	98
36 Straßenqualität in der Appalachenregion Kentuckys 1970	100
37 Isolationsgrade in Ost-Kentucky	101
38 Allgemeine Situation des öffentlichen Schulwesens in Clark County 1968	103
39 Allgemeine Situation des öffentlichen Schulwesens in Clay County 1968	104
40 Bevölkerungsentwicklung in den USA, Kentucky und Ost-Kentucky zwischen 1860 und 1960	108

Abbildung		Seite
41/42	Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten agraren 'counties' in Ost-Kentucky zwischen 1820 und 1960	109
43/44	Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten 'counties' des Kohlereviers in Ost-Kentucky zwischen 1820 und 1960	110
45	Appalachenregion von Kentucky - Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme 1960 - 1970	112
46	Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Kentucky zwischen 1960 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten	114
47	Modernitätswerte (1966/76) und gefühlsmäßige Haltung gegenüber der Region nach Berufen	117
48	Kapitalströme in den Zentralappalachen 1967	121
49	Development Highway System und Parkways in der Appalachenregion von Kentucky	129
50	Vorgesehene urbane Dienstleistungszentren in Ost-Kentucky	134
51	Ergebnisse der Shift-Analyse für die Appalachenregion Kentuckys	156
52	Appalachenregion von Kentucky - Stand. Faktorwerte für Faktor 1 1964/65	162
53	Appalachenregion von Kentucky - Stand. Faktorwerte für Faktor 1 1968/69	163
54	Kentucky: Farmen an Straßen mit Hartdecken in % der gesamten berichtenden Farmen 1959	Anhang
55	Kentucky: Benutzte Wohneinheiten mit Telefon in % 1960	Anhang

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ADD	Area Development District
APWA	Accelerated Public Works Act
ARA	Area Redevelopment Act/Administration
ARC	Appalachian Regional Commission
ARDA	Appalachian Regional Development Act
ARDP	Appalachian Regional Development Program
ASCS	Agricultural Stabilization and Conservation Service
Assn.	Association
BOB	Bureau of the Budget
CAG	Conference of Appalachian Governors
CAP	Community Action Program
Co.	county, company
Conf.	Conference
Corp.	Corporation
EDA	Economic Development Administration
ESEA	Elementary and Secondary Education Act
GOP	Grand Old Party
HUD	U. S. Department of Housing and Urban Development
IWW	Industrial Workers of the World
KADO	Kentucky Area Development Office
KPDO	Kentucky Program Development Office
LDD	Local Development District
NAM	National Association of Manufacturers
NIRA	National Industrial Recovery Act
OEO	Office of Economic Opportunity
OEDP	Over-all Economic Development Plan
PWEDA	Public Works and Economic Development Act
SMSA	Standard Metropolitan Statistical Area
TVA	Tennessee Valley Authority
UMWA	United Mine Workers of America
USDA	U. S. Department of Agriculture
VISTA	Volunteers in Service to America
WPA	Works Progress Administration

VERZEICHNIS DER FOTOGRAFIEEN

1. Wohnverhältnisse im ländlichen Bereich Appalachias
2. Eine Familie in Armut
3. Kleineres Kohlebergwerk in der Appalachenregion
4. Ehemalige Bergbausiedlung in Perry Co. , Ky.
5. Kohleabbau nach dem "contour strip mining"-Verfahren in Knott Co. , Ky. , bei dem das Abraummateriale über die Abhänge gekippt wird
6. Ökologische Schäden in einer aufgelassenen "strip mine" in Letcher Co.
7. Positive öffentliche Selbstdarstellung der Bethlehem Steel Corp. in einer Zeitungsannonce des Courier-Journal, Louisville, Ky.
8. Sitzstreik-Protetaktion gegen "strip mining" in Ost-Kentucky
9. Ehemalige company-eigene "commissary" (Warenhandlung) in Blue Diamond in Perry Co. , Ky. Heute wird das Gebäude als Schule genutzt.
10. Ärmliche landwirtschaftliche Kleinstbetriebe im Innern Ost-Kentuckys (Perry Co. , Ky.)
11. Ausgebaute Straßenverbindung (Mountian Parkway) im Westgebiet der Region mit landwirtschaftlichen Betrieben in den Seitentälern.
12. Ausgebaute Straßenverbindung (Appalachen-Korridor O; Ky. 15) zwischen Campton und Hazard.

E I N L E I T U N G

Die amerikanische Wirtschaftspolitik und Planung in den Jahren 1960-70¹⁾

Wie andere westliche Industrienationen sahen sich auch die USA gegen Ende der fünfziger Jahre nach einer Reihe von ökonomischen Schwächeperioden vor die Aufgaben gestellt, mit wirtschaftlichen und finanziellen Instrumentarien eine bessere Lenkung und Beeinflussung des Wirtschaftsverlaufs und der Beschäftigungslage zu erreichen. Dies war kein einfaches Anliegen, denn noch unter der Eisenhower-Regierung 1957 und auch später wurde z. B. ein Haushaltsdefizit zur Vermeidung einer wirtschaftlichen Krise als unzulässiges Hilfsmittel angesehen. Erst unter der Regierung Kennedy (ab 1961) wurden alljährlich wirtschaftsfördernde Stimuli (z. B. Area Redevelopment Act von 1961 und Accelerated Public Works Act von 1962), 'deficit spending' und erhebliche Steuersenkungen zur Wirtschaftsaktivierung durch erhöhte Nachfrage (etwa 1964/65) angewandt. Aber selbst mit diesen von den demokratischen Regierungen verfolgten Maßnahmen und ununterbrochenem wirtschaftlichen Wachstum zwischen 1961 und 1965 konnte die Arbeitslosigkeit, die 1961 ins Zentrum der amerikanischen Wirtschaftspolitik gerückt worden war, nicht auf die "Vollbeschäftigungsquote" von 4% gesenkt werden (SHONFIELD 1968, S. 393). Der nachfolgende Präsident Johnson suchte durch erweiterte und schnellere Eingriffsmöglichkeiten die oben genannten Bereiche effektiver zu beeinflussen und regte Anfang 1965 den Kongreß an, ein neues Verfahren für raschere Steuersenkungen im Falle ökonomischer Flaute einzuführen und außerdem ein öffentliches Arbeitsbeschaffungsprogramm (Public Works and Economic Development Act 1965 = PWEDA) aufzustellen²⁾. Weder das eine noch das andere war als detaillierter Mechanismus oder als Investitionskatalog zur "Kontrolle" oder "Planung" der Wirtschaft gedacht, sondern als ständig verfügbare, jedoch mehr oder minder kurzfristige Einflußnahme, die einen relativ ungestörten Wirtschaftsgang und eine bessere Nutzung der 'human resources' gewährleisten sollte.

Dies bedeutete die relativ späte Übernahme eines Teils der Methoden des Keynesianischen Instrumentariums zur Eindämmung von negativen Erscheinungen im Wirtschaftssystem der Vereinigten Staaten.

Als das Budget-Büro im Jahre 1963 einen Bericht über die amerikanische Planung herausgab³⁾, stellte es fest, daß im privatwirtschaftlichen Bereich Planungsmethoden längst Anwendung gefunden hätten (und zwar dort bereits seit Kriegsende), während der öffentliche Sektor sich dafür erst seit 1957 durch die Herausforderung der sowjetischen Sputnik-Entwicklung zu interessieren begonnen hätte. (Auf die Planungsbemühungen in den dreißiger Jahren wird anscheinend in diesem Bericht nicht eingegangen.) Zunächst sei dieses Interesse auch nur in einzelnen Bundesämtern vorhanden gewesen, in den großen Ministerien seien jedoch die vielen selbständig handelnden und auch von den zuständigen Ministern nur schwer kontrollierbaren Abteilungen ein großes

1 Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf SHONFIELD 1968.

2 Hierzu zählten auch regionale Förderungsprogramme für besonders rückständige Gebiete, nicht aber das Appalachian Regional Development Program das eine eigene Gesetzgebung erhielt. Diese Maßnahmen werden in seinem jährlichen Bericht an den Kongreß über die Lage der Nation am 4. Januar 1965 unter dem Great Society-Motiv bereits konkret angesprochen. Vgl. dazu in dieser Rede die Abschnitte "Toward The Great Society", "A National Agenda" und "A Growing Economy-Basic Policies". In: Public Papers of the Presidents of the United States. Lyndon B. Johnson 1965, Book 1, Washington, D. C., 1966, S. 4 f.

3 Goals Setting and Comprehensive Planning. Titel zitiert nach SHONFIELD 1968, S. 411.

Hindernis für koordinierte, wirksame Planung gewesen ¹⁾.

Eine Ausnahme bildeten schon damals das Pentagon ²⁾ und damit zusammenhängend die privaten Großunternehmen, die sich vor allem mit 'advanced science and technology' befaßten. Da die Regierung aber in ihrer Aufspaltung ein "Ebenbild der Marktwirtschaft" abgibt, begründet sie auch ihre Planung "als eine im wesentlichen marktwirtschaftliche Methode." "Planung durch die Wirtschaft ist" eben "ihrem Wesen nach eine partielle Planung. Diese partielle Planung hat sich auf dem öffentlichen Sektor wiederholt." (SHONFIELD 1968, S. 419).

Diese Art der Wirtschaftssteuerung diente also als ein kurzfristiges Korrektivmittel zur Expansion des Kaufvolumens (ein rein quantitatives Element), das u. a. erweitert ist um längerfristige Subventionsprogramme für wirtschaftlich stagnierende Regionen, strukturelle Armutsgebiete u. ä. ³⁾ Diese Wirtschaftspolitik (mit regulierenden Eingriffen bzw. in der Form einer gemischten Ökonomie), die sich u. a. nun auch verstärkt mit der Frage der regionalen Disparitäten beschäftigt, nimmt ab 1965 mit der Amtsperiode Johnsons konkrete Formen an, und auch die Nixon-Administration bediente sich über mehrere Jahre hinweg dieses Instrumentariums ⁴⁾.

Wie sich marktwirtschaftliche Prinzipien, "freies Kräftespiel" und ein dadurch bedingter Systemgleichgewichtszustand mit den politischen Stabilitätsvorstellungen verquickt, hebt besonders auch LEMMEN hervor. Er schreibt: "'Public sentiment' gegen ordnungspolitische Alternativen und die vorherrschende amerikanische politische Philosophie werden als Rechtfertigung für dieses Ausblenden anderer Annahmen angeführt, wenn nicht die 'theoretisch verkleidete politische Doktrin'... überhaupt unter den Bruchstrichen der Differentialgleichungen (gemeint sind hier die rationalen Planungsmethoden wie Kosten-Nutzen-Analyse, Optimierung, PPBS-Programming-Planning-Budgeting-System, Investitionskriterien, Prognosemodelle usw.) verborgen bleibt." Welche Auswirkungen das zeitigt, sieht man beispielsweise auch bei der Regionalentwicklung, die "als gleichgewichtiges Resultat individuellen Marktverhaltens" angesehen wird "und dann, als ertragreichste Verwendung der vorhandenen Ressourcen gutgeheißen, zur Grundlage öffentlicher Folgeinvestition gemacht wird." (LEMMEN 1971, S. 275).

Gerade diese Marktregeln tragen aber zur Herausbildung regionaler Rückständigkeit mit bei. Einerseits werden jedoch weiterhin hohe Investitionen der öffentlichen Hand in den entwickelten Gebieten vorgenommen, andererseits muß - wenn in rückständigen bzw. Notstandsregionen investiert wird - den dort dominierenden, von außen wirkenden Marktkräften fortwährend, meist aber relativ ineffektiv, entgegengearbeitet werden.

Auf die Art des planerischen Verfahrens und die Planungsmerkmale wie Effizienz, rationaler Apparat, Leitungsinstrument usw. wird aber noch im Laufe der Analyse des Appalachen-Programms selbst zurückzukommen sein.

1 SHONFIELD räumt der administrativen Fragmentierung oder dem "Administrationswettbewerb" innerhalb der Regierung eine größere restriktive Funktion für die Planung in den USA ein als beispielsweise der nur schwer lenkbaren privatwirtschaftlichen Konkurrenz oder der Ideologie der Nicht-Intervention oder auch der unterschiedlichen Interessen von Bundes-Einzelstaats- und Kommunalbehörden.

2 Daß das Verteidigungsministerium später auch zum Initiator für Planungsbestrebungen in anderen Ministerien wurde, schreibt auch SHONFIELD (1968, S. 409). R. LEMMEN (1971, S. 275) sagt darüber hinaus polemisch: "Wie Teflon vom Raumschiff in die Bratpfanne gelangte, so werden Relevanzbäume den Weg von der Planung militärischer Forschung in die Stadtplanung machen."

3 Hier wird deutlich, daß Regionalentwicklung vor allem auch zur Konjunktursteuerung dient. Dies stimmt im übrigen mit der Meinung der Theoretiker überein: Für E. LAUSCHMANN (1973, S. 319) sind z. B. ... "Infrastrukturinvestitionen nicht nur allgemein als Mittel der Entwicklung und Funktionsfähigkeit der Wirtschaft einzusetzen, sondern auch als antizyklische Maßnahmen im Rahmen der Konjunkturpolitik ... und als strukturpolitische Maßnahmen zur Förderung von Anpassungs- und Umstellungsprozessen ...". Damit stellt sich natürlich die Frage, wie mit befristeten und aufhebbaaren Maßnahmen das Problem chronischer Notstandsgebiete zu lösen ist.

4 Erhebliche Einschränkungen bzw. Streichungen bei den Great Society-Programmen waren von der Nixon-Regierung für das Haushaltsjahr 1974 vorgesehen. Ganz besonders davon betroffen war das Programm gegen die Armut des Office of Economic Opportunity (OEO). Newsweek vom 5. Feb. 1973, S. 41-43.

1. DIE REGIONALE ANPASSUNGSTHEORIE ALS GRUNDLAGE DER REGIONALENTWICKLUNG IN DEN USA

Der amerikanischen Regionalentwicklung liegt heute die 'planned regional adjustment'-Theorie¹⁾ zugrunde, die darauf beruht, daß die Marktkräfte nicht in einer optimalen Verteilung der Produktionsstandorte resultieren und deshalb auch kein maximales nationales Bruttosozialprodukt gewährleisten. Den Versuch, hier einen Ausgleich zu schaffen, beinhaltet die Theorie von der geplanten regionalen Anpassung, die darauf hinausläuft, mehr öffentliche und private Mittel in rückständige Gebiete fließen zu lassen, um sie sowohl für die Bevölkerung (Verhinderung der Abwanderung) als auch für Investitionen der Privatindustrie anziehender zu machen. Dabei geht man davon aus, daß sich in diesen Gebieten mit niederen Arbeitskosten in der Folge der öffentlichen Investitionen Industrien niederlassen, die solche Produktionsvorteile ausnutzen. Mit der Bereitstellung derartig geschaffener Arbeitsplätze könnte dann der Lebensstandard der Bevölkerung erheblich verbessert werden. Gleichzeitig würde man auf diese Weise durch rechtzeitiges Eingreifen die Migration von jüngeren, qualifizierteren, produktiveren Arbeitnehmern mit all ihren Folgen, z. B. für den Ausbildungssektor, verhindern.

Die Theorie, so meint CUMBERLAND, sei zwar nicht durchgängig haltbar, weil mit ihrer Hilfe der Niedergang aller Gebiete keineswegs aufgehalten oder ihre Aufwärtsentwicklung bewirkt werden konnte, doch würde man in den Vereinigten Staaten diesen Weg dennoch verfolgen.

Bei der Anwendung der regionalen Anpassungstheorie treten dann allerdings Kontroversen auf wie beispielsweise:

Hilfsmaßnahmen für Orte oder für Individuen ('aid to places vs. aid to persons'), regio-ökonomische Entwicklung oder Linderung der Armut ('regional economic development vs. alleviation of poverty'), Ortsveränderung von Personen oder Arbeitsplätzen ('relocation of persons vs. relocation of jobs'), Gleichheit oder Nutzeffekt ('equity vs. efficiency') und Konzentration oder Streuung regionaler Unterstützung ('concentration vs. dispersion of regional assistance').

Diese gegensätzlichen Auffassungen sind miteinander eng verschränkt und beruhen auf verschiedenen Vorstellungen wie regionale Wirtschaftsentwicklung zu erreichen sei, bzw. welche gesellschaftspolitischen Ziele und Werte ihr zugrunde zu legen seien²⁾. Sie bringen implizit zwei allgemeine Annahmen zum Ausdruck:

1. Obwohl Programme unter dem Aspekt der Armut proklamiert und konzipiert werden, kann die Linderung der Armut mit Investitionen für die technisch-materielle Struktur statt im Sozialbereich angegangen werden.
2. Um ein Maximum an regionalökonomischer Effizienz zu erreichen, soll nur dort investiert werden, wo der ökonomische Nutzen pro ausgegebenem Dollar am größten ist, d. h. dort, wo ein Potential für hohe Produktivität vorhanden ist. (Das bedeutet, daß gerade die rückständigsten Gebiete mit niederer Produktivität kaum förderungswürdig wären.)

1 CUMBERLAND 1971, S. 6-20. Dies ist allerdings nicht die einzige theoretische Grundlage für die Regionalentwicklung. Die sog. 'national-demand'-Theorie entspricht jedoch der orthodox-liberalen Auffassung über wirtschaftliche Entwicklung und spielt in unserem Zusammenhang keine Rolle.

Die Darstellung der regionalen Anpassungstheorie in der vorliegenden Arbeit ist sehr vereinfacht. Beide Theorien werden von G. C. CAMERON (1969) wesentlich ausführlicher behandelt.

2 Für die grundlegenden vier Wertvorstellungen, die regionale wie nationale Programme in den USA beeinflussen, siehe CUMBERLAND 1971, S. 2 f.

Nach einer allgemeinen Einschätzung regionaler Hilfsprogramme in den USA kritisiert CUMBERLAND, daß sie bei unzureichender Konzeption die Begüterten begünstigen und die Bedürftigen, die als Grund für hohe Ausgaben vorgeschoben werden, vernachlässigen, um dann fortzufahren: "Spending large sums on new factories and public works is unlikely to benefit the unemployed unless special efforts are made to help them overcome the handicaps which contribute to their initial unemployment: lack of education, training, motivation, health and productivity." (CUMBERLAND 1971, S. 11). Diese Darstellung der regionalen Anpassungstheorie und ihrer Implikationen bildet die Grundlage für die Problemstellung und die Formulierung von Hypothesen in der vorliegenden Arbeit.

1.1 Problemstellung und Formulierung der Hypothesen zu Konzeption, Funktion und Wirksamkeit der Regionalplanung

Die Problemstellung dieser Arbeit wird aus bestimmten theoretischen Überlegungen zur Regionalentwicklung in den USA abgeleitet. Sie besteht darin,

- erstens Konzeption und Funktion der Regionalentwicklung bzw. -planung in Ost-Kentucky darzustellen und zu analysieren und
- zweitens ihre konkreten Auswirkungen und ihren Beitrag zur Veränderung der gegebenen ökonomischen und sozialen Verhältnisse zu erfassen und kritisch zu bewerten.

Anhand der dargestellten amerikanischen 'planned regional adjustment' - Theorie und ihrer Implikationen lassen sich dafür folgende Hypothesen zu Konzeption, Funktion und Wirksamkeit der Regionalplanung ableiten und am Beispiel des Appalachenprogramms in Ost-Kentucky auf ihre Evidenz hin überprüfen¹⁾.

1. Regionale Entwicklung soll in erster Linie durch Investitionen im Bereich technisch-materieller Infrastruktur erreicht werden. Sozialinvestitionen sind von sekundärer Bedeutung.
2. Das Effizienzkriterium wird in den Planungszielen und -maßnahmen voll wirksam.
3. Die Regionalplanung trägt kaum zur Veränderung der sozio-ökonomischen Verhältnisse bei.

1 Als Konzeption wird hier die dem Programm zugrunde liegende Vorstellung, wie wirtschaftliche Entwicklung zu erreichen sei, verstanden; als Funktion diejenige Aufgabe, die das Programm als Instrument zur Änderung bzw. Erhaltung bestimmter Strukturen und zur "Ziel" realisierung erfüllt und als Wirksamkeit diejenigen positiven Veränderungen, die - gemessen an der Ausgangssituation und bestimmten Erwartungen - auf die Programmausführungen zurückgeführt werden können.

2. METHODEN

Die Untersuchung wird als regionalwissenschaftliche Arbeit verstanden, in der ein spezieller Aspekt dieses Wissenschaftszweigs, die Regionalentwicklung bzw. -planung behandelt wird. Um die anstehenden Fragen zu beantworten, wird ein kritischer sozialwissenschaftlicher Ansatz verfolgt, wobei historisch-deskriptive und empirisch-analytische Verfahren angewandt werden. Im historischen Teil wird die wirtschafts- und sozialhistorische Entwicklung der Region und deren Folgen als Grundlage zum Verständnis der ökonomischen, sozialen und politischen Ausgangssituation dargestellt, und zwar ab 1870, weil in diesen Jahren Vorgänge einsetzten, welche die Region entscheidend prägten.

Bei der Auswahl der theoretischen Ansätze wurden die jüngsten erreichbaren Diskussionsbeiträge nach Möglichkeit berücksichtigt und aus ihnen die zu überprüfenden Hypothesen abgeleitet.

Die Darstellung der Entstehung der Appalachian Regional Commission, ihrer Organisation, Aufgaben und Funktionen sowie die Analyse des organisatorischen Rahmens der Regionalplanung in Kentucky wird anhand des Materials der Appalachen Kommission und des Kentucky Program Development Office durchgeführt. Für die Untersuchung der regionalen ökonomischen und sozialen Verhältnisse wird teilweise ebenfalls auf Datenmaterial der Planungsbehörden oder einzelner Ministerien in Kentucky zurückgegriffen. Bei der Darstellung der räumlich verteilten Strukturdaten wird ein spezielles Verfahren der Computer Grafik, das dem SYMAP-Programm (Synagraphic Mapping System) ähnelt, angewandt.

Die Entwicklung der Industrie und ihre strukturellen Veränderungen werden mit Hilfe der Shift-Analyse untersucht. Die Daten, auf denen diese Analyse beruht, stammen aus dem Census of Population von 1960 und 1970. Eine multivariate statistische Methode, d. h. eine Image-Analyse zur Untersuchung des Entwicklungsstandes der Region 1964/65 und im Jahr 1968/69, bei der vor allem die Konstanz der Faktoren und ihrer Ladungen über diesen Zeitraum hinweg wichtig schien, sollte dazu dienen, trotz der relativ kurzen Überprüfungsperiode von fünf Jahren und trotz des Mangels an vergleichbaren Daten ¹⁾ eventuelle ökonomische und soziale Veränderungen in Zusammenhang mit den Maßnahmen des regionalen Entwicklungsprogramms zu bringen. Der Rückschluß auf das Programm und die Planung ist allerdings ein methodisch schwieriges Verfahren und kann nur mit großer Vorsicht unternommen werden. Die Wiedergabe der Resultate beider Image-Analysen erfolgt ebenfalls mit Hilfe eines Zeilendruckers.

Ein anderes Problem ergibt sich durch das Zusammenwirken mehrerer Bundesprogramme bzw. verschiedener Projektfinanzierungen. Dadurch werden nicht allein vom Umfang der Materialsammlung und ihrer Auswertung her Schwierigkeiten aufgeworfen, sondern es werden auch durch die sachlichen Verflechtungen Aufgaben gestellt, die in diesem Rahmen kaum zu lösen sind. Zwei dieser Programme werden kurz vorgestellt, in der weiteren Untersuchung aber nicht mehr berücksichtigt.

Zur Dokumentation der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Aktivitäten, der öffentlichen Unterstützung und Kritik des Programms sowie der politischen Vorgänge und Auseinandersetzungen wurden Zeitungsausschnitte aus den Jahren 1969/70, vor allem des Courier-Journal Louisville, der informationsreichsten, größten, politisch-liberalen Tageszeitung Kentuckys, ausgewertet.

1 Wegen der frühen Fertigstellung der Image-Analysen konnte in diesem Fall der Census of Population von 1970 nicht benutzt werden.

Im einzelnen werden Hypothesen eins und zwei anhand verschiedener offizieller Unterlagen, wie dem PARC Report (The President's Appalachian Regional Commission), des ARDA (Appalachian Regional Development Act) und mehrerer Berichte der ARC (Appalachian Regional Commission) bzw. mit Hilfe von Materialien aus dem KPDO (Kentucky Program Development Office) geprüft. Bei Hypothese drei, die die relative Wirkungslosigkeit der Regionalplanung betrifft, werden die Resultate der Shift- und Image-Analysen herangezogen. Aus dem Vergleich der Ergebnisse der beiden Image-Analysen ist allerdings nur ein Indizschluß möglich. Inwieweit die Marktgesetze, d. h. in diesem Fall: räumliche und kapitalmäßige Konzentrationstendenzen im amerikanischen Wirtschaftssystem für die mangelnde Industrialisierung verantwortlich gemacht werden können, lassen sich in dieser Untersuchung nur durch die Steuergesetzgebung, Kapitalbewegung und Aussagen von Betriebseigentümern und -management feststellen. Zur Einschätzung der Programmbestrebungen werden schließlich die öffentlichen Meinungsbekundungen - positiver und kritischer Art - herangezogen (u. a. beispielsweise die Hearings vor verschiedenen Ausschüssen des amerikanischen Senats), um zu einer abschließenden Beurteilung zu gelangen.

Die Arbeit beginnt mit den theoretischen Ausführungen zur Regionalentwicklung bzw. -planung, der Hypothesenaufstellung und dem Methodenteil (Kap. 1 u. 2). Die natürlichen Voraussetzungen und Ressourcen Ost-Kentuckys (Kap. 3) sowie der wirtschafts- und sozialhistorische Abriß (Kap. 4) dienen zum Verständnis der Grundlagen der regionalen Wirtschaft und der Ursachen sowie Folgen der allgemeinen Entwicklung bis zum Jahr 1960.

Daran schließt sich das Kap. 5 über die Entstehung und den Inhalt des Bundesgesetzes für die Entwicklung der Appalachenregion an, das 1965 vom Kongreß verabschiedet wurde. Eng damit verknüpft ist der Abschnitt über die organisatorischen und institutionellen Planungsvoraussetzungen in Kentucky (Kap. 6).

Die bewußte Trennung der Kap. 7-10, d. h. der vertieften sozio-ökonomischen Analyse Ost-Kentuckys für die Jahre 1960-65 sowie damit zusammenhängender Aspekte, von der wirtschafts- und sozialhistorischen Betrachtung in Kap. 4 erfolgt einerseits wegen der Notwendigkeit einer gesonderten, umfangreicheren Untersuchung der regionalen Wirtschafts- und Sozialstruktur unmittelbar vor Programmbeginn, andererseits aus dem Bestreben, eine chronologische Darstellung des gesamten Untersuchungsgegenstandes zu erreichen. Die deprimierende Ausgangssituation von 1960/65 und das auf Abhilfe ausgerichtete Entwicklungsprogramm für Ost-Kentucky (Kap. 11) konnten dadurch unmittelbar nebeneinander gestellt werden.

Die Projektdurchführungen und Auswirkungen werden in Kap. 12, 13 und 14 dargestellt.

Im Abschlußteil (Kap. 15 u. 16) sind die Ergebnisse und die kritischen Schlußfolgerungen zum Untersuchungsproblem zusammengefaßt.

3. NATÜRLICHE VORAUSSETZUNGEN UND RESSOURCEN OST-KENTUCKYS

Ost-Kentucky wird seiner Lage nach gewöhnlich zum südlichen Teil der Appalachenregion gezählt (BOWMAN/HAYNES 1963, S. 25) (Siehe auch Abb. 1). Neuere, nach wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Kriterien aufgestellte Unterteilungen, wie sie z. B. von der Appalachian Regional Commission (ARC) vorgenommen wurden, rechnen jedoch den größten Teil Ost-Kentuckys¹⁾ und einige angrenzende "counties" in den Nachbarstaaten zu Central Appalachia, das besonders durch seinen geringen Urbanisierungsgrad, seine fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten, Dienstleistungseinrichtungen und mangelhaften Verkehrsbedingungen in einem Gebiet mit dendritischem Entwässerungsnetz und kleingekammerter, schroffer Topographie gekennzeichnet ist (Abb. 2). Trotz dieser topographischen Beschaffenheit wird dieser Teil Kentuckys als zum Cumberland "Plateau" gehörig betrachtet und auch als solches bezeichnet.

Die westlichen und nördlichen Teile Ost-Kentuckys gehören nach der ARC-Gliederung zu Süd- bzw. Nord-Appalachia (ARC. Annual Report 1970, S. 38 ff.). Ost-Kentucky kann nach seinen topographischen Bedingungen und den wichtigsten Flußsystemen in mindestens drei Hauptgebiete (Abb. 3) aufgeteilt werden, wobei die Kommunikationsleitlinien zwischen der Region und der "Außenwelt" einerseits und innerhalb der Region andererseits durch diese natürlichen Gegebenheiten vorgezeichnet sind und die Geschichte der Verkehrsentwicklung bestimmt haben. Die nördlichen "counties" an der Grenze zu Ohio und West Virginia (Big Sandy River System) sind hügelig und durch Flußläufe weniger tief zertalt als der mittlere Teil (Kentucky River System). An der Grenze zu Virginia und im Südosten liegen die Cumberland Mountains, die Höhen bis zu ca. 1200 m erreichen und Harlan Co. von seinen Nachbar-"counties" weitgehend isolieren (Cumberland River System). Zwischen diesen Flußsystemen gibt es beispielsweise keine Eisenbahnverbindungen, sondern nur windungsreiche Straßen sekundärer Bedeutung. Die Hauptverkehrslinien benutzen die großen Flußläufe als Durchlässe ("windows"), sind daher im großen und ganzen west-östlich orientiert und zentrieren sich in der Bluegrass Region mit Lexington als der wichtigsten SMSA (Standard Metropolitan Statistical Area) außerhalb der Region²⁾.

An natürlichen Ressourcen ist Ost-Kentucky reich an Laubwaldbestand (66,4 % der gesamten Region sind kommerziell nutzbares Waldland) (Kentucky Area Development Office 1967. Interim Development Program, Appalachian Kentucky, S. 35) und Mineralien, während größere landwirtschaftliche Nutzflächen für Fruchtwechselwirtschaft in nur sehr beschränktem Ausmaß auf den breiteren Talböden zur Verfügung stehen³⁾.

1 Nach Sektion 403 des Appalachian Regional Development Act (Public Law 89-4) zählen in Kentucky 49 "counties" zur Appalachenregion.

2 Im Interim Development Program für das Appalachegebiet Kentuckys von 1967, S. 19, werden sogar fünf Terraingebiete genannt: der bergige Teil von Central Appalachia mit den Entwicklungsdistrikten Big Sandy, Kentucky River und Cumberland Valley Region, die Fußhügelzone entlang des Cumberlandplateaus mit Teilen von Gateway und dem Lake Cumberland District, dann die äußere Blue Grass Region und das Hügel-land des östlichen Pennyroyal, das zum Barren River District zählt. Übrig bleiben einige "counties" am Ohio und am unteren Big Sandy, die zu den Entwicklungsdistrikten Buffalo Trace und Fivco gehören (Siehe auch Abb. 13). Nach der wirtschaftlichen Charakterisierung ist in Central Appalachia der Kohlebergbau am wichtigsten. Die Fußhügelzone ist gekennzeichnet durch mittelgroße Farmbetriebe und etwas Industrie. Am Ohio und am unteren Big Sandy liegen die Standorte der Metallverarbeitung, der Erdölraffinerien und der chemischen Werke. Eastern Pennyroyal und äußere Blue Grass Region sind primär landwirtschaftlich ausgerichtet und ihre Haupterwerbsquellen sind (wie die vieler anderer landwirtschaftlicher Betriebe in Ost-Kentucky) der Tabakanbau und etwas Viehzucht.

3 In einer agrarsozialen Studie über 17 nördliche und mittlere "counties" in Ost-Kentucky (Economic Area 8) werden 15 % des Gebietes als geeignet für gemischte Landwirtschaft und 25 % als nutzbar für Weideland eingeschätzt (GALLOWAY 1956, S. 3 f.).

Abb. 1

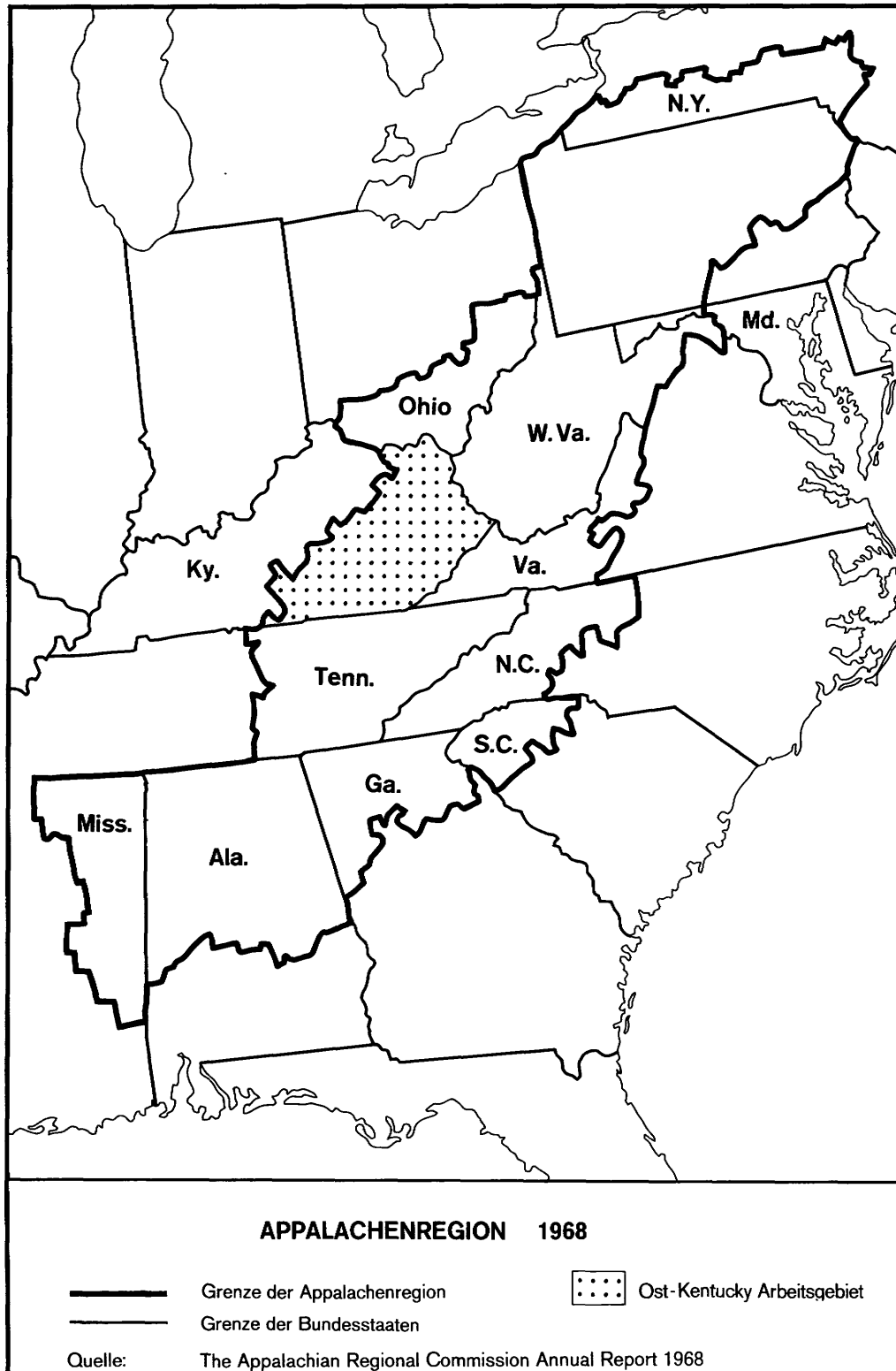
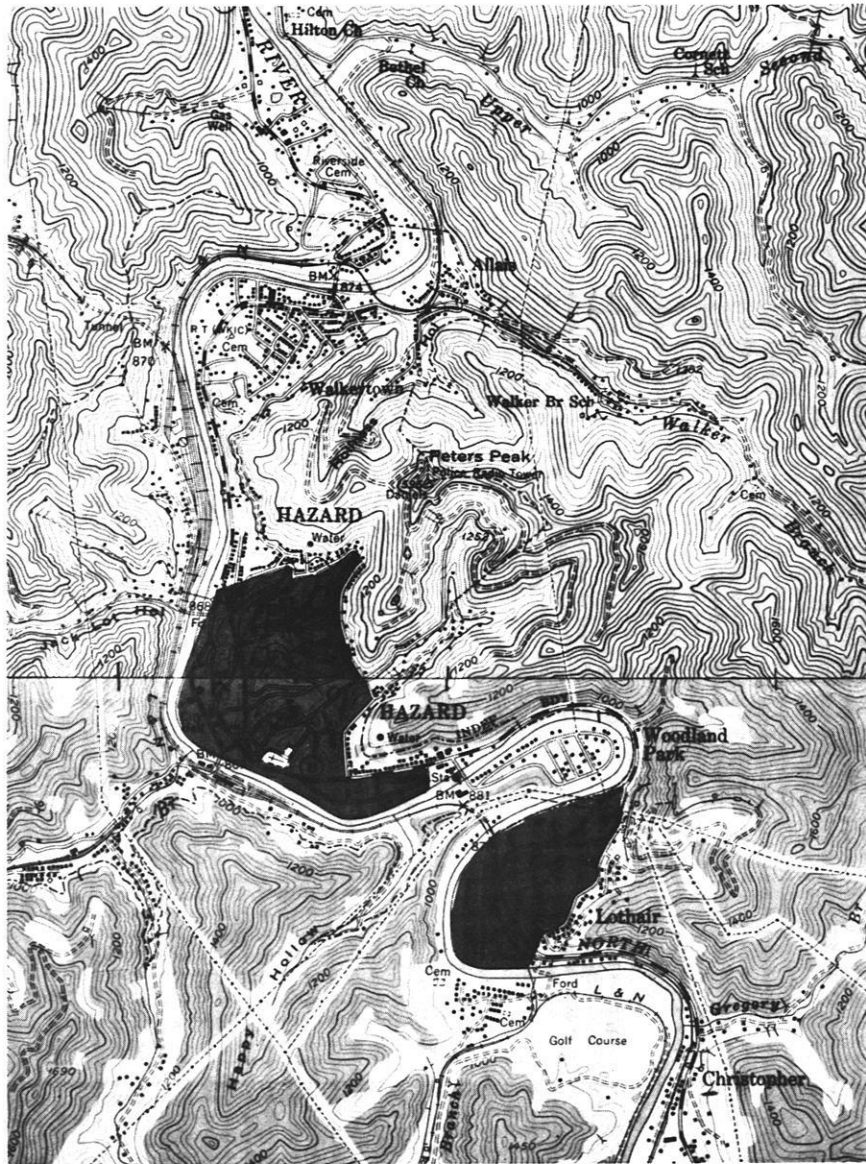


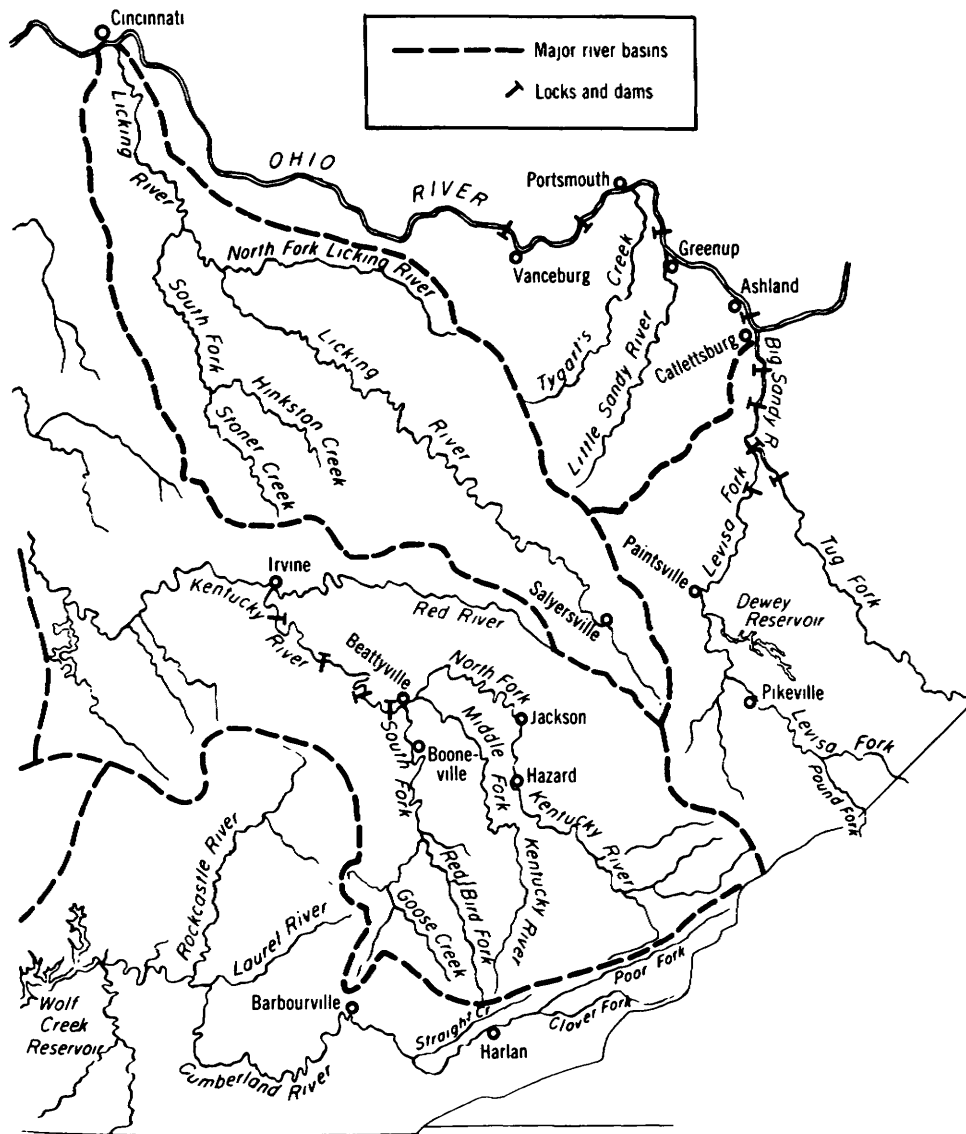
Abb. 2 Beispiel für die topographischen Verhältnisse in Ost-Kentucky



Quelle: Topographic Map 1 : 24 000, Hazard North, Ky., SW/4 Blue Diamond 15' Quadrangle, N 3715-W 8307. 5/7. 5 sowie Hazard South, Ky., NW/4 Cornettsville 15' Quadrangle, N 3707. 5-W 8307. 5/7. 5.

Anm.: Der Kartenausschnitt zeigt die Lage der Stadt Hazard (1970 : 5 459 E.) in Perry Co. am North Fork des Kentucky River. Die dunklen Flächen stellen das dicht bebaute Stadtgebiet dar.

Abb. 3 Flußsysteme in Ost-Kentucky



Quelle: BOWMAN/HAYNES 1963, S. 43.

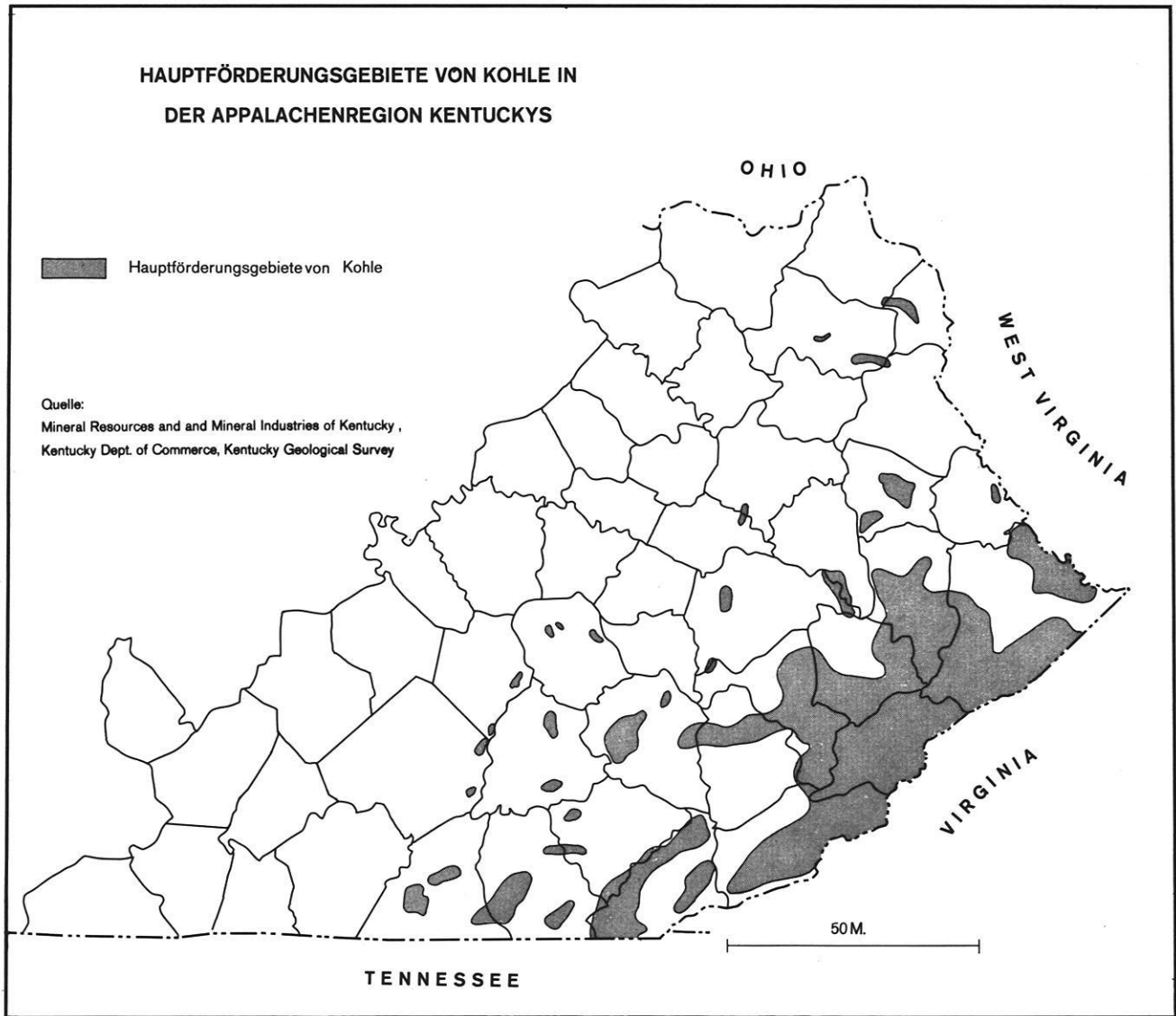
Geringfügige Ausnahmen bilden einige "counties" im Norden und Südwesten (Pulaski Co., Wayne Co. und Clinton Co.), in denen ausgedehntere Weideflächen liegen, aber bis auf wenige Partien ist größeres zusammenhängendes Ackerland auch hier nicht vorhanden. In den übrigen Teilen findet man fast ausschließlich Kleinbetriebe, die keine ausreichende ökonomische Basis mehr bieten.

Der Waldbestand stellte einst ein fast unerschöpflich scheinendes Nutzholzreservoir dar, ist aber bis zum heutigen Tag einer umfangreichen verschwenderisch-zerstörerischen Ausbeutung ausgesetzt gewesen. Mit der Einrichtung des Cumberland National Forest entlang des westlichen Plateaurandes versucht man durch den Schutz des zweiten Wuchses eine Wiederbewaldung zu erreichen, aber Artenarmut und als Folge Krankheitsbefall mindern die Holzqualität erheblich. Obwohl insgesamt das Nachwachsen heute den Einschlag über-

trifft, werden speziell die noch vorhandenen wertvollen Eichenbestände nach wie vor weiter ausgemerzt¹⁾.

Steinkohle, Erdöl, Erdgas und Tonerde sind Ost-Kentuckys wichtigste Bodenschätze. Die qualitativ hochwertige Kohle ist die bedeutendste Ressource Ost-Kentuckys. Sie gehört zum großen Appalachenkohlefeld, das von Pennsylvanien bis Alabama reicht, und kommt fast in ganz Ost-Kentucky vor²⁾ (Abb. 4).

Abb. 4



- 1 Dieses Vorgehen bleibt in der Öffentlichkeit nicht mehr unbeachtet. The Courier-Journal, Louisville, Ky., vom 28. Jan. 1970 stellt in einem Bericht über Holzeinschläge im Red River-Gebiet Ost-Kentuckys die widersprüchlichen Meinungen der Naturschutzvereine (Sierra Club, Audubon Society) einerseits und des Forest Service bzw. der Holzunternehmen andererseits dar. Die Ansichten des Forest Service über seine eigenen Aufgaben sind geteilt. Der Naturschutz- und Erholungsaspekt wird zwar gesehen, gleichzeitig unterwirft man sich aber ökonomischen Gesetzen. Der Manager des Red River Gebietes sagt: "Frankly, we are in the business of producing timber. It is one of our aims under law."
- 2 Nach CAUDILL (1963, S. 93) gehören folgende 11 "counties" zum Kerngebiet des Kohlefeldes: Bell Co., Clay Co., Floyd Co., Harlan Co., Johnson Co., Knott Co., Leslie Co., Letcher Co., Magoffin Co., Perry Co. und Pike Co. Nach BOWMAN/HAYNES (1963) sind es ebenfalls 11 "counties", sie setzen sich aber etwas anders zusammen.

Die Erdölvorkommen (vor allem im nordöstlichen Kentucky) sind sowohl für die nationale als auch für die regionale Versorgung (Ashland-Raffinerie) von sehr geringer Bedeutung. Dagegen spielen die Erdgasvorräte, die sich in Floyd Co., Knott Co., Martin Co. und Pike Co. konzentrieren, eine größere Rolle, weil sie ausreichen, angrenzende Gebiete (auch in Ohio und West Virginia) mitzuversorgen und potentiell die Basis für neue chemische Werke bilden. Eine Aufbereitungsanlage für Kohlenwasserstoff entstand in Floyd Co. schon 1962. Die arbeitsintensivsten Betriebe sind jedoch Ziegeleien, die auf Tonerdevorkommen im nördlichen Bereich basieren und Brennereien (Rowan Co. und Carter Co. hatten 1968 acht Betriebe mit ca. 900-1000 Beschäftigten¹⁾). Die Tonerde eignet sich besonders gut für die Herstellung von Hochofenziegeln. Der Industriezweig scheint aber kaum expansionsfähig zu sein. Schließlich bieten in einigen "counties" Kalksteinbrüche Arbeitsplätze, die aber zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallen. Was die Wasservorräte anbetrifft, sind sie außer am Ohio für industrielle Zwecke unzureichend und die Wasserführung der Flüsse schwankt zu sehr, als daß eine stabile Versorgung für Industriezwecke gewährleistet werden könnte. Außerdem sind große Teile der Talbereiche immer noch hochwassergefährdet²⁾ und nur kurze Flußabschnitte des Kentucky River (bis Beattyville in Lee Co.) und des Big Sandy River sind innerhalb der Region überhaupt schiffbar. Industrierwerke, die auf derartige Transportmöglichkeiten, große Wassermengen und auf große Flächen hochwassergeschützten Ansiedlungsterrains angewiesen sind, finden in dieser Hinsicht kaum Voraussetzungen.

Die topographische Beschaffenheit der Region erweist sich als Nachteil für eine vielseitige industrielle Entwicklung. Sie stellt aber sicherlich kein absolutes Hindernis dar. Andere wichtige Faktoren (gesellschaftlich-ökonomische, politische und technisch-produktionsmäßige) traten hinzu, so daß sich Ost-Kentucky auf der Grundlage seiner Steinkohleressourcen einseitig entwickelte und zu einer verarmten Region wurde.

Regional ergibt sich eine sehr grobe topographische und ökonomisch-strukturelle Zweiteilung Ost-Kentuckys in einen agrar-industriellen Teil im Westen und ein östliches, bergiges, mono-industriell ausgerichtetes Kohleabbaugebiet. Was beide Subregionen allerdings wiederum zu einer Einheit verbindet, ist die weitgehend ähnliche, starke wirtschaftliche Disparität zu den hochentwickelten Ballungsgebieten im übrigen Kentucky und den USA. Das Appalachian Regional Development Program ist nicht so differenziert, daß es auf diese internen strukturbedingt-unterschiedlichen Probleme weiter eingeht, sondern betrachtet die allgemeine Rückständigkeit ganz Ost-Kentuckys als Kriterium für die regionale Zusammenfassung.

1 U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1969): County Business Patterns, 1968. Kentucky CBP-68-19. Washington, D. C.

2 Zur Jahreswende 1969/70 kam es beispielsweise im südöstlichen Kentucky wieder zu großen Überschwemmungen, wovon die Stadt Harlan am schwersten betroffen wurde (The Courier-Journal vom 2. Jan. 1970). Der Bürgermeister der Stadt führte die gegenüber der letzten Flut von 1963 verstärkten Schlammablagerungen auf die Praktiken von "strip mining"-Kohleunternehmungen zurück, die "die Fähigkeit der Berge, Wasser aufzunehmen" reduziert hätten. Stadt und "county" erlitten Schäden an öffentlichen Einrichtungen in der Höhe von \$ 723 000 und \$ 1, 69 Mill. an privaten Verlusten (The Courier-Journal vom 3. Febr. 1970).

Tab. 1 Steinkohlereserven in Ost-Kentucky Stand 1. Jan. 1965 (in Mill. t)
 (Schließt Flöze > 14 inches bis zu 3000 feet Tiefe ein. (S. Umrechnungstabelle S.184)

	Kartierte und festgestellte Reserven		Geschätzte zusätzliche Reserven in nichtkartierten und erkundeten Gebieten		Geschätzte Gesamtreserven		Geschätzte förderbare Reserven bei der Annahme einer 50%igen Abbaumöglichkeit	
		%		%		%		%
Ost-Kentucky	31 561	12,0	24 000	46,6	55 561	17,7	27 780	17,7
Gesamte Appalachen (9 Staaten)	261 787	100,0	51 430	100,0	313 217	100,0	156 608	100,0

Quelle: U. S. Geological Survey a. U. S. Bureau of Mines (1968): Mineral Resources of the Appalachian Region. Prof. Paper 580. Washington, D. C., S. 121.

4. WIRTSCHAFTS- UND SOZIALHISTORISCHER ÜBERBLICK (1870 - 1960)¹⁾

Insbesondere in den letzten sieben Jahren sind in der Phasenabfolge von ökonomischen Boomzeiten und Krisen (beschönigend oft "zyklische Sensitivität" genannt) drastische Wandlungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Ost-Kentucky eingetreten, die ein klassisches Beispiel für die montan-industrielle Produktionsweise und ihre Auswirkungen in einem System "freier Wettbewerbswirtschaft" wie den Vereinigten Staaten abgeben. Vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Montanindustrie und ihrer sozialen und politischen Verflechtungen, die das Kohlerevier so nachhaltig beeinflußt haben, wird deshalb auch das neueste Entwicklungsvorhaben, das Appalachian Regional Development Program (ARDP), gesehen werden müssen. Gerade die Monopolstellung der Kohleindustrie und ihre Schlüsselfunktion für Wirtschaft, Gesellschaft und den gesamten öffentlichen Bereich macht sie zu einem der bestimmenden Faktoren der "Entwicklung" Ost-Kentuckys.

Mehr als vierzig Jahre vor dem amerikanischen Bürgerkrieg bildeten eine kümmerliche Subsistenzlandwirtschaft und der Nutzholzreichtum des Cumberland-Plateaus die Grundlagen des Lebenserwerbs für die Bewohner Ost-Kentuckys. Mit Beginn der siebziger Jahre nahm der Holzverkauf jedoch eine neue, wichtige Wendung. Spekulanten aus den nördlichen Großstädten hatten nach dem Krieg die enormen Holzvorräte des noch ursprünglichen Waldbestandes entdeckt, und fast gleichzeitig waren Berichte der Prospektoren, die bereits seit 1830 in diesem Gebiet tätig waren, über die großen Kohlelagerstätten allgemeiner bekannt geworden. Für den Eisenbahnbau und zur industriellen Nutzung kaufte ein Teil der Händler das Holz am Stamm; andere Holzhandelsgesellschaften fanden jedoch bald heraus, daß die Eigentumsrechte der "mountaineers" an Grund und Boden oft nicht oder nicht ausreichend legalisiert waren, und schickten Vermessungstrupps ("wildcat surveys") in die betreffenden Gebiete, um diese Rechtsunsicherheiten für sich auszunutzen.

Daraus entstanden für das Plateaugebiet langandauernde Konflikte und Rechtsstreitigkeiten, die jedoch meist zugunsten der Holzgesellschaften ausgingen. Durch Kauf, bei dem 26,5 cents pro acre (s. Umrechnungstabelle S.184), durchschnittlich jedoch 50,0 cents, bezahlt wurden, und Schenkungen durch den Staat konnten einige dieser Gesellschaften bis etwa 1910 bis zu 95 000 acres erwerben (CAUDILL 1963, S. 71 u. 75). Der Einschlag großer Teile dieser Bestände auf eigenem Besitz und der Ankauf weiterer Stämme sowie spätere rigorose Abholzungen (nach 1940) kamen teilweise einem Kahlschlag gleich, und der heutige geringe Nachwuchs ist noch ein Zeichen dieses Raubbaus.

Die Landwirtschaft als Haupterwerbszweig spielte nach dem Bürgerkrieg immer noch eine wichtige Rolle, wandelte sich jedoch in ihrer sozialen Struktur, da die Zahl der "sharecroppers" (eine bestimmte Form des Pachtwesens) infolge zunehmender Bodenkonzentration (besonders der begünstigten Talböden) in den Händen wohlhabender Farmer und Kaufleute aus den "county"-Hauptorten immer mehr zunahm. Die Anbaumethoden und -techniken waren primitiv geblieben. Talgründe und in zunehmendem Maße auch die Talhänge wurden Jahr für Jahr mit Tausenden acres Mais bebaut, der damals hauptsächlich zur Schweine- und Pferdefütterung diente. Die Farmer kannten weder Düngeverfahren, erosionshemmende Bepflanzung ("cover crops") oder andere Bodenerhaltungsmaßnahmen.

1 Dem Überblick liegt die bereits angeführte, überaus lebendige und interessante Beschreibung der Geschichte Ost-Kentuckys, insbesondere des Kohlebergbaus und seiner Folgen von H. M. CAUDILL (1963) zugrunde. Eine Darstellung der älteren Geschichte der südlichen Appalachenregion, insbesondere der Besiedlung, Bevölkerungsherkunft und des ländlichen Lebens, gibt außerdem CAMPBELL (1969 repr.).

Tab. 2 Kohleproduktion in Kentucky Ausgewählte Jahre zwischen 1900 und 1968 (in 1000 t)

Jahr	tons		Jahr	tons	
1900	5 329	} Prosperitätsphase	1948	82 084	} Krisenphase
1911 - 15	18 380 i. D.		1949	62 583	
1916 - 20	30 108 i. D.		1952	66 114	
1926	62 924		1954	56 964	
1927	69 124		1955	69 020	} "Prosperitätsphase"
1928	61 860	1957	74 667		
1930	50 697	} Krisenphase	1958	66 312	} Instabile Prosperitätsphase
1931 - 35	38 130 i. D.		1959	62 810	
1939	42 805	} Prosperitätsphase	1960	66 847	
1940	49 141		1961	63 032	
1945	69 593		1965	85 766	} Prosperitätsphase
1947	84 241	1968	101 156		

Quelle: U. S. Department of Commerce: Statistical Abstract of the United States: 1931, 1940, 1942, 1951, 1958, 1960, 1966, 1970. Washington, D. C.

Anm.: Die Produktionsangaben beziehen sich auf ganz Kentucky, d. h. also auch auf das westliche Kohlefeld. Die Phasenabfolge der Produktion wird aber auch anhand dieser Zahlen deutlich.

Nach jeder Ernte spülten die Gewitter- und Herbstregen und das Frühjahrstauwetter die fruchtbare Boden-
decke weiter ab, bis der gelbe sterile Unterboden hervortrat, der kaum noch produktiv war, so daß diese
Felder bereits im zweiten Anbaujahr nicht mehr als 10 oder 15 bushels (s. Umrechnungstabelle S. 184) Mais
pro acre hervorbrachten (CAUDILL 1963, S. 83). Auf diese Weise wurde allmählich in fast jedem Talabschluß
und auf fast jedem Abhang die schützende Vegetationsdecke abgeholzt, der Mutterboden degradiert, abgespült
und das Land so weitgehend zu Ödland heruntergewirtschaftet. Die Mißwirtschaft wirkte sich schließlich bei
der großen Flutkatastrophe von 1927 so verheerend auf die Bodenqualität aus, daß das alte landwirtschaftliche
System dadurch einen Dauerschaden erlitt und den verarmten Einwohnern ("moutainers") kein anderer
Weg blieb, als die Praxis der illegalen Whiskyherstellung als einziger permanenter Einkommensquelle noch
stärker als bisher (der Volstead Prohibition Act war schon 1920 in Kraft getreten) zu betreiben¹⁾.

Gegen Ende des Jahrhunderts trat das Interesse am Holzbestand mehr und mehr in den Hintergrund und wandte
sich den hochwertigen Kohleflözen zu. Die Profiteure, die in die Region kamen, kauften oft nur die Rechte auf
die Mineralien unter der Oberfläche und deren Abbau. Auf diese Weise konnten sie die Bezahlung der Grund-
steuern umgehen, denn bis zum möglichen Abbautermin konnten Jahre vergehen, für die sie bei zusätzlichem Erwerb
des Bodens Abgaben an den Fiskus hätten entrichten müssen. Die analphabetischen Bewohner Ost-Kentuckys
wurden dabei übervorteilt und unterschrieben Verträge, mit denen sie ihrer Meinung nach nicht viel aufzuge-
ben glaubten, die ihnen momentan ein paar hundert Dollar einbrachten, tatsächlich jedoch fast alle Rechte am
Boden, dessen Nutzung und an den Mineralien nahmen. Ein typischer Vertrag dieser Art, der mit der Vizard
Investment Corp. aus Birmingham, Alabama, am 29. Juni 1910 über 219,84 acres abgeschlossen wurde, lautet

1 Da die Maisernten nun nicht mehr ausreichten, um den Bedarf an Whisky zu decken, verlegte man sich
auf Verfahren wie Zuckerzusatz und doppeltes Destillieren. Zwischen den illegalen Herstellern ("moon-
shiners") und den Behörden kam es zu jahrelang dauernden "moonshine wars", in denen Hunderte von
Menschen ihr Leben verloren, davon allein 35 Beamte (CAUDILL 1963, S. 158).

in der wichtigsten Passage:

Witnessteth that for and in consideration of one thousand, ninety nine and 20/100 dollars, and other good and valuable considerations in hand paid by the party of the first part to party of the second part, the receipt is hereby acknowledged, the party of the first part does hereby sell and convey unto the party of the second part, its successors and assigns, all the coal, minerals and mineral products, timber, rights and privileges as hereinafter mentioned on and under the hereinafter described tract of land, all coal, minerals and mineral products, all oils and gasses, all salt minerals and salt water, fire and potters clay, all iron and iron ores, all stone and such of the standing timber under fourteen inches in diameter as may or by the grantee herein be deemed necessary for any and all railroads and ways and pipelines that may hereinafter be located on said property by the grantee, its successors and assigns, in, under concerning or appurtenant to the hereinafter described tract of land, together with the right to enter upon said lands, use and operate the same and surface thereof and make use of and for this purpose divert water courses thereon in any and every manner that may be deemed necessary or convenient for mining and therefrom removing or otherwise utilizing the products taken out of any other lands owned or hereinafter acquired by the grantee. Free access to, upon and over the said land is hereby conferred upon the grantee for the purpose of surveying and prospecting the aforesaid property and interests but there is reserved in this deed to the granter coal for his own family use for fuel, also all the timber upon the said land except that necessary for mining and the purposes hereinafter mentioned, and the free use of all land for agricultural purposes as far as such use is consistent with the rights hereby sold¹⁾.

Auch als der acre-Preis bis zu § 5 stieg, konnten schon mit damaligen Abbaumethoden hohe Gewinne erzielt werden. In den Jahren nach 1913 wurden pro acre und Fuß bereits 1000 bis 1500 t Kohle gewonnen. Bei einem Flöz von 5 Fuß Mächtigkeit bedeutete das mindestens 5000 t. Bei mehreren Kohlebändern konnte die Menge verdreifacht oder vervierfacht werden, und die Erlöse standen in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Preis, den der Eigentümer dafür erhalten hatte. Bis zu diesem Zeitpunkt, dem Vorabend des Eisenbahnbaues in der Cumberland Region, waren also ein beträchtlicher Teil des Bodens, rund 3/4 des noch übrigen verkäuflichen Holzes und 85% der Bodenschätze in die Hände von nicht ansässigen Eigentümern übergegangen. (CAUDILL 1963, S. 75)²⁾. Parallel zu dieser Übernahme der Naturschätze der Region durch auswärtiges Kapital hatte trotz des Bürgerkrieges, der Familienfehden und der Abwanderung eine Bevölkerungsvermehrung stattgefunden, die die Einwohnerzahlen beispielsweise in 15 Ost-Kentucky "counties" von 64205 im Jahr 1870 auf 227371 1910 hochschnellen und die Arbeits- und Sozialprobleme akuter werden ließ (HILLERY 1966, S. 47-50). (Siehe auch hierzu das Schaubild zur Bevölkerungsentwicklung in Kap.9.1).

1 Perry County Clerk's Office, Deed Book, No. 23, S. 292. Zitiert nach DUFF 1950, S. 14.

2 Der heutige Daniel Boone National Forest (175 000 acres), der große Teile von Clay Co. und Leslie Co. bedeckt, wurde erst 1920 von der Ford Motor Co. zur Fabrikation von Autokarosserien gekauft. Als die Holzverwendung im Automobilbau nachließ, begann die Bundesregierung das Land aufzukaufen. Sie besitzt jetzt mehr als 100 000 acres (The Courier-Journal vom 27. Mai 1970).

4.1 Die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu Beginn des Jahrhunderts

In den Jahren vor dem ersten Weltkrieg setzte mit dem beginnenden Stahl- und Kohleboom der Eisenbahnbau in Ost-Kentucky ein und brachte tiefgreifende Änderungen der Lebensverhältnisse für die Bevölkerung mit sich¹⁾. Neue Ortschaften, deren Lage die "coal barons" schon vor der Ankunft der Eisenbahnlinie ausgewählt hatten, wurden in großer Zahl gegründet, waren aber in Bauqualität und sanitärer Ausstattung sehr unterschiedlich. Die großen kapitalstarken Kohlegesellschaften wie Inland Steel Corp., Consolidation Coal Co., International Harvester Corp., United States Coal and Coke Co. u. a. errichteten ihre relativ gut gebauten und ausgestatteten "company towns" in straßendorfähnlicher Aneinanderreihung der Häuser, z. B. Jenkins²⁾, Hamphill, Haymond, Fleming, Lynch, Benham und Wheelwright mit importierten, erfahrenen Baugesellschaften und Bautrupps. Auf die einheimische Bevölkerung wirkte der Bau dieser "Alabaster-Städte" (CAUDILL 1963, S. 93) wie ein Magnet, und sie füllten sich sehr rasch mit Arbeitssuchenden aus den Bergen Ost-Kentuckys. Mit dem Aufschwung der Region kamen aber auch Spekulanten in das Kohlerevier, und kleinere auswärtige und einheimische Geschäftsleute bauten mit minimalen Investitionen, aber höchsten Profiterwartungen eine große Zahl von "camps", die in primitiver Weise die "company-towns" imitierten. Die Unterbringungsmöglichkeiten für Neuankömmlinge, von denen viele bis zu Kriegsbeginn 1914 direkt aus Italien, Polen, Rumänien, Albanien und Griechenland einwanderten, waren sogar für damalige Standards sehr schlecht. Da keine staatlichen Regelungen oder Bauverordnungen der "counties" existierten, konnten in vielfach monotoner Wiederholung Holz-"Häuser" reihen ohne Straßen, Beleuchtung oder sanitäre Einrichtungen errichtet werden, die quasi nur "ein Dach über dem Kopf" boten.

Not a dollar was spent on them beyond the limits of barest necessity; and these pitiful, hideous little shelters, with their occasional drilled well, rows of privies and narrow paths in lieu of sidewalks were slums as soon as they were occupied. But so massive was the movement of people into the coalfield that the houses were quickly snapped up by the coal miners and their families, and the exorbitant rents were happily paid (CAUDILL 1963, S. 109).

In Pike Co. wurden z. B. 40 derartige "camps" gebaut, in Letcher Co. 33, in Perry Co. 37 und in einigen anderen nicht viel weniger (CAUDILL 1963, S. 108).

Gleichzeitig mit dem Aufstieg der Bergbaustädte schossen in Konkurrenz zu den "commissaries" (gesellschaftseigene Warenhandlungen) auch ungeplante lokale Geschäfts- und Handelszentren wie Neon, Blackey, Cumberland, Hi-Hat u. a. aus dem Boden und entwickelten sich in so kurzer Zeit, daß einzelne bis zum Jahre 1927 2000 Einwohner erreichten und den Status von "incorporated cities" erhielten.

Das "goldene Zeitalter" des Kohle- und Baubooms im Cumberland Plateau dauerte, von einer kleineren Rezession zwischen 1920 und 1922 abgesehen, bis 1927 und brachte auf die Investitionen der Kohlegesellschaften enorme Profite und für die Bevölkerung entscheidende und für die künftigen Jahre bestimmende Veränderungen ihrer Lebens- und Arbeitsbedingungen.

Die Herrschaft der "Kohlebarone" ("coal barons") und der Gesellschaften in den Bergbaustädten hatte enorme negative soziale, politische und gewerkschaftsorganisatorische Konsequenzen, die in der Verfügbarkeit

1 Schon nach wenigen Jahren war man an den Endpunkten der drei großen Flüsse Ost-Kentuckys angelangt. 1912 erreichte die Lexington and Eastern Railroad den Ursprung des Kentucky River, wenig später die Louisville and Nashville-Strecke den Poor Fork des Cumberland River in Harlan Co. und im Norden die Baltimore and Ohio Gesellschaft den oberen Big Sandy River. Zur Entwicklung des Eisenbahn- und Straßennetzes in Ost-Kentucky siehe auch BOWMAN/HAYNES 1963, S. 46-57.

2 Über Bau, Anlage und Ausstattung von Jenkins (1600 Häuser) in Letcher Co. durch die Consolidation Coal Co. berichtet BROSKY 1923, S. 560-563.

über Arbeitskräfte, in bestimmten Praktiken wie dem "scrip system" (gesellschaftseigenes Geldsystem), Zwangseinkauf im "company-store", der "company raffle" (eine Art Lotteriesystem) und in anderen Bestimmungen und Handlungsweisen wirksam wurden. Die Korruption innerhalb der politischen Institutionen der "counties" reichte vom Steuerbeamten bis zum Richter und die Auseinandersetzungen ("Bloody Harlan") um die gewerkschaftliche Organisation der Bergleute konnte nur gegen den gewaltsamen Widerstand der Kohleverbände durchgesetzt werden.

Ähnlich wie bei den Bauvorschriften bestanden in Ost-Kentucky keine oder höchst ineffektive gesetzliche Regelungen für die Leitung der "camps", so daß die Kohlemanager ihre Machtbereiche als Beauftragte des Kapitals autokratisch leiten konnten. Die Gesellschaften führten in ihren Städten das "scrip system" ein, das dazu diente, den größeren Teil des Bergarbeiterlohnes innerhalb des "camps" zu halten. Dazu wurden eigene "Münzen" geprägt, die den Arbeitern zwischen den monatlichen Zahlungen zum Einkauf in "company store" ausgehändigt wurden. Da am Ende des Monats diese Rechnungsbeträge von seinem Lohn abgezogen wurden, war er meist bargeldlos und völlig abhängig von seinem Arbeitgeber. Das System arbeitete sehr effektiv und trug zum Entstehen eines außerordentlich starken paternalistischen Abhängigkeitsverhältnisses zwischen den Arbeitern und der Unternehmungsleitung bei.

Hinzu kamen noch einige andere Verfahren, wie z. B. der Abzug der Kosten für Elektrizität und der Kosten für die Versorgung des Haushalts mit Kohle. Dabei wurde die Energie von den Kohlegesellschaften bei den Stromversorgungsgesellschaften zu reduzierten Preisen gekauft, dann aber um 10 % bis 20 % erhöht und an die Mieter der gesellschaftseigenen Häuser abgegeben. Die Wasserkosten wurden mit der Hausmiete abgezogen. In den Orten, die städtisch organisiert waren, baute die Gesellschaft oft das öffentliche Wasserversorgungssystem und verkaufte es an die Stadt. Die Verbrauchskosten für das Wasser zahlte der Arbeiter aber nicht direkt an die Stadt, sondern sie wurden ihm vom Lohn abgezogen. Bei der ärztlichen Versorgung wurde derartig verfahren, daß die Gesellschaft einen Betrag von 2 Dollar im Monat für die kleinen gewöhnlichen Krankheiten der Bergarbeiterfamilien einbehält, für die Behandlungskosten der größeren Krankheiten (Tuberkulose, Diabetes) dagegen nicht aufkam. Diese Kosten mußte der Bergmann selbst tragen. Bei Unfällen, die zur Arbeitsunfähigkeit führten, mußte die Familie der Bergleute das Haus nach einem Monat verlassen. Danach lebte sie von einer kleinen wöchentlichen Zuwendung, der Workmen's Compensation, die sich nach dem Grad der Invalidität richtete.

Thus the miner came to be almost wholly insulated against the world outside his coal camp. In return for his labor his employers clothed his back, filled his belly, sheltered and lighted his household, and provided his family with medical treatment, fuel and water. The thoughtful operators even organized burial associations, withholding a couple of dollars each month from the workman's wages for payment to a favored undertaker, so that when death came the mortician's bill had been paid in advance. Needless to say, the company realized a profit on each of these endeavors. The miner found himself on a treadmill from which he lacked the knowledge and selfdiscipline to escape (CAUDILL 1963, S. 157)¹⁾

Die Interessen der Kohlegesellschaften im politischen Bereich lagen primär in der Einflußnahme bei der Besetzung der öffentlichen Ämter auf "county"-Ebene. Die Kontrolle dieser Ämter erlaubte es ihnen nämlich, diejenigen Kräfte zu beeinflussen, die die Ruhe in den "camps" gewährleisteten und die Höhe der Vermögenssteuer festlegten.

1 Im folgenden Satz verteidigt der Autor dieses System damit, ... "That at this period most of the miners and the members of their families were content with it" ... Man kann jedoch fragen, ob dies infolge fehlender Alternativen und Vergleiche überhaupt anders zu erwarten gewesen sein könnte.

Diese "county"-Beamten waren Wahlbeamte auf vier Jahre und besaßen nach der Verfassung von Kentucky außerordentliche Macht. Der Steuerbeamte war demnach einer der wichtigsten Posten; da auch der "county"-Richter für die Beaufsichtigung des Steuerwesens entscheidend war, galt es, auch diese und andere Positionen im "fiscal court" im Sinne der Unternehmungen zu besetzen. Die Folgen dieser politischen Korruption machten sich bald bemerkbar. Die Steuereinnahmen hielten nämlich längst nicht Schritt mit den Eigentumswertsteigerungen, die durch die Bautätigkeit der Kohleindustrie und der Geschäftsleute erzielt wurden. In wenigen Jahren hatte sich die Bevölkerung vervielfacht und mit diesem Wachstum auch der Bedarf an Schulen, Straßen und anderen öffentlichen Einrichtungen. Bei den steuerlichen Veranlagungen des Gesellschaftseigentums trat jedoch nur eine allmähliche Verdoppelung oder Verdreifachung ein. Um noch die notwendigsten öffentlichen Aufgaben finanzieren zu können, setzten die "gewählten Vertreter" den offiziellen Schätzwert des "company"-eigenen Bodens einfach auf § 5 fest, während sie den Grund und Boden von einzelnen Bürgern dreis- bis viermal so hoch einstufte (CAUDILL 1963, S. 127)¹).

In short, the mine operators financed a political machine whose toils extended throughout each county and into every office in its courthouse. The local elective offices in the school system were simply incorporated into the machine (CAUDILL 1963, S. 135)²).

So wurde in den wichtigen Jahren zwischen 1912 und 1927, die die Zukunft des Kohlereviers stark beeinflussen, im öffentlichen Infrastrukturbereich vieles versäumt, dabei u. a. auch die Möglichkeit, ein umfassendes und wirkungsvolles Erziehungssystem aufzubauen, was sich nachhaltig negativ auf das gesamte Ausbildungswesen und das Bildungsniveau ausgewirkt hat.

Während dieser gesamten Periode waren die Löhne der Bergleute ständig gestiegen. Zu Beginn waren es noch § 1.50 für den 10-Studentag, 1927 betrug der Lohn § 4.0 für den 8-Studentag (CAUDILL 1963, S. 142). Vor allem das während der Kriegszeit praktizierte "piecework"-Verfahren, d. h. ein Verfahren, bei dem nach Arbeitseinheiten (Tonnen) bezahlt wurde, erlaubte den Bergleuten, mehr Geld zu verdienen, veranlaßte sie aber gleichzeitig länger unter Tage zu bleiben bzw. auch an den freien Tagen zu arbeiten. Natürlich waren auch die Preise in den "commissaries" (später ironisch auch "robbissaries" genannt) gestiegen, wodurch ein Großteil des Verdienstzuwachses absorbiert wurde und nur geringe Sparbeträge übrig ließ. Dennoch war der Lebensstandard der Bergleute gegen Ende der zwanziger Jahre höher als je zuvor, als sich mit dem Rückgang des Kohleabsatzes (ab 1927) und dem Ausbruch der Wirtschaftskrise ihre Lage rapide verschlechterte. Mit dem Stagnieren der Aufträge und der schärfer werdenden Konkurrenzsituation zwischen den Kohlegesellschaften traten verschiedene Änderungen innerhalb und außerhalb der Gruben ein. Untertage verfielen die Sicherheitseinrichtungen, die Unfallziffer stieg erheblich. Die Löhne sanken, so daß für den einzelnen Bergmann eine 8-Stunden-Schicht nicht mehr ausreichte, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen, sondern er gezwungen war, "double back" zu arbeiten, d. h. eine halbe oder ganze Schicht zusätzlich untertage tätig zu sein. Selbst ein 16 stündiger Arbeitstag brachte ihm aber nicht mehr als § 2.0 ein (CAUDILL 1963, S. 177).

Welchen Einfluß die Bergwerksmanager und ihre Gefolgschaft in den öffentlichen Ämtern ausübten, wird auch

1 Das Problem des unzureichenden Steueraufkommens ist bis heute nicht gelöst. Ebenso wie damals argumentiert die Kentucky Coal Assn. bei einer Gesetzeseingabe zur Besteuerung der Kohleproduktion vor dem House Appropriations and Revenue Committee von Kentucky, daß bei einer 10 cent-Steuerabgabe pro Tonne Kohle die Industrie, "die für viele 'counties' die einzige Grundlage wirtschaftlicher Stabilität bildet", ruiniert würde. Die angsterzeugende Argumentation der Kohle-Lobby unterstreicht vor allem die ökonomische Benachteiligung auf den Kohlemärkten anderer Staaten, die eine derartige Steuer nicht kennen. Neue auf der Kohle basierende Industrien würden sich deswegen nicht in Kentucky niederlassen und der Staat würde "Millionen Dollar an Besteuerungsgrundlage und Hunderte oder Tausende Arbeitsplätze" verlieren (The Courier-Journal vom 18. Feb. 1970).

2 Wie stark auch in neuester Zeit die Interessen der Kohleindustrie, Banken und anderer großer Unternehmen in der Exekutive und Legislative z. B. des Bergbaustaates West Virginia repräsentiert sind, beschreibt HARLESS 1971.

an der Frage der Straßenfinanzierung, die damals noch "county"-Aufgabe war, deutlich. Durch Versprechungen und Versicherungen über Eigentumswertzuwachs, neue Industriearbeitsplätze und allgemeinen Wohlstand für jedermann hoffnungsvoll gestimmt, sollten von der Bevölkerung Schuldverschreibungen finanziert werden, die angesichts des zu erwartenden ökonomischen Aufschwungs keine zu hohen finanziellen Belastungen mit sich brächten und in wenigen Jahren rückzahlbar wären.

So ignorant were the people and so powerful were the industrialists that the bond issues were given voter approval by wide margins (CAUDILL 1963, S. 119).

Mit der Erwartung einer solchen Verbesserung ihres Lebensstandards wurden zwischen 1914 und 1929 mehrmals derartige "road bond issues" verkauft, wodurch sich manche "counties" bis zu Höhen von einer Million Dollar verschuldeten. Aufgrund der "dekretierten" völlig inadäquaten Steuerbasis war es den "counties" dann aber kaum möglich, überhaupt die jährlichen Zinsen aufzubringen, geschweige denn an eine Schuldentilgung zu denken. Als dann die Schotterstraßen, die auch den Transporterfordernissen der Kohleindustrie entgegenkamen, die Täler Ost-Kentuckys durchzogen, blieben die angekündigten Entwicklungen weitgehend aus; sie können als historisches Beispiel dafür dienen, daß Straßenbau zwar eine notwendige, aber längst keine hinreichende infrastrukturelle Voraussetzung für regionale Wirtschaftsentwicklung ist.

Bei öffentlichen Wahlen waren Stimmenkauf und Bestechungen üblich¹⁾, und auch die Wahlämter in der Schulverwaltung ("school superintendent") blieben von der Korruption nicht ausgespart.

4.2 Die Dreißiger Jahre

Nach dem Zusammenbruch zahlreicher Gesellschaften, Banken (1933 waren in Ost-Kentucky nur noch drei Banken offen) (CAUDILL 1963, S. 173) und Geschäftsunternehmungen führten Arbeitslosigkeit, Hunger und die Abhängigkeit von Federal Relief Programs (Nahrung- und Bekleidungsprogramme) zu einer allgemeinen Demoralisierung und Abhängigkeit von staatlichen Behörden, die nicht nur die Zeit der Wirtschaftskrise prägten, sondern auch die Jahrzehnte danach, als diese Notprogramme längst durch ein "Wohlfahrtssystem" ersetzt worden waren. In der Folge dieses allgemeinen Zusammenbruchs und der Abwanderung vor allem von Bergmannsfamilien europäischer Herkunft verfielen zahlreiche "camps"; ehemals aktive lokale Geschäftszentren wie z. B. Blackey in Letcher Co. wurden so funktions- und bedeutungslos, daß sie sich auch später nicht mehr erholen konnten.

Mit Beginn der Depression traten Gegensätze zwischen Bergarbeitern und Unternehmungen immer schärfer hervor. Als von den Unternehmensleitungen ein neues Gruben-Management eingesetzt wurde, das mit strafenden Methoden²⁾ der Krise begegnen sollte, polarisierte sich das Verhältnis zwischen den "neuen" Unterneh-

1 Daß dies keine Wahlpraktiken aus vergangenen Zeiten sind, geht aus einem Artikel in Harper's Magazine vom Okt. 1960, S. 33-38, hervor. Ein nicht namentlich gekennzeichnete Abgeordneter aus Ost-Kentucky schreibt dort unter dem Titel: "How an election was bought and sold", daß er in die gesetzgebende Versammlung Kentuckys gewählt worden sei, "... after paying off many of the citizens of my district with the money and whisky they demanded in return for their votes"... "It may be that the political customs of my Kentucky county are very much more decadent and corrupt than those of the nation at large, but after talking frankly with other politicians, I strongly doubt it," (S. 33) Wie die Stimmen der schwarzen Bevölkerung zu erhalten seien, wurde in einer Wahlversammlung vorgeschlagen. Für die zehn Führer sollten je \$ 20, für jeden anderen Wähler \$ 2 bezahlt werden. Dazu drei "gallons" Whisky für diejenigen, die einen "drink" wollten. Das würde zweihundert "straight-ticket votes" ergeben. Insgesamt \$ 650! "... for the niggers to start off with." (S. 35).

2 Die gängigsten Mittel waren Arbeitseinsparungen untertage, Preissteigerungen und strikte Überwachung der Einkäufe im "company store", die "company raffle" u. a. (CAUDILL 1963, S. 190 f.).

mern und den Bergleuten. Schon vor 1917 hatten Anwerber der UMWA (United Mine Workers of America) und der IWW (Industrial Workers of the World) erste Organisationsversuche unternommen, waren aber damals, als die Beschäftigungslage gut war, nicht sehr erfolgreich gewesen. Als nun der National Industrial Recovery Act (NIRA) des New Deal vom Supreme Court 1935 als verfassungswidrig aufgehoben wurde, verschlechterte sich die Lohnsituation für die Bergleute erneut, so daß die Abgesandten der UMWA nunmehr überall Gehör fanden.

Gegen diese Einflußnahme und den Erfolg gingen die Unternehmer seit Beginn der Krise mit Hilfe der "sheriffs" und Richter vor. Sie ließen Verhaftungen von Gewerkschaftsrepräsentanten und -mitgliedern als "peace breachers" vornehmen und heuerten sogar private Industriepolizei, "armed goons" und Detektive an, um Gesellschaftseigentum zu schützen, den Frieden zu wahren und Gewerkschaftsmitglieder, die eine Art Geheimorganisation gegründet hatten, auszuspionieren und unter Druck zu setzen. Der Widerstand gegen die Gewerkschaften nahm in Harlan Co. schärfste Formen an, als die Harlan County Coal Operators Association, die von der United States Coal and Coke Company gesteuert wurde, einen jahrelangen Kampf gegen die UMWA begann, der im Mai 1931 in eine blutige Schießerei zwischen "company"-Polizei und Bergleuten ausartete ("Bloody Harlan"), keineswegs aber das Ende der harten Auseinandersetzung zwischen den Kontrahenten im Kohlerevier brachte, sondern beinahe noch das ganze Jahrzehnt über andauerte¹). Der ständige Druck der Gewerkschaften führte in späteren Jahren zu den angestrebten Verbesserungen des Lohnniveaus (der tägliche Minimallohn betrug schließlich \$ 24), der Arbeitszeit (letztlich 6 1/2 Stunden), der Überstundenbezahlung ("time and a half"), der Urlaubsvergütung und zur Gründung eines von der Kohleindustrie finanzierten Welfare and Retirement Fund zur Rentenfinanzierung, ärztlichen Versorgung und Rehabilitierung von verunglückten Bergleuten (CAUDILL 1963, S. 200 f.).

Als eine Kohlegrube nach der anderen schloß, versuchte die Works Progress Administration des New Deal ihre Notprogramme auszudehnen und den arbeitslosen Bergleuten und mittellosen Kleinfarmern Beschäftigung zu geben. Zahlreiche Arbeitsplätze wurden vor allem durch Straßenbauprogramme in die entfernten Talenden ("relief roads") und durch Schulbauten geschaffen. Sie reichten aus, viele Familien vor dem Hunger zu bewahren. Die WPA erlangte aber noch eine andere wichtige Bedeutung, sie wurde nämlich im Wahlkampf 1938 um den Sitz des Vertreters aus Kentucky im amerikanischen Senat von den Demokraten zum Instrument der Festigung ihrer politischen Positionen und Erhaltung ihres Einflusses in den "counties" umfunktioniert, was bis auf die heutigen Programme nachwirkt. Programme werden zu Mitteln, Parteipolitik zu machen.

Silently and swiftly in the hungry plateau a subtle change came over the vast sprawling Works Progress Administration. In effect the gargantuan Relief program was transformed into a colossal and supremely effective political machine nourished by almost limitless patronage (CAUDILL 1963, S. 209).

Der Beginn des Zweiten Weltkrieges brachte neuen Auftrieb für die Holzindustrie (Gewehrkolbenherstellung) und die Kohleindustrie, die aus der Depression mit radikal veränderter Struktur hervorging. Einige auswärtige, im Bergbau nicht unmittelbar tätige "holding companies" hatten nämlich in planender Voraussicht Ländereien und damit auch die Kohleabbaurechte von bankrotten Kohleunternehmen zu Niedrigpreisen aufgekauft, die sie nach der Krise an Gesellschaften gegen eine Tonnenabgabe verpachteten, ohne gleichzeitig die eigentlichen Risiken dieses Geschäftszweiges zu übernehmen. Weite Bereiche des Kohlefeldes lagen nun in den Händen von einigen Grundstücksfirmen, die kein Interesse mehr an den "camps" und anderen Einrichtungen zeigten, sondern nur eine immer rationellere Kohle-, Erdöl- und Erdgasförderung betreiben wollten.

Etwa 1937 hatte mit der Einführung des "duckbill loader" (einer relativ einfachen Maschine, die Kohle direkt

¹ Genauere Einzelheiten über diese Phase der Auseinandersetzungen (1931-1932), in denen die UMWA nicht immer die führende Rolle spielte, finden sich bei BERNSTEIN 1960, S. 377-381.

aus dem Flöz schneidet und sie gleichzeitig auf ein Förderband verlädt) die eigentliche Mechanisierung der Kohleproduktion begonnen, der eine immer weiterreichende Automation folgte. (Z. B. "coal mole" oder "continuous miner", die Weiterentwicklung des "duckbill loader", einer Maschine, mit der es möglich war, den ganzen Flöz auf einmal abzubauen.) Die Zahl der "rail and truck mines" stieg sprunghaft (bedingt auch durch die WPA-Straßen), und die Gesellschaften erreichten nicht gekannte Produktions- und Gewinnsteigerungen. Da keine anderen Arbeitsmöglichkeiten vorhanden waren, hing die Existenz der verbliebenen Bevölkerung auch diesmal vollständig vom Monopolarbeitgeber Kohlebergbau ab, der die WPA-Arbeiter erneut einstellte und mit Hilfe von Darlehen der Reconstruction Finance Corporation für neue Verladeanlagen und Bergbaumaschinen die Produktion innerhalb von 18 Monaten nach Kriegseintritt der USA wieder zum Florieren brachte. Mit dem Aufblühen der "truck mines", die die Landschaft nun zu übersäen begannen, traten zusätzlich zu den "companies" viele ehemalige Bergleute in dieses Geschäft ein, das für einen Kleinbetrieb nur relativ geringe Kapitalmittel benötigte (§ 1000-1500, später § 2500) (CAUDILL 1963, S. 223 bzw. 232) und schnellen Reichtum erwarten ließ.

