

JÜRGEN WULF

Erfolgskontrollen für die regionale Wirtschaftspolitik**Aufgaben und Arten der Erfolgskontrolle*

1. Die Notwendigkeit, Erfolgskontrollen in die bundesdeutsche Regionalpolitik einzuführen, wird schon seit längerer Zeit gesehen. Insbesondere seitdem mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ein Rahmen für die Organisation eines wesentlichen Teiles der regionalpolitischen Aktivitäten des Bundes und der Länder geschaffen wurde, besteht die Absicht, ein institutionalisiertes System der periodischen Erfolgskontrolle zu entwickeln und in den Ablauf von Planung und Durchführung der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu integrieren¹.

2. Der Stellenwert der Erfolgskontrolle für die Regionalpolitik läßt sich verdeutlichen, indem der interdependente Prozeß des Entwurfs und der Realisierung regionalpolitischer Maßnahmen gedanklich in Phasen zerlegt wird.

Logisch an erster Stelle steht die *Planungsphase* – faktisch ist dies allerdings nur dann der Fall, wenn es um die Initiierung neuer regionalpolitischer Programme geht². Voraussetzung der Planung ist die Existenz von *Zielvorstellungen*, die in unterschiedlichem Maße konkretisiert sein können:

- Der höchste Grad der Konkretisierung und Ordnung von Zielen ist erreicht, wenn es gelingt, eine geschlossene Zielhierarchie zu formulieren, in der alle regionalpolitischen Ziele auf ein gemeinsames Oberziel bezogen werden und eine eindeutige Abstufung von Zielen höherer Ordnung zu Zielen niederer Ordnung (die

* Dieser Aufsatz ist die gekürzte Fassung einiger Teile eines Gutachtens, das der Autor zusammen mit einem Mitarbeiter für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verfaßte (Wulf, J.; H. d'Orville: Entwurf eines Systems der Erfolgskontrolle für die regionale Wirtschaftsförderung. – Konstanz 1975. Hektogr.). Im Gutachten behandelte Herr d'Orville Aspekte, die nicht Gegenstand dieses Aufsatzes sind.

1 Vgl. hierzu die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“; ferner Albert, W.: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Raumforschung und Raumordnung. 30. Jg. (1972) H. 2, S. 49.

2 Vgl. hierzu auch Brümmerhoff, D.; H. Wolff: Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 130. Jg. (1974) Nr. 3, S. 477–493.

zunehmend instrumentalen Charakter haben) möglich ist. Der Entwurf einer konsistenten Zielhierarchie setzt außerdem voraus, daß die Beziehungen der Ziele untereinander hinsichtlich Kompatibilität, Neutralität oder Konkurrenz untersucht werden; bei konkurrierenden (inkompatiblen) Zielen ist eine Entscheidung über die Zielgewichtung notwendig³.

- In der Regel lassen sich im politischen Prozeß allerdings nur „schwächere“ Zielformulierungen erreichen, etwa in der Art eines enumerativen Systems, das sich darauf beschränkt, verschiedene Ziele aufzählend nebeneinanderzustellen, ohne daß von den Trägern der Regionalpolitik erwartet werden kann, daß sie eine durchgängige Zuordnung von Unterzielen zu Oberzielen durchführen und, insbesondere, Harmonie- und Konfliktbeziehungen zwischen den Zielen einbeziehen und bewerten.
- Eine dritte Möglichkeit der Zielvorgabe besteht darin, Negativkataloge zu definieren, also auf eine Darstellung von (positiv) zu erreichenden Zielen zu verzichten. Es werden lediglich unerwünschte Zustände aufgezählt, die entweder tendenziell durch wirtschaftspolitisches Eingreifen zu vermeiden sind oder – was eine konkrete Festlegung von Schwellenwerten voraussetzt – die bei ihrem Eintritt einen konterkarierenden Einsatz regionalpolitischer Instrumente auslösen sollen.

3. Ausgehend von den Zieldefinitionen, müssen nun Entscheidungen über die *Art der einzusetzenden Instrumente* getroffen werden. Für diese Entscheidungen sind folgende Gesichtspunkte relevant:

- Nicht alle theoretisch denkbaren Instrumente sind „wählbar“; der Entscheidungsspielraum ist dadurch eingengt, daß bestimmte Instrumente (z. B. Ansiedlungsgebote) in einem marktwirtschaftlich organisierten System politisch kaum durchsetzbar sind.
- Unter den verbleibenden Instrumenten sind diejenigen auszuwählen, die aufgrund von theoretischen Vorüberlegungen oder von mehr oder weniger systematisch gewonnenen „Erfahrungen“ eine zieladäquate Wirkung erwarten lassen.
- Schließlich muß bei einer rationalen Planung die Entscheidung zugunsten derjenigen Instrumente fallen, von denen aufgrund von Vorüberlegungen erwartet wird, daß mit ihnen die Ziele am „ökonomischsten“, das heißt mit der günstigsten Kosten-Ertrag-Relation, erreicht werden können. Konkret bedeutet dies, daß von zwei alternativen Instrumenten, die eine gleiche Wirksamkeit erwarten lassen, dasjenige gewählt wird, das die geringsten Kosten verursacht.

Sind so die regionalpolitischen Instrumente ausgewählt, müssen ferner Entscheidungen über die räumliche

Abgrenzung des Mitteleinsatzes und über seine Dosierung getroffen werden.

Die *Auswahl der Fördergebiete* erfolgt im Hinblick auf bestimmte Zielkriterien, die von den potentiellen Förderregionen mehr oder weniger stark verletzt werden; diejenigen Gebiete werden zu Förderregionen, in denen die vorgegebenen Ziele (relativ) am wenigsten erfüllt sind oder in denen Schwellenwerte eines Negativkatalogs unterschritten werden. Hieraus folgt, daß für die Auswahl von Fördergebieten nur Ziele relevant sind, die quantifiziert werden können.

Die *Dosierung des Mitteleinsatzes* kann grundsätzlich nach zwei Gesichtspunkten erfolgen. Steht der Aspekt der *Bedürftigkeit* im Vordergrund, so ist die Verteilung so vorzunehmen, daß die Mittelzuweisung nach dem Grad der Zielverletzung in den jeweiligen Fördergebieten differenziert wird. Orientiert sich die Mittelverteilung an der *Produktivität*, so ist der Einsatz der Instrumente in jenen Regionen zu konzentrieren, in denen die (relativ) größte Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele erwartet wird.

4. Als zweite Phase läßt sich gedanklich die *Durchführungsphase* abgrenzen, in der die regionalpolitischen Instrumente gemäß bestimmten Richtlinien eingesetzt, Mittel in Anspruch genommen und verwendet werden und sich kurz-, mittel- oder langfristige Wirkungen der regionalpolitischen Maßnahmen einstellen.

5. Die *Kontrolle* als dritte Phase muß in der Praxis einer rationalen Regionalpolitik in einer dauernden Interaktion mit den beiden ersten Phasen stehen. Schon die Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen ist kaum denkbar ohne eine laufende kameralistische Kontrolle der Mittelverwendung. Noch wesentlicher für den Ablauf des Förderungsprozesses ist die Rückkopplung von der Kontrolle zur Planung, es sei denn, es gelänge gleich im ersten Anlauf, ausgehend von einem „richtigen“, mit allgemeinem Konsens entworfenen Zielsystem, ein „optimales“ Maßnahmenbündel unter vollkommener Voraussetzung der eintretenden Wirkungen zu konzipieren.

Da dies eine Utopie ist, bedarf die Planung einer periodischen Überprüfung in einem trial-and-error-Prozeß: systematische Rückkopplungen zwischen Kontrolle und Planung ermöglichen es,

- zunächst versuchsweise definierte Ziele zu überprüfen und gegebenenfalls zu konkretisieren oder zu verändern;
- die Hypothesen, die der Auswahl der Instrumente zugrunde lagen, zu testen und begründete Entscheidungen über Änderungen des Instrumentekatalogs und der Dosierung der Instrumente zu treffen;
- die Auswahl der Fördergebiete zu überprüfen u. U. Gebiete aus der Förderung herauszunehmen;
- die Verteilung der Fördermittel auf die einzelnen Regionen aufgrund einer Analyse der Auswirkungen der Förderung zu variieren.

³ Vgl. Thormählen, T.: Integrierte regionale Entwicklungsplanung. Möglichkeiten und Grenzen. – Göttingen 1973. S. 113 ff.

