Frank Beckenbach.

Die regionale Wirtschaftsförderung – Bestandsaufnahme und Alternativen

Eine Untersuchung am Beispiel Niedersachsen

Schriftenreihe des IÖW 10/88

i | ö | w
INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Schriftenreihe des IÖW 10/88

Die regionale Wirtschaftsförderung
- Bestandsaufnahme und Alternativen

Eine Untersuchung am Beispiel Niedersachsens

von Dr. Frank Beckenbach

Gutachten

im Auftrag der Landtagsfraktion der GRÜNEN in Niedersachsen

ISBN 3-926930-04-7

Berlin Januar 1988

Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH

Die aktuellen und zukünftigen Probleme der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik werden nur auf dem Weg der systematischen Verknüpfung ökonomischen, ökologischen und sozialwissenschaftlichen Sachverstandes zu bewältigen sein.
Daraus folgt ein wachsender Bedarf an innovativer, ergebnisorientierter Forschung, an interdisziplinärer Theoriebildung und Politikberatung. Mit diesem Verständnis akquiriert das IÖW Forschungsprojekte und Gutachten, veranstaltet Fachtagungen und veröffentlicht die Ergebnisse seiner Arbeit in einem regelmäßig erscheinenden "Informationsdienst" sowie der institutseigenen Schriftenreihe.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG

1. Fragestellung 1
2. Zusammenfassung 2

I. LEITVORSTELLUNGEN UND AUFGABENDEFINITION DER TRADITIONELLEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

1. Regionale Differenzierung 5
2. Ausgleichsgründe - Ziele und Zielkonflikte 9
3. Von der Raumordnungspolitik zur regionalen Wirtschaftsförderung 12

II. PROBLEMREGION NIEDERSACHSEN

1. Produktion, Produktionsstruktur und Wertschöpfung 17
2. Erwerbsfähige Bevölkerung und Arbeitslosigkeit 21
3. Ökologische Belastungen 25
4. Entwicklung der Wirtschaftsförderung 28

III. INSTRUMENTIERUNG UND IMPLEMENTIERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG - EINE KRITIK

1. Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung 30

1.1 Institutionelle Struktur 30
1.2 Förderpolitik 32
1.3 Die Gemeinschaftsaufgabe in Niedersachsen 46
1.4 Effizienz und Reichweite der Gemeinschaftsaufgabe 50

2. Bundesspezifische Förderung 57

2.1 Investitionszulage 57
2.2 Regionalpolitische ERP-Programme 59

3. Landesspezifische Förderung in Niedersachsen: der Wirtschaftsförderfond 63

IV. ALTERNATIVEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

1. Leitvorstellungen 68

1.1 "Arbeitsorientierte Regionalpolitik" 68
1.2 "Ökologische Regionalpolitik" 72
1.3 Folgerungen 75

2. Reform der gegenwärtigen regionalen Wirtschaftförderung 77

2.1 Vorschläge zur Gemeinschaftsaufgabe 77
2.2 Vorschläge zur bundes- und landesspezifischen Förderung 89

3. Neue regionalpolitische Instrumente und Institutionen 93

3.1 Regionale Wirtschaftsberichterstattung 93
3.2 Regionale Entwicklungsgesellschaften 98
3.3 Entballungsförderung 100

4. Einschätzung der Realisierungsmöglichkeiten 104

ANMERKUNGEN 106

LITERATURVERZEICHNIS 111

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 118

EINLEITUNG

1. Fragestellung

Diesem Gutachten liegt die Vorgabe zugrunde, aus der Sicht eines Bundeslandes (Nds) eine kritische Evaluierung der regionalen Wf durchzuführen mit dem Ziel, konzeptionelle Alternativen zu umreißen.

Die Beschränkung auf die Skizzierung von politischen Handlungsalternativen brachte es mit sich, daß hier eine umfassende Aufarbeitung der ökonomischen Entwicklung und ihrer sozialräumlichen Konsequenzen nicht geleistet werden konnte und sollte (Stichworte der Diskussion sind hier "Süd-Nord-Gefälle" und "Suburbanisierung"). Um aber gleichwohl einen Referenzpunkt für die Tauglichkeitseinschätzung politischer Interventionsprozesse zu erhalten, sollte von der Auflistung der wichtigsten sozialräumlichen Problemstrukturen in Nds ausgegangen werden.

Bezüglich des Politikprozesses der rW selber sollte v.a. ihre Problemsicht und Instrumentalisierung (rW als Konzept) sowie ihr Zielerreichungsgrad und Entscheidungsverfahren (rW als Praxis) im Vordergrund stehen. Auf diese Weise sollte die Reichweite der erforderlichen Alternativen ebenso geklärt werden wie die landespolitischen Umsetzungsmöglichkeiten und -grenzen derselben.

Entwicklung "umsetzbarer"Alternativen bedeutet zum einen deren Bezugnahme auf die sozialräumlichen Problemstrukturen und Konfliktfelder, zum andern aber auch die Bezugnahme auf das gegebene institutionell-instrumentelle Gefüge der rW. Allerdings konnte in diesem Gutachten nur die Grundkonzeption eines derartigen umsetzungsorientierten Alternativkonzepts für die rW skizziert werden. Ihre Konkretisierung durch eine Verknüpfung regionalisierter fachpolitischer Szenarios dürfte wohl auch nur am Beispiel des konkreten Einzelfalls einer Region machbar sein.

Die Beschränktheit der Fragestellung (und der zeitlichen Ressourcen, die aus der Auftragsvergabe resultieren) haben dazu geführt, daß einige Zusammenhänge und Entwicklungen, die eigentlich durch die rW determiniert sind und ebenso diese determinierten, hier einfach als Datum vorausgesetzt werden mußten. V.a. die finanzpolitischen Rahmenbedingungen, in Sonderheit der Finanzausgleich zwischen Bund, Länder und Gemeinden, sowie die spezifischen Strukturprobleme der Gemeindefinanzen konnten in ihren Interdependenzen mit der rW nur am Rande behandelt werden.

Wenn eine alternative regionale Wirtschaftsförderung nicht lediglich neuer Glockenklang für das Einläuten einer weiteren Runde der Regionen- und Gemeindenkonkurrenz sein soll, dann erhalten Existenz und Ausgestaltung von Clearing-Stellen zwischen zentralen Vorgaben und dezentraler Gestaltung eine herausragende Bedeutung. Trotz aller Mängel ist die GRW eine derartige Clearing-Stelle. Dazu kommt, daß die GRW das ausdifferenzierteste Verfahren im Rahmen der vielfältigen rW darstellt, während umgekehrt sich die landesspezifische Förderung durch anlaßorientierte Zufälligkeiten und weitgehendes Fehlen einer Evaluierungsdiskussion auszeichnet. Insofern wird die Reform der rW in dem vorliegenden Gutachten von der GRW her aufgerollt. Dieser systematisch gebotene Zugang schließt freilich nicht aus, daß die politische Implementation einer derartigen Reform durch "Druck von unten" seitens der Gemeinden und Regionen oder auch einzelner Länderparlamente erfolgt.

