

DIW

12

A 22127 C

Zur Neuabgrenzung der Fördergebiete im Rahmen der
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen
Wirtschaftsstruktur“ 365
Sozialeinkommen in Berlin (West) 1973 370

Univ.
Bibliothek
Bielefeld

21. Okt. 1974

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG WOCHENBERICHT 42/74

Berlin

17. Oktober 1974

41. Jahrgang

Zur Neuabgrenzung der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die bisherigen Förderungsprogramme des Bundes

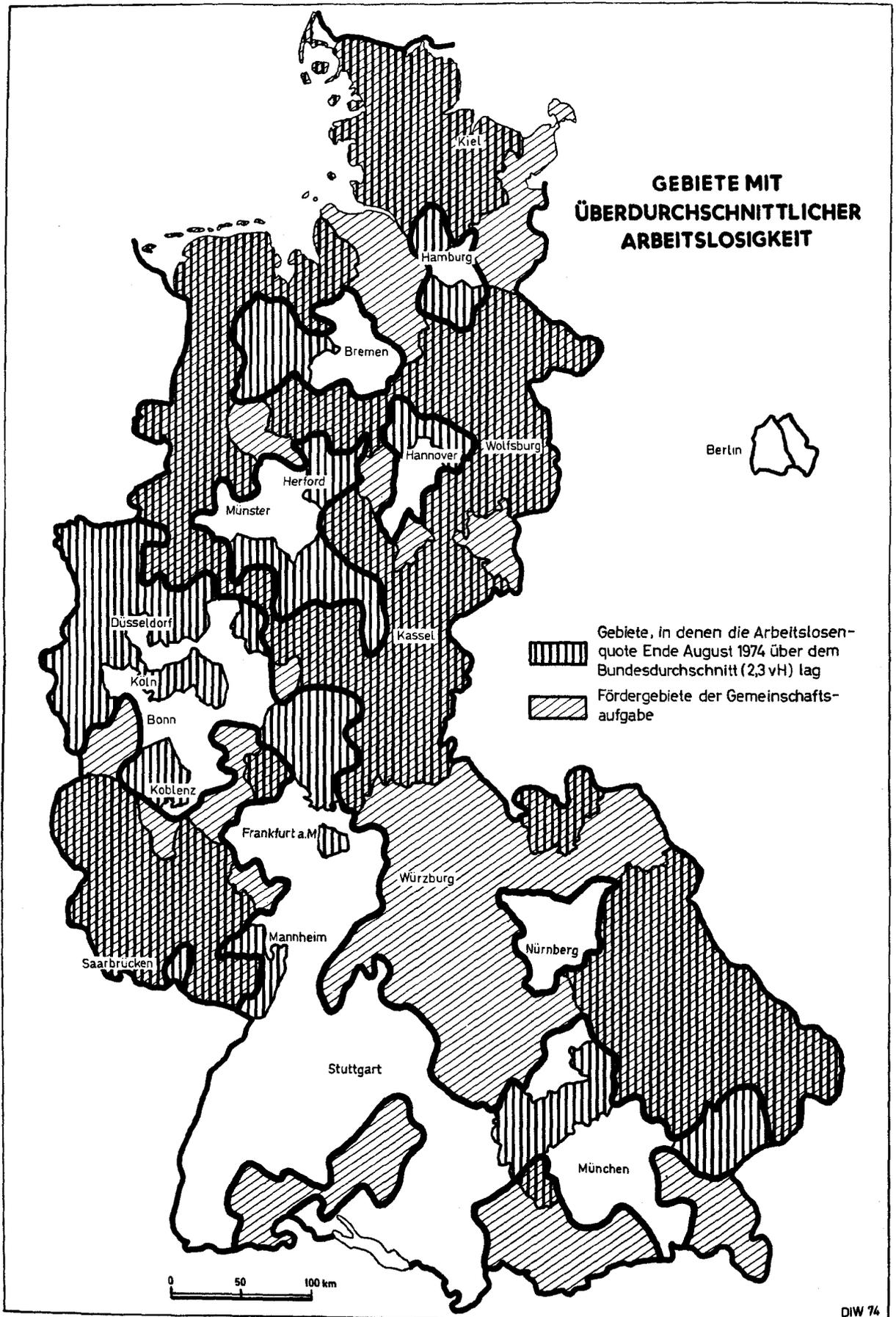
Mit den Instrumenten der regionalen Wirtschaftsförderung soll die Wirtschaftsstruktur von Gebieten verbessert werden, „... deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht... oder in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind“ (§ 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ von 1969).

