

CHRISTOPH BECKER

Eine Erfolgskontrolle für Förderungsmittel der öffentlichen Hand bei Industrieansiedlung und Fremdenverkehr auf einheitlicher Grundlage

1. Das Untersuchungsvorhaben

Die Förderung des Fremdenverkehrs und der Industrieansiedlung sind die beiden Möglichkeiten zur Entwicklung ländlicher Räume; sie stellen die mit Abstand wichtigsten raumwirksamen Maßnahmen der öffentlichen Hand dar. Bei einer Verbesserung der Agrarstruktur werden nur weitere Arbeitskräfte freigesetzt, so daß auch dann neue, außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Für die Gemeinden oder Gebiete, in denen nach den strukturellen Voraussetzungen sowohl der Fremdenverkehr als auch die Industrieansiedlung gefördert werden könnten, ergibt sich die Frage, mit welchem Wirtschaftszweig sich bei möglichst geringem Aufwand an öffentlichen Mitteln der gewünschte Entwicklungserfolg erzielen läßt. Auf der Basis der aufgewandten öffentlichen Mittel und der Zahl neu geschaffener Arbeitsplätze sollen am Beispiel einer Reihe ostwestfälischer Gemeinden, die seit 1955 den Fremdenverkehr oder die Industrieansiedlung stark gefördert haben, Bandbreiten für die Kosten der öffentlichen Förderung je Arbeitsplatz bei beiden Wirtschaftszweigen ermittelt werden. Die beträchtlichen Differenzen zwischen diesen Richtwerten sollten ein Überdenken der bisherigen Förderungs politik veranlassen.

2. Die Raumwirksamkeit öffentlicher Ausgaben

Der Begriff der „Raumwirksamkeit“ öffentlicher Mittel und der Ruf nach einer Erfolgskontrolle für die Maßnahmen der öffentlichen Hand hat stark an Aktualität gewonnen. Der wachsende Anteil des Staates am Sozialprodukt, die zunehmende Beachtung regionaler Aspekte beim Einsatz öffentlicher Mittel und die Tendenz – insbesondere bei der Volkswirtschaft –, komplexe Probleme immer mehr zu quantifizieren, stellen einige der Ursachen für diese Entwicklung dar. Wie der Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung zeigt, ist sich die Regierung auch der Wirkung bewußt, die sich durch den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel bei der regionalen Entwicklung erreichen läßt.

Sowohl bei den Einnahmen als auch bei den Ausgaben der öffentlichen Hand tritt eine bedeutende regionale Differenzierung ein. Hier sollen vor allem die Ausgaben untersucht werden, zumal da sie sich bei der regionalen Förderungspolitik als sehr flexibel erwiesen haben und den größten Anteil an den öffentlichen Maßnahmen zur Strukturverbesserung tragen. Ein Blick in die Haushaltsrechnung einer Gebietskörperschaft zeigt, daß sich die Ausgaben auf ein breites Spektrum verschiedener Ausgabearten verteilen, von denen kaum eine als nicht raumwirksam bezeichnet

werden kann. Fast ausnahmslos jede Ausgabe der öffentlichen Hand wirkt irgendwo in irgendeiner Weise raumwirksam. Sie verändert die Struktur des Raumes in positivem oder negativem Sinne oder führt zumindest zu einem regional differenzierten Einkommen der Unternehmer und Konsumenten. Für jede öffentliche Förderungsmaßnahme oder Subvention findet der Politiker eine plausible Begründung. Die Maßnahmen wirken regelmäßig auf einen Wirtschaftssektor strukturverändernd, der in bestimmten Räumen dominiert – gleichgültig, ob sich eine derartige Förderung gesamtwirtschaftlich positiv oder negativ auswirkt und die Infrastruktur verbessert.

Aufgabe der Wissenschaft dagegen ist es, zu untersuchen, mit welchen Maßnahmen sich bei möglichst niedrigen Kosten ein möglichst großer Effekt bei der regionalen Strukturverbesserung erzielen läßt. Die Auswirkung von Förderungsmitteln kann auf den verschiedenen Verwaltungsebenen betrachtet werden. Jedoch erlaubt die unterste Verwaltungsebene – die Gemeinde – die präzisesten Aussagen. Deshalb sollen bei den folgenden Überlegungen auch Gemeinden im Vordergrund stehen.

Welche Ausgaben besitzen nun die höchste Raumwirksamkeit? Läßt sich für den Bereich einer Gemeinde eine Hierarchie in der Raumwirksamkeit der Ausgabearten aufstellen? Eine allgemeingültige Rangfolge für alle Gemeinden läßt sich kaum festlegen, da die bestehenden Struktur-schwächen und die optimalen Lösungsmöglichkeiten verschiedenartig sind. Einwohnerzahl, Struktur und zentrale Funktionen der Gemeinde, aber auch das landesplanerische oder gemeindliche Leitbild für die Entwicklung sowie der mögliche Mitteleinsatz führen zu einer jeweils unterschiedlichen Ausgangsbasis. Zudem ist es nur sehr begrenzt möglich, den Nutzen etwa von verschiedenen Infrastrukturvorhaben oder von Mitteln zur Industrieansiedlung an den Ausgaben zu messen. Der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen und der Nutzen jeder Infrastrukturmaßnahme sollten nach eigenen Kriterien bewertet werden. Der Nutzen einer neuen Schule und einer neu ausgebauten Straße sind in gleichen Werteeinheiten kaum vergleichbar. Lediglich bei einigen Infrastrukturmaßnahmen – wie bei der Wasserversorgung und Kanalisation – kann eine komplexe Nutzen-Kosten-Analyse mit brauchbaren Ergebnissen durchgeführt werden¹.

Doch zeigt sich zwischen den Ausgaben für die Verbesserung der Infrastruktur – wie Schulbau, Straßenbau, Ausbau der Wasserversorgung – und den Förderungsmitteln für Fremdenverkehr und Industrieansiedlung ein deutlicher

¹ Stolber, Walter: Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft. Wasserwirtschaftliche Projekte. – Diss. Erlangen-Nürnberg 1967.

