

CLAUS NOÉ

Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Systematische Vorarbeiten und politischer Entscheidungsbedarf

Vielfach ist zu beobachten, daß in der öffentlichen Diskussion über die Abgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zwei pointiert einseitige Vorstellungen bestehen. Ein Teil der Interessierten scheint der Auffassung, es handle sich um ein quasi automatisches Indikatorenverfahren, bei dem eine programmierte EDV-Anlage die Fördergebiete ausdrücke; Wertungs- – sprich politische – Entscheidungen seien nicht vorhanden oder nicht durchschaubar. Andere glauben, die sachlichen Indikatoren seien beliebig manipulierbar und die Auswahl der Fördergebiete unterliege dem freien Ermessen – sprich: dem Ausmaß des jeweils mobilisierbaren politischen Drucks.

Es erscheint notwendig und nützlich, im Vorfeld der Entscheidungen über die Neuabgrenzung der Fördergebiete darzulegen, wie systematische Analyse und politisches Werturteil im transparenten Abgrenzungsprozeß zusammenwirken. Dies geschieht, um die Entscheidungsräume aufzuzeigen.

I. Beschlüsse des Planungsausschusses und Zeitplan

1. Der Planungsausschuß hat bereits am 12. Dezember 1977 den Beschluß gefaßt, zum 10. Rahmenplan eine Überprüfung der Fördergebiete insgesamt vorzunehmen. Gleichzeitig hat er den Unterausschuß beauftragt, das derzeitige System der Fördergebietsabgrenzung neu zu durchdenken und gegebenenfalls Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Auf der Basis der Vorarbeiten des Unterausschusses hat der Planungsausschuß am 29. Januar 1979 folgende *Grundsatzbeschlüsse* gefaßt:

- a) Als Gebietsraster dient weiterhin ein flächendeckendes System von sogenannten Arbeitsmarktregionen.
- b) Aus einer Vielzahl von Indikatoren zur Analyse von Regionen wurden fünf ausgewählt, die die bestehende und sich mutmaßlich entwickelnde Wirtschaftskraft einer Region beschreiben können. Hier liegt eine erste, vom Gesetzgeber vorgegebene Entscheidung vor. Es soll im Sinne des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe die Wirtschaftskraft beschrieben werden, nicht die Sozialstruktur, nicht die Lebens- und Arbeitsbedingungen insgesamt. Die Analyse soll Auskunft über die wirtschaftliche Entwicklung einer Region geben. Wir haben also:
 - Zwei Arbeitsmarktindikatoren, nämlich der prognostizierte Arbeitskräfteereservequotient und Arbeitslosenquoten in Form mehrjähriger Durchschnittswerte.
 - Zwei Einkommensindikatoren, nämlich die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer und das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung.

- Einen komplexen Infrastrukturindikator, der sich aus einer Vielzahl von einzelnen Infrastrukturkategorien zusammensetzt; diese Infrastrukturkategorien stehen alle im engeren Zusammenhang mit den Bedürfnissen des wirtschaftenden Menschen.

Im Vergleich zu den bisher verwendeten Abgrenzungskriterien sind als neues Element erstmals regionale Arbeitslosenquoten im Indikatorensystem enthalten.

Mit der Auswahl der Indikatoren ist nicht über die Bewertung der Indikatoren entschieden. Es ist offen, bei welchem Schwellenwert ein Indikator Fördergebietseigenschaft bestimmen soll. Es ist grundsätzlich politischer Entscheidung unterworfen, welche Gewichte die Indikatoren im Verhältnis zueinander haben sollen. Darüber wird der Planungsausschuß nach Mitwirkung der Parlamentsausschüsse von Bund und Ländern nach Vorliegen des neueren Datenmaterials und darauf basierender Modellrechnungen befinden.

2. Nach dem derzeitigen *Zeitplan* wird die von Statistischen Ämtern und Forschungsinstituten erarbeitete neue Datenbasis um die Jahreswende 1980/81 vorliegen. Die genannten Eckwertbeschlüsse des Planungsausschusses zur Neuabgrenzung der Fördergebiete dürften daher nicht vor Frühjahr 1981 zu erwarten sein. Die Verabschiedung des 10. Rahmenplans sollte somit voraussichtlich vor der Sommerpause 1981 erfolgen.