Solche Programme zur Förderung strukturschwacher Regionen gibt es in der Bundesrepublik Deutschland schon lange. In der Nachkriegszeit wurden zunächst die durch Demontagen und Produktionsverbote benachteiligten Regionen (Notstandsgebiete) unterstützt. Um die aus der Teilung Deutschlands resultierenden Nachteile auszugleichen, ist gleichzeitig die Zonenrandförderung geschaffen worden. In den 50iger Jahren mangelte es in einigen Gebieten der Bundesrepublik erstmals an Arbeitskräften. Deshalb wurde versucht, private Investitio-

nen in Regionen mit reichlichem Arbeitskräfteangebot zu lenken (Bundesausbaugebiete und -orte).

Viele Bundesausbaugebiete und -orte wurden von den Ländern, unabhängig von den Planungen des Bundes, gefördert. Derartige Überschneidungen verringerten teilweise die Effizienz der finanziellen Hilfen. Bund und Länder brachten deshalb ihre Fördermittel in einen gemeinsamen Rahmenplan ein und wählten gemeinsam die zu fördernden Regionen aus, die als „Regionale Aktionsprogramme“ bezeichnet wurden (1969–1971). Die Zahl der regionalen Aktionsprogramme ist von Jahr zu Jahr gestiegen. Heute gibt es 21 Programme. Sie wurden in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ übernommen (seit 1972). Vom 1. 1. 1975 an sollen sie durch die neu abgegrenzten Fördergebiete ersetzt werden.

Zu den regionalpolitischen Aktivitäten, die – direkt oder indirekt, beabsichtigt oder unbeabsichtigt – regionalpolitische Wirkungen hatten, gehören genau genommen sämtliche strukturpolitisch relevanten Maßnahmen und zum Teil auch die Konjunkturprogramme. Denn die Belastung oder Förderung bestimmter Wirtschaftsbereiche durch struktur- oder



konjunkturpolitische Maßnahmen wirkt sich beinahe in jeder Region auf andere Weise aus. Obwohl diese Wirkungen längst erkannt wurden und zunehmend für regionalpolitische Zwecke eingesetzt werden, steht die systematische Bestandsaufnahme der regionalpolitischen Effekte globaler Wirtschaftspolitik noch aus. Zu den Programmen, die der Intention nach nicht zur Regionalpolitik im engeren Sinne gehören, sondern im allgemeinen der regionalisierten Konjunkturpolitik zugerechnet werden, gehört auch das im September beschlossene Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung. Es ist für Gebiete bestimmt, deren Arbeitslosenquote über dem Bundesdurchschnitt (2,4 vH) liegt und in denen der Anteil der im Baugewerbe beschäftigten Arbeitnehmer besonders groß ist. Das Programm umfaßt ein Ausgabenvolumen von 950 Mill. DM und dürfte in seiner beschäftigungspolitischen Wirkung den Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe nicht viel nachstehen. In den 141 Arbeitsamtsbezirken der Bundesrepublik wurden Ende August 572 000 Arbeitslose gezählt. Davon entfielen 60 vH auf die 74 Bezirke mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote, die – mit Ausnahme von Gebieten in Nordrhein-Westfalen, in der Umgebung von Hamburg und Bremen und nordwestlich von München – überwiegend in Fördergebieten lagen (vgl. Karte). Allerdings haben keineswegs sämtliche Fördergebiete eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote. Fördergebiete mit vergleichsweise günstiger Arbeitsmarktlage finden sich vor allem in den östlichen Teilen Hessens und den daran angrenzenden bayerischen Regionen sowie in der südöstlichen und südwestlichen Umgebung Münchens und in Baden-Württemberg. Auch im schleswig-holsteinischen Teil des Zonenrandgebietes sowie in den westlich von Hamburg gelegenen Fördergebieten sind die Arbeitslosenquoten unterdurchschnittlich.