Unterschied in der Raumwirksamkeit. Die genannten Infrastrukturmaßnahmen ermöglichen primär eine Verbesserung der Lebensbedingungen. Sekundär können sie auch zur Schaffung neuer oder zur Sicherung bestehender Arbeitsplätze beitragen, was zu einer grundlegenden Strukturverbesserung ländlicher Räume führt. Jedoch erfordern die Ausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur ein ungleich größeres Finanzvolumen als direkte Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung, die zudem sicherer und schneller wirken. Denn ob die Verbesserung z. B. der Bildungseinrichtungen in einer Gemeinde indirekt zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führt, ist äußerst ungewiß. Zudem würde ein ansiedlungswilliger Betrieb dennoch auf spezieller Förderung bestehen. Die Mittel zur Wirtschaftsförderung erreichen dagegen bei relativ geringem Aufwand mit nur wenigen Ausnahmen das angestrebte Ziel.

3. Die Alternative: Förderung des Fremdenverkehrs oder Industrieansiedlung

Fremdenverkehrsförderung und Industrieansiedlung sind die Mittel zur Entwicklung ländlicher Räume, da durch den Rationalisierungsprozeß in der Landwirtschaft Bedarf an neuen Arbeitsplätzen entsteht. Die Gemeinden, in denen keine besonderen Voraussetzungen zur Förderung eines bestimmten Wirtschaftszweiges bestanden, haben sich bislang im allgemeinen intuitiv entweder für die Industrieansiedlung oder für den Fremdenverkehr – in manchen Fällen auch für beides – entschieden. Häufig lenkte die Initiative einiger Bürger die Entwicklung in eine bestimmte Richtung. Auch dem Bund und den Ländern fehlen wissenschaftliche Kriterien bei der Entscheidung, welcher Gewerbezweig den optimalen Nutzen der Ausgaben bringt.

Bei einem Teil der Gemeinden haben die Lage, die physischen Grundlagen und die vorhandenen Infrastruktureinrichtungen die Entwicklung in eine bestimmte Richtung gedrängt: Die Industrie meidet im allgemeinen hoch gelegene Gemeinden im Mittelgebirge, während Gemeinden im Flachland ohne besonderen Landschaftsreiz oder Heilquellen sich kaum für den Fremdenverkehr eignen. Jedoch am Rand der Mittelgebirge, in Tallagen oder in hügeligen Teilen weniger hoher Mittelgebirge standen und stehen die Gemeinden vor einer echten Alternative: Einerseits könnte die Zahl der Arbeitsplätze durch die Ansiedlung von Industrie in der jeweiligen Gemeinde oder einer der Nachbargemeinden vermehrt werden, andererseits bietet sich die Förderung des Fremdenverkehrs zur Schaffung neuer Arbeitsplätze an. In landschaftlich reizvollen Lagen am Rand der Verdichtungsgebiete und in den Höhenlagen der Mittelgebirge sollte gar keine andere Entwicklung als die durch den Fremdenverkehr zugelassen werden. Jedoch abseits der Verdichtungsgebiete am Rand der Mittelgebirge oder in hügeligen Teilen niedriger Mittelgebirge besteht keine unbedingte Notwendigkeit zur Förderung des Fremdenverkehrs. Es gibt also förderungsbedürftige Gebiete, in denen kein bestimmter Sachzwang zur Förderung entweder der Industrieansiedlung oder des Fremdenverkehrs besteht. In An-

lehnung an die Methoden der Nutzen-Kosten-Analyse soll am Beispiel von Gemeinden, in denen seit 1955 eine starke wirtschaftliche Entwicklung eingesetzt hatte, untersucht werden, mit welchen öffentlichen finanziellen Mitteln welche Effekte in der Vergangenheit erreicht wurden.

Im Normalfall stehen bei der Nutzen-Kosten-Analyse einer öffentlichen Investition die Kosten des Projektes dem in DM bewerteten Nutzen gegenüber. Übertrifft der Nutzen die Kosten, lohnt sich die Investition. Die Berechnung des Nutzens ist jedoch nur über eine komplexe Nutzen-Kosten-Analyse möglich, bei der auch schwer bewertbare, häufig abgeschätzte Größen in die Rechnung einbezogen werden müssen.

Entsprechend der Thematik der Untersuchung müssen zwei Abweichungen von der „normalen“ Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt werden: Erstens stellen die öffentlichen Mittel bei der Gewerbeförderung direkt oder indirekt allgemein nur einen Zuschuß zu den Investitionskosten privater Unternehmer dar, so daß nur bedingt von dem öffentlichen Zuschuß auf den Nutzen des vor allem von privater Seite finanzierten Projektes geschlossen werden darf. In Einzelfällen betrachten zwar Unternehmer die öffentlichen Aufwendungen als einen außerordentlichen Ertrag. Meistens sind jedoch die öffentlichen Leistungen zur Industrieansiedlung entscheidend für die Standortwahl und dringend nötig für die Durchführung der vorgesehenen Investitionen. Da – zweitens – die Zielsetzung der Förderung beider Gewerbezweige sehr ähnlich ist und ein Vergleich des Nutzens der Förderungsmittel für beide angestrebt wird, kann auf die problematische Umrechnung des Nutzens in DM verzichtet werden, zumal da sich eine bessere Bewertungseinheit anbietet.

4. Die Erfassung des Nutzens

Welchen Nutzen erwartet die öffentliche Hand von ihren Ausgaben für die Ansiedlung von Industrie oder für die Förderung des Fremdenverkehrs in entwicklungsbedürftigen Gebieten? Globales Ziel ist die Verbesserung der dortigen Lebensbedingungen, ein Ziel, das sich einer unmittelbaren quantitativen Erfassung entzieht. Eine wichtige Hilfsgröße könnte die Veränderung des Sozialprodukts einer Gemeinde sein. Es läßt sich aber nur bis zur Kreisebene – bei erheblicher Ungenauigkeit – errechnen. Als weitere Hilfsgröße bietet sich gemeinsam für Industrie und Fremdenverkehr die Entwicklung der folgenden Werte an: die Zahl der gewerblichen Arbeitsplätze, das Einkommen der Bevölkerung, die Unterbeschäftigung oder Arbeitslosigkeit, die Bevölkerungszahl, die Steuereinnahmen der Gemeinde, die Versorgungseinrichtungen, das Pendlerwesen u. a. m. Einige Faktoren lassen sich quantitativ nicht erfassen, die übrigen lassen sich nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen.