II. Gebietsraster und Datenbasis

1. Grundlage einer sachgerechten Auswahl von Fördergebieten ist eine ökonomisch fundierte, bundeseinheitliche, nach gleichen sachlichen Kriterien bestimmte Abgrenzung von Regionen. Administrative Gebietseinheiten wie Regierungsbezirke oder Landkreise eignen sich für diese Zwecke in der Regel nicht. In der Gemeinschaftsaufgabe werden daher sogenannte *Arbeitsmarktregionen* verwendet, die gemeindefach abgegrenzt sind. Die Arbeitsmarktregionen, die auf der Grundlage von Pendlerverflechtungen konzipiert sind und dem regionalpolitischen Gestaltungswillen der Länder entsprechend modifiziert wurden, tragen ökonomischen Verflechtungsbeziehungen Rechnung: sie sind gleichzeitig so zugeschnitten, daß nicht durch das willkürliche Zusammenfügen von mehreren Regionsteilen Nivellierungseffekte auftreten. Der für die anstehende Neuabgrenzung verwendete Gebietsraster, die flächendeckende Aufteilung der Bundesrepublik Deutschland in 179 Arbeitsmarktregionen, wurde von Bund und Ländern einvernehmlich beschlossen.

2. Da die Arbeitsmarktregionen gemeinschaftscharf abgegrenzt sind, wird eine aktuelle statistische Datenbasis auf Gemeindeebene benötigt, um die ausgewählten Indikatoren zu berechnen. Soweit die benötigten Daten bundesweit auf Gemeindeebene nicht vorliegen, müßten zur annähernden Beurteilung der gemeinschaftscharf abgegrenzten Arbeitsmarktregionen hilfsweise kreisscharf abgegrenzte *Diagnoseräume* verwendet werden. Diese Informationsverzerrung bei Indikatoren für kreisscharf abgegrenzte Diagnoseräume war einer der wichtigsten Gründe, weshalb der Planungsausschuß beim 7. Rahmenplan die neuere Datenbasis als ungeeignet für eine umfassende Neuabgrenzung der Fördergebiete ansah.

3. Bund und Länder haben deshalb alle Hebel in Bewegung gesetzt, um eine Datenbasis zu erarbeiten, die zumindest für die wichtigsten Indikatoren eine gemeinschaftscharfe Berechnung erlaubt. Derzeit bereiten die Statistischen Landesämter im Auftrag des Planungsausschusses eine Vielzahl von statistischen Informationen für Gemeindeaggregate auf. Es handelt sich dabei um Daten aus den letzten Großzählungen (Arbeitsstättenzählung 1961 und 1970, Volkszählung 1970), aus den aktuelleren Industrieberichten (1970, 1974, 1976, 1978), aus der Beschäftigtenstatistik (1976, 1978), aus der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes (1978), aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (Bruttoinlandsprodukt 1978) und aus der Arbeitslosenstatistik (1976–1980). Aller Voraussicht nach können sowohl die beiden Arbeitsmarktindikatoren als auch die beiden Einkommensindikatoren für die gemeinschaftscharf abgegrenzten Arbeitsmarktregionen berechnet werden.

Der für die Gemeinschaftsaufgabe nicht ganz so bedeutsame Infrastrukturindikator läßt sich weiterhin nur für kreisscharf abgegrenzte Diagnoseräume berechnen.

Es sieht also ganz danach aus, daß statistische Informationen zur Fördergebietsabgrenzung herangezogen werden können, die aktuelle und zuverlässige Aussagen über regionalwirtschaftliche Entwicklungen liefern.

III. Indikatoren

1. Bei der *Auswahl der Indikatoren* wurde darauf geachtet, daß möglichst nur solche Indikatoren verwendet werden, die einerseits eindeutigen Zielcharakter (Beschäftigung, Einkommen) haben und andererseits mit den Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe beeinflusst werden können. Bei den Arbeitsmarkt- und Einkommensindikatoren sind diese Anforderungen auf jeden Fall erfüllt. Beim Infrastrukturindikator ist der Zielcharakter nur mittelbar gegeben, und er kann auch nur bedingt mit den Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe beeinflusst werden; dieser Indikator war daher stets umstritten als Abgrenzungskriterium. Andererseits erscheint es sinnvoll, auch eine Art Standortindikator in das Abgrenzungssystem aufzunehmen. Da es bisher nicht gelungen ist, einen aussagefähigen Standortindikator zu entwickeln (auch Versuche mit einem Entfernungssindikator erwiesen sich nicht als erfolgsversprechend), wird weiterhin der Infrastrukturindikator als Standortindikator verwendet.

