

GERD ELVERS

Anmerkungen zur Landesplanung in Bayern aus der Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes

1. Welche Interessen hat der DGB an der Landesplanung?

Die deutschen Gewerkschaften haben es schon immer abgelehnt, auf die Funktion einer bloßen Tariflohnmaschine eingeengt zu werden. Eine Organisation, die die Interessen der Arbeitnehmer vertritt, kann nicht auf die bloße Tarifpolitik reduziert werden. Ein Beispiel soll dies erläutern: Die Einzelgewerkschaften setzen einen gebietsmäßig einheitlichen Tariflohn als Mindestlohn durch. In den weniger wirtschaftlich entwickelten Gebieten stellt dieser Tariflohnabschluß häufig zugleich auch den Maximallohn dar, den der Unternehmer gewillt ist, tatsächlich zu zahlen. In Ballungszentren hingegen bei optimaleren Arbeitsmarktbedingungen stellt der Tariflohn nur den Mindestlohn dar, auf den die Unternehmer zusätzliche Leistungen aufstocken. Das Ergebnis ist eine starke Effektivlohndifferenzierung innerhalb Bayerns. Eine Landesplanung, die sich zum Ziel gesetzt hat, möglichst gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen zu verwirklichen, also vor allem auch durch Verbesserung der Arbeitsmarktbedingungen einen besseren Einkommensausgleich aller Arbeitnehmer durchzusetzen, betrifft daher den gewerkschaftlichen Funktionsraum sehr direkt. So gesehen, ist eine wirksame Landesplanung die logische Fortsetzung der Tarifpolitik zur regionalen „Einkommenspolitik“.

Ausgehend von derartigen Überlegungen, hat der Deutsche Gewerkschaftsbund — Landesbezirk Bayern — seine Vorstellungen zur Landesentwicklung schon frühzeitig vorgelegt, zu einem Zeitpunkt, als das Landesentwicklungsprogramm selbst in seinen Konturen noch nicht erkennbar war. Ausgangspunkt der DGB-Überlegungen war der Tatbestand, daß Bayern noch immer ein Land mit extrem ungleichen Lebensbedingungen zwischen den Ballungszentren und den schwach strukturierten Räumen darstellt wie kaum ein anderes Bundesland. Überläßt man in Zukunft die wirtschaftliche Entwicklung weiterhin überwiegend dem Wildwuchs privater Initiativen und dem anonymen Marktgeschehen, so besteht die Gefahr, daß die Ungleichgewichtigkeiten in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung sich noch vertiefen. Dies, so stellt der DGB-Landesbezirk fest, geht aber vor allem zu Lasten eines großen Teils der bayerischen Arbeitnehmer. Dem Landesentwicklungsprogramm kommt daher die Schlüsselaufgabe zu, planmäßiger als bisher für die bayerischen Arbeitnehmer eine gleichmäßige Entwicklung der Landesteile durchzusetzen.

Der DGB hat daher von vornherein alle Bemühungen der Bayerischen Staatsregierung unterstützt, die auf die

Errichtung eines starken eigenständigen Ministeriums für Landesentwicklung hinliefen. Daß die Gewerkschaften im Verlauf der Beratungen zum Entwurf des Landesentwicklungsprogramms auch prononcierte Kritik geäußert haben und äußern, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Gewerkschaften jede Entwicklung auch weiterhin tatkräftig unterstützen, die durch Verstärkung der regionalplanerischen Maßnahmen auf einen besseren Ausgleich der Lebensbedingungen hinwirken.

Ausgangspunkt des landesplanerischen Leitbildes der Gewerkschaften ist, möglichst gleichartige Lebenschancen für die Bürger Bayerns anzustreben. Der Lebensraum Bayerns ist so zu gestalten, daß z. B. ein Arbeitnehmer in Furth i. W. ähnliche Lebenschancen vorfindet wie ein Arbeitnehmer in Kempten. Es gibt zwei denkbare Extreme, auf deren Ebene sich die Gleichheit der Lebenschancen einstellt:

1. Jeder Bürger erhält in jeder Gemeinde die gleichen Chancen.
2. Völlige Gleichheit der Lebenschancen findet sich in einem „Superzentrum“, in dem sämtliche Bewohner eines Landes leben und in dem sie die gleichen Bedingungen vorfinden.

