

Diskussionsbeiträge

zum Thema "Behördenstandorte und Raumordnung", Heft 1.1975

MinRat Dr. P. Becker,
Ministerium für Wirtschaft,
Mittelstand und Verkehr
des Landes
Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf

1. Es ist inzwischen allgemein anerkannt, daß dem tertiären Sektor für die Entwicklung von Regionen eine erhebliche Bedeutung zukommt. Das wird bestätigt durch die Ergebnisse einer Untersuchung über "Die Bedeutung des tertiären Sektors für die Entwicklung von Regionen", die Johannes Frerich und Rainer Pötzsch kürzlich im Auftrage der Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel durchgeführt haben.

2. Aus den Beiträgen in Heft 1.1975 der "Informationen zur Raumentwicklung" habe ich den Eindruck gewonnen, daß die Behandlung des tertiären Sektors in der regionalen Strukturpolitik nicht in hinreichendem Maße bekannt ist. Daher erscheint es mir notwendig, die Entwicklung, den heutigen Stand sowie die aktuellen Probleme der regionalpolitischen Förderung von Dienstleistungsunternehmen darzustellen.

Seit jeher liegt das Schwergewicht der regionalen Strukturpolitik auf der Förderung gewerblicher Produktionsbetriebe. Im Rahmen dieser Förderung werden auch die Funktionsbereiche von Produktionsbetrieben mitgefördert, in denen typische Dienstleistungen erbracht werden: Management, Verwaltung, Forschung, Ausbildung. Innerhalb des sekundären Sektors wird somit ein bedeutsamer Teil an Dienstleistungen gefördert, der statistisch allerdings dem sekundären Sektor zugerechnet wird.

Seit langem wird das Fremdenverkehrsgewerbe, ein wichtiger Dienstleistungsbereich, in die Förderung der regionalen Strukturpolitik einbezogen.

Ende der sechziger Jahre, als sich Wachstumsgrenzen des sekundären Sektors abzeichneten, gewann die Erkenntnis an Gewicht, daß auch andere gewerbliche Dienstleistungen mit Basis-Charakter besondere regionalwirtschaftliche Wachstumsimpulse entfalten könnten.

Für das 1969 neugeschaffene regionalpolitische Instrument, die Investitionszulage, ist eine Beschränkung auf das produzierende Gewerbe und das Fremdenverkehrsgewerbe nicht vorgesehen. Zentrales Merkmal ist die volkswirtschaftlich besondere Förderungswürdigkeit. Dabei wird entscheidend darauf abgestellt, ob in den Betrieben "überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden". Dementsprechend ist ab 1969 mit der regionalpolitischen Investitionszulage eine größere Zahl von Dienstleistungsbetrieben mit Basis-Charakter gefördert worden: Versandhandelsunternehmen, Unternehmen des Im- und Exports, Hauptverwaltungen von Versicherungen, Schulungs-, Kongreß- und Rehabilitationszentren, Sanatorien, Kliniken.

Seit Inkrafttreten des ersten Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" Anfang 1972 können auch die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für Dienstleistungsbetriebe mit Basis-Charakter eingesetzt werden. Da diese Möglichkeit in den Rahmenplänen jedoch nicht ausdrücklich genannt wird, bedarf es jeweils eines Ausnahmebeschlusses des Unterausschusses für regionale Wirtschaftsstruktur, der bei Nachweis des Basis-Charakters der Dienstleistungen stets erteilt wird.

Bei den Beratungen des Vierten Rahmenplans hatte das Bundesministerium für Wirtschaft zunächst vorgeschlagen, einige Dienstleistungsbetriebe mit Basis-Charakter ausdrücklich im Rahmenplan als förderungswürdig zu erwähnen. Damit wäre das Erfordernis von Ausnahmebeschlüssen des Unterausschusses für diese Bereiche entfallen. Im Hinblick auf eventuell zusätzliche finanzielle Anforderungen an den Bundeshaushalt hat das Bundesministerium für Wirtschaft diesen Vorschlag jedoch zurückgenommen. Bei Verabschiedung des Vierten Rahmenplans 1975–1978 am 20. März 1975 hat der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur dem Unterausschuß die Förderung des tertiären Sektors zur weiteren Beratung zugewiesen. Bei der Aufstellung des Fünften Rahmenplans 1976–1979 wird darüber zu befinden sein, ob die Förderungsmöglichkeiten für den tertiären Sektor ausdrücklich im Rahmenplan geregelt werden sollen.