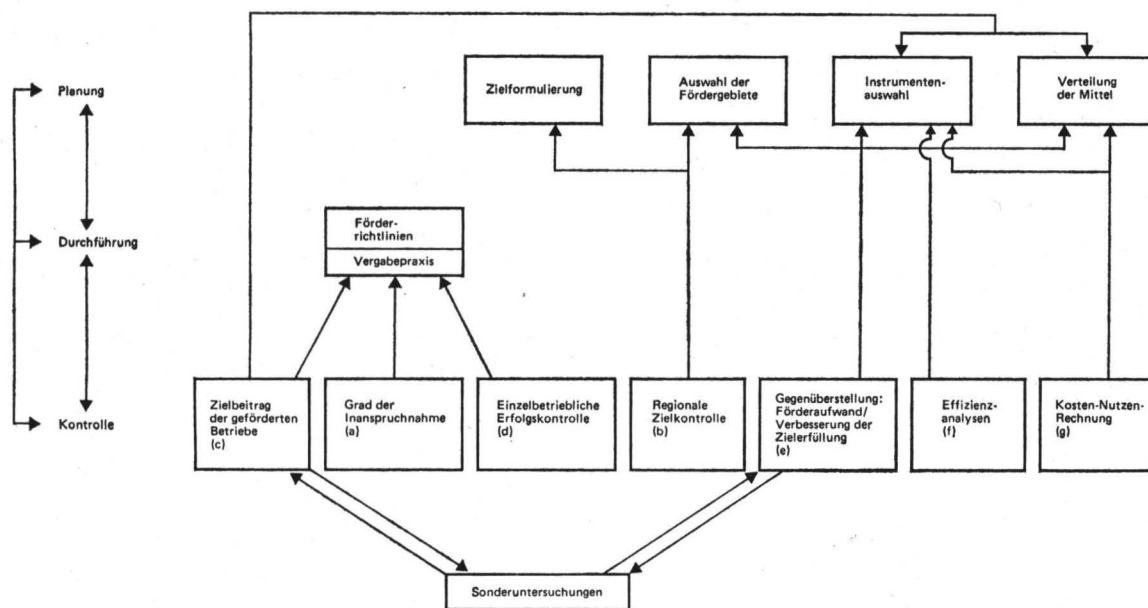


Schaubild 1 Rückkopplung der verschiedenen Arten der Erfolgskontrolle zu Durchführung und Planung

6. Erfolgskontrollen können an verschiedenen Aspekten des regionalpolitischen Förderprozesses anknüpfen; je nach Art der Erfolgskontrolle werden unterschiedliche Anforderungen an die empirische und theoretische Basis gestellt; je nach Ansatzpunkt der Kontrollen ergeben sich auch unterschiedliche Rückkopplungen zur Planungsphase⁴.

Folgende mögliche Arten lassen sich auflisten:

- a) Werden, wie in der deutschen Regionalpolitik, Finanzierungshilfen zur Verfügung gestellt, so besteht die „anspruchloseste“ Form der Kontrolle darin, den *Grad der Inanspruchnahme* festzustellen, also die abgerufenen den bereitgestellten Mitteln gegenüberzustellen. Diese Kontrolle sagt etwas darüber aus, wie die Förderung von den Unternehmern angenommen wird; das Ergebnis kann Anlaß geben, die Förderrichtlinien zu revidieren (oder die Publizität der Maßnahmen zu verbessern). Unter Umständen kann auch daran gedacht werden, aufgrund dieser Kontrolle die regionale Verteilung der Fördermittel zu ändern, doch sollte eine solche Entscheidung nicht ohne Analyse der regionalen Zielerfüllungsgrade erfolgen.
- b) Eine *regionale Zielkontrolle* stellt Zielvorgaben, die entweder nach einheitlichen Kriterien für alle Regionen oder nach regionsspezifischen Kriterien formuliert wurden, dem nach Ablauf eines Förderzeitraumes erreichten Zustand der Regionen gegenüber. Die Zielkontrolle erfordert quantitativ meßbare Ziele; sie kann als *Zustandskontrolle* erfolgen – die zu einem Zeitpunkt erreichte Zielerfüllung wird festgestellt – oder als *Entwicklungskontrolle* – man er-

mittelt den Grad des Abbaus von Zieldefiziten während eines Zeitraums. Anhand einer solchen regionalen Zielkontrolle kann nichts über Ursache-Wirkung-Zusammenhänge ausgesagt werden; eine Trennung des Effekts der Förderung von der autonomen regionalen Entwicklung ist nicht möglich. Dennoch ergeben sich direkte Rückkopplungen zur Planung. Die Auswahl der Fördergebiete orientiert sich an Zieldefiziten der einzelnen Regionen zu Beginn der Förderung, periodische regionale Zielkontrollen stellen die Basis für periodische Anpassungen der „Fördergebietskulisse“ dar. Außerdem ist es denkbar, daß Zielkontrollen zu einer Konkretisierung oder Änderung der zunächst vorgegebenen Zieldefinitionen führen können.

- c) Eine Kontrolle des *Zielbeitrags der geförderten Betriebe* stellt Charakteristika der geförderten Betriebe fest, die relevant sind in bezug auf die Ziele, die für die Gesamtregion gelten. Werden diese Kennziffern für alle geförderten Betriebe einer Region aggregiert, so sind Tendenzaussagen über den Zielbeitrag der geförderten Betriebe möglich. So würde z. B. eine über dem regionalen Durchschnitt liegende Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer bei der Summe der Förderbetriebe einen positiven Zielbeitrag im Hinblick auf das Ziel „Verbesserung des regionalen Einkommensniveaus“ signalisieren. Diese Zielkontrolle der geförderten Betriebe gibt Hinweise darauf, ob die eingesetzten Instrumente zieladäquat sind. Die Ergebnisse der Kontrolle können Anlaß zur Überprüfung der Förderrichtlinien und der Vergabepaxis geben; besondere Konstellationen wie ein stark negativer Zielbeitrag der Förderbetriebe bei positiver Entwicklung der Gesamtregion oder ein stark positiver Zielbeitrag der Förderbetriebe bei Vergrößerung

4 Vgl. hierzu Schaubild 1.

des Zieldefizits der Gesamtregion können Ausgangspunkte für vertiefende regionale Sonderuntersuchungen und/oder Variationen in der regionalen Mittelverteilung sein.

- d) In *einzelbetrieblichen Erfolgskontrollen* können für die einzelnen geförderten Betriebe Soll-Daten, die bei der Antragsstellung angegeben wurden, den Ist-Daten der betrieblichen Entwicklung während und nach der Förderung gegenübergestellt werden.

Wie die unter c) genannte Kontrolle des aggregierten Zielbeitrags der geförderten Betriebe sagt auch diese einzelbetriebliche Kontrolle etwas über die richtige Auswahl der Förderbetriebe aus. Rückkopplungen sind denkbar zur Ausgestaltung der Vergabep Praxis und der Förderrichtlinien; ferner kann auf einzelbetrieblicher Ebene die Erfüllung von Auflagen kontrolliert werden.

- e) Eine Gegenüberstellung von *regionalem Förderungsaufwand* und den „*Erträgen*“ in der Gestalt von Verbesserungen der regionalen Zielerfüllung ist nicht mit den üblichen ökonomischen Kosten-Ertrag-Rechnungen gleichzusetzen, da keine Aufteilung der Verbesserungen auf Entwicklungen, die durch regionalpolitische Maßnahmen induziert wurden, und „autonome“ Entwicklungen versucht wird, somit also keine kausale Zurechnung möglich ist. Dennoch geben solche Gegenüberstellungen wertvolle Hinweise, wo die Förderung dadurch auf besondere Schwierigkeiten traf, daß förderungsunabhängige Faktoren die Wirkungen des regionalpolitischen Mitteleinsatzes stark behinderten. Insbesondere, wenn zusätzlich Kontrollen des Zielbeitrags der geförderten Betriebe gemäß c) und ergänzende Sonderuntersuchungen durchgeführt werden, kann Material für die Entscheidung gewonnen werden, bestimmte Regionen aus der weiteren Förderung herauszunehmen, da kein ausreichender Erfolg zu erwarten ist.

- f) Mit *Effizienzanalysen* sollen Wirkungsparameter regionalpolitischer Instrumente im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele berechnet werden. Eine solche Zurechnung von Wirkungen zu Instrumenten kann nur mit ökonomischen Zeitreihen- oder Querschnittsmodellen durchgeführt werden, da nur mit Hilfe solcher Modelle die *ceteris-paribus*-Klausel berücksichtigt, also die Wirkung sonstiger Faktoren ausgeschaltet werden kann. Falls mit mehreren regionalpolitischen Instrumenten während des Untersuchungszeitraumes gearbeitet wurde, läßt sich die relative Wirksamkeit der Instrumente ermitteln; die Rückkopplung der Effizienzkontrolle zur Instrumentenauswahl in der Planungsphase ist unmittelbar einleuchtend.

- g) *Kosten-Nutzen-Rechnungen* im eigentlichen Sinn setzen eine eindeutige Zurechnung von Wirkungen zum Einsatz von Förderinstrumenten voraus. Zur Zeit dürften allerdings die empirischen Voraussetzungen

für Erfolgskontrollen dieser Art noch fehlen, insbesondere, da nicht nur Primärwirkungen der Förderung, sondern auch Sekundäreffekte (z. B. Multiplikatoreffekte) berücksichtigt und bewertet werden müssen. Wenn solche Rechnungen einmal durchgeführt werden können, lassen sich Ergebnisse darüber gewinnen, in welcher Region die Kosten-Nutzen-Relationen am günstigsten waren; dies kann zu Anpassungen in der regionalen Mittelverteilung führen.

Die folgenden Ausführungen, wie auch das zugrunde liegende Gutachten, konzentrieren sich auf Vorschläge zum Bereich der regionalen Zielkontrolle und des Zielbeitrags der geförderten Betriebe; sie versuchen also einen Beitrag zur Quantifizierung der regionalen Zielerfüllungsgrade sowie der generellen Zieladäquanz des eingesetzten Instrumentariums zu geben.

Ausgeklammert bleibt insbesondere der ganze Komplex der Ermittlung von Wirkungsparametern für die eingesetzten Instrumente, ein Bereich, in dem Forschungsarbeiten begonnen haben⁵, die aber – u. a. wegen der großen Komplexität der zu untersuchenden Zusammenhänge und des erforderlichen hohen Forschungsaufwands – noch nicht zu Vorschlägen zur Institutionalisierung im Rahmen des Planungsablaufs der Gemeinschaftsaufgabe führen konnten.