Electric power was essential for the operation of the rail mines and the lines could be cheaply extended to the new truck-mine openings. Two or three ponies, a half-dozen bank cars, picks, shovels, spike hammers and a quantity of explosives completed his requirements. With this modest outlay the operator and six to ten men could produce eighty to one hundred tons of coal daily. Even under the stringent price regulations imposed by the Office of Price Administration, he could clear at least fifty or sixty cents per ton. He hired an independent trucker to haul his output the short distance from his bin to the sizing tippie for as little as fifty to seventy-five cents per ton. If his haul bill was low and the coal seam thick and free of stone and slate, such a miniature operator could realize profits of close to a dollar on the ton (CAUDILL 1963, S. 223).

(Bei einem Durchschnittsverdienst der Bergleute von \$ 7-8 pro Tag war diese Summe ein großer Anreiz.) Ein neuer Boom war eingetreten; die zum Teil riesigen Gewinne blieben diesmal nicht allein auf die großen Kohlegesellschaften beschränkt, auch die Inhaber der kleinen Minen hatten daran ihren Anteil. Insgesamt waren sie aber finanziell und organisatorisch so ungesichert, daß nur wenige von ihnen mehr als nur ein paar Jahre überstehen konnten.

Die Beherrschung der politischen Institutionen durch die Kohlegesellschaften hatte sich während dieser Jahre nur der Form nach geändert. Die Gewerkschaft hatte zwar die Vorherrschaft der "corporations" über die Wähler gebrochen, sie fanden jedoch Mittel und Wege, ihre Ziele auf anderem Wege durchzusetzen. Die weitverbreitete Meinung (und davon waren Bergleute, Farmer und Geschäftsleute gleichermaßen überzeugt, daß eine allgemeine gleiche Besteuerung den Ruin der Montanindustrie und die Katastrophe für jedermann bedeuten würde), bot dafür günstigen Boden.

Against such a ludicrous background it was not difficult for the companies to retain domination over the county taxing officials. Some of them were convinced by the smooth arguments of company lawyers. . . .

. . . A favorite method of "handling" the county judge consisted of leasing him a boundary of coal. His Honor was then permitted to mine the coal on favorable terms and sell it back to a company-owned tippie. . . .

. . . Taxes on the industry's properties remained incredibly low and tax-supported institutions remained incredibly poor. (CAUDILL 1963, S. 243)

4.3 Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg

In der zweiten Hälfte des Jahres 1948 begann infolge Sinkens des Kriegsbedarfs und industrieller Umstellungen auf andere Energiequellen eine neue Krise auf dem Kohlemarkt, die die mittelgroßen und kleineren Unternehmer zwang, entweder zu mechanisieren oder aufzugeben. Der zweite Weg mußte von den Kleinbetrieben weit öfter eingeschlagen werden. Zwischen 1948 und 1954 gab eine große Zahl dieser Unternehmer auf und Tausende von Bergleuten wurden arbeitslos, verließen das Plateau und versuchten Arbeit in den Industriestädten Ohios, Indianas und Michigans zu finden ("Little Kentuckies"). Der Auszug war so stark, daß innerhalb nur eines Jahrzehnts die Bevölkerung der Region (49 "counties") um 14 % abnahm, die Kohle-"counties" (11) jedoch im Durchschnitt mehr als 20% verloren (Siehe auch Tab. 3).

Dem Grubenmanagement war es schon bei Kriegsende klar geworden, daß mit dem veränderten politischen Klima, das undemokratische Zustände im Bereich der "camps" nicht mehr zuließ und den künftigen Methoden des Kohleabbaus, die Aufrechterhaltung der Bergbaustädte nur eine Last bedeuten würde. Mit Beteuerungen über eine rosige Zukunft der Montanindustrie und gerade vor dem Produktionsrückgang von 1948 und der großen Automatisierungswelle wurden deshalb zwischen 1945 und 1948 Tausende Häuser mit dem zugehörigen Stück Land (allerdings ohne die Rechte auf die Mineralien, die bei den Gesellschaften blieben und ihnen weiterhin umfassende Verfügungsrechte einräumten) zu günstigen Preisen und Bedingungen an die Bergleute verkauft. Eine "corporation" nach der anderen stieß ihre billigen Häuser ab, aber erst 1960 begann z. B. International Harvester in Benham, Harlan Co., mit dem Verkauf, und Lynch folgte noch etwas später. (Der Prozeß wird bezeichnenderweise "freeing" genannt.) Nur eine Stadt war bis vor kurzem im Plateau noch in "company"-Eigentum: Wheelright. Sie galt als eine der gepflegtesten Städte in Ost-Kentucky und als Modell einer "company town" in den USA.

1965 wurde Wheelright von der Inland Steel Corp. an Island Creek Coal Co. verkauft und von ihr wiederum für \$ 1, 3 Mill. an die Mountain Investment Inc. Danach stiegen sofort die Mieten und Versorgungskosten. Die Stadt begann jedoch zu verfallen. Dazu berichtet "The Courier-Journal" vom 31. Mai 1970: "A town is dying. And with it dies the last hope for a noble experiment in American capitalism - for a communal life in the benevolent custody of a great corporation." Eine Augenzeugin erzählt, daß sie diesen Ort geschätzt hätte, "because it's been good to us" und man auch den hiesigen Manager von Island Creek nicht verantwortlich machen könne, denn, "he gets his orders from Cleveland. They're up there deciding what will become of us".

Die schäbigen Häuser der kleineren Firmen wurden allerdings nicht veräußert, sie wurden abgerissen (siehe Abb. 5/6) oder die Bewohner verließen sie reihenweise. Danach verfielen sie langsam und sind z. T. heute noch in vielen Tälern als verkommene Reste ehemaliger Ortschaften anzutreffen¹⁾.

Der Rückgang der Beschäftigtenzahlen im Kohlebergbau in Kentucky kommt einer jahrelangen Massenentlassung gleich. So fiel die Zahl z. B. vom höchsten Stand 1949 bis 1960 von 76 821 auf 34 973 und lag 1968 bei 23 908. Gleichzeitig stieg die Kohleförderung von ca. 60-70 Mill. t auf über 100 Mill. t 1968. Von den 23 908 Bergleuten waren in den vier Bergbaudistrikten Ost-Kentuckys 1968 18 654 (78 %) beschäftigt, die etwas mehr als die Hälfte, nämlich 54, 8 Mill. t, produzierten²⁾.

Die Angaben lassen Schlüsse auf Art und Technisierungsstand des Kohlebergbaus in beiden Teilen Kentuckys zu. Während in West-Kentucky überwiegend im Tagebau und hochgradig mechanisiert gearbeitet wird, gibt es im bergigen Ost-Kentucky zahlreiche Grubenbetriebe. Auch sie sind technisiert, doch sind weder Unter-

1 Eine eingehendere Schilderung der Situation und des Verfalls der "coal camps" gibt BALL 1960.

2 Kentucky Department of Mines and Minerals, 1968, S. 6. In Jenkins und McRoberts (Letcher Co.): sank beispielsweise die Zahl von ehemals 5000 Beschäftigten auf 900 (nach CAUDILL 1963, S. 330).

Tab. 3 Bevölkerungszunahme bzw. -abnahme in der Appalachenregion Kentuckys zwischen 1950 und 1960

county	1950	1960	%
Adair	17 603	14 699	- 16, 5
Bath	10 410	9 114	- 12, 4
Bell	47 602	35 336	- 25, 8
Boyd	49 949	52 163	+ 4, 4
Breathitt	19 964	15 490	- 22, 4
Carter	22 559	20 871	- 7, 7
Casey	17 446	14 327	- 17, 9
Clark	18 898	21 075	- 11, 5
Clay	23 116	20 748	- 10, 2
Clinton	10 605	8 886	- 16, 2
Cumberland	9 309	7 835	- 15, 8
Elliot	7 085	6 330	- 10, 7
Estill	14 677	12 466	- 15, 1
Fleming	11 962	10 890	- 9, 0
Floyd	53 500	41 642	- 22, 2
Garrard	11 029	9 747	- 11, 6
Green	11 261	11 249	- 0, 1
Greenup	24 887	29 238	+ 17, 5
Harlan	71 751	51 107	- 28, 8
Jackson	13 101	10 677	- 18, 5
Johnson	23 846	19 748	- 17, 2
Knott	20 320	17 362	- 14, 6
Knox	30 409	25 258	- 16, 9
Laurel	25 797	24 901	- 3, 5
Lawrence	14 418	12 134	- 15, 8
Lee	8 739	7 420	- 15, 1
Leslie	15 537	10 941	- 29, 6
Letcher	39 522	30 102	- 23, 8
Lewis	13 839	11 156	- 19, 4
Lincoln	18 668	16 503	- 11, 6
Mc Creary	16 660	12 463	- 25, 2
Madison	31 179	33 482	+ 7, 4
Magoffin	13 839	11 156	- 19, 4
Martin	11 677	10 201	- 12, 6
Menifee	4 798	4 276	- 10, 9
Monroe	13 770	11 799	- 14, 3
Montgomery	13 025	13 461	+ 3, 3
Morgan	13 624	11 056	- 18, 8
Owsley	7 324	5 369	- 26, 7
Perry	46 566	34 961	- 24, 9
Pike	81 154	68 264	- 15, 9
Powell	6 812	6 674	- 2, 0
Pulaski	38 452	34 403	- 10, 5
Rockcastle	13 925	12 334	- 11, 4
Rowan	12 708	12 808	+ 0, 8
Russell	13 717	11 076	- 19, 3
Wayne	16 457	14 700	- 10, 8
Whitley	31 940	25 815	- 19, 2
Wolfe	7 615	6 534	- 14, 2
Gesamt	1 073 051	920 247	- 14, 2

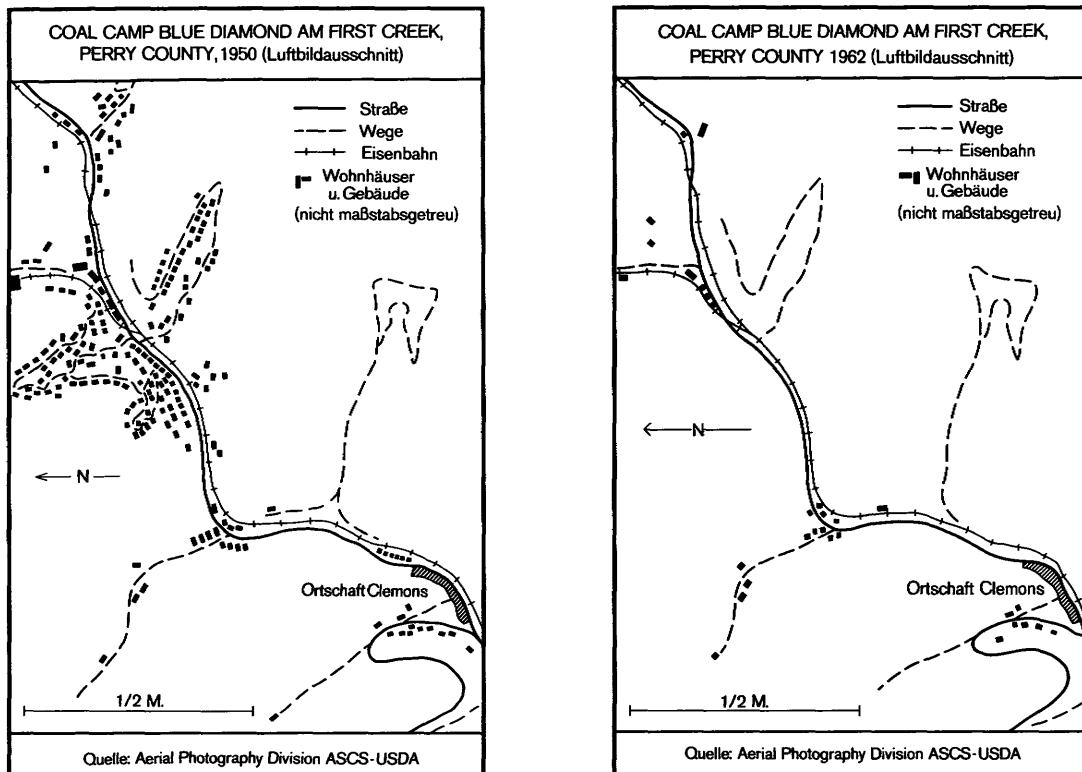
Quelle: DE JONG 1961, S. 23-25.

Tab. 4 Beschäftigte im Kohlebergbau in Kentucky - Ausgewählte Jahre zwischen 1927 und 1968

Jahr	Zahl	Jahr	Zahl
1927	64 696	1950	75 956
1928	58 775	1952	53 742
1930	55 424	1954	37 590
1932	40 282	1955	44 280
1935	53 631	1957	42 678
1939	54 693	1958	38 755
1940	56 293	1959	35 884
1942	60 017	1960	34 973
1945	52 891	1961	31 161
1947	75 197	1965	26 742
1948	75 750	1968	23 908
1949	76 821		

Quelle: Kentucky Department of Mines and Minerals. Annual Report, Lexington, Ky., 1968, S.116.

Abb. 5/6 Beispiel für die Auflösung eines "coal camp" in Perry Co. zwischen 1950 und 1962



tagebau noch Tagebau in Ost-Kentucky derart produktiv.

Einen entscheidenden Bedeutungsverlust erlitt auch die Landwirtschaft in diesen Jahren¹⁾. Ein sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklung ist der allgemeine Rückgang der landwirtschaftlichen Anbauflächen und in den ungünstiger gelegenen Gebieten die geplante Aufforstung bzw. unkontrollierte Wiederbewaldung ehemaligen Weidelandes (Siehe Abb. 7/8).

Tab. 5 Zu erwartende Veränderungen der Landnutzung in der Appalachenregion von Kentucky 1958 - 1975 (in 1000 acres)

	1958	1975	%
Ackerland	1 515, 7	1 453, 6	- 4, 1
Weideland	1 304, 9	1 529, 3	+17, 2 ⁺)
Wald- u. Forstland	6 530, 3	6 783, 5	+ 3, 9
Übriges Land (vor allem ungenutztes Land u. Wildgebiete u. a.)	707, 2	286, 5	- 59, 4

+) Eine derartige Ausdehnung der Weideanteile wird sich, wenn überhaupt, vor allem in den topographisch günstigeren Gebieten vollziehen.

Quelle: Kentucky Area Development Office : Interim Development Program, Appalachian Kentucky. o. O. 1967, S. 16.

Während die Bevölkerung der Cumberlandlands in den fünfziger Jahren rapide abnahm, die öffentlichen Einrichtungen wie Straßen und Schulen in zunehmendem Maße verkamen, die Arbeitslosigkeit stieg und Ost-Kentucky zur Armenregion herabsank, die nur mit Hilfe eines überdimensionierten, wasserkopffartigen "Wohlfahrts-systems" weiterexistieren konnte²⁾, bahnten sich neue technologische Veränderungen auf dem Gebiet der Kohleförderung an, die insbesondere von der Großindustrie vorangetrieben wurden. Die Gewerkschaft beugte sich dieser Mechanisierung der Arbeitsmittel und setzte sich nur noch für Spitzenlöhne und günstige Sozialleistungen der zurückgebliebenen, spezialisierten Bergarbeiter in den größeren Gruben ein. In den kleineren "truck mines" dagegen waren die Bergleute lohnmäßig benachteiligt. Als im Jahr 1959 deswegen noch einmal ein großer Streik ausgerufen wurde, der in seinen gewaltsamen Formen an die Auseinandersetzungen der dreißiger Jahre erinnerte, war das Vertrauen der Bergleute in die UMWA schon weitgehend verlorengegangen. Die Kentucky National Guard stellte die Ruhe wieder her. Der Streik war fehlgeschlagen, und als danach die Organisation schwächer wurde, wurden auch die gewerkschaftlichen Sozialprogramme (Wohlfahrtsfonds) und die Krankenversorgung bzw. Krankheitsvorsorge sehr stark betroffen³⁾.

1 Die durchschnittliche Größe der Farmen betrug in 17 nördlichen und mittleren "counties" Ost-Kentuckys (Economic Area 8) 1950 83 acres, wovon 13 acres Feldfrüchte waren. Bei sehr großen Schwankungsbreiten unter den einzelnen "counties" waren schon damals 17% aller Farmen "part-time"-Betriebe. (GALLOWAY 1956, S. 6).
Zwischen 1950 und 1960 wurden mehr als die Hälfte aller Farmen verlassen, und mit der Einführung des Federal Soil Bank Program 1956 gaben viele Farmer die agrarische Nutzung ihres Landes auf (CAUDILL 1963, S. 345 f.).

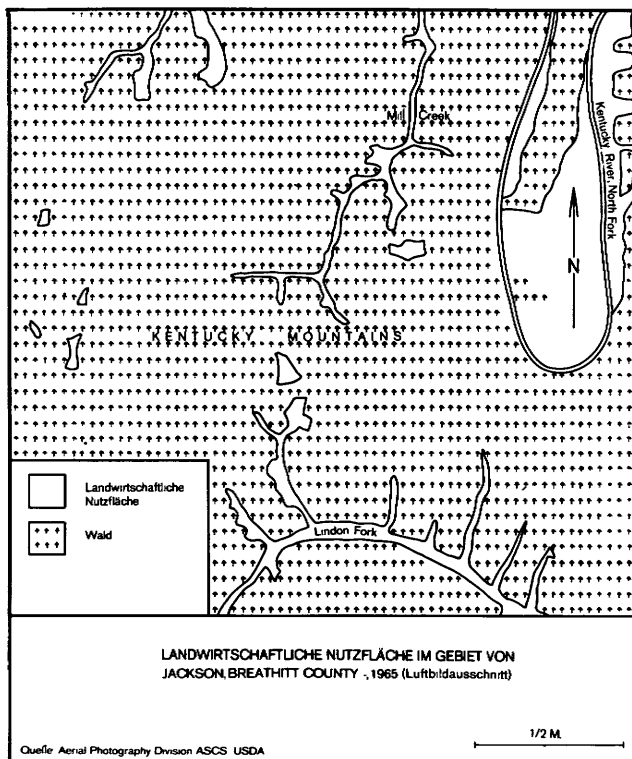
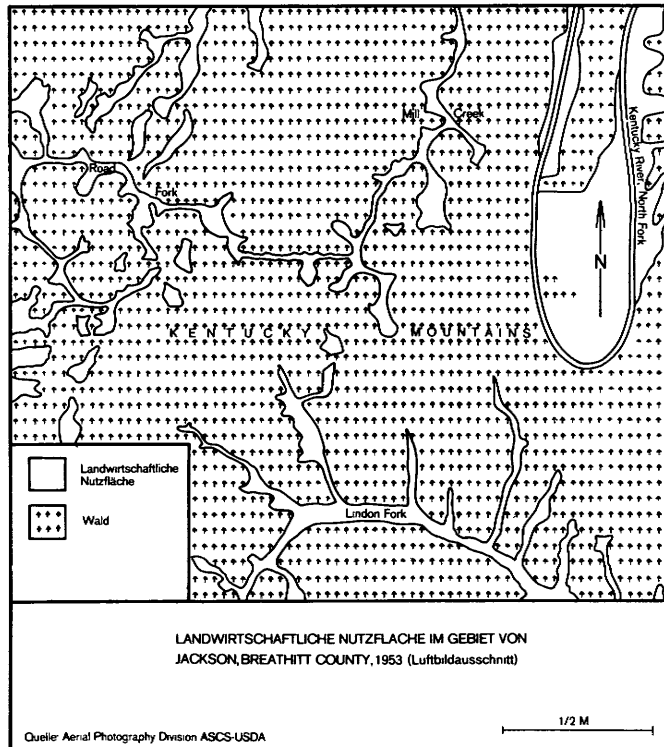
2 Ende 1957 lebte in einigen "counties" mehr als die Hälfte der Bevölkerung von regelmäßigen öffentlichen Nahrungsmittelzuwendungen (CAUDILL 1963, S. 267).

3 Über erneute langwierige, heftige und blutige Arbeitskämpfe für gewerkschaftliche Organisations- und Tarifrechte im Kohlebergbau Ost-Kentuckys (Harlan Co.) berichtet "Die Zeit" vom 4. 10. 1974.

Abb. 7/8

Beispiel für den Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Breathitt Co. zwischen 1953 und 1965

(Das Grundraster der Darstellungen wurde mit Hilfe eines Zeilendruckers erstellt)



Das "strip mining"-Verfahren, bisher nur in den flacheren Gebieten West-Kentuckys angewandt, nahm seinen Einzug auch im bergigen Ost-Kentucky. Für das ökologische Gleichgewicht ergaben sich Folgen, deren langfristige Schadenausmaße so groß sind, daß sie nur sehr schwer abgeschätzt werden können. Zur Einführung dieser Abbautechniken bestanden insofern günstige Voraussetzungen, als die Landkaufverträge vom Ende des 19. Jahrhunderts den Gesellschaften eine derartige Skala von Bodennutzungsrechten offenhielten, die auch von den Gerichten nicht in Frage gestellt wurden (CAUDILL 1963, S. 306 f.).

If the coal could not be tunneled out from the interior it could be gouged out from the exterior. Dynamite and bulldozer could remove the "overburden". The coal could be "pop shot" with light charges of explosives, and loaded by giant shovels directly into trucks.

The evil effects of open-cut mining are fantastically magnified when practiced in the mountains. Masses of shattered stone, shale, slate and dirt are cast pell-mell down the hillside. The first to go are the thin remaining layer of fertile topsoil and such trees as still find sustenance in it. The uprooted trees are flung down the slopes by the first cut. Then follows the sterile subsoil, shattered stone and slate. As the cut extends deeper into the hillside the process is repeated again and again.

(CAUDILL 1963, S. 310 f.)¹⁾

Schädliche Auswirkungen ergaben sich auch daraus, daß viele Kohlebänder Schwefel enthielten und das Deckgestein aus eisenhaltigen Sandsteinen bestand. Aus den Abbaurückständen gelangen so toxische Verbindungen und Substanzen in die Gewässer, die bei entsprechender Konzentration das aquatische Leben und die Vegetation absterben lassen (Appalachian Regional Commission 1969a, U. S. Department of the Interior 1966).

In einem unveröffentlichten Begleitbrief zu der Studie der ARC über "Acid Mine Drainage in Appalachia" werden zur Beseitigung allein der säurehaltigen Wasserverschmutzung in ganz Appalachia (die natürlich nicht nur vom "strip mining" herrührt) Kosten von \$ 15-20 Mill. genannt, die aber nur einen Bruchteil der von der Federal Water Pollution Control Administration tatsächlich geschätzten Summe von \$ 6,6 Mrd. ausmachen - ein immenser Betrag, der - von Privatseite verursacht - auf die Allgemeinheit abgewälzt wird (The Courier-Journal vom 13. Okt. 1969).

Schließlich kam als letzte technische Methode das sog. "auger"-Verfahren (eine spezielle Bohrtechnik) hinzu, welches den Abbau der durch "strip mining" nicht zu erreichenden Kohle erlaubte. Zunächst wandte man beide Techniken gleichzeitig an. Später gab man dem "auger"-Verfahren aus finanziellen und praktischen Gründen mehr und mehr den Vorzug. Große leistungsstarke Schneckenbohrer, die horizontal direkt in den Flöz bohren, wurden nun auf den isohypsenparallelen Bändern angesetzt. Das Bohrgestänge kann stückweise verlängert werden²⁾. Indem man eine Bohrung neben der anderen anbrachte, gelang es, im Tagebau riesige Mengen Kohle auf sehr billige Weise zu fördern.

A well-financed operation augering in a four-to six-foot seam can realize a net profit of close to a dollar on the ton even in the depressed coal market prevailing . . . in 1962. A six-foot auger turning uninterruptedly can load fifteen tons in less than one minute. If the fleet of trucks can keep pace with the bulldozers and augers, the profit can be fabulous, amounting to millions

1 Die Förderung wird dadurch erheblich gesteigert. 1963 wurden in Kentucky als durchschnittliche "strip-mine"-Leistung pro Mann und Schicht 47, 12 t gewonnen, während es untertage durchschnittlich nur 17, 3 t pro Mann und Schicht waren (Kentucky Department of Natural Resources 1965, S. 23).

2 Die Bohrungen erreichten 1965 schon über 60m "Tiefe", und man war dabei, Geräte für mehr als 300 m Bohrtiefe zu konstruieren (Kentucky Department of Natural Resources 1965, S. 12).

of dollars in a few years. Quite naturally the possibility of such quick and easy enrichment has excited many coal companies and the politicians through whom they dominate the state and county governments (CAUDILL 1963, S. 314).

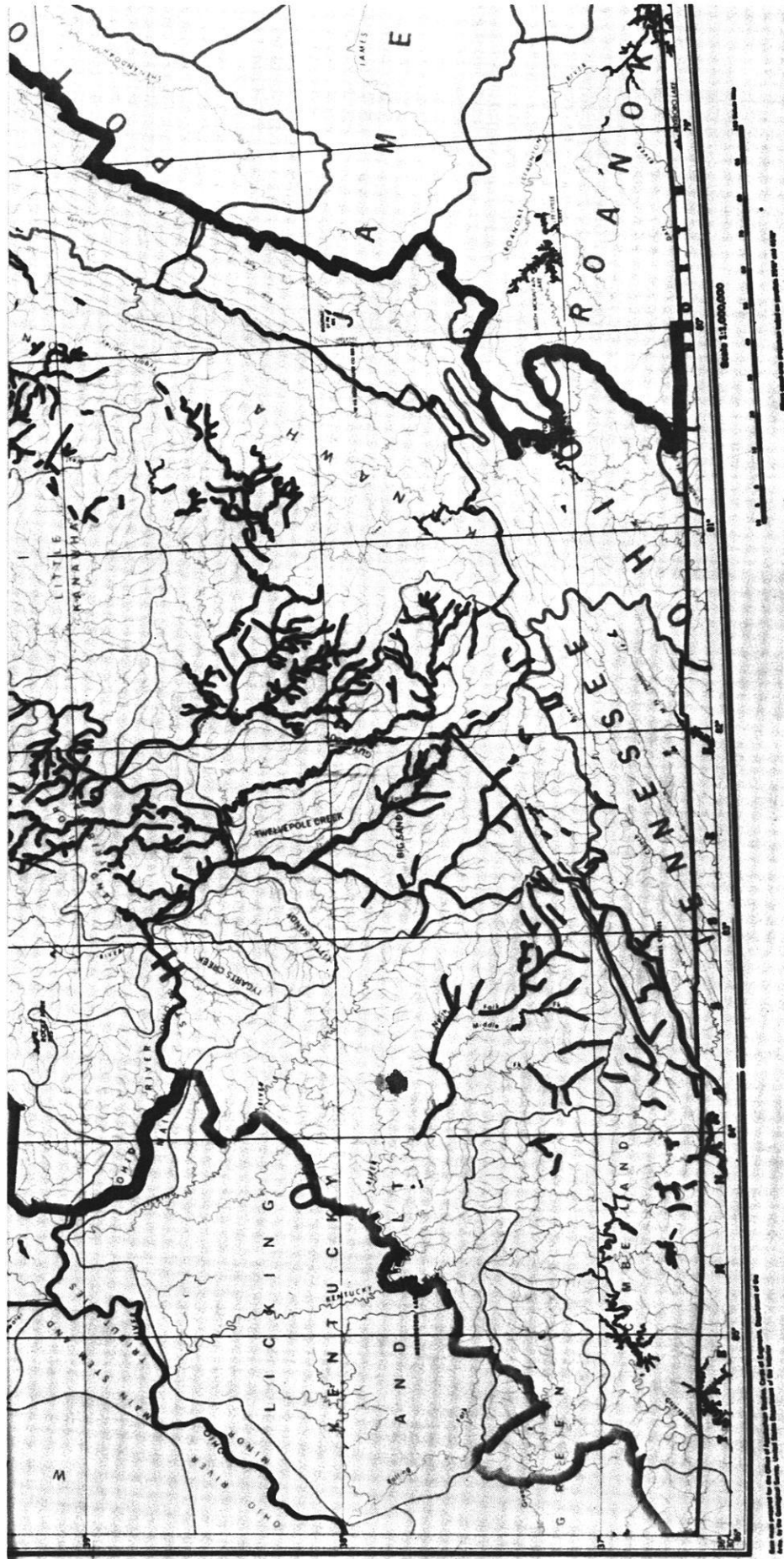
Das Bohren in einem unberührten Kohleband ist allerdings überaus verschwenderisch. Selbst wenn von beiden Seiten eines Bergrückens gebohrt wird, bleibt im Kern des Berges meist ein Kohlesockel zurück, der nicht erreicht und daher nicht abgebaut werden kann. Experten schätzen, daß auf diese Weise etwa 75 % bis 80 % der Kohle unter Tage bleiben bzw. als Rückstände verloren gehen und nur insgesamt 20 % gewonnen werden können (CAUDILL 1963, S. 314 f.).

Inzwischen wurde noch eine weitere Vorgehensweise erprobt, die vom Department of Natural Resources und dem U. S. Forest Service entwickelt worden war und ebenfalls die Billigung der staatlichen Behörden fand. Dabei werden die Berge von ihren Kuppen her vollständig abgetragen (90 % bis 95 % Ausbeute). Das Abraummaterial wird über die Hänge gekippt und füllt die zwischen den Bergrücken gelegenen V-Täler aus. Mehr ebenes Land für Industrieansiedlung und Flugplatzanlagen soll dadurch geschaffen werden. Auch Erosionsgefahr und Vergiftung der Gewässer sollen dadurch gemindert werden. Anwohner und Kritiker sind völlig anderer Meinung, sie fürchten, daß diese Praxis zu einer noch stärkeren und schnelleren Zerstörung der Berge, Täler, Wälder und Wasserläufe führen würde (The Courier-Journal vom 10. März 1970). Erheblich verteuern würde sich für diese höher gelegenen Industriestandorte zudem der Bau der Zufahrtswege, der Wasserversorgung etc.

Die gesetzlichen Bestimmungen waren nun nicht dermaßen liberal, daß "strip mining" ohne jede staatliche Regelung verlief. Bereits 1954 waren erste legislatorische Initiativen unternommen worden, um die schlimmsten Auswirkungen einzudämmen. Einer mächtigen Lobby gelang es, mit den bekannten Einwänden (z. B. Konkurrenzfähigkeit des Bergbaus, siehe Fußnote 1 S. 20) das Gesetz so zu ändern, daß die Bergbauunternehmen ohne Kontrollen und nur mit milden Auflagen zur Wiederaufforstung weiterarbeiten konnten. Auch die folgenden Regierungen versagten, als es darum ging, die gesetzlichen Bestimmungen zu verschärfen. Nach The Courier-Journal vom 18. Feb. 1970 entschied der Court of Appeals noch 1968 für die "broad from deeds", d. h. für die Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten zugunsten der "strip mining"-Gesellschaften, die in den bis zu hundert Jahren alten Kaufverträgen enthalten waren. Ein neuer Anlauf, das Gesetz stringenter zu machen, wurde 1970 im House of Representatives (HB 492) unternommen. Die Regelung sah u. a. vor, die Zustimmung des betroffenen Landeigentümers für solche Operationen einzuholen, ein Verbot, "striping" in Wassereinzugsbereichen durchzuführen, und eine \$ 10-Abgabe pro acre für Forschung und Wiederherstellung vernichteten Landes.

Wirtschaftliche Überlegungen unter Konkurrenzbedingungen und zunehmender Bedarf an elektrischer Energie, der von den hydroelektrischen Stationen nicht mehr gedeckt werden konnte, zwang 1953 auch die bundesstaatliche Mammutbehörde Tennessee Valley Authority, ins "strip and auger mine"-Geschäft einzusteigen. Unter dem Motiv "Billige Kohle für billigen Strom" transformierte sich die TVA (Tennessee Valley Authority) von einer nützlichen Einrichtung für das Tennesseeetal zu einem Kollaborationsunternehmen bei der Ausschlichtung und großflächigen Zerstörung der Cumberland Region mit stillschweigender Billigung der Bundesregierung. Um eine permanente Versorgung der großen Dampfkraftwerke mit riesigen Mengen Kohle zu gewährleisten, kaufte die TVA 1961 die Kohleabbaurechte für 95 000 acres in Bell Co., Harlan Co., Clay Co. und Perry Co. und für weitere 35 000 acres im nordöstlichen Tennessee (CAUDILL 1963, S. 321). Unternehmen wie Bethlehem Steel und United States Steel betrieben "auger mining" bzw. "strip mining" in Pike Co. und Letcher Co. bzw. am Big Black Mountain in Harlan Co. Andere kleinere private Unternehmen und Energieproduzenten verfahren auf dieselbe Weise und rissen die Flanken der Berge Ost-Kentuckys kilometerlang auf, um das geschätzte Mineral zu Tage zu bringen, ohne die zerstörerischen Folgen ihres vielfachen Han-

Abb. 9 Flüsse in der Appalachenregion Kentuckys, die von saurehaltiger Grubenentwässerung beeinträchtigt sind



Quelle: Appalachian Regional Commission 1969 a, S. 23.

delns weiter zu beachten¹⁾.

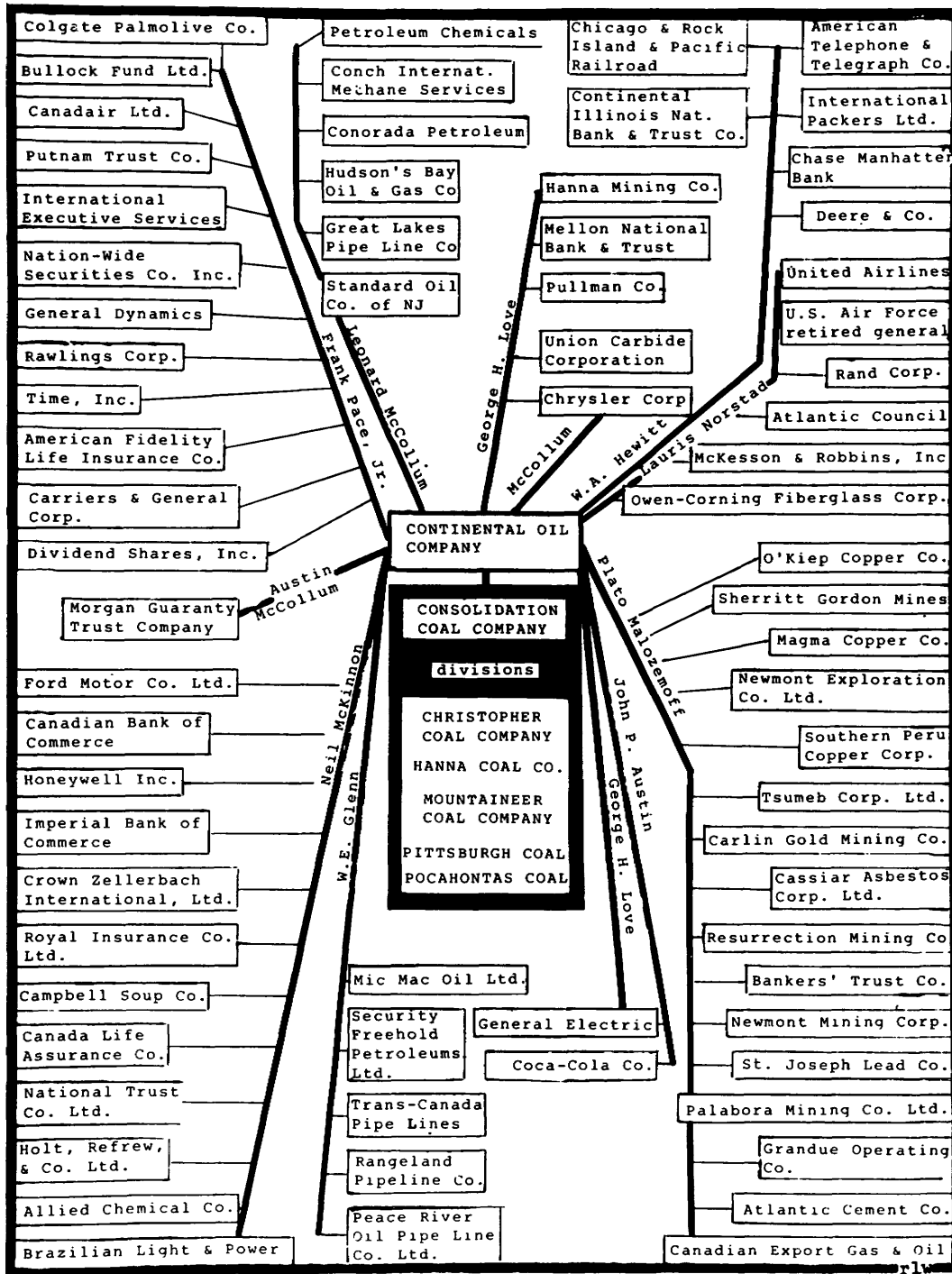
Ökonomische und gesellschaftliche Kräfte, vornehmlich die sich immer wieder durchsetzenden Interessen der großen Stahl- und Energieproduzenten, die sich auf überregionaler Ebene formieren und kaum kontrollierbar sind (siehe Abb. 10), der schwankende Verlauf der Gesamtwirtschaft und ihre starke Rückwirkung auf die Region, die Dominanz der Kohleindustrie (siehe Tab. 6) mit ihrer speziellen Produktionsweise, die dazu geführt hat, Teile der Region zu einem beliebig ausbeutbaren Rohstofflieferanten zu degradieren, haben also weitgehend dazu beigetragen, Ost-Kentucky zu dem wahrscheinlich unterentwickeltesten Gebiet der USA zu machen.

The essential element of the plateau's economic malaise lies in the fact that for a hundred and thirty years it has exported its resources, all of which - timber, coal, and even crops - have had to be wrested violently from the earth. The nation has siphoned off hundreds of millions of dollar's worth of its resources while returning little of lasting value. For all practical purposes the plateau has long constituted a colonial appendage of the industrial East and Middle West, rather than an integral part of the nation generally. The decades of exploitation have in large measure drained the region. (CAUDILL 1963, S. 325)

Zu einem Notstandsgebiet ist das Plateau aber nicht nur wirtschaftlich und sozial, sondern auch in psychologischer Hinsicht geworden, da die ehemals selbständige und selbstbewußte Bevölkerung in Abhängigkeit von ökonomischen Unsicherheiten (Booms und Krisen) und den gesellschaftlich-politischen Verhältnissen, den Ereignissen und Veränderungen im Kohlerevier (mit Ausnahme einzelner Streiksituationen) bis vor kurzem resignierend gegenüberstand.

1 Wie aus mehreren Artikeln des Courier-Journal hervorgeht, beginnt sich die betroffene Bevölkerung allmählich gegen dieses Vorgehen der Kohlegesellschaften mit legalen Mitteln und Selbsthilfemaßnahmen zu wehren. Am 27. 11. 1969 berichtet die Zeitung über einen Landbesitzer in Letcher Co., der aus ökologischen Gründen einen \$ 2,1 Mill. Schadenersatzanspruch gegenüber Bethlehem Steel gerichtlich verfehlt. Am 20. 12. 1969 bringt die Zeitung eine Meldung über die staatliche Schließung einer "strip mine" unter der Überschrift: "State Closes Perry Co. Strip Mine Claimed a Danger to Hazard's Water." Am 2. 5. 1970 erklärt der Fiscal Court von Knott Co. "strip mining" zum ersten Mal zu einem öffentlichen Ärgernis (The Courier-Journal vom 3. Mai 1970).
Am 6. 6. 1970 wird dieses Abbauverfahren von demselben Gericht für unzulässig erklärt. Das Urteil hat allerdings nur eingeschränkte Bedeutung, da in Kentucky die Rechtsprechung auf Staatsebene für den Bergbau zuständig ist (The Courier-Journal vom 7. Juni 1970).
Wie die New York Times vom 7. März 1971 meldet, mußte sogar die TVA wegen eines \$ 78 Mill.-Kontrakts mit Kohlezulieferern, die in der Nähe von Hazard "strip mining" betreiben, vor die Schranken des Gerichts. Drei Umweltschutzvereine erhoben vor dem zuständigen United States District Court in New York Klage gegen die Behörde, weil "sie beim Abschluß der Verträge für den Kohlekauf keine Auflagen zum Umweltschutz gemacht hatte." Gegenüber derartigen Angriffen versucht z. B. die Bethlehem Steel Corp. ihr öffentliches Image dadurch aufzubessern, daß sie sich umweltbewußt bzw. experimentierfreudig zeigt und u. a. Goldfische in den Bächen aussetzt, die unterhalb alter "strip mines" fließen (The Courier-Journal vom 11. Mai 1970).
Mit großen, halbseitigen Bildwerbungen, die vorsorglich nicht den Tagebau darstellen, versuchen ihre "public-relations"-Fachleute den angeschlagenen Ruf des Unternehmens aufzuwerten und bringen dafür einige günstige Punkte vor (z. B. Zeche Nr. 26 sei wegen ihrer Sicherheitseinrichtungen schon zweimal ausgezeichnet worden, die 800 Beschäftigten einer bestimmten Abteilung würden im Durchschnitt jährlich \$ 10 000 verdienen usw.), da "ein guter Nachbar mehr tut als nur Versprechungen zu machen". Beim jetzigen Stand und den zu erwartenden Schadensausmaßen kann eine derartige Argumentation nur als äußerst fragwürdig angesehen werden.
Die neueren Berichte sind entsprechend pessimistisch. Am 9. Okt. 1972 berichtet Newsweek (S. 80-82) über neue, riesige Vorbereitungen für "strip mining" von Kohle in Wyoming und Montana, an denen Peabody Co., Consolidation Coal Co. und andere Gesellschaften beteiligt sind. In dem Artikel heißt es u. a., daß die Nat. Coal Assn. in bezug auf Appalachia nie einen "Rosengarten" versprochen hätte. Bei der Gesamtbeurteilung der Reklamationsprojekte kommt Newsweek zu dem Schluß, daß trotz aller Beteuerungen auf den Schutthalden bisher nur ein paar Testprojekte durchgeführt worden seien.

Abb.10 Beispiel für die Verflechtung der Consolidation Coal Co.



Quelle: Consol/Continental and Friends. Research Bulletin No. 3.
 In: Appalachian Lookout, Vol.1 (1969), No. 3, S. 14 f.

Anm: Die Namen an den Verbindungslinien stellen gemeinsame Direktoren der Continental Oil Co. und der anderen Gesellschaften dar.

But a deeper tragedy lies in the depression of the spirit which has fallen upon so many of the people, making them, for the moment at least, listless, hopeless and without ambition. (CAUDILL 1963, S. 325)¹⁾

Die hier geschilderte spezielle, einseitige Entwicklung des Bergbaureviers Ost-Kentucky bedingte also seine Rückständigkeit. Beides (Entwicklung und Rückständigkeit) sind Erscheinungen desselben historischen Prozesses. Diese besondere Form der Unterentwicklung stellt sich hier eher als Konsequenz und nicht als Vorstufe von Entwicklung dar.

Tab. 6 Beispiele für Kohleeigentum in Ost-Kentucky

Veranlagter Wert in \$	Eigentümer	counties
5 305 813	Bethlehem Mines	Letcher, Pike, Knott, Floyd
5 152 690	Kentland Coal & Coke	Pike
3 567 951	Kentucky River Coal	Perry, Letcher, Leslie, Knott, Harlan, Breathitt
3 121 652	Ashland Oil	Pike, Knott, Floyd, Clay, Breathitt
2 575 319	Fordson Coal	Pike, Leslie, Harlan, Clay, Letcher, Perry
1 961 810	Elkhorn Coal	Floyd, Letcher, Knott, Pike
1 789 749	Virginia Iron, Coal & Coke	Pike, Perry, Leslie, Floyd
1 572 441	Southeastern Gas	Floyd, Knott, Pike
1 546 500	International Harvester	Harlan
1 542 420	Big Sandy	Pike
1 438 550	U. S. Steel	Harlan, Letcher
1 253 888	National Mines	Knott, Floyd
925 980	J. M. Huber	Knox, Bell, Leslie
788 422	Island Creek	Floyd, Knott, Pike
711 840	Western Pocahontas	Pike, Knott, Floyd
681 118	Kycoga Land	Leslie, Letcher, Knott, Perry, Breathitt
639 121	W. W. Lindsay	Pike, Knott, Letcher
599 790	Peabody Coal	Harlan, Leslie
592 858	Penn-Virginia	Letcher, Harlan, Knott
588 000	C. A. Lee	Leslie, Knox

(Forts. S. 35)

1 Ein ähnlich bedrückendes Bild liefert LANTZ 1958. Besonders Kapitel 11 (Life in Coal Town: Themes and Values, S. 246-274) zeigt anhand zahlreicher Interviewbeispiele wie zerstört und "krank" das Gemeinschaftsleben ist, was sich in der Unpersönlichkeit der menschlichen Beziehungen, in Selbsterniedrigung, Isolation, Separation, Konformismus, Anti-Intellektualismus, Resignation, Zynismus und Mißtrauen in derartig geprägten Gemeinwesen ausdrückt.

Fortsetzung Tab. 6

Veranlagter Wert in \$	Eigentümer	counties
511 350	Bringardner Lumber	Leslie, Clay, Harlan
473 950	N. Y. Mining & Mfg	Harlan, Knott
451 400	Blackwoods Land	Letcher, Harlan
439 032	Columbian Fuel	Floyd, Knott, Pike, Perry, Letcher
368 133	Mary Helen Coal	Harlan
356 490	Asher Coal Mining	Bell, Leslie, Perry
325 000	Harkins Mineral	Floyd, Knott
317 847	Lawrence Tierney Land	Pike
284 380	Pocahontas Land	Pike, Floyd
280 305	Republic Steel	Pike
259 000	Morely H. Ringer	Knott

Quelle: KIRBY 1969.

5. DIE ENTSTEHUNG DER APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION - ARC ¹⁾

Durch die Gesetzgebung von 1961, mit der die Area Redevelopment-Phase ²⁾ eingeleitet wurde, standen \$ 394 Mill. für eine Vierjahres-Periode zur Verfügung, mit denen Darlehen zur Schaffung industrieller Arbeitsplätze und Zuschüsse für öffentliche Bauten finanziert werden sollten. Unter den Area Redevelopment Act (ARA) fielen schließlich über 1000 "counties" der USA (mit rd. 20% der Bevölkerung), die chronische Arbeitslosigkeit und einen niederen Lebensstandard aufwiesen. Diese Mittelaufsplitterung und andere Gründe trugen dazu bei, daß trotz zusätzlicher Gesetzgebung (1962) das Programm für Appalachia fehlschlug ³⁾. Eine zweite Flutkatastrophe nach 1957 in der Appalachen-Region (Frühjahr 1963) veranlaßte die Conference of Appalachian Governors (CAG) ⁴⁾, vom Bund nicht nur Katastrophengelder, sondern auch die Bildung einer Federal-State-Commission zu fordern, die ein umfassendes Entwicklungsprogramm für die Region aufstellen sollte ⁵⁾. Aufgrund dieser Forderung und aus der Kritik an der ARA folgte sehr schnell die Einrichtung der President's Appalachian Regional Commission (PARC), die beauftragt wurde, die Probleme der Region zu untersuchen und einen regionalen Plan zu entwickeln.

Ein starker Einfluß auf die Formulierung des Entwicklungsgesetzes für die Appalachenregion soll auch vom Programm der Eastern Kentucky Regional Planning Commission (ein Gremium, in dem die Interessen der Kohle- und Ölindustrie stark vertreten waren) ausgegangen sein ⁶⁾.

Die PARC selbst setzte sich aus Vertretern der größeren Bundesbehörden ⁷⁾ und der einzelnen Appalachen-Staaten zusammen und erstellte in achtmonatiger Arbeitszeit und mit erheblichem finanziellen Aufwand (\$ 300.000) einen Bericht ⁸⁾, in dem die Region als geographisch und statistisch "apart" vom übrigen Amerika bezeichnet wird und dadurch gekennzeichnet sei, daß das Einkommensniveau niedrig sei, hohe Arbeitslosigkeit herrsche, ein nur geringer Urbanisierungsgrad erreicht sei, große Mängel im Erziehungswesen beständen und der Lebensstandard ganz allgemein niedrig sei ⁹⁾.

1 Für dieses Kapitel wird teilweise auf die Darstellung von ROTHBLATT (1971 a, S. 50-70) zurückgegriffen.

2 ROTHBLATT (1971 a, S. 36) nennt diese ganze "Planungsperiode", die schon kurz nach Kriegsende einsetzte, die "Planned Piecemeal Era".

3 Für eine eingehendere Kritik an der Area Redevelopment Administration und ihrer Fortschrittsorientierung "through pouring of concrete" siehe auch CUMBERLAND (1971, S. 75).

4 Ursprünglich nur acht Mitgliedsstaaten: Alabama, Kentucky, Maryland, North Carolina, Pennsylvania, Tennessee, Virginia und West Virginia.

5 Bei CUMBERLAND (1971, S. 90) liegen die Gründe vor allem in den Wahlen zur Präsidentschaftskandidatur in West Virginia 1960, bei denen die Kandidaten mit den ernstesten Problemen der Region konfrontiert wurden, und eine breitere Öffentlichkeit zum ersten Mal davon erfuhr.

6 Zu finden in der Studie des Institute for Rural America/Spindletop Research (1969 b, S. 32). Das Programm der Eastern Kentucky Regional Planning Commission heißt: Program 60: 1960-1970. A Decade of Action for Progress in Eastern Kentucky.

7 Siehe auch die Unterschriftenliste im PARC-Bericht auf S. IX.

8 The President's Appalachian Regional Commission: Appalachia. A Report by the President's Appalachian Regional Commission 1964. (Auf das methodische Vorgehen der Kommission zur Erstellung des Inhalts und das Verhalten der Bundesstaaten zur Erreichung eines Konsens soll hier nicht weiter eingegangen werden. ROTHBLATT 1971 berichtet darüber auf S. 51 f.).

9 "Rural Appalachia lags behind rural America; urban Appalachia lags behind urban America; and metropolitan Appalachia lags behind metropolitan America." (The President's Appalachian Regional Commission, 1964, S. XVIII. Dazu werden auf den Seiten XVI f. und 1-17 ausführliche Statistiken unterbreitet.).

Das primäre Ziel des Entwicklungsprogramms besteht darin, eine Beschäftigungsbasis zu erreichen, die der Bevölkerung einen gleichen "level of dignity and prosperity" ermöglicht wie im übrigen relativ wohlhabenden Teil des Landes. Um dies zu gewährleisten, müssen öffentliche Investitionen die Grundlage schaffen, "on which private enterprise can then build its own job-producing structure". (The President's Appalachian Regional Commission, 1964, S. 26 u. 28)¹⁾ Die Bereiche, in welchen öffentliche Gelder investiert werden sollen, sind zunächst nur breit abgesteckt und umfassen lokale Verarbeitungen der vorhandenen Rohstoffe, neue Industrien, die Appalachia als künftigen Markt ansehen und an strategischen Standorten angelegt werden sollen, Ausbau der Erholungsmöglichkeiten, Diversifizierung der Landwirtschaft und Ausbau der Beschäftigung im Bergbau und in der Holzindustrie²⁾. Nach der Amtsübernahme Präsident Johnsons und der Verkündung seiner "State of the Union Message" im Januar 1964, in der unter dem "War on Poverty"-Motto verschiedene Programme zur Arbeitsplatzbeschaffung angekündigt werden, wird der PARC-Plan etwas geändert. Da für diese zusätzlichen Programme erhebliche Gelder benötigt wurden, kürzte man die Mittel für den Bereich "human resource development" im PARC-Plan, wodurch die technisch-infrastrukturelle Seite des Programms mehr Bedeutung erhielt³⁾. Um die oben genannten weit gesteckten Investitionsbereiche einzuengen, wurden im PARC-Report für die unmittelbare Zukunft folgende vier Programmschwerpunkte aufgestellt:

- 1) Der Bau von inter- und intraregionalen Verkehrswegen.
- 2) Die bessere Nutzung der natürlichen Ressourcen wie Kohle, Holz und bebaubares Land.
- 3) Die Konstruktion von Anlagen zur Kontrolle und Nutzung der reichen Niederschläge in Appalachia.
- 4) Maßnahmen, durch die unmittelbar Verbesserungen im Bereich "human resources" erreicht werden können⁴⁾.

Die empfohlenen Maßnahmen wurden allerdings als unzureichend angesehen. Ausdrücklich wird betont, daß nur der volle Einsatz der privaten Wirtschaft eine Lösung bringen kann (Siehe dazu die Präambel zum ARDA). Im Bericht folgen sodann die speziellen Ausführungen und Empfehlungen zu den einzelnen Schwerpunkten, u. a. Straßenbaumaßnahmen, Flugplatzausbau, im landwirtschaftlichen Bereich z. B. Verbesserung der Weideflächen usw., Förderung des Forstmanagements und der Holzverarbeitenden Industrie, Energieversorgungsausbau, Berufsausbildungsprogramme und Verbesserungen des Erziehungswesens usw.⁵⁾, die mit den notwendigen Finanzierungsvorschlägen für das Jahr 1965 gekoppelt sind⁶⁾. Um ein solches Programm verwirklichen zu können, schlägt die Kommission die Bildung einer Federal-State-Organisation vor, die sog. Appalachian Regional Development Commission (ARDC). Nach verschiedenen Änderungen und Ergänzungen, die im Verlauf der legalen Prozedur zwischen April 1964 und Frühjahr 1965 eingebracht wurden, unterzeichnete Präsident Johnson am 9. März 1965 die gebilligte Gesetzesvorlage als Appalachian Regional Development Act of 1965 (Public Law 89-4).

Die Opponenten des Programms, u. a. die Chamber of Commerce of the U. S. und die National Assn. of Manufacturers (NAM), kritisieren in den Hearings des Abgeordnetenhauses vor allem die Betrachtung Appalachias als homogene Region mit denselben Problemen in allen Teilgebieten und argumentierten, daß "any program

1 Hier zeigt sich bereits, wie weitgehend der Erfolg eines solchen Programms vom "guten Willen" der Privatindustrie abhängig ist.

2 Hier muß man sich fragen, ob die öffentlichen Ausgaben zur Arbeitsplatzbeschaffung in einzelnen Bereichen wie Landwirtschaft und Bergbau nicht unsinnig sind, wenn man die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in diesen Bereichen in den gesamten USA betrachtet.

3 Im fiskalischen Jahr 1965 wurden 75,4% der Mittel für die drei Posten "accessibility", "water" and "natural resources" angefordert, für den wichtigen Bereich der "human resources" nur 18,5% (ROTHBLATT 1971, S. 59).

4 Nach PARC-Report, 1964, S. 31.

5 Im endgültigen Gesetzestext fehlen dann einige dieser Vorschläge oder treten in veränderter Form auf.

6 Straßenbau \$ 90,0 Mill., Wasserressourcen \$ 45,8 Mill., natürliche Ressourcen \$ 31,9 Mill., Soziales ("human resources") \$ 41,0 Mill., Ergänzungszuschüsse ("supplemental grants") \$ 10,0 Mill.

which attempts to apply a set of universal solutions seems unrealistic". Dem Kongreß war aber auch die nach dem Vorbild der TVA zu schaffende App. Development Corporation als zu machtvoll-e Einrichtung mit einer unkontrollierten Ausgabenpolitik ein Dorn im Auge. Die Organisationsform der Corporation wurde deshalb nicht verwirklicht. Auch der größte Teil der GOP-Mitglieder im Ausschuß (Public Works, App. Regional Development, Ad Hoc Subcommittee) kritisierte in den Minderheiten-Ansichten das Programm als "hastily drawn, poorly conceived, ineffective and costly." Insgesamt stellten sie zwölf Einwände zur Begründung ihrer Opposition auf, darunter auch den Programmpunkt "Verbesserung der Weideflächen", der aus Konkurrenzgründen in der Fleischproduktion auf die Gegnerschaft der Vertreter aus dem Westen und mittleren Westen stieß und daraufhin später auch fallengelassen wurde. Zu den Befürwortern gehörte die Mehrheit der demokratischen Parteimitglieder unter der Führung von Präsident Johnson, der das Gesetz euphorisch beurteilte, da es nicht nur "at the symptoms of economic malnutrition but at its causes" ziele. Unterstützt wurde das Programm des weiteren vom Forest Industry Council, der American Public Power Assn., die sich davon Vorteile versprachen, und mit Einschränkungen und entschiedener Betonung eigener Interessen von der National Coal Policy Conf. und der National Coal Assn.¹⁾.

5.1 Der Appalachian Regional Development Act (ARDA) von 1965

Der Zweck des Gesetzes wird in der Präambel folgendermaßen umrissen:

... It is, therefore, the purpose of this Act to assist the region in meeting its special problems, to promote its economic development, and to establish a framework for joint Federal and State efforts toward providing the basic facilities essential to its growth and attacking its common problems and meeting its common needs on a coordinated and concerted regional basis. The public investments made in the region under this Act shall be concentrated in areas where there is a significant potential for future growth, and where the expected return on public dollars invested will be the greatest. The States will be responsible for recommending local and State projects, within their borders, which will receive assistance under this Act. As the region obtains the needed physical and transportation facilities and develops its human resources, the Congress expects that the region will generate a diversified industry, and that the region will then be able to support itself, through the workings of a strengthened free enterprise economy.

(Public Law 89-4, 89th Congress, S. 3, March 9, 1965, S.1)

Zwei wichtige Punkte, die uns später noch beschäftigen werden, sollen besonders festgehalten werden. Erstens, daß die öffentlichen Investitionen in den Gebieten getätigt werden sollen, wo ein signifikantes Wachstumspotential vorhanden ist, d. h. also dort, wo sich der "Steuerdollar" am besten bezahlt macht, und zweitens, daß nach dem Ausbau des Verkehrsnetzes und der Entwicklung der "human resources" die Region durch

1 Siehe dazu: History of the Appalachian Development Program.. In: Congressional Quarterly. Weekly Report, No. 4 (22. Jan. 1965), S. 98 ff.

Wie stark sich gerade die Interessen der Kohleindustrie durchsetzen, läßt sich anhand des Gesetzestextes nachweisen, da z. B. in Sekt. 201 (Appalachian Development Highway System) Absatz (e) jeder Teilnehmerstaat veranlaßt wird, für 10% aller Straßenbauten so weit möglich, Kohlennebenprodukte zu verwenden.

die Bemühungen einer gestärkten freien Wirtschaft eine diversifizierte, sich selbst tragende Industrie erhalten wird.

Indem den freien Unternehmungen nach bestimmten Vorleistungen der öffentlichen Hand die Aufgabe der Fortentwicklung der Region übertragen wird, wird das gesellschaftliche Strukturprinzip der privatwirtschaftlichen Organisation der Produktion voll bestätigt und der unternehmerischen Privatinitiative in diesem Programm eine bedeutende Rolle zugewiesen. (Ein Hinweis auf die gesellschaftspolitische Ausrichtung und die Konzeption des Programms.) Das im Text der Präambel sehr klar genannte Effizienzkriterium kann gleichzeitig zur Bekräftigung von Hypothese zwei benutzt werden. Das Effizienzdenken soll danach allen öffentlichen Investitionen zugrunde liegen und Programm- und Planungsziele werden dieser gesetzlichen Auflage entsprechen müssen.

Der Text gliedert sich in vier Teile.

Teil 1 ('title 1') behandelt Organisation und Funktion der Kommission,

Teil 2 die speziellen Programme,

Teil 3 die administrativen Vorschläge und

Teil 4 Bereitstellungen und verschiedene Verfügungen.

Paragraph 102¹⁾ des ersten Teils führt die Kommissionsfunktionen auf, von denen die wichtigsten hier wiedergegeben werden:

- 1) Die Entwicklung von umfassenden und koordinierten Plänen und Programmen auf kontinuierlicher Basis, wobei Prioritäten festgelegt werden.
- 2) Die Durchführung und Förderung regionsbezogener Forschungen und Untersuchungen.
- 3) Die Unterstützung zur Bildung lokaler Gebietsentwicklungsdistrikte (Local Development Districts, LDDs).
- 4) Die Ermutigung zu privaten Investitionen in industriellen, kommerziellen und Erholungs-Projekten.
- 5) Die Bildung einer Sammel- und Koordinierungsstelle für die Appalachen-Programme²⁾.

1 Das englische Wort "section" bedeutet u. a. Paragraph. Im folgenden werden die Worte Sektion und Paragraph synonym benutzt.

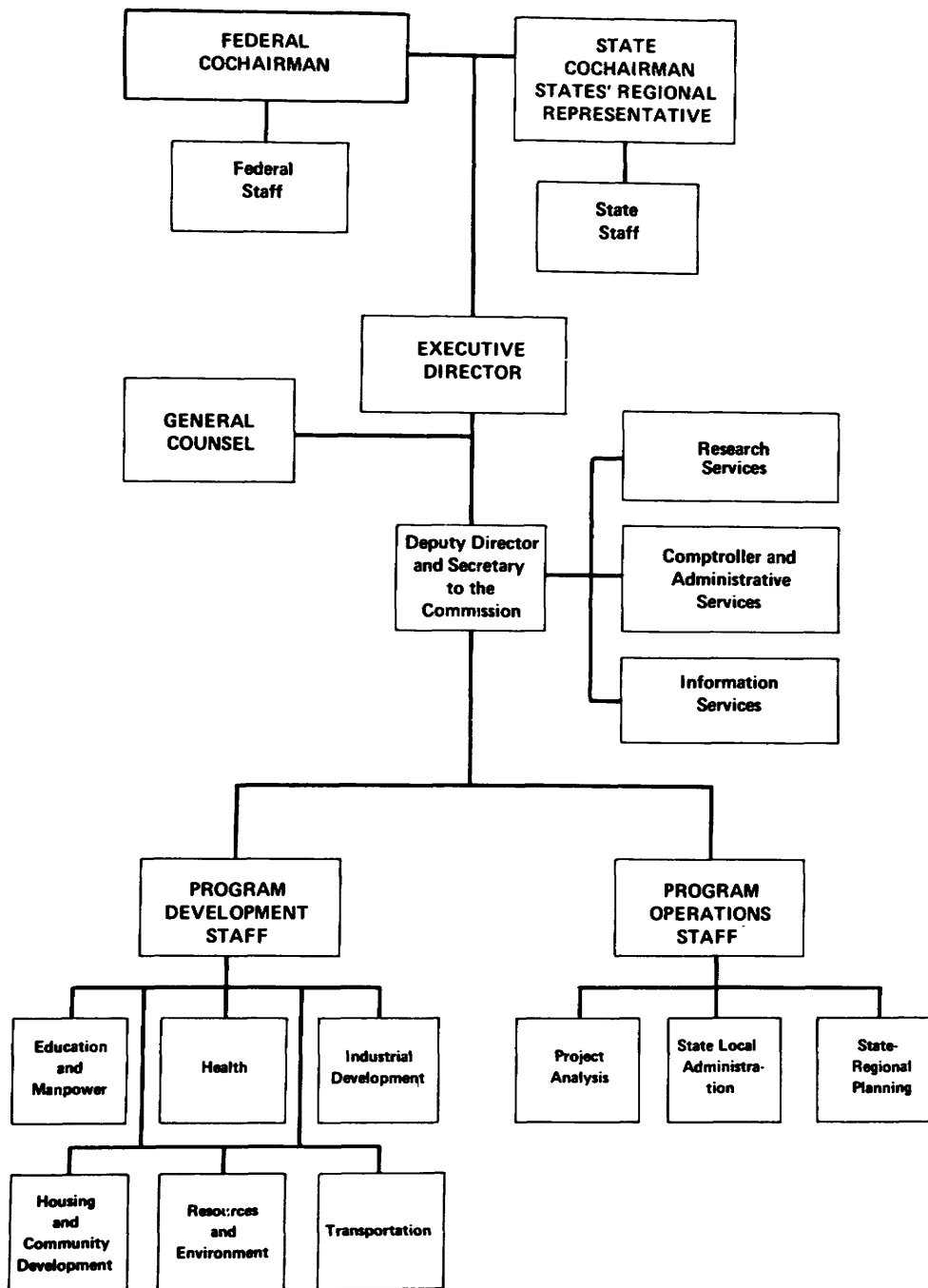
2 Nach Public Law 89-4, S. 2.

5.2 Organisation und Entscheidungsfällung der ARC

Der Charakter dieser halbautonomen Kommission als Institution für die Zusammenarbeit von Bund und Einzelstaaten und ihr Aufbau lassen sich übersichtlich anhand des folgenden Schemas (Abb. 11) darstellen:

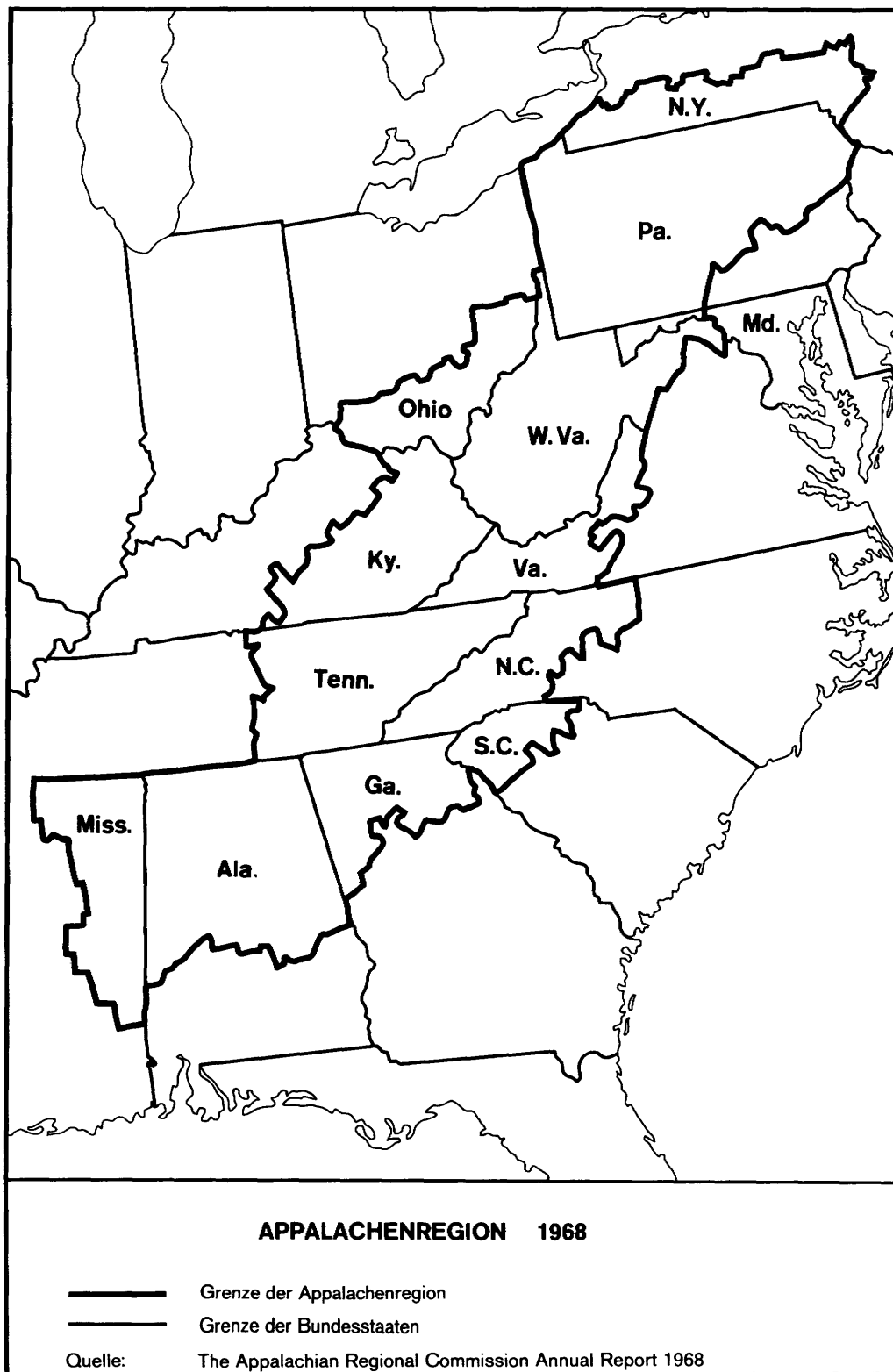
Abb. 11:

**APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION
STAFF STRUCTURE**



Quelle: Appalachian Regional Commission. Annual Report. 1970, S. 27.

Abb. 12



Nur einige Passagen im Gesetz beziehen sich auf die Zusammensetzung der Kommission, den Modus zur Bestimmung der Vorsitzenden und den Weg der Entscheidungsfällung. Der Federal Co-Chairman wird vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats ernannt. Die einzelnen Appalachenstaaten entsenden je einen Vertreter, entweder den Gouverneur oder einen ernannten Stellvertreter, und wählen einen zweiten Co-Chairman aus ihren Reihen. Entscheidungen werden so gefällt, daß Kommissionsbeschlüsse, die die Kommission faßt, das bestätigende Votum des Federal Co-Chairman und die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten benötigen.

Paragraph 401 im vierten Teil enthält die Genehmigung zur Bereitstellung von insgesamt \$ 252 400 000 für die Sektionen 202-302 bis zum 30. 6. 67.

Paragraph 403 definiert die Appalachenregion (11 Staaten; ohne N. Y. und Miss., die später beitraten, Abb. 12), zu der in Kentucky 49 "counties" gehören: Adair, Bath, Bell, Boyd, Breathitt, Carter, Casey, Clark, Clay, Clinton, Cumberland, Elliot, Estill, Fleming, Floyd, Garrard, Green, Grennup, Harlan, Jackson, Johnson, Knott, Knox, Laurel, Lawrence, Lee, Leslie, Letcher, Lewis, Lincoln, McCreary, Madison, Magoffin, Martin, Menifee, Monroe, Montgomery, Morgan, Owsley, Perry, Pike, Powell, Pulaski, Rockcastle, Rowan, Russell, Wayne, Whitley, Wolfe (siehe auch Abb. 17).

Unter "title 1" sind nach dem gesetzlichen Finanzierungsplan auch die Verwaltungskosten der Kommission für die beiden ersten Jahre angegeben, sind aber nicht wichtig genug, um hier aufgeführt zu werden. Im "title 2" wird nach neuen (speziellen) Programmen und bloßen Ergänzungen und Modifikationen existierender Programme unterschieden (Sektion 201-206 sind neue Programme, 211-214 Ergänzungen).

5.3 Finanzierung des Appalachian Regional Development Programm - ARDP

Tab. 7 Finanzmittel für die "title 2" - Programme ¹⁾

Programme	Laufzeit der Finanzierung	Genehmigte Mittel in \$
<u>Sektion 201</u> - Appalachen Development Highway System; 2350 Meilen Fernverkehrsstraßen (Korridorsystem), 1000 Meilen lokale Zubringerstraßen, 50% maximal 70% Kostenübernahme durch den Bund	bis 30. 6. 71	840 000 000
<u>Sektion 202</u> - Demonstrationsprojekte im Gesundheitswesen; 80% Baukostenübernahme durch den Bund, Unterhaltskostenübernahme für die beiden ersten Jahre bis 100% durch den Bund, für die folgenden 3 Jahre bis 50%.	bis 30. 6. 67	41 000 000
<u>Sektion 203</u> - Landschaftserhaltung und Erosionskontrolle; 80% der Kostenübernahme für 50 acres zu erhaltendes Land durch den Bund.	bis 30. 6. 67	17 000 000
<u>Sektion 204</u> - Forst- und holzwirtschaftliche Entwicklungsorganisationen; Bereitstellung bis zu 50% des Startkapitals für private nicht-profitorientierte Gesellschaften durch den Bund.	bis 30. 6. 67	5 000 000
<u>Sektion 205</u> - Wiederherstellung von Bergbaugebieten; Planaufstellung und konkrete Maßnahmen zur Schadensbehebung.	bis 30. 6. 67	36 500 000
<u>Sektion 206</u> - Übersicht über Wasserressourcen; Planaufstellung für Flutkontrollen, Flußregulierungen, Trink- und Industriewasserversorgung, Verhinderung von Wasserverschmutzung etc.	bis 30. 6. 67	5 000 000

1 Nach Public Law 89-4, S. 5-15.

Fortsetzung Tab. 7

Programme	Laufzeit der Finanzierung	Genehmigte Mittel in \$
<u>Sektion 211</u> - Berufsausbildungseinrichtungen; Bundeszuschüsse für Schulbaukosten.	bis 30. 6. 67	16 000 000
<u>Sektion 212</u> - Anlagen zur Abwasseraufbereitung; Bundeszuschüsse für Konstruktionskosten.	bis 30. 6. 67	6 000 000
<u>Sektion 213</u> - Änderung zum Housing Act 1954, die Wohnungsplanung betreffend.	-----	-----
<u>Sektion 214</u> - Ergänzungen zu den "grant-in-aid"- Programmen des Bundes; Finanzierungszuschüsse für Staaten und Gemeinden für den Fall, daß die vom Bund in verschiedenen Gesetzen festgelegten Grenzen der Selbstbeteiligungskosten nicht erreicht werden können, jedoch nicht höher als 80% der Kosten.	bis 30. 6. 67	90 000 000
"title 3" - Administration		
<u>Sektion 302</u> - Zuschüsse für Verwaltungskosten der zu bildenden Local Development Districts, für Forschung und Demonstrationsprojekte; Bundeszuschüsse bis zu 75% der Verwaltungskosten für eine Periode von drei Jahren.	bis 30. 6. 67	5 500 000
	Gesamt	1 090 000 000

Für die Laufzeit des Programms bis zum 1. Juli 1971 waren also nur die Mittel für den Straßenbau vom Kongreß vollständig genehmigt. Alle übrigen Unterprogramme werden alle zwei Jahre neu bewilligt.

Das Schwergewicht des Finanzierungsprogramms liegt, wie schon bei den PARC-Vorschlägen, während der ersten beiden Jahre auf der technisch-infrastrukturellen Seite und weniger auf sozialem Gebiet. Für die Teile Gesundheitswesen (202) und Berufsausbildung (211) sind \$ 85 Mill. genehmigt ("authorizations"), für die Ergänzungsfinanzierung (214) (Supplemental Grants) \$ 90 Mill., für die übrigen Sektionen \$ 75 Mill. und für den Straßenbau (allerdings bis 1971) \$ 840 Mill. ¹⁾.

Die für den gesamten Zeitraum bewilligten und tatsächlich bereitgestellten Mittel ('appropriations') sind aus folgender Aufstellung ersichtlich:

1 Die Priorität des Straßenbaus führt CUMBERLAND (1971, S. 94) - und das dürfte richtig sein - auf die traditionelle Strategie zurück, die Unterstützung der Bauindustrie und der Politiker auf staatlicher bzw. lokaler Ebene für öffentliche Programme zu erhalten.

Tabelle 8

Tab. 8 Bewilligte und bereitgestellte ARC-Finanzmittel zwischen 1965 und 1971 (in \$ 1000)

Sektion	Bewilligungen 1965-1967		Bereitstellungen 1965-66		Bewilligungen 1968-1969**		Bereitstellungen 1968		Bewilligungen 1970-1971**		Bereitstellungen 1970-1971****		Gesamte Bereitstellungen b 1971
	Gesamt	1967	Gesamt	1966	Gesamt	1969	1968	Gesamt	1971	1970	1971	Gesamt	
202 Gesundheit (Health)	69 000	2 500	23 500	21 000	50 000	20 000	1 400	21 400	80 000	34 000	42 000	76 000	120 900
203 Landschaftserhaltung (Land Stab.)	17 000	3 000	10 000	7 000	19 000	2 815	3 300	6 115	15 000	3 000	0	3 000	19 115
204 Forst- u. Holzwirtschaft (Timber Devel.) +	5 000	0	600	600	2 000	0	0	0	0	0	0	0	600
205 Wiederherstellung der Berggebiete (Mine Areas) +	36 500	15 600	22 600	15 600	30 000	0	0	335	15 000	5 000	4 000	9 000	31 935
Fish a. Wildlife	1 350	100	1 450	1 350	0	0	0	0	0	0	0	0	1 450
206 Wasserplanung (Water Res. Survey)	5 000	1 500	3 000	1 500	2 000	0	2 000	0	0	0	0	0	5 000
207 Wohnungswesen (Housing Fund)	0	0	0	0	5 000	1 000	1 000	2 000	3 000	1 000	1 000	2 000	4 000
211 Berufsausbildungswesen (Voc. Ed. Facil.)	16 000	8 000	16 000	8 000	28 000	14 000	12 000	28 000	50 000	25 000	24 000	48 000	91 000
212 Abwasserbeseitigung (Sewage Treatment)	6 000	3 000	6 000	3 000	6 000	0	1 400	0	0	0	0	0	7 400
214 Ergänzungsfiananzierung (Suppl. Grants)	90 000	45 000	75 000	45 000	97 000	32 450	34 000	66 450	82 500	34 000	48 500	82 500	223 950
302 Forschungsfinanzierung u. Entwicklungsdistrikte (Research a. LDD) Abzüglich	5 500	2 500	5 250	2 500	11 000	3 000	1 600	4 600	13 000	5 500	7 500	13 000	22 850
					- 78 000								
Gesamtes Nicht-Strassenbauprogramm (Total Non-Highway)	250 000	105 550	163 400	105 550	170 000	73 600	56 700	130 300	268 500	107 500	127 000	234 500	528 200
201 Straßenbau (Highway)	640 000	200 000	300 000	200 000	715 000	100 000	70 000	170 000	685 000***	175 000	175 000	350 000	820 000
Gesamtprogramm (Total Program)	1 090 000	305 550	463 400	305 550	885 000	173 600	126 700	300 300	963 500***	282 500	302 000	584 500	1 348 200
105 Verwaltungsausgaben (Admn. Exps.)	2 400	1 280	2 380	1 280	1 700	850	746	1 596	1 900	932****	958	1 890	5 876
Kosten insgesamt	1 092 400	306 840	465 780	306 840	886 700	174 450	127 446	301 869	965 400	283 432	302 958	586 390	1 354 076

Quelle: Appalachian Regional Commission (1970): Annual Report. Washington, D. C., S. 21.

* Bei den Bereitstellungen ist berücksichtigt, daß von Sektion 204 und 205 \$ 1,2 Mill. für andere Zwecke zur Verfügung gestellt wurden.
 ** Die Bewilligungen für 1968-69 und 1970-71 sind neu. Die über die bereitgestellten Mittel hinaus bewilligten Beträge betragen 1967 und 1969.
 *** Schließen Bewilligungen von \$ 175 Mill. bzw. 170 Mill. für 1972 und 1973 mit ein.
 **** Schließen \$ 43 000 (transferrierte Mittel der Sektion 204 (Forst- u. Holzwirtschaft) mit ein. Schließen \$ 8,5 Mill. zusätzlich bereitgestellte Gelder für Flugplatzprojekte unter Sektion 214 (Ergänzungsfiananzierung) mit ein.

Zunächst wird die prozentuale Aufteilung in Straßenbau- und gesamte Nicht-Straßenbaumittel, wie sie aus den Werten der Tabelle der ARC hervorgeht, vorgenommen:

	1965-67	1968-69 ⁺	1970-71	1965-71
Bereitgestellte Straßenbaumittel (201)	65 %	56 %	60 %	61 %
Gesamte bereitgestellte Nicht-Straßenbaumittel (202, 203, 204, 205, 206, 211, 212, 214, 302, ab 1968 auch 207)	35 %	44 %	40 %	39 %

+ In der Finanzierungsphase 1968/69 erhöhen sich die nicht für den Straßenbau vorgesehenen Mittel deswegen auf 44%, weil aus den unverbrauchten genehmigten Geldern für den Straßenbau (\$ 715 Mill.) nur ein relativ geringer Betrag zur Verfügung gestellt wurde.

Faßt man jedoch auf der Seite der nicht für den Straßenbau vorgesehenen Programmteile nur die Sektionen 202, 211 und 214 (Gesundheit, Berufsausbildungseinrichtungen und Ergänzungszuschüsse) zusammen, weil sie den eigentlichen Sozialanteil ausmachen, und spart man die Verwaltungskosten und Forschungsmittel überhaupt aus (Paragraph 105 und 302), so ergibt sich folgendes Verteilungsbild:

	1965-67	1968-69	1970-71	1965-71
Bereitgestellte Straßenbaumittel plus andere technische Programme (201, 203, 204, 205, 206, 212)	75 %	61 %	64 %	67 %
Sozialsektor (202, 211, 214, ab 1968 auch 207)	25 %	39 %	36 %	33 %

Die zweite Aufstellung ist realistischer und gibt eine vernünftiger Unterteilung der zweckgebundenen Investitionen wieder als die offizielle Einteilung. Sie zeigt den Anstieg der Ausgaben im sozialen Bereich ("human resources") ebenfalls, doch macht sie noch klarer, daß die finanzielle Dominanz der "physical programs" bis 1971 bestehen bleibt.

Nach der Aufstellung der ARC sinken jedoch sowohl die autorisierten als auch die appropriierten absoluten Beträge für die "nonhighway"-Programme zwischen 1965 und 1969 beträchtlich, u. a. wegen der steigenden Kosten des Vietnamkrieges (nach ROTHBLATT 1971, S. 145).

Erst im fiskalischen Jahr 1970/71 erhöhten sich die für diese Zwecke vorgesehenen Gesamtbeträge wieder. Zu diesem Zeitpunkt beliefen sich die Kosten des Bundes für das Programm auf rund \$ 1,3 Mrd., bei geschätzten Gesamtkosten für Bund, Staaten und Lokalbehörden von \$ 4 Mrd.

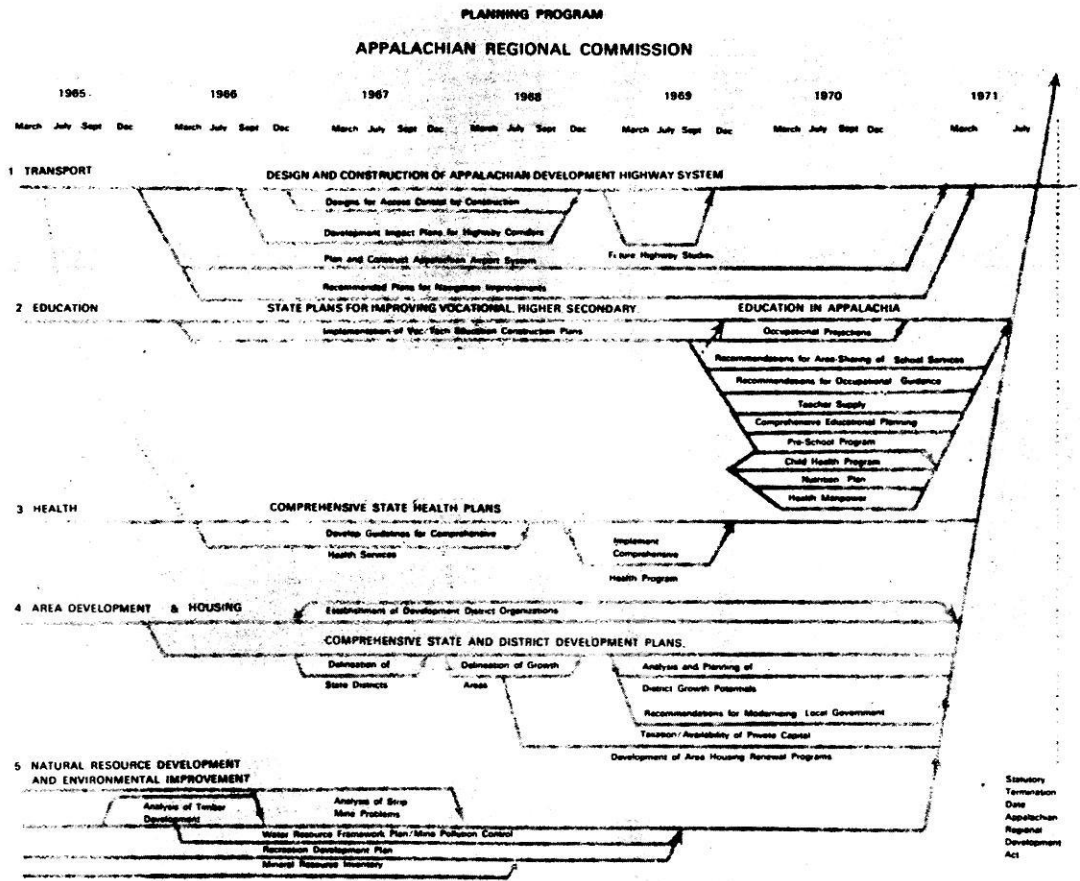
In der sechsjährigen Laufzeit treten im Programm einige Verschiebungen auf, die aber keine schwerpunktmäßigen Änderungen bedeuten. Der Sektion 204 (Timber Development) werden ebenso wie dem Unterpunkt der Sektion 205 (Fish & Wildlife) nach 1967 keine Mittel mehr zugeteilt. Sektion 212 (Sewage Treatment) läuft 1968 aus. Dafür erfährt der Housing Fund ab 1968 finanzielle Förderung¹⁾ sowie über die Sektion 214 (Supplemental Grants) verstärkt der Flugplatzbau, dessen Betonung in einem regionalen Armutsprogramm fragwürdig erscheint (Appalachian Regional Commission, 1967).

Die Konzeption des Gesamtprogramms als eines Instrumentariums vornehmlich zur Finanzierung der materiell-technischen Struktur der Appalachenregion bleibt trotz einiger Änderungen durchgehend erhalten. Darüber kann auch die Betrachtung des inhaltlichen Ablaufs des Appalachenplanungsprogramms zwischen

1 Siehe auch Committee on Public Works: Economic Development Acts, Part I, Public Law 90-103, Title I - Appalachian Regional Development Act Amendments of 1967. 90th Congress, 1st Session, Washington, D.C., 1967, S. 6 f.

1965 und 1971 nicht hinwegtäuschen. Die Darstellung (Abb. 12 A) vermittelt den Eindruck, als ob sich das Hauptgewicht des Programms in den Jahren 1969 bis 1971 auf den Sozialsektor Erziehung verlagert, während simultan dazu die Natural Resource und Environmental Improvement-Sektionen zurückgeschraubt wür-

Abb 12 A



Quelle: Appalachian Regional Commission: State and Regional Development Plans in Appalachia 1968. Washington, D.C., 1968, S. 47.

den¹⁾. Tatsächlich handelt es sich nur um eine zeitliche Schwerpunktverlagerung. Zwar werden Gesundheit und Erziehung, wie schon erwähnt, finanziell etwas verstärkt gefördert (manches hat nur empfehlenden Charakter), dennoch wird die Rubrik "Natürliche Ressourcen" - wenn auch reduziert - weiterfinanziert; die graphische Darstellung dieses Ablaufschemas trägt: der finanzielle Löwenanteil für die gesamte Laufzeit des Programms und darüber hinaus bis 1973 liegt im Transportsektor (Straßenbau) verborgen. Mehr Bedeutung erhält in den letzten Programmjahren der Punkt Area Development and Housing. Analysen und Entwicklungspläne, die auf der "growth-pole"-Theorie fußen, sollen auf den schon existenten einzelstaatlichen Distriktplanungsebenen erstellt werden²⁾. Die große Frage bleibt jedoch, worin Sinn und Wert solcher Studien liegen können, sollte das Programm tatsächlich - wie gesetzlich vorgesehen - Mitte 1971 beendet sein?

Auch hier deutet sich die Evidenz einer bestimmten Hypothese an. Die Unterstützungen, die zur Linderung der Armut beitragen sollen, erfolgen nämlich vor allem als Investitionen im technischen Infrastrukturbereich (Hypothese I). Aus der Beschreibung der Sektionen und der finanziellen Ausstattung ergeben sich außerdem Hinweise auf eine der Funktionen des Programmes, die darin zu bestehen scheint, Finanzierungsapparat für bestimmte Projekte zu sein.

5.4 Planungsphasen zwischen 1965 und 1971

Der zeitliche Planungsablauf innerhalb des Appalachenprogramms verlief in drei Phasen. Die erste Phase, auch "quick-start period" genannt (ROTHBLATT 1971, S. 131), war dadurch gekennzeichnet, daß zusammenhanglose Einzelprojekte von den Staatsbehörden, der ARC und den zuständigen Bundesbehörden direkt zur Begutachtung vorgelegt wurden und daraufhin den vorgesehenen Bewilligungsgang durchliefen. (ROTHBLATT 1971, S. 132) schreibt jedoch extra über die vielen informellen Einflußnahmen, die derartigen Projektvorlagen vorausgehen, und begründet dies mit der weitgestreuten Machtverteilung im amerikanischen bürokratischen System, die durch solche Initiativen erst einmal zusammengefaßt werden müßten, aber u. a. auch dazu dienen, Differenzen zwischen dem Bund und den Einzelstaaten auszuräumen. In dieser Planungsperiode beherrschten also die einzelnen Staaten den Planungsprozeß eindeutig und konnten ihre Interessen ohne große Rücksicht auf die gesamtregionalen Planungsbestrebungen durchsetzen.

Die ARC selbst konnte während des ersten Jahres nichts anderes tun, als die administrativen Prozeduren festzulegen und die Staaten mit ihrer Arbeitsweise bekanntzumachen.

Die zweite Phase, die 1966 einsetzte, wird als Planungsperiode auf Staatsebene bezeichnet, wobei nach dem

1 Auch ROTHBLATT (1971, S. 127) schreibt über die Betonung der "nonhighway"-Programme in den späteren Jahren und zitiert dafür aus dem Bericht einer Senatskommission des Jahres 1968. Die prozentual höheren Zuwendungen für derartige Projekte betrachtet er fälschlicherweise als Veränderung der Prioritäten.

2 Das "growth-pole"-Konzept geht zurück auf F. PERROUX (1950, 1961) und andere französische Ökonomen. (PERROUX, F., 1950: Economic Space, Theory and Applications.) Es beruhte anfänglich auf der einfachen Beobachtung, daß wirtschaftliches Wachstum sich - regional gesehen - nicht einheitlich vollzieht, sondern schwerpunktmäßig mit unterschiedlicher Intensität. Die "Wachstums- bzw. Entwicklungspole" haben meist städtischen Charakter und sollen ihre Impulse von einem Betrieb, einem Industriezweig bzw. auch mehreren Betrieben oder Industriegruppen erhalten, die durch ihre besondere Größe und einen hohen Grad von Innovation und Interaktion mit anderen Unternehmen gekennzeichnet sind. Diese Wachstums- bzw. Entwicklungstheorie ist in der Folgezeit kritisiert und durch Beispieluntersuchungen z. T. widerlegt worden (MØNSTED 1974, KONGSTAD 1974). In die Praxis der Regionalplanung und -entwicklung hatte sie aber bereits Eingang gefunden. Die Erwartungen, daß sich Entwicklung und Wohlstand von derartigen Zentren nach außen (zentrifugal) verbreiten, ist für Ost-Kentucky sehr fraglich, weil die einzige Großstadt, die Ashland-Huntington Konurbation, im Randgebiet der Region liegt und selbst Strukturschwächen aufweist.

