

## Regionale Strukturpolitik, Landesplanung und Gewerkschaften

### I

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich heute, wie die meisten hochindustrialisierten Länder, in einer Phase des „intensiven“ Wachstums, die vorwiegend vom technischen Fortschritt und von den Strukturwandlungen der Wirtschaft getragen wird. So stellt der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1965/66 fest:

„Je mehr sich der Spielraum für ein Wachstum in die Breite — auf der Basis zusätzlicher Arbeitskräfte und importierten technischen Wissens — verengt, um so mehr kommt es — außer auf eigene Beiträge zur Vermehrung des technischen Wissens auch darauf an, die Chancen zu nutzen, die im stärkeren Wachstum der produktiveren Bereiche und im ‚Gesundshrumpfen‘ und ‚Gesundwachsen‘ liegen.“<sup>1)</sup>

Noch zu Beginn der sechziger Jahre konnte das Produktionspotential der Volkswirtschaft durch die Vermehrung von Arbeitsplätzen ohne eine wesentliche Veränderung der Kapitalausstattung ausgedehnt werden<sup>2)</sup>. Mit der Erschöpfung der Arbeitskraftreserven (Flüchtlinge, Umsiedler, Arbeitslose) wurde der technische Fortschritt und der Wandel der Wirtschaftsstruktur zum entscheidenden Träger für das Wachstum. Es bedurfte allerdings erst der aktuellen Strukturkrise im Ruhrbergbau, im Bildungswesen und im Verkehrsbereich bis das Schubladenwissen um die Zusammenhänge von Struktur und Wachstum zur politischen Praxis wurde.

Die planenden Eingriffe der politisch Verantwortlichen in das Wirtschaftsgefüge setzten ein Weiteres voraus: Das Ende der Adenauerschen und Erhardschen Restaurationsphase, die Entideologisierung und Enttabuisierung des Begriffs „Planung“, die Aufhebung seiner Identifikation mit Ostblockwirtschaft und Kriegsplanung.

Strukturplanung hat es schon früher in Form von Zonenrandförderungsmaßnahmen und freiwilligen kommunalen und regionalen Planungsverbänden gegeben. Diese Maßnahmen waren jedoch zumeist aus den Tagesnotwendigkeiten geboren worden, ohne daß von einer zielgerichteten Strukturpolitik und einer zentralen Koordinierung von Einzelplanungen die Rede sein konnte. Erst der Sturz des neoliberalen Bundeskanzlers *Erhard* zog einen endgültigen Schlußstrich unter die Diffamierung, planende Eingriffe der öffentlichen Hand seien interventionistisch.

### II

Die Strukturpolitik wird in einen sektoralen und regionalen Bereich unterteilt. *Regionale Strukturpolitik* ist die ordnende Planung in Räumen, Regionen und Flächen, im Gegensatz zur sektoralen Strukturpolitik, die auf planende Veränderungen der Wirtschaftssektoren zielt.

Die Bundesregierung hat in Zusammenarbeit mit den Ländern seit 1969 zwölf regionale Aktionsprogramme verabschiedet, die die bisher schon geförderten Zonenrandgebiete, Bundesausbaugebiete und Bundesausbauorte in einem einheitlichen Programm zusammenfassen. Fünf weitere Programme, u. a. für den Bereich Baden-Württemberg, sind noch in Ausarbeitung. Allgemeines Ziel der regionalen Strukturpolitik

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1965/66, Stuttgart im März 1965, S. 135.

2) „Soziale Probleme der Automation in Bayern“, herausgegeben vom Bayer. Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, München 1969, S. 18.

des Bundes ist die Anhebung des Lebensstandards der Bevölkerung und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, die Verbesserung der sozialen und technischen Infrastruktur, sowie eine gleichgewichtigere räumliche Strukturentwicklung der Bundesrepublik<sup>3)</sup>.

