

ULRICH HATZFELD/THOMAS SCHRÖER

Regionale Entwicklungsimpulse durch produktionsorientierte Dienstleistungen?

Empirische Erkenntnisse zu einer großen Hoffnung

Kurzfassung

Der strukturelle Wandel in von Großstrukturen dominierten Wirtschaftssektoren verbindet sich regelmäßig mit Entwicklungsbrüchen. Diese Brüche verursachen gravierende soziale Probleme, führen aber auch politisch häufig zu Legitimationsproblemen. Im Hinblick darauf ist es unmittelbar verständlich, daß Strategien zur "kontinuierlichen" Bewältigung des Strukturwandels auf allen politischen Ebenen immer größtes Interesse finden; diese Feststellung gilt in verstärktem Maße für sogenannte strukturschwache Regionen.

Eine derartige Strategie besteht in einer intensiven öffentlichen Förderung des Dienstleistungssektors. Ausgangspunkt ist dabei die Beobachtung, daß die Beschäftigung in den Dienstleistungsbranchen signifikant schneller wächst als in den übrigen Wirtschaftsbereichen. Es liegt somit nahe, Beschäftigungseinbrüche in Krisenbranchen – sei es Stahl, Textil oder Kohle – durch eine Nutzung des Beschäftigungspotentials von Dienstleistungsbetrieben ausgleichen zu wollen. Solche Hoffnungen erscheinen auch insofern nachvollziehbar, als Dienstleistungsbetriebe wegen der für sie typischen geringen Kapitalintensität relativ schnell und dynamisch auf Veränderungen von (kommunal gestaltbaren) Standortfaktoren reagieren können.

Diese Hoffnungen gelten in besonderem Maße für den Teilbereich der besonders expansiven, sog. "unternehmensbezogenen" Dienstleistungen. Neben die positiven Beschäftigungseffekte tritt hier – zumindest bei den hochwertigen Dienstleistungszweigen – ein hohes Qualifizierungsniveau. Darüber hinaus gilt das Vorhandensein dieser Art von Dienstleistungen als Standortfaktor bei der Ansiedlung gewerblicher Betriebe (indirekte Beschäftigungseffekte): Produktionsorientierte Dienste werden so zu Katalysatoren des Strukturwandels.

Zentrale Fragen sind dabei: Gibt es aus Sicht der Stadtplanung und Wirtschaftsförderung Strategien zur gezielten Förderung unternehmensbezogener Dienstleistun-

gen? Mit Hilfe welcher Maßnahmen oder Planungspolitiken können die Rahmenbedingungen für bereits vorhandene oder anzusiedelnde Dienstleister verbessert werden? Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen bildet eine breit angelegte, empirisch gestützte Untersuchung im Aachener Raum, die eine gezielte Förderung unternehmensbezogener Dienstleistungen im Rahmen abgestimmter städtebaulicher Konzepte zum Gegenstand hatte (1).

1. Produktionsorientierte Dienstleistungen

Obwohl der Begriff der Dienstleistungen in aller Munde ist, wird man in der Literatur vergeblich nach einer einheitlichen, allgemein anerkannten Definition suchen (2).

Abgrenzungen, die darauf abstellen, daß es sich bei Dienstleistungen um "immaterielle, nützende, knappe und übertragbare Aktivitäten und Leistungen" handelt, oder die den "prozessualen Charakter der Bedarfsdeckung" und den "synchronen Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager" als Definitionsmerkmale hervorheben (3), sagen wenig über Quantitäten, Qualitäten und die Organisation der Dienstleistungserstellung aus. In der Praxis wird mit Bezug auf diese Probleme häufig auf eine Aufzählung von Wirtschaftszweigen oder Berufsgruppen zurückgegriffen, wobei der Übergang zum produzierenden Bereich eher willkürlich erscheint.

Die Abgrenzungsprobleme setzen sich fort, wenn man den großen Dienstleistungssektor in verschiedene Sektoren teilt. Generell werden folgende Hauptgruppen unterschieden (4):

- Distributive Dienste (Handel, Verkehr und Nachrichtenwesen).
- Konsumbezogene Dienstleistungen (haushaltsbezogene und freizeitbezogene Dienste).
- Personenbezogene Dienstleistungen (Gesundheitswesen, Erziehung und Wissenschaft, soziale Dienste).

- Produktionsbezogene Dienstleistungen (Finanzierungsdienste, Unternehmensdienste, produktionsbezogene Hilfsdienste, Parteien und Verbände, Öffentliche Verwaltung).

Auch für die produktionsorientierten Dienstleistungen, die im folgenden im Mittelpunkt des Interesses stehen, findet sich keine anerkannte Klassifikation (5). Praxisbezogen kann man allerdings folgende Aufzählung von Wirtschaftsbereichen heranziehen, die in erster Linie private Unternehmen als Nachfrager haben:

- Beratungs- und Finanzdienstleistungen (z.B. Rechts-/Wirtschaftsberatung, Marketing, Kredit- und Versicherungswesen).
- Technische Dienstleistungen und Forschung (z.B. EDV, Ingenieurbüros).
- Servicedienstleistungen wie Vermietung, Schreib- und Übersetzungsdienste, Gebäudereinigung, Entsorgung, Arbeitnehmervermittlung, Messeeinrichtung.
- Transportgewerbe.

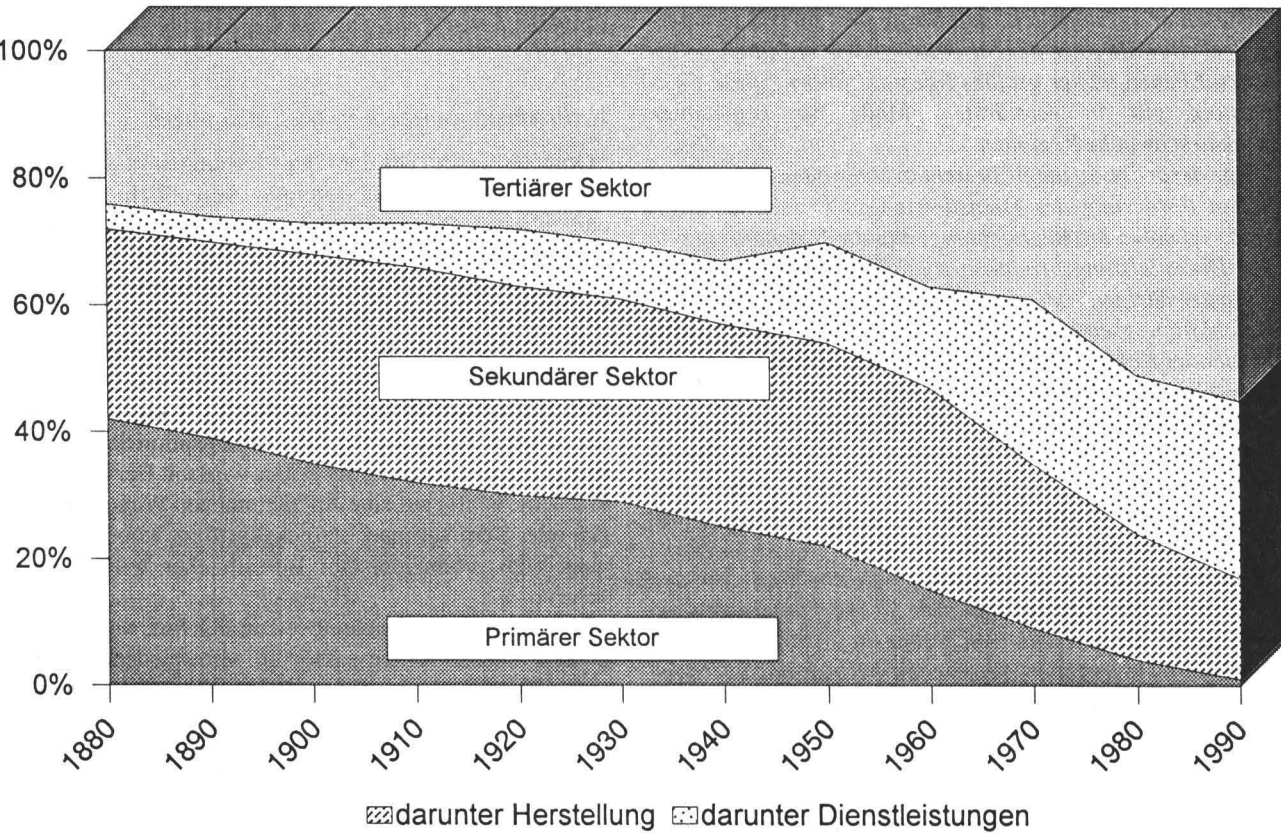
2. Entwicklungstendenzen und Beschäftigungswirkung

Empirische Analysen belegen, daß der Bereich der Dienstleistungen in der Vergangenheit die weitaus stärksten Beschäftigungszuwächse verzeichnen konnte. Das gilt im besonderen Maße für den Bereich der produktionsorientierten Dienstleistungen, und hier nochmals verstärkt für die sogenannten "höherwertigen" Dienste (vgl. Abb. 1).

