

Rasmus C. Beck, Ralf Meyer

Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung – Impulse für zukünftige Kooperationen und Synergien

URN: urn:nbn:de:0156-3854044



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 44 bis 49

Aus:

Patrick Küpper, Meike Levin-Keitel, Friederike Maus, Peter Müller, Sara Reimann, Martin Sondermann, Katja Stock, Timm Wiegand (Hrsg.)

Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten

15. Junges Forum der ARL
6. bis 8. Juni 2012 in Hannover

Arbeitsberichte der ARL 8

Hannover 2014

Rasmus C. Beck, Ralf Meyer

Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung – Impulse für zukünftige Kooperationen und Synergien

Gliederung

- 1 Zusammenspiel zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Theorie und Praxis
- 2 Zielkonflikte zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung
- 3 Chancen einer engeren regionalen Kooperation
- 4 Gemeinsame Prozesse und Produkte als Entwicklungsziel von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung
- 5 Fazit: Vernetzung und kundenorientiertes Handeln sind gefragt

Literatur

Kurzfassung

Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung sind beispielsweise in der Ansiedlung von Unternehmen oder der Planung von Gewerbeflächen oft eng miteinander verzahnt. Jenseits solcher gemeinsamen Handlungsfelder haben beide Bereiche jedoch sehr unterschiedliche theoretische Bezüge und praktische Funktionsweisen und Aufgaben, die mitunter zu Formen der Zusammenarbeit führen können, die wenig oder nicht effektiv sind. Der Beitrag soll die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung illustrieren sowie aus der Praxis heraus Ansätze für ein besseres wechselseitiges Verständnis liefern.

Schlüsselwörter

Raumordnung – Wirtschaftsförderung – Zusammenarbeit

Regional Economic Promotion and Spatial Planning – Reflections and Inputs for Future Cooperation and Synergy Effects

Abstract

In various fields of activity, spatial planning and regional economic promotion have become ever more intermeshed, for example, in the settlement strategies of companies or the planning of commercial areas. Beyond such shared action fields, these two domains are, however, characterised by very different theoretical reference points. Likewise, practical tasks have been shown to differ a great deal. This has resulted in ineffective forms of cooperation. This article aims to illustrate the main commonalities and differences between spatial planning and regional economic promotion and draws on practical experience to formulate approaches to promote mutual understanding.

Keywords

Spatial planning – economic promotion – cooperation

1 Zusammenspiel zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Theorie und Praxis

Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung sind in der Theorie und in der Praxis noch weitgehend voneinander getrennt agierende Systeme. Bereits Schlotböller (2001: 6) weist darauf hin, dass die Hauptaufgabe der Raumordnung zwar die „Koordination der verschiedenen Ansprüche an den Raum [ist], zu denen auch das Ziel einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung zählt“, dies aber im Sinne teleologischer Zielkonflikte oft in Konflikt mit Interessen der regionalen Wirtschaftsförderung, wie etwa der Ausweisung und Entwicklung von Gewerbeflächen, stehen kann. Obwohl es in der Forschung einen weitgehenden Konsens darüber gibt, dass eine nachhaltige regionale Standortentwicklung und -sicherung ein enges Zusammendenken von Planungs- und Wirtschaftsförderungsaspekten erfordert (vgl. Beiträge in Giffinger 2010), so zeigt gerade die gelebte Praxis, dass die Vorgehens- und Sichtweisen von Raumplanern und Wirtschaftsförderern manchmal sehr unterschiedlich sind.

Dieser Sachverhalt ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass im Gegensatz zum wissenschaftlich und gesetzlich klar umrissenen Auftrag der Raumordnung die Aufgaben, Instrumente und Ziele regionaler Wirtschaftsförderung konzeptionell relativ weit gefasst sind und uneinheitlich beschrieben werden können (vgl. Schmid/Heinze/Beck 2009; ARL 2011). So zielen zwar die Bemühungen der regionalen Wirtschaftsförderung auf gesamtwirtschaftliche Ziele und die gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ in vertikalen Teilräumen wie Kommunen, Landkreisen oder auch Bundesländern, aber die Ziele, Instrumente und die dafür zur Verfügung stehenden Ressourcen sind meist von hoher Pfadabhängigkeit sowie Experimentierfreude der Akteure vor Ort geprägt (vgl. Kiese/Schätzl 2008).

