

DIETER BULLINGER

Tendenzen betrieblichen Standortwechsels in Ballungsräumen

1. Wo finden Standortverlagerungen (noch) statt?

Seit Jahren ist die Zahl und damit die Bedeutung großräumiger industrieller Neuansiedlungen und Verlagerungen in der Bundesrepublik überaus gering. Rückläufige Tendenzen zwischen 1970 und 1974 und seither fast unverändert geringe Werte¹ sind zu beobachten

- bei der Gesamtzahl der verlagerten Betriebe,
- bei der Gesamtzahl der Beschäftigten dieser Betriebe,
- bei der Zahl der Arbeitsplätze je neuangesiedelten bzw. verlagerten Betrieb (vgl. Tabelle 1).

Verlagerungen bzw. Neuansiedlungen von Großbetrieben sind inzwischen absolute Ausnahmefälle, ihre großräumige strukturbestimmende und -verändernde Wirkung ist weitgehend verschwunden. Bei den verlagerten Industriebetrieben (1970–79) teilen sich die Beschäftigtenzahlen folgendermaßen auf²:

- Bei 63 % der verlagerten Beschäftigten erfolgte die Verlagerung innerhalb der Raumordnungsregion (meist Regierungsbezirke),

- bei 22 % erfolgte der Standortwechsel in eine direkt benachbarte Region,
- nur 15 % waren Fernverlagerer.

Über die *kleinräumigen* Verlagerungen von Industrie- und Nichtindustriebetrieben existieren demgegenüber nur wenige Zahlen. Die Verdichtungsräume, in denen unverändert beträchtliche Stadt-Umland-Wanderungen stattfinden, sind hierbei weiterhin die „Renner“: Hauptstandorte der Errichtung verlagelter Industriebetriebe sind die Ballungsräume, wobei in verschiedenen hochverdichteten Räumen der Anteil der Verlagerungen am Ansiedlungsvolumen 50 % übersteigt. Dabei verlagern mehr als zwei Drittel aller Industriebetriebe nur über äußerst kleine Distanzen rund um ihren alten Standort.

So waren z.B. in Stuttgart von 1970 bis 1979 die Wanderungsbewegungen zwischen den Umlandkreisen nur von geringer Bedeutung. Die Wanderungen über die Regionsgrenze hinaus hatten überwiegend nur die direkt angrenzenden Landkreise als Ziel (vgl. Tabelle 2).

Daß die Betriebe aus dem Ballungskern verlagern, ist wesentlich abhängig von den begrenzten Raumverhältnissen an den alten Betriebsstandorten im Kernbereich, an denen keine Flächen mehr zur Verfügung stehen.

Für Verlagerungen sind darüber hinaus in der Stadt Stuttgart Gewerbe- und Industriegrundstücke überaus knapp und sehr teuer. Demgegenüber weist das Umland eine immer noch beträchtliche Anzahl von Grundstücken zu durchaus akzeptablen Preisen auf. Firmen, die in der Kernstadt an ihren Standorten nicht mehr erweitern können und also verlagern

1 Vgl. hierzu Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin/West. Neuerrichtete, verlagerte und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1972 bis 1975. – Bonn 1977. / Bullinger, Dieter: Kommunale und regionale Wirtschaftsförderungspolitik. Wahrnehmungs-, Ziel-, Instrumentendefizite. In: Städte- und Gemeindebund. 35. Jg. (1981) Nr. 7, S. 217–221.

2 Schliebe, Klaus; Dieter Hillesheim: Das Standortwahlverhalten neuerrichteter und verlagelter Industriebetriebe im Zeitraum von 1970 bis 1979. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) Nr. 11, S. 613.

Tabelle 1: Neuerrichtungen und Verlagerungen von Industriebetrieben 1970 bis 1979

Jahr	Betriebe	Beschäftigte	Neuerrichtete Stammbetriebe			Neuerrichtete Zweigbetriebe			Verlagerungen		
			Betriebe	Beschäftigte		Betriebe	Beschäftigte		Betriebe	Beschäftigte	
				Anzahl	%		Anzahl	%		Anzahl	%
1970	460	40 444	138	8 748	22	212	22 358	55	110	9 338	23
1971	414	29 920	128	9 929	33	173	12 612	42	113	7 379	25
1972	297	22 062	74	4 545	21	111	7 232	33	112	10 285	46
1973	259	20 837	59	5 505	26	110	6 806	33	90	8 526	41
1974	156	13 179	50	3 527	27	50	3 014	23	56	6 638	50
1975	160	11 029	57	3 949	36	50	3 300	30	53	3 780	34
1976	140	9 043	47	2 064	23	58	3 329	37	35	3 650	40
1977	118	7 660	50	2 253	29	28	1 997	26	40	3 410	45
1978	144	10 357	63	4 401	43	43	3 870	37	38	2 086	20
1979	139	9 001	64	3 240	36	44	2 990	33	31	2 771	31
Zusammen	2 287	173 532	730	48 161	28	879	67 508	39	678	57 863	33

Quelle: Vgl. Fußnote 2.

müssen, können deshalb in den Umlandgemeinden aus einer Fülle von Angeboten die „geeignetsten“ Objekte auswählen³. Damit können die gerade in den alten innerstädtischen Industrie- und Gewerbestandorten zunehmend auftretenden Umweltkonflikte gelöst werden („störende“ Betriebe in Gemarkungen, hohe Verkehrsaufkommen mit entsprechend gegenseitigen Beeinträchtigungen von Wohnen, Arbeiten und Einkaufen), weshalb Auslagerungen ein „probates“ Mittel der Stadtplanung geworden sind.

Aus der Sicht von Industriebetrieben, die sich aus betriebswirtschaftlichen und betriebstechnischen Gründen zu einer Verlagerung entschlossen haben, ist es aber ziemlich einerlei, ob sie sich in 10–15 km Entfernung vom bisherigen Standort innerhalb des Stadtgebiets oder aber nur wenige km weiter in einer Umlandgemeinde neu ansiedeln. Hier sind die Qualität der Angebote (neben dem Preis, der allerdings im Rahmen einer Verlagerung nur einen relativ kleinen Prozentsatz der Ge-

samtinvestition ausmacht) und die Anbindung an das ÖPNV-Netz entscheidender:

„Als grundsätzliche Tendenz im Bereich gewerblich zu nutzender Bauflächen konnte für sämtliche Gemeinden im Mittleren Neckarraum festgestellt werden, daß an die Qualität der Bauflächen in jeder Hinsicht höhere Anforderungen gestellt wurden, als dies in den vergangenen Jahren der Fall war. Besonders die *Lage der Grundstücke* zu günstigen überregionalen, aber auch zu innerörtlichen und ortsverbindenden *Verkehrswegen* wirkte sich zunehmend preisbildend aus. Der Standort in S-Bahn- oder Straßenbahnnahe für knappe und deshalb wertvolle Facharbeiter – in Stuttgart selbst nicht zuletzt wegen der absolut unzureichenden Versorgung mit Parkplätzen – wurde immer häufiger zu einem der wichtigsten Faktoren bei der Wahl neuer Standorte“⁴.