2. Die bestehenden und in naher Zukunft zu erwartenden Verhältnisse auf den regionalen Arbeitsmärkten lassen sich durch einen Arbeitsmarktindikator nicht hinreichend beschreiben. Es wurden daher der mehr zukunftsbezogene Arbeitskräftereservequotient und die mehr gegenwartsbezogenen Arbeitslosenquoten als *Arbeitsmarktindikatoren* ausgewählt. Die Aufnahme eines Indikators zur Beschreibung der qualitativen Struktur regionaler Arbeitsmärkte scheiterte nicht zuletzt daran, daß hinreichend aussagefähige Qualitätsindikatoren nicht zur Verfügung standen. Zu viele Indikatoren würden außerdem das Abgrenzungssystem allzu stark komplizieren.

a) Der *Arbeitskräftereservequotient* wird aus Prognosen des Arbeitsplatzangebots und der Arbeitsplatznachfrage ermittelt; er ist definiert als Saldo aus Arbeitsplatznachfrage und Arbeitsplatzangebot, bezogen auf die Arbeitsplatznachfrage. Die Prognose des regionalen Arbeitsplatzangebots bis 1985 wird vom DIW, die Prognose der regionalen Arbeitsplatznachfrage bis 1985 wird vom FFES durchgeführt. Die Vorausschätzung des regionalen Arbeitsplatzangebots ist mit Prognoserisiken behaftet. Bei der Prognose der Arbeitsplatznachfrage ist zu beachten, daß in der Potentialprognose auch regionalpolitische Ziele Eingang finden (geringe Abwanderungen, Angleichung der Erwerbsquoten usw.). Für die Beibehaltung des mit Prognoserisiken behafteten Arbeitskräftereservequotienten sprach insbesondere die Überlegung, daß eine zukunftsorientierte und prophylaktisch wirkende regionale Strukturpolitik Indikatoren benötigt, die künftige Entwicklungen anzeigen. Der Arbeitskräftereservequotient gibt nicht nur wachstumspolitische Hinweise über die Förderungswürdigkeit von Teilgebieten, sondern zeigt in gewissem Maße auch das Ausmaß der regionalen Strukturkrisengefährdung an. Da der Arbeitskräftereservequotient künftig nicht mehr allein zur Beurteilung der regionalen Arbeitsmarktentwicklung herangezogen wird, werden Prognosefehler weniger auf den Gesamtindikator durchschlagen.

b) *Regionale Arbeitslosenquoten* berücksichtigen aktuelle Beschäftigungsprobleme und indizieren in gewissem Maße die Konjunktorempfindlichkeit regionaler Arbeitsmärkte. Da die konjunkturellen Einflüsse eines Bezugsjahres kein geeigneter strukturpolitischer Ansatzpunkt sind, wird aus den regionalen Arbeitslosenquoten der Jahre 1976 bis 1980 ein ungewichteter Durchschnittswert berechnet, der dann als Abgrenzungskriterium herangezogen wird. Begründung: Eine mehrjährige Unterauslastung des Erwerbstätigenpotentials belegt ex post ein strukturelles Defizit an Arbeitsplätzen. Auch wenn bei diesem Indikator nicht das Problem der Prognoserisiken auftritt, so sind regionale Arbeitslosenquoten doch nicht ohne Lücken und Tücken. So spiegelt die registrierte Arbeitslosigkeit nicht die gesamte Unterbeschäftigung wider. Verdeckte Arbeitslosigkeit ist regional gewiß nicht gleich verteilt.