"building up"-Konzept, d. h. nach einem für die jeweiligen Staatsgebiete in der Appalachenregion geplanten Investitionsprogramm, vorgegangen wurde. (Der "top down"-Planungsansatz, bei dem sich die Staaten nach einem für alle verbindlichen Appalachen-Regionalplan zu richten gehabt hätten, konnte nicht verwirklicht werden.) Nach den Gesetzesergänzungen von 1967, die Änderungen in der regionalen Abgrenzung (einige "counties" in Mississippi und New York kamen hinzu) und in den Finanzierungswegen brachten sowie der ARC größere Unabhängigkeit von anderen Bundesministerien einräumten und außerdem ihre Autorität im Planungs- und Programmbereich stärkten, setzte dann die als allgemein sehr wichtig angesehene LDD-Planungsphase (Local Development Districts) ein. (Siehe dazu auch Kap. 6.2)

5.5 Zusätzliche Bundesprogramme

Neben dem ARDP werden in der Region noch zwei andere größere Bundesprogramme durchgeführt, die erwähnt werden müssen. Ihren Einfluß von dem des ARDP klar zu trennen, ist methodisch sehr schwierig. Ihr finanzieller Beitrag zur Entwicklung Ost-Kentuckys ist geringer als der des ARDP, dafür haben z. B. die Programme des Office of Economic Opportunity einen völlig anderen Ansatz und eine andere Zielrichtung. Beide sollen an dieser Stelle in ihren Inhalten, Funktionen sowie teilweise in ihren Resultaten der Vollständigkeit halber kurz vorgestellt werden, ohne bei der weiteren Analyse des Appalachen-Entwicklungsprogramms in Kentucky berücksichtigt zu werden.

In Verbindung mit dem Public Works and Economic Development Act von 1965 (S. 1 bereits erwähnt) wurde als Nachfolger der gescheiterten Area Redevelopment Administration (ARA) die Economic Development Administration oder EDA im Department of Commerce geschaffen, die für die Region insofern von Bedeutung ist, als über sie zusätzlich Gelder für Projekte, Forschungs- und Planungsvorhaben zu erhalten sind. Unter EDA sind alle übrigen fünf in den USA gebildeten Regionalkommissionen zusammengefaßt¹⁾. Ihre Entwicklungspolitik unterscheidet sich von der der ARA z. B. in einem ihrer Hauptprogramme kaum, nämlich Darlehen und Zuschüsse für bestehende oder neue Geschäftsunternehmen zu gewähren, also der Privatindustrie zu helfen oder öffentliche Projekte zu fördern, hinsichtlich ihrer Vergabepolitik, die sich wie die der ARDP theoretisch nach dem Kriterium der Wachstumszentren ('aid to places-growth centers') richtet, und hinsichtlich des Umfangs ihres Forschungsprogramms jedoch erheblich²⁾.

Hierzu ein Beispiel für die Art der Projekte, die EDA finanziell unterstützt, worunter in diesem Fall rund 30 % private Vorhaben sind (Tab. 9).

Wie EDA bei der Darlehensvergabe vorgeht und welche Konflikte im System des "freien Wettbewerbs" daraus entstehen können, geht aus einem Artikel des "Wallstreet Journal" vom 21. Nov. 1967 hervor. Es handelt sich um eine sog. "unfaire Konkurrenz-Angelegenheit", d. h. EDA gewährte in diesem Fall einer nicht ortsansässigen Steinbruchfirma (Elkhorn Stone Co. Inc.) in Pike Co. (Ost-Kentucky) ein zinsgünstiges (4 5/8 %) Zehn-Jahres-Darlehen von \$ 1 137 500 zur Anlage eines neuen Steinbruchs; gleichzeitig übernahm sie die 90%-Garantie für ein Darlehen von \$ 250 000 Betriebskapital bei einer Privatbank. Der Firmeninhaber brauchte

1 1. Coastal Plains Regional Commission (CPRC)
2. Four Corners Regional Commission (FCRC)
3. New England Regional Commission (NERC)
4. Ozarks Regional Commission (ORC)
5. Upper Great Lakes Regional Commission (UGLRC)

2 Zur weiteren Information über EDA siehe CUMBERLAND 1971, S. 82-89.

Tab. 9

Tab. 9 Beispiele für EDA-Finanzierungen im Big Sandy Entwicklungsdistrikt / Stand: März 1987

county	Projekt	Projekträger	Gesamtkosten in \$	Anforderungen an EDA in \$	Bemerkungen
Floyd	Beaver-Elkhorn Wasser-Distrikt, Verbesserung u. Erweiterung der bestehenden Wasserversorgungseinrichtungen, South Floyd Co. Jenny Wiley State Park Prestonsburg Wasserversorgungssystem u. Zubehör Distrikt Floyd u. Pike Counties Verbesserung und Erweiterung des Wasserversorgungssystems	Beaver-Elkhorn Water District Wayland, Floyd Co. Department of Parks Sandy Valley Water District Floyd u. Pike Counties City of Prestonsburg	13 710 000 577 000 830 000	Darlehen: 4 822 000 Zuschuß: 6 355 000 Ergänzung: 1 271 000 Zuschuß: 346 200 Ergänzung: 272 400 Darlehen: 513 000 Zuschuß: 770 000 Darlehen: 332 000 Zuschuß: 415 000 Ergänzung: 83 000	Bewilligt: 31. 5. 66 Zuschuß: \$ 288 000 Ergänzung: \$ 58 000 Bewilligt: 25. 9. 66
Johnson	Darlehen zur Industriefinanzierung für die Magoffin, Johnson and Morgan Stone Company	Magoffin, Johnson and Morgan Stone Company, Paintsville	548 655	Darlehen: 366 000 Ergänzung: 356 000	Bewilligt: 4. 10. 66 Devidierte Gesamtkosten: \$ 770 000 Darlehen: \$ 500 000 90 % der privaten Bankdarlehens von EDA garantiert: \$ 125 000
	Kauf und Erschließung von 190 ac für Industriestandorte	Johnson Co., Big Sandy Industrial Foundation, Inc.	583 000	Zuschuß: 291 000 Ergänzung: 174 000	Bewilligt: 13. 6. 66 Zuschuß: \$ 294 000 Ergänzung: \$ 131 000
Magoffin	Wasserversorgungseinrichtungen	City of Paintsville	150 000	Darlehen: 30 000 Zuschuß: 75 000 Ergänzung: 45 000	
	Wasserversorgung einer neuen Industrieanlage in ungefähr 45 Meilen von Paintsville; inklusive Versorgungseinrichtungen und Vorratsbehälter	City of Paintsville, Industrial Development Committee, Paintsville	310 000	Darlehen: 70 000 Zuschuß: 155 000 Ergänzung: 85 000	
	Kauf und Erschließung von 190 ac für Industriestandorte	Siehe Johnson Co., Big Sandy Industrial Foundation, Inc.			
Martin	Martin Co. Wasserversorgungs- u. Abwässersysteme Grundstückkauf von 1 1/4 ac zur Verbesserung eines Klinikbaus	Martin Co. Water District No. 1 City of Martin, Development Association, Inc., Inez	868 000 69 000	Darlehen: 175 000 Zuschuß: 434 000 Ergänzung: 259 000 Zuschuß: 43 000 Ergänzung: 26 000	Bewilligt: 27. 5. 66 Bewilligt: 6. 1. 66
	Wasserversorgungssysteme und Zubehör für Lovely, Beauty und Warfield	Martin Co. Water District No. 2	1 182 000	Darlehen: 237 000 Zuschuß: 591 000 Ergänzung: 354 000	
Pike	Darlehen zur Industriefinanzierung für die Elkhorn Stone Company, Inc., Baumaschinen und Ausrüstung.	Elkhorn Stone Company, Inc., New Market, Tennessee, Projekt Elkhorn, Kentucky	1 750 000	Darlehen: 1 137 000	
	Wasserversorgungs- u. Abwässersystem	Pond Creek Water District, Pike Co.	3 387 000	Darlehen: 1 354 000 Zuschuß: 1 683 500 Ergänzung: 338 700	
	Wasserversorgungs- u. Abwässersystem	Marrowbone Creek Water District, Pike Co.	1 611 000	Darlehen: 644 400 Zuschuß: 966 600	
	Breaks Interstate Park, Überarbeitung und Aktualisierung des Master Plans	Breaks Interstate Park Commission, Pike Co.	5 200	Zuschuß: 2 600	

Quelle: Kentucky Area Development Office (1987): Development Data. Big Sandy Development Area, o. S. 9.

nur \$ 175 000 bzw. \$ 35 000 aufzubringen. Zunächst war der Antrag wegen unfairer Konkurrenz gegenüber anderen Firmen abgelehnt worden, dann aber aus Gründen der Arbeitsplatzbeschaffung (120) und der zu geringen Versorgung des Appalachenstraßenbauprogramms mit Baumaterial genehmigt worden. Zwei einheimische Firmen gingen gerichtlich gegen das Unternehmen vor und machten "unfairen Wettbewerb" geltend. Gleichzeitig legten sie Beweise für ihre ausreichende Produktionskapazität vor. Wie dieser Streit endete, geht aus dem Bericht nicht hervor, da der Gerichtsentscheid noch nicht vorlag.

Die Economic Development Administration hat also eine bestimmte Ergänzungsfunktion für das Appalachenprogramm. Von der ARC wird nämlich in erster Linie regionale Strukturpolitik betrieben, während EDA eher sektorale Strukturpolitik praktiziert, indem sie günstige Darlehen für Industrie Gründungen direkt vergibt sowie zusätzliche Mittel als Zuschüsse und Darlehen für öffentliche Vorhaben zur Verfügung stellt. Diese Ansicht wird indes nicht überall geteilt. Diejenigen Beamten der Einzelstaaten, die mit dem Appalachenprogramm zu tun haben, fürchten nämlich, in EDA eine Art Rivalitätsbehörde zur ARC sehen zu müssen, die sich auf demselben Feld betätigt und ähnliche Aktivitäten zeigt, dabei aber als stärkere Bundesinstitution (sie untersteht dem Secretary of Commerce) von der Entwicklungspolitik eines Staates weniger beeinflusst werden kann ¹⁾.

Das zweite Programm ist eine Art Sonderprogramm gegen die Armut des Office of Economic Opportunity (OEO) und wurde 1964 gesetzlich verankert. Kernstück ist das Community Action Program (CAP). Dieses versucht an der Basis anzusetzen und die Armenbevölkerung mit dem Ziel zu erreichen, "... to effect a permanent increase in the capacity of individuals, groups and communities afflicted by poverty to deal effectively with their own problems so that they need no further assistance." ²⁾ In Knox Co. im südöstlichen Kentucky (Cumberland Valley District) wurde z. B. ein Community Action Program durchgeführt, das sich in verschiedene Projekte wie Early Childhood, Youth Activities, Health Education, Family Development und ein Model Homes Program gliederte. Wirksamkeit und Resultate dieses Programms wurden in einer Drei-Jahresstudie der University of Kentucky untersucht und zusammengefaßt ³⁾.

Die Ergebnisse sind nicht allzu ermutigend. Es waren zwar eine gewisse stärkere Modernität der Lebensstile und erweiterte soziale Aktivitäten in den Zentren festzustellen, wo CAP wirksam war bzw. in den teilnehmenden Familien, wie auch die Wirkung der Kindergärten des Early Childhood-Programms in den entlegenen Tälern und die Gesundheitserziehung vorsichtig positiv beurteilt wurden; doch war die Steigerung der Einkommen nicht auf Arbeitsverdienste oder Geschäftseinnahmen, sondern auf einen größeren Anteil aller Arten von gezahlten Wohlfahrts- und Unterstützungsgeldern zurückzuführen ⁴⁾. Außerdem stieg die Arbeitslosigkeit leicht an, die Selbstorganisation litt unter Zersplitterung, lokale Führung und Machtstruktur blieben bis auf eine etwas größere Berücksichtigung der Belange der armen Bevölkerung im wesentlichen unverändert. Das Youth Activity-Projekt mit seinem Lehrprogramm schlug fehl und Entfremdung, Dogmatismus und politischer Zynismus verstärkten sich etwas. Ein beträchtliches Hindernis für die Arbeit stellte die Beschäftigung von Personen dar, die in der Region fremd waren, sowie örtliche Parteienbildung und Verwandt-

-
- 1 Nach ROTHBLATT 1971, Fußnote S.157. Zu den Problemen konkurrierender Programme siehe auch die Ausführungen von J. B. Waters Jr., dem Federal Co-Chairman der ARC (Committee on Public Works 1969b, S. 57).
 - 2 Office of Economic Opportunity: Community Action Program Guide. Vol. 1. Instructions for Applicants. Washington, D. C., 1967. Zitiert nach STREET (1968, S. 7). Des weiteren siehe beispielsweise MOYNIHAN (ed.) 1969, SUNDQUIST (ed.) 1969.
 - 3 Es sind 13 Berichte. Alle Titel befinden sich im Literaturverzeichnis.
 - 4 Zu einer ähnlichen Einschätzung des Armutsprogramms kommt The Courier-Journal vom 21. Dez. 1969. Seit 1965 seien in Kentucky zwar \$ 251 Mill. ausgegeben worden, der Erfolg könne aber nur schwer gemessen werden. Einige positive und negative Ergebnisse ständen sich gegenüber und Frustration und Unsicherheit würden das Programm jetzt kennzeichnen.

schaftsbeziehungen, deren Unkenntnis die Wirksamkeit eines Programms stark beeinflussen¹⁾.

Wie sich die OEO-Projekte zusammensetzen, geht z. B. aus einer Aufstellung für den Big Sandy-Entwicklungsdistrikt hervor. (Bei der Durchsicht dieser Zusammenstellungen für die anderen Entwicklungsdistrikte wird deutlich, daß sie ähnliche Zuschußkataloge enthalten. Es spielt deshalb methodisch keine große Rolle, welches Beispielsgebiet man auswählt. Dasselbe gilt für die EDA-Finanzierungen.)

Tab. 10 Beispiele für OEO-Finanzierungen im Big Sandy Entwicklungsdistrikt / Stand: Juni 1966

county	Empfänger	Programm	Projekt	Kosten in \$	Datum
Floyd	Floyd County Planungs- und Entwicklungsvereinigung		Community Action Program (CAP)-Programmentwicklung	21 977	26. 2. 65
		Gesundheitserziehung	CAP-Durchführung und Verwaltung	14 460	22. 4. 65
		Gesundheitserziehung und Dienstleistungsprogramme	VISTA (Volunteers in Service to America) Freiwillige (22 erbeten, 7 im Dienst)	23 450	
		Nachbarschaftsjugendorganisation	450 Teilnehmer	216 350	11. 6. 65
		Sommervorschulprogramm	16 Zentren, 472 Kinder	85 154	12. 5. 65
	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat	Familienplanung	CAP-Durchführung und Verwaltung	20 510	12. 11. 65
		Ganzjähriges Vorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	71 829	8. 12. 65
		Sanitäres Programm - Ligon Gebiet	CAP-Durchführung und Verwaltung	77 150	21. 4. 66
		Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	94 020	26. 5. 66
		Floyd County Erziehungsbehörde	Nachbarschaftsjugendorganisation	450 Teilnehmer	204 570
	Kentucky-Ministerium für Erziehung	Erwachsenenbildung	1 100 Teilnehmer	139 909	
	Farmers Home Administration	Ländliches Darlehensprogramm	2 Darlehen	4 500	
Johnson	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat	Medicare-Programm	CAP-Durchführung und Verwaltung	19 966	1. 2. 66
		Ganzjähriges Vorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	21 640	4. 4. 66
		Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	56 142	24. 5. 66
	Johnson County Erziehungsbehörde	Nachbarschaftsjugendorganisation	193 Teilnehmer	117 974	30. 11. 65
		Sommervorschulprogramm	5 Zentren, 315 Kinder	51 972	6. 5. 65

1 Etwas günstiger hört sich folgender Bericht an: Unter der Überschrift "Knox Poverty Programs Enter Business World" schreibt The Courier-Journal vom 8. Sept. 1970, daß mehrere Arbeitsbeschaffungsprojekte (Spielzeugherstellung, Holzprodukte und Polsterwarenreparatur), die vom Knox County Poverty Program seit 1967 unternommen wurden, nun in ein Stadium getreten seien, wo sie in nicht-profitorientierte Gesellschaften unter Kontrolle und Gewinnbeteiligung der armen Bevölkerung umgewandelt würden (Knox County Development Corporation). Diese Art der Arbeitsorganisation war politisch sehr kontrovers und traf im "county" auf starken Widerstand, doch war das Programm inzwischen zum drittgrößten Beschäftigungsgeber geworden (130 Angestellte und 200 Schulungsteilnehmer), so daß der Einfluß von H. West, dem Leiter des lokalen OEO, groß genug war, die Projekte weiterzuführen.

Fortsetzung Tab. 10

county	Empfänger	Programm	Projekt	Kosten in \$	Datum
	Farmers Home Administration	Ländliches Darlehensprogramm	18 Darlehen	32 910	
	Paintsville Erziehungsbehörde	Nachbarschaftsjugendorganisation	119 Teilnehmer	118 007	13. 7. 65
	Öffentliche Schulen - Paintsville	Sommervorschulprogramm	1 Zentrum, 45 Kinder	8 421	6. 5. 65
Magoffin	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat	Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	45 639	17. 5. 66
	Kentucky-Ministerium für Erziehung	Erwachsenenbildung	313 Teilnehmer	29 716	
	Farmers Home Administration	Ländliches Darlehensprogramm	18 Darlehen	32 410	
	Magoffin County Erziehungsbehörde	Sommervorschulprogramm	5 Zentren, 228 Kinder	54 607	11. 5. 65
Martin	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat	Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	32 910	13. 4. 66
		Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	56 173	31. 5. 66
	Martin County Erziehungsbehörde	Nachbarschaftsjugendorganisation	200 Teilnehmer	60 770	24. 3. 65
		Nachbarschaftsjugendorganisation - Modifikation	300 Teilnehmer	295 200	31. 8. 65
		Sommervorschulprogramm	6 Zentren, 221 Kinder	60 829	15. 5. 65
	Kentucky-Ministerium für Erziehung	Erwachsenenbildung	870 Teilnehmer	42 926	
	Farmers Home Administration	Ländliches Darlehensprogramm	11 Darlehen	10 510	
Pike	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat	Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	174 064	13. 4. 66
	Pike County Erziehungsbehörde	Nachbarschaftsjugendorganisation	500 Teilnehmer	105 140	6. 4. 65
		Nachbarschaftsjugendorganisation	250 Teilnehmer	88 018	16. 6. 65
		Nachbarschaftsjugendorganisation	500 Teilnehmer	154 810	3. 11. 65
		Sommervorschulprogramm	26 Zentren, 857 Kinder	103 374	15. 5. 65
	Kentucky-Ministerium für Erziehung	Erwachsenenbildung	1 107 Teilnehmer	89 987	
	Farmers Home Administration	Ländliches Darlehensprogramm	2 Darlehen	1 200	
	Big Sandy Gebietsentwicklungsrat (Pikeville)	Sommervorschulprogramm	CAP-Durchführung und Verwaltung	8 073	7. 6. 65
	Unabhängiger Schuldistrikt Pikeville	Sommervorschulprogramm	1 Zentrum, 27 Kinder	5 102	10. 5. 65

Quelle: Kentucky Area Development Office: Development Data, Big Sandy Development Area 1967 (d), S.10 f.

6. ORGANISATION DER REGIONALPLANUNG IN KENTUCKY

6.1 Entstehung der Planungsinstitutionen

Die ersten Planungsversuche wurden in Kentucky gegen Ende der fünfziger Anfang der sechziger Jahre unternommen¹⁾, wofür der Area Redevelopment Act zum ersten Mal eine breitere Grundlage schuf (siehe auch Kap. 5.). Dieses Gesetz sah vor, in jedem "county" sog. "area councils" zu gründen, die die Aufgabe haben sollten, OEDPs (Over-all Economic Development Plan) für ihren Zuständigkeitsbereich aufzustellen, um auf dieser Grundlage die bundesstaatlichen "grant-in-aid"-Programme besser in Anspruch nehmen zu können. Diese Vorschläge zur Gründung von "Area councils", die sich aus Bankiers, Geschäftsinhabern und Vertretern von Baufirmen zusammensetzten²⁾, wurden auf lokaler Ebene größtenteils angenommen, aber nicht überall wurden die gewünschten Entwicklungspläne entworfen, weil Mittel und Fachleute fehlten und man solche Entwürfe für einzelne "counties" wegen ihrer z. T. geringen Größe und Finanzkraft als wenig sinnvoll ansah. Insbesondere in Ost-Kentucky machte man deshalb frühzeitig den Versuch, mehrere "counties" zu größeren territorialen Einheiten zusammenzufassen, ohne allerdings ihre politische Selbständigkeit anzutasten. Diese Anfänge scheiterten aus verschiedenen Gründen: erstens war der Wirrwarr durch die Fülle von Bundesprogrammen zu groß und außerdem fehlte die Koordination innerhalb dieser Programme³⁾. Zweitens resultierte die Schaffung der Zusammenschlüsse zu den genannten größeren "single-purpose districts" angeblich in der "structural decomposition of general-purpose governmental units" ("counties"), so daß sich die Probleme nur vermehrten und schwieriger wurden (Kentucky Program Development Office. o. J. (a), S. 4). Ein zusätzliches Hindernis war, daß jede einzelne Behörde nicht nur unterschiedlich geographisch begrenzt war, sondern auch Kompetenz und Ausstattung des administrativen Apparats jeweils verschieden waren. Dieses Durcheinander machte es schließlich notwendig, Koordination und Kooperation von einer zentralen Stelle aus zu lenken. Am 27. 11. 1963 wurde durch Executive Order 63-839 das (dem Gouverneur unterstellte) Kentucky Area Development Office (KADO) geschaffen, das zunächst als Verbindungs- (Liaison Office) und Informationszentrum zwischen Bundes- und Staatsbehörden und den staatlichen Stellen und den "area councils" wirken sollte, ohne daß im einzelnen seine Funktionen klar festgelegt waren.

Das geschah erst zwei Jahre später durch Festsetzung von folgenden Hauptaufgaben:

1. Wirkungsvolle Entwicklungsprogramme für jedes Gebiet (area) zu entwerfen.
2. Zusammenarbeit mit lokalen Bürgergruppen bei der Aufstellung ihrer Entwicklungsprogramme.
3. Information und Kommunikation mit lokalen Bürgergruppen bei der Durchführung ihrer Programme und Beratung bei der bestmöglichen Anwendung aller verfügbaren speziellen Hilfeleistungen für die Entwicklung ihrer Gebiete.
4. Information und Kommunikation mit der Verwaltung zum besseren Verständnis der besonderen Bedürfnisse und Möglichkeiten jedes Gebiets.

1 Zu den institutionellen Vorläufern dieser Planung seit 1955 und zum Einfluß der Flutkatastrophe von 1957 auf die Planung siehe auch BOWMAN/HAYNES 1963, S. 75.

2 Nach CUMBERLAND 1971, S. 75.

3 Nach Aussagen des Leiters des Kentucky Program Development Office wird die soziale und ökonomische Entwicklung Kentuckys von mehr als 250 Programmen beeinflusst. Nach The Lexington Leader vom 1. Nov. 1969.

5. Besondere Prüfung der Möglichkeiten, die sich durch die Kombination von Bundes-, Staats- und Privat-tätigkeiten in diesem Bereich ergeben.
6. Herstellung von Verbindungen zwischen Area Development Councils und Staatsregierung sowie zwischen Staatsregierung und dem Kentucky Development Committee.
7. Durchführung besonderer Aktivitäten, Funktionen, Programme und Projekte, wie sie vom Gouverneur angewiesen werden können (Kentucky Program Development Office. o. J. (a), S. 7).

Durch die Gesetzgebung von 1965 (Appalachian Regional Development Act und Public Works and Economic Development Act) erhielten die Planungsbestrebungen auf multi-county-Basis neue Impulse. Eine weitere Ausführungsbestimmung beauftragte KADO, nun endgültig, diese Grundlage zu schaffen. Dafür erhielt der Administrator von KADO erweiterte Vollmachten, die es ihm erlaubten, "counties" für spezielle Gruppierungen zu bestimmen, die für Comprehensive Area Development Programs geeignet schienen. Mit Hilfe von vier Grundkarten (Karten der existierenden Area Councils, der Agricultural Extension Areas, der Community Health Regions und des Office of Economic Opportunity) und staatsweiten Konferenzen wurden diese Distrikte nun zusammengestellt. Am 1. April 1967 mußten ihre Grenzen auf Executive Order hin von allen staatlichen Behörden anerkannt werden (siehe auch Kap. 6.2).

Als letzter Schritt folgte dann im Zusammenhang mit dem Intergovernmental Cooperation Act von 1968 die Reorganisation von KADO, das in fünf Ämter aufgeteilt war und am 28. 6. 1968 (Executive Order 68-489) zu einer Behörde, dem Kentucky Program Development Office (KPDO) als "clearinghouse" mit fünf Unterabteilungen (Planning, Economic Opportunity, Development Assistance, Development Information, Comprehensive Health Planning) vereinigt wurde.

Seine Funktionen wurden bei der Gründung damit umrissen, für "comprehensive and coordinated planning of state government programs and operations, and to guide the development of Kentucky's physical, economic and human resources" Sorge zu tragen¹⁾.

Betrachtet man diese etwa zehn Jahre dauernde Periode, so zeichnen sich die Entwicklungen zur Konzentration von Zuständigkeiten bzw. Effektivierung des administrativen Instrumentariums (ARA-Area Councils → KADO → LDDs → KPDO) und von der Projektplanung zu einer Planung, die den Anspruch erhebt, umfassend zu sein ("projects" → "comprehensive planning"), deutlich ab.

6.2 Die Multi-County Development Districts und das Kentucky Program Development Office-KPDO

Der Appalachian Regional Development Act sieht in Sektion 301 die Einrichtung von sog. "local development districts" (LDDs) vor, in denen "counties", Teile von "counties" oder andere administrative Unterteilungen einer Region zum Zwecke einer besseren regionalen Zusammenarbeit von "counties" und Kommunen, ohne Aufgabe ihrer Identität, zur Koordination und breiteren finanziellen Basis für die Programmverwirklichung zusammengefaßt werden. (3 C-approach, bedeutet: communication, cooperation and coordination.) Diese Entwicklungsdistrikte sollten schließlich als konsistente gebietsmäßige Grundeinheiten zur Anwendung der verschiedensten Bundesgesetze gelten (z. B. Housing and Urban Development Act, Rural Community Development, Health Legislation, Highway Construction usw.), so daß Überlappungen unterschiedlicher Applikationsbereiche künftig vermieden werden können.

1 Nach The Courier-Journal vom 22. Jan. 1970.

In Kentucky sollen in den LDDs (auch ADDs: "Area Development Districts" genannt) die drei politischen Ebenen mit ihren jeweils spezifischen Aufgaben: "Leadership from Local governments, technical assistance from State governments, and dollars to make it happen from the Federal government" in der "full-faith partnership" zusammengeführt werden (GROSCHELLE o. J., S. 3) und die Planung von Projekten und Programmen von "unten nach oben" ermöglichen. Eine traditionell wichtige Rolle wird dabei der Bevölkerung auf lokaler Ebene zugedacht, die am Entscheidungsprozeß über derartige Vorhaben beteiligt sein soll. Dafür wird ein Executive Board geschaffen, das die Leitungsbefugnis für den Distrikt erhalten soll, dessen Zusammensetzung aber schon so gewählt ist, daß die Unterprivilegierten darin keinen Einfluß gewinnen können. Da die Interessen jedes "county" vertreten sein sollen, müssen der "county"-Richter und ein Bürgermeister jedes einzelnen "county" im Ausschuß sein. Zusätzlich zu den gewählten öffentlichen Vertretern soll jedes "board" eine Anzahl Nichtfachleute haben, die alle Bevölkerungs- und Interessengruppen repräsentieren. Diese Laienvertreter müssen jedoch so gewählt werden, daß keine Gruppe das Direktorium kontrollieren kann und alle "counties" gleich vertreten sind. Der Einfluß der Führungsgruppen wird jedoch so gesichert, daß immer ein offizieller Vertreter mehr im "board" sein muß als Nichtfachleute repräsentiert sind (51 % zu 49 %). Angesichts der Situation der armen Bevölkerung (nach der offiziellen Armutsgrenze von 1969, die bei \$ 3 743 Jahreseinkommen für einen Haushalt mit vier Personen lag, sind in Ost-Kentucky rund 60 % der Bevölkerung als arm zu bezeichnen) wird außerdem empfohlen, daß mindestens zwei Bürger der "low-income"-Gruppe und/oder einer Minoritätengruppe angehören ¹⁾.

Folgende 15 Gruppen sind, soweit möglich, zu berücksichtigen:

Agriculture	Bar Association	Chamber of Commerce
Civic Clubs ²⁾	Clergy	Education
Financial	Health	Industry
Labor	Low-Income	Minority
News Media	Utilities	Youth

Daß hier die Mehrheit der Gruppen am selben Strang zieht und die am ärgsten Betroffenen ("low income", "minority" benachteiligt sind, dürfte ersichtlich sein.

Daneben wird eine technische Beratungskommission geschaffen, der Vertreter der lokalen-, staatlichen- und Bundesbehörden sowie der Universitäten angehören, und je ein Gremium mit beratender Stimme für die Resorts Gesundheit, Erziehung, Human Resource Development, Physical Resource Development, Transport und städtische Dienstleistungen. Im Falle des nur beratenden (also faktisch einflußlosen) Human Resource Development Council wird in punkto Vertretung generöser verfahren als im "board", indem man der Armenbevölkerung hier 1/3 der Stimmen zubilligt ³⁾.

1 F. J. GROSCHELLE, Verwalter des KPDO, begründet die Zusammensetzung folgendermaßen: "It not only contains much of the existing power base of the area, where most of the experience in community development lies, but also leaves room for citizen representation. Whether a banker, chamber of commerce official or a representative of the poor is elected to the board is a matter left up to the local citizenry." Aus: Mountain Life and Work, Feb. 1969, S. 6. Wiedergegeben durch das Committee on Public Works, 1969 (d), S. 985.

2 Unter "civic clubs" sind hier folgende Vereinigungen zu verstehen: Jaycees, Lions, Kiwanis, Rotary, Woman's Club.

3 Über die Repräsentation der Armen im ADD Executive Board kam es in den Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works am 1. Mai 1969 zu einer anklägerisch-kritischen Erklärung von V. West, dem Koordinator für Erziehung des Knox County Economic Opportunity Council. West klagte die ARC und das Kentucky Program Development Office an, daß durch eine Scheinrepräsentation von wenigen Vertretern der armen Bevölkerung die Armenorganisationen ausgeschaltet wür-

Kentucky ist in 15 Gebietsentwicklungsdistrikte eingeteilt (Abb.13), die sich aus fünf bis siebzehn "counties" mit ähnlichen geographischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen zusammensetzen und sich um ein Markt- oder Geschäftszentrum gruppieren. Die Grenzen dieser Gebietsentwicklungsdistrikte, die sich teilweise nicht mit der im Appalachenprogramm festgelegten Grenzlinie zur Limitation Ost-Kentuckys decken, wurden auf der Grundlage von Karten der schon bestehenden Bundes- und Staatsprogramme gezogen, die ja ausdrücklich fordern, daß "counties" zusammengeschlossen werden sollen, um Zuschüsse und Darlehen der Bundesregierung erhalten zu können. Ins Leben gerufen wurden die ADDs durch "executive order" der demokratischen Regierung unter Gov. E. T. Breathitt im April 1967. Funktionsfähig und finanziert wurden sie jedoch erst unter der nachfolgenden republikanischen Regierung von L. B. Nunn. Als sie von der General Assembly 1970 zusammen mit dem KPDO gesetzlich verankert werden sollten, kam es über die starke Stellung (qua Verfügung über Geldmittel) und den politischen Einflußapparat dieser Behörde zwischen beiden Parteien zu Kontroversen, die dazu führten, daß das Kentucky Development-Gesetz in wesentlichen Punkten revidiert wurde. Die Demokraten befürchteten im Zusammenhang mit der Etablierung des KPDO als "clearinghouse" für Programme und Finanzmittel vor allem den Kontrollverlust des Department of Education über das Erziehungswesen, aber auch über verschiedene von ihnen kontrollierte Armutsprogramme (Office of Economic Opportunity, OEO), deren Gelder direkt aus Washington bewilligt werden, auf diese Weise aber dem Gouverneur unterstellt gewesen wären. Der KPDO-Verwalter (F. J. GROSCHELLE) wäre in ihren Augen "an all-powerful person", der mit einer "zweiarmigen" Organisation, dem "Frankfort tier, orchestrated by the governor-appointed administrator of KPDO and developing programs through five 'planning and coordinating commissions'; and the regional tier consisting of 15 multi-county ADDs covering all 120 of Kentucky's counties" ein mächtiges republikanisch-politisches Instrument in der Hand haben würde¹⁾. Durch die Opposition der Demokraten wurden die ursprünglich zwei Gesetze (für die ADDs und das KPDO) in eines zusammengefaßt und soweit umformuliert, daß vom Original praktisch nur die Nummer übrigblieb. Das schließlich durch das "House" angenommene Gesetz (HB 176) stellt einen Kompromiß dar, in dem das KPDO in seiner konzipierten Form legalisiert wird, alle Bundesmittel für das Erziehungswesen und die "anti-poverty"-Programme jedoch aus seiner Zuständigkeit herausgenommen werden.

Das KPDO bleibt also unter der direkten Zuständigkeit des Gouverneurs und trägt nun die Verantwortung für die Verbindung staatlicher und bundesstaatlicher Stellen bei der Verwaltung folgender Zuschußprogramme der Bundesregierung: Economic Development Act, Appalachian Regional Development Act, Housing and Urban Development Act, Demonstration. Cities and Metropolitan Development Act, Land and Water Resources Act, Comprehensive Health Planning Act.

Das neue Gesetz überträgt dem KPDO u. a. die Kompetenzen, Entwicklungsgebiete und Entwicklungsorganisationen zu bestimmen sowie Entwicklungsprogramme zu genehmigen. Es erhält die festgelegten ADDs, verleiht ihnen jedoch keinen permanenten Status.

Die wichtigste Klausel enthält die Garantie, daß dem Gouverneur kein Vetorecht über Bundesgelder zusteht, die von den Gemeinden oder anderen Regierungsstellen beantragt oder an sie ausgezahlt werden, und sichert damit der jeweiligen Oppositionspartei gewisse politische Einflußmöglichkeiten²⁾.

Was hier deutlich gemacht werden soll, ist die politische Funktion der Programme, da sie mittels Posten,

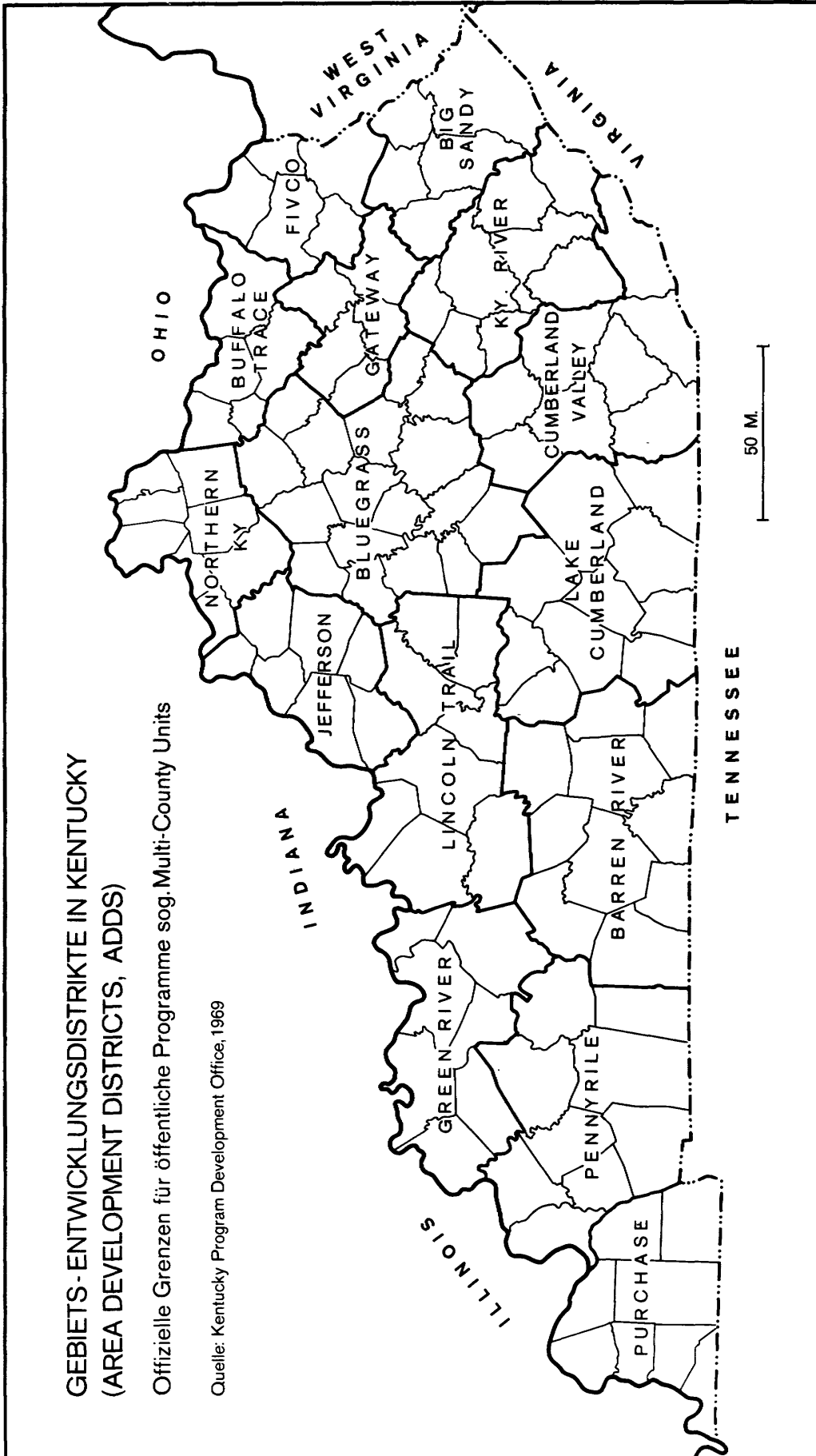
Fortsetzung Fußnote 3 v. S. 57:

den und forderte die Drittelparität für sie auch im "board". Die Argumente, womit die ARC und das KPDO dies ablehnten, liefen darauf hinaus, daß die Armen dazu nicht fähig seien und der Richter sie ohnehin vertreten würde. Nach West lassen sich diese Einwände überhaupt nicht halten. Der erste Fall würde heutzutage nicht mehr zutreffen, den zweiten könnte man genauso auf alle anderen gesellschaftlichen Gruppen übertragen. Er meinte sogar, daß der "county"-Richter infolge Interessengleichheit mit den Schulvertretern, Geschäftskreisen und Gewerkschaften usw. eine Doppelrepräsentation darstelle. "The judge on their behalf and their own voice on their behalf." Committee on Public Works, 1969 (d), S. 970-977. Zitat S. 971.

1 The Courier-Journal vom 23. Febr. 1970.

2 Nach The Courier-Journal vom 17. März 1970.

Abb. 13



Karriere und Geld fast immer identisch sind mit parteipolitischer Stärkung und damit letztlich persönlichen Vorteilen, Macht- und Einflußpositionen und deren Ausweitung. Zusammen mit der politischen Struktur und Praxis in Ost-Kentucky sind diese Versuche geeignet, die gesamten Programmbestrebungen zu diskreditieren¹⁾.

Aber es sind nicht allein diese Probleme, die zu Lasten des Programms gehen. Auch die Administrationswechsel in den Einzelstaaten mit ihren personellen Konsequenzen im bürokratischen Apparat haben Rückwirkungen auf die Regionalpolitik der ARC. Diese Ablösungen der politischen Führung machen sich als dauernder Störfaktor bemerkbar, der die Kontinuität des Programms sehr beeinträchtigt²⁾.

6.3 Der institutionelle Planungsprozeß

Der Planungsprozeß von den lokalen Verwaltungen bis zur ARC erfolgt bis zur Verwirklichung eines Projekts ab 1969 in neun bzw. zehn Schritten (Abb. 16). Das Schema ist jedoch insofern irreführend, als es den Anschein erweckt, die Planentwicklung würde von der untersten Ebene in stufenweiser Integration nach oben hin erfolgen, um schließlich in einem zusammenfassenden Regionalplan zu enden. Das ist schon deswegen schwierig, weil nicht nur die Interessen der Einzelstaaten unterschiedlich sind, sondern auch die gewünschten lokalen Projekte mit den Zielsetzungen der ARC und der Einzelstaaten nicht in jedem Fall übereinstimmen. Das ARC-Ziel, Maximierung der regional-ökonomischen Effizienz, orientiert sich nämlich an der Präambel zum ARDA, wonach öffentliche Geldmittel in den Gebieten investiert werden sollen, "where there is a significant potential for future growth, and where the expected return on public dollars invested will be the greatest." (Public Law 89-4, 89th Congress, S. 3, 1965, S. 1).

Gerade dieses Wachstumspotential dürfte in Ost-Kentucky fast nirgends gegeben sein. Die Ziele der Staaten sind jeweils in deren Entwicklungsplänen aufgestellt und richten sich meistens nach den Auflagen der ARC. Was die lokalen Bedürfnisse betrifft, die in der Region von Kentucky - angesichts des geforderten Wachstumspotentials bestimmter Orte - kaum erfüllt werden dürften, könnte jedoch ein gewisser Ausgleich dadurch erreicht werden, daß lokale Führungsgruppen "örtliche Belange" durchsetzen. Indem sie direkte Einflußnahme

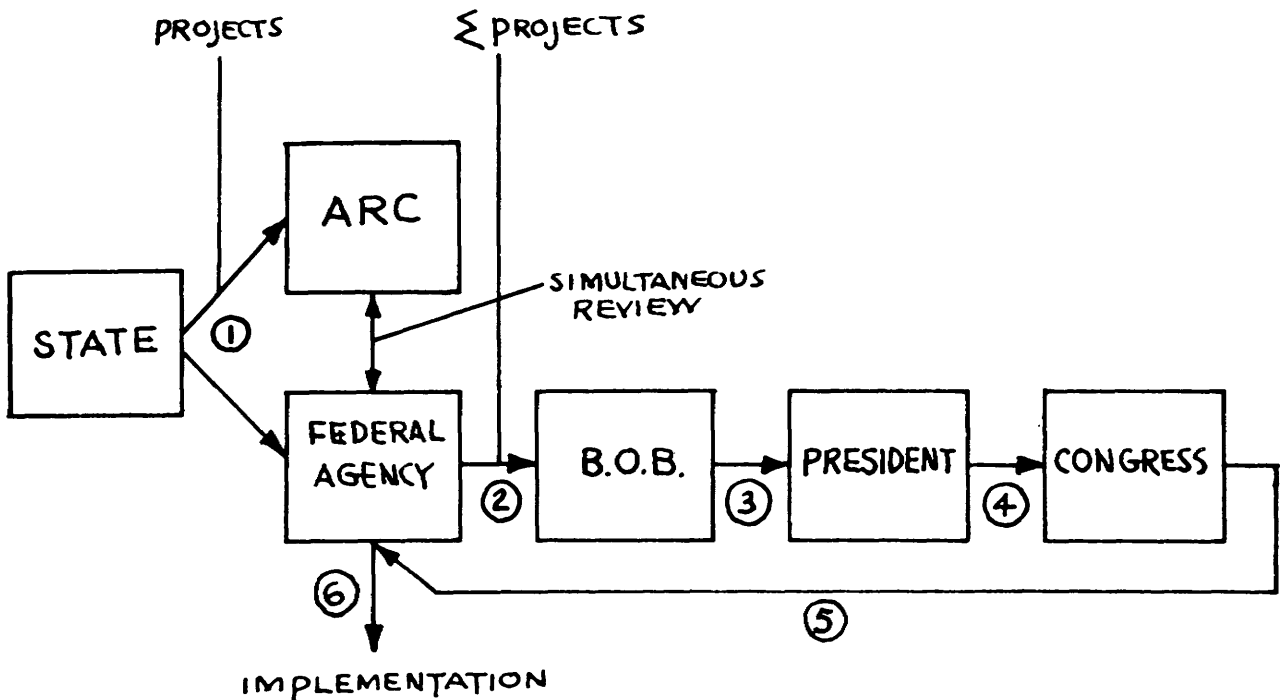
1 Ausführlich wird ein solcher Fall im Courier-Journal vom 28. Dez. 1969 dargestellt. Er dürfte typisch sein für die Querelen um politischen Einfluß bzw. Wählerstimmen, d. h. für die Verquickung von Programmen, Parteipolitik und Korruption, die jeweils vom politischen Gegner betrieben wird. Vor einem Committee des U. S. House of Representatives, dem sich Gov. L. B. Nunn (Rep.) als Sprecher "for the poor of America" vorstellt, erhebt er Anklage gegen das Middle Kentucky River Community Action Program, das von einem Mitglied einer politisch mächtigen (demokratischen) Familie geleitet wird und erklärt, daß "... widespread corruption, waste and mismanagement..." im Programm herrschten, das u. a. auch dem "Stimmenkauf" diene. U. a. sei vorgekommen: "That only \$ 382 250 of a \$ 1 358 354 grant to an experimental comprehensive health program in Floyd Co. has gone to the poor. . . . That an audit found the bookkeeper did not perform his duties diligently. . . . That several cases of nepotism and bidding irregularities were uncovered." Die Gegenseite bestritt diese Vorwürfe und behauptete, eine Anzahl der angeblichen Beweise stamme von patronisierten Angestellten des Dept. of Highways und sei auf persönlichen Neid zurückzuführen, nicht aber auf ernste Unregelmäßigkeiten im Programm. Auch R. LEMMEN schreibt über Korruption als Begleiterscheinung öffentlicher Programme. Er meint, daß Korruptionsaffären und Selbstbereicherung der ernannten und gewählten öffentlichen Amtsinhaber so häufig auftreten, daß sie nicht einmal mehr Skandale abgeben. "Korruption verwundert nicht, sondern wird als Begleiterscheinung erwartet." (LEMMEN 1971, S. 276).

2 Vgl. dazu wieder den Bericht von J. B. Waters Jr., dem Federal Co-Chairman der ARC, der die "unevenness" der staatlichen Planungspolitik bei Regierungswechseln als "serious weakness" der Planungsdurchführung bezeichnet. Er meint allerdings, daß nach 1968 durch die Errichtung sog. "program development offices" Verbesserungen erreicht worden seien. Nach Committee on Public Works, 1969 (b), S. 58.

auf die Legislative und die zentralen staatlichen Stellen nehmen, um in ihrem Interesse liegende Projekte "durchzudrücken", kann das Effizienzkriterium für öffentliche Investitionen der ARC zum Teil umgangen werden¹⁾. (Siehe in diesem Zusammenhang auch Kap. 11.3 über die Gebietsentwicklungsprogramme und Kap. 12 über die zwischen 1965 und 1970 durchgeführten Programmprojekte.) Wenn die Hauptaufgabe des KPDO die Programmkoordination zwischen Staat und Bund ist, d.h. wenn es Leitungszentrale für wichtige vom Bund getragene Programme und bereitgestellte Mittel ist und gleichzeitig die Funktion wahrnimmt, Sammel- und Genehmigungsstelle für etwaige auf Distriktebene aufgestellte Entwicklungsprogramme bzw. -projekte zu sein, stellt die Regionalplanung in Kentucky im großen und ganzen nur einen instrumentellen Leitungsapparat dar, mit dessen Hilfe die Gelder, die vor allem von den übergeordneten Bundesbehörden kommen, auf Projekte verteilt werden, die von den Planungsstellen auf der untergeordneten Administrationsebene zur Begutachtung und Genehmigung vorgelegt werden.

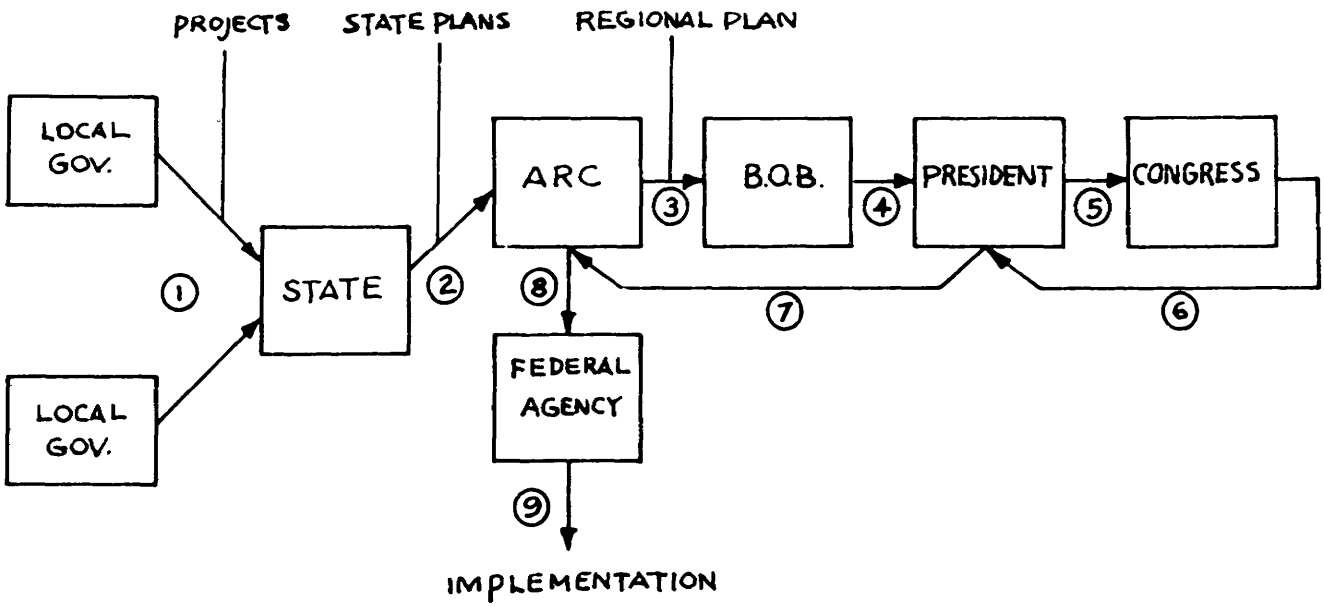
Abb. 14/15/16 Vergleich des institutionellen Planungsprozesses innerhalb des Appalachenprogramms zwischen 1965 und 1969

Der institutionelle Planungsprozeß 1965/66

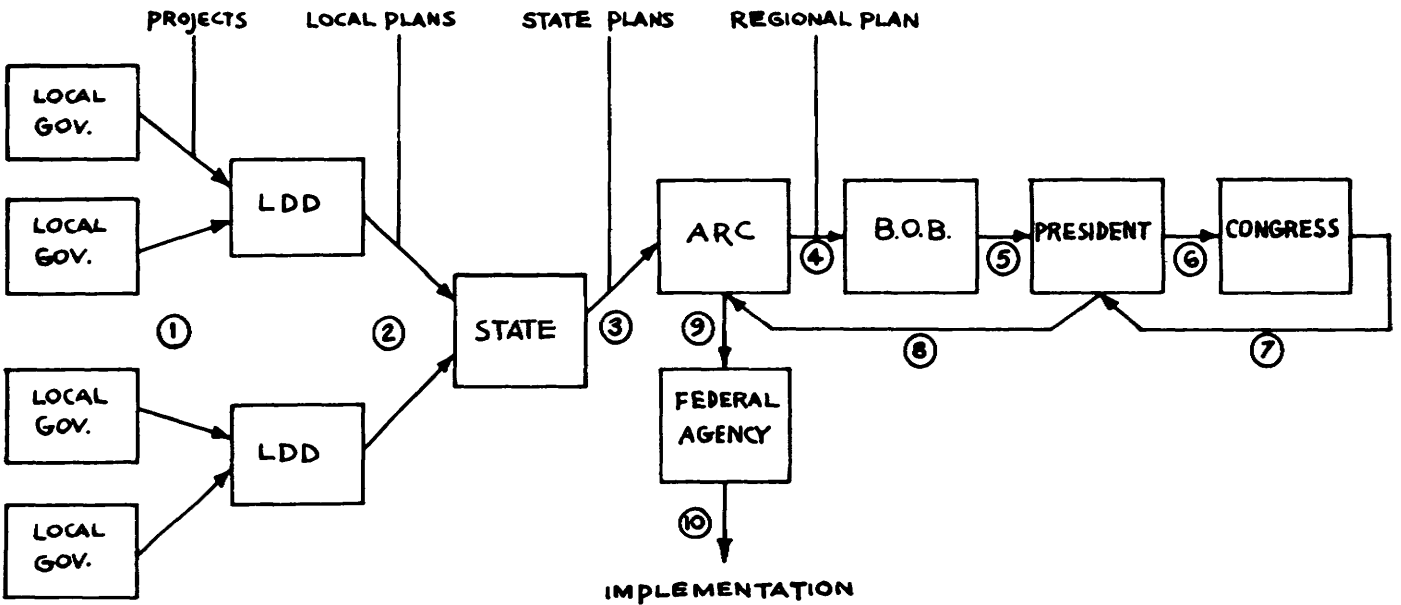


1 ROTHBLATT (1971, S. 158) sieht die Sachlage etwas anders und meint, daß trotz einer erfolgreichen Arbeit der LDDs bei der Zusammenarbeit zwischen den "counties" und zwischen den "counties" und dem Staat dieses Glied im Planungsprozeß das schwächste sei, weil in vielen Fällen die "multi-county"-Einheiten nur beratende Funktion haben und deswegen auf die Planung des Staates nur begrenzten Einfluß ausüben könnten.

Der institutionelle Planungsprozeß 1968



Der institutionelle Planungsprozeß 1969



Anm.: LDD = Local Development District, gleichbedeutend mit
ADD = Area Development District
ARC = Appalachian Regional Commission
BOB = Bureau of the Budget

Man beachte die zwischen 1965/66 und 1969 im Planungsprozeß eingetretenen Veränderungen. Die Projektvorschläge wurden zunächst (1965/66) von der Ebene des Einzelstaates direkt an die ARC weitergeleitet. Nach der gemeinsam mit den verschiedenen Bundesministerien durchgeführten Prüfung wurden sie zusammengefaßt und durchliefen dann die übrigen vorgesehenen Institutionen, die Budgetbehörde und das Präsidentenbüro sowie den Kongreß. Anschließend kamen sie zur Ausführung durch das betreffende Ministerium. 1968 stellen die Lokalverwaltungen die unterste Ebene dar, d. h., sie sind nun den Staatsstellen vorgeschaltet. Aus den von ihnen eingebrachten Vorhaben ergeben sich die "Pläne" der Einzelstaaten und daraus wiederum der durch die ARC zu erstellende regionale "Gesamtplan". 1969 sind schließlich die im Appalachen-gesetz als wichtige Neuerung vorgesehenen lokalen Entwicklungsdistrikte (LDDs oder ADDs) mit den entsprechenden "Lokalplänen" zumindest in Kentucky im institutionellen Planungsverlauf zwischen der Lokal- und Staatsverwaltung verankert.

7. ANALYSE DER ÖKONOMISCHEN UND SOZIALEN VERHÄLTNISSE IN OST-KENTUCKY VOR BEGINN DES ARDP 1965

7.1 Die Disparitäten zwischen Ost-Kentucky und dem übrigen Staat

Sowohl die regionale Struktur als auch die sektorale Einteilung der Wirtschaft wurden in Kapitel 3 bereits angedeutet. Beide sind offensichtlich bestimmt durch die natürlichen Voraussetzungen und Ressourcen und die Transport- und Kommunikationswege.

Zunächst soll jedoch anhand von einigen ausgewählten Einkommens-, Bevölkerungs-, Sozial- und anderen Strukturindikatoren (z. B. aus dem Erziehungsbereich und der Landwirtschaft) die Disparitäten zwischen Ost-Kentucky und dem übrigen Staat (siehe Abb. 17) aufgezeigt werden, um danach auf die Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur etc. in der Appalachenregion selbst einzugehen. Dieses Vorgehen ermöglicht die interne wirtschaftliche und soziale Ausgangssituation vor Beginn des ARDP gründlicher zu analysieren.

In besonders klarer Form tritt auf der Karte der Familieneinkommen (Abb. 18) die Ungleichheit zwischen Ost-Kentucky und dem übrigen Teil des Staatsgebietes hervor. (Zur Identifikation der einzelnen "counties" dienen die beiden Deckfolien am Schluß des Bandes.)

In Kentucky betrug der prozentuale Anteil armer Familien (§ 2973 galt 1959/60 als die offizielle Armutsgrenze für einen Vier-Personenhaushalt) durchschnittlich 38 %. In der Appalachenregion haben nur drei "counties" (Boyd Co., Clark Co., Greenup Co.) ein besseres Verhältnis aufzuweisen, alle übrigen sind durch hohe Prozentwerte an armen Familien gekennzeichnet. Innerhalb der Region ist die Zahl der Familien mit niederen Einkommen prozentual dort am höchsten, wo überwiegend landwirtschaftliche Klein- und Kleinstbetriebe mit Subsistenzwirtschaft auftreten (Zentralgebiet - Armutstasche). Das Kohlegebiet im Südosten mit seinen mechanisierten Gruben oder "strip mining"-Unternehmungen schneidet demgegenüber noch günstig ab. Im Südwesten, mit seiner auf mittleren Betrieben basierenden Textil-, Holz- und Agrarwirtschaft, ist die Situation für viele Familien weit schlimmer. Die meisten relativ gut verdienenden Familien leben dagegen im unmittelbaren Einzugsbereich von Cincinnati und in Jefferson Co., in dem die Großstadt Louisville liegt.

Der überaus starke Bevölkerungsverlust durch Abwanderung ist in Ost-Kentucky eklatant (Abb. 19). Aus den Hauptförderungsgebieten der Kohle wandern die meisten Personen ab, die nicht-industrialisierten agrarischen Ungunstgebiete bleiben ebenfalls nicht verschont. Auffallend ist der starke Zuwachs in zwei "counties" (Rowan Co., Madison Co.) im nördlichen bzw. westlichen Teil der Appalachenregion, in denen je eine Universität bzw. auch ein College (Morehead State University und Eastern Kentucky University bzw. Berea College) liegen. Der höchste Zuwachs kommt in den Vorortwohngebieten von Cincinnati und Louisville vor.

Hinsichtlich der städtischen Bevölkerung tritt ebenfalls eine deutliche Trennung auf (Abb. 20). Das Innere der Region ist völlig frei von städtischer Bevölkerung - also rein ländlich ausgerichtet. Ausnahmen sind das Ashland Stadtgebiet und einige größere Orte in Harlan Co. und Bell Co. (SO) sowie am westlichen Rand der Region. Im übrigen konzentriert sich die Bevölkerung auf die drei Stadtregionen Cincinnati, Louisville und Lexington mit seinen angrenzenden "counties".

Das gewohnte Muster wiederholt sich beim Hausausstattungsindex (Abb. 21). Die prosperierenden Gebiete (gemessen an einem gewissen Wohnkomfort) sind im westlichen Teil des Staates verstreut, das rückständige Plateau nimmt den östlichen Teil ein. Um ein Kerngebiet mit sehr niederen Werten lagern sich im Osten die

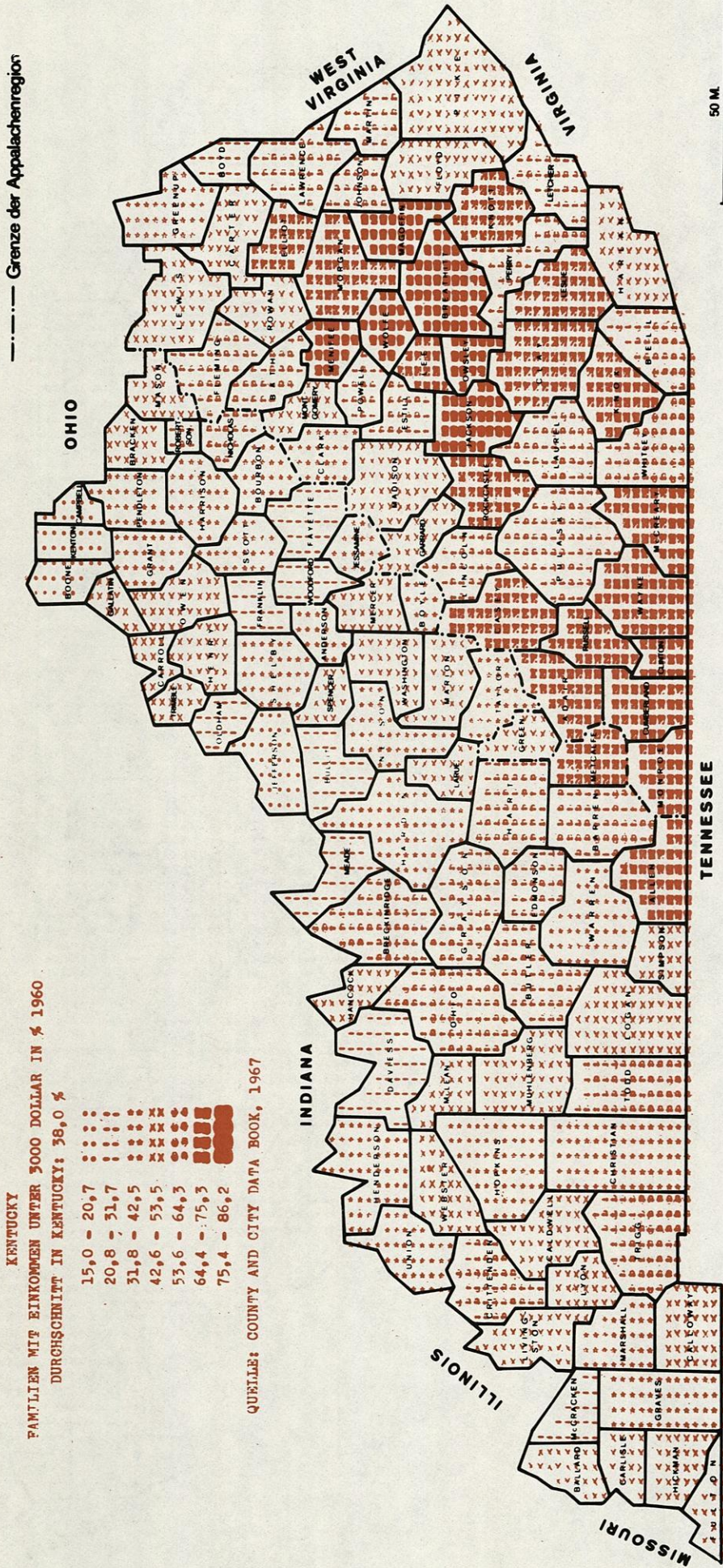
KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

FAMILIEN MIT EINKOMMEN UNTER 3000 DOLLAR IN % 1960
 DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 38,0 %

15,0 - 20,7	•••••
20,8 - 31,7	•••••
31,8 - 42,5	•••••
42,6 - 53,5	•••••
53,6 - 64,3	•••••
64,4 - 75,3	•••••
75,4 - 86,2	•••••

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1967



--- Grenze der Appalachenregion

50 M.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

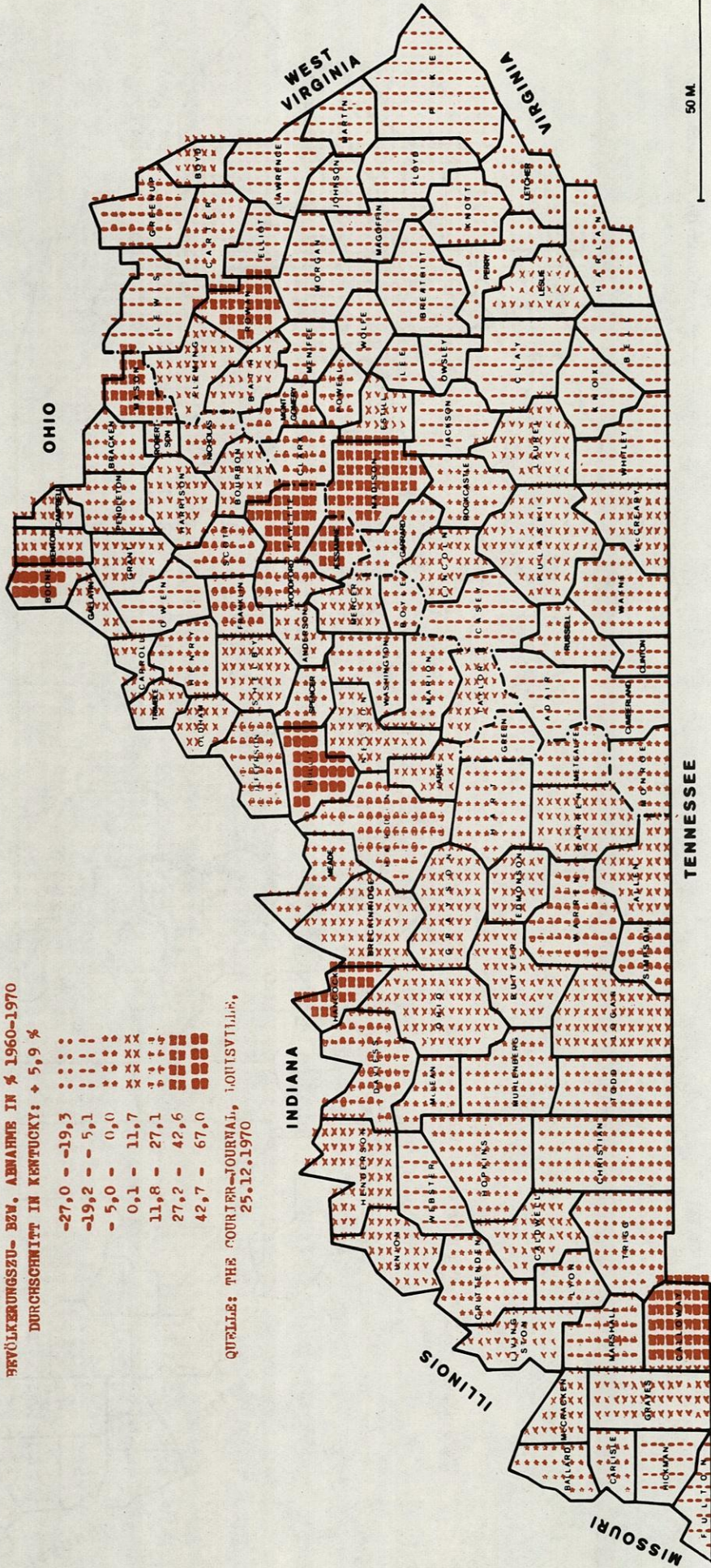
BEVÖLKERUNGSZU- BZH. ABNAHME IN % 1960-1970

DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: + 5,9 %

-27,0	-	-19,3	•••••
-19,2	-	5,1	•••••
-5,0	-	0,0	•••••
0,1	-	11,7	•••••
11,8	-	27,1	•••••
27,2	-	42,6	•••••
42,7	-	67,0	•••••

QUELLE: THE COURIER-JOURNAL, LOUISVILLE,
25.12.1970

--- Grenze der Appalachenregion



50 M.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

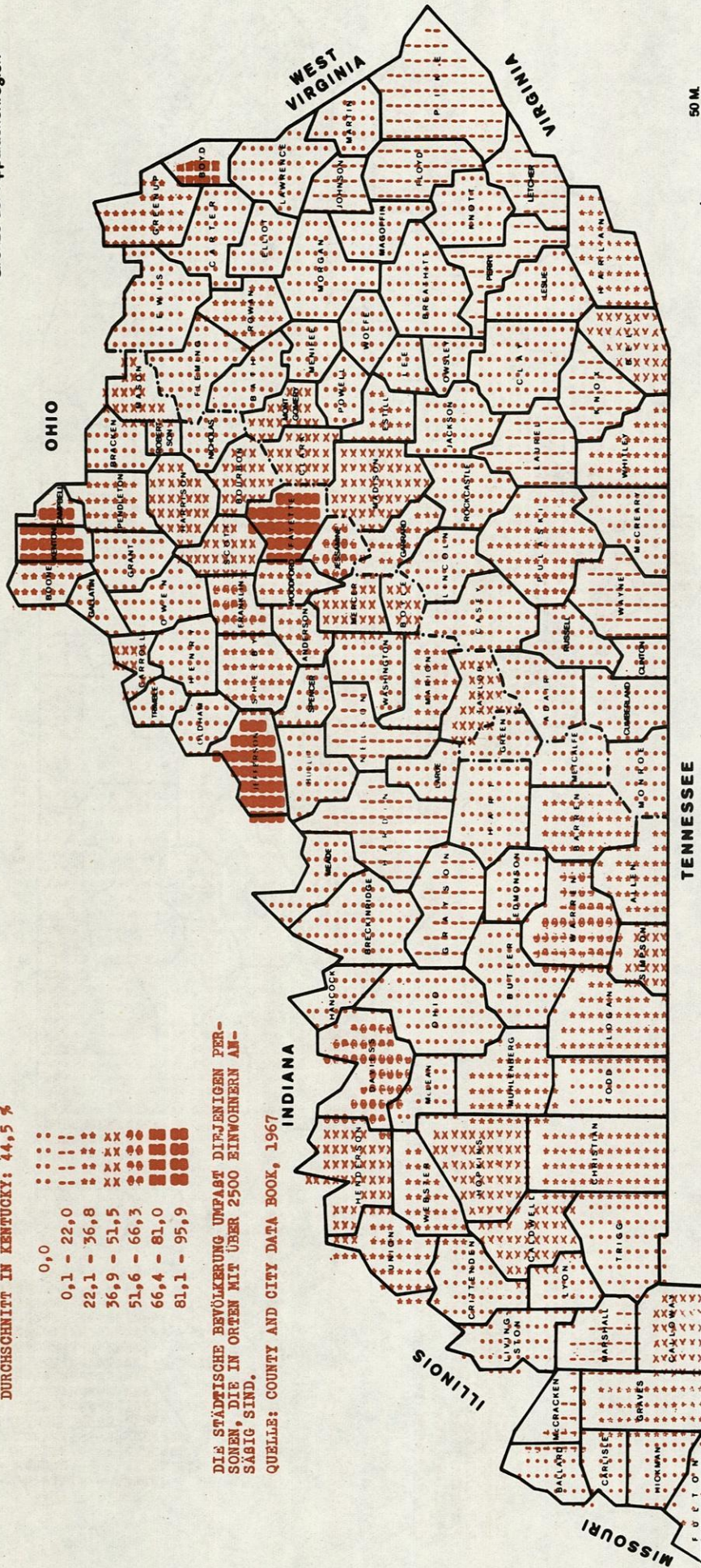
STÄDTISCHE BEVÖLKERUNG IN % 1960
 DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 44,5 %

0,0
0,1 - 22,0
22,1 - 36,8
36,9 - 51,5
51,6 - 66,3
66,4 - 81,0
81,1 - 95,9

DIE STÄDTISCHE BEVÖLKERUNG UMFASST DIEJENIGEN PERSONEN, DIE IN ORTEN MIT ÜBER 2500 EINWOHNERN ANSÄSSIG SIND.

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1967

--- Grenze der Appalachenregion



TENNESSEE

50 M.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

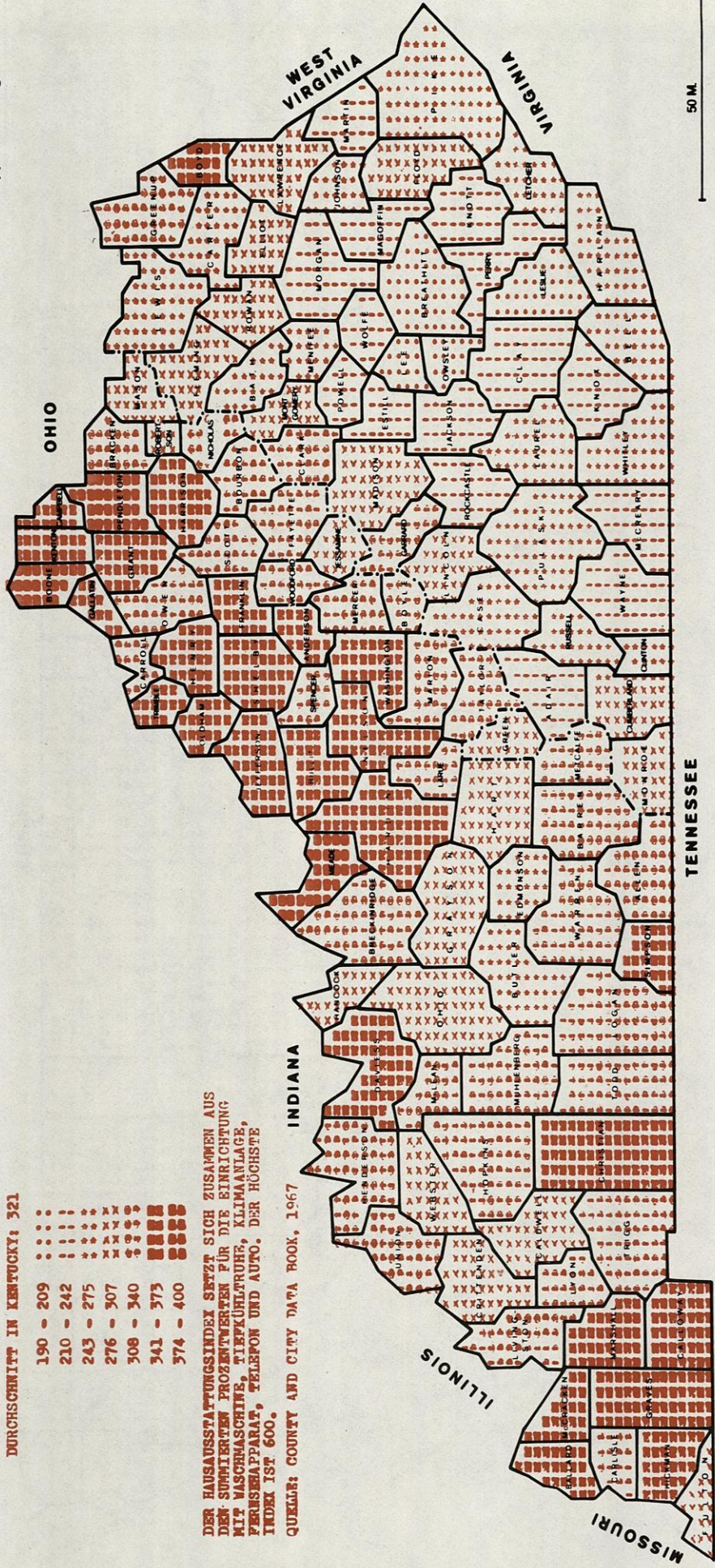
HAUSAUSSTATTUNGSINDEX 1960
DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 321

190 - 209	•••••
210 - 242	
243 - 275	***
276 - 307	***
308 - 340	***
341 - 373	***
374 - 400	***

DER HAUSAUSSTATTUNGSINDEX SETZT SICH ZUSAMMEN AUS DEN SUMMIERTEN PROZENTWERTEN FÜR DIE EINRICHTUNG MIT WASCHMASCHINE, TIEFKÜHLTRUHE, KLIMAMANLAGE, FERNSEHAPPARAT, TELEFON UND AUTO. DER HÖCHSTE INDEX IST 600.

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1967

--- Grenze der Appalachenregion



wirtschaftlich geringfügig begünstigten Kohle-"counties" und nur einige "counties", die in die Bluegrass Region reichen (z.B. Clark Co., Garrard Co. im Einflußbereich von Lexington), haben überdurchschnittliche Indexwerte. Boyd Co. bietet die übliche Ausnahme.

Bei den nächsten beiden Darstellungen (Abb. 22 und Abb. 23) ist es nicht so sehr der Ost-West Gegensatz, sondern eher derjenige zwischen Stadt und Land. Im ruralen ebenso wie im montan-industriellen Ost-Kentucky ist die Bevölkerung ähnlich gering ausgebildet, obgleich sich hier intern noch einige ausbildungsmäßig äußerst gering entwickelte Enklaven befinden. Die eigentliche Separation liegt zwischen den Großstädten (wichtigen Universitätsorten, Militärstandorten) und dem übrigen "flachen Land".

Die Darstellung der Fruchtbarkeitsrate (Abb. 23) stellt - keineswegs überraschend - gerade die umgekehrte Situation dar. In den Gebieten mit geringer Schulbildung vermehrt sich die Bevölkerung stärker als in den anderen Teilen, und der Gegensatz ist wie oben ein städtisch-ländlicher und nicht so sehr ein regionaler. Die Spitze hält Leslie Co., eines der rückständigsten "counties" in Ost-Kentucky. Weit unten rangieren die erwähnten Universitätsstandorte mit ihrer großen Zahl jüngerer unverheirateter Studenten.

Hinsichtlich der Landwirtschaft (Abb. 24) spielen nennenswerte Agrarbetriebe fast nur im westlichen Randbereich eine Rolle, im ganzen Ostteil fehlen dagegen gutsituierte Farmen - ein Hinweis darauf, daß der Beitrag des Agrarsektors für den Lebensstandard hier äußerst gering ist.

7.2 Die regionsinterne ökonomische und soziale Situation

Daß die Appalachenregion Kentucky als wirtschaftsstrukturell benachteiligtes Gebiet gelten kann, wird vollends klar, wenn man eine Analyse der territorialen Beschäftigungsstruktur in den Bereichen Bergbau und verarbeitende Industrie anstellt sowie die landwirtschaftliche Ertragslage und das Pro-Kopf-Einkommen hinzunimmt. (Die Erwerbspersonenquote lag für 1960 bei nur 24,7%.)

Die Beschäftigung im Bergbau (Abb. 25) nimmt in südöstlicher Richtung immer stärker zu und konzentriert sich in mehreren "counties" im grenznahen Gebiet auf über 50% der Gesamtbeschäftigten. Einige benachbarte "counties" liegen nicht weit darunter - ein klares Zeichen für die starke Abhängigkeit dieses Teilgebiets von der Kohleindustrie. Eine fast umgekehrte Verteilung bietet das Bild der verarbeitenden Industrie (Abb. 26). Schwerpunkte sind der Nordwesten (Ashland-Ohio-Zone) und, durch einige nicht-industrialisierte "counties" getrennt, der Süden mit Beschäftigungswerten, die über dem Durchschnitt von Kentucky liegen. Das Kerngebiet und der gesamte Ostteil stellen ein industrie-"freies Feld" dar.

Eine Aufschlüsselung über den Anteil der Industriebeschäftigten hinaus gibt die tabellarische Übersicht (Tab. 11), die die Beschäftigten sektoral (nach Primär-, Sekundär- und Tertiärsektor) noch weiter gliedert, wobei die Zahlen in den verschiedenen Branchen der verarbeitenden Industrie besonders aufschlußreich sind.

Nach der prozentualen Verteilung hat die Holzverarbeitende Industrie die größte Bedeutung, gefolgt von der Bekleidungsindustrie bzw. Textilherstellung, der eisenschaffenden Industrie und der Lebensmittelbranche. Führend in Holzverarbeitung wie Textilerzeugung ist die Lake Cumberland Region, führend in der Eisen- und Stahlproduktion, wie zu erwarten, das Fivco-Gebiet. Bedeutungslos sind hier die Kentucky River und die beiden Cumberland-Distrikte. Die übrigen Distrikte weisen Mischformen auf, bei denen die Arbeit in kleinen, mobilen und sehr marktabhängigen bzw. auf die Bevölkerungszahlen angewiesenen Betrieben der Holz-, Bekleidungs- und Lebensmittelindustrie überwiegt. Außerhalb der verarbeitenden Industrie sind neben der Landwirtschaft, dem bereits genannten Bergbau und der Bauindustrie die einzigen anderen größeren Beschäftigungsgeber der Einzelhandel und das Erziehungswesen.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

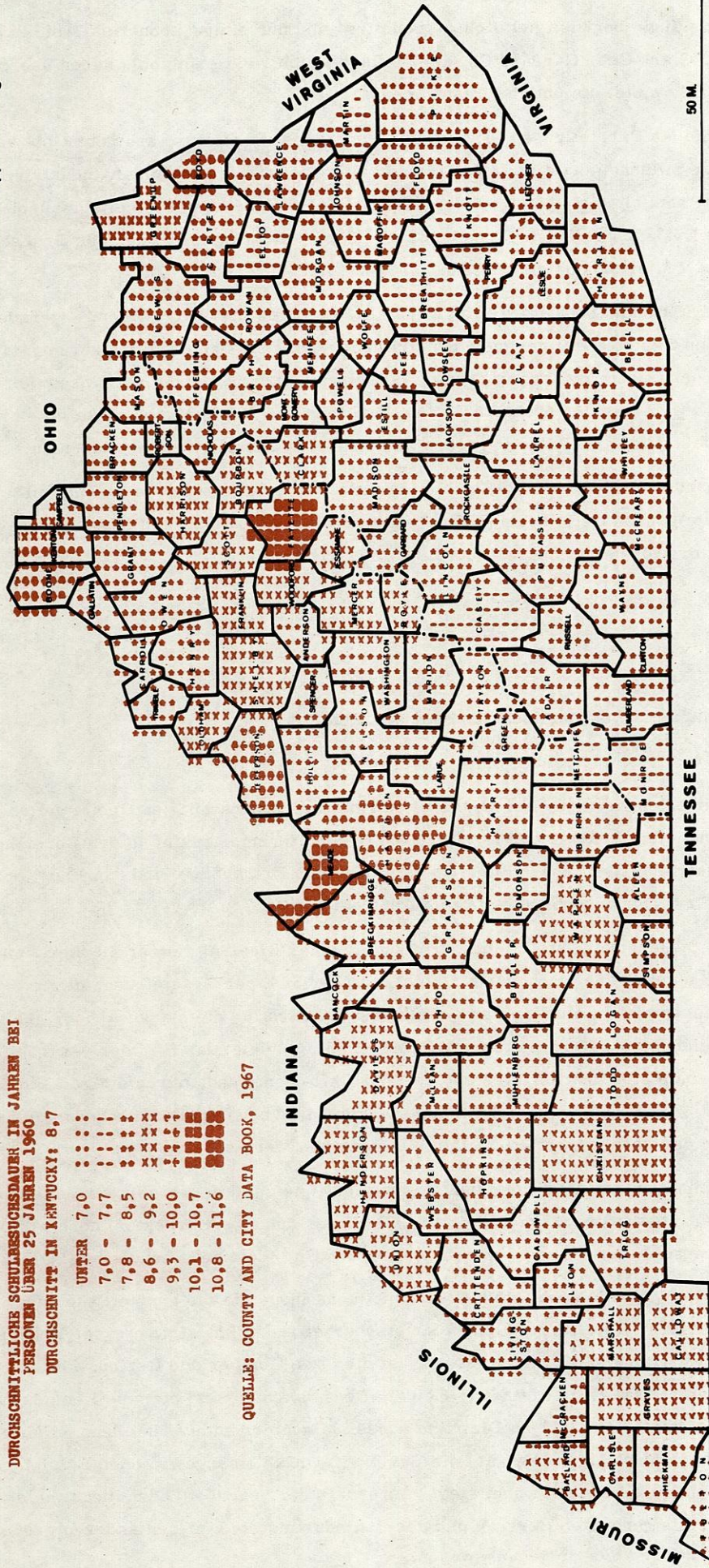
KENTUCKY

DURCHSCHNITTLICHE SCHULLESDAUER IN JAHREN BEI
PERSONEN ÜBER 25 JAHREN 1960
DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 8,7

UNTER	7,0	•••••
7,0 - 7,7	•••••	•••••
7,8 - 8,5	•••••	•••••
8,6 - 9,2	•••••	•••••
9,3 - 10,0	•••••	•••••
10,1 - 10,7	•••••	•••••
10,8 - 11,6	•••••	•••••

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1967

--- Grenze der Appalachenregion



TENNESSEE

50 M.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

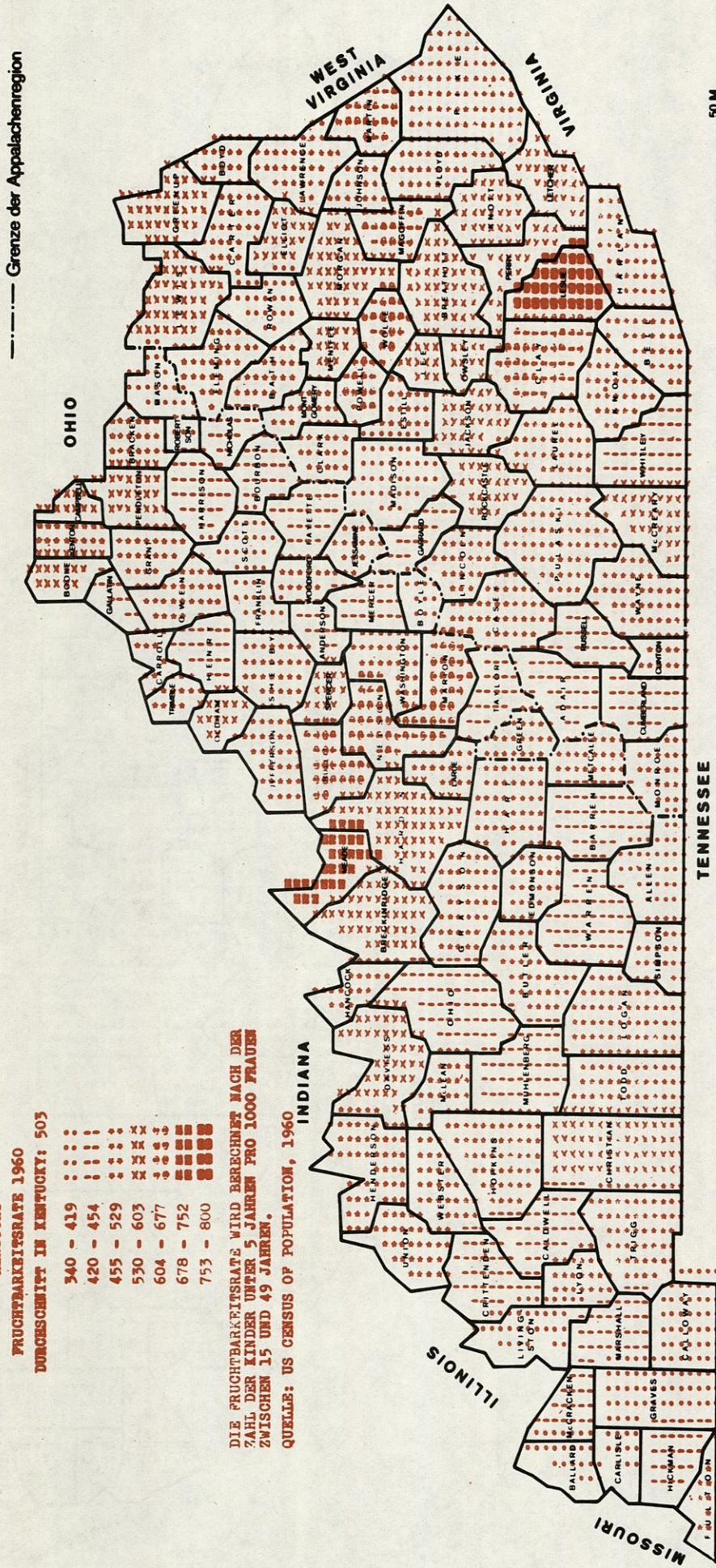
FRUCHTBARKEITSRATE 1960

DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 503

340 - 419	•••••
420 - 454	•••••
455 - 529	•••••
530 - 603	•••••
604 - 677	•••••
678 - 752	•••••
753 - 800	•••••

Die Fruchtbarkeitsrate wird berechnet nach der Zahl der Kinder unter 5 Jahren pro 1000 Frauen zwischen 15 und 49 Jahren.