Beide Extreme sind auch auf lange Sicht nicht zu verwirklichen. Weder ist es möglich, jede Gemeinde mit dem gleichen aufwendigen Apparat an Daseinsvorsorge auszurüsten, noch ist die Konzentration auf ein einziges oder einige wenige Ballungszentren wünschenswert und praktikabel. Zwischen diesen beiden äußersten Positionen muß also die praktische Lösung liegen. Die praktische Lösung liegt darin, daß die Gleichheit der Lebenschancen in bezug auf die Regionen oder, noch besser, auf die regionalen Arbeitsmärkte, die in der Regel mit den sog. Mittelbereichen identisch sind, gesucht wird. Jeder Mittelbereich sollte so mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge ausgestattet werden, daß sich die Arbeitnehmer durch die Abwanderung in andere Mittelbereiche bzw. regionale Arbeitsmärkte keine wesentlichen Vorteile in der Regel versprechen müssen. Selbstverständlich gibt es über den Mittelbereich hinaus übergeordnete Daseinsbereiche, die sich erst auf der Ebene der Region befriedigen lassen.

Ein markantes Kennzeichen für eine als unbefriedigend empfundene Daseinsvorsorge im persönlichen Lebensraum sind die Wanderungen bzw. das Pendlertum. Dabei ist zu beachten, daß die Wanderungen nur Hinweise auf die Unzufriedenheit der aktiven Menschen liefern. Die verborgene Unzufriedenheit der mehr passiven Bevölkerungsschichten, die ihren unbefriedigenden Lebensraum

resignierend hinnehmen, läßt sich mit der Mobilitätskennziffer der Pendler allein nicht aufdecken.

Wanderungsvorgänge entstehen dort, wo keine attraktiven Mittel- und Oberzentren mit anziehenden regionalen Arbeitsmärkten vorhanden sind. Das Ziel der Landesplanung muß es nach Meinung des DGB sein, das Staatsgebiet Bayerns mit den Einzugsbereichen von attraktiven Ober- und Mittelzentren abzudecken, um die sich die sog. Mittelbereiche mit zumutbaren An- und Abfahrtswegen der Arbeitnehmer gruppieren. Der DGB-Landesbezirk spricht sich in diesem Zusammenhang für einen maßvollen Verdichtungsprozeß aus. Dies wäre vor allem aus folgenden Gründen erforderlich:

1. garantiert eine derartige Verdichtung am ehesten die Verwirklichung der größtmöglichen Gleichheit der Lebenschancen für die Arbeitnehmer. Dies bedeutet vor allem der Anspruch auf eine ausreichende Auswahl unter verschiedenen Arbeitsplätzen und Betrieben mit Aufstiegschancen, auf eine gute Mischung der Arbeitsplätze in Qualität und Anforderungsart. Der Einzugsbereich eines derartigen optimalen Arbeitsmarktes ist in der Regel kleiner als die Region. Er ist oft identisch mit der Größe des Mittelbereiches. Hier liegt zumeist die unterste Größe für effektive Arbeitsmärkte; innerhalb derer die arbeitsmarktpolitischen Ziele noch verwirklicht werden können.

2. wäre eine maßvolle Verdichtung des bayerischen Raumes auch wirtschaftlich am sinnvollsten. Mit den vorhandenen knappen öffentlichen Mitteln wäre das Beste an Verkehr und Verwaltung, Bildung und Sozialversorgung erreichbar. Eine flächenhaft verteilte Bevölkerung und Arbeitsplatzverteilung weist demgegenüber nach Meinung des DGB folgende Nachteile für die Arbeitnehmer auf:

- statt eines reichhaltigen Arbeitsangebots weiterhin Abhängigkeit der Arbeitnehmer von einem oder wenigen Unternehmen;
- statt einer breiten Mischung sich gegenseitig fördernder Industrien konjunkturell bedenkliche Monostrukturen;
- statt einer reichen Auswahl an Einkaufsmöglichkeiten Abhängigkeit der Verbraucher von lokalen Handelsmonopolen;
- statt kurzer Wege zu differenziert angebotenen Bildungseinrichtungen längere Zufahrtsstrecken, die durch Schulbusse nur mangelhaft ausgeglichen werden können;
- statt Freiflächen und unberührter Natur Zersiedlung der Landschaft und Vermischung der Wohn-, Arbeits- und Erholungsfunktionen.

