

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Arbeitnehmerorientierte Raumordnungspolitik — Scheinalternative oder Aufbruch zu neuen Ufern?

I.

93 Wissenschaftler und Gewerkschaftler haben in der Monatszeitschrift „Blätter für deutsche und internationale Politik“ (Heft 12/1977, Pahl-Rugenstein-Verlag, Köln) eine Erklärung zur Raumentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Titel „Für eine arbeitnehmerorientierte Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik“ veröffentlicht (S. 1509—1534).

Beabsichtigt ist mit der Veröffentlichung der Erklärung, Alternativansätze zur bisher vollzogenen Politik zur Diskussion zu stellen und für eine Realisierung dieser Alternativen einzutreten.

Der interessante Titel dieser Erklärung, der längere Vorspann, ihr seitenmäßiger Umfang, die lange Liste der Unterzeichner und nicht zuletzt das Forum, in dem diese Erklärung veröffentlicht ist, lassen vermuten, daß in der Tat hier eine neue und echte Alternative zur bisherigen Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik formuliert wurde, die möglicherweise einen Ausweg aus der Sackgasse aufzeigt, in die dieser Politikbereich in den letzten Jahren zunehmend geraten ist. Um noch einen Beweis für die auf das tote Gleis beim Bund, aber auch teilweise bei den Ländern, geschobene Raumordnung und Regionalpolitik zu liefern, wird auf die Jahresbilanz 1977 des BMBau (Anlage zu der Pressemitteilung des BMBau vom 20. Dez. 1977) verwiesen: danach hat Raumordnung im Jahre 1977 nicht stattgefunden!

Und auch der Bundeskanzler hat erst jüngst seine Einstellung zur staatlichen Planung und zur Landes- und Regionalplanung anlässlich der Mitgliederversammlung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes am 27. Oktober 1977 in Bad Godesberg offenbart (in: der landkreis. (1967), H. 12, S. 503): seine Philippika an die staatliche räumliche Planung ließ nichts zu wünschen übrig.

Demgegenüber mehrten sich die Stimmen, die ihre Unzufriedenheit mit der derzeitigen planungspolitischen Situation zum Ausdruck bringen: erinnert sei an die Forderungen des 10. Ordentlichen Bundeskongresses des DGB 1975 zur Raumordnung, an die Vorschläge der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in Abschnitt VI ihres Gutachtens mit der nachfolgenden Initiative der Opposition (Nr. 8/204 der Bundestags-Drucksachen) vom Frühjahr 1977 und der „abschmetternden Antwort“ der Bundesregierung,

den Empfehlungen des Beirates für Raumordnung 1976 und an die Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zur Raumordnung (1977).

Im Hinblick auf die derzeitige politische und amtliche Planungslethargie ist die Initiative der Raumordner der 3. oder 4. Generation, die sich mit Gewerkschaftsvertretern solidarisiert haben und zu einer Änderung der Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik aufrufen, zu begrüßen. Auch die Absicht dieser Initiatoren, die Wirkungen, die von der staatlichen Planungspolitik ausgehen, an ausgewählten gesellschaftlichen Gruppen zu messen, kann einen neuen wichtigen Akzent in der planungspolitischen Diskussion setzen und möglicherweise auch den Parteien Anstöße geben, sich in dieser Frage zu einem Zeitpunkt zu engagieren, wo vielleicht noch Korrekturen möglich und durchsetzbar sind.

Im folgenden soll deshalb die oben erwähnte Erklärung unter zwei Aspekten überprüft werden:

1. Inwieweit handelt es sich tatsächlich um einen Alternativansatz zur herkömmlichen Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik?
2. Inwieweit sind die genannten Vorschläge geeignet, Lösungshinweise für die festgestellten Probleme zu liefern?