Quelle: US Census of Population, 1960



50 M.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

FAHRTWERTE -BODEN U. GEBÄUDE- IN DOLLAR 1964
 DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: DOLLAR 27.895

3.392	-	12.499	•••••
12.500	-	16.282	•••••
16.283	-	25.499	•••••
25.500	-	42.064	•••••
42.065	-	67.846	•••••
67.847	-	93.627	•••••
93.628	-	159.000	•••••

QUELLE: US CENSUS OF AGRICULTURE, 1964

--- Grenze der Appalachenregion

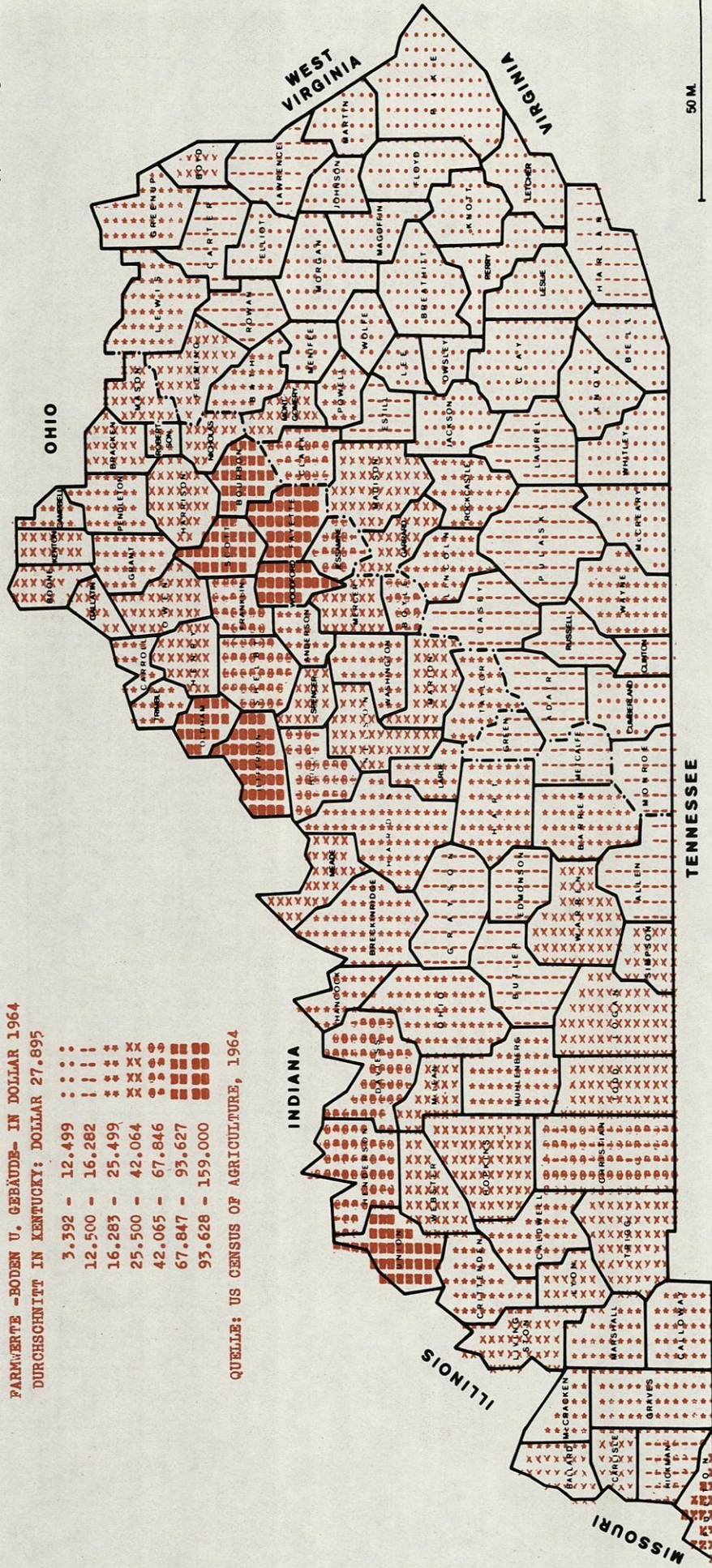


Abb. 25

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

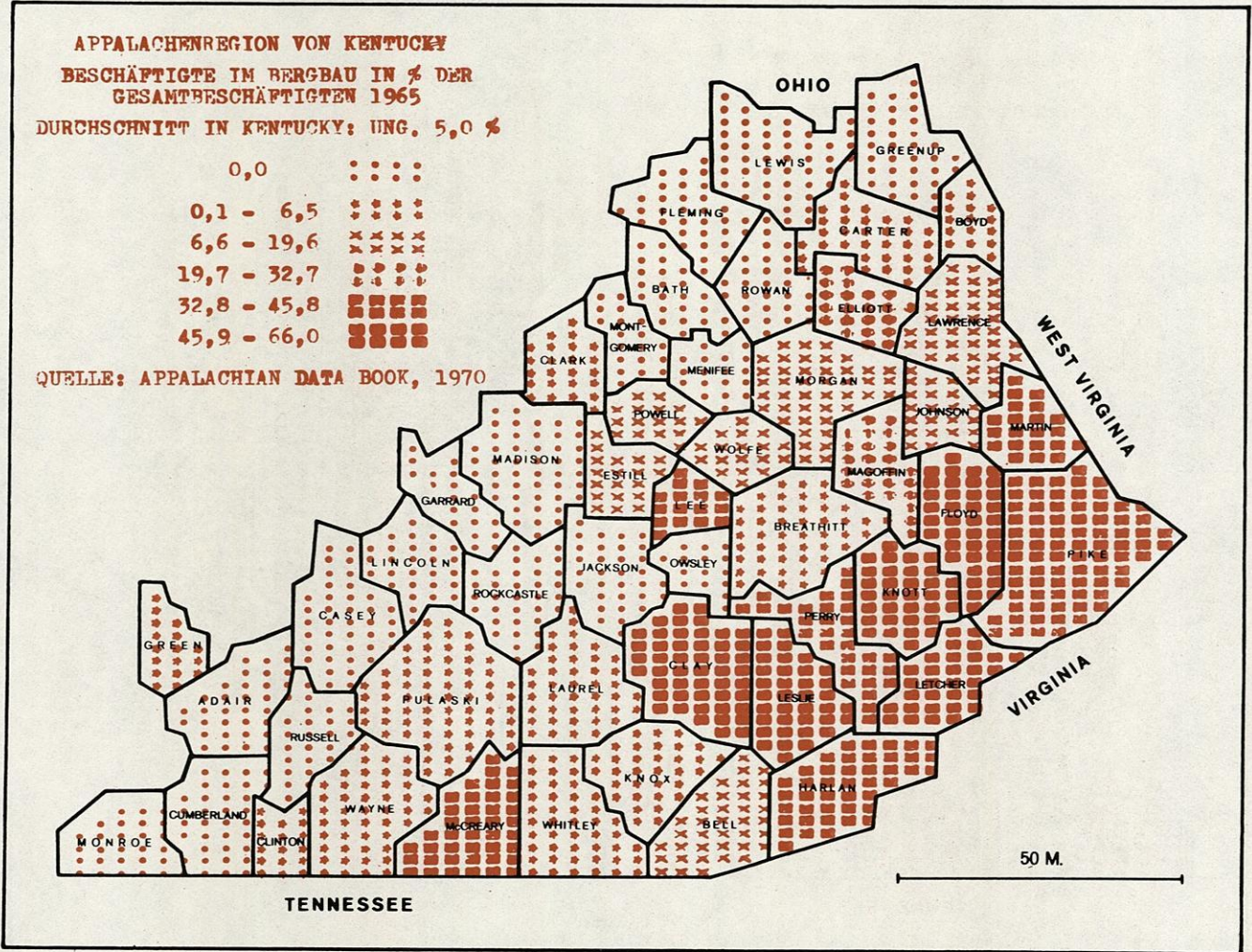
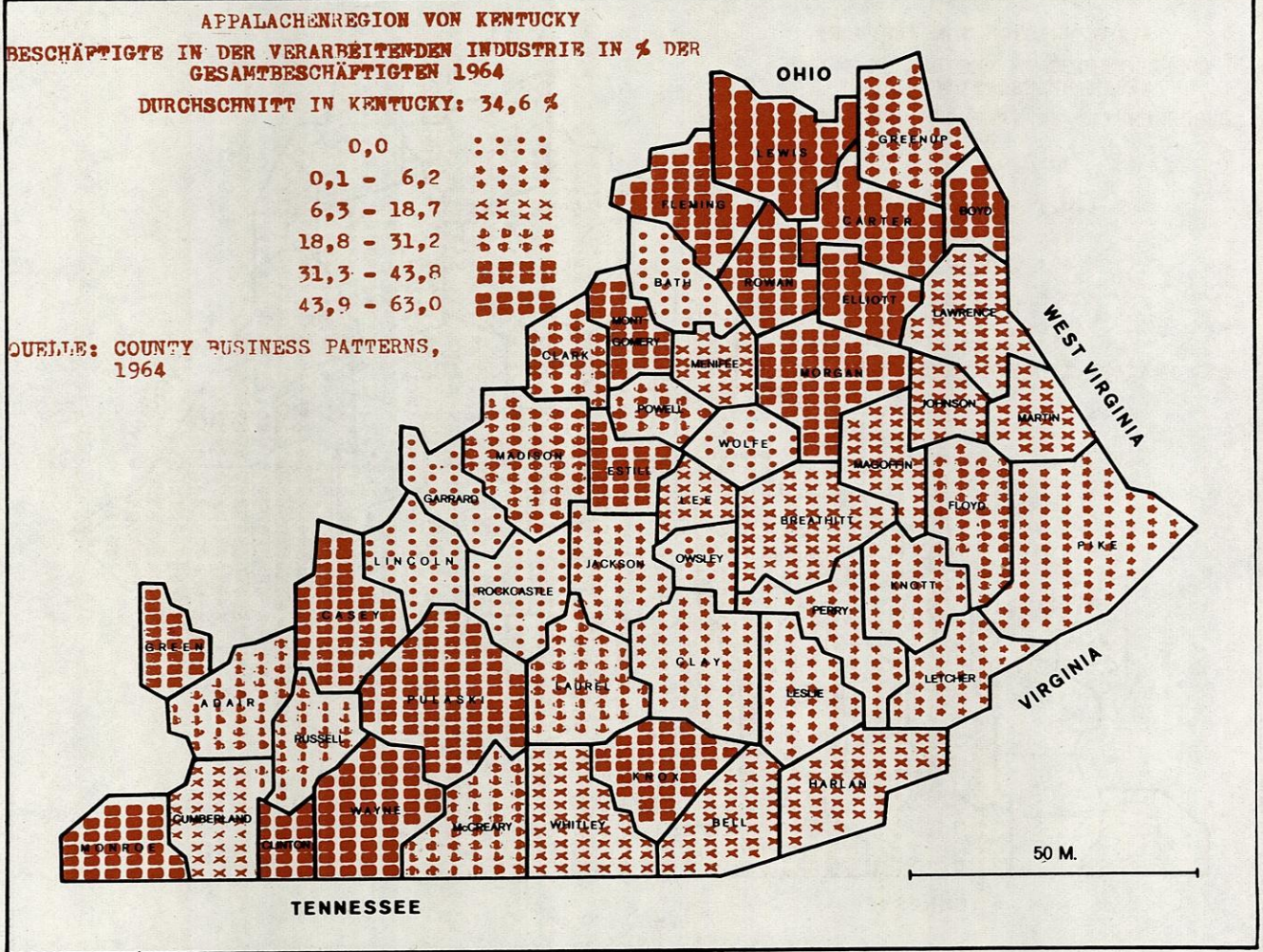


Abb. 26

APPALACHENREGION VON KENTUCKY



Tab. 11 Beschäftigungsstruktur in der Appalachenregion von Kentucky nach Entwicklungsdistrikten 1960

Beschäftigungszweig	Big Sandy	Buffalo Trace	Cumberland Valley	Fivco	Foot-hills ⁺	Gate-way	Kentucky River	Lake Cumber-land	Gesamt	%
Agriculture ⁺⁺	1 215	5 820	5 852	2 460	4 679	4 581	2 386	15 346	42 339	18,6
Forestry and fisheries	44	13	89	37	19	24	20	86	332	0,1
Mining	9 932	12	7 671	517	286	170	7 452	1 197	27 237	12,0
Construction	1 487	1 168	2 307	2 324	1 832	1 106	1 216	2 435	13 875	6,1
Manufacturing	1 531	3 253	4 262	10 100	3 939	1 881	1 329	6 783	33 078	14,6
Furniture, lumber and wood products	657	226	1 629	695	380	611	766	2 053	7 017	3,1
Primary metal industries	49	98	65	4 315	227	42	27	40	4 863	2,1
Fabricated metal industries (including not specified metal)	32	185	62	115	52	5	16	44	521	0,2
Machinery except electrical	63	438	141	149	291	16	44	90	1 232	0,6
Electrical machinery, equipment and supplies	40	37	85	55	1 057	60	37	118	1 489	0,7
Motor vehicles and motor vehicle equipment	102	67	185	48	40	20	46	65	573	0,2
Transportation equipment, except motor vehicles	4	450	106	24	12	4	9	12	621	0,3
Other durable goods	93	46	174	1 444	225	248	52	164	2 446	1,1
Food and kindred products	291	364	785	333	352	175	257	780	3 337	1,5
Textile mill products	0	235	36	27	89	5	4	149	545	0,2
Apparel and other fabricated textile products	4	160	372	561	616	533	0	2 864	5 130	2,3
Printing, publishing and allied products	82	118	223	311	198	85	39	102	1 158	0,5
Chemical and allied products	46	23	95	549	65	11	11	163	963	0,4
Other nondurable goods (including not specified manufacturing)	68	806	304	1 474	335	46	21	126	3 180	1,4
Railroad and railway express service	620	141	1 102	2 645	434	77	264	266	5 549	2,4
Trucking service and warehousing	263	97	899	368	267	167	317	636	3 014	1,3
Other transportation	174	136	414	272	201	125	175	257	1 754	0,8
Communications	230	64	440	278	227	123	113	242	1 717	0,8
Utilities and sanitary service	874	173	505	546	466	238	263	505	3 570	1,6
Wholesale trade	628	225	966	513	400	317	344	667	4 060	1,8

Fortsetzung S. 78

Fortsetzung Tab. 11

Beschäftigungszweig	Big Sandy	Buffalo Trace	Cumberland Valley	Fivco	Foot-hills	Gate-way	Kentucky River	Lake Cumberland	Gesamt	%
Food and dairy product stores	1 044	487	1 728	927	691	322	823	1 002	7 024	3,1
Eating and drinking places	555	435	1 233	714	701	289	433	724	5 084	2,2
Other retail trade	2 571	1 462	3 949	2 801	2 163	1 302	1 732	3 634	19 614	8,6
Finance, insurance, and real estate	416	332	679	764	481	203	178	506	3 559	1,6
Business services	57	19	102	79	62	4	60	85	468	0,2
Repair services	478	203	828	535	283	309	373	837	3 846	1,7
Private households	676	629	1 438	882	865	500	529	1 105	6 624	2,9
Other personal services	613	326	1 356	993	764	361	384	723	5 520	2,4
Entertainment and recreation service	119	88	250	147	130	99	166	202	1 201	0,6
Hospitals	866	149	1 160	560	450	135	523	220	4 063	1,8
Educational services:										
government	1 744	637	2 303	1 246	1 383	955	1 481	1 704	11 453	5,0
private	328	108	697	316	1 083	111	506	279	3 427	1,6
Welfare, religion, and nonprofit membership organizations	142	152	437	361	203	139	221	315	1 970	0,9
Other professional and related services	398	177	482	540	371	136	261	459	2 824	1,2
Public administration	948	336	1 463	999	1 537	508	959	1 071	7 821	3,4
Industry not reported	845	305	1 411	746	462	256	1 049	1 128	6 202	2,7
Männer und Frauen insgesamt:	28 798	16 947	44 023	33 136	24 379	14 438	23 557	42 414	227 692	100,0
				+++						
<p>+ Das Foothills-Gebiet - hier noch gesondert ausgewiesen - liegt innerhalb der Grenze der Appalachenregion, ist aber jetzt in der Bluegrass-Region aufgegangen. Weiterhin muß beachtet werden, daß bei dieser auf Entwicklungsdistrikten beruhenden Grenzziehung in den Statistiken vier "counties" inbegriffen sind, die nicht zur Appalachenregion zählen. In der Buffalo Trace Area sind es Bracken Co., Mason Co. und Robertson Co., in der Lake Cumberland Area Taylor Co. Andererseits fehlen zwei zur Region gehörige "counties", Garrard Co. und Lincoln Co., weil sie nicht zur Foothills-Region zählen, sondern von Beginn an zum Bluegrass-Distrikt gerechnet wurden (Siehe auch Abb. 13 u. Abb. 17).</p>										
<p>++ Aus Gründen der Genauigkeit wurden die englischen Bezeichnungen der Beschäftigungszweige übernommen.</p>										
<p>+++ Da die Gesamtzahl dieser Spalte nicht stimmt, müssen im Original schon fehlerhafte Zahlenangaben vorhanden sein.</p>										

Quelle: Kentucky Area Development Office (1967 c, S. 43 f.).

Berücksichtigen muß man dabei die Frauenarbeit, denn, wie eine weitere Statistik nachweist¹⁾, weibliche Personen sind zu hohen Anteilen u. a. gerade in der lohnungünstigen Bekleidungsindustrie, dem Einzelhandel und dem Erziehungswesen tätig.

Die Berechnung einiger Standortquotienten²⁾ für Ost-Kentucky gibt diese einseitige Ausrichtung auf bestimmte Wirtschaftsbereiche sehr deutlich wieder³⁾. Die regionale "Spezialisierung" tritt vor allem in der Landwirtschaft, im Bergbau und in einzelnen Zweigen der verarbeitenden Industrie (eisenschaffende und holzverarbeitende Industrie sowie Bekleidungsindustrie) hervor. In allen anderen Branchen kommen - verglichen mit Gesamt-Kentucky - "negative" strukturelle Abweichungen vor. Überraschend ausgeglichen ist der Dienstleistungssektor, was jedoch nichts über die Qualität der Dienstleistungen in der Region aussagt. Zur Definition des Standortquotienten dient die Beschäftigungsbasis. Die Berechnungsformel lautet:

$$Q_{ij} = \frac{b_{ij}}{\sum_i b_{ij}} : \frac{B_i}{\sum_i B_i}$$

wobei die Symbole folgendes bedeuten: b_{ij} = Beschäftigte im Wirtschaftsbereich i in der Region j, $\sum_i b_{ij}$ = Gesamtbeschäftigung in der Region j, B_i = Beschäftigte im Wirtschaftsbereich i im Vergleichsraum und $\sum_i B_i$ = Gesamtbeschäftigung im Vergleichsraum. Bei einem Wert des Quotienten von 1 ist dieser Wirtschaftszweig in der Region und im Vergleichsraum (Staat) relativ gleich stark vertreten (Selbstversorgung), Werte > 1 bedeuten eine überdurchschnittliche Repräsentation (Exporte möglich). Werte < 1 geben die geringe Bedeutung der Wirtschaftsbranche für die Region wieder (Importe notwendig).

Tab. 12 Standortquotienten für die Appalachenregion von Kentucky 1960

Wirtschaftsbereich/Branche	Standortquotient
Landwirtschaft	1, 31
Bergbau	1, 88
Baugewerbe	0, 96
Verarbeitende Industrie insgesamt	0, 68
Holzverarbeitende Industrie	1, 61
Eisenschaffende Industrie	2, 11
Metallindustrie	0, 16
Elektrotechnische Industrie	0, 19
Nahrungsmittelindustrie	0, 45
Bekleidungsindustrie	1, 02
Druck- und Verfielfältigungsindustrie	0, 37
Chemische Industrie	0, 31
Transportwesen	0, 98
Großhandel	0, 67
Einzelhandel	0, 64
Finanzinstitute, Versicherungsgewerbe und Grundstückswesen	0, 51
Dienstleistungen	0, 93

1 Die Statistik, auf die hier Bezug genommen wird, ist ebenfalls in der Veröffentlichung des Kentucky Area Development Office (1967 c, S. 44) enthalten.

2 Siehe dazu auch MÜLLER (1973, S. 49 ff.).

3 Die Berechnungen beruhen auf Zahlenunterlagen des U. S. Census of Population 1960. Vol. 1, Characteristics of the Population. Part 19, Kentucky, Washington, D. C.

Die industrielle Bedeutungslosigkeit der Region infolge der wenig differenzierten und veralteten Produktionsstruktur und ihrer kaum gefragten Erzeugnisse geringer Qualität wird durch Vergleiche des Nettowertzuwachses im Herstellungs- oder Weiterverarbeitungsprozeß bei Industriewaren ("value added by manufacture" = Nettoproduktionswert) sowohl innerhalb der Region wie auch gegenüber Gesamt-Kentucky unterstrichen. Nach dem Census of Manufactures von 1967 (U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1971) betrug der durch industrielle Bearbeitung hinzugefügte Nettoproduktionswert für die 49 "counties" der Region im Jahr 1963 \$ 192,2 Mill., wovon rund die Hälfte (\$ 96,9 Mill.) von nur einem weitgehend industrialisierten "county" (Boyd Co.) erbracht wurde. Der regionale Anteil war mit 7,5 % für Kentucky nicht bedeutend.

Tab. 13 Beispiele für den industriellen Wertzuwachs in Mill. \$ - 1963

(Zur Definition von "value added" siehe auch U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1971, S. 19.)

Kentucky insgesamt	2 548,5	100,0 %
davon		
Jefferson Co. mit Louisville	1 443,3	56,6 %
Fayette Co. mit Lexington	159,3	6,3 %
Ost-Kentucky (49 "counties")	192,2	7,5 %
davon		
Boyd Co. mit Ashland	96,9	3,8 %
Madison Co.	14,9	0,6 %
Clark Co.	12,7	0,5 %
Pulaski Co.	8,6	0,3 %
Lewis Co.	3,0	0,1 %
Green Co.	1,3	< 0,1 %
McCreary Co.	0,5	< 0,1 %
Jackson Co.	0,1	< 0,1 %
Durchschnitt aller 49 "counties"	3,9	0,2 %

Kohlebergbau und einseitig orientierte, auf wenigen kleineren unmodernen Betrieben basierende verarbeitende Industrie sind also Ursachen für die großen Strukturprobleme der Region.

Gänzlich anders verteilt sind wiederum die finanziellen Erträge aus der landwirtschaftlichen Produktion (Abb. 27). Es wiederholt sich das Bild der gutgehenden Farmbetriebe von Abb. 24 am Westrand der Region mit dem Schwerpunkt der an die Bluegrass-Region grenzenden "counties". Nur hier und im nordöstlichen Boyd Co. mit Ashland als Großstadt steigen die Verkaufswerte über den Durchschnitt Kentuckys. Das Kerngebiet der Region und das Kohlerevier sind gänzlich frei von derartigen Ertragswerten.

Bis auf die wenigen schon bekannten Ausnahmen ist Ost-Kentucky ein Armenhaus (Abb. 28 und Abb. 29).

Die Wochenlöhne bleiben in weiten Teilen auf einem niedrigen Niveau und übersteigen nur in wenigen Fällen die durchschnittliche Lohnhöhe. Bei den Pro-Kopf-Einkommen (Abb. 29) werden nur in Boyd Co. und Clark Co. über dem Mittel liegende Einkommen erreicht. In mehreren "counties" im Inneren sind es sogar weniger als \$ 1000 pro Jahr. Die schon mehrmals beschriebene typische Dreiteilung in die zentrale "Armutstasche", in den geringfügig besser gestellten Streifen der kohlefördernden Randzone und in das westliche Band relativ prosperierender "counties" findet sich wieder. Alle restlichen Darstellungen sind praktisch als Ergänzung zur letzten zu betrachten und spiegeln die Ursachen bzw. die Folgesituation auf dem Arbeitsmarkt, im Sozialbereich, in der Wohnqualität, Grundschulausbildung und der ärztlichen Versorgung wider.

Abb. 27

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

APPALACHENREGION VON KENTUCKY
DURCHSCHNITTLICHER WERT DER VERKAUFTEN FARMPRODUKTE
IN DOLLAR 1964

DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: DOLLAR 4.451

215 - 1.095	•••••
1.096 - 1.999	•••••
2.000 - 2.999	•••••
3.000 - 4.609	•••••
4.610 - 6.366	•••••
6.367 - 9.010	•••••

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1967

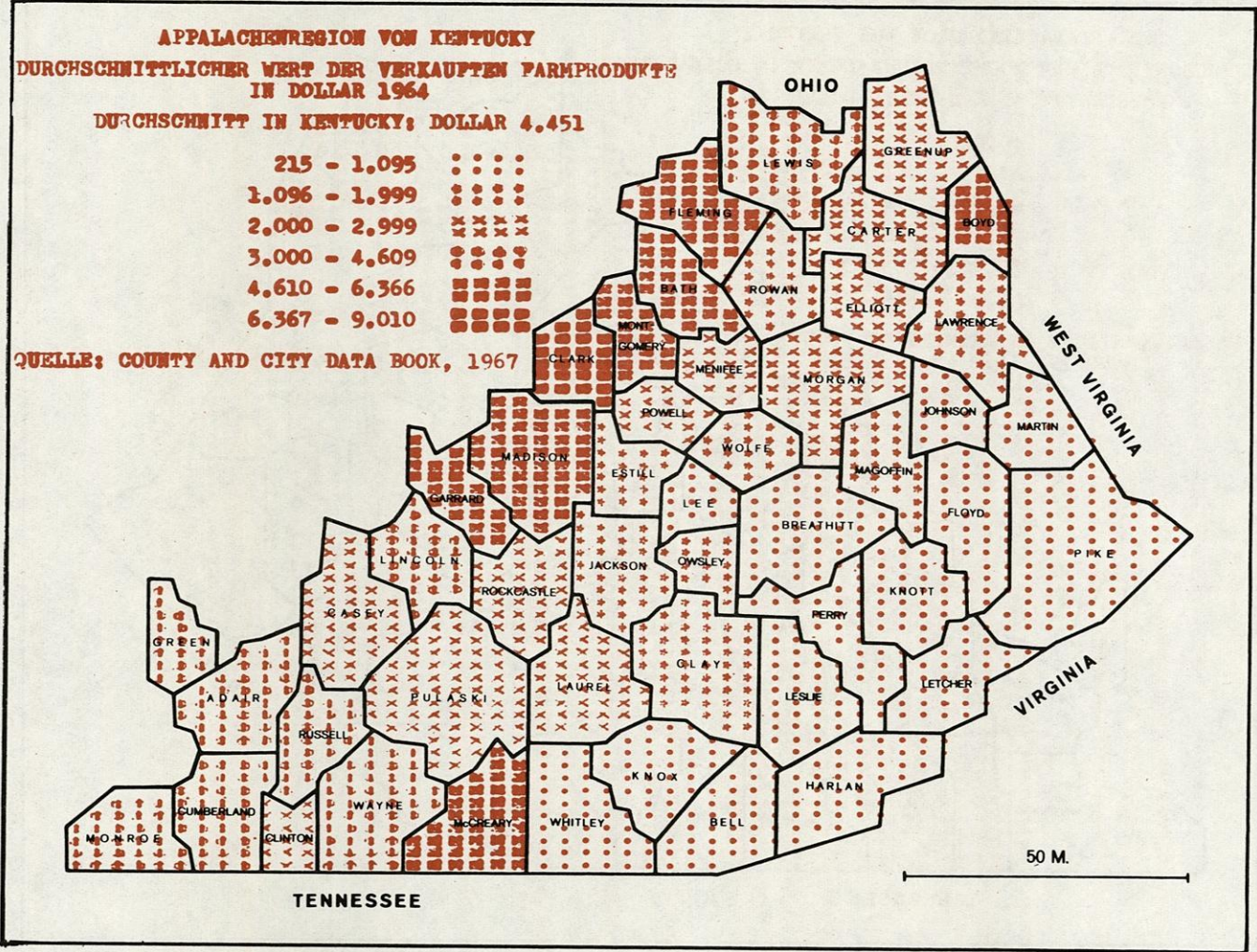


Abb. 28

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

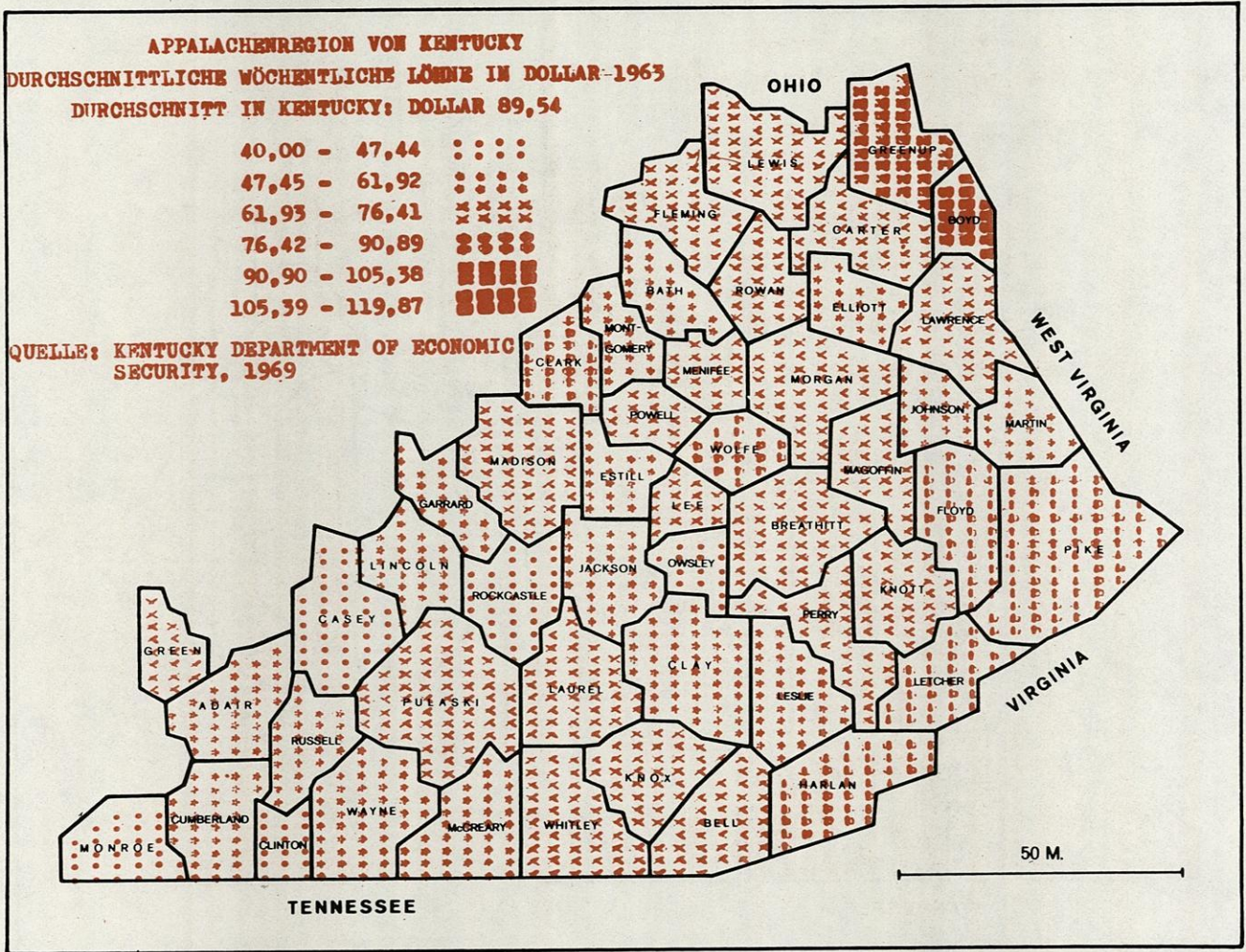


Abb. 29

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

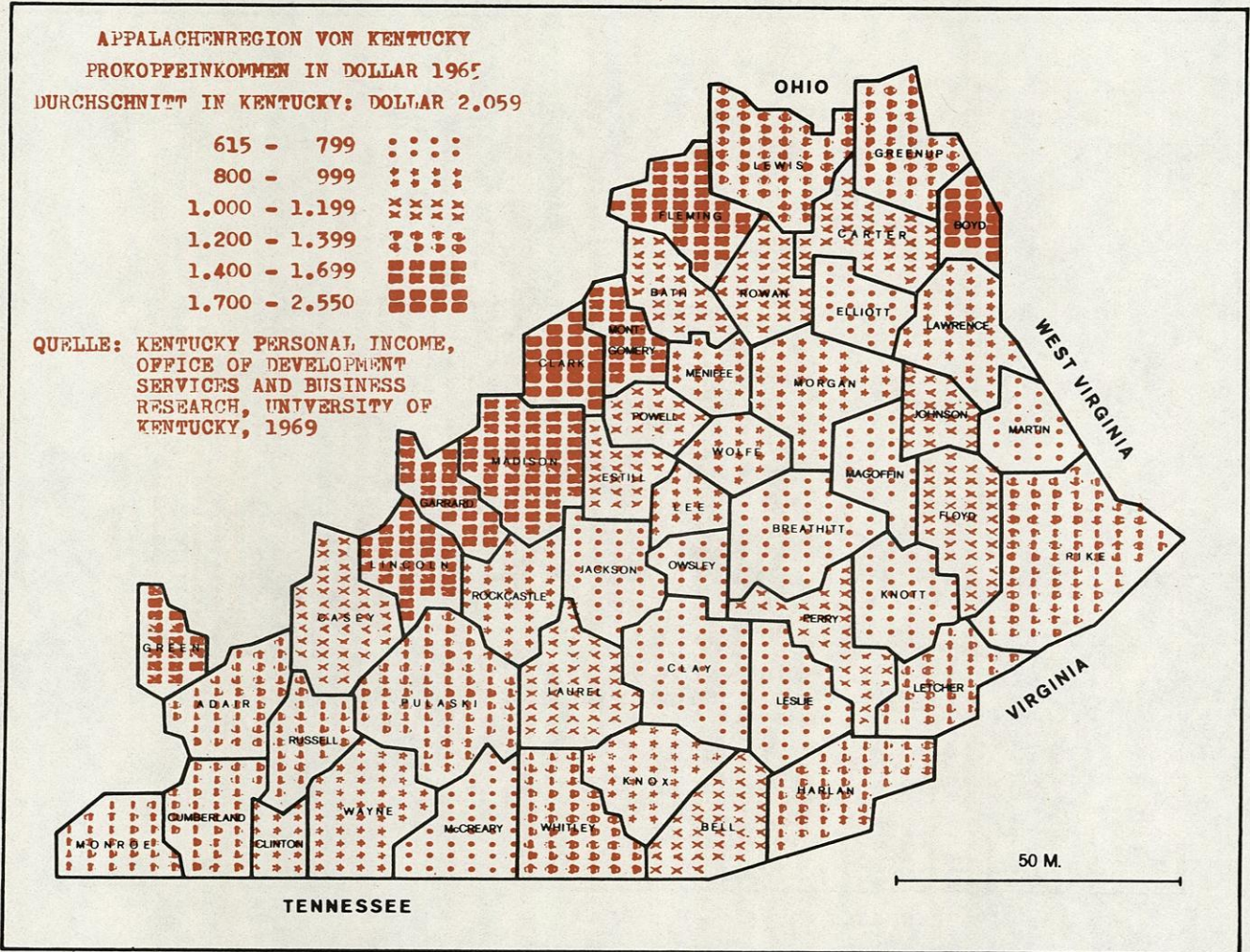
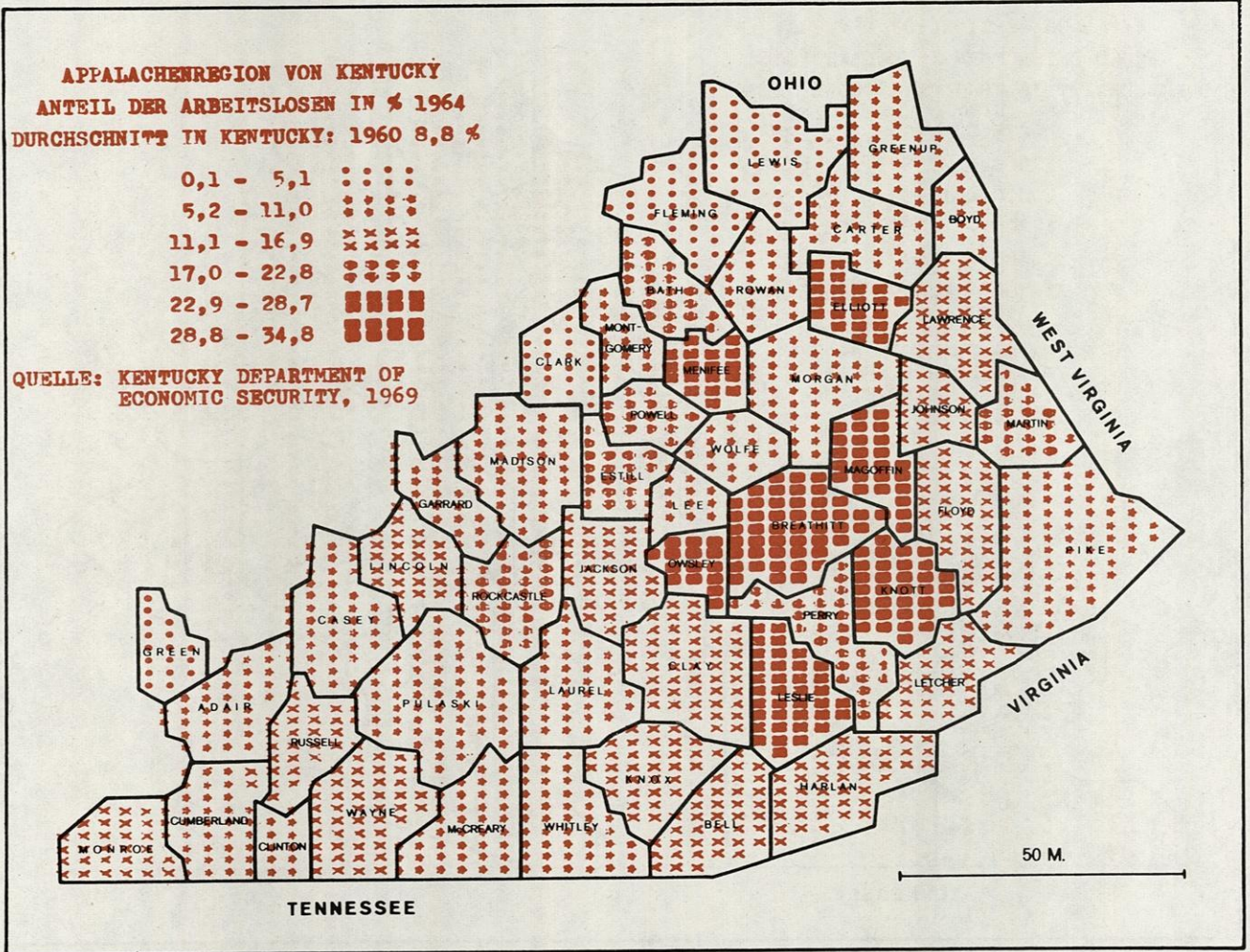


Abb. 30

APPALACHENREGION VON KENTUCKY



Tab. 14 Struktur der Männer- und Frauenarbeitslosigkeit in der Appalachenregion von Kentucky nach Entwicklungsdistrikten 1960

Berufsgruppen	Big Sandy	Buffalo Trace	Cumberland Valley	Fivco	Foot-hills	Gate-way	Kentucky River	Lake Cumber-land	Gesamt	%
Männer:										
Professional, technical and kindred workers ⁺	32	4	70	42	26	11	20	8	213	1,2
Farmers and farm managers	83	34	64	20	41	32	21	100	395	2,3
Managers, officials, and proprietors, except farm	56	8	64	48	21	0	45	11	253	1,5
Clerical and kindred workers	78	28	80	60	44	15	26	18	349	2,0
Sales workers	62	19	65	29	39	21	16	28	279	1,6
Craftsmen foremen, and kindred workers	720	123	673	740	247	174	314	332	3 323	19,2
Operatives and kindred workers	2 006	165	2 829	745	311	175	1 207	473	6 910	39,9
Private household workers	0	0	4	0	0	3	12	0	19	0,1
Service workers, except private household	55	38	113	76	43	16	50	32	423	2,5
Farm laborers and foremen	139	89	158	83	120	52	70	104	815	4,7
Laborers, except farm and mine	703	189	711	692	228	221	318	387	3 449	19,9
Occupations not reported	221	13	194	145	74	24	143	77	891	5,1
Berufserfahrene, unbeschäftigte Männer insgesamt	4 155	710	4 025	2 680	1 194	744	2 242	1 569	17 319 ⁺⁺	100,0
Frauen:										
Professional, technical and kindred workers	20	4	38	25	0	4	4	4	99	4,1
Farmers and farm managers	0	0	4	0	0	0	0	18	22	0,9
Managers, officials, and proprietors, except farm	0	0	19	8	17	0	4	0	48	2,0
Clerical and kindred workers	36	22	59	149	42	9	19	16	352	14,6
Sales workers	20	8	88	53	16	12	24	40	261	10,9
Craftsmen, foremen and kindred workers	0	0	4	13	4	0	0	12	33	1,4
Operatives and kindred workers	46	45	77	77	154	21	21	156	597	24,9
Private household workers	52	22	77	34	48	26	24	35	318	13,2
Service workers, except private household	72	21	110	58	46	29	32	55	423	17,6

Fortsetzung S. 86

Tab. 14 Fortsetzung

Berufsgruppen	Big Sandy	Buffalo Trace	Cumberland Valley	Fivco	Foot-hills	Gate-way	Kentucky River	Lake Cumberland	Gesamt	%
Farm laborers and foremen	0	8	0	12	0	9	4	8	41	1,7
Laborers, except farm and mine	4	0	8	12	16	0	8	4	52	2,2
Occupations not reported	12	12	34	39	22	12	9	16	156	6,5
Berufserfahrene, unbeschäftigte Frauen insgesamt	262	142	518	480	365	122	149	364	2 402 ⁺⁺	100,0

+ Aus Gründen der Genauigkeit wurden hier ebenfalls die englischen Bezeichnungen für die Berufsgruppen übernommen.

++ Die im Vergleich zu anderen Angaben niederen Arbeitslosenzahlen sind eventuell darauf zurückzuführen, daß nur diejenigen Personen berücksichtigt wurden, die Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung erhielten.

Quelle: Kentucky Area Development Office (1967 c, S. 45).

Hohe strukturelle Arbeitslosigkeit (Abb. 30) ist ein Kennzeichen für die schwierige Situation der Bevölkerung in der Region. Im Zentralbereich, nicht so sehr im Kohlerevier, steigen die Prozentwerte sogar auf die enorme Höhe von über 30%.

Die Auswirkungen der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeiten im Industriesektor machen sich bei der erfaßten Arbeitslosigkeit in bestimmten Berufen besonders bemerkbar. Bei Männern ebenso wie bei Frauen sind es vornehmlich die verschiedenen Arbeiterberufe, die davon betroffen sind. (Handwerklich Ausgebildete, Fabrikarbeiter und verwandte Berufe. Vor allem aber auch die Bergleute. Bei den weiblichen Berufen sind es in ähnlicher Weise vor allem die Fabrikarbeiterinnen. Tab. 14.) Mit der Höhe der Arbeitslosigkeit korrespondiert in etwa der Umfang derer, die von Sozialhilfe leben (Abb. 31), deren Zahl in den Gebieten mit starker Arbeitslosigkeit ebenfalls groß ist. Die Qualität der Wohnstätten (Abb. 32) stimmt in positiver Weise wieder eher mit dem Distributionsbild des Pro-Kopf-Einkommens überein, d. h., daß nur dort, wo bessere Arbeitsmöglichkeiten bestehen (Großstadt und -nähe, westlicher Plateaurand), mehr verdient und daher mehr für die bauliche Ausführung von Häusern und Wohnungen ausgegeben werden kann.

Die rückständigen Zwergschulen (Abb. 33) beschränken sich zahlenmäßig fast völlig auf Ost-Kentucky und kommen besonders in den "counties" vor, in denen das lokale Steueraufkommen für das Schulwesen (sehr) unzureichend ist. Dort sind sie abseits in den Tälern der isolierten, bergigen Gegenden, die verkehrsmäßig schlecht angeschlossen sind, anzutreffen. Die ärztliche Versorgung der Bevölkerung (Abb. 34) ist in fast allen Teilen der Region unzulänglich bis katastrophal (teilweise nur ein bis zwei oder vier Ärzte pro 10 000 Einwohner). Nur Ashland und die südöstliche Ecke bilden im Hinblick auf ärztliche Betreuung eine Ausnahme, da z. B. in Harlan Co., einem traditionellen Zentrum der Kohleförderung, Hospitäler der Bergarbeitergewerkschaft (UMWA) existieren und mehrere ehemalige große Bergbaustädte mit medizinischen Versorgungseinrichtungen ausgestattet sind. Daß in dieser Gegend dennoch ein Mangel an Ärzten besteht, schreibt The Courier-Journal vom 24. Juni 1970. Es wird dort die Situation am Clover Fork (Harlan Co.) geschildert, an dem 12 000 Menschen leben. Sie mußten bis zu 25 Meilen fahren, um einen Arzt aufsuchen zu können. Viele von ihnen waren dazu

Abb. 31

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

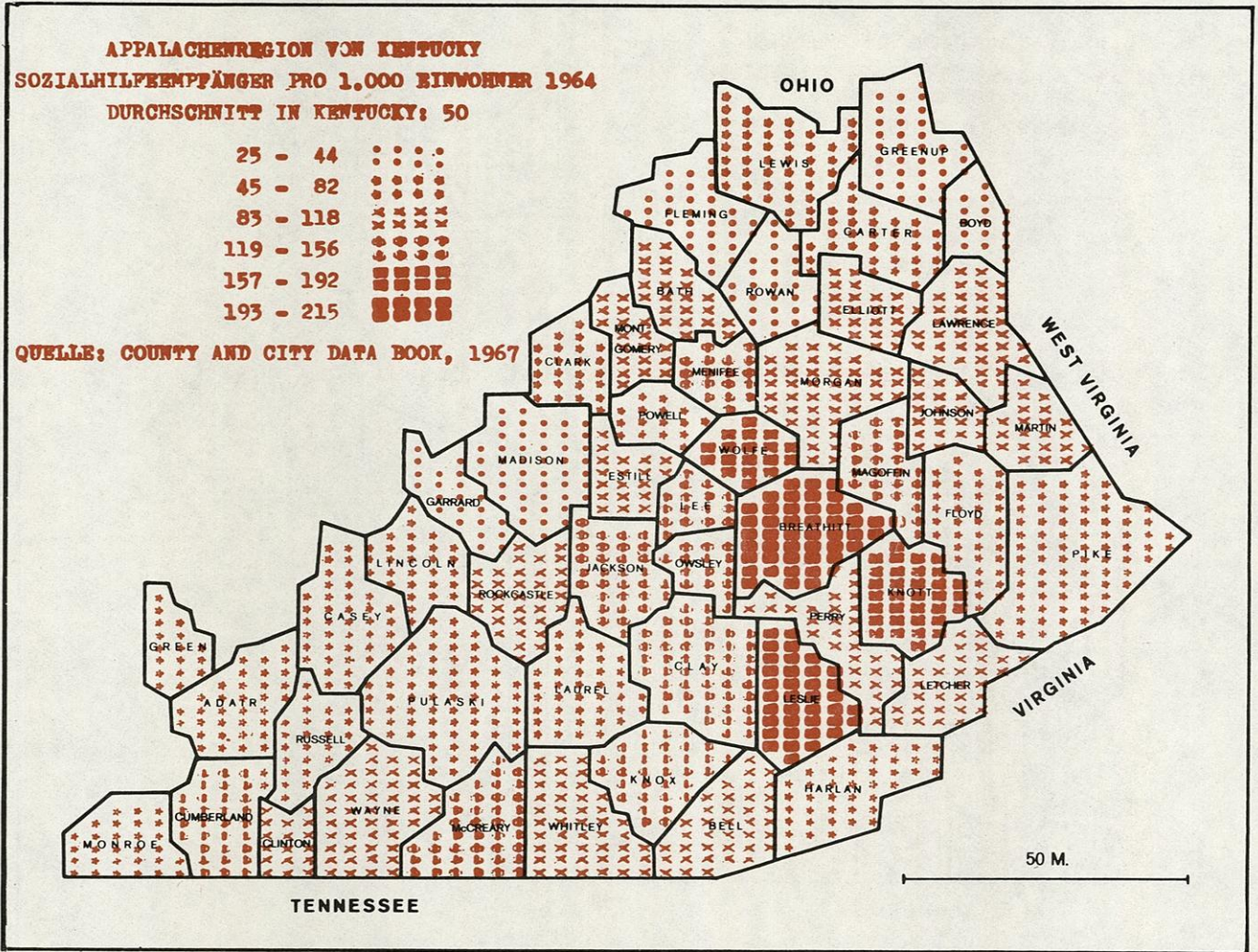


Abb. 32

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

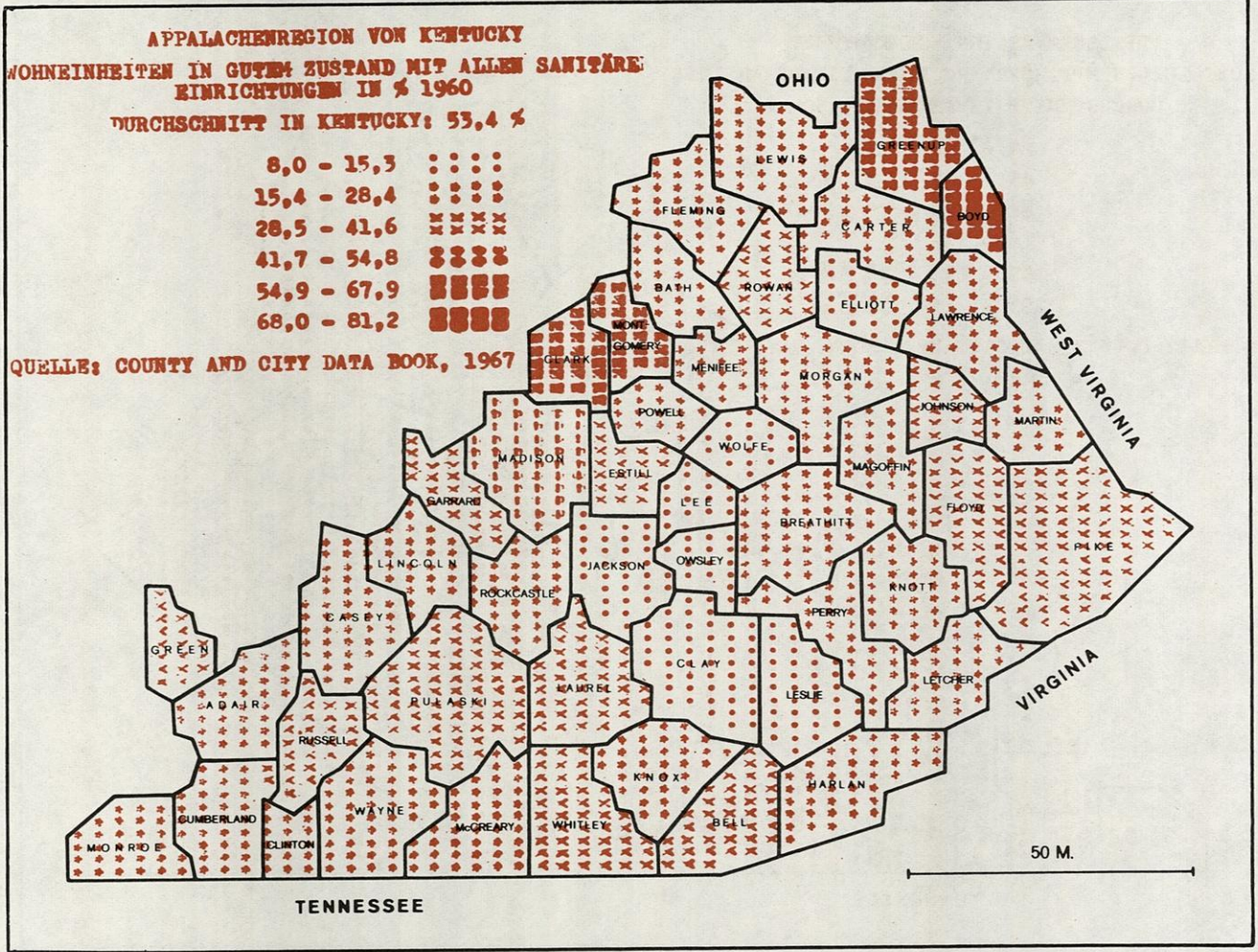


Abb. 33

APPALACHENREGION VON KENTUCKY

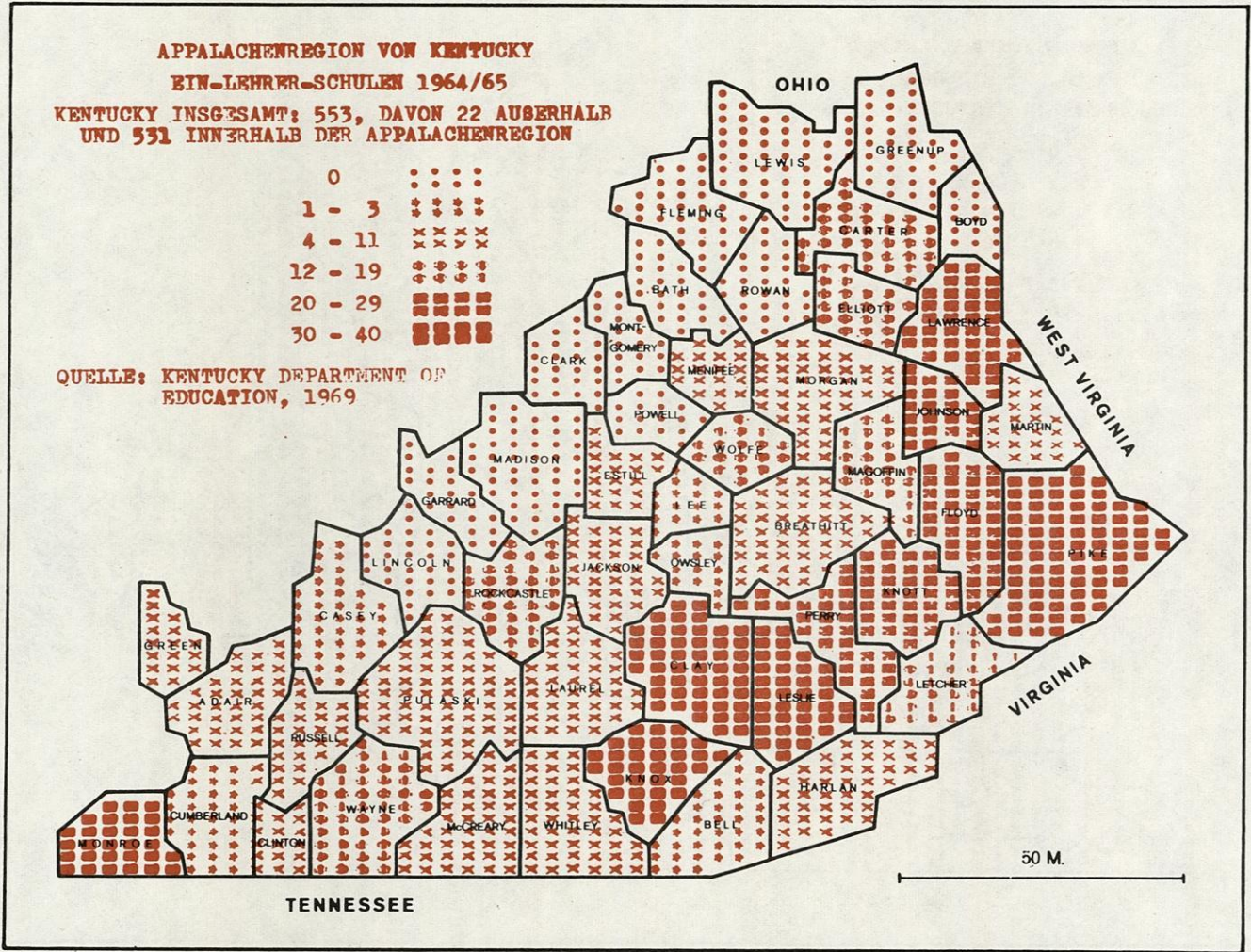
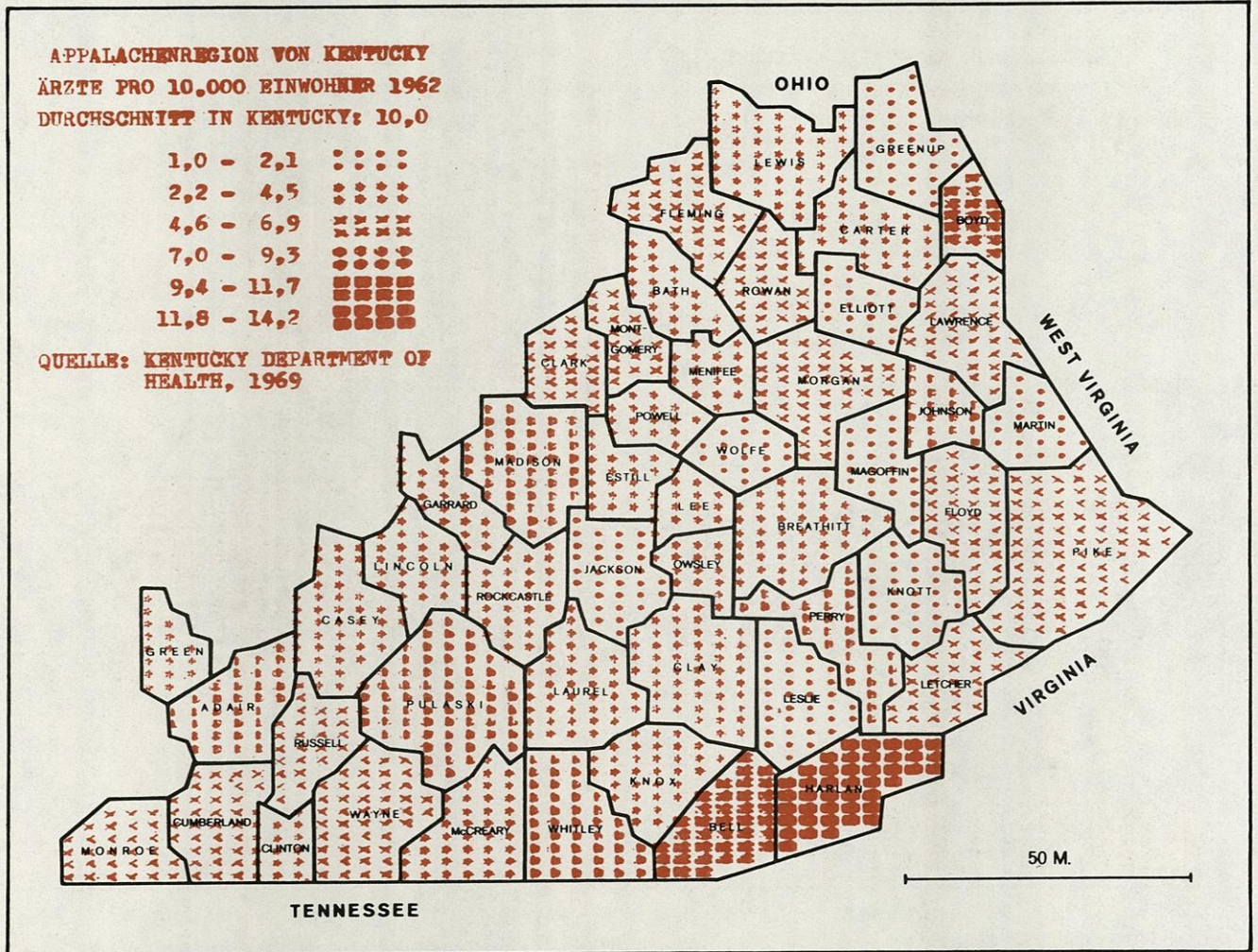


Abb. 34

APPALACHENREGION VON KENTUCKY



bisher nicht in der Lage, weil es für sie keine Möglichkeit gab, dorthin zu kommen, oder weil sie die Konsultations- oder Behandlungskosten nicht bezahlen konnten. In diesem Fall beantragte der Cumberland Valley-Distrikt beim Staat und der ARC einen Finanzausschuß zur Errichtung eines ländlichen Zentrums für die ambulante Gesundheitsbetreuung. Um einen möglichst großen Personenkreis behandeln zu können, sollten sich die Arzthonorare nach der Zahlungsfähigkeit der Patienten richten. Für den Bau des Zentrums genehmigte die ARC einen Beitrag von \$ 134 498.

7.3 Die Armut

Was materielle Armut in Ost-Kentucky im einzelnen bedeutet, versucht eine Studie aus sieben "counties" wiederzugeben, die 1965 während der Durchführung eines Hilfsprogramms für Familien mit abhängigen Kindern, deren Väter arbeitslos waren, unternommen wurde. 324 Familien wurden befragt, die sich aus durchschnittlich sechs Personen zusammensetzten. Das Jahreseinkommen lag pro Familie bei \$ 700. Beinahe die Hälfte der Väter, die früher fast alle Bergarbeiter gewesen waren, hatte in den letzten sieben Jahren keine Vollbeschäftigung mehr gefunden. 40 % der Väter und 25 % der Mütter waren weniger als fünf Jahre zur Schule gegangen. 75 % der Häuser waren baufällig oder in vernachlässigtem Zustand. 40 % waren Eigentümer ihrer Häuser, 25 % wohnten mietfrei. Die mittlere Miethöhe lag unter \$ 12 pro Monat. Beinahe 75 % der Häuser waren überfüllt. "Isolation" war ein Kennzeichen für diese Familien, denn 80 % lebten an unasphaltierten Straßen, nahezu die Hälfte sah nie fern, 30 % hörten nicht einmal Radio und 80 % hielten keine Zeitung. Die technische Hausausstattung war ziemlich gut, doch hatten z. B. nur 19 % der Haushalte fließendes Wasser. Im Durchschnitt mußten vier Stühle und drei Betten für sechs Familienmitglieder ausreichen. In der Nahrungszusammensetzung fehlte es ganz erheblich an Milchprodukten, Obst und Gemüse. Zwar wurde mehr Fleisch und Fleischerersatz als empfohlen gegessen, doch war ein Hauptteil davon Bohnen. In 7/8 aller Familien waren ein oder mehrere Familienmitglieder chronisch krank, nur selten wurde z. B. ein Zahnarzt aufgesucht¹⁾.

H.M. CAUDILL (1963, S. 340) beschreibt die soziale Misere in einem "county" mit etwa 30 000 Einwohnern und einem Heer von Wohlfahrtsabhängigen ebenfalls sehr eindrücklich. 704 Pensionäre empfangen Altersrenten vom Staat. 486 Familien werden vom Aid for Dependent Children-Programm unterhalten. 71 blinde Personen werden unterstützt, und 126 Familien erhalten eine Versehrtenrente. Fast 1000 Haushalte beziehen Gelder der United Mine Workers-Gewerkschaft und mehr als 3500 Personen leben von der Sozialversicherung. Über 1000 sind Kriegsveteranen und wenigstens 2000 Bergarbeiterfamilien bestreiten ihren Lebensunterhalt wegen Arbeitsunfällen aus Hinterbliebenen- oder Invalidenrenten. 2000 weitere Männer leben von der zeitlich begrenzten Arbeitslosenunterstützung. Anschaulich heißt es weiter "on 'check days', at the beginning of each month, wastebaskets in county-seat banks are piled high with empty brown envelopes from State and Federal agencies". 1/3 der Bevölkerung steht auf den Listen des Commodity Relief-Programms, einer kostenlosen Lebensmittelverteilung aus den Überschüssen der U. S.-Agrarbestände. "On 'giveaway' days queues a hundred yards long form in front of the distribution centers and the huge bags and boxes full of staples are carried to automobiles. Sometimes several people will rent a single car to haul their rations, and its luggage compartment will not hold the entire load." (CAUDILL 1963, S. 340). Ohne die Zahlungen, die jährlich Millionenbeträge ausmachen, und die Nahrungszuwendungen würde das Geschäfts- und Wirtschaftsleben in diesen

1 Die Charakterisierung hält sich im großen und ganzen an die Wiedergabe einer Studie von JOHNSON (1965) in RAMSEY (1967, S. 31 f.).

"counties" nicht funktionieren, und die Menschen wären sehr rasch dem Hunger preisgegeben¹⁾.

7.4 Wirtschaftliche Entwicklungsprognose 1965 - 2000

Eine Analyse der Wirtschaftsentwicklung Kentuckys bis zum Jahr 2000, die auch auf der Basis der Entwicklungsdistrikte erstellt wurde, zeichnet kein sehr günstiges Bild für Ost-Kentucky (Spindletop Research Inc. 1969 c). Obwohl diese Prognosen nicht vorbehaltlos übernommen werden können (siehe auch die Bevölkerungsprognosen auf S. 113), sind sie als Hinweis auf die Gesamtentwicklung Kentuckys und auf räumliche Entwicklungsschwerpunkte nützlich. (Die methodologischen Aspekte der Prognose seien hier nur insoweit angesprochen, als eine Kombination von ökonomischer Trendanalyse, Theorie der Basisindustrien und Standorttheorie verwandt wurde.) Von den Projektionen wurde nur die für Kentucky ohnehin günstigere ausgewählt, die sog. "high projection". Sie geht davon aus, daß Kentucky seinen Anteil am raschen nationalen Wachstum zwischen 1960 und 1965 beibehält und daß die staatliche Entwicklungspolitik dieser Jahre ebenso wirksam bleiben wird. Weiterhin wird angenommen, daß die bundesstaatlichen Ausgaben für wirtschaftliche Entwicklung im selben Maß expandieren werden wie zu Beginn der sechziger Jahre und daß Kentucky diese Programme soweit wie möglich ausschöpft. In den folgenden Aufstellungen kommt es vor allem auf die Schätzungen für die Distrikte 8-14 der Appalachenregion an, aber auch auf die Großstadtreionen 6 (Louisville oder Jefferson) und 15 (Lexington-Bluegrass, zu der sechs "counties" der Appalachenregion zählen). Eine durchgehende Beobachtung, die sowohl bei der Beschäftigungsentwicklung als auch beim Wert des industriellen Outputs für die Jahre 1965-2000 gemacht werden kann, ist das Steigen der absoluten Anteile bei gleichzeitigem Sinken der Prozentwerte am Gesamtbetrag des Staates in allen sieben genannten Entwicklungsdistrikten. Die Beschäftigten werden sich im Jahr 2000 so verteilen, daß nur noch zwei der Appalachendistrikte, das Fivco und Lake Cumberland-Gebiet, über 3% der arbeitenden Bevölkerung (gegenüber drei Distrikten 1965) stellen werden. Der Rest liegt z. T. weit darunter. In der Metropolitan Area von Lexington werden die Beschäftigtenzahlen auch prozentual steigen, während Louisville, absolut und relativ gesehen, mit beinahe 30% über diesen Zeitraum hinweg seinen Teil knapp halten kann. Ganz ähnliche, abnehmende Trends und dieselbe räumliche "Konzentration von Entwicklung" zeichnen sich in der Tabelle über die Zu- bzw. Abnahme des Werts der industriellen Produktion ab (Tab. 16). Der Kentucky River Distrikt trägt z. B. im Jahr 2000 trotz Verdoppelung des Outputs nur noch ganze 1% (rund \$ 300 Mill.) zum Gesamtvolumen Kentuckys (rund \$ 30 Mrd.) bei; eine Reihe anderer zur Region gehörender Distrikte steuert nicht viel mehr zu. Zwar wachsen die Pro-Kopf-Einkommen in der Region zwischen 1970 und 2000 prozentual erheblich, doch wird auch dann die Region - gemessen am Lebensstandard - weit hinter dem übrigen Kentucky zurückstehen, da die Pro-Kopf-Einkommen (Tab. 17) in diesen Gebieten unter der Grenze des gesamtstaatlichen Verdienstes von \$ 4009 bleiben werden. Vier Distrikte (11, 12, 13, 14) werden bis dahin einmal das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen Kentuckys von 1968, das bei \$ 2 645 lag, erreicht haben.

Selbst wenn die günstigen wirtschaftlichen Bedingungen und entwicklungspolitischen Voraussetzungen der ersten Hälfte der sechziger Jahre fort dauern, wird die Bedeutung der Region nach diesen Berechnungen künftig sinken, und die Disparitäten innerhalb Kentuckys werden sich weiter verschärfen. Von offizieller Seite wird das Problem nicht in dieser Deutlichkeit angesprochen, im Gegenteil, es werden, wie u. a. eine Veröf-

1 1966 wurden z. B. im Kentucky River Development-Distrikt (8 "counties") \$ 23, 8 Mill. für Wohlfahrtszahlungen ausgegeben, was dem halben Wert der Kohleproduktion entsprach (Appalachia, Vol. 3 (1970), No. 9, S. 44).

Tab. 15

Tab. 15 Prognostizierte Beschäftigungsentwicklung in Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten

Entwicklungsdistrikt	1965		Veränderung 1965-70		1970		Veränderung 1970-80		1980		Veränderung 1980-90		2000		Veränderung 1990-2000		
	in %	in %	in %	%	in %	%	in %	%	in %	%	in %	%	in %	%	in %	%	
1 Purchase	53 328	5,51	57 064	5,45	7,0	66 959	5,39	17,3	79 166	5,33	18,2	94 518	5,29	19,3	113 237	6,34	23,1
2 Pennyrite	52 466	5,42	58 916	5,63	12,2	74 102	5,96	25,7	91 951	6,20	24,0	113 237	5,08	16,1	90 759	5,08	16,1
3 Green River	56 119	5,80	59 498	5,69	6,0	67 915	5,47	14,1	79 130	5,26	15,0	90 759	5,08	16,1	164 031	9,19	28,7
4 Barron River	67 994	7,02	76 551	7,32	12,5	98 941	7,96	29,2	127 459	8,59	28,8	164 031	9,19	28,7	164 031	9,19	28,7
5 Lincoln Trail	45 896	4,74	48 488	4,64	5,6	53 752	4,31	10,8	59 916	4,04	11,4	67 968	3,81	13,4	67 968	3,81	13,4
6 Louisville (Jefferson)	289 500	29,90	311 547	29,78	7,6	367 206	29,55	17,8	432 798	29,16	17,8	511 625	28,65	18,2	511 625	28,65	18,2
7 Northern Kentucky	51 461	5,32	53 968	5,16	4,8	60 093	4,84	13,4	67 573	4,55	12,4	76 928	4,31	13,8	76 928	4,31	13,8
8 Buffalo Trace	18 145	1,88	19 202	1,83	5,8	21 593	1,74	12,4	24 632	1,66	14,1	28 619	1,60	16,1	28 619	1,60	16,1
9 Gateway	14 893	1,54	15 401	1,47	3,4	16 889	1,34	8,3	18 620	1,26	15,0	21 425	1,20	15,0	21 425	1,20	15,0
10 Fiveco	30 695	3,17	33 033	3,16	7,6	39 047	3,14	18,2	46 043	3,10	17,9	54 457	3,05	18,2	54 457	3,05	18,2
11 Big Sandy	23 461	2,42	24 646	2,36	5,0	27 708	2,23	12,4	31 433	2,12	13,4	35 953	2,01	14,3	35 953	2,01	14,3
12 Kentucky River	17 823	1,84	18 319	1,75	2,7	19 319	1,56	5,4	20 633	1,39	6,8	22 319	1,25	8,1	22 319	1,25	8,1
13 Cumberland Valley	36 047	3,72	37 180	3,55	3,1	40 976	3,30	10,2	46 167	3,11	12,6	53 201	2,98	15,2	53 201	2,98	15,2
14 Lake Cumberland	44 758	4,62	45 790	4,38	2,3	48 750	3,92	6,4	53 478	3,60	9,6	60 608	3,40	13,3	60 608	3,40	13,3
15 Bluegrass	165 592	17,10	186 476	17,83	12,6	239 615	19,29	28,5	308 089	20,63	27,7	390 043	21,84	27,4	390 043	21,84	27,4
Kentucky insgesamt:	968 200	100,00	1 046 100	100,00	8,0	1 242 500	100,00	18,7	1 484 100	100,00	19,4	1 785 700	100,00	20,3	1 785 700	100,00	20,3

Quelle: s. Tab. 17.

fentlichung des Kentucky Department of Public Information oder andere Stellungnahmen zeigen¹⁾, sehr zuversichtliche Äußerungen über die Verbesserung der Wirtschaft Ost-Kentuckys mit Hilfe des Straßenbaus und nachfolgender Industrierallokationen gemacht.

7.5 Zusammenfassung

Mitte der sechziger Jahre waren die wichtigsten außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsgeber in der Region der Bergbau (inklusive Bausteingewinnung) sowie die verarbeitende Industrie mit der Holz- und Eisenbranche (diese nur im Nordosten) und Bekleidungsindustrie bzw. Nahrungsmittelherstellung. (Der Einzelhandel und das Erziehungswesen bleiben bei der Betrachtung ausgeklammert.) Die höchsten Löhne wurden in der Eisenindustrie, dem Bergbau, etwas niedrigere in den Werken der Tonerdeverarbeitung und in der Holzindustrie bezahlt. Weite Teile der Region waren durch Beschäftigungslosigkeit und Armut gekennzeichnet.

Zwei Autoren stellen anhand ihrer Untersuchungsergebnisse eine Prognose für die Entwicklung obengenannter Industrien für die sechziger Jahre auf (BOWMAN/HAYNES 1963, S. 247 f.) und stellen fest, daß sich im Kohlebergbau aller Voraussicht nach trotz steigenden nationalen Bedarfs an Kohleenergie die Zahl der Arbeitsplätze verringern wird, die Tonerdeverarbeitung im wesentlichen stagnieren wird, und die anderen für Ost-Kentucky wichtigen Beschäftigungszweige wie Holz- und Bekleidungsindustrie mehr und mehr transportgünstige Standorte bevorzugen werden. Die BekleidungsHersteller tendieren dazu, sich in Orten entlang der Cheesepeake & Ohio Railway im Norden und an den Haupteisenbahnen und -straßen im Süden niederzulassen bzw. überhaupt häufige Standortwechsel (zur Ausnutzung von Arbeitskostenvorteilen) nicht nur innerhalb der Region vorzunehmen. Holzverarbeitung wie Lebensmittelherstellung rücken in Randpositionen der Region aus Gründen wie beispielsweise der Vergrößerung des Einzugsbereichs für die Holzversorgung bzw. der besseren Versorgung durch randliche Lebensmittelverteilungszentren (Tiefkühltransporte) statt der Nahrungsmittelerzeugung im Inneren der Region selbst. Dieser Einschätzung zufolge wird sich die bisherige regionale Wirtschaftsstruktur durch zentrifugale Tendenzen, d. h. durch eine Entleerung der ungünstig gelegenen Teile des Plateaugebiets und durch eine "Konzentration" von Arbeitsstätten in den Randzonen bzw. zugangsbegünstigten Teilen noch weiter verschlechtern.

Nach ihren Aussagen wird sich folgerichtig die soziale Situation ebenfalls verschlimmern. Die Region wird von ihnen nicht als standortmäßig vorteilhaftes Reservoir billiger Arbeitskräfte gesehen. Für 1970 sagen sie sogar zwischen 55 000 und 70 000 fehlende Arbeitsplätze voraus (BOWMAN/HAYNES 1963, S. 250). Vielmehr hat sie, verglichen mit anderen Gebieten, die näher zu den Orten der Ausgangsmaterialien der Produktion und zu den Absatzmärkten liegen, erhebliche Nachteile aufzuweisen, die durch die topographischen Gegebenheiten und die mangelnde interne materiell-technische und dienstleistungsmäßige Ausstattung noch vergrößert werden. Aussichten auf eine Industrialisierung sind deshalb nach ihrer Ansicht so gut wie keine vorhanden.

The Kentucky mountains will not develop a significantly expanding economy, no matter what public policies are pursued. In an area of this kind neither ARA or any other program designed primarily to increase job opportunities can have significant effect. One

1 Kentucky Department of Public Information (1970, S. 14). Oder die Rede von J. WHISMAN, dem damaligen Vertreter der Einzelstaaten in der ARC vom 6. April 1970 auf einer Konferenz der Southeastern Kentucky Regional Health Demonstration - Organisation. (Nach The Courier-Journal vom 7. April 1970.).

Tab. 16

Tab. 16 Prognostizierter Wert der industriellen Produktion für Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten (in Mill. Dollar auf der Basis von 1965)

Entwicklungsdistrikte	1965		1970		Veränderung 1965-70		1970-80		Veränderung 1980-90		Veränderung 1990-2000	
	in %	1965	in %	1970	in %	1980	in %	1980	in %	1990	in %	2000
1 Purchase	5,49	541,2	5,44	611,7	13,0	844,7	5,33	1 146,6	5,22	1 544,4	5,12	1 544,4
2 Pennyrite	5,15	507,7	5,28	593,8	16,9	885,1	5,58	1 277,9	5,82	1 808,2	5,99	1 808,2
3 Green River	5,80	571,9	5,68	638,9	11,7	862,9	5,44	1 145,4	5,21	1 509,1	5,00	1 509,1
4 Barrren River	7,21	710,7	7,39	830,8	16,9	1 305,3	8,23	1 991,5	9,06	2 972,1	9,85	2 972,1
5 Lincoln Trail	4,68	460,9	4,46	501,0	8,7	645,7	4,13	849,6	3,87	1 103,8	3,66	1 103,8
6 Louisville (Jefferson)	30,87	3 022,7	31,20	3 508,2	16,0	4 838,9	30,52	6 510,9	29,64	8 646,7	28,65	8 646,7
7 Northern Kentucky	5,28	520,4	5,17	580,9	11,6	766,8	4,84	998,5	4,54	1 295,0	4,29	1 295,0
8 Buffalo Trace	1,97	193,9	1,86	209,0	7,8	279,8	1,76	372,2	1,69	497,0	1,65	497,0
9 Gateway	1,58	155,2	1,45	163,5	5,3	211,8	1,34	276,9	1,26	367,6	1,22	367,6
10 Fivco	3,18	313,3	3,19	358,4	14,4	490,6	3,15	673,2	3,06	895,1	2,96	895,1
11 Big Sandy	1,97	193,7	1,95	219,1	13,1	293,8	1,85	387,3	1,76	505,9	1,68	505,9
12 Kentucky River	1,53	151,2	1,45	162,9	7,7	201,9	1,27	247,7	1,13	303,3	1,00	303,3
13 Cumberland Valley	3,46	340,7	3,31	372,3	9,3	495,8	3,13	660,3	3,01	884,1	2,93	884,1
14 Lake Cumberland	5,00	492,6	4,34	487,9	-1,0	614,4	3,88	781,1	3,56	1 010,8	3,35	1 010,8
15 Bluegrass	17,03	1 677,9	17,83	2 005,4	19,5	3 099,6	19,55	4 650,4	21,17	6 835,5	22,65	6 835,5
Kentucky insgesamt	100,00	9 854,0	100,00	11 244,0	14,1	15 854,2	100,00	21 969,6	100,00	30 178,6	100,00	30 178,6

Quelle: s. Tab. 17

or two fringe locations excepted, the most that can be accomplished is to hold the line; highway and civic improvements are necessary to realize even this modest aim, but little more can be expected of them (BOWMAN/Haynes 1963, S. 266).

Diese Einschätzung, die durch die bereits vorgestellte wirtschaftliche Entwicklungsprognose gestützt wird und schon 1963 publiziert wurde, scheint auf die Aufstellung eines Programms für Ost-Kentucky bzw. die Erwartungen, die es seit seiner Verwirklichung begleiteten, keinen Einfluß gehabt zu haben.

Tab. 17 Prognostiziertes Pro-Kopf-Einkommen für Kentucky zwischen 1965 und 2000 nach Entwicklungsdistricten (in Dollar auf der Basis von 1965)

	1965	1970	Veränderung 1965-70 in %	1980	Veränderung 1970-80 in %	1990	Veränderung 1980-90 in %	2000	Veränderung 1990-2000 in %
1 Purchase	1 981	2 042	3,1	2 432	19,1	2 938	20,8	3 582	21,9
2 Pennyrile	2 065	2 150	4,1	2 681	24,7	3 419	27,5	4 412	29,0
3 Green River	1 994	2 075	4,1	2 534	22,1	3 146	24,1	3 957	25,8
4 Barren River	1 607	1 901	18,3	2 604	37,0	3 426	31,6	4 402	28,5
5 Lincoln Trail	2 504	2 538	1,3	2 989	17,8	3 660	22,4	4 602	25,7
6 Louisville (Jefferson)	2 748	2 710	-1,0	3 137	15,3	3 713	18,4	4 484	20,8
7 Northern Kentucky	2 196	2 241	2,0	2 716	21,2	3 347	23,2	4 181	24,9
8 Buffalo Trace	1 362	1 589	16,7	2 170	36,6	2 932	35,1	3 913	33,5
9 Gateway	1 115	1 287	11,8	1 668	29,6	2 198	31,8	2 909	32,3
10 Fivco	1 649	1 726	4,7	2 084	20,7	2 534	21,6	3 119	23,1
11 Big Sandy	1 071	1 080	0,8	1 277	18,2	1 584	24,0	1 961	23,8
12 Kentucky River	1 028	1 086	5,6	1 332	22,6	1 720	29,1	2 219	29,0
13 Cumberland River	1 017	1 086	6,8	1 335	22,9	1 691	26,7	2 103	24,4
14 Lake Cumberland	1 062	1 222	15,1	1 574	28,8	2 027	28,8	2 605	28,5
15 Bluegrass	2 251	2 394	6,3	2 986	24,7	3 751	25,6	4 713	25,6
Kentucky insgesamt	2 022	2 104	4,0	2 571	22,2	3 200	24,5	4 009	25,3

Quelle: Spindletop Research Inc. (1969c, S. 72, 77, 79).

Anm.: In allen drei Tabellen sind nur die hohen Prognosezahlen wiedergegeben.

8. ASPEKTE DER MATERIELLEN UND INSTITUTIONELLEN INFRASTRUKTUR

8.1 Die Verkehrssituation und das Problem der Isolation

Von den Bestandteilen der materiellen Infrastruktur können nur die sehr wichtigen Straßenverkehrswege eingehender analysiert werden, weil sie historisch und aktuell mit der Frage der regionalen Isolation aufs engste verbunden sind und nach gängiger Definition u. a. zu den notwendigen Bedingungen für die Errichtung von Produktionsstätten, den Fortgang der Produktion sowie der Erbringung von Dienstleistungen gerechnet werden. (Auf weitere Komponenten der materiell-technischen Infrastruktur wird nicht eingegangen.)

Einige Autoren sind der Ansicht, daß das "Problem Ost-Kentucky" bereits in den Jahren 1830 entstanden sei¹⁾, als durch Umgehung dieses Teils der Appalachen die eigentliche Isolierung der Region einsetzte. Die verbreitete Meinung, daß die Abgeschlossenheit der Plateauregion die alleinige Ursache der Zurückgebliebenheit sei, ist sicherlich nicht richtig. Dennoch hat der Glaube, durch den Anschluß der Region an die restliche Nation ihre Probleme zu lösen, für die Entwicklung Ost-Kentuckys eine bedeutende Rolle gespielt. Die Eisenbahnen, primär geplant zur Erschließung der Kohlefelder und als Frachtlinien zum Abtransport der geförderten Mineralien, konnten diesem Ziel nur teilweise dienen. Der zweite Anlauf, mit Hilfe der "road bond issues" zwischen 1914 und 1929 "Straßen für den Wohlstand" zu finanzieren, war ein vergeblicher Versuch bzw. eine auf Selbstbetrug beruhende Illusion und eine groß angelegte Täuschung der Bevölkerung.

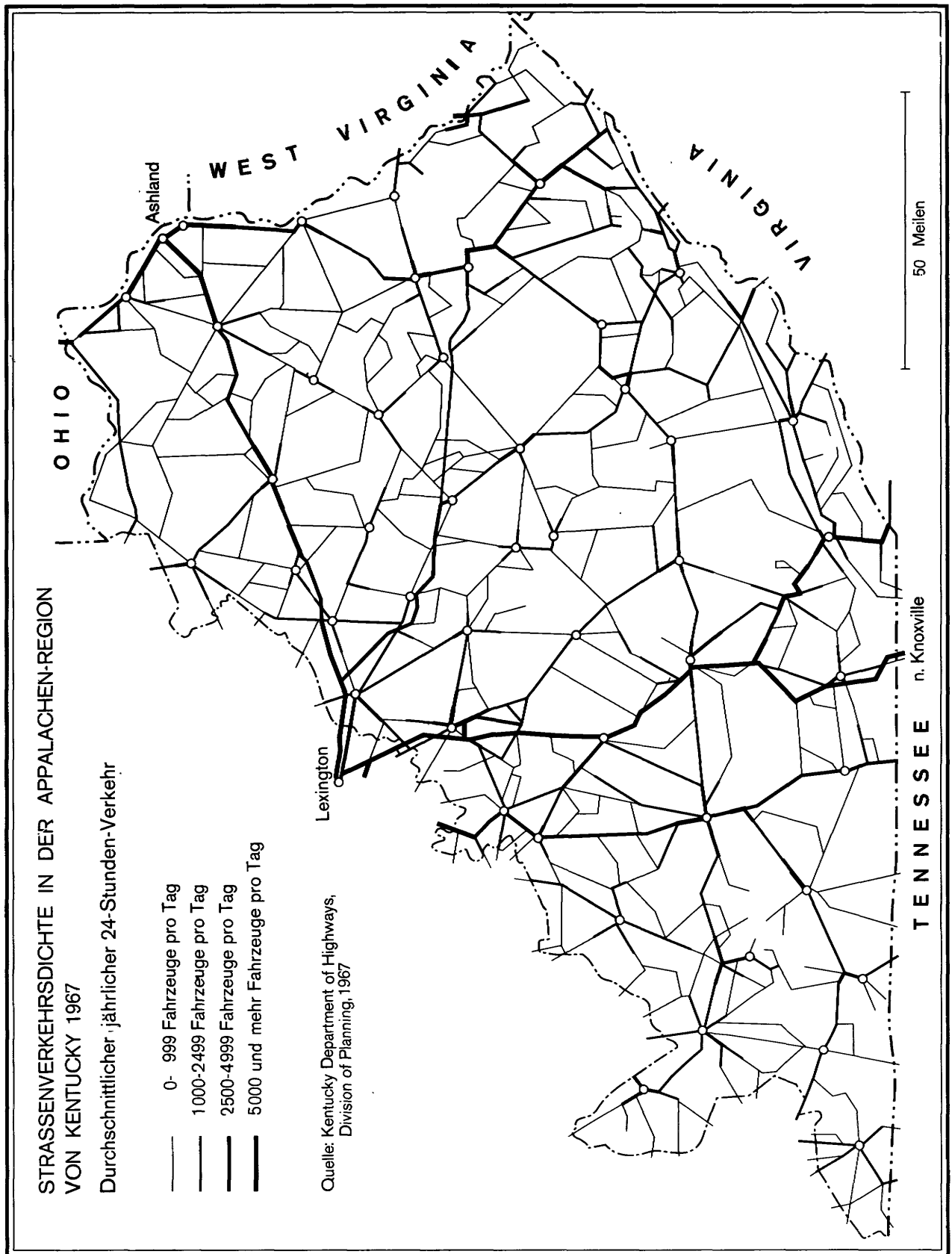
Der Straßen- und Wegebau der WPA in den dreißiger Jahren und die verstärkte Bautätigkeit nach 1950 konnten die Verhältnisse in der Region ebenfalls nicht zum Besseren wenden. Im PARC-Report von 1964 taucht die Isolation als Hauptpunkt von neuem auf und wird als vermeintlicher "Grund aller Mißstände" in den Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen an erster Stelle genannt. "Developmental activity in Appalachia cannot proceed until the regional isolation has been overcome. . . . The remoteness and isolation of this region, lying directly adjacent to the greatest concentrations of people and wealth in the country, is the very basis of the Appalachian lag. Its penetration by an adequate transportation network is the first requisite of its full participation in industrial America." (The President's Appalachian Regional Commission, 1964, S. 32). Dementsprechend liegt im Gesetz und im Finanzierungsprogramm das Primat auf dem Transportsektor. Hier treten die - allerdings wenig begründete - Vorstellung und - naiv anmutende - Hoffnung zu Tage, die beabsichtigte wirtschaftliche Integration der Region in die Nation vor allem durch die verkehrsmäßige Integration zu bewirken, d. h. mit der Durchbrechung der sog. Isolation die ökonomische Entwicklung zu erreichen. Die Betonung des Verkehrssektors dürfte aber noch andere Gründe haben, auf die später zurückzukommen sein wird.

Bei BOWMAN/HAYNES wird der Begriff der Isolation z. B. sehr viel sorgfältiger gehandhabt. Für sie gibt es keine vollständige Isolation, sondern nur eine graduelle, und sie unterscheiden zwischen Isolation nach außen und interner Isolierung, die beide historischer Wandelbarkeit unterliegen. Da im Zusammenhang mit dem Appalachenprogramm das Eisenbahnwesen überhaupt keine Rolle spielt, ist zur Deskription der Unergeschlossenheit gewisser Teile der Region das Straßennetz wichtig. Eine Darstellung des Straßenverkehrssystems und seiner Benutzung leistet dafür gute Dienste (Abb. 35).

Dem Verlauf und der Dichte der Straßen liegen vielfach topographische Gegebenheiten zu Grunde. Auf dieses

1 Z. B. BOWMAN/HAYNES (1963, S. 49).

Abb. 35



enge Verhältnis und die durch die historische Entstehung bedingten Eigenarten des Straßensystems ist schon an anderer Stelle hingewiesen worden (S. 7). Zunächst fallen die frequenzmäßig hochbelasteten Transitverbindungen zwischen den industriellen Wachstumszentren Lexington und Ashland-Huntington im Osten (Interstate 64) und die Verbindung nach Knoxville (Interstate 75) im Süden auf. Diese Großstädte bilden wichtige Standorte der Produktion und sind Sammel- und Konzentrationspunkte für Personen und Waren am Rande der Region. Dagegen weisen die Direktverbindungen ins Innere des Plateaus wesentlich geringere Verkehrsdichten auf. Auffällig ist vor allem die fehlende Durchgängigkeit der Verkehrsströme, die nur in der Nähe von kleineren Orten wieder an Intensität gewinnen, was deren begrenzte lokale Bedeutung unterstreicht. Eine Verdichtung des Straßennetzes tritt im westlichen Plateaugrenzsäum am Übergang zum Bluegrass-Gebiet und in der südöstlichen Region ein, wo die Häufung der Straßen auf den Abbau der Kohlevorräte zurückzuführen ist. U. a. weisen mehrere Stichstraßen, die nur diesem Zweck dienen, auf diesen Sachverhalt hin. Das Innere Ost-Kentuckys, genauer der halbmondförmige Bogen, der sich zwischen diese beiden eben beschriebenen Zonen schiebt und von der Grenze Tennessee bis zur Grenze Ohios im Norden reicht, ist nur von einem relativ weitmaschigen Straßennetz mit geringem Verkehrsaufkommen durchzogen, von dem wenige direkte Verbindungen nach außen führen. In diesem Bereich liegen einige "counties", die nur von wenigen kleineren Straßen durchquert werden und deshalb insgesamt oder in Teilen ihres Territoriums als relativ isoliert gelten können.

Die Straßenqualität kann als externer wie interner "Isolationsindikator" dafür ebenso herangezogen werden. Im Courier-Journal vom 15. 6. 1970 werden Prozentwerte über den Anteil von bereits asphaltierten "county"-Straßen veröffentlicht, deren Verteilung dem Bild des Straßennetzes bzw. der Verkehrsintensität ähnelt (Abb. 36). Im Durchschnitt sind 33,3% aller Straßen in Kentucky asphaltiert. Nimmt man runde 30% als Grenzwert an, so liegt in der Appalachenregion ein breites, von Süden nach Nordosten gerichtetes Band mit 34 "counties" unter dieser Schwelle. In 13 "counties" sind nicht einmal 10% der Straßen mit einer Teerdecke versehen¹⁾. Hier sind Transport und Kommunikation noch weitgehend auf Schotterstraßen und "Feldwege" angewiesen. Dies wären die Ansatzpunkte für eine Aufhebung der sog. Isolation - nicht allein ein die Region durchquerendes System von Schnellstraßen, das eher dem überregionalen Durchgangsverkehr dienlich ist.

Der Ausbau mit Superstraßen würde auch der Bevölkerung im Inneren nur in geringem Umfang nützen, da, wie aus der Karte von Brian J. L. BERRY (1967) "Commuting Fields of Central Cities" zu entnehmen ist, weite Teile Ost-Kentuckys als Pendlereinzugsbereiche für zentrale Städte (50 000 Einwohner) schon entfernungs- mäßig nicht in Betracht kommen.