2. ZUSAMMENFASSUNG

Die regionale Ungleichzeitigkeit kann durch eine Vielzahl von Indikatoren charakterisiert werden. Sie lassen sich grob in "marktbezogene" und "lebensweltbezogene" einteilen. Die Beeinflussung der Regionalentwicklung erfordert das Heranziehen beider Indikatorentypen, insoweit diese Aufgabenstellung gerade aus der begrenzten räumlichen Steuerungsfähigkeit von marktbezogenen Indikatoren folgt (wachstumspolitische und stabilitätspolitische Aufgabenstellung) oder unmittelbar auf nichtmarktliche Zielindikatoren hin orientiert ist (ausgleichspolitische Aufgabenstellung). Die in diesen Aufgabenstellungen enthaltenen Zielkonflikte werden im Zuge einer "fachpolitischen Arbeitsteilung" gelöst: in der Raumord-

nungspolitik werden die Ziele einerseits additiv nebeneinandergestellt, andererseits aber konzeptionelle Vorstrukturierungen für eine wachstumspolitische Zieleingrenzung vorgenommen (Zentrale-Orte-Konzepte, Export-Basis-Konzept). Die Reduktion der regionalpolitischen Aufgabenpalette auf eine marktbezogene wachstumspolitische Zielsetzung ist das Spezifikum der rW. Sie sieht ihre Aufgabe allein in der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in unentwickelten bzw. strukturschwachen Regionen. (Teil I)

Im Folgenden wird die Problemregion Nds analysiert. Die wirtschaftlichen Indikatoren für Nds deuten auf eine im Vergleich zum Bundesdurchschnitt besonders ausgeprägte Entwicklungsschwäche der niedersächsischen Wirtschaft hin. Die besondere Betroffenheit von weltwirtschaftlichen Wettbewerbsverschiebungen und von Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Datenlage ist das Ergebnis der ungünstigen sektoralen Zusammensetzung der niedersächsischen Industrie aber auch und v.a. einer intrasektoralen funktionalen Aufgabenverteilung und Produktprofilierung zulasten des Landes Nds. Diese industriellen Produktionsstrukturen sind z.T. das Ergebnis einer in 50er und 60er Jahren erfolgten Agglomerationsförderung durch das politische System. Zusammen mit dem subventionistisch aufgepäppelten Problemsektor Landwirtschaft begründen sie eine überdurchschnittliche Konzentration von sozialen und ökologischen Folgelasten des Industrialisierungsprozesses in Nds (Arbeitslosigkeit und Umweltverschmutzung). Auch innerhalb des Landes ist die räumliche Konzentration industrieller Problemstrukturen, ländlicher Zurückgebliebenheit und ökologischer sozialer Belastungen ein Indiz für die weitgehende Wirkungslosigkeit der rW in der Vergangenheit bzw. für den großen zukünftigen Handlungsbedarf. (Teil II)

Die GRW als Kernstück der rW in der BRD insgesamt und auch in Nds ist nicht in der Lage, diese Problemstrukturen der Regionalentwicklung abzubauen. Zum einen ist die an traditionellen wirtschaftsstatistischen Indikatoren orientierte Fördergebietsabgrenzung ("Förderungsbedürftigkeit") unzureichend für die Problemerfassung. Zum anderen ist die Investitions- und Infrastrukturförderung ("Förderungswürdigkeit") als auf Wachstumsphasen zugeschnittene, kapitalorientierte Therapie für eine Problembearbeitung un-

tauglich. Dazu kommen konterkarierende Regionaleffekte von diversen fachpolitischen Maßnahmen und ein völlig unzureichendes Mittelaufkommen für die rW (gemessen am Handlungsbedarf ebenso wie am sonstigen Subventionsaufkommen von Bund und Ländern). Widersprüchliche Zielvorstellungen und inkonsistente Instrumentierung verwandeln vor diesem Hintergrund die rW mehr und mehr in ein durch politische Prestige- und Konkurrenzkalküle gesteuertes Gießkannenverfahren. - Diese Einschätzung wird bestärkt durch die Analyse der sonstigen bundes- und landesspezifischen Programme der rW (Investitionszulage, ERP, Wirtschaftsförderfond in Nds). Durch Ausweitung von Fördergebiet und -gegenstand wird der Lenkungseffekt der GRW z.T. aufgehoben, während die spezifischen regionalen Problemlagen durch die vorwiegende Förderung der (Geld-) Kapitalbeschaffung und die in der Programmabwicklung dominierenden Banken verfehlt werden. Weder ein Beitrag zur Diversifizierung `altindustrieller' Monostrukturen, noch ein Beitrag zur Entfaltung der endogenen Entwicklungsmöglichkeiten einer Region, noch gar ein Beitrag zum Abbau von Agglomerationen können von der traditionellen rW erwartet werden. (Teil III)

Für eine auf die Veränderung der Grundstrukturen des Industrialismus und seiner polarischen Raumverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten zielende alternativen rW ist weder die beschäftigungspolitische und umweltreparative Ergänzung des gegenwärtigen wirtschaftlichen Entwicklungstyps ("arbeitsorientierte Regionalpolitik") noch ein Rückzug auf eine ökonomisch-ökologische Kreislaufwirtschaft in der Region ("ökologische Regionalpolitik") eine geeignete Leitvorstellung. Eine Rücknahme internationaler und intraregionaler Abhängigkeiten ist nur durch den Aufbau regionaler Innovationspotentiale möglich. Ökologische und sozialpolitische Sanierungsaufgaben in der Region können als Stimulator einer derartigen endogenen Regionalentwicklung ausgestaltet werden. Die für eine solche Strategie notwendige Umgestaltung der Instrumente und Institutionen der rW werden im Anschluß skizziert. - Für die GRW bedeutet dies v.a.

- die Stärkung der Stellung von Ländern, Regionen und Gemeinden im Entscheidungsverfahren,
- die Erweiterung und Differenzierung des Indikatorensystems zur Förderungsabgrenzung und die Zuweisung der Mittel an die

Regionen auf dieser Grundlage und
- die Umgestaltung und Verzahnung von einzelbetrieblicher Förderung und Infrastrukturförderung zu einer regionsspezifischen innovativen Beratungs- und Versorgungsstruktur.

