

SVEIN HOFSTAD

Ergebnisse der Landesentwicklungspolitik in Nord-Norwegen

Erfahrungen und Probleme bei der Verhinderung der Abwanderung aus den Gebieten Nordskandinaviens durch Schaffung neuer Arbeitsplätze mit Hilfe der Landesplanung und Regionalpolitik*

I. Nordkalotten — Land nördlich des Polarkreises

1. Probleme der Raumordnung und Landesplanung in den nördlichsten Provinzen der drei skandinavischen Länder

Im nördlichsten Teil Skandinaviens, der allgemein Nordkalotten genannt wird, haben die Verwaltungen Finnlands, Norwegens und Schwedens seit 1968 eine organisierte grenzüberschreitende Zusammenarbeit in regional- und arbeitsmarktpolitischen Fragen eingeleitet. Bereits 1966 hatte der Nordische Rat den skandinavischen Regierungen empfohlen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren, vor allem, um auch in den abgelegenen und problematischen Regionen am Nordkap eine bessere regionale Wirtschaftspolitik betreiben zu können¹.

Der größte Teil des Gebietes „Nordkalotten“ liegt nördlich des Polarkreises und umfaßt 31 % der gesamten Fläche aller drei Länder. In diesem Gebiet wohnen insgesamt 930 000 Einwohner, das heißt 5 bis 6 % der Gesamtbevölkerung aller drei Länder. An der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Nordkalotten sind, wie aus Karte 1 hervorgeht, fünf Provinzen beteiligt, darunter Lappland (Finnland), Norrbotten (Schweden) und Nordland, Troms und Finnmark (Norwegen).

Die drei norwegischen Provinzen, die den Landesteil Nord-Norwegen (Nord-Norge) ausmachen, sind gebirgige Küstenprovinzen mit einer stark von Fjorden zerschnittenen Landschaft. Es gibt kaum nutzbare landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen. Lappland und Norrbotten hingegen sind Inlandsprovinzen mit großen Waldflächen. In Norrbotten liegt auch „Kiruna“, eine der größten Eisenerzlagerstätten Europas. Das Eisenerz von Kiruna wird mit der Bahn westwärts zur norwegischen Küste transportiert und in Narvik in Schiffe verladen. Allen Provinzen gemeinsam sind die geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, die großen Entfernungen, das harte Klima, die einseitige Wirtschaftsgrundlage und die relativ großen Nettoabwanderungen der Bevölkerung in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg.

Die Nettoabwanderungen in der Periode 1950 bis 1960 betrugen durchschnittlich jährlich 3 800 Personen, in der Periode 1960 bis 1970 durchschnittlich rund 8 700 und in der ersten Hälfte der 70er Jahre durchschnittlich ca. 2 300 Einwohner jährlich. Abgesehen von Lappland, haben alle Provinzen

trotzdem ihre Bevölkerungszahl bis in die neueste Zeit hinein erhöht. Dies lag insbesondere an der hohen Geburtenhäufigkeit in Nordskandinavien. Die Bevölkerungsabwanderungen aus Nordkalotten fanden in Norwegen und in Schweden nationale Beachtung. Die Abwanderung aus der finnischen Provinz Lappland vollzog sich auch in Richtung Schweden.

2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der fünf Provinzen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Raum Nordkalotten ist Teil der umfassenden nordischen Zusammenarbeit, an deren Spitze als oberstes Organ der Nordische Ministerrat und ein Generalsekretariat in Oslo stehen. Die Zusammenarbeit hat u.a. zum Ziel, die wirtschaftlichen und kulturellen grenzüberschreitenden Verbindungen durch bessere Kooperation der Verwaltungen, der Wirtschaft und verschiedener Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu stimulieren. Bis zum heutigen Tage haben allgemeine Forschungen und Informationen über die Strukturen und Verhältnisse dieses Raumes in den Bereichen Landwirtschaft, Industrie und Fremdenverkehr im Vordergrund der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gestanden. Als konkrete Ergebnisse dieser Zusammenarbeit kann auf den Bau eines nordskandinavischen Berufsbildungszentrums für Erwachsene, auf die Einrichtung eines mobilen Bibliotheksdienstes und seit 1979 auf die versuchsweise Gründung einer Ost-West-Flugverbindung hingewiesen werden. Langfristige Zielsetzungen dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Nordkalotten sind die Ausbildung eines internationalen Arbeitsmarktes und die Stärkung der Handelsverbindungen zwischen den fünf skandinavischen Provinzen.

Seit 1966 haben die skandinavischen Staaten in diesem Raum eine umfassende gemeinsame Forschung über regionalpolitische Fragen betrieben, wobei insbesondere auch vergleichende Untersuchungen über Methoden und Maßnahmen der Landesentwicklung und des Landesausbaus durchgeführt wurden. Am Beispiel der drei nord-norwegischen Provinzen sollen hier die wichtigsten Ergebnisse der Regionalentwicklung und der Regionalforschung aufgezeigt werden.

II. Nord-Norwegen

1. Wichtigste Ziele der Landesentwicklung

Die norwegische Wirtschaftspolitik der Nachkriegsjahre war gekennzeichnet von folgenden Zielsetzungen:

– hohe Beschäftigung;

* Aus der norwegischen in die deutsche Sprache übersetzt von Dr. Viktor Frhr. von Malchus, Dortmund.

¹ Vgl. Jährliche Berichte des Nordischen Ministerrats. Malchus, V. Frhr. von: Partnerschaft an europäischen Grenzen, Integration durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit. – Bonn 1975. = Europäische Schriften des Instituts für europäische Politik, Bd. 39/40. S. 135 – 140.

Tabelle 1: Bevölkerung 1978 in Nord-Norwegen und Entwicklung seines Bevölkerungsanteils am gesamten Königreich im Zeitraum von 1875 bis 1978

Gebiet	Bevölkerung im Jahre 1978		Bevölkerungszahl Nord-Norwegens in Prozent des Königreichs Norwegen in den Jahren				
	Personen	%	1875	1950	1960	1970	1978
Nordland	242 950	52	5,7	6,7	6,7	6,3	6,0
Troms	145 276	31	3,0	3,6	3,5	3,5	3,6
Finnmark	78 731	17	1,3	2,0	2,0	2,0	1,9
Nord-Norwegen	466 957	100	10,0	12,4	12,2	11,8	11,5

- gleichwertige Wohlstandsentwicklung in allen Teilgebieten des Landes;
- gleiche Einkommensentwicklung in den sozialen Gruppen.

Ein wichtiges Nahziel war dabei die Erhaltung der vorgegebenen, traditionellen Raum- und Siedlungsstruktur mit dezentraler Besiedlung. Zur Durchführung dieser Zielsetzungen wurden in allen wirtschaftsschwachen Landesteilen Norwegens Stützungs- und Förderungsmaßnahmen durchgeführt. Im Rahmen dieser Förderungen war Nord-Norwegen das größte und herausragendste Förderungsgebiet.