Die folgende Darstellung (Abb. 37), die Isolationsabstufungen aufgrund räumlicher Interaktion mit urbanen Zentren außerhalb der Region zeigt, paßt sich optisch nicht nur der Abbildung des Straßennetzes bzw. der Straßenverkehrsdichte an, sondern annähernd auch dem bereits bekannten ökonomisch-sozialen Dreiteilungsschema der Region. Sie wurde auf der Basis der Eisenbahn- und Straßenverbindungen, Straßenbenutzungskarten sowie Interviews mit lokalen Geschäftsleuten über Isolation und Außenweltkontakte erstellt und modifiziert das Bild von Wirtschaftszentren als Mittelpunkt mit zirkularen nach außen abnehmenden Interaktionsisolinien. Die wirtschaftlichen Konzentrationspunkte liegen in unserem Beispiel in Marginalposition zur Region, die Isolationsgrade erreichen ihr Maximum im Plateauzentrum. Diese Zonenanordnung spiegelt das Zusammenspiel wider von Topographie (z. B. Scharung der Konturlinien am Plateaurand, Kentucky River - Einschnitt, der die Isolationsinsel halbiert, Cumberland River - Einzugsbereich im SO) und historischer Wirtschaftsentwick-

1 Der oben genannte Artikel berichtet außerdem, daß auch die Vergabe der Mittel zur Straßenasphaltierung politisch nicht unbeeinflußt ist. Da 1967 die Republikaner mit Louis B. Nunn als Gouverneur die Wahlen gewannen, werden nun gewissermaßen "Belohnungen" verteilt. Von 57 zu unterstützenden "counties" wählten 1967 35 republikanisch und 22 demokratisch. In 38 südöstlichen "counties", für die die Angebotsverfahren eröffnet werden sollten, wird die zu asphaltierende Meilenzahl verglichen und festgestellt, daß in den 26 republikanischen "counties" durchschnittlich 22,8 Meilen, in den 12 demokratischen "counties" dagegen nur 13,2 Meilen mit einem festen Straßenbelag versehen werden sollen.

Abb. 36

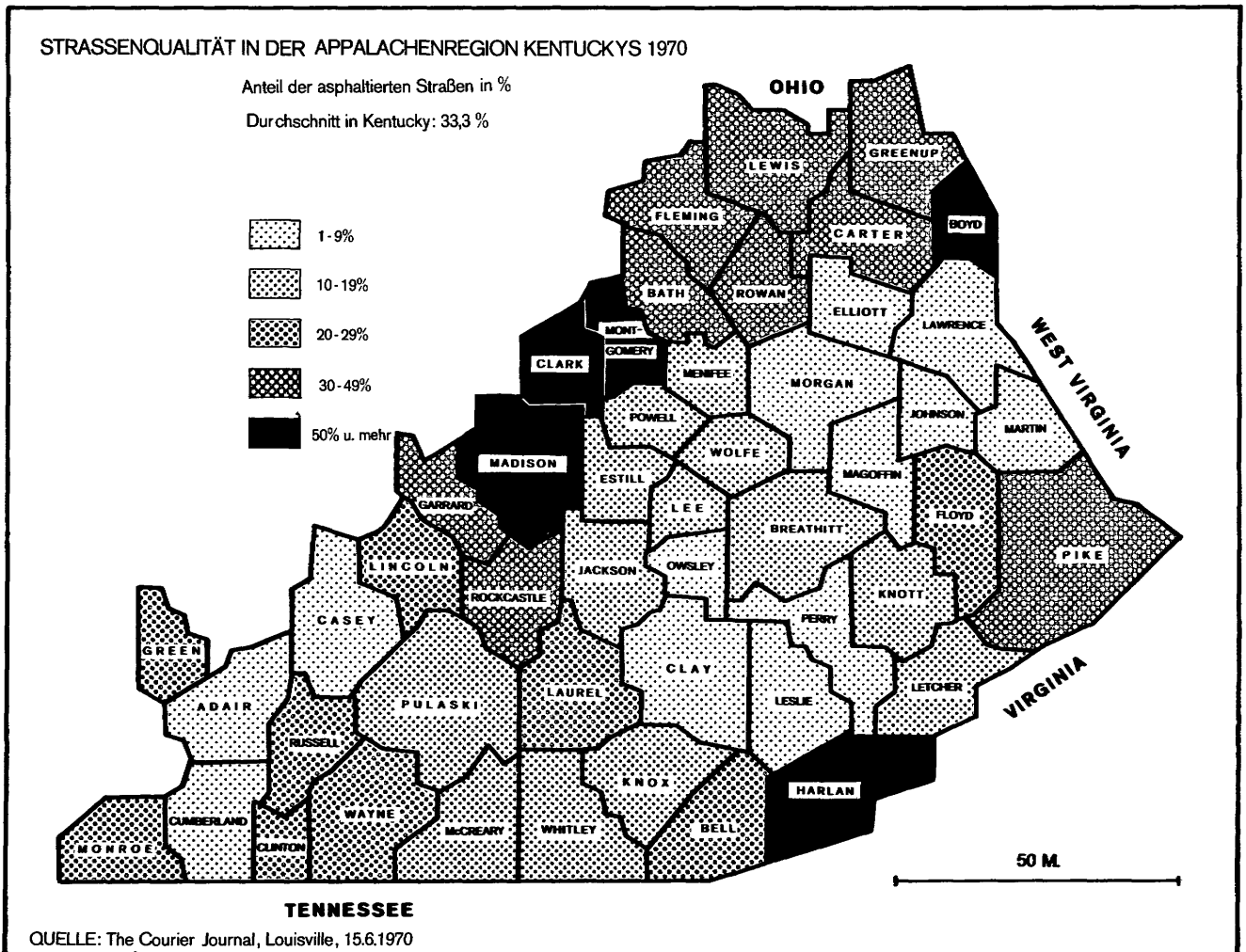
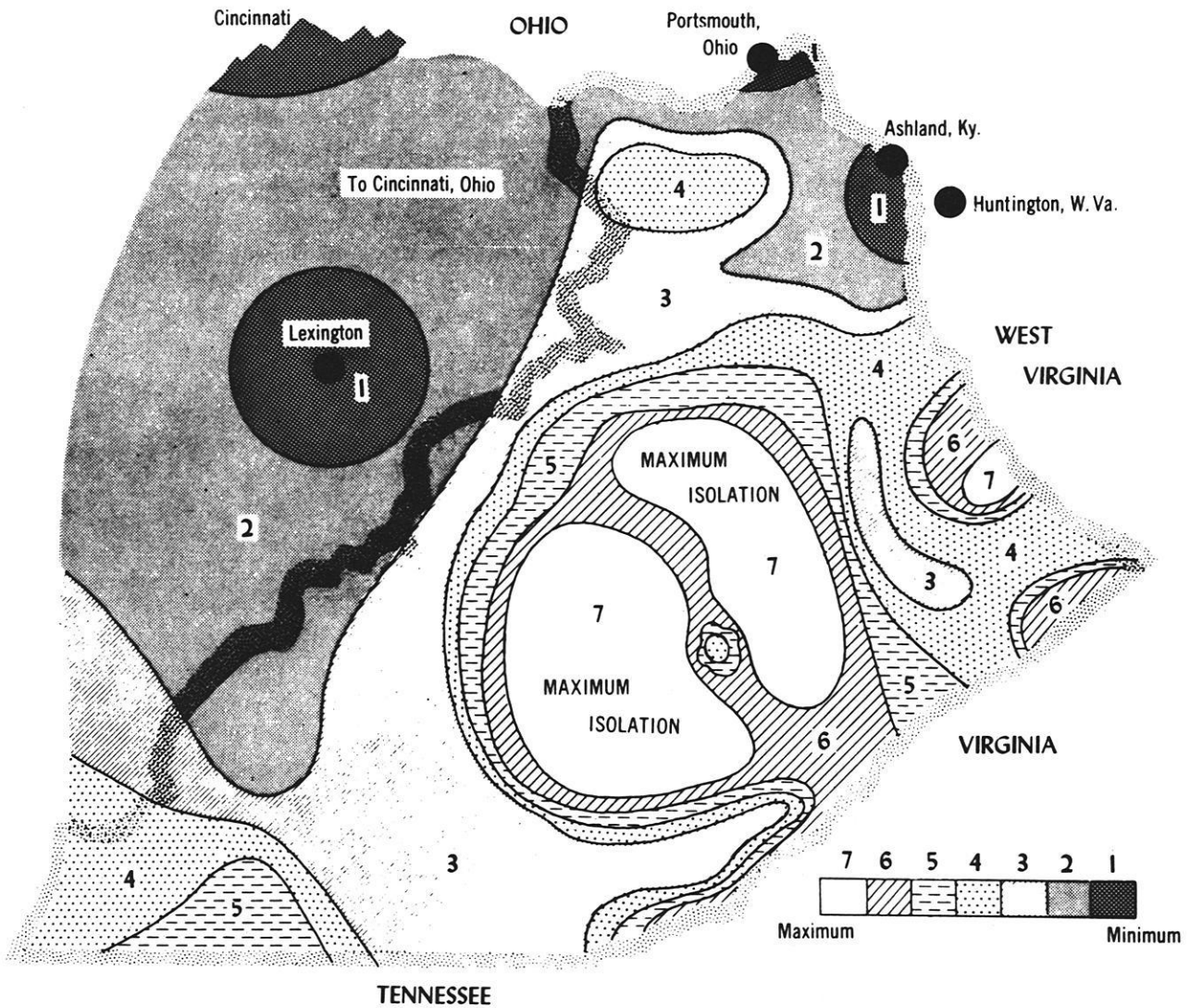


Abb. 37 Isolationsgrade in Ost-Kentucky



Quelle: BOWMAN/HAYNES 1963, S. 30

Anm.: Die Konturlinien beruhen auf Straßenmeilen zum nächsten größeren städtischen Zentrum und deren Gewichtung nach Straßenbenutzungsdaten.

lung (z. B. die frühen Kohlezentren wie Harlan Co. und Bell Co. sowie Pike Co. an der Grenze zu Virginia). Es lassen sich noch weitere Indikatoren für die relative Abgeschlossenheit und insbesondere die ungenügende Ausstattung mit sozialen Einrichtungen heranziehen, die aber z. T. bereits in unsere Analyse zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von 1965 eingegangen sind. (Z. B. Zahl der Einlehrerschulen, Zahl der Ärzte Abb. 33 u. Abb. 34 usw.) Zusätzliche Belege für die geringen Kommunikationsmöglichkeiten und das Fehlen städtischer Zentren in Ost-Kentucky finden sich im Anhang (Abb. 54 u. Abb. 55) bzw. in einer bei BOWMAN/HAYNES (1963, S. 33 f.) vorgestellten Arbeit über die nach ihrem Urbanitätsgrad gestaffelte Rangfolge aller "counties" in Kentucky, die mit Hilfe der Guttman Skala versucht wurde.

Zusammenfassend betrachtet, läßt sich die Argumentation, die Region sei allein wegen unzureichender Verkehrserschließung rückständig, trotz Erscheinungen von relativer Isolation in dieser Absolutheit nicht aufrecht erhalten.

8.2 Die Situation im Erziehungswesen

Durch Wahl und Stellung des Schulsuperintendenten - einer Stütze des Patronage Systems - ist das Schulwesen stark politisiert, die Ausbildungsqualität nicht zuletzt deswegen hoffnungslos rückständig. So erfahren wir von H. M. CAUDILL (1963, S. 337 ff.), daß 1960 in einem "county" Ost-Kentuckys mit fünf Oberschulen und einem vergleichsweise effektiven Schulwesen beim Auswahlverfahren für den Armeedienst von 124 Gemusterten nur zwei aus medizinischen Gründen, dagegen 26 als funktionale Analphabeten wegen Leseunfähigkeit und Verständnisschwierigkeiten von Zeitungslektüre zurückgewiesen werden mußten. Im allgemeinen belaufen sich diese Zurückstellungen aus geistigen Gründen und Ausbildungsmängeln auf 25 % bis 50 %. Der jährliche College-Qualifikationstest, der für die Absolventen von Oberschulen entworfen wurde und ihr kulturelles Niveau sowie die schulischen Leistungen für den Eintritt ins College prüfen soll, bringt ähnlich niederschmetternde Ergebnisse.

Während in Virginia und Tennessee 1960 in dem 100-Punkte-System im Durchschnitt über 80 % erreicht wurden, waren es in Kentucky außerhalb der Appalachenregion 55 % bis 65 %, in den kohlefördernden "counties" jedoch nur 17,5 %! Die öffentlichen Schulen liegen in ihrem Ausbildungsstandard weit hinter dem Durchschnitt anderer Staaten, und zwar dermaßen, daß 1960 in Harlan County festgestellt werden konnte, ein Oberschüler läge in seinem Leistungsstand drei Jahre und fünf Monate hinter seinem durchschnittlichen Mitschüler auf nationaler Ebene zurück. Selbst den Bevorzugten, die eine solche Ausbildung genießen, fehlt es also an wichtigen Kenntnissen in den Hauptunterrichtsfächern.

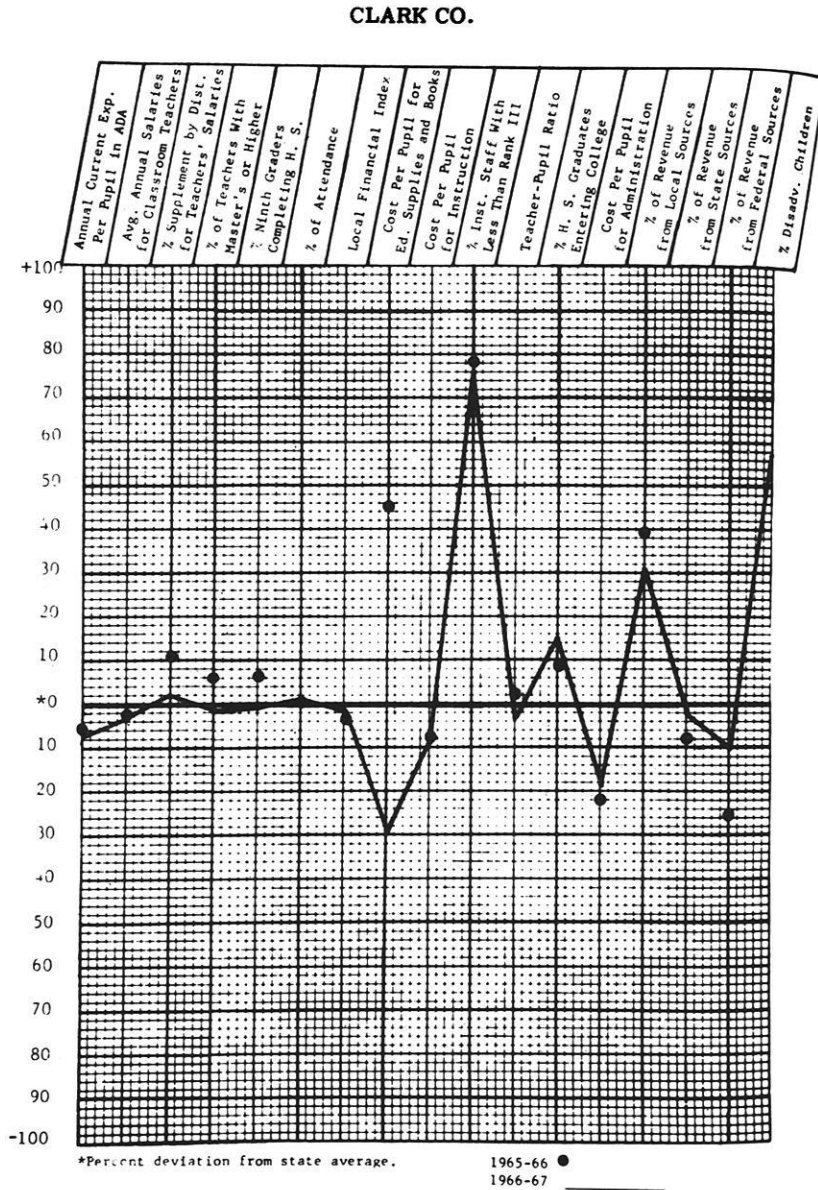
Tab. 18 Ausmaß des Ausbildungsrückstandes bei Schülern in ausgewählten Schulsystemen der südlichen Appalachenregion 1958/59 in %

Standort	Schulstufe	1 Jahr Rückstand	2 Jahre Rückstand	3 od. 4 Jahre Rückstand	Gesamt in %
Ländliches Gebiet	4	20,6	6,6	3,5	30,7
	8	24,6	9,9	3,2	37,7
	12	15,9	2,6	1,7	20,2
Großstadt	4	19,6	5,0	1,2	25,8
	8	19,8	7,5	2,1	29,4
	12	17,4	3,7	2,0	23,1

Quelle: GRAFF (1967, S. 191).

Zwei Beispiele aus Clark County mit \$ 2 768 Pro-Kopf-Einkommen 1968 im Westen der Region und aus Clay County mit \$ 818 in der "Armutstasche" beleuchten die allgemeine Schulsituation etwas deutlicher (Abb. 38 u. Abb. 39). Das auffälligste Merkmal dieser beiden ausgewählten Schaubilder besteht in dem durchschnitt-

Abb. 38 Allgemeine Situation des öffentlichen Schulwesens in Clark Co. (1968: § 2 768 Pro-Kopf-Einkommen)

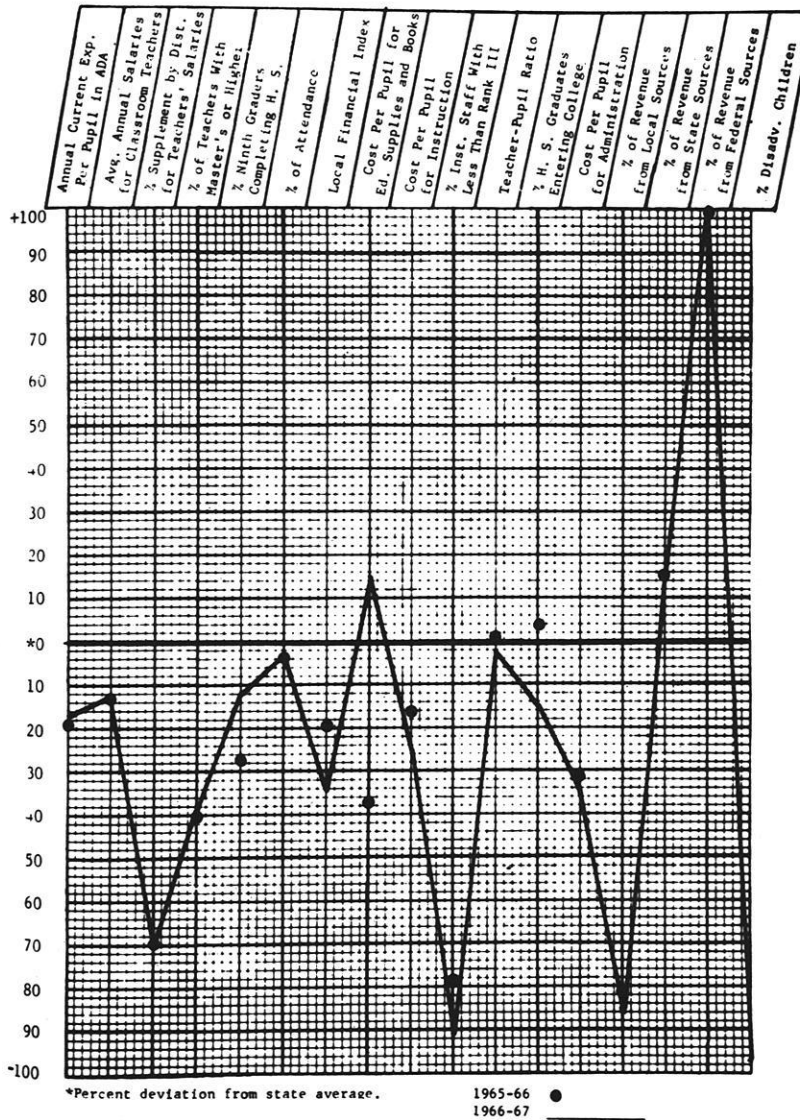


Quelle: S. Abb. 39

lichen bis überdurchschnittlichen Stand des öffentlichen Schulwesens in dem "county" mit relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen und dem weit unter dem Durchschnitt liegenden Niveau in dem armen "county". Mehr oder minder starke Kontraste treten vor allem auf in den Zuschüssen der Schuldistrikte für die Lehrerbesoldung, bei den höher qualifizierten Lehrern (% of Teachers With Master's or Higher), im lokalen finanziellen Unterstützungsindex, den Kosten pro Schüler für Lehr- und Unterrichtsmaterial und dem Anteil von "high school"-Absolventen, die ins College eintreten. Extrem negative Abweichungen kommen vor im Ausbildungsgrad des Lehrpersonals (% Inst. Staff With Less Than Rank III), den finanziellen Einnahmen aus lokalen und bundesstaatlichen Quellen und dem Anteil an sozial benachteiligten Kindern. Gerade die letzten Merkmale - die weit unter dem allgemeinen Standard liegende Lehrerausbildung, das unzureichende lokale Steueraufkommen, die für das Funktionieren der Schulen bereitgestellten Finanzausschüsse des Bundes und die erschreckend hohe Zahl von Kindern aus armen Familien - dokumentieren anhand von Clay Co. die Mißstände des Erziehungs-

Abb. 39 Allgemeine Situation des öffentlichen Schulwesens in Clay Co.
(1968: \$ 818 Pro-Kopf-Einkommen)

CLAY CO.



Quelle: Kentucky Department of Education (1968, S. 200 f.).

Anmerkungen zu Abb. 38 u. Abb. 39:

ADA = Average Daily Attendance

Dist. = District

H. S. = High School

% Attendance = Gesamtanwesenheitstage aller Schüler pro Jahr verglichen mit ihren Gesamtschultagen.

Local Financial Index = Lokale finanzielle Einnahmen pro Kind nach der durchschnittlichen täglichen Anwesenheit geteilt durch den geschätzten Wert (der Besteuerungsbasis) pro durchschnittlicher täglicher Anwesenheit. Der Index soll messen, welche Anstrengungen die Gemeinde zur Unterstützung ihrer Schulen unternimmt, basierend auf ihrer geschätzten Zahlungsfähigkeit.

% Staff with Less Than Rank III = Niedrigere Ausbildungsabschlüsse als der "bachelor"-Titel.

Disadvantaged Children = Kinder bzw. Jugendliche zwischen 5 und 17 Jahren, die nach Title 1 des Elementary and Secondary Education Act of 1965 (ESEA) aus Familien mit weniger als \$ 2 000 Jahreseinkommen stammen.

wesens sowie Lage und Ausbildungsaussichten der Jugend im Inneren Ost-Kentuckys.

Diese Tatsachen stehen in auffallendem Widerspruch zur Meinung lokaler Führungsvertreter über die Güte des Bildungswesens. Aufgrund ihrer empirischen Untersuchungen kommen BOWMAN/PLUNKETT (1969, S. 166) zu dem Schluß, daß vor allem die Eliten Ost-Kentuckys, allen voran die Bankiers, der Baptistenklerus und die Unternehmer, den lokalen Schulen um so unkritischer und verteidigungsbereiter gegenüberstünden, je geringer die Qualifikation des Ausbildungspersonals und die Leistungen der Schüler seien. Nur die Verwaltungsbeamten und ein Teil der männlichen Lehrer würden etwas kritischer sein, was im Ausbildungssektor zu ganz bescheidener Hoffnung Anlaß gäbe.

9. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND SOZIALSTRUKTUR

9.1 Migration und Bevölkerungsprognose für die Jahre 1960 - 2000

In der Appalachenregion Kentuckys lebten 1965 schätzungsweise rund 900 000 Menschen. Die bevölkerungsstärksten Entwicklungsdistrikte waren das Cumberland Valley- (197 600), das Lake Cumberland- (141 300), das Big Sandy- (138 000) und das Kentucky River-Gebiet (123 100), vor allem also die Kohleabbaugebiete. Die nicht-weiße Bevölkerung war, gesamtregional gesehen, immer eine kleine Minderheit, die z. B. 1965 nur 2,6% betrug und sich in erster Linie auf das Appalachenrandgebiet und die südöstlichen kohlefördernden "counties" konzentriert.

Die Bevölkerungsentwicklung (Abb. 40) zwischen 1860 und 1960 wird in vier Perioden, die parallel zu den verschiedenen Phasen der Kohleproduktion verliefen, eingeteilt.

Zwischen 1860 und 1870 war der Anstieg zwar schon sehr bemerkenswert, doch nicht so stark wie in den darauffolgenden rund vierzig Jahren, die die Region bevölkerungsmäßig auffüllten. Die Zuwachsraten lagen danach nicht mehr so hoch, doch wuchs die Einwohnerschaft über die Kohleabsatzkrise in den dreißiger Jahren hinweg (teilweise durch Rückwanderung während der Arbeitslosigkeit, teilweise durch natürliches Wachstum im "abgeschirmten" Ost-Kentucky) weiter an, bis 1940 durch die veränderte Arbeitsplatzsituation im Norden und durch kriegsbedingte Familienaufsplitterung die Abwanderung zunächst aus den ärmeren Agrargebieten begann. Im Bergbaurevier wirkte sich erst die nächste Kohlekrise 1949/50 nachhaltig aus, so daß von diesem Zeitpunkt an die Gesamtbevölkerung rapide abnahm (Abb. 41/42 u. Abb. 43/44).

(1950 : 1 073 051,

1960 : 920 247 - 14,2%

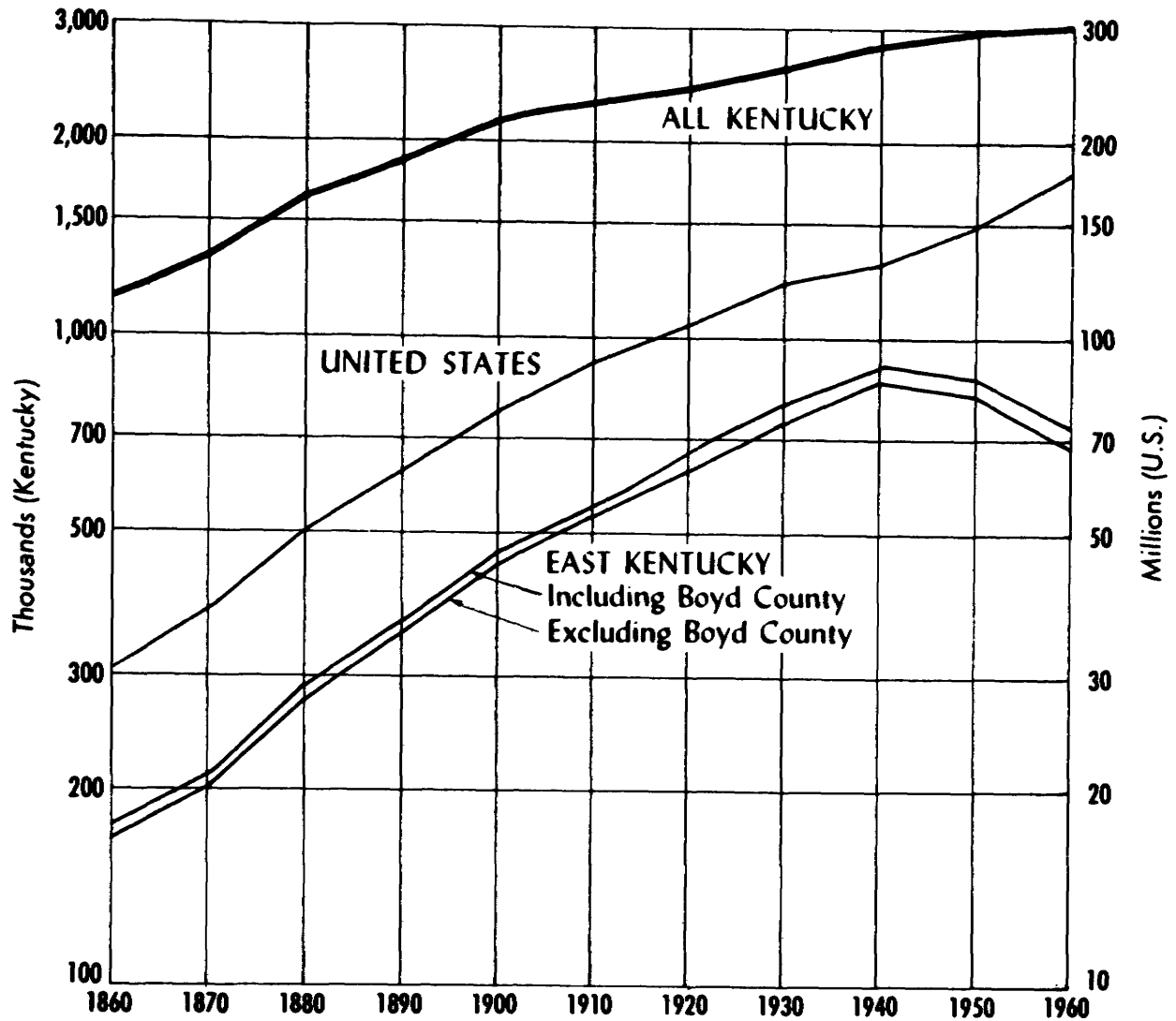
1970 : 859 838 - 6,6%; siehe auch Tab. 3, Tab. 20 sowie Abb. 45).

Bereits im ersten Jahrzehnt zwischen 1950 und 1960 machte sich die starke Abwanderung in Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung bemerkbar. Die größten Einbußen erlitten die Altersgruppen zwischen 20 und 40 Jahren. Bei der Altersgruppe über 50 ist dagegen ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen. Während das Verhältnis der Bevölkerung jungen und mittleren Alters (zw. 15 und 49 Jahren) zu den über 50jährigen 1950 noch 46,5% zu 16,5% betrug, lag es 1960 bereits bei 43,1% zu 21,8%¹⁾

Dieser Trend setzte sich im großen und ganzen in den folgenden zehn Jahren (1960-1970) fort (Tab. 19). Die stärksten Verluste treten nun bei den 30-40jährigen auf. Diese Abwanderer haben meist Familien mit Kindern, woraus sich die Abnahme auch in den Gruppen der Kinder bis zu 14 Jahren erklärt. Die Bevölkerungsgruppe über fünfzig nimmt erneut zu. Eine Abweichung gegenüber den fünfziger Jahren ist bei den 15-29-jährigen feststellbar. Hier treten wegen der starken Geburtenjahrgänge in den fünfziger Jahren leichte Zunahmen auf. Das Verhältnis der Bevölkerung jüngeren und mittleren Alters zu den höheren Altersgruppen beträgt nun 44,9% zu 25,8%. Während erstere gegenüber 1960 nur geringfügig zunimmt und nicht einmal den Anteil von 1950 erreicht, nimmt letztere erneut beträchtlich zu, so daß die regionale Altersstruktur heute eine noch ungünstigere Zusammensetzung aufweist.

1 Die Prozentwerte wurden nach Angaben aus Kentucky Area Development Office (1967 c, S. 25) berechnet.

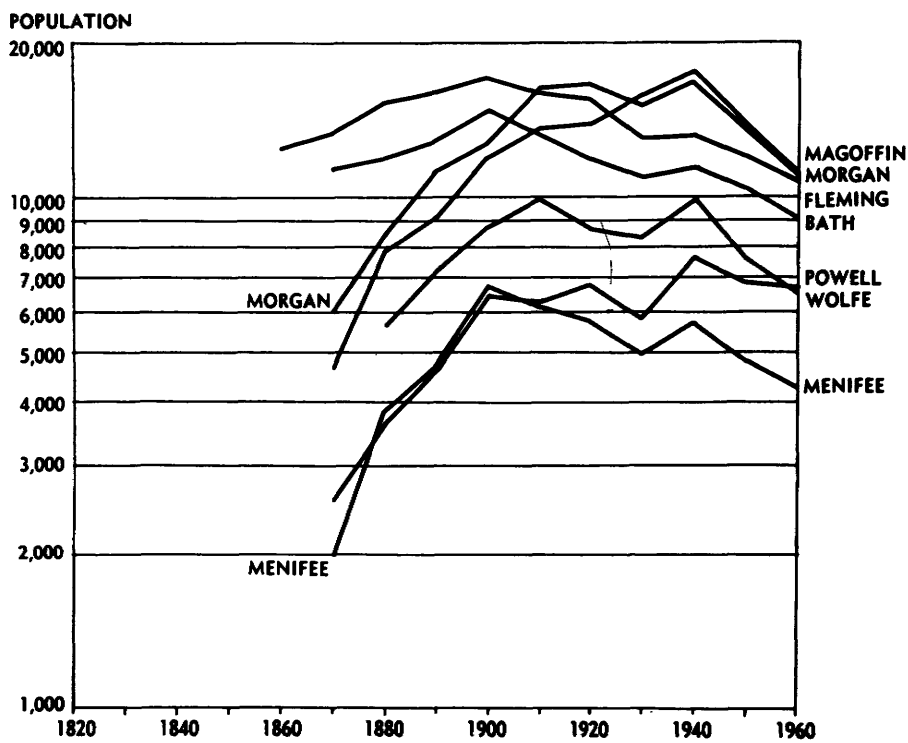
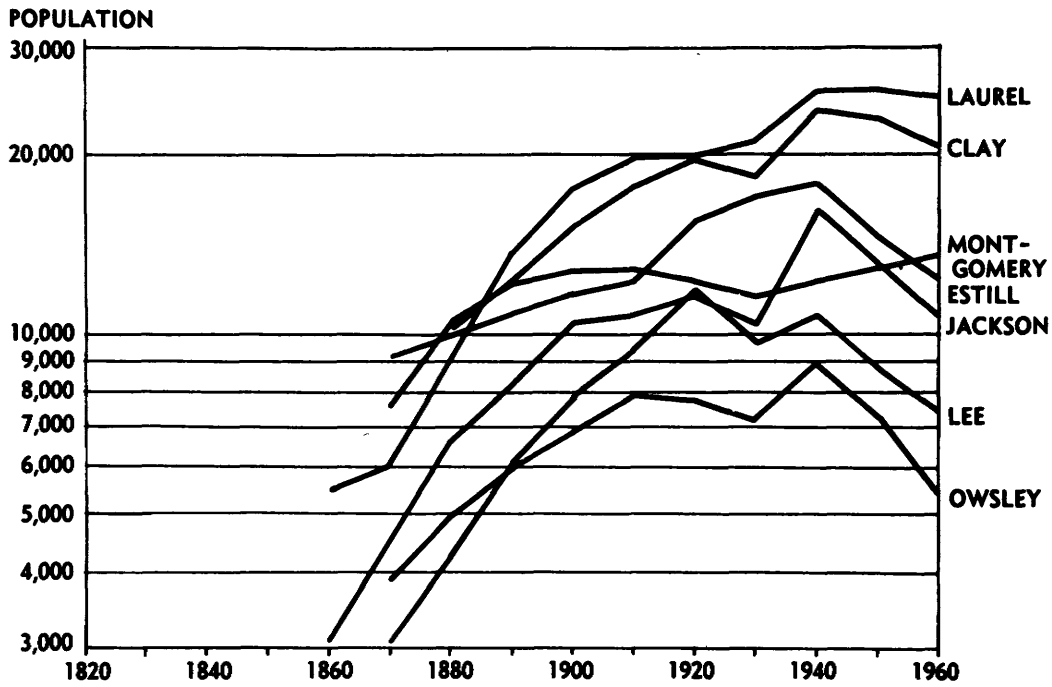
Abb. 40 Bevölkerungsentwicklung in den USA, Kentucky und Ost-Kentucky zwischen 1860 und 1960



Quelle: BOWMAN/HAYNES 1963, S. 37.

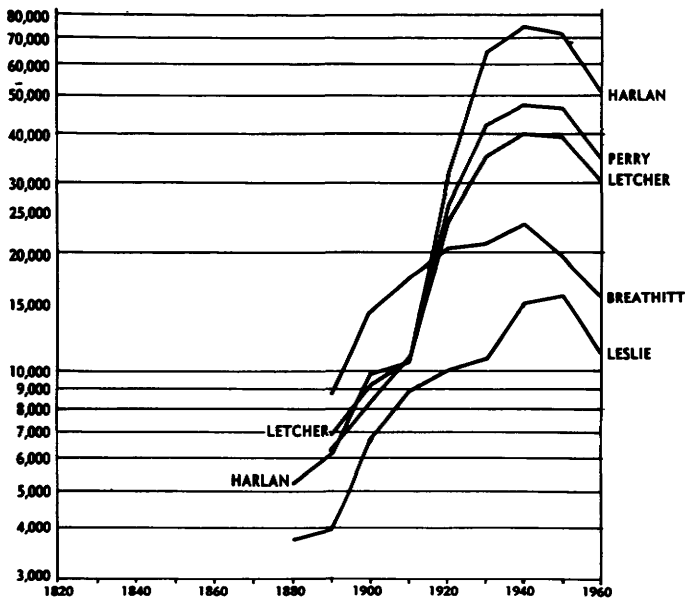
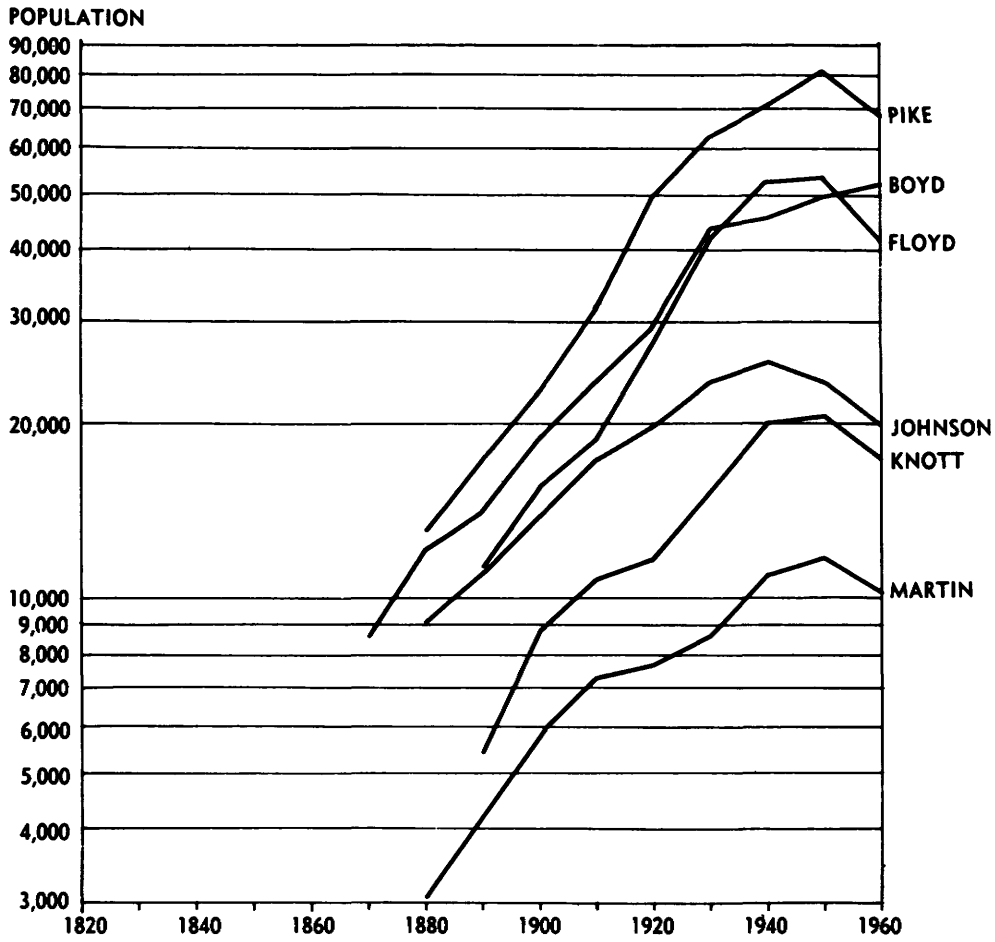
Anm.: Ost-Kentucky umfaßt in diesem Schaubild eine geringere Zahl von "counties" als im Appalachian Regional Development Act von 1965 aufgezählt sind.

Abb. 41/42 Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten ländlichen "counties" in Ost-Kentucky zwischen 1820 und 1960



Quelle: S. Abb. 43/44

Abb. 43/44 Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten "counties" des Kohlerevierts in Ost-Kentucky zwischen 1820 und 1960



Quelle: HILLERY 1966, S. 23, 26 f.

Tab. 19 Altersaufbau der Bevölkerung in der Appalachenregion Kentuckys 1960 und 1970

Jahre	1960 Zahl	1970 Zahl	Veränderung in %
Unter 5	103 957	75 118	- 28,0
5 - 9	106 648	87 076	- 8,6
10 - 14	113 129	94 273	- 6,6
15 - 19	89 775	90 354	+ 0,6
20 - 24	54 353	64 729	+19,1
25 - 29	47 892	50 288	+ 5,0
30 - 34	50 816	46 467	- 8,6
35 - 39	54 197	44 800	-17,4
40 - 44	50 734	47 309	- 6,7
45 - 49	49 582	48 531	- 2,1
50 - 54	43 654	45 471	+ 4,2
55 - 59	40 333	43 581	+ 8,1
60 - 64	34 221	40 007	+16,9
65 - 69	30 721	34 105	+11,0
70 - 74	23 098	26 391	+14,2
75 - 79	15 806	18 292	+15,6
80 - 84	8 633	10 772	+24,8
85 und mehr	4 717	7 340	+55,5
Gesamt	922 266	874 904 ⁺	- 5,1

+ Die Gesamtzahl der Bevölkerung für 1970 differiert von der in der folgenden Tabelle (Tab. 20) aus demselben Censusband.

Quelle: U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1971/1972).
Final Report PC (1)-B 19 Kentucky, S. 118-147.

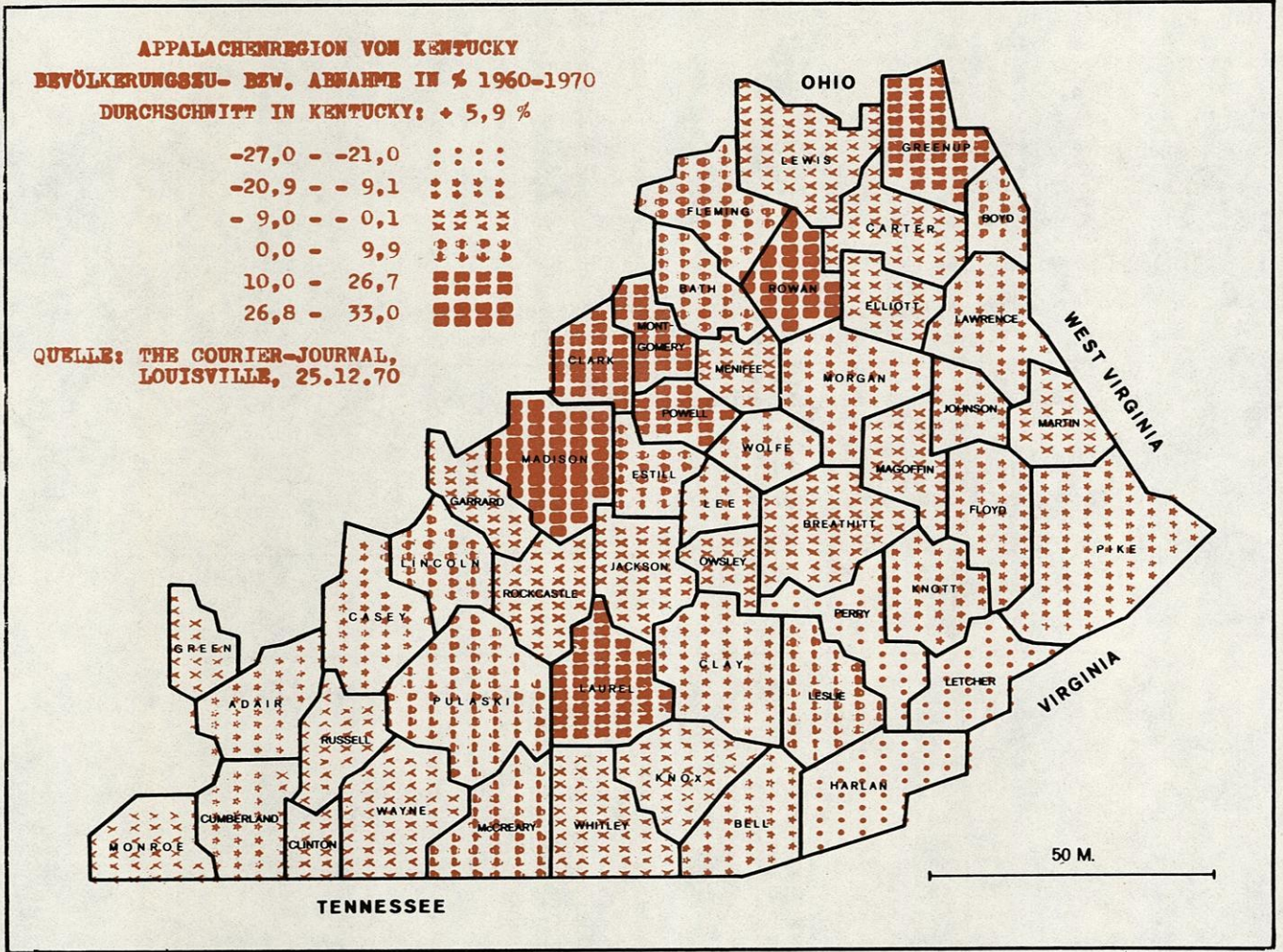
Tab. 20 Bevölkerung in der Appalachenregion Kentuckys 1970

county	Zahl	Veränderung 1960-70 in %	county	Zahl	Veränderung 1960-70 in %
Adair	13 037	- 11,3	Laurence	10 726	- 11,6
Bath	9 235	+ 1,3	Lee	6 587	- 11,2
Bell	31 121	- 11,9	Leslie	11 623	+ 6,2
Boyd	52 376	+ 0,4	Letcher	23 165	-23,0
Breathitt	14 221	- 8,2	Lewis	12 355	- 5,8
Carter	19 850	- 4,6	McCreary	12 548	+ 0,7
Casey	12 930	- 9,8	Madison	42 730	+27,6
Clark	24 090	+14,3	Magoffin	10 443	- 6,4
Clay	18 481	-10,9	Martin	9 377	- 8,1
Clinton	8 174	- 8,0	Menifee	4 050	- 5,3
Cumberland	6 850	-12,6	Monroe	11 642	- 1,3
Elliot	5 933	- 6,3	Montgomery	15 364	+14,1
Estill	12 752	+ 2,3	Morgan	10 019	- 9,4
Fleming	11 366	+ 4,4	Oswley	5 023	- 6,4
Floyd	35 889	-13,8	Perry	26 259	-24,9
Garrard	9 457	- 3,0	Pike	61 059	-10,6
Green	10 350	- 8,0	Powell	7 704	+15,4
Greenup	33 192	+13,5	Pulaski	35 234	+ 2,4
Harlan	37 370	-26,9	Rockcastle	12 305	- 0,2
Jachson	10 005	- 6,3	Rowan	17 010	+32,8
Johnson	17 539	-11,2	Russell	10 542	- 4,8
Knott	14 698	-15,3	Wayne	14 268	- 2,9
Knox	23 689	- 6,2	Whitley	24 145	- 6,5
Laurel	27 386	+10,0	Wolfe	5 669	-13,2
			Gesamt	859 838	- 6,6

Quelle: U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1971/1972).
Final Report PC (1)-B 19 Kentucky, S. 44 f.

Abb. 45

APPALACHENREGION VON KENTUCKY



Soziale Herkunft, Berufsausbildung, Regions- und Familienverbundenheit der Abwandernden, ihre Integrations- und Anpassungsschwierigkeiten an städtische Umgebung und industrielle Arbeitsverhältnisse behandeln einige Arbeiten, auf die in diesem Rahmen nur verwiesen werden kann¹⁾.

Bevölkerungsprognose 1960 - 2000

Die Blicke in die Zukunft sind optimistisch. Nach den Prognosen von Spindletop Research (1969 a, 1969 b) zur Bevölkerungsentwicklung in Kentucky zwischen 1960 und 2000 wird sich nämlich die fortlaufende Entleerung großer Teile der Region zugunsten eines schwachen bis mittleren Zuwachses in den Distrikten Lake Cumberland, Cumberland Valley, Big Sandy, Gateway und Buffalo Trace verkehren. Als einziger Distrikt bildet das Kentucky River-Gebiet eine Ausnahme, weil er während der nächsten vierzig Jahre 8,5% seiner Bewohner verlieren wird. Für die Fivco Region wird dagegen mit einer sehr starken Bevölkerungszunahme gerechnet (Abb. 46).

Diese Projektionen stehen jedoch auf sehr unsicheren Füßen, wenn man die tatsächliche demographische Veränderung in einigen "counties" mit der für das Jahr 1970 prognostizierten vergleicht.

Beispiele für die Abweichung der Prognosewerte von den Censusdaten 1970

(Je ein "county" aus den Hauptentwicklungsdistrikten Ost-Kentuckys)

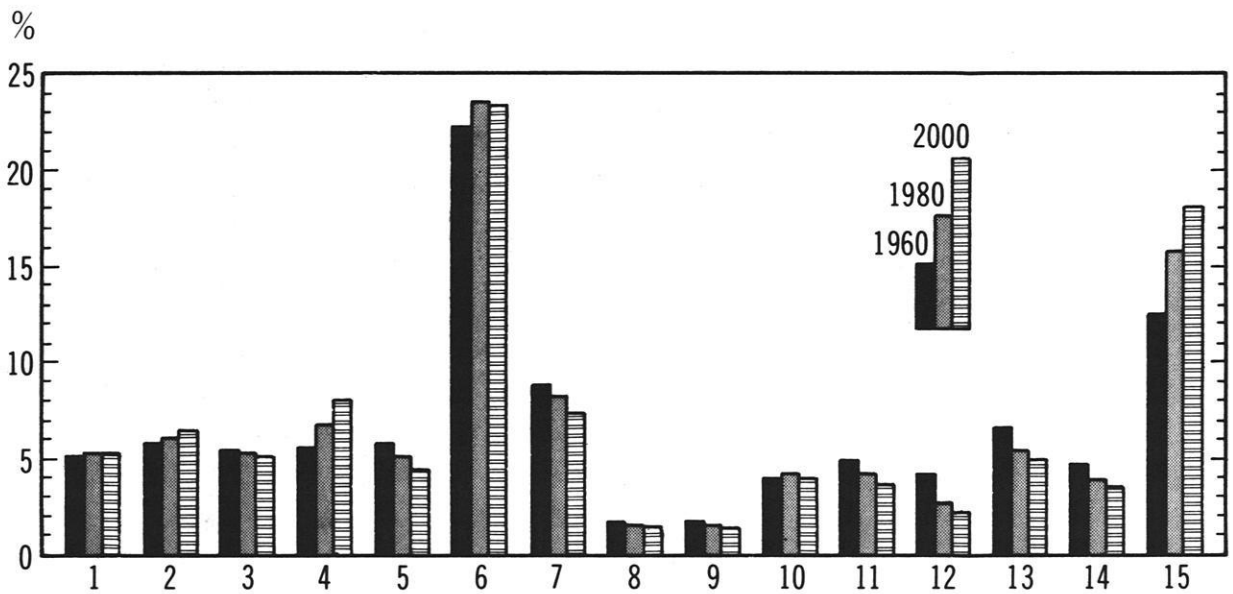
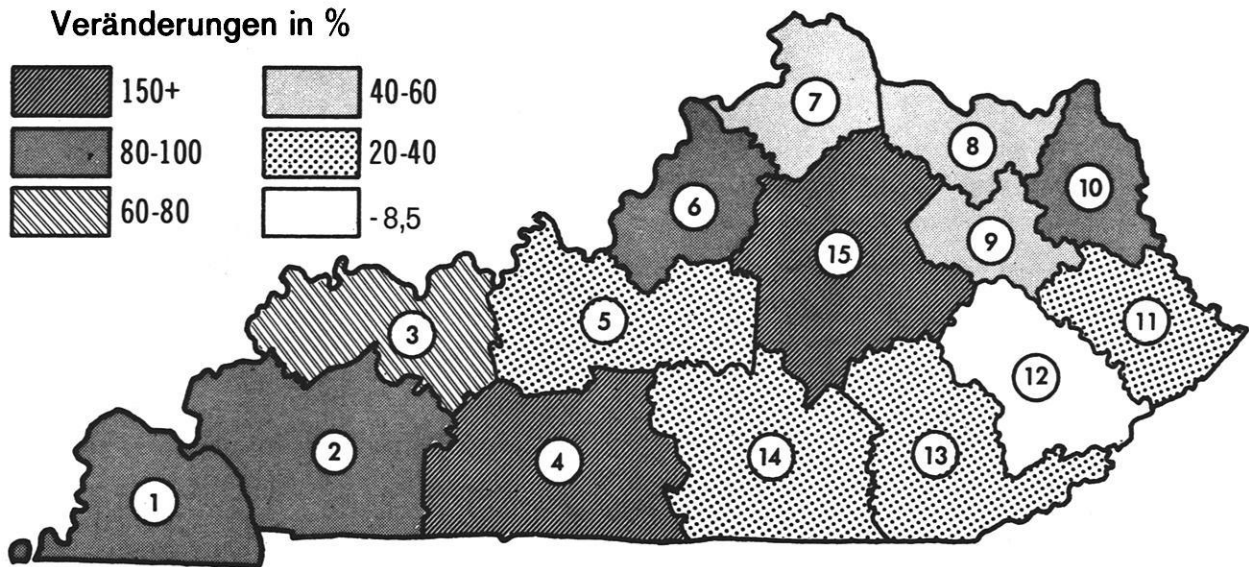
	Census 1970	1970 Hohe Projektion	1970 Niedere Projektion
Pike Co., Big Sandy Dist.	61 059	68 006	67 362
Lewis Co., Buffalo Trace Dist.	12 355	14 701	13 561
Harlan Co., Cumberland Valley Dist.	37 370	49 792	48 309
Boyd Co., Fivco Dist.	52 376	59 167	57 349
Bath Co., Gateway Dist.	9 235	9 049	8 734
Knott Co., Kentucky River Dist.	14 698	13 890	13 730
Pulaski Co., Lake Cumberland Dist.	35 234	34 947	32 696

Die Aufzählung ließe sich fortsetzen. Mit diesen herausgegriffenen Beispielen sollte nur gezeigt werden, wie weit bereits im Jahr 1970 die errechneten Zahlen von den realen abweichen. Der Vorhersage kann deshalb mit Skepsis begegnet werden.

1 So z. B. SCHWARZWELLER (1963, 1964), BROWN/HILLERY (1967), GRIFFIN (1967). Zur Arbeitsmarktlage außerhalb der Region wäre kurz zu sagen, daß das Stellenangebot selbst für jüngere Leute so ungünstig ist, daß nur eine kleine Zahl die Chance hat, einen Arbeitsplatz zu finden. Nicht zuletzt wird diese Situation mit der immer rascher fortschreitenden Automatisierung erklärt. Erfahrungen in dieser Hinsicht konnten Jugendliche einer "high school" aus Ost-Kentucky im Frühjahr 1964 sammeln, als man ihnen auf einer Besichtigungstour großer Industriebetriebe den Besuch einiger Fabriken verweigerte. Begründet wurde dies mit dem Hinweis, man wolle sie nicht ermutigen, in diese Stadt zu kommen, da wegen der Automatisierung ohnehin Hunderte entlassen werden müßten. Die zuwandernden Jugendlichen würden das Problem nur noch komplizieren. Nach: WELLER 1966, S. 141.

Abb. 46

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in Kentucky zwischen 1960 und 2000 nach Entwicklungsdistrikten



Bevölkerungsanteil der einzelnen Entwicklungsdistrikte in Prozent der Gesamtbevölkerung Kentuckys:

(1960 ca. 3 Mill. E., 2000 ca. 5,4 Mill. E., bzw. 4,8 Mill. E.- höhere bzw. niedere Projektion)

- | | | |
|------------------|----------------------|-----------------------|
| 1. Purchase | 6. Louisville | 11. Big Sandy |
| 2. Pennyrile | 7. Northern Kentucky | 12. Kentucky River |
| 3. Green River | 8. Buffalo Trace | 13. Cumberland Valley |
| 4. Barren River | 9. Gateway | 14. Lake Cumberland |
| 5. Lincoln Trail | 10. Fivco | 15. Bluegrass |

9.2 Eliten und Lokalpolitik in Ost-Kentucky

Über die gesellschaftlichen Verhältnisse in Ost-Kentucky gibt es außer der Beschreibung der "Verfälschung" von Montanindustrie und "county"-Bürokratie im Buch von H. M. CAUDILL kaum Untersuchungen. In einer umfangreichen Arbeit zahlreicher Autoren über die südliche Appalachenregion (FORD 1967) wird ebenfalls keine Analyse der Sozialstruktur erstellt, sondern es werden Befragungsergebnisse aus dem Jahr 1958 nach sozioökonomischen Statusgruppen und Stadt-Landunterschieden publiziert, die im Zusammenhang mit der bisherigen regionalen Entwicklung Auskunft geben über Individualismus, Traditionalismus und Fatalismus sowie religiösen Fundamentalismus der Appalachenbewohner. Aus ihnen wird ersichtlich, daß die genannten Einstellungen und Überzeugungen, die als von außen herangetragene Beurteilungstereotype galten, zwar zum Teil noch vorhanden sind, doch ihre Bedeutung allmählich verlieren. "To an appreciable measure their distinctiveness as a people is vested in characteristics that have persisted only because of restricted social and economic opportunities. The economic development of the Region is not so much dependent upon their cultural integration as their cultural integration is dependent upon economic development." (FORD 1967, S. 34)¹

Fragen wurden auch zu Einstellungen wichtiger lokaler Persönlichkeiten gestellt. Dieser Personenkreis ist insofern bedeutsam, als von ihm der Entwicklungsgang der Region mit abhängt. Über diese Befragung läßt sich zusammenfassend sagen, daß diejenigen, die in der Erhebung als einflußreiche lokale Führungspersonen angegeben wurden, im Durchschnitt reicher waren, eine bessere Ausbildung hatten, überwiegend über 45 Jahre alt waren und Prestige- und Einflußpositionen im Geschäftsleben, den Kirchenorganisationen, dem Erziehungswesen und der Verwaltung innehatten. Obwohl von der Bevölkerung genannt, waren sie aus diesen Gründen keine typischen Vertreter der Appalachenbewohner. Sie werden in dem Bericht weder als "Fatalisten" noch als "Reaktionäre" eingestuft, sondern als "Aktivisten" und "Progressisten", deren Denken das individuelle Leistungsprinzip und die Idee sozialen Fortschritts zugrunde liegen. Die von ihnen vertretenen Wertvorstellungen werden, gemessen am nationalen Maßstab, als eher konservativ denn reaktionär, gemessen am regionalen Maßstab als beinahe liberal bezeichnet.

Wichtig bei allen Bemühungen um regionale Entwicklung und Planung ist das Vertrauen der Öffentlichkeit in die lokale Verwaltung. Obwohl als Mittel zur Feststellung der Integrität von Lokalbehörden mit Skepsis zu betrachten, gibt die Verteilung der Antworten u. a. auf folgende Fragen doch Hinweise zu ihrer Einschätzung: "Do you feel that a few persons or families really control politics in this county?" Und "Do you think that most of your county elections are honest?" Es überrascht nicht sehr, wenn man erfährt, daß 38,5% glaubten, daß Cliques oder einzelne Familien die Lokalpolitik beherrschen, daß aber immerhin 44% dies für ihr "county" nicht bestätigten. 2/3 meinten, die Wahlen verliefen in ihren "counties" rechtmäßig und nur 21% dachten das Gegenteil. (Nur 12% bis 18%, vornehmlich Frauen, gaben aus Unkenntnis keine Antwort.) Erstaunlich ist, daß nicht die Befragten aus den ländlichen Gegenden, sondern die aus den Großstädten mehrheitlich angaben, die lokale Politik werde von einzelnen Gruppen kontrolliert. Auf der anderen Seite sagten jedoch mehr als 25% der Landbewohner aus, ihre "county"-Wahlen verliefen nicht rechtmäßig, während dies nur 18,2% in den Metropolitan Areas taten. Allgemein, wenn auch aus nicht gleich erkennbaren Gründen, setzten die Bewohner aus kleinen Städten mehr Vertrauen in die Wahlen und in ihre gewählten Vertreter als dies in den Großstädten oder auf dem Lande der Fall war. Zweifel an der Integrität der Lokalbehörden sind zumindest nicht auszuschließen, auch wenn bei der Frage nach der Unbescholtenheit der "county"-Beamten ihnen von 64%

1 Gestützt wird diese Aussage durch eine ähnliche Beurteilung, die sich allerdings mehr auf unternehmerisch Tätige bezieht: "The notion that the mountains are inhabited almost entirely by men caught in a fatalistic, lethargic poverty syndrome is one of the most distorted of the many false images that have spread concerning Appalachia in general and the Kentucky mountains in particular." Zitiert nach BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 96 f.

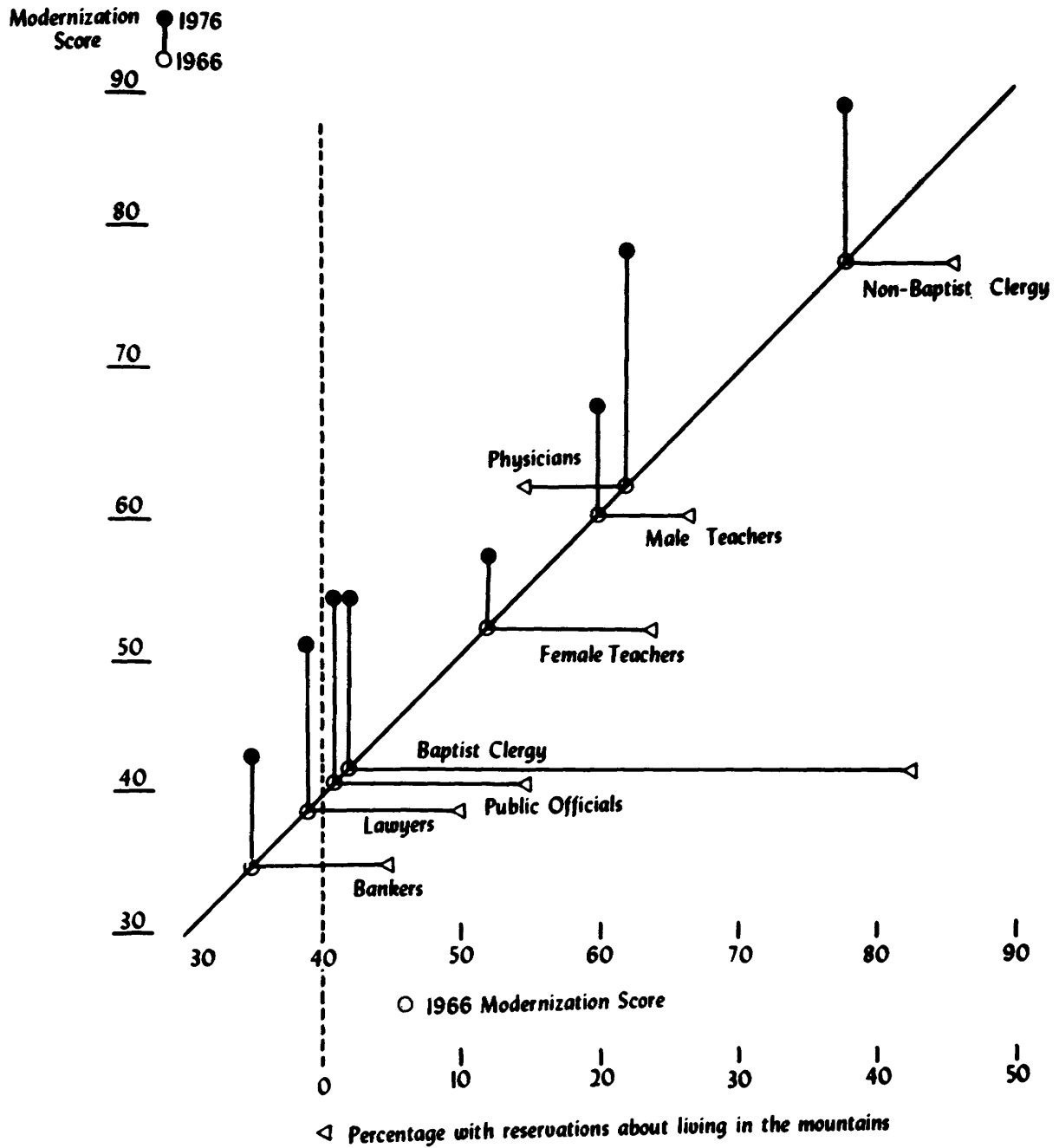
Vertrauen entgegengebracht wurde und nur 20% Bedenken anmeldeten. Die bereits erwähnte Studie über Eliten in Ost-Kentucky (s. Angabe S. 105) erlaubt eine bessere Einsicht in die Oberschicht und läßt differenziertere Schlüsse über Konservatismus oder, wie es dort gegenteilig heißt, Modernität der Führungsgruppen zu, als es die mehr generalisierende Arbeit über die südliche Appalachenregion zu leisten vermag. Gleichzeitig rückt sie die dort als "Progressivität" bezeichnete Haltung der führenden Persönlichkeiten in ein anderes Licht. Als modern werden in dieser Untersuchung Einstellungen und Auffassungen der Eliten definiert, die eine Übernahme von Urteilkriterien beinhalten, die Standards einer weiteren Gesellschaft erkennen lassen und auf Ideen von "draußen" zurückgehen. Der Modernitätsgrad der Eliten (Berufsgruppen) wird in sog. Modernitätswerten angegeben, deren etwas komplizierte Aufstellung und Veränderung für einen Zeitraum von zehn Jahren hier nicht behandelt werden soll. Uns interessieren vor allem Höhe und Wandel der unterschiedlichen Modernitätswerte der Berufsgruppen und ihre gefühlsmäßige Haltung gegenüber der Region, die als Identifikation der Gruppen mit ihrem Wohngebiet aufgefaßt werden kann.

Wie aus dem Schaubild (Abb. 47) zu sehen ist, ändert sich in der Projektion für 1976 die Reihenfolge der Gruppen nicht, doch werden alle, wenn auch verschieden stark, "fortschrittlicher". Verhältnismäßig günstig schneiden die Vertreter der Öffentlichkeit und die Baptisten-Geistlichen ab. Die Bankiers liegen, wie nicht anders zu erwarten, als konservativste Gruppe relativ weiter zurück als 1966. Die weiblichen und männlichen Lehrer zeigen ebenfalls wenig "Fortschrittpotential". Das beste Bild bieten die traditionell als konservativ geltenden Ärzte und die Geistlichen anderer Konfessionen (als die Baptisten). Die Autoren äußern deshalb einen vorsichtigen Fortschritts-optimismus, der angesichts der unerschütterten sozialen Stellungen dieser Eliten und der Fragwürdigkeit der gesamtgesellschaftlichen Fortschrittsideologie kaum geteilt werden kann. Aus ihrer sicheren Position heraus äußern deshalb Bankdirektoren verständlicherweise wenig Vorbehalte gegenüber ihrer Wohnregion, während fast die Hälfte aller Geistlichen, die nicht zur Baptistengemeinde gehören, aber auch sehr viele dieser Gruppe selbst, sich nicht mit der Region als ständigem Lebensort identifizieren können. Allerdings werden von den Autoren selbst auch Gründe angegeben, die dieses positive Zukunftsbild relativieren. Unter dem Abschnitt "Personalism, Politics and Power" wird denjenigen, die politisch aktiv sind, gleichzeitig die stärkste defensiv-lokalistische Haltung zugeschrieben. Bei den "public officials" sollte man sich z. B. nicht zu sehr davon beeinflussen lassen, daß sie beispielsweise für die bundesstaatlich-lokale Kooperation eintreten, sondern im Gegenteil, "this should stand as a warning to the uninitiated outsider that what happens to a program in the mountains may not be quite what he anticipated, and that this is the more likely to be the case the greater the degree to which it is locally in the hands of the county establishment of banker, lawyer, and public official - some striking individual exceptions to the contrary notwithstanding." (BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 153)

Die Lebens- und Gesellschaftsphilosophie der in Ost-Kentucky ansässigen Unternehmer orientiert sich an dem individualistischen Menschenbild des vergangenen Jahrhunderts. Der Aussage "If a young man really has ambition he can make a success of his life no matter how poor and ignorant his family may have been" stimmen jedoch nicht nur sie stark zu. Gepaart mit dieser Einzelkampf- und Ehrgeizeinstellung, die von der herrschenden amerikanischen Ideologie nicht weit entfernt sein dürfte, ist die umgekehrte Einstellung, daß nämlich die öffentliche Unterstützung die Menschen zu faulen Nichtstuern machen würde, die selbst dann nicht mehr arbeiten gingen, wenn ihnen eine Arbeitsstelle geboten werde. Auch hier führen die Geschäftsleute die stark zustimmenden Gruppen an, dicht gefolgt von den Bankiers und den Baptistengeistlichen (BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 122 f.).

Personalismus, d. h. die auf persönlichen Bekanntschaften, Freundschaften und Verwandtschaftsgraden beruhenden Beziehungen und gesellschaftlichen Positionen und das hochpolitische "Alltagsklima" bestimmen das Leben in der Plateauregion. Der hochpolitische Charakter des "täglichen Lebens" im Appalachenplateau Kentuckys wird von Ortsansässigen und Außenstehenden immer wieder betont. Diese Atmosphäre wird von den einen als lokale politische Vitalität begrüßt oder verteidigt, von den anderen als "sozial schädlich" oder "höchst ungerechtes Spiel mit der Macht" verurteilt.

Abb. 47 Modernitätswerte (1966/76) und gefühlsmäßige Haltung gegenüber der Region nach Berufen



Quelle: BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 156 a.

Besonders bemerkbar wird dies gegenüber Outsidern, aber auch gegenüber bundesstaatlichen Interventionen, die, sobald sie die Vorherrschaft bestimmter Gruppen und deren "patronage power" berühren oder gar zu gefährden drohen, blockiert werden - was nicht eine auf die Region beschränkte Erscheinung ist, hier aber wesentlich stärker auftritt.

Die Autoren meinen, daß gerade an den Personen, die die mit Macht verbundenen Posten einnehmen, schon viele Veränderungsanstrengungen gescheitert sind. So die verwaltungsmäßige Neuorganisation des Erziehungswesens, die Beteiligung der Armenbevölkerung am kommunalen Entscheidungsprozeß, die Eingliederung beispielsweise der "von draußen kommenden" bundesstaatlichen Verwaltungsbeamten beim Aufbau lokaler Sozialinstitutionen und das ganze Problem des Kohle-"strip mining".

Zusammen mit den Beschreibungen der Interessenverbundenheit zwischen Kohleindustrie und lokalen Verwaltungen im wirtschafts- und sozialhistorischen Teil (Kap. 4) und den soeben kurz wiedergegebenen Ergebnissen und Einschätzungen einer empirischen Studie zu politischen Einstellungen von Führungsgruppen und bestimmten Meinungen über Aspekte des Regionalprogramms, des Schulwesens usw. wird klar, daß die Durchführung und der Erfolg des Programms durch diese gesellschaftlichen Bedingungen ebenfalls - und zwar in nachteiliger Weise - beeinflusst werden.

10. AUSWIRKUNGEN DER STEUERGESETZGEBUNG UND EINFLÜSSE DES MARKTES

Es ist erstaunlich, daß in keinem der Programme Steuerpräferenzen für Industrieansiedlungen oder Zweigniederlassungen in der Region angeführt werden. Das könnte jedoch mit den ohnehin günstigen allgemeinen steuerlichen Bedingungen für Industrieunternehmen in Kentucky zusammenhängen. 'Input Kentucky' gibt z. B. die sieben vorteilhaftesten Steuerbestimmungen und die Ergebnisse einer standortmäßig und zeitlich vergleichbaren Studie über Steuerbelastung bei der hypothetischen Errichtung einer Zweigniederlassung in der Metallbranche wieder. Danach hat Kentucky hinsichtlich der betrieblichen Steuerlast gegenüber den Nachbarstaaten Indiana, Michigan, Ohio, Tennessee eine exzellente Wettbewerbsposition, da die Belastung beispielsweise gegenüber Michigan nur halb so groß ist und noch wesentlich unter der von Tennessee liegt¹⁾.

Tab. 21 Steuerbelastung bei einer geplanten Betriebsniederlassung in Kentucky und anderen Staaten

Staat	Gesamte staatliche und lokale Steuerlast in \$	%
Kentucky	70 667	100
Indiana	138 681	196
Michigan	140 872	199
Ohio	104 739	148
Tennessee	88 756	126

Eine ausführliche Übersicht über staatliche und lokale dienstleistungsmäßige Angebote und finanzielle Anreize für Industrieunternehmen im Vergleich zu anderen Staaten des Appalachenprogramms gibt Tabelle 22.

Kentucky ist unter den dreizehn Staaten führend in der Zahl seiner verschiedenen Unterstützungsmaßnahmen. Insbesondere bietet es auf den Gebieten "Finanzielle Unterstützung" und "Steueranreize" umfangreiche Möglichkeiten und Erleichterungen an, die von verschiedenen Arten und Zweckbestimmungen bei der Darlehensfinanzierung und -vergabe bis zu einer breiten staatlichen Steuerbefreiungsskala einschließlich beschleunigter Abschreibung reichen. Eine nicht unerhebliche Rolle bei der Darlehensgewährung spielt die staatliche Entwicklungsbehörde in Kentucky (gekennzeichnet durch S). Dem Kentucky Program Development Office (KPDO) als Verwalter von Bundesprogrammen und -mitteln kommt damit nicht nur für die industrielle Entwicklung Ost-Kentuckys, sondern des ganzen Staates eine wichtige Funktion zu.

Da alle diese Vergünstigungen für Gesamt-Kentucky gelten und ansiedlungswilligen Industriebetrieben in der Appalachenregion aus diesen Bestimmungen selbst keine weiteren finanziellen Vorteile erwachsen, ist nicht einzusehen, warum sie eine Niederlassung in diesem Ungunstraum einer Ansiedlung im übrigen Staatsgebiet mit zusätzlichen Standortvorteilen vorziehen sollten. Obwohl Kentucky eine Reihe attraktiver Bedingungen bietet, hat die Appalachenregion also keinen steuerlichen Sonderstatus, der durch seine Anziehungskraft zur Dezentralisierung von Produktionsstandorten beitragen könnte.

Die Markteinflüsse machen sich u. a. für Ost-Kentucky in einem Phänomen bemerkbar, das in zahlreichen

1 Nach Kentucky Department of Public Information: Input Kentucky, Sommer 1969, S. 3. Z. B. sind die lokalen Vermögenssteuern in Kentucky niedriger als im nationalen Durchschnitt. Arbeitsmittel wie Maschinen und Arbeitsmaterialien für die Produktion sind von der Umsatzsteuer ausgenommen. Die Körperschaftsteuer des Bundes kann von der Körperschaftsteuer für Kentucky abgezogen werden usw.

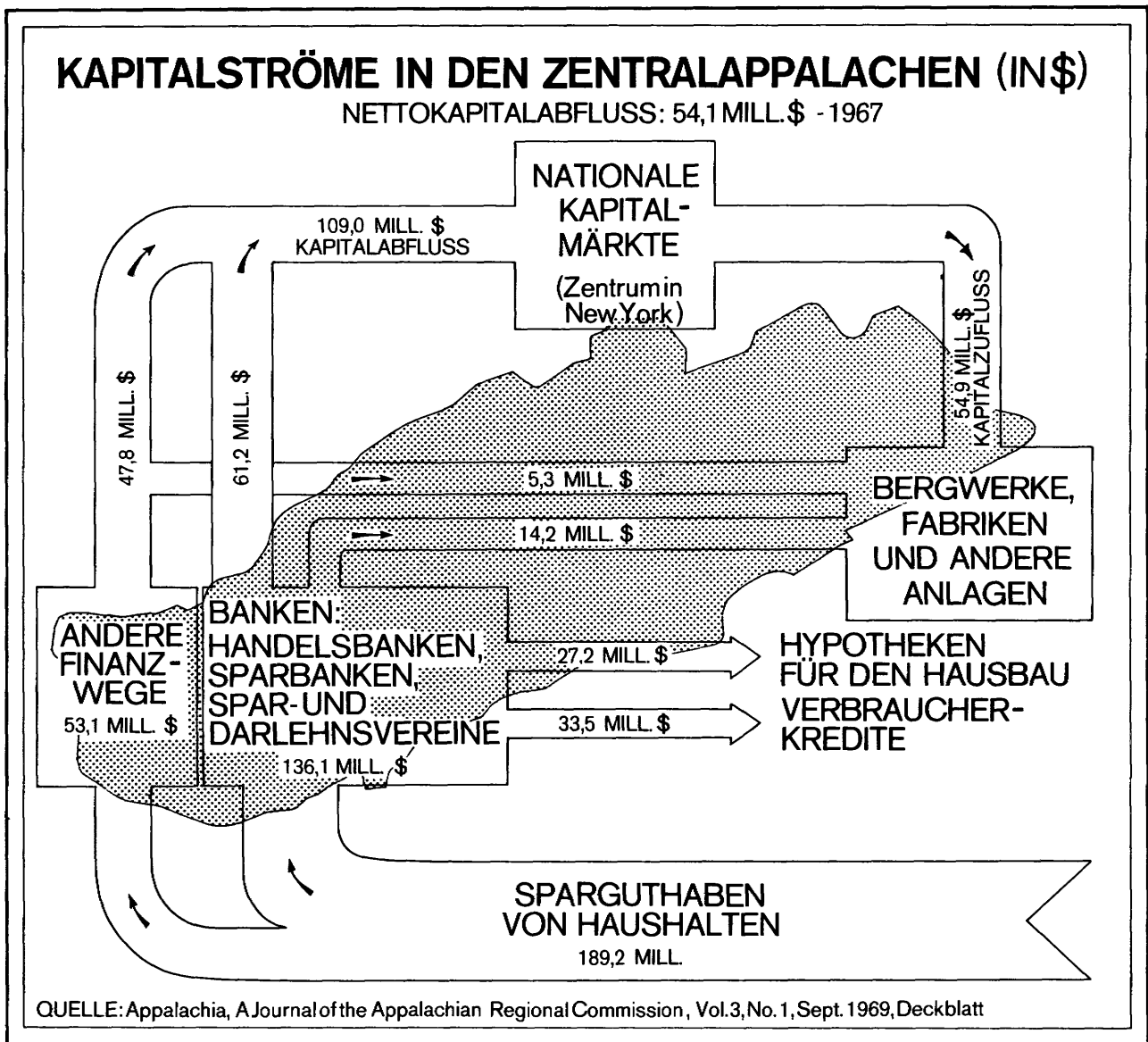
Tab. 22

STATE AND LOCAL GOVERNMENT SERVICES AND INCENTIVES TO INDUSTRIES PROVIDED IN THE APPALACHIAN STATES													
A. FINANCIAL ASSISTANCE													
1. Methods	ALA	GA	KY	MD	MISS	NY	NC	OHIO	PA	SC	TENN	VA	W VA
a State Development Authority			x	x	x	x		x	x	x		x	x
b City/County Revenue Bonds	x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x
c City/County General Obligation Bonds (Require Local Referendum)	1		x	2	x						x		
d Devel. Credit Corps (Private Sponsor)	x		x	x	x	x	x		x		x	x	
2. Types of Assistance													
a Direct Loans to Industry			SS				D					D	
b Loans to Non-Profit Devel. Corps			S			S		S	S	S		D	S
c Loans for Land Purchase	RO	R	SR0D	BR0D		S	D	SR	SD	SR	ORD	RD	SR
d Loans for Land Development		R	SR0D	BR0D		S	D	SR	SD	SR	ORD	RD	SR
e Loans for Buildings	RO	R	SR0D	BR0D	SR0D	S	D	SR	SRD	SR	ORD	RD	SR
f Loans for Machinery & Equipment	RO	R	SR0D	BR0D	SR0D		D	SR	RD	SR	ORD	RD	SR
g Loans for New Industry	x	x	x	x	SR0D		D	SR	RD	SR	ORD	RD	SR
h Loans for Existing Industry	x	x	x	x	SR0D		D	SR	RD	SR	ORD	RD	SR
i Revenue for Bonds—State Level			x	x	ROD	x	D	x	x	x	x	x	x
j Loan Guarantees—State Level				x				x					
k Free Sites—Local Level	4				4			x					
B. TAX INCENTIVES													
1. Exemptions													
a Ad Valorem Taxes (Real Property)	x		5	6	x		7			x	x		x
b Machinery & Equipment	x	7	8	x	x	x		x	x	x	10		x
c Manufacturers Inventory	x		9	x	x	x				x			x
d Sales/Use Taxes on New Equipment		x	x		x			x	11	x	12	x	x
e Raw Materials Used in Manufacturing	x	x	13	6	x	x		x	x	x	x	14	x
f R&D—Capital Stock & Franchise Taxes									x	x			x
g Free port (in Transit) Inventory for Out of State			x		x	x	15	x		x	x		
h Sales Tax on Inventory Sold Out of State			x		x	x				x		x	x
2. Other													
a Accelerated Depreciation Allowed			x		x	x	16		x	x		16	
b State Uniform Tax Evaluation Law		x	x	x		x		x	x		x		x
C. MISCELLANEOUS LAWS AFFECTING INDUSTRY													
a Right-to-Work	x	x			x		x			x	x	x	x
b Strip Mining Control Law			x									x	x
c Air Pollution Control Law		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
d Water Pollution Control Law	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
D. STATE SERVICES													
1. State Development Department													
a Community Data Available	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
b Site Data Available	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
c Personally Conducted Site Tours	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
d State Program for Foreign Trade	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
e Foreign Trade Missions		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
f State Science & Tech. Counsel to Industry	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
g State Program for R&D		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
h University R&D Facilities for Industry	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
i State & University Locational Studies	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
j State Assistance in Federal Procurement			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
2. Other													
a Speculative "Shell" Buildings		x					x	x	x			x	x
b City/County-owned Industrial Park	x	x	x	x	17	x		x	x	x	x	x	x
c Employee Recruitment, Screening, Training	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
EXPLANATION OF NOTES AND SYMBOLS:													
x—Yes													
D—Development Credit Corporation													
O—Assistance by means of General Obligation Bonds at City or County Level													
E—Assistance by means of Industrial Revenue Bonds													
S—Assistance by State Development Authority													
1. Alabama permits General Obligation Bonding only by communities specified by amendment to the State Constitution.													
2. Maryland—Only in counties with at least 6% unemployed, limited to 0.2% of county's assessable base.													
3. Kentucky and Mississippi make loans and grants in participation with Federal lending agencies; Mississippi only in EDA areas.													
4. Alabama and Mississippi—Free sites offered by some cities and counties.													
5. Kentucky—Five year city property tax exemption.													
6. Maryland—County level only.													
7. Georgia and North Carolina permit exemption on Air/Water Pollution Control Equipment.													
8. Kentucky and Tennessee—Local level only.													
9. Kentucky—Goods in process—local level only.													
10. Tennessee—Finished goods in hands of manufacturer.													
11. Pennsylvania—Excludes office equipment.													
12. Tennessee allows reduction not exemption.													
13. Kentucky—Local level only.													
14. Virginia—Exempt from local and State sales taxes but not from local inventory taxes.													
15. North Carolina—Warehoused goods only—effective 1969.													
16. North Carolina and Virginia—Accelerated depreciation applies to Air/Water Pollution Control Equipment only.													
17. Mississippi—Includes State and county-owned ports on deep water and rivers.													
SOURCE OF DATA: Questionnaire to State Development Departments from Appalachian Regional Commission; KMC—September 1968.													

Quelle: Appalachia, Vol. 2 (1968), S. 9.

Anm.: Die Abkürzung R & D unter Abschnitt B und D bedeutet Research and Development.

Abb. 48



empirischen Untersuchungen ebenso für viele Länder der dritten Welt nachgewiesen wurde: Dem Transfer von Kapital aus rückständigen Gebieten in die Wachstumsregion bzw. Metropolen eines Landes. Der Nettokapitalabfluß (Abb. 48) aus Central Appalachia, zu dem der größte Teil Ost-Kentuckys zählt, betrug 1967 \$ 54,1 Mill. Nehmen wir an, daß pro Jahr nur aus Ost-Kentucky netto \$ 30 Mill. an Spargeldern abgeflossen sind, so sind das von 1965 bis 1970 \$ 180 Mill. Nimmt man den größten Teil der Gewinne der Privatunternehmen, die transferiert bzw. auch erst außerhalb der Region erzielt werden, hinzu, dann wird offensichtlich mehr Privatkapital aus der Region extrahiert als angelegt. Aber nicht nur der Abfluß des Kapitals zu den Geldmärkten, sondern auch die Abwanderung der arbeitsfähigen Bevölkerung zu den Arbeitsmärkten und

der Transport der Kohle zu den Verbrauchsmärkten sind Anzeichen für die existierende Wirksamkeit der Marktmechanismen, die historisch gesehen riesige materielle Verluste brachten und dadurch zur regionalen Rückständigkeit mit beigetragen haben. Regionale Entwicklungspolitik als Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik soll diesen Erscheinungen entgegenwirken, wird aber durch den regionalen Kapitalentzug zur Investition öffentlicher Mittel (schätzungsweise weit über \$ 200 Mill. Bundes- und Staatsmittel zwischen 1965 und 1970 - allerdings nur im Rahmen des ARDP) "in ein Faß ohne Boden" und reicht knapp aus, entstandene "Löcher zu stopfen".

Gesetzlichkeiten des Marktes und ein bestimmtes Verhalten von Einzelunternehmern unter Konkurrenzbedingungen lassen sich auch in Umfrageergebnissen bei mittelgroßen und großen Firmen im Gebiet von Lexington erkennen (BOWMAN/HAYNES 1963, S. 146 ff.). Bei den Unternehmern und Managern sind kaum Motive vorhanden, die sie veranlassen könnten, in Ost-Kentucky Betriebe oder Zweigniederlassungen zu gründen. Auch im Gebiet von Lexington seien genügend Arbeitskräfte vorhanden, die durch Zuwanderung immer wieder ergänzt würden. Die Aussagen bestätigen außerdem, daß die Region unter steuerlichen Gesichtspunkten keine besonderen Vergünstigungen anzubieten hat, im Gegenteil, man befürchtet bisweilen auf der regionalkommunalen Ebene höher besteuert zu werden, weil manche Gemeinden hoch verschuldet sind und sich von auswärtigen Firmen größere Einnahmen versprechen. Außerregionale Standorte seien vom Dienstleistungssektor und der äußeren Attraktivität der Kommunen her vorzuziehen, was manchmal sogar wichtiger sei als die Höhe der Steuern. Die Qualität der Arbeitskräfte und die Eigenarten der Plateaubevölkerung werden von den Befragten sowohl positiv als auch negativ beurteilt und spielen bei den Entscheidungen keine große Rolle.

Das Fazit, das aus diesen Meinungsäußerungen gezogen werden kann, läuft darauf hinaus, daß Ost-Kentucky, verglichen mit den kumulativen Vorteilen von Wachstumsregionen (wie beispielsweise Zentral-Kentucky), als Industriestandort nicht konkurrieren kann (ZIMMER 1970). Um Ost-Kentucky in dieser Hinsicht attraktiver zu machen, treten die meisten lokalen Geschäftsleute für einen offenen Arbeitsmarkt ein, der sich nach Angebot und Nachfrage richtet. Das Überangebot an Arbeitskräften hätte allerdings zur Folge, daß das Lohnniveau weit nach unten gedrückt würde, wenn nicht bestimmte Regelungen dies verhinderten. Nach Meinung der Geschäftsleute scheitert die Arbeitsplatzbeschaffung in der Region aber gerade an der "minimum wage"-Gesetzgebung. Diese Regelung, die es nicht gestattet, einen bestimmten Mindeststundenlohn zu unterschreiten, macht es ihnen nämlich nach ihren eigenen Aussagen unmöglich, Produktionsstätten einzurichten, in denen die lokale Bevölkerung mit ihren begrenzten Fähigkeiten eingesetzt werden könnte (BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 161 f.)¹). Die Argumentation, die übrigens auch in anderen Teilen der USA zu hören ist, zielt darauf ab, den gesetzlich garantierten Minimalstundenlohn in der Region aufzuheben. Angeblich würde diese Maßnahme die Neigung von Unternehmern, Produktionsbetriebe zu errichten, stärker fördern als die Bereitstellung von billigem Kapital durch die Bundesregierung. Die wichtige Errungenschaft dieses Gesetzes, der arbeitenden Bevölkerung einen gewissen Schutz vor Unterbezahlung zu bieten, wäre damit für die ohnehin sozial benachteiligte Region aufgehoben. Dieser Schritt würde sich im Gegenteil in die Kette der Benachteiligung der in der Region Ansässigen einreihen und ist meines Erachtens kein Mittel, das Problem der Bereitstellung von Arbeitsplätzen anzugehen.

Außer den angeführten allgemeinen Steuervergünstigungen, den verschiedenen Kreditaufnahmemöglichkeiten und anderen Serviceleistungen des Staates sowie bestimmten - in Ost-Kentucky sehr beschränkten - lokalen Initiativen bleibt demnach als einziger Weg der finanziellen Unterstützung bei Industrieansiedlungsvorhaben in der Region der einer Antragstellung auf günstige Bundesdarlehen der Economic Development Administration (EDA).

1 Der Mindeststundenlohn für die meisten Arbeiter, die in Berufen außerhalb der Landwirtschaft tätig sind, lag in den USA 1970/71 bei \$ 1,60. Die Erhöhung auf \$ 1,80 bzw. \$ 2,00 bis \$ 2,20 für die Jahre 1972-74 war bei den Parteien heftig umstritten. Siehe auch New York Times vom 12. Mai 1972 und vom 21. Juli 1972.

11. DAS ENTWICKLUNGSPROGRAMM FÜR OST-KENTUCKY

Von einem Entwicklungsprogramm in Ost-Kentucky kann man nur in eingeschränktem Sinn sprechen, da zum Zeitpunkt der Untersuchung nur ein Interimsprogramm und kein endgültiger Planentwurf vorlag (Kentucky Area Development Office 1967 a, Appalachian Regional Commission 1968). Dieses "Zwischenprogramm" basierte auf dem Preliminary Development Outline for Appalachian Kentucky, der 1966 von KADO veröffentlicht wurde und nur ungenaue Planungen enthielt. Das Interimsprogramm dürfte aber insofern doch als längerfristige Planungsgrundlage angesehen werden, als es damit gerechtfertigt wird, daß Entwicklungsprozesse evolutionär seien und nur von Zeit zu Zeit korrigiert werden müßten, um Investitionen effektiver machen zu können¹⁾.

Bei der Festlegung der Ziele ging man im Preliminary Outline noch davon aus, sie nach den dringenden Bedürfnissen eines Gebiets aufzustellen ("the worst first-rule"), während in der Interimsvorlage der Effizienzgedanke vorherrscht. Im Programm wird davon ausgegangen, daß dringliche Bedürfnisse wohl eher als Kriterien für Wohlfahrtsprogramme gelten könnten als für Entwicklungsinvestitionen, weshalb man nun den ARC-Maßstab für Geldausgaben übernimmt und nur noch dort investieren will, wo auch ein bestimmtes Wachstumspotential vorhanden ist. D. h., daß etliche Gebiete, wo dies nicht der Fall ist, darunter einige der am schwersten betroffenen, "unter den Tisch fallen" könnten. Mit den Investitionen sollen vornehmlich vier Ziele verfolgt werden:

Ziel 1: Erhöhung des effektiven Familieneinkommens, das in erster Linie durch die Programme "Industry and Commerce" und "Tourism and Recreation" zu erreichen ist.

