

PAUL KLEMMER

## Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik\*

### Kurzfassung

Der 14. und 15. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bringt eine auch für die Raumordnung wichtige Weiterentwicklung bzw. Differenzierung der Förderansatzpunkte und mögliche Neuabgrenzung der Fördergebiete. Mittels einer Aufstockung des Bereichs der Primäraktivitäten, einer qualitativen Differenzierung der Investitionen und einer auf innovative Effekte ausgerichteten Infrastrukturförderung möchte man mit den Entscheidungen für den 14. Rahmenplan (1985) vor allem auch dem ländlichen Raum helfen. Angesichts des Prozesses der funktionalen Konzentration wird dieser Effekt möglicherweise geringer als erwartet ausfallen. Für die Raumordnung besonders interessant ist die Forderung nach verstärkter Abstimmung der raumwirksamen Politikbereiche. Angesichts der Ziele und Programme dieser Politikbereiche bietet sich für die Regionalpolitik vor allem eine stärkere Zusammenarbeit mit der Agrarstrukturpolitik an. Bei der Fördergebietsabgrenzung sollte man sich künftighin bei der Bildung des Gesamtindikators um eine Berücksichtigung der interkorrelativen Beziehungen zwischen den Förderindikatoren sowie um eine multiplikative Verknüpfung derselben bemühen. Bei der Festlegung der Förderschwelle müßte man bei weiterer Orientierung an einem maximalen Anteil von Förderbevölkerung dem der Abgrenzungsmethode widersprechenden Charakter der politisch fixierten Zonenrandförderung besser Rechnung tragen.

### 1. Problemstellung

Die regionale Wirtschaftspolitik als Versuch, über eine gezielte Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsstruktur eine bessere Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Ziele zu erreichen, ist in Bewegung geraten. So erteilte der für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zuständige Planungsausschuß am 25. Oktober 1984 seinem Unterausschuß den Prüfauftrag, eine Anpassung der Förderansatzpunkte bzw. Instrumente an die geänderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie eine Neufestlegung der Fördergebiete vorzunehmen. In der Zwischenzeit liegt der 14. Rahmenplan (1985), der vor allem zu den Förderansatzpunkten Entscheidungen fällte, vor<sup>1</sup>. Auch der Deutsche Bundestag beschäftigte sich mit der regionalen Strukturpolitik. Dies schlug sich vor allem in zwei auf die regionale Wirtschaftspolitik bezogenen Großen Anfragen der CDU/CSU/FDP- sowie der SPD-Fraktion, in einer ausführlichen Beantwortung dieser Anfragen durch die Bundesregierung Anfang 1985, in einer Expertenanhörung des Bundesausschusses für Wirtschaft am 27. Februar 1985 und in einer auf dieses Thema bezogenen Bundestagsdiskussion Mitte April dieses Jahres nieder. Außerdem hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Ende 1984 in seinem Jahresgutachten eine Reform der regionalen Wirtschaftspolitik gefordert und damit eine Diskussion aufgegriffen, die im wissenschaftlichen Bereich seit längerer Zeit anhält<sup>2</sup>.

Läßt man einmal die grundsätzliche und mehr ordnungspolitisch geprägte Diskussion um eine völlige Neuordnung der regionalen Wirtschaftspolitik, wie sie sich vor allem in der Forderung nach Aufhebung des kooperativen Föderalismus bzw. Beseitigung der Gemeinschaftsaufgabe und Mischfinanzierung niederschlägt, außer acht, stehen gegenwärtig vor allem drei Fragenkomplexe im Vordergrund. Sie betreffen

- die Verbesserung des bisher praktizierten Verfahrens der Auswahl der Fördergebiete,
- die instrumentale Fortentwicklung im Sinne der Ausweitung und Differenzierung der Fördertatbestände sowie
- die verstärkte Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele in anderen Politikbereichen.