Daß es der Bundesregierung um einen neuen Anlauf in der Strukturpolitik ernst ist, beweist die Aufstockung der für die regionale Förderung verfügbaren Haushaltsmittel des Bundes von rund 200 Millionen DM 1967 auf nahezu 500 Millionen 1970 sowie die Umstellung der Bundeshilfen von zinsgünstigen Krediten auf Investitionszuschüsse.<sup>4)</sup> Statt die gewerbliche Wirtschaft über kreditverbilligte Darlehen zu fördern, werden den zu fördernden Betrieben die öffentlichen Mittel bis zu einer bestimmten, nach der Zentralität der Orte gestaffelten Höhe, direkt zugewiesen. Erst die Umstellung auf die direkte Subventionsförderung ermöglichte es der Bundesregierung, einen wichtigen Grundsatz der Strukturförderung durchzusetzen: nicht nach dem Gießkannenprinzip — wie im Falle der Darlehensgewährung — die Förderungsmittel über das flache Land zu verteilen, sondern diese konzentriert auf die zentralen Orte in den Problemgebieten einzusetzen, nach dem Grundsatz: nicht kleckern, sondern klotzen! Im Strukturbericht des Bundeswirtschaftsministeriums 1970 heißt es hierzu:

„Selbst hohe Investitionsanreize für die gewerbliche Wirtschaft bleiben weitgehend unwirksam, wenn sie unkonzentriert auf die Fläche verteilt werden.“<sup>5)</sup>

Die Bedürftigkeit ist also bei einer möglichst ökonomischen Vergabe öffentlicher Mittel nicht der alleinige Maßstab. Hinzu kommen muß die Entwicklungsfähigkeit, die zumeist in den zentralen Orten in den wirtschaftlichen Problemräumen zu finden ist. Dazu äußert das Bundeswirtschaftsministerium in seinen Vorschlägen zur Intensivierung und Koordinierung der regionalen Strukturpolitik:

„Die Agglomerationsvorteile können nicht ‚auf der grünen Wiese‘ und nicht in kleineren Gemeinden geschaffen werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der Konzentration der Förderung auf entwicklungsfähige Orte. Um diese Konzentration wiederum sachgemäß zu ermöglichen, sind für die nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzugrenzenden Förderungsgebiete regionale Schwerpunkte auszuwählen.“<sup>6)</sup>

Die Förderungskonzeption der Bundesregierung zielt auf eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der strukturpolitischen Maßnahmen ab. Das äußere Bild ist aber noch verwirrend genug: Für die Finanzierung der regionalen Wirtschaftsförderung stehen Haushaltsmittel des Bundes und der Länder, ERP-Mittel, zinsgünstige Kredite der Bundesanstalt für Arbeit und die Investitionszulage nach dem Investitionszulagegesetz zur Verfügung. Weiterhin kann die Privatwirtschaft nach bestimmten Voraussetzungen Mittel der Europäischen Investitionsbank sowie Investitionsprämien nach § 32 des Kohlegesetzes in Anspruch nehmen. Auch die neben den regionalen Förderungsprogrammen des Bundes bestehenden Sonderhilfen wie Sonderabschreibungen, Zinszuschüsse für Rationalisierungs- und Umstellungskredite, sowie die besonderen Vorschriften zur Bevorzugung bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen vereinfachen nicht gerade das Bild.

Neben den regionalen Aktionsprogrammen der Bundesregierung zeichnet sich heute ein zweiter Schwerpunkt der Strukturpolitik ab: die Raumordnungsplanungen auf *Länderebene*.

Die Länder haben nach der Maßgabe des Raumordnungsgesetzes von 1965, das die Ziele der Strukturpolitik nur sehr vage und unverbindlich umschreibt, eigene Lan-

3) Strukturbericht 1970 der Bundesregierung, Drucksache VI/761 Bonn, den 8. Mai 1970, S. 7.

4) Strukturbericht a.a.O., S. 9.

5) Strukturbericht, a.a.O.

6) BMWI Texte: („Intensivierung und Koordination der regionalen Strukturpolitik“, Bonn 1968, S. 19.

desplanungsgesetze verabschiedet. In den Landesplanungsgesetzen sind die Grundsätze der Raumordnung, die Organisationsformen der Landesplanung und die Grundlagen für die Aufstellung von Entwicklungsprogrammen festgelegt. Ein Beispiel hierfür ist das Bayerische Landesplanungsgesetz vom 6. Februar 1970 <sup>7)</sup>. Nach diesem Gesetz wird Bayern in Planungsregionen aufgeteilt, die möglichst sozioökonomisch einheitliche Räume darstellen (Art. 13). Im Rahmen der Regionen werden regionale Planungsverbände gebildet, die aus den betroffenen Gemeinden und Landkreisen bestehen. Diese stellen mit Unterstützung der höheren Landesplanungsbehörden auf Regierungsebene und der Obersten Landesplanungsbehörde des Wirtschaftsministeriums für ihre Regionen Entwicklungspläne auf, und zwar im Einklang mit dem Landesentwicklungsprogramm, das die Bayerische Staatsregierung zu entwickeln hat.

