

HELMUT GRASSER

Das Landesentwicklungsprogramm aus ökonomischer Sicht

Mit dem Erscheinen des bayerischen Landesentwicklungsprogramms hat eine lebhafte Diskussion um die Intensivierung langfristiger Entwicklungsplanung in Bayern eingesetzt. Die Beurteilung des im Entwurf vorliegenden Programms aus ökonomischer Sicht hat davon auszugehen, daß die Notwendigkeit einer zielgerichteten Raumordnung und Landesplanung im Rahmen des Systems der sozialen Marktwirtschaft anzuerkennen ist. Raumordnung und Landesplanung sind auch nach Meinung der Wirtschaft unverzichtbare Teile von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Diese Feststellung ergibt sich insbesondere daraus, daß das Problem der Sozialkosten bis heute ungelöst ist. Bekanntlich führen unternehmerische Standortentscheidungen deshalb nicht immer zum volkswirtschaftlichen Optimum, weil sie allein betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigen können. Die zweckmäßig-

ste Allokation der Produktivkräfte erfordert dagegen auch die Einbeziehung von gesamtwirtschaftlichen Kosten, die sich mikroökonomisch nicht niederschlagen. Diese Kosten, eben die „Sozialkosten“, sind zwar nicht exakt quantifizierbar. Es läßt sich aber zumindest empirisch sagen, daß eine allein dem Markt überlassene Standortverteilung zu übermäßiger Ballung einerseits und zu unerwünschter Entleerung weiter Gebiete andererseits führen würde. Der vom Staat zu setzende Datenkranz, innerhalb dessen die Marktkräfte zu wirken haben, kann und soll deshalb auch raumwirksame Elemente enthalten, deren Gesamtheit wir als wesentliche Bestandteile von Raumordnung und Landesplanung zu bezeichnen gewohnt sind. Eine darüber hinaus auch sonstige Lebensbereiche berücksichtigende Raumordnung sollte sich gleichfalls nach Möglichkeit nur indirekter Steuerungsinstrumente bedienen. Die Entwicklung sollte

statt mit Ge- oder Verboten vorwiegend durch Incentives mit leichter Hand in die erwünschte Richtung gelenkt werden.

Maßnahmen der Raumordnung und Landesplanung sind in Bayern nicht neu. Schon 1957 hat Bayern als zweites Land nach Nordrhein-Westfalen ein Landesplanungsgesetz geschaffen. Ende der sechziger Jahre erschienen die Programme „Bayern I“ und „Bayern II“, die dem Inhalt nach mit den Landesentwicklungsprogrammen anderer Bundesländer vergleichbar sind. Das vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen im vergangenen Jahr vorgelegte Landesentwicklungsprogramm ist deshalb als ein weiterer Schritt eines kontinuierlichen Ausbauprozesses der Landesplanung zu werten.

Diese hat mit der Schaffung eines besonderen Ressorts gewiß auch organisatorisch ein zusätzliches Gewicht erhalten. Vom Standpunkt der Wirtschaft ist dazu anzumerken, daß sich die frühere Zugehörigkeit der Landesplanung zum Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr deshalb sehr bewährt hatte, weil dort auch die Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur ressortiert, der in Bayern besondere Bedeutung zukommt. Dadurch war zwar die Koordinierungsfunktion der Landesplanung mit den übrigen Ministerien erschwert gewesen, so daß eine organisatorische Verselbständigung zumindest logisch konsequent erscheint. Den Ergebnissen tat die frühere organisatorische Regelung aber keinen Abbruch.

Die Erfolge bayerischer Landesplanung und regionaler Strukturpolitik sind offensichtlich. Bayern hat in der Nachkriegszeit einen nachhaltigen Industrialisierungsprozeß ohne wesentliche Schwierigkeiten bewältigt. Auf Grund einer vorausschauenden Planung und sinnvollen Wirtschaftsförderung sind selbst in den besonderen Problemgebieten, insbesondere im Zonenrandbereich, wesentliche strukturelle Verbesserungen erreicht worden. Eindrucksvolle Resultate dieser erfolgreichen aktiven Strukturpolitik, die sich der Landesanstalt für Aufbaufinanzierung als Realisierungsinstrument bediente, sind z. B. der Ausbau des Raumes Ingolstadt als Raffineriezentrum und zahlreiche Betriebsgründungen in fast allen unterentwickelten Räumen des Landes. Diese positive Wirtschaftsentwicklung war zugleich eine wesentliche Voraussetzung für die hohen Wachstumsraten des Sozialprodukts, die in den Jahren von 1957 bis Anfang 1970 wesentlich über dem Bundesdurchschnitt lagen. So ist die langfristige Zielsetzung der bayerischen Landesplanung, die schwerpunktmäßige Industrialisierung in zentralen Orten aller Stufen, mit Nachdruck und Erfolg verfolgt worden, eine Feststellung, die auch im Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung getroffen wird, der diese von anderen Bundesländern abweichende Entwicklung besonders hervorhebt.