Die Vorschläge zur Neuabgrenzung der Fördergebiete

Bei den Fördergebieten, die den bisherigen drei Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe zugrunde liegen (Regionale Aktionsprogramme), handelt es sich um Städte und Landkreise der ehemaligen Bundesausbaugebiete und -orte, die zu größeren räumlichen Einheiten zusammengefaßt wurden. Für die Abgrenzung wurde auf Größen wie

- Sozialprodukt je Einwohner,
 - Zahl der Industriebeschäftigten auf 1000 Einwohner,
 - Abwanderungsquote
- zurückgegriffen. Allerdings läßt sich das Zustandekommen der heutigen Fördergebiete kaum mehr im Detail nachvollziehen. Im zweiten Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe heißt es dazu: „Bei der Aufstellung des ersten Rahmenplans hat sich ein gewisser Pragmatismus nicht vermeiden lassen . . . der Planungsausschuß war sich der Verbesserungsbedürftigkeit des ersten Rahmenplans bewußt . . .“¹, er hat daher dem Unterausschuß den Auftrag erteilt, beschleunigt eine Neuabgrenzung der Fördergebiete vorzubereiten.

Für die Neuabgrenzung wurde das gesamte Bundesgebiet in Arbeitsmarktregionen gegliedert². Diese Regionen bilden in sich geschlossene Gebiete, die untereinander durch eine relativ geringe Zahl von Pendelbeziehungen verbunden sind. Jeder Arbeitsmarkt hat in der Regel ein Zentrum. Bei manchen Arbeitsmärkten sind ein oder mehrere Unterzentren vorhanden, durch die aber die Geschlossenheit des Gebietes nicht aufgehoben wird.

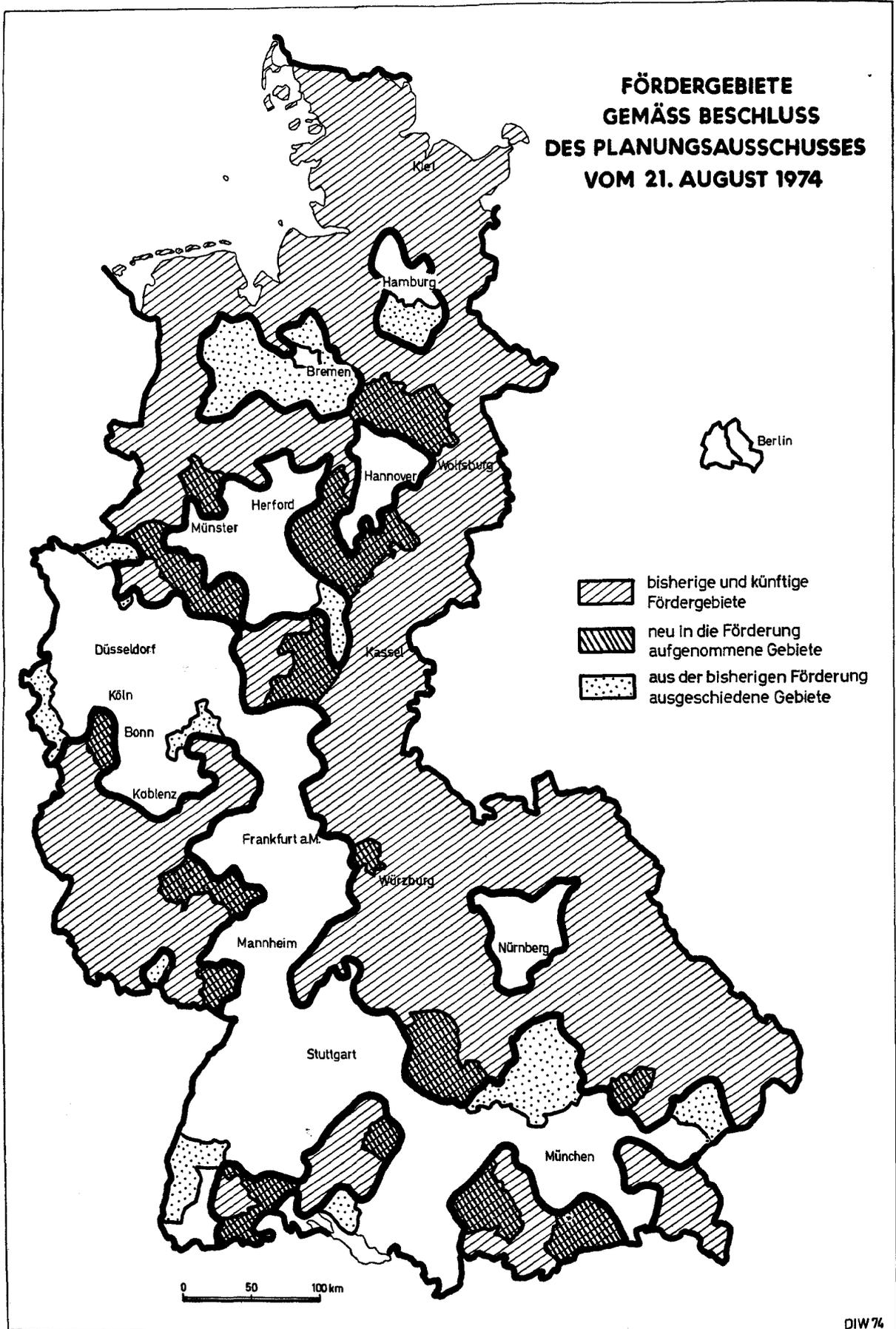
Die meisten statistischen Daten, die für eine Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung oder zur Erstellung von Prognosen benötigt werden, sind nur für Stadt- und Landkreise verfügbar. Daher wurden die Außengrenzen der zunächst aus Gemeinden gebildeten Regionen durch die Grenzen der Stadt- und Landkreise angenähert. Das Ergebnis dieser Abgrenzungen waren die 164 „Prognoseräume“. Sie wurden später auf Wunsch einiger Länder weiter unterteilt. Schließlich lag ein Gebietsraster von 178 Prognoseräumen vor, das die Zustimmung aller Länder fand.