Den Planungsbehörden werden beratende und begutachtende Planungsbeiräte zugeordnet, in denen die Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens vertreten sind. Allerdings hat sich die Bayerische Landesregierung im Gegensatz zu den Regierungen der anderen Bundesländer bisher in der Realisierung des Landesplanungsgesetzes sehr viel Zeit gelassen. Von den im Gesetz vorgesehenen Organisationen und Programmen ist bisher im Gegensatz zu anderen Bundesländern kaum etwas verwirklicht worden.

### III

Die proklamierten Ziele der Strukturpolitik und der Landesplanung berühren unmittelbar die Interessen der Arbeitnehmer und der Gewerkschaften. Hier geht es um neue *Arbeitsplätze* in wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten, um den Ausgleich der regionalen *Lohnunterschiede* und um eine bessere *kommunale Versorgung* der Bevölkerung mit Kindergärten, Krankenhäusern, Schulen, Straßen usw. Darüber hinaus eröffnet die Strukturpolitik den Gewerkschaften einen neuen wirtschaftspolitischen Gestaltungsraum, den es auszufüllen gilt.

In den letzten 20 Jahren hat sich in Nachfolge der „Keynesianischen Revolution“ die Konjunkturpolitik zur entscheidenden wirtschaftspolitischen Frage entwickelt, nicht immer zum Vorteil der Gewerkschaften. Eine Regierung, die Stabilitätspolitik allein als globalsteuernde Konjunkturpolitik versteht, unterliegt nur zu leicht deren inhärenten Logik, die nachfragerlevanten Faktoren: die Ausgaben der öffentlichen Hand, die private Investitionsnachfrage, den Außenbeitrag, aber auch die Kaufkraft der breiten Masse der Bevölkerung in den Griff bekommen zu müssen. Eine derartig einseitig konjunkturpolitisch ausgerichtete, d. h. nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik kann für die Gewerkschaften einige recht fatale Auswirkungen haben:

1. Kann auf lange Sicht der Staat die Aktionsfreiheit der Tarifpartner, die das Masseneinkommen maßgeblich bestimmen, in Frage stellen zugunsten einer angeblichen oder tatsächlichen Harmonisierung der Gesamtnachfrage an das volkswirtschaftliche Angebot;
2. können sich die konjunkturpolitischen Ziele der Bundesregierung und die verteilungspolitischen Ziele der Gewerkschaften in der Hochkonjunktur diametral widersprechen.

*Rudolf Henschel* weist darauf hin, daß die Gewerkschaften ihre tarifpolitischen Anstrengungen zum Zeitpunkt der Hochkonjunktur intensivieren müssen, wenn die Löhne die in der vorangegangenen Boom-Phase davongelaufenen Gewinne wieder einholen sollen <sup>8)</sup>. In der Hoch- und Überkonjunktur gehen jedoch die Intensionen der Bundes-

<sup>7)</sup> „Bayerisches Landesplanungsgesetz“, im Bayer. Gesetz- u. Verordnungsblatt vom 13. Februar 1970.

<sup>8)</sup> Rudolf Henschel: „Preisanstieg ist die Waffe der Unternehmer“, in „Die Quelle“ 21. Jhrg., Juli/August 1970, S. 298 ff.

regierung wie der Bundesbank in die Richtung, die Lohnnachfrage zu dämpfen und Kaufkraft abzuschöpfen, wie erst jüngst im Fall der zehnpromzentigen Lohnsteuer-Vorauszahlung.

Strukturpolitik und Landesplanung sind Stabilitätspolitik in anderem Sinne: Hier geht es nicht um die Reduzierung der volkswirtschaftlichen Nachfrage, sondern um die Ausweitung des volkswirtschaftlichen Angebotes, nicht um Kaufkraftentzug, sondern um eine Ausgabenexplosion für Infrastruktur und Bildungsinvestitionen. Eine stärkere Berücksichtigung der Strukturpolitik als weitsichtig angelegte Stabilitätspolitik nützt dem Staat wie den Gewerkschaften und den Arbeitnehmern. Für eine Gesellschaft, die noch im Überfluß in Mangelerscheinungen lebt, beinhaltet jede geplante Entsagung von Kaufkraft ein hohes politisches Risiko, selbst wenn die politisch Verantwortlichen die konjunkturelle Sachlogik für sich in Anspruch zu nehmen glauben.