Ansätze zur Erfolgskontrolle der Regionalpolitik in der BRD

7. Erfolgskontrollen werden auf offizieller Ebene für die Förderungsprogramme der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gegenwärtig lediglich in ersten Ansätzen durchgeführt. So werden im Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft Statistiken über Mittelbereitstellung und Mittelbewilligungen aufgrund der Förderanträge geführt, und zwar in regionaler und sektoraler Aufgliederung. Damit sind Kontrollen des Grades der Inanspruchnahme (Ziff. 6 a) mit den oben genannten Rückwirkungen zur Förderungsplanung und -durchführung möglich.

Ferner werden seit der Aufstellung des 4. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe die Fördergebiete auf der Grundlage von Indikatoren abgegrenzt, die aus den Zielbereichen der regionalen Wirtschaftspolitik abgeleitet sind und erstmals eine bundeseinheitliche, wissenschaftlich nachprüfbare Quantifizierung von Zieldefiziten – zumindest im Prinzip – zulassen⁶.

Fördergebietsabgrenzung und Erfolgskontrolle (als regionale Zielkontrolle; Ziff. 6 b) müssen in engem Zusammenhang gesehen werden. Die Fördergebietsabgrenzung

5 Für erste Ergebnisse vgl. Thoss, R. (u. a.): Möglichkeiten der Beeinflussung des regionalen Einkommensniveaus durch regionalpolitische Instrumente. – Münster/Westf. 1974.

6 Vgl. hierzu u. a. Mehrländer, H.: Weichenstellungen in der regionalen Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftsdienst. 55. Jg. (1975) Nr. 1, S. 31–35.

erfolgt im Hinblick auf bestimmte Zielkriterien, die von den potentiellen Förderregionen mehr oder weniger stark verletzt werden; diejenigen Gebiete werden zu Förderregionen, in denen die vorgegebenen Ziele (relativ) am wenigsten erfüllt sind.

Regionale Zielkontrollen haben die Funktion, den Einsatz der regionalpolitischen Mittel in die „förderbedürftigen“ Regionen zu lenken. Sie sollen anzeigen, wann sich geförderte Regionen im Zeitablauf aufgrund der Förderung (wie auch u. U. aufgrund autonomer Vorgänge) so weit den Zielen angenähert haben, daß die Förderung eingestellt werden kann. Für nicht geförderte Regionen kann die periodische Zielkontrolle ein Zurückbleiben anzeigen, das zur Aufnahme in den Kreis der Förderregionen führt. Damit können Indikatoren zur Fördergebietsabgrenzung gleichzeitig Basis einer regionalen Zielkontrolle als Bestandteil eines Erfolgskontrollsystems werden. Allerdings erscheint es sinnvoll, diese Indikatoren in ihrem formalen Aufbau und in ihrem materiellen Inhalt weiterzuentwickeln⁷.

8. Indikatoren, die zu periodischer Erfolgskontrolle regionalpolitischer Maßnahmen verwendet werden, müssen eine Reihe von *Anforderungen* erfüllen. Diese Anforderungen gelten wegen der Rückkopplung zwischen Kontrolle und Planung gleichermaßen für die Größen, die in der Planungsphase zur Abgrenzung der Fördergebiete benutzt werden. Folgende Kriterien lassen sich nennen, die für die Aussagekraft von Erfolgsindikatoren und ihre Verwendbarkeit in periodischen Erfolgskontrollsystemen relevant sind:

- Die Indikatoren sollen möglichst genau und möglichst erschöpfend *den Zielen entsprechen*, die durch sie gemessen werden sollen. Durch den Übergang von den meist nicht direkt quantitativ formulierten Zielen auf die Indikatoren soll weder ein großer Inhaltsverlust noch eine Verzerrung der Aussage eintreten (Kriterium der Validität).
- Die Indikatoren sollen *verlässlich* sein, das heißt, eine vergleichbare Beurteilung von Zielerreichungsgraden auch unter wechselnden Randbedingungen ermöglichen.
- Die Indikatoren sollen *aussagescharf* sein, also die Regionen, die hinsichtlich ihrer Zielerfüllung untersucht werden, hinreichend deutlich voneinander unterscheiden. Dies ist teilweise eine Frage der statistischen Feststellbarkeit und der Skalierung (siehe unten).
- Die Indikatoren müssen *statistisch feststellbar* sein. Hier ist die Forderung zu stellen, daß das Basismaterial für die Indikatoren nicht nur im statistischen Programm der amtlichen Statistik enthalten oder durch Sondererhebungen erfaßbar sein soll, sondern daß es auch aus Erhebungen mit geringer Fehlermarge stammt. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Ak-

tualität der Erhebung relevant: es werden Daten benötigt, die zum Kontrollzeitpunkt noch nicht veraltet sind.

- Die Indikatoren sollen *kostengünstig* zu ermitteln sein. Dies bedeutet nicht nur, daß bei zwei Indikatoren mit ähnlicher Aussagekraft die Wahl auf die einfachere zu berechnende Kennziffer fallen sollte, sondern auch, daß der Ausdifferenzierung des Indikatorensystems Grenzen gesetzt sind. Von einem bestimmten Differenzierungsgrad an (der allerdings kaum eindeutig festzustellen ist) wird der Informationsgewinn durch weitere Auffächerung so gering sein, daß er sich aus Kostengründen nicht mehr rechtfertigen läßt.
- Das Indikatorensystem soll für den Praktiker, der es anwendet, *verständlich* sein. Auch aus diesem Kriterium kann ein Argument dafür hergeleitet werden, das Indikatorensystem nicht zu stark aufzufächern: es ist dann nicht mehr leicht überschaubar. Andererseits spricht dieses Kriterium aber auch gegen die ausschließliche Verwendung hochaggrierter Gesamtindikatoren: Notwendigkeit (und Möglichkeiten) von Eingriffen, die sich nur auf einzelne Zielbereiche beziehen, werden bei Gesamtindikatoren leicht verdeckt.

9. Die gegenwärtig zur Fördergebietsabgrenzung verwendeten Indikatoren sind als Ausgangspunkt von Überlegungen zu einem Erfolgskontrollsystem der Gemeinschaftsaufgabe brauchbar; allerdings bedürfen sie im Hinblick auf die oben formulierten Anforderungen der Weiterentwicklung und Ergänzung.

Zur Auswahl der Fördergebiete werden drei Indikatoren berechnet:

- ein *Arbeitskraftreservequotient*, der sich aus Prognosen des regionalen Arbeitsplatzangebots und der regionalen Arbeitsplatznachfrage ergibt. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Größe der Regionen wird das prognostizierte Arbeitsplatzdefizit auf die prognostizierte Arbeitsplatznachfrage bezogen – dieser Indikator soll die „strukturelle Gefährdung“ regionaler Arbeitsmärkte anzeigen⁸;
- ein *Einkommensindikator*, der den Einkommensrückstand potentieller Förderregionen anzeigt; hierzu wird der jeweils ungünstigste Wert der Meßziffern Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung, Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten und Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer verwandt⁹;
- ein Indikator für die physische Ausstattung der Regionen mit *Infrastruktur*, der aus einem ungewogenen Mittelwert von Einzelindikatoren für die Bereiche Straßen, Eisenbahnen, Elektrizitätsversorgung, Gasver-

8 Vgl. Langkau, J.; P. Thelen; J. Vesper: Regionale Arbeitsmarktbilanzen zur Neuabgrenzung der Fördergebiete in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1975.

9 Vgl. Thoss, R.; M. Strumann; H. M. Bötting: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik. – Münster/Westf. 1974.

7 Vgl. hierzu Ziff. 9 ff.

sorgung, Ausbildungswesen, Gesundheitswesen und Wohnungsverorgung besteht¹⁰.

Aus den drei genannten Indikatoren wird über Rangziffernaddition ein Gesamtindikator gebildet, die Rangziffern erhalten dabei die Gewichtung 1 (Arbeitskräfte-reservequotient), 1 (Einkommensindikator) und 0,5 (Infrastrukturindikator).

Eine formale Schwäche dieses Vorgehens besteht darin, daß die Einzelindikatoren zwar kardinal gemessen werden (unterschiedliche Intensitäten in der Zielerfüllung sind erkennbar), dann aber durch die Zusammenfassung zu Gesamtindikatoren über eine Rangziffernaddition auf eine Ordinalskala übergegangen wird. Der Gesamtindikator gibt nur noch eine Rangfolge der Regionen an; der Informationsverlust besteht darin, daß unterschiedliche Intensitäten der Zielerfüllung zwischen jeweils zwei Rangnummern immer auf ein gleiches Maß eingeebnet werden. Damit wird das Erfordernis der Aussage-schärfe verletzt; insbesondere ist es nicht möglich, bei periodischen Kontrollen mit Hilfe des Gesamtindikators eine Verbesserung der Zielerfüllung festzustellen (eine Rangfolge gibt es immer).

Die formale Weiterentwicklung der zur Zeit benutzten Indikatoren muß davon ausgehen, daß eine Zusammenfassung zu kardinal skalierten Gesamtindikatoren zumindest eine Normierung der Einzelindikatoren voraussetzt, z. B., indem alle Indikatoren als Abweichungen von einem gesamträumlichen Durchschnitt definiert werden¹¹.

