

Gewerkschaft liche Monatshefte 1'75

Ursula Engelen-Kefer

Gewerkschaftliche Ansätze regionaler Strukturpolitik

Dr. rer. pol. Ursula Engelen-Kefer, geboren 1943 in Prag, studierte Volkswirtschaftslehre. Sie ist — nach einer Tätigkeit im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB — Leiterin der Abteilung Internationale Sozialpolitik beim Bundesvorstand des DGB.

Einführung

Hohe Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit in der Bundesrepublik Deutschland um die Jahreswende 1974/75, die sich in besonderem Maße auf wirtschaftsschwache Branchen und Regionen konzentrieren, geben der regionalen Strukturpolitik erneut bittere Aktualität. So liegt die Arbeitslosenquote derzeit in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen-Bremen deutlich über dem bereits außergewöhnlich hohen Bundesdurchschnitt. Dabei sind auf lokaler Ebene die stärksten Beschäftigungseinbrüche in den wirtschaftlich schwach oder einseitig strukturierten Gebieten festzustellen, z. B. in einigen Arbeitsamtsbezirken des Ruhrgebiets, sowie in Leer, Emden und Pirmasens, wo Krafffahrzeugbau- und Schuhindustrie dominieren.

Es ist noch gar nicht so lange her, daß die regionale Strukturpolitik in einer ähnlich ungünstigen Beschäftigungssituation hoch im Kurs der öffentlichen Diskussion stand: im Anschluß an die Strukturkrise im Steinkohlebergbau 1966/67. Auch damals war eine deutliche Konzentration der Arbeitslosigkeit vor allem in den Bergbaugebieten Nordrhein-Westfalens zu verzeichnen. Es wurden viele

gute Vorsätze gefaßt und auch verschiedene Anstrengungen unternommen, um derartige Struktureinbrüche in Zukunft zu verhindern. Seither wird grundsätzlich folgende Doppelstrategie angestrebt: Die Mobilität der Arbeitskräfte ist durch berufliche Anpassungsmaßnahmen zu erhöhen, damit sie rechtzeitig aus schrumpfenden in wachstumsträchtige Wirtschaftsbereiche, Unternehmen und Berufe umgesetzt werden können. Gleichermaßen sollen neue Arbeitsplätze in den wirtschaftsschwachen Regionen geschaffen werden.

Konkrete Ausprägung dieser doppelten Zielsetzung ist die erhebliche Ausdehnung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969. Im gleichen Jahr wurde mit der Einführung der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ebenfalls eine Verbesserung der Maßnahmen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze in benachteiligten Regionen angestrebt. Beide Kategorien von Maßnahmen, die grundsätzlich dem Instrumentarium der regionalen Strukturpolitik zuzurechnen sind, stellen sicherlich Schritte in die richtige Richtung dar. Zweifel an ihrer Wirksamkeit müssen jedoch insbesondere aus gewerkschaftlicher Sicht angebracht werden.¹⁾

Kritische Betrachtung der regionalen Strukturpolitik

Kernpunkt der regionalen Strukturpolitik in der BRD ist die finanzielle Förderung der Ansiedlung neuer Industriebetriebe in wirtschaftsschwachen Gebieten. Nach der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ werden Investitionszuschüsse — gestaffelt nach dem Grad der Unterentwicklung der zu fördernden Region — und Bürgschaften für regional erwünschte Kapitalinvestitionen gewährt. Zusätzlich können wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen gefördert werden, insbesondere: Erschließung von Industriegelände in Schwerpunktgemeinden, Anlagen für Wasserversorgung, Abwasserklärung und -beseitigung, Verkehrssysteme, Energieversorgung, Fremdenverkehrseinrichtungen, Aus- und Weiterbildungsstätten.

Die vorrangig wirtschaftliche Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik zeigt sich besonders deutlich in den zwischen Bund und Ländern abgestimmten regionalpolitischen Grundsätzen im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Danach wird angestrebt, „eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden. Durch die regionale Wirtschaftspolitik sollen die Wirtschaftskräfte in den strukturschwachen Gebieten gesteigert und bessere Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen werden“²⁾. Das aus verteilungspolitischen Erwägungen besonders wichtige Ziel — die Bereit-

¹⁾ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Protokoll des 9. Ordentlichen Bundeskongresses Berlin, 25.—30. Juni 1972, S. 81.