Eine zentrale Stellung unter den aufgeführten Faktoren nimmt aber die Zahl der neugeschaffenen oder durch Rationalisierungsinvestitionen gesicherten Arbeitsplätze ein: Sie führen zu einer Einkommenserhöhung bei der Bevölkerung, sie vermindern die Unterbeschäftigung und die Abwande-

rung, das Gewerbe erhöht nach einer Anlaufzeit die Steuereinnahmen der Gemeinde, so daß auch die Infrastruktur der Gemeinde verbessert werden kann². Die Wirkung neugeschaffener oder gesicherter Arbeitsplätze auf die genannten Faktoren mag von Branche zu Branche variieren. Vor allem bringt der Arbeitsplatz in der Industrie meistens höhere kommunale Steuereinnahmen als der Arbeitsplatz im Fremdenverkehr. Jedoch stärkt der Fremdenverkehr den Mittelstand mit zahlreichen, selbständigen Existenzen und bietet den Hausfrauen lohnende Teilzeitbeschäftigung. Fremdenverkehr erhöht das Lokalprestige; auf der anderen Seite kommt viel Fremdes, Neues in die Gemeinde, das bei der häufig konservativ eingestellten ländlichen Bevölkerung auf Widerstand stößt. Beide, Fremdenverkehr und Industrie, sind von der Konjunktur abhängig.

Am schwersten dürfte noch der obige Einwand wiegen, daß die Industrie höhere Steuereinnahmen als der Fremdenverkehr bringt. In den ländlichen Räumen mit Unterbeschäftigung besteht jedoch das Hauptproblem in der Schaffung neuer oder in der Sicherung bestehender Arbeitsplätze, deren zu niedrige Produktivität durch Investitionen zur Rationalisierung verbessert werden kann. In beiden Fällen erhöht sich das Einkommen der Bevölkerung. Eine gut verdienende Bevölkerung kann durch eine Anspannung der Hebesätze – etwa auch bei der Grundsteuer B – stärker zur Finanzierung kommunaler Investitionen herangezogen werden. So kann aus den obengenannten Gründen mit einigen nicht sehr erheblichen Einschränkungen der Nutzen öffentlicher Mittel für die Förderung des Fremdenverkehrs und die Ansiedlung von Industrie einheitlich mit der Zahl der neugeschaffenen oder gesicherten Arbeitsplätze bewertet werden.

5. Die Auswahl des Untersuchungsgebietes und der Untersuchungsgemeinden

Der Nordosten des Regierungsbezirkes Detmold mit den Kreisen Detmold, Lemgo und Höxter bot sich als geeignetes Untersuchungsgebiet an: Das Lippische Bergland und die Fürstenauer Berge sind ein kleingekammetes, keine großen Höhen erreichendes Gebiet, das keine ausgesprochenen natürlichen Sehenswürdigkeiten besitzt, obwohl sein Landschaftsreiz für den Norddeutschen und den Bewohner des Ruhrgebietes eine bedeutende Abwechslung bietet. Das Gebiet ist von den Verdichtungsgebieten schon zu weit entfernt und zu wenig reizvoll, um einen stärkeren Naherholungsverkehr anzuziehen. Höhenlage und Verkehrerschließung erlauben jedoch sowohl die Entwicklung des

Fremdenverkehrs als auch die Ansiedlung von Industriebetrieben.

Bis in die Mitte der fünfziger Jahre herrschte starke Arbeitslosigkeit in Ostwestfalen, die auch durch eine große Zahl von Fernpendlern nur wenig gemildert werden konnte. Zur Beseitigung dieser Strukturschwächen stellte das Land Nordrhein-Westfalen 1955 den Ostwestfalen-Plan (OWP) auf, nach dem die Ansiedlung von Industrie und der Fremdenverkehr gefördert wurden. Bis 1961 konnte die Arbeitslosigkeit durch die intensive Förderung im wesentlichen beseitigt werden. Wie stark die Förderung durch den OWP war, soll am Barwert der zinsbegünstigten Darlehen (s. u.) an Unternehmer gezeigt werden: Diese Barwerte erreichten in den elf untersuchten Industriegemeinden in den Jahren 1955–1961 66 v. H. des Barwertes der gesamten Förderung in den Jahren 1955–1969. Hier bietet sich also die Möglichkeit, auch die langfristigen Wirkungen der Industrieansiedlung zu studieren. Zugleich konnte in einem relativ kleinräumigen Gebiet eine ausreichende Zahl geeigneter Untersuchungsgemeinden ausgewählt werden.

Als Beispiel für Industriegemeinden wurden solche Gemeinden ausgewählt, in denen in der Nachkriegszeit eine starke industrielle Entwicklung einsetzte. Zusätzlich sollten die Untersuchungsgemeinden nicht zu groß sein – sie haben zwischen 1200 und 4800 Einwohner –, damit sie mit den allgemein kleineren elf jungen Fremdenverkehrsgemeinden vergleichbar bleiben.

Als Beispiel für junge Fremdenverkehrsgemeinden kamen Gemeinden in Frage, in denen sich der Erholungsreiseverkehr im wesentlichen in der Nachkriegszeit stark entwickelt hatte³. Bei mehreren der ausgewählten Gemeinden zeigten sich bereits vor dem Krieg die Anfänge eines Erholungsreiseverkehrs (siehe Tabelle 2). Nur durch das Einbeziehen von Gemeinden auch mit älterem Fremdenverkehr konnte eine Vergleichbarkeit mit den Industriegemeinden gewährleistet werden, da es nur sehr wenige größere Gemeinden gibt, die sich allein in der Nachkriegszeit zu Fremdenverkehrsgemeinden entwickelt haben. Die näher untersuchten Fremdenverkehrsgemeinden haben 660–2600 Einwohner. Drei Gemeinden können sowohl als Industrie- wie auch als Fremdenverkehrsgemeinden betrachtet werden. Besonders die Gemeinde Schieder betont diese Doppelfunktion durch eine gelungene räumliche Trennung beider gewerblicher Bereiche.

6. Die Materiallage

Im folgenden soll die Beschaffung und Auswertung des erhobenen Materials detailliert beschrieben werden, damit der Leser die Aussagekraft der Daten überprüfen kann und ähnliche Berechnungen nachvollzogen werden können.

