

FOLKWIN WOLF

Wirtschaftsschwache Gebiete: Politik der offenen Hand oder Strategie der staatlich gestützten regionalen Eigenentwicklung?

Kurzfassung

Aktuelle Forschungsberichte signalisieren, daß die regionalen Entwicklungs- und Strukturdisparitäten auch in Zukunft — unter Umständen sogar verstärkt — fortbestehen werden, begünstigt u. a. durch welt- und binnenwirtschaftliche Strukturverschiebungen, technologische Entwicklungsprozesse und die Überlegenheit der dominierenden Wirtschaftszentren mit ihren institutionell und infrastrukturell überragenden Ausstattungen. Trotz überproportionaler finanzieller Förderung der wirtschaftsschwachen Regionen — vor allem im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung — ist es nicht gelungen, die regionalen Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten entscheidend und nachhaltig zu verringern oder gar zu beseitigen. Ein Grund liegt mit darin, daß die staatlichen Fördermaßnahmen zu wenig die eigentlichen Ursachen regionaler Entwicklungs- und Strukturprobleme berücksichtigen und die regionalspezifischen Defizite und Engpässe nicht gezielt durch z. B. ressortkoordinierte Maßnahmen unter Beachtung der regionalen Prioritätserfordernisse angehen. Im vorliegenden Beitrag wird aufgezeigt, welche konkreten Möglichkeiten bestehen, auf Basis des vorhandenen (Planungs-, Organisations- und Förderungs-) Instrumentariums eine wirksamere und umfassendere regionale Entwicklungspolitik als bisher durchzusetzen, die nicht nur globalen staatlichen Zielvorstellungen, sondern auch den Prioritätsüberlegungen der betroffenen Regionen gerecht werden.

Ausgangspunkt einer solchen Politik ist eine Strategie der staatlich gestützten regionalen Eigenentwicklung, d. h. eine Mobilisierung, Nutzung und Stärkung des in der Region ansässigen Potentials bei gleichzeitiger flankierender staatlicher finanzieller und institutioneller Förderung. Von entscheidender Bedeutung sind hierbei sowohl die institutionalisierte Zusammenarbeit der insbesondere arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen regionalen Organisationen als auch die Koordinierung von Planungen und Maßnahmen auf horizontaler Ebene (Fachressorts) und in vertikaler Richtung (Kommunen/Regionen/Land). Das zur Durchsetzung dieser Strategie geeignete planerische, organisatorische/institutionelle und förderpolitische Instrumentarium ist bereits existent. Es kann jedoch erst dann seine Wirkung entfalten, wenn die politische Bereitschaft und die administrative Fähigkeit zu seiner Anwendung gegeben sind und der Wille zur Konsensbildung der Beteiligten — unter Zurückstellung ressort- und gruppenspezifischen Konkurrenzdenkens — besteht.

Die Daten der hessischen Arbeitsmarktstatistik einerseits und der Gewerbeanzeigenstatistik andererseits dokumentieren, daß — trotz einer tendenziellen Verbesserung Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre — das traditionelle Nord-Süd-Gefälle innerhalb des Landes (ähnlich wie im Bund) nach wie vor besteht. Eine Umkehr der Verhältnisse ist aufgrund vorliegender Prognosen nicht zu erwarten. Der Wirtschaftsraum Rhein-Main als eines der domi-

nierenden Wirtschaftszentren der Bundesrepublik übt nach wie vor starke Sogwirkung aus, begünstigt durch seine überragenden Standortvorteile und sein sich daraus ergebendes dynamisches Wachstumspotential.

Diese — uneinholbaren — Standortvorteile des Rhein-Main-Gebietes ergeben sich nicht nur aufgrund der räumlichen Lage, der regionalen und überregionalen Verkehrsverbindungen (Flug-, Schienen-, Straßen-, Wasserverkehr), dem noch reichlich vorhandenen Flächenangebot und dem weiten Einzugsbereich an qualifizierten Arbeitskräften (Humankapital), sondern vor allem auch aufgrund der öffentlichen wie privaten *institutionellen* Infrastruktur, wie z. B. an quantitativ und qualitativ vielseitigen Aus-, Fort- und Weiterbildungs-, Forschungs- und Entwicklungs-, Beratungs-, Kommunikations- und Informationseinrichtungen, die außerhalb des Rhein-Main-Gebietes nur sporadisch (etwa in den Hochschul- und Fachhochschulstandorten) vorhanden sind.

So gibt es z. B. nach einer Analyse der südhessischen Industrie- und Handelskammern „keinen weiteren Raum mit derartiger Konzentration von öffentlicher und privater Forschung“. Die „Denkfabrik Rhein-Main“ nimmt „auch europäisch eine Spitzenposition unter den Regionen ein“¹. Nach den neuesten Forschungsergebnissen werden strukturelle Verschiebungen im welt- und binnenwirtschaftlichen Bereich, technologische Entwicklungsprozesse, die Fühlungs- und Agglomerationsvorteile, die Überlegenheit hinsichtlich der Ausstattung mit „Funktionsinfrastruktur“ (die sich z. B. mit Einführung der Telematikinfrastruktur und -dienste wie Glasfaser und ISDN noch steigern wird) in Räumen wie dem Rhein-Main-Gebiet dazu führen, daß auch zukünftig deren Entwicklungsvorsprung gegenüber ländlichen Gebieten weiterhin begünstigt wird².

