

Brösse, Ulrich

Article — Digitized Version

Dritter Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brösse, Ulrich (1974) : Dritter Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 7, pp. 351-355

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134705>

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.

Dritter Rahmenplan zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

Ulrich Brösse, Aachen

Ebenso wie für die globale Wirtschafts- und Konjunkturpolitik in der BRD mit dem Stabilitätsgesetz aus dem Jahre 1967 ein zentrales wirtschaftspolitisches Gesetz geschaffen worden ist, wurde für die regionale Wirtschaftspolitik mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969 ein zentrales Gesetz erlassen. Bezeichnend für die regionale Wirtschaftspolitik zum Zeitpunkt des Gesetzeserlasses und auch für die gegenwärtige Situation ist, daß in § 1 die „Förderung der gewerblichen Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben“ und die „Förderung des Ausbaus der Infrastruktur, soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist“ als Maßnahmen aufgeführt werden. „Bezeichnend“ meine ich zum einen deshalb, weil der operationale, praktikable Charakter der regionalen Wirtschaftspolitik herausgestellt wird: private und öffentliche Investitionen werden durch Subventionen gefördert. Zum anderen aber auch deshalb, weil darin die pragmatische Beschränkung der regionalen Wirtschaftspolitik auf den engen Bereich der Wirtschaftsförderung sichtbar wird. Diese beiden Charakteristika deuten die Vor- und Nachteile einer so begriffenen regionalen Wirtschaftspolitik bereits an.

Verfassungsrechtliche Bedenken

Zur Erfüllung der Aufgaben sieht das Gesetz einen gemeinsamen Rahmenplan von Bund und Ländern vor, in dem die Fördergebiete abzugrenzen sind, die anzustrebenden Ziele in diesen Gebieten und die Maßnahmen genannt sowie die Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung festgelegt werden sollen. Die Aufstellung des Rahmenplans obliegt dem Planungsausschuß. Ihm gehören der Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzender so-

wie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Bundeslandes an. Die Stimmenzahl des Bundes entspricht der Zahl aller Länder, die jeweils über eine Stimme verfügen.

In diesem Stimmenverhältnis liegt ein gewisser Zündstoff, weil sich die Länder in ihrer durch das föderalistische System bestimmten Eigenständigkeit bedroht fühlen können. Die Möglichkeit des Entstehens solcher Konflikte wurde deutlich, als der Bund Anfang 1974 ein einmaliges Sonderprogramm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen schuf, um wegen der konjunkturellen Beruhigung 1974 gewisse gemeindliche Infrastrukturmaßnahmen zu fördern, und dieses Programm dann unmittelbar mit den Gemeinden abwickelte. Hier liege, so meinten einige Länder, ein Verstoß gegen das föderalistische Prinzip und das Grundgesetz vor. Sieht man einmal von verfassungsrechtlichen Bedenken und Kompetenzproblemen ab, so dürfte für diese Konfliktsituation auch die Tatsache verantwortlich sein, daß zwischen den regionalpolitischen Zielvorstellungen eines Landes und denen des übergeordneten Raumes (Bund) Zielkonflikte entstehen, die Gruppen- oder soziale Konflikte zur Folge haben¹⁾. Ein Abbau der Konflikte zwischen den Zielsystemen der regionalen Wirtschaftspolitik setzt ein gemeinsames Zielsy-

¹⁾ Nähere Ausführungen hierzu werden gemacht bei U. Brösse: Zusammenfassung der kritischen Analysen der gegenwärtigen Raumordnungspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Zielkonflikte in der Raumordnungspolitik sowie zwischen der Raumordnungspolitik und anderen Politikbereichen, Gutachten für die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“, in Bearbeitung.

Prof. Dr. Ulrich Brösse, 39, lehrt Wirtschaftswissenschaften an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen. Er beschäftigt sich speziell mit Raumordnung und Regionalpolitik.

stem voraus, das meines Erachtens im Zielsystem einer übergeordneten Raumordnungspolitik gefunden werden muß.

