Berichte aus der Praxis

Der DGB in der Raumordnungs- und Regionalpolitik

Nach langjährigen Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern trat 1965 das Raumordnungsgesetz des Bundes in Kraft. Die sich aus § 4, 1 des Gesetzes ergabende Koordinierungsbefugnis des Bundesraumordnungsministers ist wegen der mangelnden Konkretheit der Grundsätze problematisch; die Kooperationsbereitschaft der Fachressorts gibt überdies immer wieder Anlaß *zu* kritischen Betrachtungen. Der Ak-

tionsradius des Raumordnungsgesetzes ist auch dadurch begrenzt, daß seine materiellen Planungsgrundsätze unmittelbar nur für die Bundesbehörden gelten, die Fachressorts der Länder jedoch nur mittelbar gebunden sind durch die in das jeweilige Landesplanungsrecht einfließenden Grundsätze des Raumordnungsgesetzes. Es erscheint aber auch fragwürdig, ob ein Bundesraumordnungsgesetz überhaupt soweit konkretisiert werden kann, daß sich hinreichende Anworten auf Zielkonflikte, die sich aus der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Motivation der Raumordnung ergeben, „ablesen" lassen. Weniger problematisch als auf Bundesebene erachten wir die Einrichtung eines operationalen Zielsystems in der Regionalplanung; hier steht — mit -den nötigen Einschränkungen — das rechtliche, organisatorische und materielle Planungsinstrument eher zur Verfügung, um unerwünschte Entwicklungen zu verhindern und erwünschte Entwicklungen zu ermöglichen oder anzuregen.

Mit der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms müssen die Realisierungsmöglichkeiten verbessert werden; so fehlt es vor allem an einem geregelten Abstimmungsmechanismus für die raumpolitische Lenkung der Investitionsausgaben der einzelnen Bundesressorts. Die Frage einer Verzahnung des Bundesraumordnungsprogramms mit den Landes- und Gemeindeentwicklungsprogrammen stellt sich ebenfalls mit der Fortschreibung. Dabei muß ein Verfahren entwickelt werden, das alle raumwirksamen Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden miteinander verzahnt und durch das räumliche, finanzielle, sachliche und zeitliche Prioritäten gesetzt werden. Diese Forderung zielt in die Richtung einer Eingliederung des Planungssystems der Raumordnung in eine umfassende staatliche Aufgabenplanung im Sinne eines Bundesentwicklungsplanes.

Der DGB gehört dem Ende Oktober 1973 konstituierten Beirat für Raumordnung beim Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau an. Zentrale Aufgabe des Beirates ist das Bundesraumordnungsprogramm. Vier inzwischen gebildete Arbeitsgruppen befassen sich mit den Themen „Raumordnungsziele", „Soziale Indikatoren", „Instrumente der Durchführung, Verbindlichkeit des Bundesraumordnungsprogramms", „Europäische Auswirkungen". Eine entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung der Raumordnungsziele in regionalpolitische Maßnahmen ist ein Indikatorensystem zur Feststellung der quantitativen und qualitativen Ausstattung der jeweiligen Region und der Festlegung von Sollwerten. Der Autor gehört dem Arbeitskreis des Beirates an, dessen Aufgabe es ist, ein praktikables System von Sozialindikatoren zu entwickeln. Ein solches System hängt jedoch so lange in der Luft, als es nicht gelingt, einen entsprechenden regionalstatistischen Datenkranz zu schaffen.

Dem im Mai 1975 stattfindenden-DGB-Bundeskongreß soll ein Entschließungsentwurf zur Raumordnungspolitik vorgelegt werden, der die Zielsetzungen und Schwerpunkte aus der Sicht der Arbeitnehmer konkretisiert.

Wir teilen die Vorstellungen der Planer im Bundeskanzleramt, daß im Bundesraumordnungsprogramm räumlich differenziert ausgewiesen wird, in welchen Entwicklungsschwerpunkten und mit welchen zeitlichen Prioritäten Infrastrukturmaßnahmen, Industrieansiedlung oder sonstige Förderungsmaßnahmen durchzuführen sind. Zunächst wird jedoch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ohne eine Einbettung und konkrete Einbindung in ein Bundesraumordnungsprogramm leben müssen. Ohnehin stellen ja einige Bundesländer die Gemeinschaftsaufgabe seit der Verabschiedung des Gesetzes 1969 in Frage, sei es aus verfassungsrechtlichen Gründen oder wegen angeblicher Diskriminierung durch den jeweiligen Rahmenplan. Es kann aber nicht bezweifelt werden, daß das junge Verfassungsinstitut „Gemeinschaftsaufgabe" nicht nur deshalb besonders schutzbedürftig ist, weil damit die längst überfällige Zusammenfassung der regionalen Wirtschaftsförderung von Bund

und Ländern durch einen transparenten Rahmenplan erfolgt. Dieses Instrument könnte Kernstück einer Koordinierung aller strukturpolitischen Maßnahmen des Bundes und der Länder werden. Dazu bietet sich zunächst eine Fusion der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und „Verbesserung der Agrarstruktur", an. Die Bereitschaft der Bundesländer, angesichts der zunehmenden Schwierigkeiten bei der öffentlichen Förderung .des Wohnungsbaues die unterschiedlichen Systeme und Methoden zur Wohnungsbausubventionierung zu harmonisieren, sollte auch die Prüfung der Frage einschließen, den öffentlich geförderten Wohnungsbau künftig ebenfalls als Gemeinschaftsaufgabe durchzuführen und in das Gesamtsystem „Gemeinschaftsaufgabe" zu integrieren.

Die jüngsten Konjunkturprogramme haben als Bezugsrahmen nicht nur die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe, sondern decken die gesamte Fläche der Bundesrepublik ab. Das ist begründet, denn die rückläufige Wirtschaftsentwicklung betrifft zunehmend auch die Räume außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe. Die Gefahr ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, daß diese Praxis zu einer Erosion der Fördergebiete führt; eine Präferenz der Gemeinschaftsaufgabe, wie sie beim 950-Millionen-Programm vom September 1974 unter Verwendung der Kriterien der Gemeinschaftsaufgabe und des zusätzlichen Kriteriums „Arbeitslosigkeit" gewahrt wurde, sollte auch künftig gesichert sein.

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist mit der vom Planungsausschuß beschlossenen Neuabgrenzung der Fördergebiete unter Heranziehung der Kennziffern „Arbeitsplatzdefizit" und „Infrastrukturausstattung" in eine neue Phase getreten. Damit kommt insbesondere der beschäftigungspolitische Aspekt stärker zum Zuge. Allerdings ist für die Gewerkschaften die damit einhergehende quantitative Betrachtungsweise unbefriedigend; die Qualität der Arbeitsplätze im Verein mit einem breit gefächerten Arbeitsplatzangebot muß oberstes Ziel sein. Je vielseitiger strukturiert der regionale Arbeitsmarkt ist, um so günstiger sind auch die Wachstumsperspektiven.

Das System der Gemeinschaftsaufgaben sieht in einem institutionellen Rahmen lediglich die Kooperation von Bund und Ländern im Planungsausschuß gem. § 6 des Gesetzes vor. Gewerkschaften und sonstige Vertretungskörperschaften der Wirtschaft haben zum Planungsausschuß keinen unmittelbaren Zugang. Der vom DGB geforderte Bundeswirtschafts- und Sozialrat bietet sich hier als ständiger Gesprächspartner und Berater an.

Unter den gegebenen Bedingungen empfahlen wir vor einigen Jahren die Einrichtung einer regionalpolitischen Gesprächsrunde auf Ressortebene. Zum Jahresbeginn 1970 wurde ein „Arbeitskreis für regionale Wirtschaftspolitik" des Bundesministeriums für Wirtschaft gebildet. Ihm gehören an die kommunalen Spitzenverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Deutsche Handwerkskammertag, der BDI, der Deutsche Bauernverband und der DGB. Der Gesprächskreis tritt in unregelmäßigen Abständen zusammen; behandelte Themen betrafen überwiegend die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, hier insbesondere die jährliche Aufstellung des Rahmenplanes und die vom Planungsausschuß im Vorjahr beschlossene Neuabgrenzung der Fördergebiete, das Verhältnis der regionalen Wirtschaftspolitik zum Bundesraumordnungsprogramm, Konjunktursonderprogramme und die (über eine Absichtserklärung noch nicht hinausgekommene) Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften.

Die Entwicklung der Raumordnung von einer reinen Negativplanung, der im wesentlichen die Sicherung von Flächen für bestimmte Maßnahmen und Zwecke oblag, zur gesellschaftspolitisch orientierten Entwicklungsplanung findet unter den derzeitigen

organisationssystematischen Bedingungen am ehesten ihre konkrete Ausformimg in der Regionalplanung. Nicht alle Bundesländer entsprachen bisher dem Bundesraumordnungsgesetz von 1965, für ihr Gebiet entsprechende übergeordnete und zusammenfassende Pläne aufzustellen. Eine bloße Addition von Teilplänen ergibt noch kein Landesentwicklungsprogramm, und das Fehlen eines fugenlosen Planungssystems auf Landesebene beeinträchtigt den Wirkungsgrad von Regionalplanung und Kommunalplanung.

Immer drängender stellt sich voraussichtlich die Frage einer parlamentarischen Kontrolle bzw. Parlamentarisierung der Raumordnung. Mit der oben erwähnten Entwicklung der Planung von der Negativplanung zur umfassenden zukunftsorientierten Entwicklungsplanung verläßt die Raumordnung den Raum der Verwaltung und erhält eine erstrangige politische Qualität. Dieser Aspekt — aber auch der Funktionsschwund der Länderparlamente durch Aufgabenverlagerung zum Bund — und die Dominanz der Exekutive sollten ausreichender Anlaß sein, Landesentwicklungsprogramme vom jeweiligen Landtag nicht nur zur Kenntnis zu nehmen, sondern als Gesetz beschließen zu lassen.

Die verwirrende Vielfalt der räumlichen Zuschnitte der Planungsregionen in den Bundesländern, die unterschiedlichen Organisationssysteme und materiellen Planungsinhalte erlauben in diesem Aufsatz keine detaillierte Darstellung. Besonders bemerkenswert dürfte aber ein organisationsrechtlicher Trend der Regionalplanung in Richtung einer staatlichen Verfassung sein. Ursache dieser Entwicklung ist einerseits die schwierige Umsetzung der Regionalplanung in regionalpolitische Maßnahmen, weil Planung und Leistungsverwaltung auf verschiedenen Gleisen fahren, andererseits eine eventuelle Sorge der Landesregierung, daß eine Planungsgemeinschaft als Regionalplanungsträger die staatliche Strukturpolitik, etwa durch „überzogene" Umweltschutzgesichtspunkte, in Frage zu stellen vermag.

Diese beabsichtigte Gesetzesänderung betrifft den Siedlungsverband Ruhrkühlenbezirk in seiner Eigenschaft als eine der drei nordrhein-westfälischen Landesplanungsgemeinschaften. Weil mit der Gesetzesänderung entscheidend auch gewerkschaftliche Mitwirkungsrechte beeinträchtigt werden, soll dieser Verband nachfolgend eingehender vorgestellt werden.

Dem Verband gehören alle in seinem Gebiet ganz oder teilweise liegenden kreisfreien Städte und Landkreise als Mitglieder an. Diese kreisfreien Städte und Landkreise wählen durch ihre Vertreterkörperschaften $^{3}/_{5}$ der Mitglieder der „Verbandsversammlung", des obersten Organs des Siedlungsverbandes. Die weiteren $^{2}/_{5}$ der Mitglieder der Verbandsversammlung werden aus Vorschlagslisten u. a. der Industrie- und Handelskammern und der Gewerkschaften hinzugewählt. Von diesen $^{2}/_{5}$ hinzugewählter Mitglieder entfällt je die Hälfte auf Repräsentanten von Unternehmern und Arbeitnehmern. Die Repräsentanten der Unternehmer und der Arbeitnehmer sind in den Organen des Siedlungsverbandes voll stimmberechtigt. Er ist seiner Organisation und seinen Aufgaben nach ein kommunaler Zweckverband. Seine Aufgaben und Befugnisse sind weitgehend identisch mit den Begriffen Raumordnung (Landes- und Regionalplanung), Städtebau, Industrieansiedlung und Infrastrukturförderungen. Zugleich ist der Siedlungsverband als eine der drei Landesplanungsgemeinschaften nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetz für die regionale Entwicklungsplanung im Ruhrgebiet zuständig.

Als Landesplanungsgemeinschaft muß der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk die regionalen Ziele der Landesplanung in sogenannten Gebietsentwicklungsplänen darstellen. Diese Gebietsentwicklungspläne (Regionalpläne) müssen sich orientieren an den übergeordneten Zielen der Landesplanung, die im Landesentwicklungsprogramm und in Landesentwicklungsplänen bekanntgemacht werden.

Der Siedlungsverband hat 1966 seinen ersten rechtsverbindlichen Gebietsentwicklungsplan aufgestellt, der alsdann von der Landesregierung genehmigt wurde. Nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes muß der Gebietsentwicklungsplan alle 10 Jahre neu aufgestellt werden, der Plan des Siedkingsverbandes also im Jahre 1976.

Inzwischen wurde der Gebietsentwicklungsplan durch einen weiteren Plan mit dem Untertitel „Regionale Infrastruktur" ergänzt. Dieser Plan koordiniert die Planungen und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur; er setzt für Maßnahmen der regionalen Entwicklungspolitik (Siedlungsschwerpunkte, Freizeit, Erholung und Landschaftspflege, Wasser, Energie, Abfälle) zeitliche und sachliche Prioritäten. In den Siedlungsschwerpunkten in Verbindung mit dem regionalen Schnellbahnsystem (das zur Zeit entwickelt wird) sollen Wohn- und Arbeitsplätze verdichtet und konzentriert werden. Dem Konzept der Siedlungsschwerpunkte entspricht das im Gebietsentwicklungsplan „Regionale Infrastruktur" ebenfalls dargestellte Konzept der Industrie- und Gewerbeschwerpunkte. Damit soll erreicht werden, daß wirtschaftliche Förderungsmaßnahmen vorrangig an bestimmte, besonders geeignete Standorte geleitet werden.