Die Landesplanung, die sich zum Ziel setzt, die mangelhafte sozio-ökonomische Realität Bayern auf das Ziel eines optimalen arbeitnehmerinteressenorientierten Raumsystems hin zu entwickeln, steht dabei vor einer sehr langfristigen Grundsatzaufgabe. Die Verwirklichung eines derartigen maßvollen Verdichtungskonzepts darf

nicht überhastet, dogmatisch ohne Rücksicht auf traditionell verwurzelte Verhaltensweisen der Bevölkerung vorangetrieben werden. Die Gewerkschaften sind sich dabei bewußt, daß es auch auf längerer Sicht utopisch sein dürfte, die Gleichheit der Lebenschancen überall vollständig durchzusetzen.

2. Grundsätzliche Stellungnahmen des DGB zum Entwurf des Landesentwicklungsprogramms

Während der Aufstellung des Entwurfs zum Landesentwicklungsprogramm (LEP) gaben die DGB-Vertreter im Landesplanungsbeirat sowie die Fachabteilungen laufend Stellungnahmen zum Entwurf des LEP ab. Im folgenden seien ein kurzer kompendienhafter Auszug aus den Forderungen des DGB sowie eine Einschätzung, inwieweit diese Forderungen in den Formulierungen zum Entwurf des LEP berücksichtigt worden sind oder nicht, dargestellt.

Forderungen des DGB zum LEP	Berücksichtigung dieser Forderungen durch die Bayer. Staatsregierung
1. Landesplanung als Gesellschaftsplanung	
- Analyse der gegenwärtigen Entwicklung in Bayern.	Nicht berücksichtigt. Es wird auf die Regional- bzw. Raumordnungsberichte verwiesen.
- Darstellung benachteiligter Lebensbereiche.	Berücksichtigt.
- Darstellung der Ursachen für die benachteiligten Lebensbereiche, insbesondere Darstellung der Analyse der Kräfte und bisherigen Entscheidungsträger vor allem der privaten Wirtschaft, die im wesentlichen die Verantwortung für die ungleichmäßige Entwicklung in den Regionen trägt.	Nicht berücksichtigt.
2. Mindestanforderungen	
- Die Ziele der Landesplanung müssen nachprüfbar, eindeutig und quantifizierbar sein.	Die Nachprüfbarkeit ist durch Richtwerte und Investitionszahlen prinzipiell gegeben. Durch eine relativ geringe Zahl der Richtwerte und einer zum Teil fehlenden weiteren Aufschlüsselung der Investitionszahlen ist die Eindeutigkeit und Nachprüfbarkeit der Ziele der Landesentwicklung eingeschränkt.
- Wesentlich für den Begriff »gleiche Lebensbedingungen« sind: Arbeitsmärkte, Einkaufsmöglichkeiten, Bildungschancen sowie soziale Infrastruktur, hier vor allem Chance von Erholung, Naturgenuß, räumlicher Freizügigkeit.	Diese Ziele sind im wesentlichen im Zielkatalog berücksichtigt.
3. Die Verwirklichung der Ziele	
- Die Wirksamkeit der verfügbaren Planungsinstrumente ist darzustellen. Eventuell ist eine Aus-	

- weitung der Instrumente zur Erreichung der Ziele notwendig.
- Die Erfolgskontrolle der Landesplanung muß institutionell verankert werden, z.B. durch Raumordnungsberichte, die miteinander vergleichbar sind.

Nicht berücksichtigt.

Eine Vergleichbarkeit des ersten und zweiten Raumordnungsberichts ist kaum gegeben.

4. Investitions- und Finanzierungsrechnung

- Die Ziele der Landesplanung sind in eine Investitions- und Finanzierungsrechnung umzusetzen.

Globale und regionale Investitionsplanung ist vorhanden bzw. in Ausarbeitung. Allerdings überträgt die vorgelegte Investitionsrechnung zum großen Teil nur die Zahlen der Mittelfristigen Finanzierungsplanung (Mifrif). Die vorliegende Investitionsplanung ist nicht deutlich erkennbar aus den Zielen des LEP abgeleitet.

5. Regionalisierung der Ziele

- Die Ziele, die Analyse des Istzustandes, die Status-quo-Prognose und die Investitions- und Finanzierungsrechnung sind zu regionalisieren.

Berücksichtigt in den Regionalberichten und der zukünftigen Regionalplanung.