Neues Investitionszulagengesetz

Inzwischen liegt der dritte Rahmenplan für den Zeitraum 1974–1977 vor, der mit Wirkung vom 1. 1. 1974 in Kraft gesetzt ist²⁾. Gegenüber dem zweiten Rahmenplan ergeben sich keine wesentlichen Neuerungen. Es wurden vor allem einige Klarstellungen vorgenommen.

Bekanntlich setzen sich die öffentlichen Hilfen für die private Wirtschaft aus der Investitionszulage nach dem Investitionszulagengesetz und einem Investitionszuschuß aus Gemeinschaftsaufgabemitteln zusammen. Das Investitionszulagengesetz führte in seinen früheren Fassungen nichts weiter zu der Förderungsbedingung aus, als daß die Betriebsstätte „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig und geeignet ist, die Wirtschaftsstruktur der ... förderungsbedürftigen Gebiete zu verbessern“. In der Gemeinschaftsaufgabe wurde davon ausgegangen, daß sich die volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit mit Hilfe des *basic-non-basic-Konzepts* (Exportbasistheorie) bestimmen läßt. Nach diesem theoretischen Konzept tragen solche Betriebe zum regionalen Wachstum bei, die vorwiegend nach außerhalb der Region liefern und so „Devisen“ in die Region hereinholen (basic-Betriebe), wodurch wiederum Wachstumseffekte bei den non-basic-Betrieben ausgelöst werden. Die Unbestimmtheit im Investitionszulagengesetz hatte zu Verwaltungsverfahrensklagen von Betrieben des non-basic-Sektors (Einzelhandelsbetriebe) geführt. Das neue Investitionszulagengesetz in der Fassung vom 12. 10. 1973³⁾ klärt die Lage in Anlehnung an die Vorschriften in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe.

Erwähnenswerte Änderungen

Gegenüber dem zweiten Rahmenplan regelt der dritte Rahmenplan auch die Verlagerung von gewerblichen Produktionsbetrieben. Da das Hauptziel der Gemeinschaftsaufgabe die Schaffung einer ausreichend großen Zahl von Arbeitsplätzen ist⁴⁾, wurden Fernverlagerungen aus Nichtfördergebieten in Fördergebiete subventioniert, wenn der überwiegende Teil der Arbeitskräfte neu eingestellt wird. Dies gilt auch bei Fernverlagerungen

²⁾ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 7/1769.

³⁾ Abgedruckt in ebenda, S. 141.

⁴⁾ Nach dem dritten Rahmenplan sollen im Planungszeitraum 1974–1977 in den Fördergebieten jährlich rund 116 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 63 000 bestehende Arbeitsplätze gesichert werden. Für die vier Jahre stehen dafür über 1 Mrd. DM als Investitionszulage und über 2,1 Mrd. DM aus Gemeinschaftsaufgabemitteln zur Verfügung. In diesen Summen sind knapp 1,3 Mrd. DM für die wirtschaftliche Infrastruktur (Industriegeländerschließung, kommunale Infrastruktur, öffentliche Fremdenverkehrseinrichtungen, Errichtung und Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten) enthalten. Hinzu kommen Darlehen aus ERP-Mitteln.

aus Fördergebieten, wenn in angemessenem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Bei Betriebsverlagerungen über eine Landesgrenze hinweg soll die Förderung im Einvernehmen mit den Ländern erfolgen. Nahverlagerungen innerhalb der Fördergebiete werden ebenfalls subventioniert, wenn in angemessenem Umfang zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Nahverlagerung aus Nichtfördergebieten in ein Fördergebiet bei weitgehender Übernahme der alten Arbeitskräfte soll später geregelt werden.

Als Änderung erwähnenswert ist auch die Kürzung der Investitionszulage von 10 % auf 7,5 % der bezuschussungsfähigen Investitionssumme, die im Zuge der Stabilisierungsbemühungen im Jahre 1973 verfügt worden war. Der dritte Rahmenplan nennt zwar noch die alten, nach Schwerpunkten gestaffelten maximalen Fördersätze von 25 % (für A- und E-Schwerpunkte), 20 % (für B-Schwerpunkte), 15 % (für C-Schwerpunkte und Fremdenverkehrsbetriebe) und 10 % (für D-Schwerpunkte und außerhalb von Schwerpunkten). Da darin aber die 7,5%ige Investitionszulage enthalten ist und lediglich der Rest aus Gemeinschaftsaufgabemitteln aufgestockt wird, würde der Zweck der Kürzung umgangen, wollte man sie mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe voll ausgleichen. Deshalb müssen die Förderhöchsätze de facto eigentlich um 2,5 % Punkte niedriger angesetzt werden. Der dritte Rahmenplan sieht allerdings demgegenüber die volle Aufstockung vor. Sollte in der Praxis tatsächlich so verfahren werden, hätten die Wirtschaftspolitiker eine Chance zum allmählichen Abbau von direkten Unternehmenssubventionen verpaßt.

Neu im dritten Rahmenplan ist auch die Abgrenzung der Fremdenverkehrsgebiete und ihre kartographische Darstellung in der Form, wie es für die gewerblichen Fördergebiete geschieht. Nicht ersichtlich aus dem Plan werden allerdings die gemeinsamen Auswahlkriterien, nach denen diese Fördergebiete des Fremdenverkehrs ermittelt worden sind. Dem Ergebnis nach handelt es sich um Regionen, die sich einerseits durch günstige landschaftliche und klimatische Bedingungen auszeichnen, andererseits aber der Bevölkerung bislang nicht genügend Erwerbsmöglichkeiten bieten. Ziel ist neben der Schaffung von Arbeitsplätzen der Fremdenverkehrswirtschaft die Errichtung neuer und der Ausbau vorhandener kommunaler Einrichtungen des Fremdenverkehrs, aber auch die Pflege und Erschließung landschaftlicher Schönheiten und eine verstärkte Werbung.

Die regionale Wirtschaftsförderung hat somit wesentliche anstehende Probleme vor sich hergeschoben. Diese Probleme nannte der zweite Rahmenplan ausdrücklich. Es handelt sich dabei um

- die Neuabgrenzung der Fördergebiete,
- die Vereinheitlichung der Auswahl von Schwerpunkorten,
- die einheitliche Ermittlung der Arbeitsplatzdefizite als Grundlage der Zielfestlegung und um
- die regionalpolitische Erfolgskontrolle.

Um hierfür entsprechende Lösungsvorschläge zu erhalten, waren Forschungsaufträge und Gutachten vergeben worden. Sie brachten laut drittem Rahmenplan folgende Ergebnisse: „Die beiden ins Auge gefaßten Kriterien ‚Arbeitsplätze‘ und ‚regionales Einkommen‘ sind u. a. geeignete Zielkriterien der regionalen Wirtschaftsförderung. Konkret ist ein gemeindegrenzförmiges Grundraster in der Form von regionalen Arbeitsmärkten entwickelt worden, auf den zwei Abgrenzungskriterien – ein regionaler Arbeitskräftequotient und der Rückstand im regionalen Einkommensniveau zum Bundesdurchschnitt – bezogen wurden. Die analytischen Ergebnisse der wissenschaftlichen Vorarbeiten hat das Bundesministerium für Wirtschaft als Arbeitsmaterial für die Beratung im Unterausschuß in Form von bislang sechzehn Karten ohne jegliche eigene Wertung dargestellt.“ Die Diskussion der Ergebnisse im Unterausschuß des Planungsausschusses führte zu dem Schluß, aufgrund einzelner Mängel und ungelöster Probleme zunächst keine Änderungen vorzunehmen und statt dessen erneut Forschungsaufträge zu vergeben, um so die notwendigen Änderungen für den vierten Rahmenplan endgültig vorbereiten zu können.

Ungelöste Probleme

Als eine wichtige Aufgabe steht die Neuabgrenzung der Fördergebiete aus. Sie ist deshalb notwendig, weil kaum einheitliche Kriterien für die derzeitige Aufteilung angegeben werden können. Der erste Rahmenplan hatte 1972 die 21 regionalen Aktionsprogramme mit ihrem jeweiligen Gebietsstand übernommen, die wiederum auf den zuletzt 1963 festgelegten Bundesausbaugebieten und den Fördergebieten der Bundesländer basierten. Auch die Ausdehnung der Fördergebiete insgesamt ist mit über 60 % der Fläche und einem Drittel der Bevölkerung der BRD recht groß. Eine Neuabgrenzung wird den Kampf der Gemeinden, Kreise und Länder um die Anerkennung als „förderungswürdig“ erneut entfachen, der besonders dann sehr heftig werden muß, wenn als Randbedingungen die volle Einbeziehung des Zonenrandgebietes und eine Beschränkung der Begünstigten insgesamt erfüllt werden müssen⁵⁾. Deshalb

⁵⁾ Diese Bedingungen werden genannt bei W. Albert: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Soll man die Fördergebiete neu abgrenzen?, in: *structur* 3/1974, S. 50.

kommt einer wissenschaftlichen Begründung der Festlegung der neuen Fördergebiete eine große Bedeutung zu.

Als ein wesentliches Abgrenzungskriterium soll auch in Zukunft das regionale Einkommen bzw. der regionale Einkommensrückstand gegenüber dem Bundesdurchschnitt gelten. Während aber bisher auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung abgestellt wurde, soll für neuere Berechnungen die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer herangezogen werden⁶⁾. Offen bleibt dabei allerdings, ob niedrigere durchschnittliche Einkommen in einer Region auch wirklich geringeren Wohlstand bedeuten und zur Konsequenz haben müssen, daß neue Arbeitsplätze dort zu schaffen sind.

Denn zum einen ist die Struktur der Lohn- und Gehaltsempfänger zu berücksichtigen. Beruht das Niveau z. B. lediglich auf dem Fehlen höherer Einkommensklassen, so müßte die Antwort darauf die Ansiedlung von Unternehmen mit entsprechenden Arbeitsplätzen sein. Ob das aber volkswirtschaftlich überhaupt möglich ist, müßte im einzelnen geprüft werden. Oder aber das niedrige Einkommensniveau ist Ausdruck für eine Branchenstrukturkrise, die ebenfalls besonderer Maßnahmen bedarf.

Zum anderen sollte das Einkommensniveau nicht unabhängig vom Kaufkraftniveau zur Beurteilung herangezogen werden. Bei einer integrierten Betrachtungsweise, die die regionale Wirtschaftspolitik als Teil einer übergeordneten Raumordnungspolitik sieht, wäre dann abzuwägen, ob nicht andere regionale Vorteile gewisse ökonomische Nachteile aufwiegen. Hier ist insbesondere an ökologische Vorteile gedacht. Unter Einbeziehung solcher Überlegungen könnte das Einkommenskriterium relativiert und vielleicht erreicht werden, daß erst größere Abweichungen vom Durchschnitt zum Anlaß für eine Förderung genommen werden sollten.

Abgrenzung von Arbeitsmarktregionen

Ein weiteres wesentliches Abgrenzungskriterium soll auch weiterhin die Zahl der Arbeitsplätze bzw. das Arbeitsplatzdefizit sein, wobei versucht werden soll, den schwierig zu erfassenden Aspekt der Qualität der Arbeitsplätze zu berücksichtigen.

Nun bereitet es bekanntlich ganz erhebliche Schwierigkeiten, regionale Arbeitsplatzprognosen abzugeben. Als Grundlage rationaler regionaler Wirtschaftspolitik kann auf diese Prognosen allerdings nicht verzichtet werden. Die zu erwartenden Fehler in den Prognosen sind dann tragbar, wenn

⁶⁾ Vgl. H. Mehrländer: Überprüfung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: *IKO – Innere Kolonisation – Land und Gemeinde*, 12 (1973), S. 320.

die einen Standort suchenden Betriebe eigene Arbeitsmarktanalysen für ihre Zwecke durchführen und insofern vom unternehmerischen Standpunkt aus die Angaben der regionalen Wirtschaftspolitik überprüfen. Das wird allerdings dann problematisch, wenn sich Unternehmen auf die staatlichen Prognosen ohne Nachprüfung verlassen. In diesem Zusammenhang ist auf einen weiteren Aspekt hinzuweisen. Die Empirie beweist, daß als industrielle Standortfaktoren neben der „wirtschaftsnahen“ Infrastruktur zunehmend die „wirtschaftsferne“ Infrastruktur Bedeutung erlangt⁷⁾. Ihre Einbeziehung sollte deshalb durch eine stärkere Verknüpfung von regionaler Wirtschaftspolitik und Raumordnung erfolgen.

Die Regionalisierung der Fördergebiete soll mittels Arbeitsmarktregionen durchgeführt werden, von denen in einer Untersuchung von Klemmer 161 auf Gemeinde- und Kreisbasis festgelegt worden sind⁸⁾. Diese Vorgehensweise ist sicherlich sinnvoll und richtig, solange mit der Rahmenplanung vorwiegend die Schaffung von Arbeitsplätzen angestrebt wird. Dann liegt es nahe, aufgrund der täglichen Pendelwanderungen der Arbeitskräfte Arbeitsmärkte abzugrenzen und auf sie die Wirtschaftsförderung auszurichten. Da bei dieser wissenschaftlichen Vorgehensweise natürlich auch immer normative Entscheidungen getroffen werden müssen – etwa ab welcher Dichte von einem Arbeitsmarktzentrum gesprochen werden kann, ob die Pendelzeit von etwa einer halben Stunde angemessen ist und wie die hierarchische Struktur von Arbeitsmärkten, d. h. die Tatsache, daß kleinere Arbeitsmärkte im Einzugsbereich eines größeren Arbeitsmarktes liegen können, bewertet werden soll –, läßt sich über die Ergebnisse einzeln diskutieren.

Funktionalräumliche Untergliederung

Grundsätzlich ist allerdings kritisch zu fragen, ob für die Abgrenzung als funktionales Prinzip wirklich nur das arbeitsmarktzentrale Prinzip (aufgrund der täglichen Arbeitspendler), verbunden eventuell mit dem zentralörtlichen Versorgungsprinzip (Versorgung des Zentrums und seines Einzugsbereichs mit zentralörtlichen Diensten), in Frage kommt. Wird die regionale Wirtschaftspolitik nicht isoliert, sondern im größeren Rahmen der Raumordnungspolitik gesehen, bietet sich auch das allgemeine Prinzip räumlicher Arbeits- und Funktionsteilung an, wobei Teilgebiete jeweils spezifische Funktionen für den Gesamttraum übernehmen können.

⁷⁾ Vgl. H. Zimmermann unter Mitarbeit von K. Andersöck, K. Reding und A. Zimmermann: Regionale Präferenzen – Wohnortorientierung und Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer als Determinanten der Regionalpolitik, Bonn-Bad Godesberg 1973.

⁸⁾ Vgl. hierzu H. Mehrländer, a. a. O., S. 320.

Unter diesem Aspekt wäre die BRD nicht lückenlos in Arbeitsmarktregionen einzuteilen, sondern, grob gesprochen, in Wohngebiete, Gewerbegebiete, Mischgebiete, Dienstleistungszentren, Erholungsgebiete, Wasserversorgungsgebiete, landwirtschaftliche Gebiete, Rohstoffversorgungsgebiete, Flächen für Kommunikation und Verkehr und andere. Diese allgemeine räumliche Funktionenteilung muß wiederum Ausfluß eines allgemeinen raumordnungspolitischen Zielsystems sein. Die Zuordnung neuer Arbeitsplätze hätte dann nach solchen raumordnungspolitisch relevanten Normvorstellungen zu erfolgen und nicht primär nach geschätzten Arbeitsplatzdefiziten in bestehenden Arbeitsmarktregionen.

Im Grunde will die regionale Wirtschaftspolitik auch diesen raumordnerischen Aspekt, wenn Albert z. B. schreibt, daß es der regionalen Wirtschaftsförderung „um eine bessere räumliche Verteilung der Arbeitsplätze“ geht⁹⁾. Nur, eine Schätzung von Arbeitsplatzdefiziten für bestehende Arbeitsmärkte und daraus abgeleitete Förderungsprogramme lassen meines Erachtens diesen raumordnungspolitischen Sollaspekt außer acht. Die raumordnungspolitischen Zielvorstellungen müssen als übergeordnete Normvorstellungen auch für die regionale Wirtschaftspolitik, also für die „bessere räumliche Verteilung“ richtungsweisend sein¹⁰⁾. Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen des dritten Rahmenplanes haben die Landesregierungen zwar zu prüfen, ob die Belange der Raumordnungspolitik berücksichtigt worden sind. Es besteht aber ein Unterschied zwischen einer solchen Nachprüfung (läßt sie sich überhaupt wirksam durchführen?) und einer Abstimmung von Maßnahmen auf ein gemeinsames Ziel.

Enger räumlicher Problembereich

In diesem Zusammenhang scheint mir die regionale Wirtschaftspolitik ein weiteres Problem aufzuwerfen. Dadurch, daß es sich um eine pragmatische, auf Zuwächse abgestellte Politik handelt, ist sie zwar in ihren kleinen Schritten oft erfolgreich. Es fehlt aber das – zwar lange Zeit kritisierte, dennoch nicht verzichtbare – Denken in umfassenderen räumlichen Zielsystemen und Leitbildern. So vermag die regionale Wirtschaftspolitik aufgrund von Arbeitsmarktüberlegungen *allein* keine wesentliche räumliche Neugestaltung in Angriff zu nehmen, wie etwa die Schaffung leistungsfähiger Gegenzentren. Das wäre Aufgabe einer Raumordnungspolitik, die z. B. die Standortlenkung auch öffentlicher Verwaltungs- und Behördensitze mit einschließen könnte.

⁹⁾ W. Albert, a. a. O., S. 49.

¹⁰⁾ Vgl. auch R. Göb: Regionale Wirtschaftspolitik und metaökonomische Regionalpolitik, In: *structur* 8/1972, S. 169 f.

Die regionale Wirtschaftspolitik, wie sie der dritte Rahmenplan vorsieht, umreißt von der Zielsetzung her einen engen räumlichen Problembereich. Der Rahmenplan tritt somit neben andere, spezielle wirtschaftliche Förderungs- und Subventionsmaßnahmen mit räumlichen Wirkungen. Sie alle tragen instrumentellen Charakter für eine als Entwicklungspolitik begriffene Raumordnungspolitik¹¹⁾. Unter dem Aspekt einer allgemeinen räumlichen Funktionsteilung nach raumordnungspolitischen Zielvorstellungen müßten die speziellen Förderungsmaßnahmen darauf gerichtet sein, die einzelnen Regionen finanziell in die Lage zu versetzen, ihre Funktionen im Gesamtzusammenhang zu erfüllen. Die bisherigen einzelnen raumrelevanten Förderungsmaßnahmen wären in einen „allgemeinen räumlichen Finanzausgleich“ einzugliedern. Die Förderung von Industrieansiedlungen wäre in diesem größeren Rahmen dann lediglich eine Maßnahme, mit der eine Region der Aufgabe nachkommen kann, genügend industrielle Arbeitsplätze bereitzustellen.

Schwierige Erfolgskontrolle

Das Problem der Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftspolitik ist ebenfalls noch ungelöst. Auf den ersten Blick wird jeder geneigt sein, die Notwendigkeit anzuerkennen und zu unterstreichen, Erfolgskontrollen der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe durchzuführen. Bei näherer Betrachtung zeigen sich aber ganz erhebliche regionalstatistische und grundsätzliche Schwierigkeiten. Wenn z. B., wie vorgesehen, nur auf das Arbeitsplatzkriterium abgestellt wird, würde die Kontrolle sehr einseitig sein. Über die Einkommensentwicklung wird dann nichts gesagt, auch die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ wird in gar keiner Weise kontrolliert und schon gar nicht der Beitrag der regionalen Wirtschaftspolitik zu einer übergeordneten Raumordnungspolitik.

Selbst wenn man sich aber bewußt aus Praktikabilitätsüberlegungen oder sonstigen Erwägungen auf eine Kontrolle der Arbeitsplatzentwicklung beschränkt, sagt ein Soll-Ist-Vergleich nichts darüber aus, ob für die Veränderung der Arbeitsplatzzahlen tatsächlich das Instrument des Rahmenplans ursächlich ist. Unter diesen Umständen läuft die Erfolgskontrolle darauf hinaus, festzustellen, ob die für die Einbeziehung eines Raumes in die regionale Förderung bestehende Bedingung eines tatsächlichen oder drohenden Arbeitsplatzdefizits noch erfüllt ist. Falls nicht, läßt sich die Herausnahme der Region aus der Förderung mit Hilfe dieser Erfolgskontrolle begründen. Aus politischen Gründen ist das sicher ein legitimes Anliegen, weil

¹¹⁾ Vgl. hierzu näher U. Brösse: Raumordnungspolitik, erscheint in Kürze bei de Gruyter & Co., Berlin.

es sonst, wie die Wirklichkeit gezeigt hat, schwer möglich ist, bestehende Subventionen abzubauen. Man sollte sich jedoch der Begrenztheit der Erfolgskontrolle bewußt sein.

Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob unter den angedeuteten Schwierigkeiten eine theoretisch abgesicherte Erfolgskontrolle aufgrund des Aufwands überhaupt vertretbar ist. Die Komplexität der Zusammenhänge wird eine eindeutige Zuordnung von Maßnahmen und neuen Arbeitsplätzen nie zulassen. Und was nützt dann ein Ergebnis, daß vielleicht 80 %, 40 % oder 10 % der Arbeitsplätze ursächlich auf den Rahmenplan zurückzuführen sind? Welche Folgerungen wären daraus zu ziehen, wenn das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen weiterhin mit hoher Priorität bedacht wird?

Abbau unmittelbarer Investitionshilfen

Meines Erachtens sollte der Erfolg am erfolgreichen Wirtschaften neuangesiedelter Unternehmen gemessen werden. Denn das ist die beste Gewähr für eine wirtschaftliche Strukturverbesserung. Und die Frage, ob Investitionsanreize auf die Standortwahl von Unternehmen wirken, ist inzwischen durch mehrere Untersuchungen in dem Sinne beantwortet worden, daß es auf sie vor allem sekundär ankommt, d. h. unter der Voraussetzung, daß wichtige Standortfaktoren gegeben sind.¹²⁾

Darüber hinaus bin ich der Meinung, daß die unmittelbaren Investitionshilfen zur Beeinflussung der Standortwahl allmählich durch andere Maßnahmen wie Beratung, Information und öffentliche Investition ersetzt werden sollten, weil dann wieder eine klare Trennung zwischen den Funktionen, zu deren Erfüllung am besten private Unternehmen, und denen, zu deren Erfüllung am besten die öffentlichen Hände geeignet sind, hergestellt wird¹³⁾. Außerdem würde ein beträchtlicher Verwaltungsaufwand bei Unternehmen und Staat eingespart werden, der mit der Beantragung, Prüfung und Bewilligung der Mittel verbunden ist. Damit entfielen die Notwendigkeit solch einer Erfolgskontrolle ganz. Das gesamte regionalwirtschaftliche Instrumentarium könnte dann in einer weiteren Fortentwicklung in die bereits angesprochene Förderung und Finanzierung der öffentlichen Aufgaben entsprechend den jeweiligen vom Raum zu erbringenden Funktionen im Rahmen einer umfassenden Raumordnungspolitik umgewandelt werden.

¹²⁾ Vgl. näher D. Fürst, K. Zimmermann, K.-H. Hansmeyer: Standortwahl Industrieller Unternehmen, Bonn 1973.

¹³⁾ Auf diesen Aspekt habe ich schon einmal ausführlicher hingewiesen. Vgl. U. Brösse: Das Förderungsprogramm der Bundesregierung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 50. Jg. (1970), H. 10, S. 587 ff. Ähnlich auch W. Cholewa: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Eine kommunalbedeutsame Gemeinschaftsaufgabe mit Zukunft, in: structur 8/1972, S. 176.