Die Erklärung umfaßt 24 Druckseiten; sie ist wie folgt gegliedert:

1. Haupttendenzen zur gegenwärtigen Raumentwicklung
2. Die Unzulänglichkeit der herrschenden Raumordnungs- und Regionalpolitik
3. Kritik an Ausrichtung und Inhalten der fachwissenschaftlichen Diskussion
4. Grundsätze, Stellenwert und gesellschaftliche Träger einer arbeitsorientierten Raumordnungs- und Regionalpolitik
5. Ansatzpunkte einer arbeitsorientierten Raumordnungs- und Regionalpolitik

II.

Bei einer Analyse der Erklärung fällt zunächst auf, daß sich die Beurteilung der gegenwärtigen räumlichen Situation und die Beschreibung der derzeitigen räumlichen Entwicklungstendenzen inhaltlich kaum von Verlautbarungen der Bundes- und Landesregierungen, der kommunalen Spitzenverbände und von neueren wissenschaftlichen Raumanalysen unterscheiden. Die Raumordnungsberichte der Bundesregierung 1970, 1972 oder 1974, die Empfehlungen des Beirates für Raumordnung aus den letzten Jahren, aber auch Ergeb-

nisse der letzten Jahrestagungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung oder Arbeiten der Konrad-Adenauer-Stiftung in den letzten Jahren, um nur einige ausgewählte Beispiele zu nennen, konstatieren die gleichen traditionellen Sachverhalte. Und ein Vergleich zu den Anfang der siebziger Jahre vom SPD-Vorstand verabschiedeten Raumordnungsthesen oder mit dem Orientierungsrahmen 85 der SPD, beschlossen 1973, ergibt keine grundsätzlich neuen oder zusätzlichen Informationen. Der Versuch, bei dieser Analyse die Situation der abhängig arbeitenden Bevölkerung besonders darzustellen, kann nur verbal als gelungen angesehen werden, denn die Probleme der Arbeitnehmer, die durch Strukturveränderungen entstehen oder sich verschärfen, müssen — soll eine solche Analyse eine Grundlage für vorzuschlagende Maßnahmen sein — wesentlich differenzierter gesehen werden. Auch fällt auf, daß in dieser Analyse die speziellen Probleme an Gruppen der Gesellschaft wie z. B. der älteren Menschen oder der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien offensichtlich von den Autoren nicht erkannt sind, obwohl diese sicherlich auch — wenn vielleicht nur mittelbar — „vom Ziel der Gewinnmaximierung bestimmter Veränderungen der Industriestruktur“ (um im Jargon der Autoren zu bleiben) bestimmt werden.

Bemerkenswert bei dieser Analyse der räumlichen Bedingungen bleibt auch, daß die Umweltbelastungen oder auch die Zerstörung von Ökosystemen von den Verfassern als eine marginale Größe angesehen werden nach dem Motto: „Und es treten bei der rücksichtslosen Verfolgung der Profitinteressen der privaten Unternehmer auch Umweltschäden für die abhängig arbeitende Bevölkerung auf.“ Inwieweit diese Schäden auch andere Ursachen haben (Motorisierung, steigender Energiebedarf der Bevölkerung, gewandelte Freizeitansprüche), wird nicht analysiert. Und auch einer konkreten Auseinandersetzung mit dem Fragenkomplex „Wirtschaftswachstum — Umweltbeeinträchtigungen und ihre jeweiligen Konsequenzen für Arbeitnehmer“ wird sorgfältig ausgewichen.

Die voraussehbaren weiteren räumlichen Entwicklungstendenzen werden an Hand der amtlichen Prognosen dargestellt. Daraus werden dann folgende Forderungen abgeleitet:

„Diese Einschätzung der künftigen raumstrukturellen Entwicklung wird sich allerdings nur dann bewahrheiten, wenn die rücksichtslose Nutzung der gegebenen gesellschaftlichen und natürlichen Raumbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeit durch private Unternehmen künftig nicht durch den demokratischen Druck der Bevölkerung und dadurch den erzwungenen raumbezogenen politischen Maßnahmen eingeschränkt wird; also die allgemeine Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik nicht entsprechend umgestaltet wird.“

