

KURT FLECKENSTEIN*

Aufgabenteilung in der regionalen Wirtschaftsförderung

Überlegungen zur Reform der Regionalpolitik

Kurzfassung

Seit Mitte 1984 denken Wissenschaftler, die zuständigen Ressorts in Bund und Ländern sowie politische Gremien verstärkt darüber nach, ob und wie das in der Bundesrepublik bestehende System der Regionalförderung reformiert werden kann. Dieser Denk- und Diskussionsprozeß soll 1985/86 mit Entscheidungen abgeschlossen werden.

In dem nachstehenden Beitrag werden die vorliegenden regionalpolitischen Änderungsvorschläge kritisch bewertet und — unter Berücksichtigung der von der EG betriebenen Regional- und Wettbewerbspolitik — eigene Reformvorstellungen dargestellt.

I. Situation der aktuellen Regionalpolitik

1. Veränderung der Rahmenbedingungen

Ökonomisches Gesamtwachstum und Regionalentwicklung

Alle aktuellen regionalpolitischen Überlegungen gehen von dem aus, daß sich die regionalwirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland „seit Mitte der 70er Jahre auf dem Hintergrund verstärkter struktureller Herausforderungen an die deutsche Wirtschaft, einem insgesamt abgeschwächten Wirtschaftswachstum und einer unbefriedigenden Arbeitsmarktsituation“¹ vollzieht. Die Hauptfolgen dieser veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen waren regional konzentrierte Anpassungsprobleme im Kohle-, Stahl- und Schiffbaubereich, ein geringerer räumlicher Verteilungsspielraum bei Neu- und Erweiterungsinvestitionen sowie, damit verbunden, ein härterer regionaler Wettbewerb um diese Investitionen.

Das Bild der räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik wurde damit differenzierter². Ländliche Räume, die in der Bundesrepublik durchweg auch eine gewerbliche und industrielle Prägung haben³, sind heute nicht mehr identisch mit strukturschwachen Räumen, während Ballungs- und Verdichtungsgebiete nicht zwangsläufig zu den strukturstarken Räumen gehören. Diese Aussage gilt jedenfalls dann, wenn die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenquoten als Maßstab herangezogen wird⁴. Bei einer Verdoppelung oder gar Verdreifachung in den vergangenen Jahren haben sich diese Quoten in bestimmten „altindustriellen“ Regionen (z. B. Bremen oder Ruhrgebiet) denen „klassischer“ strukturschwacher Gebiete angenähert (z. B. Emsland / Ostfriesland, Westküste Schleswig-Holsteins, Eifel, Bayerischer Wald).

Gleichzeitig haben sich die regionalen Disparitäten — gemessen am Arbeitslosenindikator und bezogen auf die 179 Arbeitsmarktreionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — vergrößert. Offensichtlich gibt es für Teilräume (die vorwiegend im Norden der Bundesrepublik, aber auch im Ruhrgebiet liegen) Abkoppelungstendenzen von der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁵. Angesichts der vorhandenen Produktionsstrukturen werden sie zum Teil mit Veränderungen der Wechselkurse erklärt⁶.

So wenig wie der Agglomerationsgrad eines Raumes heute als Erklärungsgrund für seine regionale Wirtschaftskraft ausreicht, so wenig läßt sich Regionalpolitik inzwischen mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und den damit verbundenen Rahmenplänen identifizieren. Andere Politikbereiche, von der Sektoralpolitik über Technologie, Umwelt, Mittelstands-, Verkehrs-, Medienpolitik bis zur Agrarpolitik gehören ebenfalls zum ausgefüllten Begriffsinhalt der modernen Regionalpolitik. Das verdeutlichen am besten die jeweils 30 Fragen und Antworten der beiden Großen Anfragen von CDU/CSU und FDP⁷ sowie der SPD⁸, die umfassend alle regional- und strukturpolitisch relevanten Entwicklungen behandeln.

Vielfalt regionalpolitischer Engagements

Im übrigen haben Bundesländer und Kommunen den in einem föderativen Staatssystem möglichen und auch verfassungsmäßig abgesicherten Spielraum für eigenständige regionale Fördermaßnahmen in den letzten Jahren stärker genutzt. Die in Abhängigkeit von landesspezifischen Problemen, politischen Konstellationen und Zielsetzungen geschaffenen Programme tangieren zwangsläufig das bestehende System der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe und relativieren die Wirksamkeit der dort vergebenen Investitionshilfen.

Die vielfältigen sektoralen, funktionalen und regionalen Hilfen sind vor allem in der wirtschaftspolitischen Praxis der Länder Bestandteile einer Politik, die sachgerecht auch nicht mehr mit „Regionalpolitik“ bezeichnet wird, sondern mit „Wirtschaftspolitik für Regionen“. Dies entspricht offensichtlich auch der Erwartungshaltung und den Vorstellungen der Wirtschaft selbst, wie zum Beispiel einige neuere Stellungnahmen aus dem Bereich der Industrie- und Handelskammern zeigen⁹.

Zunehmend beeinflusst und auch beschränkt werden die regionalwirksamen Entscheidungsmöglichkeiten von Bund und Ländern allerdings durch die EG. Sie hat vor kurzem nicht nur eine Reihe neuer Regionalprogramme geschaffen¹⁰ und ab 1. 1. 1985 eine konzeptionell neu gestaltete EG-Regionalfonds-Verordnung in Kraft gesetzt¹¹. Mit der Einleitung von Wettbewerbsverfahren nach Art. 93 EWG-Vertrag gegen einige Bundes- und Landesförderprogramme¹² hat sie auch zu erkennen gegeben, daß sie gewillt ist, ihr Recht und ihren Anspruch auf Beihilfeüberwachung und -genehmigung nachdrücklicher durchzusetzen.

Neben den ausgefüllten regionalpolitischen Aktivitäten von Bund und Ländern bildet dieses erhöhte Engagement der EG ein wichtiges Faktum der veränderten institutionellen Rahmenbedingungen regionaler Wirtschaftsförderung.

Somit sind die parallele, nur unvollkommen koordinierte regionalpolitische Tätigkeit verschiedener Träger (EG, Bund, Länder, Kommunen), die schwer überschaubare Vielfalt von zum Teil widersprüchlichen Programmen, eine fast flächendeckende und damit effizienzmindernde Regionalförderung¹³ und der nicht unbeträchtliche Mitteleinsatz dafür¹⁴ die entscheidenden Ansatzpunkte für Reformüberlegungen.

