

---

## Strukturpolitische Diskussion „vor Ort“ - am Beispiel Nordhessen

---

Die hessische Wirtschaftsstruktur ist, räumlich betrachtet, durch ein Süd-Nord-Gefälle gekennzeichnet. Während sich im Süden Hessens, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet, ein enormer Verdichtungsprozeß, verbunden mit einer überdurchschnittlichen Zunahme des Wirtschaftspotentials und des Wirtschaftswachstums, vollzieht, bleibt der strukturschwache Norden hinter der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zurück. Hier liegt die Arbeitslosenquote langfristig gesehen um knapp 1/3 über dem Landesdurchschnitt; die Lohn- und Gehaltssumme pro Beschäftigten weicht in Nordhessen um rund 18 %, allerdings nach unten, vom hessischen Durchschnitt ab.

Auf die Ursachen dieses Ungleichgewichts kann hier nicht näher eingegangen werden. Die „klassischen“ Strukturschwächen ländlicher Räume werden seit etwa 1973/74 verschärft durch die nun offen zutage tretenden Probleme „alter“ Industriezweige. Die damit verbundenen Arbeitsplatzverluste konnten - trotz unbestreitbarer strukturpolitischer Teilerfolge - in Nordhessen nicht voll ausgeglichen werden. Die Folgen waren und sind schlechtere Arbeits- und Lebensbedingungen im nordhessischen und Abwanderungen insbesondere in den südhessischen Raum.

*Zusammenarbeit Gesamthochschule Kassel - DGB*

Die Gesamtproblematik auseinanderklaffender Entwicklungen beschäftigt den DGB seit Jahren. Mehr und mehr ist der DGB auch bestrebt, der „offiziellen“ Raumordnungs- und Re-

gionalpolitik konkrete eigene Vorstellungen, möglichst auf die jeweilige Situation bezogen, entgegenzusetzen. Die hierzu erforderlichen Strukturanalysen und Bestandsaufnahmen kann der DGB jedoch nur sehr begrenzt selbst vornehmen.

Als im Frühjahr 1976 eine Gruppe von - gewerkschaftlich orientierten- Wissenschaftlern an der Gesamthochschule Kassel die Arbeiten an einem Forschungsprojekt „Produktivkraftentwicklung in Nordhessen“ aufnahm, ergriff der hessische DGB - in diesem Fall die betroffenen Kreise und der Landesbezirk - die Gelegenheit zur Zusammenarbeit beim Schöpfen. Das Ergebnis, an dem auch die Regionale Planungsgemeinschaft Nordhessen durch Bereitstellung von Datenmaterial maßgeblich Anteil hat, ist das im Sommer 1978 in einer „Nordhessenkonferenz“ des hessischen DGB der Öffentlichkeit vorgestellte Konzept „Bessere Arbeits- und Lebensbedingungen für Nordhessen“, kurz „Nordhessenpapier“ genannt.

Nach einer räumlich und sektoral detaillierten Bestandsaufnahme der Wirtschafts- und Infrastruktur sowie des Arbeitsmarktes der nordhessischen Planungsregion und nach einem Versuch, die Ursachen der Entwicklungsschwäche zu erklären, wagt sich das „Nordhessenpapier“ an eine Arbeitsmarktprognose heran. Mit aller Vorsicht, die gegenüber jeder Prognose geboten ist, wurde - unter bestimmten Annahmen - für das Jahr 1985 ein Fehlbestand von 67 000 Arbeitsplätzen in Nordhessen vorausgeschätzt. Es folgen dann Maßnahmenvorschläge, bezogen auf das Gesamtinstrumentarium sowie auf die Erfordernisse der regionalen Arbeitsmärkte und der sozialen Infrastruktur.

Die Vorlage des „Nordhessenpapiers“ hat ein starkes Echo ausgelöst. Kommunen, Landkreise, die hessische Landesregierung, Parteien, Arbeitsverwaltung und Kammern meldeten sich teils zustimmend, teils mit kritischen Vorbehalten zu Wort. Das Amt für Industrie- und Sozialarbeit der Evangelischen Kirche in Kurhessen-Waldeck nahm den gesamten Themenkomplex zum Anlaß einiger Tagungen. Schließlich legte die Regionale Planungsgemeinschaft Nordhessen ergänzend zu ihrem Regionalen Raumordnungsplan ebenfalls ein fundiertes wirtschaftspolitisches Entwicklungskonzept vor, das in seinem instrumentellen Teil starke Berührungspunkte mit dem „Nordhessenpapier“ des DGB aufweist.