Zu Teil A. Überfachliche Ziele des LEP

- Das Ziel, möglichst gleichwertige gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen, ist auf die Regionen zu präzisieren.
- Bei der Förderung der zentralen Orte ist insbesondere die Förderung der möglichen und tatsächlichen Mittel- und Oberzentren zu beachten, um eine Inflation der Förderung und ein Wiederaufleben des Gießkannenprinzips zu verhindern.
- Die Vorschrift, daß der Ausländeranteil an der Grundbevölkerung in keiner Region mehr als das Doppelte des Landesdurchschnitts betragen sollte, ist zu streichen.
- Die an »Mutterkreuzaktionen« erinnernde Forderung, daß dem Rückgang der Geburtenzahl in den Regionen, insbesondere mit familienpolitischen Maßnahmen, entgegengewirkt werden könnte, ist zu streichen. Landesplanung ist für die Bevölkerung da und nicht die Bevölkerung für die Landesplanung.

Nicht berücksichtigt. Anstelle der Regionen tritt der unscharfe Begriff der »Landesteile«.

Nicht berücksichtigt.

Berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

Zu Teil B. Fachliche Ziele – Grundsätzliche Kritik

- Unzahl nichtssagender Passagen und Wiederholungen in den Fachlichen Zielen. Keine Setzung von Prioritäten innerhalb der fachlichen Ziele zugunsten der Arbeitsmarktpolitik. Bei den vorliegenden fachlichen Zielen handelt es sich um eine ressortmäßige Aneinanderreihung von fachlichen Problemen der einzelnen Ministerien.

Die gegenseitigen Abhängigkeiten, Verflechtungen und Funktionsbestimmungen der fachlichen Programme und Ziele müssen dargestellt werden.

Nicht berücksichtigt.

- Die Ziele bedürfen einer Überprüfung auf ihre Realisierbarkeit. Soweit die verfügbaren Instrumente nicht ausreichen, ist der Instrumentenkatalog auszuweiten.

Nicht berücksichtigt.

Zu den fachlichen Programmen im einzelnen (I–XII)

IV. Gewerbliche Wirtschaft

- In das Landesentwicklungsprogramm ist eine Zeitvorstellung einzuarbeiten, bis wann das Bruttosozialprodukt Bayern pro Kopf der Bevölkerung (Arbeitsproduktivität) den Bundesdurchschnitt in etwa erreicht haben wird.
- Die Feststellung im Entwurf, daß die »Wirtschaftskraft des Landes nachhaltig weiter zu entwickeln sei«, muß verbindlicher formuliert werden.
- Über Zeitraum und Ausmaß des erwünschten Abbaus der hohen Pendlerquoten sind konkretere Vorstellungen (Richtzahlen) zu erarbeiten.
- Die Forderung nach einer »wirtschaftsnahen Infrastruktur« ist auf »arbeitnehmernäher« zu erweitern.
- Dem Ausbau der Infrastruktur, vor allem der Gemeinden, ist größeres Gewicht gegenüber der direkten Unternehmenssubventionierung einzuräumen.
- In der Industrieansiedlung sind vor allem Betriebe mit eigenständiger Produktion und Eigentümerstruktur zu berücksichtigen. Sog. Rucksackbetriebe als Zweigwerke von Konzernen sind in jüngster Zeit verstärkt stillgelegt worden.
- Die in dem fachlichen Teil »Gewerbliche Wirtschaft« enthaltenen Ziele über die anzustrebenden industriellen Entwicklungen sind auszubauen. Richtzahlen über die Vermehrung von Arbeitsplätzen bleiben Makulatur, wenn nicht Vorstellungen bestehen, welche Industriebranchen wo, in welchem Zeitraum neu anzusiedeln sind. Hiervon hängt die Wirksamkeit der Landesplanung schlechthin ab.

Nicht berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

Berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt.

3. Besondere Durchsetzungsprobleme der Landesplanung

a) Zu den Status-quo-Bedingungen

Ein Kernstück des Landesentwicklungsprogramms ist die sog. Status-quo-Prognose. Aus der Größe der Abweichungen zwischen der Status-quo-Prognose und den Richtzahlen für Bevölkerung und Arbeitsplätze können