Die Schwäche der Regionalplanung besteht — wie bereits oben angedeutet — darin, daß sie ihre Planziele durch die Trennung von dem Instrumentarium (Regierungspräsidenten) nicht selbst realisieren kann. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk hat begrenzte Möglichkeiten, die Zielsetzung seiner Regionalplanung mit zu verwirklichen, und zwar mit Förderungsmitteln aus seinem eigenen Etat (der aus den Umlagebeiträgen der kommunalen Mitglieder gespeist wird) und mit Hilfe von Landesmitteln. Der Siedlungsverband initiiert also, wenn auch in einem recht bescheidenen finanziellen Umfange, Investitionen in die regionale Grundausstattung.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung beabsichtigt mit einer in den Landtag eingebrachten Novelle zum Landesplanungsgesetz eine engere Verzahnung der Regionalplanung mit dem Instrumentarium zur Durchsetzung der Planziele durch eine Koordinierung von Planungs- und Verwaltungsebene. Zu diesem Zweck soll die Regionalplanung den Regierungspräsidenten übertragen werden, und die kommunalen Planungsträger sollen durch einen sogenannten Bezirksplanungsbeirat an der Regionalplanung auf Regierungsbezirksebene mitwirken. Die mit der Novelle zum Landesplanungsgesetz angestrebte Koordinierung von Planungs- und Verwaltungsebene, etwa im Sinne einer integrierten Entwicklungsplanung, ist u. E. zur Durchsetzung der Planziele sinnvoll. Es könnte aber auch als Alternative die mit der Novelle zum Landesplanungsgesetz angestrebte enge Verbindung zwischen Regionalplanung und dem Einsatz von öffentlichen Mitteln für strukturverbessernde Maßnahmen ohne Auflösung des Verbandes erreicht werden, wenn gesetzlich sichergestellt wird, daß die Verteilung der öffentlichen Mittel im Planungsraum unter Mitwirkung der Landesbahörden erfolgt (Verbandslösung). Die parlamentarische Kontrolle durch die Vertretungskörperschaften des Verbandes dürfte wirksamer sein als die Kontrolle der mit der Novelle vorgesehenen Bezirksplanungsräte.

Mit der Novellierung des Landesplanungsgesetzes soll das Element der funktionalen Selbstverwaltung, also die Beteiligung der Unternehmer und Gewerkschaften an der Regionalplanung, beseitigt werden. Die betroffenen Gewerkschaften bemühen sich nachhaltig darum, daß bei beiden vorgenannten Lösungsvorschlägen ihre volle institutionelle Mitwirkung gesichert ist. Die Bündelung der kommunalen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen unter dem Dach des Siedlungsverbandes hat sich sowohl für die Regionalplanung als auch zur Durchsetzung der Planziele bewährt, und es gibt keinen überzeugenden Grund, die Verbundenheit von Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften in Frage zu stellen.

Die Landesplanungsgesetze der übrigen Bundesländer geben den Gewerkschaften Gelegenheit zur beratenden Mitwirkung an der Regionalplanung entweder als Mitglied eines Landesplanungsbeirates oder eines bei den Planungsgemeinschaften gebildeten Beirates. Unmittelbare Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten sind begrenzt, zumal in einigen Bundesländern die Regionalpläne von der Landesplanungsbehörde aufgestellt werden. Besonders kennzeichnend für die überwiegend unbefriedigende Regelung der gewerkschaftlichen Mitwirkung ist die vom baden-württembergischen Landesplanungsrat den Regionalverbänden gegebene Empfehlung, von der Möglichkeit des Landesplanungsgesetzes Gebrauch zu machen, im Planungsausschuß auch Vertretern von gesellschaftlichen Gruppen Gelegenheit zur Mitarbeit zu geben.

Die mit regionalen Verbandskörperschaften gemachten Erfahrungen sollten richtunggebend sein für die Ausgestaltung des Planungsrechts in den Bundesländern. Das gilt hinsichtlich der Trägerschaft der Regionalplanung und als Maßnahmeträger staatlicher Aufgaben für den Verband „Großraum Hannover" und den „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk". Das Organisationssystem des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk bietet darüberhinaus geeignete Ansätze für die von den Gewerkschaften geforderten institutionellen Mitwirkungsrechte. Damit ergibt sich indes auch die Frage einer Klärung des Standortes der von den Gewerkschaften geforderten Wirtschafts- und Sozialräte sowohl im Planungssystem als auch im Verhältnis zu den Arbeitnehmervertretern in den Planungsverbänden und dem jeweiligen DGB-Landesbezirk, dem die gewerkschaftspolitischen Entscheidungen im Bereich von Raumordnung und Regionalpolitik obliegen.

Die in die Verbandsorgane zu wählenden Arbeitnehmervertreter erhalten ihr Mandat vom DGB-Landesbezirk bzw. von den Bezirksleitungen der Gewerkschaften. Wünschenswert ist die Mitgliedschaft von Vertretern, die in ihrer Organisation Verantwortung tragen. Denn man wird den Grundsatz gelten lassen müssen, daß die Mitglieder der Verbandsorgane nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung handeln müssen. Aufgabe des DGB-Landesbezirks ist es, den Arbeitnehmervertretern in den Regionalverbänden ein landes- und regionalplanerisch.es Leitbild zu geben; bei .der Bestimmung der Zielvorstellungen sollte der DGB-Landesbezirksvorstand rechtzeitig mit der Arbeitnehmergruppe kooperieren. „Leitbilder" oder „Richtlinien" werden jedoch im konkreten Fall oft nur begrenzt eine Entscheidungshilfe bieten. Entscheidungen im Falle der „VEBA-Ansiedlung" im Raum Orsoy am linken Niederrhein oder bei der Ansiedlung einer Fladiglasproduktion der „Detag/Delog" in Gelsenkirchen machten Widersprüche in der Arbeitnehmergruppe des Siedlungsverbandes deutlich. Weiterer Konfliktstoff steht vor der Tür mit der vom Staat favorisierten öffentlichen Förderung von Steinkohlekraftwerken oder angesichts der wachsenden Schwierigkeiten der öffentlichen Haushalte mit der sich verschärfenden Konkurrenzsituation von öffentlichem Nahverkehr und Straße.

Mit der vor einigen Jahren erfolgten Wiedereinsetzung der Wirtschaftsabteilungen bei den DGB-Landesbezirken hat der DGB sein besonderes Interesse an Landesplanung, Regionalplanung und Regionalpolitik bekundet. Eine vorrangige Aufgabe der Landesbezirke besteht darin,- die Arbeitnehmerinteressen in Abwägung mit den allgemeinen Interessen in die Zielsetzungen und Maßnahmen der Entwicklungsprogramme, Entwicklungspläne und Regionalpläne einfließen zu lassen. Die Anmeldungen der Länder zum jährlich aufzustellenden Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und die eigenen, zusätzlichen regionalpolitischen Förderungsprogramme der Länder verlangen konkrete Vorstellungen der Landesbezirke über die anzustrebende Planung und die zu treffenden Maßnahmen.

Eine Schwäche der Landesentwicklungsplanung, unter anderem im föderativen Gefüge der Bundesrepublik begründet, ist ihre häufig unzulängliche oder gar fehlende Verzahnung mit der Planung ihrer Nachbarn. Abstimmungen, insbesondere über Siedlungs- und Infrastrukturen unterbleiben, die Übergänge zum Nachbarn sind oft nicht nahtlos und Gesichtspunkte des Umweltschutzes erhalten im Wettbewerb um Investoren diesseits und jenseits der Landesgrenzen unterschiedliches Gewicht. Die Landesbezirke sollten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit deshalb besondere Aufmerksamkeit widmen.

Ein weiteres Betätigungsfeld ergibt sich aus der zwischen der Regionalplanung und der Bauleitplanung angesiedelten Planungsstufe „Kommunale Entwicklungsplanung". Die kommunale Entwicklungsplanung grenzt sich inhaltlich von der kommunalen Bauleitplanung dadurch ab, daß sie Investitionsplanung und Investitionspolitik einschließlich Finanzplanung für einen mehrjährigen Zeitraum programmiert. Ihr Wirkungsgrad hängt entscheidend ab von ihrem Verhältnis zur Regionalplanung und benachbarten Kommunalplanung. Hier sind also sowohl die Landesbezirke als auch die DGB-Kreise angesprochen. Sie sollten daran interessiert sein, daß diese Planungsstufe sich fugenlos einfügt in die Regionalplanung und mit der nachbarlichen Kommunalplanung harmonisiert.

Die Pariser Gipfelkonferenz vom 9./10. 12. 1974 hat die Einsetzung eines EG-Regionalfonds beschlossen. Begründet ist ein' solcher Fonds in der Präambel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Ziel der Gemeinschaft ist eine harmonische Entwicklung der Volkswirtschaften der Mitgliedsländer u. a. durch eine Verringerung der Abstände zwischen einzelnen Gebieten und dem Rückstand weniger begünstigter Gebiete. Die gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte, insbesondere zwischen den Verdichtungsräumen und den Randgebieten, und .der Zusammenhang der Regionalpolitik mit den sektoralen Veränderungen rechtfertigen gemeinschaftliche regionalpolitische Interventionsinstrumente.

Die Gewerkschaften haben in den Gesprächen und Verhandlungen in Brüssel nachhaltig die Einrichtung eines Fonds mit angemessener finanzieller Ausstattung gefordert, zugleich aber eine Konzentration auf extrem wirtschaftlich schwache Gebiete unterstrichen. Der offensichtlich allgemein anerkannte Grundsatz, daß eine Regionalpolitik der Gemeinschaft nicht an die Stelle der nationalen Regionalpolitik treten kann, ihre Aufgabe also lediglich als Stimulans oder Korrektiv in einer begrenzten Anzahl von Fördergebieten liegt, hat auch die beinahe grenzenlosen Vorstellungen einiger Mitgliedsländer über das Finanzvolumen des Fonds auf ein vernünftiges Maß zurückgeführt.

Die Vorschläge der EG-Kommission über die Errichtung eines europäischen Fonds für regionale Entwicklung zeichnen sich durch eine erhebliche Unterlassung aus. Eine institutionelle Beteiligung der Gewerkschaft und sonstiger Vertetungskörperschaften der Wirtschaft der Mitgliedsländer ist nicht beabsichtigt. Das ist unverständlich, denn gerade in der Regionalpolitik, wo wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und soziale Interessen zusammentreffen, dürfte eine enge Mitwirkung der vorgenannten Gruppen für alle Seiten besonders nützlich sein.

Willi Gottmann,
DGB-Bundesvorstand,
Abt. Wirtschaftspolitik

Regionale Strukturpolitik, Industrie- und Handelskammern und Wirtschafts- und Sozialräte

Der DGB fordert die Errichtung von paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammengesetzten Wirtschafts- und Sozialräten auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene[1]). Hierbei sollen die regionalen Wirtschafts- und Sozialräte (RWSR) Aufgaben der regionalen Strukturplanung und Strukturpolitik, insbesondere der Raumordnung, der Verkehrsplanung, der Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik, der Industrieansiedlung, der Wasserversorgung und der Müll- und Abwasserbeseitigung übernehmen. Damit ist beabsichtigt, die Kompetenzen der Industrie- und Handelskammern in diesen Bereichen erheblich zu beschränken, und die gleichberechtigte Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der regionalen Strukturpolitik zu sichern.

Zur Rolle der Industrie- und Handelskammern in der regionalen Strukturpolitik

Bisher liegt noch keine eingehende Untersuchung der Funktionen der Industrie- und Handelskammern in der regionalen Strukturpolitik vor. Insbesondere fehlen Fallstudien, die die Wirkung der Kammer-Aktivitäten auf die Inhalte regionalpolitischer Maßnahmen analysieren. Folglich kann hier die Rolle der Kammern in der regionalen Strukturpolitik der Bundesrepublik nur skizzenhaft beschrieben wenden[2]).

Die Aufgaben, die die Kammern in diesem Bereich wahrzunehmen haben, sind nicht ausdrücklich im Gesetz fixiert. Sie werden jedoch von den Kammern aus der im § 1 des IHK-Gesetzes niedergelegten allgemeinen Verpflichtung abgeleitet, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen" und „durch Vorschläge, Gutachten und Berichte die Behörden zu unterstützen und zu beraten."[3]) Dieser allgemein formulierten Verpflichtung kommen die Industrie- und Handelskammern auf dem Gebiet der Regional- und Strukturpolitik nach, indem sie u. a.

— auf Grund gesetzlicher Einzelvorschriften oder Rechtsverordnungen gutachtliche Stellungnahmen abgeben;

— bei Industrieansiedlungen Dienstleistungen in Form der Beratung von Staat und Wirtschaft erbringen;

— bei der Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen und von Landesentwicklungsplänen mitwirken.

a) Gutachtliche Stellungnahmen

Nach § 2 Abs. 5 des Bundesbaugesetzes sind die Kammern als „Träger öffentlicher Belange" (im Sinne des BBauG) bei der *Bauleitplanung* der Kommunen zu hören. Die Kammern erhalten dabei Gelegenheit zu prüfen, ob durch die Flächennutzungspläne oder die Bebauungspläne die Belange „der Wirtschaft" berührt werden, und können gegebenenfalls Änderungswünsche vortragen.

Gutachtlich werden die Kammern auch bei *Anträgen* von Unternehmen auf *Wirtschaftsförderung* tätig. Hier ist die Rolle der Kammern — der Vielfalt der Förderungsmaßnahmen entsprechend — in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Meistens

1) Vgl. Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, abgedruckt in: Leminsky, G./Otto, B., Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Köln 1974, S. 147 ff.

2) Vgl. Genzer, W., Die Industrie- und Handelskammern in der Regionalpolitik, in: Eberstein, H. H., Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971.