3. Auch beim *Einkommen* gibt es keinen einzelnen voll befriedigenden Indikator. Allerdings sind die Schwächen hinsichtlich der Aussagekraft und hinsichtlich der Aktualität der Daten unterschiedlich ausgeprägt. Es wurden da-

her zwei Einkommensindikatoren in das Abgrenzungssystem einzogen, für die einerseits aktuelle Informationen verfügbar sind und die sich andererseits in ihrer Aussagekraft ergänzen.

- a) Die *Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer* reflektiert als Näherungsgröße für die Arbeitsproduktivitäten und als Ausdruck für die Möglichkeiten zur Einkommenssicherung sowohl wachstums- als auch ausgleichspolitische Ziele. In diesem Indikator spiegeln sich in gewissem Maße auch qualitative Arbeitsmarktprobleme. Mit Hilfe aktueller Daten aus der Industrieberichterstattung wird die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer für das Jahr 1978 berechnet. Unsicherheiten im Schätzverfahren ergeben sich aus der Annahme, daß das Verhältnis zwischen der Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer in der Industrie und dem entsprechenden Einkommen aller Sektoren konstant bleibt. Die Berechnung dieses Einkommensindikators wird vom Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster vorgenommen.
- b) Das *Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung* gibt die in einer Region erwirtschafteten Einkommen an und ist insofern ein Maßstab für die regionale Wirtschaftskraft. Diese Einkommensgröße reflektiert aber nur bedingt wachstums- und ausgleichspolitische Ziele. Verzerrungen können beispielsweise durch regionale Unterschiede in der Bedeutung der indirekten Steuern hervorgerufen werden. Der Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen“ der Länder wird voraussichtlich bis Ende dieses Jahres das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung für das Jahr 1978 auf gemeindescharfe Arbeitsmarktregionen umrechnen.

4. In dem komplexen *Infrastrukturindikator*, der vom IfW berechnet wird, sind fünf Bereiche zusammengefaßt: Verkehrsinfrastruktur, Energieinfrastruktur, Umwelt (Abwasserbeseitigung), Ausbildungsinfrastruktur und soziale Infrastruktur mit mittelbarer Auswirkung auf die Wirtschaftskraft. Für diese Bereiche wird wiederum eine Reihe von Einzelindikatoren zusammengestellt, die zunächst zu Bereichsindikatoren verdichtet und dann zum Gesamtindikator zusammengefaßt werden. Die zuletzt vom IfW auf der Datenbasis 1970 errechneten Indikatoren werden nur teilweise aktualisiert. Bei einigen Indikatoren liegen neuere Daten nicht vor; bei anderen Indikatoren bietet sich eine reine Fortschreibung an, da eine Neuberechnung sehr aufwendige Erhebungen erfordert, die sich zumeist bis Ende 1980 gar nicht durchführen ließen. Neuberechnet werden vor allem der Straßenindikator, der Indikator für die Elektrizitätsversorgung, der Indikator für die Krankenhausinfrastruktur und der Indikator für die Abwasserbeseitigung. Wie bereits erwähnt, läßt sich der teilaktualisierte Infrastrukturindikator nur für kreisscharfe Diagonaleräume berechnen.

IV. Methodische Fragen und politischer Entscheidungsbedarf

1. Das *Verfahren der letzten Neuabgrenzung* der Fördergebiete sah wie folgt aus:

- Es wurden zunächst für jeden Indikator Rangfolgen der regionalen Arbeitsmärkte gebildet, wobei die jeweils schlechteste Region die höchste Rangziffer erhielt (Beispiel: Region A erhielt beim Arbeitsmarktindikator Rangziffer 100, beim Einkommensindikator Rangziffer 80 und beim Infrastrukturindikator Rangziffer 140).
- Die Rangziffern wurden additiv zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt, wobei der Infrastrukturindikator nur mit halbem Gewicht einging (Region A würde also als Gesamtindikator einen Wert von $100 + 80 + 70 = 250$ aufweisen).
- Der Schwellenwert für die Aufnahme als Fördergebiet wurde bei einem Wert von 250 eingezeichnet. Dieser Schwellenwert entsprach einer Fördergebietsbevölkerung von 34% der Bevölkerung des Bundesgebietes (dabei ist zu berücksichtigen, daß das Zonenrandgebiet und das Saarland vorab als Fördergebiet festgelegt wurden und außerdem den Ländern zur gemeindeweißen Arrondierung eine Bevölkerungszahl von insgesamt rd. 910 000 zur Verfügung stand, die zur flexiblen Anpassung von Förderregionen benutzt wurde).