Durch intensive und — gemessen am Bevölkerungs- und Beschäftigtenanteil — weit überproportionale Förderung sowohl der gewerblichen Wirtschaft als auch im infrastrukturellen Bereich durch sowohl regionale (betriebliche und infrastrukturelle) Wirtschaftsförderung, Städtebauförderung, Dorferneuerungs- und andere Investitionsförderungsmaßnahmen³ als auch durch gezielte regionale Steuerung des kommunalen Finanzausgleichs, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie durch dezentrale Schaffung öffentlicher Einrichtungen in den wirtschaftsschwachen Gebieten konnte zwar ein stärkeres Auseinanderdriften der regionalen Disparitäten vermieden und insbesondere eine regionale Angleichung der infrastrukturellen Ausstattung und seit 1983/84 sogar in einigen Arbeitsamtsbezirken wie Korbach, Marburg, Limburg und Fulda eine überdurchschnittliche Beschäftigungszunahme erreicht werden. Andererseits haben die massiven regionalen Förderungsmaßnahmen jedoch das Problem der nach wie vor bestehenden regionalen Ungleichgewichte vor allem hinsichtlich des Mißverhältnisses von Arbeitslosen und offenen Stellen nicht beseitigen können.

In Anbetracht des schon seit einem Jahrzehnt bundesweit geschrumpften gewerblichen Ansiedlungspotentials — nach Feststellung des Hessischen Wirtschaftsministeriums ging dies in den letzten 10 Jahren auf ein Siebentel zurück⁴ — kann die Raumordnungspolitik und speziell regionale Wirtschaftspolitik anders als in den 60er und 70er Jahren auf diese Karte kaum noch setzen, zumal die klassische materielle Infrastruktur (z. B. für Verkehr, Ent- und Versorgung), die in früheren Jahrzehnten neben dem

Angebot an Arbeitskräften und Flächen noch ein ansiedlungsentscheidender Standortfaktor war, inzwischen landesweit einen Standard erreicht hat, daß durch weiteren Zubau generell keine entscheidenden Ansiedlungsimpulse mehr zu erwarten sind. Zudem konzentriert sich das Interesse ansiedlungsinteressierter Betriebe weiterhin und so lange auf den südhessischen Raum — nachweisbar an der Gewerbeanzeigenstatistik —, wie dort Flächenpotential zur Verfügung steht.

Eine Landesentwicklungs- und -strukturpolitik, welche die Zielsetzung eines regionalen Disparitätenabbaus oder gar der Schaffung (zumindest quantitativ) gleichwertiger Verhältnisse am Arbeitsmarkt verfolgt — also insbesondere eine regionale Angleichung der Arbeitslosenquoten oder des Verhältnisses von Arbeitslosen zu offenen Stellen — muß demgemäß eine Doppelstrategie verfolgen:

- Einerseits müssen — in Anbetracht des geringen Ansiedlungspotentials — in den strukturschwachen Räumen das regional vorhandene Potential an Arbeitskräften, natürlichen Standortfaktoren, materieller, institutioneller und personeller Infrastruktur mobilisiert und gestärkt, Defizite und Engpässe gezielt abgebaut oder beseitigt werden, um die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit dieser Räume zu sichern bzw. zu steigern. Notwendig ist also eine über die traditionelle regionale Wirtschaftspolitik hinausgehende *Strategie der Stärkung der regionalen Eigenentwicklung*, auf die nachfolgend im Detail eingegangen wird.
- Andererseits ergibt sich in dem durch rigorosen Freiflächenverbrauch, Luft-, Boden- und Wasserverschmutzung u. a. m. bereits hoch belasteten, aber immer noch expandierenden Verdichtungsgebiet Rhein-Main die Notwendigkeit, insbesondere durch eine restriktive und selektive Industrie- und Gewerbeflächenpolitik sowohl die Nachteile des anhaltenden Verdichtungsprozesses zu mindern und einer weiteren Überlastungstendenz vorzubeugen (d. h. vor allem die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern) als auch dafür Sorge zu tragen, daß das Entwicklungspotential der wirtschaftlich benachteiligten Gebiete durch die Konkurrenz des Standortes Rhein-Main nicht weiter beeinträchtigt wird⁵.

Diese Strategie der restriktiven und selektiven Siedlungsstrukturpolitik hat inzwischen ihren konkreten Niederschlag im Regionalen Raumordnungsplan Südhessen gefunden, wie er von der regionalen Planungsversammlung — also dem kommunalen Beschlußgremium — beschlossen und von der Hessischen Landesregierung festgestellt wurde⁶.

Die zusätzlichen Flächenausweisungen für Siedlung, Industrie und Gewerbe erscheinen allerdings immer noch zu hoch im Hinblick auf die Ziele z. B. der Bodenschutzkonzeption sowie der „programmatischen Schwerpunkte der Raumordnung“, wie sie seitens der Bundesregierung erstellt wurden, ferner wegen der drohenden Gefahr einer regional bzw. lokal in südhessischen Teilräumen nicht mehr ausreichenden Wasserversorgung (deswegen z. B. Anzapfung des Vogelsberggebietes) und schließlich hinsichtlich einer offenen Flanke bei der Absicherung der regionalen Ansiedlungspolitik — deren Wirkung muß verpuffen, wenn im Rhein-Main-Gebiet noch reichhaltig Flächen verfügbar sind für Betriebe, die auf diesen Standort nicht unbedingt angewiesen sind.

Damit entsteht u. a. die Gefahr, daß bestimmte Räume außerhalb des Rhein-Main-Gebietes zu dessen „Hoflieferanten“ für Arbeitskräfte, Wasser und andere Rohstoffe sowie Entsorgungsstation (Müll) werden.

Strategie der Stärkung und Stützung der regionalen Eigenentwicklung

Der bereits oben hinsichtlich seiner Zielsetzung skizzierte strategische Ansatz für die wirtschaftsschwachen Räume mit ihrer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit und geringem Arbeitsplatzangebot erfordert ein erhebliches Umdenken sowohl hinsichtlich der bisherigen staatlichen Förderpolitik — speziell der regionalen Wirtschaftsförderung — als auch der betroffenen Regionen.

