

Postlep, Rolf-Dieter; Stegmann, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Die Einebnung des Fördergefälles als Problem der Regionalpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Postlep, Rolf-Dieter; Stegmann, Helmut (1986) : Die Einebnung des Fördergefälles als Problem der Regionalpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 7, pp. 357-361

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136179>

**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.*

# Die Einebnung des Fördergefälles als Problem der Regionalpolitik

Rolf-Dieter Postlep, Helmut Stegmann, Marburg/Bonn

**Im Vergleich zum gestiegenen Gesamtumfang der Subventionen und Steuervergünstigungen für Unternehmen nehmen sich die im Rahmen regionalpolitischer Programme vergebenen Mittel bescheiden aus. Dementsprechend gering ist das Subventionsgefälle zwischen Förder- und Nichtfördergebieten. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Regionalpolitik aus der Einebnung des Fördergefälles? Ist die regionale Wirtschaftspolitik gescheitert?**

---

**A**ufgabe der Regionalpolitik des Bundes und der Länder ist es, das ökonomische Entwicklungsniveau ausgewählter Fördergebiete anzuheben. Um die Produktionsbedingungen in den Fördergebieten entsprechend den regionalpolitischen Zielvorstellungen zu verbessern und ein regionales Wachstum zu induzieren, ist die Standortqualität zu erhöhen. Die praktische Regionalpolitik, als deren wichtigste Bestandteile die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die Berlinförderung nach dem Berlinförderungsgesetz, die Zonenrandförderung und einzelne Länderförderprogramme anzusehen sind, hat ihre Anstrengungen im wesentlichen auf einen Standortfaktor, nämlich das interregionale Fördergefälle im Bereich finanzieller Vergünstigungen für Unternehmen (Investitionszuschüsse, zinsverbilligte Darlehen, Abschreibungsvergünstigungen, sonstige Steuervergünstigungen) konzentriert. Dem liegt die Annahme zugrunde, daß eine regional begrenzte finanzielle Unternehmensförderung ein wirksames Mittel ist, um das regionale Produktionsniveau entweder durch ein Wachstum bereits in der Region ansässiger Unternehmen oder durch Ansiedlung weiterer, d. h. neuer oder regionsexterner Unternehmen in gewünschter Weise anzuheben<sup>1</sup>.

In diesem Zusammenhang kommt der Höhe des Fördergefälles bei den jeweiligen finanziellen Instrumenten

zentrale Bedeutung für die regionalpolitische Wirksamkeit zu. Hierzu ist festzustellen, daß die absolute Höhe der regionalpolitischen Förderung in den Fördergebieten zwar im wesentlichen beibehalten oder sogar ausgebaut wurde. Gleichzeitig wurde aber durch eine flächendeckende Begünstigung von Unternehmen, die teilweise nicht mit der Regionalförderung kumuliert werden darf oder kann, sowie durch wachstumspolitische Bemühungen der Nichtfördergebiete das Fördergefälle stark eingeebnet und in seiner Wirksamkeit deutlich abgeschwächt.

Nimmt man diese Entwicklung hin, so bedeutet dies zugleich das Akzeptieren von Abstrichen im regionalpolitischen Zielerreichungsgrad. Überspitzt formuliert, wäre das der ausgleichspolitische Preis für verstärkte wachstumspolitische Anstrengungen im Gesamttraum. Der Regionalpolitik kommt dann immer mehr die defensive Rolle zu, noch schlimmere regionale Disparitäten zu verhindern, und immer weniger wird sie offensiv getragen von der Vorstellung, ökonomische Entwicklungsbarrieren in den Fördergebieten auszugleichen und damit die „Startchancen“ für das regionale Wachstum in den Teilregionen der Bundesrepublik einander anzunähern.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob im politischen Raum eine solche Rücknahme des eigentlichen regionalpolitischen Anliegens überhaupt möglich ist. Dies erscheint zweifelhaft. Läßt man die Berlinförderung, der sowieso eine Ausnahmeposition in der Regionalpolitik zukommt, einmal außer Betracht, so werden jährlich im Rahmen regionalpolitischer Programme relativ wenig fi-