Ein wesentlicher Vorzug der Umlandgemeinden ist daneben, daß sie oftmals nicht nur mehr und zentraler zum Ver-

3 Vgl. Dr. Lübke GmbH (Hrsg.): Stuttgarter Grundstücksspiegel. Ausgabe Januar 1980. – Stuttgart 1980. S. 28.

4 Dr. Lübke GmbH (Hrsg.): Stuttgarter Grundstücksspiegel. Ausgabe September 1980. – Stuttgart 1980. S. 19.

Tabelle 2: Mobilitätsverhalten in der Region Mittlerer Neckar 1970 bis 1979

Herkunft Ziel	Stuttgart				Umlandkreise				Sonstige Regionen			
	Betriebe		Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte		Betriebe		Beschäftigte	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%	Anzahl	%
Zweigbetriebe												
Stuttgart	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Umland-Kreise	8	17	1 054	31	5	10	262	8	11	24	669	20
Sonstige Regionen	7	16	612	18	15	33	809	23	–	–	–	–
Zusammen	15	33	1 666	49	20	43	1 071	31	11	24	669	20
Verlagerungen												
Stuttgart	–	–	–	–	–	–	–	–	2	3	969	10
Umland-Kreise	36	48	5 644	56	25	33	2 407	24	3	4	301	2
Sonstige Regionen	1	1	25	1	8	11	675	7	–	–	–	–
Zusammen	37	49	5 669	57	33	44	3 082	31	5	7	1 270	12

Die Tabelle bezieht sich nur auf Industriebetriebe mit mehr als 20 Beschäftigten.

Quelle: Vgl. Fußnote 2.

kehrnetz gelegene Angebote offerieren, sondern auch eine überschaubarere, kleinere Verwaltungsstruktur aufweisen, die auf „Sonderwünsche“ der Betriebe schneller und flexibler reagiert. Darüber hinaus sind oftmals in den Umlandgemeinden die Gewerbesteuer-Hebesätze geringer. Häufig wohnen auch viele Fachkräfte schon im Umland und pendelten bisher in die Stadt zur Arbeit.

2. Fördernde und hemmende Faktoren industrieller Standortwechsel

„Richtiges“ Erkennen der Marktmöglichkeiten wird für den einzelnen Unternehmer bzw. das Management eines Betriebes erfahrbar als wachsende Nachfrage nach den betrieblichen Erzeugnissen. Ob die Marktmöglichkeiten richtig erkannt werden, ob auf wachsende Nachfrage reagiert wird und in welcher Weise Investitionen getätigt werden (Nachfrage kann ja auch über Preisreaktionen beeinflusst werden), hängt entscheidend von der Unternehmerqualifikation ab⁵.

Wenn ein Betrieb bzw. Betriebsinhaber steigende Nachfrage nach seinen Produkten verspürt, so kann er – unter der Voraussetzung, daß er die Marktveränderung angemessen registriert – hierauf mit Vergrößerung seiner Kapazitäten antworten. Dies kann sich entweder in Form zusätzlicher Maschinen oder aber im Ersetzen vorhandener Maschinen durch leistungsfähigere Aggregate vollziehen. Je nach Art der Investition sind damit unterschiedliche Flächenansprüche verbunden, denn eine von vielen Ausprägungen des Investitionskalküls ist die räumliche Dimension⁶: bis zu einem bestimmten Zeitpunkt können die betrieblichen Investitionen am bisherigen Betriebsstandort realisiert werden. Ist dies aus Flächen Gründen nicht mehr möglich, so kann eine Standortveränderung (Voll- oder Teilverlagerung) erforderlich werden – andernfalls stagniert der Betrieb bzw. muß aus marktlich-technischen Gründen schrumpfen. Eine Umfrage kam zum Ergebnis, daß rund 10 % aller Industriebetriebe an ihrem Standort unzufrieden sind. Diese Unzufriedenheit nimmt mit der Ortsgröße zu: fast 30 % der Betriebe in Städten über 100 000 Einwohner beklagen ungenügende Expansionsmöglichkeiten⁷.

Die *Flächenbeanspruchung* als restringierender Faktor wirkt aber nicht nur bei erhöhter Nachfrage nach Produkten des Betriebs, sondern auch dann, wenn „nur“ Rationalisierungsinvestitionen (unabhängig von der Nachfragemenge) durchgeführt werden, das heißt, wenn arbeitssparende Vor-

Tabelle 3:
Regionale Verteilung der Beschäftigten
von verlagerten Industriebetrieben

	Absolut	Kumuliert
Bis 10 km	34,2 %	34,2 %
Bis 15 km	45,0 %	79,2 %
Bis 20 km	8,9 %	88,1 %
Übriger Mittlerer Neckarraum	9,2 %	97,3 %
Übriges Baden-Württemberg	1,3 %	98,6 %
Übrige BRD	1,4 %	100,0 %

Quelle: Papiere der Abt. Regionalplanung der Stadt Stuttgart vom 17. 9. 1974, 28. 7. 1975, 12. 3. 1976 ohne Überschrift (verv. Mskr.); vgl. auch Harfst, Hubert; Dieter Rommel: Die gewerbliche Wirtschaft in Stuttgart. Sonderh. des Statist. Informationsdienstes der Stadt Stuttgart, o. J. (1978).

richtungen auf höherem technischen Niveau installiert werden. Rationalisierungsinvestitionen bedeuten fast immer Investitionen in flächenbeanspruchende Anlagen und Einrichtungen. Diese Investitionen, die zumeist mit einer impliziten Kapazitätserweiterung gekoppelt sind (neue Anlagen – größerer Ausstoß), werden getätigt, um bei steigenden Lohnkosten und harten Marktbedingungen den Personalbedarf zu reduzieren und um dadurch interne Kosten zu sparen. Die Flächenbeanspruchung dieser Rationalisierungsinvestitionen kann zur Standortverlagerung zwingen, weil anders nicht rationell gearbeitet werden kann. Eine Standortverlagerung kann also irgendwann zum notwendigen Bestandteil einer allgemeinbetrieblichen Investitionsentscheidung werden; sie wird aber nicht losgelöst hiervon und quasi freiwillig in Angriff genommen.