²⁾ Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972—1975, Der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/2451, 1971, S. 7 ff.

Stellung besserer Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten — wird erst an letzter Stelle genannt, ist mithin den übrigen wachstumsorientierten Zielen nachgeordnet.

Darüber hinaus ist kritisch anzumerken, daß die regionalpolitischen Ziele nicht ausreichend konkretisiert werden. Zum Beispiel sollen sich die Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik zwar grundsätzlich nach dem Prinzip der aktiven Sanierung ausrichten, d. h. die Schaffung von Arbeitsplätzen, wo Arbeitskräftereserven zur Verfügung stehen und nicht umgekehrt die regionale Umsetzung von Arbeitskräften aus unterentwickelten in wirtschaftlich starke Gebiete³). In der Praxis sind der aktiven Sanierung jedoch Grenzen gesetzt. Infolge der knappen finanziellen Mittel, die für derartige Maßnahmen zur Verfügung stehen sowie der Notwendigkeit, die Fördermittel konzentriert einzusetzen, können nicht alle gefährdeten Regionen aktiv saniert werden. Konkrete Ausführungen darüber, was unter dem Prinzip der aktiven Sanierung in alternativen Situationen zu verstehen ist, wären daher unbedingt erforderlich.

Die einseitig ökonomische Orientierung der regionalen Strukturpolitik läßt sich auch daran erkennen, daß die hauptsächliche Verantwortung bei den Wirtschaftsministerien des Bundes und der Länder liegt. Allerdings besteht die Verpflichtung zur Abstimmung mit anderen beteiligten Ressorts, was durch die Schaffung entsprechender interministerieller Einrichtungen erleichtert wurde. Diese Koordinierungsmechanismen scheinen jedoch in der Praxis sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene erhebliche Probleme aufzuwerfen. Da die Einflußnahme der Arbeits- und Sozialministerien bisher außerordentlich gering war, fand der für die Arbeitnehmer wesentliche Aspekt der Verteilung, Dauerhaftigkeit und Qualität der neu zu schaffenden Arbeitsplätze weitgehend nur insoweit Berücksichtigung, als die Bundesanstalt für Arbeit (BA) an der Förderung beteiligt war. Dies ist jedoch gegenwärtig infolge der angespannten Finanzlage der BA kaum möglich. Zudem ist zu fragen, ob derartige gesellschaftspolitische Maßnahmen überhaupt aus Beiträgen zur Sozialversicherung finanziert werden sollten. Eine institutionalisierte Beteiligung der Gewerkschaften an diesen für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer wesentlichen Entscheidungen über die Beeinflussung der regionalen Verteilung von Arbeitsplätzen ist nur in wenigen Fällen gewährleistet — z. B. im Rahmen des Siedlungsverbandes Ruhr, wo u. a. über regionalpolitische Projekte im Ruhrgebiet beraten wird, und in den Entscheidungsgremien der Bundesanstalt für Arbeit, die sich an dem Gemeinsamen Regionalen Aktionsprogramm beteiligen kann.

Ausdruck für die vorrangig wirtschaftliche Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik sind zudem Abgrenzung und Auswahl der Förderregionen. Die derzeitigen Förderregionen wurden auf der Grundlage folgender Strukturkennziffern ermittelt: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung, Realsteuerkraft, Industriebesatz, Bevölkerungsdichte, Wanderungssaldo. Hierbei handelt es sich um Vergangenheitswerte. Auch aus diesen Abgrenzungsmerkmalen ist deutlich ersicht-

³) Kritische Bestandsaufnahme der in der BRD betriebenen regionalen Strukturpolitik, Expertise erstellt im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen "Wandel, Freiburg i. Br. 1971, S. 7 ff.

lich, daß die Schaffung und Sicherung dauerhafter und qualitativ ausreichender Arbeitsplätze zur Beschäftigung vorhandener Arbeitsreserven kaum berücksichtigt wird. Zudem ist die Anzahl der Förderregionen derzeit auf 312 angewachsen. Damit sind etwa 60 Prozent des Bundesgebiets und ein Drittel der Bevölkerung von den Fördermaßnahmen erfaßt. Die von der Bundesregierung selbst zu Recht erhobene Forderung nach einer Konzentration der Fördermittel ist daher keinesfalls gewährleistet. Dabei wird oft die Mindestgröße der zu fördernden Schwerpunkttorte unterschritten. Bei der Bundesregierung sowie der Mehrzahl regional- und raumordnungspolitischer Träger besteht Übereinstimmung, daß derartige Fördergebiete einen Mindesteinzugsbereich von 20 000 Einwohnern aufweisen sollten. Als wünschenswert wird sogar eine Untergrenze von 40 000 Einwohnern angesehen. Wie jedoch entsprechende Untersuchungen z. B. für Niederbayern zeigen, ist die Mindesteinzugszahl von 20 000 in einem Viertel der Fördergebiete nicht gegeben; nur etwa die Hälfte der Schwerpunkttorte hat einen Mindesteinzugsbereich von über 40 000 Einwohnern.