Für die Raumordnung von besonderem Interesse ist hierbei die vom Planungsausschuß an die Bundesregierung gerichtete Aufforderung, diese möge prüfen, welche Möglichkeiten für eine stärkere Berücksichtigung der Ziele der Regionalpolitik in anderen raumwirksamen Politikbereichen bestehen. Wörtlich heißt es im 14. Rahmenplan: „Der Planungsausschuß ist der Auffassung, daß die Wirksamkeit der Regionalförderung durch eine stärkere Berücksichtigung ihrer Ziele in anderen raumwirksamen Politikbereichen verstärkt werden kann. Dies gilt in besonderem Maße für die Forschungs- und Technologiepolitik, die Arbeitsmarktpolitik, die Verkehrspolitik, die Infrastrukturpolitik im weitesten Sinne sowie die Agrarpolitik“<sup>3</sup>. Damit wird ein Thema aufgegriffen, welches die Raumordnung seit langer Zeit beherrscht und im Mittelpunkt vieler Diskussionen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung steht<sup>4</sup>.

Der vorliegende Beitrag bringt einen kurzen Überblick über die wichtigsten Entscheidungen und Vorhaben der regionalen Wirtschaftspolitik. Dies betrifft zunächst den 14. Rahmenplan und die dort vorgenommene instrumentale Weiterentwicklung. Anschließend wird zu den Abstimmungsmöglichkeiten mit anderen raumwirksamen Politikbereichen Stellung genommen und schließlich kurz auf die Neuabgrenzungsdiskussion der Fördergebiete eingegangen.

## 2. Erweiterung und Differenzierung der Förderansatzpunkte

Die im 14. Rahmenplan beschlossene Erweiterung und Differenzierung der Förderansatzpunkte betrifft vor allem<sup>5</sup>

- die stärkere Einbeziehung von Dienstleistungen und Handwerksbetrieben in den Bereich der sogenannten „Primäraktivitäten“;
- die Sonderförderung sogenannter hochwertiger Arbeitsplätze,
- die Ausweitung der Infrastrukturförderung auf die Erschließung von Gewerbelände, die Wiedernutzbarmachung von brachliegendem Gelände für gewerbliche Zwecke und die Errichtung bzw. den Ausbau von Forschungs-, Innovations-, Technologie-, Gründerzentren bzw. -parks und ähnliche Einrichtungen,
- die besondere Investitionsförderung in der Gründungsphase junger Unternehmen und
- die Förderung sogenannter immaterieller Wirtschaftsgüter.

Besonders relevant erscheinen die drei ersten Entscheidungen, auf die nachfolgend näher eingegangen werden soll.

Was die stärkere Einbeziehung von Dienstleistungsbetrieben betrifft, wurde zunächst die sogenannte „Positivliste“, die für eine Förderung mit der Investitionszulage und dem Investitionszuschuß relevant ist, aufgestockt. Neu aufgenommen wurden vor

allem die Forschungs- und Entwicklungsleistungen für die Wirtschaft, die betriebswirtschaftliche und technische Unternehmensberatung, die Markt- und Meinungsforschung, Laborleistungen für die gewerbliche Wirtschaft, Werbeleistungen für gewerbliche Wirtschaft und Ausstellungs-, Messen-Einrichtungen als Unternehmen. Des weiteren können jene Handwerksbetriebe im Rahmen eines Einzelfallnachweises in die Zuschußförderung mit einbezogen werden, die zwar den sogenannten Artbegriff der Primäraktivität nicht erfüllen, aber nach der Investitionsdurchführung mehr als 50 % ihrer Produktion überregional absetzen.

Mittels dieser Entscheidung wollte man vor allem der Feststellung Rechnung tragen, daß viele Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe den Charakter mittelbarer Primäraktivitäten haben, da ihre Leistungen überwiegend dem bereits ansässigen Basisproduzenten zugute kamen. Dies gilt insbesondere für den ländlichen Raum, wo derartige Betriebe die Funktion einer wirtschaftsnahen (Dienstleistungs-)Infrastruktur ausüben. Außerdem möchte man mittels dieser Entscheidung das Hineinwachsen mittelständischer Betriebe in überregionale Märkte erleichtern.

Damit wird deutlich, daß bei diesen Entscheidungen vor allem an den ländlichen Raum gedacht wurde. Mit großem Interesse wird man darum verfolgen müssen, wie diese Erweiterung dort angenommen wird. Treten doch jetzt in der Positivliste bereits eine Reihe von Dienstleistungsaktivitäten auf, die sich vor allem auf die Verdichtungsgebiete konzentrieren. Dieser Tatbestand wird in der Literatur vor allem unter dem Stichwort der funktionalen Konzentration behandelt. Es bleibt zu prüfen, wie die neuen Förderaktivitäten diesen funktionalen Konzentrationsprozeß abzuschwächen vermögen.