Allerdings reicht in der Regel bei Indikatoren, die sachlich aus verschiedenen Bereichen stammen, eine Normierung nicht aus. Wenn bei zwei Kennziffern A und B, die zusammengefaßt werden sollen, die Kennziffer A stärkere regionale Abweichungen vom gesamträumlichen Durchschnitt aufweist als Kennziffer B, so erhält der Indikator A bei der Aggregation implizit ein größeres Gewicht als der Indikator B. Da damit ein unkontrollierbarer Faktor in die Gewichtung hineinkommt, muß der Effekt der unterschiedlichen Streuung aus den Indikatoren eliminiert werden. Dies wird durch eine Standardisierung erreicht: die Kennziffern werden nicht nur auf ihren gesamträumlichen Mittelwert bezogen (normiert), sondern zusätzlich werden die Abweichungen vom Mittelwert in Vielfachen der Standardabweichung der jeweiligen Indikatoren ausgedrückt. Damit haben die standardisierten Werte der einzelnen Kennziffern eine gleiche Streuung um den Mittelwert¹².

10 Vgl. Biehl, D. (u. a.): Die Infrastrukturausstattung der Arbeitsmarktregionen (AMR) der Bundesrepublik Deutschland. – Kiel 1974.

11 Der Arbeitskräftequotient entspricht dieser Anforderung bisher noch nicht.

12 Wird auf einen gesamträumlichen Mittelwert = 100 standardisiert, so läßt sich allerdings eine gewisse Willkür in der Skalentransformation nicht vermeiden, etwa wenn dem Wert 120 eine Abweichung von $1 \cdot \sigma$ nach oben vom Mittelwert und dem Wert von 80 eine Abweichung von $1 \cdot \sigma$ nach unten zugeordnet wird. Vgl. Wulf, J.; H. d'Orville, a. a. O., S. 19 ff.

Aber auch in inhaltlicher Hinsicht scheint eine Weiterentwicklung des Indikatorensystems sinnvoll. Das Kriterium der Validität fordert, daß die Indikatoren dem zugrunde liegenden Zielsystem möglichst genau entsprechen. Die Ziele der Gemeinschaftsaufgabe können nicht allein aus dem Gesetz abgeleitet werden, mit dem sie eingeführt wurde¹³. Da dort nur global die „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur“ gefordert wird, ist es notwendig, aus anderen Quellen eine inhaltliche Konkretisierung dieser Zielsetzung abzuleiten.

Das Ergebnis einer Zielanalyse der bundesdeutschen regionalen Wirtschaftspolitik ist in Schaubild 2 dargestellt¹⁴. Diese Graphik konzentriert sich in der Ebene der Unterziele auf Zielbereiche, die insbesondere für die Gemeinschaftsaufgabe relevant sind.

Der untersten Zielebene sind auf der Indikatorenebene mögliche Operationalisierungen gegenübergestellt. Sie enthalten die für die Neuabgrenzung der Fördergebiete im 4. Rahmenplan verwendeten Kennziffern, gehen aber darüber hinaus, indem weitere Indikatoren vorgeschlagen werden¹⁵.

Solche Erweiterungen des Indikatorenkatalogs erscheinen sinnvoll, weil die Zielanalyse ergibt, daß Teilziele, die sich auf qualitative Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung und der Wirtschaftsstruktur beziehen, eine große Bedeutung besitzen. Zwar werden auch im bisherigen Indikatorenkatalog Qualitätsgesichtspunkte – zumindest implizit – mitberücksichtigt. So gibt die Berechnung von Arbeitsplatzreservequotienten Auskunft zum Qualitätsmerkmal „Sicherheit des Arbeitsplatzes“ im Sinne einer (relativen) Sicherheit vor Unterbeschäftigung oder erzwungener Mobilität durch den absehbaren sektoralen Strukturwandel der Wirtschaft. Das Einkommenskriterium macht Aussagen über die Möglichkeit, ein überdurchschnittliches Einkommen zu erzielen, implizit erfaßt es auch den Aspekt der Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze, da der Anteil von Arbeitsplätzen höherer Qualifikation in einer Region das Einkommensniveau mitbestimmt (es ist allerdings nicht alleiniger Bestimmungsfaktor der Einkommenshöhe).

Eine gesonderte Operationalisierung wichtiger Qualitätsaspekte in zusätzlichen Indikatoren für die regionale Zielkontrolle sollte dennoch mittelfristig angestrebt werden. Nur bei expliziter Berücksichtigung qualitativer Zielkriterien können durch die Makro-Zielkontrolle Orientierungshilfen für die Förderung gegeben werden, die über die pauschale Anweisung „Förderung der Errichtung neuer bzw. der Erhaltung gefährdeter Arbeitsplätze“ hinausgehen und Hinweise für eine differenziertere Steuerung der Mittelvergabe enthalten.

13 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969. BGBl. I, S. 1861 f.

14 Die Zielanalyse wurde von H. d'Orville durchgeführt, der auch das Schaubild entwarf; vgl. Wulf, J.; H. d'Orville, a. a. O., S. 44 ff.

15 Vgl. hierzu Ziff. 10 ff.

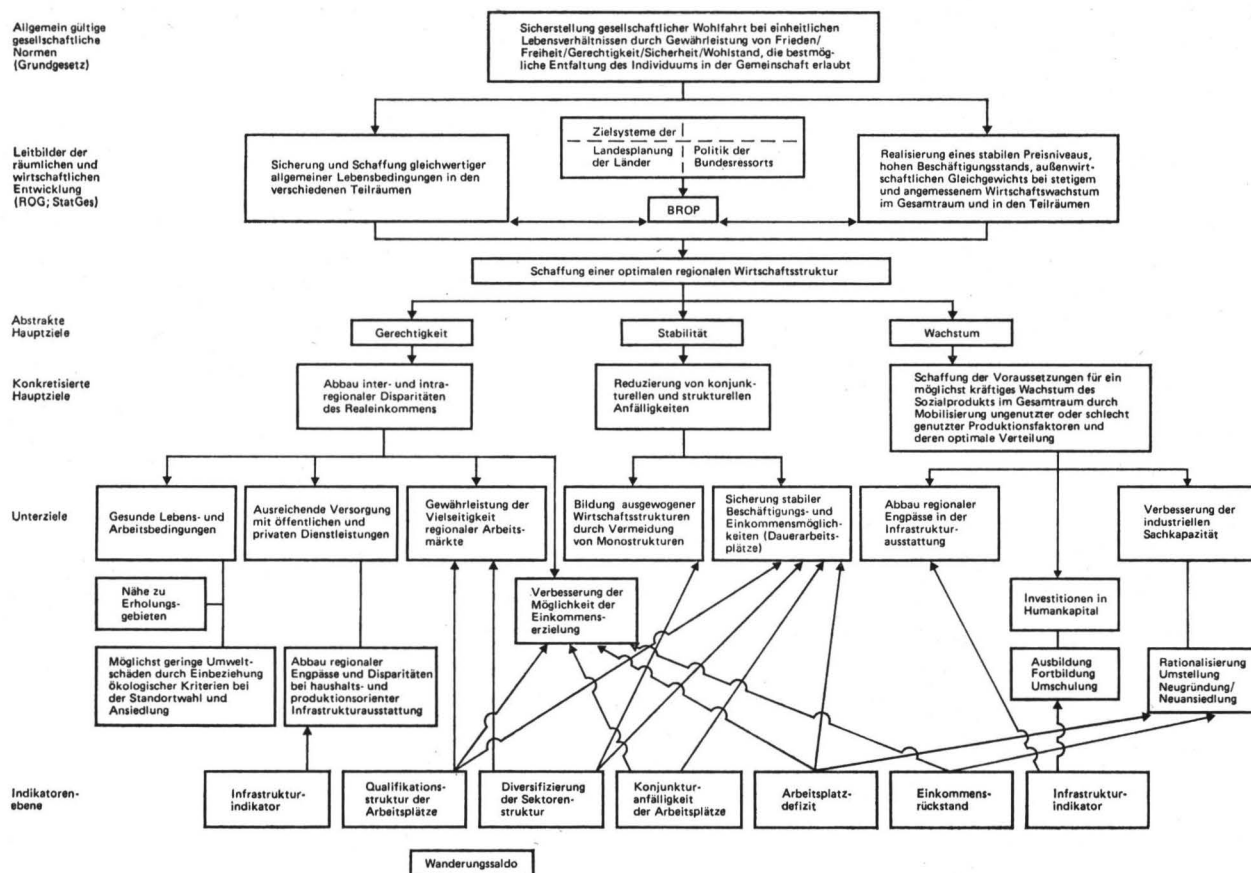


Schaubild 2 Zielrahmen der regionalen Wirtschaftspolitik

Vorschläge zur Weiterentwicklung des Indikatorenkatalogs

10. Es erscheint sinnvoll, qualitative Zielbereiche durch drei zusätzliche Indikatoren zu operationalisieren:

- die Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze,
- die Diversifizierung der Sektorenstruktur,
- die Konjunkturanfälligkeit der Arbeitsplätze.

Als weitere Kennziffer wird ein Wanderungsindikator vorgeschlagen.