Sofern sie auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ angestellt werden, bietet sich zunächst eine kritische Überprüfung dieses seit 1969 von Bund und Ländern gemeinsam getragenen „Grundgesetzes“ regionaler Strukturpolitik an. Dabei wird man Erfolge, aber auch Mißerfolge feststellen, obwohl sich Bund und Länder auf dem Konsenswege immer wieder bemühten, die finanzielle und räumliche Koordinierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe durch Veränderungen der Fördergebietskulisse, der Schwerpunktorte sowie durch Differenzierung des auf Investitionsförderung ausgegerichteten Instrumentariums neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

2. Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ — Erfolge und Mißerfolge in 15 Jahren

Ökonomische Zielsetzungen unterschiedlich verwirklicht

Die zentralen ökonomischen Ziele der Gemeinschaftsaufgabe (Wachstums-, Stabilisierungs- und Ausgleichsziel) wurden in unterschiedlichem Umfang erreicht.

Bei ihrer *ausgleichspolitischen* Zielsetzung zugunsten einkommensschwacher und infrastrukturell unterversorgter Regionen hat die Gemeinschaftsaufgabe beachtliche Erfolge vorzuweisen. Sie gestatteten es in der Vergangenheit — und erlauben es auch heute —, Gebiete in die Landesförderung zu entlassen oder völlig von der Förderung auszunehmen. Die ursprüngliche Aufgabe, für die aus der Landwirtschaft Abwandernden neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen, ist jedenfalls heute weitgehend abgeschlossen. In keiner Teilregion der Bundesrepublik liegt der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung über 25 v. H. Echte ländliche Notstandsgebiete von nationaler Bedeutung sind nicht mehr vorhanden. Die nach wie vor bestehenden und sich zum Teil noch vergrößernden regionalen Disparitäten erhalten auf gesamtwirtschaftlich höherem Niveau ein anderes, geringeres Gewicht. Eine gewisse Sockelgleichwertigkeit ist erreicht.

Insgesamt konnte die regionale Wirtschaftsförderung somit den räumlichen Konzentrationsprozeß abbremsen und einen positiven Beitrag zu dem Ziel leisten, gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet herbeizuführen. Wie etwa im Hochschulbau und bei anderen Gemeinschaftsaufgaben stellt sich damit zwangsläufig die Frage, ob gemeinsame regionalpolitische Förderanstrengungen von Bund und Ländern noch erforderlich sind.

Auch das Ziel, Potentialfaktoren wirtschaftsschwacher Räume für das *gesamtwirtschaftliche* Wachstum zu mobilisieren, wurde in früheren Jahren wirtschaftlichen Aufschwungs erfolgreich verwirklicht. Bei dem schwächeren gesamtwirtschaftlichen Wachstum der letzten Jahre und den damit verbundenen unausgelasteten Kapazitäten insbesondere auch in Verdichtungsräumen ist dem Ziel jedoch die Grundlage entzogen. Die klassischen regionalen Förderinstrumente haben deshalb ihre Wirksamkeit zum Teil eingebüßt.

Die *stabilisierungspolitische Zielsetzung*, die sich vorwiegend in Form von Sonderprogrammen für monostrukturierte Räume äußerte, war immer mit individuellen Problemlagen einzelner Regionen, die nur schwer nach strukturellen und konjunkturellen Ursachen zu trennen waren, konfrontiert. Beides — wie auch der Zeitverzug zwischen absehbaren Krisen und dem Einsatz regionalpolitischer Instrumente — schränkte die Wirksamkeit des bereitgestellten pauschalen und konjunktursensiblen Instrumentariums stark ein. Regionale Sonderprogramme gerieten leicht in die Nähe regionalisierter Sozial- und Arbeitsmarktpolitik mit politischer Befriedigungsfunktion. Angesichts der politischen Bedeutungen großer Bevölkerungsballungen in den altindustrialisierten Gebieten wurde versucht, dort regionale Symptome gesamtwirtschaftlicher Krankheiten zu kurieren, ohne daß die erfolgreiche Förderung dieser Problemräume mit den verfügbaren Instrumenten gewährleistet war. Die bescheidenen Erfolge des auf 4 Jahre (1982 — 1985) befristeten Stahlstandortprogramms für die Arbeitsmarktregionen Bochum, Dortmund und Duisburg belegen dies nachhaltig¹⁵.

Vieles spricht dafür, daß ballungsraumspezifische Belastungen, etwa im Baurecht oder im Bereich des Umweltschutzes, Entwicklungsbarrieren darstellen, die auch durch regionalpolitische Investitionsanreize nicht abgebaut werden können¹⁶. Der primäre Ansatzpunkt für die notwendige Revitalisierung der betroffenen altindustrialisierten Räume läge daher im administrativen und gesetzgeberischen Bereich sowie bei den die allgemeine Investitionstätigkeit bestimmenden gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Vor dem skizzierten gesamtwirtschaftlichen Hintergrund, der sich auch durch mögliche leichte Zuwachsraten des Sozialprodukts in den nächsten Jahren wohl nicht entscheidend verändern wird, lassen sich keine eindeutigen Prioritäten für die weitere Verfolgung der drei Zielsetzungen festlegen¹⁷. Dies würde den individuellen Problemen einzelner Regionen und auch dem Ziel einer eigenverantwortlichen, dezentralisierten Regionalpolitik widersprechen. Da regionalpolitisch nichts ausgeglichen werden kann, was nicht gesamtwirtschaftlich zuvor gewachsen ist, erscheint es aber volkswirtschaftlich geboten, den Wachstumsbeitrag aller Problemregionen — in Ballungsräumen und ländlichen Gebieten — zu vergrößern.

Koordinierungsaufgabe unvollkommen gelöst

Eine kritische Überprüfung der mit der Gemeinschaftsaufgabe verbundenen Koordinierungsaufgabe führt zu dem Ergebnis, daß diese Funktion nur unzureichend wahrgenommen werden kann. Die immer wieder betonte und u. a. durch Dokumentation im Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe angestrebte Transparenz regionaler Förderprogramme wird bereits durch regionale Maßnahmen des Bundes außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe in Frage gestellt. Zur weiteren Verwirrung tragen die Förderprogramme der Länder bei, die in den letzten Jahren stark ausgeweitet wurden und häufig Ersatz- und Kontrastfunktion zur Gemeinschaftsaufgabe besitzen. Ihre vollkommene Transparenz ist wegen des Ansiedlungswettbewerbs zwischen den Bundesländern von diesen naturgemäß ohnehin nicht erwünscht. Hinfällig wird die Forderung nach Transparenz schließlich durch die Fülle funktionaler und sektoraler, jedoch ebenfalls raumwirksamer Beihilfe- und Kreditprogramme von Bund und Ländern.

Durch diese Vielfalt von Fördermöglichkeiten liegt heute kein gemeinsamer, zwischen Bund und Ländern abgestimmter Förderrahmen mehr vor. Zudem läßt sich die Effektivität und Wirtschaftlichkeit einzelner Fördermaßnahmen aufgrund der Vielzahl regionalwirksamer Politiken nicht eindeutig zurechnen und bewerten.

Ein weiterer Effizienzverlust liegt im Mischfinanzierungscharakter der Gemeinschaftsaufgabe selbst begründet: Leisten unterschiedliche Träger Finanzierungsanteile zur gemeinsamen Zielerreichung, messen sie den Erfolg der Maßnahmen rationalerweise nur an ihrem anteiligen Finanzbeitrag. Diese Haltung führt automatisch zu verringernden Ansprüchen an die Effizienz eines Mischfinanzierungssystems.