Für die Gewerkschaften liegen die Vorteile einer stärkeren Betonung der Strukturpolitik gegenüber der Konjunkturpolitik auf der Hand: die leidige Lohn-Preis- und Kaufkraftdiskussion wäre vom Tisch. Es ginge nicht um weniger, sondern um mehr und besser gelenkte Investitionen und die Ausgangsbasis im Kampf um die besseren Argumente, z. B. in der Konzertierte Aktion, hätte sich für die Gewerkschaften verbessert. Henschel:

„Das Augenmerk der Gewerkschaften wird sich daher in den kommenden wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen vor allem auf die längerfristigen Struktur- und wettbewerbspolitischen Maßnahmen konzentrieren müssen.“<sup>9)</sup>

Die Gewerkschaften sind aber auch unmittelbar durch ihre Mitarbeit in den Gremien der Strukturpolitik und Landesplanung betroffen. Ihre Mitarbeit reicht von echten Mitbeteiligungsrechten bis zu bloßen Beratungsfunktionen.

Die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen gewährt den Gewerkschaftsvertretern echte Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen und Teilplänen. Dies ergibt sich aus der Art der Organisation der Landesplanungsgemeinschaften. Die Landesplanungsgemeinschaften setzen sich aus zwei Säulen zusammen: den staatlichen Behörden (Staatskanzlei, Regierungspräsident, Kreisverwaltungen) und den ihnen gleichberechtigten Selbstverwaltungsorganen, in denen die einzelnen Vertreter der Kommunen zu 60 % und die Vertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften paritätisch mit 40 % Anteil inkorporiert sind.

Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern räumen demgegenüber den Gewerkschaftsvertretern nur beratende Funktionen in „Planungsbeiräten“ ein, in denen sich die Gewerkschaften in einer zahlenmäßigen Minderheit gegenüber den anderen dort vertretenen Organisationen befinden.

Zum Beispiel hat der DGB-Landesbezirk Bayern im Landesplanungsbeirat, der der obersten Landesplanungsbehörde, dem Bayerischen Wirtschaftsministerium, beratend zugeordnet ist, nur eine von insgesamt 30 Stimmen. Der DGB sieht sich in diesem Landesplanungsbeirat mit der DAG und den Christlichen Gewerkschaften, aber auch mit solchen Organisationen wie dem Verband der Privaten Kreditinstitute in Bayern e. V., dem Landesverband des Bayerischen Groß- und Außenhandels e. V. oder dem Landesverband des Bayerischen Einzelhandels auf gleiche Stufe gestellt. Dies sind sicherlich für ihren Wirtschaftsbereich wichtige Verbände, sie können aber in keiner Weise mit der politischen Bedeutung und der Mitgliederstärke des DGB verglichen werden. Es läßt sich schon heute feststellen: Eine derart krasse Benachteiligung der Arbeitnehmervertretung ist eine schlechte Ausgangsbasis für die zukünftige Strukturpolitik.

9) Rudolf Henschel, a.a.O., S. 300.

## IV

Der DGB hat in verschiedenen Resolutionen und Leitsätzen zur Strukturpolitik und Raumordnung Stellung genommen. Verwiesen sei auf die „Leitsätze zur gewerkschaftlichen Raumordnungspolitik in Bayern“ von 1965, auf die „Entschließung zur Wirtschafts- und Raumordnungspolitik“ von 1966 in München, auf die „Vorschläge des DGB zur Förderung des Zonenrandgebietes“ und auf die „Grundsätze zur Strukturpolitik“, verabschiedet auf dem letzten DGB-Bundeskongreß in München.

Diese gewerkschaftlichen Stellungnahmen waren mehr pragmatische Reaktionen auf die öffentlichen Maßnahmen, als eine grundsätzliche gesellschaftspolitische "Würdigung und Einordnung der Strukturpolitik in die allgemeine Gesellschaftspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht. Hier bedarf es noch einiger Überlegungen grundsätzlicher Art.

Strukturpolitik ist in der Vergangenheit sehr oft als Schutzpolitik für absterbende und stagnierende Wirtschaftsbereiche mißbraucht worden. Für die Gewerkschaften ist eine konservierende Strukturpolitik, wie das Beispiel der Agrarwirtschaft, nicht akzeptabel. Die Strukturpolitik und Landesplanung ist in den allgemeinen Urbanisierungsprozeß der hochindustrialisierten Gesellschaften einzuordnen. Diesen historischen Prozeß gilt es nicht durch „Strukturkonservierung“ (F. W. Dörge) zu hemmen. Vielmehr ist der Urbanisierungsprozeß unumgänglich und im Sinne einer Beschleunigung des technischen Fortschritts unbedingt notwendig.