Die Hoffnungen auf die Beschäftigungswirkungen des Dienstleistungssektors stützen sich nicht nur auf die in der Abbildung 1 wiedergegebenen direkten Arbeitsmarkteffekte, sondern auch auf die induzierten strukturverbessernden Effekte: Ein qualifiziertes Dienstleistungsangebot – so die Theorie – verbessert die Wettbewerbssituation der regionalen Wirtschaft und trägt damit zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen im Produktionssektor bei (indirekte Arbeitsmarkteffekte).

Räumliche Schwerpunkte des Dienstleistungsangebots haben sich in erster Linie in Ballungszentren herausgebildet (6).

Abbildung 1:
Entwicklungstendenzen des Dienstleistungssektors bei funktionaler und sektoraler Betrachtung



Quelle: Gruhler, W.: Dienstleistungsbestimmter Strukturwandel in deutschen Industrieunternehmen. – Köln 1990, S. 20; eigene Darstellung

Allerdings vollzieht sich das Dienstleistungswachstum im Umland von Städten und in peripheren Gebieten im Regelfall schneller als in Verdichtungsräumen, was wiederum auch für die produktionsorientierten Dienstleistungen gilt.

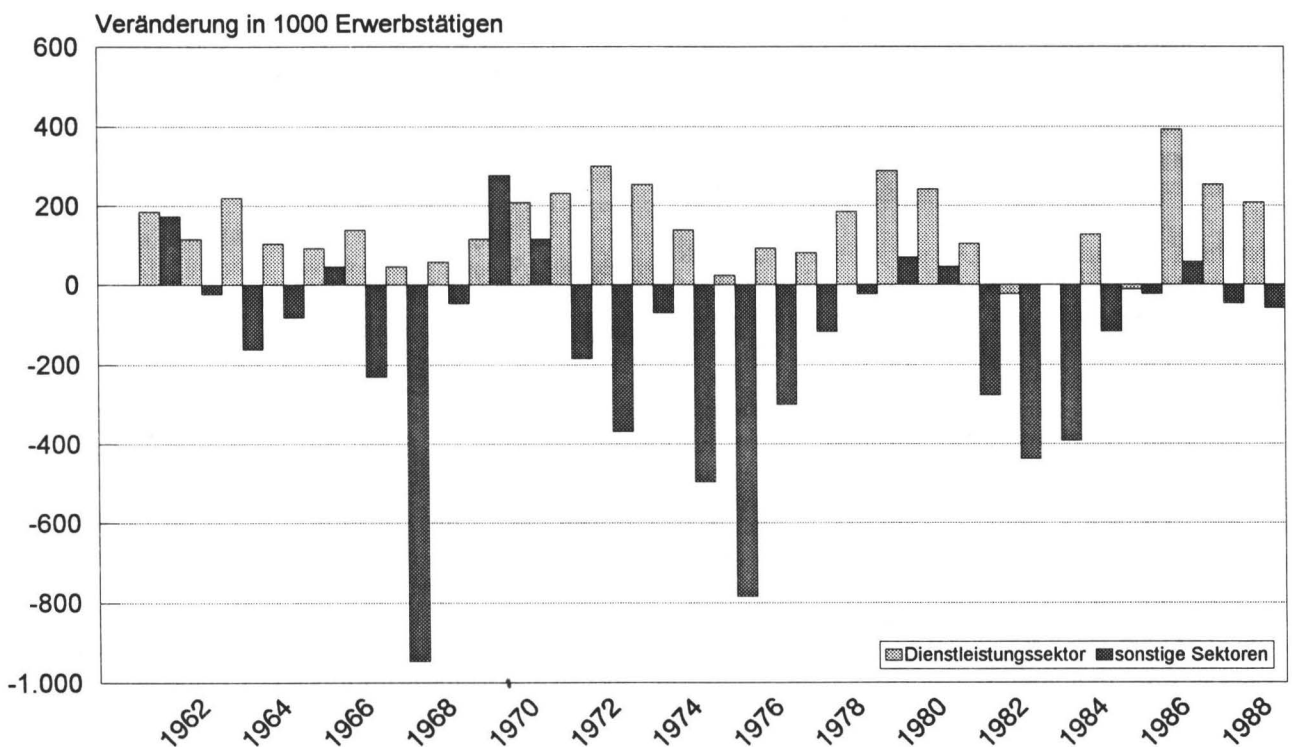
Zur richtigen Bewertung der expansiven Entwicklung des Dienstleistungssektors und dessen Potential, Beschäftigungskrisen in anderen Wirtschaftsbereichen ausgleichen zu können, sind jedoch einige Klarstellungen erforderlich:

- Die Beschäftigungszuwächse sind zwar in prozentualer Hinsicht beeindruckend, nehmen aber aufgrund des

relativ niedrigen "Ausgangsniveaus" nur vergleichsweise geringe absolute Werte an.

- Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor verändert sich konjunkturell nahezu synchron zu Veränderungen in den übrigen Wirtschaftssektoren (vgl. Abb. 2). Damit kann der tertiäre Sektor gerade in Zeiten von Beschäftigungskrisen nur sehr begrenzt zusätzliche Arbeitsplätze anbieten.

Abbildung 2:
Sektorale Gewinne und Verluste bei der Erwerbstätigkeit



Quelle: Bade, F.J.: Der wirtschaftliche Strukturwandel im überregionalen Vergleich. Produktionsorientierte Dienstleistungen als Träger regionaler Wachstumsprozesse. In: Kemming, H. et al.: Tertiärisierung und Stadtstruktur. – Dortmund 1990, S. 20; eigene Darstellung

- Gegen eine einfache "Transformierung" von sekundären in tertiäre Arbeitsplätze sprechen darüber hinaus die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Qualifizierungsanforderungen und das relativ niedrige Einkommensniveau im Dienstleistungsbereich.

Aus grundsätzlicher Sicht besteht außerdem kein begründbarer Zusammenhang zwischen Schrumpfen des Arbeitsvolumens im Produktionssektor auf der einen und einer dynamischen Expansion im Dienstleistungssektor auf der anderen Seite, wenn man von der Externalisierung einiger produktionsorientierter Dienste an eigenständige Dienstleistungsunternehmen absieht. Das Wachstum von Arbeitsplätzen im gesamten Dienstleistungssektor bleibt eng an die