Für die Landesförderung bedeutet dies darüberhinaus Vereinheitlichung, verbindliche Zielfestlegung und Institutionalisierung einer Erfolgskontrolle. - Hinausgehend über die gegebenen Strukturen der rW wird vorgeschlagen:
- der Aufbau eines erweiterten regionalen Wirtschaftsberichterstattungssystems als Informations- und Kontrollgrundlage,
- die Einrichtung von regionalen Entwicklungsgesellschaften als dezentralen Moderationsinstanzen und
- die Erweiterung des Aktivitätsspektrums der rW auf eine direkte Entballungsförderung.

Zum Abschluß werden die Erfolgsbedingungen einer derartigen Reformstrategie in Abhängigkeit von den technologischen Entwicklungsmöglichkeiten einerseits und den finanzpolitischen Handlungsspielräumen andererseits skizziert. (Teil IV)

I. LEITVORSTELLUNGEN UND AUFGABENDEFINITION DER TRADITIONELLEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

1. Regionale Differenzierung

(1) Die Wirtschaftsaktivitäten eDie Wirtschaftsaktivitäten einer Nation sind unterschiedlich verteilt: sie haben stets einen "Ortsindex", können also nicht gleichzeitig an allen Orten stattfinden; sie erfolgen mit Bezug auf geographische, landschaftliche, klimatische, kulturelle usw. Besonderheiten. Es gibt keinen ökonomischen Mechanismus, der den regionalen Ausgleich garantieren würde; es gibt eher schon einen Mechanismus zur Verstärkung regionaler Ungleichzeitigkeiten (etwa die innere und äußere "Kolonisation", die Externalisierung von Kosten und die Internalisierung von Erträgen).

Diese regionale Ungleichverteilung kann mit Hilfe unterschiedlichster Kriterien bzw. Indikatoren beschrieben werden. Ihre vollständige Erfassung jedoch ist unmöglich. Die Auswahl dieser Kriterien/Indikatoren ist durch die (Reichweite der) Problemwahrnehmung geprägt. Diese ist ihrerseits wieder ein Politikum: sie ist von wissenschaftlichen Theorien ebenso abhängig wie von gesellschaftspolitischen Sensibilisierungsprozessen und dem Legitimationsdruck politischer Verwaltungen.

(2) Die ökonomische Entwicklung kann in grober Annäherung in folgende Komponenten zerlegt werden:
- Produktion
- Arbeit und Einkommensverteilung,
- Bevölkerung und
- Naturumgebung.

Zur Erfasssung der regionalen Unterschiedlichkeit sind für diese Komponenten regionsspezifische, repräsentative und interregional vergleichbare Größen, Indikatoren zu finden. Ihre Auswahl hängt entscheidend davon ab, ob sie am Markterfolg orientiert sind oder eher die lebensweltlichen Qualitätsunterschiede, die mit der ökonomischen Entwicklung verbunden sind, einfangen sollen. Im einzelnen können daher die genannten Komponenten wie folgt "indiziert" werden (vgl. KLAUS/SCHLEICHER 1983, S. 12-21 und BÖHRET et al. 1982, S. 122-129):

Bei marktorientierter Betrachtung kann die Produktivität des "Faktoreinsatzes" in der Produktion durch das Verhältnis von Bruttoinlandsprodukt (BIP) zur Wohnbevölkerung erfaßt werden. Allerdings sind hier durch Abschreibungen, indirekte Steuern und Arbeitslosen- bzw. Beschäftigungsquote Irreführungen beim interregionalen Vergleich möglich. Die Produktionsstruktur kann in ihrem Entwicklungsgrad durch den Anteil der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen oder durch den Industriebesatz (Zahl der in der Industrie Beschäftigten pro 1000 Einwohner) charakterisiert werden. Irreführungen sind hier durch die unerfaßten Produktionsunterschiede der einzelnen Industrien und durch das Vorkommen von Dienstleistungsunternehmen möglich. Schließlich dürfte auch die unternehmensbezogene Infrastruktur für den Regionalvergleich der Produktionsentwicklung von zentraler Bedeutung sein. - Bei lebensweltorientierter Betrachtung ist dagegen das BIP nur mit großen

Einschränkungen als Indikator zu gebrauchen: weder die "produktiven" Aktivitäten der privaten Haushalte noch bloß "defensive", als Reaktion auf Schädigungen erfolgende, Ausgaben können so erfaßt werden. Für die Produktionsstruktur sind unter diesem Blickwinkel qualitative Überlegungen ausschlaggebend: Vielfalt und Diversifikation, Grössenklassenunterschiede, regionale Fertigungstiefe usw. Bei der Infrastruktur liegt das Schwergewicht der Betrachtung auf der sozialen,v.a. auf die privaten Haushalte bezogenen Versorgungsstruktur (z.B. Einrichtungen des ÖPNV pro Einwohner).

Im Segment Arbeit und Einkommen wird bei marktorientierter Betrachtung das Pro-Kopf-Einkommen herangezogen. Dies läßt sich spezifizieren durch die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigtem. Spezifisch der Erfassung der Arbeitsmarktsituation dient die Arbeitslosenquote und der Arbeitskräftereservequotient. Allerdings wird dabei die Qualifikationsstruktur als Determinante der Arbeitsmarktentwicklung unterschätzt. - Bei lebensweltlicher Betrachtung geht es dagegen um die Einkommensverteilung (z.B. die Häufigkeitsverteilung auf die verschiedenen Einkommensklassen), um die qualitative Bewertung von Arbeitsplätzen (Qualifikationsprofil, Dispositionsspielraum, Zufriedenheit, etc.), die Einschätzung der Raumverteilung der verschiedenen Lebensfunktionen (z.B. Erfassung der Distanz zwischen Wohn- und Arbeitsort), eine genaue Beurteilung von geschlechts- und berufsgruppenspezifischen Teilarbeitsmärkten und das Ermitteln der "stillen Reserve".

Im Segment Bevölkerung beschränkt sich die marktorientierte Betrachtung auf die Ermittlung des Wanderungssaldos, der allerdings die Ab- und Zuwanderungsgruppen nicht genau berücksichtigt, und die Bevölkerungsdichte. - Entsprechend ist für die lebensweltorientierte Betrachtung die Alters- und Sozialstruktur der Bevölkerung und die genaue Charakterisierung der Zu- und Abwandergruppen entscheidend.

Die Umweltsituation schließlich kann unter marktorientierter Perspektive allein nach der regionalen Verfügbarkeit von Rohstoffen und benutzbaren Naturmedien beurteilt werden. In lebensweltlicher Perspektive steht dagegen die Emissions- und Immissionssituation

bei Luft, Wasser, Boden und Lärm und die Abschätzung von Risikopotentialen im Vordergrund.