2. Wirtschaftsstruktur

Nord-Norwegen umfaßt 31 % der gesamten Landesfläche und 11,5 % der Gesamtbevölkerung Norwegens. Wichtigste natürliche Ressourcen sind die Fischvorkommen in den Fjorden, an der Küste und im Meer. Im Jahre 1974 betrug der Anteil Nord-Norwegens an der von Berufsfischern angelandeten Fischmenge des Reiches ungefähr 50 %. Die größte Bedeutung hat die Fischerei für die Provinz Finnmark.

Nord-Norwegen besitzt 18 % der nutzbaren Wasserkraftressourcen Norwegens, wovon etwa drei Viertel in der Provinz Nordland liegen. Auch die beiden größten Eisenerzgruben des Landes liegen in Nord-Norwegen, und in diesem Landesteil lebt ungefähr ein Drittel aller im Bergbau Beschäftigten Norwegens. Im Jahre 1977 wirtschafteten in den Wirtschaftsbereichen Industrie und Bergbau Nord-Norwegens rund 9 % aller Betriebe und etwa 7 % aller Beschäftigten des gesamten Landes.

Insgesamt kann man sagen, daß das Wirtschaftsleben Nord-Norwegens relativ stark auf den traditionellen Wirtschaftszweigen Landwirtschaft und Fischerei beruht. Noch im Jahre 1970 gehörten 20 % der gesamten Erwerbsbevölkerung dieses Landesteiles zu diesen beiden Wirtschaftszweigen, wogegen ihr Anteil in Norwegen insgesamt lediglich 12 % betrug. Lediglich 1 % der gesamten Fläche Nord-Norwegens wird heute landwirtschaftlich genutzt. Der überwiegende Teil der Landwirtschaftsbetriebe ist immer noch sehr klein. Die Erwerbskombination Landwirtschaft-Fischerei ist immer noch weit verbreitet.

3. Bevölkerungsentwicklung

Im Zeitraum von 1875 — 1950 ist die Bevölkerung in Nord-Norwegen sehr stark angewachsen. Die Entwicklung der primären Wirtschaftszweige und die Besiedlung an der Küste blieben relativ stabil. Der Anteil Nord-Norwegens an der Gesamtbevölkerung des Landes wuchs in dieser Periode von 10,0 % auf 11,5 %.

In den Jahren 1951 — 1970 begann sich das Wirtschaftsleben stark zu verändern und mit ihm gleichzeitig die Bevölkerungs- und Siedlungsstruktur. Die Bevölkerung zog von den Inseln auf das Festland und von den dünnbesiedelten Landesteilen in die Dörfer und Städte. Darüber hinaus begann eine Abwanderung von großen Bevölkerungsteilen von Nord-Norwegen nach Süd-Norwegen, speziell in das Gebiet um Oslo. In der Fünfjahresperiode von 1951 bis 1954 betrug die jährliche Nettoabwanderung aus Nord-Norwegen 1 700 Personen. In den folgenden Jahren stieg sie weiter und erreichte ihr Maximum in der Periode 1966 — 1970 mit durchschnittlich jährlich 4 200 Personen. Die Nettoabwanderung machte in diesem Zeitraum etwa 80 % der Geburtenüberschüsse aus.

Im Zeitraum 1971 — 1975 ging die Nettoabwanderung stark zurück. Sie betrug in dieser Periode nur noch 915 Personen pro Jahr oder 33 % des Geburtenüberschusses. Die Ursache für diese Verbesserung der Situation liegt u. a. in dem bedeutenden ökonomischen Wachstum dieses Landesteiles, hervorgerufen durch gute Fischfangergebnisse und steigende industrielle Beschäftigung.

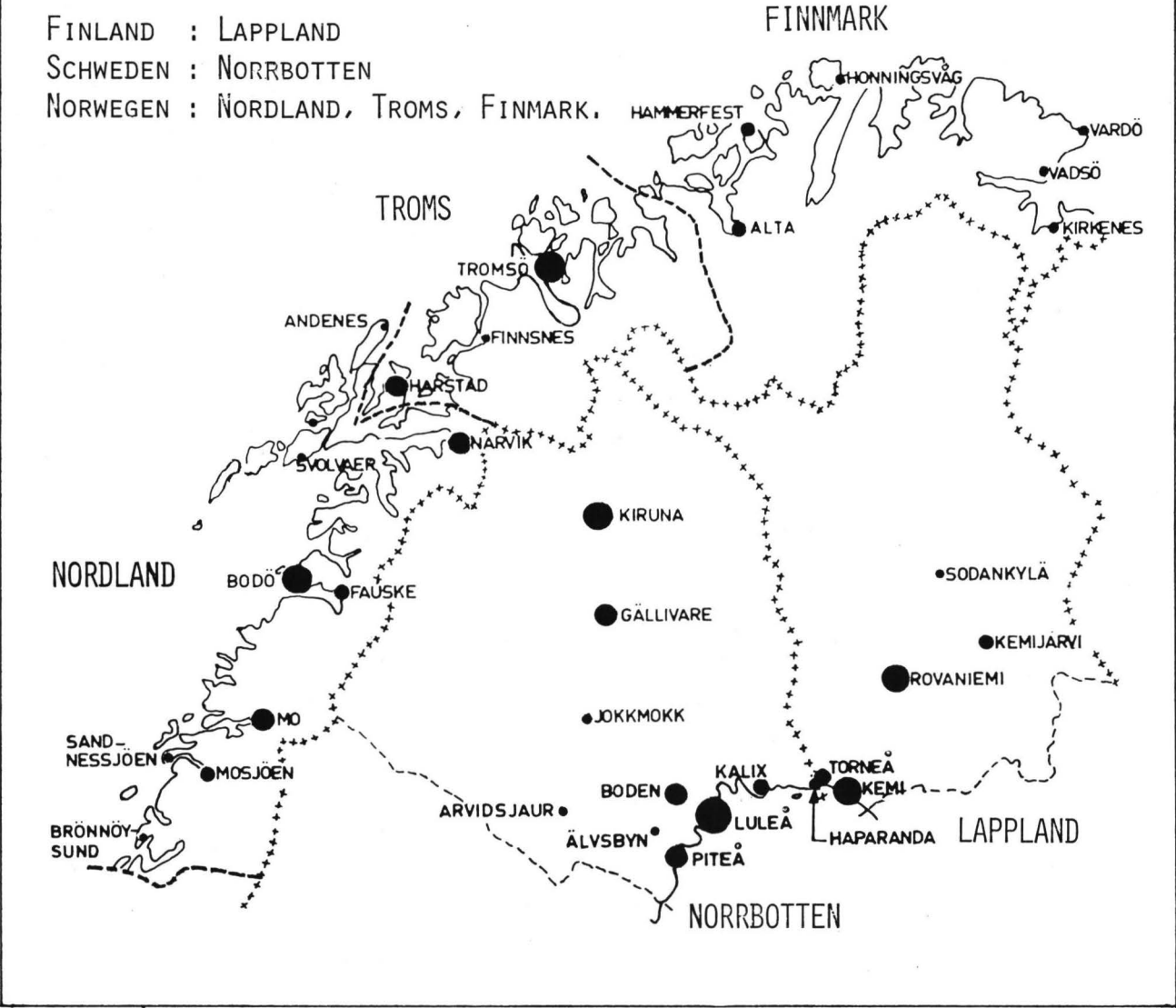
In dem Zeitraum 1976 — 1978 scheint ein Rückschlag in der Wanderungsbilanz Nord-Norwegens eingetreten zu sein. Die Nettoabwanderungen betrugen in diesem Zeitraum durchschnittlich 2 000 Personen pro Jahr. Auch die Geburtenhäufigkeit ist in den 70er Jahren sehr stark zurückgegangen. Die Bevölkerungszahl weist deshalb kaum noch positive Veränderungen auf. Insgesamt ist ein weiterer Rückgang des Bevölkerungsanteils Nord-Norwegens in der Gesamtbevölkerung des Landes zu beobachten (vgl. Tab. 1). Dieser Zeitraum wird auch gekennzeichnet vom Übergang zu einem ungünstigeren Klima für die norwegische und die internationale Wirtschaft.