3) Vgl. Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern Tom 18. 12. 1956, BGB1. I. S. 920.

wird von den Kammern verlangt, sich gutachtlich zu der Frage zu äußern, ob das antragstellende Unternehmen förderungswürdig ist und die zu fördernde Maßnahme den strukturpolitischen Erfordernissen der Region entspricht. In der Regel ist ein solches Kammer-Gutachten beim Antragsweg zwingend vorgeschrieben, in Rheinland-Pfalz ist der Antrag vom Unternehmen sogar bei der Industrie- und Handelskammer einzureichen. Es gibt jedoch auch Länder, in denen den Unternehmen anheimgestellt ist, ihren Anträgen ein (befürwortendes) Gutachten ihrer Kammer beizufügen (z. B. Hessen).

b) Dienstleistungen bei Industrieansiedlungen

In vielen Fällen wenden sich Unternehmen, die auf der Suche nach einem geeigneten Standort für ein Zweigwerk oder eine Tochtergesellschaft sind, an die jeweilige Industrie- und Handelskammer und bitten sie um Auskünfte über die örtlichen Verhältnisse. Dabei interessieren die Unternehmen nicht nur die in dem betreffenden Gebiet gewährten Investitionshilfen und Kreditkonditionen, sondern auch die Bodenpreise und Erschließungskosten, die Wasserpreise und Abwassergebühren, die Gewerbesteuersätze und dergleichen mehr. Diese Auskunftserteilung und Beratung von Unternehmen durch die Industrie- und Handelskammern dürften die Standortentscheidungen ansiedlungswilliger Unternehmen manchmal nicht unerheblich beeinflussen. Obwohl die Kommunalverwaltungen von daher ein Interesse daran haben müßten, diese Beratung in eigener Regie durchzuführen, besteht in der Praxis häufig eine Art Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Kammern: Im Vertrauen auf eine sachgerechte und objektive Tätigkeit legen viele Kommunalverwaltungen diese Aufgabe in die Hände der Kammern, so daß diese relativ unkontrolliert Industrieansiedlungspolitik betreiben können.

Eine für Unternehmen und Kommunen gleichermaßen nützliche Dienstleistung liegt vor, wenn einige benachbarte Kammern ähnlich wie die Bundesanstalt für Arbeit[4]) Strukturdaten und Standortfaktoren eines Gebietes zusammentragen und sie in einem sqgenannten Ansiedlungsatlas veröffentlichen. Diese Gesamtdarstellungen können nicht nur eine wichtige Entscheidungshilfe für Unternehmen bilden, sondern auch den Kommunen für ihre strukturpolitischen Maßnahmen nützliche Informationen liefern.

c) Mitwirkung bei der Aufstellung von Regionalplänen und Landesentwicklungsplänen

In allen Bundesländern sind die Kammern institutionell und informell an der Aufstellung von Regionalplänen und Landesentwicklungsplänen beteiligt. Am weitesten reicht die institutionelle Beteiligung in Rheinland-Pfalz. Dort haben die Industrie- und Handelskammern, nicht aber die Gewerkschaften, Sitz und Stimme in den Organen (Vorstand und Verbandsversammlung) der neun regionalen Planungsgemeinschaften. In den übrigen Bundesländern sind, soweit schon regionale Planungsgemeinschaften bestehen, die Kammern zusammen mit anderen gesellschaftlichen Gruppen in den bei diesen Planungsverbänden errichteten Beiräten vertreten, die beratende Funktion haben. Dasselbe gilt für die Landesplanungsbeiräte, die bei den obersten Landesplanungsbehörden der Länder gebildet wurden.

Die tatsächlichen Einflußmöglichkeiten der Industrie- und Handelskammern reichen jedoch über die Stellungnahmen, die sie in den Sitzungen der Beiräte abgeben, hinaus. Schon im Stadium der Aufstellung eines Regionalplanes, also lange bevor die Mitglieder

4) Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Infrastruktur in den Gebieten der Gemeinstitaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtscbaftsstruktur" nach regionalen Aktionsprogrammen, 1973.

des Beirats über den fertigen Entwurf diskutieren können, bestehen Kontakte zwischen Vertretern der Kammern und Vertretern der regionalen Planungsgemeinschaften. Hierbei erhalten die Kammern Gelegenheit, ihre Auffassungen und Vorschläge vorzutragen. Auch bei der Vorbereitung von Landesentwicklungsplänen können die Kammern häufig ihre Veiibindungen zu einzelnen Referenten in den Ministerien nutzen und Anregungen in ihrem Sinne geben. Auf diese Weise fließen meistens Vorstellungen der Kammern schon in die Entwürfe von Regional- und Landesentwicklungsplänen ein, bevor die Phase der öffentlichen Diskussion erreicht ist. .

Wirtschafts- und Sozialräte als Instrument zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der regionalen Strukturpolitik

Mit ihren gutachtlichen Stellungnahmen, ihren Dienstleistungen bei Industrieansiedlungen und ihrer institutionellen und informellen Mitwirkung bei der Regional- und Landesplanung haben die Industrie- und Handelskammern erhebliche Möglichkeiten zur Einflußnahme in der regionalen Strukturpolitik. Zu kritisieren ist hierbei vor allem die Sonderstellung, die Unternehmer-Vereinigungen wie den Kammern in einigen Gesetzen und Rechtsverordnungen im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Gruppen eingeräumt wird. So ist beispielsweise nicht einzusehen, weshalb Unternehmer-Vereinigungen als „Träger öffentlicher Belange" im Sinne des BBauG angesehen und zu gutachtlichen Stellungnahmen aufgefordert werden, Arbeitnehmer-Vereinigungen hingegen nicht. Auch ist kein triftiger Grund zu erkennen, warum die Gewerkschaften nicht ebenso wie die Kammern das Recht haben sollten, sich über die Förderungswürdigkeit eines Unternehmens gutachtlich zu äußern.

Besonders problematisch erscheint außerdem die heute mancherorts geübte Praxis, ansiedlungswillige Unternehmen von den Industrie- und Handelskammern oder von ihnen mitgetragenen Einrichtungen beraten zu lassen. In der Vergangenheit hat es nämlich immer wieder Fälle gegeben, wo Industrie- und Handelskammern Industrieansiedlungen mit dem Argument bekämpft haben, es stünden den Unternehmen in dem betreffenden Gebiet nicht genügend Arbeitskräfte zur Verfügung. Dadurch dürften etliche Unternehmen von einer Ansiedlung abgeschreckt worden sein. Hier scheinen die Kammern manchmal überfordert zu werden, wenn sie bei einer Industrieansiedlung die Interessen der ansässigen Unternehmen an einem entspannten Arbeitsmarkt und am Fernhalten von mißliebiger Konkurrenz hinter den Interessen der Allgemeinheit zurückstellen sollen. Ferner ist zu befürchten, daß sie in vielen Fällen nicht genügend darauf achten, welche Bedingungen an den neu zu schaffenden Arbeitsplätzen herrschen werden, und ob die Arbeitsplätze aller Voraussicht nach dauerhaft sind.

Den Wirtschafts- und Sozialräten auf Landes- und regionaler Ebene würden somit, wenn sie die regionalpolitischen Tätigkeiten der Kammern weitgehend übernehmen, u. a. folgende Aufgaben zufallen: Gutachtliche Stellungnahmen zur Bauleitplanung und zur regionalen Wirtschaftsförderung, Unterstützung der Kommunalverwaltungen bei Industrieansiedlungen und Mitwirkung an der Regional- und Landesplanung.

Diese den Wirtschafts- und Sozialräten zu übertragenden Aufgaben, insbesondere die gutachtlichen Stellungnahmen, sind Tätigkeiten, die Tag für Tag anfallen und erledigt werden müssen. Heute führen zum größten Teil die wissenschaftlichen Referenten diese Arbeiten durch. Es muß daher den Wirtschafts- und Sozialräten auch auf regionaler Ebene ein entsprechender personeller Apparat aus wissenschaftlichen Mitarbeitern an die Seite gestellt werden, der die heute von den Kammern wahrgenommenen Aufgaben in der regionalen Strukturpolitik übernimmt. Dieser Mitarbeiterstab wäre dann nicht wie heute bei den Kammern einseitig dem „Gesamtinteresse der Ge-

werblichen Wirtschaft", sondern als Folge der paritätischen Zusammensetzung des übergeordneten politischen Gremiums „Wirtschafts- und Sozialrat" den Interessen beider Sozialpartner verpflichtet.

Die Wirtschafts- und Sozialräte werden allerdings nur dann in der regionalen Strukturpolitik eine wichtige Rolle spielen, wenn sie den staatlichen Behörden dasselbe Ausmaß an sachkundiger Beratung und Unterstützung bieten wie zur Zeit die Unternehmenskammern. Die zweifellos vorhandene Sachkunde der heutigen Industrie- und Handelskammern und ihr Einblick in die wirtschaftlichen Verhältnisse und Probleme einer Region beruhen zu einem wesentlichen Teil auf dem ständigen Kontakt, den die Kammer-Referenten bei der täglichen Arbeit mit den Unternehmen ihres Bezirkes pflegen können. Dieser ständige Kontakt kommt dadurch zustande, daß die Industrie- und Handelskammer für die Unternehmen in sehr vielen Angelegenheiten Anlaufstelle ist. Sie wenden sich an sie, gleichgültig, *ob* es sich um eine sehr spezielle Auskunft (z. B. über die Zollbestimmungen bei Exporten nach Australien), um die richtige Ausfüllung eines Formulars, um schlechte Verkehrsverbindungen oder um die Eröffnung eines Großeinkaufszentrums handelt. Die Kammern kommen ihrerseits häufig mit den Unternehmen direkt in Berührung, z. B. wenn sie Betriebsbegehungen durchführen, um sich an Ort und Stelle überzeugen zu können, ob die Zurückstellung eines Arbeitnehmers oder eines Selbständigen vom Wehrdienst (sog. Uk-Anträge) aus betrieblichen Gründen unabdingbar ist.

Bei all diesen Gelegenheiten erhalten die Kammer-Referenten Informationen über die in der Praxis des Wirtschaftslebens auftretenden Probleme, über die die Mitarbeiter bei den staatlichen Behörden aus eigener Anschauung in der Regel wenig wissen. Deshalb sind sehr viele Referenten in den Ministerien und Kommunalverwaltungen — ungeachtet ihrer parteipolitischen Bindung — an einem ständigen gegenseitigen Informations- und Meinungsaustausch mit den Kammer-Mitarbeitern interessiert und suchen von sich aus ihren Rat. Nur so sind auch die in der Praxis anzutreffende Zusammenarbeit zwischen Vertretern der Planungskörperschaften und der Kammern in allen Phasen des Planungsprozesses und die daraus resultierenden Einflußmöglichkeiten der Kammern zu erklären.

Die wissenschaftlichen Mitarbeiter eines WSR müßten daher, um ihre Beratungsfunktion gegenüber den Behörden ausreichend erfüllen zu können, bei ihrer täglichen Arbeit die gleichen Einblicke in die wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Region gewinnen können wie heute die Kammer-Referenten. Es wäre folglich zu überlegen, ob den WSR außer der Zuständigkeit für die regionale Strukturpolitik nicht auch solche Aufgaben der Kammern übertragen werden sollten, deren Wahrnehmung den WSR-Mitarbeitern einen ständigen Kontakt zu den Unternehmen sichert. Zu denken wäre hierbei an die Übernahme eines Teiles der Auskunftstätigkeit, die heute bei den Kammern erledigt wird. Außerdem sollte geprüft werden, ob nicht die Übertragung der hoheitlichen Aufgaben der IHK auf den WSR wie z. B. die Ausstellung von Ursprungszeugnissen sinnvoll wäre.

Die Übernahme der hoheitlichen Aufgaben von den Kammern sichert dem WSR nämlich nicht nur den ständigen Kontakt zu den Unternehmen. Sie beugt auch dem Einwand vor, der von vielen gegen die Aberkennung des öffentlich-rechtlichen Status der Kammern und die Aufhebung der Zwangszugehörigkeit der Gewerbetreibenden ins Feld geführt werden dürfte: Die hoheitlichen Aufgalben müßten weiterhin von den Kammern wahrgenommen und somit ihr öffentlich-rechtlicher Status beibehalten werden, weil eine Übertragung auf staatliche Behönden wegen der dort auftretenden Mehrbelastung nicht möglich sei. Sollten sich diese Argumente durchsetzen und der öffentlich-rechtliche Charakter der Kammern beibehalten werden, wäre die Gefahr sehr groß, daß die Kammern ihre dominierende Rolle in der regionalen Strukturpolitik aufrechterhalten können.

Bei der Aufstellung von Regional- und Landesplänen sollte sich ein WSR ferner nicht auf die Rolle beschränken, die heute die Planungsbeiräte spielen. Es kommt vielmehr sehr wesentlich darauf an, den Wirtschafts- und Sozialrat von Anfang an als Beratungsorgan in die Planungsprozesse einzuschalten und nicht, wie es heute bei den Beiräten geschieht, diese erst mit dem fertiggestellten Planentwurf zu konfrontieren. Denn mit der Erörterung der Planungsziele vor Beginn der Arbeiten am Plan und der Auswahl des Instituts, das den regionalen Raumordnungsplan aufstellt, werden wichtige Vorentscheidungen getroffen, die sich später, wenn der Entwurf erst einmal steht, kaum noch korrigieren lassen.

In der Regional- und Landesplanung wird ein Wirtschafts- und Sozialrat somit nur dann ein gewichtiges Wort mitreden können, wenn er in der Lage ist, eigene regionalpolitische Konzeptionen zu entwickeln und sie den Planungsträgern vorzuschlagen. Angesichts der Fülle der dabei zu bewältigenden Probleme — vor allem auf dem Gebiet der regionalen Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik — können solche Konzeptionen nicht von den Mitgliedern des WSR selbst ausgearbeitet werden, sondern müssen ihnen von einem Stab aus qualifizierten Wissenschaftlern zur Beratung und Beschlußfassung vorgelegt werden. Hier zeigt sich erneut sehr deutlich, wie notwendig es ist, den Wirtschafts- und Sozialräten einen ausreichenden personellen Unterbau zu verschaffen.

Hermann Adam, WSI

Möglichkeiten einer arbeitsorientierten Interessenvertretung in der Regionalpolitik durch Wirtschafts- und Sozialräte

Zum Konzept der Wirtschafts- und Sozialräte (WSR)

Als ein Instrument zur Interessenvertretung der ilohnabhängigen Bevölkerung innerhalb der Regionalpolitik[1]) ist vom DGB das Konzept der Regionalen Wirtschafts- und Sozialräte (RWSR) entwickelt worden, die paritätisch von Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern besetzt werden sollen. Diese überbetriebliche Mitbestimmungskonzeption findet ihre Ergänzung einerseits in Landes- und Bundes-WSR, andererseits in der Mitbestimmung im Unternehmen, Betrieb und am Arbeitsplatz[2]).