Folgende Tabelle faßt die segmentspezifischen Indikatoren zusammen:

TABELLE 1: INDIKATOREN DER REGIONALEN DIFFERENZIERUNG

Segment \ Indikator	. marktbezogen	lebensweltbezogen
Produktion	BIP/Wirtschaftsbev. BIP/Beschäftigte	Haushaltsaktivitäten defensive Ausgaben
Produktions-struktur	Landwirtsch. Erw.p./ Gesamterw.p. Indurstriebesatz	Anzahl/Größe der Sektoren Größenklassenverteilung regionale Fertigungstiefe Verflechtungsgrad
Infrastruk-tur	Unternehmensbez. In frastrukt/Erw.p.	Soziale Infrastr./Bevölk.
Einkommen	Eink./Bevölkerung Lohn-Geahlt/Besch.	Einkommensklassenverteilung Bewertung von Arb.-pl. Arbeitsorganisation
Arbeitsmarkt	Arbeitslosenquote Arbeitskräfteresvqu.	Spezifiz. Teilarbeitsmärkte Stille Reserve
Bevölkerung	Wanderungssaldo Bevölkerungsdichte	Alters- und Sozialstruktur Ab- und Zuwandergruppen
Umwelt	Rohstoffvorkommen Verfügb. Bodenfl. Wasservorkommen	Emissions- Immissionsdaten Risikopotentiale

(3) Unter der in Ziffer 1 genannten Voraussetzungen sind diese Unterscheidungsmerkmale ebenso Gründe für regionale Ungleichzeitigkeiten. Eine notwendige Bedingung für ihre Berücksichtigung in der Aufgabenstellung der Regionalpolitik ist ihre Operationalisierbarkeit. Sie müssen statistisch erfaßbar, interregional kommensurabel und auf die administrativen Verarbeitungs- und Bearbeitungsfähigkeiten bezogen sein (vgl. KLAUS/SCHLEICHER 1983, S. 18f). Eine hinreichende Bedingung für eine regionalpolitische Aufgabenstellung werden diese Differenzierungen, wenn sie dem wirtschaftspolitischen Zielsystem insgesamt bzw. verfassungsrechtlichen Normen widersprechen.

2. Ausgleichsgründe - Ziele und Zielkonflikte

(4) V.a. aus der Verpflichtung zur Sicherung von Stabilität und Wirtschaftswachstum einerseits und dem Sozialstaatsangebot andererseits lassen sich entsprechende regionalpolitische Aktivitäten zum Abbau (bzw. zur Verminderung einer Zunahme) der regionalen Ungleichzeitigkeit begründen. - Die wachstumspolitische Aufgabenstellung folgt daraus, daß der Markt alleine keine optimale Allokation der Ressourcen im Raum sicherstellen kann. Dies liegt weniger an Mobilitätshemmnissen wie unzureichender Informationen, Unsicherheit bzw. Monopolen, sondern v.a. an der Existenz von "externen Effekten". In den Ballungsgebieten ergeben sich einerseits monetarisierbare Agglomerationsvorteile (Infrastrukturversorgung, verfügbare Arbeitskräfte, große Absatzmärkte, geringe Transportkosten, hohe Informationsdichte und umfangreiche Kontaktmöglichkeiten ("Fühlungsvorteile")) während die damit verbundenen Nachteile (ökologische Belastungen, Lebensweltzerstörungen) hauptsächlich im nichtmonetären Bereich auftreten (sowohl innerhalb als auch außerhalb der Ballungsgebiete). Mit zunehmender Agglomeration werden die externen Nachteile immer größer. Eine allein an den privaten monetären Kosten orientierte ökonomische Entwicklung führt mithin zu einer suboptimalen Überexpansion. Diese Überexpansion vollzieht sich größtenteils auf Kosten der umliegenden Regionen (Abzug von Arbeitskräften, Naturressourcen, Abkoppeln von Verkehrswegen). Da die gesellschaftlichen Kosten dieser Verödung nicht in Rechnung gestellt werden, führt eine allein an den privaten monetären Kosten orientierte ökonomische Entwicklung zu einer suboptimalen Unterexpansion. "Beide Prozesse sind also kausal miteinander verknüpft, mithin kaum isoliert voneinander zu aufzubrechen."(GLAUBITZ/PRIEWE 1976, S. 738; vgl. EGNER 1964, S. 696 und EWRINGMANN et al. 1986, S. 44). Dämpfung des ökonomischen Wachstums in den Agglomerationsgebieten und Förderung des ökonomischen Wachstums in den unentwickelten Gebieten wären mithin die zwei Seiten der Aufgabenstellung einer der Erreichung des "optimalen" Wachstumspfades verpflichteten Wirtschaftspolitik.

(5) Die stabilitätspolitische Aufgabenstellung folgt daraus, daß der Markt allein keine ausgeglichene Verteilung der sektorspezifischen Industriestandorte sicherstellen kann. Verkehrsstrukturelle und natürliche Gegebenheiten führen vielmehr zu einer Konzentration von spezifischen Industrien an spezifischen Standorten und begründen auf diese Weise eine Tendenz zur Herausbildung von industriellen Monostrukturen. Da die sektorspezifische Betroffenheit von Wachstumsschwankungen bzw. Krisen unterschiedlich groß ist, ist damit auch die Gefahr einer regionalen Konzentration von ökonomischen Abschwungprozessen verbunden, die sich zu Abwärtsspiralen verdichten können, die wiederum die Haushalte der Gebietskörperschaften stark in Mitleidenschaft ziehen. Die Sicherung eines stetigen Wirtschaftswachstums macht also die Förderung einer regional möglichst ausgeglichenen industriellen Entwicklung bzw. die Förderung industrieller Diversifikationsprozesse in der Region erforderlich.