---

*Dr. Rolf-Dieter Postlep, 40, ist Akademischer Rat am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung für Finanzwissenschaft I, der Philipps-Universität Marburg. Dr. Helmut Stegmann, 36, ist Referent im Bundesministerium der Finanzen. Der Artikel gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder.*

<sup>1</sup> Vgl. Otto Graf Lambsdorff: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Vorträge, N. F., Heft 91, Tübingen 1980, S. 10.

nanzielle Mittel bewegt<sup>2</sup>. Gegenläufig dazu ist der Aufwand in Wissenschaft und Praxis, der betrieben wird, um die Regionalpolitik durch konzeptionelle und instrumentelle Veränderungen wirksamer zu gestalten. Dies läßt sich aktuell am Beispiel der Diskussion über die Neuabgrenzung der Fördergebiete belegen. Dieses – gemessen an der Ausgabensumme – relativ große Interesse könnte durchaus als Spiegelbild der politischen Relevanz des Problems interpretiert werden.

Wenn also der Erreichung regionalpolitischer Ziele nach wie vor ein vergleichsweise hoher politischer Stellenwert zugeschrieben werden kann, so ist um so mehr zu fragen, wie der elementaren Wirkungsbeeinträchtigung durch die direkte oder indirekte Einebnung des Fördergefälles begegnet werden kann, um der Regionalpolitik wieder einen stärker offensiven, entwicklungsorientierten Charakter zu geben.

### Tendenzen

Ein in der Vergangenheit regionalpolitisch als hinreichend erachtetes Fördergefälle im Bereich finanzieller Hilfen für Unternehmen kann im Laufe der Zeit aufgrund verschiedener Entwicklungen einer Neubeurteilung unterzogen werden. Beispielsweise können veränderte gesamtwirtschaftliche und/oder regionale sozioökonomische Bedingungen und Wertungen eine Überprüfung der regionalpolitischen Förderpraxis und damit des Fördergefälles nahelegen<sup>3</sup>. Dieser Aspekt wird hier nicht weiter verfolgt. Des weiteren kann es aber auch – und darauf konzentriert sich nachfolgend die Argumentation – durch veränderte räumlich gezielte oder ungezielte Aktivitäten von Bund und Ländern außerhalb des Bereichs der Regionalpolitik sowie durch die Wirtschaftspolitik auf der Ebene der Kommunen und Länder zu einer in der Regel unbeabsichtigten Beeinflussung der Wirksamkeit des ursprünglichen Fördergefälles kommen. Dies kann zum einen dadurch geschehen, daß sich im interregionalen Vergleich der Abstand der finanziellen Hilfen selbst verändert; zum anderen kann es aber auch bei den übrigen Standortfaktoren bewußt oder unbewußt zu einer relativen Verbesserung der Standortgunst in den Nichtfördergebieten kommen,

<sup>2</sup> Im Rahmen der GRW wurden 1985 Haushaltsmittel in Höhe von 551,5 Mill. DM verausgabt. Zugleich wurden Investitionszulagen nach § 1 Investitionszulagengesetz (InvZulG) gewährt, die zu Steuerminderereinnahmen in Höhe von ca. 671 Mill. DM führten. Durch die Berlinförderung wurden ebenfalls Steuerminderereinnahmen in Höhe von ca. 8 Mrd. DM verursacht. Das wichtigste Instrument der Zonenrandförderung außerhalb der GRW, die Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz, führten zu Steuerminderereinnahmen von insgesamt 1,4 Mrd. DM. Für die vielfältigen Länderprogramme mit direktem regionalen Bezug läßt sich eine Gesamtsumme nur mit großem Aufwand ermitteln.