Statt der bisher praktizierten „open-hand“-Politik, d. h. einer regionalen Umverteilungspolitik von Steuergeldern einerseits⁷ und einer tendenziellen Mentalität des regionalen bzw. kommunalen Handaufhaltens, Forderns und Wartens auf die Ergiebigkeit der Fördergießkanne andererseits muß eine Politik regional eigenständiger Aktivitäten erfolgen, der „Besinnung auf eigene Stärken“ und regionale „Begabungen“ und vor allem einer Kooperation der gesellschafts- und beschäftigungspolitisch relevanten Gruppen und Institutionen.

Sowohl der Verlauf der Nordhessen-Konferenz⁸ als auch die Vorbereitungen der geplanten Mittelhessen-Konferenz haben erkennen lassen, daß regional erhebliche, bisher nicht ausreichend genutzte Potentiale und Aktivitätsansätze vorhanden sind. Es sei an dieser Stelle nur beispielhaft verwiesen auf das von der IHK Kassel erarbeitete und bereits in Gang gesetzte Konzept „Pro Nordhessen“ (z. B. Installation einer Datenbank/Informationsvermittlungsstelle, Aufnahme der Zusammenarbeit mit Hochschulen, Innovations- und Technologieberatungsstelle usw.)⁹, das „Initiativprogramm für Nordhessen“ seitens der Landkreise und der Stadt Kassel (koordiniert vom Reg.-Präs. in Kassel) von 1985 sowie die seitens des DGB und der DAG schon in früheren Jahren ausgearbeiteten „Arbeits-“ bzw. „Struktur“-Programme.

Auch in Mittelhessen sind erste Ansätze regionaler Aktivitäten — und zwar sogar in koordinierter Form — spürbar: ein Beispiel hierfür stellt die Installation der sog. „Mittelhessenrunde“ dar (s. u.), ein weiteres der Ideenwettbewerb „Neue Arbeitsplätze — aber wie?“ und der daraus resultierende „Regionale Entwicklungsfonds Marburg — Biedenkopf e.V.“.

Aufgabe der staatlichen Planung in diesem Prozeß ist es, bedarfsorientiert und entsprechend den regionalen Prioritäten drohenden Fehlentwicklungen durch geeignete Maßnahmen vorzubeugen, Defizite zu beseitigen und die regionalen sowie lokalen Bemühungen der Eigenhilfe zu unterstützen, und zwar zum einen durch planerische Rahmenvorgaben (insbesondere durch die regionalen Raumordnungspläne), zum anderen durch finanzielle und institutionelle Hilfen.

Die Politik muß Abschied nehmen von der Vorstellung, die regionalen Probleme durch förderpolitische Ansätze in Form von „Regionalprogrammen“ lösen zu können, die von der Überlegung insbesondere betriebsbezogener Ansiedlungs-, Erweiterungs- und Rationalisierungsförderung geprägt sind. Solche Förderprogramme erhöhen zwar die Auswahlmöglichkeit des bis zur

Unübersichtlichkeit inflationär angewachsenen Förderdschungels (allein die Förderfibel der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft [HLT] enthält rund 70 Förderprogramme für die gewerbliche Wirtschaft in Hessen), aber ihre Effizienz ist umstritten und empirisch mehrfach erheblich in Zweifel gezogen worden, da sie die eigentlichen Ursachen regionaler Entwicklungs- und Strukturprobleme nicht beseitigen. Erschwerend wirkt sich zudem die Fülle von (regional nicht gezielten) Förderprogrammen aus, die auch außerhalb der wirtschaftsschwachen Regionen zum Einsatz kommen und letztere z. T. nicht oder kaum erreichen. Hinzu kommt die Förderkonkurrenz der Länder sowie der Kommunen, die zu einem systematischen Unterlaufen der regionalen Wirtschaftsförderung führt.

Die wirtschaftsschwachen Regionen hängen damit ständig an einem Tropf, der mit immer neuen Nährlösungen nachgefüllt wird, aber keine Gesundung bewirkt, sondern nur der Überbrückung von einem Schwächeanfall zum nächsten dient.

Die Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung sind i. d. R. direkte Finanzhilfen zur Investitionsverbilligung. Sie bewirken somit die Liquiditätsverbesserung bzw. Kapitalkostensenkung der Investoren und stellen für die Betriebe einen Anreiz bzw. eine Belohnung für die Errichtung, Erweiterung und Produktionsumstellung/Rationalisierung dar¹⁰, insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. Dieser Ansatz ist im Prinzip sinnvoll, bedarf aber einer dringenden Ergänzung insofern, als nicht nur monetäre Hilfen zur Investitionsfinanzierung gewährt werden sollten, sondern — dies betrifft alle übrigen gewerblichen Betriebe der Region — auch institutionelle Hilfen bereitgestellt werden müssen, die an den betrieblichen Schwachstellen (z. B. Informationsdefizite, Führungsprobleme, Probleme der Nachwuchsqualifizierung usw.) ansetzen sowie an Defiziten der regionalen institutionellen Infrastruktur. Denn es geht nicht nur darum, zusätzliche arbeitsplatzschaffende Impulse zu bewirken, sondern auch die weniger leistungs- und wettbewerbsfähigen Betriebe im Interesse der Erhaltung von Arbeitsplätzen zu stabilisieren sowie entwicklungshemmende Engpässe für die ansässigen Betriebe zu beseitigen. Dazu gehört — gerade in Anbetracht der vorherrschenden mittelständischen Struktur — z. B. die Förderung von Informations-, Beratungs-, Kommunikationsstellen bzw. -diensten. In jüngster Zeit hat u. a. das Ifo-Institut auf die Notwendigkeit eines flächendeckenden Netzes von Informationsvermittlungseinrichtungen für die indirekte Datenbanknutzung hingewiesen, um damit entscheidende Informationsnachteile der kleinen und mittleren Unternehmen abzubauen¹¹.