die politisch Handelnden die besonderen Prioritäten für landesplanerische Eingriffe ableiten. Eine Auswertung der Status-quo-Bedingungen nach dem Landesentwicklungsprogramm weist für einzelne Regionen, insbesondere für Nord-Ost-Oberfranken, eine weitere wesentliche Verschlechterung der Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen bis 1985 gegenüber den heute schon festzuhaltenden Defiziten aus. Falsch wäre es, diese Status-quo-Prognose der Bayer. Staatsregierung als eine unterstellte fiktive Entwicklung gänzlich ohne staatliche Einflußnahme zu bezeichnen. Eine derartige Ausklammerung der staatlichen Struktur- und Wirtschaftspolitik wäre vollständig realitätsfremd und daher absurd. Vielmehr unterstellt die Status-quo-Prognose, daß die gleichen regionalpolitischen Eingriffe der öffentlichen Hand auch in Zukunft durchgeführt werden, wie sie in den vergangenen Jahren die Bayer. Staatsregierung durchgeführt hat. D. h., die Status-quo-Prognose im Entwurf zum LEP stellt für einen Teil der Regionen nichts anderes als eine verdeckte Mißerfolgsstatistik der Bayer. Strukturpolitik dar. Aus der Status-quo-Prognose läßt sich festhalten, daß entgegen den offiziellen Erfolgsmeldungen sich in einigen Landesteilen der relative Unterschied in den Lebensbedingungen in der Vergangenheit weiter vergrößert hat und sich bei Beibehaltung des Status-quo-Handelns in Zukunft noch weiterhin vertiefen dürfte.

b) Zum internen Rechenwerk der Richtlinien

Die Bearbeitung der Richtzahlen 1985 für Bevölkerung und Arbeitsplätze ist methodisch eindeutig vorgegeben: Geburts- und Sterberaten, Zu- und Abwanderungen müssen zueinander entsprechend kombiniert und regionalisiert werden. Bei der Berechnung des mobilen Bevölkerungspotentials, das bis 1985 den einzelnen Regionen und Mittelbereichen zugewiesen oder entnommen werden könnte, sah man sich offensichtlich vor einem unverschuldeten Dilemma gestellt: Da der sog. Pillenknick unerwartet stark die natürliche Bevölkerungsvermehrung auch im ländlichen Raum beschnitt, zugleich die Zuwanderung aus den anderen Bundesländern nicht zu optimistisch angesetzt werden konnte – denn auch die anderen Bundesländer betreiben ja eine bevölkerungserhaltende Landesplanung –, rekrutiert sich rechnerisch das verteilungsfähige Bevölkerungspotential aus dem Ausland und aus den bayerischen Ballungszentren, d. h., das verteilungsfähige Bevölkerungspotential wird zum Teil rechnerisch aus der Bremsung des Zuwanderungsgewinns in die Ballungszentren nach der Status-quo-Analyse gewonnen. In dem Maße, wie das nicht gelingt, dienen die Ausländer als Kompensationsgröße.

Ein derartiges Vorgehen in der Berechnung der Richtzahlen wirft folgende Fragen auf: Wie kann das Umlenken der Bevölkerung und Arbeitsplätze von den Ballungszentren zu den Problemgebieten praktisch durch-

gesetzt werden? Wie können die Attraktivitätsunterschiede zwischen Problemgebieten und Ballungszentren so weit abgebaut werden, daß die Abwanderung der aktiven Bevölkerungsschichten aus den Problemgebieten so stark gestoppt wird, daß man auf eine Zuwendung aus den Ballungszentren nicht zu stark angewiesen ist? Verstärkt nicht eine landesplanerisch herbeigeführte Dämpfung der Ballungsräume zusätzlich die 1974 immer deutlicher erkennbar gewordenen konjunkturellen Abschwächungstendenzen auch und gerade in den Ballungsräumen? Weisen die Münchner und Nürnberger Ballungsräume in den achtziger Jahren tatsächlich noch das hohe Wachstumspotential auf, wie es ihnen im LEP in Fortschreibung der Erfahrungen der sechziger Jahre unterstellt wird? Ist die Prosperitätsdynamik, die unausgesprochen den Grundannahmen der Status-quo-Prognose und den Richtzahlen unterliegt, heute noch am Platz? Hätten nicht Alternativrechnungen für das LEP bei einer unterstellten niedrigeren und einer relativ hohen Wachstumsrate angestellt werden müssen?

Treffen die hier noch in Frageform gestellten Befürchtungen zu, dann geht es nicht mehr um eine Revision bei der Fortschreibung des Programms, sondern um eine Infragestellung der Status-quo-Zahlen und Richtwerte insgesamt.

c) Die Realisierungschance der Richtzahlen der Bevölkerung und Arbeitsplätze

Unterstellen wir, daß die Ermittlung und Festlegung der Richtzahlen tatsächlich mehr soziale Gerechtigkeit implizieren, so führt uns die nächste Frage zum Hauptproblem der Landesentwicklung schlechthin: Welche Durchsetzungschancen besitzen die Richtzahlen für Bevölkerung und Arbeitsplätze gegenüber der Status-quo-Prognose?