Noch eine weitere Maßnahme ist primär für den ländlichen Raum gedacht. So wird ab dem 14. Rahmenplan zusätzlich zur Investitionszulage und zum Investitionszuschuß, die sich beide bis zu einer gewissen Höchstgrenze an der Bemessungsgrundlage der Investitionskosten orientieren, ein besonderer Investitionszuschuß pro neu geschaffenen „hochwertigem Arbeitsplatz“ gewährt. Die Definition des hochwertigen Arbeitsplatzes erfolgt hierbei über das mit diesem verbundene Jahreseinkommen. Überschreitet letzteres einen Betrag von mindestens 60 000,— DM, wird in Abhängigkeit von der Schwerpunktordeinstufung ein Betrag bis zu 25 000,— DM gewährt. Mittels dieser Maßnahme möchte man vor allem das unverändert anhaltende qualitative Disparitätengefälle zwischen den Verdichtungsgebieten und dem ländlichen Raum reduzieren. Ordnungspolitisch ist diese Maßnahme aber nicht unproblematisch. Wird hier doch die klassische Bemessungsgrundlage der Investitionskosten um weitere Kriterien ergänzt und eine Art Lohnkostensubventionierung eingeführt. Analog zur erweiterten Förderung der Dienstleistungsaktivitäten wird man auch hier prüfen müssen, ob mit dieser Maßnahme der den ländlichen Raum benachteiligende Prozeß der funktionalen Konzentration gebremst werden kann.

Die dritte wichtige Entscheidung im Hinblick auf Art und Umfang der Fördertatbestände betrifft die Ausweitung der Infrastrukturförderung. Es handelt sich hier um ein Maßnahmenbündel, das je nach Gebietskategorie (Verdichtungsgebiete oder ländlichen Raum) unterschiedlich wirken wird. Die Erschließung von Gewerbelände (bisher nur Industriegelände) und insbesondere die Wiedernutzbarmachung von brachliegendem Gelände für förderfähige gewerbliche Zwecke hat z. B. vor allem die altindustriellen Verdichtungsräume im Auge. Dort scheiterte die Erhaltung und Erweiterung des Arbeitsplatzangebots häufig an (quali-

tativen) Flächenengpässen. Insofern wird mittels dieser Entscheidung ein Beitrag zur Bodenmobilisierungspolitik in altindustriellen Problemgebieten geleistet.

Was die Errichtung oder den Ausbau von Forschungs-, Innovations-, Technologie-, Gründerzentren bzw. -parks und ähnliche Einrichtungen betrifft, will man vor allem innovative Unternehmensgründungen unterstützen. In einer bis zum Jahresende 1987 befristeten Probezeit kann darüber hinaus noch die Errichtung bzw. der Ausbau von Einrichtungen der neuen Techniken zur Individualkommunikation (Telematik) im Einzelfall gefördert werden.

Nachdem die erste Gründungswelle — in der Bundesrepublik Deutschland arbeiten gegenwärtig rund 10 dieser Einrichtungen und weitere 50 befinden sich in Planung und Aufbau — solcher innovativer betrieblicher Standortgemeinschaften bereits vorbei ist, wird deutlich, daß dieses Instrument möglicherweise nur unter gewissen Standortvoraussetzungen (räumliche Nähe zu forschungsintensiven Großbetrieben bzw. zu Einrichtungen der angewandten Grundlagenforschung, gute Fernverkehrserschließung und großstädtische Ausgangsbedingungen) Erfolg verspricht. Läßt man einmal die ordnungspolitischen Bedenken außer acht, ist darum nicht auszuschließen, daß vor allem die Verdichtungsgebiete bzw. ihre anschließenden Randzonen begünstigt werden.

### 3. Verstärkte Abstimmung der raumwirksamen Politikbereiche

Mit der Forderung nach verstärkter Abstimmung der raumwirksamen Politikbereiche kommt im 14. Rahmenplan ein klassisches Postulat der Raumordnungspolitik zum Tragen. Solche Forderungen sind in der Regel Ausdruck beobachteter Koordinierungsdefizite. Letztere ergeben sich

- wenn die Ziele der verschiedenen raumwirksamen Politikbereiche inhaltlich nicht übereinstimmen (Zielinkonsistenz),
- Maßnahmen sich wechselseitig konterkarieren (Maßnahmeninkonsistenz) bzw.
- divergierende Vorstellungen vom Handlungsbedarf bzw. Handlungsspielraum vorliegen (Diagnoseinkonsistenz).