Entsprechend der wirtschaftlichen Ausrichtung der regionalen Strukturpolitik beschränken sich auch die mehrjährigen Rahmenpläne auf die Quantifizierung der Anzahl der in einzelnen Schwerpunkttorten zu schaffenden Arbeitsplätze.⁴⁾ Alle weiteren für die Arbeits- und Lebenssituation der Arbeitnehmer wesentlichen qualitativen regionalen Merkmale bleiben unberücksichtigt: z. B. Dauerhaftigkeit und sektorale sowie berufliche Struktur der zu schaffenden Arbeitsplätze, die erforderlichen Einrichtungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur, die ökologischen Voraussetzungen.

Eine weitere Folge dieser vorrangig wachstumspolitisch orientierten regionalen Strukturförderung ist die Überbetonung der Ansiedlung von Industriebetrieben. Die Förderung des beschäftigungsexpansiveren privaten und öffentlichen Dienstleistungssektors sowie die Nutzung von Infrastruktureinrichtungen als Anreiz für wirtschaftliche Entwicklung werden dabei weitgehend vernachlässigt.

Aus dieser einseitigen ökonomischen Zielorientierung der regionalen Strukturpolitik ergibt sich weiterhin ein Konflikt mit den Grundsätzen des Raumordnungsprogramms, in dessen Rahmen sich die regionale Strukturpolitik einzuordnen hat. Es ist schwer einsichtig, wie eine vorrangig am "Wirtschaftswachstum ausgerichtete Förderung von Industrieansiedlungen dem obersten Ziel des Bundesraumordnungsprogramms gerecht werden kann: der Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen — d. h. „ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung . . . und eine menschenwürdige Umwelt".⁵⁾

⁴⁾ Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972—1975, a. a. O.

Vgl. hierzu auch „Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung. Ein quantifizierter Orientierungsrahmen“, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1974, S. 211 ff.

⁵⁾ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebiets (Bundesraumordnungsprogramm). Entwurf, 25. Juli 1974, S. 1. Vgl. auch Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung, Drucksache VI/3793, September 1972, S. 95.

Obwohl mit der Einführung der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ angestrebt wurde, die bis dahin bestehende unübersehbare Vielfalt der Strukturfördermaßnahmen besser zu koordinieren, besteht immer noch eine Vielzahl regionalpolitischer Fördermaßnahmen verschiedener Verwaltungsebenen und Fachbereiche nebeneinander. So kommt z. B. eine Untersuchung über Strukturförderungsmaßnahmen für Hagen zu dem Ergebnis, daß im Untersuchungszeitpunkt 1970 dort 7 verschiedene Regionalförderprogramme bestanden, für die 9 verschiedene Stellen verantwortlich waren.⁶⁾ Dabei haben auch diese offensichtlich keine ausreichende Differenzierung der einseitigen Wirtschaftsstruktur von Hagen ermöglicht. Derzeit ist Hagen besonders stark von Beschäftigungseinbrüchen betroffen, ohne ausreichende alternative Arbeitsplätze anbieten zu können.