Neben Tätigkeitsfeldern mit einer relativ großen Schnittmenge zur regionalen Raumordnung wie Gewerbeflächenvermarktung oder Infrastrukturplanung zählt zu moderner Wirtschaftsförderung heute ebenso

- die Wachstumsbranchenentwicklung,
- die Gründungsförderung,
- die Unternehmensfinanzierung,
- der Netzwerkaufbau zwischen Hochschulen und Wirtschaft,
- der Technologietransfer sowie
- das Standortmarketing,

die allesamt weitgehend losgelöst von der Raumordnung sind und im Gegensatz zur Planung nicht im Kernbereich einer Verwaltung stattfinden.

2 Zielkonflikte zwischen Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung

Darüber hinaus unterliegt das Handlungsfeld der regionalen Wirtschaftsförderung auch einem immanenten und durchaus ernstzunehmenden Zielkonflikt: Denn die zuvor erwähnten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zielen stets darauf, eine standortbezogene Wachstumsstrategie umzusetzen, deren Erfolg sich in erster Linie durch eine herausgehobene Attraktivität und ökonomische Prosperität gegenüber regional angrenzenden bzw. konkurrierenden Wirtschaftsräumen zeigt. Dem gegenüber stehen wiederum wirtschaftspolitische Zielsetzungen auf Ebene der Bundesländer und des Bundes, die eine grundlegende Angleichung der ökonomischen wie sozialen Lebensverhältnisse sowie Stabilisierungsziele verfolgen. Aus diesen divergierenden Zielsetzungen ergeben sich folgerichtig nicht nur politische Zielkonflikte im föderalen System der Bundesrepublik, sondern auch definitorische Unschärfen und klare Unterschiede zur Raumordnung, die sowohl Wachstums- als auch Ausgleichsziele aufweist (vgl. Schlotböller 2001: 14 ff.).

Vor dem Hintergrund solcher struktureller Rigiditäten ist auch die gemeinhin in der Praxis vorkommende Situation verständlich, wonach der Wirtschaftsförderer nur Vermarktungsmöglichkeiten von Flächen und Gebäuden in der Region prüft und die Planung hingegen oft auch andere Belange (u. a. soziale und ökologische) in den raumordnerischen Abwägungsprozess mit einbeziehen muss, die möglicherweise einer erfolgreichen Vermarktung entgegenstehen können. Aus Sicht der strukturell recht frei agierenden Wirtschaftsförderung wird daher auch oft von einer „Verhinderungsplanung“ gesprochen. Diese Bezeichnung im Sinne einer einseitigen Schuldzuweisung (z. B. für nicht realisierte Ansiedlungen von Unternehmen) ist aber nur in sehr wenigen Fällen berechtigt. Denn wo die regionale Wirtschaftsförderung weitgehend ohne normative Hürden agieren kann, muss die Raumordnung normative Regelwerke wie etwa Bebauungs- und Flächennutzungspläne sowie raumbedeutsame Fachplanungen berücksichtigen. Der raumordnerische Abwägungsprozess kann daher auch zur Ablehnung von Ansiedlungsinteressen führen, wenn im konkreten Fall andere Belange einen höheren Stellenwert besitzen. Dadurch können Konflikte mit den Interessen der regionalen Wirtschaftsförderung entstehen, wenn keine alternativen Lösungsmöglichkeiten gemeinsam gefunden werden, die beide Seiten zufriedenstellen.

3 Chancen einer engeren regionalen Kooperation

Wenn die kaum aufzulösenden Zielkonflikte zwischen den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Bundes gegenüber denen der regionalen Teilräume außen vor gelassen werden, so zeigen die Handlungsfelder der Regionalplanung und der regionalen Wirtschaftsförderung eine Reihe von wesentlichen Gemeinsamkeiten, die aber in Zukunft noch konsequenter in Kooperation bearbeitet werden müssen. Denn gerade in Zeiten generell knapper werdender Flächenangebote in attraktiven urbanen Verdichtungsräumen ist die Notwendigkeit der intelligenten Weiterentwicklung von Bestandsflächen und der ökonomisch wie auch ökologisch nachhaltigen Ausweisung von neuen Gewerbegebieten für technologie- und wachstumsorientierte Unternehmen höher denn je. Diese Ziele können aber nur erreicht werden, wenn es eine systematische Zusammenarbeit der in der Verwaltung tätigen Akteure im Sinne integrierter und marktorientierter Lösungen gibt, um Standorte für heimische und für ansiedlungsinteressierte Unternehmen attraktiv zu machen (vgl. Gnest/Priebs 2008: 493 f.).