Weiter wird festgestellt: „Die Tatsache, daß die räumlichen Fehlentwicklungen im Grunde Ausdruck der gegebenen Verteilung von gesellschaftlichem Reichtum und wirtschaftlicher Macht sind, besagt aber auch, daß ihnen mit bloßen Bürgerprotesten letztlich ebensowenig beizukommen ist wie mit herkömmlichen Mitteln raumbezogener Politik.“

Schließlich stellen die Autoren die Frage, „ob nicht die Raumplanung und Strukturpolitik bestehende Mißstände zuweilen noch verschärft haben“.

Die Autoren der Erklärung beantworten diese von ihnen selbst gestellte Frage nicht eindeutig, meinen aber, daß die zu beobachtenden neueren Anpassungstendenzen in der Raumordnungspolitik (Bundesraumordnungsprogramm 1975) jedoch ein „erster“ Schritt der bewußten oder unbewußten Anpassung an die tatsächliche weitere Verschärfung der räumlichen Ungleichgewichte in der Bundesrepublik sei.

Bemerkenswert in der Erklärung ist auch das Kapitel über „Kritik an Ausrichtung und Inhalten der fachwissenschaftlichen Diskussion“. Nach einem kurzen Abriss der historischen Entwicklung seit 1945 wird das Konzept einer produktionsorientierten Regionalpolitik als eine theoretische Legitimation der Politik der passiven Sanierung und sozialen Erosion eingeordnet, die Vernachlässigung des Standortverhaltens von Großkonzernen in der Forschung kritisiert und schließlich festgestellt, daß formalisierte Modelle in marktwirtschaftlichen Ordnungssystemen für Planungszwecke untauglich seien. Es wird die Behauptung aufgestellt, daß die „Krise der wirtschaftlichen Globalsteuerung, der Raumordnungs- und Regionalpolitik und die Zerstörung der damit verbundenen Reformhoffnungen darüber hinaus ein wachsendes Gewicht offen reaktionärer und autoritärer Tendenzen, z. B. die Renaissance mancher überwunden geglaubten Wirtschaftstheorien, begünstigt“ (z. B. Reprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Eindämmung demokratischer Einflußnahme durch die Gewerkschaften.).

Schließlich wird die derzeitige Forschungsförderung kritisiert und festgestellt: „Gerade in einem Klima zunehmender politischer Disziplinierung, von dem auch der Wissenschaftsbereich nicht ausgespart ist, muß daher nicht nur die Notwendigkeit, sondern auch die Legitimität einer arbeitsorientierten Wissenschaft unterstrichen werden, die sich zur Aufgabe setzt, die Ursachen und Bewegungsgesetze ungleicher räumlicher Entwicklungen offenzulegen und grundsätzliche Alternativen aufzuzeigen.“ Hier sei angemerkt, daß an anderer Stelle dieser Erklärung die Diskussion von alternativen Entwicklungsmodellen von den Verfassern als zynisch bezeichnet und abgetan wird.

III.

Nach dieser umfangreichen Analyse der räumlichen und institutionellen Situation in der Bundesrepublik ist der geneigte Leser nunmehr gespannt, in dieser Erklärung konkrete Vorschläge für eine Umorientierung in Richtung einer arbeitsorientierten (was auch unter diesem Begriff verstanden sein mag) Raumordnungs-, Regional- und Kommunalpolitik zu finden. Diese Vorschläge enttäuschen weiterhin; sie sind beschrieben mit Leerformeln wie: Informations-, Koordinations- und Kontrollmöglichkeiten im Interesse der arbeitenden Bevölkerung voll zu nutzen, die Abstimmung regionalpolitischer Förderungsmaßnahmen mit den Entwicklungsnotwendigkeiten einer jeden Region (was ist das, wer bestimmt die, wie wird die Konkurrenz der Regionen untereinander beurteilt?), die Überprüfung der Mittelverwendung in den Betrieben, längerfristige Beschäftigungsprogramme aufstellen, bei geplanten Standortentscheidungen von Großun-

ternehmen eine Beeinflussung durch die betriebliche Mitbestimmung usw.