Die größere horizontale Verteilungsgerechtigkeit der Regionalfördermittel schließlich wurde auch mit einer kontinuierlichen Veränderung der Fördergebietskulisse — ergänzt um Sonderprogramme in Übergangsgebieten — nicht erreicht. Die verwendeten Indikatoren führen zudem gelegentlich zur willkürlichen und schwer verständlichen Veränderungen der Fördergebietskulisse.

Die für jede Abgrenzung notwendige Festlegung von Schwellenwerten ist und bleibt trotz einleuchtender Kriterien letztlich eine politische Entscheidung, die zwangsläufig Begünstigte und Benachteiligte schafft. Ihr Befriedigungsbedarf wiederum führt in einem föderativen Staatssystem — wie die Erfahrungen mit der letzten Neuaufgrenzung der Fördergebiete im Jahre 1981 zeigen — offensichtlich schnell zu Kompensationen, vielfach in Gestalt eigenständiger und unkoordinierter Länderprogramme und lokaler Sonderkonditionen. Nur ein totales Subventionsverbot oder deutlich reduzierte Subventionszahlungen außerhalb der in engen Grenzen festgelegten Fördergebiete könnte das für eine effiziente regionale Strukturpolitik permanent notwendige deutliche Fördergefälle sicherstellen. Bei der gegenwärtigen grundgesetzlichen Kompetenzverteilung, wonach Wirtschaftsförderung eindeutig Länderaufgabe ist, wird dies jedoch nicht zu erreichen sein.

Andererseits befinden sich die Länder im System der Mischfinanzierung und der Stimmenverhältnisse im Planungsausschuß unter einer „Angebotsdiktatur“ des Bundes: Kürzungen und Erhöhungen der Haushaltsmittel müssen sie ebenso nachvollziehen wie Veränderungen der Fördervoraussetzungen, wodurch im Grunde Regionalförderung als Länderaufgabe ad absurdum geführt wird. Dem widersprechen auch einstimmige Beschlüsse nicht. Sie sind kein Beweis für eine wirksame Koordinierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe.

II. Überlegungen für eine zeitgerechte Anpassung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

1. Reformvorstellungen bei Bund und Ländern

Gutachten und Entscheidungen

Der Bund und die Mehrheit der Länder wollen die Gemeinschaftsaufgabe auch künftig veränderten Entwicklungen anpassen. Das kommt in einer Reihe von Entscheidungen der letzten Jahre zum Ausdruck. Erwähnt seien die Beschlüsse zur Schaffung regionalpolitischer Sonderprogramme bzw. Sonderzahlungen für die Bundesländer Bremen und Saarland sowie die mit dem Vorliegen besonders hoher struktureller Arbeitslosigkeit begründete Aufnahme von Gelsenkirchen in die Gemeinschaftsaufgabenförderung.

Der Wille zu konzeptionellen und instrumentellen Anpassungen wird vor allem aber deutlich durch ein im Sommer 1983 angelaufenes umfangreiches Forschungsprogramm, mit dem sich die Bundesregierung zunächst selbst vom Handlungsdruck befreit hat. In insgesamt acht Gutachten soll bis 1984/85 geklärt werden, wie sich die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungstrends und strukturellen Verschiebungen auf der regionalen Ebene ausgewirkt haben bzw. noch auswirken werden. Zu untersuchen sind außerdem u. a. die Verteilung der Unternehmensfunktionen (Fertigung, Leitung, Forschung, Entwicklung) im Raum, Möglichkeiten einer stärkeren Innovationsförderung, die Ausschöpfung des endogenen Entwicklungspotentials, Kriterien für die Identifizierung von Regionen mit besonders starken sektoralen Anpassungsproblemen sowie Möglichkeiten einer besseren Koordinierung raumwirksamer Politiken. Die einzelnen Forschungsergebnisse sollen Informationen und Entscheidungshilfen für eine wirksamere Gestaltung der Regionalförderung und eine neue systematische Überprüfung der Fördergebiete im Jahre 1986 liefern.

Nach einer — kontrovers geführten — Grundsatzdebatte am 25. 10. 1984 hat der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur seinem Unterausschuß konkrete Aufträge erteilt. Danach soll das ohne Volks- und Arbeitsstättenzählung verfügbare aktualisierte Datenmaterial über die wirtschaftsstrukturelle Situation in den einzelnen Arbeitsmarktregionen bis Ende 1985 zur Verfügung stehen, damit die Neuaufgrenzung der Fördergebiete zum 1. 1. 1986 vorgenommen werden kann. Gleichzeitig sollte geprüft werden, ob und wie die Effizienz der Regionalpolitik vor allem durch eine verstärkte Förderung von Dienstleistungs- und Handwerksbetrieben, zusätzliche Anreize für innovative Aktivitäten und eine stärkere regionalwirtschaftliche Ausrichtung raumwirksamer Fachpolitiken des Bundes und der Länder gesteigert werden kann¹⁸.

Einige dieser Prüfungsaufträge — die zu Recht an den vorhandenen ökonomischen Kräften in den strukturschwachen Regionen ansetzen und die zusammen mit der Frage behandelt werden, ob Arbeitsmarktindikatoren stärker die Förderbedürftigkeit von Regionen bestimmen sollen — wurden am 5. Juni 1985 bei der Beschlußfassung über den 14. Rechnungsplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erledigt. Dies gilt für die stärkere Förderung von Betrieben des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs, die Verstärkung von Investitionsanreizen zur Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze, die verstärkte Investitionsförderung in der Gründungsphase von Unternehmen sowie die um dienstleistungs- und technologieorientierte Einrichtungen erweiterte Infrastrukturförderung¹⁹.

Für weitere Anregungen zur Förderung des Humankapitals und der betrieblichen Forschungs- und Innovationsintensität wurde — gemäß den Empfehlungen des Planungsausschusses — wegen notwendiger Änderungen des Investitionszulagengesetzes das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Dies gilt insbesondere für die Aufhebung des Kumulierungsverbots von Regional- und F + E-Zulage.

2. Anregungen und Hinweise aus der Sicht der Wirtschaft

Nicht alle Reformvorschläge überzeugen

Insgesamt erscheinen alle bereits entschiedenen oder in der Realisierung befindlichen Vorschläge zur Weiterentwicklung des regionalpolitischen Förderinstrumentariums aus der Sicht der

Wirtschaft sinnvoll und akzeptabel. Die Entscheidung, bestimmte Dienstleistungen (z. B. Labors, Ingenieurbüros, EDV-Unternehmen) künftig dann zu fördern, wenn sie als Vorleistungen in überregional absetzbare Produkte eingehen, müßte vor allem für kleine und mittlere Unternehmen Vorteile bringen. Für diese Bestriebstypen, die nicht wie Großbetriebe über ein internes und zudem förderfähiges Vorleistungspotential verfügen, kann ein gutes externes Angebot an Vorleistungen einen wichtigen Standortfaktor darstellen. Allerdings darf man die damit gegebene Chance zusätzlicher Entwicklungsimpulse auch nicht überbewerten. Wie industrielle Hauptverwaltungen²⁰ und Behörden²¹ konzentrieren auch private Dienstleistungen die Aktivitäten in Orten mit hoher Zentralitätsstufe.