<sup>3</sup> Dieser Aspekt ist gegenwärtig der vorrangige Ausgangspunkt für die Diskussion um die Reform der GRW. Vgl. etwa Paul K l e m m e r: Reform der regionalen Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 6, S. 290 ff.

ohne daß das interregionale Verhältnis der finanziellen Hilfen entsprechend angepaßt worden wäre.

Solche Tendenzen lassen sich in der Tat feststellen. So betreibt der Bund zunehmend eine Investitionsförderungs politik in Ausrichtung auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum, die teilweise negative Auswirkungen auf den regionalpolitischen Zielerreichungsgrad hat. Beispielshaft für eine dadurch bedingte Einebnung des Fördergefälles bei den finanziellen Hilfen für Unternehmen kann auf die Forschungszulage nach § 4 InvZulG (1985: 350 Mill. DM) verwiesen werden, die bis 1985 nicht mit der Regionalzulage nach § 1 InvZulG kumuliert werden durfte. Ähnlich ließe sich für die 1984 eingeführten Abschreibungsvergünstigungen nach § 7 g (kleine und mittlere Unternehmen; 1985: 1 Mrd. DM) und § 51 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. u EStG (Forschung und Entwicklung; 1985: 300 Mill. DM) argumentieren. Im übrigen dürfte ein großer Teil der sektoralen Hilfen (Finanzhilfen des Bundes und Steuervergünstigungen; 1985 nach dem 10. Subventionsbericht ca. 12 Mrd. DM) nicht in die regionalpolitischen Fördergebiete fließen.

Weiterhin wird durch verschiedene Fachpolitiken des Bundes als Nebenwirkung die Standortqualität der Nichtfördergebiete im Vergleich zu den Fördergebieten, insbesondere im Vergleich zu den Fördergebieten im ländlichen Bereich, verbessert. Dadurch wird indirekt die Wirksamkeit der Investitionsförderungs politik in den Fördergebieten abgeschwächt. Beispielshaft ist hier auf die Wohnungs- und Städtebaupolitik, die Verkehrspolitik oder die Forschungs- und Technologiepolitik zu verweisen. So verfolgen vor allem die Städtebau- und die Verkehrspolitik Ziele, die in starkem Maße zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Ballungsgebieten bzw. Großstädten beitragen.

Die Länder betreiben ebenfalls eine eigene, auf das landesspezifische Wachstum ausgerichtete Wirtschaftsförderungspolitik, die dem ausgleichsorientierten regionalpolitischen Anliegen in zweifacher Hinsicht zuwiderläuft. Zum einen stehen die Länder untereinander in Konkurrenz um knappe Wachstumsressourcen. Dabei weisen in der Regel die wirtschaftsstarken Länder komparative Vorteile auf, wodurch sich in der Tendenz die interregionalen Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau vergrößern. Zum anderen bedingt landesintern eine effiziente Wachstumspolitik meist die Konzentration der eingesetzten (finanziellen) Fördermittel auf wirtschaftlich bereits besser entwickelte Teilregionen, weil dort die größten Wachstumsbeiträge erwartet werden.

Auch für die kommunale Ebene ist festzustellen, daß die wirtschaftsstarken Gemeinden in den Nichtfördergebieten vor allem über eine „egoistische“ Wirtschaftspoli-

tik (Gewerbeansiedlungs- oder Bestandsförderungspolitik) mit Erfolg das regionalpolitisch an sich beabsichtigte Fördergefälle zu den Gemeinden in den Fördergebieten unterlaufen. Dies ist konkret dann der Fall, wenn der Ausgleich mangelhafter Standortqualitäten etwa in den Fördergebieten der GRW mittels staatlicher finanzieller Hilfen durch die Gewährung kommunaler Vergünstigungen (z. B. verbilligte Grundstücke oder offene Subventionen) in den Nichtfördergebieten unterlaufen wird<sup>4</sup>.

