

Brösse, Ulrich

Article — Digitized Version

Das Förderungsprogramm der Bundesregierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brösse, Ulrich (1970) : Das Förderungsprogramm der Bundesregierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 10, pp. 587-590

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134177>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das Förderungsprogramm der Bundesregierung

Dr. Ulrich Brösse, Aachen

Eine einfache Kritik an einem Förderungsprogramm besteht immer darin zu sagen, die vorgesehenen Förderungsmittel seien zu niedrig. Das Regionale Förderungsprogramm der Bundesregierung ist seit seinem Bestehen ständig finanziell besser ausgestattet worden, so daß zumindest diese Zuwächse zu würdigen sind. Von den durchschnittlich 140 Mill. DM Anfang der sechziger Jahre ist der Fonds für 1970 auf rund 360 Mill. DM gewachsen. Hinzu kommen schätzungsweise 270 Mill. DM als steuerfreie Investitionszulagen nach dem Investitionszulagen-Gesetz vom August 1969 sowie zinsgünstige Kredite des ERP-Vermögens und der Bundesanstalt für Arbeit. Auch das Kohleanpassungsgesetz vom Mai 1968 ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Bis Ende 1969 lagen Anträge vor, die nach diesem Gesetz eine Investitionsprämie für über 7 Mrd. DM Investitionen in den Steinkohlenrevieren beanspruchen. Länder und Gemeinden ergänzen diese Mittel.

Mangelhafte Statistik

Nun sagen solche absoluten Zahlen zunächst noch wenig aus. Laut letztem Subventionsbericht der Bundesregierung belaufen sich die gesamten Subventionen aus Haushaltsmitteln – ohne Steuervergünstigungen – im Jahre 1970 auf rund 12 Mrd. DM. Innerhalb dieser Summe, die hauptsächlich an die Landwirtschaft und einige Industriezweige fließt, nehmen sich die Gelder für die regionale Wirtschaftsförderung recht bescheiden aus. Eine bessere Statistik über die verausgabten regionalen Fördermittel, die Summe der insgesamt dadurch angeregten privaten Investitionen, aufgeschlüsselt nach Regionen, und Angaben über die räumliche Aufteilung öffentlicher Infrastrukturin-

vestitionen könnten wesentlich zu einer Kontrolle der Effizienz öffentlicher Förder- und Investitionstätigkeit beitragen. Bund und Länder sollten die Chance nutzen, mit Hilfe des Formular- und Antragswesens, das unvermeidlich mit der Wirtschaftsförderung verbunden ist, die Aufstellung entsprechender Statistiken zu verbinden. Der hierfür zusätzliche Aufwand in die Regionalstatistik vermag vielleicht einen höheren Beitrag zur volkswirtschaftlichen Produktivitätssteigerung zu leisten als die Verwendung dieser Mittel zur Industrieansiedlung.

Eine Beurteilung der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik vom wissenschaftlichen Standpunkt aus krankt daran, daß es Theorie und Wissenschaft bislang kaum gelungen ist, eindeutige und gesicherte Aussagen über die Regionalpolitik – einen relativ jungen Zweig der Wirtschaftspolitik – zu machen. Es gibt also keine feste Richtschnur, nach der das Regionale Förderungsprogramm zu messen und zu beurteilen wäre.

Regionale Aktionsprogramme

Die Regionalpolitik in der BRD ist in starkem Maße gleichbedeutend mit regionaler Wirtschaftsförderung. Daher sind die Regionalen Förderungsprogramme die Hauptinstrumente. Neuer zentraler

Ulrich Brösse, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt, ist Privatdozent für Wirtschaftskunde und Regionalpolitik an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Begriff nach den Bundesausbaugesetzen, -orten und Zonenrandgebieten sind die „Regionalen Aktionsprogramme“ (erstmalig aus dem Jahre 1969). Die Anregung zu den Regionalen Aktionsprogrammen kommt aus dem Bundesministerium für Wirtschaft. In einer Broschüre dieses Ressorts vom Dezember 1969 „Was sind Regionale Aktionsprogramme?“ werden die Programme als „Anwendung einer wissenschaftlich fundierten Planungsmethode der regionalen Wirtschaftsförderung“ beschrieben. Eine solche anspruchsvolle Formulierung darf nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, daß sich der Fortschritt gegenüber der vorher üblichen Förderungspraxis nur in wenigen Neuerungen äußert. Man sollte diese Programme daher nicht als „moderne Planungsmethode“ propagieren, wie es von offizieller Seite aus erfolgt.