Schließlich besteht ein entscheidender Mangel der regionalen Strukturpolitik in der BRD darin, daß kaum eine Koordinierung mit anderen regional wirksamen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen erfolgt — vor allem der sektoralen Strukturpolitik, der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik, der Arbeitsmarktförderung über berufliche Anpassungsmaßnahmen, der Verteilung von Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, allen Bereichen der Raumordnungspolitik. Soll eine Verbesserung und gleichgewichtigere regionale Verteilung der Arbeits- und Lebensbedingungen erreicht werden, bedarf es des koordinierten Einsatzes aller oben genannten wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen, die regional wirksam sind. So ist es leicht einsichtig, daß die Schaffung hinreichend qualifizierter Arbeitsplätze u. a. gleichzeitig entsprechende Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erforderlich machen wird. Umgekehrt bedarf es eines ausreichenden Angebots qualifizierter Arbeitsplätze, sollen die Möglichkeiten beruflicher Aus- und Weiterbildung von den betroffenen Arbeitnehmern genutzt werden. Weiterhin kommt der branchenmäßigen Zusammensetzung bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze in Förderregionen entscheidende Bedeutung für Dauerhaftigkeit und Qualität der Arbeitsplätze sowie Auswahlmöglichkeiten für die zu beschäftigenden Arbeitskräftereserven zu. Ebenfalls sind auch bei kurzfristigen konjunktur- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen immer mehr die regionalen und sektoralen strukturpolitischen Erfordernisse zu berücksichtigen, soll die Krisenanfälligkeit für die Zukunft vermindert werden. Eine Abstimmung der regionalen Strukturförderung mit allen anderen Bereichen der Raumordnungspolitik ist ebenso unerlässlich, soll eine gleichgewichtige regionale wirtschaftliche und soziale Entwicklung erfolgen. Diese für den Erfolg jeglicher regionalen Strukturpolitik ausschlaggebenden Zusammenhänge sind bisher weder in der Wissenschaft noch in der praktischen Politik hinreichend erkannt und noch weniger durchgesetzt.

Dabei sind die Mängel nicht nur in der regionalen Strukturpolitik selbst zu

⁶⁾ Kommunale Entwicklungspolitik unter arbeitsmarktpolitischem Aspekt, untersucht am Beispiel der Stadt Hagen, Forschungsgutachten im Auftrag des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales von Nordrhein-Westfalen, unveröffentlichtes Gutachten 1970.

suchen, sondern ebenso in der unzureichenden regionalen Ausrichtung anderer regional wirksamen Maßnahmen. In diesem Zusammenhang sind vor allem die berufliche Aus- und Weiterbildung zu nennen, die entscheidenden Einfluß auf die regionalen Arbeits- und Lebensbedingungen haben sowie vielfach erst die Voraussetzung für die Schaffung und Nutzung neuer Arbeitsplätze bieten. Daher gibt es umso mehr zu Bedenken Anlaß, wenn erhebliche regionale Ungleichgewichte in der Verteilung der Aus- und "Weiterbildungsmöglichkeiten bestehen. Dabei ist ein starkes Gefälle von den Ballungsgebieten zu den ländlichen Gebieten hin zu beobachten. Zu der quantitativen Benachteiligung von ländlichen Gebieten in der Ausstattung mit Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten kommt noch die Verteilung auf verschiedene Berufskategorien und Bildungs- sowie Qualifizierungsniveaus. Bisherige Untersuchungen lassen auch hierbei eine eindeutige Schlechterstellung der ländlichen Gebiete erkennen.⁷⁾

Ergebnisse der regionalen Strukturpolitik

Bereits eingangs wurde auf den Mangel an Informationen für eine Beurteilung der regionalen Strukturpolitik hingewiesen. Diese erschöpfen sich in quantitativen Erfolgskontrollen, d. h. der Anzahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze sowie der dazu aufgewendeten Investitionssummen und öffentlichen Fördermitteln. Wenig Anhaltspunkte gibt es jedoch über die sektorale und berufliche Zusammensetzung der neu geschaffenen Arbeitsplätze, ihre Dauerhaftigkeit, die Abstimmung mit den sozio-ökonomischen Merkmalen der regional verfügbaren Arbeitskräfte-reserven, die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für verschiedene Personengruppen, die Qualität der geförderten Arbeitsplätze. Analysen der regionalen Arbeitsmarktstrukturen sowie Ergebnisse verschiedener Einzeluntersuchungen berechtigen jedoch zu einer gewissen Skepsis gegenüber den Erfolgen der regionalen Strukturpolitik.⁸⁾ So besteht weiterhin ein erhebliches Gefälle in der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen von den Verdichtungsgebieten und Ballungsrandzonen zu den ländlichen Räumen. Dabei ist der beschäftigungsexpansive Dienstleistungssektor in den Ballungsräumen überdurchschnittlich vertreten. Umgekehrt weisen gerade die bereits unterentwickelten ländlichen Räume einen vergleichsweise besonders hohen Anteil schrumpfender Wirtschaftsbereiche auf. Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Ergebnisse einer Untersuchung über die Wachstumsprobleme des Ruhrgebiets. Darin wird u. a. kritisch festgestellt, daß es trotz regionaler Strukturförderungsmaßnahmen nicht gelungen sei, die Betriebe zu einer Modernisierung und Diversifizierung ihrer veralteten Produktionsstrukturen zu veranlassen.⁹⁾

⁷⁾ Vgl. zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefälles, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1973, Heft 2, S. 121 ff. Vgl. ebenso Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht), Drucksache 7/403 vom 23. 3. 1973.