Was die Absatzsituation angeht, so sehen sich Industriebetriebe (mit ihrem überwiegend nicht kleinräumig begrenzten Absatzradius) im allgemeinen wesentlich geringeren Hindernissen ausgesetzt als Handels-, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, die meist nur örtliche oder quartiersweite Einzugsbereiche aufweisen. Insofern ist der räumliche Freiheitsgrad für industrielle Standortwechsel erheblich größer als bei den Versorgungsbetrieben, die nur ungern ihre bisherigen Kundeneinzugsbereiche verlassen und das Risiko scheuen, neue Stammkundschaften aufzubauen.

Demgegenüber wirkt das Interesse an der Erhaltung der *Stammebelegschaft* (insbesondere der qualifizierten technischen und kaufmännischen Fachkräfte) gerade bei kleineren und mittleren Betrieben, die im Kampf um verbesserte Sozialleistungen nur begrenzt konkurrenzfähig sind, bei Verlagerungsabsichten stark einschränkend. Gerade in den Industriebetrieben ist aufgrund des technischen Fortschritts eine ständig höhere Kapitalintensität je Arbeitsplatz zu beobachten. Zusammen mit den immer spezialisierteren, know-how-intensiven Produktionen in „Marktnischen“-Bereichen führt dies zu immer stärker „betriebsindividuellen“ Maschinenkonfigurationen. Dies wiederum bedingt ständig steigende Anforderungen an die Beschäftigten und damit eine ebenfalls immer stärkere „betriebsindividuelle“ Zusammensetzung der Facharbeiterschaft. Während so die große Anzahl von un- und angelernten Kräften „auswechselbar“ bleibt, wird der Facharbeiter- und Führungskräftebestand in den Industriebetrieben zunehmend unersetzbar. Ein wichtiges Ziel im Rahmen jeder Verlagerungsüberlegung ist es deshalb auch, die

5 Bullinger, Dieter; Konrad Roesler: Investitions- und Standortverhalten von Unternehmen. Pilotstudien zu einem Forschungsprogramm. In: Robert Bosch Stiftung (Hrsg.): Beiträge zur Standortforschung. Bd. 2. – Stuttgart 1982. Vgl. auch das Zitat von J. A. Schumpeter in: Schmolders, Günter: Verhaltensforschung im Wirtschaftsleben. – Reinbek 1978. S. 43. Vgl. auch Maier, Jörg; Jürgen Weber: Räumliche Aktivitäten von Unternehmen im ländlichen Bereich. In: Geographische Rundschau. (1979) Nr. 3, S. 91, 93.

6 Vgl. hierzu Paelinck, Jean H. P.: Prüfung einer neuen Investitionsthese. In: Funk, Rolf (Hrsg.): Über Wachstum und Wachstumslenkung. – Karlsruhe 1977.

7 Vgl.: Produktionsstandorte der Industrie im Urteil der Unternehmen. Ergebnisse einer Ifo-Umfrage. In: Ifo-Schnelldienst. (1979) Nr. 19.

Tabelle 4:
Anteil der verlagerten Industriebetriebe
nach Entfernungszonen

Entfernung	Anteil der Betriebe
Bis 15 km	50 %
Bis 20 km	20 %
Bis 25 km	5 %
Bis 30 km	4 %
Über 30 km	21 %

Quelle: Vgl. Fußnote 9.

Fachkräfte im Betrieb zu halten oder aber neue an den Betrieb zu binden. Bei einem ausgetrockneten Fachkräfte-Arbeitsmarkt ist damit die entscheidende Restriktion für eine Verlagerung, ob die Fachkräfte bereit sind, die Verlagerung „mitzumachen“. Es gibt heute kaum noch Verlagerungen, ohne daß vorher die Beschäftigten danach gefragt werden, ob sie damit einverstanden sind. Da schon seit längerem aus verschiedenen Gründen ein systematischer Rückgang der Mietwohnungen zu beobachten ist, der – aufgrund der Eigentumsförderung – mit einem staatlich geförderten Druck zum Wohnungseigentum gekoppelt ist (ohne welches sich höhere Wohnansprüche kaum noch realisieren lassen), ist die Pendel- oder gar Umzugsbereitschaft der betrieblich lebensnotwendigen Fachkräfte an einen neuen Betriebsstandort denkbar gering: eine Mietwohnung zu bekommen ist sehr schwierig geworden, und Wohnungseigentum wird ungern aufgegeben.

Der Trend zum Wohnungseigentum im suburbanen Grünen und das damit verbundene doppelte Phänomen der Abneigung gegenüber Mobilität über große Entfernungen einerseits und der Abwanderung der Mittelschicht der Fachkräfte aus den Großstadtkernen in die Umlandgemeinden andererseits führt seit Jahren zu einer laufenden Verringerung der Verlagerungsdistanzen auch bei Industriebetrieben:

„Die Bindung an die heute mehr denn je benötigten Fachkräfte (bei einem allgemeinen Fehlen von Fachkräften auf dem gesamten Arbeitsmarkt) ist auch ein Grund dafür, daß selbst massive Preisunterschiede für Gewerbegebiete einen Betrieb kaum zur Standortveränderung über größere Entfernungen hinweg veranlassen können. So schön es sicherlich für manchen Betrieb aus Ballungsgebieten wäre, für 20 bis 30 DM je qm Fläche entstehen zu können: wenn dieses Angebot jedoch in peripheren Gebieten liegt und das einen längeren Anfahrtsweg für die Beschäftigten oder gar die Notwendigkeit eines Umzugs bedeutet, dann sucht der Betrieb lieber im unmittelbaren Umkreis nach neuen Flächen, auch wenn diese dann 150 bis 250 DM oder mehr kosten. Denn bei derartigen Standortverlagerungen über größere Distanzen machen die Fachkräfte meist nicht mit. Die Alternative für viele Betriebe in Ballungsgebieten lautet nämlich: billige Flächen in relativ großer Entfernung (50–100 km oder mehr) zu kaufen, dann aber Fachkräfte (wegen langer Pendelwege) zu verlieren. Das jedoch mag sich heute kein Betrieb leisten, denn die Stammebelegschaft der Fachkräfte ist kaum zu ersetzen“⁸.