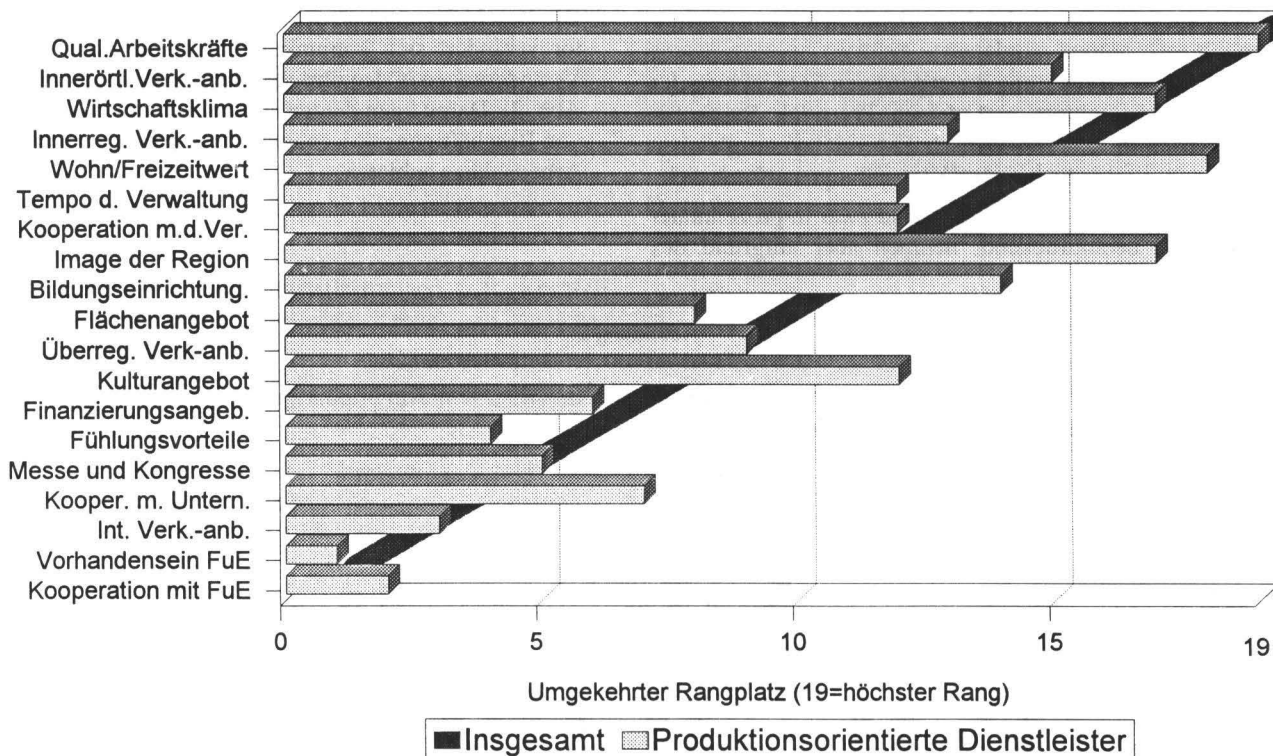
Entwicklung im warenproduzierenden Bereich gebunden, der Dienstleistungssektor bedarf nach wie vor einer industriellen Basis.

3. Standortfaktoren

Will eine Stadt oder eine regionale Körperschaft den tertiären Sektor fördern, setzt dies Kenntnisse über Faktoren voraus, von denen die Standortwahl von Dienstleistungsunternehmen abhängt. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Standorttheorien (7) diskutiert, denen gemeinsam ist, daß die Abhängigkeit von den "harten" Standortfaktoren (qualifizierte Arbeitskräfte, quantitativ und qualitativ ausreichendes Flächenpotential, gute Verkehrsanbindung und angepaßte Finanzierungsszene) ab-

Abbildung 3:

Rangplätze einzelner Standortfaktoren im Urteil "höherwertiger produktionsorientierter Dienstleister" in der Region Nürnberg



Quelle: Diller, Ch.: Die Entwicklung "Weicher Standortfaktoren" – ein kommunales Handlungsfeld? Das Beispiel Nürnberg. Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin 1989, S. 92; eigene Darstellung

nimmt und zugleich "weiche" Einflüsse an Bedeutung gewinnen. Für höherwertige produktionsorientierte Dienstleistungen ist eine gegenüber anderen Wirtschaftszweigen höhere Einstufung des Faktors "Image der Region" sowie anderer, den "weichen" zuzuordnender Standortfaktoren charakteristisch (vgl. Abb. 3).

In der Rangfolge der von Unternehmen geforderten Standortfaktoren steht die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte deutlich an der Spitze. Dies gilt sowohl für Betriebe des sekundären als auch des tertiären Sektors (allerdings ohne hochwertige Dienstleistungen). Dagegen werden weiche Standortfaktoren von den Anbietern höherwertiger produktionsorientierter Dienstleistungen, also Betrieben aus den Bereichen Rechts- und Wirtschaftsberatung, Architektur- und Ingenieurbüros, EDV oder Marketing, als überdurchschnittlich wichtig erachtet; dies gilt vor allem für die personenbezogenen Faktoren und das "Image der Region" (8).

Für produktionsorientierte Dienstleister nehmen somit alte, materielle Zwänge an Bedeutung ab und verstärken sich gleichzeitig Zwänge zur Orientierung an spezifischen Bedürfnissen von hochqualifizierten Beschäftigten (beschäftigtenbezogene Faktoren wie Infrastruktureinrichtungen im Bereich Wohnen, Freizeit, Einkauf, Gesundheit, Kultur und Bildung). Daneben spielen ebenfalls der Kategorie "weicher Standortfaktoren" zuzuordnende Faktoren wie

Klima und Landschaft, bevölkerungsbezogene Merkmale wie Sozialstruktur, Mentalität und "Menschenschlag", Aspekte des politischen und wirtschaftlichen Klimas ("Gewerbefreundlichkeit" und "Verwaltungsflexibilität") sowie schließlich das "Image" als allgemeine und diffuse Zusammenfassung regionaler Attribute eine immer stärkere Rolle. Häufig unterschätzt werden auch die "persönlichen Umstände" von Investoren: Potentielle Unternehmensgründer suchen in erster Linie Standorte in ihrem bisherigen Lebensumfeld (9).

Aber auch die harten Standortfaktoren erfahren im Laufe der Zeit eine Umwertung: Sie werden "weicher" in dem Sinne, daß eine rechenbare Kosten-/Gewinnkalkulation immer schwieriger wird. Der Faktor Arbeit beispielsweise ist weniger als Lohnkostenfaktor von Bedeutung, entscheidend ist vielmehr die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Bei Standortfaktoren wie den "Fühlungsvorteilen" wird der fließende Übergang zwischen "kalkulierbaren" und "nicht-kalkulierbaren" Faktoren besonders deutlich.

4. Ein Fallbeispiel: Produktionsorientierte Dienstleistungen in dem strukturschwachen Raum im Aachener Umland (ZAR-Region)

Im Jahr 1988 schlossen sich die sieben Gemeinden Aldenhoven, Alsdorf, Baesweiler, Eschweiler, Herzogen-

rath, Stolberg und Würselen zur Zukunftsinitiative im Aachener Raum (ZAR) e.V. zusammen (10). Hintergrund dieses Zusammenschlusses waren die gravierenden Strukturprobleme des Aachener Nordkreises, dessen Wirtschaftsstruktur und Erscheinungsbild ganz maßgeblich von der Montanindustrie bestimmt wird. Mit den sich in den letzten Jahren verstärkenden Entwicklungsproblemen des Bergbaus (Schließung der letzten Großzeche) ergeben sich im ZAR-Gebiet die für altindustrielle Regionen typischen Problemkonstellationen. Zugleich vergrößert sich der ohnehin erhebliche wirtschaftliche Entwicklungsrückstand zum Agglomerationskern Aachen, der mit einem städtebaulichen Attraktivitätsgefälle zugunsten der Stadt Aachen einhergeht. Dieses Attraktivitätsgefälle führt u.a. zu hohen Berufspendlerzahlen, die sich wiederum als gravierende Verkehrsprobleme bemerkbar machen; die hohen Verkehrsbelastungen haben dann in Verbindung mit der überlasteten Verkehrsinfrastruktur (fehlende Umgehungsstraßen) eine nochmalige Verschlechterung der städtebaulichen Situation zur Folge (11). Vom allgemein positiven Image der Stadt Aachen strahlt nur wenig auf die Umlandgemeinden ab – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Standortentscheidungen von Unternehmen mit hohen Anforderungen an weiche Standortfaktoren.

Ziel der ZAR-Initiative war und ist, diesen Problemen koordiniert entgegenzuwirken. Dazu wurde zunächst ein gemeindeübergreifendes Stadterneuerungskonzept mit den Aufgabenschwerpunkten Städtebau, Ökologie, Freizeit und Verkehr entwickelt mit dem Ziel, "durch interkommunale Zusammenarbeit strukturelle Defizite abzubauen, vorhandene Potentiale der Region zu aktivieren sowie neue zu erschließen . . ." (12). Der Stellenwert des ZAR-Gebietes in der interregionalen Konkurrenz soll gestärkt werden.

Ein weiteres zentrales Handlungsfeld sieht die ZAR in einer gezielten Förderung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen, insbesondere auch deshalb, weil in diesem Bereich ausgeprägte Entwicklungsdefizite gegenüber dem benachbarten Aachen bestehen und aus diesem Grund spezifische Entwicklungspotentiale zu vermuten sind. Ausgangspunkt für eine solche Förderungsstrategie sollte ein Gutachten bilden, das die Ausgangslage in diesem Bereich detailliert untersucht und zugleich die für die Region sinnvollen Handlungsstrategien verdeutlicht. Die Ergebnisse dieses Gutachtens (13) werden im folgenden kurz wiedergegeben.