² Teilweise kommen Gemeinden in den ersten Jahren nach der Ansiedlung von Industrie durch die – gewünschte – Bevölkerungszunahme und die noch geringen Gewerbesteuerzahlungen der angesiedelten Betriebe in eine erhebliche Finanznot. In diesen Fällen unterblieb meistens eine sorgfältige Analyse des Arbeitskräftepotentials und die sinnvolle Verwendung dieser Ergebnisse. Es erscheint inkonsequent, erst die Industrieansiedlung mit allen Mitteln zu fördern und wenig später die Folgekosten – etwa beim Schul- und Gesundheitswesen – durch die ja erhoffte Bevölkerungszunahme zu beklagen.

³ Die Auswahl der Untersuchungsgemeinden erfolgte vor Beginn der Geländearbeiten bei Gesprächen mit Vertretern der Bezirksregierung und der Industrie- und Handelskammer in Detmold.

a) Die Ansiedlung von Industrie

Die öffentlichen Aufwendungen für die Ansiedlung von Industrie zu erfassen, bereitet relativ wenig Schwierigkeiten. Das Land gewährt an Unternehmer zinsgünstige Darlehen, die bis zu 30 v. H. der Investitionssumme ausmachen. Die Gemeinden versuchen, Industriebetriebe in ihren Gemarkungen sesshaft zu machen oder zu halten, indem sie Grundstücke unter dem realen Wert zur Verfügung stellen und sich teilweise an den Erschließungskosten beteiligen⁴. Darunter fallen die Anlage von Stichstraßen zu den Industriebetrieben, der Anschluß an die Wasserversorgung und Kanalisation und in Einzelfällen der Anschluß an das Starkstromnetz. Weitere sogenannte Folgekosten können der Industrieansiedlung nicht angelastet werden, denn sie kommen den Industriebetrieben nur indirekt zugute; außerdem treten die Folgekosten – wie schon in Fußnote 2 angedeutet – im allgemeinen nur bei einer Bevölkerungszunahme auf.

Nur in Ausnahmefällen können die Kosten der Ansiedlung von Industriebetrieben den Haushaltsrechnungen der Gemeinden oder anderen Veröffentlichungen entnommen werden. Besonders bei den Grundstücksgeschäften, aber zum Teil auch bei den Erschließungskosten können allein die seinerzeit bei der Industrieansiedlung tätigen Personen aus der örtlichen Selbstverwaltung befragt werden. In jeder untersuchten Gemeinde wurde bereitwillig Auskunft gegeben, und es bestehen keine ernsthaften Zweifel an der Zuverlässigkeit der Angaben. Auch die Bezirksregierung in Detmold stellte die gewünschten Angaben zur Gewerbeförderung zur Verfügung.

Um die zinsbegünstigten Darlehen und die Zuschüsse der Gemeinden für die Berechnung des öffentlichen Aufwandes pro neugeschaffenen Arbeitsplatz auf einen einheitlichen Nenner bringen zu können, war es nötig, den Barwert der Zinsbegünstigung zum Zeitpunkt der Kreditvergabe zu errechnen⁵. Er errechnet sich als Differenz zwischen den Zinsen, die für einen marktüblichen und für einen verbilligten Kredit während der gesamten Laufzeit gezahlt werden müssen.

Ein marktüblicher Kredit muß bei fünfzehnjähriger Laufzeit mit durchschnittlich 4 v. H. p. a. über dem jeweiligen Diskontsatz der Deutschen Bundesbank verzinst werden. Ein Kredit aus Mitteln des OWP kostete dagegen bei gleicher Laufzeit und Auszahlung nur 4 1/2 v. H. p. a., wobei die beiden ersten Jahre noch tilgungsfrei blieben. So hatte z. B. im Sommer 1957 ein Kredit über 100 000 DM aus Mitteln des OWP gegenüber einem gleich hohen, marktüblichen Kredit (Diskontsatz 4 1/2 v. H.) durch die Zinsbe-

günstigung einen Barwert von 37 000 DM. Die Summe der Barwerte von Krediten, die an die Betriebe einer Gemeinde geflossen sind, werden mit den kommunalen Ansiedlungskosten addiert: Das Ergebnis sind die Kosten der Industrieansiedlung in einer Gemeinde, die zur Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze in Beziehung gesetzt werden.

Die Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze in einer Gemeinde könnte aus der Industrieberberichterstattung gewonnen werden. Jedoch wird diese nicht gemeindeweise veröffentlicht; auch könnten die Beschäftigten von solchen Betrieben miterfaßt werden, die bei der Ansiedlung oder bei späteren Neuinvestitionen keinerlei Hilfe erfahren haben. Deshalb mußten die heutigen Beschäftigtenzahlen für jeden einzelnen Betrieb getrennt bei den Bürgermeistern oder Gemeindedirektoren erfragt werden. Der größte Teil der Beschäftigtenzahlen zu dem Zeitpunkt, als die erste Hilfe der öffentlichen Hand gewährt wurde, konnte aus Unterlagen der Bezirksregierung entnommen werden. Zusätzlich zu den beiden Beschäftigtenzahlen – beim Einsetzen der öffentlichen Förderung und für 1969 – wurden noch die Beschäftigtenzahlen für den Zeitpunkt ca. drei Jahre nach der öffentlichen Förderung ermittelt, wenn sich die Wirkung der Investitionen nach der Bauperiode auch in der Beschäftigtenzahl widerspiegelt. So kann auch der unmittelbare Erfolg einer geförderten Investition an der Zahl der neugeschaffenen Arbeitsplätze abgelesen werden.

b) Die Fremdenverkehrsförderung

Bei den Ausgaben für den Fremdenverkehr muß bedacht werden, daß nicht nur – wie bei der Industrieansiedlung – einmalige Hilfen zu seiner Förderung ausreichen, sondern auch laufende Ausgaben wie Zuschüsse an den Verkehrsverein oder die Kosten der Pflege von Grünanlagen als Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs zu betrachten sind. Die zinsgünstigen Darlehen des Landes für Investitionen von Fremdenverkehrsbetrieben werden – ebenso wie bei der Industrie – auf ihren Barwert umgerechnet. Bei den übrigen öffentlichen Investitionen, die meistens nur teilweise dem Fremdenverkehr zugute kommen, ergibt sich jedoch eine Reihe von Bewertungsschwierigkeiten. Die Kosten von Bundes- und Landstraßen, deren Ausbauzustand gewiß den lokalen Fremdenverkehr fördern kann, können in Ermangelung von Bewertungsmaßstäben dem Fremdenverkehr nicht zugerechnet werden. Der Straßenbau wurde allerdings auch bei der Industrieansiedlung nicht berücksichtigt. Unter den kommunalen Ausgaben zur Förderung des Fremdenverkehrs können lediglich die Zuschüsse an den Verkehrsverein und die Kosten von Werbeprospekten in voller Höhe dem Fremdenverkehr angelastet werden. Dagegen müssen die Kosten von Grünanlagen, Wanderwegen, Ruhebänken, Freibädern, Ortskernsanierungen und Wirtschaftswegen, die auch dem Fremdenverkehr dienen, auf Einwohner und Fremde aufgeteilt werden, da beide Gruppen von diesen Einrichtungen profitieren und häufig kaum festgestellt werden kann, ob sie vor allem für die Bevölkerung oder zur Förderung des Fremdenverkehrs angelegt worden sind.