Eine Abstimmung ist vor allem dort erforderlich, wo von den Maßnahmen anderer Politikbereiche beachtliche raumwirksame Effekte ausgehen.

Gemäß den Vorstellungen des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ kommt der Abstimmung zwischen der Regionalpolitik und Forschungs- und Technologie-, Arbeitsmarkt-, Verkehrs-, Agrarpolitik und weiteren Infrastrukturpolitikmaßnahmen eine besondere Bedeutung zu<sup>6</sup>. Konkrete Abstimmungshinweise — etwa im Hinblick auf Zielformulierungen oder Maßnahmen bestimmter Politikbereiche — werden im 14. Rahmenplan jedoch nicht genannt; teilweise beinhalten die Formulierungen eher eine Art Prüfauftrag bzw. einen Appell an die Länder, sich auf ihrer Ebene ebenfalls um eine vermehrte Konsistenz zu bemühen.

Der Blick des Planungsausschusses ist in starkem Maße auf die Forschungs- und Technologiepolitik gerichtet. Vom Mittelvolumen bzw. von der Bedeutung für innovative Tätigkeiten her gesehen ist dies verständlich, nur treten dort bei der Berücksichtigung regionalpolitischer (Ausgleichs-)Anliegen im Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik große Probleme auf. So ist unverkennbar, daß letztere vor allem dem Wachstumsanliegen verpflichtet ist. Folgt man jedoch den überwiegenden Ergebnis-

sen der Regionalforschung, gehen die meisten Wachstumsimpulse immer noch von den Ballungs- und Verdichtungsgebieten aus. Überträgt man z. B. das klassische Bild vom Produktlebenszyklus in den Raum, dann sind die Ballungs- und Verdichtungsräume aufgrund ihrer Agglomerationsvorteile bevorzugter Ausgangspunkt von Inventionen und Innovationen. Erst mit zunehmender Produktionsreife werden Teile der Produktion, etwa aufgrund zunehmender Bedeutung der Lohnkostenunterschiede oder der Bodenpreise, in das sogenannte „flache Land“ verlagert.

Trifft diese These zu, wofür gute Gründe sprechen, muß eine wachstumsorientierte Forschungs- und Technologiepolitik eher die Ballungs- und Verdichtungsgebiete begünstigen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn dieser Politikbereich sich, wie gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland beobachtet werden kann, in einem Umstrukturierungsprozeß zugunsten der indirekten Förderung befindet. Dann sinkt die regionalpolitische Differenzierungsmöglichkeit beachtlich ab. Aber selbst dort, wo sich noch direkte Forschungsförderung abspielt — etwa im Bereich der Hochtechnologieförderung —, ist man an forschungsrelevante Standortvoraussetzungen gebunden. Da eine derartige Forschungsförderung ebenfalls vorrangig darauf ausgerichtet sein muß, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken, sollte sie, wie auch das Ifo-Institut anlässlich der Anhörung im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages betonte, „nicht mit regionalpolitischen Koordinationsforderungen belastet werden“<sup>7</sup>.

Auch im Hinblick auf eine stärkere Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik bleibt, trotz der bereits durchgeführten (regionalisierten) arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme der Bundesregierung, der Abstimmungsspielraum begrenzt. Dies hat vor allem folgende Gründe:

- Erstens ist zu beachten, daß einige Förderungsinstrumente der praktischen Arbeitsmarktpolitik als Rechtsansprüche formuliert sind und — räumlich gesehen — darum nur dort zum Einsatz gelangen, wo die Anspruchsberechtigten auch ihren Wohnsitz haben. Dies gilt insbesondere für die Lohnersatzleistungen, die Fortbildung und Umschulung oder die Kurzarbeit.
- Nicht zu vergessen ist des weiteren die versicherungsrechtliche Konstitution des Arbeitsförderungsgesetzes. Sie impliziert u.a., daß die Maßnahmenfinanzierung primär aus dem Beitragsaufkommen der Arbeitslosenversicherung erfolgt, wobei die Lohnersatzleistungen stets den Vorrang haben. Das bedeutet, daß bei hoher gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit der finanzielle Spielraum für eine regionale Differenzierung des sogenannten „aktiven“ Teils der Arbeitsmarktpolitik stets zwangsläufig schrumpfen muß. Handlungsspielraum eröffnet sich somit nur dann, wenn sich bei der Bundesanstalt für Arbeit Überschüsse bilden.