Im Landesplanungsbeirat hat es Versuche gegeben, die konkrete Verbindlichkeit der Richtzahlen über die anzustrebende Bevölkerung und Arbeitsplätze aufzuweichen. In der öffentlichen Diskussion gibt es Bestrebungen, die Bindungskraft der Richtzahlen z. B. für die Bauleitplanung zu relativieren. Abgesehen davon bleibt die zentrale Frage ungeklärt, ob die zur Verfügung stehenden Instrumente der Landesplanung überhaupt ausreichen, um den Richtzahlen gegenüber den marktwirtschaftlichen Produktionsprozessen Geltung zu verschaffen. Die Effizienz der Planungsinstrumente in der Marktwirtschaftsordnung ist kein speziell bayerisches, sondern ein allgemeines Problem der Landesplanung in der Bundesrepublik. Während die Arbeitgeberseite seit kurzem in Bayern im Landesentwicklungsprogramm sogar noch eine zu starke Einengung ihrer unternehmerischen Freiheit beargwöhnen, wird von Arbeitnehmerseite das Durchsetzungsinstrumentarium problematisiert. Es gibt aber auch spezifische Mängel im LEP, die nicht auf Ordnungsprobleme prinzipieller Art zurückgeführt werden können:

1. In der globalen und regionalen Investitionsplanung, die die raumwirksamen öffentlichen Ausgaben bis 1976 festlegen, wird nicht ausreichend deutlich gemacht, wo und wie hoch die Umschichtungen der öffentlichen Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Vollzug der Ziele des Landesentwicklungsprogramms gegenüber dem planlosen Zustand der Vergangenheit angelegt sind.
2. Die Hälfte der Ausgaben des investitionsstärksten Fachministeriums, des Kultusministeriums, sind von vornherein als freie Manövriermasse aus der regionalen Investitionsplanung herausgenommen.
3. Die Förderungszuwendungen des Wirtschaftsministeriums an die private Industrie sind ebenfalls nicht in die regionale Investitionsplanung eingeplant, sondern bleiben als ad-hoc-Ausgaben ungebunden außerhalb des Landesentwicklungsprogramms.
4. Aussagen über die zukünftige erwünschte regionale und branchenmäßige Verteilung der Industrie entsprechend den Richtzahlen an Bevölkerung und Erwerbstätige fehlen.

Das letzte Manko wiegt wohl am schwersten; denn wie können auf der einen Seite sehr präzise Vorstellungen über die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen gemacht werden, wenn selbst sehr allgemeine Aussagen über die zukünftige regionale Verteilung von Industriebranchen fehlen? Dabei stellt das Landesentwicklungsprogramm in der Status-quo-Prognose sehr deutlich den Zusammenhang von privaten Investitionen und Erwerbsbevölkerung dar: Aus der regionalen natürlichen Bevölkerungsentwicklung wird das Arbeitskräfteangebot errechnet, während die regionalen Arbeitsplätze und ihre Entwicklung auf Grund gewisser Trend-Berechnungen der Status-quo-Entwicklung der Industrien die entsprechende Arbeitskräftenachfrage darstellt. Beides, Angebot und Nachfrage, gleicht sich dann zur regionalen Erwerbsbevölkerung in der Status-quo-Analyse aus.

Wohl wegen einer übergroßen, aus der Marktwirtschaftsideologie geborenen Scheu, hat das federführende bayerische Wirtschaftsministerium keinerlei allgemeine Orientierungsmaßstäbe für die Bestimmung der zukünftigen privaten Unternehmenserweiterungen, Unternehmensumstrukturierungen und Neuansiedlungen vorgelegt. Die Richtzahlen für Arbeitsplätze hängen somit in der Luft. Dabei könnte man sich vorstellen, daß es auch die Unternehmerseite begrüßen würde, wenn ihnen zu ihrer eigenen Risikoabsicherung klare öffentliche Orientierungsmaßstäbe für chancenreiche Industrieansiedlungen durch konkretere Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms gegeben werden könnten, wobei es dann immer noch im freien Entscheidungsbereich der Unternehmen bliebe, diese Orientierungsmaßstäbe in ihren raumwirksamen Investitionsentscheidungen einfließen zu lassen oder nicht. Befürchtet hingegen das Wirtschaftsministerium, daß die Marktwirtschaftsgesetze,

also das Auskämpfen der Marktchancen der bayerischen Konkurrenten untereinander oder in bezug zu den außerbayerischen, europäischen und Weltkonkurrenten, sich einer mittelfristigen Landesplanung prinzipiell entziehen, dann hätte dies offen ausgesprochen werden sollen, einschließlich einer Einschätzung dieses Unwägbareitsbereiches im Verhältnis der Ziele des Landesentwicklungsprogramms zu den eingrenzenden Marktwirtschaftsprinzipien. Zeigt die zukünftige Erfolgskontrolle, daß die Ziele mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht erreichbar sind, so sollte eine Ausweitung des Instrumentariums eher in Betracht gezogen werden als eine Reduzierung der Ziele.