Das nunmehr zur Diskussion stehende Landesentwicklungsprogramm versteht sich deshalb verständlicherweise nicht als Kontinuitätsbruch der Raumordnungspolitik, sondern als ihre Fortentwicklung. Neu ist dabei, daß im

Gegensatz zur früheren Praxis die Notwendigkeit einer integrierten Planung nicht nur erkannt, sondern auch im Ansatz realisiert ist. Neu ist auch, daß das Landesentwicklungsprogramm anders als seine Vorgänger „Bayern I“ und „Bayern II“ als Rechtsverordnung in Kraft gesetzt werden soll. Das bedeutet, daß die in der endgültigen Fassung formulierten landesplanerischen Ziele die öffentliche Verwaltung bindenden Ermessensrichtlinien unterwerfen.

Aus der Sicht der Wirtschaft erscheinen folgende Merkmale des Landesentwicklungsprogramms besonders wichtig:

- a) Das Landesentwicklungsprogramm ist durch ein hohes Maß an Perfektionsstreben und Konkretisierung gekennzeichnet, das vor allem in der detaillierten Zielsetzung und ihrer Quantifizierung zum Ausdruck kommt.
- b) Das Bemühen um Detailaussagen erstreckt sich bis in Teile der Regionen und kennzeichnet das Landesentwicklungsprogramm im Gegensatz zum Bundesraumordnungsprogramm als engmaschige Lösung.
- c) Im Mittelpunkt des Landesentwicklungsprogramms steht mit den Richtzahlen ein Steuerungsinstrument, das, zumindest auf den ersten Blick, den Verdacht des Dirigismus erweckt.
- d) Das Landesentwicklungsprogramm wird wegen seiner quantifizierten Aussagen und ihrer detaillierten Durchbildung bis in die einzelnen Regionen ein hohes Maß an mittelbarer Verbindlichkeit auch für die Wirtschaft haben.

Bevor auf die vorstehenden Probleme, die sich im Hinblick auf die Quantifizierung landesplanerischer Ziele stellen, eingegangen wird, seien einige Bemerkungen zu den verbal formulierten Zielen des Programms vorangestellt.

Grundsätzlich kann den im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen überfachlichen, fachlichen und regionalen Zielen zugestimmt werden. Hier wird allgemein Wünschbares und Wünschenswertes zum Ausdruck gebracht, das aus der Sicht der einzelnen Regionen lediglich zu ergänzen sein wird.

Das Leitziel des Landesentwicklungsprogramms, die Schaffung möglichst gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen, ist aus den früheren Programmen „Bayern I“ und „Bayern II“ übernommen. Hierzu sind aus der Sicht der Wirtschaft einige Anmerkungen erforderlich. Grundsätzlich erscheint der Ansatzpunkt einer dezentralen Verdichtung in zentralen Orten verschiedener Stufen und Entwicklungsachsen, wie er im Landesentwicklungsprogramm enthalten ist, richtig. Dieses Konzept bedarf jedoch der Interpretation. Zwei Fragen müssen gestellt werden: Was sind „gleichwertige“ Lebens- und Arbeitsbedingungen, und wo liegen die Grenzen für eine sinnvolle dezentrale Verdichtung? Die Bewertung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hängt von vielen, vielfach objektiv nicht nachprüfbaren Faktoren ab. Damit betritt die Landesplanung bei

der Beurteilung der Gleichwertigkeit dieser Bedingungen und damit auch ihre Realisierung notwendigerweise schwankenden Boden.