Über eine Verbesserung der *Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze* wird erstens ein Beitrag zum Abbau eines eventuellen Einkommensrückstands geleistet. Neben der Qualifikationsstruktur gehen noch andere Faktoren in das regionale Einkommensniveau ein: sektorspezifische Einkommensunterschiede, lohnformenspezifische Unterschiede, Unterschiede in den geleisteten Arbeitszeiten und Divergenzen, die auf spezifische regionale Marktverhältnisse zurückzuführen sind (unterschiedliche Tariflohnsätze und unterschiedliche regionale Lohnkraft). Die wichtigste strategische Komponente, über die die Regionalpolitik einwirken kann, dürfte jedoch die Qualifikationsstruktur sein.

Darüber hinaus gibt die Qualifikationsstruktur Hinweise zur Sicherheit der Arbeitsplätze. Höher qualifizierte Arbeitsplätze sind in Krisensituationen weniger

stark gefährdet, außerdem eröffnen höhere Qualifikationen – von der Seite der Arbeitskräfte her betrachtet – die Chance bei eventuellem Verlust eines Arbeitsplatzes schneller eine neue Beschäftigung zu finden.

Als Indikator für die Qualifikationsstruktur kann, analog einem Vorschlag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Erfolgskontrolle¹⁶, der regionale Anteil der Facharbeiter und Angestellten an den abhängigen Beschäftigten verwendet werden. Zur Zeit steht – abgesehen von Großzählungsergebnissen, die eine Neuberechnung in kürzeren Zeitabständen nicht zulassen – als statistische Quelle für diese Berechnung nur die Industrieberichterstattung zur Verfügung¹⁷. Der Indikator müßte sich also zunächst auf den Bereich der Industrie beschränken. Bei Vorliegen der neuen Beschäftigten- und Entgeltstatistik kann die Berechnung auf die Gesamtwirtschaft umgestellt werden. Es bietet sich dann auch die Möglichkeit, die Qualifikationsmerkmale zu differenzieren.

11. *Diversifizierung* der sektoralen Wirtschaftsstruktur bedeutet Abbau bzw. Vermeidung „regionaler Monokul-

16 Köhler, H.; L. Reyher: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 8. Jg. (1975).

17 Sondererhebungen der Industrieberichterstattung, jedes 2. Jahr, zuletzt September 1974.

turen“. Wenn sich die Beschäftigung einer Arbeitsmarktregion in einer oder wenigen Branchen konzentriert, so ist in sektoralen Kriesen, die ein Arbeitsmarkt mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur vielfach „intern“ bewältigen kann, die Ausweichmöglichkeit für Arbeitskräfte sehr begrenzt: eine sektorale Rezession wird dann zur regionalen Krise. Außerdem bietet eine wenig diversifizierte Wirtschaftsstruktur nachwachsenden Arbeitskräften nur eine beschränkte Palette von Beschäftigungsmöglichkeiten, was die Wahrscheinlichkeit regionalpolitisch unerwünschter Wanderungen vergrößert.

Als Indikator für die Diversifizierung der Branchenstruktur könnte ein regionaler Spezialisierungskoeffizient berechnet werden. Dieser Koeffizient mißt den Grad, in dem die regionale Branchengliederung (nach Beschäftigtenanteilen) von der bundesdurchschnittlichen Branchengliederung abweicht. Er ist definiert als die Summe der positiven (= negativen) Abweichungen der Beschäftigtenanteile (als Prozentpunkte) der Arbeitsmarktregionen von den Anteilen im Bund, dividiert durch 100 (vgl. das folgende Beispiel).

	Beschäftigtenanteil (in v. H.) im Wirtschaftsbereich		
	1	2	3
Arbeitsmarktregion (A)	50	23	27
Bundesrepublik (B)	33	48	19
Differenz (A-B)	+17	-25	+8
Summe der positiven oder negativen Abweichungen		25	
Spezialisierungs- koeffizient		0,25	

Der Koeffizient liegt zwischen 0 und 1; er ist um so höher, je stärker die Beschäftigung in einer oder mehreren Branchen konzentriert ist.

Datenmaterial für die Berechnung dieses Indikators kann für die Zeiträume zwischen den Großzählungen zur Zeit nur die Industrieberichterstattung liefern. Dies würde eine Branchengliederung nach 31 Industriegruppen erlauben. Bei Vorliegen der neuen Beschäftigungsstatistik kann auch für diesen Indikator die sektorale Dekung verbessert werden.

12. Die Bedeutung der *Konjunkturanfälligkeit der Arbeitsplätze* für die Qualität regionaler Arbeitsmärkte ausführlich zu begründen, erübrigt sich an dieser Stelle. Für diesen Bereich können zwei Unterindikatoren gebildet werden:

- Kennziffer zur aktuellen regionalen Arbeitslosigkeit (jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote);

- Kennziffer zur konjunkturellen Gefährdung der regionalen Branchenstruktur.

Bevor Unterlagen aus der neuen Beschäftigtenstatistik zur Verfügung stehen, wird die Berechnung *regionaler Arbeitslosenquoten* für die Arbeitsmarktregionen der Gemeinschaftsaufgabe durch Unzulänglichkeiten des Datenmaterials erschwert. Umschätzungen der Arbeitslosenzahlen von einer Gliederung nach Arbeitsamtsbezirken auf Kreise würden entfallen, wenn aus der geplanten Beschäftigtenstatistik Daten über Erwerbstätige wie über Arbeitslose auf Kreisebene vorliegen.

Kennzeichnend für die Konjunkturanfälligkeit ist jedoch nicht nur die aktuelle Arbeitslosigkeit, sondern zusätzlich die - je nach Art der Branchenstruktur unterschiedliche - *konjunkturelle Gefährdung*. Auch wenn im Kontrollzeitpunkt weitgehende Vollbeschäftigung herrscht, da dieser Zeitpunkt in ein „Konjunkturhoch“ fällt, kann eine konjunkturelle Gefährdung der Arbeitsplätze vorliegen, wenn in der betrachteten Region Wirtschaftszweige vorherrschen, von denen zu erwarten ist, daß sie im Abschwung überdurchschnittlich viele Arbeitskräfte freisetzen.

Ein Indikator, der sich auf diesen Aspekt bezieht, muß an den je nach Branche unterschiedlichen Beschäftigungsschwankungen der Vergangenheit anknüpfen. Ideal wäre eine Einschätzung der konjunkturellen Gefährdung der einzelnen Branchen anhand von branchenspezifischen Arbeitslosenquoten an konjunkturellen Tiefpunkten. Eine solche Aufgliederung existiert jedoch nicht und ist auch nicht geplant. Als Behelf kann auf die Beschäftigtenrückgänge der industriellen Wirtschaftsgruppen im jeweils letzten Konjunkturzyklus zurückgegriffen werden, die der Industrieberichterstattung zu entnehmen sind.

Zwei verschiedene Vorgehensweisen sind denkbar. Basismaterial sind jeweils die monatlichen Beschäftigtenzahlen der Industrieberichterstattung für den Gesamt- raum (Bundesrepublik):

- Es wird je Branche für den jeweils letzten Zyklus die höchste und die niedrigste monatliche Beschäftigtenzahl (Konjunktur-Hoch und darauf folgendes Konjunktur-Tief) festgestellt und der relative Beschäftigungsrückgang zwischen Hoch- und Tiefpunkt berechnet. Wie Proberechnungen zeigten, ist dieses Vorgehen unzweckmäßig, da die so gewonnenen Werte durch den je nach Branche unterschiedlich steigenden oder fallenden mittelfristigen Trend der Beschäftigtenzahlen stark beeinflußt werden. Dieser Trend wird im Indikator „Arbeitsplatzdefizit“ mitberücksichtigt; für die Konjunkturkannziffer ist er auszuschalten.
- Die methodisch bessere Vorgehensweise besteht darin, zunächst den mittelfristigen Trend in den gesamt-räumlichen Beschäftigtenzahlen der einzelnen Branchen zu berechnen und die relativen Beschäftigungsrückgänge zwischen Hoch- und Tiefpunkt der Konjunktur aus den trendbereinigten Reihen, also den Abweichungen der ursprünglichen Werte vom Trend,

zu ermitteln¹⁸. Diese Berechnungen erfordern einigen Aufwand, da insbesondere einiges „Experimentieren“ notwendig ist, um eine zweckmäßige Länge der „Stützperiode“ herauszufinden. Sie konnten daher nicht mehr im Rahmen des mehr methodisch orientierten Gutachtens durchgeführt werden.

Sind so die relativen Beschäftigtenrückgänge (Beschäftigtenrückgang, bezogen auf die Beschäftigtenzahl im Konjunktur-Hoch) je Branche im Bundesdurchschnitt berechnet, so können „Konjunkturgewichte“ der einzelnen Wirtschaftszweige ermittelt werden.

Zu diesem Zweck können mit (noch zu ermittelnden) Schwellenwerten den Branchen nach dem Grad ihrer bundesdurchschnittlichen Gefährdung Gewichte zugeteilt werden:

Stark überdurchschnittliche Gefährdung	= 5
Überdurchschnittliche Gefährdung	= 4
Durchschnittliche Gefährdung	= 3
Unterdurchschnittliche Gefährdung	= 2
Stark unterdurchschnittliche Gefährdung	= 1

Zur Berechnung des Indikators werden nun die regionalen Beschäftigtenanteile der industriellen Sektoren mit den jeweiligen „Konjunkturgewichten“ der Branchen multipliziert und addiert. Der so gewonnene Wert wird dividiert durch die Summe der bundesdurchschnittlichen, mit den jeweiligen „Konjunkturgewichten“ multiplizierten sektoralen Beschäftigtenanteile.