Noch allgemeiner werden die Vorschläge zu den infrastrukturellen Investitionen der öffentlichen Hand. Schlagworte wie: „der sozialen Infrastruktur kommt große Bedeutung zu, alle öffentlichen Zuwendungen an private Unternehmer müssen offengelegt, in kommunalen Entwicklungsplänen ausgewiesen, begründet und entsprechend den regionalen Raumordnungserfordernissen gerechtfertigt werden, Streckenstilllegungen müssen verhindert werden, das innerstädtische Wohnen ist nochmals zu fördern, die raumordnerischen Gesetzeswerke müssen bekräftigt und in die Wirklichkeit umgesetzt werden“ zeigen den Abstraktionsgrad und die Originalität dieser Erklärung deutlich. Diese Liste von allgemeinen Vorschlägen ließe sich beliebig verlängern. Gleiches gilt auch für die längerfristigen Vorschläge: sie sind in den Diskussionen über die Investitionslenkung und -steuerung in den letzten Jahren schon wesentlich präziser vorgeschlagen worden; nur die dort offen gebliebenen Fragen werden auch in der vorliegenden Erklärung nicht beantwortet (z. B. was ist bedarfsgerecht, wer setzt die Normen, wie unterscheiden sich die Interessen der arbeitenden Bevölkerung von denen anderer Teile der Bevölkerung, z. B. der Alten oder der in der Ausbildung befindlichen Jugendlichen)?

So läßt sich die eingangs gestellte 2. Frage zusammenfassend dahingehend beantworten, daß die Vorschläge kaum weitergehend sind, als bisher schon erörterte, und keine neuen Vorschläge zu Lösungen der bekannten Probleme enthalten.

IV.

Zusammenfassend läßt sich der Inhalt der Erklärung wie folgt bewerten:

1. Generell ist festzustellen, daß die gemachten Vorschläge keinesfalls neu sind, sondern von verschiedenen Gremien und Einzelpersonlichkeiten, z. T. sogar von Regierungen schon vorgeschlagen wurden.
2. Weiterhin fällt auf, daß die Autoren zwar verbal versuchen, die Interessen der abhängigen Arbeitnehmer zu formulieren, in gleichem Maße jedoch offensichtlich dann bereit sind, die Interessen anderer Bevölkerungsgruppen — wie z. B. der alten Menschen oder der landwirtschaftlichen Bevölkerung (sicherlich sind nicht alle Landwirte Kapitalisten in der Terminologie der Erklärung) — zu vernachlässigen. Und kann man cum grano salis mit den Interessen der Arbeitnehmer in der Raumordnungs- und Regionalpolitik argumentieren? Sicherlich sind die Interessen der Arbeitnehmer von BMW in München oft andere als die Interessen der Arbeitnehmer eines kleineren Steinbruchbetriebes in Ostbayern. Insofern wäre bestimmt eine differenziertere Beurteilung von Vorteil gewesen.
3. Die Autoren vermeiden es, sich mit den Kritikargumenten auseinanderzusetzen, die z. B. von Wissenschaft und

Praxis gegen eine stärkere staatliche und gewerkschaftliche Einflußnahme auf unternehmerische Einzelentscheidungen vorgebracht wurden, sondern sie wiederholen bekannte Vorschläge, ohne darzutun, wie dieser bereits bekannten Kritik begegnet werden könnte. Sie als reaktionär und autoritär abzutun, ist zwar einfach, mindert aber die Glaubwürdigkeit solcher Erklärungen von vornherein.