Tabelle 5:
Bedeutung der Verlagerungsfaktoren in Abhängigkeit
von der Verlagerungsdistanz

	Ausdehnungsmöglichkeit/ Flächenfaktor	Arbeitsmarktergiebigkeit	Sonstige
Bis 15 km:			
50er Jahre	54 %	19 %	27 %
60er Jahre	60 %	8 %	32 %
Über 15 km:			
50er Jahre	44 %	19 %	47 %
60er Jahre	43 %	16 %	41 %

Quelle: Vgl. Fußnote 9.

Zu diesen Argumenten lassen sich Zahlen finden: Die Abteilung Regionalplanung im Stadtplanungsamt Stuttgart hat in mehreren Arbeitspapieren zusammengestellt, welche Verteilung der Beschäftigten sich bei den in den Jahren 1971–1973 vollverlagerten 49 Industriebetrieben (mit je mehr als 10 Beschäftigten, insgesamt 5 056 Beschäftigte) ergab (vgl. Tabelle 3).

Von 1948 bis Ende 1974 blieben von allen vollverlagerten Industriebetrieben 156 Betriebe (67 % aller Vollverlagerungen) mit 10 979 Beschäftigten (70 % aller Beschäftigten) im Bereich des heutigen Nachbarschaftsverbandes Stuttgart, also im engsten Umkreis der Landeshauptstadt.

Eine andere Untersuchung hatte früher schon festgestellt, daß die meisten verlagerten Industriebetriebe maximal 1 Autostunde vom Stadtrand entfernt entlang der Schnellverkehrsstraßen lagen, und zwar meist wegen der günstigen Erreichbarkeit für die mitgenommene Stammebelegschaft. Demgegenüber ist das Motiv „Verringerung der Transportkosten (für Absätze)“ erheblich weniger wichtig⁹.

Die Zielorte der Verlagerungen bei den Industriebetrieben verteilen sich dieser Untersuchung zufolge auf die Entfernungsstufen (von Stuttgart-Mitte aus) der Tabelle 4.

Als Standorte kommen also vor allem stadtnah gelegene Umlandgemeinden in Betracht, die noch genügend Geländereserven haben, die es aber ermöglichen, Stammebelegschaft, Stammkundschaft, Geschäftsverbindungen und Großstadtnähe nicht aufgeben oder verlieren zu müssen.

Bei den Vollverlagerungen ergeben sich über die Jahre hinweg bemerkenswerte Verschiebungen bei der Bedeutung der Motive für die Standortwechsel (vgl. Tabelle 5).

Eindeutig wichtigste Verlagerungsgründe waren sowohl in den 50er wie in den 60er Jahren der Flächenbedarf und die Arbeitsmarktergiebigkeit; allerdings verschieben sich die Gewichte nach Dekade und Entfernung. Nur bei Verlagerungen über mehr als 15 km hinweg treten noch einige weitere Faktoren (z.B. Verkehrslage, Rohstofflage usw.) in bedeutenderem Maße hinzu, die das Gewicht des Flächenfaktors drücken. Dennoch bleibt das Flächenmoment neben Arbeitsmarktaspekten eindeutig der wichtigste Faktor bei der Verlagerung.

Dies alles hat zur Folge, daß Gewerbe- und Industriegebiete in Ballungsrandgemeinden stark nachgefragt werden, wäh-

8 Bullinger, Dieter: Helena sucht Paris. Was erwartet ein Unternehmen von der Kommune? In: Wirtschaft und Standort. (1980) Nr. 6, S. 10.

9 Grotz, Reinhold: Zweigbetriebe und Betriebsverlagerungen Stuttgarter Industriebetriebe. In: Informationen des Instituts für Raumordnung. (1970) Nr. 16, S. 466–479.

rend Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung und Flächenerschließung in *peripheren* Gebieten nur selten Erfolg beschieden ist. Daran ändert auch die Tatsache kaum etwas, daß man in peripheren Gebieten neben finanzieller Förderung (Investitionszuschüssen usw.) oftmals die Flächen nahezu zum Nulltarif, zum Teil mit von den Gemeinden finanzierter Erschließung erhält.

Der Fachkräfte-Arbeitsmarkt als restringierender Faktor betrifft aber auch die Betriebe, die Standortüberlegungen innerhalb des Großstadt-Umland-Bereichs haben. Dort ist der Fachkräftemarkt – trotz aller betriebsindividueller Zusammensetzung der Belegschaft – ein ebenso umkämpfter Markt wie außerhalb der Ballungsgebiete. Wegen der größeren Breite des Betriebsspektrums ist jedoch die Chance für eine Fachkraft, einen neuen Arbeitsplatz in einem sehr ähnlichen Betrieb zu finden, im Ballungsgebiet erheblich höher als in peripheren Gebieten. Weil aber ein Ersatz von Fachkräften (aus Unternehmerperspektive) derzeit eher unwahrscheinlich ist, ist bei den Großstadtbetrieben eine ganze Reihe von Verlagerungsabsichten noch nie über das Stadium der Intention hinausgewachsen. Wo sich Mobilität (der Beschäftigten) nicht erzwingen läßt, bleibt als Ausweg oft nur das Erzwingen der Stagnation (des Betriebs) in Form des Verbleibs am alten Standort. Hieran ändern auch die derzeit hohen Arbeitslosenzahlen offenbar nur wenig.

3. Primäre und sekundäre Standortveränderungen

Betrachtet man die Wanderungsbewegungen von Betrieben und Bevölkerung sowie die hier bestehenden Zusammenhänge in den vergangenen Jahrzehnten, so erscheint das Ablaufmodell nach Abbildung 1 hilfreich.

Demnach sind namentlich größere, flächenexpansive *Industriebetriebe* der Großstadt die „Promotoren“ der Verlagerung ins Umland (gewesen).