Durch eine Forcierung der institutionellen und indirekten Förderung gegenüber der finanziellen und direkten könnten auch das leidige Problem und der Dauerstreit um die Grenzen der Fördergebiete gedämpft werden, die sogar Landkreise und Mittelbereiche zerschneiden. Von einer institutionellen Förderung könnten dann nämlich auch die Gemeinden profitieren, die unmittelbar an den Fördergrenzen liegen und daher Fördernachteile aufweisen.

Eine *Strategie der regionalen Eigenentwicklung* — flankiert durch staatliche finanzielle und institutionelle Förderung — beinhaltet die *Aktivierung, Nutzung und Stärkung des in der Region ansässigen Potentials*, wie z. B.

- Arbeitskräfte (quantitativ, qualitativ)
- Infrastruktur (sowohl private wie öffentliche)
- Institutionen, Organisationen (Verbände, Vereine, Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, Arbeitskreise, Initiativen usw.)
- natürliche Ressourcen (z. B. Rohstoffe, Klima, Landschaft)
- intellektuelle Begabungen, Kulturgüter

durch

- Information
- Kooperation
- Aktion.

Die zentrale und für den Erfolg oder Mißerfolg einer — staatlich gestützten — Strategie der regionalen Eigenentwicklung entscheidende Frage lautet, *wer* sie umsetzen soll und *wie* sie umgesetzt werden kann.

Im Grundsatz ergeben sich folgende *instrumentelle Ansatzpunkte*:

1. Das Planungsinstrument: Regionaler Raumordnungsplan

Die regionalen Raumordnungspläne (für die 3 Regionen Nord-, Mittel-, Südhessen) dienen der sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Entwicklung der jeweiligen Region und enthalten in ihrem textlichen Teil die Ziele, Maßnahmen und Planungen für die sog. Daseinsgrundfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Bildung, Erholung, Kommunikation/Verkehr).

Sie beinhalten also nicht nur — wie aufgrund der Kartenteile häufig mißverstanden — eine Raumnutzungsplanung oder eine Art höhere Landschaftsplanung. Dies wäre ein völliges Mißverständnis der Aufgaben der Raumordnungspolitik. Regionalplanung stellt vielmehr auch die Grundlage u. a. für zukünftige Investitionsplanungen der staatlichen und kommunalen Entscheidungsträger dar. Es geht nun darum, daß Land, Regionen und Kommunen die gemeinsam erarbeiteten Planungsvorstellungen umsetzen in *konkrete* Maßnahmenkataloge, d. h. in eine langfristige, bedarfsorientierte und funktionsgerechte Investitionsplanung. Hierbei sind auch — und besonders! — *institutionelle* Maßnahmen (z. B. Informations- und Beratungsstellen, Verkehrs-, Energieversorgungs-, Telekommunikations-, Entsorgungs-, Abfallverwertungsmodelle u. a.) zu berücksichtigen.

Da zahlreiche Maßnahmen sich gegenseitig ergänzen bzw. nur dann ihre Wirkung voll entfalten, wenn sie mit anderen kombiniert werden, müssen unterschiedliche fachpolitische/ressort-spezifische Maßnahmen entsprechend koordiniert werden.

Demzufolge ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit einer fachlich *koordinierten Maßnahmenplanung auf Regionalebene*, zu deren Aufgabe auch die jeweilige sachliche, zeitliche und lokale Prioritätensetzung gehört. So wird z. B. im Regionalen Raumordnungsplan Mittelhessen im wirtschaftspolitischen Teil als eines der Ziele die Nutzung regionaler Entwicklungsreserven genannt, und zwar u. a. durch die Förderung von

- Energieeinsparung und rationelle Energieverwendung

- Städtebau und Wohnumfeldverbesserung
- Umweltschutz
- Verbesserung der beruflichen Bildung
- Abfallwirtschaft
- öffentlichem Personennahverkehr
- Nutzung erneuerbarer Energiequellen.

Aufgabe der regionalen Planungsträger und -gremien wäre es nunmehr, auf der Basis der selbstgesteckten Zielaussagen deren Umsetzung durch einen entsprechenden Maßnahmenkatalog vorzubereiten und sich hierbei fachlich kompetenter Institutionen zu bedienen. Erfolgt dies nicht, wären die Aussagen des regionalen Raumordnungsplanes ein Torso, die regionalen Entwicklungsreserven blieben weitgehend ungenutzt, die Chance einer an den *regionalspezifischen* Prioritäten ausgerichteten Engpaß-, Defizit- und Strukturverbesserungsplanung würde vertan.

2. Das institutionelle (Organisations-) Instrument: Regionaler Planungsbeirat und regionale Arbeitskreise

Um die vorgenannten Aufgaben zu bewältigen, steht in jeder Region ein regional und fachlich kompetentes Gremium zur Verfügung: der *regionale Planungsbeirat*, der gemäß Landesraumordnungsprogramm an der Aufstellung des regionalen Raumordnungsplanes zu beteiligen ist und dessen Vorsitz vom Regierungspräsidenten geführt wird. Dieses Gremium scheint zur *Vorbereitung* der Umsetzung der regionalen Raumordnungspläne geradezu prädestiniert, denn seine Vertreter kommen aus den gesellschaftspolitisch bedeutsamsten Institutionen und verfügen sowohl über regionale als auch fachliche Detailkenntnisse und damit über eine erhebliche Beratungskompetenz.