### Mögliche Reaktionen

Die oben dargestellten Tendenzen verdeutlichen, daß ein erheblicher Handlungsbedarf besteht, sofern es die wirtschaftspolitischen Träger mit der Regionalpolitik ernst meinen. Höhere Lasten für den privaten Sektor und/oder Rücknahme der Zielerreichung bei anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielen sind dann aber wohl die unausweichliche Konsequenz, wie bei der folgenden Diskussion möglicher regionalpolitischer Reaktionen deutlich wird.

Eine mögliche Gegenreaktion ist in der Kumulierung der Förderung in den Fördergebieten zu sehen. Für den Fall gesamtwirtschaftlich orientierter Maßnahmen zur Förderung betrieblicher Investitionen, die instrumentell den Maßnahmen im Rahmen der Regionalpolitik ähnlich sind, ist eine zunächst relativ einfach anmutende Problemlösung darin zu sehen, daß grundsätzlich eine Kumulationsmöglichkeit bei den jeweiligen finanziellen Hilfen in den Förderregionen eingeräumt wird. Exemplarisch kann hier auf die Kumulation zwischen der erwähnten Regionalzulage und der allgemeinen Konjunkturzulage nach § 4 b InvZulG verwiesen werden, die auf die Förderhöchstsätze der GRW nicht angerechnet wurde.

Als ein Problem einer solchen Kumulierung wird aber vorgebracht, daß die Gesamtförderung dann Höhen erreichen könnte, die zu ordnungspolitischen Vorstellungen von der noch zu akzeptierenden staatlichen Intervention in die Allokationsfunktion des Marktmechanismus in Konflikt stehen. Als Beispiel kann hier etwa auf eine Situation in der Vergangenheit verwiesen werden, in der die Regionalförderung im Zonenrandgebiet (Regionalzulage 10 % zusammen mit Zuschüssen in Höhe von maximal 15 %) und die Konjunkturzulage (10 %) ku-

muliert werden konnten und schließlich noch Sonderabschreibungen bis zur Höhe von 50 % gewährt wurden. Zumindest der Liquiditätseffekt betrüge dann in den ersten fünf Jahren nach der Investition bei einem Steuersatz von 50 % über 50 % der Investitionssumme, und er könnte durch weitere Maßnahmen (z. B. BMFT-Förderung) noch höher ausfallen.

Hinzu kommt, daß die Induzierung von zusätzlichen betrieblichen Investitionen in Fördergebieten durch staatliche finanzielle Förderung, zumal bei breiter Streuung, ohnehin umstritten ist. Weder ist sicher, daß die Investitionsförderung der „richtige“ strategische Ansatzpunkt für die Regionalpolitik ist, noch besteht Einigkeit darüber, daß die gegenwärtig dominierenden Zulagen bzw. Zuschüsse und sonstigen steuerlichen Vergünstigungen die geeignete instrumentelle Variante zur Stimulierung zusätzlicher Investitionen sind<sup>5</sup>. Träfe jene Kritik zu, die der Regionalpolitik vor allem hohe Mitnahmeeffekte und geringe Wirksamkeit unterstellt, so änderte sich auch bei einer Aufstockung durch Herstellung des ursprünglichen Fördergefälles nichts, nur wären die fiskalischen Fehlinvestitionen dann um so größer.

### Andere Probleme

Probleme anderer Art ergeben sich, wenn die Einebnung des Fördergefälles bei einem finanziellen Instrument durch eine Vergrößerung des Fördergefälles bei einem anderen finanziellen Instrument ausgeglichen werden soll. Eine solche Strategie würde eine Kumulierung in einem weiteren Sinne darstellen, bliebe aber auf den Bereich der finanziellen Begünstigungen für Unternehmen beschränkt. Voraussetzung für ein solches Vorgehen wären derzeit nicht in hinreichendem Maße verfügbare Informationen darüber, wie im Durchschnitt die betrieblichen Investitionsentscheidungen von für die Fördergebiete relevanten Unternehmen bzw. deren Standortwahl durch die beiden Maßnahmen beeinflusst werden.