Ein Indikatorwert über 1 zeigt eine über dem Bundesdurchschnitt liegende konjunkturelle Gefährdung der industriellen Arbeitsplätze in der Region an.

13. Als letzter Indikator für die regionale Zielkontrolle wird eine Kennziffer vorgeschlagen, die auf die *Wanderungssalden* abstellt. Nettoabwanderungen aus „strukturschwachen“ Gebieten sind ein Indiz dafür, daß Arbeitsmarktstörungen nicht intern bewältigt werden können; sie zeigen pauschal eine mangelnde Attraktivität der betroffenen Region an. Wanderungsverluste sind für die Kategorie der strukturschwachen und -gefährdeten Gebiete regionalpolitisch unerwünscht; da meist jüngere und höher qualifizierte Arbeitskräfte abwandern, wird durch sie das Arbeitskräftepotential qualitativ tendenziell verschlechtert.

Nicht alle negativen Wanderungssalden sind regionalpolitisch unerwünscht: Abwanderungen aus Agglomerationsgebieten fördern das Ziel der Entballung. Bei der Berechnung des Wanderungsindikators sollen daher die Ballungsgebiete mit einer Bevölkerungsdichte von mehr als 1 000 Einwohner/qkm herausgelassen werden. Ferner ist es sinnvoll, die Kennziffern auf die Wanderungssalden der inländischen Wohnbevölkerung abzustellen.

Zur Berechnung des Indikators wird für jede Arbeitsmarktreion der *relative Wanderungssaldo* bestimmt:

Nettozuwanderungen (+) bzw. Nettoabwanderungen (-) von Inländern, bezogen auf die inländische Wohnbevölkerung der Arbeitsmarktreionen. Das statistische Material für den Wanderungsindikator steht aus den Unterlagen der Bevölkerungsfortschreibung zur Verfügung.

14. Die bisher schon benutzten Indikatoren für

- Arbeitsplatzdefizit
- Einkommensrückstand
- Infrastrukturausstattung

können in ein System der periodischen regionalen Zielkontrolle übernommen werden. Da das Bruttoinlandsprodukt auf Kreisebene nur in mehrjährigem Abstand von den statistischen Landesämtern geschätzt wird und die Aktualität dieser Daten (Zeitraum zwischen Datenstand und Veröffentlichung) ca. 3 Jahre beträgt, empfiehlt es sich allerdings, für eine periodische Erfolgskontrolle den Einkommensindikator auf der Basis der Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten zu berechnen¹⁹.

Außerdem sollten Berechnungsmodus und Komponenten des Infrastrukturindikators teilweise geändert werden. Es wird vorgeschlagen²⁰,

- die Bereiche, die in den Indikator eingehen, stärker mit den Maßnahmen abzustimmen, die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe getroffen werden können;
- den doppelten Bezug der Teilindikatoren (auf Fläche und Bevölkerung) aufzugeben;
- die Teilindikatoren vor der Zusammenfassung zu einem Gesamtindikator zu standardisieren.

15. Eine Überprüfung, in wie weit *Struktur und Entwicklung der geförderten Betriebe* einen Beitrag zur Erfüllung der regionalen Ziele leisten, findet zur Zeit noch nicht statt. Gegenwärtig stehen für die Analyse der geförderten Betriebe nur die Daten aus den Antragsformularen und die Angaben über die laufende Mittelvergabe zur Verfügung. Eine periodische Kontrolle der Entwicklung der geförderten Betriebe, insbesondere eine Persistenzkontrolle, findet nicht statt.

Es erscheint als eine der dringlichsten Aufgaben im Rahmen der Konstruktion eines Systems der Erfolgskontrolle, die Erfassung von Daten der geförderten Betriebe so auszubauen, daß

- zur Beurteilung des Zielbeitrags notwendige Merkmale erhoben werden;
- die Beobachtung der Förderbetriebe auf einen längeren Zeitraum ausgedehnt wird.

Eine Abschätzung des Zielbeitrags der geförderten Betriebe ist nur möglich, wenn die Kennziffern direkt auf

18 Daß die saisonalen Einflüsse die Ergebnisse mit beeinflussen, ist beabsichtigt, da auch Saisonschwankungen der Beschäftigtenzahlen die Stabilität der Arbeitsplätze beeinträchtigen.

19 Dies ist für den Zeitraum zwischen den Arbeitsstättenzählungen zunächst nur für den industriellen Bereich möglich. Mit Daten aus der geplanten Beschäftigtenstatistik kann die sektorale Abdeckung verbessert werden.

20 Vgl. hierzu Wulf, J.; H. d'Orville, a. a. O., S. 80 ff.

entsprechende regionale Zielindikatoren bezogen werden können. Es werden folgende Kennziffern²¹ vorgeschlagen:

- Kennziffer der Wachstumsintensität der geförderten Betriebe (zu beziehen auf das Arbeitsplatzkriterium der regionalen Zielkontrolle),
- Kennziffer des Einkommensbeitrags der geförderten Betriebe (zu beziehen auf das Einkommenskriterium der regionalen Zielkontrolle),
- Kennziffer der Qualifikationsstruktur der geförderten Betriebe (zu beziehen auf den Teilindikator „Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze“ der regionalen Zielkontrolle),
- Kennziffer der Konjunkturabhängigkeit der geförderten Betriebe (zu beziehen auf den Teilindikator „Konjunkturelle Gefährdung“ der regionalen Zielkontrolle).

Die Kennziffern sollen jeweils für die Gesamtheit der während eines Zeitraums in einer Region geförderten Betriebe berechnet werden, nicht also für einzelne Betriebe.

16. Die *Wachstumsintensität* der geförderten Betriebe soll als „potentielles Wachstum“ am Strukturfaktor der während eines bestimmten Zeitraums in einer Region mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe geförderten Betriebe gemessen werden. Der Strukturfaktor gibt an, mit welcher Wachstumsrate sich die Betriebe entwickeln würden, wenn sich ihre Arbeitsplatzzahl mit der bundesdurchschnittlichen branchenspezifischen Rate verändern würde, die für die Zukunft erwartet wird. Als prognostizierte Wachstumsrate sollte die Rate vorgegeben werden, die auch der Schätzung der Arbeitsplatzreservequotienten zugrunde liegt. Der Strukturfaktor kann als gewogener Mittelwert der prognostizierten bundesdurchschnittlichen Branchenwachstumsraten berechnet werden, wobei die Anteile der Branchen an den Arbeitsplätzen der in der jeweiligen Region geförderten Betriebe als Gewichte dienen.

Der Strukturfaktor der geförderten Betriebe kann auf den Strukturfaktor aller (industriellen) Betriebe in der jeweiligen Region bezogen werden; so ist festzustellen, ob die geförderten Betriebe dazu beitragen, die Industriestruktur hinsichtlich der Wachstumsintensität zu verbessern²².

Aus der Zahl der geförderten Arbeitsplätze und dem Strukturfaktor der geförderten Betriebe kann der Beitrag der geförderten Betriebe zum Abbau des Arbeitsplatzdefizits abgeschätzt werden.

Der *Einkommensbeitrag* der geförderten Betriebe kann durch die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitsplatz in den geförderten Betrieben, bezogen auf die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme je industriellen Arbeitsplatz in der jeweiligen Region, gemessen werden²³. Kennziffern über 1 zeigen einen positiven Beitrag an.

Die Kennziffer zur *Qualifikationsstruktur* der Arbeitsplätze in geförderten Betrieben kann analog der entsprechenden Kennziffer der makroökonomischen Zielkontrolle konstruiert werden als Anteil der Facharbeiter und Angestellten an den abhängig Beschäftigten in den geförderten Betrieben, bezogen auf den entsprechenden Anteil an den Industriebeschäftigten in der Region. Auch hier zeigen Indikatorwerte über 1 einen positiven Beitrag der geförderten Betriebe zum regionalen Ziel der Verbesserung der Qualifikationsstruktur an.

Der Indikator zur *konjunkturellen Gefährdung* der geförderten Betriebe kann ebenfalls analog dem entsprechenden Teilindikator der makroökonomischen Zielkontrolle berechnet werden: die Beschäftigungsanteile der einzelnen Branchen bei den geförderten Betrieben sind mit dem jeweiligen „Konjunkturgewicht“ der Branchen zu gewichten und zu addieren. Diese Meßzahl wird auf die entsprechende Meßzahl für den gesamten industriellen Sektor der Region bezogen; liegt der so berechnete Indikator über 1, so leisten die geförderten Betriebe einen Beitrag zum Abbau der regionalen Konjunkturanfälligkeit²⁴.

17. Die vorgeschlagenen Kennziffern zur betrieblichen Erfolgskontrolle beziehen sich auf die *gesamten Arbeitsplätze in geförderten Betrieben*, bei Betriebserweiterungen und Umstellungen also nicht nur auf die neu geschaffenen oder umgestellten Arbeitsplätze. Der Grund hierfür liegt erstens darin, daß bei der angestrebten laufenden Kontrolle der Entwicklung geförderter Betriebe eine Ausgliederung von Betriebsteilen kaum möglich ist, die durch Erweiterung hinzugekommen sind oder umgestellt wurden. Zweitens geben Finanzhilfen für Erweiterung oder Umstellung dem *Gesamtbetrieb* Entwicklungsimpulse, die für die Erfolgskontrolle relevant sind.