Die beschlossene Förderung von Gründerzentren, Technologie- und Industrieparks dürfte vor allem dann effizient sein, wenn sie flankiert wird mit einem weiteren (nicht notwendigerweise subventionierten) Ausbau leistungsfähiger Beratungsinstitutionen, wie sie heute in Gestalt der Innovations- und Technologieberatungsstellen bei den Kammern schon in großem Umfang vorhanden sind²². Wenig überzeugend sind dagegen komplizierte, interventionistisch angelegte und mit hohem bürokratischem Aufwand verbundene Förderüberlegungen, die etwa auf unterschiedliche Qualitätsstandards neu geschaffener Arbeitsplätze im Forschungs-, Entwicklungs- und Managementbereich ausgerichtet sind. Mit dem Personalkostenzuschußprogramm (in Gestalt der Bestandsförderung des BMWi und der neuen Zusatzförderung des BMFT) liegen Förderprogramme vor, die gezielt, ausreichend und ohne räumliche Differenzierung auf den Engpaßfaktor Humankapital abstellen.

Die noch nicht abgeschlossenen Überlegungen, verschiedene Fachpolitiken nicht nur besser horizontal zu koordinieren, sondern sie auch mit regionalen Komponenten zu versehen, sollten von Fall zu Fall geprüft und entschieden werden. Eine generelle regionale Akzentuierung von Fachpolitiken, etwa F + E-Programmen, kann es nicht geben. Zu Recht sind Fachprogramme nicht bewußt auf die Beeinflussung einer bestimmten Raumstruktur ausgerichtet.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß eine Reihe von Programmen bereits jetzt zugunsten Berlins oder des Zonenrandgebietes regional abgestuft sind (z. B. ERP-Existenzgründungsprogramme, Eigenkapitalhilfeprogramm). Zusätzliche Regionalkomponenten würden den gewünschten Präferenzvorsprung dieser beiden „politischen“ Gebietskategorien abschwächen oder einebnen. Außerdem würden ohne Mittelkürzungen in anderen Gebieten zusätzliche Fördermittel erforderlich. Sofern die Präferenzunterschiede zu Berlin und dem Zonenrandgebiet angepaßt werden, entstehen zusätzliche fiskalische Belastungen, ohne daß bei der meist geringen regionalen Differenzierung der Fördersätze eine Gewähr für zusätzliche regionale Entwicklungsimpulse gegeben wäre.

Unter Effizienzgesichtspunkten fällt es daher schwer, eindeutige und erfolgversprechende Empfehlungen für die Einführung regionaler Komponenten in Fachprogrammen des Bundes zu geben.

Präzisere Aussagen lassen sich für einige raumwirksame Fachpolitiken machen, die über den Ausbau oder auch Abbau von Infrastruktureinrichtungen entsprechende Dienstleistungen anbieten. Bei den klassischen Verkehrsdienstleistungen z. B. können sich mit dem betriebswirtschaftlich notwendigen Abbau von Schienennebenstrecken in dünn besiedelten Räumen regionale

Friktionen ergeben, die durch stärkere Liberalisierungsmaßnahmen im Güterkraftverkehr zu vermeiden wären²³. Im übrigen wird gerade im Verkehrsbereich häufig ein an sich regional ausreichendes Gesamtangebot für Wirtschaft und Bevölkerung nicht immer optimal angeboten. Durch den fast immer gegebenen (organisatorischen) Gestaltungsspielraum der regionalen (öffentlichen) Entscheidungsträger lassen sich aber mit Phantasie und gutem Willen fast immer Verbesserungen erreichen²⁴.

Bezüglich der Dienstleistungen, die auf der Grundlage der neuen Informations- und Kommunikationstechniken angeboten werden, sind dagegen weniger organisatorische als vielmehr strategisch-technische Gesichtspunkte des Netzausbaus zu beachten. Entsprechend der Versorgungsverpflichtung der Bundespost darf der Netzausbau nicht nach klassischem Muster ausschließlich „nachfrageorientiert“ in Verdichtungsräumen geschehen, sondern muß auch angemessen in ländlichen Räumen erfolgen.

Nach den bisherigen Erfahrungen muß man auch nach Auffassung der Bundesregierung davon ausgehen, daß bei der angestrebten Berücksichtigung regionalpolitischer Zielsetzungen in verschiedenen Fachpolitiken schwierige sachliche, technische und finanzielle Fragen zu lösen sind²⁵. Kurzfristige Erfolge jedenfalls sind kaum zu erwarten. Die regionalpolitische „Reform“ dürfte sich daher wie in der Vergangenheit in mit großem Aufwand betriebenen, aber dennoch nicht unbedingt erfolgversprechenden Verfeinerungen des bestehenden Instrumentariums der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ erschöpfen. Ein Reformansatz, der darüber hinaus auch das Gesamtsystem der Gemeinschaftsaufgabe zur Diskussion und in Frage stellt, ist nicht erkennbar.

Dabei ist nicht zu übersehen, daß das mit der Vergabe umfangreicher Forschungsvorhaben durch den Planungsausschuß erneut eingestandene, eigentlich permanent vorhandene und durch die Datenschutzzeuphorie wachsende Defizit an regionalen Informationen, Ursachenanalysen und problemorientierten Konzeptionen in einem eklatanten Widerspruch zur praktizierten Regionalpolitik steht. Deshalb stellt sich sehr wohl die Frage, ob die inzwischen bürokratisch erstarrte Gemeinschaftsaufgabe trotz der vor einiger Zeit gescheiterten Novellierungsversuche im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit nicht doch sehr viel grundlegender reformiert, zusammen mit anderen regionalwirksamen Maßnahmen umgestaltet oder gar ganz aufgehoben und durch andere Systeme ersetzt werden muß. Diese Frage stellt sich auch im Hinblick auf den in allen Bereichen notwendigen und angestrebten Subventionsabbau.

III. Überlegungen zu einer grundlegenden Reform der Regionalpolitik

1. Abgrenzung regionalpolitischer Kompetenzen

Da in einem föderativen Staat die Erfolgsaussichten einer disziplinierten regionalpolitischen Selbstkoordination auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe gering sind, sollte darüber nachgedacht werden, ob sich nicht eine grundlegend andere Bereinigung der regionalpolitischen Paralleltätigkeit von EG, Bund und Ländern anbietet.