4.1 Die Ausstattung der ZAR-Region mit produktionsorientierten Dienstleistungen – Angebotsanalyse

Die Analyse der regionalen Dienstleistungsausstattung in der ZAR-Region erfolgte auf Basis sekundärstatistischer Quellen (insbesondere Beschäftigtenstatistik und Arbeitsstättenzählung). Ähnlich wie in der gesamten Bundesrepublik, erwiesen sich die produktionsorientierten Dienstleistungen auch im ZAR-Gebiet als bedeutender Wachstumssektor. So wurden in den produktionsorientierten Dienstleistungsbetrieben allein zwischen 1987 und 1990 über 1 700 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Damit

liegen die Zuwachsraten im Aachener Umland höher als im Oberzentrum selbst (14). Dennoch ergab sich für die ZAR-Gemeinden eine deutlich unterdurchschnittliche Dienstleistungsausstattung gegenüber dem Landesdurchschnitt sowie gegenüber der Stadt Aachen, die signifikant überdurchschnittliche Werte erreichte (vgl. Abb. 4). Betrachtet man allein die höherwertigen produktionsorientierten Dienstleistungen, vergrößern sich die Unterschiede nochmals. Da sich bei saldierender Betrachtung für den Gesamttraum (Aachen und Umland) Werte ergeben, die sich dem Landesdurchschnitt annähern, kann insgesamt von einer ungleichgewichtig ausgeprägten Arbeitsteilung zwischen Oberzentrum und Umlandgemeinden gesprochen werden.

Zwischen den Gemeinden der ZAR-Region wurden bezüglich der produktionsorientierten Dienstleistungen ebenfalls beträchtliche Entwicklungsunterschiede festgestellt; dies gilt nicht nur hinsichtlich der Quantität, sondern auch in bezug auf die Struktur der Dienstleistungsausstattung.

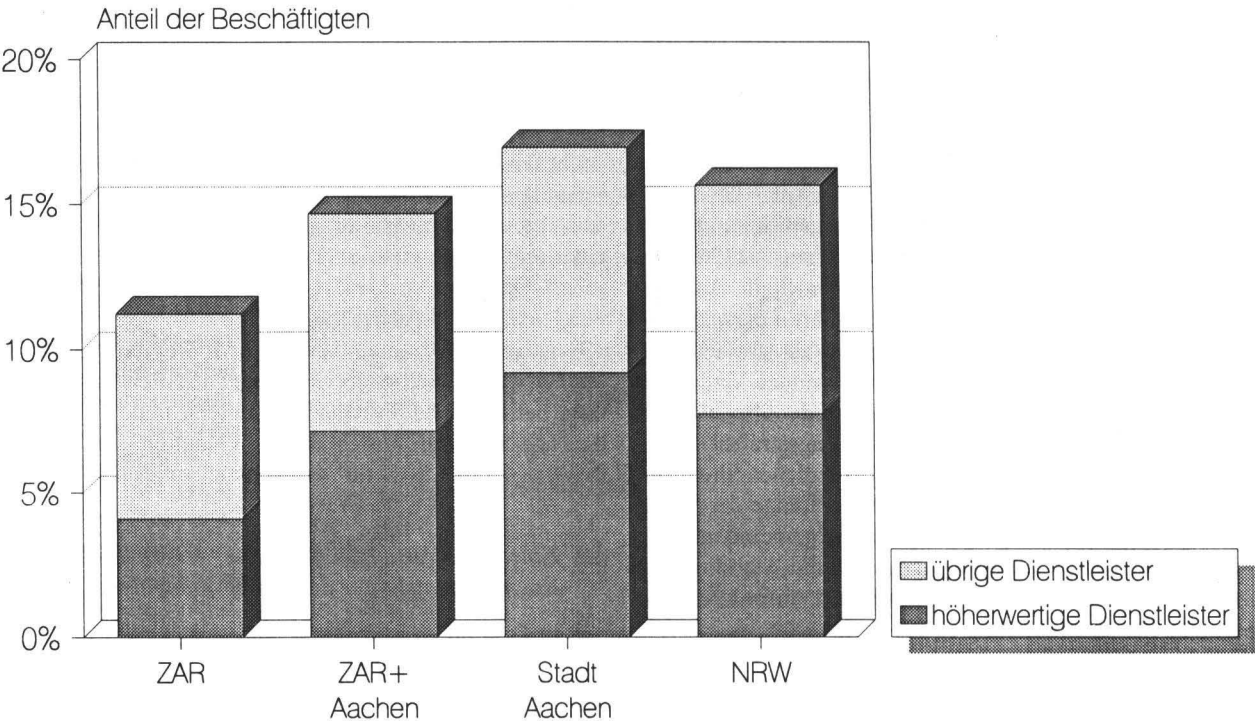
4.2 Einschätzungen und Wünsche der Betriebe in der Region – Ergebnisse der Nachfrageanalyse

Zur Quantifizierung und Qualifizierung der Nachfrage nach Dienstleistungen wurde eine breit angelegte Unternehmensbefragung durchgeführt (15). Zunächst zeigte sich, daß die Dienstleistungsausstattung für die ansässigen Unternehmen einen hohen Stellenwert hat. In der Rangfolge der als relevant eingestuften Standortfaktoren rangiert sie vor Faktoren wie Wohnqualität, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Qualität der Stadtzentren und Freizeitangeboten. Ein weiteres zentrales Ergebnis der Befragung bestand darin, daß die ansässigen Unternehmen in stärkerem Umfang als bisher Dienstleistungen von spezialisierten Dienstleistungsunternehmen in Anspruch nehmen würden, wenn ein solches Angebot verfügbar ist (vgl. Abb. 6).

Angebotsausweitungen werden vor allem innerhalb der jeweiligen Standortgemeinde gewünscht, wobei die Wünsche der befragten Unternehmen in struktureller Hinsicht nicht notwendigerweise mit den sekundärstatistisch ermittelten Ausstattungsdefiziten korrespondieren. In erster Linie vermissen die ansässigen Unternehmen Angebote in den Bereichen Gastgewerbe, Gebäudereinigung/Abfallbeseitigung, Beratung, Transport und Werbung und damit Angebotssektoren, die in der Region bereits schon relativ stark vertreten sind.

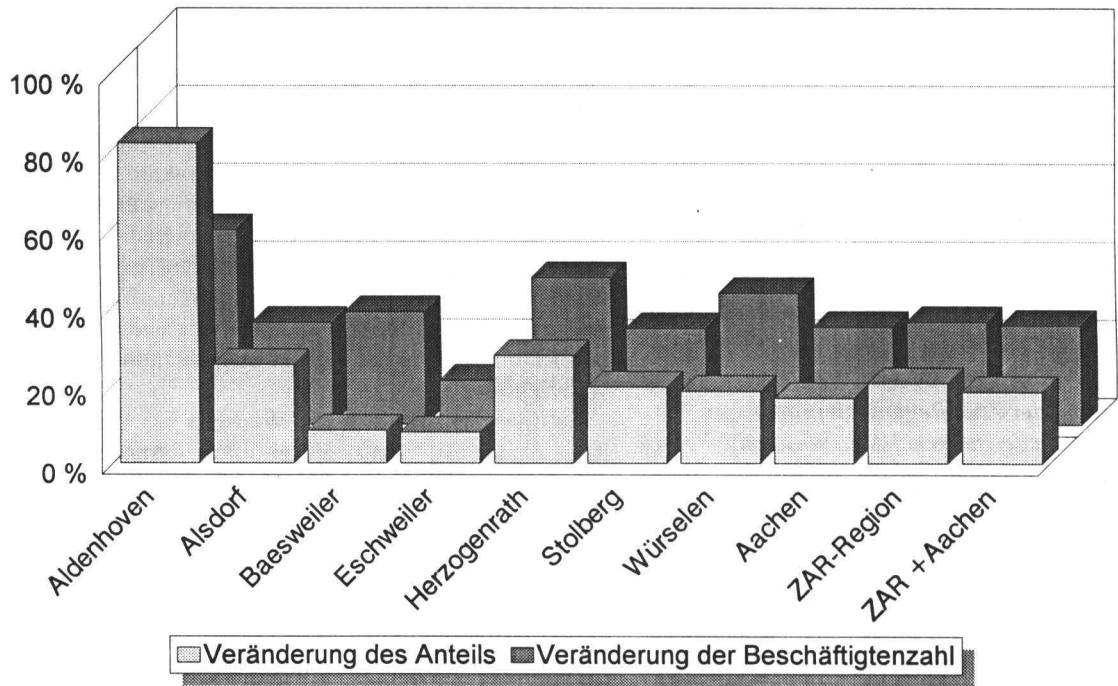
Die Tatsache, daß sich die Wünsche der Unternehmen nicht gezielt auf (statistisch ermittelte) Angebotsdefizite richten, ist jedoch nicht dahingehend zu interpretieren, daß es keine Notwendigkeit zur Verbesserung der Dienstleistungsstruktur in der ZAR-Region gibt. Zum Teil fehlt den befragten Unternehmen offenbar eine ausreichende Markttransparenz (z.B. die Möglichkeit der Fremderbringung von Dienstleistungen). Außerdem sind die Bedürfnisse neuanzusiedelnder Betriebe zu berücksichtigen, die immer häufiger hohe Anforderungen an die Dienstleistungslandschaft stellen.