Die mit der Kumulierung der Förderung in den Fördergebieten auftretenden Probleme entstünden nicht bzw. wären naturgemäß gelöst, wenn man sich aus ordnungspolitischen Vorstellungen (Vertrauen auf die Dynamik der Marktkräfte zur Wachstumssteigerung) zu einer Rückführung der nicht regional gezielten allgemeinen Investitionsförderung entschlosse. Diesem Vorgehen sind aber dann relativ enge Grenzen gesetzt, wenn dadurch bei den gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen mehr oder minder große Einbußen bei der Zielerreichung hinzunehmen wären. Diese würden nur dann nicht eintreten, wenn die subventionsfreie oder -freihere Allokation mit Blick auf die postulierten wirtschaftspolitischen Ziele bessere Ergebnisse zeitigte als die ver-

<sup>4</sup> Diese Problematik hat unter anderem dazu geführt, daß die ständige Konferenz der Innenminister der Länder im Jahre 1980 einen Beschluß gefaßt hat, auf eine Einschränkung der direkten Wirtschaftsförderung ihrer Kommunen hinzuwirken. Vgl. auch Josef Sebastian Christ: Direkte kommunale Wirtschaftsförderung, ihre Zulässigkeit und ihr Verhältnis zur regionalen Wirtschaftsförderung von Bund und Ländern, Diss., Augsburg 1983.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Norbert Irsch, Burkhard Müller-Kästner: Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 12, S. 524 ff.

stärkte wirtschaftspolitische Intervention des Staates. Insgesamt wäre damit eine Neubewertung der wirtschaftspolitischen Lenkungsfunktion des Staates verbunden, die in der praktischen Wirtschaftspolitik aber wohl nur allmählich Platz greifen könnte. Zudem zeigt die Debatte um eine Reduzierung staatlicher Subventionen, daß die politischen Widerstände gegen eine solche Strategie entgegen vielen öffentlichen Bekundungen erheblich sind.

### Ausgleich bei anderen Standortfaktoren

Scheidet eine Kumulation bei den direkten Investitionshilfen als regionalpolitische Reaktion aus, so könnte bei anderen Standortfaktoren zumindest tendenziell ein Ausgleich geschaffen werden. Beispielsweise könnte der Bund verstärkt durch seine Arbeitsverwaltung eine regionalisierte Arbeitsmarktpolitik betreiben, die den Standortfaktor „Arbeitskräfteangebot“ in den Förderregionen „qualitativ“ verbessert. Oder es könnte eine stärkere regionalpolitische Instrumentierung des kommunalen Finanzausgleichs<sup>6</sup> mit der Konsequenz erfolgen, daß in den Fördergebieten die kommunale Infrastruktur verbessert wird und/oder die Möglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung ausgebaut werden. In diesem Fall ergäbe sich allerdings möglicherweise ein finanzieller Ausgleichsbedarf zwischen dem Bund und den Ländern.

Es bliebe zu prüfen, inwieweit eine solche auf andere Standortfaktoren bezogene Strategie von der Wirksamkeit her einen adäquaten Ausgleich für die Verringerung des Vorsprungs bei den finanziellen Hilfen für Unternehmen schaffen könnte. Allgemein scheint der direkte Bezug zur Produktionssphäre hier geringer zu sein. Immerhin könnte auf diese Weise aber die durch die Einebnung des Fördergefälles erfolgte Benachteiligung der Fördergebiete zumindest in der Tendenz ausgeglichen werden, soweit grundsätzlich Substitutionsbeziehungen zwischen den einzelnen Standortfaktoren bestehen.