Tatsache ist, daß zusätzlich zu den bisher geförderten Kreisen im Zonenrandgebiet und den Bundesausbaugesetzen neue Kreise hinzugekommen sind. Die 16 in Kraft gesetzten Regionalen Aktionsprogramme decken über die Hälfte der Fläche der BRD. Weitere Programme befinden sich in Vorbereitung.

Es fragt sich, ob eine regionale Wirtschaftsförderung noch sinnvoll ist, wenn ein so großer Teil einer Volkswirtschaft – berücksichtigt man noch die Hilfen, die dem Ruhrgebiet gewährt werden, erhöht sich dieser Anteil an der Gesamtfläche – begünstigt wird. Im Sachverständigenbericht von 1968 wird die Meinung vertreten (Punkt 344), daß der Fördereffekt wesentlich vom Verhältnis der Anzahl der Begünstigten zu den Nichtbegünstigten abhängt. Das stimmt aber nur bedingt, nämlich dann, wenn der Abstand zwischen den Regionen verringert werden soll und wenn die vorhandenen Mittel für so viele Regionen nicht reichen.

Wenn aber die Hälfte eines Landes ohne eine wirtschaftliche Förderung stagniert oder relativ zu den übrigen Gebieten weiter absinkt und Staat und Gesellschaft bereit sind, erhebliche Gelder zu investieren, kann auch eine regionale Wirtschaftspolitik erfolgreich sein, die weite Teile eines Staates begünstigt. Es entzieht sich bisher jeder realisierbaren Produktivitätsmessung, in welchen Gebieten Investitionen die volkswirtschaftlich höchste Produktivität verzeichnen. Außerdem hängt das Ergebnis einer solchen Produktivitätsmessung entscheidend von dem Inhalt des Zählers des Bruches, d. h. den erstrebten Zielen, ab. Erscheint in dem Ausdruck für die Produktivität output/input für den output das Bemühen, auch die weniger entwickelten Regionen in den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß zu integrieren, sie gleichsam als wertvolle Ressour-

cen zu nutzen, so muß – notfalls auch auf Kosten anderer Gebiete – in diesen Gebieten regionalpolitische Aktivität entfaltet werden.

Eine andere Frage ist die, ob es allen von den Aktionsprogrammen erfaßten Kreisen wirklich „so schlecht geht“, daß ihre Subventionierung berechtigt ist. Es scheint manches darauf hinzuweisen, daß Kreise aufgrund des persönlichen Engagements einiger Politiker oder Beamten aufgenommen werden. Weiter ist das Bruttoinlandsprodukt als Auswahlkriterium bekanntlich problematisch. Eine Vorauswahl der Schwerpunktgemeinden erfolgt in den Regionalen Aktionsprogrammen z. B. derart, daß alle Gemeinden, die nur 70 oder 80 % des Landesdurchschnitts des Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung erreichen, ermittelt werden. Aus diesem Kreis werden die Schwerpunktkreise bestimmt. Nun wird es oft so sein, daß in Ballungen Menschen arbeiten, um Zustände herzustellen, die in den Fördergebieten ohne besonderen Aufwand längst vorhanden sind. Zum Beispiel müssen in Ballungen Verkehrswege in der zweiten und dritten Ebene erstellt werden, damit überhaupt ein Verkehr von A nach B möglich ist, oder besondere Aufwendungen für die Luft- und Wasserreinhaltung sind erforderlich. Alle damit verbundenen Tätigkeiten tragen zur Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts bei. In den Fördergebieten sind solche Tätigkeiten eventuell nicht oder nur in geringerem Maße notwendig.¹⁾ Entsprechend ist das Bruttoinlandsprodukt niedriger. Ein Bruttoinlandsproduktswert unter dem Landesdurchschnitt ist also keinesfalls ein eindeutiges Indiz für eine Förderungswürdigkeit.