Im Vorgang zu, parallel mit oder im Gefolge von Verlagerungen großer, flächenintensiver (Industrie-) Betriebe vom Ballungskern ins Umland erfolgten Standortwechsel der Bevölkerung (sog. „Stadtflucht“). Diese Wohnortwechsel gingen allmählich, quasi „atomistisch“ und auf den ersten Blick „kontinuierlicher“ vor sich als die relativ abrupte Verlagerung von zum Teil durchaus beträchtlichen Arbeitsplatzzahlen bei betrieblichen Standortwechseln. Allerdings ist – neueren Untersuchungen zufolge – die Kern-Umland-Wanderungsbewegung der Bevölkerung seit 1973 ebenso rückläufig wie die Zahl der großräumigen Betriebsverlagerungen¹⁰.

Auch hier sind die unmittelbaren Umlandkreise und -gemeinden die Hauptaufnehmer der Abwanderungen, so daß von einem „Prozeß der Bevölkerungsumverteilung zwischen Kernstadt und Umland“¹¹ gesprochen werden kann. Damit ist das Phänomen bei der Wohnbevölkerung im wesentlichen dasselbe wie bei den Betrieben: was aus der Kernstadt weg-

läuft, bleibt dem Ballungsraum in den allermeisten Fällen erhalten.

Nun darf man aber weder bei den Betrieben noch bei der Wohnbevölkerung davon ausgehen, daß in der Kernstadt sozusagen „Löcher“ entstehen. Zwar sinken die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzzahlen generell, aber die *Verluste im Kernbereich werden ersetzt*, wenn auch häufig nur unzureichend. Zumal bei der Wohnbevölkerung ist die Abnahme im Kern durch Abwanderung (und natürliche Entwicklung) größer als die Gesamtabnahme – es kommen also auch wieder neue Bewohner in die Stadt herein. Auch bei den Arbeitsplätzen läßt sich dieses Phänomen erkennen (hereindrängende Bürodienstleistungen).

Beinahe wichtiger noch als diese generelle Entwicklung ist aber die damit verbundene strukturelle Umschichtung: Die Abwanderer sind überwiegend bessergestellte Bewohner und expansive Wirtschaftsbetriebe, die vom Kern in das Umland drängen. Dies hat wohl mit zur Kennzeichnung „Entleerung“ im Kern und „Verdichtung“ im Rand geführt.

Diese Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und des Arbeitsplatzspektrums in den Kernen (Entleerung) und im Ballungsrandbereich (Verdichtung) verändern ihrerseits in massiver Weise die Absatz- und Nachfragebedingungen von Zulieferbetrieben und insbesondere von kleineren und kleinsten Betrieben, die die Wohn- und Arbeitsbevölkerung mit Handels-, Handwerks- und Dienstleistungen versorgen. Für sie ergibt sich nämlich aus all diesen Bewegungen eine teilweise dramatische Veränderung der Nachfragestruktur in ihren bisherigen Einzugsbereichen. Die Wanderungsbewegungen von Betrieben und Bevölkerung im Großstadt-Umland-Bereich führen so zu einer deutlichen *räumlichen Neu- und Anders-Verteilung der Nachfragepotentiale*: Im Kernbereich sind Zulieferungen für Industriebetriebe sowie Güter- und Dienstleistungsangebote für besserverdienende Bewohnerschichten immer weniger gefragt (letzteres trifft natürlich insbesondere außerhalb der echten City-Lagen zu). Hierfür ergeben sich aber im Umlandbereich ganz neue Absatzpotentiale. Zudem müssen die kleineren Betriebe des Folgeleistungsbereichs im Kernstadtbereich sich auf andere Bewohnerschichten (Ausländer, Ältere, mehr Wenigverdiener mit anderen Einkaufs- und Versorgungsgewohnheiten) und andere Betriebsnachfrage (mehr Bürodienstleistungen usw.) einstellen.

Diesen Nachfrageumschichtungen im Gefolge von Großstadt-Umland-Wanderungen kann man sich als Betrieb durch entsprechende Investitionen, Veränderungen des Produktionsprogramms und der Sortimentsgestaltung usw. durchaus *anpassen* und so die betriebliche Existenzfähigkeit bei veränderten Rahmenbedingungen sichern. Dies setzt jedoch voraus, daß die Betriebsinhaber

- die Marktveränderung und
- die Notwendigkeit zur Anpassung

überhaupt erkennen, was wesentlich von der *Unternehmerqualifikation* abhängt. Analysiert man die „Geschichten“ von Betrieben, so erweist sich genau dieses Erkennen der Marktlage als einer der zentralen Faktoren für Erfolg oder Scheitern betrieblicher Existenzen. Vielfach weisen die Inhaber der versorgenden Betriebe (traditionelle Handwerker, Dienstlei-

10 Vgl. hierzu Hammerschmidt, Anneliese; Gerhard Stiens: „Stadtflucht“ in hochverdichteten Regionen – Gefahr oder Erfordernis? In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) Nr. 11, S. 590.