NORD SKANDINAVIEN

ZENTRALE ORTE MIT ÜBER 3000 EINWOHNERN

PROVINZEN:

- FINLAND : LAPPLAND
- SCHWEDEN : NORRBOTTEN
- NORWEGEN : NORDLAND, TROMS, FINMARK.



Karte 1: Nord-Skandinavien

4. Maßnahmen zur Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in wirtschaftlich schwachen Gebieten
- 4.1 Vorbemerkung

Im Jahre 1978 weilte die Arbeitsgruppe für „Regionale Wirtschaftspolitik“ des Industriekomitees der OECD zu einem Studienbesuch in Norwegen². Eine der zusammenfas-

senden Aussagen dieser Arbeitsgruppe über ihren Besuch in Norwegen kam zu dem Ergebnis, daß die Zielsetzung des dezentralisierten Wachstum und des regionalen Ausgleichs in der norwegischen Politik und Verwaltung eine große Durchschlagskraft zu haben scheint. Die Arbeitsgruppe der OECD empfand es als sehr interessant und charakteristisch, daß Norwegen sich in einem so großen Ausmaß für die Erhaltung der dezentralen und weit gestreuten dünnen Besiedlung einsetzt.

Zur Erklärung der Maßnahmen, die zur Stärkung der Wirtschaftskraft und zur Verbesserung der Lebensverhältnisse in

2 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.): Regional Policies in Norway. – Paris 1979.

Norwegen eingesetzt wurden, sollen die Aussagen dieses Kapitels in folgende Maßnahmenbereiche gegliedert werden:

- Ausbauprogramme und spezielle Maßnahmen;
- Staatszuschüsse für die Kommunalverwaltungen;
- Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik;
- Organisation und Planung.

4.2 Ausbauprogramme und spezielle Maßnahmen

In den Jahren 1945 – 1950 gab es sehr große Investitionsaktivitäten in Nord-Norwegen, speziell in Finnmark und in Nord-Troms, als Folge der großen Kriegsschäden. Aus Furcht vor einer möglichen großen Arbeitslosigkeit und um die allgemein schwache Wirtschaftsgrundlage in Norwegen zu stärken, erarbeitete die Regierung 1951 ein Zehnjahresausbauprogramm für Nord-Norwegen³. Dieses Programm kennzeichnete den realen Beginn einer *modernen norwegischen Regionalpolitik*. Innerhalb des Programms wurde größter Wert auf einen steigenden und koordinierenden Einsatz der Mittel der verschiedenen Bereiche der öffentlichen Verwaltung gelegt, insbesondere bei dem Ausbau der Infrastruktur. Als neue industriepolitische Maßnahme wurde den Betrieben, die in Nord-Norwegen investierten oder in einen Investitionsfonds Mittel einzahlten, 25 % Steuererleichterung gegeben. Im Jahre 1956 wurde darüber hinaus ein *Finanzierungsfonds für Industrieinvestitionen* für Nord-Norwegen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung errichtet. Dieser Fonds wurde 5 Jahre später in den nationalen Ausbaufonds (DUF) übergeführt.

Dieser *staatliche regionale Ausbaufonds (DUF)* wurde im Jahre 1961 als nationaler Investitionsfonds für ökonomisch schwache Gebiete gegründet. Er kann als selbständiges Verwaltungsorgan über eigene Mittel verfügen. Er betreut darüber hinaus auch Finanzmittel für andere Ausbaumaßnahmen, die nach und nach ins Leben gerufen wurden.

Die Betriebsfinanzierung der DUF hat den Charakter einer Spitzenfinanzierung, die sowohl in der Form von *Krediten* als auch von *Kreditgarantien* gegeben wird. Sie war ursprünglich auf Betriebe der Industrie, des Bergbaus, des Fremdenverkehrs und der Pelztierzucht beschränkt. In späteren Jahren wurde die Förderung sowohl hinsichtlich der Förderungsarten als auch der Förderungszwecke ausgeweitet. Zielsetzung der Förderung ist eine wachsende, dauerhafte und lohnende Beschäftigung in Gebieten mit großen und besonderen Beschäftigungsschwierigkeiten oder mit schwach ausgebautem Wirtschaftsleben. Der Ausbaufonds (DUF) gibt darüber hinaus auch *Zuschüsse für Untersuchungen und Planungsaufgaben*, mit deren Hilfe die künftigen Aufgaben in einem größeren Zusammenhang bewertet werden sollen.

Im Jahre 1965 wurde die Förderung des Ausbaufonds dahingehend ausgeweitet, daß nun auch Betriebe unterstützt werden konnten, die von urbanisierten und ökonomisch starken Gebieten in schwach entwickelte Landesteile umsiedelten. Gleichzeitig konnten Zuschüsse gegeben werden für die

Ausbildung und Umschulung von Arbeitskräften, für die Bezahlung von Instruktoren und Lehrern und für die Beschaffung von Unterrichtsmitteln. Die Förderung umfaßt heute auch die Deckung von 50 % der Lohnausgaben innerhalb eines Zeitraumes bis zu drei Monaten (ausnahmsweise auch für sechs Monate) nach Betriebsaufnahme bzw. Beginn der neuen Tätigkeit.

Sehr frühzeitig wurde von der DUF als Förderungsmaßnahme auch der *Bau von kommunalen Industriebauten* zur Vermietung an Firmen bezuschußt. Im Jahre 1978 wurde diese Maßnahme dahingehend erweitert, daß nun auch staatliche Industriebauten zur Vermietung gebaut wurden. Zu diesem Zwecke wurde eine selbständige staatliche Gesellschaft gegründet (SIVA). Bis zum heutigen Tage sind von seiten des Staates an 14 Orten in Norwegen Flächen für staatliche Industriebauten gekauft und darauf Industrie- und Gewerbeparks errichtet worden, davon sechs in Nord-Norwegen. Diese *staatlichen Industrieanlagen (SIVA)* wurden vorzugsweise in den Gewerbegebieten kleiner Zentren errichtet. Sie haben dort den Charakter von Mini-„Industrie- und Gewerbeparks“ (Industrial Estates). Im Jahre 1978 betrug die gesamte Beschäftigung Norwegens in diesen Anlagen rund 2 700 Personen, wobei sich die Hälfte dieser Beschäftigten auf zwei größere Anlagen in Süd-Norwegen verteilt. In den letzten Jahren ist die Nachfrage nach zu mietenden Industriehallen usw. sehr zurückgegangen, und der Staat hat nicht die Absicht, neue Mietprojekte zu errichten.