2. Die zentrale Frage der *Gewichtung* der einzelnen Indikatoren ist für die anstehende Neuabgrenzung vom Planungsausschuß noch nicht entschieden. Bei Beibehaltung des bisherigen Gewichtungsschemas würden alle fünf Einzelindikatoren ein Gewicht von 20% erhalten; Arbeitsmarkt- und Einkommensaspekte würden also arithmetisch das gleiche Gesamtgewicht von 40% erhalten, die Infrastruktur würde weiterhin mit nur halbem Gewicht (20%) eingehen. Bedenkt man, daß die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer in gewissem Maße auch qualitative Arbeitsmarktprobleme reflektiert, so kann man schon im „Standard-Modell“ von einer etwas stärkeren Betonung der Arbeitsmarktaspekte gegenüber Einkommensaspekten sprechen.

3. Die ordinale Reihung, das heißt die Bildung von Rangziffern und ihre Zusammenfassung zu einer Gesamtmeßziffer, hat einen Informationsverlust zur Folge, da bei den jeweiligen Indikatoren alle Abstände der numerischen Werte zwischen den Regionen auf ein gleiches Maß eingeebnet werden. Bei der Zusammenfassung der Rangziffern zu einer Gesamtmeßziffer kann es somit zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommen. Diese Verzerrungen könnte man weitgehend vermeiden, wenn man zu einer *kardinalen Reihung der Regionen* übergehen würde (Verwendung von normierten und standardisierten Indikatorwerten). Mit Hilfe dieses Verfahrens könnte somit eine problemadäquatere Reihung der Regionen möglich werden.

4. Beim Gesamtindikatorverfahren (einstufiges Verfahren) wird implizit unterstellt, daß die Indikatoren und damit die regionalpolitischen Ziele substituierbar sind (eine schlechte Arbeitsmarktlage wird zum Beispiel durch hohe Einkommen rechnerisch teilweise kompensiert). Die gegenseitige Aufrechnung von Indikatoren aus verschiedenen Zielbereichen ist vor allem dann problematisch, wenn bei wichtigen Einzelindikatoren bestimmte Mindeststandards noch nicht erreicht sind und damit zumindest ein regionalpolitisches Ziel auf

eklatante Weise verletzt ist. Einen Weg könnte ein *zweistufiges Auswahlverfahren* bieten:

- In der ersten Stufe der Fördergebietsauswahl werden für Einzelindikatoren Schwellenwerte festgelegt, deren Überschreitung jeweils eine hinreichende Bedingung für die Aufnahme einer Region als Fördergebiet ist. So könnte man die normierten Werte (Werte i.v.H. des Bundesdurchschnitts) der beiden Arbeitsmarktindikatoren und der beiden Einkommensindikatoren jeweils additiv zu einem Arbeitsmarkt- und einem Einkommensindikator zusammenfassen und Schwellenwerte für diese beiden (Gruppen-) Indikatoren festlegen.
- In der zweiten Stufe werden dann die (standardisierten) Arbeitsmarkt-, Einkommens- und Infrastrukturindikatorwerte zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt, für den wiederum ein Schwellenwert festgelegt wird, dessen Überschreitung die Aufnahme einer Region als Fördergebiet zur Folge hat. Der Gesamtindikator trägt vor allem Regionen Rechnung, die mehrere relativ schlechte Indikatorwerte und insofern eine regionalwirtschaftlich unbefriedigende Gesamtsituation aufweisen.

5. Die *Schwellenwerte* müssen durch politische Entscheidungen festgesetzt werden. Letztlich geben die Schwellenwerte die Toleranzgrenzen für regionalpolitische Zielverletzungen an, ausgedrückt als maximale regionale Abweichung eines oder mehrerer Indikatoren vom Bundesdurchschnitt. Als Anhaltspunkt für die Festsetzung des bzw. der Schwellenwerte kann lediglich die Regel herangezogen werden, daß die Schwellenwerte auf jeden Fall höher als die durchschnittliche Abweichung der regionalen Werte vom Bundesdurchschnitt angesetzt werden müssen, weil nach den Gesetzen der Logik nicht alle Durchschnitt sein können.