Die notwendige Voraussetzung hierfür ist zunächst der beiderseitige Wille zum Austausch und zur Kooperation – sowohl auf Seite der regionalen Wirtschaftsförderung als auch auf Seite der Raumordnung. Nur durch ein nachhaltiges Verständnis der „Binnenrationalitäten“ beider Systeme kann die einander hemmende Ausgangslage überwunden werden. Hier ist die regionale Wirtschaftsförderung auch durchaus in einer Bringschuld, denn bei ihrem Wunsch, Flächen zu entwickeln und zu vermarkten, sollten die wesentlich engeren normativen Leitplanken der Planung als „strukturell gegeben“ akzeptiert und als ein Anlass zum frühzeitigen Dialog gesehen werden. Im Gegenzug sollte die Planung nicht als technokratisch-reagierender „Verhinderer“ auftreten, sondern gerade bei gestalterischen Fragen vielmehr als vermittelnder „Problemlöser“ agieren (vgl. Schönwandt/Jung 2006: 23). Allein durch diese simplen Schritte zu mehr Prozess- und Kundenorientierung ließe sich sicher ein wesentlich effizienteres Zusammenwirken von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung erreichen, die sich im Sinne einer dienstleistungsorientierten Verwaltung sogar zu einem wesentlichen Standortvorteil entwickeln könnte.

4 Gemeinsame Prozesse und Produkte als Entwicklungsziel von Raumordnung und regionaler Wirtschaftsförderung

Die hier skizzierten ersten Schritte zum besseren Verständnis der „Binnenrationalitäten“ sind allerdings nicht ausreichend, um die Handlungsfelder regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung in Hinblick auf eine höhere regionale Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität hin auszurichten. Denn aus „Kundensicht“ sind solche Maßnahmen zunächst nur eine Beschäftigung verschiedener Organe der öffentlichen Hand mit sich selbst – für die Unternehmen vor Ort zählen Opportunitäts- und Kostenvorteile durch bessere Dienstleistungen und Produkte der Verwaltung. Der zuvor beschriebene Aufbau von wechselseitigem Verständnis und Vertrauen muss also auch bessere Produkte und Prozesse der Raumplaner wie auch Wirtschaftsförderer für die Wirtschaft und den Standort nach sich ziehen, gerade dort, wo nicht unmittelbar Rechtsnormen (wie beispielsweise in der Bauaufsicht) betroffen sind und gestalterische Freiräume Synergien erlauben (vgl. Frey/Zimmermann 2005: 6 f.).

Eine moderne Wirtschaftsförderung und Raumplanung sollte daher dort, wo sie es formal vertreten kann, unabhängig von festen Gemarkungsgrenzen agieren und die Region als Markt in den Mittelpunkt ihres Handelns rücken sowie eine konsequente Kunden- und Lösungsorientierung gegenüber den Bürgern und den Unternehmen verfolgen. Im immer stärkeren Wettbewerb um Fachkräfte, Neuansiedlungen und Bestandsunternehmen müssen vermeidbare Hürden wie die interkommunale Konkurrenz bei regionalen Flächen genauso überwunden werden wie eine lange und kundenunfreundliche Bearbeitung von Anliegen in einem nur wenig transparenten Verwaltungsapparat. Denn kommunales Kirchturmdenken und ein zu wenig auf die Interessen der Bürger und Unternehmen eingehendes Verwaltungsprozedere sind die häufigsten Faktoren für gescheiterte Ansiedlungsvorhaben, die es dringend zu beheben gilt. Besonders durch Ansätze wie „One-Face-To-The-Customer“ haben einige Verwaltungen bereits gegengesteuert und nach EU-Richtlinien zertifizierte Einrichtungen wie ein regionales „Dienstleistungszentrum Wirtschaft“ als Antwort entwickelt und gute Erfahrungen damit gemacht.

5 Fazit: Vernetzung und kundenorientiertes Handeln sind gefragt

Regionale Wirtschaftsförderung und Raumordnung müssen auf Basis der ohnehin gegebenen Schnittmengen in der Gewerbeflächen- und Infrastrukturplanung mehr dienstleistungs- und marktorientierte Geschäftsprozesse für ihre Endkunden entwickeln und so gemeinsam regionale Wachstumsstrategien gestalten (vgl. zur weiteren Diskussion auch Kühn 2008: 239 f.). Aufbauend auf der Flächenausweisung und der Planung von Infrastrukturen könnten dann auch konkret „Baustellen“ wie ein Qualitätsmanagement (z. B. bei der Schnelligkeit der Bearbeitung von Kundenanliegen), die Problemlösungs- und Vermittlungskompetenz in der Verwaltung oder die Umsetzungsmöglichkeiten von interkommunalen Kooperationen bei der Gewerbeflächen- und Gewerbesteuerverteilung gezielt bearbeitet werden.