„Es zeigt sich deshalb, daß die Urbanisierung und die heutigen Probleme im ländlichen Raum zwei Wirkungen der gleichen Ursache sind, nämlich des gesamt-gesellschaftlichen Wandels. Im Hinblick auf die fortschreitende technische Entwicklung fällt deshalb der Planung in Regionen die Aufgabe zu, große Entwicklungspole in wenig zentrierten Räumen zu fördern bzw. zu schaffen.“<sup>10)</sup>

Urbanität beschleunigt den technischen Fortschritt. In vielen Fällen ist ein innerer Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Entleerungsräumen und konservativer Reaktion gegeben. Umgekehrt fällt sehr häufig politische Progressivität mit den Wirtschaftszentren zusammen. Die urbanen, politisch progressiven Lebensräume sind auch in der Regel die chancenreichsten Entwicklungsräume für die Gewerkschaften. Selbst ein Ergebnis der ersten industriellen Revolution, sind die Gewerkschaften am weiteren Urbanitätsprozeß interessiert.

Allerdings wäre es voreilig, vom Satz *Oswald Spenglers* „Der Mensch ist ein städtebauendes Tier“ auf die Millionenmetropolen als *ultima ratio* menschlichen Daseins zu schließen. Die „Unwirtlichkeit unserer Städte“ (*Alexander Mitscherlich*), das Chaos im Nahverkehrssystem der Großzentren, ihre Kinderfeindlichkeit, werfen treffende Schlaglichter auf die Krise der heutigen Großstadt. Zur Unwirtlichkeit kommt die Unwirtschaftlichkeit von Großzentren. An wohlfahrtsökonomischen Maßstäben gemessen, werden Großstädte mit wachsender Größe unökonomisch. Der Aufwand für Verkehr, Wohnungsbau, Baulandbeschaffung und für andere Infrastruktur-Investitionen steigt überproportional zum Größenwachstum. Die Nachteile der Agglomeration beginnen ihre Vorteile zu übersteigen.

Was also not tut, ist ein dritter Weg zwischen der agrarischen Scheinidylle und der Monsterwelt der Metropole: Förderung großer Entwicklungspole in wenig zentrierten Räumen. Die Attraktivitäten der heutigen Ballungszentren (Kultur, Freizeit, Bildung) durch massive Förderung der dörflichen oder kleinstädtischen Gemeinschaften zu mindern, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt. Wer für eine Fabrik in jedem Dorf appelliert, argumentiert demagogisch. Zum Beispiel kann die Attraktivität der Kern-

10) Wirtschaftsgeographisches Institut der Universität München: „Planungsregionen Bayerns“, Gliederungsvorschlag, München 1969, S. 8.

region München nicht durch restriktive Maßnahmen auf Kosten der Münchner Bevölkerung gelöst werden. Vielmehr kommt es darauf an, die heute schon bestehenden Oberzentren Würzburg, Augsburg, Regensburg zu stärken, um eine wirksamere Standortkonkurrenz zu schaffen.

Die Chancengleichheit der Lebensbedingungen — ein Oberziel der Strukturpolitik — wächst mit dem allgemeinen Urbanisierungsprozeß. Allerdings wird oft die Chancengleichheit des Menschen mit einer Chancengleichheit des Raumes verwechselt. Die Chancengleichheit im Lebensstandard, in der Bildung, im allgemeinen Freiheitspielraum kann sich allein auf den Menschen, nicht auf den Raum beziehen. Gleichheit und Gleichwertigkeit für alle Räume zu fordern, wäre unsinnig. Allen Räumen eine gleichartige industrielle und zivilisatorische Prägung aufzustempeln, würde nicht den differenzierten Bedürfnissen des Menschen am Raum entsprechen. Gerade der urbane Mensch braucht Entspannungs- und Erholungsräume. Das ist nichts Neues.

Viele Raumordnungspläne gehen heute schon von einer funktionalen Raumgliederung in Erholungs-, Agrar-, Wohn- und Industrieräume aus. Die Chancengleichheit allein auf den Menschen beziehen, heißt, sein Verhältnis zum Raum flexibel-mobil zu sehen. Welchen Interessen dient es z. B., einen jungen Menschen an einen wirtschaftsschwachen Raum zu binden, wenn ihm damit u. U. die beruflichen Zukunftschancen in einem entwicklungsfähigen Mittelzentrum genommen würden? Daraus resultiert: Die Strukturpolitik hat nicht allein die Mobilität des Kapitals durch Investitionssubventionen zu erhöhen. Der Mobilität der Arbeitnehmer sollte in Zukunft eine ähnliche Priorität zugute kommen.