Das Land Nordrhein-Westfalen führt erstmalig in seinen Richtlinien zur regionalen Wirtschaftsförderung vom 15. April 1975, in welchen der Vierte Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und das ergänzende regionalpolitische Förderungsprogramm des Landes zu einem Gesamtsystem zusammengeführt werden, eine Reihe von Dienstleistungsbereichen mit Basis-Charakter wie Kongreßzentren, Rechenzentren, Buchverlage, und Ingenieurbüros als förderungsfähig auf.

In der Förderungspraxis bereitet die Frage, ob manche Dienstleistungsbetriebe den "Dienstleistungen mit Basis-Charakter" oder den "Dienstleistungen ohne Basis-Charakter" zuzuordnen sind, erhebliche Schwierigkeiten. Das gilt z.B. für Unternehmen des Großhandels, des Personen- und Güterverkehrs, der Lagerhaltung. Bei solchen Dienstleistungsunternehmen ist vielfach nur schwer feststellbar, ob sie ihre Leistungen überwiegend an regionale Abnehmer oder an überregionale Abnehmer erbringen. Hinzu kommt, daß nicht eindeutig umschrieben und umschreibbar ist, was regionalpolitisch unter einer Region zu verstehen ist.

Wenn auch der tertiäre Sektor mit Basis-Charakter seit 1969/1972 in die Förderung der regionalen Strukturpolitik einbezogen ist, sind doch die Förderungserfolge – abgesehen von den Erfolgen im Fremdenverkehrsgewerbe – gering. Das liegt wahrscheinlich daran, daß die Förderungsmöglichkeiten nicht hinreichend bekanntgemacht worden sind. Dieses Hindernis würde beseitigt oder abgeschwächt, wenn der tertiäre Sektor mit Basis-Charakter oder zumindest einige wichtige Bereiche des tertiären Sektors beispielhaft im Fünften Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ausdrücklich als förderungsfähig aufgeführt würden.

Soweit es sich bis jetzt beurteilen läßt, hat sich das regionalpolitische Instrumentarium, das im wesentlichen aus öffentlichen Investitionshilfen unterschiedlicher Intensität für ausgewählte Schwerpunkttorte besteht, für das produzierende Gewerbe wie für das Fremdenver-

kehrsgewerbe im großen und ganzen bewährt. Ein erheblicher Teil der Investitionen in diesen Wirtschaftsbereichen wurde durch diese Hilfen (und andere Standortwahlbeeinflussende Faktoren) in die förderungsbedürftigen Gebiete des Bundesgebietes gelenkt. Es erscheint allerdings fraglich, ob dieses Instrumentarium im gleichen Maße geeignet ist, Investitionen des Dienstleistungsgewerbes mit Basis-Charakter in die wirtschafts- und strukturschwachen Gebiete des Bundesgebietes zu lenken. Es spricht manches dafür, daß der Wohn-, Freizeit- und Bildungswert bei der Standortwahl von Dienstleistungsunternehmen mit Basis-Charakter eine besonders bedeutsame Rolle spielt, während die Bedeutung öffentlicher Investitionshilfen stark zurücktritt. Das Wirtschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen beabsichtigt, einen Untersuchungsauftrag über die Frage zu vergeben, mit welchen regionalpolitischen Anreizen sich Standortentscheidungen von Dienstleistungsunternehmen mit Basis-Charakter beeinflussen lassen.

3. Die Standortwahl von Bundes- und Landesbehörden kann einen großen Einfluß auf die Entwicklung der begünstigten Regionen ausüben. Regionalpolitische Gesichtspunkte bei der Standortwahl für neue Bundes- und Landesbehörden spielen infolgedessen seit längerem eine wichtige Rolle. Den in Heft 1 genannten Beispielen für raumordnungspolitisch negativ zu beurteilende Standortwahlen stehen daher positive Beispiele gegenüber. So sei eine Reihe von Bundesbehörden genannt, die ihren Sitz in Berlin genommen haben; Berlin genießt bekanntlich die höchste politische Priorität. Ferner sei die Standortwahl für die Bundeswehr und die Bundeswehrverwaltung angeführt. Hier ist die Chance genutzt worden, verteidigungs- und raumordnungspolitische Gesichtspunkte miteinander zu verbinden. Schließlich sei auf die Neugründungen von Universitäten und Gesamthochschulen hingewiesen, die in wirtschafts- oder strukturschwachen Gebieten vorgenommen wurden.