Abbildung 4:
Dienstleistungsstrukturen im Raum Aachen im Vergleich 1990



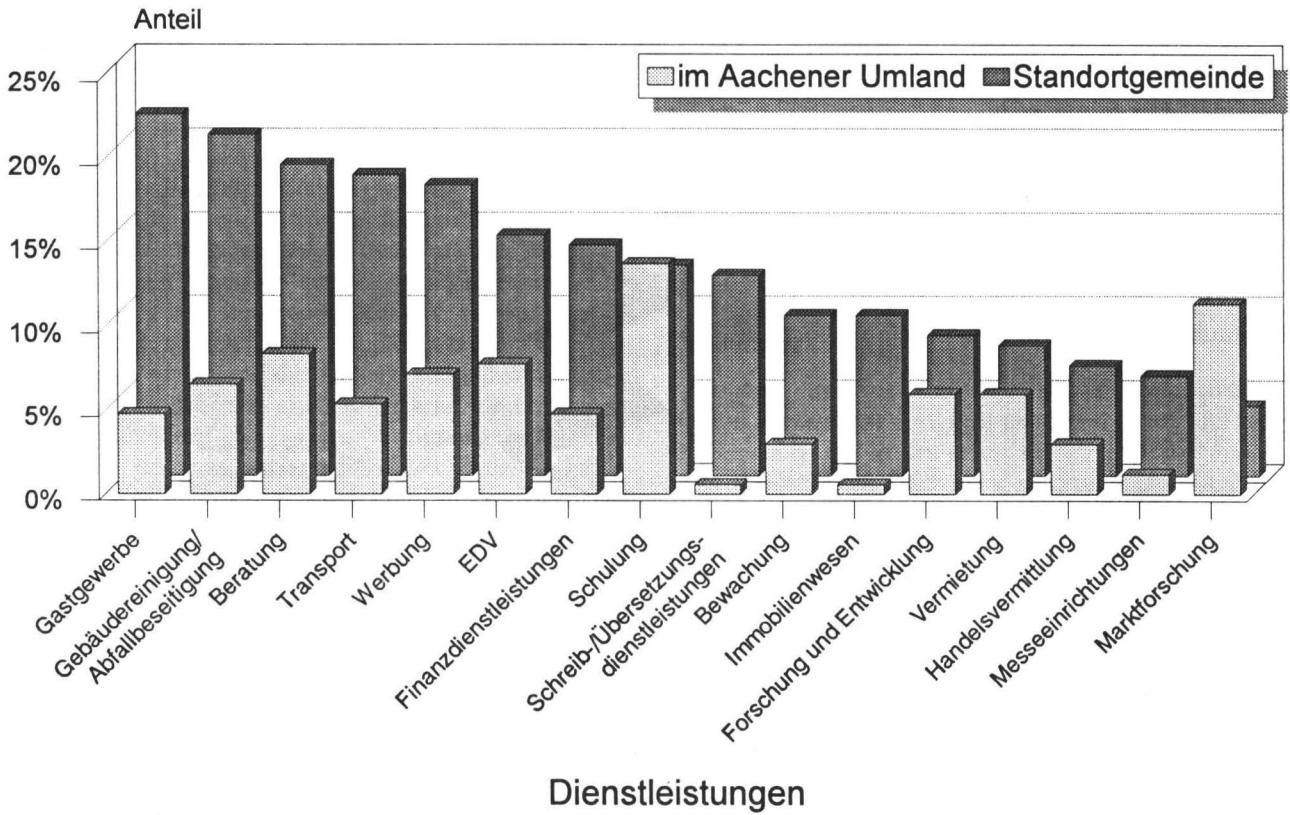
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Beschäftigtenstatistik

Abbildung 5:
Entwicklung der produktionsorientierten Dienstleistungen im Raum Aachen 1987 bis 1990



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Beschäftigtenstatistik

Abbildung 6:
Wunsch nach spezifischen Dienstleistungen in der ZAR-Region



Quelle: eigene Erhebung

4.3 Ansatzpunkte zur Förderung: die städtebauliche Situation und das Image der Städte und Gemeinden der ZAR-Region

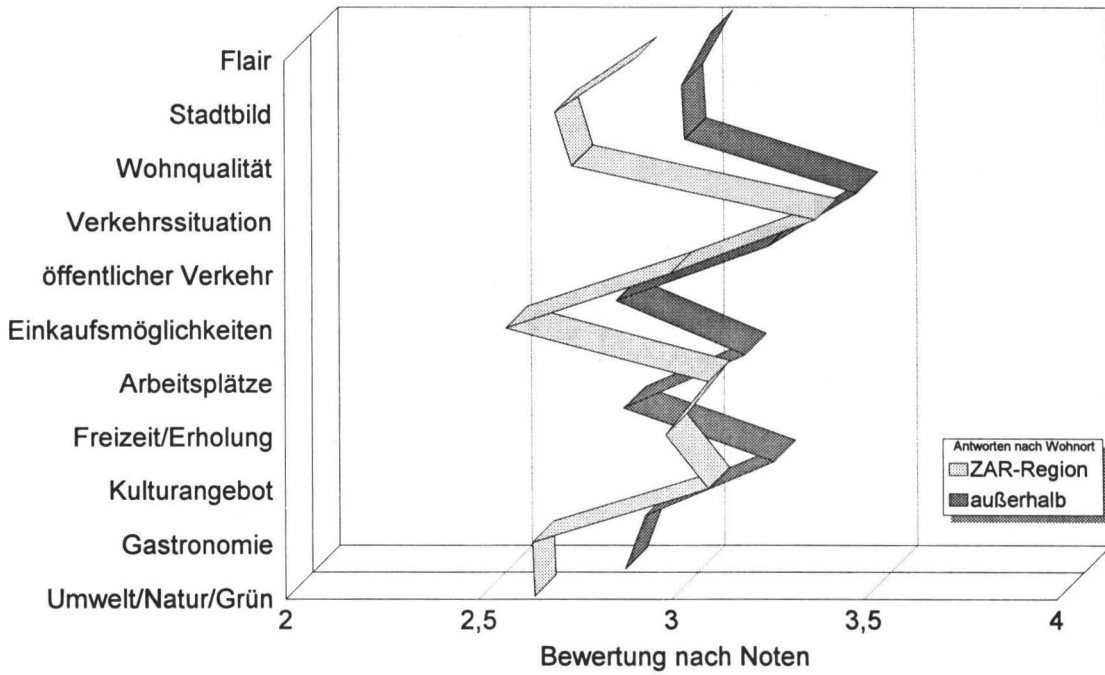
Wie bereits auf allgemeiner Ebene diskutiert, ergeben sich in der Dienstleistungsförderung spezifische kommunale Handlungsfelder im Bereich von städtebaulichen Qualitätsverbesserungen. Um die relevanten Ansatzpunkte dafür zu finden, wurden für die Städte und Gemeinden des ZAR-Zusammenschlusses auch städtebauliche und imagebezogene Analysen durchgeführt. Aufgrund des räumlichen Zusammenhangs, der gemeinsamen historischen Ausgangsbedingungen und der ähnlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden dabei in den sieben Gemeinden vergleichbare städtebauliche Problem- und Chancenkonstellationen ermittelt.

- So stellte sich für alle Städte und Gemeinden der ZAR das enge Nebeneinander von positiv und negativ zu beurteilenden Situationen als charakteristisch heraus. Oft kommt etwa die Qualität von Wohngebieten nicht zur Geltung, weil diese durch unattraktive Ortsdurchfahrten überdeckt wird. Häufig fehlt darüber hinaus eine attraktive innerstädtische Mitte, die einen Identifikationspunkt für alle Bewohner der Stadt darstellen könnte.