4. Hauptursachen der derzeitigen räumlichen Fehlentwicklungen sind nach Auffassung der Verfasser der Erklärung der auf privatwirtschaftlicher Basis organisierte Produktions- und Reproduktionsbereich und das Verhalten der großen Konzerne. An keiner Stelle wird deutlich, daß neben diesen sicherlich unbestrittenen Tatbeständen eine Reihe weiterer Ursachen zu den räumlichen Fehlentwicklungen beitragen, wie z. B. die gewandelten Bedürfnisse der Bevölkerung (und auch der Arbeitnehmer), die Veränderung im generativen Verhalten der Bevölkerung; also Sachverhalte, die außerhalb der engeren ökonomischen Bedingungen inhaltlich anzusiedeln sind.

In dem Zusammenhang bleibt anzumerken, daß bei völliger staatlicher Investitionslenkung und Ausschaltung der Profitmaximierungsinteressen der Unternehmer in den sozialistischen Ländern die räumlichen Probleme trotz mannigfaltiger Anstrengungen bisher in keiner Weise gelöst werden konnten. Weder wurden dort Disparitäten in den Lebensverhältnissen in Relation zur jeweiligen Ausgangslage verringert, noch die Umweltprobleme in den Agglomerationen — zumindest im Ansatz — gelöst. Es bleibt deshalb zu fragen, welche Erklärung die Autoren zu diesem Phänomen haben und welche speziellen Vorschläge gemacht werden können, um bei einer gegebenenfalls stärkeren Einflußnahme des Staates auf die privaten Unternehmen Konzentrationen von Einwohnern und Arbeitsplätzen einerseits und Entleerungen andererseits verhindern zu können?

5. Beachtlich in der Erklärung ist der Standpunkt, daß sich eine arbeitnehmerorientierte Standort- und Investitionspolitik isoliert in der Bundesrepublik vollziehen läßt. Zwar wird das Standortverhalten der Großkonzerne angesprochen; an keiner Stelle werden jedoch Analysen durchgeführt und Überlegungen angestellt, wie bei der hohen weltwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik und den jetzigen Produktionskostenrelationen (im Vergleich zu anderen Ländern) überhaupt noch eine arbeitnehmerorientierte Standortpolitik des Staates selbst bei einer angenommenen sehr viel stärkeren staatlichen Einflußnahme möglich ist. Es fehlen Vorschläge, wie der Abwanderung von Unternehmen ins Ausland und dem Kapitaltransfer begegnet oder wie sie gesteuert werden können, wie also neben den Arbeitsplatzverlusten, die durch Rationalisierung und Automatisierung bedingt sind, bei verstärkten Auslandsinvestitionen und Produktionsverlagerungen trotzdem Arbeitsplätze im Inland geschaffen werden können. Sicher gibt es dazu auch Alternativen zur derzeitigen Entwicklung; nur diese Sachverhalte völlig zu vernachlässigen, wie es die Unterzeich-

ner der Erklärung getan haben, engt die Realisierungschancen solcher Alternativen von vornherein ein.