Das Bruttoinlandsproduktskriterium sollte zur Ermittlung von Fördergebieten ergänzt werden durch Analysen über die gesamten Existenzgrundlagen, also neben Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten auch Wohn- und Erholungsmöglichkeiten, Krankenversorgung, Ausbildungs- und Bildungsversorgung, Verkehrsverhältnisse, Umweltannehmlichkeiten (die amenity resources des angloamerikanischen Sprachraums) u. a. Allerdings bereitet die Gewichtung dieser Faktoren bei der Bewertung noch erhebliche Schwierigkeiten.

Entschiedene Schwerpunktförderung

Die gemeinsame Verplanung der Haushaltsmittel durch Bund und Länder im Rahmen der mehrjährigen Finanzplanung ist auch in dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom Oktober 1969 enthalten, so daß auch deshalb das Regio-

¹⁾ Dafür stellt sich allerdings in den ländlichen Bezirken das Problem der Größendegression und der unteroptimalen Auslastung von Infrastruktureinrichtungen. Während diese Seite jedoch meist gesehen und erwähnt wird, übersieht man häufig die oben geschilderten Effekte.

nale Aktionsprogramm kaum als besonders fortschrittliche Planungsmethode eine Berechtigung hätte.

Es bleibt somit das letzte Spezifikum, nämlich die entschiedene Schwerpunktförderung. Darin äußert sich wohl die Absicht des Bundeswirtschaftsministeriums, mit den Regionalen Aktionsprogrammen die Förderungsmöglichkeiten auf die „speziellen Strukturprobleme der Region“ abzustimmen. Während früher jeder Ort im Bundesausbaugesbiet bei Neuansiedlungen gefördert wurde, trifft das jetzt nur noch auf die wenigen besonders bezeichneten Schwerpunktgemeinden zu. Die Entwicklungsstrategie hat sich also geändert: endgültige Abkehr vom „Gießkannenprinzip“. Eine eindeutige wissenschaftliche Begründung dieser Strategie ist z. Z. nicht möglich. Es ist eine Erfahrung, daß bei einer gleichmäßigen Streuung knapper Mittel diese eher wirkungslos verpuffen als bei einem konzentrierten Einsatz an wenigen Punkten. Nur muß man sich klar sein, daß auch eine massive Investition eine Fehlinvestition sein kann.

Für die Schwerpunktbildung sprechen also die bisher mit der breiteren Mittelstreuung gemachten Erfahrungen. Schon jetzt zeichnet sich aber ab, daß auch die Schwerpunktbildung in der z. Z. praktizierten Form Mängel aufweist. Die meisten Gemeinden, die bislang in den Genuß der Förderung im Zonenrandgebiet und den Bundesausbaugesbietern kamen, fallen jetzt heraus. Soweit bereits Industriegeländeerschließungen vorgenommen worden sind, ist mit Neuansiedlungen in diesen Gemeinden in Zukunft kaum noch zu rechnen.

Abgrenzung der Schwerpunkte

Ein weiteres Problem stellt das der Abgrenzung der Schwerpunkte dar. Da nach Gemeindegebiet gefördert wird, wird ein Zwang zur Ansiedlung nur innerhalb dieser Kommunalgrenzen ausgeübt. Manchmal liegt aber ideales oder geeigneteres Industriegelände 2 km jenseits dieser Grenze oder der Betriebsstandort wäre dort aus verkehrs- und versorgungstechnischen Gründen günstiger.

Verwaltungsgrenzen sind in den seltensten Fällen auch ökonomisch sinnvolle Grenzen. Man sollte deshalb statt Schwerpunkttorte Schwerpunktbereiche bilden, die eine größere Gemeinde mit einem Nahbereich erfassen. Seine Abgrenzung erfolgt nicht unter dem Aspekt des Verlaufs der Gemeindegrenzen, sondern unter dem der Funktionen, die der Schwerpunkt als Wachstumskern erfüllen soll. Eine exakte Begrenzung kann dem jeweiligen Regionalen Aktionsprogramm vorbehalten bleiben oder aber auch in das Ermessen

der unteren oder mittleren Verwaltungsbehörden im jeweiligen Einzelfall gestellt werden. Einen Schritt in diese Richtung tut das Regionale Aktionsprogramm Nordeifel/Grenzraum Aachen. Darin sind Schwerpunkte vorgesehen, die aus mehreren benachbarten Gemeinden (bis zu 3) bestehen, weil etwa die eine gutes Industriegelände anzubieten hat, während die andere über zentrale Einrichtungen verfügt.