6. Mit der Festsetzung der Schwellenwerte ist gleichzeitig der *Fördergebietsumfang* (gemessen als Bevölkerungsanteil der Fördergebiete) bestimmt. Der Fördergebietsumfang ist somit Ergebnis der politischen Entscheidung über die Toleranzgrenzen für regionalpolitische Zielverletzungen, nicht eine willkürliche Vorgabe. Durch Modellrechnungen werden sich die Auswirkungen der Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Toleranzgrenzen auf den Fördergebietsumfang transparent machen. Die Forderung nach einer Reduzierung der Fördergebiete muß gesehen werden unter dem Aspekt der Toleranzgrenzen. Bedenkt man außerdem, daß im Zonenrandgebiet, das als Ganzes per Gesetz Fördergebiet ist, rund 12% der Bevölkerung des Bundesgebietes leben, so bleiben nur 24 Prozentpunkte der derzeitigen Fördergebietsbevölkerung als disponible Masse. Wollte man beispielsweise eine Verringerung der Fördergebiete auf 30% Bevölkerungsanteil erreichen, so müßte die disponible Masse um ein Viertel reduziert werden; de facto würden sogar weit mehr als ein Viertel der derzeitigen Fördergebiete ausscheiden, da auch neue Regionen in die Förderung kommen dürften. Die Entlassung von nicht mehr förderungsbedürftigen Regionen aus der Förderung – sei es als Folge des Austauscheffektes, sei es als Folge des Reduzierungseffektes – ist wichtiges Ziel einer Neuabgrenzung der Fördergebiete.

Um den bisher festgestellten politischen Entscheidungsbedarf bei der Neuabgrenzung zusammenzufassen:

Es ist nicht entschieden über die Gewichtung – sprich die Durchschlagskraft des einzelnen Indikators. Diese Gewichtung entscheidet über die wirtschaftspolitische Strategie. Stellt man überwiegend auf Beschäftigungsindikatoren ab, so tritt der Aspekt des Wachstums, des Einkommens und der Qualität der Arbeitsplätze in den Hintergrund. Jeder Arbeitsplatz wäre – extrem gesagt – gut, auch der für den wenig verdienenden ungelernten Arbeiter. Stellt man umgekehrt extrem auf das Einkommen ab, so wirkt sich die Arbeitslosigkeit weniger auf die Bestimmung einer Region als Fördergebiet aus.

Auch über die Frage „Ein- oder zweistufiges Auswahlverfahren“ ist bisher nicht entschieden. Es liegt auf der Hand, daß das zweistufige Auswahlverfahren, da es die Kompensation (ist das Einkommen in einer Region hoch, so schlägt Arbeitslosigkeit nicht durch; ist die Beschäftigung hoch, so schlagen niedrigere Einkommen nicht durch) im Extremfall vermeidet, dem bisherigen Verfahren vorzuziehen ist. Dies jedoch führt zu einer politischen Entscheidung über die zulässigen Schwellenwerte der Indikatoren, die dann künftig – im Gegensatz zu heute – offen, transparent und für jedermann erkennbar festgelegt werden müßten.

Die von den Politikern zu entscheidende schwierige Frage lautet also: Wird eine Region Fördergebiet, wenn die vorhandene oder zu erwartende Arbeitslosigkeit vielleicht 20 oder 30 Prozent höher ist als im Bundesdurchschnitt, wenn das Einkommen pro Kopf vielleicht 30 oder 40 Prozent niedriger ist im Bundesdurchschnitt. Gleiches gilt prinzipiell für die Infrastruktur.

Als Ergebnis dieser drei Entscheidungen (Gewichtung, Auswahlverfahren, Schwellenwerte) ergibt sich der Fördergebietsumfang nach Bevölkerung und Fläche. Man kann auch die Bevölkerung und Fläche der Größe nach vergeben und dann die anderen Elemente auf diese Vorgabe adjustieren. In der Praxis wird man ein iteratives Verfahren von Modellrechnungen nutzen. Wenn x% der Bevölkerung im Fördergebiet sein sollen, dann sind die Schwellenwerte y und z% – und umgekehrt.