(6) Im Unterschied zu diesen wachstums- und stabilitätspolitischen Aufgabenstellungen zielt die aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes abgeleitete Aufgabe der Sicherstellung "gleichwertiger" Lebensverhältnisse über engeren ökonomischen Rahmen hinaus. Hier wird vielmehr "...unter Hinweis auf das Sozialstaatsprinzip die Pflicht zu einer umfassenderen Daseinsvorsorge abgeleitet. In dieser Sicht verpflichtet sich der Sozialstaat, Einrichtungen und Vorkehrungen zu schaffen, die in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium der Gesellschaft als Grundvoraussetzung notwendig sind, um eine angemessene Entfaltungsmöglichkeit des Individuums zu gewährleisten."(KLAUS/SCHLEICHER 1983, S. 10)(1) Es ist offenkundig, daß für eine derartige Aufgabenstellung die Orientierung an Einkommens- und Sozialproduktskennziffern nur einen Ausgangspunkt darstellen kann. Erforderlich ist darüberhinaus die Bildung von Indikatoren zur Lebensweltsituation: zum einen die Erfassung des Realeinkommens und der Erfassung der Einkommensverwendungsformen (zwecks Ausschließung von "Scheinwertschöpfung"), zum andern die Versorgung mit privaten, öffentlichen und Umweltgütern in der Region. Aufgabe der Ausgleichspolitik wäre demgemäß eine Annäherung zwischen diesen Indikatoren in den verschiedenen Regionen herzustellen. Insofern kann die ausgleichspolitische Aufgabenstel-

lung der Regionalpolitik als regionale Spezifizierung von wirtschaftspolitischen Gerechtigkeitsvorstellungen interpretiert werden.

(7) Diese Aufgabenstellung sind allerdings nicht gleichzeitig erfüllbar, zwischen ihnen bestehen vielmehr Zielkonflikte. Am ausgeprägtesten ist der Konflikt zwischen dem Wachstumsziel und dem Ausgleichsziel. Die Verfolgung des Ausgleichsziels erfordert nicht nur die Förderung unentwickelter Regionen, sondern auch die Entballung von Verdichtungsgebieten, sonst bliebe die Gleichwertigkeit eine ewig unerreichbare Fiktion. Umgekehrt ist mit der Verfolgung des Wachstumszieles solange eine Förderung von Ballungsprozessen verbunden, solange die damit verknüpften Vorteile die externen Nachteile "überkompensieren", das "bereinigte" BIP also anwächst (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S.51). Diese Antinomie zwischen wachstumspolitischer und ausgleichspolitischer Fragestellung wird durch folgenden Sachverhalt verschärft: Der Bezugspunkt für das Wachstumsziel ist eine ökonomische Größe (BIP bzw. BSP). Demgegenüber ist das auf Lebensweltstrukturen zielende Ausgleichsziel schwerlich auf einen derartigen einheitlichen ökonomischen Nenner zu bringen. Dies bedeutet aber auch, daß es "systematische", in der Natur der Sache liegende, Grenzen für eine ökonomische Internalisierung von Umwelt-und Lebenszerstörungen gibt. Die weitere Förderung von Ballungsgebieten im Rahmen einer an monetären Größen orientierten Wachstumspolitik muß als Indiz für die Schwierigkeiten interpretiert werden, den auf Heller und Pfennig durchschlagenden externen Erträgen entsprechende Kosten gegenüberzustellen.(2) Der Beitrag der entwickelten Regionen zum BIP wird dadurch systematisch überschätzt, der Beitrag vieler unentwickelten Regionen unterschätzt.

Auch zwischen dem Wachstumsziel und dem Stabilitätsziel gibt es einen Konflikt. Einerseits erfordert die Maximierung des regionalen BIP eine maximale Nutzung von Standortvorteilen, die Förderung von "Aufsteigerbranchen" etc; andererseits erfordert die Herstellung ausgeglichener Industriestrukturen den (potentiellen) Verzicht auf diese Nutzung (vgl. ÖSTERREICH 1981, S. 15f). Schließlich kann es auch einen Konflikt zwischen jedweder Form von Indu-

strieförderung - sei sie nun wachstumspolitisch oder stabilitätspolitisch motiviert - und den Belangen der Umwelt bzw. Lebenswelt geben, wenn letztere durch erstere beeinträchtigt werden.

3. Von der Raumordnungspolitik zur regionalen Wirtschaftsförderung

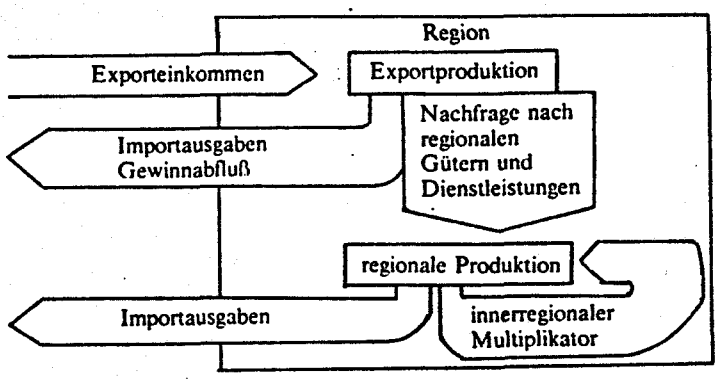
(8) Die bisher skizzierten Zielkonflikte werden nun gewissermaßen durch eine "fachpolitische Arbeitsteilung" gelöst. Zunächst werden in der Raumordnungspolitik sowohl die an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse orientierten Zielvorstellungen zusammengefaßt, als auch die Förderung der Wettbewerbsvorteile von Agglomerationsgebieten als Ziel formuliert.(3) Allerdings ergibt sich dieser "umfassende" Charakter der Raumordnungspolitik nur dadurch, daß alle Ziele additiv nebeneinandergestellt werden, nicht in eine Rangfolge gebracht und schon gar nicht auf konkrete Politikprogramme bezogen werden (vgl. SCHNEIDER 1976, S. 601 ff). Entsprechend gegensätzlich sind auch die Leitvorstellungen der Raumordnungspolitik: der Vorstellung einer "funktionsräumlichen Arbeitsteilung" steht das Festhalten an "ausgeglichenen Funktionsräumen" gegenüber, der faktischen Agglomerationsdynamik wird die theoretische Schrankensetzung durch ein "Ballungsoptimum" gegenübergestellt, der "passiven Sanierung" durch Austrocknung einer Region wird die "aktive Sanierung" durch Förderung von Investitionen gegenübergestellt, die einen Exporteffekt erzielen sollen...

(9) Obwohl empirisch schwer oder gar nicht überprüfbare Konstrukte, sind die Vorstellungen der Raumordnungstheorie prägend für die praktische Regionalpolitik geworden. Neben dem Zentrale-Orte-Konzept (vgl. unten Ziffer 34) ist vor allem die genannte Export-Basis-Theorie in die praktische Förderpolitik eingegangen. Sie soll daher hier ausführlicher "gewürdigt" werden.

"Gewerbliche Investitionen sind volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig, wenn sie geeignet sind, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen (Primäreffekt). Diese Voraussetzungen können dann als er-

füllt angesehen werden, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend (d.h.zu mehr als 50% des Umsatzes) Güter hergestellt werden oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden."(DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S.23). Dahinter steht die Vorstellung, daß der von den Exporterlösen ausgehende multiplikative Einkommenseffekt die Basis für die ökonomische Entwicklung einer Region darstellt. Diese Basis wird durch Importe und Gewinnabfluß geschmälert (vgl. Schaubild 1).