Zentralistische Planung

Die Regionalen Aktionsprogramme stellen somit nicht eine moderne, wissenschaftlich fundierte Planungsmethode dar. Wohl sind sie Ausdruck einer gegenüber dem vorherigen Zustand zwingenderen, zentralistischeren Planung, durch die ein großer Teil persönlicher Eigeninitiative evtl. unterdrückt wird. Es läßt sich nicht leugnen, daß zwischen den Regionen ein z. T. heftiger Wettbewerb um einen Vorsprung in der wirtschaftlichen Entwicklung herrscht, der durchaus seine positiven Seiten hat²⁾. Mancher Kreis und manche Region verdanken ihren Aufschwung — neben den öffentlichen Fördermitteln — der persönlichen Initiative und den Fähigkeiten einzelner. Diese volkswirtschaftlichen Ressourcen — als solche sind durchaus auch diese Fähigkeiten leitender Kommunalbeamten und Politiker anzusehen — bleiben ungenutzt bei einer Planung, die genau vorschreibt, welcher Schwerpunkt sich um eine Industrieansiedlung und Wachstum bemühen darf und soll. Viele Gebiete werden in Zukunft zur Passivität verurteilt sein, weil sie sich gegenüber den geförderten Schwerpunkten kaum behaupten können. Sie sind auf Betriebserweiterungen und Rationalisierungsinvestitionen angewiesen, die auch in den Nicht-Schwerpunkten weiterhin subventioniert werden.

Unternehmenssubventionen als Standortfaktor

In der BRD ist — wie schon gesagt — Regionalpolitik vor allem regionale Wirtschaftsförderung, und zwar Förderung von Betriebserweiterungen und -neugründungen, von Umstellungen und Rationalisierungsinvestitionen sowie von Industriegeländeerschließung und kommunalen Infrastrukturmaßnahmen. Die Regionalen Förderungsprogramme wenden sich also einmal an die privaten Unternehmen und Betriebe und zum anderen an die Gemeinden. Nun läßt sich kaum eindeutig feststellen, welche Wirkungen die Unternehmenssubventionen als Standortfaktor haben. Unternehmensbefragungen zeigen eigentlich immer wieder, daß die öffentlichen direkten Zuschüsse im Standortfaktorenkatalog ziemlich unten ran-

²⁾ Vgl. näher Ulrich Brösse: Ziele, Zielkonflikte und zielgerichtetes Verhalten in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik (noch unveröffentlichte Habilitationsschrift).

gieren. Wichtig sind vor allem Industriegelände, Arbeitskräfte, Verkehrsanschlüsse, schulische Einrichtungen usw. Wenn diese Bedingungen alle erfüllt sind, dann mag die Staatssubvention den letzten Ausschlag geben.

Wenn das der Fall ist – und wissenschaftliche Analysen sprechen dafür –, dann stellt sich die Frage, ob das Regionale Förderungsprogramm mit der unmittelbaren Subventionierung privater Unternehmertätigkeit nicht schwerpunktmäßig falsch konzipiert ist; denn den letzten Ausschlag zu einer Ansiedlung in einem Fördergebiet können dann auch andere Faktoren geben: zum Beispiel der Vorzug, in einem noch nicht verkehrsmäßig überfüllten Raum sich niederzulassen, landschaftliche Reize noch in unmittelbarer Nähe genießen zu können, es mit einer aufgeschlossenen Kommunalverwaltung zu tun zu haben, in ein Gebiet mit vielleicht noch reichhaltiger Tradition und schönen kulturellen Baudenkmalern (auf die werbewirksam hingewiesen werden muß! Industriegelände gibt es überall!) zu ziehen u. a. Es kann dagegen nicht Aufgabe des Staates sein, Chancen und Risiken von Unternehmen im Markt abzuwägen und zu beurteilen. Darauf läuft aber die regionale Wirtschaftsförderung in der gegenwärtigen Form hinaus; denn staatliche Stellen – in unterster Instanz bereits auf Gemeindeebene – müssen über die Unterstützungsanträge der Unternehmen entscheiden. Wie sollen sie beurteilen, ob die vorgegebene Zahl der Schaffung neuer Arbeitsplätze richtig ist, wie, ob der im einzelnen aufgeschlüsselte Investitionsbedarf stimmt? Wer in einer Behörde soll Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen und Rentabilitätsvorschauen begutachten, was alles notwendig ist? Wie soll sich schließlich ein Verwaltungsbeamter gegenüber einem Unternehmen verhalten, das als noch junge Unternehmung fast ohne Eigenmittel dasteht, aber hohe Gewinne erwirtschaftet.