Im Jahre 1969 wurden die steuerbegünstigten Maßnahmen für bedeutende betriebliche Investitionen in den Fördergebieten revidiert. Absetzungen für Investitionsfonds haben immer noch die größte Bedeutung, weil sie Steuerbefreiungen und Steuerkredit bewirken. Die dem Investitionsfonds zugeführten Mittel müssen spätestens fünf Jahre nach den ersten Absetzung investiert werden. Wenn die Investitionen in den näheren Fördergebieten vorgenommen worden sind, bleiben 45 % des aufgebauten Investitionsfonds endgültig steuerfrei. Für die Fördergebiete in Süd-Norwegen gilt der vergleichsweise geringe Prozentsatz von 35 %.

Das Jahr 1971 bringt eine wesentliche Stärkung der Förderungsmaßnahmen. Seither gibt es *direkte staatliche Zuschüsse für Investitionen* in ausgewählten Fördergebieten, vor allem für die Industrie, den Bergbau, das Handwerk und den Fremdenverkehr. In den folgenden Jahren sind in einigen Fördergebieten, insbesondere in Nord-Norwegen, die staatlichen Investitionsbezüge auch für andere Dienstleistungsbereiche, darunter für den Bau von Verwaltungsgebäuden und für den Bau von Mietobjekten, gegeben worden.

Die Sätze für die Investitionszuschüsse sind regional verschieden. Die Räume mit den höchsten Fördersätzen, die hauptsächlich aus den Gebieten Nord-Norwegens bestehen, bekommen Zuschüsse in Höhe von 35 % der Investitionen. Andere Fördergebiete bekommen lediglich bis zu 25 % oder bis zu 15 %. Die Zuschüsse werden nach individueller Bewertung der Projekte vergeben. Dadurch ist es möglich, insbesondere die Investitionen zu fördern, die eine wesentliche Beschäftigungserhöhung, eine Ausweitung der Produktionskapazität oder notwendige Rationalisierungen fördern. Die Zuschüsse gehen nicht ein in das steuerpflichtige Einkommen

³ Vgl. *Malchus, V. Frhr. v.*: Artikel „Norwegen“ im Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. – Hannover 1970. Bd. 2, Sp. 2125 – 2162.

und erscheinen auch nicht als Abschreibungsmittel der betreffenden Betriebe. Im Jahre 1978 wurden insgesamt Investitionszuschüsse in Höhe von 350 Mill. nkr vergeben, wovon etwa 55 % auf Nord-Norwegen entfielen.

Im Jahre 1971 wurde darüber hinaus auch eine *Transportkostenunterstützung* eingeführt, um die Wettbewerbschancen für Betriebe mit großen Transportwegen und schlechtem Transportangebot zu verbessern. Die Transportkostenfördergebiete sind in drei Zonen eingeteilt, worunter die Provinz Finnmark und der nördliche Teil der Provinz Troms zu den meistbegünstigten Zonen gehören. Für Betriebe in diesem Gebiet wird ein Transportkostenzuschuß von 55 % der Frachtkosten beim Abtransport von Fertigprodukten und gewisser Halbfertigfabrikate nach Süd-Norwegen gewährt. Nach Nord-Norwegen beträgt der Frachtkostenzuschuß 45 % der Transportkosten. Generell wird jedoch nur ein Transportkostenzuschuß gezahlt, wenn die Transportentfernung größer ist als 300 km und die gesamten Frachtkosten pro Betrieb und Jahr 5 000 nkr übersteigen. Für die anderen Transportkostenfördergebiete gelten geringere Fördersätze. Im Jahre 1978 wurden für diese Transportkostenzuschüsse in Norwegen insgesamt etwa 60 Mill. nkr aufgewendet.

In den Jahren 1973 – 1974 wurde ein *neues Förder- bzw. Ausbauprogramm für Nord-Norwegen* eingeleitet⁴. Dieses Programm fußt auf einem im Jahre 1972 abgegebenen Bericht einer staatlichen Untersuchungskommission zum Landesentwicklungsplan für Nord-Norwegen.

Ein weiterer Hintergrund dieses Förderprogramms waren die großen Wanderungsverluste Nord-Norwegens Ende der 60er Jahre und der Bedarf für neue Entwicklungsansätze beim Ausbau dieses Landesteiles. Das neue Ausbauprogramm beinhaltet Ansätze für einen aktiven und koordinierten Einsatz der Maßnahmen und Mittel der verschiedenen Ministerien und anderer staatlicher Institutionen. Er umfaßt neue Fördermaßnahmen zur Entwicklung der Wirtschaft und zur Wohlstandsmehrung. Das Programm hat in weit größerem Ausmaße als das Programm aus dem Jahre 1961 zum Ziel, neben den Zentren und Kleinstädten auch Dörfer und kleinere zentrale Orte zu fördern. Aus diesem Grunde hat man sich die Verbesserung der Kommunalplanung zum Ziel gesetzt und beabsichtigt – darauf aufbauend –, auch die Maßnahmenplanung der Kommunen zur Durchsetzung dieser Zielsetzungen zu aktivieren. Im Rahmen dieses Maßnahmenbündels sollen vor allen Dingen Landwirtschaft und Fischerei gestärkt und der industrielle Ausbau in den nord-norwegischen Landesteilen stimuliert werden. Zur Sicherung des Wohnungsbaus sollen alle Kommunen ihre eigenen Hauptzentren mit Arbeitsplätzen und Versorgungsfunktionen entwickeln. Als Hauptprinzip gilt dabei, daß alle Wirtschaftsbetriebe und Dienstleistungsinstitutionen im Rahmen der Zentrale-Orte-Hierarchie auf dem niedrigsten Niveau angesiedelt werden, auf dem sie noch funktionieren und sich weiterentwickeln können.

Das Ausbauprogramm für Nord-Norwegen 1972–73 ist nach und nach durch Spezialprogramme konkretisiert worden, u.a. durch einen *Aktionsplan für die Landwirtschaft* und einen *Aktionsplan für die Gebiete in diesem Landesteil*, die im wesentlichen von *Lappen* bewohnt werden.

Als wesentlicher Bestandteil des Ausbauprogramms wurde 1973 eine sogenannte *Industrieprojektgruppe* mit 28 festen Mitgliedern eingerichtet, wovon die meisten die größten privaten und staatlichen Betriebe des Landes repräsentieren. Die Industrieprojektgruppe, die ihr Sekretariat in Bodø hat, soll insbesondere Kontakte zwischen der nord-norwegischen und süd-norwegischen Industrie vermitteln und neue Industrieprojekte entwickeln. Von der Gruppe wurde eine ganze Reihe aktueller Industrieprojekte beraten, aber die meisten davon können erst auf mittel- oder längerfristige Sicht verwirklicht werden. Die Resultate dieser Aktionsgruppe sind leider stark durch die internationale wirtschaftliche Depression und durch die generellen Schwierigkeiten des industriellen Wirtschaftsbereichs geprägt.