4. Einige praktische Erfahrungen mit der bayerischen Landesplanung

a) Bezirksplanungsstellen und Bezirksplanungsbeiräte

Die Bezirksplanungsbeiräte sind schon seit einigen Jahren auf Regierungsbereichsebene eingerichtet. Die bisherigen Erfahrungen sind aus Gewerkschaftssicht recht zwiespältig. Da die dort angesprochenen Probleme häufig zu weit von den lokalen Interessen der Bevölkerung entfernt sind, kann sich die Öffentlichkeit nur schwer ein Bild über die Arbeit der Bezirksplanungsbeiräte machen. Dabei ist ihre Bedeutung nicht zu unterschätzen. Wie bei allen Beiräten kommt ihnen zwar nur eine beratende und gutachterliche Funktion zu, prinzipiell könnten aber alle überregionalen Probleme, die über die Regionsebene hinausgehen, dort angesprochen werden. Die Regierungspräsidenten machen davon allerdings unterschiedlich Gebrauch. Zum Beispiel wird in einigen Bezirksplanungsbeiräten die sehr wichtige Frage der Streckenstillegungen der Bundesbahn behandelt, bei anderen wiederum nicht.

Den Bezirksplanungsstellen kommt eine sehr wichtige Bedeutung zu. Obwohl die Sachbearbeiter in den Bezirksplanungsstellen Beamte der jeweiligen Bezirksregierung sind, sind sie nicht der jeweiligen Regierung gegenüber, sondern den Planungsverbänden der Regionen weisungsgebunden. In jedem Regierungsbezirk bearbeitet die Bezirksplanungsstelle die fachlichen und sachlichen Probleme der zuständigen zwei oder drei Regionen.

Den Bezirksplanungsstellen kommt deswegen eine besondere Bedeutung zu, weil bei ihnen die eigentliche Sacharbeit der Regionalpolitik, wie Aufstellung der Regionalberichte und Entwürfe, zu den Regionalplänen anfällt. Erste Kontaktbesuche bei den Bezirksplanungsstellen haben gezeigt, daß dort von den zuständigen Sachbearbeitern ein zum Teil aufwendiger statistischer Apparat über die Lohn- und Gehaltsstrukturen, Arbeitsplatzstandorte, Informationen über die Industrien aufgebaut worden ist und aufgebaut wird.

Die Beamten in den Bezirksplanungsstellen zeigen sich daran interessiert, auch einen engeren Kontakt zu den

jeweiligen Arbeitnehmervertretern der Bezirksplanungsbeiräte und der regionalen Planungsbeiräte sowie den zuständigen DGB-Kreisen zu gewinnen. Hier entsteht zum ersten Mal eine Behörde, die von ihrem Aufgabenbereich und statistischen Unterlagen her das bisherige Wissensmonopol der Industrie- und Handelskammern in Frage stellt. Allerdings sind die Bezirksplanungsstellen noch stark von den Informationen und sonstigen Kontakten zu den jeweiligen Industrie- und Handelskammern abhängig.

b) Regionale Planungsbeiräte

Die Einberufung der 18 regionalen Planungsbeiräte ist nunmehr endlich nach sehr langer Verzögerung abgeschlossen worden. Hier hat sich die Minderheit der drei DGB-Vertreter in den Beiräten durch weitere Hereinnahme von kleinen Gruppen mit regionaler Bedeutung noch verschärft. Dennoch gibt es Möglichkeiten, in diesem Bereich die gewerkschaftlichen Positionen deutlich werden zu lassen.