Für Spezialanalysen sind zwei weitere Aspekte relevant:

- der Betriebstyp (Neuerrichtung/Verlagerung; Hauptwerk/Zweigniederlassung),
- die längerfristige Persistenz.

Informationen über den *Betriebstyp* geben im Zusammenhang mit den anderen zu erhebenden Merkmalen Anhaltspunkte zur Beurteilung des (vermuteten) unterschiedlichen Zielbeitrags verschiedener Betriebstypen

21 Die hier vorgeschlagenen Kennziffern sind eine Weiterentwicklung der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung benutzten Indikatoren zur Erfolgskontrolle, vgl. Köhler, H.; L. Reyher, a. a. O.

22 Da einzelne Betriebe auch in stagnierenden Branchen hohe Beschäftigtenwachstumsraten aufweisen können, sind hierzu natürlich nur Tendenzaussagen möglich.

23 Sekundäreffekte (die aus der Einkommensverwendung entstehen) werden damit vernachlässigt.

24 Wie bei der Kennziffer zur Wachstumsintensität der geförderten Betriebe sind auch hier nur allgemeine Tendenzaussagen möglich.

und damit für Rückkopplungen zum Fördermitteleinsatz.

Die Bedeutung von – bisher nur über punktuelle Sondererhebungen verfügbaren – Informationen über die *Persistenz* geförderter Betriebe ist offensichtlich.

Zur Bereitstellung der für die skizzierten Kennziffern benötigten Daten mußte bei den geförderten Betrieben eine *periodische (jährliche) Erhebung* durchgeführt werden. Erfragt werden sollten:

- Wirtschaftszweig,
- Neugründung/Verlagerung/Umstellung/Rationalisierung,
- Zahl der Beschäftigten nach Stellung im Betrieb,
- Lohn- und Gehaltssumme,
- Jahr des Abschlusses der Förderung,
- Zahl der geförderten Arbeitsplätze,
- Geförderte Investitionssumme,
- Höhe der öffentlichen Finanzhilfe.

Wenn jeder geförderte Betrieb verpflichtet wird, diese Angaben über einen Zeitraum von 5 Kalenderjahren nach Abschluß der Förderung zur Verfügung zu stellen²⁵, dann können die Kennziffern zur Kontrolle des Zielbeitrags jeweils für die Gesamtheit der in einer Region während der letzten 5 Jahre geförderten Betriebe berechnet werden. Eine Ermittlung von Kennziffern mit zeitlich engeren Eingrenzungen ist natürlich möglich und für eine Übergangszeit nach Beginn der periodischen Erhebungen notwendig, ferner dann, wenn Auswirkungen eventueller Änderungen der Förderpraxis kurzfristig erfaßt werden sollen.

Als Material für Persistenzuntersuchungen sollten Schließungen geförderter Betriebe gemeldet werden, wenn der Abschluß der Förderung nicht mehr als 10 Jahre zurückliegt.

Auswahl von Förderregionen, Festlegung von Zielen und regionale Zielkontrollen

18. Die Mängel des gegenwärtigen Verfahrens zur *Fördergebietsauswahl* (und zur periodischen Überprüfung der „Fördergebietskulisse“ könnten dadurch überwunden werden, daß zu einem zweistufigen Verfahren übergegangen wird²⁶.

25 Eine Alternative würde darin bestehen, gemäß Vorschlägen des Hessischen Wirtschaftsministeriums entsprechende Daten über die Entwicklung der geförderten Betriebe aus den einzelbetrieblichen Angaben zur Industrieberichterstattung mit Hilfe der abgelochten Betriebskennziffern zu ermitteln.

26 Dieses Verfahren geht davon aus, daß eine regionalpolitische Nutzenfunktion der Form

$$Z = \sum_i g_i Z_i \quad (i = 1, \dots, n)$$

$$Z_i \geq Z_i^{\min} \quad (i = 1, \dots, n)$$

existiert, wobei Z für die Gesamtzielerfüllung steht, Z_i für die Einzelindikatoren und g_i für die Gewichte, die die (relative) gesellschaftliche Bewertung der verschiedenen Zielbereiche darstellen. Vgl. hierzu auch Thoss, R.: Indikatoren für die Qualität des Lebens. In: Thoss, R. (u. a.): Gesellschaftliche Indikatoren als Orientierungshilfe für die Regionalpolitik. Münster/Westf. 1974.

Zunächst sollten diejenigen Regionen in die Förderung aufgenommen werden, in denen eine gravierende Verletzung eines wichtigen Zielbereichs festgestellt wird, in denen also für bestimmte Indikatoren Schwellenwerte nicht erreicht werden. Diese Vorwegauswahl empfiehlt sich, da bei schweren Zielverletzungen keine Kompensation des Zieldefizits durch höhere Indikatorenwerte für andere Zielbereiche zugelassen werden darf.

In der zweiten Runde werden dann von den restlichen Gebieten diejenigen zu Förderregionen, in denen ein aus Teilindikatoren zusammengesetzter Gesamtindikator einen Schwellenwert nicht erreicht. Dies erscheint als notwendig, da auch solche Gebiete gefährdet sind, in denen die Schwellenwerte der ersten Runde zwar nicht unterschritten werden, die aber mehrere „mäßig schlechte“ Indikatorenwerte aufweisen²⁷.

Es wird vorgeschlagen, die Vorweg-Auswahl an folgenden Indikatoren zu orientieren:

- Arbeitskraftreservequotient,
- Einkommensindikator,
- Qualifikationsindikator,
- Arbeitslosenquote,
- Relativer Wanderungssaldo.

Eine Aufnahme in die Förderung sollte erfolgen, wenn bei einem (oder mehreren) dieser Indikatoren ein Schwellenwert nicht erreicht wird, der so festgelegt ist, daß nur gravierende Mängel in Einzelbereichen zur Vorwegauswahl führen. Da die Höhe der Schwellenwerte von Entscheidungen darüber abhängt, was als „gravierender Mangel“ angesehen wird, und/oder darüber, welcher Anteil der Förderregionen über die Vorwegauswahl in die Förderung aufgenommen werden soll, können dazu hier keine konkreten Angaben gemacht werden.

Mängel nur in der Infrastrukturausstattung sollen nicht die Aufnahme in die allgemeine Investitionsförderung begründen können, sondern nur die Möglichkeit eröffnen, Investitionshilfen für den Ausbau der Infrastruktur zu erhalten. Gebiete, deren Infrastrukturindikator unter einem noch zu bestimmenden Schwellenwert liegt, sollen also nur im Infrastrukturbereich gefördert werden (falls sie nicht über den Gesamtindikator in die Förderung kommen).

Ist ein Gebiet in erheblichem Maße monostrukturiert, so soll auch dies allein nicht ausreichen, um in der ersten Auswahlstufe in die Förderung zu gelangen: die Arbeitskräfte könnten sich auf eine Branche konzentrieren, die im Hinblick sowohl auf die Wachstumsaussichten als auch auf die konjunkturelle Stabilität als überdurchschnittlich eingestuft wird. Im Zusammenspiel mit anderen Schwächen kann mangelnde Diversifizierung jedoch

27 Die im gegenwärtigen Fördersystem getroffene Vorentscheidung, bestimmte Gebiete (Zonenrandgebiet und Saarland) ohne Prüfung der jeweiligen „Bedürftigkeit“ anhand zielgerichteter Kriterien in den Kreis der Förderregionen aufzunehmen, sollte überdacht werden. Soweit die Randlage dieser Gebiete zu Strukturschwächen führt, wird sich dies in den Indikatoren zur regionalen Zielkontrolle bemerkbar machen und bei der „normalen“ Fördergebietsauswahl berücksichtigt.

eine Gefährdung signalisieren; daher wird die Diversifikations-Kennziffer nur in den Gesamtindikator aufgenommen.

Ebenso wird der Teilindikator für die konjunkturelle Gefährdung durch konjunktur reagible Branchen nur im Gesamtindikator, nicht aber für die Vorwegauswahl berücksichtigt.

Die zweite „Auswahlstufe“ sollte dann von einem Gesamtindikator ausgehen. Es ist nicht ratsam, das bisher geübte Verfahren der Ermittlung von Gesamtindikatoren über Rangziffernaddition beizubehalten. Da bei diesem Verfahren Intensitäten der Zielverletzung nicht sichtbar werden, besteht die Gefahr einer Perpetuierung der Förderung.

Alle hier vorgeschlagenen Einzelindikatoren können so umgeformt werden, daß sie

- als Verhältnisse zu gesamtträumlichen Durchschnitts-
- in standardisierter Form und
- gleichgerichtet (hoher Indikatorwert = hohe Zielerfüllung)

vorliegen²⁸. Damit ist eine Zusammenfassung zu einem kardinalen Gesamtindikator möglich. Ein solcher Gesamtindikator würde dann das Ausmaß der jeweiligen Gesamtzielerfüllung anzeigen. Die Auswahl der zu fördernden Regionen kann so erfolgen, daß alle Regionen, deren Gesamtindikator unterhalb eines (vorgegebenen) Schwellenwertes liegt, in die Förderung einbezogen werden. Der Kreis der Förderregionen kann sich verkleinern, wenn infolge der Förderung (oder infolge autonomer Entwicklungen) Regionen ihren Zielrückstand so weit abbauen, daß sie den Schwellenwert überschreiten (und wenn nicht in gleichem Umfang andere Regionen über den Schwellenwert nach unten absinken). Eine solche Verkleinerung des Fördergebietsumfangs kann Anlaß sein,

- ein gleichbleibendes Mittelvolumen mit höherer Förderintensität in den verbleibenden Regionen einzusetzen, oder
- das Fördermittelvolumen zu vermindern und mit gleichbleibender Förderintensität in den verbleibenden Regionen einzusetzen.