Dazu wäre zu sagen, daß es eine Sektion "Industry and Commerce" im Appalachen-Programm gar nicht gibt, sondern die Industrieansiedlung eine Folgeerscheinung der vorzunehmenden Investitionen sein soll. (Siehe auch die Präambel zum ARDA, S. 39)

Ziel 2: Verbesserung des Gesundheits- und Erziehungswesens mittels spezieller Programme in diesen Sektoren.

Hierbei dürfte aufschlußreich sein, daß im letzten Satz dieses Punktes zugegeben wird, daß die Förderung von Gesundheit und Erziehung auch ein Ziel in sich selbst sein kann, daß man primär jedoch an den ökonomischen Effekt denkt. Die Bereitstellung von gesunden Arbeitskräften für die öffentlichen und privaten Unternehmungen ist wichtiger. ". . . , if the public and private endeavors are to be successful, the people who work in the firms and agencies must be healthy and well trained." (Kentucky Area Development Office 1967 a, S. 8)

Ziel 3: Die Verbesserung von Management und Nutzung der natürlichen Ressourcen trägt wie Ziel 1 und Ziel 2 dazu bei, eine gesunde Wirtschaft zu schaffen. Der Punkt richtet sich gegen Waldraubbau, Flutkatastrophen und Zerstörung des Landes durch "strip mining" und zielt auf eine effektivere Ausnutzung der Naturschätze ab (Timber Resources Utilization, Water Resources Utilization, Land Resources Utilization [including minerals]).

1 Hier macht sich der Einfluß der ARC bemerkbar, die davon ausgeht, daß die einzelnen Pläne der Appalachenstaaten Jahr für Jahr verbessert werden müßten und keine "static master documents" darstellten, sondern dazu dienten, die Programmeffektivität zu erhöhen, d. h. letztlich die ARC-Investitionen besser für die Entwicklung einer diversifizierten, sich selbst tragenden Wirtschaft einsetzen zu können. So heißt es jedenfalls offiziell, jedoch spielt der Druck auch eine Rolle, unter dem die ARC durch die jährlich vorzunehmende Programmbudgetierung steht.

Auch hier ist ein Kommentar notwendig, denn wenn besseres Management beispielsweise auch rationellere Kohleabbauverfahren beinhaltet, wird sich das "strip mining"-Verfahren uneingeschränkt durchsetzen. Die dadurch entstehenden Schäden mit Hilfe dieses Programms beseitigen zu wollen, ist einfach unrealistisch.

Ziel 4: Expansion und Effektivierung von Standorten für den Einsatz von Kapitalmitteln. Das Erreichen dieses Ziels trägt ebenfalls zu einer vitalen Wirtschaft bei. Vor allem geht es um die Attraktivität von Standorten und deren verkehrsmäßige Verbindung untereinander. In erster Linie ist an das Straßensystem gedacht und an den Ausbau regionaler Zentren zu gut ausgestatteten städtischen Konzentrationen von öffentlichen und privaten Dienstleistungen (Schulen, ärztlicher Versorgung, öffentlicher Verwaltung und Sicherheit, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung usw.). Im weiteren Sinn meint das also den Ausbau der urbanen und regionalen materiellen und institutionellen Infrastruktur durch ein Straßenverkehrsnetz, kommunale Einrichtungen und Wohnungsbauprogramme.

Es ist leicht zu erkennen, daß diese vier Ziele im wesentlichen die Bestimmungen wiedergeben, die in den einzelnen Sektionen des Appalachian Regional Development-Gesetzes niedergelegt sind.

11.1 Die Entwicklungsstrategie

Wie wir gesehen haben, wird das von der ARC aufgestellte Effizienzkriterium, nur in Gebieten mit künftigem Wachstumspotential zu investieren, auch dem Interim Development Program zugrunde gelegt. Um aber nun nicht entscheidungsmäßig völlig immobil zu werden und um nicht ganze Gebiete total zu vernachlässigen, schlägt man in den "Grundlagen für Investitionsentscheidungen" (S.11) zwei Richtungen ein.

Einmal will man Vorhaben geographisch dort lokalisieren, wo das obige Wachstumskriterium erfüllt wird, also hauptsächlich in den größeren städtischen Bereichen. Zum anderen geht es aber darum, auch diejenigen Vorhaben zu verwirklichen, die als Erholungs- oder Ressourcen-Entwicklungsprojekte - am Ort oder in der Nähe ihres Vorkommens - bzw. als touristische Attraktionspunkte zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Derartige Projekte können auch weiter entfernt von Wachstumszentren geplant werden. (Um "bevölkerungsnah" zu sein, können Schulbauprojekte, wenn sie einem bestimmten Effektivitätsmaßstab entsprechen, unter diesem Aspekt Berücksichtigung finden.)

Die eigentliche Strategie geht davon aus, daß Ost-Kentucky in eine lebensfähige Region verwandelt werden kann, wo Familieneinkommen dem nationalen Durchschnitt entsprechen, und die Bevölkerung mit Dienstleistungen und Einrichtungen moderner urbaner Zentren versorgt werden kann. Der erste Schritt in dieser Strategie ist die Konstruktion eines Straßennetzes "which will break down the basic isolation of Appalachia", und die Konstruktion eines lokalen Straßenzubringersystems, um das übergeordnete regionale Straßensystem besser auszulasten. Die zweite Stufe ist der Ausbau des Berufsschulwesens und des Erziehungsfernsehens (ETV = Educational Television); danach folgt die Entscheidung, wo und in welcher Weise der Ausbau der "Urban Service Areas" zu erfolgen hat. In dieser Strategie ist dem gesamten Komplex des "natural resource management" keine primäre Funktion zugeordnet, sondern nur die Rolle einer Programmbegleitung und -unterstützung.

11.2 Spezifische Programminhalte

Im "Handels- und Industrie" - Programm werden wenig präzise Vorstellungen geäußert. Das Kentucky Department of Commerce gibt für 1966 an, daß in der Appalachenregion von Kentucky zwischen 89 580 und 99 590 Arbeitskräfte vorhanden sind und meint, daß dies für beträchtliche industrielle Aktivitäten ausreichen würde. Es wird kaum erwähnt, wie sich diese Arbeitskräfte zusammensetzen und welche Ausbildung sie haben. Zusätzlich werden noch einige Informationen gegeben, deren Zweck in diesem Zusammenhang jedoch unklar bleibt. Daß sie dazu dienen könnten, eine verstärkte private Investitionstätigkeit auszulösen, ist bei manchen Punkten zweifelhaft.

1. Die höchsten Bevölkerungskonzentrationen treten dort auf, wo kaum erschließbares Land vorhanden ist.
2. Das Bildungsniveau ist niedrig.
3. Die meisten Farmbesitzer sind über fünfzig Jahre alt und 60 % haben nur Primärerziehung. Diese Männer werden also in der Landwirtschaft bleiben.
Weitere Familienangehörige wären allerdings für industrielle Arbeitsplätze in den "county"-Hauptorten verfügbar.
4. Nur wenige Industriellengruppen verfolgen Programme, die Landerwerb und -entwicklung, Werbung usw. vorsehen.
5. Die urbanen Zentren wachsen, und die jetzt noch außerhalb der Region erstandenen Dienstleistungen werden in den Wachstumszentren die Grundlage für neue Geschäftsunternehmen bilden.

Damit ist dieses "konkrete" Programm bereits erschöpft.

Tourismus und Erholung

Die Ausführungen zu diesem Punkt sind relativ konkret. Vier Hauptzonen sind in Appalachian Kentucky als Touristenzentren mit zahlreichen Übernachtungs- und den verschiedenartigsten Erholungsmöglichkeiten vorgesehen:

1. Das Big Sandy Gebiet - Jenny Wiley State Park und die geplanten Yatesville und Paintsville Reservoirs.
2. Das London-Corbin Gebiet mit den Cumberland Falls und dem Laurel Reservoir in Verbindung mit der Nord-Südroute der Interstate 75 (Cincinnati-Knoxville).
3. Das Cave Run Gebiet. Ein geplantes Erholungszentrum an der Interstate 64 (Lexington-Ashland).
4. Das Lake Cumberland Gebiet. Entwicklung eines Komplexes in der Umgebung von Somerset-Burnside.
Mit der Vollendung des Appalachenkorridors J, des Celina Stausees und den Verbesserungen an der Kentucky 61 wird auch die Albany-Burkesville Region mit dem Dale Hollow Reservoir in Tennessee ein frequentiertes Erholungsgebiet werden.

Dazu kommen noch 17 kleinere Parks und Staubecken für Erholungszwecke, die in der Region entweder schon bestehen, ausgebaut oder neu konstruiert werden sollen. Daneben werden an strategisch wichtigen Punkten, z. B. Lexington, Maysville, Catlettsburg im Norden bzw. Nordosten, sog. "tourist staging areas" mit Empfangs- und Informationsbüros, Camping und Übernachtungsmöglichkeiten eingerichtet, die den Touristen veranlassen sollen, länger im Staate Kentucky zu verweilen. Eine zentrale Tourismus- und Erholungsbehörde soll dafür gegründet werden. Wegen der hohen involvierten Kosten hätte sie staats- oder regionsweite Entscheidungsbefugnis hinsichtlich Planung, Konstruktion, Management usw. zu übernehmen.

Bei der kleinen Sektion "Housing", die erst mit den gesetzlichen Ergänzungen von 1967 eingeführt wurde,

wird aufgrund des unterdurchschnittlichen Standards der Behausungen in Ost-Kentucky eine zumindest regionsweite Housing Development Corp. zu errichten empfohlen. Die Urban America Inc. wurde von der ARC beauftragt, einen solchen Organisationsentwurf vorzulegen.

Erziehungswesen

Zunächst liegen die Betonung und der Finanzierungsschwerpunkt auf einem Zweig des allgemeinen Ausbildungswesens, den Berufsschulen, um für diejenigen Personen, die gerade in den Arbeitsprozeß eintreten, und/oder eine zusätzliche Ausbildung oder Umschulung benötigen (z. B. arbeitslose Bergleute), die notwendigen Qualifikationsmöglichkeiten zu schaffen. Bei der Verbesserung und Finanzierung des gesamten Erziehungswesens ergeben sich jedoch sofort Unstimmigkeiten hinsichtlich der finanziellen Beteiligung steuerschwacher oder steuerunwilliger Gemeinden.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage nach der Besteuerung der Kohleindustrie für derartige Vorhaben wieder auf, doch wird dieses Problem im Programm nicht angesprochen. Es sieht vielmehr so aus, daß auch in diesem Fall die Bevölkerung die Kosten trägt.

Wegen dieser Schwierigkeiten ist der einzige konkrete Vorschlag, der im Programm gemacht wird, die Einführung eines zweijährigen Studiums für mittlere und höhere Managementpositionen in den erwarteten Industrie- und Geschäftsunternehmungen. Die Kurse sollen auf den schon existierenden Colleges absolviert werden, welche übrigens dieselben Wachstumsprobleme haben wie die Institutionen für höhere Bildung anderswo auch.

Gesundheitswesen

Eine ausreichende Versorgung mit ärztlichen Dienstleistungen ist keine spezifische Schwierigkeit Appalachias, jedoch ist das Problem hier noch akuter als in anderen Teilen der USA. Die geplante umfassende Gesundheitsfürsorge schließt die Leistungen ein:

1. Erste Hilfe und Notfalldienst.
2. Unterstützung von chronisch Kranken, die nicht in Institutionen untergebracht sind.
3. Institutionelle Langzeitbehandlung.
4. Gesundheitsdienste in den Kommunen.
5. Ein medizinisches Programm zur Verbesserung derjenigen Umweltbedingungen, die gesundheitsgefährdend sind.

Ein derartiges System und die Koordination mit allen anderen medizinischen Versorgungseinrichtungen ist im Southeastern Kentucky Regional Health Demonstration Project unter Sektion 202 des ARDA vorgesehen und soll Erfahrungen für ein verbessertes Gesundheitswesen im gesamten Appalachenteil Kentuckys liefern. In Zukunft sollen diese Einrichtungen nicht mehr verstreut errichtet, sondern als Bestandteil der auszubauenden urbanen Dienstzentren angesehen werden.

Nutzung der Wasserressourcen

Obwohl in der Entwicklungsstrategie nur als flankierende Maßnahme ausgewiesen, ist sie dennoch bedeutungsvoll für den Hochwasserschutz und damit für die Schaffung von Ansiedlungsland für Industriezwecke. Das U. S. Army Corps of Engineers hat bereits eine Studie über die gesamten Wasservorräte in der Appalachenregion erstellt, und speziell in Magoffin Co. ist man in Zusammenhang mit einem Stauseeprojekt dabei, die möglichen Auswirkungen in Form einer sozialen Nutzenanalyse zu prüfen. (Diese Mitteilung erwies sich als verfrüht, da die Studie Mitte 1969 immer noch nicht vorlag.)

Schwierige Probleme für den Staudambau ergeben sich im Kohlerevier, wo aktive Gruben wegen Überflutung geschlossen werden müßten, gerade aber hier fehlt es an ebenem, erschließbarem Land.

Nutzung der Landressourcen

Dieser Punkt hängt eng mit dem zuvor behandelten zusammen, da in einigen Gegenden Ost-Kentuckys kaum nutzbares Land vorhanden ist und ständig Überschwemmungsgefahr besteht. Für die Schaffung von 1000 neuen Arbeitsplätzen werden etwa 200 acres Land benötigt, doch sind in einigen Gebietsentwicklungsdistrikten, z. B. Kentucky River und Cumberland Valley, diese Landreserven knapp. Die Errichtung von Staudämmen in den Haupttälern kann wegen zu hoher Folgekosten nicht erwogen werden, da außer den Nachteilen für die Kohleindustrie auch noch die notwendige Verlagerung von Ortschaften und Straßen einkalkuliert werden muß. Einzelne kleinere Konstruktionen in den Seitentälern verhindern letztlich nicht die Überschwemmungsgefahren und sind gleichfalls nachteilig für den Kohleabbau. Die weiter westlich gelegenen, mehr landwirtschaftlich orientierten Gebiete benötigen dagegen spezielle Maßnahmen zur Landschaftserhaltung.

Die Wiederherstellung des durch "strip mining" ruinierten Landes wird nirgends erwähnt.

Nutzung der Holzressourcen

Das einzig Konkrete an diesem Programmpunkt sind die bisher durchgeführten Studien der ARA 1963 und der ARC 1966 (U. S. Department of Commerce, Area Redevelopment Administration 1963; Appalachian Regional Commission 1966), die einmal eine Holzvermarktungsorganisation zum Ziel hatte, zum anderen mit der Sektion 204 des ARDA zusammenhing und eine Corporation für die Einbringung von Waldland verschiedener Eigentümer und dessen Bewirtschaftung sowie die Vermarktung des Holzes vorsah. Allerdings werden diesen Vorschlägen der Studie, die als Beispielsuntersuchung Breathitt Co. in Ost-Kentucky enthält, wegen der schlechten Holzqualität, der hohen Managementkosten und der geringen Absatzmärkte wenig Erfolgsaussichten eingeräumt. Dagegen sieht man im Erholungswert dieses Gebietes ein gewisses Entwicklungspotential. Der gesamte Programmpunkt ist im übrigen kaum erwähnenswert, weil die Mittel 1967 gestrichen wurden.

Transportwesen

Dies ist der eigentliche Kern und Finanzierungsschwerpunkt des Programms. Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Interstate Highways I 75 und I 64 wird das sog. Appalachian Corridor System (Appalachian Development System) konstruiert (Abb. 49). Hier die wichtigsten Routen:

1. Ausbau der Kentucky 80 mit Staatsmitteln. Sie führt von Prestonsburg (Floyd Co.) nach London (Laurel Co.) und weiter nach Bowling Green in West-Kentucky. Das Zwischenstück von Hazard (Perry Co.) bis London soll als gebührenpflichtiger staatlicher Parkway (Daniel Boone Parkway) gebaut werden. Die Teilstrecke zwischen London und Somerset (Pulaski Co.) zählt allerdings zum Appalachen Korridor J, der nach Burkesville führt.
2. Korridor I führt von Winchester (Clark Co.) ostwärts nach Hazard und weiter nach Whitesburg (Letcher Co.). Diese Verbindung ist bereits benutzbar; teilweise als gebührenpflichtiger Parkway (Mountain Parkway), teilweise als "highway", der mit Appalachen- und Staatsgeldern finanziert wurde.
3. Korridor B führt von Ashland nach Pikeville (Pike Co.) und weiter nach Virginia; stellenweise ist er noch im Bau.
4. Der im Bau befindliche nord-südlich verlaufende Korridor F geht von Middlesboro (Bell Co.) über Pineville und Harlan (Harlan Co.) nach Whitesburg und schließt dort sowohl an den Korridor I an als auch über den kurzen Korridor R an B.
5. Korridor G stellt die Verbindung von Pikeville nach West Virginia her.
6. Ausbau verschiedener Routen mit staatlichen Mitteln in den nördlichen Entwicklungsdistrikten Buffalo Trace und Gateway mit Anschlüssen nach dem Kentucky River Entwicklungsdistrikt (Beattyville, Booneville usw.).

Ganz offensichtlich handelt es sich in fast allen diesen Fällen nur um Erweiterungen oder Ausbauten schon bestehender Straßenverbindungen, und es ist deshalb nicht einzusehen, warum diese Superstraßen, die nur über das ursprüngliche Verkehrsnetz gelegt werden (man kopiert das alte System, ohne neue Routen zu konzipieren), das "grundlegende Problem" der Region, die Isolation, beheben sollen.

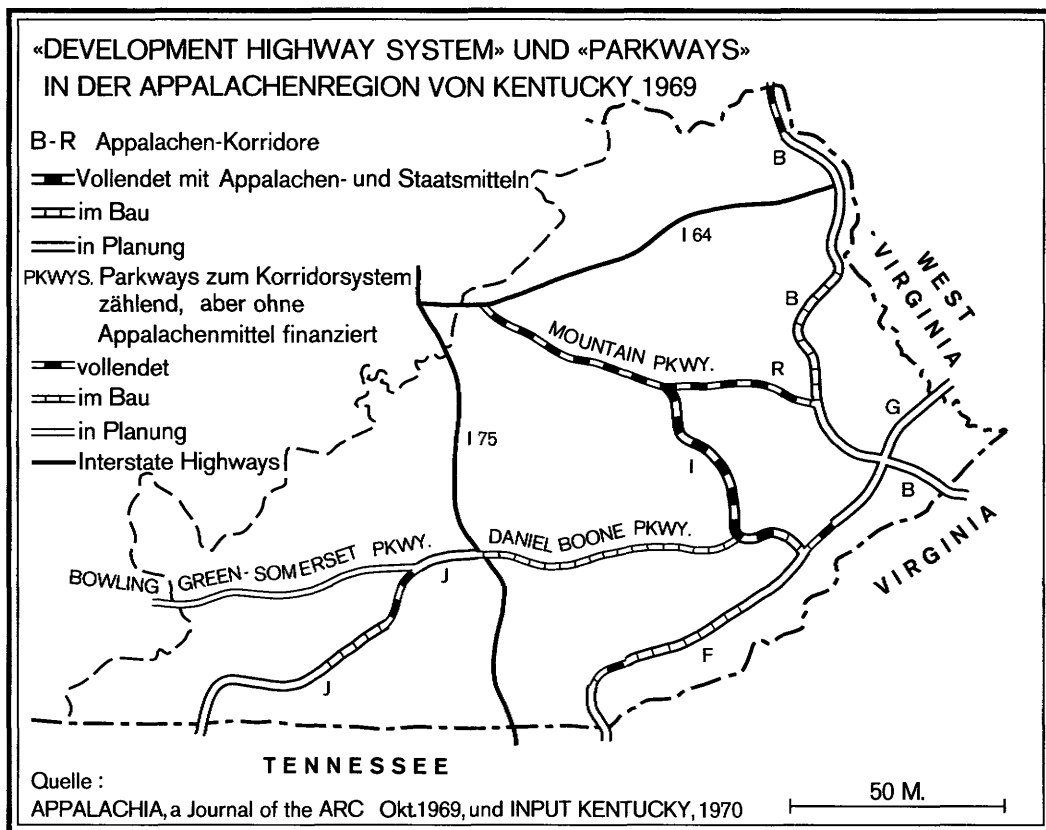
Urbane Dienstleistungszentren

Ausgegangen wird von der gegenwärtigen Hierarchie der bestehenden Dienstleistungszentren, die versuchsweise klassifiziert wurden. Genaue Daten und Kriterien für diese Stufung sind im einzelnen nicht angegeben¹⁾.

1. Metropole: gekennzeichnet durch die Vertretung der großen Bankkonzerne, regionale Großhandelsverteilerefunktion, regionales höheres Berufsausbildungswesen, Industrie, Regionalzeitung und Fernsehstation. Ein Zentrum dieser Art innerhalb der Region ist allein die Ashland-Huntington Agglomeration in der Drei-Staaten-Ecke Kentucky, West Virginia und Ohio. Lexington, Cincinnati und Knoxville erfüllen diese Funktionen für andere Teilgebiete der Region.
2. Urbane Zentren mit Einzel- und Großhandelsfunktionen, Bankwesen und verschiedenen Industrien. Sie dienen der Versorgung eines Hinterlandes und werden oft durch kleinere Satellitenstädte ergänzt. Zu dieser Art Zentren gehören: Campbellsville, Maysville, Mount Sterling, Richmond, Winchester.
3. Aufstrebende städtische Zentren, die allerdings kein vollständiges Dienstleistungsangebot mehr für ihr Hinterland bieten. Vor allem fehlt es an bestimmten Geschäftsunternehmen oder Bankvertretungen und an Industriebetrieben. Beispiele: London-Corbin-Williamsburg, Harlan, Hazard, Middlesboro-Pineville-

1 Im Zusammenhang mit EDA meint J.H. CUMBERLAND (1971, S. 88) - und damit kann das Fehlen dieser Kriterien erklärt werden -, daß trotz der Betonung der Rolle der Wachstumszentren eine inadäquate Forschung nicht in der Lage sei, solche Pole, ihr Hinterland und die Verknüpfungen zwischen ihnen zu bestimmen. Das würde bedeuten, daß sie einfach festgelegt wurden. Darauf weist ihre große Zahl hin, da fast allen Orten (selbst den kleinsten) ein Entwicklungspotential zuerkannt wurde.

Abb. 49



Barbourville, Pikeville-Prestonsburg-Paintsville, Somerset, Whitesburg¹⁾.

4. Latente städtische Zentren, die gegenwärtig sehr begrenzte Dienstleistungen anbieten, die hauptsächlich im Bereich des kleinen Einzelhandels liegen. Diesen Orten werden jedoch Wachstumsmöglichkeiten zugesprochen²⁾. Hierzu zählen: Albany, Beattyville, Berea, Booneville, Burkesville, Campton, Columbia, Cumberland, Flemingsburg, Grayson, Greenup, Irvine, Jackson, Louisa, Manchester, Monticello, Morehead, Mount Vernon, Stanton, Whitley City.
5. Städtische Zentren im Entwurf, die bisher nicht existieren, aber planvoll zu vollen Dienstleistungsarten entwickelt werden sollen: Midland und Salyersville-Royalton.

Aufgrund dieser Klassifikation werden Entwicklungsprognosen aufgestellt, Zielvorstellungen formuliert und eine künftige Hierarchie der Orte anhand des Umfangs und der Reichweite ihrer Versorgungsfunktionen festgelegt³⁾.

Bei den metropolen Zentren werden keine Veränderungen erwartet. Als Primärzentren im Zusammenhang mit dem auszubauenden Straßenkorridorsystem und der Vollendung der Interstate Highways 75 und 64 sowie ihrem derzeitigen Wachstum werden Winchester, Somerset, London-Corbin-Williamsburg, Middlesboro-Pineville-Barbourville und Pikeville-Prestonsburg-Paintsville-Salyersville wie die geplante Stadt Midland (nach einem Staudammbau) ausgewiesen. Die Sekundärzentren wachsen langsamer und bilden keinen Kern eines größeren regionalen Einzugsbereichs; zum Teil liegen sie verkehrsgünstig, so daß die aktivierenden Verbindungen beispielsweise zwischen ihnen und den Metropolitan Areas oder den Primärzentren nicht zum Tragen kommen. Einige von ihnen wie Hazard, Harlan und Whitesburg hängen eindeutig vom Kohlebergbau ab. Tertiäre Zentren sind meist "county"-Hauptorte, die nicht allein Verwaltungsdienste bereitstellen sollen. Satellitenorte sind entweder kleine "county"-Mittelpunkte oder etwas bedeutendere Ortschaften, die manchmal sogar spezialisiert sind wie Berea (Madison Co.) mit seinem College oder Ergänzungsfunktionen z. B. zu den primären Zentren wahrnehmen. Ihr Bestehen stellt eine "integrale Komponente" eines größeren städtischen Dienstleistungsbereichs dar⁴⁾.

1 Zur Planung von Harlan bzw. Paintsville siehe auch CONNER (u. Mitarb.) 1969 und BOST (u. Mitarb.) 1969.

2 Da nicht erkenntlich ist, worauf diese Annahme beruht, kann man die bereits geäußerten Bedenken wiederholen. Wahrscheinlich geht sie auf das "growth-center"-Konzept zurück, das Zentren zugrunde legt, die schon aufstrebende Industrie haben. Dann dürften sich die Erwartungen jedoch nicht erfüllen. Unter den aufgeführten Orten mit Wachstumspotential befinden sich merkwürdigerweise Gemeinden, deren Einwohnerzahlen zwischen 1960 und 1970 stark fielen (siehe auch Tab. 24).

3 Die Art der Hierarchisierung erinnert an das zentralörtliche System von W. Christaller. Nirgends ist jedoch ein Hinweis darauf zu finden, daß diese Theorie der Einteilung zugrunde gelegen hat. Ein schwerwiegendes Versäumnis der gesamten Regionalplanung für Ost-Kentucky, aber auch in der Aufstellung von hierarchisch gestaffelten Dienstleistungszentren, dürfte das Übergehen des metropolen Zentrums Lexington sein, das unmittelbar an der westlichen Grenze der Region liegt. Seine Position als industrieller und bevölkerungsmäßiger Wachstumspol und seine Versorgungsfunktion für das Appalachenhinterland sind nirgends berücksichtigt.

4 Wieder werden keine fundierten Gründe für die Expansion von Sekundär- und Tertiärzentren genannt, man kann daher ihre prognostizierte Entwicklung - wie bei einigen unter Punkt 4 der Klassifikation aufgeführten Orten - anzweifeln. Politische Gründe könnten auch mitspielen, da es aus wahltaktischen Überlegungen für die jeweilig regierende Partei schwierig sein dürfte, öffentlich zuzugeben, daß z. B. kleinere "county"-Hauptorte keine Wachstumschancen haben. Man vergleiche in diesem Zusammenhang die Karte über die Anteile städtischer Bevölkerung in den "counties" von Ost-Kentucky (Abb. 20). (In der Region sind 82,1% ländliche und 17,9% städtische Bevölkerung.) Aufschlußreich sind auch die Veränderungen der Einwohnerzahlen wichtiger Orte, wie sie aus Tab. 24 zu entnehmen sind. Die Orte mit Bevölkerungsverlusten, d. h. offensichtlich diejenigen ohne augenblickliches Wachstumsvermögen, liegen überwiegend im Inneren der Region oder im Kohlerevier (z. B. Manchester, Jenkins). Die Orte mit stark steigenden Bevölkerungszahlen findet man am Rande des Appalacheengebiets z. B. Winchester, Flemingsburg), an den neuen Interstate Highways (z. B. Grayson, Mt. Vernon) oder sie haben spezielle Erholungs- bzw. Ausbildungsfunktionen (z. B. Monticello, Morehead). Im übrigen sei auf die Karte des Marktpotentials in BOWMAN/HAYNES (1963, S. 29) hingewiesen, auf der bereits 1963 nur eine beschränkte Zahl von Orten, die damals noch hauptsächlich im Kohlerevier lagen, als wirtschaftlich etwas bedeutender hervortritt.

Hierarchie und Verteilung der vorgesehenen urbanen Dienstleistungszentren gehen aus Tab. 23 und Abb. 50 hervor.

11.3 Die Gebietsentwicklungsprogramme

In Verbindung mit dem Interim Development Program für die ganze Region werden gleichzeitig für jeden Gebietsentwicklungsdistrikt Zusatzprogramme aufgestellt, die sich vom Aufbau und Inhalt her an das obengenannte Programm anlehnen¹⁾. Sie wiederholen die Zielsetzungen (vgl. Ziele 1-4, S. 123/124), geben die Beschreibung des Gebiets, kurze Situationsanalysen mit Vorstellungen von Projekten in den Programmpunkten Handel und Industrie, Tourismus und Erholung usw. sowie Interimsempfehlungen für Programmprozeduren und für die einzelnen Kommissionen der Development Councils, die sich mit den jeweiligen Bereichen befassen.

Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang nur die konkreten Vorschläge für die Ansiedlung von Industrien, für Schulbauten und Kommunaleinrichtungen, die Wunschträumen zu entstammen scheinen und den Eindruck eines Sammelsuriums machen bzw. kaum noch soziale und Berufsbildungs-Belange berücksichtigen. So werden z. B. im Industrieprogramm der Big Sandy Area, ausgehend von den vorhandenen Industrien für Schuhfabrikation, Bauholz, Paletten, Lebensmittel und einige andere Produkte, folgende wünschenswerte Branchen angeführt (zum Aufstellungsverfahren dieser Industrien heißt es nur, daß sie angesehen wurden "as appropriate for location") (Kentucky Area Development Office 1967 b, S. 12):

Lebensmittel: Eiscremepulver, Kartoffel- und Maischips,

Textilien: Nylonteppeiche und Bekleidung,

Holzverarbeitung: Möbel und Einrichtungsgegenstände,

Gummi- und Plastikprodukte,

Lederwaren,

Herstellung von Dichtungen.

Metallverarbeitung: Metalldrähte (Nicht-Eisen), Handwerkzeuge, Herstellung von geformten Metallteilen, metallene Ausrüstungsteile für das Transportwesen, Baubeschläge, Schraubenherstellung.

Elektroartikel: Elektrische Kleingeräte, elektronische Teile und Zubehör, Elektroanschlußkabel.

Ausrüstungen für das Transportwesen: Autoteile und -ausrüstungsgegenstände, Sicherheitsgurte, Luft- und Ölfilter, Kupplungsteile und Kupplungen für Wohnanhänger.

Verschiedene Produkte: Nadeln, Klammern, Beschriftungs- und Kennzeichnungsapparate.

Da aber für die 9200 Arbeitsplätze, die zwischen 1965 und 1980 für das Big Sandy Gebiet vorgesehen sind, nicht genügend erschließbares Land für die Produktionsstandorte zur Verfügung steht, ist es zunächst wichtig, diesen Platz (etwa 2600 acres) bereitzustellen und mit den nötigen technischen und transportmäßigen Anschlüssen zu versehen!

Angesichts einer Arbeitslosenquote in Pike Co. von 10,5% 1969 und einem Bevölkerungsverlust in den fünf "counties" zwischen 1960 und 1970 von rund 10% (in Floyd Co. sogar -13,8%, in Pike Co. -10,6%) (U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1971/1972. Final Report PC (1)-B19. Kentucky, S. 44 f.) scheinen uns diese Entwicklungszahlen für Arbeitsplätze aus der Luft gegriffen und die dafür zu erstellenden Voraussetzungen Fehlplanungen zu sein.

1 Z. B. Kentucky Area Development Office (1967 b). Außerdem gibt es für jeden Gebietsentwicklungsdistrikt einen etwa 200 Seiten umfassenden Band, der nur Entwicklungsdaten enthält.

Tab. 23 Entwicklungsdistrikte und vorgesehene urbane Dienstleistungszentren

Entwicklungsdistrikt	Bevölkerung 1965 geschätzt	Metropole	Art der Dienstleistungszentren			
			Primärzentrum	Sekundärzentrum	Tertiärzentrum	Satellitenzentrum
Big Sandy	138 000		Paintsville- Prestonsburg- Pikeville- Salyersville (Städteaufrei- hung)			Elkhorn City, Inez, South Williamson
Bluegrass (nur vier 'counties')	80 600		Winchester	Richmond	Stanton	Berea, Irvine
Buffalo Trace	51 700			Maysville	Flemingsburg	Augusta, Brooksville, Mt. Olivet, Vanceburg
Cumberland Valley	197 600		London- Corbin- Williamsburg; Middlesboro- Pineville- Barbourville (Städteaufrei- hungen)	Harlan	Manchester, Mt. Vernon	Cumberland, Mc Kee
Fivco	119 300	Ashland		Grayson	Greenup, Louisa	Olive Hill, Sandy Hook
Gateway	52 300		Midland (neue Stadt im Entwurfssta- dium)	Morehead, Mt. Sterling		Frenchburg, Owingsville, West Liberty
Kentucky River	123 100			Hazard, Jackson, Whitesburg	Campton	Beattyville, Booneville, Hindman, Hyden
Lake Cumberland	141 300		Somerset	Campbellsville, Monticello	Albany, Burkesville, Columbia, Whitley City	Burnside, Greensburg, Jamestown, Liberty, Russell Springs, Stearns

Quelle: Kentucky Area Development Office (1967 a, S. 46 f.).

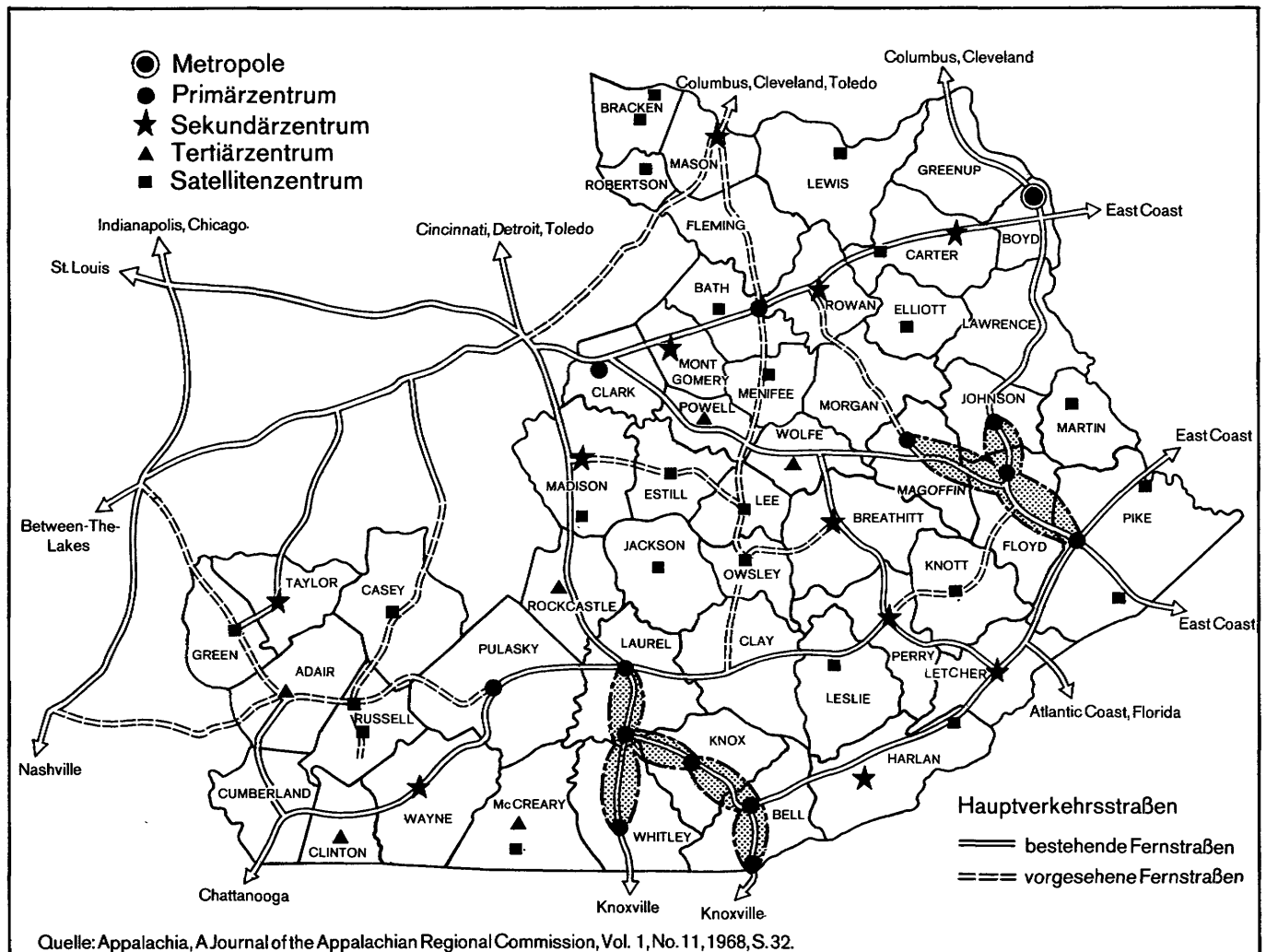
Tab. 24 Bevölkerungszahlen wichtiger Orte in der Appalachenregion Kentuckys 1960 und 1970

Ort / county	1960	1970	Veränderung in %
Albany/Clinton Co.	1 887	1 891	+ 0, 2
Ashland/Boyd Co.	31 283	29 245	- 6, 5
Barbourville/Knox Co.	3 211	3 549	+ 10, 5
Beattyville/Lee Co.	1 048	923	- 11, 9
Booneville/Owsley Co.	143	126	- 11, 9
Berea/Madison Co.	4 302	6 956	+ 61, 7
Campton/Wolfe Co.	484	419	- 13, 4
Columbia/Adair Co.	2 255	3 234	+ 43, 4
Corbin/Knox, Whitley Co.	7 119	7 317	+ 2, 8
Cumberland/Harlan Co.	4 271	3 624	- 15, 2
Elkhorn City/Pike Co.	1 085	1 081	- 0, 4
Greensburg/Green Co.	2 334	1 990	- 14, 7
Flemingsburg/Fleming Co.	2 067	2 483	+ 20, 6
Grayson/Carter Co.	1 692	2 184	+ 29, 1
Harlan/Harlan Co.	4 177	3 318	- 20, 6
Hazard/Perry Co.	5 958	5 459	- 8, 4
Hindman/Knott Co.	793	808	+ 1, 9
Inez/Martin Co.	566	469	- 17, 1
Irvine/Estill Co.	2 955	2 918	- 1, 3
Jackson/Breathitt Co.	1 852	1 887	+ 1, 9
Jamestown/Russel Co.	792	1 027	+ 29, 7
Jenkins/Letcher Co.	3 202	2 552	- 20, 3
London/Laurel Co.	4 035	4 337	+ 7, 5
Louisa/Laurence Co.	2 071	1 781	- 14, 0
Manchester/Clay Co.	1 868	1 664	- 10, 9
Middlesboro/Bell Co.	12 607	11 878	- 5, 8
Monticello/Wayne Co.	2 940	3 618	+ 23, 1
Morehead/Rowan Co.	4 170	7 191	+ 72, 4
Mt.. Sterling/Montgomery Co.	5 370	5 083	- 5, 3
Mt. Vernon/Rockcastle Co.	1 177	1 639	+ 39, 3
Olive Hill/Carter Co.	1 398	1 197	- 14, 4
Pikeville/Pike Co.	4 754	4 576	- 3, 7
Pineville/Bell Co.	3 181	2 817	- 11, 4
Prestonsburg/Floyd Co.	3 133	3 422	+ 9, 2
Richmond/Madison Co.	12 168	16 861	+ 38, 6
Russell Springs/Russell Co.	1 125	1 641	+ 45, 9
Salyersville/Magoffin Co.	1 173	1 196	+ 2, 0
Somerset/Pulaski Co.	7 112	10 436	+ 46, 7
Whitesburg/Letcher Co.	1 774	1 137	- 35, 9
Whitley City/Mc Creary Co.	1 034	1 060	+ 2, 5
Williamsburg/Whitley Co.	3 478	3 687	+ 6, 0
Winchester/Clark Co.	10 187	13 402	+ 31, 6

Quelle: U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1971/1972).
Final Report PC (1)-A 19. Kentucky. S. 11 ff.

Abb. 50 Vorgesehene urbane Dienstleistungszentren in Ost-Kentucky

Vorgesehene urbane Dienstleistungszentren in Ost-Kentucky



Anm.: Man beachte insbesondere den Ansatz der ARC, durch Zusammenfassungen von kleineren Orten zu Städtegruppierungen (dunkle Flächen) "Zentren" zu bilden, die entwicklungsplanerisch wie eine einzige Gemeinde behandelt werden sollen. Man hofft, sie dadurch hinsichtlich Dienstleistungsangebot und Beschäftigungsmöglichkeiten gegenüber größeren Städten konkurrenzfähiger zu machen. (Z. B. Paintsville-Prestonsburg-Pikeville-Salyersville im Norden, London-Corbin-Williamsburg im Süden.)

Im Erziehungsprogramm sind die Erweiterung der Elementarschulen in Prestonsburg und Mc Dowell geplant, zwei neue höhere Schulen in Pikeville und Johnson Co. und zwei neue Elementarschulen in Pike Co. und Magoffin Co. Die Mängel der kommunalen Dienstleistungen, die ebenfalls bezeichnet wurden "... as needing attention in order to strengthen the capacity of the ... centers to provide the necessary service to their hinterlands" (Kentucky Area Development Office 1967b, S.23), sollen in einigen Fällen durch Maßnahmen behoben werden, bei denen man sich fragen muß, was sie mit dem Ziel, ein Hinterland zu versorgen, noch zu tun haben. Dafür einige Beispiele:

Paintsville: Verbesserter Polizeischutz und verbesserte kommunale Erholungseinrichtungen.

Prestonsburg: Verbessertes Feuerschutzsystem.

Pikeville: Verbessertes Wasserversorgungssystem und verbesserte kommunale Erholungseinrichtungen.

Elkhorn City: Verbessertes Wasserversorgungssystem, verbesserte kommunale Erholungseinrichtungen, verbesserte Naturgasversorgung, verbessertes Feuerschutzsystem, verbesserter Polizeischutz, Einrichtung einer Planungs- und Zonierungskommission.

Inez: usw., usw.¹⁾

So sieht das Ergebnis der gemeinsamen Anstrengungen des Big Sandy Area Development Council, lokaler Bürger, des Kentucky Area Development Office und damit zusammenhängender Behörden aus: was auf einer höheren Ebene, im Interim Program für die gesamte Region, mit dem - kritisch zu betrachtenden - Ausbau von Dienstleistungszentren umrissen war, wird nun auf der untersten Ebene in Polizeischutz, "Feuerwehren" und Wasserversorgung umgewandelt. Die Berufsschulbildung und die Umschulungsprogramme treten hier nicht mehr in Erscheinung²⁾.

Es ist deshalb nicht überraschend, daß die Interimsprogramme für die einzelnen Gebietsentwicklungsdistrikte insgesamt den Eindruck machen, als ob sie nur die gesetzlichen Auflagen, derartige "Pläne" vorzulegen, erfüllen sollen, jedoch zu unüberlegt und hastig entworfen wurden und deswegen dilettantisch erscheinen, im allgemeinen unrealistisch, zu erwartungsvoll und untereinander nicht abgestimmt sind sowie kaum Mittel und Wege aufzeigen, die angestrebten Ziele zu erreichen.

So unrealistisch sie auch sein mögen, kommen diese zusammengewürfelten Aufstellungen der öffentlichen Maßnahmen und des privaten Industrieausbaus, die sich in allen Entwicklungsdistrikten ähneln, dem Gleichheitsprinzip in der Regionalentwicklung doch viel näher als dem urban-punktuellen Effizienzprinzip. Es scheint, als ob letzteres Prinzip auf der untersten Ebene der Regionalplanung aufgehoben und stattdessen eine umfassende Entwicklung für alle Distrikte angestrebt wird. Doch dürften hier u. a. politische Rücksichtnahmen eine Rolle spielen, die öffentlich dokumentierte Negativeinschätzungen bzw. "Abschreibungen" einiger Gebiete nicht zulassen. Sieht man sich dagegen das gesamtregionale Interimsprogramm an, so wird in der Einleitung das Effizienzkriterium bereits angesprochen und in der Ausweisung einer hierarchischen Gliederung von Metropolen, Primär-, Sekundärzentren usw. auch praktisch vorgeführt, obwohl auch hier vorsichtig vorgegangen wird, indem positive Äußerungen zum Wachstumspotential kleinerer Orte gemacht werden.

Auch wenn die ausdrückliche Anführung des reinen Nutzeffekt Denkens in bezug auf öffentliche Infrastrukturinvestitionen im Interimsprogramm für die Appalachenregion Kentuckys erfolgt, können wir dies nicht als eindeutigen Hinweis auf die Evidenz der Arbeitshypothese Zwei werten, das Effizienzkriterium sei in den Planungszielen durchgehend wirksam, da dieses Prinzip in den Programmformulierungen auf der Ebene der Entwicklungsdistrikte nicht mehr genannt und auch faktisch umgangen wird.

1 Diese Vorschläge wiederholen sich für die Orte der übrigen Gebietsentwicklungsdistrikte weitgehend.

2 Hier muß erwähnt werden, daß im Big Sandy-Entwicklungsdistrikt eine große Berufsschule, die Mayo Area Vocational-Technical School, mit einigen Zweigstellen unterhalten wird. Wer dort, in welcher Zahl wofür ausgebildet wird, ob Umschulungskurse stattfinden, geht aus dem Programmbericht nicht hervor.

12. ZWISCHEN 1965 UND 1970 DURCHGEFÜHRTE PROGRAMMPUNKTE

12.1 Sektion 201: Straßenbau und Industrialisierung

Gehen wir von der finanziell gewichtigsten Sektion des ARDA aus, so steht der Straßenbau (Sekt. 201) an erster Stelle. Dafür wurden zu Beginn des Programms etwa 78 cents jedes investierten Dollars ausgegeben.

Anfang 1970 waren in Kentucky 40% (233 Meilen) des 580 Meilen umfassenden Appalachian Highway Systems für den Verkehr freigegeben worden¹⁾. Durch die gesetzlichen Ergänzungen des ARDA von 1967 war die Länge des anzulegenden Straßensystems in Appalachia von 2350 auf rund 2700 Meilen erweitert worden. Die Kostenbeteiligung des Bundes erhöhte sich bis 1971 durch inflationäre Kostenentwicklung im Bausektor, durch teure Umsetzungsleistungen und verschärfte Sicherheitsvorkehrungen im Straßenverkehr²⁾ auf knapp \$ 2 Mrd. bei Gesamtkosten von \$ 3,85 Mrd. (s. Tab. 25). Zwar wurden \$ 1,97 Mrd. genehmigt, doch sind bis 1971 nur \$ 820 Mill. bereitgestellt worden. Besonders verteuert haben sich die Erdbewegungsarbeiten und Brückenkonstruktionen, die in Ost-Kentucky aus Gründen der Reliefgunst einen Großteil der durchzuführenden Arbeiten ausmachen. Beim Bau der Verbindung zwischen Whitesburg und Hazard (Ky 15) sind beispielsweise auf einem 16 Meilen-Abschnitt 13 Brücken notwendig. Dieses Stück allein kostete \$ 22 Mill. Zwischen Whitesburg und Isom mußte eine über 90 m hohe Bergflanke abgetragen werden, im Zentrum des Berges war ein 100 m hoher Durchstich nötig. Es ist bei diesem Terrain nicht ungewöhnlich, daß Baukosten von \$ 1 Mill. pro Meile entstehen (Appalachia, Vol. 3 [1969] . No. 2, S. 12-15).

Für die bisher gebauten Straßen erhielt Kentucky von der ARC \$ 116 Mill. Da sie überwiegend mit 70% an den Bauten beteiligt ist, belaufen sich die Gesamtkosten auf ungefähr \$ 166 Mill. Die Differenz (\$ 50 Mill.) trug der Staat Kentucky. Angesichts der hohen öffentlichen Investitionen sind auch die Erwartungen an das Straßensystem entsprechend hochgestimmt: "I think it's going to be the life-saving of this part of the country." Oder: "I think it's the greatest thing that could happen. The impact will be tremendous. Unless we get good roads, we are not going to get industry, and if we don't get industry, we are not going to survive." (Appalachia, Vol. 3 [1969] . No. 2, S. 12). Zwei Aussagen von Bürgermeister der Städte Hazard und Whitesburg, die in ihrem Optimismus gänzlich unbekannte Industrien zitieren, von denen sie annehmen, sie würden nach dem Straßenbau "wie Pilze aus dem Boden schießen".

Der Bau der Straßen soll aber nicht nur neue Industrieniederlassungen initiieren, sondern ermöglicht auch "jedem Einwohner Ost-Kentuckys" schneller zu reisen, da die Straßen für eine Durchschnittsfahrgeschwindigkeit von 50 Meilen pro Stunde angelegt wurden. So wird nach diesen Aussagen beispielsweise die Fahrzeit von Hazard zum Flughafen von Cincinnati von 5 1/2 Stunden auf weniger als 3 Stunden reduziert und die Fahrt nach Lexington von beinahe 4 auf 1 3/4 Stunden verkürzt. Da etwa 60% der Bevölkerung in der Region als arm zu bezeichnen sind, fragt man sich, was kürzere Fahrzeiten gerade zum Flugplatz von Cincinnati für sie bedeuten könnten. Eine tägliche 3 1/2 stündige Fahrtdauer als möglicher Arbeitspendelverkehr nach Lexington kann ebenfalls niemandem zugemutet werden.

1 Nach The Courier-Journal vom 10. Jan. 1970.

2 Bei jedem Umsetzungsverfahren infolge Straßenbaus zahlt der Bund die ersten \$ 25 000, was einen erheblichen Teil der Kosten ausmacht. Die gestiegenen Ansprüche an die Straßenverkehrssicherheit haben im regionalen Durchschnitt zu Kostensteigerungen von 16,7% geführt. Die Preise für Farmland stiegen von 1957/58 bis 1968 um 70%. (Nach PRESTON 1969, S. 17 f.)

Tab. 25 Development Highway System in der Appalachenregion 1969
Länge und Kostenaufstellung nach Staaten (in 1000 \$)

Staat	Länge in Meilen ⁺	Davon müssen gebaut werden	Gesamtkosten	ARC-Anteil ⁺⁺
Georgia	89,0	89,0	68 318	36 356
Kentucky	585,7	422,7	514 904	317 573
Maryland	83,1	78,8	228 415	118 417
New York	278,5	249,6	573 451	246 779
North Carolina	197,4	196,6	189 013	103 153
Ohio	294,4	199,5	158 690	86 350
Pennsylvania	495,3	434,5	906 857	381 945
Tennessee	336,0	325,5	231 459	137 746
Virginia	201,0	190,7	178 973	99 435
West Virginia	423,6	417,2	803 962	442 375
Gesamt	2 984,0	2 604,1	3 854 042	1 970 129

+ Die Längenangaben schließen diejenigen Meilen mit ein, die durch Instandsetzungen auf einen adäquaten Stand gebracht werden.

++ Die ARC trägt bei zweibahniger Straßenanlage 70% der Kosten (incl. technische Vorarbeiten und Wegerechte), 50% der Kosten bei vierspuriger Bauweise.

Quelle: PRESTON (1969, S. 18).

Herbe Kritik an der Arbeitsbeschaffung im Straßenbau für die Bewohner Ost-Kentuckys äußert V. WEST in den zitierten Hearings vor dem Subcommittee on Economic Development des U. S. Senats. Er führt die Absicht der Appalachian Regional Commission an, Vorkehrungen zu treffen, beim Straßenbau soweit wie möglich lokale Arbeitskräfte einzusetzen. Zwar könne er keine Untersuchungen vorlegen, die bewiesen, daß diese Vorsorgen nicht getroffen würden, doch ließe sich mit ziemlicher Sicherheit sagen, daß die Ankündigungen von den Unternehmern und der ARC nicht eingehalten würden. "Once more, large amounts of money attracted by poverty statistics go to contractors and skilled personnel." (Committee on Public Works 1969d, S. 969). Nachdem sie ihre Manager, ihre geschulten Arbeiter und ihre Ausrüstung in die Region gebracht hätten, blieben eventuell noch einige schlechtbezahlte Arbeitsplätze für die Armen.

Zu ambitiös, aus der Dimension und an den Bedürfnissen der armen Bevölkerung im wesentlichen vorbeigeraten scheint auch ein Plan zu sein, den die Stadt Pikeville im Big Sandy Entwicklungsdistrikt aufgestellt hat. Eine Stadt mit rund 6000 Einwohnern, einst ein Zentrum der Kohleindustrie, die 1950 noch 50% der Bevölkerung Arbeit bot, heute ein Ort, in dessen Umkreis 52% der Familien von Jahreseinkommen unter \$ 3000 leben, wo die Arbeitslosenquote nach offiziellen Angaben 12,5% beträgt und 72,1% der Behausungen erneuerungsbedürftig sind. Der Bürgermeister der Stadt schildert zwar die menschliche Notlage richtig, wenn er meint, daß das Gebiet "... suffers from isolation, cultural confinement, depreciated human values and underdevelopment of its greatest asset - its people - one third (of whom are forced) to leave the area to be educated or employed." (Appalachia. Vol. 2 [1969]. No. 9, S. 1). Das Projekt trägt dieser Situation jedoch nicht ausreichend Rechnung. 1967 war Pikeville in das Model City Program des Department of Housing and Urban Development (HUD) aufgenommen worden. Die Mittel, die aus diesem Fonds flossen, resultierten in dem Entwurf, Pikeville zu einem regionalen Dienstleistungszentrum auszubauen. Folgende Schritte waren

dafür vorgesehen:

1. Da Pikeville in einer hochwassergefährdeten Mäanderschleife des Levisa Forks liegt, soll der hinter der Stadt liegende Bergrücken in einem Tiefbauunternehmen größten Ausmaßes durchbrochen werden, so daß Flußlauf, Straße und Eisenbahn verlegt werden könnten. Dadurch würde die Stadt vom Durchgangsverkehr entlastet, zusätzlich würden 220 acres dringend benötigtes ebenes Gelände gewonnen.
2. Für den Bau eines Flugplatzes mit einer 5000-Fuß-Rollbahn sollen zwei Bergkuppen abgetragen und ein dazwischenliegendes Tal aufgefüllt werden. Die Flugplatzanlage soll als Industrie"köder" dienen, und es werden schätzungsweise jährlich 22 500 Fluggäste in Pikeville abgefertigt werden.
3. Organisation eines zentralen Dienstes für soziale Bedürfnisse, der der Bevölkerung billige Wohnungen sowie bessere Erholungs- und Gesundheitseinrichtungen bereitstellen soll.
4. Umorientierung und Erweiterung des Erziehungswesens in Pikeville, das alle Stufen von der Vorschule bis zur "post graduate"-Ausbildung umfassen soll ¹⁾.

Priorität und höchste finanzielle Aufwendungen liegen wieder bei den profitverheißenden technischen Projekten, die in erster Linie ohnehin den Wohlhabenden und Einflußreichen zugute kommen (z. B. der aus dem Projekt zu erwartende Geländegewinn, Flugplatz).

Auch anderweitig wird versucht, Interessen durchzusetzen, die nicht immer in Einklang mit den Wünschen der ortsansässigen Bevölkerung stehen. Das staatliche Straßenbauministerium hatte im Zuge der zu bauenden Entwicklungskorridore einer bestimmten Straßenführung zwischen Letcher Co. und Pike Co. (US 23) zugestimmt, für die es auch die kommunale Unterstützung erhalten hatte. In zwei Hearings war die geplante Route unter der Führung des mächtigen lokalen Kiwanis Club aber abgelehnt und eine andere Trassenführung vorgeschlagen worden. Dazu muß man wissen, daß die Führer des Kiwanis Club gleichzeitig höhere Angestellte der Beth-Elkhorn Co. sind, die zur Bethlehem Steel Corp. gehört. Wenn sie es auch heftig dementieren, für Bethlehem zu sprechen, so meint der Gemeindevertreter doch "The Kiwanis goes along and approves what Beth-Elkhorn wants." (The Courier-Journal vom 10. Jan. 1970.) Es ist anzunehmen, daß auch das dritte Hearing zugunsten von Beth-Elkhorn verlief und damit ein für das Unternehmen vorteilhafter Straßenverlauf zustande kam. Der Ausgang des Konflikts läßt sich aus Mangel an Unterlagen jedoch nicht eindeutig feststellen.

Das lokale Straßenzubringersystem, das zu Sekt. 201 rechnet, wird nicht, wie im Interimsprogramm vorgesehen (Kap. 11.1), als Mittel zum Ausbau und zur Verbesserung der Straßen und Wege besonders rückständiger "counties" oder abgelegener Teile der Region eingesetzt. Vielmehr werden diese Gelder, wenn sie für öffentliche Aufgaben verwandt werden, zur Finanzierung von Zubringerstraßen zu Flugplätzen oder anderen öffentlichen Einrichtungen ausgegeben; wenn sie Privatunternehmen direkt nützen sollen, dann für Zufahrtsstraßen zu Industriebetrieben. Keiner der neun. Fälle, die bis 1970 in Ost-Kentucky finanziert wurden (§ 2 085 132 ARC-Anteil), diente jedenfalls anderen Zwecken als den eben genannten.

Paradox wird die Situation, wenn auf der einen Seite mit großen Summen von Steuergeldern sehr teure Straßenbauten ausgeführt werden, auf der anderen Seite aber bereits deren teilweise Zerstörung einsetzt. In einer Reihe von Beiträgen geht "The Courier-Journal" nämlich auf die Schadensausmaße ein, die dem Straßensystem in Ost-Kentucky durch die überladenen Kohleschwertransporter zugefügt werden. "Even a casual observer can determine that the overweight coal trucks in Eastern Kentucky cause considerable damage to state and county roads. This damage occurs on the county dirt roads and the latest modern roads, on the toll road

1 Das öffentliche Schulwesen stellt in Pike Co. ein Politikum ersten Ranges dar. Bei einem Wechsel des Schulinspektors ("school superintendent") kam es im Herbst 1969 in Pikeville gerade in dem vom Bund finanzierten Vorschulprogramm (Head Start Program) innerhalb von fünf Monaten aus parteipolitischen Interessen zu grundlosen Entlassungen von über 100 Mitarbeitern. Darauf stoppte die Bundesregierung die Mittel (§ 352 000 pro Jahr). (Nach The Courier-Journal vom 15. Nov. 1969.)

and Appalachian systems." (The Courier-Journal vom 17. Nov. 1969.) Die Schäden reichen von Rissen in der Straßendecke bis zu riesigen Schlaglöchern, die ein Passieren von Personenfahrzeugen kaum noch zulassen. Die Reparaturkosten, die normalerweise in Kentucky pro Jahr für asphaltierte Straßen zweiter Ordnung \$ 1 300 pro Meile ausmachen, betragen bei Benutzung durch Lkw mit extremen Übergewichten bis zu \$ 20 000 pro Jahr, im Durchschnitt \$ 10 000. Da jährlich rund 50 Meilen durch derartige Beanspruchung reparaturbedürftig werden, müssen die "counties" und der Staat, also der Steuerzahler, eine halbe Million Dollar statt normalerweise \$ 65 000 für die Instandsetzung aufwenden. Kohleunternehmen, die (wie wir gesehen haben) darauf hinarbeiten, daß Steuergelder in für sie günstiger Weise angelegt werden, beschädigen auf unbedenkliche Art gleichzeitig öffentliche Einrichtungen, so daß erneut hohe Mittel aus dem Straßenbudget notwendig werden, um Verkehrswege befahrbar zu erhalten.

Da die "county"-Straßen bei der Wiederherstellung oft nicht mehr asphaltiert, sondern nur notdürftig ausgebessert werden, verwandeln sie sich bald in staubige Schotterstraßen. Bewohner von Breathitt Co., die von diesem Staubproblem belästigt wurden und der Ansicht waren, die Kohlekompanien würden die benutzten Straßen nicht ausreichend mit Wasser sprengen, versuchten den Lastwagenverkehr durch das Verstreuen von Nägeln zu stoppen. Daraufhin setzten die Unternehmen einen Wagen mit magnetischer Ausrüstung ein, um die Straße zu "säubern". Die Bevölkerung versuchte es danach mit nicht-magnetischen Aluminiumnägeln, bis es schließlich zu einer Stillhaltepause zwischen den Kontrahenten kam. Nach Meinung der Zeitung werden die Gewichtsüberschreitungen nicht genügend verfolgt und, wie aus den Gerichtsunterlagen hervorgeht, vielfach auch nicht geahndet (The Courier-Journal vom 18. Nov. 1969).

Über die Auswirkungen des Straßenbauprogramms auf die Industrieansiedlung liegen unterschiedliche Angaben vor. Gouverneur Louie B. Nunn spricht in seiner Rede vom 6. Jan. 1970 zur Lage des Commonwealth Kentucky von 30 bekannten Firmen, die sich in Ost-Kentucky niedergelassen hätten, und bezeichnet dies als einen Durchbruch und einen Beweis des Vertrauens der Industrie in die Bevölkerung der Region. \$ 27, 3 Mill. seien dort investiert und 2 500 Arbeitsplätze geschaffen worden, denen sicher weitere folgen würden (The Courier-Journal vom 7. Jan. 1970). Im "Input Kentucky" (Kentucky Department of Public Information 1970, S. 14) heißt es sogar, daß seit 1962 entlang des Mountain Parkway 38 neue Industrien entstanden seien, für die \$ 49 Mill. in Produktionsstätten mit 4 400 Industriearbeitsplätzen angelegt worden seien. Außerdem seien 23 Erweiterungen schon bestehender Industrien (mit 1200 Arbeitsplätzen) vorgenommen worden.

Eigene Auszählungen aufgrund von Veröffentlichungen des Kentucky Department of Commerce (1965/66/67/68) ergeben wesentlich andere Zahlen (Tab. 26). Sie liegen im ganzen höher, doch muß dabei beachtet werden, daß die Industrien in den Statistiken als "angekündigt" ("announced") bezeichnet werden, d. h. wahrscheinlich, daß längst nicht alle Werke tatsächlich errichtet oder erweitert wurden.

Keine Zahlen finden sich über die gleichzeitige Aufgabe bzw. Abwanderung von Betrieben. Bei rund 90 000 vorhandenen Arbeitskräften in Ost-Kentucky nehmen sich obige Einstellungsziffern recht bescheiden aus.

Als herausragende Beispiele für den Erfolg der Entwicklungskorridore werden immer wieder vier Industrie-gründungen angeführt, deren moderne und renommierte Namen gern als Aushängeschilder für den Fortschritt der Appalachenregion Kentuckys benutzt werden. In Wolfe Co. siedelte sich 1969 in Campton - nahe der Kreuzung von Straßenkorridor R und I (s. Abb. 49) - die Control Data Corp. an (ein Werk für elektronische Verkabelung mit 150 Arbeitsplätzen - in erster Linie für Frauen). In der Gegend von Paintsville sind es Kenwood Industries (Holzverarbeitung) und American-Standard (sanitäre Installationen mit 450 geplanten Arbeitsstellen), und am Zusammentreffen von Korridor I und F bei Whitesburg ist es die Tandy Corp., die 100 Arbeiter einzustellen gedachte (Appalachia. Vol. 3 [1970] . No. 7, S. 4). Letztere teilte ohne Angabe von Gründen am 20. 4. 1970 mit, daß sie ihr Projekt, eine Fabrik für Fertighäuser in Letcher Co. zu errichten, aufgegeben habe (The Courier-Journal vom 30. April 1970).

Voll Stolz wird vor allem auf Paintsville (5000 Einwohner) und Standard-American hingewiesen. Die Gemeinde

Tab. 26 Industrie Gründungen und -erweiterungen in der Appalachenregion Kentuckys 1965-1968

Jahr	Industrie Gründungen	Industrie Gründungen Geschätzte Beschäftigtenzahl	Geschätzte Investitionssumme in \$
1965	17	2129	12 854 840
1966	16	2818	41 386 000 ⁺
1967	12	2363	11 971 000
1968	8	363	15 830 000
Gesamt	53	7673	82 041 840

Jahr	Industrieerweiterungen	Industrieerweiterungen Geschätzte Beschäftigtenzahl	Geschätzte Investitionssumme in \$
1965	20	934	50 254 900 ⁺⁺
1966	14	838	5 331 000
1967	17	470	7 673 250
1968	21	1182	3 473 261
Gesamt	72	3424	66 732 411

+ Die Summe von \$ 41 Mill. wird in erster Linie durch die Investition von \$ 38 Mill. nur einer Firma - der Rockwell Standard Corp. - zur Errichtung eines Werkes für die Herstellung von Lastwagenachsen bei Winchester (Clark Co., westliches Regionsgebiet) erreicht.

++ In dieser Zahl sind z. B. \$ 47,5 Mill. für den Ausbau einer Kaltwalzanlage und die Erweiterung eines Werks für Bergbaumaschinen in der Stadt Ashland (Boyd Co.) enthalten. Der Trend, mehr in den Randgebieten der Region und an den großen Interstate Highways (I 64 und I 75) zu investieren, zeichnete sich bei der Zusammenfassung ziemlich klar ab.

sei dadurch zum "Schrittmacher Ost-Kentuckys" geworden. Seinem Industriekommittee (bestehend aus 1 Juwelier, 1 Manager einer Radiostation, 1 Versicherungsagenten, 1 Anwalt, 1 Zeitungsverleger, 1 Manager einer Energieversorgungsstation und 1 Bankier) sowie der Chamber of Commerce sei es zu verdanken, daß der Ort "in Bewegung geraten" sei. "Paintsville is on the move." (Kentucky Department of Public Information 1970, S. 10 f.)¹⁾

Nicht immer gehen Fabrikgründungen reibungslos vor sich. Manchmal sind sie durch so einfache Dinge gefährdet wie angebliche Unkenntnis gesetzlicher Bestimmungen. In Jackson (Breathitt Co.) bestanden gute Aussichten für die Erstellung einer Zweigfabrik der US Shoe Co. mit 400 Arbeitsstellen. Die private Breathitt County Industrial Foundation kaufte deshalb ein Landstück von 10 acres für \$ 24 000, um es der Firma als Standort kostenlos zu übereignen. Später stellte die Foundation fest, daß die Economic Development Admi-

1 Zur Analyse des gegenwärtigen Zustands und künftiger Entwicklungen der Gemeinde hinsichtlich Landnutzung, Verkehrssituation und kommunaler Einrichtungen siehe wiederum BOST (u. Mitarb.) 1969.

nistration keinen Finanzierungszuschuß zur Erschließung des Grundstücks durch Wasserversorgung und Entwässerung gewähren könne, weil die Schuhindustrie national gesehen nicht zuschußbedürftig sei. Um nicht alle Anstrengungen vergeblich sein zu lassen, sollte ein neues Grundstück erworben werden, für das EDA Mittel zum selben Zweck bereitstellen könnte, weil gegenwärtig auf dieser Parzelle überhaupt keine Industrie vorhanden sei. (Dies ist sehr verwirrend, da das erste Gelände ebenfalls unbebaut war. Wahrscheinlich handelt es sich um eine juristische Finesse.) Ein Nachbargrundstück von 25 acres (15 mehr als zuvor) sollte eventuell für \$ 25 000 gekauft werden können. Dem Eigentümer dieses Grundstücks, einem Rechtsanwalt aus Jackson, gehören zusammen mit zwei Teilhabern (einem Abgeordneten und einem Senator der Demokratischen Partei) noch weitere 300 acres erstklassigen erschließbaren Landes, durch das die Versorgungsleitungen zum Fabrikgrundstück gelegt werden müssen. Die Anschlußstraße (\$ 160 000 ARC-Mittel) führt ebenfalls durch dieses Gelände. Eine alternative Straßenführung war durch die Verweigerung des Wegerechts zur Einmündung in das vorgesehene Grundstück eben derselben Eigentümer abgeblockt worden. Es wird nicht ausgeschlossen, daß politische Motive den Straßenverlauf mitbestimmt haben, da die obengenannten Teilhaber in der Rechtsanwaltsfirma als Repräsentanten der Demokratischen Partei 1968 mit Gouverneur Nunn (Republikaner) für die kontroverse Vorlage der "sales tax" (Einphasen-Umsatzsteuer beim Einzelhandel) gestimmt hatten. Das Land ist inzwischen teilweise in Bauparzellen aufgeteilt. Der Einwand des Eigentümers, die Ausstattung des Geländes mit Versorgungseinrichtungen und der Fabrikstandort seien wegen erhöhter Besteuerung und wegen des Autoverkehrs zur Fabrik nachteilig für ihn, kann wegen der großen Wertsteigerungen der Einzelparzellen und den daraus zu erzielenden Verkaufsgewinnen nicht ernst genommen werden.

Die Industrial Foundation sah sich damit vor die Frage gestellt, weitere \$ 25 000 aufzubringen, wenn die Schuhfabrik für die Gemeinde nicht verloren gehen sollte (The Courier-Journal vom 14. März 1970).

Die Begleitumstände bei dieser Fabrikgründung deuten darauf hin, daß regionale Förderungsprogramme wie die unter EDA zusammengefaßten oder das Appalachenprogramm, die unter dem Motto "Kampf gegen die Armut" proklamiert wurden, durch diejenigen, die über mehr Informationen, einflußreiche persönliche Beziehungen und "politische Drähte" verfügen, zu Selbstbereicherungszwecken ausgenutzt werden können.

12.2 Sektion 202 - 302

Das Gesundheitswesen (Sektion 202)

Die Gesundheitsplanung für die Appalachenregion Kentuckys basiert fast ganz auf einem Demonstrationsprogramm für ein Gebiet, daß elf "counties" einschließt (Bell, Breathitt, Clay, Harlan, Knott, Knox, Laurel, Leslie, Letcher, Perry und Whitley), für das Ernährungsmängel bei Kindern, chronische Krankheiten, Geisteskrankheiten und geistige Zurückgebliebenheit, Kleinkindersterblichkeit und Ansteckungskrankheiten charakteristisch sind. Die geringen wirtschaftlichen Fortschritte zwischen 1965 und 1969 haben die Mängel in der Gesundheitsfürsorge nicht beseitigen können, da Armut und Abgeschlossenheit der Bevölkerung weiter bestehen. Es wird deshalb noch erheblicher Anstrengungen bedürfen, um ein gewisses medizinisches Versorgungsniveau zu erreichen.

Die Ausgaben, die die ARC für Paragraph 202 in Kentucky unternahm (keine Gesamtkosten), beliefen sich 1968 auf knapp \$ 5 Mill., 1969 auf über \$ 10 Mill. und bis zum 26. 2. 1970 auf rund \$ 3 Mill., wobei für das

gesamte Jahr mit \$ 9 Mill. an Unterhalts-, Planungs- und Baukosten gerechnet wird¹⁾.

Kritik an diesem Programm wurde auch in den bereits erwähnten Hearings des Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works geäußert. Die Mittel seien zwar mit Hilfe des "help-a-poor-neighbor"-Mottos gewonnen worden, viele Familien, die mit weniger als \$ 3000 pro Jahr leben müßten, könnten aber nicht einmal einen Krankenhausaufenthalt bezahlen. (In Kentucky gab es zu diesem Zeitpunkt kein allgemeines Wohlfahrtunterstützungsprogramm.) Dagegen würden einige Ärzte und Apotheker in der Region allein aus dem "Medicaid"-Programm \$ 300 000 Jahreseinkommen beziehen (Committee on Public Works 1969 d, S. 968 f.).²⁾

Landschaftserhaltung und -pflege (Sektion 203)

Zu Beginn des Programms wurde die Appalachenregion Kentuckys in 27 kleinere Anwendungsgebiete eingeteilt, in denen die Projekte seither durchgeführt wurden. 914 Verträge sind abgeschlossen worden, wobei die Kosten durchschnittlich \$ 1487 betragen. Insgesamt wurden mit einem Aufwand von \$ 1 384 545 über 25 280 acres Land bestimmten Behandlungsmethoden unterzogen, was nicht allzu beeindruckend ist (Committee on Public Works 1969 d, S. 1053). Welcher Art diese Vorhaben waren, gibt eine Beispielaufstellung für das Rechnungsjahr 1969 wieder (Tab. 28).³⁾

Forst- und holzwirtschaftliche Entwicklungsorganisation (Sektion 204)

In diesem für zwei Rechnungsjahre finanzierten Programmteil wurden nur einige Untersuchungen zur Durchführbarkeit derartiger Vereinigungen unternommen, darunter auch eine in Kentucky (Appalachian Regional Commission 1966, S. 77-93: Sampling the potential for timber development organizations. Sample area No. 2 - Breathitt County, Kentucky). Bis zum 31. Jan. 1969 war jedoch in keinem einzigen Staat eine solche Organisation gegründet worden.

Behebung von Schäden in Bergbaugebieten (Sektion 205)

Im Progress Report of the Appalachian Regional Development Program 1965-1969 werden zwar die ausgegebenen Mittel für Studien über "strip mining" und Projekte, die hauptsächlich in Pennsylvania durchgeführt wurden, ausgewiesen, Kentucky wird in der Zusammenfassung jedoch nicht erwähnt. Es ist möglich, daß es unter dieser Rubrik keine Gelder beantragt hat, da aber im Bericht das Potential künftigen wirtschaftlichen Wachstums eines Gebiets als Zuweisungskriterium von Mitteln betont wird und Pennsylvania als Initiator dieses Programmpunktes den größten Teil der Zuschüsse erlangen konnte, könnte man schließen, daß für Kentucky trotz ähnlicher Probleme keine derartigen Wachstumsmöglichkeiten gesehen wurden und es u. a. deshalb keine Gelder zur Verfügung gestellt erhielt (Siehe auch Fußnote 1, S. 148).

1 Die Angaben stammen aus unveröffentlichten Unterlagen des Kentucky Program Development Office, Frankfort, Ky., und aus der Veröffentlichung des Committee on Public Works (1969 d, S. 1038).

Für die Jahre 1965 bis 1967 sind in den Unterlagen des KPDO und des U. S. Senats zu diesem Punkt keine Finanzierungsdaten enthalten, was mit der Gesetzgebung im Gesundheitswesen zusammenhängt. Das Comprehensive Health Planning and Public Health Service Amendments-Gesetz wurde nämlich erst 1966 verabschiedet (Public Law 89-749) und benötigte eine gewisse Anlaufperiode.

2 Das "Medicaid"-Programm wurde 1965 als Zusatz zu den Sozialversicherungsbestimmungen gesetzlich verabschiedet. Es ist darauf ausgerichtet, durch Teilkostenübernahme die medizinische Versorgung der Bedürftigen zu ermöglichen.

3 Es sei an dieser Stelle noch einmal nachdrücklich daran erinnert, daß die geringe Zuteilung oder Nichtzuteilung von Geldern für einzelne Bereiche nicht bedeutet, daß für diese Aufgaben (z. B. Landschaftserhaltung, Abwässerbeseitigung, Wohnungswesen) keine oder nur bescheidene Mittel zur Verfügung stehen. Zahlreiche ergänzende Bundesprogramme ermöglichen es nämlich, weitere Finanzierungsmöglichkeiten zu eröffnen (z. B. bei der Abwässeraufbereitung nach dem Water Pollution Control Act), so daß über diese "anderen Leitwege" zusätzliche Zuschüsse in die Einzelstaaten bzw. die Region fließen können" (Siehe auch S. 58).

Tab. 27 Beispiele für Projekte im Gesundheitswesen nach Sektion 202 in der Appalachenregion Kentuckys. Bis zum 1. 1. 1969 im Rahmen des Southeastern Kentucky Regional Health Demonstration-Programms finanzierte Projekte

Projekt	Gesamtkosten in \$	ARC-Anteile in \$	Andere Bundesbeteiligung in \$	Statts- und Lokalbeteiligung in \$
Dental Health: Zahnmedizinisches Projekt in ausgewählten Gebieten im südöstlichen Kentucky. Mit Fluorbeisetzung im Trinkwasser soll die Zahngesundheit verbessert werden.	13 807	8 960		4 847
Multiphasic Screening Program: Bereitstellung von diagnostischen Testverfahren für die 11-"county"-Region zur Früherkennung und Behandlung chronischer Krankheiten.	386 971	307 942		79 029
Community Services (Mental Health-Mental Retardation) Buckhorn Lake: Verminderung der Vorkommen geistiger Zurückgebliebenheit und Herabsetzung der Benachteiligungseffekte von geistig Behinderten für alle Bevölkerungsgruppen.	614 792	256 864		357 928
Community Services (Mental Health-Mental Retardation) Pine Mountain: Einrichtung eines Systems administrativ verbundener Dienstleistungen für geistig Behinderte im Pine Mountain Gebiet.	70 820	44 220		26 600
Community Service Program (Mental Health-Mental Retardation) Wilderness Road: Entwicklung eines Programms und eines Personalplans zur Ausführung eines Fürsorgeprogramms für geistig Behinderte im künftigen Regional Medical Center in Corbin, südöstliches Kentucky.	22 420	17 020		5 400
Corbin Day Care Center, Inc. for Handicaped Children: Erweiterung der Dienstleistungen einer nicht profitorientierten Gesellschaft für Ausbildungsfähige und geistig Zurückgebliebene.	43 440	39 640		3 800
Health Education of the Public: Entwicklung und Durchführung eines Gesundheitserziehungsprogramms für Jugendliche im Wilderness Road Gebiet.	92 973	83 022		9 951
Home Health Services: Errichtung und Inbetriebnahme eines regionalen Netzes von 15 Home Health Services Programmen im gesamten Health Demonstration Gebiet.	1 292 690	747 967		544 723
Regional Environmental Health Program: Entwicklung eines regionalen Programms zur Beseitigung gesundheitsgefährdender Umweltbedingungen. Problemfeststellung und Einschätzung, Lösungsvorschläge, Überwachung und fortlaufende Kontrolle, Koordinierung mit anderen Stellen.	191 729	188 189		3 540
Community Medicine Field Professor: Einrichtung zweier Stellen für Field Professors in Ost-Kentucky zur Ausbildung von Gesundheitspersonal.	99 230	96 223		3 008
Laurels Nursing Home: Bau eines 50 Betten-Pflegeheims im Zusammenhang mit dem Harlan Appalachian Regional Hospital	660 000	227 000	301 000	132 000
Manchester Memorial Hospital: Beihilfe zum Bau eines neuen Hospitals als Ersatz für eine unmoderne Einrichtung in Oneida.	1 846 520	1 292 564	184 652	369 304
Hazard Appalachian Regional Hospital: Beihilfe zum Bau einer 40 Betten bzw. 20 psychiatrische Betten umfassenden Einheit in Übereinstimmung mit Plänen zur Errichtung eines Regionalhospitals in Hazard.	1 405 000	983 500	94 150	327 350

Tab. 27 Fortsetzung

Projekt	Gesamtkosten in \$	ARC-Anteile in \$	Andere Bundesbeteiligung in \$	Staats- und Lokalbeteiligung in \$
Pineville Community Hospital: Bau einer Diätstation und eines Erweiterungsteils.	987 380	476 404	313 500	197 476
Southeastern Kentucky Baptist Hospital: Bau einer 15 Betteneinheit mit Versorgungseinrichtung für geistig Behinderte als Ergänzung für das Southeastern Kentucky Baptist Hospital in Corbin.	558 425	406 740	40 000	111 685
Gesamt	8 286 197	5 176 254	933 302	2 176 641

Quelle: Committee on Public Works (1969 d, S. 1038 ff.).

Tab. 28 Beispiele für Maßnahmen zur Landschaftserhaltung und -pflege nach Sektion 203 in der Appalachenregion Kentuckys im Rechnungsjahr 1969

county	Projekt	Zweck
Monroe	Mill Creek	Schutz der lokalen Wasserversorgung. Erstklassiges landwirtschaftliches Gebiet.
Pulaski	Kein Name	Melioration von Erholungsgelände am Lake Cumberland,
Wayne	Murl	Landverbesserung im Erholungsgebiet des Lake Cumberland in der Nähe der Stadt Monticello.
Whitley	Blakes Fork Creek	Schutz eines Wassereinzugsbereichs, der in den Cumberland River oberhalb des Cumberland Falls State Park entwässert.
Breathitt	Frozen Creek and Quicksand	Melioration des Wassereinzugsbereichs in der Nähe von Jackson am Mountain Parkway. Das Gebiet entwässert in den Kentucky River.
Wolfe	Upper Red River Valley	Landstabilisierung im Wassereinzugsbereich direkt oberhalb des vom Corps of Engineers geplanten Red River Staubeckens am Mt. Parkway.
Powell	Hatton Creek	Unterstützung beim Schutz eines lokal geförderten, privaten Erholungsprojekts in der Nähe von Stanton.
Bath a. Menifee	Salt Lick Creek	Wassereinzugsbereich mit gutem landwirtschaftlichem Potential. Das Gebiet entwässert direkt in das Cave Run Staubecken (Corps of Engineers).
Carter	Flat Fork	Maßnahmen zur Landbehandlung oberhalb von Olive Hill. Am Flußlauf oberhalb des genehmigten Kehoe Staubeckens des Corps of Engineers.
Elliot	Middle Fork, Little Sandy	Maßnahmen zur Landbehandlung oberhalb von Grayson. Arbeiten des Corps of Engineers am Little Sandy Creek.
Greenup	Lost Creek	Maßnahmen zur Landbehandlung für ein Gebiet mit gutem Potential für allgemeine Landwirtschaft.
Morgan	Caney Creek	Maßnahmen zur Landbehandlung oberhalb des Cave Run Staubeckens des Corps of Engineers am Rand von West Liberty.
Floyd	Middle Creek	Maßnahmen zur Landbehandlung oberhalb von Prestonsburg zur Förderung von Erholungsmöglichkeiten und Wohnansiedlungen.
Lawrence	Coins Creek	Maßnahmen zur Landbehandlung für allgemeine landwirtschaftliche Zwecke.

Tab. 28 Fortsetzung

county	Projekt	Zweck
Magoffin	Burning Fork	Verminderung der Überflutungsgefahren oberhalb von Salyersville. Schutz des Wasserversorgungssystems, Erholung.
Boyd	Williams Creek	Maßnahmen zur Landbehandlung für gutes landwirtschaftliches Gebiet.

Quelle: Committee on Public Works (1969 d, S. 1051 f.).

Übersicht über die Wasserressourcen (Sektion 206)

Eine Studie des U. S. Army Corps of Engineers sollte bis Juli 1969 vorliegen. Für den Abschlußbericht waren aber noch zusätzliche Arbeiten notwendig, so daß mit weiteren Verzögerungen bis zur endgültigen Fertigstellung gerechnet wurde. Für diesen Programmpunkt können deshalb keine Aussagen über Probleme und Projekte bzw. Finanzierungsanteile in den Einzelstaaten gemacht werden. Ab 1969 wurden auch keine Gelder mehr bereitgestellt.

Wohnungswesen (Sektion 207 als Ergänzung des Housing Act of 1954-1967 hinzugefügt bzw. Sektion 213)

Kentucky erhielt unter diesem Gesetzesabschnitt zwischen 1967 und 1970 ganze drei Darlehen zur Wohnungsplanung bzw. Unterstützung gemeinnütziger Wohnungsbaugesellschaften in Floyd, Letcher und Pike Co. Sie beliefen sich auf Summen zwischen rund \$ 24 000 und \$ 38 000 und umfaßten zusammen \$ 99 945¹⁾. Häuser und Wohnungen waren trotz des desolaten Zustands der Wohnverhältnisse durch diese Maßnahme in den drei Jahren nicht gebaut worden.

Berufsausbildungseinrichtungen (Sektion 211) und Ergänzungsfinanzierung (Sektion 214)

Die Ausgaben unter Paragraph 211 beliefen sich bis Anfang 1970 auf rund \$ 4, 8 Mill., für Sektion 214 auf ungefähr \$ 10, 4 Mill.²⁾. Wofür die Gelder verwandt wurden, läßt sich beispielhaft aus der Zusammenstellung entnehmen (Tab. 29). In der Tabelle ist je ein "county" aus einem der Entwicklungsdistrikte vertreten.

Für Bau- und Ausstattungskosten von Berufsschulen wurden die größten Beträge an 211- und 214-Mitteln ausgegeben. Aus dem Fonds 214 wurden aber auch Ausgaben für höhere Bildung, Bibliotheksbauten, Fernsehinstallationen des Erziehungsprogramms und für Krankenversorgungseinrichtungen bestritten.

Die öffentliche Kritik bemängelt am Berufstrainingsprogramm, daß ohnehin schon privilegierte Jugendliche bevorzugt würden, die nach Beendigung der Lehrgänge die Region sofort verließen. Auch sei die Ausbildung

1 Aus unveröffentlichten Unterlagen des Kentucky Program Development Office, Frankfort, Ky.

2 Aus unveröffentlichten Unterlagen des Kentucky Program Development Office, Frankfort, Ky.

Tab 29 Beispiele für durchgeführte Programmprojekte (Sektion 201, 211, 214) zwischen 1965 und 1970 in den Entwicklungsdistrikten Ost-Kentuckys

Entwicklungs- distrikt county	Projekt	Gesamtkosten in \$	ARC-Anteil in \$ (Ge- setzessektion)	Andere Bundes- beteiligung in \$	Staats- und Lokal- beteiligung in \$	ARC-Genehmigungs- datum
Big Sandy Johnson Co.	Zufahrtsstraße zur Firma Kenwood	320 000	224 000 (201)		Staatsbeteiligung: 96 000	20.10.66
	Baukosten für Mayo Area Vocational Technical Center in Paintsville	650 000	325 000 (211) 195 000 (214)		Staatsbeteiligung: 130 000	30.11.66
	Baukosten für Vocational Education School in Johnson Co.		261 000 (214)			1. 6.67
	Ausstattung der Vocational Education School in Johnson Co.	200 000	60 000 (214)	160 000	Staatsbeteiligung: 40 000	19. 4.68
	Zufahrtsstraße zum Eastern Ky. Comprehensive Voca- tional Rehabilitation Center und zu einem Industriegrund- stück	400 000	160 000 (201)		Staatsbeteiligung: 240 000	31.10.69
Bluegrass Madison Co.	Übertragungsstation Educa- tional TV in Richmond	443 129	271 171 (214)			19. 9.66
	Pattie A. Clay Hospital unter Sektion 202 (Gesund- heit)	3 035 000				28. 2.68
	Berea College Hospital unter Sektion 202 (Gesundheit)	625 047				13. 9.67
	Vocational Education Center in Richmond	375 000	187 500 (211) 112 500 (214)		Lokalbeteiligung: 75 000	28. 2.68
	Ausstattung des Vocational Education Extension Center in Madison Co.	80 000	24 000 (214)	40 000	Staatsbeteiligung: 16 000	19. 4.68
Buffalo Trace Fleming Co.	Fleming Co. Nursing Home in Flemingsburg unter Sektion 202 (Gesundheit)					27. 6.67
Cumberland Valley/Bell Co.	Little Shephard Road- Zufahrtsstraße von US 119 (in der Nähe von Pineville) zu US 421 (in der Nähe von Harlan). Insgesamt 25,89 Meilen	1 232 809	862 967 (201)		Staatsbeteiligung: 369 842	29. 4.68
	Bell Co. Vocational Exten- sion Center in Pineville	300 000	90 000 (214)	150 000	Lokalbeteiligung: 60 000	19. 1.66
Fivco/Carter Co.	Carter Co. Extension Center in Olive Hill.	120 833	105 000 (214)		Staatsbeteiligung: 15 833	1.12.66
Gateway/ Rowan Co.	Übertragungsstation Educational TV in Morehead	328 242	179 261 (214)	Andere Beteiligung:	148 981	19. 9.66
	Rowan Co. Vocational Education School	375 000	177 460 (211) 112 500 (214)	10 000	Lokalbeteiligung: 75 000	1. 6.67
	Staatliche technische Einrichtung in Morehead	1 000 000	500 000 (211) 300 000 (214)		Staatsbeteiligung: 200 000	29. 6.68
Kentucky River Breathitt Co.	Breathitt Co. Vocational Extension Center in Jackson	300 000	90 000 (214)	150 000	Lokalbeteiligung: 60 000	19. 1.66
	Ausstattung des Vocational Extension Center in Jackson	116 000	58 000 (211) 34 800 (214)		Lokalbeteiligung: 23 200	19. 4.66
	Ergänzungsfinanzierung für die Vocational School in Jackson	25 000	12 500 (211) 7 500 (214)		Lokalbeteiligung: 5 000	27. 3.69
	Ergänzungsbau für wissen- schaftliche Bibliothek des Lees Junior College	187 862	87 668 (214)	62 621	Lokalbeteiligung: 37 573	22. 5.69
	Zufahrtsstraße zur Firma US Shoe Co.	201 000	108 000 (201)		Staatsbeteiligung: 63 000 Lokalbeteiligung: 30 000	10. 2.70
Lake Cumber- land Clinton Co.	Vocational Education Center in Albany	350 000	105 000 (214)	175 000	Lokalbeteiligung: 70 000	30.11.66
	Öffentliche Bibliothek in Albany	121 200	20 701 (214)	76 259	Staatsbeteiligung: 23 200 Lokalbeteiligung: 1 040	26. 2.66

Quelle: Die Angaben stammen aus unveröffentlichten Unterlagen des Kentucky Program Development Office, Frankfort, Ky.

unrealistisch, weil sie den Nöten der Bevölkerung und der Region nicht entspreche. Vielfach würden innerhalb dieser Programme Schulungskurse durchgeführt, bei denen ein Teilnehmer überflüssigerweise drei oder vier Kurse verschiedener Bundes- und Staatsstellen durchläuft ("cycle training") (Committee on Public Works 1969 d, S. 970).

Abwässeraufbereitung (Sektion 212)

Diese Mittel sind zusätzlich zu denen vorgesehen, die nach dem Water Pollution Control Act (PL - 845 von 1948, mehrfach ergänzt) beantragt werden können. In allen Appalachenstaaten zusammengenommen wurden unter diesem Punkt bis 1970 nur 64 Kläranlagen errichtet. Kentucky findet keine Extra-Erwähnung (Committee on Public Works 1969 d, S. 1072).

Forschung und Entwicklungsdistrikte (Sektion 302)

Zur Finanzierung von Forschungsvorhaben und für Personal- und Verwaltungskosten der Gebietsentwicklungsdistrikte wurden bis Februar 1970 in Ost-Kentucky rund \$ 758 500 ausgegeben.

12.3 Zusammenfassende Betrachtung der durchgeführten Projekte

Ein Überblick über die Ausgaben von ARC-Mitteln in Kentucky bis zu Beginn des Jahres 1970 zeigt deutlich Förderungsverteilung und -schwerpunkte (Tab. 30). Die Sektionen 204, 205, 206 und 212 erhielten keine Zuschüsse. Von diesen technischen Programmen, denen im ARC-Programm für ganz Appalachia neben dem Straßenbau eine gewisse finanzielle Bedeutung zukommt, wurden zwei vorzeitig beendet (204: 1967; 206: 1969); sie kommen daher - innerhalb des ARDP - für Kentucky nicht in Betracht. Programme unter dem Abschnitt 205 (Bergbaugebiete) wurden von Kentucky nicht in Anspruch genommen oder konnten von ihm nicht in Anspruch genommen werden¹⁾.