Die 16 Mitglieder der jeweiligen regionalen Planungsbeiräte setzen sich zusammen aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft, der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, der Naturschutzverbände, des Landeswohlfahrtsverbandes, der Arbeitsverwaltung und staatlichen/kommunalen Wohnungswirtschaft.

Durch diese Zusammensetzung könnte sichergestellt werden, daß die *regionalen* Interessen — losgelöst von kommunalem Konkurrenzdenken — insbesondere gegenüber dem Land deutlich artikuliert und fachkompetent vertreten werden und somit eine regionale Mitwirkung beim Vollzug der Landespolitik erreicht wird.

Der regionale Planungsbeirat könnte auf der Basis des von ihm erarbeiteten regionalen Maßnahmenkataloges Empfehlungen an die jeweils zuständigen Maßnahmenträger (Land, Kommunen, Verbände, Institutionen) geben.

Der Regierungspräsident in Gießen hat zur Vorbereitung der „Strukturkonferenz Mittelhessen“ eine sog. „Mittelhessenrunde“ mit 4 Arbeitskreisen (Kommunal Finanzen, Wirtschaft/Infrastruktur, Wissen/Qualifikation, ländlicher Raum/Infrastruktur) organisiert. Es handelt sich hier insofern um ein begrüßenswertes „Pilotprojekt“, als den Arbeitskreisen insbesondere Vertreter jener Institutionen angehören, die direkt oder indirekt regional beschäftigungspolitische Verantwortung tragen:

*Übersicht 1:
Beispiele zur Aktivierung, Nutzung und Stärkung des regionalen Potentials
durch Information, Kooperation, Aktion*

Stärken, Schwächen, Defizite, Engpässe	Handlungsbedarf	Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none"> - Defizite an Ausbildungsplätzen, unversorgte Bewerber (insbes. weiblich) - fehl- bzw. unqualifizierte Arbeitslose - Mangel an qualifizierten Kräften 	<ul style="list-style-type: none"> - Bereinigung der strukturellen Diskrepanz (Angebot/Nachfrage) - vorausschauende Bedarfsplanung insb. für qualifizierte Nachwuchskräfte - Qualifizierung (Aus-, Fortbildung, Umschulung) für Arbeitslose, Arbeitnehmer; Eingliederung schwer vermittelbarer Arbeitsloser - Motivierung Arbeitsloser zur Teilnahme an FuU-Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbildungsverbund (betrieblich, über-, außerbetrieblich) unter Ausschöpfung des Förderungsinstrumentariums - Einrichtung eines Verbundes für Fortbildung, Weiterbildung, Umschulung unter Berücksichtigung des ermittelten zukünftigen Personalbedarfs - Intensivierung/Ausbau der sozialpädagogischen Betreuung Arbeitsloser, Teilnehmer an berufsvorbereitenden/beruflichen Bildungsmaßnahmen - Modell für Übernahme ausgebildeter Jugendlicher mit AFG-Förderung - Eingliederung arbeitsloser Sozialhilfempfeänger durch Kombination AFG/BSHG - Erarbeitung regional angepasster Beschäftigungsprogramme
<p>Informationsdefizite hinsichtlich</p> <ul style="list-style-type: none"> - neuerer Entwicklungen im Technologiebereich (Telematik, Bürokommunikation, Produkt-, Prozeß- [Verfahrens-] Innovation, Energie, Umweltschutz u. a.) - der Vielzahl (hunderter!) Förderungsprogramme von Bund, Land, Arbeitsverwaltung - rechtlicher Bestimmungen z.B. im Umweltbereich, Ausbildungsverordnungen, Wettbewerbsrecht, Planungsrecht usw. - unterschiedlicher Möglichkeiten zur Gewinnung und Eingliederung von Arbeitskräften (z. B. Verbundmodelle, Übernahmemodelle) - gezielter Ansprache und Information Ausbildungs- und Arbeitsstellensuchender, insbes. Jugendlicher 	<p>Betriebe, Arbeitnehmer, Arbeitslose müssen Chancengleichheit gegenüber den gleichen Gruppen in anderen Regionen haben, gleiche Informations-Zugangsmöglichkeiten, <i>um regionale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern bzw. zu sichern</i> und die unübersehbare Fülle von Förderungsprogrammen transparent zu machen</p> <p>Besonders bedeutsam: Marktübersicht über neue Produkte und Verfahren (Motto: „Wer hat was? Wer macht was?“)</p> <p>Kontaktvermittlung, Wissenstransfer zwischen Betrieben, Beratungs-/Informations- und Forschungsstellen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung von regionalen Informations- und Beratungsstellen/-zentren (IBZ) (Motto: „Ich habe da ein spezielles Problem – wer kann mir weiterhelfen?“), IBZ möglichst sowohl für die gewerbliche Wirtschaft als auch für Kommunen und andere Organisationen; denkbar auch für Privatpersonen, hängt von Organisationsform und Träger ab. Ein solches Informations- und Beratungszentrum muß Auskunft geben können, wer für was zuständig ist, wer gezielt weiterhelfen kann durch Detailinformation und -beratung; Vermittlung an externe Spezialisten/Experten – also auch Informations- und <i>Beratungsvermittlung</i> - IBZ soll zudem fungieren als Träger zentraler Informations-, Fortbildungsveranstaltungen in Bereichen, in denen Informations- u. a. Defizite bestehen (siehe Spalte 1) - IBZ muß an andere zentrale Informationsstellen durch geeignete Telekommunikationseinrichtungen angeschlossen sein
<p>Verlust landwirtschaftlicher Arbeitsplätze</p>	<p>Stabilisierung/alternative Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft</p>	<p>Intensive Nutzung der zahlreichen landwirtschaftlichen Förderungsprogramme (z. B. des „Ländlichen Regionalprogramms“), Inanspruchnahme von Beratungsdiensten (wie z. B. VER-Verein zur eigenständigen Regionalentwicklung); Entwicklung von Produktions-, Verfahrens-, Vermarktungskonzepten hinsichtlich regionseigener Spezialitäten</p>
<p>Unterauslastung von Fremdenverkehrskapazitäten, die für bestimmte Zielgruppen und Urlaubsformen besonders geeignet sind</p>	<p>Bereitstellung attraktiver Fremdenverkehrsangebote, um die vorhandenen natürlichen Ressourcen und Infrastruktureinrichtungen zielgruppenorientiert zu nutzen</p>	<p>Ermittlung und Kontaktaufnahme geeigneter Zielgruppen, schwerpunktmäßige (zielgruppenorientierte) Marketingstrategie; Aus-, Fortbildung des im Fremdenverkehrsgewerbe tätigen Personals (incl. Betriebsinhaber, Verkehrsvereine, kommunaler Bediensteter)</p>