Aus den 178 Regionen wurden die neuen Fördergebiete, auch Aktionsräume genannt, unter Verwendung folgender drei Kriterien ausgewählt:

¹ Vgl. Zweiter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 7/401, S. 5.

² Vgl. Paul Klemmer: Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland für die Zwecke der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, unveröffentlichtes Gutachten, Bochum 1972.

**FÖRDERGEBIETE
GEMÄSS BESCHLUSS
DES PLANUNGS-AUSSCHUSSES
VOM 21. AUGUST 1974**



- relatives Arbeitsplatzdefizit (= „Arbeitskräftereservequotient“),
- Pro-Kopf-Einkommen,
- Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen.

Das Arbeitsplatzdefizit bezieht sich auf das Jahr 1977. Dabei handelt es sich um den prognostizierten Saldo zwischen dem Angebot³ und der Nachfrage⁴ nach Arbeitsplätzen. Als eigentliches Abgrenzungskriterium diente nicht das absolute, sondern das auf das Arbeitskräfteangebot bezogene relative Arbeitsplatzdefizit – der Arbeitskräftereservequotient.

Zur Messung des Pro-Kopf-Einkommens wurden alternativ die Merkmale Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer, Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten und Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung im Jahre 1970 verwendet⁵. Von diesen drei Indikatoren wurde für jede Region der im Vergleich zu den anderen Regionen ungünstigste Wert zugrunde gelegt.

Das Abgrenzungskriterium „Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen“ setzt sich aus den Merkmalen Länge des Straßen-, des Eisenbahn- und des Elektrizitätsnetzes, Gasversorgungspotential, Zahl der Schul- und Studienplätze, Betten in Akutkrankenhäusern sowie Zahl der Wohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung zusammen⁶.

Die eigentliche Auswahl der Förderregionen an Hand dieser drei Kriterien hat der Bund in Abstimmung mit den Ländern durchgeführt. Dabei wurden die drei Kriterien im Verhältnis 1 (Arbeitskräftereservequotient) : 1 (Einkommen) : 0,5 (Infrastruktur) zusammengewichtet.

Bei diesem relativ objektivierten und nachvollziehbaren Verfahren wurde eines der bedeutsamsten Probleme durch eine politische Entscheidung gelöst: die Frage nämlich, an welchem Punkt in der ordinalen Rangskala der Regionen der Trennungstrich zwischen den zu fördernden und den übrigen Gebieten gezogen werden sollte⁷. Die Trennungslinie wurde so festgelegt, daß nach wie vor 34 vH der Gesamtbevölkerung bzw. rund 60 vH der Fläche des Bundesgebietes in Fördergebieten liegen.