11 Heuer, Hans: Abwanderung aus den Städten. Zur Frage der Gegensteuerung. In: Der Städtetag. (1978) S. 388.

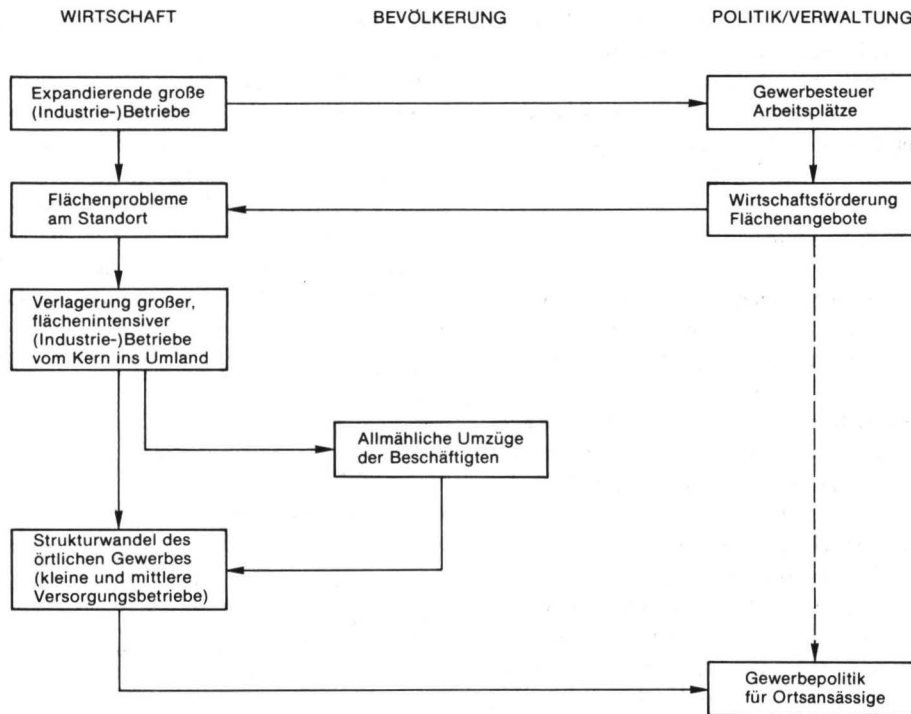


Abbildung 1: Ablauf von betrieblichen Standortbewegungen

stungshandwerker, usw.) ein zwar durchaus großes handwerklich-technisches Können und Geschick auf, es mangelt jedoch zum Teil erheblich an der Unternehmerqualifikation insgesamt (mangelhafte Marktbeobachtung, fehlende kaufmännische Ausbildung, wenig Initiative und Risikobereitschaft, geringe Finanzkraft, Angst vor einem eventuellen Verlust bzw. vor dem Neuaufbau eines Kundenstammes usw.)¹². Versorgende Einzelhandelsbetriebe sind darüber hinaus oftmals in Fragen der Sortimentsgestaltung und Standortbewertung überfordert. In diesen Fällen stellen sich für die Mittelstandspolitik ganz neue Fragen und bislang noch weitgehend ungelöste Aufgaben der Wirtschaftsförderung, Gewerbebestandspflege und Betriebsberatung und -betreuung.

Sofern die Inhaber der Folgebereichsbetriebe die veränderte Marktlage aber erkennen und hieraus entsprechende Investitionskonsequenzen ziehen, kommt es zu einem tiefgreifenden *Strukturwandel des örtlichen Gewerbes* (verbesserte Funktionsmischung im Ballungsrandbereich) und zu Standortbewegungen im regionalen Bereich (Erweiterungen, Filialgründungen, zum Teil Vollverlagerungen, Auslagerung bestimmter Betriebsteile – z.B. Lager –, Aufgabe alter Betriebsstandorte, Neustrukturierung der Sortimente und Produkte usw.).

Denn einerseits kann durch Produkt- bzw. Sortimentsumgestaltung auf veränderte Nachfragestrukturen geantwortet werden. Andererseits können anstelle oder im Gefolge von solchen Umstellungen im Leistungsangebot Standortveränderungen sogar zur Notwendigkeit werden. Veränderte Nachfrage im Randbereich erfordert oftmals größeres Angebot oder neue Werkstatt-, Lager- und Verkaufsflächen. Im Kernbereich müssen unrentable Streulagen aufgegeben und neue Zentrallagen gesucht werden. Diese gesamten Folgeprozesse sollen hier unter dem Begriff der *sekundären Standortveränderungen* zusammengefasst werden. Gerade von diesen sekundären Standortbewegungen aber wird die Bevölkerung meist stärker betroffen als von den primären Wechslen: Die hier angesprochene Betriebspalette macht die *Zentralität* eines Standorts wesentlich aus und bestimmt die Qualität der *Versorgung* mit Handwerks-, Handels- und direkten Dienstleistungen. Ob man sich einem sukzessiven Sterben der Tante-Emma-Läden an der (betriebswirtschaftlich äußerst unrentablen Stadtteil-Straßen-) Ecke gegenüberstellt, ob man am neuen Standort in der Umlandgemeinde ein „konkurrenzfähiges“ Warenangebot findet, oder ob man in fußläufiger Entfernung vom Wohngebiet noch Laden- und Reparaturhandwerker antrifft, ist für den Bürger als Nachfrager durchaus von hoher Bedeutung. Dem steht ein bislang noch eher geringes Interesse der Wissenschaft gegenüber, sich mit derartigen Tendenzen und Folgen des Standortverhaltens von Folgeleistungsbetrieben zu beschäftigen¹³. Jedoch wäre eine solche intensivere Beschäftigung mit diesen Aspekten der Standortveränderungen

12 Diesen Aspekten widmet sich besonders auch die im Rahmen des Stadtforschungsprogramms der Robert Bosch Stiftung durchgeführte Untersuchung zum „Investitions- und Standortverhalten von Unternehmen“, die bis Mitte 1983 abgeschlossen sein wird. Ansätze zur Erfassung der Ausprägungen und Bestimmungsfaktoren des Unternehmerverhaltens finden sich auch bei Schmolders, a.a.O., S. 49 ff. und bei Wolff, Heimfried; Peter Hofer: Analyse und Prognose der Unternehmensgrößenstruktur. – Basel: PROGNOS AG, Jan. 1975 (unverf. Mskr.), S. 33 ff., 229, sowie bei Bullinger, Dieter: Für eine verhaltensorientierte kommunale Gewerbepolitik. In: Struktur. 11. Jg. (1982) Nr. 6, S. 167–171.

13 Auch hier versucht das genannte Stadtforschungsprogramm der Robert Bosch Stiftung anhand von exemplarischen Untersuchungen Forschungslücken zu schließen und der Politik und Verwaltung Hinweise für veränderte Strategien zu geben.

überaus nützlich für die Stadtentwicklungspolitik: ihr nämlich ist bisher nur wenig bewußt, wie durch planerisch-politische Festsetzungen Standorte auf- und abgewertet werden können und welche Folgen dies für die Versorgungszentralität und damit für die Zentralität der Gemeinde insgesamt hat.

4. Folgerungen für die Raumsteuerungspolitik

Bei einem stark zurückgegangenen Neuansiedlungspotential im Industriebereich (und bei in der Bundesrepublik bislang regionalpolitisch-raumstrukturell noch kaum spürbar gewordenen Verlagerungstendenzen in sogenannte Niedriglohnländer)¹⁴ ergeben sich *insbesondere für peripher gelegene, wirtschaftsschwache Regionen nur wenig Aussichten auf eine Verbesserung ihrer Situation* bzw. auf die Auffüllung der dort angebotenen Gewerbe- und Industrieflächen.