Bei einer so umfassend gestalteten Regionalpolitik könnte der an sich belegte Kumulationsbegriff in einem

weiten Sinne auf alle die betrieblichen Aktivitäten begünstigenden Staatstätigkeiten ausgeweitet werden. Wollte man auf einen solchen umfassenden Politikan-satz zur Erhaltung des Präferenzgefälles abstellen, müßte aber eine Reihe von zusätzlichen Informationen zur Verfügung stehen<sup>7</sup>. Vor allem müßten die Standortpräferenzen der Unternehmen als gemeinsamer Nenner der dann instrumentell vielfältigen Regionalpolitik bekannt sein<sup>8</sup>.

Diese aber in der Form zu ermitteln, daß die jeweiligen Beiträge einzelner Standortfaktoren zur insgesamt geäußerten Standortgunst offengelegt werden, ist bislang nur eingeschränkt möglich und wirft überdies schwierige methodische Probleme auf<sup>9</sup>. Repräsentative Standortpräferenzen für den Unternehmenssektor schlechthin stellen für diese Frage nur ein unzureichendes Orientierungsmaß dar, da voneinander abweichende wirtschaftszweigbezogene Präferenzmuster existieren. Man müßte sich im vornherein auf die Standortpräferenzen desjenigen Unternehmenstyps festlegen, um den die Fördergebiete überhaupt sinnvoll konkurrieren können. Diese Frage ist aber wiederum nur sehr willkürlich zu beantworten.

Trotz dieser Einschränkungen, die durch verstärkte Forschungsanstrengungen zu dieser Frage abgebaut werden könnten, erscheint die skizzierte Gegensteuerung über die Veränderung realer Standortfaktoren aber ein pragmatischer Weg zu sein, um aus dem Dilemma des eingeebneten Fördergefälles und der begrenzten direkten Kumulierungsmöglichkeit herauszukommen.

### Die kommunale Ebene

Zur Verminderung der regionalpolitisch nachteiligen Wirkungen, die sich aus der eigenständigen Wirtschaftspolitik der Länder und Gemeinden ergeben könnten, könnte an den Rahmenbedingungen angesetzt werden, unter denen die Kommunen und Länder ihre Wirtschaftspolitik betreiben<sup>10</sup>. Dies scheint am ehesten für die kommunale Ebene möglich zu sein, etwa durch entsprechende Ausgestaltung der Zuweisungspolitik der Länder, aber möglicherweise auch durch eine um entsprechende Kompetenzen erweiterte Kommunalaufsicht. Im letzteren Fall könnte z. B. versucht wer-

<sup>6</sup> Schon bislang weist der kommunale Finanzausgleich eine raumordnerische Funktion auf. Vgl. Albert von Mutius, Hans-Günter Henneke: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs – dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 24. Jg., 1985, Zweiter Halbjahresband, S. 267.

<sup>7</sup> Die umfangreichen Informationsbedürfnisse lassen sich zum Teil aus der mittlerweile umfangreichen Literatur zur Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftspolitik ableiten. Vgl. etwa Hans d'Orville: Probleme der Erfolgskontrolle regionalpolitischer Maßnahmen, Europäische Hochschulschriften, Bd. 203, Frankfurt/M. 1979.

<sup>8</sup> Vgl. Mathias Balz, Willi Leibfritz: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, in: Ifo-Schnelldienst, Heft 12, 1985, S. 19 ff.

<sup>9</sup> Zur Frage der Messung von Fördergefällen vgl. u. a. Kurt Geppert, Kurt Hornschild, unter Mitarbeit von Walter Schöning: Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1982; Birgit Wolz: Steuerlicher Standortvergleich zwischen Berlin und dem übrigen Bundesgebiet aus betriebswirtschaftlicher Sicht, Betriebswirtschaftliche Schriften, Heft 119, Berlin 1985.

<sup>10</sup> Vgl. auch Martin Junkerheinrich: Regionale Strukturpolitik und öffentliches Finanzsystem, Reihe Rufis, Nr. 3, Bochum 1982, S. 57 ff.

den, die „Subventionskonkurrenz“ unter den Gemeinden zu unterbinden. Bei dieser Konkurrenz sind nämlich gerade die Gemeinden in Fördergebieten in der schlechteren Ausgangssituation, sind sie doch relativ finanzschwach und haben überdies erhebliche Standortnachteile.