Im Rahmen des neuen Programms wurde auch besonderer Wert auf den Ausbau des *öffentlichen Beratungsdienstes* für kleine und mittelgroße Betriebe gelegt, die weiterhin den größten Anteil in der norwegischen Industrie haben. Als Teil des Ausbauprogramms für Nord-Norwegen wurde auch beschlossen, ein *technisch-ökonomisches Beratungs- und Informationszentrum in Narvik* auszubauen. Dieses regionale Beratungs- und Informationszentrum ist organisatorisch eine Unterabteilung des bereits existierenden nationalen Beratungszentrums in Süd-Norwegen.

Die Förderungsmaßnahmen für die Wirtschaft unterstützen in der Regel die *Investitionen*, nicht die *Arbeitskraft*. Eine Ausnahme von dieser Regel macht die *Arbeitgeberabgabe*. Als Teil der Finanzierung der Volksversicherung (*folketrygden*) müssen die Betriebe in Anlehnung an die Höhe der gesamten Lohnsumme eine Abgabe bezahlen, die im Jahre 1975 regionalisiert wurde. Die regional unterschiedlichen Abgabesätze betragen heute 12,3 %, 14,3 % und 16,5 %.

Als Folge der erfolgreichen Ölbohrungen in der Nordsee ist der Bedarf für effektive Kontrollmaßnahmen bei der Standortwahl neuer Industrieansiedlungen erheblich angestiegen. Deshalb wurde 1977 ein Gesetz über eine dauerhafte *Niederlassungskontrolle* für das gesamte Land für die Bereiche Industrie, Warenhandel, Hotelwesen, Banken, Versicherungen und andere Einrichtungen erlassen⁵. Die Niederlassungskontrolle wird am strengsten ausgeübt für die am stärksten verdichteten Gebiete (vgl. Karte 2). Von den Wirkungen dieses Gesetzes werden jedoch nur Bauten und Anlagen erfaßt, die eine gewisse festgesetzte Mindestgrenze für Investitionen und Beschäftigung oder für bebaute Fläche übersteigen. Im Zusammenhang mit der Niederlassungskontrolle erhalten die öffentlichen Beratungsdienste für die betroffenen Betriebe hinsichtlich alternativer Standortwahl besondere Bedeutung.

4 Vgl. Kommunal- og arbeidsdepartementet (Hrsg.): Om et utbyggingsprogram for Nord-Norge. St. meld. nr. 108 (1972–73) mit Sonderbeilage: NOU 1972: 33 Om landsdelsplan for Nord-Norge.

5 Vgl. Distriktenes utbyggingsfond (Hrsg.): Etableringsloven – et hjelpemiddel i distriktsutbyggingen. – Oslo 1978.

4.3 Staatszuschüsse für die Kommunalverwaltungen — Hilfe durch Staatsbanken

Norwegen ist verwaltungsmäßig in 19 Provinzen (fylkeskommuner = Regierungsbezirke) und in 454 Gemeinden (kommuner) eingeteilt. Nord-Norwegen umfaßt davon — wie bereits erwähnt und in Karte 1 aufgezeigt — 3 Provinzen und 90 Kommunen. Die kommunale Selbstverwaltung ist sehr stark entwickelt.

Die wichtigsten kommunalen Aufgaben liegen im Bereich des Unterrichts und des Sozialwesens, die etwa 60 % der gesamten Kommunalausgaben umfassen. Etwa zwei Drittel der kommunalen Einnahmen stammen aus eigenen Steuermitteln, und etwa 30 % bestehen aus staatlichen Zuweisungen (Zuschüssen). Die Finanzzuweisungen durch den Staat können entweder Zweckzuweisungen oder allgemeine Zuweisungen sein. Staatliche Zweckzuweisungen werden vor allem als Zuschuß für den Betrieb der Grundschulen an die Kommunen und an die Provinzen zum Unterhalt der weiterführenden Schulen vergeben. Die Zuschußsätze variieren zwischen 25 und 85 % der gesamten Ausgaben und werden für jede Gemeinde nach Ermessen festgesetzt. *Nord-Norwegen erhält Zuschüsse nach den höchsten Sätzen.* Für das ganze Land betrugen die staatlichen Zuweisungen im Jahre 1979 insgesamt 3 000 bis 4 000 Mill. nkr. Staatszuschüsse werden auch gegeben für soziale und kulturelle Maßnahmen und für kommunale und provinzielle Straßenbauten. Diese Zuschußsätze werden auch differenziert nach der kommunalen Wirtschaftskraft.

Staatszuschüsse zur freien Disposition der Gemeinden sind die sogenannten Steuerausgleichsmittel. Diese Finanzausgleichsmittel werden jedes Jahr insbesondere an die wirtschaftsschwachen Gemeinden verteilt, um dort einigermaßen ausgeglichene Kommunalhaushalte zu gewährleisten. Im Jahre 1979 betrugen diese Finanzausgleichsmittel insgesamt 2 700 Mill. nkr, wovon etwa ein Drittel nach Nord-Norwegen ging. Eine ganze Reihe von wirtschaftsschwachen Gemeinden empfängt Staatszuschüsse in einer Höhe, die ihre eigenen Mittel überschreiten.

Im Rahmen des Landesausbaus werden auch Zuschüsse und billige Kredite für kommunale Grundinvestitionen vergeben, u. a. für die Erschließung von Industriegebieten und für kommunale Industriebauten und Dienstleistungseinrichtungen zwecks Vermietung.

Darüber hinaus werden von der norwegischen Kommunalbank, die eine staatliche Einrichtung ist, günstige Kredite für kommunale Bau- und Investitionstätigkeiten vergeben, so u. a. für Schulbauten, Krankenhäuser oder Verwaltungsgebäude. Eine Reihe anderer staatlicher Banken unterstützt die Finanzierung des Wirtschaftsausbaus, so zum Beispiel die Staatsbanken für Landwirtschaft, Fischerei und Industrie. Die Tätigkeiten der Staatsbanken sind von besonderer Bedeutung für die ökonomisch schwachen Regionen. Sie flankieren mit ihren Finanzierungsmaßnahmen insbesondere die Maßnahmen des Staatlichen regionalen Ausbaufonds (DUF).