Um solche Maßnahmen umzusetzen, bedarf es einer neuen und auf regionaler Abstimmung basierenden Kooperationskultur, die rasch vieles anders angeht, als es bisher in einem Großteil der Kommunen und Landkreise gängige Praxis ist. Wirtschaftsförderung und Raumordnung könnten hier gemeinsam vorweg gehen, müssen dazu aber neue Wege hin zu marktgerechten Vorgehensweisen suchen und die Politik davon überzeugen, dass eine überregionale Standortattraktivität für Bürger und Unternehmen meist nur im Rahmen kundenorientierter Prozesse und Produkte (wie z. B. interkommunaler Gewerbeflächenkonzepte) erreicht werden kann (vgl. Fischer/Peer 2012). Dann besteht auch die Möglichkeit, weitere wichtige Maßnahmen zur regionalen Imageförderung, wie z. B. durch das Herausarbeiten „weicher“ Standortfaktoren, anzugehen. Insofern ist die regionale Zusammenarbeit von Raumordnung und Wirtschaftsförderung nicht nur eine periphere Aufgabe, sie dient vielmehr der Standortsicherung im stärker werdenden globalen Kampf von Städten und Regionen um Unternehmen und Arbeitskräfte und sollte daher so schnell und konsequent wie möglich angegangen werden (vgl. Schlotböller 2001).

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 84.
- Fischer, T.; Peer, V. (2012): Zeit und Wissen – zwei zentrale Bestimmungsgrößen in der Raumplanung. In: Ländlicher Raum 1, 1-15.
- Frey, R. L.; Zimmermann, H. (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumplanung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: disP – The Planning Review 161, 5-18.
- Giffinger, R. (Hrsg.) (2010): Standorte sichern – Standorte entwickeln. Wien. = Forum Raumplanung 17.
- Gnest, H.; Prieb, A. (2008): Raumplanung in der Zukunft. Anforderungen, künftig bedeutsame Themen und Aufgaben aus Sicht der Praxis. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (6), 486-497.
- Kiese, M.; Schätzl, L. (Hrsg.) (2008): Cluster und Regionalentwicklung: Theorie, Beratung und praktische Umsetzung. Dortmund.
- Kühn, M. (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66 (3), 230-243.
- Schlotböller, D. (2001): Raumordnung und regionale Wirtschaftsförderung: Konflikte aus ökonomisch-theoretischer und empirischer Sicht. Münster. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 37.

- Schmid, J.; Heinze, R. G.; Beck R. C. (Hrsg.) (2009): Strategische Wirtschaftsförderung und die Gestaltung von High-Tech-Clustern. Beiträge zu den Chancen und Restriktionen von Clusterpolitik. Baden-Baden.
- Schönwandt, W.; Jung, W. (2006): Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen. In: Schönwandt, W.; Jung, W. (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Hannover, 1-25. = Arbeitsmaterial der ARL 326.

Autoren

Rasmus C. Beck, M.A., studierte bis 2007 Politische Ökonomie in Tübingen (mit Auszeichnung). Danach war er beim dortmund-project der Wirtschaftsförderung Dortmund als Projektleiter für Clusterstrategie und Fachkräfte monitoring tätig. Währenddessen wurde er Lehrbeauftragter für strategische Wirtschaftsförderung und regionale Innovationssysteme an den Universitäten Tübingen und Bochum sowie der Hochschule München. Heute ist er stellv. Geschäftsführer und Prokurist bei der hannoverimpuls GmbH.

Ralf Meyer, Dipl. Betriebswirt. Von 1984 bis 1999 hat er verschiedene Unternehmen gegründet und aufgebaut. 1999 erfolgte ein Wechsel in die Wirtschaftsförderung, wo er bis heute verschiedene Führungsfunktionen in Gründungs-, Technologie- und Förderbankgesellschaften ausübt. Schwerpunkt seiner Aufgaben waren hier insbesondere Konzeption und Aufbau der Gesellschaften. Seit 2007 ist er Geschäftsführer der hannoverimpuls GmbH, der gemeinsamen Wirtschaftsentwicklungsgesellschaft der Landeshauptstadt Hannover und Region Hannover.