In der DGB-Entschließung wird für den RWSR die Zuständigkeit für folgende regionalpolitische Aufgaben gefordert:

Regionale Strukturplanung und Strukturpolitik, insbesondere: Raumordnung, Verkehrsplanung, Siedlung- und iWohnungsbaupolitik, Industrieansiedlung, Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Müll- und Abwasserfragen. Die RWSR sollen das Recht haben, Sachverständige zu hören, gegenüber Planungen der Gebietskörperschaften (Kommunen, Kreis, Regierungsbezirk, Land; regionale Planungsverbände) Stellungnahmen und Gutachten abzugeben sowie mit Zustimmung des LWSR Enqueten durchzuführen (amtliche Erhebungen). Entsprechend dem Gesetzesinitiativrecht von BWSR und LWSR hätten sie ähnliche Rechte gegenüber den regionalen Planungsinstitutionen. Die Gebietskörperschaften sollen auskunftspflichtig sein. Einer qualifizierten Minderheit (Vs) des WSR sollen die gleichen Rechte zustehen, wie dem Gesamt-WSR. Die Besetzung soll durch Listen-Urwahl geschehen. Der RWSR richtet Ausschüsse und ein ständiges

1) Zur Notwendigkeit gewerkschaftlicher Interessenvertretung siehe den Beitrag von Bömer/Schröter/Töpfer/Zierold in diesem Heft und: „Leitsätze des DGB zu Regional-, Städtebau- und Wohnungspolitik im Rahmen von Raumordnungs- und Strukturpolitik", Protokoll des 8. od. Bundeskongresses des DGB 1969 in München, S. 301; abgedruckt in: Leminsky/Otto, Politik und Programmatik des DGB, Köln 1974, S. 321.

2) „Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich", Entschließung des DGB-Bundesausschusses vom 3. 3. 1971, veröffentlicht u. a. in GM 1971, S. 569 ff.

Büro ein. Der RWSR soll über einen eigenen Etat verfügen, der aus Umlagen bei den Unternehmen finanziert werden soll. Die IHK'n sollen ihren öffentlich-rechtlichen Status verlieren. Ihre Aufgaben sollen entweder den RWSR oder den Kommunalverwaltungen übertragen werden.

Die Fortschritte dieser Konzeption gegenüber dem Status quo werden vor allem in dem Prinzip der Öffentlichkeit (Offenlegung der Interessen, Bewußtseinsbildung), dem Enqueterecht, dem Abbau des Informationsvorsprungs der ökonomisch Herrschenden und der Stärkung des Parlaments durch die Offenlegung und Lockerung der Verbindungen zwischen Wirtschaft und Verwaltung gesehen[3]).

Die Realisierung dieser Vorteile wird von vielen Kritikern aus gewerkschaftsorientiertem Lager skeptisch beurteilt. So einfach lassen sich bestehende Verkehrsformen zwischen Staatsbürokratie und Privatkapital nicht auflösen. Abgesehen von den unangetasteten Machtstrukturen und personellen Verschränkungen werden von der Staatsbürokratie neue Verschleierungstechniken entwickelt werden, etwa durch Verlagerung von Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen in Institutionen mit privatrechtlichem Charakter oder durch Geheimhaltungsvorschriften, die durch angebliches Staatsinteresse legitimiert werden[4]).

Neben Zweifeln an der Wirksamkeit der WSR wird vor allem die Integrationswirkung kritisiert, die die Gewerkschaften bewußtseinsmäßig in die Kapitalrationalität und den „technokratischen Pragmatismus" staatlicher Planung einbindet und sie ihrer freien Handlungsfähigkeit beraubt[5]). Solche Konsequenzen werden von den Befürwortern der WSR-Konzeption selbst gesehen. So schreibt *Otto:* „Eine starke institutionalisierte überbetriebliche Mitbestimmung beinhaltet die Möglichkeit, daß die Gewerkschaften zu mitverantwortlichen, ‚mehr oder weniger amtlichen Organen der Wirtschaftslenkung' werden . . . Die Gewerkschaften sind dann nicht länger ein unabhängiger Kampfverband zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen, sondern übernehmen die Rolle eines Hoheitsträgers . . ."[6]).

An dieser Stelle soll eine weitere allgemeine Einschätzung der überbetrieblichen Mitbestimmungskonzeption unterbleiben. Dazu sei auf die zitierte Literatur verwiesen. Stattdessen wollen wir versuchen darzustellen, wie eine konsequente Interessenvertretung der Arbeitnehmer innerhalb von Regionalpolitik/-Planung angelegt sein müßte. Es wird deutlich werden, daß die RWSR nur ein, wenn auch wichtiger Baustein sind und daß nicht erst mit ihrer Institutionalisierung das gewerkschaftliche Engagement zur Regionalplanung beginnen kann.

Das gesellschaftliche Konzept der Regionalplanung als Rahmenbedingung gewerkschaftlicher Aktivitäten

Dieses Engagement muß die Planungsentscheidung auf der regionalen Ebene in einen konkreten Bezug zu den Interessen der abhängig Beschäftigten bringen und so

---

3) Siehe "Wilhelm Kaltenborn, Über die Notwendigkeit überbetrieblicher Mitbestimmung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 1971, S. 544 f.

4) Schon heute wird auf diese Weise ein Großteil staatlädier/kommunaler Planung über privatrechtliche Entwicklungsgesellschaften mbH., Wirtschaftsförderungsgesellschaften mbH. u. a. m. der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Außerdem wurde das NRW-Programm 1975 ohne gewerkschaftliche und parlamentarische Beteiligung erstellt und soll über die Standortprogrammplanung in NRW allein van der Ministerialbürokratie entschieden werden; ansonsten siehe Berd Schossig, Emanzipatorische Gewerkschaftspolitik und überbetriebliche Mitbestimmung, Hamburg 1974, S. 136.

5) Dazu u. a. Frank Deppe u. a., Kritik der Mitbestimmung, Frankfurt/M. 1969; B. Schossig, a. a. O.; Ernst Piehl, Mitbestimmung aus der Sicht der Neuen Linken, in: Mitbestimmungsgespräch 9/10, 1970, S. 181 ff.; Rudolf Kuda, Arbeiterkontrolle in Theorie und Praxis, Frankfurt 1970, S. 156 ff.

6) Bernd Otto, Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung, Köln 1971, S. 203.

der technokratischen[7]) oder der an den Interessen von Kapitalgruppen, Grundeigentum und anderen priveligierten Schichten ausgerichteten Rationalität der Planung die kollektive Interessenlogik der lohnabhängigen Bevölkerung entgegenstellen[8]).

Die Rationalität der Regionalplanung muß in der Übereinstimmung der Planungsziele und -resultate mit den objektiven Bedürfnissen der Menschen dieser Region bestehen, unter Beachtung der Funktion dieser Region für die Gesamtgesellschaft. Zu den Bedürfnissen der arbeitenden Bevölkerung selbst gehört der sparsame Umgang mit den natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen. Hieran geht die Profitrationalität, die die Vielfalt und Totalität menschlicher Bedürfnisse einzig in der Form der kaufkräftigen Nachfrage oder als verwertbare Arbeitskraft kennt, völlig vorbei. Die ökonomisch und politisch mächtigen Großkonzerne können ihre betriebliche Kostenkalkulation dadurch positiv beeinflussen, daß sie unrentierliche Kosten auf die Allgemeinheit abwälzen. Nahezu der gesamte Bereich der allg. Produktionsvoraussetzungen und der negativen externen Effekte wie der Umweltverschmutzung, die die Produktionsbetriebe benötigen und verursachen, bleibt von der betriebsinternen Kalkulation ausgespart. Dies führt von immenser Verschwendung gesellschaftlicher Ressourcen bis hin zur unmittelbaren Umweltgefährdung.

Die entschiedene Vertretung der umfassenden Interessen der arbeitenden Bevölkerung, die Produktions- und Reproduktionsbereiche eng miteinander verknüpft, bedeutet daher nicht „Herrschaft des Gruppenegoismus" und „Mißachtung des Allgemeinwohls", wie von den Kapitalverbänden immer wieder unterstellt wird, sondern ist die Bedingung einer bedarforientierten, gesellschaftlich rationalen Regionalpolitik.

Eine solche Regionalpolitik müßte etwa folgende Argumentationskette berücksichtigen: Jede Produktion beansprucht in dem Gebiet, in dem sie ihren Standort hat, Arbeitskräfte, Energie, Wasser, Transportbedingungen, Flächen, Rohstoffe etc. in verschiedener Qualität und Quantität sowie einer bestimmten räumlichen Zuordnung. Ändert sich die Produktion (Erweiterung, Einschränkung, neue Technologien, Rationalisierung, Stillegung), so ändern sich die Beziehungen zu den anderen Funktionen in dem Gebiet mehr oder weniger. D. h. andere Elemente müssen sich an diese Entscheidungen anpassen: Arbeitskräfte müssen ihren Wohnort wechseln oder ein- bzw. auspendeln, neue Siedlungen müssen gebaut werden, ökologische Grenzbelastungen müssen beachtet werden, das Verkehrsnetz, das Ver- und Entsorgungsnetz müssen angepaßt werden, Ausbildungsgänge müssen auf erforderliche Berufsqualifikationen hin verändert werden etc.

Eine wichtige Aufgabe gewerkschaftlichen Engagements in der Regionalpolitik liegt darin, die Vorherrschaft der allein betriebs- oder konzernbezogenen Planung und Kalkulation gegenüber den gebietlichen Anforderungen und Bedingungen zu brechen und die Interessen vor allem der arbeitenden Bevölkerung eines Gebiets an bestimmten Arbeitsplatzstrukturen, an Beachtung bestimmter räumlicher Zuordnungen und Schutz, bzw. Verbesserung der Umweltqualität zur Geltung zu bringen. Dies fordert einiges an Umdenken und vorausschauendem Handeln der Gewerkschaften in konkreten Konflikten. In der Vergangenheit verstärkten die Gewerkschaften oft die Dominanz der einzelbetrieblichen Produktionsinteressen und gerieten so in Gegensatz zu Initiativen,

---

7) Unter „technokratischer Planung" verstehen wir folgendes: a) die Vorherrschaft von sog. Sachzwängen; b) die Verselbständigung des technischen Fortschritts, technisch optimaler Lösungen und c) die verbreitete Einsteilung, gesellschaftliche Probleme auf technische Dimensionen zu verkürzen, ohne die gesellschaftlichen Ursachen zu untersuchen.

8) P. Weingart, Zukunft der Gewerkschaften oder Gewerkschaften der Zukunft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1971, S. 233; Lelio Basso, Sozialismus in der Industriegesellschaft, in: Basso u. a., Arbeiterkontrolle, Streiks, Klassenanalyse. Berlin 1970, S. 120 f., 129 ff.; allgemein zur Rationalitätsdiskussion s. Godelier, M., Rationalität und Irrationalität in der Ökonomie, Frankfurt/M. 1972, S. 9—128.

die für mehr Umweltqualität etc. kämpften (Steag-Ansiedlung, Veba-Ansiedlung Orsoy, Delog-Detag Gelsenkirchen, Thyssen-Hoehofen in Duisburg).

Bei der Ansiedlung eines Betriebes geht es darum, daß bestimmte gebietliche Proportionen zwischen Produktion, Bevölkerung und den sonstigen Einrichtungen und Ressourcen des Gebiets eingehalten bzw. rechtzeitig hergestellt werden. Zu untersuchen wären Fragen wie: Reichen die noch verbleibenden Freiflächen zu Erholungszwecken für die Bevölkerung aus? Wie sind die Auswirkungen des Betriebs auf Luft- und Wasserqualität, welche Restriktionen und Auflagen ergeben sich daraus? Werden für das Gebiet wichtige Funktionen beeinträchtigt wie Landwirtschaft, Trinkwassergewinnung, ökologische Ausgleichsräume?

Führt der u. U. notwendige Ausbau der produktionsbezogenen Infrastruktur wie Energieversorgung, Verkehrssystem zu unerwünschten Belastungen und Folgen für das Gebiet? In welchem Umfang müssen Wohnungsangebot und/oder bevölkerungsbezogene Infrastruktur angepaßt werden[9])? Gerade bei größeren Ansiedlungen reicht die Betrachtung dieser Fragen aus allein kommunaler Sicht keineswegs aus.

Die Durchführung einer solchen planmäßigen Gebietsentwicklung setzt entscheidende Veränderungen der Eigentums- und Machtverhältnisse voraus. Eine solche Planung ist außerdem staatliche Aufgabe, an der die Gewerkschaften und andere Interessenorganisationen der Bevölkerung mitwirken müßten. Als konkrete Perspektive, wie gesellschaftlich rationale Planung aussehen könnte und welche Bedeutung sie für die Interessen der lohnabhängigen Bevölkerung hat, muß sie jedoch schon vorher entwickelt werden. Gerade für die Strategie der überbetrieblichen Mitbestimmung brauchen die Gewerkschaften eine möglichst klare gesellschaftliche Perspektive, um den Anspruch gesellschaftsverändernder Zielsetzungen und konkreter Veränderung der Gesellschaft[10]) einlösen zu können[11]).

In der Tagesarbeit und bei Einzelaktionen der Gewerkschaften sollte eine solche Perspektive orientierend wirken. Auf staatliche Planung sollten die Gewerkschaften mit dieser Perspektive Druck ausüben.