SCHAUBILD 1: EXPORT-IMPORT VERKNÜPFUNG EINER REGION



Quelle: RADTKE 1985, S. 217

Mit dieser Sichtweise wird das Problem der Regionalpolitik auf ein Zwei-Regionen-Modell (Region und Umfeld) reduziert. Dadurch werden regionale Interdependenzen nicht erfaßt (z.B. der Export der Region A geht zulasten von Region B, die bei A nicht mehr kaufen kann). Zumindest aus der Sicht einer gesamtstaatlichen Abstimmung der Regionalpolitiken ist aber eine derartige Perspektive erforderlich (vgl. RICHMANN 1979, S. 268f).

Ferner bietet diese Export-Basis-Theorie keine praktische Orientierungshilfe für die Lösung der Probleme einer regionalen Wirtschaftspolitik: a) Sie schließt die Passivsanierung auf Kosten der betrachteten Region aus, auch wenn diese gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist (vgl. ebenda, S.270), insbesondere im Rahmen einer Entballungspolitik (vgl. unten Abschnitt IV, 3.3); b) sie bietet kein geeignetes Auswahlkriterium für die Förderregionen, läßt den Anteil der Fördergebiete vielmehr gegen 100% gehen (ebenda, 271); c) benötigt sie einen einheitlichen Förderkatalog, dessen Erstel-

lung aber an Informations- und Wettbewerbsproblemen zwischen den Regionen scheitern muß (ebenda, 272); d) fängt sie bloß das Wachstumsziel der Regionalpolitik ein und auch dies nur bei Außerachtlassen von nichtmonetären "Exportkosten" (z.B. Folgekosten des Transports) und schließlich e) diskriminiert sie die Möglichkeit der Substitution von Regionsimporten. - Alles in allem wird durch dieses Konzept der Blick auf die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten verstellt, so etwa die Möglichkeit, durch Verknüpfung von Bauwirtschaft, sonstigen regionsspezifischen Industrien und Dienstleistungen einen regionsinternen Kreislauf zu stärken, der mit ökonomischen und ökologischen Vorteilen gleichermaßen verbunden ist.

(10) Die Raumordnungspolitik will eben der Agglomerationsförderung dienen, wie sie derselben ordnende Schranken aufzuerlegen trachtet, sie will ebenso der Ausdehnung der vorhandenen Betriebe dienen, wie sie die industrielle Diversifizierung fördern will, sie will ebenso die wirtschaftliche Entwicklung fördern, wie sie konkurrierende nichtwirtschaftliche Raumnutzungsansprüche sichern will. Auf diese Weise werden als Aufgabengebiete "friedlich" nebeneinandergereiht:

- die Verbesserung der Infrastruktur,
- die Verbesserung der Umweltqualität und
- die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur

(vgl. Bundesraumordnungsprogramm 1975). Bereits dieses Nebeneinanderstellen von zusammengehörigen Aufgaben zeigt nicht nur das Vermittlungsproblem der Raumordnungspolitik (4), sondern auch die begrenzte Reichweite der regionalen Wirtschaftspolitik.

Während die Raumordnungspolitik alle volkswirtschaftlichen Sektoren zum Adressaten hat und alle Arten von Raumnutzung berücksichtigt (und zwischen diesen mehr oder weniger nebulös abzuwägen versucht), ist die <u>regionale Wirtschaftsförderung</u> nur auf den Unternehmenssektor bezogen und berücksichtigt nur die wirtschaftliche Raumnutzung (sie bearbeitet nur das umrandete Feld von Tabelle 1). Damit ist eine spezifische Auflösung des oben skizzierten Zielkonflikts zwischen Wachstum und Ausgleich verbunden:

- Entsprechend der beschränkten Möglichkeiten zur Monetarisierung von negativen externen Effekten (und dem beschränkten politischen Willen zur Ausschöpfung dieser Möglichkeiten) orientiert sie sich an dem, aus der Aggregation der einzelwirtschaftlichen Marktergebnisse resultierenden BIP als Wachstumsmaß. Damit verbunden ist eine Überzeichnug des Wachstumsvorteils von Ballungsgebieten mit der Folge des Verzichts auf die raumordnungspolitische Entballungsintention (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 149 f).
- Darüberhinaus wird das BIP auch als Wohlfahrtsmaß interpretiert, imdem die lebensweltbezogenen ("intangiblen") Komponenten der raumordnungspolitischen Ausgleichsintention außer Acht gelassen werden. Die Folge ist, daß die Herstellung der "Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse als Angleichung des Verhältnissses BIP/Bevölkerung bzw. allgemeiner als Förderung des BIP-Wachstums in unentwickelten Regionen interpretiert wird. Die regionale Wirtschaftsförderung wird auf diese Weise zu einer regional spezifizierten Wachstumspolitik.

Ihre Aufgabe ist es, dafür zu sorgen, "...daß ungenützte bzw. schlecht genützte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden." (Grundsätze der Raumordnug 1968, zit. nach BÖHRET et al. 1982, S.142). Sie soll "Hindernisse des Strukturwandels aus dem Weg räumen, nicht jedoch den Strukturprozeß lenken" (BMWI 1980, S.5, vgl. auch DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S.8). Da sich das Wachstum in den Ballungsgebieten i.d.R. automatisch ergibt, beschränkt sich ihre Aufgabenstellung auf die Mobilisierung von Wachstumsreserven in Gebieten, deren "Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnittt liegt", und in solchen Gebieten, in denen Wirtschaftzweige vorherrschen, die vom Strukturwandel überdurchschnittlich betroffen sind (vgl. §1 (2), GRW-Gesetz).(5) Das auf Lebensqualität orientierte Ausgleichsziel wird transformiert in den Abbau regionaler Einkommensunterschiede bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen. Damit wird der Wachstumsimperativ nur beschäftigungspolitisch verschleiert und gleichzeittig der politischen Verwaltung eine legitimatorische Entlastung ebenso wie ein Ermessens- und Entscheidungsspielraum geschaffen (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 153).