- Ansatzpunkte für Kritik boten auch viele Gewerbegebiete (ständiger Wechsel zwischen gestalterisch ansprechenden Lösungen und äußerst unattraktiven Altnutzungen, fehlende Außenwirkung, problematische Einfahrtsbereiche usw.).
- Problematisch gestalteten sich häufig auch die Ortseingänge und Ortsdurchfahrten (fehlende Ablesbarkeit bzw. hohe Belastung in Verbindung mit geringer gestalterischer Qualität); hier wird die verkehrliche Lagegunst der Gemeinden zum Nachteil für die örtliche Entwicklung.

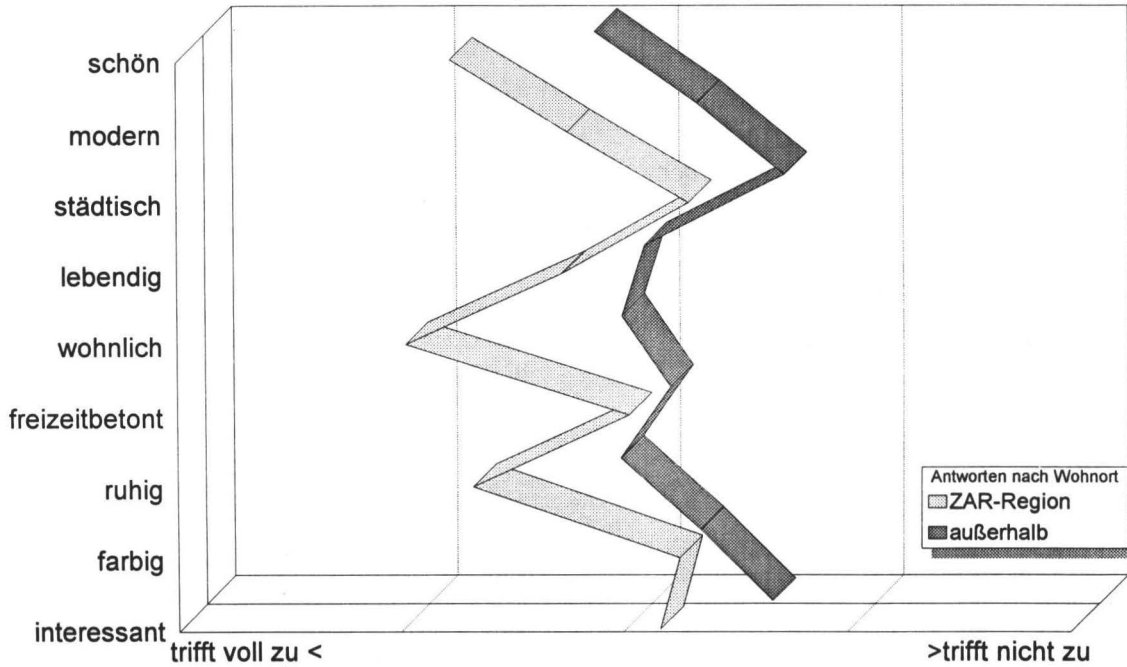
Ausgehend von der Annahme, daß das "Image" einer Region nicht nur für die dort lebende Bevölkerung, sondern auch für potentielle Investoren im Dienstleistungsbereich von großer Bedeutung ist, wurde eine Imageanalyse durchgeführt (Grundlage: Passantenbefragungen in Aachen und Umland). Dabei ergab sich ein relativ positives Eigenimage (Meinungen und Einschätzungen der Bewohner der ZAR-Kommunen), das sich – mit Ausnahme des Freizeitbereichs, der von den Ortsfremden günstiger beurteilt wird – positiver als das Fremdimage darstellte. Insbesondere von den Einheimischen wird als wichtige Eigenschaft fast aller Städte und Gemeinden der ZAR-Region die Wohnqualität hervorgehoben ("ruhiger Wohnstandort"). Tendenziell

Abbildung 7:
Bewertung imagetragender Merkmale in der ZAR-Region



Quelle: eigene Erhebungen

Abbildung 8:
Bewertung subjektiver Eigenschaften im Überblick



Quelle: eigene Erhebungen

schlechte Noten geben die Befragten in fast allen betrachteten Städten und Gemeinden der Verkehrssituation. Ebenfalls in mehreren Gemeinden schlecht bewertet wird die Situation in den Bereichen Arbeitsplätze und Kultur. Ortsfremde besuchen die Region in erster Linie, um hier ihre Freizeit zu verbringen.

Zusammenfassend wurde unter Berücksichtigung der spezifischen imagedragenden Merkmale (z.B. Stadtbild, Wohnqualität) sowie der subjektiven Bewertung der ZAR-Gemeinden (z.B. schön, städtisch) deutlich, daß Imagedefizite der ZAR-Region – außer in den Kategorien Verkehr und Arbeitsplätze – in erster Linie in den Bereichen liegen, die mit dem Begriff "städtisch" im weitesten Sinne zusammenhängen. Das gilt im besonderen Maße für das Kulturangebot. Damit ergab sich für das Handlungskonzept, daß sich Maßnahmen sowohl auf die bauliche und infrastrukturelle Situation der Innenstädte als "Visitenkarte" für die gesamte Stadt als auch auf die bessere Vermittlung bestehender Qualitäten beziehen müssen. Entsprechende Verbesserungswünsche wurden in erster Linie in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Freizeit formuliert.

4.4 Förderungsprioritäten in der ZAR-Region

Ausgehend von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Verbesserungswünschen der Unternehmen wurden drei Gruppen von produktionsorientierten Dienstleistungen gebildet, die über jeweils unterschiedliche Förderprioritäten verfügen. Demnach sollten

- sich die Förderungsanstrengungen in der Region auf höherwertige produktionsorientierte Dienstleistungen sowie das Gastgewerbe konzentrieren,
- die Bereiche Transportwesen und Gebäudereinigung/Entsorgung lediglich mit nachrangiger Priorität gefördert werden, und
- die übrigen Bereiche einer eigenständigen Entwicklung überlassen bleiben.

Diese generellen Empfehlungen gelten zunächst für die gesamte ZAR-Region, müssen jedoch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen und Entwicklungsbedarfe in den einzelnen Gemeinden konkretisiert werden. Grundlage dieser konkreten Empfehlungen (vgl. Tab. 1) waren

- die allgemeinen Entwicklungstrends (Beschäftigungswirksamkeit) der einzelnen Dienstleistungssektoren,
- die gemeindespezifische Ausstattung mit produktionsorientierten Dienstleistungen,
- die in der Unternehmensbefragung ermittelten Wünsche der ansässigen Unternehmen, und
- die Entwicklungspotentiale der einzelnen Städte und Gemeinden (z.B. Flächenverfügbarkeit, Verkehrssituation, Attraktivität).

Auf die Bildung einzelner räumlicher Dienstleistungsschwerpunkte wurde bewußt verzichtet, da im Schatten des

überragenden Dienstleistungsstandortes Aachen über die bestehenden Angebote hinaus (insbesondere Technologiezentren) nur eingeschränkte Profilierungschancen bestehen (16).

Zur Effektivierung der Förderung produktionsorientierter Dienstleistungen wurde den ZAR-Mitgliedsgemeinden eine intensive Zusammenarbeit im Sinne von Spezialisierung und Arbeitsteilung empfohlen. Damit können eine effektive Verwendung der beschränkten Fördermittel und auch Synergieeffekte (Ergänzung von Standortqualitäten) erzielt werden.