Freilich ergeben sich bei einer solchen Strategie neben staatsrechtlichen Fragen Zielkonflikte mit dem Grundanliegen föderativer Staatsgebilde, auch unteren Gebietskörperschaftsebenen Handlungsspielräume einzuräumen und damit im Gesamttraum unterschiedliche Versorgungssituationen und eigenständige Wirt-

schaftspolitiken zu gestatten. Eine mit Blick auf das hier behandelte Thema vorgenommene faktische oder rechtliche Beschneidung der Entscheidungsmöglichkeiten etwa der Kommunen im Bereich ihrer Wirtschaftspolitik müßte vor dem Hintergrund grundsätzlicher verteilungspolitischer Belange gegenüber der Beeinträchtigung grundsätzlicher föderativer Belange, eventuell auch vor dem Hintergrund wachstumspolitischer Einbußen, vertreten werden<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Vgl. zu diesem Zielkonflikt ausführlich Horst Z i m m e r m a n n : Föderalismus und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, erscheint demnächst in den Schriften des Vereins für Socialpolitik.

## ENTSCHEIDUNGSTHEORIE

# Ausstieg aus der Atomenergie – Rationale Entscheidung oder Glaubenskrieg?

Hans Wolfgang Brachinger, Renate Schubert, Tübingen/Darmstadt

**Im Gefolge der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl hat die öffentliche Diskussion um die Atomenergie in der Bundesrepublik mehr denn je den Charakter eines Glaubenskrieges angenommen. Wie stellt sich dieser Streit aus entscheidungstheoretischer Sicht dar? Sind rationale, konsensfähige Entscheidungsverfahren denkbar?**

**A**m 26. April 1986 kam es im Reaktor von Tschernobyl zu einem Kernschmelzunfall. Seitdem ist die Problematik der friedlichen Nutzung der Kernenergie wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland gerückt. Der Anteil derjenigen Bundesbürger, die der friedlichen Nutzung der Kernenergie ablehnend gegenüberstehen, ist offensichtlich gestiegen. Nach einer Umfrage des Mannheimer Instituts für praxisorientierte Sozialforschung (POS), die im Auftrag des Bundesinnenministeriums durchgeführt wurde, nahm etwa der Anteil der Befürworter einer Stilllegung aller Atomanlagen von 14,0% auf 26,8% zu. An den Rahmendaten des bundesdeutschen

Energiesystems hat sich aber nichts geändert. Die technischen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Bedingungen und Effekte der verschiedenen Energieträger sind weitgehend dieselben wie vor dem 26. April. Wie kann vor diesem Hintergrund der Sinneswandel vieler Bundesbürger und das Wiederaufflammen der öffentlichen Diskussion erklärt werden? Ist angesichts derartiger Sensibilitäten eine rationale Entscheidung über das Energiesystem einer Gesellschaft überhaupt möglich, oder ist der öffentlich geführte Glaubenskrieg zwischen Befürwortern und Gegnern der Atomenergie unvermeidbar?

Das Charakteristische einer Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Energiesystem, also auch für oder gegen die friedliche Nutzung der Kernenergie, ist, daß die Entscheidung unter unvollkommener Information getroffen werden muß. Ein Entscheidungsproblem ist stets gekennzeichnet durch verschiedene Alternativen oder Optionen, von denen eine auszuwählen ist, durch mögliche Konsequenzen der einzelnen Alternativen und durch künftige Entwicklungen, von denen das Eintreten dieser Konsequenzen abhängt. Unvollkom-

*Dr. Hans Wolfgang Brachinger, 34, ist Akademischer Rat in der Abteilung Ökonometrie und Statistik der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Tübingen. Dr. Renate Schubert ist wissenschaftliche Assistentin am Institut für Volkswirtschaftslehre der Technischen Hochschule Darmstadt.*