Die vorliegenden statistischen Unterlagen zeigen ein überaus vielfältiges Bild, das generelle Aussagen über Ansiedlungserfolge oder -mißerfolge erschwert. Dennoch läßt sich aufgrund des Zahlenmaterials feststellen, daß periphere, zumal ländlich strukturierte Räume im allgemeinen nur bei Zweigbetrieben „zum Zuge“ kamen (und selbst dies in den letzten Jahren zunehmend weniger), also bei rechtlich unselbstständigen Produktionsstätten, über deren Existenz außerhalb der Region entschieden wird¹⁵. Diese Ansiedlungserfolge sind konjunkturpolitisch und regionalpolitisch problematisch: die Erfahrung zeigt, daß solche Zweigbetriebe verhältnismäßig rasch geschlossen (und eventuell auch wieder eröffnet) werden und so den regionalen Arbeitsmarkt in den Peripherieräumen nicht nachhaltig stabilisieren¹⁶. Noch ist zwar unsicher, ob durch die finanziellen Anreize im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung diese Tendenz (im Sinne einer „unge wollten Selektivität“¹⁷ verstärkt wird – sicher ist aber, daß jedenfalls ein Brechen dieses Trends in den vergangenen 10 Jahren nicht erreicht werden konnte, so daß heute generell von einem Mißerfolg dieser Form von mobilitätsorientierter regionaler finanzieller Förderung gesprochen wird¹⁸. Finanzielle Förderung jedenfalls ist kein geeignetes Instrument, um Betriebe im Sinne eines Pull-Effekts zur Verlagerung aus Verdichtungsräumen in periphere Räume zu locken¹⁹ – andere Standortfaktoren haben hier für die Betriebe wesentlich grö-

ßere Bedeutung und treiben sie bzw. halten sie in den Verdichtungs-bereichen.

In den Ballungsgebieten jedoch, in denen wachstums- und innovationsträchtige Branchen im allgemeinen dichter konzentriert sind, *treten wachstumsbedingte Flächenprobleme in stärkerem Maße auf* und führen zu Verlagerungsdruck insbesondere bei den in der Großstadt selbst noch vorhandenen großen, flächenintensiven Betrieben, die jedoch meist weniger als 100 Arbeitsplätze aufweisen und nur in den seltensten Fällen mehr als 500 Personen beschäftigen. Da ganz offensichtlich

- finanzielle Förderungsmittel,
- Grundstückspreise,
- allgemeine (insbes. bevölkerungsbezogene) Infrastrukturausstattung

als Standortfaktoren von recht geringer Bedeutung sind, während

- die Situation auf dem Arbeitsmarkt (insbesondere für Fachkräfte),
- der Erhalt der Zulieferbeziehungen,
- die Breite des Marktfeldes im Absatzbereich,
- die Verkehrssituation (kleinräumig und bezüglich der Fernverbindungen)

von sehr hoher Bedeutung zu sein scheinen, ist und bleibt das Standortverhalten voraussichtlich darauf ausgerichtet, bei Verlagerungen möglichst nur geringe Distanzen zu überwinden. Dabei muß man sich vergegenwärtigen, daß Standortverlagerungen erst das letzte Glied im Rahmen der Investitionskette darstellen. Sie werden also nur ungern (da mit hohen zusätzlichen Kosten und Problemen verbunden) vorgenommen und gehen insgesamt eher träge vor sich. *Der Druck, neue Flächen zu suchen, weil sie am alten Standort nicht ausreichen (Push-Effekt), ist nahezu der einzige echte Auslöser von Standortbewegungen.* Wenn man sich dazuhin verdeutlicht, daß die Verlagerungsrichtung und der Verlagerungsradius der Betriebe weitgehend durch den Willen zum Erhalt der wenig mobilitätsbereiten Stammebelegschaft (und zum Erhalt der Agglomerationsvorteile) sowie durch den beständigen Wanderungsstrom der Bevölkerung in den letzten Jahren aus dem Ballungskern in die Ballungsrandzone determiniert werden, so werden mögliche Ansatzpunkte für eine Politik der Raumsteuerung sichtbar.

Mit den Bevölkerungs- und Industrierwanderungen sowie mit den nachfolgenden Standortbewegungen „unterhalb“ der Industrieebene *erweitern sich tendenziell die Ballungsgebiete nach außen*, ohne daß die Ballungskerne ihren früheren Verlust an Lebensqualität und entsprechenden Rückstand gegenüber den kleineren Umlandgemeinden deshalb wettmachen könnten. Hieraus ergibt sich sowohl die *Gefahr einer weiteren Zersiedelung* im Großstadt-Umland-Bereich (im Sinne eines Verdichtungsbreis) als auch die *Chance zu einer stärkeren Ausbildung einzelner Nebenkerne in einer polyzentrischen*

14 Vgl. Knöden, Gabriele: Umweltschutz und internationaler Wettbewerb. In: Ifo-Schnelldienst. (1981) Nr. 1–2, S. 38, Tab. 7. Wichtigstes Motiv ist demzufolge die Erschließung neuer Märkte vor der Umgehung der Handelsschranken; erst danach folgen „Ausweich“- und echte Verlagerungsargumente (z.B. niedrigere Lohnkosten). Ganz am Schluß erst folgen Umweltschutzaspekte, die zur Verlagerung und Auslandsinvestition führen.

15 Vgl. Fürst, Dietrich; Klaus Zimmermann: Standortwahl industrieller Unternehmen. – Bonn 1973, sowie Müller, Klaus: Wirtschaftlicher Strukturwandel und räumliche Entwicklung. – Stuttgart, Bern 1981.

16 Vgl. Schliebe/Hillesheim, a.a.O., S. 614.

17 Fürst/Zimmermann, a.a.O., S. 193.

18 Vgl. z.B. Ahlers, Eko; Alf Baumhofer: Wirkungen regionaler Wirtschaftsförderung. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) Nr. 11, S. 581; Bade, Franz Josef: Die Mobilität von Industriebetrieben. Wissenschaftszentrum Berlin: IIM-Paper 78/2, S. 9.

19 Vgl. hierzu Ahlers/Baumhofer, a.a.O., S. 581; außerdem Bodenschafft, Harald; Tilman Harlander: Industrieansiedlung im ländlichen

Raum. In: Stadtbauwelt. (1974) Nr. 43, S. 198; Gee, Colin; Ulrike Keller; Peter Treuner: Infrastrukturelle und wirtschaftsstrukturelle Bestimmungsgründe der industriellen Standortwahl. – Stuttgart 1980. S. 152 ff. (um nur wenige Titel zu nennen).

Großstadt-Umland-Struktur im Sinne von dezentralen, eigenständigen Wohn-, Arbeits- und Versorgungsstandorten. Die Realisierung des einen oder anderen Zustandes wird wesentlich von der Ausgestaltung der konkreten Raumsteueringspolitik (Verkehrs-, Grünflächenplanung, Gewerbe- und Wohnungspolitik usw.) in einzelnen Räumen abhängen.