Es bleiben unter Koordinierungsüberlegungen somit vor allem die Verkehrs- und Agrarpolitik übrig. Geht man zunächst von der Verkehrspolitik aus und fragt man nach jenen Gestaltungsansatzpunkten, welche auf die regionale Produktionsstruktur bzw. auf die Verkehrsteilung zurückwirken können, kommt man üblicherweise

- zur Verkehrswegeplanung,
- zur Preis- oder Tarifpolitik sowie
- zur gezielten Beeinflussung der den Wettbewerb der Verkehrsträger betreffenden Rechtssätze (etwa Gebote und/oder Verbote).

Dabei ist zu beachten, daß die praktische Verkehrspolitik nicht nur dem räumlichen Ausgleichsanliegen verpflichtet ist, sondern auch dem Ziel der Beseitigung von Engpaßsituationen in der Infrastruktur, der Mittelstandspolitik sowie insbesondere dem Problem der Bundesbahn Rechnung tragen muß<sup>8</sup>. Dies engt den Koordinationsspielraum bereits beträchtlich ein.

Legt man des weiteren die praktische Ausgestaltung der deutschen Verkehrspolitik zugrunde, bestand diese in starkem Maße in einer Kapazitätssteuerung des binnenländischen Straßengüterverkehrs durch Aufteilung eines globalen Kontingents auf einzelne Konzessionäre. Mit Hilfe dieser Maßnahme wollte man vor allem die Nachfrage nach Transportleistungen zugunsten der Deutschen Bundesbahn umschichten. Die Erfahrungen zeigen jedoch, daß dies nicht zum gewünschten Erfolg führte. Vielmehr kam es durch die Kontingentierung zu einer Angebotsverknappung im gewerblichen Güterkraftverkehr, welche die Frachtrate nach oben trieb. Gleichzeitig wurde das Straßennetz ausgebaut und damit die Nachfrage nach Leistungen des Güterkraftverkehrs ausgeweitet.

Durch diese Begünstigungen (Kontingentierung und Ausbau des Straßennetzes) bekam die ursprünglich als Schutz der Eisenbahn gedachte Politik der Marktzutrittsbeschränkungen im Straßengüterverkehr in beachtlichem Maße den Charakter einer Mittelstandspolitik. In dem Maße, wie sie zu überhöhten Frachtraten führte, benachteiligte sie möglicherweise auch den peripher gelegenen ländlichen Raum.

Ein weiterer Grundzug der deutschen Verkehrspolitik besteht in der Verpflichtung der Deutschen Bundesbahn auf gewisse gemeinwirtschaftliche Anliegen. Zu diesem Zwecke muß die Bundesbahn zahlreichen Auflagen (z. B. Betriebs- und Beförderungspflicht sowie Tarifpflicht) genügen. Durch Übernahme des Defizits subventioniert der Bund diesen Verkehrsträger und indirekt die von diesem Verkehrsträger abhängigen Sektoren. Gleichzeitig kam es zum Ausbau des Binnenwasserstraßennetzes. Damit stehen vielerorts (häufig altindustrielle Verdichtungsgebiete) zwei für den Massengüterverkehr geeignete Verkehrsmittel zur Verfügung. Um der Abwanderung der Nachfrage zur Binnenschifffahrt entgegenzuwirken, war die Bundesbahn daher gezwungen, ihre Frachttarife an jene der Binnenschifffahrt (nach unten) anzupassen. Damit wurden partiell auch Verdichtungsgebiete bevorteilt.