Dieses neue System müßte im wesentlichen zwei Aufgaben erfüllen. Erstens gilt es, die eigentliche regionalpolitische Entwicklungsaufgabe für strukturschwache Regionen durch Verwirklichung der Wachstums-, Ausgleichs- und Stabilisierungsziele zu lösen, wobei stärker als bisher nach der individuellen Pro-

blemlage verschiedener Regionstypen zu differenzieren ist. Zweitens muß die von der Gemeinschaftsaufgabe angesichts einer ausgeführten Regionalförderung von EG, Bund, Ländern und Gemeinden bislang nur unzureichend wahrgenommene Koordinierungsfunktion verbessert werden. Beide Aufgaben müssen nicht notwendigerweise von ein und derselben Institution wahrgenommen werden, sondern legen vielmehr eine Kompetenzzuordnung nahe, die entsprechende Spezialisierungsvorteile verschiedener staatlicher Ebenen für die beiden Aufgabenbereiche ausnützt. Vorstellbar wäre, daß für die mehr der Leistungsverwaltung entsprechende Aufgabe einer differenziert zu fördernden Regionalentwicklung wegen der Problemnähe primär eine „untere“, aber sachlich und personell entsprechend ausgestattete Instanz verantwortlich ist (etwa ein Bundesland)²⁶. Die nach den Erfahrungen mit der Gemeinschaftsaufgabe eher als Eingriffsverwaltung arbeitende Koordinierungsstelle könnte dagegen, frei von lokalen und regionalen Parteinahmen und Pressionsgefahren, möglichst ortsfern (d. h. auf Bundesebene oder EG-Ebene) angesiedelt sein. Dies schließt nicht aus, daß die verschiedenen Ebenen in ihrer Aufgabenwahrnehmung eng zusammenwirken. Dieses Zusammenarbeiten wird sogar notwendig sein. Ein europaweit und arbeitsteilig angelegtes Konzept der Regionalpolitik erfordert von allen Trägern zum Teil grundlegende und daher sicherlich nur längerfristig zu realisierende Entscheidungen.

Koordinierungsaufgabe der EG

Die Europäische Gemeinschaft hat in den vergangenen Jahren ein inzwischen unübersichtlich gewordenes System von regionalen Förderprogrammen geschaffen, das zudem — etwa durch neue Mittelmeerprogramme — weiter ausgebaut werden soll. Es basiert auf eigenständigen Vorstellungen der Kommission, die naturgemäß nicht immer mit denen der Mitgliedstaaten harmonieren.

In einem arbeitsteiligen System muß diese ausgeführte regionale Förderpolitik der Gemeinschaft überprüft und hinsichtlich Mitteleinsatz sowie Fördergebietskulisse reduziert werden. Es bietet sich an, vor allem die Mittel des EG-Regionalfonds, aber auch anderer regionalwirksamer EG-Ausgaben auf die ärmsten Regionen der Gemeinschaft sowie auf strukturschwache Regionen an den Binnengrenzen der Mitgliedsstaaten zu konzentrieren.

Eine Rechtsgrundlage dafür liegt mit der ab 1. 1. 1985 gültigen neuen EG-Regionalfonds-Verordnung bereits vor. Sie strebt den Übergang von der Refinanzierung nationaler Maßnahmen auf Programmfinanzierung des Fonds an, verbunden mit der Schaffung von Gemeinschaftsprogrammen sowie von Programmen von gemeinschaftlichem Interesse. Die damit jetzt gegebene Chance, Gemeinschaftsmittel zielgerechter und regionalpolitisch effizienter einzusetzen, sollte genutzt werden.

Parallel dazu sollte die Gemeinschaft die ihr im Rahmen der Wettbewerbspolitik übertragene und von ihr in der jüngsten Vergangenheit auch verstärkt genutzte Überwachungsfunktion für staatliche Beihilfen wahrnehmen, möglichst in enger Abstimmung mit dem Bund. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Beihilfeüberwachung gemäß Artikel 92 EWG-Vertrag wird im Prinzip die ohnehin unzureichende regionalpolitische Selbstkoordination und Überwachungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe überflüssig. Zur Funktions- und Konsensfähigkeit des Systems gehört allerdings, daß die Gemeinschaft ihre Verbots- und Genehmigungspolitik bei staatlichen Regionalbeihilfen — entsprechend den Vertragsbestimmungen — nur an Gesichtspunkten grenzüberschreitender Wettbewerbsverzerrungen orien-

tiert. EG-Kompetenzansprüche, die sich etwa auch auf sehr bescheidene und nicht wettbewerbsverzerrende Hilfen beziehen, erscheinen unangebracht. Sie sind nicht nur sachlich unangemessen, sondern verstärken auch die zweifellos vorhandene Skepsis und Abneigung gegen EG-Interventionen. Insofern dürfte die allseitige Akzeptanz einer EG-Überwachungsfunktion — trotz der gegebenen Rechtslage und dem einleuchtenden Sachargument, daß damit eine Doppelkoordinierung der regionalen Wirtschaftsförderung innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe vermieden wird — als ein sehr weitgehender Schritt bei der organisatorischen Aufgabenbereinigung der regionalen Wirtschaftsförderung angesehen werden.

Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik

Dies gilt auch für den Vorschlag, auf nationaler Ebene eine aus der Sicht der öffentlichen Geldgeber „kostenneutrale“ oder gar „kostenmindernde“ Neuabgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern vorzunehmen und sie mit einer — auch politisch geforderten — Aufgabe der Mischfinanzierung in Gestalt der Gemeinschaftsaufgabe zu verbinden.

Für diese Überlegung spricht, daß sich vor allem in Zeiten leerer öffentlicher Kassen Reibungsverluste bei der Aufstellung und Abwicklung von Förderplänen durch beschränkte und geteilte Zuständigkeiten sowie gegenläufige Maßnahmen unterschiedlicher Handlungsebenen verbieten. Gegenüber dem in der Gemeinschaftsaufgabe praktizierten Verfahren, sich nur noch auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, gewährleistet eine Kompetenzaufteilung, bei dem Bund und Länder jeweils für ihre eigenen Fördergebiete zuständig sind, eine treffsichere Regionalpolitik.

Die arbeitsteilige Kompetenzverteilung verhindert zudem das bisher übliche Verfahren, den Förderwettbewerb zwischen zwei in der Gemeinschaftsaufgabe zwar verbundenen, sonst aber unabhängigen Trägern der Regionalpolitik durch eine gemeinsame Ausweitung von Förderkulisse und -sätzen zu „koordinieren“ bzw. zu legalisieren. Sie kann als Gegenmaßnahme billigere und im Zusammenwirken staatlicher Ebenen systemgerechtere ordnungspolitische Auflagen, etwa in Gestalt von Regelungen für Förderhöchstsätze, einsetzen.