#### *Möglichkeiten und Grenzen der Strukturpolitik „vor Ort“*

Ein gewerkschaftliches Konzept wie das „Nordhessenpapier“ richtet sich in erster Linie an die Adresse der politisch Verantwortlichen. Es soll zum anderen aber auch mithelfen, möglichst viele Arbeitnehmer für strukturpolitische Probleme zu interessieren und ihnen für eigene Mitarbeit an der Bewältigung dieser Probleme, sei es auf kommunaler, sei es auf regionaler Ebene, Orientierungshilfen zu geben.

„Vor Ort“ kann nur ein kleiner Teil der nordhessischen Probleme gelöst werden. Die wirtschaftliche Entwicklung ist auch hier eingebunden in den landes-, bundes- und weltweiten Rahmen. Es bestehen z. B. Zusammenhänge zwischen den Strukturschwächen des nordhessischen Raumes und den übermäßigen Verdichtungstendenzen im Süden Hessens. Das „Nordhessenpapier“ schlägt daher die Einbettung der regionalen Strukturpolitik in ein landes- und bundesweit abgestimmtes Raumordnungs- und Infrastrukturkonzept mit einem neu geordneten, gestrafften und übersichtlichen Instrumentarium vor. Dazu gehören

- eine mit der Raumordnungsplanung abgestimmte „positive“ und „negative“ Standortplanung für Investitionen der Infrastruktur und für Ansiedlungsvorhaben der Wirtschaft; dabei geht es um die gezielte Auswahl von gewerblichen Entwicklungsschwerpunkten einerseits und die Festlegung derjenigen Räume und Orte, die ganz oder teilweise von jeglichen oder von bestimmten Investitionen freizuhalten sind (Beispiel: Regionale Grünzüge in Verdichtungsgebieten);

- stärkere sachliche und räumliche Konzentration der Fördermittel auf entwicklungsfähige Schwerpunkte, die auch angesichts des knappen Ansiedlungspotentials attraktiv genug sind, um die Arbeitsmarktsituation dauerhaft zu verbessern;
- Umschichtung öffentlicher Mittel; Abbau betriebsbezogener Hilfen — es wird z. B. die Streichung der Investitionszulage vorgeschlagen - zugunsten von Infrastrukturinvestitionen (Stichworte: Umweltschutz, Energiesicherung, Stadtsanierung, öffentlicher Nahverkehr);
- Begrenzung kommunaler Ansiedlungskonkurrenz durch Neuverteilung der Gewerbesteuer;
- Ausbau der Erfolgskontrollen bei der Vergabe öffentlicher Mittel unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsplatzkriteriums;
- stärkere Anwendung des Verursacherprinzips im Umweltschutz durch regional differenzierte Einbeziehung gesellschaftlicher Kosten in die Kostenrechnung der Verursacher.

#### *Einige grundsätzliche Schlußfolgerungen - zwei Jahre danach*

Die Weiterentwicklung strukturpolitischer Instrumente mit dem Ziel einer „Regionalpolitik aus einem Guß“, wie sie vorstehend grob skizziert wurde, wird nicht geringe politische Anstrengungen erfordern. An Konzeptionen und Vorschlägen mangelt es nicht, wohl aber an deren politischer Verwirklichung. Diese politische Diskussion tritt auch in Hessen — zwei Jahre nach der Vorlage des „Nordhessenpapiers“ - auf der Stelle.