Für die Zusammenfassung zu einem Gesamtindikator muß über die Gewichte der Einzelindikatoren entschieden werden. Hierzu sind keine theoretisch abgesicherten wissenschaftliche Aussagen möglich; die Gewichte müssen im politischen Prozeß gefunden werden.

19. Nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind in den Rahmenplänen die Ziele zu nennen, die in den Fördergebieten erreicht werden sollen. Bisher wurden in den Rahmenplänen quantitative Ziele für die Zahl der

zu fördernden Arbeitsplätze auf der Ebene der regionalen Aktionsprogramme ausgewiesen, die auf der Basis von Vergangenheitsdaten über geförderte neuerrichtete Arbeitsplätze ermittelt wurden. Hinzu kamen aufgrund der besonderen strukturellen Bedingungen der Aktionsräume verbale Beschreibungen der Entwicklungsziele, die sich auch auf qualitative Aspekte bezogen.

Im Rahmen der Erfolgskontrolle kann eine solche Arbeitsplatzvorgabe nicht einmal für das Ziel „Abbau des Arbeitsplatzdefizits“ herangezogen werden. Erstens kann sich im Förderzeitraum die „autonome“ Entwicklung der Arbeitsplätze so vollzogen haben, daß eine – in der ursprünglichen Prognose unvorhergesehene – tendenzielle Vergrößerung des Arbeitsplatzdefizits eingetreten ist (durch nicht vorhergesehenen Wegfall von Arbeitsplätzen). Zweitens kann die Sektorenstruktur der geförderten neuen Arbeitsplätze so sein, daß sie – infolge einer Konzentration auf stagnierende oder schrumpfende Branchen – eine Tendenz zu künftigen Arbeitsplatzdefiziten erwarten läßt.

Die Annäherung an das Ziel „Abbau des Arbeitsplatzdefizits“ läßt sich für die Region insgesamt nur dadurch erkennen, daß (zum Kontrollzeitpunkt) eine neue Prognose des Arbeitsplatzdefizits erstellt wird und überprüft wird, ob sich die Region absolut (Umfang des Arbeitsplatzdefizits) und relativ (Arbeitsplatzreservequotient) verbessert hat. Der Beitrag der geförderten Betriebe hierzu läßt sich aus der Zahl der geförderten neuentstandenen und umgestellten Arbeitsplätze und ihrem Strukturfaktor ermitteln²⁹, nicht aber *allein* aus der Zahl der geförderten Arbeitsplätze.

Die vorgeschlagene Vergrößerung der Zahl der Zielindikatoren und ihre konkrete Ausgestaltung erlauben es nicht nur, mehr Zielkriterien als bisher in der Fördergebietsauswahl zu berücksichtigen und kardinale Ordnungen der Regionen zu ermitteln. Mindestens genauso wichtig ist die durch Verwendung dieser Indikatoren mögliche Präzisierung der Zielvorgabe und der Zielkontrolle.

Die Zielvorgabe für die Regionen sollte anhand der oben dargestellten Einzelindikatoren erfolgen, die jeweils einzelne Dimensionen des Zielbündels erfassen. Durch die jeweiligen Werte der Indikatoren werden Rückstände der Regionen in der Zielerfüllung mit ihrer Intensität angezeigt. Als regionale Zielvorgabe folgt daraus die Forderung, die Rückstände in den Zielbereichen abzubauen, in denen sie über – vorher festzulegende – Schwellenwerte hinausgehen. Dabei kann, je nach der Länge des Planungszeitraums und dem Ausmaß des Zielrückstands, ein voller oder ein teilweiser Abbau des Zieldefizits postuliert werden. Die Zielvorgabe kann teilweise aufgrund der normierten Einzelindikatoren erfolgen (Verhältnis regionaler Werte zu gesamtträumlichen Durchschnitts), teilweise wird eine Vorgabe mit nicht normierten Indikatorwerten für die Praxis verständli-

28 Für die hierzu notwendigen Transformationen vgl. Wulf, J.; H. d'Orville, a. a. O., S. 101 ff.

29 Vgl. hierzu Ziff. 16.

cher sein, so bei den Zielen „Abbau des Arbeitskraftreservequotienten“ und „Verringerung des relativen Wanderungssaldos“.

Ein solches Verfahren bietet den Vorteil,

- daß mehrere Zieldimensionen bei der Aufstellung der regionalen Ziele im Rahmenplan explizit berücksichtigt werden;
- daß es möglich ist, das Ausmaß des Zielrückstands in allen angesprochenen Zieldimensionen quantitativ zu erfassen, bei der Formulierung der regionalen Zielvorgaben Prioritäten im Hinblick auf besonders stark verletzte Zielbereiche zu setzen und so Anhaltspunkte für eine differenzierte Förderung im Sinne einer stärkeren Selektion der zu fördernden Betriebe zu geben;
- daß der verbale Teil der Darstellung der Entwicklungsziele systematisiert und quantitativ untermauert werden kann.

Bei der Festsetzung der Ziele müßte eigentlich a priori berücksichtigt werden, in welchem Maße ein Abbau von Zieldefiziten in den einzelnen Bereichen für die jeweiligen Regionen überhaupt erreichbar ist. Diese Realisierbarkeit von Verbesserungen in der Zielerfüllung ist als regional unterschiedlich anzusehen und hängt u. a. ab von den speziellen regionalen Standortbedingungen – insbesondere von der Art und der infrastrukturellen Ausstattung der geförderten Schwerpunkte – und von der Höhe der Fördersätze, daneben aber auch von der gesamten „Dispositionsmasse“ an neu entstehenden oder potentiell zu verlagernden Arbeitsplätzen.

Empirische Ergebnisse zu diesem Aspekt existieren noch nicht in ausreichendem Umfang; allerdings laufen Untersuchungen³⁰, die auf der Basis der Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit über die Standortwahl der Industriebetriebe (seit 1955) und der Statistik des BAW über Förderfälle durchgeführt werden.

20. Die Kontrolle der Zielerfüllung kann in zwei Phasen erfolgen:

Zur laufenden (jährlichen) Kontrolle kann die Kontrolle des Zielbeitrags der geförderten Betriebe mit den oben entwickelten Indikatoren dienen. Sie zeigt an, in-

wieweit die geförderten Betriebe zur Erfüllung der regionalen Zielvorgaben beitragen, und gibt Hinweise für die Gestaltung der Vergabepaxis, insbesondere für die u. U. im Rahmen des Ermessungsspielraums der über die Förderung entscheidenden Behörden notwendige Selektion von Betrieben.

Eine Überprüfung der Änderung in der regionalen Zielerfüllung, damit verbunden eine Revision der Fördergebietsauswahl und der Zielvorgaben, sollte nur alle 3 Jahre stattfinden. Auf diese Weise bleiben der administrative und der analytische Aufwand begrenzt; zudem werden kurzfristige Schwankungen der Zielvorgaben und der Fördergebietsauswahl vermieden. Diese regionale Zielkontrolle kann mit den Einzelindikatoren durchgeführt werden – dann bleibt die gesamte Information des anfallenden Materials erhalten, und es ergeben sich Anhaltspunkte für weiterführende Analysen über Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen Änderungen der Zielerfüllung in den einzelnen Zielbereichen. Sie wird aber auch anhand des Gesamtindikators vorgenommen werden müssen, damit ein zusammenfassendes Urteil möglich ist.

Die regionale Zielkontrolle sollte – wie oben schon erwähnt – durch weiterführende Analysen ergänzt werden. Zu untersuchen sind Zusammenhänge zwischen Änderung der Zielerfüllung (in den einzelnen Bereichen und insgesamt), Besonderheiten der jeweiligen Standorte (z. B. Wirtschaftsstruktur, Ausstattung der geförderten Schwerpunkte) und Charakteristika der geförderten Betriebe (z. B. Branchenstruktur, Neugründung/Zweigwerk/Verlagerung) sowie dem eingesetzten Fördermittelvolumen und den gewährten Präferenzen. Nur durch solche Untersuchungen können im Rahmen der Erfolgskontrolle Anhaltspunkte gewonnen werden

- für eine Anpassung der Zielvorgaben gemäß den für eine bestimmte Region erreichbaren Entwicklungen;
- für eine eventuelle Variante der Fördersätze gemäß den unterschiedlichen Intensitäten der Zielverletzung³¹;
- für die Entscheidung, Regionen mit niedriger Zielerfüllung (bzw. bestimmte Schwerpunkte) aus der Förderung herauszunehmen, wenn kein „angemessener“ Erfolg erwartet werden kann.

30 Fleck, W.; G. Strassert; P. Treuner: Analyse und Prognose von Aufkommen und regionaler Verteilung neuerrichteter Industriebetriebe (Verlagerungen, Neu- und Zweigbetriebsgründungen). (DFG-Forschungsprojekt).

31 Vgl. hierzu Wulf, J.; H. d'Orville, a. a. O., S. 56 ff.