Im übrigen schwindet die Möglichkeit, den Förderwettbewerb durch Ausweitung der Fördergebiete innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zu disziplinieren, zunehmend dadurch, daß finanzstarke Flächenländer wie Baden-Württemberg fast völlig aus der Gemeinschaftsförderung entlassen sind. Das Konzept einer abgestuften Förderung, bei der die Gemeinschaftsförderung Priorität hat, ist damit aufgeweicht.

Nationale Aufgabe des Bundes

Der Bund würde auch bei einer Entzerrung vermischter Kompetenzen und Finanzen seine regionalpolitische Verantwortung behalten. Er bliebe — über die reine Wirtschaftsförderung hinaus — zuständig für die nationale und deutschlandpolitische Aufgabe, regionale Nachteile aus der Teilung Deutschlands auszugleichen.

In alleiniger Verantwortung müßte er die beiden „politischen“ Gebietskategorien Berlin und das Zonenrandgebiet — in der bisherigen oder in abgewandelter Form — weiter fördern.

Bezogen auf die heutige Praxis der Zonenrandförderung würde dies zum Beispiel bedeuten, daß die Zonenrandländer die gesamten für das Zonenrandgebiet vorgesehenen betrieblichen und infrastrukturellen Bundesmittel der Gemeinschaftsaufgabe zur

eigenen Disposition erhalten. Der Bund würde dagegen weiter für die Vergabe der Investitionszulage auf gesetzlicher Basis verantwortlich sein und darüber hinaus die Zuständigkeit für die über Investitionszuschüsse und Investitionszulagen hinausreichende Zonenrandförderung behalten (z. B. Frachthilfe, Sonderabschreibungen, bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge, Kulturförderung). Im übrigen müßte der Bund gemeinsam mit der EG darauf achten, daß bei der Wirtschaftsförderung zwischen den einzelnen Gebietskategorien — wie bisher — ein gewisses Fördergefälle besteht.

Eigenverantwortung der Bundesländer

Die größten regionalpolitischen Vorteile der vorgeschlagenen neuen Kompetenzverteilung dürften sich auf der Ebene der Bundesländer zeigen. Sie haben nun die Möglichkeit, in eigener Zuständigkeit, mit eigenen Finanzmitteln und mit individuell gestalteten Instrumenten im Rahmen der nationalen und gemeinschaftlichen Wettbewerbsregeln die Probleme ihrer strukturschwachen ländlichen und verdichteten Gebiete zu lösen.

Das Versagen des bestehenden regionalpolitischen Anreizsystems bei gesamtwirtschaftlicher Stagnation hat die Notwendigkeit eines Instrumentariums deutlich gemacht, das unabhängig von konjunkturellen Schwankungen und strukturellen Veränderungen greift. Angesichts der vielfältigen Symptome und Ursachen regionaler Strukturschwäche — von klassischer Unterentwicklung über regional kumulierte Effekte von Sektorkrisen, Planungs- und Umweltbelastungen bis zu unternehmensinternen Barrieren — sind Lösungen nicht mehr bundeseinheitlich, sondern nur noch mit Hilfe individueller, im Ideenwettbewerb der Länder geschaffener Maßnahmen erreichbar. Der Wettbewerb in der Qualität des Förderinstrumentariums umgeht das Risiko eines einheitlichen, möglicherweise falsch angelegten Fördersystems und intensiviert die Suche nach Entwicklungsanreizen, die spezifischen Problemen besser gerecht werden.

Die Länder besitzen für individuell gestaltete Fördermaßnahmen zweifellos eine größere Problemnähe und — anders als vor Einführung der Gemeinschaftsaufgabe — inzwischen ausreichende Erfahrungen und Personalausstattungen.

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität einer möglichst dezentralen Aufgabenteilung müßte sogar eine vollständige oder teilweise Verlagerung von Länderkompetenzen auf eigenständige, regionale Träger²⁷ (Regierungsbezirke, Planungsregionen) angestrebt werden.

Die qualitative Ausgestaltung des regionalpolitischen Instrumentariums einzelner Länder bzw. Regionen müßte — in Abhängigkeit von der regionalen Problemlage — Gegenstand einer mehr oder weniger intensiven Diskussion und Abstimmung zwischen den regionalpolitisch interessierten Stellen sein. Sie könnten im Einzelfall etwa zu folgenden Ergebnissen führen:

- Aufgabe des Prinzips der Schwerpunkte,
- weitere Auflockerung des Primäreffekts,
- Umstellung auf die fiskalisch effizientere einzelbetriebliche Darlehensförderung,
- regionalwirtschaftliche Differenzierung funktionaler Beihilfen,
- Forcierung des Infrastrukturausbaues insbesondere im technologischen Bereich,
- wirksamere Ansiedlungswerbung und -beratung,

- Erleichterungen beim Vollzug von Bau-, Planungs- und Umweltvorschriften,
- Korrekturen im Gemeindefinanzausgleich,
- dezentrale Standortwahl für die Errichtung und Erweiterung von öffentlichen Einrichtungen,
- zielgerichtete und durchdachtere Bestandspflege insbesondere auf Gemeindeebene oder auch
- Mobilitätsanreize für Einwohner.

Mittelfristig müssen solche problemorientierten Entwicklungsmaßnahmen die Ursachen regionaler Strukturschwächen beseitigen und damit öffentliche Mittel zum Ausgleich regionaler Standortnachteile überflüssig machen. Unternehmensbeihilfen sollten deshalb stets befristet und in ihrem Subventionswert degressiv gestaltet sein. Sie sollten zudem als direkte Zuschüsse in Gestalt von Haushaltsmitteln vergeben werden, weil diese Subventionsleistungen transparenter und kalkulierbarer sind als steuerliche Erleichterungen mit Rechtsansprüchen.

Der bei einem Wettbewerb von Ländern und Regionen für die Begrenzung der Förderhöhen notwendige Subventionsordnungsrahmen liegt in Gestalt der EG-Beihilferegelungen²⁸ und Beihilfekumulierungsregelungen²⁹ wie der in der Gemeinschaftsaufgabe festgelegten (aber im Prinzip von ihr unabhängigen) Fördergrundsätze vor.

Insofern sprechen weder Koordinierungsfunktionen noch Finanzierungsaufgaben für die Aufrechterhaltung der Gemeinschaftsaufgabe. Wenn der Bund die bisher für die Regionalförderung aufgebrauchten Mittel in den allgemeinen oder auch speziellen Finanzausgleich gibt, sind eventuelle Klagen der Länder über Finanzausfälle aus der Bund-Länder-Förderung hinfällig. Sie sind zudem angesichts der erheblichen landeseigenen, die Gemeinschaftsaufgabenbeträge übersteigenden Fördervolumen wenig überzeugend.

Zweifelloso benötigt ein funktionsfähiges System „regionalisierter Kompetenzen eine zur Aufgabenverteilung passende Finanzverfassung“³⁰. Die Aufgabe ist schwierig zu lösen. Keinesfalls sollte eine Aufhebung der Gemeinschaftsaufgabe allerdings mit einer Revision des politisch sensiblen und umstrittenen³¹ Länderfinanzausgleichs (1984 ca. 2,3 Mrd. DM) verbunden werden.