Spezifische Funktionen der Gemeinden

Ohne eine Erweiterung und vor allem auch Spezialisierung des Verwaltungsapparates sind die Gemeinden zur Erfüllung der neuen Aufgabe nicht in der Lage – soll nicht das ganze Verfahren nur leere Form bleiben. Die Übernahme dieser Aufgaben führt zu einer Ausdehnung der Bürokratisierung, die sich zwangsläufig dann auf Unternehmensseite wiederfindet (auch die Unternehmen müssen umfangreiche, teilweise schwierige Fragebogen zur Antragsstellung ausfüllen), die vermieden werden kann. Auch ohne die unternehmerische Aufgabe der wirtschaftlichen Beurteilung eines Betriebes kommt auf die Gemeinden mit der Regionalpolitik in Zukunft noch eine Menge neuer und schwieriger Aufgaben zu. Die Frage, wann, wo und wieviel unter Abwägung zu-

künftiger Marktchancen investiert wird, sollte man ganz allein den Unternehmen überlassen.

Statt dessen sollten sich die Kommunen verstärkt und personell besser ausgestattet ihren spezifischen Funktionen bei der regionalen Entwicklung widmen: der Bereitstellung von Industriegelände und der Errichtung der notwendigen Infrastruktur. Hier wird kein Privater tätig, und hier liegen die Voraussetzungen für ein Wachstum auch der Bereiche der Regionalen Aktionsprogramme. Wenn den Unternehmen gut erschlossenes, preiswertes Gelände in Regionen mit hohem Wohn- und Freizeitwert angeboten wird, werden sie sich auch ohne direkte Investitionssubventionen dort niederlassen.

Konzentration auf die Infrastruktur

Für eine solche Schwerpunktverlagerung innerhalb des Regionalen Förderungsprogramms spricht auch, daß die Zuschüsse an die Unternehmen in der Regel den kleineren Teil ausmachen. Die größere Summe verschlingt die Infrastruktur. Die Verteilung kleinerer Summen als Subventionen an die Unternehmen ist demnach gerade eine Politik des Gießkannenprinzips mit volkswirtschaftlich relativ geringer Wirkung. Wichtiger wäre die massive Konzentration der Mittel auf Geländeerschließung und Infrastruktur.

Eine Kritik mehr grundsätzlicher Art am Regionalen Förderungsprogramm ergibt sich aus der Tatsache, daß Regionalpolitik (im Sinne regionaler Wirtschaftsförderung) und Raumordnung nicht immer ausreichend integriert sind. Das lag und liegt nicht zuletzt an der Raumordnung (Bundesinnenministerium), der es bislang weniger gelungen ist, konkret zu werden und zu handeln, als der Regionalpolitik (Bundewirtschaftsministerium). In einem Schreiben des Bundesministeriums des Inneren vom 18. Juli 1969 (R 1 – 1105 – 1/1) wird auf den diesbezüglichen Mißerfolg des Raumordnungsgesetzes hingewiesen und gleichzeitig das Bundesraumordnungsprogramm als neues, wirksameres Koordinierungsinstrument aller raumwirksamen Bundesmittel angekündigt. Das Programm steht noch aus. Allerdings bleibt es fraglich, ob ein solches „Superprogramm“ überhaupt in relativ kurzer Zeit derart erstellt werden kann, daß es praktikabel ist und Wirkungen zeitigen kann. Unter dem Aspekt der Einordnung der regionalen Wirtschaftsförderung in die Raumordnung können aber die Regionalen Aktionsprogramme wertvolle Hilfe leisten. Als umfangreichere Planungsprogramme sind sie in der Lage, Zielvorstellungen der Raumordnung und Landesplanung aufzunehmen und die regionale Wirtschaftsförderung daraufhin auszurichten. Ansätze dazu sind in den Programmen vorhanden.