- Industrie- und Handelskammern
- Handwerkskammer
- Gewerkschaften
- Arbeitsverwaltung
- Schulverwaltung/Hochschulen
- Kommunen/Kommunalverbände/Regionale Planungsversammlung
- Bauernverband.

Solche Arbeitskreise können auch auf kleinräumlicher Ebene — ähnlich besetzt oder auch ergänzt durch sonstige Gruppierungen von regionaler Bedeutung (z. B. Wohlfahrtsverbände, Wirtschaftsvereine, Kirchen, Bildungsinstitutionen) je nach thematischer Schwerpunktsetzung — institutionalisiert werden. Dabei erscheint es — schon wegen der Überschneidung von z. B. Kreis-, Kammer-, Arbeitsamtsbezirksgrenzen — aus organisatorischen Gründen sinnvoll, als regionale Bezugsgröße das Gebiet der *Landkreise* zu wählen.

Diese Arbeitskreise und ihre personelle Zusammensetzung sollten nach thematischen Schwerpunkten ausgerichtet sein (z. B.: Arbeitsmarktgespräche, um strukturelle Diskrepanzen, Ausbildungsplatzdefizite u. a. zu reduzieren).

Zentrale Ansatzpunkte für die Tätigkeit solcher (teil-) regionalen Arbeitskreise sind:

a) *Information*

- Es geht zunächst darum, daß die regional bedeutsamen Institutionen (insbesondere Betriebe/Arbeitgeber, Gewerkschaften, Arbeitsämter, Kommunen) in einem Katalog auflisten, wo sie spezielle Probleme, Engpässe, Defizite sehen, die durch geeignete Maßnahmen *in der Region* gelöst werden könnten — also keine Allgemeinplätze oder Forderungen, die bundesweit zu erfüllen wären, sondern feststellen, wo *vor Ort* der Schuh drückt.
- Es geht zum anderen darum, sich Informationen *von außerhalb* der Region zu besorgen, wie spezielle Probleme woanders gelöst werden — z. B. konkrete Projekte mit Modellcharakter, die erfolgreich und nachahmenswert sind (Ausbildungsverbund, Berufsbildungszentrum u. a.).
- Zum dritten geht es darum, daß die verschiedenen Institutionen untereinander Informationen austauschen, gegenseitig Engpässe und Defizite darlegen, die von anderen *regionsansässigen* Institutionen gelöst oder gemindert werden könnten.

Beispiel:

Arbeitsmarktgespräche zwischen Betrieben, Gewerkschaften, Schulen, Arbeitsverwaltung, Kommunen — z. B. um festzustellen, ob berufsvorbereitende Maßnahmen oder Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen oder ABM regional passen oder nicht, wo Ausbildungsplatzengpässe sind, aus welchen Gründen Probleme bei der Unterbringung qualifizierter Arbeitskräfte oder — umgekehrt — bei der Besetzung qualifizierter Arbeitsplätze bestehen.

b) *Kooperation der regionalen Institutionen*

Sinnvoll sind aufgabenbezogene Arbeitskreise, welche die erarbeiteten oder zu erarbeitenden *Informationen aufbereiten*, den *Handlungsbedarf ermitteln* und *geeignete Maßnahmenvorschläge unterbreiten*. Dazu gehören auch z. B. gezielte und konkrete Forderungen gegenüber staatlichen, aber auch anderen Institutionen (z. B. Kammern, Verbänden), falls regionale Belange beeinträchtigt werden.

Typische Beispiele für solche Anforderungen gegenüber Stellen außerhalb der Region sind:

- Anschluß an Telematik (Digitalisierung, ISDN, Gebührenstruktur), gezielte Beratung über Möglichkeiten dieser Dienste und Einrichtungen.
- Betreuung von zu installierenden Informationszentren bzw. Informationsvermittlungs- und Beratungsstellen durch IHK, HdWK oder z. B. Anschluß an IHK-Datenzentren, Einrichtung von überbetrieblichen Berufsbildungszentren für Aus-, Fort- und Weiterbildung und Umschulung.
- Förderung der Beratung bzw. Förderung der Informationszentren; anwenderorientierte (nicht herstellerorientiert!) Technologieberatung.