Nach wie vor orientiert sich die regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik in erster Linie an der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die von ihrer Konzeption her die Ergebnisse der volks- und weltwirtschaftlichen Umbrüche, die seit 1973/74 eingetreten sind, nur sehr unzulänglich berücksichtigt, weil ihr die Zielsetzungen der späten 60er und der frühen 70er Jahre (in erster Linie Bewältigung der Strukturschwächen ländlicher Räume) zugrunde liegen. Bisher ist es nicht gelungen, gegenwartsnahe Kriterien als Grundlage für ein regionalpolitisches Konzept zu finden. So werden „alte“ Industrie-Regionen mit großen Arbeitsmarktproblemen von der Gemeinschaftsaufgabe nur teilweise erfaßt. Läge z. B. die Stadt Kassel nicht im „Zonenrandgebiet“, würde sie nach den sonstigen Kriterien der Gemeinschaftsaufgabe keine Fördermittel erhalten. In Kassel ist aber im Gegensatz zu den 60er und den frühen 70er Jahren die Arbeitsmarktsituation noch schlechter als im ländlichen Raum.

Bisher sind auch alle Versuche, die Gemeinschaftsaufgabe zu straffen mit dem Ziel, das „Gießkannenprinzip“ aufzugeben, gescheitert. Bei der alljährlichen Fortschreibung, auf die sich Bund und Länder einigen müssen, schreitet die Vermehrung der Ansiedlungsschwerpunkte fort nach dem Prinzip „do ut des“ („Akzeptierst du meinen neuen Schwerpunktort, akzeptiere ich deinen neuen Schwerpunktort“). Hinzu kommt, daß punktuelle Förderprogramme den strukturpolitischen Wirrwarr noch verstärken. Wer den Föderalismus und die kommunale Autonomie grundsätzlich bejaht, wird dieses Dilemma nie ganz beseitigen können. Berücksichtigt man zusätzlich die Tatsache, daß bei dem raschen Strukturwandel die Entwicklung zeitnaher Kriterien für strukturpolitische Maßnahmen äußerst schwierig ist, stellt sich die Frage, inwieweit eine *vorausschauende* Strukturpolitik überhaupt möglich ist. Angesichts der sehr anspruchsvollen Zielsetzung, Regional- und Branchenprojektionen zu einheitlichen Entwicklungsplänen zusammenzufassen (DGB-Grundsatzprogramm entwurf), erhält diese Frage noch mehr Gewicht.

Gegenwärtig werden etwa 60 % der Fläche der Bundesrepublik regionalpolitisch im Wege der Gemeinschaftsaufgabe gefördert. Deren begrenzte Wirkung wird nochmals gemindert

durch zahlreiche Sonderprogramme, die außerhalb der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe zur Anwendung kommen. Kommunen mit hohen Standortvorteilen (z. B. auch im Rhein-Main-Gebiet) entziehen mit eigenen Wirtschaftsförderungsmaßnahmen strukturschwachen Gebieten Potential. Die Zielsetzungen der Raumordnungsplanung werden somit unterlaufen. Das regionalpolitische Dickicht wird schließlich noch von Maßnahmen sektoraler Strukturpolitik überlagert. Es wäre sinnvoll, einmal zu untersuchen, welche wirtschaftlichen Fehlentwicklungen nicht auf Marktversagen, sondern auf ausufernde, unkoordinierte, in sich widersprüchliche und zu Unrecht als „Strukturpolitik“ bezeichnete Wirtschaftsförderungsmaßnahmen zurückzuführen sind.

Der strukturpolitische Handlungsbedarf „an sich“ ist nicht gering. Ziel sollte sein, die Wirksamkeit der Instrumente zu erhöhen. Dies kann nur gelingen, wenn sich die Strukturpolitik auf die wesentlichsten Aufgaben konzentriert. Ihr sollten daher nur solche Aufgaben zugewiesen werden, die sie eindeutig besser erfüllen kann als Markt und Globalsteuerung. Zu diesen Aufgaben gehört grundsätzlich und in erster Linie die Bewältigung regionaler Ungleichgewichte. Hierzu ist jedoch eine Neuorientierung mit einer bundesweit abgestimmten Fortentwicklung, besserer Koordinierung und einem gezielterem Einsatz der Instrumente — wie im „Nordhessenpapier“ vorgeschlagen wird — erforderlich.

*Horst Hochgreve, . Abteilung Wirtschaftspolitik des DGB-Landesbezirks Hessen*