Damit ist zunächst die Bauleit- und Regionalplanung gefordert: konkrete, *auf Zentrenbildung hin orientierte Ausweisungen* in Regional-, Landschafts-, Verkehrs- und Flächennutzungsplänen können das großräumige Aussehen der Verdichtungsräume wesentlich beeinflussen. Wenn der Schein nicht trügt, so haben es Landes-, Regional- und Kommunalplanung im Großstadt-Umland-Bereich in den letzten 20 Jahren (in denen sie über genügende Steuerungsinstrumente verfügten!) versäumt, hier in stärker ordnendem und entwicklungsleitendem Sinne einzugreifen. Von der Vorstellung von Achsen mit Schwerpunkten sind im allgemeinen nur die mehr oder weniger deutlich erkennbaren Achsen übriggeblieben, zwischen denen sich kaum noch „leere“ Zwischenräume befinden – die Umlandbereiche der Ballungszentren gleichen heute eher den Füßen von Wasservögeln: die Schwimmhäute (Siedlungen) zwischen den Zehen sind deutlicher erkennbar als die gestaltgebenden Zehen (Achsen) selbst.

Um diesen Verdichtungsbrei (noch) zu strukturieren und um im übrigen stärkere Agglomerationsnachteile (congestion costs) zu vermeiden, müßten *Flächenausweisung und Verkehrsplanung in stärkerem Maße aufeinander abgestimmt* werden. Es ist eine Politik denkbar, die neue Betriebsstandorte im unmittelbaren Kernrandbereich nicht mehr zuließe (um so die wenigen noch verbliebenen größeren Freiflächen freizuhalten), hingegen Gewerbeflächen in größerer Entfernung (ca. 20–30 km) für Industriebetriebe anböte und diese Flächen zugleich öffentlich und individuell gut ans bisherige Verkehrsnetz anbände. Hierzu bedürfte es allerdings einer großräumigen Sichtweise, wie sie heute vor allem in den Ballungsrandgemeinden nicht sehr oft anzutreffen ist. Denn dies würde bedeuten, *weiter „abgelegene“ Orte aufzuwerten (z.B. als Industrie- bzw. Wohn- „Entlastungsstandorte“)*, während die unmittelbaren Ballungsrandgemeinden sich in ihren Flächenangeboten zurückhalten müßten.

In kleinräumiger Sicht, das heißt *innerhalb der einzelnen Gemeinde*, würde es aufgrund einer solchen Politik keineswegs an Aufgaben mangeln. Auch gemeindeintern *fehlt bislang häufig eine differenzierte Standortpolitik*. Die oftmals noch anzutreffende Orientierung der Gemeinden an der Ansiedlungspolitik erschwert den Blick auf die wichtige Aufgabe der *Bestandspflegepolitik*²⁰. Sie bedeutet zunächst, im Flächenbereich (aber nicht nur dort) den Erfordernissen der *ansässigen* Betriebe entgegenzukommen, ohne den Steuerungsanspruch aller Politik fallen zu lassen. Noch kümmern sich die

Kommunen zu wenig darum, welche Flächen an welchen Standorten, das heißt, welche Zentralitäten für ihre ortsansässigen Einzelhandels-, Dienstleistungs-, Handwerks-, Lager- und Industriebetriebe angemessen sind; welche Massierungen von Verkaufsflächen nötig sind, um langfristig Existenzchancen für das Gewerbe zu sichern; welche Flächenzuwacherfordernisse die Industriebetriebe am Ort haben und wo diese befriedigt werden könnten; welche Handwerksbranchen an welchen Orten notwendig sind, um die Versorgung der Bevölkerung mit Installations- und Reparaturleistungen sicherzustellen; welche Standorterfordernisse sich aus der Verkehrsbezogenheit von Lagerbetrieben ergeben; wie geeignete Übergangszonen zwischen Industrie, Verkehr, Schutz- und Wohngebieten aussehen könnten. Es sollte nicht vergessen werden, daß eine an derzeitigen Engpässen ansetzende Raumsteueringspolitik²¹ und damit auch die Beeinflussung des Investitions- und Standortverhaltens von Betrieben auf dieser innergemeindlichen Ebene zu beginnen hat.

Viel schwieriger wird es sein, *Ansätze zu einer kommunal-regionalen Arbeitsmarktvorsorge-Politik* zu finden. Auf arbeitsmarktpolitische Konzepte kann an dieser Stelle ohnehin nicht näher eingegangen werden. Auf der kommunalen und regionalen Ebene fehlt es hier noch weitgehend an gedanklicher Vorarbeit, zumal Arbeitsmarktpolitik traditionellerweise als eine Aufgabe vorrangig der Betriebe selbst (und ihrer Verbände) sowie der Arbeitsverwaltung verstanden wird. Insgesamt scheinen hier jedoch die Nachholbedarfe im *ländlichen Raum* größer zu sein: dort fehlt es häufig noch an einer ausgesprochenen Zentrenbildung in Mittelstädten, die vom Versorgungsangebot und von der Betriebsstruktur her erst eine wichtige Voraussetzung für ein breites und differenziertes Qualifikationsspektrum am Arbeitsmarkt schaffen. Hier bestünden eventuell sogar noch mehr Möglichkeiten als in den Ballungsgebieten, durch eine Förderung ausgewählter ortsansässiger Betriebe, die sowohl innovative Produktionen als auch hohe Ausbildungsanstrengungen aufweisen, „positiv bewertete Beschäftigungsmöglichkeiten zu sichern und möglicherweise sogar eine wirtschaftliche Expansion solcher Betriebe zu initiieren, die zusätzliche ‚autochthone‘ Arbeitsplätze schafft“²².

20 Vgl. hierzu auch Bullinger, Dieter; Konrad Roesler: Lokale Wirtschaft und Gewerbepolitik. In: SOWI Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium. (1981) Nr. 1, S. 11; sowie Bullinger: Kommunale und regionale Wirtschaftsförderungspolitik, a.a.O.

21 Vgl. hierzu Scharpf, Fritz W.; Fritz Schnabel: Steuerungsprobleme der Raumplanung. In: Bruder, Wolfgang; Thomas Ellwein (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit. – Opladen 1980. S. 12–57.

22 Gee/Keller/Treuner, a.a.O., S. 154.