Wie erwartet, wurde für den Straßenbau mit \$ 116 Mill. der größte Betrag ausgegeben. Es folgen Gesundheitswesen und Berufsförderungseinrichtungen. Die Sektionen 202-302 erhielten insgesamt rund \$ 35,5 Mill. oder 23,4% der gesamten Ausgabensumme. Damit wird nicht einmal der ARC-Bereitstellungsschlüssel von 61% Straßenbaumittel zu 39% andere Programmittel für die Jahre 1965-1971 erreicht (s. S. 46). Die \$ 10,4 Mill. der Ergänzungsfinanzierung (Sekt. 214) verteilen sich zu etwa 54% auf das Berufsschulwesen, zu etwa 28% auf das Gesundheitswesen und zu etwa 15% auf höhere Bildungsinstitutionen und technische Einrichtungen für das Schulfernsehen.

1 Man vergleiche in diesem Zusammenhang die von der ARC bzw. anderen Bundesbehörden aufgestellten sektoralen Zuteilungsformeln ("allocation formulas") für Mittel, die den einzelnen Staaten zur Verfügung gestellt werden sollen. Den verschiedenen Sektionen - in diesem Fall allen außer dem Fernstraßenbau - werden Berechnungsschlüssel mit bestimmten Variablen und Parametern zugrunde gelegt, nach denen die prozentualen Zuteilungen für die Einzelsektionen erfolgen. Siehe auch ROTHBLATT (1971, S. 94 ff. u. S. 103), wo die Mittelzuteilung für die Wiederherstellung von Bergbaugebieten (Sekt. 205) behandelt wird. Dort wird auch Pennsylvania erwähnt, das im Rechnungsjahr 1968/69, 9% dieser Mittel erhielt.

Tab. 30 Ausgaben von ARC-Mitteln für das Appalachenprogramm Kentuckys von 1965 bis Anfang 1970

Appalachian Regional Development Act-Gesetzessektion	ARC-Anteil in \$ ⁺	%
Sektion 201 (Straßenbau)	116 000 000	76,6
Sektion 202 (Gesundheitswesen)	18 000 000	11,9
Sektion 203 (Landschaftserhaltung und -pflege)	1 384 545	0,9
Sektion 204 (Forst- und Holzwirtschaft)	-	
Sektion 205 (Bergbaugebiete)	-	
Sektion 206 (Wasserressourcen)	-	
Sektion 207 (Wohnungsplanung)	99 945	0,1
Sektion 211 (Berufsschulen)	4 800 000	3,2
Sektion 212 (Abwässeraufbereitung)	-	
Sektion 214 (Ergänzungsfinanzierung)	10 402 000	6,8
Sektion 302 (Forschung und Entwicklungsdistrikte)	758 465	0,5
Gesamt	151 444 955	100,0

+ Die Summen bedeuten weder die Gesamtkosten der Projekte, noch die Gesamtzuteilungen der ARC an Kentucky, sondern die tatsächlichen Ausgaben des KPDO. Die Zuteilungen der ARC für die einzelnen Sektionen können höher sein. Aus zeitlichen Planungsrückständen oder durch administrative Verzögerungen werden die Mittel oft nicht so rasch ausgegeben und z. T. auf die folgenden Rechnungsjahre übertragen.

Quelle: Bis auf die Angaben für den Straßenbau wurden die Summen auf der Grundlage unveröffentlichter Unterlagen des KPDO berechnet.

Von den 49 "counties" wurden 34 durch Gesundheits- und Berufsschulprojekte mit direkten finanziellen Zuwendungen gefördert, während in den restlichen 15, soweit es sich aus den Unterlagen des KPDO entnehmen läßt, keine derartigen Investitionen vorgenommen wurden. Unter diesen "counties" finden sich vor allem diejenigen, die 1970 unter 10 000 Einwohner (7 von insgesamt 11) und z. T. sehr niedrige Pro-Kopf-Einkommen hatten. Daraus kann jedoch nicht gefolgert werden, daß sich das Effizienzprinzip voll durchgesetzt hat, da auch Beispiele für Investitionen in anderen "counties" mit ähnlich niederen Einkommen und sehr geringem Wachstumspotential vorhanden sind.

Interessanterweise liegen die meisten dieser 15 "counties" nicht im Innern der Region, sondern mehr in den westlichen Randgebieten. Einen in jeder Hinsicht außergewöhnlichen Fall stellt Wolfe Co. dar. In diesem sehr armen "county", in dem keine anderen Infrastrukturvorhaben durchgeführt wurden als der Bau des Straßenkorridors I, errichtete die Control Data Corp. eine Zweigniederlassung. Aber selbst dieses Beispiel verliert für einen Beweisgang dieser Art an Gewicht, wenn man bedenkt, daß der "highway"-Bau in diesem "county" nur Straßenausbau, d. h. eine Verbesserung vorheriger Transportbedingungen bedeutet und außerdem ein von privater Seite errichtetes Gebäude, in dem die Produktion sofort aufgenommen werden konnte, für die Firma einen zusätzlichen Attraktionspunkt bot.

Kritische Beurteilungen der wichtigsten Programmbereiche wurden bereits bei der Behandlung der einzelnen Sektionen wiedergegeben. Darüber hinaus wird auch die ARC-Gesamtpolitik in den Anhörungen vor dem Sub-

committee on Economic Development des U. S. Senats kritisiert. Ernsthafte Zweifel werden an der Absicht der ARC geäußert, der Armenbevölkerung in Ost-Kentucky (60%) helfen zu wollen. Der Kommission wird vorgeworfen, der sog. "trickle down"-Theorie (etwa: Durchsickerungstheorie) zu folgen, nach der sich hohe Investitionen gleich welcher Art automatisch auf die Situation der armen Bevölkerung auswirken müßten. Tatsächlich würde es sich aber so verhalten, daß die Reichen noch mehr erhielten, die Armen aber fast leer ausgingen. Was bliebe schon für sie übrig, wird gefragt, wenn man die Kette der Empfänger betrachtet und jeder seinen Teil erhalten hat? "After the landowners get theirs, after the contractors get theirs, after the managers (if they ever come) get theirs, after the skilled workers get theirs." (Committee on Public Works 1969 d, S. 968)

Was nach diesen Aussagen im ganzen Programm fehlt, ist die direkte Unterstützung von Gruppen der Bevölkerung mit Darlehen und Zuschüssen zur Gründung von kleineren lebensfähigen Unternehmen, an deren Eigentum und Gewinnen sie selbst beteiligt ist. (Siehe hierzu das Beispiel Knox Co., Fußnote 1, S. 52).

13. SHIFT-ANALYSE ZUR UNTERSUCHUNG VON INDUSTRIELLEN STRUKTURVERÄNDERUNGEN
IN DER APPALACHENREGION KENTUCKYS ZWISCHEN 1960 UND 1970¹⁾

Zur Betrachtung von Entwicklungen und Strukturveränderungen im Produktionssektor eignet sich die Shift-Analyse, die in ihrer Grundform mittels eines Zeit- und Branchenquerschnittvergleichs das Wachstum einer Region zwischen dem Basisjahr 0 und dem Zeitpunkt t mit der entsprechenden wirtschaftlichen Entwicklung des Gesamttraums (hier der Staat Kentucky) vergleicht. Als Maßeinheit dient die Beschäftigtenzahl²⁾.

Hier werden lediglich die Formeln für die erweiterte Analyse, die die Berechnungsart für den Regionalfaktor und seine Komponenten - den Strukturfaktor und den Standortfaktor - in den Einzelbranchen wiedergeben, angeführt. Die Ergebnisse in den einzelnen Industriebranchen werden als Zunahmen bzw. Abnahmen der Zahl der Beschäftigten im Vergleich zur Gesamtwirtschaft ausgegeben. Die Formel für den branchenspezifischen Regionalfaktor lautet:

$$\text{Regfa}^i = b_{t}^i - b_{o}^i \cdot \frac{\sum B_t^i}{\sum B_o^i} - \frac{\sum b_o^i}{\sum B_o^i} (B_t^i - B_o^i \cdot \frac{\sum B_t^i}{\sum B_o^i})$$

Symbolbedeutung: $b_{o,t}^i$ = Regionale Beschäftigte einer Branche (i) im Basisjahr o bzw. Zeitpunkt t
 $B_{o,t}^i$ = Beschäftigte derselben Branche (i) im Gesamttraum im Basisjahr o bzw. Zeitpunkt t
 $\sum b_o^i$ = Regionale Gesamtbeschäftigte in allen Branchen im Basisjahr o
 $\sum B_{o,t}^i$ = Gesamtbeschäftigte in allen Branchen im Gesamttraum im Basisjahr o bzw. Zeitpunkt t

Die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen Region und Gesamttraum, die vom Regionalfaktor angezeigt werden, können - wie bereits angedeutet - zwei Einflußgrößen zuzuschreiben sein. Einmal kann die Branchenstruktur (Zusammensetzung der Industriezweige) in den beiden Teilgebieten unterschiedlich sein (Strukturfaktor), zum anderen können aber auch unterschiedliche Standortverhältnisse (Standortfaktor) vorliegen, die derartige Abweichungen bedingen. Die Formel für den branchenspezifischen Standortfaktor lautet:

$$\text{Stafa}^i = b_t^i - b_o^i \cdot \frac{B_t^i}{B_o^i}$$

1 Die Shift-Analyse bzw. die Image-Analyse (Kap. 14) und große Teile der Karten wurden mit einer CYBER 72 bzw. CDC 3300 der Zentraleinrichtung für Datenverarbeitung-Rechenzentrum Arnimallee - der Freien Universität Berlin gerechnet bzw. hergestellt.

2 Für die Grundlagen der Shift-Analyse und ihre Grenzen siehe auch MÜLLER (1973, S. 54-61 u. S. 66-68).

Bei der Berechnung der relativen branchenspezifischen Standortunterschiede wird vom Vergleich der tatsächlichen regionalen Branchenentwicklung zum Zeitpunkt t mit der fiktiven Beschäftigung ausgegangen. Diese wird ermittelt aus dem Produkt der branchenspezifischen regionalen Beschäftigung im Basisjahr und dem Beschäftigungsindex derselben Branche des Gesamttraums.

Der Strukturfaktor ergibt sich aus der Differenz von branchenspezifischem Regionalfaktor und obengenanntem Standortfaktor.

$$\text{Strufa}^i = \text{Regfa}^i - \text{Stafa}^i$$

Das Basisjahr 0 ist 1960, der Zeitpunkt t 1970. Die Daten stammen aus dem U. S. Census of Population 1960 und 1970 (U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1963; U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census 1971/1972, Final Report PC(1)-C 19 Kentucky). Folgende elf Branchen konnten aufgrund der Zählungen verwandt werden ¹⁾:

- 1 Holzverarbeitende Industrie
- 2 Metallindustrie
- 3 Maschinenbau
- 4 Elektrotechnische Industrie
- 5 Fahrzeugbau und Transportausrüstung
- 6 Sonstige Industriegüter
- 7 Nahrungsmittelindustrie
- 8 Textil- und Bekleidungsindustrie
- 9 Druck- und Vervielfältigungsindustrie
- 10 Chemische Industrie
- 11 Sonstige Verbrauchsgüter und nichtspezifizierte Industrien

Interpretieren wir zunächst die Daten des branchenspezifischen Regionalfaktors (Tab. 31) etwas allgemeiner, so fallen die vielen relativ hohen Beschäftigungsverluste bei der holzverarbeitenden Industrie auf, die auch im Staatsdurchschnitt Einbußen hinnehmen mußte. Bei einigen "Kohle-counties" macht sich dieser Rückgang besonders bemerkbar. In Branche 2 (Metallindustrie) treten sowohl eine spektakuläre Abnahme wie auch etliche Zunahmen auf. Die Industriezweige 3 und 4 (Maschinenbau, elektrotechnische Industrie) weisen ein Mischverhältnis von Beschäftigungszuwachs und -abnahme auf, wobei nur wenige Fälle hoher Zahlen ins Auge springen. Bei den Bereichen 5 und 6 (Fahrzeugbau und "Sonstige Industriegüter") überwiegen die "counties" mit positiven Zahlen - also mit Wachstumstendenzen - knapp. Die Zunahmen sind aber meistens belanglos. Die Nahrungsmittelindustrie (7) sinkt, gesamtwirtschaftlich gesehen, am stärksten, doch treten in der Region relativ wenige Verlustfälle auf. Am meisten betroffen ist das Kohlerevier. Der Zuwachs ist bis auf einzelne Ausnahmen kaum der Rede wert. Branche 8 (Textilindustrie) ist überwiegend von Beschäftigungssteigerungen gekennzeichnet, die z. T. nicht unbeträchtlich sind. Die Druck- und Vervielfältigungsindustrie (9) bietet wieder ein gemischtes Bild. Der zehnte Industriezweig (Chemische Industrie) wächst kaum. In Branche 11 ("Sonstige Verbrauchsgüter und nichtspezifizierte Industrien") sind sowohl einige höhere Beschäftigungsgewinne als auch Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen. (Die Aufgliederung des branchenspezifischen Regionalfaktors in Struktur- und Standortfaktor findet sich im Anhang, Tab. 38.)

Aus Abb. 51, die auf Tab. 32 beruht, können wir entnehmen, daß diejenigen "counties", bei denen der Regionalfaktor sowie der Struktur- und Standortfaktor Werte über 1 erreicht, eine positive industrielle Entwicklung aufgrund einer günstigen, die Gesamtwirtschaft repräsentierenden industriellen Zusammensetzung aufweisen. Relative Standortvorteile machen sich bei ihnen ebenfalls bemerkbar. Wirtschaftlich sind sie nämlich

1 Dafür waren auch einige Zusammenfassungen notwendig, da nicht alle Daten für die einzelnen Industriezweige dem Census direkt entnommen werden konnten.

Tab. 31 Branchenspezifischer Regionalfaktor für die Appalachenregion Kentuckys

county	Branche 1	Branche 2	Branche 3	Branche 4	Branche 5	Branche 6	Branche 7	Branche 8	Branche 9	Branche 10	Branche 11
Adair	- 120	- 5	- 14	- 23	- 11	- 22	34	75	11	15	89
Bath	- 214	- 1	20	322	12	- 3	12	5	- 3	6	- 18
Bell	- 256	- 45	- 35	- 13	- 71	28	- 80	161	- 16	14	30
Boyd	124	-1999	- 77	-141	- 40	-230	410	- 1	-118	- 34	-524
Breathitt	- 106	- 7	5	- 15	- 22	15	26	2	1	- 1	19
Carter	- 99	69	- 42	- 18	25	- 784	139	- 41	- 12	21	- 50
Casey	- 77	1	- 12	- 38	- 3	- 18	62	195	65	13	40
Clark	- 41	121	168	-176	245	41	102	- 84	- 26	18	86
Clay	- 180	- 20	- 4	- 5	- 22	- 4	25	30	7	5	- 8
Clinton	6	- 3	- 9	1	- 1	- 12	0	252	- 14	18	7
Cumberland	- 45	- 17	27	5	33	- 12	- 10	103	3	5	6
Elliot	- 54	- 13	3	2	- 13	- 16	15	- 38	22	3	18
Estill	- 61	- 6	66	142	108	- 23	56	-161	- 20	9	9
Fleming	0	39	7	34	- 76	26	46	- 40	- 19	6	453
Floyd	- 12	11	16	10	36	7	21	180	- 37	- 36	242
Garrard	38	14	24	- 27	4	129	24	-121	66	10	- 26
Green	83	15	- 2	75	26	- 6	10	189	16	13	50
Greenup	- 92	- 59	18	- 40	199	19	165	58	42	- 66	- 318
Harlan	- 15	- 25	- 18	58	- 20	22	-160	2	- 36	4	0
Jackson	- 32	19	14	18	16	12	17	6	42	3	9
Johnson	20	28	- 6	0	3	36	- 33	89	- 2	4	33
Knott	- 113	0	- 16	- 9	4	14	4	6	- 1	- 1	20
Knox	- 156	43	- 18	30	12	43	18	50	62	13	66
Laurel	- 59	22	- 36	- 16	- 33	10	71	385	125	- 26	46
Laurence	- 117	49	15	- 5	8	18	- 9	236	- 10	0	- 70
Lee	- 84	11	- 9	- 8	2	6	12	1	- 3	2	50
Leslie	- 140	- 6	- 5	- 3	- 13	0	17	2	2	3	1
Letcher	0	7	- 30	- 9	- 11	25	- 62	12	4	- 2	- 6
Lewis	- 22	- 53	41	- 29	- 31	- 44	63	68	3	24	75
Lincoln	- 6	26	- 9	- 28	39	257	0	-158	108	7	43
McCreary	- 27	- 7	27	17	15	15	4	117	- 3	21	16
Madison	60	174	88	156	203	115	- 4	- 45	71	13	- 19
Magoffin	- 119	0	- 8	- 8	4	- 3	7	18	6	- 3	13
Martin	- 72	- 13	2	- 22	- 1	1	10	1	1	3	3
Menifee	- 129	- 5	- 9	155	4	7	13	158	- 10	2	- 3
Monroe	- 133	- 8	0	32	8	16	- 13	389	3	8	72
Montgomery	40	- 50	100	750	40	32	- 21	128	- 2	8	44
Morgan	- 44	- 12	- 4	15	- 10	18	14	21	21	9	184
Owsley	0	1	- 1	- 7	0	- 11	3	0	0	0	11
Perry	- 122	- 26	- 20	- 17	- 9	43	-133	- 3	0	5	38
Pike	- 325	- 51	- 32	- 10	- 51	51	- 63	21	- 21	29	29
Powell	- 84	- 18	22	46	31	- 54	39	7	6	6	143
Pulaski	- 12	560	- 30	- 67	25	178	- 10	- 229	- 18	- 49	-108
Rockcastle	21	3	12	41	24	74	50	- 74	35	- 6	86
Rowan	- 154	4	- 13	- 11	2	-200	47	7	13	1	- 4
Russell	- 19	- 4	9	- 6	4	9	13	283	13	15	20
Wayne	- 121	24	- 39	- 5	- 8	21	39	74	- 4	15	- 31
Whitley	- 136	41	16	64	- 22	- 49	- 53	167	156	2	17
Wolfe	- 13	6	62	2	15	- 8	6	1	1	9	18
Kentucky	- 1,4 %	+ 71,3 %	+ 75,1 %	+ 54,0 %	+ 61,2 %	+103,1 %	- 20,5 %	+ 33,1 %	+ 26,1 %	+ 15,1 %	+ 85,7 %

durch ihre Lage im unmittelbaren Einflußgebiet von Lexington und an zwei Hauptverkehrsadern - der Interstate 75 nach Knoxville/Tenn. und an der Interstate 64 nach Ashland bzw. am Mountain Parkway - eindeutig beeinflusst. (Alle diese "counties" befinden sich außerhalb bzw. am Rand der physisch-geographischen Appalachenregion.) Clark Co. und Madison Co. wuchsen - und dafür können wir den branchenspezifischen Regionalfaktor (Tab. 31) heranziehen - vor allem durch die Metallindustrie (2), den Maschinenbau (3), die Elektroindustrie (4) (nur in Madison Co.), den Fahrzeugbau (5) und durch die Branche "Sonstige Industriegüter" (6). (Beide "counties" lagen bereits 1962 an 2. bzw. 4. Stelle in der regionalen Rangfolge der Pro-Kopf-Einkommen.) Gruppe zwei ist nur mit einem "county" vertreten und wird deshalb nicht weiter behandelt.

Gruppe drei, in der der Regionalfaktor und der Standortfaktor über 1 liegen, der Strukturfaktor aber unter 1, umfaßt den größten Teil der "counties", nämlich 25. Hier ist also im Vergleich zum Gesamtraum ein gewisses Wachstum vorhanden, das aber nicht auf einer entsprechenden industriellen Struktur beruht, sondern auf bestimmten standortmäßigen Bedingungen. Dazu zählen vor allem die niedrigen Lohnkosten für Arbeitskräfte (z. T. Frauen) und teilweise relativ günstige Verkehrsbedingungen. Anhand einiger herausgegriffener Beispiele läßt sich dieser Sachverhalt sehr gut verdeutlichen. Wolfe Co. (Pro-Kopf-Einkommen 1968: \$ 891) fällt beispielsweise in diese Kategorie. Der Wert seines Regionalfaktors liegt mit 2,13 sehr hoch, was auf ein starkes industrielles Wachstum zwischen 1960 und 1970 schließen läßt. Sein Strukturfaktor ist aber nur 0,75, sein Standortfaktor dagegen 2,85. Da es in Wolfe Co. 1960 nur 62 Industriebeschäftigte gab, wovon 58 in der Holzverarbeitung tätig waren, ist es aufschlußreich zu erfahren, in welcher Industriebranche sich diese Zunahme vollzogen hat. Dafür benutzen wir wiederum den branchenspezifischen Regionalfaktor und stellen fest, daß der "überdurchschnittliche Beschäftigungsgewinn" von nur 62 Arbeitsplätzen im Maschinenbau (3) erfolgt ist (siehe Tab. 31). Seine allgemeine Branchenstruktur ist damit aber noch längst nicht der der Gesamtwirtschaft angeglichen. Wie bereits erwähnt (S. 140) wurde in Wolfe Co. 1969 tatsächlich eine Zweigniederlassung der Control Data Corp. errichtet. Ähnlich ist es mit Floyd Co., das keinen sehr günstigen Strukturfaktor, aber einen hohen Standortfaktor aufweist. Die Industriezunahme geht hier aber vor allem auf die Branche "Andere Verbrauchsgüter" (Firma American Standard) und die Textilbranche zurück. Bei einer Reihe von "counties" in dieser Gruppe mit niederen Strukturwerten und hohen Standortwerten (Casey, Clinton, Cumberland, Green, Laurel, McCreary, Monroe, Russell, Whitley) im südwestlichen Bereich der Region ist das Industriewachstum in erster Linie auf den einseitigen Beschäftigungsanstieg in der Textil- und Bekleidungsbranche, eines typischen Industriezweigs in Rückstandsgebieten, zurückzuführen. In diesen Fällen ist deshalb im Vergleich zum Gesamtraum kein besonderer wirtschaftlicher Fortschritt zu verzeichnen, sondern das hohe Wachstum beruht auf dem starken Beschäftigungszuwachs in einer zwar arbeitsintensiven, doch veralteten Industrie. (Standortvorteil: niedere Lohnkosten für weibliche Arbeitskräfte.)

Erwähnenswerte Beispiele sind außerdem Pulaski Co. und Montgomery Co., bei denen Regfa und Stafa über 1 liegen. Sie haben zum einen in der Metallindustrie, zum anderen im Maschinenbau und in der elektrotechnischen Industrie einen Beschäftigungszuwachs zu verzeichnen, der über dem staatlichen liegt. (Standortvorteil: relativ günstige, kurze Verkehrsverbindungen zum Zentrum Lexington.)

Dazu kommen noch einige Fälle, bei denen z. B. die Beschäftigung in der Textilindustrie abnimmt, dafür aber in anderen Zweigen zunimmt (Estill Co. Branche 4 und 5, Lincoln Co. Branche 6, Pulaski Co. s. o.).

Gruppe 4 ist die erste Gruppe, bei der der Regionalfaktor (< 1) auf eine gewisse Stagnation der wirtschaftlichen Entwicklung schließen läßt. (Die Gesamtzahl der "counties" aus Gruppe 4, 5 und 6 mit Regfa kleiner 1 ist 19.) Der Strukturfaktor liegt über 1, der Standortfaktor darunter, was auf standörtliche Benachteiligung hinweist. Überraschenderweise findet sich das stark industrialisierte Boyd Co. darunter. Der branchenspezifische Regionalfaktor zeigt, daß Boyd Co. außer in der Holzverarbeitenden Industrie und der Nahrungsmittelindustrie, verglichen mit der Gesamtentwicklung, durchweg Beschäftigungseinbußen hinnehmen mußte. Ganz besonders stark ist die Abnahme in der - im allgemeinen stark wachsenden - Metallindustrie. Als Standort-

Tab. 32 Regionalfaktor, Struktur- und Standortfaktor für die Appalachenregion Kentuckys. Die Berechnungsformel des Gesamtregionalfaktors (also nicht des branchenspezifischen) ist hier nicht aufgeführt (Siehe dazu MÜLLER 1973, S. 55).

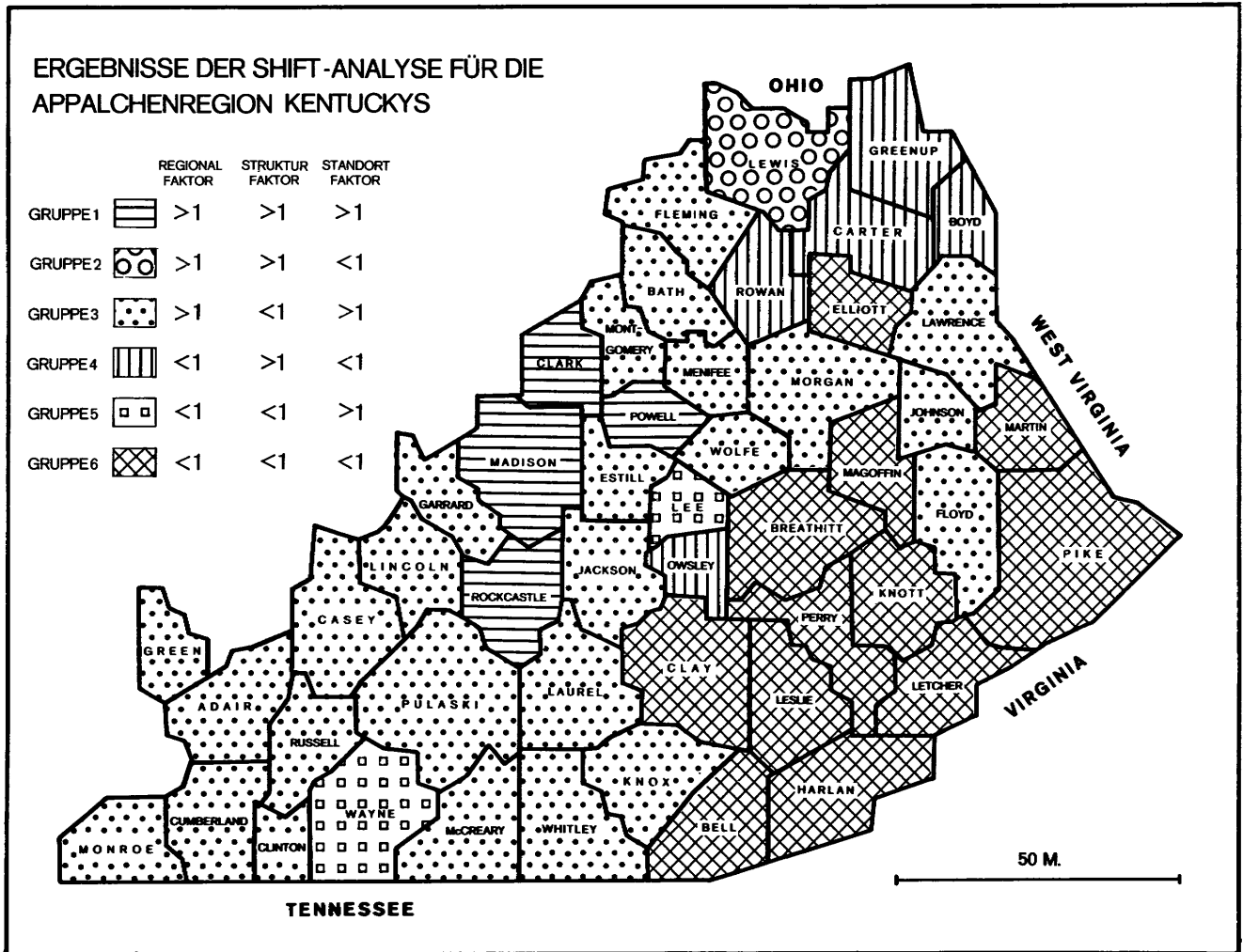
county	Regional- faktor	Struktur- faktor	Standort- faktor
Adair	1,03	0,85	1,21
Bath	1,27	0,81	1,55
Bell	0,81	0,90	0,90
Boyd	0,67	1,16	0,58
Breathitt	0,72	0,81	0,90
Carter	0,66	1,19	0,56
Casey	1,26	0,86	1,47
Clark	1,22	1,02	1,19
Clay	0,57	0,80	0,71
Clinton	1,52	0,87	1,75
Cumberland	1,20	0,81	1,50
Elliot	0,69	0,90	0,77
Estill	1,13	0,98	1,16
Fleming	2,00	0,99	2,02
Floyd	2,15	0,99	2,16
Garrard	1,16	0,99	1,18
Green	1,68	0,88	1,91
Greenup	0,97	1,16	0,83
Harlan	0,77	0,81	0,96
Jackson	1,57	0,99	1,59
Johnson	1,58	0,94	1,67
Knott	0,51	0,79	0,66
Knox	1,18	0,83	1,43
Laurel	1,57	0,79	1,99
Lawrence	1,27	0,90	1,41
Lee	0,89	0,83	1,07
Leslie	0,46	0,73	0,63
Letcher	0,77	0,80	0,96
Lewis	1,07	1,13	0,53
Lincoln	1,22	0,96	1,28
Mc Creary	1,49	0,80	1,86
Madison	1,38	1,05	1,32
Magoffin	0,54	0,75	0,72
Martin	0,61	0,80	0,77
Menifee	1,91	0,80	2,40
Monroe	1,51	0,83	1,83
Montgomery	2,42	0,92	2,61
Morgan	1,95	0,84	2,33
Owsley	0,91	1,22	0,75
Perry	0,47	0,74	0,64
Pike	0,60	0,81	0,74
Powell	1,29	1,04	1,24
Pulaski	1,10	0,86	1,28
Rockcastle	1,64	1,01	1,62
Rowan	0,68	1,01	0,67
Russell	1,87	0,82	2,29
Wayne	0,96	0,81	1,12
Whitley	1,23	0,85	1,45
Wolfe	2,13	0,75	2,85

nachteile wirken sich Schrumpfungstendenzen in der Schwerindustrie (Eisen- und Stahlverarbeitung) aus. Einige benachbarte "counties" weisen im übrigen ähnliche Entwicklungen auf.

Gruppe 5 enthält zwei "counties", bei denen nur der Standortfaktor noch eine gewisse Bedeutung hat.

Schließlich folgt die Gruppe der unter allen drei Aspekten am schlechtesten abschneidenden "counties", die

Abb. 51



kein Wirtschaftswachstum, keine der Gesamtwirtschaft entsprechende Industriestruktur und keine besondere Standortattraktivität besitzen. Sie decken sich weitgehend mit den kohlefördernden "counties" bzw. mit dem Kerngebiet der Appalachenregion von Kentucky.

Vielleicht kann man aufgrund dieser Analyse festhalten, daß nur die lagebegünstigten "counties" im Westen, insbesondere die von der Großstadtregion Lexington beeinflussten bzw. einige der an den wichtigen zwischenstaatlichen Transitstraßen gelegenen "counties" mit der allgemeinen industriellen Entwicklung Schritt hielten. Alle anderen "täuschten" eine Entwicklung vor, indem sie z. T. einseitig, aufgrund traditioneller, großer Fluktuation unterliegender - jedoch beschäftigungsintensiver - Industrien wuchsen, oder weisen in bestimmten industriellen Bereichen Schrumpfungstendenzen bzw. allgemeine Stagnationserscheinungen auf.

Der einzig wichtige Fall, bei dem man den Industrialisierungsbeginn eventuell auf das Straßenbauprogramm im Innern der Region zurückführen kann, ist Wolfe Co. mit der Niederlassung der Control Data Corp. Aber selbst bei diesem Beispiel müssen das große Arbeitskräfteangebot billiger Frauenarbeit (Profitmotiv) und eine bereits für einen anderen Zweck errichtete Werkhalle, die der Firma zur Verfügung gestellt wurde, als mitbestimmende Größen berücksichtigt werden (siehe auch S. 148).

Hinweise auf die durch Programm und Planung bewirkten größeren Veränderungen der industriellen Struktur können aus den Resultaten dieser Analyse für den überwiegenden Teil der Region bis Mitte 1970 nicht direkt entnommen werden.

14. IMAGE-ANALYSE ZUR UNTERSUCHUNG DES REGIONALEN ENTWICKLUNGSSTANDES
FÜR 1964/65 UND 1968/69

Verschiedene Beiträge jüngerer Datums zur Feststellung von Notstandsgebieten, ihrer Entwicklungsfähigkeit und der zeitlichen Veränderung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zustands verwenden die Faktorenanalyse als Instrument zur Messung unterschiedlicher regionaler Entwicklungsniveaus (GEISENBERGER/MÄLICH/MÜLLER/STRASSET 1970; GEISENBERGER 1972)¹⁾. Für unsere Zwecke wird eine Weiterentwicklung des faktorenanalytischen Ansatzes, die Image-Analyse, herangezogen, die im Unterschied zum partiellen Korrelationsansatz der Faktorenanalyse von einem multiplen Korrelationsansatz ausgeht.

Das Ziel dieser Image-Analyse liegt in dem Versuch, das nicht direkt meßbare regionale sozio-ökonomische Entwicklungsniveau zu verschiedenen Zeitpunkten zu erfassen bzw. diejenigen Faktoren zu interpretieren, die aus den Daten dafür als einfache, aber hilfreiche Erklärungsmittel reproduziert werden können.

Das Programm der verwandten Analyse besteht aus Korrelationsmatrix, dem Varimaxverfahren zur Faktorenrotation und dem Schätzverfahren der Faktorenwerte²⁾. Wie sich herausstellte, erübrigte sich in unserem Fall das Rotationsverfahren, weil die Faktorerstellung nur einen Faktor förderte und keine Notwendigkeit mehr für eine möglichst einfache Zuordnung von Faktoren und Variablen bestand.

Als Zwischenschritt nach der primären Korrelationsmatrix wird in unserem Fall eine sog. G-Image-Analyse eingeschaltet, die, von einem multiplen Korrelationsansatz ausgehend, nur mit dem Teil einer Variablen weiterrechnet, der durch multiple Regressionsrechnung als völlig unabhängig von den übrigen Variablen geschätzt worden ist (sog. Image-Teil der Variablen)³⁾. Dabei wird die ursprüngliche Korrelationsmatrix in eine Kovarianzmatrix transformiert.

Zunächst ist die Auswahl der Variablen vorzunehmen, die als operationalisierte Indikatoren den Begriff des sozio-ökonomischen Entwicklungsstandes möglichst genau treffen sollen, um dem Problem adäquat zu sein, d. h. dem Gültigkeitskriterium so weit wie möglich zu entsprechen. Die sorgfältige Selektion ist aber nicht nur deshalb bedeutsam, sondern auch hinsichtlich der Resultate, die davon stark beeinflußt werden. Zahl und Art der Variablen stimmen mit den in den Studien aufgeführten nicht überein. Das liegt zum einen daran, daß die statistischen Erhebungen in den Vereinigten Staaten inhaltlich z. T. anders ausgerichtet sind, zum anderen daran, daß nur eine beschränkte Zahl von vergleichbaren Variablen zur Verfügung stand, für die zu diesen Zeitpunkten überhaupt Daten zu erhalten waren. (Analysen mit einer größeren Zahl von Variablen aus den Zählungen für die Jahre 1960 und 1970 konnten wegen des späten Erscheinens des U. S. Census von 1970 nicht mehr durchgeführt werden.) Die getroffene Wahl bietet dennoch hinreichend Gewähr, den entwicklungsmaßi- gen Sachverhalt einigermaßen anzuzeigen, weil einmal sowohl Merkmale aus dem primären, sekundären und tertiären Sektor als auch aus dem Sozialbereich enthalten sind, zum anderen eine Analyse mit 20 Variablen hauptsächlich aus den Jahren 1968/69 und einer anschließenden Regionalisierung mittels des hierarchischen Gruppierungsverfahrens ähnliche Ergebnisse erzielte und als eine Art Kontrolle der hier vorgelegten Resultate diente.

1 Eine weitere wichtige Studie über verschiedene Formen ländlicher Armut ist die von BERRY 1965.

2 Sie dazu ÜBERLA 1968.

3 Näheres dazu bei ÜBERLA 1968.

Tab. 33 Variablenkatalog für die Jahre 1964/65 und 1968/69

Nr.	Variable
1	Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens 1962-65 und 1965-68
2	Pro-Kopf-Einkommen 1965 und 1968
3	Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie 1964 und 1968
4	Beschäftigte im Bergbau 1965 und 1967
5	Durchschnittlicher Wert der verkauften Farmprodukte 1964
6	Anteil der Arbeitslosen 1964 und 1969
7	Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner 1964 und 1968
8	Einlehrerschulen 1964/65 und 1968/69
9	Ärzte pro 10 000 Einwohner 1962 und 1969

Quellen: Office of Development Services and Business Research,
Univ. of Kentucky;
County Business Patterns 1964 und 1968;
County and City Data Book 1967;
Kentucky Department of Economic Security;
Kentucky Department of Education;
Kentucky Department of Health.

Als erster Schritt der Berechnungen werden die Korrelationsmatrizen der Variablen für die verschiedenen Jahre gegenübergestellt.

Tab. 34 Korrelationsmatrix 1964/65

Variable Nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1,0000								
2	0,4362	1,0000							
3	0,2316	0,3214	1,0000						
4	-0,2258	-0,4029	-0,3761	1,0000					
5	0,0718	0,6429	0,3611	-0,5384	1,0000				
6	-0,3329	-0,6204	-0,4486	0,3279	-0,5350	1,0000			
7	-0,3818	-0,7245	-0,4706	0,4306	-0,5202	0,6088	1,0000		
8	-0,0354	-0,3866	-0,1874	0,5973	-0,5542	0,3271	0,3655	1,0000	
9	0,1585	0,5450	0,1407	-0,0642	0,0840	-0,3168	-0,3646	0,0141	1,0000

Tab. 35 Korrelationsmatrix 1968/69

Variable Nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1,0000								
2	0,1649	1,0000							
3	0,0677	0,5289	1,0000						
4	-0,0026	-0,3757	-0,4534	1,0000					
5	-0,0292	0,6281	0,4719	-0,5565	1,0000				
6	-0,1269	-0,6507	-0,5091	0,1912	-0,3777	1,0000			
7	0,0139	-0,7354	-0,4886	0,4438	-0,5688	0,4151	1,0000		
8	0,1384	-0,2574	-0,3137	0,5384	-0,4646	0,0583	0,4002	1,0000	
9	0,2836	0,5551	0,1827	0,0194	-0,0204	-0,3198	-0,3073	0,1228	1,0000

Die Korrelationsmatrizen für 1964/65 (Tab. 34) und 1968/69 (Tab. 35) gleichen sich weitgehend. Beim Pro-Kopf-Einkommen (Variable 2) treten auf sehr plausible Weise die höchsten positiven wie negativen Korrelationswerte (z. B. Variable 5, 6, 7) auf. Das Pro-Kopf-Einkommen kann deshalb als sehr wichtige Variable angesehen werden.

Aus der zwischenschrittlichen Kovarianzmatrix wurde über die Hauptachsenmethode ein Eigenwert (Komponente, die den Beitrag zur Gesamtvarianz der Variablen angibt) für die Jahre 1964/65 und 1968/69 mit fast gleichbleibenden Werten berechnet, was auf eine große Kongruenz im Aufbau des Datenmaterials für die verschiedenen Jahre schließen läßt. Dementsprechend wurde auch nur ein Faktor extrahiert, durch den 1964/65 70,30% und 1968/69 69,49% der gemeinsamen Varianz (53,34% bzw. 50,73%) erklärt werden. Die Faktorladungen, d. h. die Korrelationen der Variablen mit dem Faktor betragen (Tab. 36):

Tab. 36 Faktorladungen (1 Faktor) 1964/65 und 1968/69

Nr.	Variable	1964/65 Faktor 1	1968/69 Faktor 1
1	Anstieg Pro-Kopf-Einkommen	0,4051	0,0927
2	Pro-Kopf-Einkommen	0,8187	0,8350
3	Industriebeschäftigte	0,4638	0,6051
4	Bergbaubeschäftigte	-0,5553	-0,5265
5	Wert der verkauften Farmprodukte	0,7344	0,7314
6	Anteil der Arbeitslosen	-0,6765	-0,6141
7	Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner	-0,7631	-0,7655
8	Einlehrerschulen	-0,5223	-0,4152
9	Ärzte pro 10 000 Einwohner	0,4059	0,3908

Der Faktor 1 erklärt, entsprechend seines Anteils von 70,3% bzw. 69,5% 1964/65 37,5% der gemeinsamen Varianz, 1968/69 35,2% - also nur etwas weniger.

Folgende Variablen laden auf Faktor 1 hoch positiv bzw. hoch negativ. Aus Einfachheitsgründen berücksichtigen wir nur die Werte $> 0,5$ bzw. $> -0,5$.

Nr.	1964/65 Hoch positiv Variable	Nr.	1968/69 Hoch positiv Variable
2	Pro-Kopf-Einkommen	2	Pro-Kopf-Einkommen
5	Durchschnittlicher Wert der verkauften Farmprodukte	3	Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie
		5	Durchschnittlicher Wert der verkauften Farmprodukte
Nr.	Hoch negativ Variable	Nr.	Hoch negativ Variable
4	Beschäftigte im Bergbau	4	Beschäftigte im Bergbau
6	Anteil der Arbeitslosen	6	Anteil der Arbeitslosen
7	Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner	7	Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner
8	Einlehrerschulen		

Der Faktor erweist sich über den Zeitraum als relativ stabil und die ihn hoch ladenden Variablen bleiben annähernd dieselben. Im Jahr 1968/69 tritt zu den positiv hochladenden Variablen eine hinzu - der Anteil der Industriebeschäftigten. Bei den hoch negativ ladenden sinkt die Variable Einlehrerschulen 1968/69 - obwohl noch signifikant - unter die 0,5-Grenze, wird also bedeutungsärmer.

Wenn mit dem Faktor ein bestimmter sozio-ökonomischer Zustand erfaßt wurde, so läßt er sich wohl am ehesten als relative ländlich-industrielle Prosperität interpretieren¹⁾. Wir können dafür die auf dem ruralen "Wohlfahrtsfaktor" hoch positiv korrelierenden Variablen Pro-Kopf-Einkommen und durchschnittlicher Wert der verkauften Farmprodukte sowie die simultane negative Verbundenheit mit den Beschäftigten im Bergbau, den Anteilen der Arbeitslosen, der Sozialhilfeempfänger und den Zwergschulen (Einlehrerschulen) anführen. Dasselbe gilt für den Zeitpunkt 1968/69, nun werden jedoch die gleichen, auf dem Prosperitätsfaktor hoch korrelierenden Variablen durch eine weitere - den Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie - ergänzt und unterstützt, während die mit dem Faktor hoch negativ korrelierenden - um die Einlehrerschulen - reduziert werden. Daraus ist zu entnehmen, daß einerseits die Industriebeschäftigung für ein gewisses ländliches Entwicklungsniveau als Strukturmerkmal gegenüber 1964/65 wichtiger geworden ist, andererseits das Auftreten eines bestimmten Schultyps als Kennzeichen (unter anderen) für einen allgemeinen niederen Entwicklungsstand an Bedeutung eingebüßt hat. Variable Nr. 1, der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens, ein eventueller Hinweis auf die durch das Regionalprogramm induzierten verbesserten Verdienstmöglichkeiten, erweist sich gegenüber der Periode vor Programmbeginn (1962-65) als unbedeutend.

Wichtig festzuhalten bleibt, daß durch diesen Faktor ein Teil der Region sowohl im Jahr 1964/65 wie auch 1968/69 wirtschaftlich und sozial als relativ entwickelt zu bezeichnen ist, während der andere Teil weiterhin als rückständiges Gebiet ("depressed area") oder Notstandsregion bzw. als strukturelles Armutsgebiet gelten kann.

Die Faktorschätzwerte (Tab. 37) für jedes "county" in bezug auf den festgestellten Faktor (relativer rural-industrieller Wohlstand) sind nicht nur brauchbare Größen für die Erstellung einer Rangfolge von hochentwickelten zu rückständigen Gebieten, sondern bieten sich wegen ihrer räumlichen Verteilung auch als Regionalisierungskriterium an. Bei der Analyse der Faktorwerte muß darauf geachtet werden, daß zu den jeweiligen Zeitpunkten entsprechend unterschiedliche Gewichtungsschemata verwandt werden, die sich hinsichtlich der einzelnen Gewichte sowohl absolut als auch im Verhältnis zueinander teilweise ändern. Es ist deshalb nicht zulässig, die Werte eines "county" einfach zu vergleichen. Wohl aber kann eine ordinale Rangkomparation vorgenommen werden, und die Positionsveränderungen können als erste Anzeichen für eine Verbesserung oder Verschlechterung der Lage der "counties" gewertet werden. Wie aus der Tabelle zu entnehmen ist, sind keine "erdbebenartigen" Rangveränderungen eingetreten (die höchste positive Veränderung - Russell Co. im SW - beträgt acht Stellen, die höchste negative - Harlan Co. im Kohlegebiet - sechs). Insgesamt sind es 21 positive und 20 negative Verschiebungen, bei denen in den meisten Fällen nur geringe Platzwechsel vorkommen. Acht "counties" sind gleich geblieben. Insbesondere an der Spitze (Boyd Co. städtisch, Clark Co. städtisch beeinflusst) und am Ende der Aufreihung (Knott Co., Leslie Co. größte Armutsgebiete) bleiben die Positionen unverändert. Bei den "counties" Montgomery, Madison, Green und Russell sind Platzverbesserungen eingetreten, d. h. sie vergrößern ihren Vorsprung gegenüber den am Schluß platzierten (z. B. gegenüber Martin Co. und Clay Co.), die absteigen. Die Differenz zwischen höchst- und niedrigstentwickeltem "county" betrug 1964/65 - 4,9564 -, 1968/69 - 5,0597 -, was kaum ein Unterschied ist, aber bestimmt keine Andeutung für eine entwicklungsmäßige Annäherung dieser Gebiete ist.

Die räumliche Verteilung der Faktorwerte weist 1964/65 (Abb. 52) deutlich drei (bzw. vier) Teilräume für die Höhe

1 Man betrachte dazu ebenfalls Variable 3 - Beschäftigte in der verarbeitenden Industrie - die 1964/65 auf dem Faktor bereits ziemlich hoch lädt (0,4638).

Tab. 37 Faktorwerte für 49 "counties" der Appalachenregion Kentuckys nach F- Werthöhe für 1964/65 und 1968/69

Rang	county	Faktorwert 1964/65	Rang	county	Faktorwert 1968/69	Rangdifferenz zw. 1964/65 und 1968/69
1	Boyd	2,7469	1	Boyd	2,8898	0
2	Clark	2,4838	2	Clark	2,6905	0
3	Fleming	1,3493	3	Montgomery	1,4422	+4
4	Garrard	1,3034	4	Madison	1,3345	+1
5	Madison	1,3034	5	Green	1,2065	+1
6	Green	1,2145	6	Garrard	1,1322	-2
7	Montgomery	1,1280	7	Russell	1,0417	+8
8	Lewis	1,0287	8	Fleming	1,0119	-5
9	Greenup	0,8160	9	Lincoln	0,9150	+1
10	Lincoln	0,7416	10	Monroe	0,8504	+4
11	Pulaski	0,6966	11	Pulaski	0,8293	0
12	Adair	0,6086	12	Lewis	0,6884	-4
13	Rowan	0,6014	13	Greenup	0,5924	-4
14	Monroe	0,5861	14	Rowan	0,5838	-1
15	Russell	0,5497	15	Adair	0,5762	-3
16	Laurel	0,4463	16	Laurel	0,5647	0
17	Carter	0,4258	17	Casey	0,2876	+1
18	Casey	0,3403	18	Whitley	0,2831	+2
19	Cumberland	0,2383	19	Carter	0,2493	-2
20	Whitley	0,2159	20	Bath	0,0627	+2
21	Clinton	0,1676	21	Cumberland	-0,0032	-2
22	Bath	0,1484	22	Estill	-0,0552	+2
23	Wayne	0,0826	23	Morgan	-0,0859	+3
24	Estill	0,0118	24	Bell	-0,1117	+3
25	Powell	-0,0071	25	Wayne	-0,1887	-2
26	Morgan	-0,0130	26	Johnson	-0,2970	+3
27	Bell	-0,2306	27	Clinton	-0,2979	-6
28	Harlan	-0,2510	28	Powell	-0,3113	-3
29	Johnson	-0,3304	29	Menifee	-0,3197	+4
30	Pike	-0,3427	30	Pike	-0,3300	0
31	Rockcastle	-0,3506	31	Lawrence	-0,4008	+5
32	Floyd	-0,4190	32	Letcher	-0,4059	+3
33	Menifee	-0,4948	33	Rockcastle	-0,4317	-2
34	Knox	-0,5347	34	Harlan	-0,5069	-6
35	Letcher	-0,5919	35	Knox	-0,5272	-1
36	Lawrence	-0,5935	36	Jackson	-0,5499	+2
37	McCreary	-0,6191	37	Floyd	-0,6226	-5
38	Jackson	-0,6499	38	McCreary	-0,6916	-1
39	Elliot	-0,7291	39	Perry	-0,7765	+1
40	Perry	-0,7709	40	Lee	-0,8045	+2
41	Wolfe	-0,8401	41	Elliot	-0,8561	-2
42	Lee	-0,8424	42	Wolfe	-0,8765	-1
43	Martin	-1,0515	43	Owsley	-1,0214	+1
44	Owsley	-1,1970	44	Breathitt	-1,1110	+3
45	Magoffin	-1,2910	45	Magoffin	-1,1955	0
46	Clay	-1,3332	46	Martin	-1,2849	-3
47	Breathitt	-1,4822	47	Clay	-1,5381	-1
48	Knott	-2,0598	48	Knott	-1,5709	0
49	Leslie	-2,2095	49	Leslie	-2,1699	0

Abb. 52

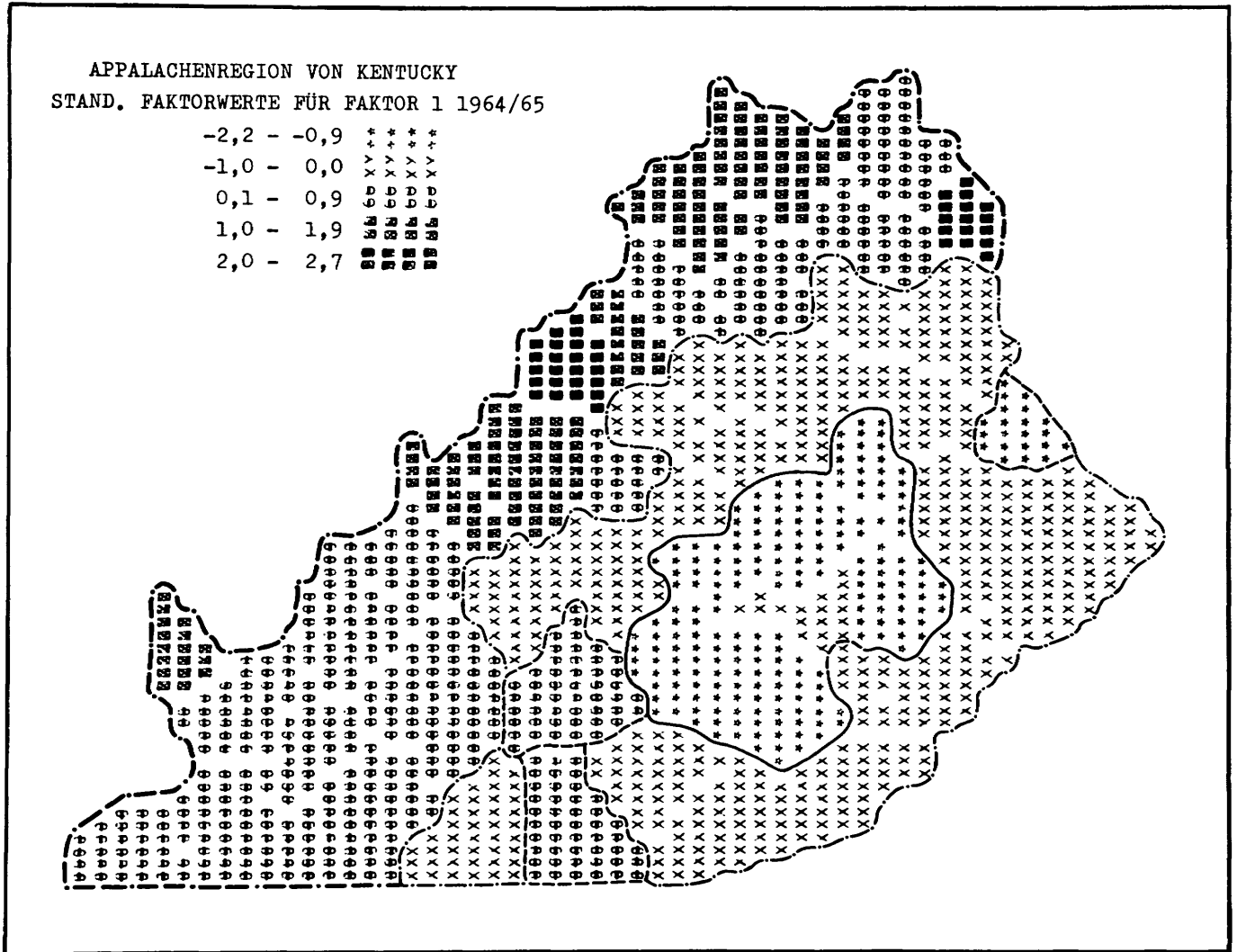
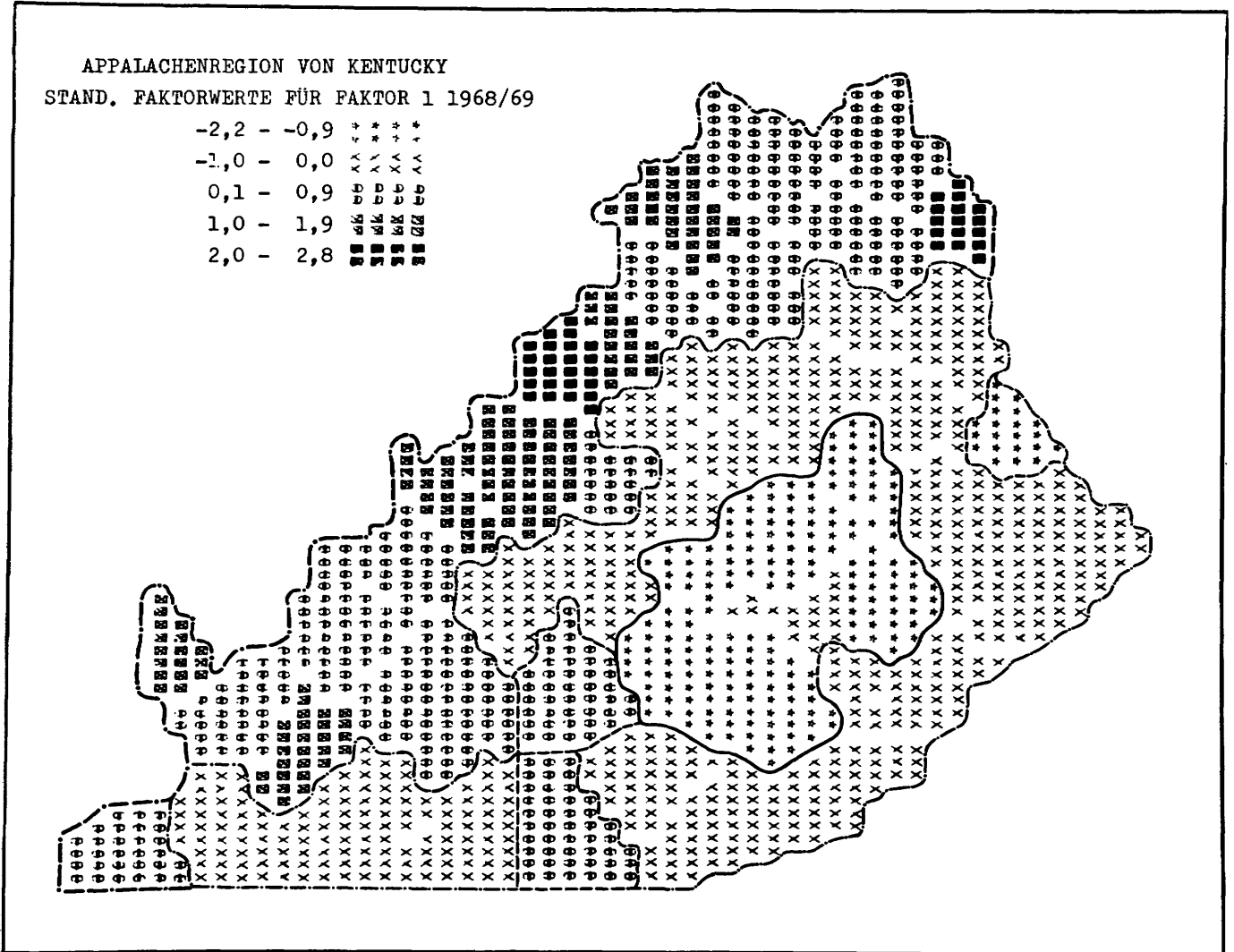


Abb. 53



der sozio-ökonomischen Entwicklung aus, wie sie ähnlich z. B. von den Einzelindikatoren "Pro-Kopf-Einkommen" oder "Arbeitslosigkeit" bei Behandlung der regionalen Sozialverhältnisse (Kap. 7.2) angezeigt wurden. (Ein Hinweis, der ihren starken Erklärungsgehalt unterstreicht.) Klarer als bei jeder Monodatendarstellung treten auf dem "Wohlfandsfaktor" nun die Formen eines kreisförmigen Kernbereichs (FW-2, 2 bis - 0, 9), eines elliptischen Ringgebiets (FW -1, 0 bis 0, 0) und eines streifenartigen Randbereichs (FW 0, 01 bis 1, 0 bzw. 2, 8) mit relativ geringfügigen, jedoch unterscheidbaren Niveaus hervor. Dieses Grundmuster bleibt über die Vier-Jahresperiode hinweg bis 1968/69 konstant. (Siehe auch Verteilung der Faktorwerte in Abb. 53.) Es kann mit den zuvor bereits verwandten Kennzeichnungen eines zentralen, sehr armen ländlichen Gebiets (ohne eigentliche Landwirtschaft ("rural non farm" aber mit etwas Bergbau), eines kranzförmigen Bandes, teils montan-industrieller (im Osten), teils ländlich, teils industriell-kleinbetrieblich strukturierter armer "counties" (im Südwesten und Süden) und eines ökonomisch relativ prosperierenden, schon städtisch beeinflussten, ländlich-industriellen Marginalbereichs (im Norden bzw. im äußersten Westen) beschrieben werden¹⁾.

Bei dieser räumlichen Dreiteilung nach der Höhe der Faktorwerte sollte allerdings nicht übersehen werden, daß die eigentliche Trennung nach "prosperierenden" und stagnierenden Gebieten zwischen dem relativ entwickelten westlichen Randbereich und dem Rest der Region verläuft.

Obgleich Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von Programm und Planung nicht unmittelbar gemacht werden können, da ihr Einfluß nur (sehr) indirekt über die Messung des Entwicklungsstandes und seiner Veränderungen erfaßt wurde, sprechen die Resultate von 1968/69 für einen Status quo ante. Er dürfte in Anbetracht der kurzen Programmdauer und der methodischen Rückschlußschwierigkeiten aber immerhin den Indizschluß zulassen, daß Programm und Planung bis zu diesem Zeitpunkt hinsichtlich Verbesserungen der regionalen ökonomischen und sozialen Verhältnisse größtenteils ziemlich wirkungslos geblieben sind bzw. sich umgekehrt eher Tendenzen zur Vertiefung der in der Region selbst anzutreffenden Ungleichheiten des Entwicklungs-niveaus abzeichnen.

Der in Hypothese drei angesprochene geringe Beitrag des Regionalprogramms und der Planung zur Veränderung der ökonomischen und sozialen Verhältnisse kann also vorsichtig bekräftigt werden. Was jedoch allgemein die Gründe für ein Fehlschlagen betrifft, muß eine Verknüpfung aller bisher herausgearbeiteter Kritikpunkte ergeben.

1 E. C. BANFIELD (1968, S. 116) unterscheidet vier Formen von Armut, die er nach dem Grad des Fehlens finanzieller Möglichkeiten zur Existenzerhaltung und -sicherung einteilt: "destitution", "want", "hardship" und "relative deprivation". Übernimmt man zunächst diese etwas künstlich wirkende Einteilung und versucht, sie auf die Region zu übertragen, so käme für die "sehr armen 'counties'" "want" als Einkommensmangel zur Bereitstellung grundlegender Lebensnotwendigkeiten bzw. für die "armen 'counties'" "hardship" als Geldmangel zur sofortigen Beseitigung bestimmter ständiger wirtschaftlicher Härten in Betracht.

15. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND FESTSTELLUNGEN ZU KONZEPTION,
FUNKTION UND WIRKSAMKEIT DER REGIONALPLANUNG IN OST-KENTUCKY

Wie wir gesehen haben, kann die Evidenz fast aller aufgestellter Hypothesen weitgehend bestätigt werden. Die Zusammenstellung der öffentlichen Bereitstellungen bzw. Ausgaben für ganz Appalachia in Tab. 8 bzw. für Ost-Kentucky in Tab. 30 bekräftigt Arbeitshypothese eins. Die Tabellen zeigen ein eindeutiges Überwiegen der Investitionen für den technischen Bereich (Straßenbau usw.) an. Nur bei Hypothese zwei, die das Effizienzprinzip (den ökonomischen Nutzeffekt) hinsichtlich des Einsatzes von öffentlichen Mitteln betrifft, konnte der Nachweis, daß dieses Kriterium für die unterste Ebene, die Gebietsentwicklungsdistrikte, ebenso gelten würde, nicht mehr stichhaltig erbracht werden. Hier werden andere Mechanismen - vor allem Ausnahmebestimmungen für die Durchführung bestimmter Projekte und über politische Einflußnahmen lokale Eigeninteressen - wirksam, die die strikte Durchführung dieses Prinzips z. T. durchbrechen. Hypothese drei, die auf die geringe Programmwirksamkeit zielte, kann mit Hilfe der Image-Analyse für 1968/69 zwar nur mit Vorsicht bestätigt werden, doch können die Resultate der Shift-Analyse für 1970/71 als weitere Unterstützung dieser These herangezogen werden. Die Ergebnisse beider Analysen zusammengenommen, dürften zur Konfirmation dieser Annahme ausreichen.

Sie sprechen - trotz der Programmdurchführung - insgesamt für einen wirtschaftlichen und sozialen Status quo ante und eine Zunahme der Unterschiede des intraregionalen Entwicklungsstandes. Die Bekräftigung der aufgestellten Hypothesen spricht einerseits für ihre theoretische Grundlegung, andererseits ermöglicht sie in allgemeiner Weise auch Aussagen über die unter der Problemstellung angeführten Untersuchungsziele, die die Programmkonzeption, -funktion und Programmwirksamkeit betreffen.

Die Konzeption des Appalachenprogramms in Kentucky ist abhängig von der ihr zugrundeliegenden "planned regional adjustment"-Theorie. Sie besteht darin, öffentliche Vorleistungen in Form von Infrastrukturinvestitionen zu erbringen (Investitionsanreize), denen - durch eine derartig gesteigerte regionale Attraktivität - gleichzeitig oder in der Folge privatunternehmerische Aktivitäten zur Errichtung von Betrieben für die dringend benötigten Arbeitsplätze folgen sollen.

Dieses Ziel soll durch Schwerpunktförderung des Straßenbaus bzw. durch das Planungskonzept der "development highways" (Entwicklungskorridore oder Entwicklungsachsen) sowie der "growth center"-Strategie, die allerdings von seiten der Planungsbürokratie - z. T. eventuell aus politischer Rücksichtnahme - nicht voll angewandt wurde, erreicht werden. Damit wird - nach diesen Vorstellungen - nicht nur die "Isolation der Region" aufgehoben, sondern in den durch Industrieansiedlung sich herausbildenden Zentren und Entwicklungskorridoren auch der regionale Wirtschaftsaufschwung eingeleitet, der die Situation der armen Bevölkerung "von selbst" verbessert.

Wie den Straßenbauplänen zu entnehmen ist, dient der Bau der "highways" jedoch nicht zur Erschließung relativ isolierter Teilgebiete der Region, sondern vor allem dem Ausbau von z. T. schon früher bestehenden Anschlüssen an die großen interstaatlichen Transitverbindungen. (Verstärkte Marktintegrationsfunktion der Straßenverbindungen bzw. ein Straßennetz und bessere Straßenqualität für die effektivere und kostensparende Ausnutzung der Kohlereserven.) Ein engeres Netz von Verbindungsstraßen zweiter oder dritter Ordnung (sog. "county roads") wird dadurch nicht erreicht. Auch gibt es für ein Handeln der Privatwirtschaft, das den großen Problemen angemessen wäre und eine allmähliche Besserung der wirtschaftlichen Situation herbeiführen könnte, nicht genügend Beispiele oder Absichtserklärungen. Diese Erwartungen entspringen viel-

mehr einem Wunschenken gegenüber der Haltung und den Entscheidungen der privaten Unternehmen, das so vage ist, daß es nicht schwerfällt, daran Kritik zu üben. Dahin zielt auch E. LAUSCHMANN (1973, S. 291), wenn sie auf die mangelnde Koordination zwischen den politischen und administrativen Instanzen und den privaten Investoren zu sprechen kommt und zitiert:

Der Regionalpolitiker kann sich nicht auf Infrastrukturinvestitionen beschränken in der Hoffnung, damit das koordinierende Signal für den komplementären privaten Investitionsblock gesetzt zu haben. Denn in diesem nichtmarginalen Bereich interdependenter Investitionsentscheidungen kann bei Ungewißheit wenig sukzessiv entschieden werden, vieles nur simultan. Deshalb ist eine ex-ante Koordination nötig, ...

Gerade diese vorherige Koordination ist bisher nicht erfolgt und scheint in der gegebenen gesellschaftlichen und politischen Realität auch kaum möglich zu sein.

Die öffentlichen Mittel fließen vor allem Firmen zu, die auf dem Bausektor tätig sind, also dem Baugewerbe, den Straßenbauunternehmen, Hoch- und Tiefbauunternehmen sowie denjenigen Branchen, die die technischen Einrichtungen für den Flugplatzbau, das Schul- und Krankenhauswesen liefern. Diese Ausgaben wirken sich auf die Lage der Armenbevölkerung kaum aus, und selbst die Sozialprogramme erreichen diese Bevölkerungsschicht nur am Rande¹⁾. Das unter der "Great Society"-Ankündigung bzw. unter dem "war-on-poverty"-Motto aufgestellte Wohlfahrtsprogramm für die Entwicklung der Appalachenregion (ARDP) nimmt sich deshalb eher als Subventionierungsmaßnahme für private Unternehmen aus (CUMBERLAND 1971, S. 221).

Die Eigeninitiativen, die innerhalb des OEO-Programms in Knox Co. zur Gründung von kleineren Betrieben mit Selbstverwaltung und Gewinnbeteiligung der armen Bevölkerung führten, müssen als Ausnahmen gelten (s. Fußnote 1, S. 52). Die politischen Widerstände gegen derartige Organisationsformen der Produktion lassen diesen Versuchen aufgrund der engen Verbindungen zwischen Lokalpolitikern, Geschäftsleuten und Bankiers sowie der fehlenden längerfristigen Unterstützung durch staatliche oder andere Institutionen, die ja auch dem Gedanken des Privateigentums verpflichtet sind, wenig Chancen zur Nachahmung. Sie können deshalb nicht als Lösungsansätze für die regionalen Probleme angesehen werden.

Das Programm erfüllt zwei Hauptfunktionen:

Erstens tragen das Regionalentwicklungsprogramm bzw. die regionale Planung zur Erhaltung und Stärkung der "freien Wettbewerbswirtschaft" bei, weil in der Form öffentlicher Infrastrukturmaßnahmen für die allgemeine Reproduktion gesorgt wird, jedoch keine größeren gesellschaftlichen Strukturveränderungen oder staatliche Eingriffsmöglichkeiten angestrebt werden (Stabilisierungsfunktion).

Zweitens stellt es (sie) ein (Finanzierungs)-Instrument dar, dessen bürokratischer Apparat der Verwirklichung dieser Projekte der öffentlichen Hand dient (s. S. 2) (Leitungs- oder instrumentelle Funktion).

Der finanzielle Leitungsapparat läuft über drei Instanzen. Vom Bund, d. h. von der ARC bzw. einzelnen Ministerien und dem Bureau of the Budget, über die Zentrale des Einzelstaats (KPDO) bis zu den lokalen Entwicklungsdistrikten (LDDs bzw. ADDs). Von dieser Ebene, aber meist von einzelnen "counties" gehen umgekehrt die Vorhaben aus, für die die Teilfinanzierung auf dem eben beschriebenen Wege erfolgen soll²⁾.

1 Auch CUMBERLAND (1971, S. 11) spricht vorsichtig von der "Begünstigung der Wohlhabenden", wenn derartige Programme unzureichend konzipiert sind, doch ist es nicht allein die Konzeption. Vielmehr sind es die sich in diesen Vorstellungen niederschlagenden ökonomischen Prinzipien (z. B. das Marktprinzip, das sich allerdings für die regionale "Wettbewerbsfähigkeit" schon immer ungünstig auswirkte) und die gesellschaftlichen Gegebenheiten, die in das Appalachengesetz vor allem als anzustrebende Stärkung des "free enterprise economy"-Systems Eingang finden, deren Anwendungsform aber die Lage des Großteils der Armen und Arbeitslosen in der Region nur wenig berührt.

2 In der Form des "cooperative federalism" ist die finanzielle Beteiligung des Bundes das Kernstück dieser Zusammenarbeit. Man darf jedoch nicht vergessen, daß die Staaten bzw. auch die Kommunen durch Beteiligungsfinanzierung ("matching funds") die "grant-in-aid"-Programme des Bundes ergänzen müssen. Dazu (Fortsetzung S. 167)

Um den wirtschaftlichen Nutzeffekt der Infrastrukturinvestitionen zu erhöhen, sollten sie nur den Orten zukommen, die ein Wachstumspotential aufweisen (sog. "growth centers"). In Kentucky wurde dieses Prinzip - wie schon erwähnt - nicht stringent angewandt oder umgangen, da sonst große Teile der Region aus der Förderung hätten ausgeklammert werden müssen. Wachstumsmöglichkeiten wurden sogar kleineren Orten zugesprochen, die zwischen 1960 und 1970 erhebliche Bevölkerungsverluste hinnehmen mußten (s. a. S. 130, Fußnote 2 bzw. Tab. 24, S. 133).

Als ein Planungsinstrument mit einer einheitlichen Zielsetzung und einer rationalen Strategie, erweiterten Kompetenzen und Interventionsmöglichkeiten ist das Appalachenprogramm nicht zu bezeichnen. So konnte z. B. der sog. "top down"-Planungsansatz, d. h. ein für alle Staaten verbindlicher Regionalplan, nicht verwirklicht werden, wie auch eine zentrale Entscheidungskompetenz der ARC nur insoweit gegeben ist, als zur Annahme von Beschlüssen die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ihre Zustimmung geben muß. Im Grunde wird noch immer nach dem "building up"-Konzept vorgegangen, wobei man bestimmten projektorientierten Investitions-"plänen" folgt, die auf Staatsebene für das jeweilige Appalachegebiet aufgestellt werden¹⁾. Unter Einhaltung gewisser Bestimmungen der ARC ist mit ihrer Zustimmung zu diesen "Plänen" in fast allen Fällen zu rechnen.

Schließlich hat das Programm noch die politische Funktion, durch die Auswahl von Projekten in bestimmten Gebieten die Machtposition der jeweilig regierenden Partei so auszubauen und die Wählermeinung so zu beeinflussen, daß sie mit einer breiten Wahlunterstützung rechnen kann. Die Programme werden also auch als Mittel eingesetzt, parteipolitische Vorteile zu erzielen (Siehe dazu unter anderem S. 60).

Wir haben den Versuch unternommen, mit Hilfe verschiedener Methoden²⁾ die relative Unwirksamkeit des Programms und der Regionalplanung hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung der Region und der Besserung der Lebensverhältnisse ihrer Bewohner nachzuweisen, wobei uns bewußt ist, daß diese Verallgemeinerung infolge zeitlicher und untersuchungstechnischer Limitierungen nur mit Einschränkungen gelten kann. Immerhin ist aber der Hinweis vorhanden, daß sich bis zum Untersuchungszeitpunkt 1970/71 die ökonomischen und sozialen Verhältnisse seit 1965 im Großteil der Region kaum geändert haben (Status quo ante siehe S. 164) bzw. daß die in der Region selbst auftretenden entwicklungsmäßigen Ungleichheiten tendenziell zunehmen. Die Gründe für die geringe Wirksamkeit des Programms können jedoch erst unter Berücksichtigung weiterer Ergebnisse unserer Analyse angeführt werden. Der allgemeinste und zugleich sehr wesentliche Faktor liegt in der Abhängigkeit der Region von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von deren konjunkturellen Schwankungen sie überaus stark betroffen wird, und in den Marktmechanismen, die sich u. a. in der Entkapitalisierung auswirken und zu einem Defizit dringend benötigter Investitionsmittel in der Region führen. Bund und Staat werden dadurch zum "Lückenbüßer" für die private Industriefinanzierung. Die Hauptrichtung der Kapitalströme zeigt sehr deutlich die für unterentwickelte Gebiete oft typische Diskrepanz zwischen den Standorten der Produktion (hier Rohstoffherzeugung) und der Verfügbarkeit von Kapital in den nationalen Zentren (s. d. Abb. 48). Außerdem werden Rohstoffe (vor allem Kohle) und potentielle Arbeitskräfte "exportiert", so daß Appalachian Kentucky in dreifacher Weise als Extraktionsgebiet bzw. Ergänzungsgebiet für die hochentwickelten Metropolen im Norden und Nordosten gelten kann. CAUDILL spricht in diesem Zusammenhang von einer kolonialen Abhängigkeit der Region, die schon 130 Jahre dauert (s. a. S. 32). Angesichts der über diese Zeit eingetretenen Verfestigung der Abhängigkeitsbeziehung und der daraus resultierenden Rückständig-

Fortsetzung Fußnote 2 von S. 166:

dienen z. T. wiederum die "supplemental grants-in-aid" des Bundes (vgl. Tab. 7, Tab. 8 u. Tab. 29). Im Rahmen dieser Kooperation werden vom Bund aber auch bestimmte organisatorische oder institutionelle Neuerungen gesetzlich verankert, so z. B. im Appalachian Regional Development Act (ARDA) die lokalen Entwicklungsdistrikte (LDDs oder ADDs). Auf diese Weise sollen durch die Aussicht auf Bundesgelder administrative Reformen erreicht werden.

1 Zu diesen Punkten s. S. 49.

2 Gemeint sind diejenigen Methoden, die in Kap. 13 und 14 angewandt wurden.

keit kann ein derartig konzipiertes und ausgestattetes Programm in fünf- bis sechsjähriger Laufzeit und darüber hinaus nur wenig leisten. Aber selbst wenn man annimmt, daß dadurch Strukturen teilweise geändert werden könnten, würde die regionale Gesamtfunktion der arbeitsteiligen Eingliederung in das nationale System und damit die abhängige Position der Region doch erhalten bleiben. Auch die Steuergesetzgebung Kentuckys trägt nicht zu einer größeren Programmwirksamkeit bei, da im Programmgebiet selbst keine steuerlichen Sonderbestimmungen gelten (gewisse Lokalsteuern gelegentlich ausgenommen). Allerdings hat Kentucky hinsichtlich betrieblicher Steuerbelastungen gegenüber seinen Nachbarstaaten ohnehin eine günstige Position. Es wird also nicht einmal dieses traditionelle Instrument regionaler Wirtschafts- und Strukturpolitik eingesetzt, um zusätzlich Anreize für die Niederlassung von Privatunternehmen in einer benachteiligten Region zu schaffen¹⁾.

Nur EDA-Kredite oder andere, für ganz Kentucky geltende staatliche Hilfen können zur Teilfinanzierung derartiger privater Vorhaben herangezogen werden. Damit ist die Region trotz weitgehender standortmäßiger Benachteiligung der interregionalen Konkurrenz weitgehend ausgesetzt. In dieser Situation kann sie sich allerdings kaum behaupten, erfährt jedoch von staatlicher Seite nicht die entsprechende Unterstützung.

Die Marktkräfte wirken sich aber auch dahingehend aus - und das geben die Ergebnisse der Shift-Analyse und der Image-Analysen wieder -, daß sich einerseits industrielle Entwicklungen größtenteils in zwar arbeitsintensiven, doch herkömmlichen und krisenanfälligen Wirtschaftszweigen wie beispielsweise der Textil- und Bekleidungsbranche vollziehen und damit Fortschritt vortäuschen, andererseits vor allem diejenigen Gebiete, die in der Region ohnehin von ihren wirtschaftlichen Ausgangsbedingungen und ihrer geographischen Lage her begünstigt sind (z. B. Nähe zu Großstadtregion, Interstate Highways), größere industrielle Strukturveränderungen aufweisen (Standortvorteile). Dadurch verstärken sich die in der Appalachenregion Kentuckys selbst auftretenden Disparitäten des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes (westlicher Randbereich - übriger Teil der Appalachenregion Kentuckys bzw. streifenartiges Randgebiet im Westen, elliptisches Ringgebiet und kreisförmiger Kernbereich im Inneren (siehe S. 160, 164). Einzelne Beispiele für Industrie Gründungen und -erweiterungen moderner Art, z. T. aufgrund von Arbeitskostenvorteilen, sind zwar vorhanden, doch bleibt ein Großteil des Appalachenplateaus Kentuckys bisher von diesen (sporadischen) Entwicklungen ausgeschlossen. Selbst in Ashland, dem einzigen Industrieort der Region, sind in der Schwerindustrie rückläufige Entwicklungen feststellbar, so daß die wirtschaftsstrukturellen Schwierigkeiten bis in die metropolen Regionen, die meist als Wachstumszentren angesehen werden, reichen.

Beeinträchtigt wird das Programm ferner durch die ungünstigen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen auf der lokalen Ebene, da durch die ähnliche Interessenlage der Administrations-, Erziehungs- und Geschäftseliten Reformen wie Neuorganisation des Erziehungswesens, Beteiligung der Armenbevölkerung am kommunalen Entscheidungsprozeß, Neuordnung der lokalen Steuersätze bzw. überhaupt weiterreichende Veränderungen, die eventuell von Bundesprogrammen ausgehen, verhindert werden. Man gewinnt den Eindruck, daß der Bund zwar als Geldgeber willkommen ist, doch als "Reformer" im institutionellen Bereich nicht akzeptiert wird und sein Einfluß deshalb gering bleibt (also auch hier weitgehendes Bestehen auf dem Status quo). Die Einrichtung der Gebietsentwicklungsdistrikte (ADDs) ist zwar ein Fortschritt, aber keine substantielle Neuerung, da die "county"-Struktur (z. B. die Kreisgröße) davon nicht berührt wird und die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit groß sind. Zu dieser ambivalenten Einstellung trägt die traditionelle amerikanische Abneigung gegen eine übermächtige zentrale Bundesregierung auf dieser Ebene mit bei²⁾.

1 Zum Komplex der Steuergesetzgebung und der Markteinflüsse s. Kap. 10.

2 S. d. Kap. 6. 2 u. 9. 2. Von den einheimischen Elitegruppen wird diese Haltung oft in einem Satz zusammengefaßt, der zugleich Abwertung und Ablehnung ausdrückt: "The Feds don't understand." (Mit "Feds" sind Bundesbeamte gemeint, d. Verf.) Nach BOWMAN/PLUNKETT 1969, Zitat S. 132. Im übrigen bedeutet Interessengemeinschaft dieser Elitegruppen nicht Konfliktlosigkeit. Interessenkonflikte treten aber vor allem zwischen einzelnen "counties" in den Entwicklungsdistrikten und zwischen diesen selbst auf (BOWMAN/PLUNKETT 1969, S. 157). Nicht zu vergessen sind die mit dem Programm verbundenen Korruptionsaffären und die Machtkämpfe der Parteien, die es benutzen, um damit politische Einflußnahme auszuüben (s. Fußnote 1, S. 60).

Die Regionalplanung selbst weist in Kentucky noch erhebliche Qualitätsmängel auf. Dies trifft weniger auf die organisatorischen Voraussetzungen¹⁾, das vorhandene Datenmaterial und die Planungsfachleute zu, obwohl letztere in den staatlichen Behörden, vor allem aber auf "county"-Ebene längst nicht ausreichend vertreten sind. Kennzeichnend ist vielmehr, daß sich in den Programmen Kentuckys regionalökonomische Entwicklungstheorien kaum widerspiegeln²⁾ und klare, realitätsbezogene Situationsanalysen unter stärkerer Berücksichtigung sozialer Fragen sowie Anstöße zu institutionellen Reformen fehlen. Angesichts der geschilderten lokalen machtpolitischen Verhältnisse und der konservativen Einstellung der gesellschaftlich privilegierten und einflußreichen Gruppen ist die Bereitschaft dazu allerdings gering einzuschätzen.

Sowohl das Interimsprogramm als auch die Gebietsentwicklungsprogramme stellen bis jetzt "Schnellentwürfe" bzw. öffentliche Investitions"pläne" im weiteren Sinne dar, ohne den Grad an Konkretheit in der Zielformulierung, den sachlichen und zeitlichen Prioritätsfestsetzungen oder den Mitteleinsatz erreicht zu haben, der als realistisches inhaltliches Planungskonzept zu bezeichnen wäre. Diese Unbestimmtheit rührt aber nicht nur aus planerischem Unvermögen, sondern ist z. T. darauf zurückzuführen, daß ein Großteil der Entwicklungstätigkeiten der Privatwirtschaft überlassen bleibt, deren Freiheitsraum nicht beschränkt werden soll. Ihr freier Entschluß und ihre Leistungen sind wesentlicher Bestandteil dieses Konzeptes. Gemäß des privatwirtschaftlichen Leistungsprinzips, das sich nach verbreiteter Meinung allenthalben im amerikanischen Wirtschaftssystem beweist, sollten die im Entwicklungsgesetz von 1965 (ARDA) niedergelegten Erwartungen erfüllt werden.

Einen weiteren nachteiligen Einfluß auf die Programmdurchführung hat die Besetzung vieler Stellen in der Planungsbürokratie mit Parteimitgliedern. Aus der Neubesetzung dieser politischen Posten bei Administrationswechseln auf der staatlichen Ebene wie auch auf der Bundesebene resultieren häufig Neuorientierung und Reorganisation der Planung, wodurch die Kontinuität des Programms beeinträchtigt wird.

Die ungünstigen natürlichen Gegebenheiten wirken als zusätzliche Erschwernisse für die regionale Entwicklung, da zu ihrer Überwindung oder Kontrolle große technische Lösungen zu enormen Kosten angestrebt werden müßten, wodurch sich das Ungleichgewicht von Investitionen im materiell-technischen Bereich zu solchen im Sozialbereich verstärken würde. Hinderungsfaktoren sind vor allem die Schroffheit des Reliefs, der Mangel an ebenen, erschließbarem, hochwassersicherem Bauland sowie die Unsicherheit der Wasserversorgung für Industriezwecke.

Leider trägt auch das allgemeine Bild, das in der Öffentlichkeit über diesen Teil Kentuckys besteht, der als ein wenig anziehendes und rückständiges Gebiet gilt, in dem "strip mining" die Naturschönheiten vernichtet, nicht zu einem Ruf als Ferien- und Erholungsland bei, so daß das Bemühen, Ost-Kentucky für den außerstaatlichen Tourismus zu erschließen, in weiten Teilen seines Gebietes keine Erfolge haben wird.³⁾

Ob mit dem Entwicklungskonzept öffentlicher Infrastrukturinvestitionen die Attraktivität der Appalachenregion tatsächlich so zu steigern ist, daß sie "wettbewerbsfähig" wird und durch sukzessive - von der Bundesregierung z. T. finanziell unterstützte - private Industrialisierung wirtschaftlichen Anschluß an den Rest der Nation finden kann und damit Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit allmählich beseitigt werden können, muß deshalb nach all dem, was hier festgestellt werden konnte, für überschaubare Zeit fraglich bleiben.

1 Mit der Errichtung des KPDO sind diese Bedingungen gegeben. Da diese Institution sechs Bundesprogramme verwaltet, scheint auch die Koordinationsfrage auf staatlicher Ebene einigermaßen gelöst zu sein (s. S. 128 u. 130).

2 Wenn Ansätze dazu vorhanden sind, treten z. B. solche Fehler auf wie bei der Hierarchisierung der Dienstleistungszentren in Ost-Kentucky, bei der die Großstadt Lexington am Rande der Planungsregion unberücksichtigt blieb (Siehe Fußnote 3, S. 130).

3 Im Appalachian Regional Development Act gibt es keinen Abschnitt, der sich auf den Tourismus bezieht. Dagegen macht das staatliche Interimsprogramm Ausführungen zur Tourismusedwicklung in Ost-Kentucky. (Siehe Kap. 11.2).

Angesichts der geschilderten Bedingungen liegt der pessimistischen Äußerung von BOWMAN/HAYNES, daß die Appalachenregion Kentuckys sich wirtschaftlich kaum entwickeln wird - unabhängig davon, welche Programme auch immer verfolgt würden - doch eine gewisse realistische Einschätzung zugrunde¹⁾.

1 Vgl. das Zitat auf S. 94 u. 96. In einer Besprechung des neuen Buches von H. M. Caudill (1976) "Watches of the Night" schreibt der Rezensent nach 10jähriger Programmdauer: "There was no planning, no regional development and therefore 'the Kentucky Cumberlands are many things, but most of all they are a warning'". (The New York Times Book Review vom 16. Sept. 1976, S. 4.)

16. ALLGEMEINE KRITIK DES APPALACHENPROGRAMMS

Die akademische wie die öffentliche Kritik am Appalachenprogramm kurz vor der geplanten Beendigung Ende Juni 1971 war überwiegend von Skeptizismus getragen oder negativ¹⁾.

So kommt eine zusammenfassende Beurteilung des gesamten Appalachenprogramms, die allerdings in erster Linie die Beurteilung der administrativen Seite und die Rolle der ARC in dem Multi-Staaten Programm betrifft, zu dem Schluß, daß hiermit keine Lösung für die Schwierigkeiten, die schon bei regulären Bundesprogrammen auftraten, gefunden worden sei (WIDNER 1973a)²⁾. Was das Appalachenprogramm insgesamt erreicht habe, ist nach dieser Meinung zwar mehr als bescheiden, aber beispielsweise würden nicht einmal ausreichende finanzielle Mittel und gesetzliche Auflagen die verschiedenen Bundesbehörden zur Kooperation veranlassen. In der zusammenfassenden Betrachtung dieses Artikels wird das Appalachenprogramm vom Autor nicht als völlig vergeblicher Planungsversuch bewertet, weil es als nationales Experiment gesehen werden könne, aus dessen Erfolgen und Fehlschlägen zu lernen sei.

Offizielle Vertreter der ARC kritisieren den geringen Erfolg des Programms auch in der Öffentlichkeit. Nach der Meinung eines ihrer Mitarbeiter war der Einfluß des Programms "sehr gering, sehr bescheiden", und es sei bisher nicht gelungen, eine sich selbsttragende Wirtschaft zu entwickeln. "The entire strategy of public investment in Appalachia is designed to accomplish that objective and that objective is still far from met." (The Courier-Journal vom 10. Jan. 1970). Diese Kritik wird von Autoren, die einzelne Aspekte des Programms untersuchten, unterstützt. Danach ist selbst die Planung des Straßensystems für die Appalachenregion mangelhaft, da weder detaillierte Informationen über die Baukosten der Entwicklungskorridore bei der Programmbeurteilung durch den Kongreß vorhanden waren noch konkrete Aussagen darüber gemacht worden seien, welchen tatsächlichen Nutzen ein derartiges Straßennetz bringen würde. Dafür fehlte u. a. ein umfassender Regionalplan. Deshalb blieb auch ungeklärt, ob der Ausbau der Verkehrswege wirklich das beste Mittel sei, die Ursachen für die großen Probleme Appalachias zu beseitigen. Vielmehr hätte man den Eindruck, daß eine relativ einfache Lösung, angestrebt worden sei. Die populäre Ansicht "Let's build some roads, they're usually a good thing" (MUNRO 1969, S. 161) hätte sowohl die Politiker der beteiligten Staaten als auch die betroffenen Bürger sowie das Gewissen der Nation beruhigt. Außerdem hätte die ARC bestimmte Ergebnisse einer Vorstudie aus politischen Gründen ignoriert. In diesem Bericht³⁾ wurde z. B. für den größten Teil von West Vir-

1 Am 28. Jan. 1971 schreibt die New York Times, daß verschiedene Wirtschaftswissenschaftler die Leistungen der ARC nicht sehr beeindruckend fänden. Diese Meinung teile man auch im Weißen Haus, so daß Bestrebungen im Gange seien, das Programm zu streichen und durch ein neues bundesweites Verteilungsschema der Finanzmittel ("revenue-sharing system") zu ersetzen. Die Pläne der Regierung erhielten einen Rückschlag, als am 11. Feb. 1971 der amerikanische Senat mit 77:3 Stimmen für die Verlängerung des Programms bis 1975 stimmte und \$ 925 Mill. für den Straßenbau und \$ 571 Mill. für die übrigen Programmtteile genehmigte. (Nach New York Times vom 12. März 1971.) Anfang Juni befürwortete das Repräsentantenhaus das stark erweiterte Programm ebenfalls. (New York Times vom 9. Juni 1971.) Die auf S. 48 gestellte Frage nach dem Sinn bestimmter Studien, falls das Programm 1971 beendet sein sollte, hat sich damit weitgehend erübrigt.

2 Als Grundlage dieser Einschätzung der ARC durch den Autor liegen neun Evaluierungsstudien vor. Zu den Problemen, die das Programm betreffen, zählen: Überlappung bzw. Duplikation von Programmen, fehlende Koordination, fehlende Klärung der Rolle der Einzelstaaten, das Fehlen einer übergreifenden nationalen Strategie, was zur Mittelaufsplitterung führte etc. Siehe in diesem Zusammenhang ferner SUNDQUIST 1969a.

3 Die Untersuchung wurde von der Beratungsfirma Litton Industries Inc. durchgeführt, die den Bericht aufgrund ihrer Ergebnisse revidieren mußte. (Nach Business Week vom 9. Okt. 1965.)

ginia und Ost-Kentucky kein Wachstumspotential festgestellt, gleichgültig, ob Straßen gebaut würden oder nicht. Diese Schlußfolgerung hatte jedoch keine Änderung der ursprünglichen Anlage der Entwicklungskorridore zur Folge.