Des weiteren wäre eine noch deutlichere Konzentration der Förderung auf Schwerpunkttore anzustreben. Angesichts der Tatsache, daß bisher schon fast 100% der geförderten Neuan-siedlungen in Schwerpunkttorten konzentriert sind und um die 70% der Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen in Schwerpunkttorten gefördert werden, ist das beliebte Flächen- und Gießkannenargument, das gegen die Regionalpolitik vorgebracht wird, ohnehin ins Reich der Fabeln zu verweisen. Da unter den 329 Schwerpunkttorten der Gemeinschaftsaufgabe ein bemerkenswerter Anteil nicht effizient ist, könnte und sollte die Zahl der Schwerpunkte vermindert werden, um auch optisch die tatsächliche Konzentration der Wirtschaftstätigkeit auf Wachstumspole in den Fördergebieten sichtbar werden zu lassen.

V. Weitere wichtige Fragen zum 10. Rahmenplan

1. Bei den *Förderinstrumenten* stehen zum 10. Rahmenplan vor allem drei Fragen zur Entscheidung an:

- a) Eine spezifische Förderform zur Schaffung von qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen (insbesondere Managementarbeitsplätzen) in Fördergebieten, mit der der Anreiz für Unternehmen in diesem Bereich erhöht werden soll. Damit würde gleichzeitig ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze in den Fördergebieten getan. Die in allen Einzelheiten ausgearbeitete Förderungsregelung wird zwar von der Mehrheit der Länder unterstützt, konnte aber zum 9. Rahmenplan noch nicht verabschiedet werden.
- b) Die Einbeziehung von Fußgängerzonen und Parkmöglichkeiten in die normale Infrastrukturförderung. Diese Maßnahmen werden derzeit nur im Rahmen eines Ende 1980 auslaufenden Sonderprogramms gefördert, das als Bestandteil des ZIP auf Initiative des Bundes in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen wurde und das in den Fördergebieten großen Anklang gefunden hat.
- c) Die Frage der Kumulierbarkeit von regionalen Fördermitteln mit Mitteln ohne regionale Zweckbestimmung. Bereits zum 9. Rahmenplan würden die Investitionshilfen, die nicht auf die Förderhöchstsätze des Rahmenplans angerechnet werden, um die Forschungszulage erweitert, die künftig zumindest teilweise kumuliert werden kann. Über die Nichtanrechnung weiterer Investitionshilfen, zum Bei-

spiel Kredite der KfW, wird zum 10. Rahmenplan zu befinden sein.

2. Eine zentrale Frage für den 10. Rahmenplan wird die *Mittelausstattung und Mittelverteilung* sein. Eine an sich regionalpolitisch vertretbare Erhöhung der Normalansätze der Gemeinschaftsaufgabe (derzeit 588 Mill. DM, davon 294 Mill. DM Bundesmittel), die lediglich 1975 um 56 Mill. DM (Bundesanteil: 28 Mill. DM) gestiegen sind und seither konstant blieben, ist bisher unterblieben. 1981 wird die Situation besonders kritisch, da der Baransatz wegen der Belegung mit alten VE von 378 Mill. DM auf 168 Mill. DM zusammenschrumpft, und dies bei steigendem Antragsvolumen. Hinzu kommt, daß Ende 1980 auch das ZIP-Sonderprogramm ausläuft. Schließlich könnte 1981 die Notwendigkeit bestehen, aus gesamtwirtschaftlichen Gründen zusätzliche Infrastrukturinvestitionen in den Fördergebieten zu ermöglichen.

Bei der Neuquotierung der Mittel soll die Fördergebietsbevölkerung Grundlage sein, wobei eine Angleichung der Pro-Kopf-Beträge angestrebt wird (NRW, Baden-Württemberg und Bremen waren bisher hinsichtlich der Pro-Kopf-Beträge benachteiligt); dies schließt aber nicht aus, daß die Einwohnerzahlen nach der Förderungsdringlichkeit gewichtet werden. Auch eine Vorabquote für das Zonenrandgebiet muß u.a. bei der Mittelquotierung berücksichtigt werden. Zu diesem Fragenkomplex sind noch keine Beschlüsse gefaßt.