Insgesamt wurden 38 bisher nicht geförderte Stadt- und Landkreise in die Förderung aufgenommen, und

37 Kreise, die bisher gefördert wurden, schieden aus (vgl. Karte). Auch in den einzelnen Ländern stimmt die Zahl der aus der Förderung ausgeschiedenen und der neu in die Förderung einbezogenen Kreise fast überein (maximale Differenz = 2).

Angesichts dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, ob sich die Neuabgrenzung der Fördergebiete, die vom Bund mit so viel Elan vorangetrieben worden war, wirklich gelohnt hat. Die Frage muß trotz aller Bedenken aus folgendem Grund bejaht werden: Mit den Kriterien Arbeitsplatzdefizit, Einkommensrückstand und Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen wurden in der Regionalpolitik operationale Ziele eingeführt, die es ermöglichen, den Erfolg oder Mißerfolg der Förderungsmaßnahmen quantitativ zu messen, zumal alle drei Kriterien sich aus dem Material der amtlichen Statistik berechnen lassen. Außerdem besteht Grund zu der Hoffnung, daß das Instrument der Erfolgskontrolle dazu benutzt werden wird, die Auswahl der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe schrittweise weiter zu verbessern.

Offene Fragen

Trotz der unbestreitbaren Erfolge in den letzten Jahren ist nicht zu übersehen, daß in dem folgenden

³ Vgl. H. Birg: Die Entwicklung des Angebots an Arbeitsplätzen in den modifizierten Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, August 1974.

Ders.: Die Entwicklung des Angebots an Arbeitsplätzen in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland bis 1977, Berlin, September 1972. Beides unveröffentlichte Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

⁴ Vgl. Jochem Langkau und Jochim Vesper: Die Ermittlung von Fördergebieten auf der Grundlage von Prognosen regionaler Arbeitsmarktbalancen für das Jahr 1977, unveröffentlichtes Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bonn - Bad Godesberg, Juli 1974.

⁵ Vgl. Rainer Thoss, Marita Strumann und Horst Böling: Ein Vergleich des regionalen Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung, des Bruttoinlandsprodukts je Beschäftigten und der Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer im Hinblick auf ihre Eignung als Zielindikatoren der regionalen Wirtschaftspolitik, unveröffentlichtes Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Münster, Juli 1974.

⁶ Vgl. Dieter Biel, Eike Hußmann, Kord Rautenberg, Sebastian Schnyder und Volker Südmeyer: Die Infrastrukturausstattung der Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Gutachten im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Kiel, Juli 1974.

⁷ Auch die Wahl der Gewichte für die drei Kriterien kann als eine politische Entscheidung interpretiert werden, weil von ihr die Auswahl der Fördergebiete direkt abhängt.

Katalog der regionalpolitischen Hauptprobleme noch zahlreiche ungelöste Fragen stecken:

- Welche Aufgaben sollen den einzelnen Regionen und Kommunen in räumlicher Hinsicht zufallen (räumliche Funktionsteilung)?
- Wie würden sich die Regionen ohne zusätzliche staatliche Eingriffe entwickeln (Status-quo-Prognose)?
- Welche staatlichen Aktivitäten ergeben sich aus der Gegenüberstellung von angestrebter räumlicher Funktion und Status-quo-Entwicklung?
- Wie können die erforderlichen staatlichen Maßnahmen mit einem möglichst geringen organisatorischen Aufwand und möglichst hoher Wirksamkeit durchgeführt werden?

Die Frage der räumlichen Funktionsteilung kann nur politisch gelöst werden. Dabei zeigen die Er-

fahrungen, die in diesem Zusammenhang mit dem Bundesraumordnungsprogramm gemacht wurden, wie schwierig die Fixierung von räumlichen Prioritäten in einer föderalistisch organisierten pluralistischen Gesellschaft sein kann. Auch mit den empirischen Arbeiten zu den Problemen der Status-quo-Prognose, der Ableitung wirtschaftspolitischer Aktivitäten und der Erfolgskontrolle konnten bisher nur recht bescheidene Erfolge erzielt werden.

Dennoch wird man dem Resümee, das W. Albert schon vor drei Jahren zur bisherigen Entwicklung der Regionalpolitik gezogen hat, zustimmen müssen: „Die regionale Strukturpolitik entwickelt sich ... vom Reagieren zum Agieren“⁸.

⁸ Vgl. Wolfgang Albert: Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Hrsg.: Hans Hermann Eberstein, Köln, 1971, S. 14.