5. Förderung von produktionsorientierten Dienstleistungen

Aus dem Zusammenhang der für das Fallbeispiel ZAR-Region angestellten Analysen und Erhebungen und unter Einbeziehung der in den ersten Abschnitten dargelegten, mehr theoretischen Überlegungen (Standortfaktoren) lassen sich nun Ansatzpunkte dafür benennen, wie Gemeinden die Entwicklung produktionsbezogener Dienstleistungen fördern können. Es wird deutlich, daß Dienstleistungsbetriebe zunächst die gleichen "harten" Standortanforderungen formulieren wie andere Betriebe, darüber hinaus aber von ihrer Ansiedlungskommune besondere Qualitäten im Bereich der weichen Standortfaktoren – insbesondere des Standortimages – verlangen. Dementsprechend stehen zunächst die klassischen Wirtschaftsförderungsinstrumente im Vordergrund kommunaler Förderungsstrategien (17), die allerdings um den Bereich der weichen Standortfaktoren ergänzt werden müssen. Dabei ergeben sich folgende Handlungsfelder:

- *Flächenbereitstellung.* Hier muß nach Art der Dienstleistung differenziert werden. "Bürodienstleistungen" präferieren als Standort die Innenstädte, insbesondere dann, wenn es sich um haushaltsbezogene Dienstleistungen handelt. Solche Betriebe haben im Regelfall geringe Flächenansprüche und versuchen, Räumlichkeiten anzumieten; Großinvestoren mit dem Wunsch nach eigenen Bürogebäuden stellen eher Ausnahmen dar. Für die übrigen Dienstleistungssektoren sind dagegen vorrangig Faktoren wie Flächenverfügbarkeit, keine Nachbarschaftsprobleme und gute Verkehrsanbindung relevant. Verfügt die Gemeinde also über gesicherte Anhaltspunkte für entsprechende Flächendefizite, kann sie im Rahmen der Bauleitplanung geeignete Rahmenbedingungen schaffen.
- *Gute Verkehrserschließung.* Für Dienstleister ist der "harte" Standortfaktor Verkehrserschließung eher in "weicher" Hinsicht von Bedeutung. Relevant sind Schnelligkeit und Flexibilität, weniger geringe Transportkosten. Natürlich bestehen hier erhebliche Unterschiede in den spezifischen Anforderungen z.B. zwischen einem Unternehmensberater und einer Spedition. Die Verbesserung der Verkehrserschließung bzw. die Regelung des ruhenden Verkehrs gehören zu den Kernbereichen kommunaler Gestaltungsaufgaben.

Tabelle 1:
Gemeindespezifische Maßnahmen zur Dienstleistungsförderung in der ZAR-Region

Kommune	Dienstleistungszweige	Förderbedarf	Standortbereich
Aldenhoven	höherwertige Bürodienstleistungen Gastgewerbe sonstige Dienstleistungen	gegeben gegeben nur bei hoher Arbeitsplatzdichte	Ortskern Römerpark Mischgebiete
Alsdorf	höherwertige Bürodienstleistungen Gastgewerbe Transportwesen, Gebäudereinigung Entsorgung sonstige flächenorientierte Dienstleister Freizeiteinrichtungen	gegeben gegeben gegeben, aber keine Schwerpunkte bilden in zweiter Priorität gegeben gegeben	Ortskern und Hoengener Straße möglichst auch in der Innenstadt, kurzfristig jedoch bessere Chancen in landschaftlich attraktiven Teilen des Stadtgebietes Gewerbegebiete in Autobahnnähe Gewerbegebiete z.B. Broichbachtal
Baesweiler	höherwertige/Bürodienstleistungen sonstige produktionsorientierte Dienstleistungen	weiter fördern gegeben, aber keine Schwerpunkte Transport und Entsorgung	Innenstadt mit Schwerpunkt ehemaliger Bauhof Gewerbegebiete und ehemalige Zeche Carl-Alexander
Eschweiler	höherwertige/Bürodienstleistungen Gastgewerbe flächenorientierte Dienstleister	gegeben gegeben in zweiter Priorität gegeben	Innenstadt Innenstadt Gewerbegebiete an der Autobahn, z.B. IGP
Herzogenrath	höherwertige/Bürodienstleistungen Gastgewerbe sonstige (außer Transport/ Entsorgung) Transport/Entsorgung	gegeben gegeben bei hoher Arbeitsplatzdichte gegeben nicht gegeben	Ortskerne, TPH Ortskerne, Wurmthal Umfeld TPH und Grube Adolf
Stolberg	höherwertige/Bürodienstleistungen Gastgewerbe sonstige Dienstleistungen	gegeben gegeben nur bei hoher Arbeitsplatzdichte	Innenstadt/Oberstolberg Innenstadt/Oberstolberg/südliche Stadtteile Gewerbegebiete, kein Transportgewerbe
Würselen	höherwertige/Bürodienstleistungen Gastgewerbe sonstige	gegeben gegeben gegeben, aber keine weiteren Schwerpunkte bilden	Innenstadt/Recker-Gelände Innenstadt Gewerbegebiet Aachener-Kreuz

- *Qualifizierungs-/Weiterbildungsangebote.* Besonders die höherwertigen produktionsorientierten Dienstleister sind auf hochqualifizierte Mitarbeiter angewiesen. Kommunale Maßnahmen in diesem Bereich können in der Bildung eines regionalen Qualifizierungsverbundes unter Einschluß der Kammern, der Arbeitsverwaltung, der Gewerkschaften sowie der großen Weiterbildungseinrichtungen bestehen.
- *Verbesserung des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Verwaltung.* In diesen Bereich gehören alle Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschaftsklimas und der Kooperation zwischen Kommune und lokaler Wirtschaft. Dabei kann es sich um die zügige Bearbeitung von Anträgen und ein freundliches Auftreten von Verwaltungsmitar-

beitern handeln, aber auch um anspruchsvolle Strategien des Public-private-partnership. Bei den letztgenannten Strategien gehen die öffentliche Hand und interessierte Wirtschaftsbetriebe eine langfristige Bindung mit dem Ziel einer verbesserten Kommunikation und Kooperation ein.

- *Steigerung des Wohnwertes u.a. durch Kultur- und Freizeitangebote.* Es wurde dargestellt, daß auch die beschäftigtenorientierten weichen Standortfaktoren für Firmen mit Bedarf nach hochqualifizierten Mitarbeitern an Bedeutung gewinnen; somit steigert die Erhöhung des Wohn- und Freizeitwertes in Verbindung mit der Ausdifferenzierung des Kulturangebots die Qualität wirtschaftsfördernder Maßnahmen (18).

- *Erhöhung der städtebaulichen Qualität.* Ein wesentliches, mit originär kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten ausgestattetes Handlungsfeld für die Dienstleistungsförderung ist der Städtebau. Die Beseitigung städtebaulicher Mißstände und die Verbesserung des öffentlichen Erscheinungsbildes der Stadt sind auch für den Bereich der Imageverbesserung wirksame Maßnahmen.

Da das Standortimage und die städtebauliche Qualität vor allem in strukturschwachen Regionen häufig Grundsatzprobleme darstellen, sollen die in diesen Bereichen möglichen Maßnahmen nochmals hervorgehoben werden. "Imageprägende" Faktoren und damit Handlungsfelder der Dienstleistungsförderung sind:

- *der Stadteingang* als erster Berührungspunkt mit der Stadt. Der Stadteingang vermittelt dem Besucher den ersten Eindruck von der Stadt. Aus der Psychologie ist bekannt, wie bestimmend der erste Eindruck von einem Menschen ist; dieses Denk- und Verhaltensmuster ist auch bei der Beurteilung des bebauten Raums zu beobachten. Heute gibt es nur noch wenige Städte und Dörfer, die sich wie früher durch Stadtmauern klar von der umgebenden Landschaft abgrenzen oder sich am Ortsrand so präsentieren, daß das Eintreten in sie zum Erlebnis wird. Dadurch entsteht für die Gemeinde eine große Gestaltungsaufgabe und -chance, durch die sie sich positiv von anderen Gemeinden absetzen kann.
- *die Ortsdurchfahrt* als Situation, die jeder Stadtbesucher zwangsläufig wahrnimmt. Die Ortsdurchfahrten sind häufig, vor allem im Außenbereich, ähnlich desolat wie die Stadteingänge. "Tankstellen wechseln mit schäbigen Großmärkten und billigen Industriebauten. Schrottplätze liegen Seite an Seite mit grellbunten Supermärkten. Öde Lagerflächen lösen triste Industrieensembles ab. Müllhalden und zerstörte Natur gesellen sich zu Reklamewüsten, Brachflächen und Baulücken" (19). Auch im sogenannten Innenbereich stellt sich die Situation an den Ortsdurchfahrten häufig als problematisch dar, der Verkehr hat das Wohnen und viele andere Nutzungen verdrängt. "Hier erlebt der Bürger seine Stadt auf dem Weg zur Arbeit, zum Einkaufen, zur Schule und in die Freizeit" (20); der Ortsfremde nimmt sie bei der Durchfahrt zwingend wahr. Für die Erlebbarkeit und die Einstufung einer Stadt sind sie deshalb von besonderer Bedeutung.
- *das Stadtzentrum* als Kulminationspunkt der Stadt, als Standort für Dienstleistungsbetriebe und als Ort, der für die ganze Stadt steht. Das Stadtzentrum ist seit jeher der Kern des städtischen Lebens. Die heutige Bedeutung der Innenstadt liegt neben der historischen Dimension und den angebotenen Identifikationspunkten für den Bürger vor allem auch darin begründet, daß hier alle Funktionen und Aufgaben der Gesamtstadt verknüpft sind. Ihre Gestalt und die Qualität ihrer Nutzungsvielfalt machen sie zum wichtigen Imageträger für die Gesamtstadt.