Von diesem Prozeß und den ansonsten noch bestehenden Sondertarifen profitieren vor allem jene Sektoren, die auf die Eisenbahn bzw. die Binnenschifffahrt als Verkehrsträger ausgerichtet sind. Dazu gehören transportintensive Bereiche wie die Montanindustrie, die Landwirtschaft, die Chemische Industrie oder das Baugewerbe. Insofern ging von der praktischen Verkehrspolitik in beachtlichem Maße ein Strukturhaltungseffekt aus, der in einzelnen Fällen den ländlichen Raum (aber auch Verdichtungsgebiete) begünstigte, aber auch die strukturelle Anpassungsflexibilität minderte. Es ist fraglich, ob diese spezifische Prägung der deutschen Verkehrspolitik kurzfristig zugunsten der Regionalpolitik geändert werden kann.

Größere Abstimmungsmöglichkeiten, die auch in der Raumordnung genutzt werden sollten, bestehen jedoch im Hinblick auf die Agrarpolitik. Dies trifft vor allem für die Agrarstrukturpolitik zu, die analog zur regionalen Wirtschaftspolitik als Gemeinschaftsaufgabe gehandhabt wird. Hinzu kommt, daß sich, wie vor allem auch die neueren Agrarberichte zeigen, ein Wandel in den agrarpolitischen Zielen ergeben hat<sup>9</sup>. Insbesondere ist gegenüber früher die wachstumspolitische Orientierung

zurückgetreten; statt dessen soll die Agrarstrukturpolitik künftig stärker als Erhaltungs- und räumliche Ausgleichspolitik eingesetzt werden. Die Erhaltung landwirtschaftlicher Betriebe, und zwar im Sinne einer umweltschonenden oder -fördernden bäuerlich betriebenen Landbewirtschaftung, kann wichtige regionale Arbeitsmarkteffekte ausüben bzw. mit der Regionalpolitik kombiniert werden. Deshalb ist dem Ifo-Institut zuzustimmen, wenn „gerade in den ländlichen Räumen ein besonders hoher Grad von Abstimmung und Koordinierung zwischen der Regionalpolitik und der Landesplanung einerseits und der Agrarpolitik andererseits angestrebt werden“ muß<sup>10</sup>.

#### 4. Neuabgrenzung der Fördergebiete

Ein weiterer Bereich, der in der regionalen Wirtschaftspolitik zur Entscheidung ansteht und auch für die Raumordnung interessant ist, betrifft die für den 15. Rahmenplan vorgesehene Neuabgrenzung der Fördergebiete. Sie muß sich vor allem mit dem Problem auseinandersetzen, wie man das sich wandelnde räumliche Disparitätenbild bei der Fördergebietsabgrenzung adäquat berücksichtigen kann, ohne eine spezifische Problemgruppe zu benachteiligen.

Da ist einmal die Gruppe der klassischen Problem- und Fördergebiete. Sie ist weitgehend mit den peripher gelegenen ländlichen Räumen identisch und Gegenstand vielfältiger Untersuchungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung gewesen<sup>11</sup>. Ihre Identifikation durch den regionalpolitischen Planungsausschuß erfolgte in der Vergangenheit über ein Indikatorensystem, welches vor allem durch zwei Arbeitsmarkt-, zwei Einkommens- und einen komplexen Infrastrukturindikator gekennzeichnet war. Zu den Arbeitsmarktkriterien gehören seit 1981 der Arbeitskrätereservekoeffizient und die durchschnittliche Arbeitslosenquote, zu den Einkommenskriterien die durchschnittliche Bruttolohn- und -gehaltssumme sowie das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Einwohner. Es wird auch künftig bei den Förderindikatoren bleiben, nur das Bruttoinlandsprodukt wird durch die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen bzw. zu Faktorkosten abgelöst und teilweise die Berechnungsmethode geändert.

Bei der Bildung eines Gesamtindikators, wie dies seit Mitte der 70er Jahre praktiziert wird, wurden diese Einzelheiten additiv und gleichgewichtet zusammengefaßt. Damit kamen vor allem solche Regionen als Fördergebiete zum Vorschein, die durch eine *allseitige* Problemlage gekennzeichnet waren. Das waren somit Räume, die sowohl im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit, die Einkommenswertigkeit ihrer Arbeitsplätze als auch hinsichtlich der Infrastrukturausstattung im Vergleich zum Bundesdurchschnitt schlechte Merkmalsausprägungen aufwiesen. Dies waren zumeist die peripheren ländlichen Räume.