Aufgabenfelder gewerkschaftlicher Interessenvertretung innerhalb der Regionalpolitik

Die im DGB-Konzept zur überbetrieblichen Mitbestimmung aufgeführten Aufgaben der RWSR sind einerseits zu vage, andererseits umfassen sie die Gesamtheit der regionalpolitischen Aufgaben. Die Gewerkschaften müßten sich auf die Probleme konzentrieren, die von direkter und entscheidender Bedeutung für die Arbeitnehmer sind, aber derzeit von Kapitalinterssen determiniert werden. Dies sind vor allem:

— Sicherung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes in allen Teilregionen;

— forcierter Ausbau der bevölkerungsbezogenen regionalen Infrastruktur (zentrale Bildungseinrichtungen; Personenverkehrssystem, insbesondere öff. Nahverkehr; zentrale Sport-, Kultur-, Freizeiteinrichtungen; Gesundheitsversorgung);

9) Als ein Beispiel für solche Untersuchungen, die von einer ähnlichen Institution wie den WSR in Holland zur Ansiedlung eines Großbetriebes veranlaßt wurden, siebe: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Hohe Behörde (Hrsg.), Auswirkungen der Gründung eines Hüttenwerkes auf das Gebiet Gent-Zelzate, Bericht des Gemischten Ausschusses EGKS — Ökonomischer Rat für Ostflandern, 1966. Dagegen wurden große Industriebetriebe wie die Reynolds-Aluminiumhütte an der Unterelbe ohne jegliche ökonomischen oder ökologischen Untersuchungen angesiedelt, (siehe Spiegel 44/1974, S. 49 ff.). Zur ungeheuren Verschwendung öffentlicher Mittel, zur ganzen Irrationalität mit System — nämlich der maximalen öffentlichen Subventionierung unrentierlicher Kosten des Privatkapitäls — siehe vor allem die Berichte im Spiegel 10/1972 „Hart am Rande der Legalität" und 44/1974 über die Industrialisierung der Unterelbe, wie auch den „Stern" Nr. 43/74.

10) H. O. Vetter, Was heißt Gesellschaftsreform? in: Mitbestimmungsgespräch, 9/10, 1970.

11) S. dazu P. Weingart, a. a. O., S. 227.

— Sicherung eines ausreichenden räumlich ausgeglichenen Angebots billiger und qualitativ guter Wohnungen;

— Schutz und Verbesserung der Umweltqualität (Luft-/Wasserhygiene, Lärm) und der Erholungs- und Freiflächen;

— Zuordnung von Wohnung, Arbeiten und Versorgungsfunktionen, die, soweit nötig, durch Trennung Beeinträchtigungen vermeidet (stark emittierende Industrie-Wohnung), wo möglich, durch Integration und dezentrale Konzentration unnötige Verkehrsaufwendungen und Bildung oder MonoStrukturen vermeidet (Schlafstädte, Bürostädte, Konsumentenrennbahnen oder -weiden usw.);

— Kampf gegen Bodenmonopol und -Spekulation.

Ein Beispiel — Sicherung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes

Unter dem Wirken der Gesetzmäßigkeiten der Kapitalverwertung lassen sich krisenhaft verlaufende Strukturwandlungen nicht ausschließen. Durch vorausschauendes und entschlossenes Engagement der Gewerkschaften lassen sich jedoch die direkten Auswirkungen auf die Arbeitnehmer auffangen oder abschwächen. Dazu müßte ein RWSR auch über eine Reihe von Kompetenzen gegenüber der Privatwirtschaft verfügen. So müßten nach unserer Auffassung vor allem von Betrieben beabsichtigte größere Investitionsvorhaben ebenso wie Rationalisierungsmaßnahmen mit „Freisetzung" von Arbeitskräften, Erweiterungen, Produktionsanlagen, (Teil-)Stillegung gegenüber dem RWSR anzeigepflichtig sein. Diese Anzeigepflicht müßte sich auch auf Eigentumsveränderungen wie An- und Verkauf, Fusionen sowie auf überbetriebliche Kooperationen erstrecken. Alle Erfahrungen zeigen immer wieder, daß Konzentrations- und Zentralisationsbewegungen des Kapitals von Veränderungen der Produktion gefolgt sind, die sich auch auf die räumliche Organisation auswirken.

So müssen z. B. 7 000 Beschäftigte des Edelstahlwerks Witten (während des Zeitraums 1971 bis 1972) nach der Fusion von Thyssen und Rheinstahl im Sommer 1974 um ihre Arbeitsplätze fürchten. Bereits 1972 waren in derselben Stadt durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen Mannesmann und Thyssen ca. 2 000 Arbeitsplätze vernichtet worden. Die Belegschaft und die Kommune waren dabei bis zuletzt über die Stillegungsabsichten getäuscht worden. Bisweilen kaufen Konzerne kleinere Betriebe nur zu dem Zweck auf, um sie als lästige Konkurrenten auszuschalten und stillzulegen.

Wenn regionale Planungsinstitutionen bzw. der RWSR über solche Absichten informiert würden, könnten sie rechtzeitige Anpassungsmaßnahmen einleiten oder die Konzernplanungen zu verhindern suchen. Von gewerkschaftlicher Seite müßten Strategien zu gezielten Kampfmaßnahmen dazu erarbeitet werden[12]). U. U. müßten für RWSR Vetorechte für Massenentlassungen, Stillegungen etc. gefordert werden. Anpassungsmaßnahmen sollten wo immer möglich auf der Produktionseibene angestrebt werden, durch Neuansiedlungen oder Veränderung der Kapazitäten bereits ansässiger Betriebe. Denn bei der Mobilität von Kapital geht es um Sachen, bei der erzwungene Mobilität der Arbeitskraft um Menschen mit vielfältigen Beziehungen und Bedürfnissen.

---

12) Als_ positives Beispiel für solche Maßnahmen siehe u. a.: Hoffmann/Langwieler, Noch sind wir da. Arbeiter im multinationalen Konzern. Der Erfolg des ersten internationalen Solidaritätsstreiks in Westeuropa. Reinbek 1974; als ein Negativbeispiel, bei dem aus den Fehlern zu lernen wäre, siehe: Sozialforscfaungsstelle Dortmund, Bedingungen und soziale Folgen von Betriebsstillegungen, (Zwischenbericht) 1974, 2 Bde. (mit einer Fallstudie zur Mannesmannstillegung in Witten 1972).

Zur Beeinflussung der Durchführung solcher Maßnahmen muß vor allem das Instrument der Wirtschaftsförderung (WF) in ihrer derzeitigen Form, mit der Kommunen und Land über Wertung und Subventionen Industrieansiedlung und Wirtschaftsförderung betreiben, entscheidend verändert werden:[18])

— Die in privaten oder halböffentlichen Rechtsformen geführten WF-Gesellschaften müssen in die öffentliche Verwaltung zurückverlegt werden und öffentlicher Kontrolle unterstellt werden;

— bei Ansiedlungen müßten besondere finanzielle Vergünstigungen und Überwälzungen privater Kosten auf die Gebietskörperschaften gesetzlich verboten werden, um die ruinöse Konkurrenz zwischen Gemeinden und daraus mögliche Erpressungen auszuschalten;

— generell sollte WF stärker auf bevölkerungsbezogene Infrastrukturinvestitionen verlagert werden, die der Bevölkerung direkt zugute kommen, die gleichzeitig aber auch ein qualifiziertes Arbeitskräftepotential binden.

Allgemein sollte die Ansiedlung größerer Betriebe aus der Alleinzuständigkeit der Kommunen herausgelöst werden und regionalen Planungsverbänden zugeordnet werden. RWSR müßten hier entscheidende Mitspracherechte haben. Dabei muß aber gleichzeitig verhindert werden, daß sich die anarchische Konkurrenz nicht ganz einfach in vielfach größeren Dimensionen auf regionale Ebenen verschiebt. Zur Erlangung der notwendigen Informationen bedarf es eines engen Kontaktes zwischen RWS, Arbeitsämtern und allen Institutionen, die sich mit Arbeitsmarktpolitik befassen; ebenfalls zu den größeren Betrieben und den Einzelgewerkschaften, hier vor allem auch unter dem Aspekt eventuell notwendiger Kampfmaßnahmen.

Zusammenfassende Schlußfolgerungen

1. Gewerkschaftliches Engagement in der Regionalplanung steht und fällt mit der Aktivierung der Basis, der Mobilisierung der Mitglieder der Gewerkschaften, vor allem der Vertrauensleute in den Betrieben, der Vorsitzenden und Bildungsobmänner in den Ortsvereinen und -gruppen. Um den Forderungen, Beschlüssen und Aktionen einen emanzipatorischen Charakter zu geben, sind innergewerkschaftliche Strukturen der Willensbildung und Information nötig, die garantieren, daß die Basis über ihre Interessen berührende Planungen informiert und zur Stellungnahme motiviert wird, die weiter garantieren, daß ihre Interessen tatsächlich unverfälscht vertreten werden.

2. Gewerkschaftliches Engagement muß sich offensiv gegenüber staatlicher Planung verhalten. Es darf nicht der Illusion verfallen, daß durch die Regierung einer „großen arbeitnehmerfreundlichen Partei" und durch die vielfältigen Verbindungen zu Parlamenten und Verwaltungen die staatliche und kommunale Planung per se die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer garantiert. Vielmehr muß dieses Engagement darüber hinaus an den Hauptdeterminanten der Regionalentwicklung, den privaten Kapitalentscheidungen, ansetzen.

3. Dies setzt autome gewerkschaftliche Willensbildung und deren Organisation voraus, innerhalb derer die Gewerkschaften alternative Konzeptionen und langfristige Programme entwickeln können, ohne daß die Forderung nach der Erfüllung kollektiver Notwendigkeiten durch frühzeitige Kompromisse verwässert wird.

---

13) S. A. Evers/M. Lehmann, Politisch-Ökonomische Determinanten in den Kommunen der-BRD, Offenbach 1972, S. 192—202.

4. Gewerkschaftliches Engagement setzt die Integration wissenschaftlichen Sachverstandes in die Gewerkschaftsarbeit voraus, der dabei eine „katalytische" Funktion haben sollte, d. h. kommunikativ wirken und der Emanzipation der Mitglieder dienen sollte[14]).

5. Zu den konkreten Durchsetzungsformen dieser Vorstellungen hat sich bereits einiges in der Beschreibung möglicher Konfliktfälle angedeutet. Die Entscheidung über die Fragen, wann die Aktivierung der Basis, die Verbreiterung der internen sowie öffentlichen Informationsarbeit, wann parlamentarische Initiativen und betriebliche Aktionen angebracht und vertretbar sind, läßt sich abstrakt nicht beantworten. Es geht hier zunächst um die Erinnerung und Forderung nach der ganzen Palette gewerkschaftlicher Aktions- und Eingriffsformen, in der die Konzeption der WSR einen wichtigen Baustein darstellen kann.

6. Zur Zeit ist noch nicht absehbar, wann und unter welchen Kompromissen die WSR realisierbar werden, worauf der Fortgang der gesellschaftlichen Entwicklung auch im Bereich der Regionalplanung keine Rücksicht nehmen wird. Es gilt deshalb, von Seiten der Gewerkschaften den ersten Schritt zu tun und über Bildungsarbeit sowie den Ausbau der vorhandenen Ansätze in den Stadtteil-, Orts-, Kreis- und Regionalebenen für eine gesellschaftlich rationale Regionalplanung einzutreten.

Manfred Görg / Richard Leibinger / Wolf gang Selke,
Universität Dortmund

Praktische Erfahrungen der Regionalplanung in Bayern

Das Bundesraumordnungsgesetz bestimmt, daß die Regionalplanung entsprechend der föderativen Struktur der Bundesrepublik im wesentlichen Angelegenheit der Länder ist. Jedes Land hat sich seine eigene Organisationsform der Landesplanung zurechtgeschneidert. So ist auch das Mitspracherecht der Gewerkschaften von Land zu Land unterschiedlich geregelt worden.

Dennoch lassen sich die praktischen Erfahrungen, die z. B. in Bayern gemacht werden, durchaus für die Gewerkschaftsarbeit anderer Bundesländer verwerten wie umgekehrt.

1. Die Organisation der Landesentwicklung in Bayern

Bedingt durch eine jahrzehntelange ideologische Feindschaft gegen alles, was nur entfernt nach „Planung" roch, hat die CSU-Staatsregierung erst 1970 ihr Landesplanungsgesetz verabschiedet. Nach dem Gesetz ist die *oberste Landesplanungsbehörde* das Ministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Der DGB zählte zu den stärksten Befürwortern eines eigenständigen Ministeriums, das ausschließlich für Entwicklungsfragen und Umweltschutz zuständig zeichnet. Die *mittlere Planungsbehörde* sind die Bezirksplanungsstellen der 7 Regierungsbezirke Bayerns. Sie haben die Aufgabe, Regionalpläne für die regionalen Planungsverbände nach Maßgabe ihrer Beschlüsse auszuarbeiten sowie an der fortwährenden Überprüfung und der Änderung solcher Pläne mitzuwirken. Ferner erstatten sie Gutachten für die Landesplanungsbehörden und die regionalen Planungsverbände.

Die *untere Ebene* der Landesplanung sind die regionalen Planungsverbände für jede der 18 Regionen in Bayern. Weil diese durch die hohe Zahl der Gemeindever-

14) S. dazu Weingart, a. a. O., S. 237 ff.

treter unförmig ausgedehnt sind, wird die praktische Arbeit in die Planungsausschüsse verlegt. Hauptaufgabe des regionalen Planungsverbandes ist es, Regionalpläne für die Region aufzustellen.

Die Gewerkschaften sind auf den 3 Ebenen des Landes, der 7 Bezirke und der 18 Regionen in *Beiräten* vertreten. Die Planungsbeiräte sind von Landesplanungsbehörden und den regionalen Planungsverbänden nach Maßgabe dieses Gesetzes an der Ausarbeitung und Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu beteiligen und zu grundsätzlichen Fragen der Raumordnung und Landesplanung zu hören.

In zähen Verhandlungen mit der Bayerischen Staatsregierung gelang es wenigstens, je 3 Gewerkschaftsvertreter, 1 DGB-Vertreter und 2 Vertreter der Einzelgewerkschaften — auf Vorschlag des DGB-Landesbezirks — durchzusetzen, während die übrigen Organisationen des wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebens mit je einem Vertreter präsent sind.

2. *Die Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms*

Die Aufstellung eines Landesentwicklungsprogramms hatte der DGB schon lange als dringende Forderung erhoben, um die ungleichmäßige Entwicklung Bayerns nicht länger dem Wildwuchs privatwirtschaftlicher Kräfte zu überlassen.