⁴ Einzelne Gemeinden lockten auch mit niedrigen Hebesätzen Industriebetriebe an. Da die Hebesätze jährlich vom Gemeinderat neu beschlossen werden, war der Unternehmer nie vor einer späteren Heraufsetzung der Hebesätze sicher. Da sich die Wirkung der Hebesätze als Attraktionsmoment auf Industriebetriebe einer auch nur annähernd zuverlässigen quantitativen Erfassung entzieht, blieben sie bei dieser Untersuchung unberücksichtigt.

⁵ Der Kaufkraftschwund der DM und die unterschiedliche zeitliche Nutzenerwartung bei den einzelnen Ausgabearten blieben unberücksichtigt.

Bei der Aufteilung der Kosten auf Einheimische und Fremde kann es sich jeweils nur um eine grobe Schätzung handeln. Dabei muß das Zahlenverhältnis Einwohnerzahl/Bettenkapazität berücksichtigt werden, wenn zu erwarten ist, daß jeder Gast und jeder Einwohner die betreffende Einrichtung durchschnittlich in gleichem Umfang benutzen – wie bei Freibädern, Ortskernsanierungen und Wirtschaftswegen. Da die Wirtschaftswege auf die Beanspruchung durch landwirtschaftliche Fahrzeuge zugeschnitten sind und gute Wanderwege bereits zu einem Viertel der Kosten von Wirtschaftswegen erstellt werden können, werden bei den Wirtschaftswegen nur 25 v.H. der Kosten dem Fremdenverkehr angelastet. Die Kosten von Grünanlagen, Wanderwegen und Ruhebänken werden nur zur Hälfte dem Fremdenverkehr zugerechnet. Diese Anlagen werden zwar vorwiegend für den Fremdenverkehr erstellt, werden aber auch – jedoch in geringerem Umfang – von der eingesessenen Bevölkerung benutzt. Mit diesen Schätzungen wurde eine der Wirklichkeit möglichst nahe kommende Aufteilung der Investitionen auf Einwohner und Fremde angestrebt. Auf Alternativrechnungen wurde bewußt verzichtet, da sie kaum zu neuen Erkenntnissen geführt hätten.

Auch die Erfassung der Arbeitsplätze im Fremdenverkehr erweist sich als problematisch, da keine zuverlässige, gemeindeweise aufgegliederte Statistik vorliegt. Die Beschäftigtenzahlen der Hotels, Pensionen, Gasthöfe, Restaurants, Cafés, Taxiunternehmen und Verkehrsvereine wurden durch Befragen der Leiter der Verkehrsvereine oder der früheren Bürgermeister gewonnen. Bei Privatpensionen und -quartieren (ohne Vollpension) wurde davon ausgegangen, daß eine Person durchschnittlich 15 Gäste betreuen kann⁶. Es wurde jeweils die Zahl der Beschäftigten im Fremdenverkehr zur Zeit der Hochsaison erfragt. Die Beschäftigten der Gasthäuser, Einzelhandelsgeschäfte und Schwimmbäder blieben außerhalb der Betrachtung. In den relativ kleinen Untersuchungsgemeinden blieben sie vom Fremdenverkehr allgemein wenig beeinflusst; zum Ausgleich werden die Beschäftigten der Cafés und Restaurants, die ja auch von den Einheimischen frequentiert werden, voll dem Fremdenverkehr zugerechnet.

Obwohl die Anfänge des Fremdenverkehrs bei einigen Gemeinden bis in die Zeit vor 1939 zurückreichen und manche Einrichtungen – vor allem Beherbergungsbetriebe – noch aus dieser Zeit stammen, werden die öffentlichen Ausgaben zur Förderung des Fremdenverkehrs seit 1955 auf die Beschäftigten in alten und neuen Fremdenverkehrsbetrieben bezogen. Die laufenden Unterhaltungskosten verschiedener öffentlicher Einrichtungen für den Fremdenverkehr und der starke Renovierungs- und Umbaubedarf der Fremdenverkehrsbetriebe lassen dieses Vorgehen als geraten erscheinen. Zudem machten auch nur relativ wenige Fremdenverkehrsbetriebe Gebrauch von den zinsbegünstigten öffentlichen Darlehen⁷. In Tabelle 2 ist aber zur genaueren Information

der Anteil der 1939 vorhandenen Fremdenbetten an der 1969 bestehenden Bettenkapazität angegeben.

Zusammenfassend muß gesagt werden, daß es bei der Förderung der Industrieansiedlung einfach war, die aufgewandten öffentlichen Mittel und die Beschäftigtenzahlen der geförderten Betriebe zu ermitteln, und daß auch keine besondere Bewertung einzelner Angaben nötig war. Dagegen liegen die Verhältnisse beim Fremdenverkehr anders: Bei einem größeren Teil der Maßnahmen zur Fremdenverkehrsförderung kann nur ein Teil der Ausgaben dem Fremdenverkehr zugerechnet werden, da sie auch der einheimischen Bevölkerung nutzen. Auch bei der Ermittlung der Beschäftigten muß ein geringerer Anteil nach einem Bewertungsfaktor geschätzt werden. Prinzipiell erschweren diese Bewertungen und Schätzungen die Vergleichbarkeit beider Wirtschaftszweige. Deshalb sei noch einmal darauf hingewiesen, daß es sich bei dieser Untersuchung nur um die Bestimmung von Größenordnungen handelt, die der Ermittlung von Bandbreiten dienen sollen. Eine Änderung einzelner Bewertungskriterien in gewissen Grenzen könnte die Größenordnungen etwas verändern.