6. Weiterhin ist es verwunderlich, daß die Autoren die vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen völlig negieren. Weder wird der enge Handlungsspielraum des Bundes gegenüber den Ländern analysiert, noch werden Überlegungen über Sinn und Zweck des Art. 28 Abs. 2 GG unter dem Aspekt einer arbeitnehmerorientierten Planungspolitik angestellt. Nun kann man in der Tat darüber nachdenken, ob die 1949 bei der Schaffung des GG festgelegten Normen im Hinblick auf die Planungspolitik 1977 noch in die veränderte Landschaft passen oder ob die Konstruktion der 1969 neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben besondere Vor- oder Nachteile für die Arbeitnehmer gebracht haben? Darüber fehlen Aussagen und Vorschläge; insofern müssen die Vorschläge der Autoren zusätzlich als wenig konkret bezeichnet werden. Denn allein eine stärkere Einflußnahme auf die privaten Unternehmen ohne Änderung der zuvor genannten Rahmenbedingungen erscheint fraglich.
7. Eine stärkere Mitwirkung der Planungsbetroffenen bei raumplanerischen Entscheidungen wird heute verbal kaum in Zweifel gestellt. Dazu haben sich gerade in jüngster Zeit Parteien, Regierungen, Gemeinden und andere Institutionen deutlich geäußert. Die Frage ist doch nicht mehr das Ob, sondern das Wie. Aber auch dazu, nämlich operable Verfahren der Beteiligung zu finden, die es dennoch ermöglichen, in angemessenen Fristen Planungsentscheidungen zu treffen, schweigen sich die Autoren weitgehend aus. Und es wäre sicher von allgemeinem Interesse zu erfahren, wie sich die Gewerkschaften oder ihre Vertreter bei solchen Entscheidungen, z. B. im Energiebereich, bei der Verabschiedung von Empfehlungen des Beirates für Raumordnung und in anderen Beratungs- und Mitwirkungsgremien in konkreten Fällen verhalten haben und inwieweit ihnen die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen erschwert wurde oder wo sie daran gehindert wurden.
8. Der gesamte wissenschaftstheoretische Ansatz der Erklärung zeigt eine weitgehend herkömmliche Gedankenführung, verbal garniert mit einigen „progressiven Hinweisen“, die jedoch offensichtlich z. T. schon den „Erfindern“ des Raumordnungsgesetzes aus dem Jahre 1965 bekannt gewesen sein mußten (Forderung in der Erklärung: „Die Gestaltung der konkreten Arbeits- und Lebensbedingungen entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung und nicht die Verbesserung der Standortbedingungen für kapitalistische Unternehmungen muß die Hauptaufgabe aller raumbezogenen Politik sein.“ Demgegenüber vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Hingegen bleiben die Überlegungen, die jetzt von Bürgerinitiativen als Forderungen präsentiert werden und die offensichtlich auch Bedürfnissen von Teilen der Bevölkerung entsprechen, nämlich der irreversiblen Zerstörung von Ökosystemen Einhalt zu gebieten und Wachstums- und auch Einkommensziele und beispielsweise auch den weiteren Infrastrukturausbau in Frage zu stellen, in der Erklärung der

93 Unterzeichner unbeantwortet. Aber möglicherweise wird die Artikulierung solcher Bedürfnisse von den Verfassern auch als zynisch oder borniert abgetan, weil sie nicht unbedenken in die Schubladen „Privateigentum“ und „vergesellschaftete Produktionsmittel“ einzuordnen sind, sondern eine differenziertere Argumentation erfordern.

V.

Wie eingangs festgestellt, erscheint ein Nachdenken über eine Umorientierung der bisher relativ erfolglosen Raumordnungs- und Regionalpolitik dringlich. Insofern ist die Veröffentlichung zu begrüßen. Auch die Tatsache, daß sich Gewerkschaftler mit diesem Problemkomplex befassen, muß als ein wichtiger Fortschritt gewertet werden, zumal die „zuständigen Ministerialbürokraten“ (weshalb werden eigentlich in der Erklärung die „zuständigen kommunalen Planungstechnokraten“, zu denen sicherlich einige der Unterzeichner der Erklärung zu rechnen sind, außer Betracht gelassen?) trotz der Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern in Beiräten und anderen Beratungsgremien bisher nicht in dem Maße, wie es von der Sache her geboten erscheint, über die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung nachgedacht haben mögen. Auch wird man der Kritik an der verselbständigten Politik, die weitgehend ohne parlamentarische Einflußnahme und Kontrolle vollzogen wurde, im allgemeinen zustimmen können. Andererseits erscheint es fraglich, ob aus der Erklärung tatsächlich eine alternative Politik abzuleiten sein wird, denn diese Schwarz-Weiß-Malerei im beschriebenen Sinne zeigt noch keine Lösungsmöglichkeiten für wesentlich differenziertere Probleme. Und: Behauptungen werden nicht dadurch bewiesen, daß sie öfter und in anderen Umschreibungen wiederholt werden.

Karl-Hermann Hübler