Ministerpräsident *Goppel* hat entsprechend den Forderungen des DGB in seiner Regierungserklärung vor 4 Jahren versprochen, das Landesentwicklungsprogramm noch zur Mitte der Legislaturperiode vorlegen zu können. Dieser Zeitplan konnte nicht eingehalten werden. Im Oktober 1974 liegt der erste Entwurf des Landesentwicklungsprogramms noch nicht vollständig vor. Der Termin des Endes des ersten Anhörungsverfahrens wurde ursprünglich auf den 15. Januar 1975 festgesetzt. Dann wurde er auf den 31. März verlegt. Bei wesentlichen Änderungen aus dem Anhörungsverfahren ist mit einem weiteren Anhörungsverfahren danach zu. rechnen. Mit einem endgültigen Vollzug des Landesentwicklungsprogramms kann erst bei der Aufstellung der Regionalpläne in weiteren 4 bis 5 Jahren gerechnet werden. Erst dann dürfte die Landesplanung voll wirksam werden.

Die Ursachen für diese Verzögerungen sind teils auf objektive Tatbestände zurückzuführen (die üblichen administrativen Anlaufschwierigkeiten des neuen Landesplanungsministeriums, die fehlenden statistischen Basiszahlen, der große Arbeitsanfall), teils auf politische Ursachen wie Uneinigkeit in der Abstimmung der fachlichen Programme und Pläne zwischen den einzelnen Ministerien und bewußt politische Verzögerungen während des Landtagswahlkampfes.

3. *Bezirksplanungsstellen und Bezirksplanungsbeiräte*

Die Bezirksplanungsbeiräte sind schon seit einigen Jahren auf Regierungsbezirksebene eingerichtet. Die bisherigen Erfahrungen sind 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 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, ohne daß erkennbar wird, warum.

Den *Bezirksplanungsstellen* kommt eine sehr wichtige Bedeutung zu. In jedem Regierungsbezirk bearbeitet die Bezirksplanungsstelle die fachlichen und rechtlichen Probleme der zuständigen zwei oder drei Regionen.

Ihnen 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 Gewerkschaftskollegen der Bezirksplanungsbeiräte und der regionalen Planungsbeiräte sowie den zuständigen DGB-Kreisen zu gewinnen. Was ihre Bedeutung besonders ausmacht: Hier entsteht zum ersten Male eine Behörde, die von ihrem Aufgabenbereich und den statistischen Unterlagen her das bisherige *Wissensmonopol der Industrie- und Handelskammer* in Frage stellt. Allerdings sind die Bezirksplanungsstellen noch stark von den Informationen und sonstigen Kontakten zu den jeweiligen IHKs abhängig. Es wäre begrüßenswert, wenn die ersten Kontakte zwischen dem DGB und den jeweiligen Bezirksplanungsstellen in Zukunft wesentlich vertieft werden könnten.

4. Regionale Planungsbeiräte

Die Einberufung der 18 regionalen Planungsbeiräte ist in Bayern nunmehr nach sehr langen Verzögerungen abgeschlossen worden. Hier hat sich die Minderheit der 3 DGB-Vertreter in den Beiräten durch die weitere Hereinnahme von kleinen Gruppen mit ausschließlich regionaler Bedeutung noch verschärft. Dennoch gibt es Möglichkeiten, auch in diesem Bereich die gewerkschaftlichen Positionen deutlich werden zu lassen.

Entscheidend für ein starkes Gewerkschaftsengagement ist, daß die Regionalplanung in den nächsten Jahren immer stärker in die Belange der Bürger eingreifen wird. Folgende Probleme stehen in Zukunft in den bayerischen regionalen Planungsbeiräten 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 zum Planungsausschuß, zu Verbandsversammlung und Planungsbeirat erfolgt.

Welche Funktionen haben in Zukunft die Gewerkschaften in dieser Entwicklung? Folgende Punkte lassen sich diskutieren:

a) Die *Repräsentanz* der Gewerkschaften in den Fragen der regionalen Entwicklung muß vor den Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit deutlich werden. Zum ersten Male besitzt der DGB die Chance, gleichrangig mit den IHKs seine Stimme in Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung der Region zu erheben. Dies setzt aber folgendes voraus: Die Planungsbeiräte sind *vor* Verabschiedung endgültiger Pläne und Maßnahmen zu hören. Das bayerische Landesplanungsgesetz gibt den Beiräten die Mög-

lichkeit, vor anderen Institutionen zu den von den Bezirksplanungsstellen ausgearbeiteten Vorschlägen Stellung zu beziehen. Die Gewerkschaftskollegen in den regionalen Planungsbeiräten sollten darauf bestehen, daß der Beirat möglichst *rechtzeitig,* bevor die Entscheidungen endgültig gefallen sind, gehört wird. Da diese Aufwertung der Beiratstätigkeit auch im Interesse der übrigen im Beirat vertretenen gesellschaftlichen Gruppen ist, wäre hier auch ein — fallweise — gemeinsames Vorgehen mit anderen Gruppen in den Beiräten denkbar.

Eine *ausführliche Information* für die Entscheidungen und sachliche Aufklärung der Mitglieder 'der Planungsbeiräte durch *die* zuständigen Behörden sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die Mitglieder der Beiräte haben einen Anspruch darauf, in ausführlichster Weise Material und Problemstellungen vorgelegt zu erhalten. Dabei sind auch denkbare Alternativlösungen von den Bezirksplanungsstellen vorzulegen.

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 4 oder 5 Personen umfassen sollten, wäre die DGB-Stimme zahlenmäßig gewichtiger als in dem Riesengremium des gesamten Beirats.

Die Mustersatzung des bayerischen Landesplanungsministeriums für die regionale Verbandssatzung sieht vor, daß auf Antrag von mindestens 3 Mitgliedern die Tagesordnung der Sitzungen des regionalen Planungsbeirats ergänzt werden kann. Dadurch besitzen die 3 DGB-Vertreter die Möglichkeit, die Tagesordnung der Beiratssitzungen selbst mitzubestimmen.

Die Häufigkeit der jährlichen Sitzungen ist auf mindestens zwei festgelegt. Auf Antrag von einem Viertel der Beiratsmitglieder können zusätzliche Sitzungen einberufen werden.

b) Schon jetzt läßt sich aus den bisherigen Erfahrungen festlegen, daß die eigentliche *Entscheidungsmacht* nicht in der unförmig großen Verbandsversammlung der Region zu sehen ist, in der jede Gemeinde vertreten ist, sondern im Planungsausschuß, in dem der Landrat als Vorsitzender und die wichtigsten Gemeinden der Region präsent sind. Zwar besitzt der Planungsbeirat nur empfehlende Funktionen. Da er aber die wichtigsten sozialen Gruppierungen enthält, kann der Planungsausschuß nicht ohne weiteres an der Meinung des Planungsbeirats vorbeigehen.

c) Ein Hauptproblem, vor das sich viele Gewerkschaftskollegen gestellt sehen, ist das des *ausreichenden Sachverstands.* Bei den zu behandelnden Themen handelt es sich oft um eine komplizierte Materie, die ohne sehr großen Sachverstand scheinbar nicht bewältigt werden kann. Einige Kollegen fürchten, sich zu „blamieren", weil sie glauben, diesen Sachverstand nicht aufbringen zu können.

Hierzu ist zu sagen: Hauptaufgabe der Gewerkschaftsvertreter ist es, Grundsatzpositionen im Interesse der Arbeitnehmer abzugeben, nicht sich jedoch in unübersichtliche Einzelfragen verstricken zu lassen. Als ein Beispiel sei die Frage der Streckenstillegungen durch die Bundesbahn genannt. In den Bezirksplanungsbeiräten marschieren die Regierungspräsidenten mit den Bundesbahndirektoren und Sachverständigen auf, um in einer mehrstündigen Materialschlacht jegliche Gegenargumente, zu erstikken. Hier kommt es nicht so sehr darauf an, auf der gleichen Argumentationsebene zu kontern, sondern die grundsätzliche DGB-Position vorzutragen:

— Die Bundesbahn hat angesichts des eminent verteuerten Straßenverkehrs ihre Kalkulation erneut zu überprüfen.

— Die betriebswirtschaftlichen Kalkulationen sind mit der volkswirtschaftlichen Nutzenkostenrechnung zu verbinden.

— Bis zur Aufstellung des Bundesraumordnungsprogramms und des Landesentwicklungsprogramms ist die Letztentscheidung über Streckenstillegungen zu verschieben.

— Die Bundesbahn hat auch die raumordnungspolitischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dabei können unabhängige Sachverständige hinzugezogen werden.

d) Eine nicht zu unterschätzende Aufgabe der Regionalplanung dürfte der Ausgleich der unterschiedlichen lokalen und regionalen Interessen innerhalb des Gewerkschaftsbereiches selbst sein. Ein Beispiel: Im Regionalplan wird die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze auf die einzelnen Gemeinden innerhalb der Region aufgeteilt. Erhält die Gemeinde A 1 000 Arbeitsplätze mehr zugesprochen, fallen diese für die Gemeinde B als mögliches Entwicklungspotential fort. Ist dann die Gefahr auszuschließen, daß Gewerkschaftskollegen sich untereinander in eine „Rangelei" über die zukünftigen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklungen der einzelnen Gemeinden einlassen? Um dies zu vermeiden, sollten die Regionalplaner erst in einen Beweiszwang gebracht werden, mit welchen Instrumenten und Mitteln die Aufteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätze auf die einzelnen Gemeinden durchgesetzt werden soll. Dies setzt nämlich voraus, daß auch konkrete Vorstellungen über die zukünftige Ansiedlung von Branchen und Industrien, ja sogar einzelne Betriebe in den jeweiligen Gemeinden, vorliegen müßten. Daran fehlt es aber.

Ein anderer schon praktisch durchexerzierter Fall ist die gewerkschaftsinterne Streiterei, wohin eine Fachschule angesiedelt werden soll: zum DGB-Kreis A oder zum DGB-Kreis B. Auch dies ist ein Problem, mit dem sich der Planungsausschuß und der Planungsbeirat beschäftigen. Gewerkschaftspolitisch ist das Hineinziehenlassen in derartige lokale Streitereien fruchtlos, da der lokale Erfolg, den der eine Kollege für sich eventuell beanspruchen kann, den Mißerfolgen anderer Kollegen gegenübersteht. Die Gewerkschaftsbewegung insgesamt hat dadurch nicht gewonnen.

Als institutionelle Ausgleichsebene für derartige Konflikte könnten die *DGB-Regionalkonferenzen* dienen, die der DGB-Landesbezirk Bayern eingerichtet hat. Bisher hat es ihnen offensichtlich an Behandlungsstoff gefehlt. Dies dürfte sich in Zu-. kunft mit der Entwicklung des Regionalplanes ändern.

Die DGB-Vertreter in den Beiräten sind nicht das Sprachrohr der lokalen Interessen ihres Wohnortes. Das sind die Gemeindevertreter in der Verbandsversammlung. Die Gewerkschafter sind in erster Linie Vertreter der Gesamtinteressen der Arbeitnehmer in der Region und in zweiter Linie Branchenvertreter ihrer Gewerkschaft, der sie angehören.

Die Landes- und Regionalplanung steht erst am Anfang. Verständnis und Kenntnis um Regionalprobleme wachsen erst langsam in der Bevölkerung und auch im Bewußtsein unserer Kollegen. Die Materie, um die es geht, ist neu und ungewohnt. Dies kann uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Zukunft die für die Arbeitnehmer wichtigen Anliegen der Ansiedlung neuer Betriebe, die Orientierungsrichtlinien für die kommenden Flächennutzungspläne, der Staatsstraßenbau, der Standort neuer Schulen, Krankenhäuser usw. auf Landesplanungs- und Regionsebene mit entschieden werden. "Wenn man so will, wird hier ein Stück überbetriebliche Investitionsplanung vorexerziert. Sicherlich: Zu der DGB-Forderung nach überbetriebliche Mitbestimmung in paritätisch besetzten Wirtschafts- und Sozialräten ist es noch ein weiter Schritt.

Gerd Elvers, DGB-
Landesbezirk Bayern

Ausbau des strukturpolitischen Instrumentariums — Ein Diskussionsbeitrag

In der Bundesrepublik werden seit 1973 die Strukturschwächen verschiedener Regionen vielfach von differenzierten Branchenentwicklungen verdeckt. Diese Situation ändert jedoch nichts an der Tatsache, daß sich in der Vergangenheit regionale Ungleichgewichte ergeben haben. Auch in Hessen sind insbesondere die Arbeitnehmer von den Auswirkungen des regionalen Gefälles betroffen.

Während sich in schon verdichteten Gebieten Südhessens weiterhin ein nahezu ungezügelter Verdichtungsprozeß vollzieht, bleiben schwächer strukturierte Räume insbesondere Nord-, Mittel- und Osthessens hinter der allgemeinen Entwicklung zurück. 1973 verzeichneten der Main-Taunus-Kreis, der Hochtaunuskreis und der Landkreis Offenbach, also Landkreise im Frankfurter Stadtumland, die höchsten Wanderungsgewinne in Hessen, dagegen mußte der Werra-Meißner-Kreis im Nordosten Hessens einen Wanderungsverlust hinnehmen[1]).

Auch die nahe Zukunft läßt keine Umkehr dieses Trends erwarten. Im Landesentwicklungsplan „Hessen ^c80" wird im Planungszeitraum bis 1985 für die (südhessische) Region Starkenburg ein weit überdurchschnittliches, für die Regionen Nordhessen und Mittel-/Oberhessen ein unterschiedliches Bevölkerungswachstum prognostiziert[2]).

Ursachen des strukturellen Gefälles

Die Ursachen der oben skizzierten regionalen Entwicklungstendenzen sind im wesentlichen darin zu sehen, daß die Attraktivität des Rhein-Main-Verdichtungsgebietes sowohl für die Investitionstätigkeit der gewerblichen Wirtschaft als auch für die Erwartungen vieler Arbeitnehmer sehr stark ist[3]). Sicherlich hat die auf Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie auf Abbau von Standortnachteilen in strukturschwachen Gebieten ausgerichtete, seit 1969/70 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" intensivierte Strukturpolitik in den letzten Jahren Erfolge vorzuweisen. Dennoch ist für viele Unternehmen die für Investitionen maßgebliche Datenkonstellation im Rhein-Main-Gebiet günstiger:

— Sie befinden sich hier meistens in größerer Nähe der Beschaffungs- und Absatzmärkte;

— sie sind in der Lage, Einrichtungen der wirtschaftsnahen Infrastruktur hier besser und kostengünstiger zu nutzen als Betriebe in unterentwickelten Gebieten;

— sie können' hier qualitativ differenzierte Arbeitsmärkte in Anspruch nehmen;

— Umweltbelastungen gingen bisher kaum in die einzelwirtschaftlichen Kostenrechnungen ein;

— Industrieansiedlungen wurden vielfach aus Gewerbesteuergründen von den Gemeinden gefördert und die Landesplanung somit unterlaufen.