7. Die Auswertung des erhobenen Materials

Bevor die Bandbreiten der öffentlichen Aufwendungen je Arbeitsplatz für die Industrie- und Fremdenverkehrsgemeinden bestimmt werden können, muß zunächst geprüft werden, inwieweit die errechneten Gemeindeergebnisse als typisch betrachtet werden können. Bei den Industriegemeinden fällt ein Ergebnis stark aus dem Rahmen: Langenholzhausen liegt mit 5100 DM öffentlicher Aufwendungen je Arbeitsplatz rund dreimal so hoch wie der zweithöchste Wert. Bei der Befragung des ehemaligen Bürgermeisters zeigte sich bereits, daß Langenholzhausen zwar drei Betriebe ansiedeln konnte, von denen sich aber keiner entsprechend den übernommenen Verpflichtungen entwickelte und zwei Betriebe schließlich Konkurs machten. Langenholzhausen ist das Beispiel einer Gemeinde, in der die Versuche zur Ansiedlung von Industriebetrieben fehlschlagen; es kann nicht als typisches Beispiel für die Industrialisierung betrachtet werden. In den übrigen zehn Industriegemeinden kam es auch zu einzelnen Konkursen; diese Betriebe wurden aber in fast jedem Fall in irgendeiner Form weitergeführt. Die Ergebnisse der verbleibenden zehn Industriegemeinden können auf Grund der Streuung der öffentlichen Aufwendungen je Arbeitsplatz und der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung als repräsentativ betrachtet werden.

Auch bei den Fremdenverkehrsgemeinden liegt die untere Grenze der Werte für die öffentlichen Aufwendungen je Arbeitsplatz fest; nach oben erfolgt jedoch eine stärkere Auffächerung. Besonders Alverdisen – es übertrifft die niedrigsten Werte um rund das Sechsfache – fällt aus dem Rahmen. Es nimmt auch tatsächlich eine Sonderstellung ein:

⁶ Bäumle, Rainer: Verflechtung zwischen Landwirtschaft und Fremdenverkehr. – Diss. Freiburg i. B. 1967.

⁷ In den 11 Fremdenverkehrsgemeinden wurden von 1955 bis 1969 nur 32 Kreditanträge genehmigt. Die Anträge brauchten auch nie wegen Mittelknappheit – im Gegensatz zu den Förder-

krediten für Industriebetriebe – gekürzt oder abgelehnt zu werden.

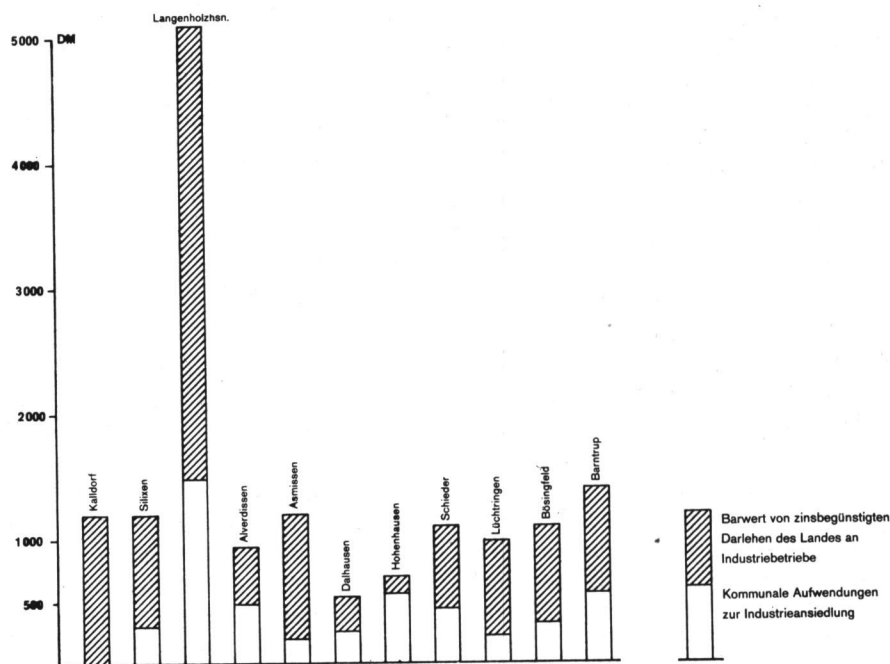


Abb. 1: Öffentliche Aufwendungen je neugeschaffenen Arbeitsplatz in 11 Industriegemeinden der Kreise Detmold, Höxter und Lemgo 1955–1969

Während zu Beginn der sechziger Jahre der Fremdenverkehr neben der Industrieansiedlung gefördert wurde, ging er jedoch – teils wegen ausreichend vorhandener Arbeitsplätze in der Industrie, teils wegen der Belästigungen durch Kanal- und Straßenbauarbeiten – wieder stark zurück. Zudem ging nach der Fertigstellung einer Umgehungsstraße der Geschäftsreiseverkehr zurück. Dadurch verminderten sich die Übernachtungen und damit auch die Arbeitsplätze im Fremdenverkehr von 1961 bis 1968 um 100 v. H. Alverdissen stellt damit einen Sonderfall dar. Bei den übrigen 10 Fremdenverkehrsgemeinden hat sich der Fremdenverkehr im allgemeinen weiterentwickelt, oder er stagniert. Lediglich in zwei Fällen – in Diestelbruch und in Hörste – ha-

ben sich die Übernachtungen von 1961 bis 1969 um 30 v. H. vermindert. Die Gemeinden Albaxen und Schieder mit ebenfalls recht hohen öffentlichen Aufwendungen je Arbeitsplatz stellen Normalfälle mit leicht zunehmendem Fremdenverkehr dar (siehe die öffentlichen Aufwendungen je Arbeitsplatz in Tabelle 1 und 2 sowie die beiden Diagramme).