Aufgabe der kooperativ wirkenden Gremien ist es auch, Prioritäten hinsichtlich der Maßnahmen zu setzen und vor allem regionale Gruppenaktivitäten unbedingt einzubeziehen (z. B. „Verein zur eigenständigen Regionalentwicklung [VER]“ u. a. Initiativen).

c) *Aktion*

Man könnte „Aktion“ auch an 1. Stelle setzen — es geht darum, überhaupt erst einmal etwas zu bewegen, d. h. *initiativ* zu werden, wie dies z. B. in Mittelhessen durch die „Mittelhessenrunde“ geschah.

Aktion kann aber auch *außerdem* verstanden werden als logische Handlungskonsequenz aus den Prozessen der Information und Koordination/Kooperation.

D. h. es geht um

- konkrete Umsetzung und Prioritätensetzung der für notwendig erkannten Maßnahmen;
- Mobilisierung der Zielgruppen (Arbeitslose, Betriebe, Organisationen, Kommunen), aktiv zu werden;
- Aktivitäten gegenüber Dritten außerhalb der Region, *gezielt* zu helfen, wo Hilfe von außen flankierend erforderlich ist.

Dies alles kann z. B. geschehen durch die Erstellung von abgestimmten Arbeitsprogrammen, durch kommunale Investitionsprogramme, Informations- und Werbeaktionen, Einrichtungen von Lehrgängen, Veranstaltungen, Ausstellungen, Modellprojekte (z. B. Ausbildungs-Verbund, Übernahmemodelle für ausgebildete Jugendliche, Fort- und Weiterbildung für Arbeitnehmer, Führungskräfte, Landwirte usw.).

Aufgrund der Tätigkeit solcher Arbeitskreise kann erreicht werden, daß infolge sachlicher und lokaler Detailinformationen, Koordination und Kooperation eine wesentlich wirksamere Aus-

nutzung und ein sinnvollerer Einsatz flankierender öffentlicher Finanzierungshilfen erfolgt als bisher, nämlich orientiert an den Bedarfengpässen und notwendigen sachlichen, zeitlichen und regionalen Prioritäten, wie sie überwiegend weder in den regionalen Raumordnungsplänen noch in den globalen Vorgaben der Förderprogramme enthalten sind.

Das Hauptproblem zur Installierung solcher Arbeitskreise, insbesondere zur Sicherung ihrer Arbeitsfähigkeit und Erfolgswirksamkeit liegt darin, die von ihrem Selbstverständnis her sehr heterogenen Institutionen zu einem gemeinsamen Handeln zu bewegen, das von Dauer ist und sich nicht in einmaligen oder sporadischen Selbstdarstellungs-Aktionen erschöpft.

Zum einen muß die Bereitschaft geweckt werden, überhaupt Aktivitäten zu entfalten, statt staatliche Eingriffe abzuwarten und ständig öffentliche Förderung zu fordern. Zum anderen müssen von vornherein der Gruppenegoismus und Mißtrauen oder Aversionen gegen andere Gruppen zurückgestellt und die Bereitschaft zum gemeinsamen, anhaltend kooperativen Handeln geschaffen werden.

Um dies zu erreichen, bedarf es eines Moderators und Koordinators, der fachlich und organisatorisch kompetent ist und als integrierende Persönlichkeit von allen Gruppen akzeptiert wird. Denkbar wäre, daß diese Funktion z. B. vom Landrat oder auch durch einen Außenstehenden — z. B. Landes- oder Regionalplaner — übernommen wird.

3. Das Förderinstrument: Ressortkoordiniertes Standortförderungsprogramm des Landes

Wie bereits der Landesentwicklungsbericht Hessen gezeigt hat, wurde die Infrastrukturausstattung des Landes so intensiv vorangetrieben, daß zukünftig weniger der Neubedarf, sondern vielmehr der Ersatz, Umstrukturierungs- und Erhaltungsbedarf und die laufenden Unterhaltungskosten von besonderem Gewicht — und damit auch für den kommunalen Finanzausgleich bedeutsam — sein dürften. Hinsichtlich zusätzlicher Infrastruktureinrichtungen geht es nunmehr darum, noch bestehende Defizite gezielt, d. h. durch eine sowohl landesplanerische als auch kommunalpolitische Prioritäten berücksichtigende Förderpolitik zu beseitigen. Hierbei muß das besondere Augenmerk auch auf die institutionelle Infrastruktur (also organisatorische Maßnahme wie z. B. Informations- und Beratungsstellen, über- und außerbetriebliche Aus- und Weiterbildungseinrichtungen) gelenkt werden.

Um den zukünftigen Bedarf an materieller und institutioneller Infrastruktur entsprechend den regionalspezifisch besonders bedeutsamen Engpässen und Prioritäten abzudecken, bedarf es einerseits einer erheblich modifizierten Ressortförderungs politik, andererseits einer Zuarbeit seitens der vorerwähnten regionalen Arbeitskreise und der Regionen (Planungsbeiräte) und der Berücksichtigung der von diesen Gremien erarbeiteten Maßnahmenvorschläge. In diesem Zusammenhang kommt auch der Regionalplanung bei den Regierungspräsidenten in ihrer Doppelfunktion und als Bindeglied zwischen der kommunalen Seite (regionale Planungsversammlung) und der staatlichen Verwaltung eine hervorgehobene Beratungs- und Koordinierungsfunktion zu; diese muß intensiviert werden.