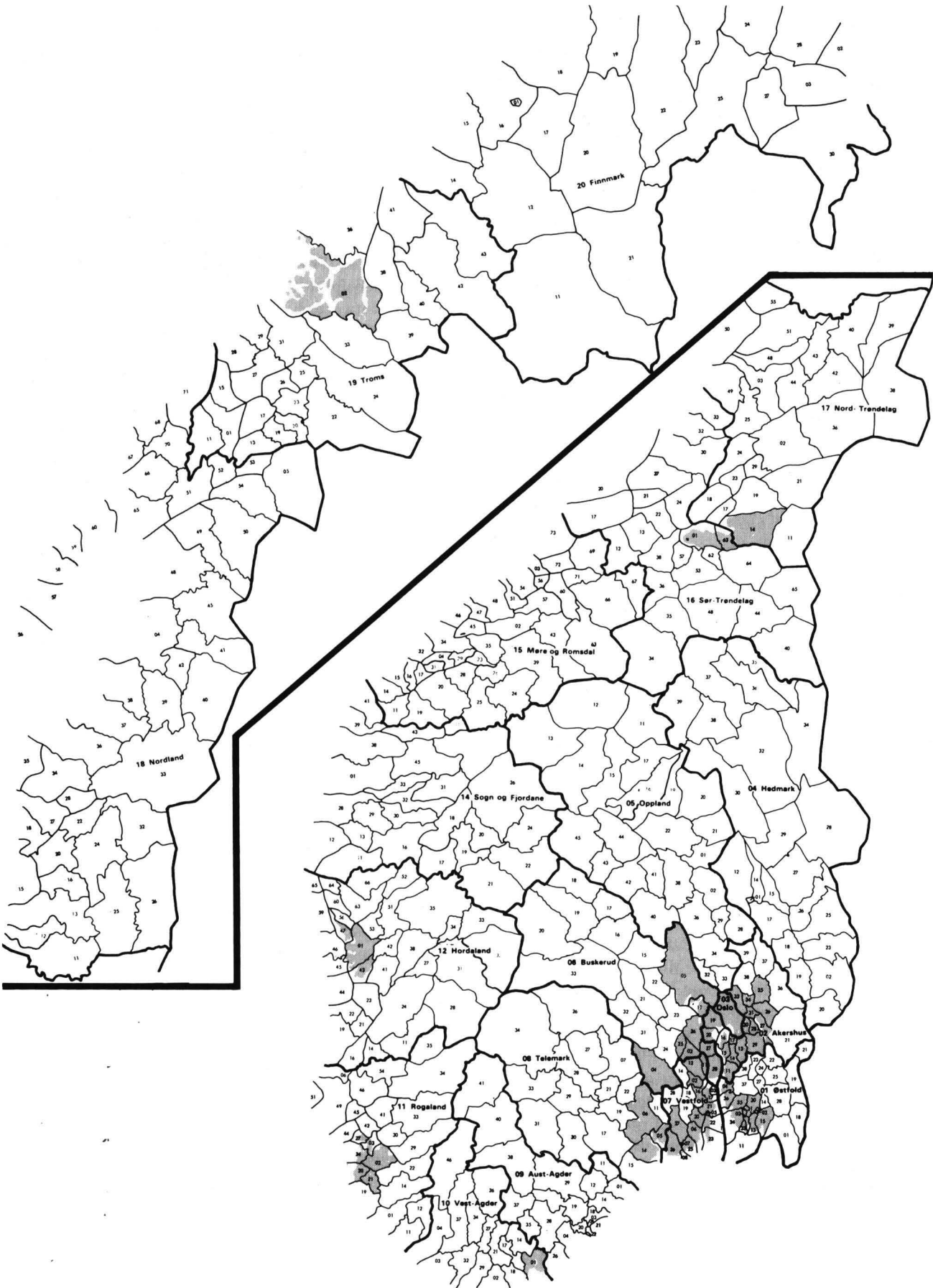
4.4 Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik

Bereits seit der ersten Nachkriegszeit hat der norwegische Staat in den wirtschaftsschwachen Gebieten den Versuch unternommen, sogenannte „industrielle Eckpfeiler“ als Modellbetriebe sowohl in privater als auch in staatlicher Regie auszubauen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Ausbaumaßnahmen für Aluminium- und Metallegierungsbetriebe in den Küstengebieten zu nennen, wodurch größere örtliche Wasserkraftreserven ausgenutzt werden konnten. In den 50er Jahren wurde zum Beispiel ein staatliches Stahlwerk in Mo i Rana in der Provinz Nordland gebaut. Der norwegische Staat betreibt mehrere Eisenerzbergwerke, wovon das größte in Kirkenes liegt. Darüber hinaus ist der Staat an der Fischveredelungsindustrie in Nord-Norwegen beteiligt. Die „Norsk Hydro“, in der der norwegische Staat die Aktienmehrheit hat, betreibt eine Kunstdüngerfabrik in Glomfjord in der Provinz Nordland. Vor einigen Jahren wurden darüber hinaus eine Aluminiumfabrik in Mosjøen in Nordland sowie zwei Eisenlegierungsbetriebe in Nordland und in Troms errichtet.

Ein sehr großer Wachstumsimpuls wurde erreicht durch den Ausbau der Universität in Tromsø seit 1971. Im Jahre 1978 betrug die Studentenzahl bereits etwa 1 800. Dies sind etwa 5 % der gesamten Studentenzahl Norwegens. Die Stadt Tromsø selbst hat 35 000 Einwohner und ist die größte Stadt in Nord-Norwegen.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Fischerei- und Landwirtschaftspolitik ist, das Wirtschaftsleben und die Siedlungsstruktur in den abgelegenen Gebieten aufrechtzuerhalten. Im Jahre 1975 beschloß das Parlament, daß die *Einkünfte aus der Landwirtschaft* nach und nach auf das Niveau der Industrieinkommen angehoben werden müßten. Bis 1979 ist diese Novellierung mit Hilfe des agrarpolitischen Preis- und Subventionssystems, wie es zwischen Staat und Landwirtschaftsorganisationen ausgehandelt wird, sehr weit vorangeschritten. Gleichzeitig wird auch ein *Einkommensausgleich* zwischen den unterschiedlichen landwirtschaftlichen Betriebsgrößen und Landwirtschaftsregionen angestrebt. Für einen Ausgleich der Lebensbedingungen in der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftszweigen hat die Regierung eine Vielzahl von Verordnungen verabschiedet. Im Jahre 1978 wurden zum Beispiel 255 Mill. nkr an 75 000 Landwirte zur Sicherung eines dreiwöchigen Urlaubs ausgezahlt. Ungefähr 340 Mill. nkr an Staatszuschüssen wurden in diesem Zusammenhang für die Finanzierung von Hilfskräften für landwirtschaftliche Betriebe mit Viehwirtschaft ausgegeben.

Bei der Festsetzung der Höhe der *Stützungsmaßnahmen für die Fischereiwirtschaft* spielt auch die Zielsetzung des Einkommensausgleichs zwischen den Wirtschaftszweigen eine besondere Rolle. In den letzten Jahren hat der Staat die Fischer mit ungefähr 500 Mill. nkr pro Jahr unterstützt. Hinzu kommen Zuschüsse und Kredite für Investitionen in Fischereiindustrieanlagen. Der Bedarf für Förderungsmaßnahmen hängt im wesentlichen ab von der internationalen Marktentwicklung für Fischprodukte und von den jährlichen Erträgen der Fischer. Seitdem die Ressourcengrundlage für Fisch im Nordatlantik und im Norwegischen Meer ständig durch



Karte 2: Gemeinden mit verschärften Bestimmungen nach den Gesetzen über Niederlassungskontrolle aus dem Jahre 1977

Überfischung geschwächt wird, insbesondere durch den Fang der Jungfische, nimmt man an, daß die staatliche Förderung des Fischereisektors für Nord-Norwegen an Bedeutung gewinnen wird.