Seit Ende der 70er Jahre hat sich dieses klassische Disparitätenbild, gemäß dem die verdichteten Gebiete weitgehend gut und die ländlichen Räume häufig schlecht entwickelt sind, jedoch gewandelt. Es traten immer stärker die Verdichtungsgebiete mit strukturellen Anpassungsproblemen hervor. Sie unterscheiden sich von den klassischen Problemgebieten — bei Verwendung der überkommenen Indikatoren — vor allem durch eine *einseitige* Problemlage, nämlich in der Regel durch eine extrem hohe Arbeitslosigkeit. Aufgrund der Tatsache, daß wegen der Vernachlässigung der interkorrelativen Beziehungen zwischen den fünf Teilindikatoren die Einkommensbewertung (entgegen der eigentlichen Gewichtungabsicht des Planungsausschusses) überproportional



hoch durchschlag und die additive Verknüpfung eine einseitige Problemlage statistisch nicht adäquat zu berücksichtigen vermag, kamen diese neuen Problemgebiete bei der bisherigen Methode der Bildung eines Gesamtindikators nur unzureichend zur Geltung.

Will man dieses Problem lösen, muß man daher, was wissenschaftlich auch viel befriedigender wäre,

- bei der Gewichtung die interkorrelativen Beziehungen eliminieren und
- die Einzelvariablen multiplikativ miteinander verknüpfen.

Hierdurch würden, was man betonen muß, die klassischen und *echten* Problemgebiete nicht benachteiligt. Sie müßten bei allseitiger Problemlage auch weiterhin die Fördertabelle in negativer Hinsicht anführen. Es kämen aber die Probleme der Verdichtungsgebiete mit strukturellen Anpassungsschwierigkeiten besser zum Vorschein.

Auch über die Festlegung der sogenannten Förderschwelle, d. h. jenem Wert des Gesamtindikators, der Fördergebiete und Nichtfördergebiete trennt, sollte man nochmals nachdenken. Will man nämlich, was eine politische und auch für die Raumordnung relevante Entscheidung ist, weiterhin bei der Zonenrandförderung, und zwar unabhängig von den Merkmalsausprägungen des Gesamtindikators, bleiben, sollte man von der bisherigen Ableitung der Förderschwelle aus den Einwohneranteilswerten aller Fördergebiete (angestrebt sind maximal 30 % der Bundesbevölkerung) abgehen oder die Einwohnerzahlen der politisch definierten Fördergebiete vorweg außer acht lassen. Damit würde zumindest die politische und vom Gesamtindikator abgekoppelte Fördereinstufung bestimmter Gebiete besser deutlich gemacht und der für andere Gebiete relevante Diskriminierungseffekt (näm-

lich Nichtförderung trotz schlechterer Indikatorenwerte als in manchen Bereichen des Zonenrandgebiets) ausgeschaltet.

### Anmerkungen

\* Überarbeitete und aktualisierte Fassung des Vortrags anlässlich der Sitzung der Sektion I der ARL am 21. 3. 1985 in Bonn.

1 Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache, 10/3562, Bonn 1985.

2 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen langen Aufschwung, Sondergutachten 1984/85, Stuttgart und Mainz 1984, S. 199 ff.

3 Vierzehnter Rahmenplan, a.a.O., S. 6.

4 Vgl. etwa Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Koordination von Raumordnung und Strukturpolitiken. ARL-Arbeitsmaterial, Nr. 95, Hannover 1985.

5 Vierzehnter Rahmenplan, a.a.O.

6 Ebenda, S. 6.

7 Balz M. u. Leibfritz W.: Regionalpolitik auf dem Prüfstand. ifo-schnelldienst, 38. Jg., 1985, H. 12, S. 22.

8 Vgl. zum folgenden Klemmer P.: Wandlungen der sektoralen und regionalen Produktionsstruktur als Problem der Verkehrspolitik. In: Schwachstellen in der Verkehrsbedienung, hrsg. v. der DVWG, B. 84, Bergisch Gladbach 1985, S. 1 ff.

9 Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Agrarbericht 1985, Bonn 1985, S. 4 f., insbesondere S. 77, wo auf die 1984 vorgenommene Umorientierung der einzelbetrieblichen Förderung eingegangen wird.

10 Balz M. u. Leibfritz W.: a.a.O., S. 24.

11 Siehe z. B. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raumes — Arbeitsmärkte, Agrarpolitik, Innovationen. ARL-Arbeitsmaterial, Nr. 80, Hannover 1984.