Der Dezentralisierungsgedanke sollte seine Grenzen dort finden, wo die Wirtschaftlichkeit von Infrastrukturinvestitionen langfristig nicht gewährleistet erscheint. Deshalb ist es zu begrüßen, wenn im Landesentwicklungsprogramm die Industrieansiedlung „bevorzugt an zentralen Orten“ angestrebt wird. Damit distanziert sich das Programm zutreffend von der Forderung, „jedem Dorf seine Fabrik“, ohne damit auszuschließen, daß ein Industriebetrieb ausnahmsweise auch in einem Dorf sinnvoll sein kann.

Aus den übergeordneten Zielen des Landesentwicklungsprogramms, die mit den früheren Programmen „Bayern I“ und „Bayern II“ gleichfalls im wesentlichen übereinstimmen, wird — und dies ist das prinzipiell Neue — die Notwendigkeit einer weitgehenden Quantifizierung der Zielvorgaben abgeleitet. Im Mittelpunkt dieser quantifizierten Entwicklungsplanung stehen die Richtzahlen. Sie werden ergänzt durch die in „Versorgungsgraden“ ausgedrückten Zielvorstellungen für die verschiedenen Infrastrukturbereiche und die als ein Hauptteil des Programms vorgelegte Investitionsplanung.

a) Richtzahlen

Das bayerische Richtzahlenmodell wird in der öffentlichen Diskussion meist unter dem Gesichtspunkt seiner Vereinbarkeit mit dem System der sozialen Marktwirtschaft beurteilt. Um dazu Stellung nehmen zu können, ist zunächst zu fragen: Was sind die Richtzahlen, und welche Wirkung haben sie? Richtzahlen sind Zielvorgaben für die Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Arbeitsplätze in den einzelnen Planungsregionen. Mit ihnen soll das angestrebte Wachstum in den Regionen angezeigt werden. Sie sind damit der Maßstab, an dem alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen innerhalb einer Region zu orientieren sind. Auf ihrer Grundlage wird künftig insbesondere über die Mittel für öffentliche Investitionen entschieden werden. Ob die Richtzahlen mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft kompatibel sind, hängt wesentlich davon ab, wie sie ordnungspolitisch einzustufen sind. Sind sie direkte oder indirekte Steuerungsinstrumente? Dazu ist zu sagen, daß sie in der Praxis zwar die Verwaltung binden, daß also z. B. der Ausweis von Wohn- und Gewerbegebieten künftig nur nach Maßgabe der quantifizierten Zielvorgabe möglich ist. Überdies sind die Richtzahlen im Rahmen der Regionalplanung u. U. bis zur Kommunalebene aufzuteilen. Eben diese Quantifizierung der Zielvorgabe und die Bindung der Verwaltung an sie sind ein neues Element in der Landesplanung. Andererseits darf aber nicht übersehen werden, daß die Landesentwicklung über den Ausweis von Baugebieten notwendigerweise schon bisher beeinflusst wurde. Neu ist nur, daß dies nunmehr ausgeprägter als bisher nach überregionalen Gesichtspunkten geschehen soll. Eine solche Orientierung

an übergeordneten Zielen konnte schon bisher als sinnvoll angesehen werden. Daraus ergibt sich, daß die Richtzahlen an sich durchaus als indirekte und damit systemkonforme Steuerungsinstrumente angesehen werden können.

Eine ganz andere Frage ist allerdings, ob die Quantifizierung landesplanerischer Zielvorgaben über Richtzahlen in der Praxis sich als zweckmäßig erweist. Insoweit ergeben sich erhebliche Bedenken. Die Basis der Richtzahlen ist eine Status-quo-Prognose, die auf einer eingehenden Beobachtung der bisherigen Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen aufbaut. Aus dieser Prognose ist eine Zielprognose abgeleitet. Letztere strebt im gesamten Staatsgebiet verbesserte und möglichst gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen an, die durch eine entsprechende regionale Beschleunigung oder Beschränkung des Wachstums von Bevölkerung und Arbeitsplätzen erreicht werden sollen. Diese quantifizierte Zielsetzung kann nur so gut und so richtig sein wie das ihr zugrunde liegende Basismaterial. Bereits hier melden sich die Zweifel. Zwar dürften die bei der Ermittlung der Status-quo-Prognose angewandten statistischen Methoden als unanfechtbar unterstellt werden können. Die Frage ist nur, ob sich die Umstände, von denen die Prognosen und damit auch die Richtzahlen ausgehen, nicht schon in der Zeitspanne zwischen ihrer Ermittlung und heute wieder wesentlich geändert haben und in der Zukunft noch stärker verschoben werden. Schon jetzt besteht Grund zur Annahme, daß die Status-quo-Prognose von einer zu optimistischen Einschätzung der künftigen Entwicklung ausgeht. Sie unterstellt z. B. vor allem auch weitere unveränderte Wanderungsgewinne in Bayern auf Grund der Nord-Süd-Wanderung. Wären die Richtzahlen aus einer unzutreffenden Status-quo-Prognose abgeleitet, so ginge damit auch das landesplanerische Zielsystem von falschen Voraussetzungen aus und müßte in der Praxis zu Fehlentwicklungen führen.