Von einem stärkeren raumordnungspolitischen Einfluß auf die Standortwahl von Bundes- und Landesbehörden sollte man sich nicht zu viel versprechen. Die Schaffung neuer Bundes- und Landesbehörden wird sich in sehr engen Grenzen halten. Die Verlagerung bereits bestehender Behörden aus wirtschaftsstarken Ballungsräumen in wirtschafts- oder strukturschwache Regionen, wie sie kürzlich von der niederländischen Regierung für einige Zentralbehörden in den Niederlanden angekündigt worden ist (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. Mai 1975), wird bei uns nicht ernsthaft diskutiert. Damit bietet die Standortwahl für Behörden nur wenig Gelegenheit, raumordnerische Zielsetzungen zu verfolgen.

Dr. H. Birg,
Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung,
Berlin

Private Dienstleistungsbetriebe werden dann den Basis-Sektoren zugeordnet, wenn sie einen überregionalen Absatzradius haben. Ihre positiven Wirkungen auf die Wirtschaftskraft einer Region beruhen auf den Exporteinnahmen, die der Region zufließen, wenn die produzierten Dienste exportiert, d.h. von anderen Wirtschaftsräumen in Anspruch genommen werden. Im Unterschied zu privaten Dienstleistungsbetrieben führen die Arbeitsplätze im staatlichen Bereich, die

aus überregionalen Mitteln finanziert werden, selbst dann zu einem interregionalen Leistungstransfer, wenn die von ihnen erbrachten Dienste lediglich zur intraregionalen Versorgung beitragen. Insofern läßt sich nahezu jeder Arbeitsplatz im öffentlichen Bereich, und zwar unabhängig von der Größe des Absatzgebietes der durch ihn erstellten Dienste, in seinen positiven Wirkungen mit privaten Dienstleistungsarbeitsplätzen vergleichen, deren Produkte exportiert werden. Da die Zahl der Dienstleistungsarbeitsplätze im öffentlichen Sektor stark expandiert – die Prognosen liegen bei 80 000 bis 100 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen pro Jahr –, liegt der Gedanke nahe, diese Arbeitsplätze für regionalpolitische Zwecke einzusetzen. Dem steht entgegen, daß das Gros dieses Zuwachses auf Stellenvermehrungen in bereits ansässigen Behörden und nicht auf neu zu bildende Standorte entfällt, deren räumliche Verteilung regionalpolitisch genutzt werden könnte.

Noch schwerwiegender ist der Einwand, daß sich diese Behörden auch nicht von einer Region in eine andere verlagern lassen, weil dies notgedrungen eine Verringerung des Versorgungsniveaus in einer der beiden Regionen zur Folge hätte. Dennoch ist zu vermuten, daß in den starken Stellenvermehrungen bei den "non-basic"-Bereichen des öffentlichen Sektors ein regionalpolitisches Potential steckt, das dem Potential der öffentlichen und privaten Dienstleistungsarbeitsplätze mit Basis-Charakter nicht nachsteht: Wenn es richtig ist, daß strukturschwache Gebiete mit öffentlichen Dienstleistungsarbeitsplätzen, die der regionalen und lokalen Versorgung dienen, weniger gut ausgestattet sind als andere Gebiete, so können – und das wird in den meisten Beiträgen zu diesem Thema übersehen – im Rahmen einer Regional- und Raumordnungspolitik, die eine Angleichung der regionalen Versorgungsniveaus verfolgt, erhebliche arbeitsmarktpolitische Wirkungen erzielt werden. Das raumordnungspolitische Potential der Dienstleistungsarbeitsplätze mit "non-basic"-Charakter sollte deshalb nicht aus der sich anbahnenden Diskussion zu diesem Themenkreis ausgeklammert werden.

Es soll noch auf einige weitere Aspekte hingewiesen werden, die in den einzelnen Beiträgen zu kurz kamen:

1. Dienstleistungen, die ein so hohes Qualitätsniveau aufweisen, daß sie sich dafür eignen, über die Regionsgrenzen exportiert zu werden, können in der Regel ohne entsprechend spezialisierte Arbeitskräfte nicht produziert werden. Je höher deren Qualifikationsniveau ist, desto geringer wird die Neigung sein, einen Arbeitsplatz in einem unattraktiven strukturschwachen Gebiet zu akzeptieren. Die Wirkungsschwelle der regionalpolitischen Fördermittel wird daher in bezug auf Dienstleistungsbetriebe mit überregionaler Bedeutung höher sein als bei industriellen Fertigungsbetrieben, die viele ungelernete Arbeitskräfte beschäftigen. Diese Vermutung wird von der Erfahrung bestätigt: Hat die öffentliche Förderung überhaupt Erfolg, so wird nicht die Hauptverwaltung oder die Forschungs- und Entwicklungsabteilung eines Betriebes, sondern meist nur die Produktion in Problemgebiete verlagert.