Entscheidend für ein starkes Engagement ist, daß die Regionalplanung in den nächsten Jahren immer stärker vom Vollzug der Aufstellung der regionalen Entwicklungsprogramme in die Belange der Bürger eingreifen wird. Folgende Probleme stehen beispielsweise in Zukunft im regionalen Planungsbeirat zur Behandlung an: Festlegung der Kleinzentren, Aufstellung der erwünschten Richtzahlen für die Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den einzelnen Gemeinden, Entwicklungsachsen von regionaler Bedeutung, Festlegung der Aufgaben der Gemeinden in ihrer Arbeits-, Wohn- und Erholungsfunktion, Erschließung und Entwicklung des Verkehrs, der Versorgung der Bildung und der Erholung in der Region, Versorgung der Bevölkerung mit Energie, Schutz und Pflege wertvoller Landschaftsteile usw. Hierfür werden für das nächste Jahrzehnt auch die Dringlichkeit und die Kosten der anzustrebenden Ziele festgelegt. Daraus wird deutlich, daß in Zukunft eine Verlagerung von der bisherigen Gemeindetätigkeit zu Planungsausschuß, Verbandsversammlung und Planungsbeirat erfolgen dürfte.

Welche Funktionen haben in Zukunft die Gewerkschaften in dieser Entwicklung? Folgende Punkte lassen sich andiskutieren: Die Repräsentanz der Gewerkschaften bei Fragen der regionalen Entwicklung muß vor den Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit deutlich werden. Zum ersten Mal besitzt der DGB die Chance, gleichrangig mit den Industrie- und Handelskammern seine Stimme in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung der Region zu erheben. Dies setzt aber folgendes voraus:

1. Die Planungsbeiräte sind vor Verabschiedung endgültiger Pläne und Maßnahmen zu hören. Das Landesplanungsgesetz gibt den Beiräten die Möglichkeit, vor anderen Institutionen zu den von den Bezirksplanungsstellen ausgearbeiteten Vorschlägen Stellung

zu nehmen. Die Arbeitnehmervertreter in den regionalen Planungsbeiräten sollten darauf bestehen, daß der Beirat möglichst rechtzeitig, bevor die Entscheidungen endgültig gefallen sind, gehört wird. Da diese Aufwertung der Beiratsstätigkeit auch im Interesse der übrigen Beiratsmitglieder ist, wäre hier auch ein gemeinsames Vorgehen mit anderen Gruppen in den Beiräten möglich.

2. Eine ausführliche Information für die Entscheidung und sachliche Aufklärung der Mitglieder der Planungsbeiräte sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die Mitglieder der Beiräte haben einen Anspruch darauf, in ausführlicher Weise Material und Problemstellungen vorgelegt zu erhalten. Dabei sind auch denkbare Alternativlösungen von den Bezirksplanungsstellen vorzulegen.
3. Die regionalen Verbandssatzungen sehen in der Regel die Bildung von Ausschüssen aus der Mitte der Beiräte vor, die sich auf bestimmte Themen konzentrieren können. In diesen Ausschüssen, die in der Regel nur vier oder fünf Personen umfassen sollten, wären die Arbeitnehmer-Stimmen zahlenmäßig gewichtiger als in dem Riesengremium des gesamten Beirats.

c) Zur Machtverlagerung durch Planung

Schon jetzt läßt sich aus den bisherigen Erfahrungen festlegen, daß die eigentliche Entscheidungsmacht nicht in der unförmig großen Verbandsversammlung der Region zu sehen ist, sondern in dem Planungsausschuß, in dem der Landrat und die wichtigsten Gemeinden der Region vertreten sind. Zwar besitzt der Planungsbeirat lt. Satzung nur empfehlende Funktionen. Da in ihm aber lt. Gesetz die wichtigsten sozialen Gruppierungen vertreten sind, kann der Planungsausschuß nicht ohne weiteres an der Meinung des Planungsbeirats vorübergehen. Zur Stärkung des Einflusses des Beirats und auch zur Stärkung der arbeitnehmernahen Stimmen wären unter Umständen auch gemeinsame Sitzungen des regionalen Planungsbeirats mit dem Planungsausschuß möglich. Die Verbandssatzungen der Regionen sehen derartige gemeinsame Sitzungen in der Regel vor.

Die Landes- und Regionalplanung steht erst am Anfang. Verständnis und Kenntnis um Regionalprobleme wachsen erst langsam in der Bevölkerung und auch im Bewußtsein der organisierten Arbeitnehmerschaft. Die Materie, um die es geht, ist neu und zum Teil ungewohnt. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Zukunft die für die Arbeitnehmer entscheidenden Anliegen der Ansiedlung neuer Betriebe, die Orientierungsrichtlinien für die kommenden Flächennutzungspläne, des Staatsstraßenbaus, der Standorte neuer Schulen, Krankenhäuser usw. immer stärker auf der Planungsebene mit entschieden werden, trotz aller oben aufgeführten Hemmnisse.