Diese Bedenken entfallen nicht deshalb, weil das Landesentwicklungsprogramm die Fortschreibung der Richtzahlen ausdrücklich vorsieht. Zunächst wird in der Praxis eine Fortschreibung nur in längeren Zeitabständen möglich sein, weil andernfalls der damit verbundene Aufwand in keinem Verhältnis zum Ergebnis stünde. Dabei ist die Ermittlung einer neuen Status-quo-Prognose und neuer Richtzahlen noch am leichtesten möglich. Die Aufteilung auf die Regionen und die Verteilung innerhalb der Regionen ist dagegen überaus kompliziert und konfliktgeladen. Dazu kommt, daß sie Arbeitszeit einer aufwendigen und weiter expandierenden planenden Verwaltung und darüber hinaus in einem kaum vertretbaren Maß auch die Zeit der ehrenamtlichen Mitglieder in den Planungsverbänden, -ausschüssen und -beiräten beansprucht. Schließlich sollte Landesentwicklungspolitik langfristig angelegt sein; häufige Änderung der Planziffern, die im Interesse einer flexiblen Raumordnungspolitik an sich notwendig wäre, wird deshalb das Vertrauen in die Landesplanung beeinträchtigen.

Auch der Hinweis, daß das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen die Richtzahlen nicht starr angewendet wissen will, löst das Problem nicht. Denn woran sollte sich die tägliche Verwaltungspraxis vor allem in den unteren Instanzen sonst halten, wenn man ihr schon quantitativ festgelegte Richtgrößen an die Hand gibt, an denen sich ihr Ermessen auszurichten hat? Im übrigen ist zu fragen, ob nicht für Regionen, in denen das Wachstum begrenzt werden soll, Richtzahlen überhaupt nur dann sinnvoll sind, wenn sie als feste Größen verstanden werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Richtzahlen als Instrumente der Landesplanung ungeeignet sind, weil sie den Anschein einer Fundierung erwecken, die ihnen sachlich nicht zukommen kann. Demgegenüber scheint das Argument, die Quantifizierung der landesplanerischen Zielsetzung erleichtere dem zu Investitionen bereitem Unternehmer die Entscheidung durch ein höheres Maß an konkreter Information über die zukünftigen Entwicklungstendenzen des Raumes, nicht durchschlagend. Die Richtwerte sind auch entbehrlich, wenn die Ziele der Landesplanung — wie eingangs beschrieben — mit „leichter Hand“, d. h. mit einem möglichst flexiblen Instrumentarium, angesteuert werden, wie dies im Entwurf des Bundesraumordnungsprogramms vom 10.10.1973 vorgeschlagen wird: „Dem weiteren Zuzug von Bevölkerung in Gebietseinheiten mit starkem Verdichtungsanteil, in denen die Grenzen der Belastbarkeit erreicht oder schon überschritten sind, kann nur dadurch entgegengewirkt werden, daß in Gebietseinheiten mit noch nicht genügend entwickelter Siedlungsstruktur die Verdichtung gefördert wird.“