Das überdurchschnittliche Bevölkerungswachstum in den Verdichtungsgebieten wird durch das Verhalten der Arbeitnehmer mitbestimmt:

---

1) „Informationen" der Hessischen Landesregierung, Nr. 74/74.

2) Landesentwicklungsplan „Hessen '80", Band 4, Wiesbaden 1974, S. 10.

3) Nach der Prognose der Hessischen Landesregierung wird das reale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der Region Nordhessen erst 1985 etwa den Stand erreichen, den das der (südhessischen) Region Untermain heute schon hat, während gleichzeitig in der Region Untermain das BIP je Einwohner sich weiter überproportional entwickeln^ wird. Vgl. Landesentwicklungsplan „Hessen '80", Band 4, a. a. O.

— Arbeitnehmer haben in der Regel in den Verdiditungsgebieten bessere berufliche Möglichkeiten und können höhere Einkommen erzielen;

— die Chancen für Bildung und Ausbildung sind in den Verdichtungsgebieten meist größer;

— hinzu kommt, daß Verdichtungsgebiete als kulturelle Zentren gelten und mit besseren Einkaufsmöglichkeiten versehen sind.

Fortentwicklung des Lenkungsinstrumentariums

Ein wichtiger ökonomischer Hebel zur Herstellung regional gleichgewichtiger Verhältnisse und zur Begrenzung des quantitativen Wachstums der Verdichtungsgebiete wäre die verstärkte Umlenkung der Investitionen in raumordnungspolitisch erwünschte Standorte. Eine derartige Politik müßte freilich nicht nur verzahnt werden mit einer adäquaten Sozial- und Bildungsinfrastrukturpolitik, die auf die Abwanderungen von Erwerbstätigen aus strukturschwachen Gebieten ebenfalls umlenkend Einfluß nimmt, sondern auch mit der sektoralen Strukturpolitik. Mangelnde Koordination von regionalen und sektoralen Maßnahmen kann zu erheblichen Konflikten führen.

Die Hessische Landesregierung stellt in ihrem Landesentwicklungsplan zutreffend fest, daß sie „kein Steuerungsinstrument" (besitze), „das direkt und wirkungsvoll auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung einwirken könnte."[4]) Ergänzend wäre zu bemerken, daß auch das Investitionslenkungsinstrumentarium insbesondere auf Landesebene nicht ausreicht, um Fehlentwicklungen zu begegnen. Der Arbeitskreis „Wirtschaft und Umwelt" im DGB-Landesbezirk Hessen hat aus diesem Grunde Vorschläge für einen Ausbau des Instrumentariums entwickelt, die der Landesbezirksvorstand im Rahmen einer Stellungnahme zum 2. Durchführungsabschnitt des Landesentwicklungsplanes in den Grundzügen übernahm.

Ein fortentwickeltes Instrumentarium, dessen Ausgestaltung allerdings nur auf Bundesebene möglich ist, könnte in seinen Konturen wie folgt aussehen:

1. Gestrafftes Anreizsystem

Über die von Bund und Ländern beschlossene Neuordnung und Neuabgrenzung der Fördergebiete hinaus sollte erwogen werden, das Programm der Gemeinschaftsaufgabe zu straffen und zunächst etwa einem Viertel der Standorte, an denen die Förderung privater Investitionen möglich ist, die Förderpräferenzen zu entziehen. Damit wäre die Möglichkeit: gegeben, die vorhandenen knappen Mittel noch stärker auf übergeordnete Schwerpunkte zu konzentrieren. Hierbei sind bei gleichem Volumen drei Varianten denkbar:

(a) Verlagerung der Mittel von der Förderung privater Investitionen auf Maßnahmen der Infrastruktur, deren Lenkungsfunktion auch für private Investitionen bedeutsam ist (z. B. Verkehrsinvestitionen)[5]) sowie auf Maßnahmen der Sozialinfrastruktur im weitesten Sinne. Dieser Variante wäre aus der Sicht der Arbeitnehmer aus vielerlei Gründen der Vorrang einzuräumen.

(b) Erhöhung der Mittel für Investitionszulagen.

(c) Kombination von (a) und (b).

---

4) Landesentwicklungsplan „Hessen '80", Band 4, a. a. O., S. 9.

5) Neuere Untersuchungen und Umfrageergebnisse deuten sogar darauf hin, daß Investitionsentscheidungen in erster Linie nach Standortfaktoren getroffen werden und Investitionszulagen von sekundärer Bedeutung sind. Vgl. z. B. Brösse, Ulrich, Dritter Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: Wirtschaftsdienst VII/74, S. 355.

Eine gestraffte Schwerpunktkonzeption hätte eine positive Wirkung auf die Regionalstruktur: Die damit verbundene Erhöhung der Attraktivität eines Schwerpunktes verbessert die Chancen der gesamten Region. Am Beispiel des osthessischen übergeordneten Schwerpunktes Fulda läßt sich die Effizienz des dort verwirklichten Konzepts nachweisen[6]). Im Februar 1967 erreichte im Arbeitsamtsbezirk Fulda die Arbeitslosenquote 4,7 vH; im Durchschnitt des Landes Hessen wurde damals eine Quote von 2,2 vH gemessen. Im Februar 1974 konnte Fulda — bei einem Landesdurchschnitt von wiederum 2,2 vH — mit einer Quote von 2,8 ein im Vergleich zum Rezessionsjahr 1967 weitaus besseres Ergebnis verzeichnen. Im weiteren Verlauf des Jahres 1974 konnte sich die Arbeitslosenquote im Bezirk Fulda fast bis auf den Landesdurchschnitt zurückbilden[7]).

2. *Ein Fonds für Industrieansiedlung: Unternehmer finanzleren Unternehmer*

Die „Strukturpolitik der Anreize" sollte ergänzt werden durch ein nach besonderen Gesichtspunkten abgestuftes Abgabensystem. Dieses System sieht „Negativ-Anreize" in der Form vor, daß bei gewerblichen Investitionen an Orten, die von der Landesplanung nicht als gewerbliche Schwerpunkte anerkannt werden, in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes des Investitionsvolumens Abgaben erhoben werden[8]).

Die Abstufung dieses in sich verzahnten „Bonus-Malus-Systems" wäre wie folgt möglich:

— Bund und Länder einigen sich wie bisher auf die (verringerten) Schwerpunktorte, an denen von der öffentlichen Hand wirtschaftsnähe Infrastruktur bereitgestellt wird und private Investitionen gefördert werden. Die schon heute bestehende Differenzierung der Präferenzen bleibt erhalten; das Gewicht der übergeordneten Schwerpunkte wird verstärkt.

— Für bestimmte Orte, etwa Unterzentren, gilt weder das Anreiz- noch das Belastungssystem. An diesen Orten werden Investitionen nicht gefördert, aber auch nicht erschwert. Gefördert wird jedoch eine der allgemeinen Versorgungslage entsprechende Verkehrs-, Sozial- und Bildungsinfrastruktur; dies hervorzuheben ist besonders wichtig, um ein Abgleiten der Diskussion in Emotionen zu vermeiden.

— Je nach Standort differenzierte Investitionsabgaben werden in bestimmten Verdichtungsgebieten[9]), aber auch in anderen Räumen erhaben, und zwar „auf dem flachen Land" im buchstäblichen Sinn, an sehr kleinen Orten, in denen die Bereitstellung von Infrastruktur unvertretbar hohe Kosten verursachen würde, insbesondere jedoch in Räumen, die als Erholungsgebiete vorgesehen sind.

Das Abgabensystem, dessen Durchsetzung im kommunalpolitischen Bereich auf einige Widerstände stoßen wird, wäre Bestandteil eines den Unternehmen bekannten Datenkranzes, es erleichtert insofern den Unternehmen die Standortplanung. Die Abgabe soll in erster Linie die Unternehmen veranlassen, die von der Strukturplanung vorgesehenen Standorte „anzunehmen". Es ist jedoch zu erwarten, daß nicht alle Unternehmen auf das Datum der Abgaben richtig reagieren, das heißt sich der Strukturplanung anpassen werden. Diese Unternehmen würden mit Abgaben belastet werden, die einem

6) SPD und auch FDP haben in , der Vergangenheit in Hessen das strukturpolitische Schwerpunktprinzip teilweise gegen den Widerstand der CDU, die auch die Förderung von Klein- und Unterzentren in strukturschwachen Gebieten anstrebt, durchgesetzt. Vgl. z. B. Hessischer Landtag, Drucksache 7/4508 vom 30. 11. 1973, S. 3.

7) Vgl. Jahresbericht des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Verkehr für 1967, Wiesbaden 1968, S. 5, sowie Berichte des Landesarbeitsamtes Hessen, März—September 1974.

8) Hierbei wären Ausnahmen für Standorte, die einem starken sektoralen Strukturwandel (in Hessen z. B. Wetzlar) ausgesetzt sind, möglich.

9) Es gibt Verdichtungsgebiete, die gleichzeitig als zu fördernde gewerbliche Schwerpunkte vorgesehen lind. Diese Schwerpunkte sind selbstverständlich von der Belastung ausgenommen.

Industrieansiedlungsfonds zufließen sollten. Der Fonds sammelt die Mittel, die als Investitionszulagen in den gewerblichen Schwerpunkten zur Verfügung stehen. Die Subventionierung privater Investitionen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik könnte dann Schritt für Schritt auf diejenigen Mittel zurückgeführt werden, die über den Industrieansiedlungsfonds von Privatunternehmen aufgebracht werden.

Ein in sich verzahntes „Bonus-Malus-System" hätte nicht nur Struktur- und umweltpolitische, sondern auch verteilungspolitische Vorteile, denn im Gegensatz zu der gegenwärtig praktizierten Subventionierung privater Investitionen aus öffentlichen Mitteln würden nunmehr Unternehmer von Unternehmen finanziert. Gerade die verteilungspolitischen Gesichtspunkte der Ansiedlungsförderung haben in der gewerkschaftlichen Diskussion immer eine besondere Rolle gespielt[10]). Von verschiedenen Seiten sind in der Vergangenheit immer wieder Forderungen erhaben worden, die auf mehr „soziale Symmetrie" zielten; beispielsweise wurde erwogen, Unternehmen, die Investitionszulagen aus öffentlichen Mitteln erhalten, zu verpflichten, ihre Arbeitnehmer am Unternehmensgewinn zu beteiligen. Vorschläge dieser Art sind jedoch nicht geeignet, die Ansiedlungswilligkeit der Unternehmen zu stärken, sie wirken vielmehr als Investitionsbremse.

3. Flankierende Maßnahmen

Finanzstarke und „marktmächtige" Unternehmen werden allerdings in vielen Fällen auch ein gestrafftes System positiver und negativer Anreize ignorieren, beispielsweise dann, wenn die Möglichkeit besteht, die Abgaben im Preis zu überwälzen. Raumordnungspolitische Ziele können somit durchkreuzt werden. Das Lenkungssystem sollte deshalb ergänzt werden durch eine Reihe weiterer Instrumente.

Erstens gilt es, die Abhängigkeit der Gemeinden von der Gewerbesteuer zu mindern, ohne allerdings die Gewerbesteuer zu beseitigen und ohne die den Gemeinden insgesamt zufließenden Steuernittel zu verringern. Mit der Auflösung des Zusammenhangs Gewerbesteuer-kommunale Industrieansiedlungspolitik werden die Gemeinden veranlaßt, ihre Planungen besser in das Konzept der übergeordneten Strukturpolitik einzufügen.

Zweitens ist es notwendig, daß Raumordnungspläne auch in der alltäglichen Praxis Verbindlichkeiten erhalten. Dem steht jedoch die Planungsautonomie der Gemeinden oft entgegen. Die Träger der Regionalplanung dürfen daher nicht von kommunalen Interessen beherrscht werden; gegebenenfalls muß die Raumordnungsplanung „hochgezogen", d. h. auf die Länder übertragen werden.

Drittens kann eine konsequent durchgeführte Umweltschutzpolitik auch regional Funktionen der Investitionslenkung übernehmen. Ein aufeinander abgestimmtes System von Abgaben, Auflagen und Verboten, das der Durchsetzung des Verursacherprinzips dient und den Unternehmen ebenfalls Daten setzt, kann regional gestaffelt werden, dergestalt, daß in strukturschwachen Gebieten strenge, in Verdichtungsgebieten, die einer Häufung von Umweltschäden ausgesetzt sind, dagegen noch strengere Normen gelten.

So kann dieses System zur Entballung der Verdichtungsgebiete und zur Lenkung der Investitionen in strukturschwache Gebiete beitragen.

---

10) Zur verteilungspolitischen Diskussion siehe Elvers, Gerd, Regionale Strukturpolitik, Landesplanung und Gewerkschaften, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 9/70, bes. S. 533 f. sowie den vom DGB-Landesbezirk Hessen formulierten und vom 9. ordentlichen DGB-Bundeskongreß 1972 angenommenen Antrag 90. Vgl. Protokoll des 9. o. Bundeskongresses, Hrsg. DGB-Bundesvorstand, Abt. Organisation, o. J., Anträge und Entschließungen, S. 80.

Mitwirkung der Arbeitnehmer

Der tiefgreifende Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft kann in der Zukunft nur dann bewältigt werden, wenn die Arbeitnehmerorganisationen, deren Mitarbeit in Hessen auf Beratung beschränkt ist, stärker als bisher auch in die Mitwirkung und Mitverantwortung einbezogen werden[11]). Neben dem notwendigen Ausbau des Instrumentariums gilt es daher, auch institutionelle Änderungen durchzusetzen. Der hessische DGB hat die Einrichtung von Wirtschafts- und Sozialräten auf Landesebene und auf der Ebene der Regionalen Planungsgemeinschaften vorgeschlagen[12]).