⁸⁾ Vgl. hierzu U. Engelen-Kefer, Regionale Strukturpolitik, eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 4/1974, S. 138 ff.

⁹⁾ Aspekte zur Beschäftigungs- und Wachstumspolitik für das Ruhrgebiet, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung im Auftrag des Ministers für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1970.

Nicht zuletzt infolge dieser ungleichgewichtigen regionalen und sektoralen Beschäftigungsentwicklung haben die Pendelbewegungen aus den ländlichen Räumen in die Ballungsrandzonen und Ballungskerne zugenommen. Hierbei müssen in einigen Fällen von den pendelnden Arbeitnehmern lange Wegezeiten in Kauf genommen werden. Zudem erhöht sich die Abhängigkeit der Auspendlergemeinden von z. T. wenigen Industriebranchen in den Einpendlerregionen. Derartige Pendelwanderungen können somit zur Konservierung und Ausdehnung der krisenanfälligen Monostrukturen beitragen. Weiterhin scheinen auch die Wanderungen von Arbeitskräften aus unterentwickelten Gebieten in die Ballungsräume anzuhalten. Zudem lassen sich in unterentwickelten sowie einseitig strukturierten Regionen sowohl in konjunkturell guten als auch schlechten Zeiten vergleichsweise höhere Arbeitslosenquoten beobachten. Die starke Expansion der Ausländerbeschäftigung in der BRD im vergangenen Jahrzehnt hat diese regionalen Beschäftigungsungleichgewichte offensichtlich noch verstärkt. Denn wie festzustellen ist, haben sich ausländische Arbeitnehmer vorwiegend in den Ballungszentren niedergelassen.

Nach Prognosen der Bundesregierung bis 1985 dürfte sich das Gefälle in den Beschäftigungsmöglichkeiten von den Ballungsräumen zu den ländlichen Gebieten in den nächsten Jahren verschärfen.¹⁰⁾

Erhebliche Zweifel an den Erfolgen der regionalen Strukturpolitik ergeben sich vor allem bei einer Untersuchung der Qualität der neu geschaffenen Arbeitsplätze. Hierbei ist besonders kritisch hervorzuheben, daß die finanziellen Investitionsanreize im Rahmen der regionalen Strukturförderung bisher vielfach zur Errichtung von Zweigbetrieben in den Förderregionen geführt haben. Wie die Erfahrung zeigt, finden Betriebsneugründungen und Betriebsverlagerungen vorwiegend in Ballungszentren sowie Ballungsrandzonen statt. Die beschäftigungsmäßigen Probleme einer derartigen Strukturförderung über die Gründung von Zweigbetrieben werden in zunehmendem Maße erkannt: die Gefährdung der Dauerhaftigkeit der neu geschaffenen Arbeitsplätze infolge hoher Krisenanfälligkeit; geringe Wachstumseffekte, da Reinvestitionen in der Regel in anderen Regionen vorgenommen werden; Angebot gering qualifizierter Tätigkeiten, da Organisations-, Verwaltungs- und Forschungsabteilungen mit Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften zumeist in der Region der Muttergesellschaft konzentriert sind, die sich teilweise sogar im Ausland befindet.¹¹⁾

Die hohe Krisenanfälligkeit und somit geringe Dauerhaftigkeit derartiger mit öffentlichen Mitteln geförderter "sogenannter verlängerter Werkbänke" geht besonders deutlich aus Analysen der regionalen Strukturpolitik in Niederbayern hervor. Zusätzlich wurden hierbei die Probleme einer ausgedehnten flächenmäßigen Streuung der Industrieansiedlungen deutlich: geringe Wachstumseffekte, un-

¹⁰⁾ Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., S. 30 ff.