Damit können als ein wesentliches Ergebnis dieser Untersuchung die Bandbreiten für die öffentliche Förderung je neugeschaffenen oder gesicherten Arbeitsplatz festgelegt werden: In Fremdenverkehrsgemeinden wurden je Arbeitsplatz im Fremdenverkehr 1700–6300 DM, in Industriegemeinden wurden je neugeschaffenen Arbeitsplatz 540–1400 DM

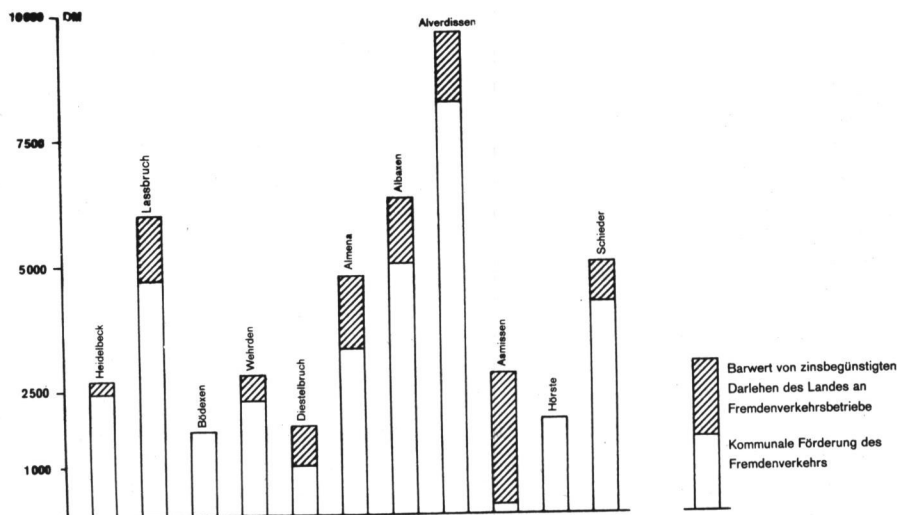


Abb. 2: Öffentliche Aufwendungen je Arbeitsplatz im Fremdenverkehr in 11 Fremdenverkehrsgemeinden der Kreise Detmold, Höxter und Lemgo 1955–1969

Tabelle 1:
Öffentliche Aufwendungen für die Industriansiedlung und neugeschaffene Arbeitsplätze in elf jungen Industriegemeinden der Kreise Detmold, Höxter und Lemgo 1955–1969

	Kalldorf	Silixen	Langenholzhausen	Alverdissen	Asmissen	Dalhausen	Hohenhausen	Schieder	Lüchtringen	Bösingfeld	Barntrup
Einwohnerzahl 1968	1 200	1 340	1 362	1 713	2 120	2 289	2 325	2 661	2 985	4 125	4 784
Barwert von Landesdarlehen an Industriebetriebe	254 000	213 000	91 000	93 000	217 000	70 000	56 000	231 000	238 000	909 000	684 000
Kommunale Aufwendungen zur Industriansiedlung	–	71 000	37 000	96 000	45 000	72 000	188 000	150 000	74 000	390 000	479 000
Summe	254 000	284 000	128 000	189 000	262 000	142 000	244 000	381 000	312 000	1 299 000	1 163 000
Neugeschaffene Arbeitsplätze ca. 3 Jahre nach Kreditgewährung	210	237	27	200	220	209	399	334	242	1 137	668
Öffentliche Aufwendungen je neugeschaffenen Arbeitsplatz nach ca. 3 Jahren	1 200	1 200	4 700	940	1 200	700	610	1 100	1 300	1 100	1 700
Neugeschaffene Arbeitsplätze bis 1969	210	237	25	202	220	262	339	334	315	1 128	841
Öffentliche Aufwendungen je neugeschaffenen Arbeitsplatz bis 1969	1 200	1 200	5 100	940	1 200	540	710	1 100	990	1 100	1 400

Reihenfolge der Gemeinden nach der Einwohnerzahl.

Tabelle 2:
Öffentliche Fremdenverkehrsaufwendungen und -arbeitsplätze in elf jungen Fremdenverkehrsgemeinden der Kreise Detmold, Höxter und Lemgo 1955–1969

	Heidelbeck	Lassbruch	Bödexen	Wehrden	Diestelbruch	Almena	Albaxen	Alverdissen	Asmissen	Hörste	Schieder
Einwohnerzahl 1968	657	700	782	940	1 216	1 371	1 689	1 713	2 120	2 121	2 661
Faktor Bettenkapazität/Einwohnerzahl	0,26	0,19	0,16	0,18	0,18	0,094	0,084	0,06	0,082	0,19	0,22
Barwert der Landesdarlehen an Fremdenverkehrsbetriebe	15 000	25 000	–	7 000	20 000	19 000	17 000	18 000	53 000	–	101 000
Ausgaben für Schwimmbäder	–	107 000	–	–	100 000	–	–	450 000	80 000	412 000	242 000
dto. zu Lasten des Fremdenverkehrs	–	20 000	–	–	18 000	–	–	27 000	7 000	78 000	54 000
Ausgaben für Wirtschaftswegebau	732 000	90 000	–	–	–	–	–	1 500 000	–	–	177 000
dto. zu Lasten des Fremdenverkehrs	57 000	4 000	–	–	–	–	–	22 000	–	–	10 000
Ausgaben für Grünanlagen, Wanderwege und Ruhebänke	25 000	126 000	32 000	65 000	–	55 000	130 000	44 000	3 000	60 000	958 000
dto. zu Lasten des Fremdenverkehrs	12 500	63 000	16 000	32 500	–	27 500	65 000	22 000	1 500	30 000	479 000
Zuschüsse an Verkehrsverein, Prospekte	–	2 000	8 000	–	7 000	25 000	–	10 000	–	–	–
Summe der Einzelmaßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs	84 500	114 000	24 000	39 500	45 000	72 500	82 000	99 000	61 500	108 000	644 000
Beschäftigte im Fremdenverkehrsgewerbe	29	19	14	14	26	16	13	10	22	56	129
Öffentlicher Aufwand je Arbeitsplatz im Fremdenverkehr 1955–69	2 700	6 000	1 700	2 800	1 800	4 500	6 300	9 900	2 800	1 900	5 000
Anteil der 1939 vorhandenen Betten an der 1969 bestehenden Bettenkapazität in v. H.	28	28	23	15	8	31	12	8	16	17	33

bzw. 610–1700 DM aufgewandt, je nachdem, ob bei den Industriegemeinden die lang- oder die kurzfristige Entwicklung zu dem Vergleich herangezogen werden soll.