Wird wegen unterschiedlicher Finanzkraft der Länder ein zusätzlicher Ausgleich erforderlich, könnte dieser mit Ergänzungszuweisungen des Bundes nach § 11 a Finanzausgleichsgesetz (1984 1.586 Mrd. DM) vorgenommen werden³².

Das Erfordernis dafür kann in Ausnahmefällen auch dann auftreten, wenn regionale Sonderprogramme der Länder zu refinanzieren sind, die als auf Ersatzarbeitsplätze ausgerichtete regionale Flankierungsmaßnahmen von sektoralen Anpassungsvorgängen befristet notwendig sein können³³.

Insofern wird es wohl auch bei einer strengen regionalpolitischen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern stets gewisse regionalpolitisch begründete Finanzbeziehungen geben und geben müssen.

Auch bei der Koordinierung und Regelung von bestimmten Beihilfeshöchstgrenzen besteht wohl immer wieder Abstimmungsbedarf. Die notwendigen Vereinbarungen könnte — in geänderter Funktion, bei gutem Willen und richtiger Einstellung zum Föderalismus — sehr wohl der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur treffen. Auch andere Koordinierungsfelder sind vorstellbar, etwa im Abfallbereich, bei der Sanierung umweltpolitisch relevanter Altlasten oder bei großräumig wirksamen Infrastrukturvorhaben im Verkehrs- und Kommunikations-

sektor. Chancen, die Gemeinschaftsaufgabe mit neuem Inhalt wieder zu beleben, sind also vorhanden.

Schlußbemerkung

Für die betriebsbezogene „klassische“ Regionalpolitik ist die Gemeinschaftsaufgabe in der bisherigen Form jedoch kein geeigneter Rahmen mehr. Reformüberlegungen, die vom Bestand der Gemeinschaftsaufgabe ausgehen, mögen politisch abgesichert sein, versprechen angesichts der vorhandenen Kompetenzvielfalt und der ungelösten Koordinierungsprobleme jedoch kaum Fortschritte in Richtung auf eine rationalere und effizientere Regionalpolitik.

Die veränderten ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen, zu denen etwa neue EG-Aktivitäten gehören, sprechen eher für ein System konkurrierender Regionen, das bewußt den qualitativen Ideenwettbewerb für die Lösung der sehr unterschiedlichen Regionalprobleme ausnützt.

Es ist an der Zeit, die regionalpolitische Defensive zu verlassen und die Rationalisierung regionaler Wirtschaftsförderung nicht dem Beharrungsvermögen eingespielten Ressortinteresses auf Bundes- und Länderebene zu opfern. Eine dezentral angelegte und damit flexiblere Regionalpolitik in einem überschaubaren Ordnungsrahmen sollte ihre Chance erhalten.

Anmerkungen

* Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder. Er dankt seinem ehemaligen Mitarbeiter Dr. *Gerhard Sabathil* für wertvolle Anregungen und Hinweise bei der Abfassung des Aufsatzes.

1 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU und FDP „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“ — vom 13. 12. 84; Vorbemerkungen, Bundestag-Drucksache (BT-Drs.) 10/2629.

2 Vgl. im einzelnen „Raumordnungsbericht 1982“ der Bundesregierung vom 22. 6. 1983, BT-Drs. 10/210.

3 Zur Kennzeichnung und Typologisierung nach „Problemverwandtschaften“ vgl. im einzelnen Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU und FDP „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“ BT-Drs. 10/2629, Seite 7; Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung/Deutscher Landkreistag (Hrsg.), „Ziele und Wege zur Entwicklung dünnbesiedelter ländlicher Regionen“, Diskussionspapier, Bonn 1983, Kap. 1.

4 Unterschiedliche Arbeitslosenquoten sind selbstverständlich nur ein, wenn auch wichtiges Kriterium zur Bestimmung regionaler Wirtschaftskraft — und Wohlstandsunterschiede. Die in der regionalpolitischen Praxis der Bundesrepublik verwendeten, allerdings statistisch veralteten und auch methodisch korrekturbedürftigen Einkommens- und Infrastrukturindikatoren gehören als ergänzende Bestimmungsfaktoren dazu. Auch qualitative Aspekte, die den Wandel von Wert- und Zielvorstellungen widerspiegeln, müßten berücksichtigt werden, etwa die unterschiedliche räumliche Verteilung der „Schattenwirtschaft“ und die „Umwelt“, und zwar in ihrer Eigenschaft als Produktionsfaktor und Konsumgut.

5 Vgl. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e. V. (RUFIS): „Regionale Arbeitsmarktanalyse für die Bundesrepublik Deutschland, 1983“. — Bochum 1984.

6 Vgl. *Lamberts, Willi*: „Nord versus Süd: Ist die Produktionsstruktur Nordrhein-Westfalens veraltet?“, Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jahrgang 35 (1984), S. 175-193.

7 „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“, BT-Drs. 10/2629 vom 13. 12. 84.

8 „Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine aktive Industriepolitik“, BT-Drs. 10/2630 vom 13. 12. 84.

9 Vgl. „Mehr Hilfe zur Selbsthilfe“, Stellungnahme der norddeutschen Industrie- und Handelskammer zum Strukturwandel und Handlungsbedarf in den vier Küstenländern, November 1984; „Neue Wirtschaftspolitik für das Ruhrgebiet“, Diskussionsunterlage für die Gemeinsame Vollversammlung der Industrie- und Handelskammern des Ruhrgebiets am 22. 1. 1985 in Dortmund.

10 Vgl. die verschiedenen Verordnungsvorschläge des Rats zur Einführung spezifischer Gemeinschaftsmaßnahmen der EG in Gebieten, die von der Umstrukturierung der Schiffbauindustrie, der Textil- und Bekleidungsindustrie und der Fischereiindustrie besonders betroffen sind; Bundesrat-Drucksache 40/85 vom 21. 1. 85.

11 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1787/84 des Rates vom 19. 6. 84 betreffend den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169/1 vom 28. 6. 84.

12 Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340/3 vom 20. 12. 84; Nr. L 7/28 vom 9. 1. 1985.

13 Unter Berücksichtigung der verschiedenen regionalwirksamen Maßnahmen dürfte die Regionalförderung heute schätzungsweise 60 v. H. der Fläche des Bundesgebietes mit einem Bevölkerungsanteil von ca. 50. v. H. umfassen.

14 Er belief sich 1982 — in Gestalt von Investitionszulagen, Investitionszuschüssen, Zinszuschüssen usw. — auf schätzungsweise 9,6 Mrd. DM, davon 3,603 Mrd. DM für Berlin und 919 Mio. DM für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Der Länderanteil lag bei ca. 5,4 Mrd. DM. In den Flächenländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen überstiegen dabei die zusätzlichen ländereigenen Mittel zur Beeinflussung der Regionalstruktur deutlich die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bereitgestellten Mittel. Die Kommunen gaben ca. 150 Mio. DM aus, während die EG etwa 180 Mio. DM zur Refinanzierung der Gemeinschaftsaufgabe aufbrachte. Quelle: 9. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drs. 10/253 und eigene Berechnungen.