¹¹⁾ "Vgl. hierzu Standortwahl industrieller Unternehmen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Hrsg. Dr. Fürst, K. Zimmermann unter Leitung von K.-H. Hansmeyer, Bonn 1973.

zureichende Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen. Die negativen Auswirkungen der mangelnden Qualität neu geschaffener Arbeitsplätze in Zweigbetrieben sind ein hervorstechendes Merkmal der Industrieansiedlung in Ostfriesland. Die neu geschaffenen Arbeitsplätze — vor allem Zweigbetriebe der Großkonzerne VW, Rhein Stahl, Olympia-AG — bedeuteten für die Arbeitskräfte reserven aus kleinen Gewerbebetrieben z. T. erhebliche berufliche Herabstufungen. Zudem hätte eine Beschäftigung in diesen Betrieben von den Arbeitssuchenden vielfach einen Wohnortwechsel erforderlich gemacht, zu dem viele nicht bereit waren. Die Industrieansiedlungen gingen somit offensichtlich an den beschäftigungsmäßigen Erfordernissen der verfügbaren Arbeitskräfte reserven in ihrer regionalen Verteilung sowie Qualität vorbei.¹²⁾

Ein anschauliches Beispiel für die negativen Folgewirkungen der Unbestimmtheit regionalpolitischer Ziele und deren mangelnde Abstimmung mit den Grundsätzen der Raumordnungspolitik bietet die VEBA-Ansiedlung in einem Teil des Ruhrgebiets (Orsoy-Land). Hierbei handelte es sich um einen besonders prägnanten Fall des klassischen Konflikts zwischen der Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und der Gefährdung der Umwelt. Widersprüchliche Auffassungen gab es insbesondere über die Anzahl der in mehreren Stufen neu zu schaffenden Arbeitsplätze, wobei berechtigte Bedenken wegen der hohen Kapitalintensität des anzusiedelnden Betriebes angemeldet wurden. Gegen die VEBA-Ansiedlung in Orsoy-Land wurde weiterhin geltend gemacht, daß in unmittelbarer Umgebung kaum freie Arbeitskräfte reserven zur Verfügung stünden. Diese müßten vielmehr aus Nachbarregionen abgezogen werden. Besonders schwer wog jedoch das Argument der Umweltgefährdung einer ursprünglich als Vorranggebiet der Land- und Forstwirtschaft ausgewiesenen Region. Trotz dieser gewichtigen Gegenargumente hat man sich für eine Ansiedlung der VEBA in diesem Raum entschieden.

Weitere Konflikte bei Entscheidungen über Industrieansiedlungen können dadurch entstehen, daß bestehende Unternehmen Neuansiedlungen aus Konkurrenzgründen zu verhindern suchen. Ein eindrucksvolles Beispiel hierfür ist die Ansiedlung eines papierverarbeitenden Betriebes im Zonenrandgebiet von Nord-Hessen. Schwerwiegende Bedenken gegen diese Ansiedlung waren von den in der Nachbargemeinde ansässigen Papierwerken vorgebracht worden.¹²⁾

Schlußfolgerungen

Aus den hier dargestellten Mängeln ergeben sich verschiedene Ansatzpunkte für eine stärkere Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik.

¹²⁾ Vgl. zu diesen Beispielen U. Engeln-Kefer, Regionale Strukturpolitik, eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht, a. a. O., S. 138 ff.

1. Oberstes Ziel der regionalen Strukturpolitik sollte die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in strukturell gefährdeten Gebieten sein. Eine notwendige Voraussetzung hierzu ist die Schaffung und Sicherung vollwertiger dauerhafter Arbeitsplätze, die Beschäftigungsmöglichkeiten für die vorhandenen Arbeitskräfte bieten. Dabei kommt es neben der Schaffung neuer Arbeitsplätze vor allem auf eine regional ausgewogene Verteilung der vorhandenen und zu errichtenden Arbeitsplätze an.

2. Von daher ist in Frage zu stellen, ob die finanzielle Förderung privater Kapitalinvestitionen in regionalen Entwicklungsschwerpunkten ein geeignetes regionalpolitisches Instrumentarium darstellt. Da im Mittelpunkt der regionalen Strukturpolitik die Verbesserung der regionalen Beschäftigungssituation stehen sollte, wäre zu prüfen, ob nicht an Stelle der Investitionen die Beschäftigung direkt gefördert werden könnte. Denn finanzielle Anreize für Investitionen begünstigen besonders kapitalintensive Produktionsverfahren, was den Beschäftigungserfordernissen in unterentwickelten Gebieten nicht immer förderlich ist, vor allem wenn größere Arbeitskräftereserven aus der Landwirtschaft bzw. kleinen Gewerbebetrieben beschäftigt werden sollen.