Im Rahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik kommt der *Beschäftigungspolitik* ganz besondere Bedeutung zu. Gleichwohl haben besondere Arbeitsmarktmaßnahmen eine große Rolle gespielt. In den Jahren nach 1975, in denen die Arbeitslosigkeit in Norwegen den höchsten Stand seit 1959 erreicht hat, waren die Maßnahmen für die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung besonders umfassend. Die durchschnittliche jährliche Arbeitslosigkeit in Nord-Norwegen in der Periode 1975 bis 1978 variierte zwischen 3 800 und 4 700 Personen oder zwischen 2,2 % und 2,8 % der Arbeitskräfte. Wie in früheren Jahren ist sie damit zwei- oder dreimal so hoch wie im gesamten Land. Wegen der besonderen Schwankungen der Fischfangmengen innerhalb eines Jahres kann der Arbeitsmarkt auch sehr starken Saisonauswirkungen ausgesetzt sein. Der Arbeitsmarkt in Nord-Norwegen ist auch gekennzeichnet durch die relativ hohe Abhängigkeit vieler Beschäftigter vom öffentlichen Versorgungssystem.

4.5 Organisation und Planung

Der Bedarf für eine umfassende Planung und Koordination der Förderungs- und Ausbaumaßnahmen in Nord-Norwegen wird insbesondere sichergestellt durch:

- den Regionalen staatlichen Ausbaufonds (DUF);
- Ausbauprogramme;
- Regionalplanung.

Der *Regionale staatliche Ausbaufonds* wird von einem politisch und fachlich breit gestreuten Vorstand mit Hauptverwaltung in Oslo und Kontaktstellen in jeder Provinz geleitet. Das Engagement des staatlichen Ausbaufonds in Kreditfragen, Kreditgarantien, Steuererleichterungen, Investitionszuschüssen, Umsiedlungszuschüssen und Ansiedlungskontrollen beinhaltet auch einen hohen Grad von koordinierender Tätigkeit hinsichtlich des staatlichen Einsatzes für die Regionalförderung. Fast sämtliche Industrieinvestitionen von größerer Bedeutung für die einzelnen Betriebe in Nord-Norwegen gehen durch die Hände des Staatlichen Ausbaufonds (DUF). Im Jahre 1978 wirkte DUF bei der Verteilung von staatlichen Hilfen und sonstiger Mittel in Höhe von 1 300 Mill. nkr mit, wovon *Kredite und Kreditgarantien* insgesamt 900 Mill. nkr und *Investitionszuschüsse* insgesamt 350 Mill. nkr ausmachten. Die gesamten von DUF betreuten Förderungsmaßnahmen im Zeitraum von 1961 bis 1978 belaufen sich auf insgesamt 9 000 Mill. nkr, wovon etwa 35 % auf Nord-Norwegen entfallen. Die Entscheidungen in kleineren und einfachen DUF-Maßnahmen sind von der Hauptverwaltung an die zuständigen Organe in jeder Provinz delegiert. Der Regionale staatliche Ausbaufonds (DUF) gehört zum Geschäftsbereich des Kommunal- und Arbeitsministeriums, das die zentrale Koordinationsinstanz für das Ausbauprogramm in Nord-Norwegen ist, für kleinere Programme in anderen Gebieten, für Dezentralisierungsplanungen von Staatseinrichtungen in Oslo, für Zuschüsse zu kommunalen Grundinvestitionen und anderes mehr. Am Ausbauprogramm für

Nord-Norwegen ist jedoch auch noch eine Reihe anderer Ministerien direkt beteiligt. Ihre Tätigkeit wird laufend im Rahmen der jährlichen Haushaltsverhandlungen verfolgt und sie findet ihren Ausdruck in besonderen Parlamentsberichten. Die *interministerielle Koordination* bei der Durchführung des Ausbauprogrammes für Nord-Norwegen ist politisch in einem gesonderten Staatssekretär-Ausschuß verankert.

Die *Regionalplanung* ist in Norwegen im wesentlichen eine Aufgabe der einzelnen Gemeinden und Provinzen. Die zentral verantwortliche Instanz ist das Umweltministerium. Im Jahre 1973 wurde durch Gesetz die obligatorische Regionalplanung für die Provinzen eingeführt. Für die Aufstellung dieser Regionalpläne sind die politischen Instanzen der Provinzen verantwortlich. Im Zeitraum 1975–1979 wurden die ersten Regionalpläne von den Provinzen ausgearbeitet. Neue und revidierte Regionalpläne für die Jahre 1980–1983 sollten von den Provinzen im Herbst 1979 fertiggestellt werden. Nach Fertigstellung der Pläne werden diese an das Umweltministerium weitergeleitet. Das Umweltministerium hört andere beteiligte Ressorts und genehmigt die Pläne.

Der Regionalplan einer Provinz behandelt die ökonomische und soziale Entwicklung in der gesamten Provinz und soll zur Koordination der staatlichen, provinziellen und kommunalen Pläne und Maßnahmen beitragen. Besonderer Wert wurde darauf gelegt, daß die Förderungen und Ausbaumaßnahmen des regionalen staatlichen Ausbaufonds in den provinziellen Regionalplänen verankert werden. Alle Provinzialverwaltungen haben ihre eigenen Planungs- und Ausbauabteilungen, die auch Hauptabteilung für die Regionalplanung sind und alle Angelegenheiten des regionalen staatlichen Ausbaufonds (DUF) und des Kommunal- und Arbeitsministeriums behandeln.

Der Regionalplan auf Provinzebene hat sich als nützliches Koordinierungsinstrument für die Provinz und als wichtiges Informationsmittel zwischen den zentralen staatlichen und den regionalen Verwaltungen erwiesen. Durch die zentrale Behandlung der Regionalpläne in einem interministeriellen Ausschuß haben die Ministerien und sonstigen zuständigen Organe eine größere zusammenfassende Übersicht und bessere Kenntnisse von den regionalen Aufgaben und Problemen erhalten als dies früher der Fall war. Dennoch muß auch hervorgehoben werden, daß hinsichtlich der Ausarbeitung der Planungen und hinsichtlich der Aufstellung der Regionalpläne noch große Entwicklungsarbeit geleistet werden muß, bis sie ihre endgültige Form gefunden haben.

Zum Schluß soll noch hervorgehoben werden, daß die vierjährigen Wirtschaftsprogramme der Regierung auch ein bedeutsames Koordinierungsinstrument für die regionalen Planungen und Programme sind.