b) Die Investitionsplanung

Zum quantifizierten Teil des bayerischen Landesentwicklungsprogramms gehört neben den Richtzahlen die Investitionsplanung. Soweit diese regionalisiert und damit aus der Sicht der Wirtschaft an sich besonders interessant ist, erstreckt sie sich auf die Jahre 1973 bis 1976. Damit reduziert sich dieser Teil des Landesentwicklungsprogramms allerdings auf eine Bestandsaufnahme bereits begonnener oder in der Planung befindlicher Investitionsvorhaben auf Bundes- und Landesebene. Eine langfristige Aussage über den Einsatz öffentlicher Mittel in den einzelnen Regionen wird nicht gemacht. Damit fehlt ein entscheidender Anhalt für die Setzung von Prioritäten, die bei dem sonst festzustellenden Streben des Landesentwicklungsprogramms nach Konkretisierung hätte erwartet werden können. Allerdings ist einzuräumen, daß die Möglichkeiten einer Investitionsplanung auf Landesebene überhaupt begrenzt sind. Insbesondere müssen die Investitionsvorhaben des Bundes von der bayerischen Landesplanung weitgehend als vorgegebene Daten hingenommen werden. Positiv sei vermerkt, daß in die Investitionsplanung nicht die regionalisierte Investitionsplanung im gewerblichen Bereich einbezogen wurde. Dies ist sicherlich richtig, weil es unzweckmäßig wäre, Mittel zu verplanen, die den unternehmerischen Entschei-

gen in der Regel folgen. Hier sind die Konsequenzen aus den Erfahrungen mit der regionalen Investitionsplanung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gezogen worden. In der Praxis würde eine nicht mit den unternehmerischen Entscheidungen abgestimmte regionalisierte Investitionsplanung im gewerblichen Bereich in den einzelnen Regionen oder Regionsteilen meist zu Über- oder zu Unterdeckungen führen. Das hätte zur Folge, daß entweder an sich wünschenswerte Industrieansiedlungen unterblieben oder daß, nur um die im Plan vorgesehenen Mittel zu nutzen, Investitionen gefördert werden, die unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht förderungswürdig sind. Entsprechend dem gewerblichen Bereich bleibt in der regionalisierten Investitionsplanung auch die wirtschaftsnahe Infrastruktur ausgeklammert. Dem ist aus den gleichen Erwägungen zuzustimmen.

c) Versorgungsgrade

Neben den Richtwerten sind im Landesentwicklungsprogramm die anzustrebenden „Versorgungsgrade“ für die verschiedenen Infrastrukturbereiche als verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgelegt. Der Versorgungsgrad drückt das jeweils vorhandene bzw. anzustrebende Ausstattungsniveau mit Einrichtungen der Infrastruktur je Einwohner aus. Da die anzustrebenden Versorgungsgrade aus den Richtwerten abgeleitet werden und in die regionalisierte Investitionsplanung eingehen, wirkt sich die in den Ausführungen zu den Richtwerten dargestellte Problematik voll auch auf das Instrument der anzustrebenden Versorgungsgrade aus. Ein in seiner ganzen Anlage wenig bewegliches Richtzahlensystem läßt auch die quantifizierten Zielvorstellungen für die einzelnen Infrastrukturbereiche erstarren. Es erhöht die Gefahr von Fehlinvestitionen, die dann besonders deutlich würden, wenn die Richtzahl auf Grund neuer Daten nach unten korrigiert werden müßte.

Resümierend darf festgestellt werden, daß das bayerische Landesentwicklungsprogramm zwar grundsätzlich als ein mit einer sozialen Marktwirtschaft zu vereinbarendes Zielsystem bezeichnet werden kann, daß es jedoch in seinem quantifizierten Teil aus der Sicht der gewerblichen Wirtschaft in dem Streben nach Perfektion und Konkretisierung zu weit geht. Es wird für den Bürger mit der Quantifizierung der landesplanerischen Zielsetzung und Instrumente wenig gewonnen, dafür geht den Planern wie den von der Planung Betroffenen der hohe Flexibilitätsgrad, der die bisherige Landesentwicklung gekennzeichnet und zu ihrem Erfolg sicher mit beigetragen hatte, weitgehend verloren. Dies, verbunden mit der vergrößerten Gefahr von Fehlleitungen volkswirtschaftlichen Kapitals durch ein wenig bewegliches Steuerungssystem und mit einem problematischen Verhältnis des Gesamtaufwandes aller an der Landesplanung Beteiligten zu dem erreichbaren Ergebnis, sind in ökonomischer Betrachtung die Mängel, die im weiteren Verfahren behoben werden sollten.