- *die städtebauliche Qualität der Gewerbegebiete.* Die Gewerbegebiete einer Kommune sind in doppelter Hinsicht von Bedeutung. Zum einen tragen sie – besonders, da sie häufig an Ortsdurchfahrten und -eingängen gelegen sind – zum städtebaulichen Bild der Gesamtstadt bei. Zum anderen stellen sie für eine Vielzahl von Betrieben den Mikrostandort dar (21). Viele Stadterneuerungsmaßnahmen, die den Gewerbebereich ausgeklammert haben, konnten letztlich nicht die erforderlichen Verbesserungen des Stadtbildes erreichen. "Nach einigem Erfolg in der Sanierung der Ortskerne wird für die Verwaltung immer deutlicher, daß damit noch kein neues Wohngefühl geschaffen werden konnte: Die häßliche Seite ist mit den Gewerbegebieten am Siedlungsrand und in Alt- und Industriestandorten nach wie vor vorhanden oder gar im Wachsen begriffen" (22). Im Rahmen der Dienstleistungsförderung sind städtebauliche Maßnahmen – so kann resümiert werden – sicher eher indirekte Instrumente mit relativ großem Zeithorizont; dennoch stellen sie ein in seiner Bedeutung oft unterschätztes Handlungsfeld dar. Jenseits der Vielzahl der bisher genannten Förderungsansätze muß abschließend allerdings nochmals darauf hingewiesen werden, daß eine "isolierte" Förderung von Dienstleistungen sehr schnell an Grenzen stoßen wird. Der Dienstleistungssektor bleibt auf eine Nachfragebasis im sekundären Sektor angewiesen; insofern bedeutet eine Förderung des sekundären Sektors zugleich auch Dienstleistungsförderung.

Anmerkungen

(1)

Dabei handelt es sich um eine anwendungsbezogene Forschungsarbeit, die im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau gefördert wurde. Vgl. Hatzfeld – Junker Stadtforschung/Stadtplanung: Ansiedlung und Entwicklung von zentralen, wirtschaftsrelevanten Dienstleistungen in der Region Aachen. Endbericht. Im Auftrag der Zukunftsinitiative im Aachener Raum (ZAR) e.V. – Dortmund 1993

(2)

Vgl. die Literaturanalyse von Schwenker, B.: Auf der Suche nach zukünftigen Forschungsfeldern im Dienstleistungsbereich. Eine Meta-Analyse der neueren Literatur. – Flensburg 1987. Vgl. auch: Ertel, R.: Was sind Dienstleistungen? Definitorische Anmerkungen. In: Petel, E. (Hrsg.): Perspektiven der Dienstleistungen. – Göttingen 1986

(3)

Vgl. Kemming, H.: Tertiärisierung – Perspektiven für die Stadt? In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (Hrsg.): Tertiärisierung und Stadtstruktur. – Dortmund 1990, S. 9–11

(4)

Vgl. Einem, E. von: Regionale Büroflächenentwicklung. In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Gewerbliche Wirtschaft in der Städtebaupolitik. = Informationen zur Raumentwicklung (1988) H. 5/6, S. 307–316

- (5)
Vgl. z.B. *Gruhler, W.*: Dienstleistungsbestimmter Strukturwandel in deutschen Industrieunternehmen. – Köln 1990
- (6)
Dies gilt im besonderen Maße für höherwertige produktionsorientierte Dienstleistungen. Vgl. *Ewers, H.-J.*: Strukturwandel und Wirtschaftsförderung in alten Industriestädten. In: *Boedeker, H.* et al.: Neue Arbeitsformen in alten Siedlungsstrukturen. Welche räumliche Konsequenzen erzwingen die neuen Arbeitsmärkte? – Dortmund 1986, S. 38
- (7)
Vgl. Hatzfeld – Junker Stadtplanung/Stadtforschung: Ansiedlung und Entwicklung . . . , a.a.O. (Anm. (1))
- (8)
Vgl. *Diller, Ch.*: Die Entwicklung "Weicher Standortfaktoren" – ein kommunales Handlungsfeld? Das Beispiel Nürnberg. Diplomarbeit an der Technischen Universität Berlin. – Berlin 1989
- (9)
Vgl. ebenda
- (10)
Vgl. *Gödde, H.*; *Bongs, S.*: Zukunftsinitiative im Aachener Raum (ZAR) e.V. Perspektiven für eine Region. – Baesweiler o.J., S. 3
- (11)
Vgl. auch *Curdes, G.* et al. (Arbeitsgemeinschaft Institut für Städtebau und Landesplanung RWTH Aachen und *Helmer, Meyer, Seiler*, Aachen): Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Erneuerung des Aachener Raums. Pilotstudie im Auftrag der Zukunftsinitiative im Aachener Raum. – Aachen 1988
- (12)
Gödde, H.; *Bongs, S.*: Zukunftsinitiative im Aachener Raum (ZAR), a.a.O. (Anm. (10)), S. 3
- (13)
Vgl. Hatzfeld – Junker Stadtforschung/Stadtplanung: Ansiedlung und Entwicklung . . . , a.a.O. (Anm. (1))
- (14)
In der Literatur wird die Region als einziger Ballungsraum Westdeutschlands benannt, in dem sich die Entwicklung produktionsorientierter Dienstleistungen in der Kernstadt positiver als im Umland darstellt. Die Auswertung der Beschäftigtenstatistik für die Jahre 1987 und 1990 weist nach, daß dies spätestens seit 1987 nicht mehr gilt. Gleichwohl liegt der Dienstleistungsbestand in Aachen immer noch deutlich höher.
- (15)
Insgesamt wurden in einer schriftlichen Befragung über 1 600 Betriebe (Schwerpunkte im Produktionssektor) angeschrieben.
- (16)
Eine breite Diskussion über die Vor- und Nachteile verschiedener Förderungsstrategien (räumlich dezentrale Förderung versus Schwerpunktbildung) kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Für beide Konzeptionen gibt es tragfähige Argumente. So werden für die Schwerpunktbildung vor allem betriebliche Synergieeffekte, für die dezentrale Förderung hingegen in erster Linie eine räumlich ausgeglichene Versorgung mit Dienstleistungen angeführt. Welche Förderung im konkreten Anwendungsfall sinnvoll ist, hängt maßgeblich von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab.
- (17)
Vgl. auch *Diller, Ch.*: Die Entwicklung "Weicher Standortfaktoren" . . . , a.a.O. (Anm. (8))
- (18)
Eine Strategie, Angebote in diesem Bereich allein auf die vermeintlichen Bedürfnisse anzuwerbender hochqualifizierter Gruppen auszurichten und die Wünsche der ortsansässigen Bevölkerung zu vernachlässigen, dürfte kaum konsensfähig sein.
- (19)
Flagge, I.: Alpträum Stadteingänge. Wie die Mobilität das Gesicht der Stadt verändert. Ein Plädoyer für die Bändigung des urbanen Wildwuchses. In: Aedes Galerie und Architekturform (Hrsg.): Herbstakademie Lippstadt: Architektur Visionen. – Berlin 1990, S. 9
- (20)
Aminde, H.-J.: Eingänge in die Stadt. Stadtfahrten als neue Gestaltungsaufgabe. In: Stadt 33 (1986) Nr. 4, S. 44
- (21)
Konukiewitz, M.; *Krautzberger, M.*: Städtebau und Wirtschaft – ein neues Kapitel in einer alten Beziehung? In: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung (1988) H. 5/6, S. 271–276. "Industrie- und Gewerbegebiete sind über Jahrzehnte ein Stiefkind des Städtebaus gewesen. Die Gewerbegebiete sind vielfach zum optisch schockierenden Einlaßtor der modernen Stadt geworden. Aber es geht nicht nur um die Optik. Es geht um grundlegende Fragen der Flächenökonomie und der Funktionsverbesserung."
- (22)
Pfrommer, D.: Zur Gestaltung von Gewerbegebieten. In: Garten + Landschaft (1989) H. 2, S. 17

Dr. Ulrich Hatzfeld
Dipl.-Ing. Thomas Schröer
Hatzfeld – Junker
Stadtforschung/Stadtplanung
Markt 5
44137 Dortmund