III. Ergebnisse und Erfahrungen der Landesentwicklungspolitik in Nord-Norwegen

1. Wichtige Ergebnisse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung

Statistische Indikatoren zeigen, daß nach dem Kriege in Nord-Norwegen insgesamt eine positive ökonomische und

soziale Entwicklung stattgefunden hat. Die Industriebeschäftigung ist in den letzten 10 Jahren in Nord-Norwegen relativ stärker gestiegen als in anderen Teilen des Landes. Der Anteil Nord-Norwegens an der Industriebeschäftigung des gesamten Landes ist von 7 % (1974) auf 7,5 % (1978) angestiegen. Die Landwirtschaftsproduktion hat in den letzten Jahren einigermaßen aufgeholt, und Nord-Norwegen konnte einen besseren Selbstversorgungsgrad mit Milch- und Fleischprodukten erreichen. Die Bevölkerungsabwanderungen in den 70er Jahren sind relativ gering gewesen, selbst wenn man berücksichtigt, daß die Wanderungsbilanzen der Jahre 1976–78 wiederum ein schlechteres Bild zeigen. Die Arbeitslosigkeit in Nord-Norwegen ist allerdings immer noch um einiges höher als in Süd-Norwegen.

Die Statistik über die zu versteuernden Einkommen für persönliche Steuerzahler zeigt eine relativ hohe Einkommenssteigerung für Nord-Norwegen. Nach der Steuerstatistik für 1963 betrug das Einkommensniveau Nord-Norwegens 83 Punkte, wenn das Niveau für das gesamte Land auf 100 festgesetzt wird. Im Jahre 1976 erreichte die vergleichbare Niveauzahl bereits 92. Die Ergebnisse einer Verbraucheruntersuchung des statistischen Zentralbüros aus dem Jahre 1973 zeigen darüber hinaus, daß die Unterschiede im Verbrauch zwischen den Haushaltungen in Nord-Norwegen und in anderen Landesteilen relativ klein waren, soweit es sich auf Eigentum und Nutzung von Freizeithäusern, Autos und andere langfristige Verbrauchsgüter bezog.

2. *Künftige Entwicklungsaussichten für Nord-Norwegen*

Betrachtet man die Entwicklungsaussichten für Nord-Norwegen, so zeigt sich, daß die staatlichen und regionalen Verwaltungen künftig voraussichtlich vor sehr schwierigen Planungs- und Entwicklungsaufgaben stehen werden. Die bisherige günstige Entwicklung in Nord-Norwegen muß man im Lichte einer ungebrochenen starken wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 1975 in Norwegen sehen. Heutzutage sind jedoch die Möglichkeiten für Industrieansiedlungen in Entwicklungsgebieten sehr gering. Nord-Norwegen selbst steht vor dem großen Problem der Sicherung aller vorhandenen Industriebeschäftigten, nachdem die erforderlichen Umstellungen und Rationalisierungsmaßnahmen stattgefunden haben werden. Diese Annahme wird noch untermauert durch die Tatsache, daß die wichtigsten natürlichen Ressourcen dieses Landesteiles, die Fischereiressourcen im Meer, deutlich geschwächt worden sind.

Die Fischereiergebnisse in den Jahren 1978 und 1979 lagen deutlich unter den Erträgen der Vorjahre. Für die nächsten Jahre kann mit einem weiteren Rückgang der Fangergebnisse gerechnet werden. Die weitere Entwicklung in diesem Wirtschaftsbereich wird insbesondere davon abhängen, inwieweit die Fischereinationen sich darüber einigen können, vorhandene Bestimmungen über Fangquoten, Maschenweiten in den Netzen usw. einzuhalten. Mit größter Sorge muß die Entwicklung der Fangmöglichkeiten für den Dorsch betrachtet werden, der die wichtigste Fischereigrundlage für Nord-Norwegen ist. Es wurde deshalb vorgeschlagen, eine Fangbegrenzung bis zu 40 % der bisherigen Fangquoten einzuführen, da-

mit der Fischbestand möglichst schnell wieder das normale Niveau erreicht. Insbesondere für die Provinz Finnmark werden reduzierte Fangmengen bedeutende Konsequenzen für die Beschäftigung und die Besiedlung haben. Finnmark hat zum Beispiel 112 Betriebe in der fischverarbeitenden Industrie. Diese haben ihren Standort an 62 verschiedenen Orten, wovon 45 Orte lediglich einen Betrieb haben. Die meisten Betriebe bedürfen einer Modernisierung, insbesondere um die rechtlichen Bestimmungen für den Ausbau des Arbeitsplatzes und die Arbeitsumwelt erfüllen zu können.

Die Frage einer Sanierung der Betriebe und einer Konzentration der Fischereiindustrie ist deshalb sehr aktuell, jedoch politisch ein heißes Eisen. Die norwegische regionale Wirtschaftspolitik ist traditionell nicht dem Modell eines bevorzugten Ausbaus einer geringen Zahl von Wachstumspolen, Entwicklungszentren oder Schwerpunkten gefolgt. Dies betrifft auch alle bisherigen Förderungsmaßnahmen durch den staatlichen regionalen Ausbaufonds.

Die Ausbaupolitik für Nord-Norwegen wird in den kommenden Jahren einem härteren Wettbewerbsklima unterliegen insbesondere, soweit es die Zufuhr an Rohstoffen und den Abtransport von Fertigprodukten betrifft. Fisch wird voraussichtlich künftig als Rohstoff noch knapper werden. Deshalb wird es in Zukunft notwendig sein, eine effektivere Ressourcenplanung und eine rationellere Betriebsplanung zu betreiben. Nord-Norwegen muß versuchen, eine höhere Veredlung seiner Rohstoffe zu erreichen, u. a. um die reduzierten Fangergebnisse der Fischerei zu kompensieren. Möglicherweise ergeben sich innerhalb des Bergbaubereichs gewisse Entwicklungsmöglichkeiten, die bisher noch nicht in ausreichendem Maße beachtet worden sind.

Die Ölgewinnung aus der Nordsee hat sich bisher auf Gebiete südlich des 62. Breitengrades konzentriert⁶.

Die norwegische Wirtschaftspolitik hat sich zum Ziel gesetzt, bei der Ölgewinnung ein vorsichtiges Förderungstempo einzuschlagen, u. a. um umfassende Strukturänderungen in der Wirtschaft und in der Besiedlung zu umgehen. Neuerdings hat die Regierung jedoch für 1980 die Ölsuche auf dem Meeresboden vor Nord-Norwegen geplant. Wenn die Ölsuche im Nordmeer erfolgreich verlaufen und größere Mengen ausnutzbarer Ölressourcen gefunden werden sollten, kann die ökonomische Entwicklung Nord-Norwegens auf längere Sicht positiver beleuchtet werden, als dies heutzutage der Fall ist. Die Erfahrungen von Süd-Norwegen zeigen jedoch, daß die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Ölgewinnung auf dem Festland lediglich für eine geringe Zahl von Ortsteilen und Kommunen direkt konkrete Wirkungen hat. Die weitaus größere Zahl der Gemeinden muß ihre eigenen Wirtschafts- und Siedlungsprobleme mit den traditionellen gesellschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten lösen.

Heute steht schon fest, daß Nord-Norwegen und Nordskandinavien auch in einer überschaubaren Zukunft bedauerlicher staatlicher Zuschüsse und Förderungsmaßnahmen bedarf, wenn das zentrale politische Ziel der Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen erfüllt werden soll.

6 Vgl. Presse- und Kulturabteilung des Kgl. Außenministeriums Oslo (Hrsg.): Norwegische Petroleumsaktivitäten. – Oslo 1978/79.