Eine ähnlich kritische Beurteilung des Straßenbauprogramms, die sich vor allem mit seiner Realisierung beschäftigt, kommt zu dem Schluß, daß das regionale Straßennetz in naher Zukunft nicht gebaut werden wird, da für keinen der zwanzig Korridore ein Fertigstellungsdatum abzusehen sei. "Rather than constructing a regional highway network, the commission is obtaining an end product that is a patchwork of isolated highway segments which provide no basis for coordinated development." Die Appalachenkommission hätte selbst auf diesem Sektor keine Prioritäten aufgestellt oder darauf Einfluß genommen, die Staatsausgaben dermaßen zu lenken, daß wirksame Beiträge für derartige gemeinsame Ziele hätten geleistet werden können (GAUTHIER 1973, S. 106).

Unsere Kritik am Übergewicht der Investitionen für den Straßenbau erhält von N. M. HANSEN (1966) Unterstützung. In einem Beitrag zur Investitionspolitik der ARC kommt dieser Autor ebenfalls zu dem Ergebnis, daß das Verhältnis von EOC ("economic overhead capital", d. h. in erster Linie der "highway"-Bau) zu SOC ("social overhead capital" oder im weiteren Sinne "investments in human resources", d. h. Erziehung, Ausbildung, Gesundheit etc.) den wirtschaftlichen und sozialen Problemen der Region unangemessen sei und setzt sich - zumindest bei Programmbeginn - für höhere Ausgaben im Sozialsektor ein.

ROTHBLATT (1971 a, S. 193-198) zieht aus seiner Analyse des Appalachenprogramms positive und negative Schlüsse. Er erkennt die innovative Rolle der ARC als Planungsinstitution an, bescheinigt ihr ein Vorgehen, das sich überwiegend nach einem rationalen Modell richtet und weist auf den Einfluß hin, den die Kommission auf die Entwicklung und Formulierung einer nationalen Regionalentwicklungspolitik haben könnte. Aus diesen Gründen hält er die ARC für die bedeutendste Planungsinstitution seit Gründung der TVA. Auf der anderen Seite fehle es bei der ARC und bei den Staaten jedoch an Kenntnissen oder am Willen ihrer Ziele zu operationalisieren. Der Trend zu zentralisierter Planung und die Forderung nach partizipatorischer Demokratie (z. B. auf der Ebene der Entwicklungsdistrikte) seien bisher ungelöste Fragen, und es bestünden bisher keine Kriterien, die einen Kosten-sozialen Nutzen-Vergleich für das Programm ermöglichen.

Die "brick and mortar"-Phase ("Ziegel und Mörtel-Phase") früherer Programme ist eben im Grunde nicht völlig überwunden und der Anspruch, die unterprivilegierte Bevölkerung in ihren sozialen und arbeitsmäßigen Belangen zu fördern und die gesundheitlichen Dienste und Ausbildungseinrichtungen zu verbessern, ist bisher weitgehend uneingelöst geblieben. Abgesehen von den angeführten Gründen, die das Programm in Kentucky beeinträchtigen, trägt dazu mit bei, daß die Regionalpolitik - und das zeigen die Auseinandersetzungen um die Verlängerung des Programms - nicht als untrennbarer Bestandteil und Infrastrukturinvestitionen nicht als notwendige Dauermaßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik in derart benachteiligten Regionen gesehen werden.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Appalachian bibliography. Subjects 1968, Vol. 1. Compiled for the Appalachian Regional Commission. Morgantown, W. Va., 1968.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Multistate regionalism. A Commission report. A-39. Washington, D.C., 1972.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Regional governance: promise and performance. Sub-state regionalism and the Federal system. Vol. 2. Case studies. Washington, D.C., 1973.
- Appalachian Regional Commission. Annual reports. Washington, D.C., 1965/67/68/70.
- Appalachian Regional Commission. Evaluation of timber development organizations. Washington, D.C., 1966. (Appalachian Research Report No. 1.)
- Appalachian Regional Commission. Industrial location research studies: summary and recommendations. Washington, D.C., 1966 (repr.) (a). (Appalachian Research Report No. 4.)
- Appalachian Regional Commission. Recreation as an industry. Washington, D.C., 1966 (repr.) (b). (Appalachian Research Report No. 2.)
- Appalachian Regional Commission. Guidelines for an Appalachian airport system. Washington, D.C., 1967. (Appalachian Research Report No. 3.)
- Appalachian Regional Commission. State and regional development plans in Appalachia 1968. Washington, D.C., 1968.
- Appalachian Regional Commission. Acid mine drainage in Appalachia. Washington, D.C., 1969 (a).
- Appalachian Regional Commission. Impact of mine drainage on recreation and stream ecology. Appendices E and F to Acid mine drainage in Appalachia. Washington, D.C., 1969 (b).
- Appalachian Regional Commission. Appalachian data book. Summary volume. Washington, D.C., 1970 (a).
- Appalachian Regional Commission. Appalachian data book. Vol. 3. Kentucky. Washington, D.C., 1970 (b).
- Appalachian Regional Commission. Youth action and youth issues in Appalachia. A report from the Youth Development Leadership Program. Washington, D.C., 1971 (a).
- Appalachian Regional Commission. Appalachia: an economic report - 1970. Trends in employment, income and population. Washington, D.C., 1971 (b).
- Appalachian Regional Commission. Public Law 89-4, 89th Congress, S. 3. March 9, 1965. Washington, D.C., o. J. (repr.).
- Appalachian Regional Commission, Education Advisory Committee. Status of secondary vocational school education in Appalachia. Washington, D.C., 1968. (Appalachian Research Report No. 10.)
- ARWEL, Edwards J. 1971: The beginnings of a new area - regional planning in the USA during the 1960's. Journal of the Town Planning Institute. 57 (1971), S. 219-225.
- BALL, Richard A. 1960: The Southern Appalachian coal community: an explorative study. M.A. thesis, West Virginia University, Morgantown, W. Va.
- BANFIELD, Edward C. 1970: The unheavenly city. The nature and future of our urban crisis. Boston, Toronto.
- BASSETT, Jeffrey E. 1973: Regional delineation of poverty levels in Appalachia. Diss., University of Kentucky. Lexington, Ky.

- BERNSTEIN, I. 1969: *The lean years. A history of the American worker, 1920-1933.* Boston.
- BERRY, Brian J. L. 1965: *Identification of declining regions: an empirical study of the dimensions of rural poverty.*
In: WOOD, W. Donald u. Richard S. THOMAN (ed.) 1965: *Areas of economic stress in Canada.* Kingston, Ontario. S. 22-70.
- BERRY, Brian J. L. 1967: *Commuting fields of central cities.* Chicago.
- BINGHAM, Edgar 1972: *Appalachia: underdeveloped, overdeveloped or wrongly developed?*
The Virginia Geographer. 7 (1972). No. 2, S. 9-12.
- BOST (u. Mitarb.) 1969: *The General Plan, Paintsville, Kentucky, 1969-1990.* HUD Project No. Ky. P-56. Knoxville, Tenn.
- BOWMAN, Mary J. u. William W. HAYNES 1963: *Resources and people in East Kentucky. Problems and potentials of a lagging economy.* Baltimore.
- BOWMAN, Mary J. u. H. Dudley PLUNKETT 1969: *Communication and mountain development. A summary report of two East Kentucky studies.* Chicago.
- BRITT, Robert D. 1971: *The Appalachian Regional Development Program.*
Growth and Change. 2 (1971). No. 3, S. 3-13.
- BROSKY, Alphonse F. 1923: *Building a town for a mountain community. A glimpse of Jenkins and nearby villages.*
Coal Age. (1923), S. 560-563.
- BROWN, James S. u. Howard W. BEERS 1949: *Rural population changes in five Kentucky mountain districts, 1943 to 1946.* Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 532.)
- BROWN, James S. 1950: *The social organization of an isolated Kentucky mountain neighborhood.* Diss., Harvard University. Cambridge, Mass.
- BROWN, James S. u. Ralph J. RAMSEY 1958: *The changing Kentucky population: a summary of population data for counties.* Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Progress Report 67.)
- BROWN, James S. u. George A. HILLERY 1967: *The great migration, 1940-1960.*
In: FORD, Thomas R. (ed.) 1967 (repr.): *The southern Appalachian region. A survey.* Lexington, Ky., S. 54-78.
- Bureau of Business Research, College of Business and Economics, University of Kentucky. *Influences of Interstate highways on plant location in Kentucky: A survey of executive opinion.*
In: *Research Briefs.* Lexington, Ky., 1967. S. 17-34.
- CAIN, Stephen R. 1968: *Community action in Appalachia. Unit 3. A selective description of a Knox County mountain neighborhood.* Lexington, Ky.
- CAMERON, G. C. 1969: *Das regionale Problem in den Vereinigten Staaten - Einige Gedanken zu einer entwicklungsfähigen Bundespolitik.*
Informationen. 19 (1969), S. 381-415.
- CAMPBELL, John C. 1969 (repr.): *The southern highlander and his homeland.* Lexington, Ky.
- CARROLL, Richard R. 1973: *The structure of employment in the Area Development Districts of Kentucky 1960-1970: analysis and implications.* Diss., University of Kentucky. Lexington, Ky.
- CAUDILL, Harry M. 1963: *Night comes to the Cumberlands. A biography of a depressed area.* Boston, Toronto.
- CAUDILL, Morris K. 1968: *Community action in Appalachia. Unit 6. The Youth Development Program.* Lexington, Ky.
- CHARLESWORTH, Harold K. u. William W. DAVIS 1969: *Kentucky personal income: State and County for selected years 1929/68.* Lexington, Ky. (University of Kentucky. Office of Development Services and Business Research.)

- CLOUT, Hugh D. 1974: Les Appalaches: une région américaine en crise. *Annales de Géographie*. 83 (1974), S. 420-440.
- COBB, Alice L. 1965: Sect religion and social change in an isolated community of southern Appalachia. Diss., Boston University. Boston, Mass.
- COLTRANE, R.I. u. E.L. BAUM 1965: An economic survey of the Appalachian region, with special reference to agriculture. Washington. D.C. (U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economics Report No. 69.)
- Committee on Public Works. Appalachian Regional Development Act of 1964. Hearings before the Ad Hoc Subcommittee on Appalachian Regional Development of the Committee on Public Works. House of Representatives. 88th Congress, 2nd Session, Washington, D.C., 1964.
- Committee on Public Works. Appalachian Regional Development Act - 1967. Hearings before the Ad Hoc Subcommittee on Appalachia. House of Representatives, 90th Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1967 (a).
- Committee on Public Works. Economic Development Acts. 90th Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1967 (b).
- Committee on Public Works. 1969 amendments to Appalachian Regional Development Act and Title V Regions under The Public Works and Economic Development Act. Hearings before the Committee on Public Works. House of Representatives, 91st Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1969 (a).
- Committee on Public Works. Evaluation of economic development programs. Hearings before the Special Subcommittee on Economic Development Programs of the Committee on Public Works. House of Representatives, 91st Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1969 (b).
- Committee on Public Works. Regional Economic Development Legislation of 1969 (Part 1). Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works. United States Senate, 91st Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1969 (c).
- Committee on Public Works. Regional Economic Development Legislation of 1969 (Part 2). Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works. United States Senate, 91st Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1969 (d).
- Committee on Public Works. Appalachian Regional Development Act of 1971. Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works. United States Senate. 92nd Congress, 1st Session. Washington, D.C., 1971 (a).
- Committee on Public Works. Appalachian Regional Development Act Amendments of 1971. Report to the Committee on Public Works. United States Senate. Washington, D.C., 1971 (b).
- Congressional Quarterly (22.1.1965). History of the Appalachian Development Program. (Weekly Report No. 4.)
- CONNER, M.A. (u. Mitarb.) 1969: Comprehensive Development Plan, Harlan, Kentucky. HUD Project No. Ky. P-56. Tallahassee, Fla.
- COUTO, Richard A. 1973: Poverty, politics and health care: the experience of one Appalachian county. Diss., University of Kentucky. Lexington, Ky.
- CRANE, Donald A. u. B. CHINITZ 1966: Poverty in Appalachia. In: FISHMAN, L. (ed.) 1966: Poverty amid affluence. New Haven, London.
- CRITTENDEN, Charles V. 1940: Population patterns of the southern Appalachian mountains. Diss., University of Michigan. Ann Arbor, Mich.
- CROWE, Martin J. 1964: The occupational adaptation of a selected group of Eastern Kentuckians in southern Ohio. Diss., University of Kentucky. Lexington, Ky.
- CUMBERLAND, John H. 1971: Regional development. Experiences and prospects in the United States of America. Paris, The Hague.
- DAVIS, L. (ed.) 1967: The Public University in its second century. Papers presented to a symposium sponsored by the State Visiting Committee of the West Virginia Center for Appalachian Studies and Development. Morgantown, W. Va. (West Virginia University. Office of Research and Development. West Virginia Center for Appalachian Studies and Development.)

- DE JONG, Gordon F. 1961: The population of Kentucky: changes in the number of inhabitants, 1950-60. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 675.)
- DE JONG, Gordon F. 1968: Appalachian fertility-decline. Lexington, Ky.
- DONOHEW, L. u. Krishna B. SINGH 1968: Community action in Appalachia. Unit. 7. Modernization of life styles. Lexington, Ky.
- DUFF, F. 1950: Government in an Eastern Kentucky coal field county. M.A. thesis, University of Kentucky. Lexington, Ky.
- Eastern Kentucky Regional Planning Commission. Program 60: 1960-1970. A decade of action for progress in Eastern Kentucky. Hazard, Ky., 1960.
- EHRINGHAUS, H. 1971: Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat. Frankfurt a. M.
- ELLIS, Herman A. u. Robert A. BROWN 1966: Small business enterprise in Kentucky: a sampling of current problems and assistance attitudes. Lexington. Ky. (Bureau of Business Research, College of Business and Economics, University of Kentucky.)
- FETTERMAN, J. 1967: Stinking creek. New York.
- FIELD, Thomas P., W. BLADEN u. B. WEBB 1968: Community action in Appalachia. Unit 13. Recent home construction in two Appalachian counties. Lexington, Ky.
- FORD, Thomas R.(ed.) 1967 (repr.): The southern Appalachian region. A survey. Lexington, Ky.
- FRIEDMANN, J. u. W. ALONSO (ed.) 1964: Regional development and planning. A reader. Cambridge, Mass.
- FULLER, Theodore E. u. E.L. BAUM 1965: Employment, unemployment and low incomes in Appalachia. Washington, D.C. (U.S. Department of Agriculture. Economic Report No. 73.)
- FULMER, John L. 1966: Development potentials for Kentucky counties with related statistics. Lexington, Ky. (Bureau of Business Research, College of Business and Economics, University of Kentucky.)
- GALLOWAY, Robert E. 1955: Rural manpower in eastern Kentucky. A study of underemployment among rural workers in Economic Area 8. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 627.)
- GALLOWAY, Robert E. 1956: Part-time farming in eastern Kentucky. (A study of Economic Area 8.) Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 646.)
- GAUTHIER, Howard L. 1973: The Appalachian development highway system: development for whom? Economic Geography. 49 (1973), S. 103-108.
- GEISENBERGER, S., W. MÄLICH, J. Heinz MÜLLER u. G. STRASSETT 1970: Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen. Eine theoretische und empirische Analyse anhand von Kennziffern unter Verwendung von Faktoren- und Diskriminanzanalyse. Hannover. (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Abhandlungen. 59.)
- GEISENBERGER, S. 1972: Faktorenanalytische Untersuchungen der Stadt- und Landkreise Baden-Württembergs im Hinblick auf ihren Entwicklungsstand 1966. Ein Vergleich mit den Ergebnissen für die Jahre 1957, 1961 und 1964. Raumforschung und Raumordnung. 30 (1972), S. 251-256.
- GLADDEN, James W. 1968: Community action in Appalachia. Unit 4. Family life styles, social participation, and socio-cultural change. Lexington, Ky.
- GLENN, Max E. (ed.) 1970: Appalachia in transition. St. Louis, Mo.
- GOULD, Robert B. 1969: Strip highway settlement: A case study of the area in the vicinity of U.S. Route 60 in the eastern Kentucky hills region. Diss., University of Tennessee. Knoxville, Ten.
- GRAFF, Orin B. 1967: The needs of education. In: FORD, Thomas R. (ed.) 1967 (repr.): The southern Appalachian region. A survey. Lexington, Ky. S. 191.

- GRIFFIN, R. 1967: Appalachian newcomers in Cincinnati.
In: FORD, Thomas R. (ed.) 1967 (repr.): The southern Appalachian region. A survey.
Lexington, Ky. S. 79-84.
- GROSCHELLE, Frank J. o. J. : Area development districts - the keystone of total development. o.O.
- GROSSMAN, David A. u. Melvin R. LEVIN 1960: The Appalachian region: a preliminary analysis of economic and population trends in an eleven state problem area. Annapolis, Md. (Maryland Department of Economic Development.)
- GROSSMAN, David A. u. Melvin R. LEVIN 1961: The Appalachian region: a national problem area.
Land Economics. 37 (1961). S. 133-141.
- HALE, Carl W. 1971: Factors inhibiting Appalachian regional development: West Virginia, a case study.
The American Journal of Economics and Sociology. 30 (1971), S. 133-158.
- HANSEN, Niles M. 1966: Some neglected factors in American regional development policy.
Land Economics. 42 (1966), S. 1-9.
- HANSEN, Niles M. 1970: Rural poverty and the urban crisis. A strategy for regional development.
Bloomington, London.
- HANSEN, Niles M. 1971: Intermediate-size cities as growth centers: Applications for Kentucky, the Piedmont Crescent, the Ozarks and Texas. New York.
- HARLESS, R. 1971: The West Virginia establishment.
Appalachian Movement Press, Nov. 1971. Wiedergabe in: Antipode. A radical journal of geography. 5 (1973), S. 31-33.
- HARRINGTON, M. 1962: The other America: poverty in the United States. New York.
- HART, John F. 1964: Abandonment of farm land in Kentucky.
The Southeastern Geographer. 4 (1964), S. 1-10.
- HILLERY, George A. 1966: Population growth in Kentucky, 1820-1960. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 705.)
- HIRSCH, H. 1968: Community action in Appalachia. Unit 5. Poverty, participation and political socialization: a study of the relationship between participation in the Community Action Program and the political socialization of the Appalachian child. Lexington, Ky.
- HUDDLE, J. W. (u. Mitarb.) 1963: Coal reserves of eastern Kentucky. Washington, D.C. (U.S. Geological Survey. Bulletin 1120.)
- Institute for Rural America/Spindletop Research. Poverty, rural poverty and minority groups living in rural poverty. Annotated bibliography. Lexington, Ky., 1969 (a).
- Institute for Rural America/Spindletop Research. Multi-jurisdictional area development: a model and legislative program. Lexington, Ky., 1969 (b).
- JOHNSON, C. 1965: Mountain families in poverty. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Department of Sociology and Rural Sociology. Bulletin RS-24.)
- JOHNSON, Lyndon B. 1966: Public papers of the presidents of the United States. Lyndon B. Johnson 1965. Book 1. Washington, D.C.
- JOHNSTON, J. H. u. J. M. STAPLETON 1961: Resources of Kentucky: mineral and water resources. Frankfort, Ky. (Kentucky Department of Economic Development.)
- Kentucky Area Development Office. Interim Development Program, Appalachian Kentucky. o.O. 1967 (a).
- Kentucky Area Development Office. Interim Development Program. Big Sandy Development Area, Buffalo Trace Development Area, East Lake Cumberland Development Area, Fivco Development Area, Upper Kentucky River Development Area, West Lake Cumberland Area. o.O. 1967 (b).
- Kentucky Area Development Office. Development data, Appalachian Kentucky region. o.O. 1967 (c).

- Kentucky Area Development Office. Development data. Big Sandy Development Area, Buffalo Trace Development Area, East Lake Cumberland Development Area, Fivco Development Area, Foothills Development Area, Gateway Development Area, Middle Kentucky River Development Area, North Cumberland Valley Development Area, South Cumberland Valley Development Area, Upper Kentucky River Development Area, West Lake Cumberland Development Area. o.O. 1967 (d).
- Kentucky Department of Commerce. Manufacturing developments in Kentucky. Frankfort, Ky., 1965/66/67/68.
- Kentucky Department of Commerce. Industrial resources Kentucky. Frankfort, Ky., 1968.
- Kentucky Department of Commerce/City of Beattyville. Industrial resources Lee County, Kentucky. o.O. 1969.
- Kentucky Department of Commerce/Clay County Development Assn. Industrial resources Manchester, Kentucky. o.O. 1969.
- Kentucky Department of Commerce/Paintsville Chamber of Commerce. Industrial resources, Paintsville. Kentucky. Frankfort, Ky., 1968.
- Kentucky Department of Commerce/Pike County Chamber of Commerce. Industrial resources Pikeville, Kentucky. Frankfort, Ky., 1967.
- Kentucky Department of Education. Profiles of Kentucky public schools. Frankfort, Ky., 1968.
- Kentucky Department of Education. The little red school house in Kentucky. A study of one and two room schools in Kentucky. o.O. 1969 (a).
- Kentucky Department of Education. Kentucky State plan for the administration of vocational education under the Vocational Education Amendments of 1968. Frankfort, Ky., 1969 (b).
- Kentucky Department of Mines and Minerals. Annual report. Lexington, Ky., 1968.
- Kentucky Department of Natural Resources. Strip mining in Kentucky. o.O. 1965.
- Kentucky Department of Public Information. Input Kentucky. Frankfort, Ky., 1970.
- Kentucky Program Development Office. Kentucky economic analysis by ADDs. Frankfort, Ky., 1969.
- Kentucky Program Development Office. Kentucky Area Development Districts. The beginning of a development program for Kentucky: problems, concept, action. o.O., o.J. (a).
- Kentucky Program Development Office. Area development. A six month profile. Frankfort, Ky., o.J. (b).
- Kentucky State Department of Health. Kentucky State Plan for health facilities development. Frankfort, Ky., 1966/67.
- KIRBY, R. 1969: Kentucky coal: owners, taxes, profits. A study in representation without taxation. *Appalachian Lookout*. 1 (1969). No. 6, S. 19-27.
- KIRKPATRICK, G. A., W. E. PRICE u. R. A. MADISON 1963: Water resources of eastern Kentucky. Progress report. Lexington, Ky. (Kentucky Geological Survey. Series 10.)
- KONGSTAD, P. 1974: Growth poles and urbanization: a critique of Perroux and Friedmann. *Antipode. A radical journal of geography*. 6 (1974), S. 114-121.
- LANGMAN, R. C. 1971: *Appalachian Kentucky: an exploited region*. Toronto.
- LANTZ, Herman R. 1958: *People of coaltown*. New York.
- LAUSCHMANN, E. 1973: *Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik*. 2. Aufl. Hannover. (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Taschenbücher zur Raumplanung. 2.)
- LEMMEN, R. 1971: Zur Lage. *Rationale Planung in den USA*. *Stadtbauwelt*. 32, S. 275-276.
- LEVITAN, Sar A. 1964: *Federal aid to depressed areas. An evaluation of the Area Redevelopment Administration*. Baltimore.

- LEVITAN Sar A. 1969: The Great Society's poor law. A new approach to poverty. Baltimore.
- MASON, M. u. C. Paul MARSH 1954: Migration within Kentucky, 1935-40. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 620.)
- MØNSTED, M. 1974: Francois Perroux's theory of "growth pole" and "development" pole: a critique. Antipode. A journal of radical geography. 6 (1974), S. 106-113.
- MORRILL, Richard L. u. Ernest H. WOHLBERG 1971: The geography of poverty in the United States. New York.
- MOYNIHAN, Daniel P. (ed.) 1969: On understanding poverty. Perspectives from the social sciences. 2nd ed. New York, London.
- MÜLLER, J. Heinz 1973: Methoden zur regionalen Analyse und Prognose. Hannover. (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Taschenbücher zur Raumplanung. 1.)
- MUNN, Robert F. 1961: The southern Appalachians. A bibliography and guide to studies. Morgantown, W. Va.
- MUNRO, John M. 1966: Transportation investment and depressed regions: the case of Appalachia. Diss., Indiana University. Bloomington, Ind.
- MUNRO, John M. 1969: Planning the Appalachian Development Highway System: some critical questions. Land Economics. 45 (1969), S. 149-161.
- MURPHY, O. 1968: Community action in Appalachia. Unit 10. The Knox County Economic Opportunity Anti-Poverty Arts and Crafts Store Project. Lexington, Ky.
- MURPHY, O. u. P. STREET 1968: Community action in Appalachia. Unit 9. The "image" of the Knox County Community Action Program. Lexington, Ky.
- NEWMAN, M. 1972: The political economy of Appalachia. Lexington, Mass., Toronto, London.
- NOLAN, Robert L. u. Jerome L. SCHWARTZ 1972: Appalachian and rural health. Springfield, Ill.
- PAVLICK, Anthony L. u. Robert I. COLTRANE 1964: Quality of rural and urban housing in the Appalachian region. Washington, D.C. (U.S. Department of Agriculture. Agricultural Economic Report No. 52.)
- PERROUX, F. 1950: Economic space. Theory and applications. Quarterly Journal of Economics. 64 (1950). S. 89-104.
- PERROUX, F. 1961: L'économie du XX^e siècle. Paris.
- PHOTIADIS, John D. u. Harry K. SCHWARZWELLER (ed.) 1970: Change in rural Appalachia. Implications for action programs. Philadelphia.
- PLUNKETT, H. Dudley u. Mary J. BOWMAN 1973: Elites and change in the Kentucky mountains. Lexington, Ky.
- The President's Appalachian Regional Commission. Appalachia. A report by The President's Appalachian Regional Commission. Washington, D.C., 1964.
- The President's National Advisory Commission on Rural Poverty. The people left behind. A report by The President's National Advisory Commission on Rural Poverty. Washington, D.C., 1967.
- The President's National Advisory Commission on Rural Poverty. Rural poverty in the United States. A report by The President's National Advisory Commission on Rural Poverty. Washington, D.C., 1968.
- PRESTON, E. S. 1969: The financial challenge facing the Appalachian highway system. Appalachia. 3 (1969). No. 2, S. 16-18.
- RAMSEY, Ralph J. 1967: Forms and scope of poverty in Kentucky. Income, education, health, housing, participation. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Cooperative Extension Service. Research Development Series. 10.)
- ROTHBLATT, Donald N. 1971 (a): Regional planning: the Appalachian experience. Lexington, Mass.

- ROTHBLATT, Donald N. 1971 (b): Rational planning reexamined.
Journal of the American Institute of Planners. 37 (1971), S. 26-37.
- SCHWARZWELLER, Harry K. 1964 (a): Career placement and economic life changes of young men from eastern Kentucky. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 686.)
- SCHWARZWELLER, Harry K. 1964 (b): Family ties, migration, and transitional adjustment of young men from eastern Kentucky. Lexington, Ky. (University of Kentucky. Agricultural Experiment Station. Bulletin 691.)
- SCHWARZWELLER, Harry K., James S. BROWN u. J. J. MANGALAM 1971: Mountain families in transition. A case study of Appalachian migration. University Park and London.
- SHONFIELD, A. 1968: Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA. Köln, Berlin.
- Spindletop Research Center. Development opportunities in Kentucky. Vol. 1. Location and site requirements. Final report for Kentucky Department of Commerce. Lexington, Ky., 1965 (a).
- Spindletop Research Center. Development opportunities in Kentucky. Vol. 3. Eastern half. Final report for Kentucky Department of Commerce. Lexington, Ky., 1965 (b).
- Spindletop Research Inc. Population projections for the Commonwealth of Kentucky to the year 2000. Kentucky Program Development Office Document B-3. Lexington, Ky., 1969 (a).
- Spindletop Research Inc. Population projections for the Commonwealth of Kentucky to the year 2000. Kentucky Program Development Office Technical Supplement Document B-4. Lexington, Ky., 1969 (b).
- Spindletop Research Inc. Economic analysis of the Commonwealth of Kentucky 1960-2000. Kentucky Program Development Office Document B-5. Lexington, Ky., 1969 (c).
- STEPHENS, Lowndes F. 1968: Community action in Appalachia. Unit 2. Economic progress in an Appalachian county: the relationship between economic and social change. Lexington, Ky.
- STREET, P. 1968 (a): Community action in Appalachia. Unit 1. Introduction and synthesis. Quality of life in rural poverty areas. Lexington, Ky.
- STREET, P. 1968 (b): Community action in Appalachia. Unit 12. The health education program. Lexington, Ky.
- STREET, P. u. L. TOMES 1968: Community action in Appalachia. Unit 11. The early childhood program. Lexington, Ky.
- SUNDQUIST, James L. 1969 (a): Making federalism work. A study of program coordination at the community level. Washington, D.C.
- SUNDQUIST, James L. (ed.) 1969 (b): On fighting poverty. Perspectives from experience. New York, London.
- SUTTON, Willis A. 1968: Community action in Appalachia. Unit 8. Leadership and community relations. Lexington, Ky.
- TOONE, Betty L. 1972: Appalachia. The mountains, the place, and the people. New York.
- ÜBERLA, K. 1968: Faktorenanalyse. Eine systematische Einführung für Psychologen, Mediziner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Berlin, Heidelberg, New York.
- U. S. Department of Agriculture. Economic and social problems and conditions of the southern Appalachians. Washington, D.C., 1935. (U. S. Department of Agriculture. Miscellaneous Publication No. 205.)
- U. S. Department of Commerce, Area Redevelopment Administration. A forest industry processing and marketing complex for eastern Kentucky. Washington, D.C., 1963.
- U. S. Department of Commerce, Area Redevelopment Administration. ARA Field Report. Opportunities for economic growth in the Middle Kentucky River Valley Area. Kentucky (Breathitt, Lee, Owsley and Wolfe Counties). Washington, D.C. 1964.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. U. S. Census of Agriculture: 1959. Vol. 1, Part 30. Kentucky. Washington, D.C., 1961.

- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. County and city data book, 1962. Washington, D. C., 1962.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. U. S. Census of Population: 1960. Vol. 1. Characteristics of the population. Part 19. Kentucky. Washington, D. C., 1963.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. County business patterns, 1964. Kentucky CBP-64-19. Washington, D. C., 1965.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. County and city data book, 1967. Washington, D. C., 1967 (a).
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. U. S. Census of Agriculture: 1964. Vol. 1, Part 30. Kentucky. Washington, D. C., 1967 (b).
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. County business patterns, 1968. Kentucky CBP-68-19. Washington, D. C., 1969.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. Census of Manufactures, 1967. Vol. 3. Area statistics. Part 1. Alabama - Montana. Washington, D. C., 1971.
- U. S. Department of Commerce, Bureau of the Census. Census of Population: 1970. Washington, D. C., 1971/1972.
Number of inhabitants. Final report PC (1)-A 19 Kentucky. General population characteristics. Final report PC(1)-B 19 Kentucky.
General social and economic characteristics. Final report PC(1)-C 19 Kentucky.
- U. S. Department of the Interior. Study of strip and surface mining in Appalachia. An interim report to the Appalachian Regional Commission. Washington, D. C., 1966.
- U. S. Department of the Interior. Surface mining and our environment. A special report to the nation. Washington, D. C., 1967.
- U. S. Geological Survey u. U. S. Bureau of Mines. Mineral resources of the Appalachian region. Washington, D. C., 1967. (U. S. Geological Survey and U. S. Bureau of Mines. Professional Paper 580.)
- VAN RAYEN, W. u. S. MORYADAS 1966: The economic geographic basis of Appalachia's problems. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. 57 (1966), S. 185-193.
- WALLS, David S. u. John B. STEPHENSON (ed.) 1972: Appalachia in the sixties: decade of reawakening. Lexington, Ky.
- WELLER, Jack E. 1966: Yesterday's people. Life in contemporary Appalachia. Lexington, Ky.
- WELSH, D. 1965: Death in Kentucky. Ramparts. 4 (1965). No. 8, S. 50-64.
- WIDNER, Ralph R. 1971: Political implementation of regional theory in Appalachia. Growth and Change. 2 (1971), S. 5-6.
- WIDNER, Ralph R. 1973 (a): Evaluating the administration of the Appalachian Regional Development Program. Growth and Change. 4 (1973), S. 25-29.
- WIDNER, Ralph R. 1973 (b): Transport investment and Appalachian development. Public Administration Review. 33 (1973), S. 225-235.
- WILBANKS, Thomas I. 1967: Sociocultural factors and economic development in West-Central Appalachia. Diss., Syracuse University. Syracuse, N. Y.
- WOOD, W. Donald u. Richard S. THOMAN (ed.) 1965: Areas of economic stress in Canada. Kingston, Ontario.
- YARBROUGH, Ronald E. 1972: A geographical study of a microregion in Appalachia - The Clover Fork River Valley of Harlan County, Kentucky. Diss., University of Tennessee. Knoxville, Tenn.
- ZELLER, Frederick A. u. Robert W. MILLER 1968: Manpower development in Appalachia. An approach to unemployment. New York, Washington, London.
- ZIMMER, Dietrich M. 1970: Die Industrialisierung der Bluegrass Region von Kentucky. Heidelberg. (Heidelberger Geographische Arbeiten. 31.)

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN FACHZEITSCHRIFTEN

The American Journal of Economics and Sociology. New York.
Annales de Géographie. Paris.
Antipode. A radical journal of geography. Worcester, Massachusetts.
Appalachia. A journal of the Appalachian Regional Commission. Washington, D.C.
Coal Age. New York.
Congressional Quarterly. Washington, D.C.
Economic Geography. Worcester, Massachusetts.
Growth and Change. Lexington, Kentucky.
Journal of the American Institute of Planners. Washington, D.C.
Journal of the Town Planning Institute. London.
Land Economics. Madison, Wisconsin.
Raumforschung und Raumordnung. Köln.
The Southeastern Geographer. Chapel Hill. North Carolina.
Stadtbauwelt. Berlin.
Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie. Rotterdam.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN TAGESZEITUNGEN UND ZEITSCHRIFTEN

The Courier-Journal. Louisville, Kentucky.
The Lexington Leader. Lexington, Kentucky.
The New York Times. New York.
The Wall Street Journal. New York.

Appalachian Lookout. Pikeville, Kentucky.
Business Week. New York.
Harper's Magazine. New York.
Input Kentucky. Frankfort, Kentucky.
Mountain Life and Work. Berea, Kentucky.
Ramparts. Berkeley, California.

A N H A N G

U M R E C H N U N G S T A B E L L E

1 inch = 2,54 cm

1 foot (ft.) = 30,48 cm

1 mile (mi.) = 1,609 km

1 acre (ac.) = 0,4047 ha

1 short ton (t.) = 907,2 kg

1 bushel (bu.) = 35,24 l

Gewicht für Mais: 1 bu. Mais = 25,4 kg

Tab. 38 Branchenspezifischer Regionalfaktor (A), Struktur- (B) und Standortfaktor (C) für die Appalachenregion Kentuckys

county	1 Holzverarbeitende Industrie Kentucky: - 1,4 %			2 Metallindustrie Kentucky: + 71,3 %			3 Maschinenbau (o. Elektromaschinen) Kentucky: + 75,1 %		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
	Adair	- 120	- 63	- 57	- 5	- 18	12	- 14	- 15
Bath	- 214	- 64	- 150	- 1	- 13	12	20	- 10	30
Bell	- 256	- 127	- 129	- 45	- 26	- 20	- 35	- 9	- 26
Boyd	124	174	- 49	- 1999	803	- 2802	- 77	- 120	43
Breathitt	- 106	- 53	- 53	- 7	- 6	- 1	5	- 6	11
Carter	- 99	- 25	- 74	69	- 21	90	- 42	- 42	0
Casey	- 77	- 98	21	1	- 13	14	- 12	- 15	3
Clark	- 41	- 1	- 40	121	6	115	168	- 8	175
Clay	- 180	- 83	- 97	- 20	- 5	- 14	- 4	- 6	2
Clinton	6	- 20	26	- 3	- 10	7	- 9	- 9	0
Cumberland	- 45	- 38	- 7	- 17	- 10	- 7	27	- 7	34
Elliot	- 54	- 27	- 27	- 13	- 3	- 10	3	- 3	6
Estill	- 61	- 24	- 37	- 6	- 9	2	66	- 10	76
Fleming	0	1	- 2	39	1	38	7	- 3	9
Floyd	- 12	- 12	0	11	- 1	12	16	0	16
Garrard	38	17	21	14	- 20	34	24	- 9	33
Green	83	- 13	96	15	- 14	29	- 2	- 13	11
Greenup	- 92	17	- 109	- 59	226	- 285	18	- 45	63
Harlan	- 15	- 43	28	- 25	- 14	- 11	- 18	0	- 18
Jackson	- 32	- 27	- 5	19	- 4	23	14	- 4	18
Johnson	20	- 7	26	28	- 5	32	- 6	- 6	0
Knott	- 113	- 41	- 71	0	- 4	4	- 16	- 2	- 14
Knox	- 156	- 112	- 43	43	- 20	63	- 18	- 16	- 2
Laurel	- 59	- 70	11	22	- 14	36	- 36	- 9	- 27
Lawrence	- 117	- 48	- 69	49	- 3	52	15	- 7	22
Lee	- 84	- 37	- 48	11	- 4	15	- 9	- 2	- 7
Leslie	- 140	- 66	- 74	- 6	- 5	- 1	- 5	- 5	0
Letcher	0	- 14	14	7	- 5	12	- 30	1	- 31
Lewis	- 22	- 42	19	- 53	- 3	- 50	41	- 19	60
Lincoln	- 6	- 13	7	26	- 23	49	- 9	- 17	8
Mc Creary	- 27	- 65	37	- 7	- 7	0	27	- 6	33
Madison	60	42	19	174	- 46	220	88	13	75
Magoffin	- 119	- 43	- 75	0	- 5	5	- 8	- 3	- 5
Martin	- 72	- 44	- 28	- 13	- 4	- 9	2	- 4	6
Menifee	- 129	- 36	- 93	- 5	- 5	0	- 9	- 2	- 7
Monroe	- 133	- 60	- 73	- 8	- 18	10	0	- 14	14
Montgomery	40	14	26	- 50	- 6	- 45	100	- 10	110
Morgan	- 44	- 31	- 14	- 12	- 4	- 9	- 4	- 4	0
Owsley	0	- 1	1	1	1	0	- 1	- 1	0
Perry	- 122	- 38	- 84	- 26	- 6	- 19	- 20	- 5	- 15
Pike	- 325	- 113	- 212	- 51	- 13	- 38	- 32	- 7	- 25
Powell	- 84	- 27	- 57	- 18	- 1	- 17	22	0	22
Pulaski	- 12	- 113	101	560	- 53	613	- 30	- 31	1
Rockcastle	21	0	20	3	- 9	12	12	- 5	17
Rowan	- 154	- 69	- 85	4	- 23	27	- 13	- 18	5
Russell	- 19	- 30	11	- 4	- 6	1	9	- 7	16
Wayne	- 121	- 131	9	24	- 23	47	- 39	- 9	- 30
Whitley	- 136	- 62	- 74	41	- 15	56	16	- 15	31
Wolfe	- 13	- 22	9	6	- 2	8	62	- 2	64

Tab. 38 Branchenspezifischer Regionalfaktor (A), Struktur- (B) und Standortfaktor (C) für die Appalachenregion Kentuckys

county	4 Elektrotechnische Industrie Kentucky: +54,0%			5 Fahrzeugbau und Transportwesen Kentucky: +61,2%			6 Andere Industriegüter Kentucky: +103,1%		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
	Adair	- 23	- 8	- 15	- 11	- 4	- 7	- 22	- 11
Bath	322	- 5	328	12	- 2	14	- 3	- 13	10
Bell	- 13	- 16	3	- 71	16	- 88	28	- 22	50
Boyd	- 141	- 88	- 54	- 40	- 46	6	- 230	- 5	- 225
Breathitt	- 15	- 2	- 12	- 22	1	- 23	15	0	15
Carter	- 18	- 27	9	25	- 15	40	- 784	472	- 1256
Casey	- 38	- 7	- 31	- 3	- 3	1	- 18	2	- 19
Clark	- 176	41	- 217	245	- 8	253	41	- 35	75
Clay	- 5	- 5	0	- 22	2	- 24	- 4	- 8	4
Clinton	1	- 5	6	- 1	- 2	2	- 12	- 4	- 7
Cumberland	5	- 5	10	33	- 3	36	- 12	- 12	0
Elliot	2	- 3	5	- 13	0	- 13	- 16	4	- 19
Estill	142	2	139	108	- 3	111	- 23	- 2	- 21
Fleming	34	- 5	39	- 76	13	- 89	26	- 12	38
Floyd	10	- 4	14	36	3	33	7	13	- 6
Garrard	- 27	- 4	- 23	4	- 5	9	129	- 11	140
Green	75	- 7	82	26	- 3	29	- 6	- 17	11
Greenup	- 40	- 32	- 8	199	- 14	212	19	79	- 60
Harlan	58	- 7	65	- 20	1	- 22	22	- 12	34
Jackson	18	- 2	20	16	- 1	17	12	6	6
Johnson	0	- 3	3	3	0	3	36	16	20
Knott	- 9	- 2	- 7	4	1	3	14	- 6	20
Knox	30	- 10	40	12	0	12	43	- 5	48
Laurel	- 16	- 8	- 7	- 33	2	- 34	10	- 3	13
Lawrence	- 5	- 5	0	8	- 3	11	18	- 8	26
Lee	- 8	- 2	- 6	2	0	3	6	0	6
Leslie	- 3	- 3	0	- 13	0	- 13	0	- 7	7
Letcher	- 9	- 3	- 6	- 11	0	- 11	25	0	26
Lewis	- 29	- 12	- 17	- 31	0	- 31	- 44	- 21	- 22
Lincoln	- 28	- 7	- 21	39	- 6	45	257	0	256
McCreary	17	- 4	21	15	0	15	15	- 7	23
Madison	156	36	119	203	- 10	214	115	2	113
Magoffin	- 8	- 2	- 6	4	0	5	- 3	- 5	2
Martin	- 22	0	- 22	- 1	- 1	0	1	- 1	3
Menifee	155	- 2	156	4	- 1	5	7	- 5	12
Monroe	32	- 8	40	8	- 4	12	16	- 8	23
Montgomery	750	- 2	751	40	- 4	44	32	- 15	47
Morgan	15	- 3	18	- 10	1	- 11	18	- 3	21
Owsley	- 7	0	- 8	0	0	0	- 11	6	- 17
Perry	- 17	- 4	- 12	- 9	- 1	- 8	43	- 9	52
Pike	- 10	- 9	0	- 51	6	- 57	51	- 19	71
Powell	46	- 2	47	31	- 3	34	- 54	34	- 88
Pulaski	- 67	- 20	- 46	25	- 13	38	178	- 13	191
Rockcastle	41	- 3	45	24	- 3	27	74	0	73
Rowan	- 11	- 11	0	2	- 6	8	- 200	124	- 323
Russell	- 6	- 3	- 2	4	1	3	9	- 10	19
Wayne	- 5	- 11	6	- 8	- 4	- 4	21	- 24	45
Whitley	64	- 7	71	- 22	3	- 25	- 49	0	- 49
Wolfe	2	- 1	3	15	- 1	16	- 8	0	- 8

Tab. 38 Branchenspezifischer, Regionalfaktor (A), Struktur- (B) und Standortfaktor (C) für die Appalachenregion Kentuckys

county	7 Nahrungsmittel- industrie Kentucky: - 20,5 %			8 Textil- und Bekleidungsindustrie Kentucky: + 33,1 %			9 Druck- u. Vervielfältigungsindustrie Kentucky: + 26,1 %		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C
	Adair	34	21	13	75	- 16	91	11	5
Bath	12	23	- 11	5	- 7	13	- 3	2	- 5
Bell	- 80	- 10	- 70	161	8	152	- 16	2	- 18
Boyd	410	407	4	- 1	41	- 43	- 118	25	- 143
Breathitt	26	10	16	2	2	0	1	1	0
Carter	139	146	- 8	- 41	- 10	- 31	- 12	6	- 18
Casey	62	42	21	195	- 8	203	65	4	62
Clark	102	87	16	- 84	- 8	- 75	- 26	4	- 30
Clay	25	25	0	30	3	27	7	1	7
Clinton	0	2	- 2	252	- 10	261	- 14	1	- 15
Cumberland	- 10	7	- 17	103	- 9	112	3	3	0
Elliot	15	15	0	- 38	- 2	- 36	22	1	21
Estill	56	55	1	- 161	- 14	- 147	- 20	1	- 21
Fleming	46	12	33	- 40	- 5	- 35	- 19	0	- 19
Floyd	21	7	14	180	2	178	- 37	- 2	- 35
Garrard	24	21	3	- 121	- 22	- 99	66	4	62
Green	10	11	- 2	189	- 20	209	16	5	11
Greenup	165	163	2	58	16	42	42	15	27
Harlan	- 160	- 68	- 92	2	4	- 2	- 36	- 5	- 31
Jackson	17	12	5	6	1	5	42	1	41
Johnson	- 33	- 20	- 13	89	2	87	- 2	0	- 2
Knott	4	8	- 5	6	1	5	- 1	1	- 2
Knox	18	25	- 8	50	- 5	55	62	2	59
Laurel	71	- 62	133	385	5	381	125	4	121
Lawrence	- 9	7	- 16	236	3	233	- 10	1	- 11
Lee	12	12	0	1	1	0	- 3	1	- 4
Leslie	17	17	0	2	2	0	2	2	0
Letcher	- 62	- 39	- 23	12	2	10	4	1	3
Lewis	63	63	- 1	68	5	63	3	8	- 5
Lincoln	0	17	- 17	- 158	- 22	- 136	108	6	103
McCreary	4	16	- 13	117	- 1	118	- 3	2	- 5
Madison	- 4	- 12	9	- 45	5	- 50	71	0	71
Magoffin	7	8	- 1	18	1	17	6	1	5
Martin	10	10	0	1	1	0	1	1	0
Menifee	13	13	0	158	0	158	- 10	0	- 10
Monroe	- 13	9	- 22	389	- 12	401	3	3	0
Montgomery	- 21	- 8	- 12	128	- 16	144	- 2	2	- 3
Morgan	14	7	8	21	1	20	21	- 1	22
Owsley	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Perry	- 133	- 50	- 83	- 3	3	- 5	0	0	0
Pike	- 63	- 41	- 22	21	6	15	- 21	1	- 22
Powell	39	23	16	7	- 1	8	6	3	3
Pulaski	- 10	- 6	- 4	- 229	- 28	201	- 18	11	- 29
Rockcastle	50	9	41	- 74	- 6	69	35	1	34
Rowan	47	33	14	7	- 2	10	13	2	11
Russell	13	- 7	20	283	- 4	287	13	2	11
Wayne	39	40	- 1	74	- 9	83	- 4	5	- 9
Whitley	- 53	- 15	- 39	167	- 3	170	156	0	156
Wolfe	6	6	0	1	1	0	1	1	0

Tab. 38 Branchenspezifischer Regionalfaktor (A), Struktur- (B) und Standortfaktor (C) für die Appalachenregion Kentuckys

county	10			11		
	Chemische Industrie Kentucky: +15,1%			Andere Verbrauchsgüter und nichtspezifizierte Industrien Kentucky: +85,7%		
	A	B	C	A	B	C
Adair	15	9	5	89	- 26	115
Bath	6	6	0	- 18	- 13	- 5
Bell	14	13	0	30	19	11
Boyd	- 34	2	- 37	- 524	176	- 700
Breathitt	- 1	3	- 3	19	- 7	26
Carter	21	26	- 5	- 50	- 48	- 1
Casey	13	10	3	40	- 25	65
Clark	18	13	5	86	- 45	131
Clay	5	5	0	- 8	- 9	1
Clinton	18	6	12	7	- 11	18
Cumberland	5	5	0	6	- 14	20
Elliot	3	3	0	18	- 7	25
Estill	9	9	0	9	- 22	31
Fleming	6	6	0	453	- 11	464
Floyd	- 36	- 4	- 32	242	- 5	247
Garrard	10	10	0	- 26	8	- 34
Green	13	6	7	50	- 16	67
Greenup	- 66	- 7	- 59	- 318	75	- 393
Harlan	4	9	- 5	0	- 23	22
Jackson	3	3	0	9	12	- 3
Johnson	4	1	3	33	6	28
Knott	- 1	2	- 3	20	- 7	27
Knox	13	7	5	66	- 23	89
Laurel	- 26	- 1	- 25	46	- 22	68
Lawrence	0	2	- 2	- 70	19	- 89
Lee	2	2	0	50	- 2	52
Leslie	3	3	0	1	- 8	9
Letcher	- 2	3	- 5	- 6	- 8	2
Lewis	24	14	10	75	167	- 92
Lincoln	7	12	- 5	43	- 2	45
McCreary	21	4	17	16	- 8	24
Madison	13	22	- 9	- 19	55	- 73
Magoffin	- 3	1	- 5	13	- 5	18
Martin	3	3	0	3	- 7	10
Menifee	2	2	0	- 3	- 5	2
Monroe	8	8	0	72	- 21	93
Montgomery	8	8	0	44	- 20	64
Morgan	9	3	6	184	- 1	185
Owsley	0	0	0	11	- 1	12
Perry	5	5	0	38	- 13	51
Pike	29	12	17	29	- 26	55
Powell	6	5	1	143	- 12	155
Pulaski	- 49	- 7	- 41	- 108	- 46	- 62
Rockcastle	- 6	3	- 9	86	18	68
Rowan	1	9	- 8	- 4	- 24	20
Russell	15	5	10	20	- 11	30
Wayne	15	10	5	- 31	- 25	- 6
Whitley	2	7	- 5	17	- 25	42
Wolfe	9	1	8	18	- 3	21

Tab. 39 Arbeitslosenquote in der Appalachenregion von Kentucky
1969 in %

county	%	county	%
Adair	5,9	Lee	3,7
Bath	14,4	Leslie	14,7
Bell	11,2	Letcher	7,4
Boyd	4,4	Lewis	3,8
Breathitt	8,7	Lincoln	10,1
Carter	7,9	Mc Creary	13,5
Casey	5,7	Madison	4,6
Clark	2,0	Magoffin	23,3
Clay	9,4	Martin	13,5
Clinton	9,8	Menifee	15,6
Cumberland	6,8	Monroe	4,0
Elliot	23,9	Montgomery	3,3
Estill	11,1	Morgan	6,4
Fleming	2,3	Owsley	23,8
Floyd	8,6	Perry	7,4
Garrard	4,4	Pike	10,5
Green	2,9	Powell	9,1
Greenup	8,9	Pulaski	4,3
Harlan	8,5	Rockcastle	14,6
Jackson	9,1	Rowan	6,9
Johnson	8,0	Russell	7,3
Knott	14,5	Wayne	12,5
Knox	8,6	Whitley	6,2
Laurel	5,7	Wolfe	7,4
Lawrence	7,6		

Quelle: Kentucky Department of Economic Security, 1969.

KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

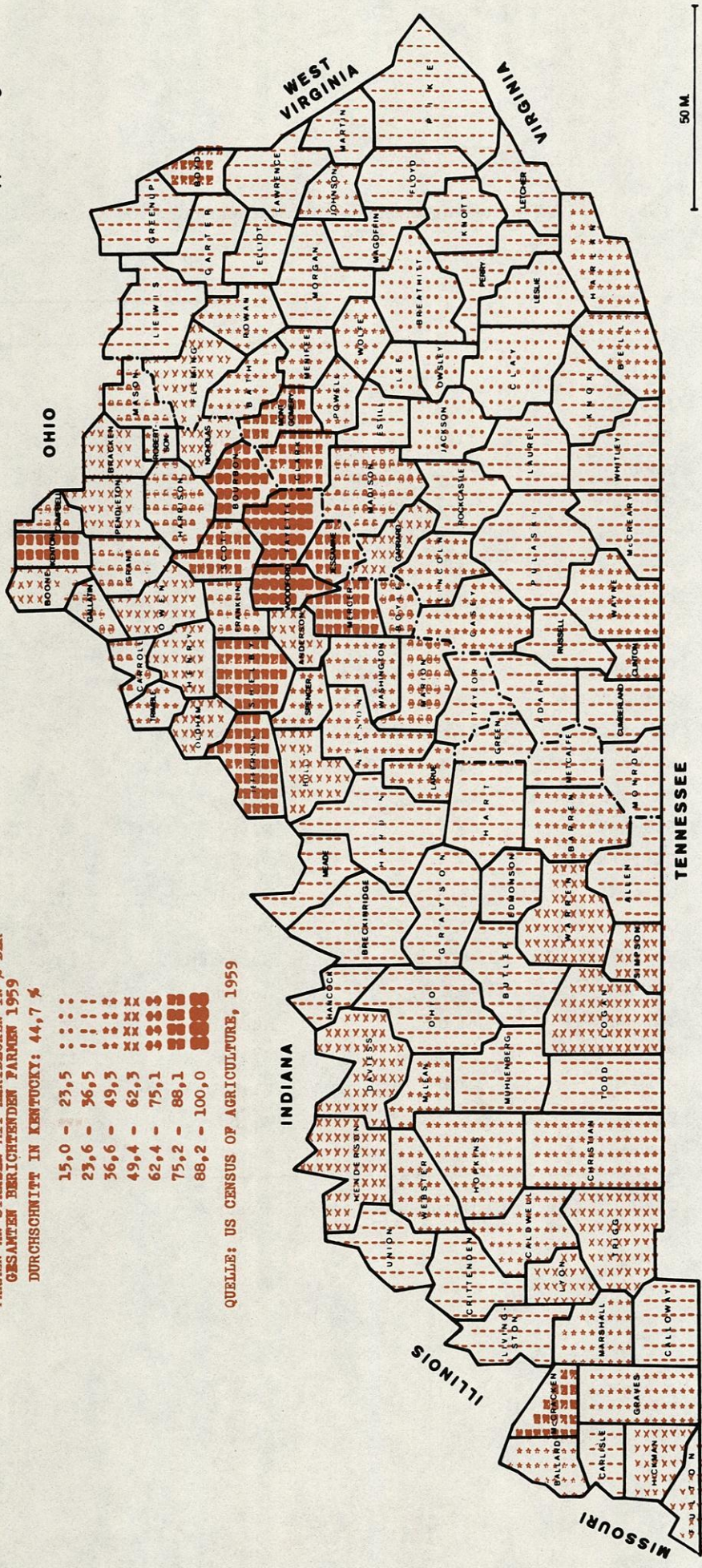
KENTUCKY

FARMEN AN STRASSEN MIT HARTDECKEN IN % DER
GESAMTEN BERRICHTENDEN FARMEN 1959
DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 44,7 %

15,0 -	23,5	•••••
23,6 -	36,5	•••••
36,6 -	49,3	•••••
49,4 -	62,3	•••••
62,4 -	75,1	•••••
75,2 -	88,1	•••••
88,2 -	100,0	•••••

QUELLE: US CENSUS OF AGRICULTURE, 1959

--- Grenze der Appalachenregion



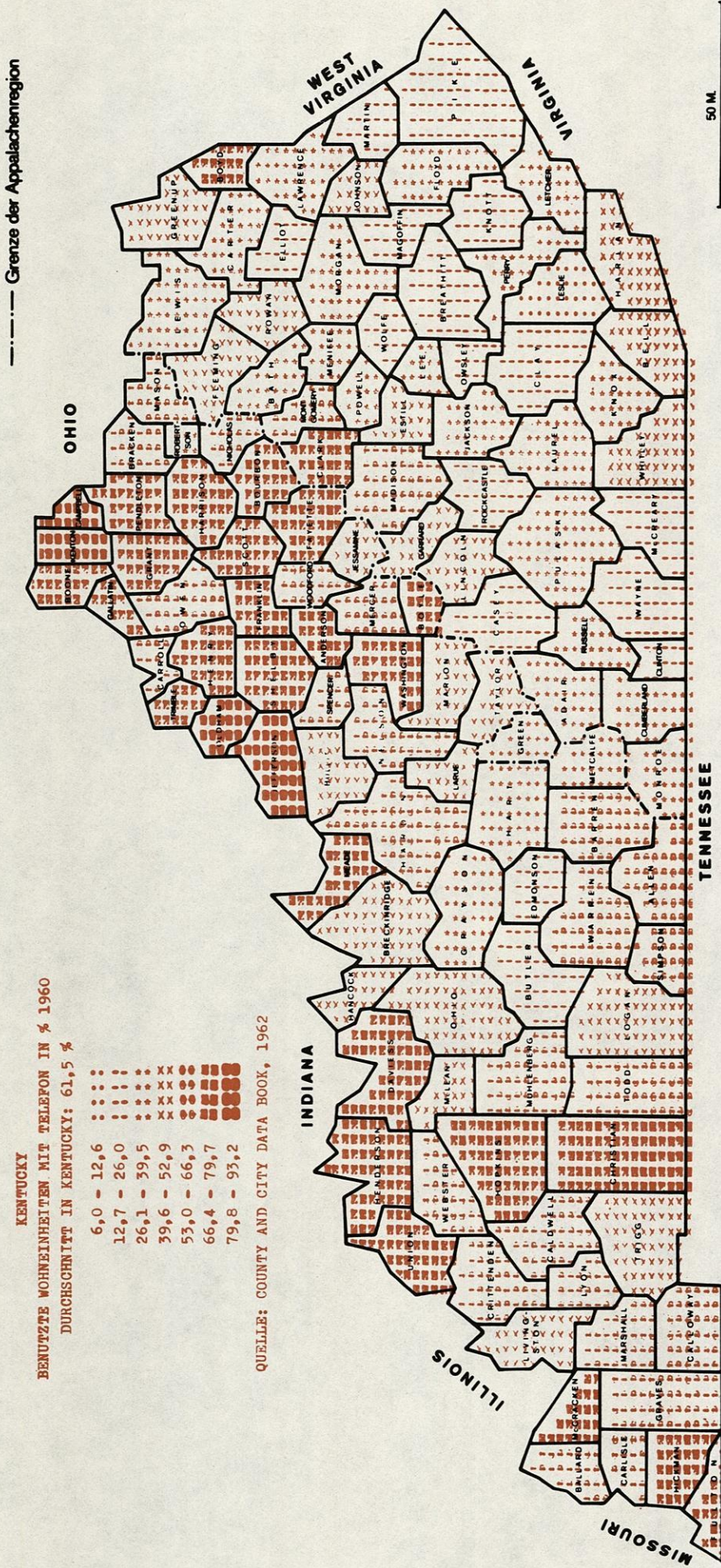
KENTUCKY INSGESAMT 120 COUNTIES, DAVON 49 COUNTIES IM APPALACHEN PROGRAMM

KENTUCKY

BENUTZTE WOHNHEINHEITEN MIT TELEFON IN % 1960
 DURCHSCHNITT IN KENTUCKY: 61,5 %

6,0 - 12,6	••••
12,7 - 26,0	•••••
26,1 - 39,5	••••••
39,6 - 52,9	•••••••
53,0 - 66,3	••••••••
66,4 - 79,7	•••••••••
79,8 - 93,2	••••••••••

QUELLE: COUNTY AND CITY DATA BOOK, 1962



50 M.

17. S U M M A R Y

The evidence for almost all the established hypotheses can be to some extent confirmed. The list of public appropriations for all of Appalachia as well as East Kentucky corroborates working hypothesis 1. Public expenses demonstrate a clear overemphasis of investments in the technical area (highway construction etc.). Hypothesis 2 which is concerned with the efficiency principle (use effect) regarding provision of public funds was the only one which could not solidly prove that this criterion would also apply for the lowest level, the Area Development Districts. Other processes here, especially exceptional realization of certain projects, and through political influences on the local level, special interests were at work, which partially interrupted the strict realization of this principle. Hypothesis 3, which is directed at the modest effects of the program, can only be cautiously maintained with our Image-analysis 1968-69, but the results of the Shift-analysis, 1970-71, can certainly be quoted to further support this thesis. The results of the combined analysis may suffice to confirm the assumptions. They indicate-in spite of the program-a general economic and social status quo ante and an increase in the disparities of intraregional stages of development. The confirmation of the hypothesis we have set up is on the one hand a favorable indication of our theoretical basis; on the other hand it makes also generally useful evidence regarding the goals of this investigation introduced in the statement of problems which have to do with concept, function, and effectiveness of the program.

The concept of the Appalachian Development Program in Kentucky depends on the underlying planned regional adjustment theory. It consists of public projects in the form of investments in the infrastructure (investment incitements); these are supposed to improve regional attractiveness while simultaneously or consequently encouraging private investors to establish new plants for badly needed jobs.

This goal should be reached through an extensive road building program in terms of the planning concept of "development highways" (Appalachian corridors) as well as the "growth center strategy". However, this approach was not fully carried out by the planning bureaucracy, probably in part because of political considerations. Thus, according to this concept, not only would "regional isolation" be reduced, but also, an economic upswing would be introduced by the development of industrial centers and development corridors; this would improve the situation of the poor population by itself.

The plans for highway construction indicate that highway building does not serve to open up relatively isolated areas of the region, but rather mainly enlarges the already existing connections to main transit routes of the Interstate Highway System. (Strengthened function of market integration by highway connections and improved quality of roads for more effective and cheaper use of coal reserves.) A denser network of better road connections -- 2d or 3d grade -- so-called county roads was not achieved. There are also not enough examples or explanations from the private sector which could be compared with the major problems or could be the beginning of a general improvement in the economic situation. These expectations arise more out of wishful thinking about actions and decisions of private enterprise, which is so vague, that it is not at all difficult to be critical. That is E. LAUSCHMANN's purpose, when she speaks of the lack of cooperation between political and administrative offices and private investors:

"The regional politician cannot limit himself to investing in the infra-structure in the hope of having set up the coordinating signal for the complementary private investment block. For in the non-marginal area of interdependent investment decisions very little can be decided by unsureness, much can only be decided simultaneously. Thus, ex-ante coordination is necessary..."¹⁾

1 LAUSCHMANN (1973²), S.291.

Exactly this aforementioned coordination has been up to now unsuccessful and seems impossible in the existing social and political reality.

Public funds are most of all poured into firms which are active in construction, the building trades, the road construction companies, underground and surface engineering contractors, as well as those departments which deliver technical equipment for airport building, hospitals and schools. The results have hardly any effect on the situation of the poor population, and even social programs reach this strata of the population only marginally. The welfare program announced during the Great Society proclamation and the War On Poverty for the development of the Appalachian region (ARDP) acts more as a mean of subsidizing private enterprise.

Individual initiatives under OEO in Knox County which resulted in small plants with self-administration and profit sharing for the poor population, must be seen as exceptions. Political resistance against this sort of organisational form of production allows little opportunity for imitating this experiment because of the close ties between local politicians, businessmen and bankers, as well as a lack of long-term support by state or other institutions which are also committed to the concept of private property. Thus they cannot be considered as solutions for regional problems.

The program fulfills two main functions: First, the regional development program in terms of regional planning contributes to the maintenance and strengthening of "free enterprise", because general reproduction is taken care of in the form of public infra-structural measures, while no major changes in social structure or opportunities for state supervision are intended (stabilization function). Second, it creates a finance instrument whose bureaucratic apparatus helps to realize these public projects (management or instrumental function).

Management goes through three steps: 1) Federally, the ARC and the individual federal departments, 2) to the central administration of individual states (KPDO), 3) to the local development districts (LDD's, ADD's respectively). Projects are derived inversely from this level, mostly from individual counties, and partial financing is supposed to follow the just described pattern.

In order to raise the effective function (use-function) of infra-structural investments they were supposed to be directed only at those places that had a definite growth potential (so-called "growth centers"). In Kentucky this principle was not strictly applied or followed - as has already been mentioned - since large sections of the region would have then had to be left out of the plan. Growth possibilities were actually awarded to rather small towns which had suffered considerable losses in population between 1960 and 1970.

The Program for Appalachia cannot be seen as a planning instrument with unified outlook and rational strategy, expanded competency, and possibilities for intervention. Thus, for example, the so-called "top down" planning approach, i. e., a unified regional plan for all states, could not be realized. To a certain degree central decision making competence for ARC was assumed, since a majority of member states had to agree in the making of decisions. Basically, the "building up" concept is still preferred, where definite project-oriented investment "plans" at the state level are followed. In almost all cases adherence to certain ARC guidelines must be calculated into its agreement to these "plans".

Finally, through the selection of projects in certain districts the program has the political function of building up the authority of the party presently on power and influencing the opinion of the voters so much that the party can calculate wide voter support. Programs are thus set up in order to achieve partisan goals.

We have attempted through various methods to prove the relative ineffectuality of the program and of regional planning with regard to the economic development of the region and the improvement of living conditions for its population. In doing so we have become conscious that such a generalization can only be applied with restrictions because of temporal and methodological limitations. Nevertheless we make reference to the fact that up to the time of this investigation, 1970-71, economic and social conditions in most of the region had hardly changed at all since 1965 (status quo ante). In regard to this, inequities on the level of intraregional industrial development

show a marked tendency to increase. Reasons for the modest effectiveness of the program can nevertheless only be given after consideration of the further consequences of our analysis. A very general and at same time very meaningful factor is a) the regions's dependency on the general national economic development whose business fluctuations generally affect it very strongly and b) market mechanisms, which are expressed in the out-flow of capital and lead to a deficit of very necessary funds for capital investment in the region. The federal and state systems thus partly fill in the gaps for private industrial financing. The main directions of the flow of capital show very clearly an often typical discrepancy for underdeveloped areas between production sites (here production of raw material for energy) and the availability of capital in national centers. Furthermore resources (especially coal) and a potential work force are "exported" so that Appalachian Kentucky can be seen in three ways as a resource area in terms of its being a supplying area for the highly developed big cities in the North and Northeast. Regarding this situation, one author speaks of a colonial dependency of the region which has lasted for 130 years.

In view of this dependency relationship, stabilized over time, and the resulting backwardness, a conceptualized and funded program of this kind can accomplish very little in a five to six year period and beyond that. Even if we assume that structures can be partially changed, the area's general function of being incorporated into the regional organization of the division of labor on the national level, and thus its dependent position, would be maintained. Kentucky's tax laws do not contribute to the program's effectiveness, since in the program area no special tax regulations apply (certain local taxes are occasional exceptions). Anyway, in comparison with neighboring states Kentucky does have a convenient position regarding industrial tax burdens. So not even this traditional instrument of regional economic and structural policy is applied in order to give extra motivation for the establishment of private enterprise in a disadvantaged region.

Only EDA credits or other state aids which apply under certain conditions to all of Kentucky can be drawn in for partial financing of such private projects. Thus despite extensive disadvantages regarding locations, the region in largely exposed to interregional competition. In this situation it can hardly maintain itself, but it still does not receive appropriate support from the state.

Market forces (this is also rendered by the results of the shift and image analysis) also operate such that on the one hand industrial developments take place for the most part in branches of industry (for example, the textile and clothing industries) which are labor-intensive. But these are also traditional industries, subject to crises, and thus simulate progress. On the other hand those areas, in the region which exhibit larger industrial structural changes because of their location advantages (closeness to big cities and the Interstate Highway System) have the advantage. Thus those very disparities in the level of economic development which appear in Kentucky's Appalachian region itself are strengthened. (Western border region in terms of the striated border region in the west elliptical ring region and the circular central area in the interior.) Although a few examples of founding and enlarging industries in a modern way are available partly because of labor cost advantages, the major part of the Appalachian plateau of Kentucky has thus far not taken part in these sporadic developments. Even in Ashland, the only industrial site of the region, regressive developments in heavy industry are discernible, so that problems in the economic structure reach into the metropolitan regions, which are mostly seen as centers of growth.

The program is furthermore impaired by local disadvantageous social and political conditions, since reforms such as reorganization of the school system, participation of the poor population in the community decision making processes and reform of local tax laws or general wide-reaching changes that come eventually from federal programs are hindered by the positions of common interest held by the local administrative, educational and business elite. The impression is that although the federal government is welcome to dispense money, it is not accepted as a reformer in institutional matters, and its influence thus remains small (also a general holding on to the status quo). The arrangement of the regional development districts (ADD) may very well be progressive, but not a substantial

innovation, since the county structure (especially size of county) is not affected and there are great problems in cooperation. The traditional American dislike of an overpowering centralized federal government at this level is an additional contribution to this ambivalent attitude.

Regional planning itself exhibits a definite lack of quality in Kentucky. This applies less to organizational assumptions, available data and planning personnel, although for a long time there have not been enough of the latter represented in the state government, especially not at the county level. It is more significant that theories of regional economic development are hardly reflected in Kentucky's program and that clear, reality-oriented analysis of the situation which take note of social problems as well as initiatives for institutional reforms are lacking. In view of the local power relationships described and the conservative attitude of socially privileged and influential groups the readiness to do so is considered minimal.

The interim program as well as the area development programs present up 'till now "rough drafts" respectively public investment "plans" (single projects) without having reached any degree of concreteness in formulating objectives, setting practical or temporal priorities or supply of funds which would characterize a realistic, substantial planning concept. This vagueness is not only a consequence of planning incompetence, it is also partly a result of the fact that a major portion of developmental activities remain in the hands of private enterprise, which does not want its freedom to be limited. Its free decision and efforts are an essential element of this concept. According to the principle of efficiency of private enterprise which is widely agreed to be proven in the American economic system, the expectations laid down in the Law of Development of 1965 should be fulfilled.

The occupation of many positions in the planning bureaucracy by party members had a further negative influence on the realization of the program. Re-orientation and re-organization of plans, frequent results of new appointments to these posts during changes of administration especially at the state but also at the federal level, impair the continuity of the program.

Unsuitable natural conditions function as additional difficulties for regional development since in order to overcome or control them, major technical solutions at enormous costs must be attempted, which would strengthen the inequity of investments in the material-technical area to those in the social area. Factors that are hindrances are especially the ruggedness of the relief, the lack of level, accessible flood-free building land, as well as the insecurity of the water supply for the needs of industry.

Unfortunately, the general public image of this part of Kentucky does not add to its reputation as a vacation and recreational area-it is considered not that attractive and backward, as an area in which "strip mining" has destroyed the natural beauty; thus the endeavor to open up East Kentucky to out-of-state tourism would have little success in wide portions of the region.

In the long run, according to everything which could be confirmed here, the question remains open as to whether the attractiveness of Appalachia can actually be increased by the developmental concept of public infrastructural investments, so that it is capable of competing and so that successive private industrialization partially financially subsidized by the federal government can economically unify it with the rest of the country so that poverty, unemployment and inequality can be overcome.

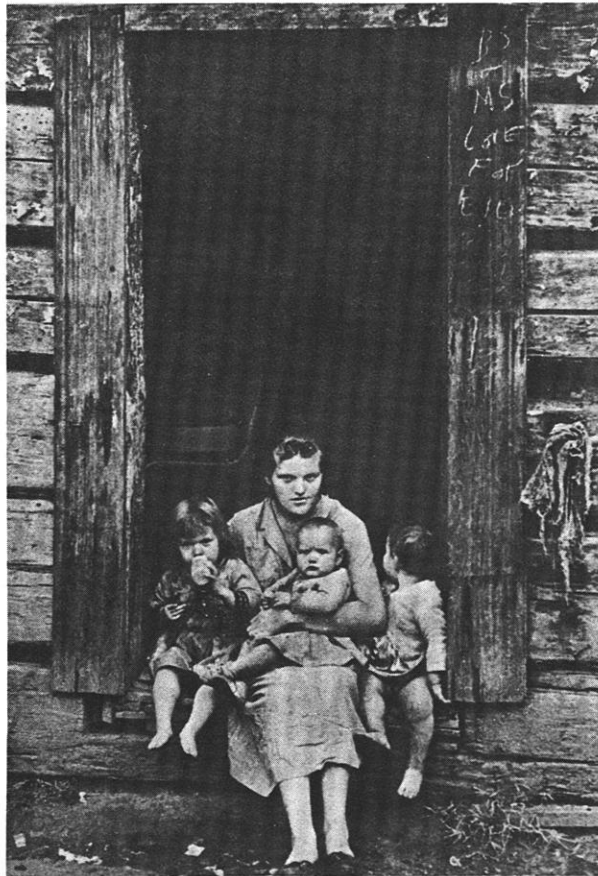
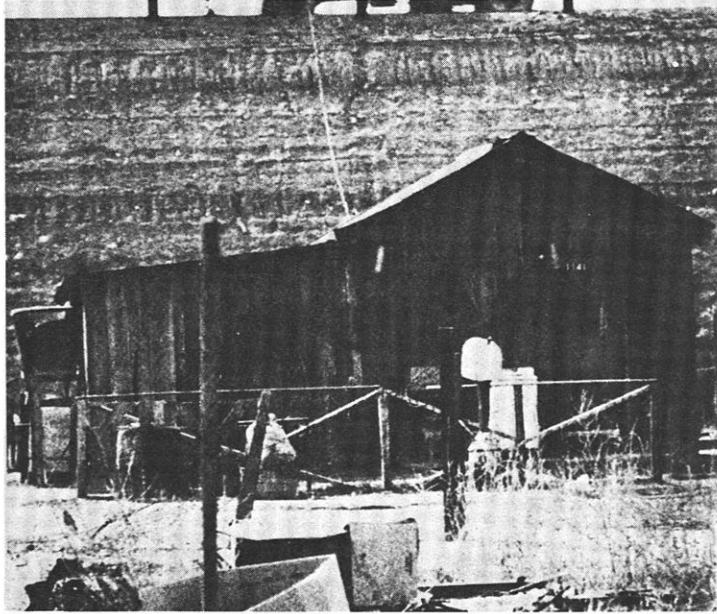
Considering the situation we have depicted, there is considerable truth to the pessimistic statement that the Appalachian region of Kentucky will hardly develop economically, no matter what programs are carried out.

1. **Ärmliche Wohnverhältnisse im ländlichen Bereich Appalachias**

Quelle: Appalachia. Vol.1 (1968). No. 10, S. 9.

2. **Eine Familie in Armut**

Quelle: Appalachia. Vol. 1 (1968), No. 10, S.26.

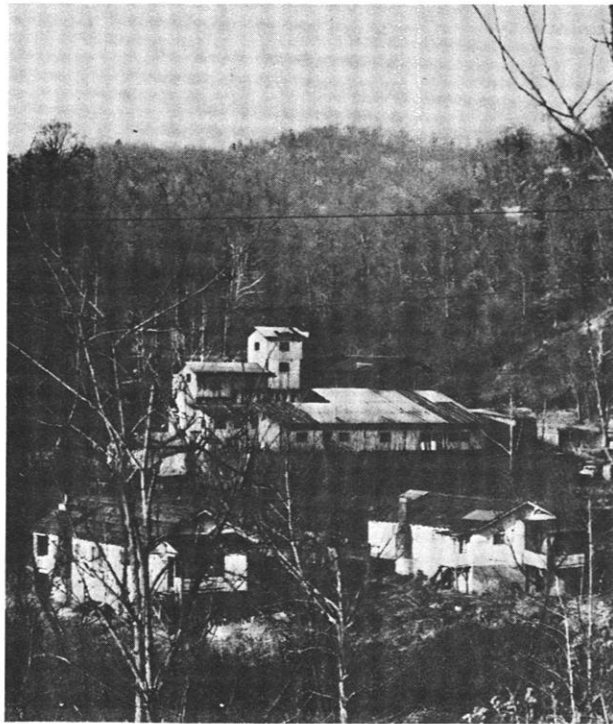


3. Kleineres Kohlebergwerk in der Appalachenregion

Quelle: Appalachia. Vol. 3 (1970). No. 9, S. 43.

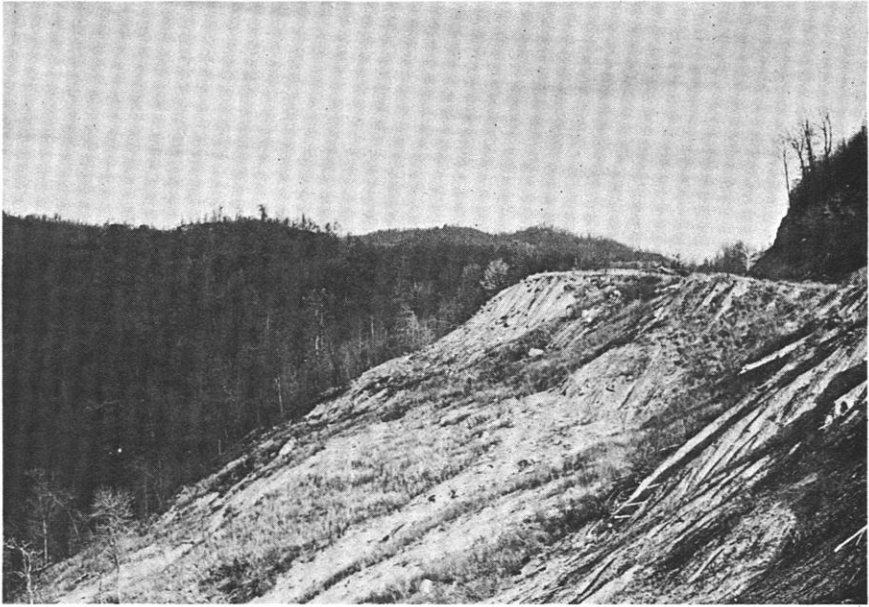
4. Ehemalige Bergbausiedlung in Perry Co., Ky.

Aufnahme: Juni 1970.

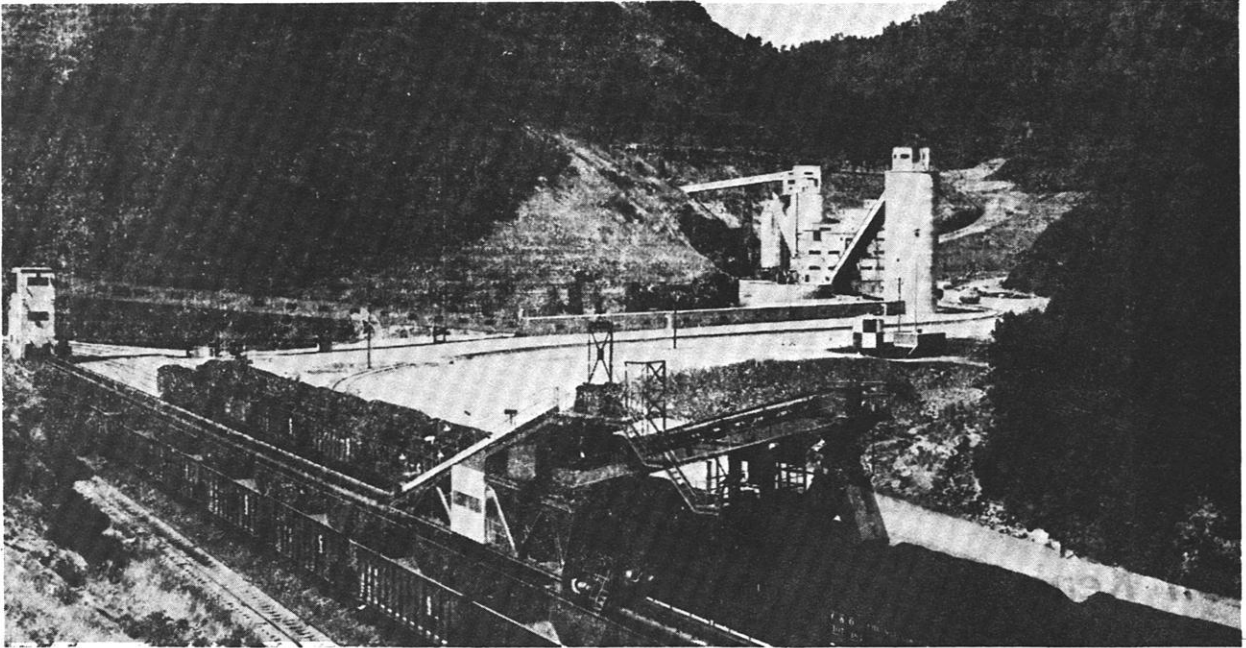


5. Kohleabbau nach dem "contour strip mining"-Verfahren
in Knott Co., Ky., bei dem das Abraummateriale über die
Abhänge gekippt wird.
Aufnahme: März 1970.

6. Ökologische Schäden in einer aufgelassenen "strip mine"
in Letcher Co.
Aufnahme: November 1969.

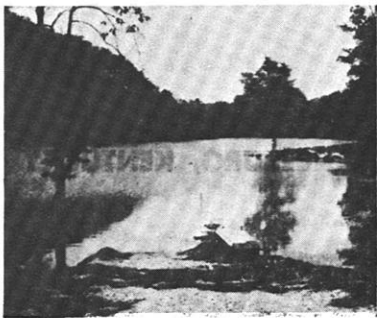


7. Positive öffentliche Selbstdarstellung der Bethlehem Steel Corp. in einer Zeitungsannonce des Courier-Journal. Louisville. Ky.



Situated in a narrow valley in Eastern Kentucky is one of the country's most modern coal mines—Pike Mine No. 26, operated by the Elkhorn Division of Beth-Elkhorn Corporation, a Bethlehem Steel subsidiary. This year, Mine No. 26 again won the distinction of being named by the National Safety Council as the nation's safest mine in its category.

a good neighbor does more than just make promises



Fishpond Lake and surrounding park serve the community around Jenkins in Eastern Kentucky as a swimming, fishing, and recreational area. This man-made lake was built on property that had been surface mined. The land was donated to the county by Bethlehem.

Bethlehem Steel has manufacturing or production facilities in 19 states. In each one of the communities in which Bethlehem is located, one of our prime objectives is to be a good corporate neighbor.

In the years that Bethlehem's Elkhorn Division has been in Eastern Kentucky, Bethlehem has invested millions of dollars in land, new mining operations, and modern equipment to produce coal safely and efficiently.

- This year, for the second year in a row, Mine No. 26 in Pike County was honored by the National Safety Council as the safest mine in its category. It's one of the most technically advanced, too.
- The Elkhorn Division employs over 800 people, with a payroll of approximately \$8 million a year. Bethlehem spends additional millions of dollars locally for services and supplies.
- In 1968, Elkhorn Division paid local taxes of approximately a quarter-million dollars. In Letcher County alone Bethlehem provides 26 per cent of all local tax receipts.

- In Eastern Kentucky Bethlehem spent \$155,000 to close dangerous old mine openings.

- The Elkhorn Division contributed \$50,000 to help keep area hospitals operating.

- Bethlehem has donated hundreds of acres of land, for a public lake, for recreation, and recently, 115 acres for the new Pikeville-Pike County Airport.

Bethlehem employees are encouraged to contribute time and effort toward making their communities better places in which to live—by taking part in the activities of schools, churches, libraries, scouting, recreational and civic organizations.

Bethlehem has consistently supported local programs and projects for new or improved schools, libraries, airports, hospitals, roads, recreation, and sanitation. Bethlehem believes in helping communities to improve themselves.

Bethlehem does more than make promises.

BETHLEHEM STEEL

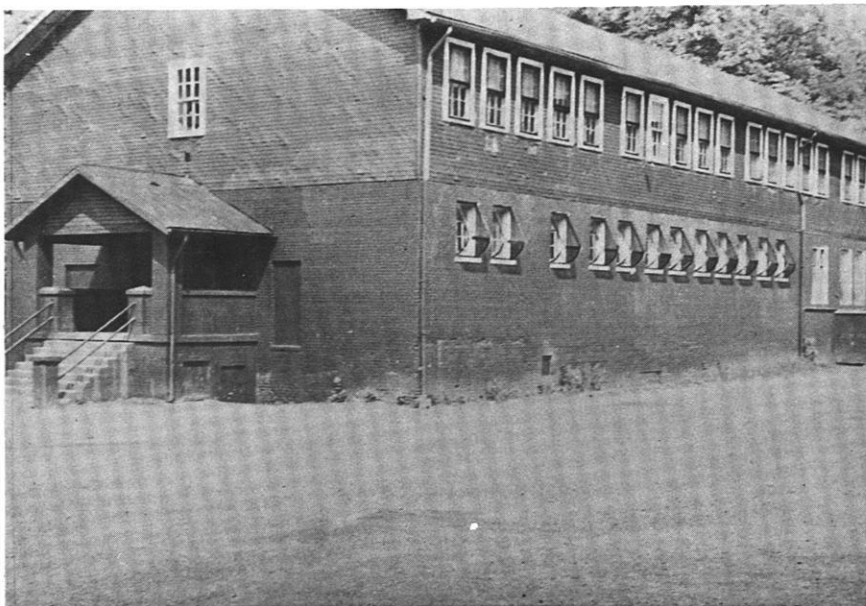


8. Sitzstreik-Protestaktion gegen "strip mining" in Ost-Kentucky

Quelle: The Courier-Journal vom 4. Januar 1970.

9. Ehemalige company-eigene "commissary" (Warenhandlung) in Blue Diamond in Perry Co., Ky. Heute wird das Gebäude als Schule genutzt.

Aufnahme: Juni 1970.



10. Ärmliche landwirtschaftliche Kleinstbetriebe im Innern
Ost-Kentuckys (Perry Co., Ky.)

Aufnahme: März 1970.

11. Ausgebaute Straßenverbindung (Mountain Parkway) im West-
gebiet der Region mit landwirtschaftlichen Betrieben in den
Seitentälern.

Aufnahme: März 1970.



12. Ausgebaute Straßenverbindung (Appalachen-Korridor I; Ky. 15)
zwischen Campton und Hazard.
Aufnahme: Juni 1970.



ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

Band 1: K. Schröder, Die Stauanlagen der mittleren Vereinigten Staaten. Ein Beitrag zur Wirtschafts- und Kulturgeographie der USA. 1953. 96 S. mit 4 Karten, DM 12, --

Band 2: O. Quelle, Portugiesische Manuskriptatlanten. 1953. 12 S. mit 25 Tafeln und 1 Kartenskizze. Vergriffen!

Band 3: G. Jensch, Das ländliche Jahr in deutschen Agrarlandschaften. 1957. 115 S. mit 13 Figuren und Diagrammen, DM 19, 50

Band 4: H. Valentin, Glazialmorphologische Untersuchungen in Ostengland. Ein Beitrag zum Problem der letzten Vereisung im Nordseeraum. 1957. 86 S. mit Bildern und Karten, DM 20, --

Band 5: Geomorphologische Abhandlungen. Otto Maull zum 70. Geburtstag gewidmet. Besorgt von E. Fels, H. Overbeck und J. H. Schultze. 1957. 72 S. mit Abbildungen und Karten, DM 16, --

Band 6: K.-A. Boesler, Die städtischen Funktionen. Ein Beitrag zur allgemeinen Stadtgeographie aufgrund empirischer Untersuchungen in Thüringen. 1960. 80 S. mit Tabellen und Karten. Vergriffen!

Seit 1963 wird die Reihe fortgesetzt unter dem Titel:

ABHANDLUNGEN DES 1. GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

Band 7: J.-H. Schultze, Der Ost-Sudan. Entwicklungsland zwischen Wüste und Regenwald. 1963. 173 S. mit Figuren, Karten und Abbildungen. Vergriffen!

Band 8: H. Hecklau, Die Gliederung der Kulturlandschaft im Gebiet von Schriesheim/Bergstraße. Ein Beitrag zur Methodik der Kulturlandschaftsforschung. 1964. 152 S. mit 16 Abbildungen und 1 Karte, DM 30, --

Band 9: E. Müller, Berlin-Zehlendorf. Versuch einer Kulturlandschaftsgliederung. 1968. 144 S. mit 8 Abbildungen und 3 Karten, DM 30, --

Band 10: C. Werner, Zur Geometrie von Verkehrsnetzen. Die Beziehung zwischen räumlicher Netzgestaltung und Wirtschaftlichkeit. 1966. 136 S. mit 44 Figuren. English summary. Vergriffen!

Band 11: K. D. Wiek, Kurfürstendamm und Champs-Élysées. Geographischer Vergleich zweier Weltstraßen-Gebiete. 1967. 134 S. mit 9 Photos, 8 Kartenbeilagen, DM 30, --

Band 12: K.-A. Boesler, Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit. 1969. 245 S. mit 10 Photos, zahlreichen Darstellungen und 3 Beilagen, DM 60, --

Band 13: Aktuelle Probleme geographischer Forschung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Joachim Heinrich Schultze. Herausgegeben von K.-A. Boesler und A. Kühn. 1970. 549 S. mit 43 Photos und 66 Figuren, davon 4 auf 2 Beilagen, DM 60, --

Band 14: D. Richter, Geographische Strukturwandlungen in der Weltstadt Berlin. Untersucht am Profilband Potsdamer Platz - Innsbrucker Platz. 1969. 229 S. mit 26 Bildern und 4 Karten, DM 19, --

Band 15: F. Vetter, Netztheoretische Studien zum niedersächsischen Eisenbahnnetz. Ein Beitrag zur angewandten Verkehrsgeographie. 1970. 150 S. mit 14 Tabellen und 40 Figuren, DM 19, --

Band 16: B. Aust, Stadtgeographie ausgewählter Sekundärzentren in Berlin (West). 1970. IX und 151 S. mit 32 Bildern, 13 Figuren, 20 Tabellen und 7 Karten. Vergriffen!

Band 17: K.-H. Hasselmann, Untersuchungen zur Struktur der Kulturlandschaft von Busoga (Uganda). 1976. IX und 294 S. mit 32 Bildern, 83 Figuren und 76 Tabellen, DM 39, 50

Band 18: H.-J. Mielke, Die kulturlandschaftliche Entwicklung des Grunewaldgebietes. 1971. 348 S. mit 32 Bildern, 18 Abbildungen und 9 Tabellen, DM 30, --

Band 19: D. Herold, Die weltweite Vergrößerung der Städte. Ihre Ursachen und Folgen aus der Sicht der Politischen Geographie. 1972. IV und 368 S. mit 14 Tabellen und 5 Abbildungen, DM 19, --

Band 20: Festschrift für Georg Jensch aus Anlaß seines 65. Geburtstages. 1974. XXVIII und 437 S. mit Abbildungen und Karten, DM 32, --

Band 21: V. Fichtner, Die anthropogen bedingte Umwandlung des Reliefs durch Trümmerschüttungen in Berlin (West) seit 1945. In Vorbereitung.

Band 22: W.-D. Zach, Zum Problem synthetischer und komplexer Karten. Ein Beitrag zur Methodik der thematischen Kartographie. 1975. VI und 121 S., DM 19, --

Die Reihe wird fortgesetzt unter dem Titel:

ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS - ANTHROPOGEOGRAPHIE

Band 23: Ch. Becker, Die strukturelle Eignung des Landes Hessen für den Erholungsreiseverkehr. Ein Modell zur Bewertung von Räumen für die Erholung. Ca. DM 21, --

Band 24: Arbeiten zur Angewandten Geographie und Raumplanung. Arthur Kühn gewidmet. Im Druck.

Band 25: R. Vollmar, Regionalplanung in den USA. Das Appalachian Regional Development Program am Beispiel von Ost-Kentucky. Im Druck.