Dieser vom DGB selbst abgesteckte, weitgefaßte Rahmen kann allerdings nur dann ausgefüllt werden, wenn der DGB und seine Gewerkschaften erkennen, daß Landesplanung und Strukturpolitik Aufgaben mit höchstem Stellenwert sind. Während für die Gewerkschaften selbst naturgemäß die Tarifpolitik im Mittelpunkt der Aktivitäten steht, scheint bei der Aufgabenzuweisung an den DGB das traditionelle Feld der Sozialpolitik, überwiegend verstanden als Sozialversicherungspolitik, immer noch Priorität zu genießen. Die Sozialpolitik hat jedoch oft gegenüber Fehlentwicklungen, die im ökonomischen Bereich begründet sind, nur eine reagierende -Funktion. Der Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne sollte zumindest gleicher Rang eingeräumt werden. Daher ist es — last not least — auch notwendig, die Wirtschaftsabteilungen in den DGB-Landesbezirken personell und sachlich zu verstärken, damit sie das notwendige Gleichgewicht zu den vielfältigen wirtschaftspolitischen Aktivitäten der privaten Unternehmer, ihrer Vereinigungen und ihrer Kammern, wenigstens ansatzweise herstellen können.

Horst Hochgreve, DGB-
Landesbezirk Hessen,
Abteilung Wirtschaftspolitik

Gewerkschaften und regionale Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen

1. Regionalplanung und Regionalpolitik in Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen mit seinen über 17,2 Millionen Einwohnern weist strukturell stark unterschiedliche Landesteile auf. Die Gewerkschaften haben schon in den fünfziger Jahren die Forderung erhoben, daß durch ein umfassendes Landesstrukturprogramm für alle Bürger gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen sind. Im Sinne dieser gewerkschaftlichen Forderung hat 1967 die Landesregierung die Initiative ergriffen, die Landesentwicklung durch mittelfristige Handlungspläne zu aktivieren und zu koordinieren. Das „Entwicklungsprogramm Ruhr" war der erste mittelfristige Handlungsplan der Regierung Kühn. Er ist unter dem Eindruck der Kohlenkrise im Rezessionsjahr 1967 verkündet worden und wurde schließlich durch das alle Landesteile umfassende Nordrhein-Westfalen-Programm '75, das eine gezielte Landesentwicklung durch eine Kombination von Planung und Durchführung der Politik vorsieht, erweitert.

---

11) Zu der bisherigen Regelung der Mitwirkung der Arbeitnehmer und den dabei gewonnenen Erfahrungen vgl. Clauss, A. und Hochgreve, H., Strukturplanung in Hessen — Erfahrungen und Forderungen der Arbeitnehmer, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/73, S. 780 ff.

12) Vgl. „Hessische Bausteine zur Mitbestimmung", herausgegeben vom DGB-Landesbezirk Hessen, Frankfurt a. M. 1974, S. 14 ff.

Die damit eingeleitete „Politik des planvollen Wandels" enthält räumliche, zeitliche, finanzielle sowie Ressourcen-Festlegungen. Unter Vermeidung sozialer Härten soll dem Strukturwandel bis zur Mitte der siebziger Jahre eine gewünschte Richtung gegeben werden.

Das Anfang 1974 verabschiedete Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsgesetz) wird von den Gewerkschaften als ein weiterer Schritt zur Verbesserung des nordrhein-westfälischen Planungssystems gewürdigt. Durch 'dieses Gesetz werden die Grundsätze und allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen festgelegt. Mit dem neuen Landesentwicklungsgesetz übernimmt der nordrhein-westfälische Landtag als erstes Länderparlament eine eigene ständige Rolle als Planungsträger im Bereich der Raumordnung und Landesplanung. Die neuen Bestimmungen und die sie konkretisierenden Landes- und Gebietsentwicklungspläne behindern keinesfalls den Planungsrahmen der Gemeinden. Vielmehr werden für den örtlichen Bereich Möglichkeiten geschaffen, Planung mit Leben zu erfüllen.

2. Gewerkschaftliche Beteiligungen an der Landesplanung und in der regionalen Strukturpolitik

Die Entscheidungen über die Raumordnung, die Infrastrukturplanung und die Industrieansiedlungen stehen in einem engen Zusammenhang mit der Chancenverteilung in unserer Gesellschaft. Die Gewerkschaften haben sich deshalb in NRW darum bemüht, die Gestaltung der räumlichen Struktur des Landes so zu beeinflussen, daß sie der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten dient. Diese Grundsätze in politisches Handeln umzusetzen, war den Gewerkschaften möglich durch die Mitwirkung in den Entscheidungsgremien der Landesplanungsgemeinschaften Rheinland, Westfalen und im Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk. Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz gibt den Arbeitnehmerorganisationen Sitz und Stimme in den Beschlußorganen der Regionalplanung. Ein Recht, das in keinem anderen Bundesland gegeben ist.

Gerade in der Praxis der Mitwirkung wurde immer wieder deutlich, wie eng die Planungsentscheidungen das wirtschaftliche und soziale Schicksal der Arbeitnehmer berühren. Die funktionale Komponente in der Selbstverwaltung der Regionalpalnung in NRW hat sich bewährt. Die Repräsentanten der Arbeitnehmerschaft wie auch der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft verfügen über einen Erfahrungsreichtum, der unmittelbaren Nutzen für regionalpolitische Entscheidungen bringt. Durch ihre Mitwirkung konnte die Praxisnähe wesentlich erhöht werden und wirkte sich auch auf einen frühzeitigen Konfliktabbau und eine Beschleunigung des Planungsverfahren aus.

Durch eine vorgesehene Novellierung des Landesplanungsgesetzes soll nach dem gemeinsamen Willen aller Landtagsfraktionen die Regionalplanung Bezirksplanungsräten bei den Regierungspräsidenten übertragen werden. Diese Bestrebungen entsprechen dem Wunsch, eine Verbindung zu schaffen zwischen der bereits abgeschlossenen Territorialreform und der Funktionalreform.

Der DGB wendet sich keinesfalls gegen die Absicht, eine Verbesserung bei der Erfüllung der Planungs- und Verwaltungsaufgaben der Landesplanung anzustreben. Die Arbeitnehmerorganisationen treten jedoch dafür ein, daß bei jeder Neuordnung — orientiert am geltenden Recht — die funktionale Selbstverwaltung und damit auch das gewerkschaftliche Mitentscheiden erhalten bleibt. Der seit den zwanziger Jahren praktizierte und in der Verbandsordnung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk festge-

legte Grundsatz, Regionalplanung als eine Gemeinschaftsarbeit von kommunaler und funktionaler Selbstverwaltung zu verwirklichen, ist für die Gewerkschaften ein unumstößlicher Grundsatz, der auch in einem einstimmig angenommenen Antrag auf dem DGB-Bundeskongreß als beispielhafte Lösung bezeichnet worden ist.

Die Auffassung des nordrhein-westfalischen Städtetages, in die neu zu schaffenden Bezirksplanungsräte ausschließlich nur Vertreter der Gemeinden zu entsenden, weil die Mitwirkung sonstiger Mitglieder dem Bezirksplanungsrat die demokratische Legitimation nehme, wird vom DGB-Landesbezirksvorstand als zu formales und falsches Demokratieverständnis zurückgewiesen.

Während im Bereich der raumbezogenen Planung unmittelbare Mitwirkung der Gewerkschaften durch das noch geltende Recht gegeben ist, wurde das NWP-75, weil es sich um ein Regierungsprogramm handelt, von einer Expertenkommission erarbeitet und schließlich durch Beschluß der Landesregierung verkündet. Allerdings gab es im Erarbeitungszeitraum viele Kontakte und Gespräche über Ziele und Maßnahmen der politischen Entwicklungsplanung bis 1975. Nicht zuletzt deshalb, weil sich viele gewerkschaftliche Vorstellungen in den einzelnen Fachabschnitten des NWP-75 wiederfanden, hat dieser Plan bei den Gewerkschaften breite Zustimmung gefunden.

Auch während des Programmzeitraums haben die Gewerkschaften im Konsultationsverfahren ihre Vorschläge zur regionalen und sektoralen Strukturpolitik in den Entscheidungsprozeß der Regierung einbringen können. So wurden z. B. die Gewerkschaften beteiligt bei der jährlichen Fortschreibung der regionalen Aktionsprogramme bei der Anmeldung von strukturschwachen Gebieten in NRW zum Rahmenplan der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Damit konnte vor allen Dingen eine in der örtlichen Gewerkschaftspolitik stark beachtete Mitwirkung an der Erfolgskontrolle der regionalen Strukturpolitik durch den DGB erreicht werden.

Ein ähnliches Beispiel ist die seit zwei Jahrzehnten geübte Praxis, den DGB-Landesbezirk beim Antragsverfahren für die Übernahme von Landesbürgschaften zu hören. Die gutachterlichen Stellungnahmen der Gewerkschaften haben dazu beigetragen, daß Landesbürgschaften nicht nur nach den Gesichtspunkten des Gläubigerschutzes und der Risikominderung der Kreditgeber vergeben werden, sondern es werden in erster Linie Struktur- und arbeitsmarktpolitische Aspekte unter Beachtung der allgemeinen Ziele der Wirtschaftsförderungspolitik berücksichtigt. Weitere gewerkschaftliche Beteiligungen gibt es durch DGB-Delegierte im Energiebeirat, Wasserbeirat, im Landesbeirat für Immissionsschutz und allgemeine Belange des Umweltschutzes. Bedeutungsvoll sind auch die vielfältigen örtlichen Wirtschaftsförderungsgremien. In der Regel sind die DGB-Kreisvorsitzenden darin aktiv beteiligt. Der Landesbezirk unterstützt und koordiniert diese Arbeit durch gemeinsame Fachkonferenzen.

3. Vorschläge zur Verbesserung der regionalen Strukturpolitik in NRW

Die Probleme des Strukturwandels in NRW lassen sich nur durch eine planvolle Politik bewältigen. Der DGB tritt deshalb für eine Fortschreibung und qualitative Fortentwicklung der Regierungsplanung zu einem NRW-Programm 1980 ein. Verbesserungsvorschläge des Landesbezirksvorstands zur Struktur- und Arbeitsmarktpolitik wurden Landtag und Regierung vorgelegt. In der regionalen Strukturpolitik gilt es, die durch zahlreiche Betriebsstillegungen, verbunden mit regionalen Struktureinbrüchen, aufgeworfenen Probleme zu bewältigen. Um strukturelle Fehlentwicklungen möglichst früh-

zeitig begegnen zu können, ist ein vorbeugendes und umfassendes Strukturkonzept erforderlich. Dies setzt voraus:

— Eine gründliche Untersuchung des Wandels der Branchen- und Regionalstrukturen wie ebenso eine genaue Kenntnis der Berufs- und Arbeitsmarktstruktur und
— eine Verbesserung der Instrumente der Vorhersage, Planung und Entscheidung.

Zu diesem Zweck hat der DGB-Landesbezirksvorstand die Berufung eines Strukturrates vorgeschlagen; ein Gremium von Sachverständigen, das die Alternativen und Lösungen für einen wünschenswerten Verlauf vorbeugender Strukturpolitik erarbeiten soll.

Andererseits müssen auch die Maßnahmen zur Anhebung der Berufs- und Qualifikationsstruktur aktiviert werden. Vor allem müssen die Qualifizierungsbedingungen auf den einzelnen regionalen "Arbeitsmärkten so gestaltet werden, daß die Arbeitnehmer in ihrer beruflichen Entwicklung in der Lage sind, den Anforderungen des technischen und wirtschaftlichen Wandels gewachsen zu sein.

Der DGB-Landesbezirksvorstand schlägt u. a. die Berufung einer paritätisch besetzten Arbeitsmarktkonferenz vor. Außerdem fordert er vom Landtag ein arbeitsmarktpolitisches Rahmengesetz. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, durch aktive und soziale Arbeitsmarktpolitik in einem wichtigen Teilbereich der Landespolitik eine noch bestehende Planungslücke zu schließen.

4, Wirtschafts- und Sozialräte in NRW

Wenn heute immer stärker eine aktiv gestaltende Einflußnahme auf die Investitionspolitik ein Ziel der gewerkschaftlichen Mitbestimmungspolitik wird, dann nicht zuletzt deshalb, weil in den vergangenen Jahren spektakuläre Betriebsstillegungen die Wirtschaftskraft von Städten und Regionen unerwartet und empfindlich beeinträchtigten. Die Unternehmens-Mitbestimmung stößt allerdings an Grenzen, die sich aus den jeweiligen Unternehmenszielen ergeben. Die Mitbestimmung im Unternehmen muß daher durch gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung ergänzt werden.

Wie der Bundesvorstand auf Bundesebene, fordert der Landesbezirk für NRW einen Landeswirtschafts- und Sozialrat und auf regionaler Ebene Bezirkswirtschafts- und Sozialräte. Deren Rechte beschränken sich auf Information, Beratung, Konsultation und Initiativen gegenüber den politisch entscheidenden Organen. Der Aufgabenbereich, insbesondere der Bezirkswirtschafts- und Sozialräte, soll die regionale Strukturplanung und Strukturpolitik, Raumordnung, Verkehrsplanung, Siedlung- und Wohnungsbaupolitik, Industrieansiedlungen, Energieplanung, Wasserversorgung und die Müll- und Abwasserbeseitigung umfassen.

Mit der Errichtung von Wirtschafts- und Sozialräten ergibt sich dann die Möglichkeit, die notwendigen Wechselbeziehungen der verschiedenen Mitbestimmungsebenen zu erreichen. Die Existenz paritätisch besetzter Wirtschafts- und Sozialräte ersetzt aber keinesfalls die notwendige Mitwirkung in den Entscheidungsgremien der Regionalplanung. Vielmehr muß dann das Landesplanungsrecht so gestaltet werden, daß die Wirtschafts- und Sozialräte die Vertreter der funktionalen Selbstverwaltung wählen, die zu gleichen Teilen von den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu besetzen sind.

Siegfried Bleicher/Peter Michels, DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen