ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Klemmer, Paul

Article — Digitized Version

Reform der regionalen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klemmer, Paul (1985) : Reform der regionalen Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 6, pp. 290-296

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136049

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

REGIONALPOLITIK

Reform der regionalen Wirtschaftspolitik

Paul Klemmer, Bochum

Die regionale Wirtschaftspolitik in ihrer gegenwärtigen Ausprägung steht vor einer grundlegenden Reform vor allem hinsichtlich der Auswahl der Fördergebiete und der Förderinstrumente. Professor Paul Klemmer analysiert den Stand der Diskussion.

Die regionale Wirtschaftspolitik als gezielter Versuch der Beeinflussung des regionalen Wirtschaftsgeschehens ist wieder Gegenstand lebhafter Diskussion geworden[1]. Ausgelöst wurde diese Diskussion u. a. durch die Feststellung, daß

- neben die klassischen Fördergebiete ländlicher Prägung zunehmend altindustrielle Problemgebiete treten (These vom neuen räumlichen Disparitätenmuster),
- die geänderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (insbesondere die nachlassende gesamtwirtschaftliche Investitionstätigkeit) den räumlichen Umverteilungsspielraum einer primär auf räumliche Kapitalmobilisierung ausgerichteten Regionalpolitik deutlich einengen (These vom abnehmenden räumlichen Arbeitsplatzumverteilungspotential) und
- die Zweifel an einer primär sektoral orientierten Subventionspolitik immer größer werden (These von der strukturkonservierenden Wirkung der sektoralen Subventionspolitik) und die Hoffnungen sich zunehmend auf die Regionalpolitik verlagern.

Die Diskussion verbindet sich teilweise aber auch mit einer Kritik an der bisherigen Organisation des regionalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses und führte zur Forderung nach einer Regionalisierung der Regionalpolitik bzw. nach einem Abbau eines nicht mehr gerechtfertigt erscheinenden Übermaßes an Entscheidungszentralisierung und Politikverflechtung.

Hauptfelder der Reformdiskussion

Die Hauptfelder der Reformdiskussion lassen sich grob in zwei große Gruppen gliedern:

- Eine erste Gruppe sieht in der gegenwärtigen Organisationsstruktur der regionalen Wirtschaftspolitik (nämlich vertikale Bund-Länder-Kooperation), wie sie im Institut der Gemeinschaftsaufgabe zum Ausdruck kommt, kein Problem und spricht sich auch weiterhin für eine quantitativ-interventionistische Ausgestaltung dieses Politikbereichs aus. Sie kritisiert aber Unzulänglichkeiten im Ziel-Mittel-Gebäude und strebt darum mit ihren Reformvorschlägen eine Erhöhung der Steuerungs- und Lenkungskapazität der Politikprogramme an.
- Eine zweite Gruppe kritisiert hingegen den kooperativen Föderalismus als äußerst problematische Organisation des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses und will über eine Politikentflechtung bei gleichzeitiger Anpassung des vertikalen Finanzausgleichs ein System konkurrierender Regionen durchsetzen.

Die gegenwärtige Reformdiskussion, die auch im Rahmen dieses Beitrags behandelt werden soll, konzentriert sich vor allem auf die der ersten Gruppe zuzuordnenden Vorschläge. Dies kam auch in der am 27. Februar dieses Jahres stattgefundenen Expertenanhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zur Fortentwicklung der Regionalpolitik zum Ausdruck. Zumindest sprach sich dort die Mehrheit der geladenen Sachverständigen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Gewerkschaften sowie Kommunal- und Regionalverbänden für die Beibehaltung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe sowie die Fortführung einer quantitativ-interventionistischen räumlichen Förderpolitik aus, forderte aber gleichzeitig eine konzeptionelle Anpassung der Regionalpolitik an die veränderten gesamtwirtschaftlichen und regionalen Wachstums- und Beschäftigungsbedingungen, um auf diese Weise den neuen regionalen Problemfällen besser gerecht werden zu können und um die in den letzten Jahren sinkende Lenkungseffizienz der regionalen Wirtschaftspolitik wieder zu steigern.

Prof. Dr. Paul Klemmer, 49, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

[1] Die Diskussion schlug sich innerhalb des letzten Jahres im Deutschen Bundestag vor allem in zwei auf die regionale Strukturpolitik bezogenen Großen Anfragen der CDU/CSU/FDP sowie der SPD, in einer ausführlichen Beantwortung dieser Anfragen durch die Bundesregierung Anfang dieses Jahres, in einer Expertenanhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft Ende Februar, in einer auf dieses Thema bezogenen Bundestagsdiskussion Mitte April 1985 sowie in einer grundsätzlichen Stellungnahme des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem letzten Jahresgutachten nieder.

Damit stehen gegenwärtig vor allem zwei Reformfelder im Vordergrund. Sie betreffen

☐ Verbesserungsvorschläge im Hinblick auf das bisher praktizierte Verfahren der Auswahl der Fördergebiete und

☐ Empfehlungen zur instrumentalen Fortentwicklung der Regionalpolitik durch Ausweitung und Differenzierung der Fördertatbestände.

Dies ist auch der Inhalt des Prüfauftrags des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 25. 10. 1984 an seinen Unterausschuß. Gemäß den Verlautbarungen des Bundesministers für Wirtschaft vom 13. März dieses Jahres ist davon auszugehen, daß der demnächst zu verabschiedende 14. Rahmenplan 1985 bereits erste Entscheidungen zur Ausweitung der Fördertatbestände bzw. des Förderinstrumentariums enthält, während die Neufestlegung der Fördergebiete bzw. die Beantwortung der sogenannten Schwerpunktorte-Frage erst im 15. Rahmenplan 1986 erfolgen soll.

Abgrenzung der Fördergebiete

Eine in sich konsistente regionale Wirtschaftspolitik verlangt eine nachprüfbare Abgrenzung der Fördergebiete, d. h. eine überzeugende Festlegung jener Räume, zu deren Gunsten interveniert werden soll. Diese Abgrenzungsaufgabe setzt eine flächendeckende Diagnose der raumwirtschaftlichen Ausgangssituation voraus.

Dies beinhaltet im einzelnen folgende vier Teilschritte[2]:

☐ Festlegung der zu diagnostizierenden räumlichen Beobachtungseinheiten,

☐ Entscheidung über die zur Diagnose geeigneten Ziel- oder Selektionskriterien (auch Förderindikatoren genannt),

☐ Einigung über das Verfahren zur Auswertung der für alle Gebiete statistisch ermittelbaren Einzelinformationen sowie

☐ Festsetzung der sogenannten Förderschwelle, d. h. jener Tatbestände, die als Trennlinie zwischen Förder- und Nichtfördergebieten angesehen werden können.

Hinsichtlich dieser Einzelschritte sind in der Vergangenheit in der Rahmenplanung der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe vielfältige Entscheidungen getroffen worden, die die Abgrenzung der räumlichen Interventionsbereiche trotz aller Komplexität doch zu einem recht transparenten und nachprüfbaren Vorgang haben werden lassen. Gegenüber anderen Politikbereichen zeichnet sich die regionale Strukturpolitik darum durchaus durch ein beachtliches Maß an Konsistenz und Klarheit aus. Gleichzeitig werden aber aufgrund dieser Transparenz auch die Schwächen der bisherigen Abgrenzungsverfahren deutlich. Sie sind darum Anlaß geworden, das Abgrenzungskonzept zu überdenken.

Diagnoseräume

Angesichts der Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik (Erhaltung bzw. Schaffung ausreichender und möglichst hochwertiger Arbeitsplätze in den Fördergebieten) wurden im Rahmen des ersten Teilschritts regionale Arbeitsmärkte als Diagnoseeinheiten gewählt. Diese wurden mittels der Berufspendlerverflechtungsdaten des Jahres 1970 abgegrenzt und partiell politisch modifiziert. Den neueren Rahmenplänen liegt darum ein Diagnoseraster von 179 gemeindescharf abgegrenzten Diagnoseeinheiten zugrunde. Die Expertenanhörung im Wirtschaftsausschuß ließ hierbei eine große Mehrheit für die Beibehaltung dieses Konzepts von Diagnoseräumen erkennen. Aufgrund fehlender neuerer Daten (bedingt durch die ausgefallene Volks-, Berufs- und Arbeitsstättenzählung) ist man gegenwärtig gezwungen, mit dem alten Diagnoseraster weiterzuarbeiten. Insofern steht dieser wichtige Teilschritt in der laufenden Reformdiskussion nicht zur Änderung an.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß man das System der 179 Arbeitsmarktregionen einfach als unproblematisch hinstellen kann. Vielmehr kam es aufgrund der politischen Modifikationen zu zahlreichen Änderungen des wissenschaftlichen Abgrenzungsvorschlages, die das Diagnoseergebnis doch beachtlich zu beeinflussen vermögen. Dies wirkt sich vor allem beim Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Einwohner sowie bei dem sogenannten Arbeitskräftereservequotienten aus. Überall dort, wo man nämlich in Abweichung von dem Funktionalitätsprinzip die durch eine beachtliche Wohnfunktion geprägten Umlandregionen von den Arbeitsmarktkernen trennte, weist der Arbeitskräftereservekoeffizient, der den Saldo zwischen erwarteter Arbeitsplatznachfrage und erwartetem Arbeitsplatzangebot auf die Arbeitsplatznachfrage bezieht, extrem hohe Merkmalsausprägungen auf. Damit werden zutreffend abgegrenzte Regionen zwangsläufig in das Mittelfeld gedrängt. Insofern kann man durchaus von partiellen Diskriminierungseffekten ausgehen. Sobald die Ergebnisse der längst überfälligen Volks- und Berufszählung vorliegen, sollte man daher das bisherige Regionsraster einer kritischen Prüfung unterziehen und sich um eine Minimierung der politischen Modifikation bemühen.

[2] Vgl. P. Klemmer unter Mitarbeit von B. Bremicker: Abgrenzung von Fördergebieten, Bochum 1983.

Selektionskriterien

Im Rahmen der Bewältigung des zweiten Teilschrittes (Festlegung der Selektionskriterien) entschied sich der zuständige Planungsausschuß (Eckwertbeschlüsse vom April 1981) vor allem zugunsten

- ☐ eines prognostizierten Arbeitskräftereservequotienten,
- ☐ der Arbeitslosenquote,
- ☐ des Bruttoinlandsprodukts zu Marktpreisen je Einwohner,
- ☐ der Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer sowie
- ☐ des Infrastrukturindikators.

Die größten Bedenken werden hierbei, wie auch die Anhörung im Wirtschaftsausschuß zeigte, gegenüber dem Infrastrukturindikator vorgebracht, handelt es sich dabei doch um eine Größe, die ursprünglich als Potentialfaktor zur Bestimmung regionaler Entwicklungspotentiale gedacht war, dann jedoch eine inhaltliche Umdeutung erfuhr. Sie mißt heute primär die auf die Fläche bzw. Wohnbevölkerung bezogene Infrastrukturausstattung. Inhaltlich hat sie somit den Charakter einer Instrumentalvariablen. Dies kommt insbesondere in ihrem vielfältigen Flächenbezug, der vor allem den Flächenerschließungseffekt und damit eine bestimmte Standortqualität unter Vernachlässigung der Kapazitätsauslastung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen betont, zum Ausdruck.

Hierbei wird ebenfalls übersehen, daß die Infrastruktur vielfach auch eine Folgeerscheinung einer spezifischen Sektoralstruktur oder Regionalfunktion (etwa Hafeninfrastruktur mit überregionaler Bedeutung) ist. Ein großer Teil dieser Infrastrukturkapazitäten kommt daher nicht nur dem jeweiligen räumlichen Diagnosebereich, sondern auch den benachbarten Regionen oder weiter entfernt liegenden Gebieten (Hafenfunktion) zugute. In Verwendung als Wohlfahrtsindikator dürfte dieser Infrastrukturindikator außerdem nur die Wohnbevölkerung als Bezugsgröße haben.

Verzerrende Effekte

Das Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen ist eine Größe zur Messung des nominellen Leistungsbeitrags einer Region. Die derivative Berechnungsweise schließt auch Meß- oder Rechenfehler ein, wobei über das Ausmaß der Schätzfehler keine exakten Angaben gemacht werden können. Ein diagnoseverzerrender Effekt geht aber von den indirekten Steuern aus, da letztere eine sektoral unterschiedliche Bedeutung haben. Regionen, in denen bestimmte Sektoren (etwa Mineralölverarbeitung oder Tabakverarbeitung) dominieren, erfahren darum eine den realen Gegebenheiten nicht entsprechende nominelle Aufblähung ihrer Wirtschaftskraft.

Hinzu kommt, daß das Bruttoinlandprodukt unzulässigerweise als Einkommens- oder Wohlstandsindikator Verwendung findet und damit inhaltlich überfordert wird. Dies kommt vor allem in der Bezugnahme auf die Wohnbevölkerung zum Ausdruck. Hier wirken sich Fehlabgrenzungen der regionalen Beobachtungseinheiten verzerrend aus.

Inhaltlich wird die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer dem regionalpolitischen Anliegen eher gerecht. Zumindest bestätigen Wanderungsanalysen einen relativ hohen Einfluß dieser Größe auf die Standortentscheidungen der Arbeitskräfte. Bei einseitig strukturierten Gebieten (etwa regionales Vorherrschen einer Schwerindustrie mit Spitzenlöhnen) ist aber die Gefahr einer Fehlinterpretation nicht auszuschließen. Hier müßte man die Bezugsgröße eventuell auf die Arbeitslosen ausdehnen oder auf das durchschnittliche Haushaltseinkommen, das aussagekräftiger wäre, zurückgreifen. Angesichts der Tatsache, daß diese Größe derivativ geschätzt wurde, vergrößerte sich der Schätzfehler mit zunehmendem Abstand von der letzten Volks- und Berufszählung.

Unter den Arbeitsmarktindikatoren wird, wie bereits betont wurde, vor allem der Arbeitskräftereservequotient in starkem Maße durch eine problematische Regionalisierung verzerrt. Hinzu kommt, daß es sich hier um eine prognostische Größe handelt, die letztlich eine Fortschreibung von in der Vergangenheit festgestellten Entwicklungstendenzen in die Zukunft beinhaltet. Gerade das Beispiel der Region Bremen macht jedoch deutlich, daß beim Eintreten sogenannter Entwicklungsbrüche hier beachtliche Fehleinschätzungen möglich sind.

Auch bei der Arbeitslosenquote sind regionale Diagnoseverzerrungen nicht völlig auszuschließen. Dies betrifft vor allem Regionen, in denen der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte relativ hoch ist. Hier ist davon auszugehen, daß die Entwicklung der Arbeitslosenquote nur bedingt die Entwicklung des Arbeitsplatzangebots widerspiegelt. Trotzdem gilt, daß es sich hier um eine Größe handelt, die relativ schnell aktualisiert werden kann und generell als Problemindikator akzeptiert wird.

Offenkundig sind aber einige statistische Probleme, die wiederum mit der ausgefallenen Volks- und Berufszählung zusammenhängen. So wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen auf eine Größe bezogen, die letztlich noch die Erwerbsbeteiligung der letzten Volks- und Berufszählung widerspiegelt. Möglicherweise ergibt sich hieraus eine Benachteiligung bestimmter ländlicher Gebiete.

Was den dritten Teilschritt (Einigung über das Verfahren zur Auswertung der für alle Gebiete statistisch ermittelbaren Einzelinformationen) betrifft, ging man bei der bisher bevorzugten Fördergebietsabgrenzung von einem Gesamtindikator aus. Zu diesem Zweck wurden die fünf eben skizzierten Einzelkriterien standardisiert, d. h. statistisch vergleichbar gemacht (alle Variablen besitzen nach der Standardisierung einen gleichen Mittelwert sowie eine gleiche Standardabweichung). Die so homogenisierten Größen wurden anschließend aufaddiert, wobei jede Einzelkomponente gleiches Gewicht erhielt.

Auswertungsverfahren

Diese additive Verknüpfung und Gleichgewichtung der Variablen stößt zunehmend auf Kritik. So ist eine additive Verknüpfung letztlich nur dann zulässig, wenn die einzelnen Kriterien statistisch voneinander unabhängig sind. Außerdem unterstellt eine additive Verknüpfung eine totale Austauschbarkeit der fünf Einzelindikatoren. Mit anderen Worten: Man geht davon aus, daß die Probleme extrem hoher Arbeitslosigkeit durch eine extrem gute Infrastrukturausstattung neutralisiert werden.

Damit waren und werden vor allem jene Regionen benachteiligt, bei denen einseitige Arbeitsmarktprobleme vorherrschen. Dies implizierte, daß Gebiete mit extrem hoher Arbeitslosigkeit, aber überdurchschnittlich gutem Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen je Einwohner unberücksichtigt blieben und darum in den letzten Jahren außerhalb des überkommenen Abgrenzungssystems in Form von Sonderprogrammen oder Ausnahmeentscheidungen in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen werden mußten. Zu nennen sind etwa die Regionen Dortmund, Bochum, Duisburg und Gelsenkirchen, das Saarland und die Region Heide-Meldorf. Dies führte zu beachtlichen Spannungen innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe.

Unberücksichtigt blieben auch die hohen Korrelationen zwischen den Einkommens- und Infrastrukturindikatoren. Sie führten letztlich zu einer Überbetonung der sogenannten Einkommenskriterien, insbesondere aber des Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Wohnbevölkerung. Von besonderem Interesse ist hierbei, daß aufgrund dieser korrelativen Beziehungen die politisch gewollte Gleichgewichtung aller fünf Variablen in der Realität nicht zur Anwendung gelangte. Entgegen den politischen Beschlüssen, die ja eine Gleichgewichtung beabsichtigten, kam es vielmehr zu einer Höhergewichtung der Einkommenskriterien, was die Gebiete mit extrem hohen Arbeitsmarktproblemen noch zusätzlich benachteiligte.

Fördergebietsabgrenzung

Gegenwärtig werden einige Vorschläge zur Lösung der eben skizzierten Probleme diskutiert, wobei sich für die nächste Fördergebietsabgrenzung, die für den 15. Rahmenplan 1986 ansteht, bereits einige Änderungen anbahnen. Letztere betreffen vor allem die Festlegung der Selektionskriterien. So steht ziemlich fest, daß auch künftig von fünf Einzelindikatoren ausgegangen wird, nämlich

- zwei Arbeitsmarktindikatoren,
- zwei Einkommenskriterien und
- einem Infrastrukturindikator.

Die Arbeitsmarktindikatoren werden mit größter Wahrscheinlichkeit den für 1990 prognostizierten Arbeitskräftereservekoeffizienten sowie die für die Jahre 1980 bis 1985 errechnete durchschnittliche Arbeitslosenquote umfassen. Damit bleiben die für diese Kriterien angeführten Probleme auch weiterhin aktuell (und teilweise unumgänglich). Die Einkommenskriterien werden sich aber ändern. So erscheint eine Neuberechnung des Bruttoinlandsprodukts aufgrund der Umstellung des Berechnungskonzepts künftig nicht mehr möglich. Dieses Kriterium soll durch die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen bzw. zu Faktorkosten für 1982 bzw. 1980 ersetzt werden. Letzteres müßte als Verbesserung angesehen werden. Die durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer (geplante Fortschreibung bis 1984) soll primär mittels der Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten bestimmt und für die nicht versicherungspflichtigen Arbeitnehmer über andere Statistiken (etwa Personalstandsstatistiken des öffentlichen Dienstes) geschätzt werden. Inwieweit sich hieraus bessere Informationen ableiten lassen, läßt sich noch nicht abschließend klären. Schließlich soll, trotz aller Bedenken, noch der aus elf Teilindikatoren bestehende komplexe Infrastrukturindikator teilweise aktualisiert (zumeist bis 1982) werden und Verwendung finden.

Was den dritten Teilschritt angeht, steht eine endgültige Entscheidung noch aus. Zumindest ist nicht sicher, ob es zu einem Gesamtindikator kommen wird. Möglicherweise findet auch eine nach Gruppen (Arbeitsmarkt- und Einkommenskriterien) gegliederte Einzelbetrachtung statt, um die Gebiete mit einseitiger Problemstruktur (etwa die alten Industriegebiete) bzw. mit allseitiger Problemlage besser unterscheiden zu können.

Gewichtungsprobleme

Diese im Planungsausschuß behandelten Vorschläge stellen keine grundsätzliche Korrektur des bisherigen Abgrenzungssystems dar und tragen nur bedingt den Einwendungen Rechnung. Besser wäre es, zu-

nächst einmal nach einem statistischen Verfahren zu suchen, das das immer noch anstehende Gewichtungsproblem besser zu lösen vermag. Will man weiterhin von einer Gleichgewichtung der Arbeitsmarkt- und Einkommenskriterien ausgehen, wäre zu prüfen, wie die Gewichte unter Einbeziehung der korrelativen Beziehungen aussehen müßten. Hierzu wurden in der Literatur bereits tragbare Vorschläge gemacht[3]. Interessant ist hierbei, daß auch der Zweite periodische Bericht der EG-Kommission zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den Regionen Europas diesem Einwand Rechnung trägt und die korrelativen Beziehungen bei der Bestimmung des sogenannten synthetischen Indikators ausschaltet[4]. Dies könnte und sollte man daher auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe tun.

An die Stelle der additiven Verknüpfung müßte eigentlich eine multiplikative Verknüpfung treten. Hierdurch würde auch den Regionen mit einseitiger Problemlage automatisch Rechnung getragen. Eine multiplikative Verknüpfung erschwert nämlich die Kompensationsmöglichkeit mit zunehmender Abweichung vom Mittelwert. Hierdurch könnte man alle 179 Regionen als Gesamtheit betrachten und müßte nicht eine A-priori-Einteilung vornehmen, die immer willkürlich bleiben wird.

Förderschwelle

Was schließlich den vierten Teilschritt (Festsetzung der sogenannten Förderschwelle) betrifft, hatte sich der Planungsausschuß bei der letzten umfassenden Abgrenzung der Fördergebiete darauf geeinigt, die Fördergebiete auf unter 30 % der Wohnbevölkerung des Bundesgebietes zu begrenzen. Dieser Beschluß kam mit einer Gegenstimme zustande. Damit wurde auch die Förderfläche, die im neunten Rahmenplan bereits rund 60 % des Bundesgebietes abdeckte, auf weniger als die Hälfte abgesenkt.

Hierbei ist aber hervorzuheben, daß das Zonenrandgebiet, das 1981 11,5 % der Wohnbevölkerung bzw. rund 19 % der Fläche des Bundesgebietes umfaßte, kraft Gesetz als ganzes in der Förderung verblieb, obwohl eine größere Zahl von Diagnoseeinheiten des Zonenrandgebiets gemäß den Merkmalsausprägungen des Gesamtindikators nicht mehr unbedingt als förderungsbedürftig angesehen werden konnte. Unabhängig von der Höhe des Gesamtindikators kam auch das Saarland, in dem 1981 1,75 % der Bundesbevölkerung lebten und das rund 1 % der Fläche des Bundesgebietes erreicht, in die Förderung.

Über die Festlegung und Bedeutung der Förderschwelle sollte man unbedingt nochmals nachdenken. Will man z. B. das Zonenrandgebiet aus politischen Grundsatzüberlegungen weiterhin begünstigen, sollte man die dort angesprochene Fläche und Wohnbevölkerung bei der Festlegung von Förderschwellen unberücksichtigt lassen. Auf diese Weise würden zumindest nicht jene Gebiete benachteiligt, die ohne diese politische Festlegung in die Förderung gekommen wären. Des weiteren ist zu überlegen, ob man unbedingt auf der Festlegung der Förderschwelle mittels des Einwohneranteils beharren muß. Diese einwohnerbezogene Schwelle wirkt sich nämlich indirekt zum Nachteil der altindustriellen Verdichtungsgebiete aus. Insofern wäre es besser, mittels eines Flächenanteilswertes zu arbeiten.

Instrumentale Fortentwicklung

Die praktische regionale Wirtschaftspolitik versteht sich bis jetzt als gezielte Beeinflussung solcher Investitionsvorhaben, die direkt oder indirekt der regionalen Arbeitsplatzerhaltung oder -schaffung dienen. Die direkten Investitionsvorhaben umfassen gewerbliche Investitionen in Aktivitäten, deren Produktion hauptsächlich außerhalb der Region Absatz findet und darum der unmittelbaren bzw. dauernden Erhaltung bzw. Erhöhung des regionalen Einkommens- und Beschäftigungsniveaus dient (sogenannte „Primäraktivitäten"). Die indirekten Investitionsvorhaben konzentrieren sich auf jene Infrastrukturinvestitionen, die für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind. Angesichts dieser Förderansatzpunkte bezeichnet man die bisherige regionale Förderpolitik als (real-)kapitalorientierte Regionalpolitik.

Angesichts der nachlassenden bzw. stagnierenden gesamtwirtschaftlichen Investitionstätigkeit, des seit Anfang der siebziger Jahre rückläufigen Trends der durch die Fördermaßnahmen geschaffenen neuen Arbeitsplätze (1972: 124 945; 1983: 43 871), des zunehmenden Anteils der Erweiterungsinvestitionen am geförderten Investitionsvolumen (gegenwärtig rund 60 %) sowie der beachtlichen Steigerung der Investitionskosten je neuen Arbeitsplatz (1972: 79 610 DM; 1983: 217 590 DM) wurde der Handlungs- und räumliche Umverteilungsspielraum der Regionalpolitik immer enger[5]. Insbesondere wurde bei der Anhörung im Wirtschaftsausschuß auf die geminderten Beschäftigungswirkun-

[3] Vgl. H.-F. Eckey, K. Wehrt: Zum Gewichtungsproblem der Förderindikatoren in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Raumforschung und Raumordnung, 42. Jg., 1984, S. 57 ff.

[4] Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Regionen Europas. Zweiter periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Gemeinschaft, KOM(84) 40 eng./2, Brüssel 1984.

[5] Vgl. Dreizehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Bundestagsdrucksache 10/1279, Bonn 1984.

gen hingewiesen und darum eine Ergänzung bzw. Fortentwicklung des Förderkonzepts (und damit letztlich der Fördertatbestände) gefordert.

Die meisten Vorschläge zielen darauf ab, das sogenannte „endogene Entwicklungspotential" der einzelnen Teilgebiete besser zu nutzen. Läßt man einmal die Schwammigkeit bzw. mangelnde Operationalisierungsfähigkeit dieses Begriffes außer acht, sind damit jene Beschäftigungs- und Einkommenseffekte gemeint, die sich möglicherweise aus der Förderung bestimmter regionsinterner Tatbestände ergeben können. Hierbei denkt man, wie auch die Diskussion im Wirtschaftsausschuß gezeigt hat, vor allem an

- eine stärkere Einbeziehung bestimmter (bisher nicht förderbarer) Dienstleistungs- und Handwerksaktivitäten in die Förderung,
- eine besondere Unterstützung sogenannter „hochwertiger Arbeitsplätze" zwecks Steigerung der qualitativen Arbeitsplatzeffekte sowie
- eine spezifische Begünstigung innovativer Tätigkeiten.

Dies verbindet sich teilweise mit einer Neudiskussion des sogenannten Schwerpunktprinzips, die als noch nicht abgeschlossen bezeichnet werden kann.

Dienstleistungs- und Handwerksbereich

Den bisherigen weitgehenden Ausschluß des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs aus der Förderung empfand man in der Vergangenheit vielfach als diskriminierend. So wurde u. a. darauf verwiesen, daß viele Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe mittelbar den Charakter von Primäraktivitäten haben, da ihre Leistungen überwiegend den bereits ansässigen Basisproduzenten zugute kamen. Vor allem im ländlichen Raum übernahmen viele Handwerksbetriebe daher die Funktion einer wirtschaftsnahen (Dienstleistungs-)Infrastruktur und bildeten darum eine entscheidende Standortkomponente, die die Regionalentwicklung begünstigte. Hinzu kommt, daß bei dynamischer Betrachtung manche Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe als potentielle Primäraktivitäten angesehen werden müssen und die bisherige Unterscheidung zum förderwürdigen Bereich der gewerblichen Wirtschaft (etwa Kriterium der fehlenden „Serienfertigung" oder des Mindestanteils von 50 % regionaler Exporte am Umsatzvolumen) immer etwas willkürlich gewesen war.

Ein großer Teil dieser Kritik ist sicherlich berechtigt. Vor allem ist auch zuzugeben, daß die bisherige Praxis möglicherweise die Großbetriebe, die manche der hier angesprochenen Handwerksleistungen (z. B. Reparaturen) bzw. Dienstleistungen (z. B. Informationsbeschaffung oder Labor- und Konstruktionsleistungen) betriebsintern erbringen konnten und darum nicht auf die Zulieferung durch andere Betriebe angewiesen waren, begünstigte. Umgekehrt muß jedoch auch die Gefahr gesehen werden, daß eine großzügigere Interpretation des Primäreffekts bzw. die Ausweitung des Förderbereichs auf die sogenannten mittelbaren Primäraktivitäten (Abgrenzungsproblem) eine Lawine ins Rollen bringen kann und die sogenannten Mitnahmeeffekte anwachsen.

Gegenwärtig sieht es danach aus, als ob die auf generalisierenden Einschätzungen aufbauende sogenannte „Positivliste" des Bundesministers für Wirtschaft durch Berücksichtigung vorleistungsverdächtiger Bereiche (z. B. Forschungs-, Konstruktions- und Ingenieurbüros und Unternehmensberatungen) aufgestockt und damit der Kreis der für die Investitionszulage und den Investitionszuschuß relevanten Betriebe erweitert wird. Daneben wird man möglicherweise bei den bereits bisher üblichen Einzelfallbetrachtungen, die bedeutsam für den Investitionszuschuß sind, künftig großzügiger verfahren.

Der überkommenen Regionalpolitik wird u. a. vorgeworfen, sie habe bei ihrer Förderung qualitative Aspekte weitgehend vernachlässigt. Sie habe damit unberücksichtigt gelassen, daß gerade der Mangel an überdurchschnittlich guten Verdienstchancen ein spezifisches Problem des ländlichen Raums sei bzw. die defizitäre Ausstattung bestimmter Gebiete mit humankapitalintensiven Arbeitsplätzen sich innovations- und damit entwicklungshemmend auswirke. Demzufolge müsse man künftig besondere finanzielle Anreize zur Erhaltung bzw. Schaffung „hochwertiger Arbeitsplätze" geben[6].

So plausibel diese Überlegung auf den ersten Blick auch erscheinen mag, so verbindet sich ihre Umsetzung in die regionalpolitische Praxis doch mit einigen Problemen. Da gibt es zunächst einmal eine nicht zu vernachlässigende Abgrenzungsfrage. So muß doch gesehen werden, daß es sich hier um Größen handelt, die eher qualitativer Natur sind und sich darum nur sehr schwer operationalisieren lassen. Zumeist geht man daher von einer indirekten Erfassung aus, indem man für jeden Sektor jene Erwerbsmöglichkeit als hochwertig definiert, deren Entlohnung jeweils über dem sektoralen Entlohnungsdurchschnitt liegt. Damit nimmt man eine Einengung des Qualitätsbegriffes vor. Insbesondere ist es fraglich, ob sich die für die regionale Entwicklung relevanten Humankapitalkomponenten wirklich mit

[6] Vgl. R. Knigge, K. Semlinger: Beschäftigungsorientierte Reform der regionalen Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 37. Jg., 1984, S. 487 ff.

den sektoralen Lohndifferentialen isolieren lassen, da die Entlohnungsunterschiede doch auch andere Einflußkomponenten (körperliche Belastung, Schichtzuschläge, Belastungszulagen usw.) zum Ausdruck bringen.

Gefahr der Lohnkostensubventionierung

Des weiteren ist zu bedenken, daß mit dieser Empfehlung die Tür zur Lohnkostensubvention aufgestoßen wird, wobei der Vorschlag u. U. die Großbetriebe einseitig begünstigt. Dies ist nicht nur Folge des Tatbestands, daß deren Entlohnung häufig über dem sektoralen Durchschnittsniveau liegt. Vielmehr besitzen Großbetriebe im Vergleich zu Klein- und Mittelbetrieben auch eher die Möglichkeit, „höherwertige" Arbeitsplätze, die ja mittels der Entlohnung definiert werden, einzurichten, um damit bestimmte Programme auszunutzen bzw. Mitnahmeeffekte zu kassieren.

Hinzu kommt der nicht zu vernachlässigende Einwand, daß in der Regionalpolitik eigentlich nur solche Größen angegangen werden sollten, die sich auch als strategiefähig erweisen. Beobachtet man jedoch den Prozeß der funktionalen Konzentration im Raum (Konzentration der Dienstleistungsaktivitäten in den Industriebetrieben auf bestimmte Regionen) sowie die Art der räumlichen Verteilung der Innovationen, muß vermutet werden, daß dieses Förderangebot primär nur in den Verdichtungsgebieten bzw. in den an diese angrenzenden Regionen greifen wird. Im ländlichen Raum, wo die Schaffung sogenannter „hochwertiger Arbeitsplätze" besonders relevant erscheint, wird das Instrument mit größter Wahrscheinlichkeit jedoch äußerst stumpf bleiben. Dies belegt auch die bisherige Erfahrung der Gemeinschaftsaufgabe mit dem Instrument der Begünstigung hochwertiger Arbeitsplätze. Das Angebot wurde nur sehr zögernd angenommen und blieb vor allem in den eigentlichen ländlichen Problemgebieten ohne größeres Echo. Ob hier mit dem Plan, zusätzlich zur normalen Sachkapitalförderung mit einem besonderen Zuschuß in Form eines einheitlichen Betrages pro zusätzlichen Arbeitsplatz (z. B. 12 000 DM) einen Anreiz zu schaffen, die Akzeptanz erhöht werden kann, muß bezweifelt werden.

Technologieparks

Die Anhörung im Wirtschaftsausschuß machte deutlich, daß ein großer Teil der Experten in der Förderung innovativer Tätigkeiten und Unternehmensneugründungen einen wichtigen Ansatzpunkt zur Unterstützung der Regionalentwicklung sah. Dies schlug sich in mehreren Forderungen nieder. Da war der Wunsch nach Aufhebung des jetzigen Kumulierungsverbots zwischen der F & E- und der Regionalzulage, nach besonderer Unterstützung innovativer Dienstleistungen (etwa Technologie- und Managementberatung) und insbesondere auch die Forderung nach Hilfe beim Aufbau sogenannter Technologieparks. Gerade die letzteren sollen dazu beitragen, die besonderen Schwierigkeiten (Marketing- und Finanzierungsprobleme, mangelnde betriebswirtschaftliche Kenntnisse) beim Aufbau innovationsorientierter Unternehmen zu mindern.

Nachdem die erste Gründungswelle – in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten gegenwärtig bereits rund zehn Parks und befinden sich weitere 50 in Planung und Aufbau – solcher Technologieparks bereits vorbei ist, stellt sich hinsichtlich dieses Förderansatzpunktes eine gewisse Ernüchterung ein[7]. So wird deutlich, daß dieses Instrument nur unter gewissen Standortvoraussetzungen (räumliche Nähe zu forschungsintensiven Großbetrieben bzw. zu Einrichtungen der angewandten Grundlagenforschung, gute Fernverkehrserschließung und großstädtische Ausgangsbedingungen) Erfolg verspricht und der Arbeitsplatzschaffungseffekt gemessen am Mitteleinsatz relativ gering ist (es überwiegt der Imageeffekt) und außerdem nur langfristig wirkt.

Daneben käme die Unterstützung derartiger „Parks" der Förderung der Infrastruktur gleich, handelt es sich doch um Einrichtungen, die selbst noch nicht produzieren, sondern über Leistungsanreize und teilweise beachtliche Subventionen Gründungswillige zur Produktionsaufnahme animieren wollen. Insofern beinhaltet eine Park-Förderung noch nicht zwangsläufig eine Erhöhung oder Erhaltung des regionalen Einkommens- und Beschäftigungsniveaus und stellt somit eine Unterstützung auf Verdacht dar. Ausländische Erfahrungen zeigen, daß in der Praxis nicht jedes Park-Angebot angenommen wird und Fehlschläge nicht ausbleiben. Hierbei ist zu bedenken, daß es sich um Objekte handelt, die bei voller und befriedigender Ausstattung zwischen 8 und 18 Mill. DM Investitionskosten umfassen. Damit liegen die Aufwendungen je neu geschaffenen Arbeitsplatz beachtlich über den gegenwärtigen Investitionsaufwendungen der regionalpolitischen Förderstatistik.

So interessant somit manche Vorschläge im Bereich der Förderansatzpunkte und des Instrumentariums auch sein mögen, die grundlegende Orientierung der Regionalpolitik auf das Realkapital können sie nicht in Frage stellen. Gleichzeitig verbinden sich viele der vorgetragenen Empfehlungen mit beachtlichen Problemen, die allzu hohe Erwartungen im Hinblick auf eine entscheidende Vergrößerung des regionalpolitischen Handlungsspielraums dämpfen sollten.

[7] Vgl. H. Schrumpf: Technologieparks als Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung, RUFIS-Berichte, Bochum 1984.