V

Der hauptsächliche Ansatzpunkt der landläufigen Strukturpolitik und Landesplanung ist die Hinlenkung der Investitionen der Privatindustrie in die ländlichen Problemgebiete. Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten der Strukturpolitik: die indikative Bestimmung der Investitionsentscheidungen, und die Schaffung von Anreizen für die privaten Unternehmen als „unternehmerische Entscheidungshilfen“. Zu den indikativen Investitionslenkungen zählen die Direktiven der Planungsbehörden im Ostblock oder in vielen Entwicklungsländern, aber auch weniger strenge Lenkungsmaßnahmen, wie sie die öffentliche Hand in ihren eigenen Betrieben ausüben kann, oder regionale Investitionslenkungsmaßnahmen, wie sie sich andeutungsweise im Grundsatzprogramm des DGB finden.

Die Strukturpolitik der Bundesregierung wie der Länder liegt demgegenüber schwerpunktmäßig auf der Subventionierung privater Unternehmen. Die Entscheidungsgewalt für Investitionen verbleibt ausschließlich den Vorständen und Aufsichtsräten der Privatwirtschaft. Durch einen Zuschuß öffentlicher Mittel soll den Privatunternehmen eine raumwirksame Arbeitsplatzpolitik schmackhaft gemacht werden. Eine solche Form der privatwirtschaftlichen Subventionierung muß aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten recht problematisch erscheinen. Ein Zahlenbeispiel soll dies erläutern:

Investitionskosten je Arbeitsplatz 100 000 DM <sup>11)</sup>	
Investitionszuschuß dafür 25 %	25 000 DM
Kosten der erforderlichen Industrieländerschließung 20 000 DM;	
begünstigt mit einem Zuschuß von 60 %	12 000 DM
übrige Kosten der Infrastruktur 5000 DM;	
begünstigt mit einem Zuschuß von 60 %	3 000 DM
öffentliche Ausgaben je Arbeitsplatz	40 000 DM

11) Die Industriekosten mit 300 000 DM pro Arbeitsplatz anzusetzen, erscheint nicht zu hoch, wenn man berücksichtigt, daß insbesondere Wachstumsindustrien, die sehr kapitalintensiv sind, in die Problemgebiete gelenkt werden sollen.

Ergebnis: Für die Errichtung eines einzigen Arbeitsplatzes erhält das fiktive Unternehmen 40 000 DM aus öffentlichen Steuermitteln, wovon über 20 000 DM aus dem Steueraufkommen der Arbeitnehmer stammen. Nicht eingerechnet sind die zusätzlichen öffentlichen Aufwendungen, die die Gemeinden, angesichts der interkommunalen Konkurrenz um Industrieansiedlungen, für die Aufbereitung von Industriegelände zahlen. Es ist also durchaus nichts Ungewöhnliches, wenn mehr als die Hälfte der Arbeitsplatzkosten von öffentlichen Mitteln getragen werden. Eine so praktizierte Strukturpolitik kann leicht in den Verdacht kommen, nur eine Variante der sattsam bekannten Subventionspolitik an die private Industrie zu sein, verdeckt unter dem sozialen Mantelchen der Arbeitsplatzbeschaffung.

Es fehlt nicht an Überlegungen, von der Unternehmerseite Gegenleistungen für diese Art von „Steuergeschenken“ zu verlangen. Die Denkmöglichkeiten reichen von der Auflage an die Unternehmen, eine unbedingte Tariftreue einzuhalten, die öffentlichen Mittel nach einer Konsolidierungszeit zurückzuzahlen, bis zu Zugeständnissen in Fragen der Mitbestimmung oder einer Verteilung von Anteilsscheinen an die Belegschaften nach Maßgabe der Förderungshöhe. So und ähnlich lauteten einige Vorschläge, die auf der Tagung „Regionale Planungsgemeinschaften“, veranstaltet vom DGB-Landesbezirk Hessen im Mai 1970, vorgetragen wurden.