Diese Ergebnisse lassen sich in sieben Punkten für die Raumordnung interpretieren:

1. Die öffentliche Fremdenverkehrsförderung ist bedeutend aufwendiger als die öffentliche Förderung der Industriensiedlung, wenn das Ziel dieser öffentlichen Ausgaben in der Schaffung neuer oder in der Sicherung bestehender Arbeitsplätze besteht. Dabei muß berücksichtigt werden, daß es sich nur bei einem Teil der Arbeitsplätze im Fremdenverkehr um Dauerarbeitsplätze handelt; damit vergrößert sich der Abstand zwischen den Kosten des Arbeitsplatzes in Industrie- und in Fremdenverkehrsgemeinden noch zusätzlich.

2. Mit der Ansiedlung von Industrie läßt sich bei relativ niedrigen Kosten je neugeschaffenen Arbeitsplatz viel erreichen. In Gebieten mit permanenter Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und einem hohen Anteil von Fernpendlern handelt es sich um schwere Versäumnisse der öffentlichen Hand. Die Unterstützungszahlungen für einen Arbeitslosen erreichen in wenigen Monaten einen Betrag, mit dem durch öffentliche Förderung ein neuer Arbeitsplatz geschaffen werden könnte. Da die Zahl neu anzusiedelnder Betriebe zurückgeht, sollte die Auswahl der neuen Industriestandorte mit größter Sorgfalt erfolgen. Allerdings treffen die obigen Bandbreiten allein auf die Verhältnisse im Untersuchungsgebiet zu. In anderen Räumen, bei einer anderen Zusammensetzung der Branchen der angesiedelten Industriebetriebe, bei der Betrachtung anderer Zeiträume und in anderen Bundesländern können sich andere Bandbreiten ergeben. Besonders heute dürften sich die Kosten der Industriensiedlung durch die allgemein je Arbeitsplatz gestiegenen Investitionskosten erhöht haben. Denn 66 v.H. der Barwerte der Landeskredite wurden bereits zwischen 1955 und 1961 vergeben, der Rest zwischen 1962 und 1969.

3. Die Entwicklung bei der Zahl der Arbeitsplätze zeigt unmittelbar die Erfolge der Wirtschaftsförderung. Aber auch die Bevölkerungsveränderung in den Untersuchungsgemeinden 1956–1968 liefert Anhaltspunkte für die Erfolgskontrolle: Unter den Industriegemeinden hatte lediglich in Langenholzhausen die Bevölkerung um weniger als 10 v.H. zugenommen, während sich in einzelnen Gemeinden die Bevölkerung um fast 40 v.H. vermehrte. Obwohl bei den Fremdenverkehrsgemeinden der Fremdenverkehr allgemein nur einem kleineren Teil der Bevölkerung Beschäftigung bietet, trat auch dort – mit Ausnahme von zwei Gemeinden mit stagnierender Bevölkerungszahl – ein bedeutender Bevölkerungszuwachs auf. Damit spiegelt die Bevölkerungsentwicklung in den Untersuchungsgemeinden – ebenso wie in den drei Kreisen – die Erfolge der Wirtschaftsförderung wider.

4. Der Ausbau von Orten für den Erholungsreiseverkehr ist relativ aufwendig und langwierig. In Gebieten, in denen der Fremdenverkehr noch keine Tradition hat und die

außer einer mäßig reliefierten, wenig verschandelten Landschaft keine besonderen Touristenattraktionen besitzen, kann der Fremdenverkehr nur einen bescheidenen Beitrag zur Strukturverbesserung leisten⁸. Diese Gemeinden sind durch den Fremdenverkehr nur beschränkt entwicklungsfähig. In ihnen selbst oder besser im nächsten zentralen Ort müssen zusätzliche industrielle Arbeitsplätze vorhanden sein.

5. Bei den Industriegemeinden haben die Barwerte der Landesdarlehen einen Anteil von 48 v.H. an den gesamten Aufwendungen für die Industriensiedlung. An den kommunalen Maßnahmen zur Förderung der Industriensiedlung beteiligt sich das Land auch ungefähr zur Hälfte. Bei den Fremdenverkehrsgemeinden dagegen machen die Barwerte der Landesdarlehen im Durchschnitt nur 19 v.H. aus; zu den kommunalen Ausgaben der Fremdenverkehrsförderung gibt das Land ebenfalls hohe Zuschüsse. Damit liegt die Initiative für die Förderung des Fremdenverkehrs in größerem Umfang in der Hand der Kommunen als bei der Industriensiedlung. Die Landesplanung kann die Entwicklung des Fremdenverkehrs noch schwerer lenken als die Industriensiedlung.

6. Da der Fremdenverkehr ein relativ aufwendiges Mittel zur Wirtschaftsförderung darstellt, sollte er nur in Gemeinden gefördert werden, in denen er durch ausgesprochene Attraktionen sichere Entwicklungsmöglichkeiten hat, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Unter den Beispielgemeinden gehören Hörste und Schieder, eventuell noch Bödexen und Heidelberg zu den förderungswürdigen Gemeinden. Da nur ein geringer Teil der Ferienreisenden die Ruhe auf dem Lande sucht, die weitaus überwiegende Mehrzahl jedoch Urlaubsorte mit einer Mindestzahl gepflegter Geschäfte und Fremdenverkehrseinrichtungen, die auch eine Verlängerung der Saison erlauben, sollte das Land die Förderungskredite nur auf die aussichtsreichen Fremdenverkehrsorte konzentrieren und gleichzeitig bei Zuschüssen zu kommunalen Projekten darauf hinwirken, daß diese Zuschüsse nicht zu einer versteckten Ankurbelung des Fremdenverkehrs mißbraucht werden. Die Landesplanung sollte die förderungswürdigen Fremdenverkehrsgemeinden festlegen.

7. Eine weitere, allerdings gezielte Fremdenverkehrsförderung in Schwerpunktgemeinden und -gebieten ist schon deshalb wichtig, weil durch die steigenden Einkommen und die abnehmende Arbeitszeit mit einer stetigen Zunahme auch des inländischen Fremdenverkehrs gerechnet werden muß. Es müssen Fremdenverkehrsorte angestrebt werden, die mit ihrer Ausstattung so viele Gäste anziehen, daß die Fremdenverkehrseinrichtungen gut ausgelastet sind und die Beschäftigten im Fremdenverkehr ein dem Kapitaleinsatz und der Arbeitsleistung angemessenes Einkommen erzielen.

⁸ Siehe Zeile „Beschäftigte im Fremdenverkehrsgewerbe“ in Tabelle 2.