3. Förderungsmaßnahmen, die sich vor allem auf die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten richten, könnten zudem mit Auflagen hinsichtlich der Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze verbunden werden. Hierbei müßte ebenfalls die sozio-ökonomische Struktur der arbeitssuchenden Bevölkerung berücksichtigt werden — vor allem: Anteil von Männern und Frauen, altersmäßige Gliederung der Arbeitssuchenden, Ausbildungsstand, bisherige Tätigkeit.

4. Da finanzielle Anreizsysteme allein offensichtlich nicht die gewünschten regionalpolitischen Erfolge aufweisen, wäre zu erwägen, ob nicht gleichermaßen Auflagen für zusätzliche Investitionen in Ballungskernen zu erlassen wären, so daß von daher schon ein Anreiz gegeben werden könnte, in Randzonen und ländlichen Gebieten zu investieren. Eine entsprechende indirekte Förderung zur Schaffung von Arbeitsplätzen in weniger entwickelten Gebieten könnte davon ausgehen, daß zunächst die erforderliche wirtschaftliche und soziale Infrastruktur geschaffen wird. Mit einem derartig diversifizierten regionalpolitischen Instrumentarium wäre zu verhindern, daß lediglich krisenanfällige Zweigwerke mit gering qualifizierten Arbeitsplätzen in Entwicklungsregionen geschaffen werden, wie es bisher weitgehend der Fall zu sein scheint.

5. Welche Kombination von regionalpolitischen Maßnahmen im Einzelfall anzuwenden ist, hängt entscheidend von dem wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand der betreffenden Region selbst ab. Z. B. dürfte eine indirekte Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen über Infrastrukturinvestitionen für bereits entwickelte, jedoch strukturgefährdete Regionen, weniger sinnvoll sein als für unterentwickelte ländliche Räume. Es wäre daher sicherlich ebensowenig zweckmäßig, die Förderung von Infrastrukturinvestitionen in jedem Fall als

Allheilmittel der regionalen Strukturpolitik zu betrachten wie bisher die finanziellen Anreizsysteme für Kapitalinvestitionen.

6. Eine derartige Differenzierung und Schwerpunktverlagerung in Zielrichtung sowie Instrumentarium der regionalen Strukturpolitik müßte ebenfalls Konsequenzen für die Abgrenzung und Auswahl der Förderregionen haben. Dabei wären neben den bisher verwendeten wirtschaftlichen Strukturkennziffern — Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, Realsteuerkraft, Industriebesatz, Wanderungssaldo, Bevölkerungsdichte — folgende Merkmale zu berücksichtigen: Arbeitsplatzdefizite, Struktur der Erwerbsbevölkerung, Angebot an Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungseinrichtungen, Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen, Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften. Hierbei müßten vor allem erforderlich zukunftsorientierte Kennziffern entwickelt werden.

7. Eine an den Arbeitnehmerinteressen orientierte regionale Strukturpolitik würde ebenso die stärkere Einschaltung der Arbeitsministerien, der Bundesanstalt für Arbeit sowie der Gewerkschaften an den regionalpolitischen Entscheidungen erforderlich machen.

8. Schließlich kann eine nachhaltige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in strukturschwachen Regionen nur dann erreicht werden, wenn die regionale Strukturpolitik eine mit allen anderen Bereichen der Raumordnungspolitik abgestimmte regionale Entwicklungspolitik verfolgt. Unbedingt erforderlich ist darüber hinaus, daß weitere Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die regional wirksam sind, bewußt und geplant zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in gefährdeten Regionen eingesetzt werden. Besondere Bedeutung kommt hierbei Maßnahmen der Bildungs-, Aus- und Weiterbildungspolitik zu sowie der sektoralen Strukturpolitik. Nur derartige umfassende regionalpolitische Strategien, die je nach dem konkreten Einzelfall unterschiedlich zu gewichten sind, können dem Anspruch einer an den Arbeitnehmerinteressen orientierten regionalen Entwicklungspolitik gerecht werden. Hieraus ergeben sich institutionelle und inhaltliche Konsequenzen für die Ausweitung der Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene sowie im überbetrieblichen Bereich.