Derartige Überlegungen kranken jedoch daran, daß eine wie immer geartete Auflage die beabsichtigten Investitionsanreize für die private Wirtschaft abschwächt, wenn nicht gänzlich neutralisiert. Gerade die für die Problemgebiete erwünschten wirtschaftsstarke Wachstumsindustrien würden Auflagen, erst recht politische Bindungen, für ihre Zweigniederlassungen in den Problemgebieten nicht akzeptieren; während die wirtschaftsschwachen Industriebereiche eher gewillt wären, in derartige Bindungen einzutreten. Eine negative Auslese der ansiedlungswilligen Unternehmen wäre die Folge.

Das systemimmanente Dilemma der Strukturpolitik in einer privatwirtschaftlichen Marktordnung wird hier sichtbar. Dennoch gibt es mögliche Wege, die verteilungspolitische Ungleichgewichtigkeit der Förderungsmaßnahmen wenigstens abzuschwächen. Zum Beispiel könnte in der Präambel eines evtl. zukünftigen Zonenrandförderungsgesetzes eine ausgewogene Zuweisung der Förderungsmittel an die drei Adressaten: Privatwirtschaft, Infrastrukturträger (Gemeinden usw.) und Arbeitnehmer verankert werden. Eine stärkere Verlagerung der Förderungsmittel auf die Infrastruktur käme Unternehmen wie Arbeitnehmern zugute ohne verteilungs- und wachstumspolitische Nachteile.

Die gleichen Überlegungen sprechen für eine stärkere, direkte finanzielle Förderung der Arbeitnehmer. Wachstum setzt Mobilität des Kapitals (Verlagerung von Industrieansiedlungen) *und* der Arbeit (Arbeitsplatzwechsel) voraus. Bisher lag der Schwerpunkt der Strukturpolitik bei der Förderung der Privatunternehmen, weil Strukturpolitik und Landesplanung vorrangig als Förderung der Mobilität des Kapitals verstanden wurde. Dabei wird übersehen, daß der „Struktureffekt“, die Wanderung der Arbeitskräfte von einer niedrigen zu einer höheren produktiven Verwendung, nach Berechnungen des Sachverständigenrates der Bundesregierung einen Anteil bis zu 16% des Wachstums der Produktivität insgesamt erreichte<sup>12)</sup>.

Der technische Fortschritt erzwingt in Zukunft ebenfalls eine stärkere Bereitschaft des Arbeitnehmers, seinen Arbeitsplatz zu wechseln. Angesichts einer technologisch bedingten Freisetzungsrates von 50 %/o 1970—1980 wird eine höhere Mobilität des Arbeitnehmers in Zukunft erforderlich sein, will man nicht Arbeitslosigkeit aufgrund eines regionalen und beruflichen Immobilismus des Arbeitnehmers in Kauf nehmen<sup>13)</sup>.

12) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/65, S. 54.

13) Bis 1980 wird rund die Hälfte aller Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz wechseln müssen. Siehe hierzu: „Soziale Folgen der Automation in Bayern“, herausgegeben v. Bayer. Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, München 1969, S. 30.

## VI

Die „konservierende Strukturpolitik“ ist überlebt. Sie ist eher ein Problem der fünfziger und sechziger als der siebziger Jahre. In Zukunft werden sich die Gewerkschaften verstärkt mit der „gestaltenden Strukturpolitik“ (Dörge) im technokratischen Sinne auseinandersetzen müssen: Anpassung der sektoralen und regionalen Produktionsstrukturen an die „Sachlogik“ einer hocheffizienten, wachstumsstarken Leistungsgesellschaft, die raschen Wandlungen unterworfen sein wird<sup>14</sup>). Technokratische Strukturpolitik heißt, sich auf die Milderung auftretender Wachstumsfraktionen zu beschränken. Eine solche Strukturpolitik wäre technokratisch, weil sie zwar überlebte Strukturen beschleunigt abbauen würde, vielleicht auch die Mobilität von Arbeit und Kapital erhöht, jedoch nichts an den verursachenden Faktoren der Fehlentwicklung ändern würde, noch eine gesellschaftspolitische Zielrichtung aufweist, die über das Ergebnis der privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen hinausreicht. Es wäre eine neue Variante des alten Spiels der Vergesellschaftung privater Kosten und Privatisierung gesellschaftlicher Gewinne.