15 Von den angestrebten 37 600 neuen Arbeitsplätzen wurden bis 30. 6. 84 erst 5 100 geschaffen. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der SPD „Sicherung vorhandener und Schaffung neuer Arbeitsplätze durch eine aktive Industriepolitik“ vom 13. 12. 84, BT-Drs. 10/2630, S. 13.

16 Vgl. etwa *Clemens, Reinhard / Tengler, Hermann*: „Standortprobleme von Industrieunternehmen in Ballungsräumen.“ Eine empirische Untersuchung im IHK-Bezirk Dortmund unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmensgröße (= Beiträge zur Mittelstandsforschung, Heft 93), Göttingen 1983.

17 Demgegenüber plädiert der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1984/85 für eine wieder stärker wachstumspolitisch orientierte Regionalpolitik. Nach seiner Auffassung wurde die Förderung von Regionen in der Vergangenheit zunehmend mit dem Ausgleichsziel gerechtfertigt. Vgl. „Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 30. 11. 84, BT-Drs. 10/2541, S. 200.

18 Vgl. BMWi-Tagesnachrichten vom 30. 10. 84, Nr. 8644; Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU und FDP „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“ vom 13. 12. 84, BT-Drs. 10/2629, Eingangsmerkungen, Frage 22 Seite 19 f;

Jahreswirtschaftsbericht 1985 der Bundesregierung vom 30. 1. 85, BT-Drs. 10/2817, S. 26.

19 Vgl. Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe — „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1985–1988 (1989) BT-Drs. 10/3562 vom 25. 6. 1985.

20 Vgl. *Olbrich, Josef*: „Regionale Strukturpolitik mit Büroarbeitsplätzen? Das Standortverhalten in Hauptverwaltungen der Industrie.“ In: „Raumforschung und Raumordnung“, Heft 4/5, 1984.

21 Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): „Standortproblematik bei neugegründeten und verlagerten Behörden.“ — Bonn 1983.

22 Vgl. Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): „Erfassung regionaler Innovationsdefizite“. Schriftenreihe 06 „Raumordnung“, Heft Nr. 06.054, Bonn 1984.

23 Vgl. Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): „Verkehrsbericht“. — Bonn, Dezember 1984, S. 10 ff.

24 Vgl. z. B. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU und der FDP „Lage der Städte, Gemeinden und Kreise“ vom 25. 4. 84, BT-Drs. 10/1506, S. 45.

25 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU und der FDP „Wirtschaftliche Bedeutung und Entwicklung strukturschwacher Regionen“ vom 13. 12. 84, BT-Drs. 10/2629, Frage 28, S. 22.

26 Auch der Sachverständigenrat plädiert in seinem Jahresgutachten 1984/85 für eine „Regionalisierung der Regionalpolitik“, d. h. eine Verlagerung von Kompetenzen auf die Regionen. Erwartet wird mit dieser revidierten Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften eine problemgerechtere Politikgestaltung mit der Folge, daß im interregionalen Wettbewerb — ohne zusätzliche öffentliche Mittel — regionale Wachstumskräfte in Ballungsgebieten und ländlichen Räumen freigesetzt werden.

Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1984/85. Die Bundesregierung stimmt dem Sachverständigenrat zu, „daß es hauptsächlich Aufgabe der betroffenen Regionen selbst ist, den notwendigen Wandel zu bewältigen“. Sie befürwortet auch Überlegungen, die Förderung verstärkt an den vorhandenen ökonomischen Kräften in den strukturschwachen Regionen anzusetzen. Kompetente Verlagerungen auf Regionen werden dagegen abgelehnt. Nach Auffassung der Bundesregierung hat sich „die im Grundgesetz verankerte Verteilung der regionalpolitischen Kompetenzen auf die einzelnen bundesstaatlichen Ebenen alles in allem bewährt. Sie sollte deshalb beibehalten werden“.

Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1985 der Bundesregierung, BT-Drs. 10/2817 vom 30. 1. 85, Ziffer 66.

Vgl. außerdem die auf eine regionalisierte Raumordnungspolitik ausgerichteten Beiträge: Empfehlung des Beirats für Raumordnung, „Selbstverantwortete regionale Entwicklung im Rahmen der Raumordnung“ vom 18. 3. 83, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): „Endogene Entwicklungsstrategien?“, Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2, 1984.

27 Vgl. Spehl, Harald; Hambach, Klaus; Bach, Walter und Brosi, Walter: „Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen.“ Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung e.V., Band 4. — Bonn, 1981.

28 Vgl. Mitteilung der Kommission über regionale Beihilferegelungen. In: Amtsblatt der EG C 31 vom 3. 2. 79.

29 Vgl. Mitteilung der Kommission über die Kumulierung von Beihilfen unterschiedlicher Zielsetzung. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 3/2 vom 5. 1. 85.

30 Vgl. dazu die Auffassung des Sachverständigenrats in seinem Jahresgutachten 1984/85, Ziffern 417 und 420. Der Sachverständigenrat schlägt in diesem Zusammenhang u. a. die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungssteuer vor.

31 Zu den unterschiedlichen Vorstellungen der Länder über die Fortentwicklung des Finanzausgleichssystems vgl. im einzelnen: „Bericht der Bundesregierung über die Angemessenheit der mit dem Haushaltsbegleitjahr 1983 getroffenen Regelung zum horizontalen Länderfinanzausgleich und zur Verteilung der Bundesergänzungszuweisungen: BT-Drs. 10/2298 vom 9. 11. 84.

32 Nach § 11 a des Finanzausgleichsgesetzes wurden ab 1974 die Ergänzungszuweisungen auf jährlich 1,4 v. H. des Umsatzsteueraufkommens festgelegt. Durch Art. 6 des Haushaltsbegleitjahres 1983 vom 20. 12. 82 wurden die Bundesergänzungszuweisungen ab 1983 neu geregelt. Danach werden die Ergänzungszuweisungen für den Zeitraum bis 1985 in bisheriger Höhe von 1,5 v. H. (d. h. mit Dynamisierung) zwar weitergewährt, die Verteilung wurde jedoch ab 1983 zugunsten des Saarlandes und ab 1984 auch zugunsten von Schleswig-Holstein geändert, und zwar zu Lasten der bisherigen Anteile der Länder Niedersachsen, Bayern und Rheinland-Pfalz.

33 Auch die Bundesregierung betrachtet in besonders schwerwiegenden Fällen diese regionalpolitische Flankierung sektoraler Anpassungsprozesse als notwendigen Teil einer offensiven Strategie. Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1985 der Bundesregierung, BT-Drs. 10/2817 v. 30. 1. 85, Ziffer 66.