2. Gelingt es, die Wirkungsschwelle durch hohe Subventionen oder andere Anreize zu überwinden, so bringen Betriebe, die in Problemgebiete verlagert werden, ihre qualifizierten Arbeitskräfte oft mit. Diese Tendenz ist auch bei der Verlagerung von Behörden zu beobachten. Die Abwanderung dort vorhandener, qualifizierter Arbeitskräfte kann dann nicht verhindert werden.

3. In der Bundesrepublik besteht ein relativ enger Zusammenhang zwischen der Größe einer Gemeinde und der Größenklassen-Struktur der in ihr ansässigen Betriebe: Großbetriebe findet man häufiger in Großstädten, Mittelbetriebe in Mittelstädten und Klein- sowie Handwerksbetriebe in Kleingemeinden. Daraus ergibt sich der Vorteil, daß bei Entlassungen oder Betriebsstillegungen in einer Gemeinde nur die Arbeitsplätze eines relativ geringen Bevölkerungsanteils betroffen sind. Deshalb sollte darauf geachtet werden, daß sich in Problemgebieten weder eine einseitige Branchenstruktur noch eine einseitige Betriebsgrößenstruktur herausbildet. Dieses Kriterium erscheint weit bedeutsamer als die Frage, ob ein ansiedlungsbereiter Betrieb zur Gruppe der "basic"- oder zur Gruppe der "non-basic"-Bereiche zählt. Die gegenwärtig von der VW-Krise betroffenen Gebiete zeigen dies mit aller Deutlichkeit.

4. Die zentralen Orte der Bundesrepublik bilden das Koordinaten- und Bezugssystem für viele wichtige raumstrukturelle Prozesse. Dieses Koordinatensystem kann durch eine gezielte Standortpolitik für Behörden verändert werden. Dadurch lassen sich möglicherweise erwünschte Prozesse initiieren und nicht lediglich Standortnachteile oder fehlende Arbeitsplätze kompensieren. Das Instrument sollte deshalb nicht an beliebiger Stelle und für beliebige Zwecke, sondern vor allem in den Fällen eingesetzt werden, in denen sich der mit ihm verbundene Demonstrations- und Signaleffekt sinnvoll nutzen läßt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß allein durch die Vervollständigung des Instrumentariums noch kein Schritt von der reaktiven zur aktiven Regional- und Raumordnungspolitik getan wird. Auch läßt sich dadurch der Verdacht nicht ausräumen, daß die vermeintlichen Erfolge der Regionalpolitik in ländlichen Gebieten immer nur das Spiegelbild der Mißerfolge der Stadtentwicklungspolitik in den Verdichtungsräumen sein können. Es ist daher wichtig, daß die Regionalpolitik, mit der bisher meist nur die Angebotsseite der regionalen Arbeitsmärkte beeinflusst wurde, durch wirksame Instrumente zur Beeinflussung der regionalen Präferenzen bei der Nachfrage nach Arbeitsplätzen ergänzt wird. Da die Präferenzen der privaten Haushalte für bestimmte Gebiete nicht zuletzt vom Versorgungsgrad ihres Wohnorts mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen abhängen, ließe sich mit dem Einsatz von Dienstleistungsarbeitsplätzen, und zwar unabhängig davon, ob sie zum "basic"- oder zum "non-basic"-Bereich gehören, die Wirksamkeit der Regionalpolitik möglicherweise erhöhen.

MinDirig. Dr. G. Brenken,
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz,
Mainz

Die besondere Bedeutung des Themas "Behördenstandorte und Raumordnung" ist von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bereits frühzeitig erkannt und zum Gegenstand einer einstimmigen EntschlieÙung vom 21.11.1968 gemacht worden. Diese EntschlieÙung hat an Aktualität nichts eingebüÙt und enthält in ihrer gestrafften Formulierung alle auch aus heutiger Kenntnis wesentlichen Gesichtspunkte. Allenfalls sind einige Akzente noch etwas stärker hervorzuheben.