Eine Ursache für das zentrifugale Auseinanderwachsen von Ballungszentren und Entleerungszonen ist das auf die Gewinn- und Verlustkalkulation des privaten Unternehmens in der „freien Marktwirtschaft“ bezogene Rechnungswesen. In diesem Rechnungssystem werden die Gewinne der öffentlichen Leistungen (*social benefits*), ja, die Leistungen der gesamten Infrastruktur nicht nur unterbewertet, sondern überhaupt nicht bewertet. Für den großen Teil der öffentlichen Leistungen gibt es keinen Markt, auf dem sie bewertet werden können. Die Folge ist, daß nach der privatwirtschaftlichen Kalkulation die öffentlichen Leistungen nur als Kosten verbucht werden, ihre „Gewinne“ für die Gesellschaft wie für den Einzelnen aber keine Berücksichtigung finden. Ein solches Rechen- und Kalkulationssystem, das einseitig auf die privatwirtschaftlichen Leistungen orientiert ist und die Gesamtleistung der Gesellschaft nicht oder nur unvollkommen zu erfassen vermag, wird kaum eine optimale Wirtschaftsstruktur aus sich heraus hervorbringen. In einem solchen System muß es notwendigerweise zu Fehlleistungen in regionaler und struktureller Hinsicht kommen. Ein technokratische Strukturpolitik wird nur nachträglich die Fehlentwicklung mildern können. Mehr noch: In diesem „privaten“ Rechensystem ist es auch unmöglich, die Auswirkungen der strukturellen Maßnahmen exakt zu berechnen. Aus diesem Grunde ist eine nachträgliche Kontrolle des Erfolgs oder Mißerfolgs strukturpolitischer Maßnahmen recht schwierig.

Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer an den Entscheidungsprozessen in der Strukturpolitik und Landesplanung sind — vielleicht mit der Ausnahme Nordrhein-Westfalens — ungenügend. Dies widerspricht der Feststellung, daß die Strukturplanung ein Ansatzpunkt einer „Gesellschaftsplanung“ für die Zukunft sein kann.

Die Bundesrepublik hat mit der Strukturpolitik erst einen Anfang gemacht. Um so dringender wird die Forderung nach Demokratisierung ihrer Entscheidungsprozesse, nach Mitbeteiligung und nicht nur Mitberatung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter in den Planungsgremien.

Der noch nicht verwirklichte bayerische Landesentwicklungsplan, der die Lebenschancen vieler Arbeitnehmer beeinflussen wird, ist von der Bayerischen Regierung auf die Ebene einer Regierungsverordnung heruntergespielt worden und somit dem direkten Einfluß des Landesparlaments aber auch der Gewerkschaften entzogen worden. Die Ministerialbürokratie leistet fast die gesamte Arbeit für die Aufteilung des Landes in

14) „Zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung kann die Aufgabe von Anpassungshilfen primär jedoch nur so verstanden werden, daß sie die natürlichen Marktendenzen zu stützen und zu verstärken haben, um den Übergang in neue Wettbewerbspositionen zu beschleunigen.“ H. Kohn, „Sektorale Strukturpolitik ist notwendig“ zitiert nach F. W. Dörge „Strukturpolitik wohin?“, Opladen 1968, S. 45.

Regionen und für die Aufstellung der Entwicklungspläne und Fachpläne. Unter der „Weihe des Sachverständes“ der Behörden werden die materiellen Programme der Landesentwicklung ausgearbeitet und festgelegt, auf die die beratenden Beiräte höchstens reagieren, kaum aber selbständig agieren können. Die instrumentalen Möglichkeiten der Strukturpolitik und Landesplanung beschränken sich auf ein kompliziertes Anreizsystem für die privaten Investitionsträger mit problematischen Verteilungseffekten. Die eigentlichen ökonomischen Entscheidungsprozesse verbleiben aber weiterhin im Dunkel kleiner Expertengremien in den Vorständen und Aufsichtsräten der Unternehmen.

Trotz dieser Einwendungen gegen technokratische Erscheinungsformen der Strukturpolitik ist sie ein Fortschritt gegenüber der Planlosigkeit der Vergangenheit. Die beabsichtigte Etablierung von Planungsregionen in Bayern hat zu einer regen Diskussion der Öffentlichkeit über die wirtschaftlichen Probleme des eigenen regionalen und lokalen Lebensraumes geführt und ihre Aufmerksamkeit auf Bereiche gelenkt, die bisher den traditionellen Entscheidungsgremien der Unternehmensvorstände und vielleicht noch der Kommunen vorbehalten waren. Es ist für die Zukunft zu fordern, daß durch eine stärkere Mitbeteiligung von unten, demokratische Formen der Strukturpolitik und Landesplanung eine größere Chance erhalten.