Die bisherige Praxis der zweckgebundenen Bereitstellung öffentlicher Finanzhilfen für insbesondere investive Vorhaben geht vom einzelnen Förderungsantrag der jeweiligen Gemeinde aus. In den Ressorts werden ressortbezogene Dringlichkeitslisten (z. B. anhand der Kreisprioritätenlisten) erstellt. Je nach verfügbaren Ressortmitteln werden die Projekte entsprechend der Reihenfolge auf der ressortinternen Prioritätenliste gefördert, und zwar in der Regel ohne Rücksicht darauf, ob das zur Förderung anstehende Projekt im Vergleich zu anderen Projekten in der betreffenden Gemeinde eine besonders hohe oder nachgeordnete Priorität hat. Das heißt, daß z. B. eine Einrichtung gefördert wird, weil sie zufällig in dem betreffenden Ressort gerade oben ansteht, eine für die kommunale Versorgung und Entwicklung jedoch bedeutsamere Einrichtung dagegen nicht zum Zuge kommt, weil sie in der Dringlichkeitsliste eines anderen Ressorts — wegen der Vielzahl der angemeldeten Vorhaben — auf einem unteren Rang in Erscheinung tritt.

Nur so ist es z. B. zu erklären, daß im Bereich der Ausstattung mit Kläranlagen noch ein gravierender Nachholbedarf besteht (so sind z. B. allein im Landkreis Gießen 44 Ortsteile noch nicht an Kläranlagen angeschlossen), während sich in anderen Bereichen Überkapazitäten abzeichnen.

Ausnahmen von dieser Verfahrensweise einer unkoordinierten Investitionsplanung bestehen z. B. im Rahmen der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie des Dorferneuerungsprogramms — aber im Prinzip auch nur hinsichtlich der materiellen Infrastruktur.

Es besteht somit — gerade im Hinblick auf eine wesentlich höhere Effizienz der staatlichen Förderung — die Notwendigkeit, entsprechend den regionalen bzw. lokalen Engpässen und Prioritäten eine *ressortkoordinierte* Förderungspolitik zu betreiben, die nicht nur den materiellen Infrastrukturbedarf, sondern auch institutionelle Erfordernisse sowie andere flankierende Maßnahmen (z. B. im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, regionaler Wirtschaftsförderungspolitik) berücksichtigt.

Zur Lösung dieser Aufgabe eignet sich ein *ressortkoordiniertes Standortförderungsprogramm*, welches zunächst bei den gewerblichen Entwicklungsschwerpunkten gemäß dem Landesentwicklungsplan ansetzen sollte.

Denn empirische Forschungen sowohl bereits in den 70er Jahren¹² als auch in jüngster Zeit¹³ belegen in aller Deutlichkeit die Notwendigkeit der Beibehaltung des Schwerpunktprinzips für die benachteiligten Gebiete insbesondere hinsichtlich der Infrastrukturförderung.

Das Standortförderungsprogramm ist *kein* eigenständiges, d. h. kein mit eigenen Haushaltsmitteln ausgestattetes, einem Ressort zugeordnetes Förderungsprogramm, sondern es ist konzipiert als ein die Förderung der verschiedenen Ressorts *koordinierendes* Programm. Es bedarf auch vom Ansatz her keiner zusätzlichen Haushaltsmittel, sondern einer Umschichtung von Ressortansätzen entsprechend den erforderlichen sachlichen und regionalen Prioritäten. Es könnte in der Weise aus laufenden Haushaltsmitteln bedient werden, daß vorab ein bestimmter Haushaltsansatz für dieses Programm reserviert wird, über den die einzelnen Ressorts entsprechend ihrer jeweiligen Zuständigkeit für das einzelne Projekt, aber nur im Einvernehmen mit den anderen, an der Koordination beteiligten Ressorts und der obersten Landesplanungsbehörde (Staatskanzlei) verfügen können.

Anmerkungen

- 1 Starckenburger Wirtschaft Nr. 11/86, S. 21.
- 2 Vgl. *Ewringmann, Dieter* und *Kortenkamp, Lydia*: Veränderte Rahmenbedingungen für die regionale Wirtschaftspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10 1986, S. 669 ff.
- 3 Dies ist belegbar anhand der Daten der Hessischen Investitionsdatei.
- 4 Hessischer Minister für Wirtschaft und Technik: Nordhessen — Strukturpolitischer Bericht der Hessischen Landesregierung. — Wiesbaden 1986, S. 11.
- 5 Eine ausführliche Darstellung enthält der Beitrag von *Wolf, Folkwin*: Siedlungs-, Industrie- und Gewerbeflächenplanung im Rahmen der regionalen Raumordnungspläne. In: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Nr. 7/8 1984, S. 250 ff.
- 6 Staatsanzeiger für das Land Hessen Nr. 8/1987, S. 388; siehe insbesondere Ziffer 3.6.2.
- 7 Vgl. Hessischer Minister für Wirtschaft und Technik (HMWT): Konjunkturbericht 9/1986, S. 42.
- 8 Am 4./5. 9. 1986 führte (auf Beschluß des Hessischen Landtags) die Hessische Landesregierung eine „strukturpolitische Konferenz für Nordhessen“ durch mit dem Ziel, „konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in Nord- und Osthessen zur erarbeiten“ („Informationen des Hessischen Ministers für Wirtschaft und Technik“ vom 2. 9. 1986).
- 9 Vgl. Kurhessische Wirtschaft 9/86, S. 539 und 559 sowie das IHK-Grundsatzpapier vom April 1985.
- 10 Nach dem 15. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ entfielen von dem geförderten Investitionsvolumen 61 % auf Erweiterungs-, 28 % auf Errichtungsinvestitionen und 11 % auf Produktionsumstellung/Rationalisierung.
- 11 Vgl. ifo-schnelldienst 7/87, S. 24.
- 12 Vgl. *Wolf, Folkwin*: Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung, HLT Wiesbaden 1975.
- 13 Vgl. hierzu das Themenheft „Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik?“ der Informationen zur Raumentwicklung Heft 9/10, 1986, insbesondere die Beiträge von *Ewringmann/Kortenkamp*, von *Klemmer* sowie von *Eckerle/Roesler/Wolff*.