Die spezifische "Kompromißbildung", die der rW zugrunde liegt, besteht mithin in einer Transformation des Ausgleichsziels in ein Wachstumsziel, was dann umgekehrt auch der beliebten Interpretation Raum gibt, in der regionalen Wirtschaftspolitik würde die Ausgleichszielsetzung dominieren (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 16/29/60). Sollte sich aber diese "Kompromißbildung" als "faul" erweisen, könnte es erforderlich werden, "...die Ausgleichs- und Wachstumsstrategie erstens unabhängig voneinander in unterschiedlichen Gebietstypen zu verfolgen, zweitens mit Hilfe unterschiedlicher Maßnahmen und Förderinstrumente umzusetzen; drittens müßten hinsichtlich der Mittelverteilung Prioritäten zugunsten einer der beiden Strategien gesetzt werden."(EWRINGMANN et al. 1986, S. 61).

(11) Die regionale Wirtschaftförderung ist aber nicht nur als eine unternehmensbezogene Konkretisierung der oben skizzierten regionalpolitischen Aufgabenstellung (als Ergebnis spezifischer Steuerugsdefizite des Marktes), sondern auch als ein nachträgliches Korrekturinstrument für Konstruktionsfehler im Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sowie im Gemeindefinanzsystem interpretierbar:

- Sie ist ein Indiz dafür, daß sich ein aufwandsgerechter Finanzausgleich zwischen den Ländern an deren haushaltswirtschaftlicher Souveränität bricht (vgl. TIMM 1981, S. 244).
- "Bei relativ hohen Pro-Kopf-Steuereinnahmen aufgrund der standortbegünstigten Agglomeration der Wirtschaftsaktivität können reiche Gemeinden durch ein geeignetes Angebot an Grundstücken und durch eine ausgebaute Infrastruktur noch mehr Wirtschaftsaktivität attrahieren und diese sogar steuerlich günstiger stellen, als konkurrierende Unternehmen und Faktoren in standortbenachteiligten Gemeinden gestellt werden. In Konkurrenz zwischen den Gemeinden werden die ersteren noch reicher und die letzteren noch ärmer."(ebenda, S. 168) Der Grund dafür liegt zum einen in einem unzulänglichen horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden und zum anderen darin, daß die steuerpolitische Autonomie der Gemeinden gerade in den ansiedlungssensiblen Bereichen liegt (Gewerbesteuer, Grundsteuer).

II. PROBLEMREGION NIEDERSACHSEN

1. Produktion, Produktionsstruktur und Wertschöpfung

(12) Das Wachstum der "realen", in Preisen von 1980 ausgedrückten, Bruttowertschöpfung blieb in Niedersachsen - abgesehen von der Aufholperiode 1975-1980 gegenüber dem Bundesdurchschnitt zurück.

TABELLE 2: WACHSTUM DER REALEN BRUTTOWERTSCHÖPFUNG (IN PREISEN VON 1980) IN %

	1970 -1975	1975 -1980	1980 -1985	1970 -1985
Schl-Hol	18,5	15,9	3,9	42,7
Hamburg	7,2	12,1	5,9	27,2
Ndsachsen	9,6	20,5	5,8	39,7
Bremen	10,2	12,4	2,1	26,4
NORD	10,7	17,0	5,2	36,2
Nr-Westf	9,0	15,4	3,7	30,4
Hessen	14,7	22,9	7,4	51,3
Rh-Pfalz	11,6	20,9	7,1	44,5
Saar	13,7	15,5	8,1	42,0
W-Berlin	4,5	11,8	9,8	28,8
Bd-Württ	12,4	18,9	8,5	45,1
Bayern	13,4	23,8	13,2	58,9
SÜD	12,9	21,4	11,0	52,1
BUND	11,1	18,5	7,2	41,2

Quelle: Jung, H.-U., Produktionsstrukturen und wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen. In: Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Vortragsreihe Band 1, Hannover 1986, S.23

Die in dieser Tabelle zum Ausdruck kommenden Scherenentwicklung zwischen dem Süden und dem Norden der BRD, v.a. seit Beginn der 80er Jahre, hat auch die niedersächsische Entwicklung geprägt: ihre Dynamik bleibt nicht nur weit hinter der süddeutschen zurück, sondern führt auch zu einem beträchtlichen Unterschreiten des Bundesdurchschnitts. Eine genauere jährliche Aufschlüsselung zeigt, daß Nds mit zeitlicher Verzögerungen jeweils die gesamtwirtschaftlichen Konjunkturschwankungen mitvollzieht, allerdings mit einer Tendenz zur Überzeichnug der Abwärtsentwicklung. Insofern deutet die Entwicklung in den 80er Jahren auf bereits ältere Problemstrukturen in der niedersächsischen Ökonomie hin (vgl. BECHER 1986, S. 19f/74/213).

(13) Die Eigentümlichkeit der Produktionsstruktur von Nds im Vergleich zum Bund besteht zunächst in einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Branchen Landwirtschaft, Energieversorgung, Bergbau und des Baugewerbes. Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes werden die Strukturunterschiede zum Bund durch folgende Tabelle verdeutlicht:

TABELLE 3: BRANCHENSPEZIALISIERUNG IM VERARBEITENDEN GEWERBE IN AUSGEWÄHLTEN REGIONEN

		Branchengewicht 1985[1] – Anteil der Branchen an den Beschäftigten insgesamt –				jew. Bundeswert=100			
		in % (Rang) BG[2]		in % (Rang) NDS		NDS	ND	SD	NRW
	Grundstoff- u. Produktionsgüter produz. Gewerbe	17,3		15,9		92	92	64	140
	Investitionsgüter prod. Gew.	53,9		53,0		100	101	107	93
	Verbrauchsgüter prod. Gew.	20,6		18,1		88	81	116	92
	Nahrungs- u. Genußmittelgew.	8,8		13,0		148	154	90	83
36	Elektrotechnische Ind.	12,5	(1)	9,6	(3)	77	84	127	73
33	Straßenfahrzeugbau	12,2	(2)	21,7	(1)	177	138	107	66
32	Maschinenbau	12,0	(3)	8,6	(4)	71	79	109	109
68	Ernährungsindustrie	8,5	(4)	12,8	(2)	150	154	91	86
61-64	Leder-,Textil-,Bekleid.ind.	7,2	(5)	5,9	(5)	82	65	129	88
40	Chemische Industrie	7,2	(6)	4,5	(7)	63	72	58	130
53/54	Holzindustrie	4,9	(7)	5,1	(6)	103	89	109	100
27-29	Eisen- u. Metallerz.	4,7	(8)	4,2	(8)	91	83	41	212
38	EBM-Industrie	4,2	(9)	2,6	(12)	62	63	87	149
31	Stahlbau	4,1	(10)	3,6	(9)	87	94	77	124
30	Ziehereien,Stahlverf.	3,3	(11)	1,8	(17)	55	54	74	170
58	Herst.v.Kunststoffw.	3,0	(12)	2,9	(10)	98	84	106	102
57	Druck-,Vervielf.Ind.	2,7	(13)	2,2	(15)	82	115	97	86
37	Feinmechanik,Optik	2,6	(14)	2,2	(14)	86	109	127	58
25	Ind.d.Steine u.Erden	2,4	(15)	2,8	(11)	117	106	102	82
55/56	Papiererzeug.u.-verarb.	2,0	(16)	2,0	(16)	102	90	105	113
59	Gummiverarb.Ind.	1,2	(17)	2,4	(13)	190	173	54	67
50	Büromasch.,ADV-Geräte	1,0	(18)	0,9	(20)	95	72	125	71
52	Glasindustrie	0,9	(19)	1,0	(19)	110	82	94	119
51	Feinkeramische Ind.	0,8	(20)	0,3	(23)	39	58	142	33
35	Luftfahrzeugbau	0,7	(21)	0,8	(21)	118	211	149	9
39	Musikinstr.,Schmuck-Ind.	0,6	(22)	0,3	(24)	39	36	190	24
34	Schiffbau	0,6	(23)	1,2	(18)	206	613	8	10
22	Mineralölverarbeitung	0,4	(24)	0,4	(22)	113	284	48	130
69	Tabakverarb. Ind.	0,2	(25)	0,1	(25)	66	185	56	50

1) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am 30.6.85

BG Bundesgebiet
NDS Niedersachsen
ND Norddeutschland (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen)
SD Süddeutschland (Baden-Württemberg, Bayern)
NRW Nordrhein-Westfalen

Quelle. JUNG 1986b, S.27

Signifikant ist, daß die "Aufsteigerbranchen" elektrotechnische Industrie, Maschinenbau und chemische Industrie unterrepräsentiert sind, während Straßenfahrzeugbau, Ernährungsindustrie, gummiverarbeitende Industrie und Schiffbau, also eher "Absteigerbranchen" überrepräsentiert sind.

(14) Betrachtet man nun die Entwicklung der Branchenstruktur in den 80er Jahren, und nimmt die Entwicklung der Beschäftigten als Wachstumsindikator, dann kann die oben benannte Wachstumsschwäche der niedersächsischen Wirtschaft allerdings nicht auf diese Strukturspezifik zurückgeführt werden (vgl. JUNG 1986b, S.14f). Während das Produktionswachstum des verarbeitenden Gewerbes in Nds nur wenig hinter dem Bundesdurchschnitt zurückbleibt, muß der gleichzeitig erfolgende überdurchschnittliche Arbeitsplatzabbbau in Nds erklärt werden:

- durch einen Anstieg der "Arbeitsproduktivität" (Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigem), der wiederum a) auf einen Nachholbedarf gegenüber dem Bund bis Ende der 70er Jahre zurückgeht und b) auf einer Zunahme der Kapitalintensität der niedersächsischen Industrie beruht (vgl. ebenda, S. 7/8);
- durch Entwicklungsschwächen innerhalb der Industriezweige.

Diese Entwicklungsschwächen bedürfen einer genaueren Betrachtung. Sie gehen einerseits zurück auf eine funktionale Arbeitsteilung, die in großen Agglomerationszentren (hauptsächlich außerhalb von Nds) die "dispositiven" Unternehmensteile (Management usw.) konzentriert, während in den unentwickelten Regionen (innerhalb von Nds) die "operativen" Unternehmensteile (Fertigung) verteilt sind. V.a. letztere sind das Exerzierfeld für Rationalisierungen, Stillegungen und Produktionsverlagerungen. Zun anderen steht hinter dieser Entwicklungsschwäche ein Produktionsprofil, das auf der Erstellung standartisierter Massengüter beruht, für die es aber tendentiell profitablere ausländische Betriebsstandorte gibt (vgl. HOORMANN et al. 1983, S. 309ff und EWRINGMANN et al. 1986, S. 113/115). Entsprechend gering sind die F- und E-Aktivitäten und die Technologieintensität der niedersächsischen Industrie (vgl. JUNG 1986b, S. 16ff). Für dieses sektorübergreifende Zurückbleiben der niedersächsischen Industrie muß es standortspezifische Gründe geben (z.B. Fehlen hoch- und mittelqualifizierter Arbeitskräfte, Fehlen geeigneter Forschungseinrichtungen, unentwickelte Infrastruktur usw.).

Sollte sich allerdings erweisen, daß F- und E-Intensität und Technologieintensität doch branchenspezifisch verteilt sind (und weniger von einer standortspezifischen Produktionsweise abhängen), dann müßte die Herausbildung der niedersächsischen Industriestruk-

tur in den 50er und 60er Jahren mit der Schwerpunktsetzung auf periphere Industriezweige als Kern des Problems angesehen werden (vgl. BECHER 1986, S. 75ff/84ff)(6).

(15) Die niedersächsische Wirtschaft ist besonders exportabhängig. Ihre Exportquote (Verhältnis Exporte zu Bruttosozialprodukt) liegt deutlich über dem Bundeswert und hat in den letzten Jahren zugenommen. Große Exportabhängigkeit weisen v.a. der Straßenfahrzeugbau (ca. 40% des Außenhandelsumsatzes), die Ernährungs- und Landwirtschaft (ca. 10%), die Büromaschinenherstellung und die NE-Metallindustrie auf (vgl. JUNG 1986a, S. 46; BECHER 1986, S. 230f). Damit ist nicht nur ein überproportionaler Teil der niedersächsischen Wirtschaft von den Wettbewerbsbedingungen auf den auswärtigen Märkten abhängig. Die dort gegebenen Entwicklungsperpektiven sind für die niedersächsische Industrie insofern nicht rosig,

- als standartisierte Massenprodukte mit geringer Innovationswirkung tendentiell im Ausland rentabler produziert werden können;
- als ein Teil der Güter nur aufgrund politisch labiler (und im Abbau begriffener), massiver Subventionierung überhaupt konkurrenzfähig ist (vgl. BECHER 1986, S. 114ff). Industrielle Monostrukturierung und hohe Export- sowie Subventionsabhängigkeit verdichten sich in Nds zu einem beträchtlichen industriellen Risikopotential.

Für die regionale Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten innerhalb von Nds ergibt sich folgendes Raster:

TABELLE 4: REGIONALVERTEILUNG DER INDUSTRIELLEN AKTIVITÄTEN IN NDS

Regionstyp	Region	Dominante Industrien	Exp.-abh.
stark ind.	Hannover-Hildesheim Braunschweig-Salzgitter-Hildesheim Osnabrück	Straßenfahrzeugbau, Maschinenbau, Elektroindustrie, Eisen- und Metallerzeugung, Ernährungsindustrie, Dienstleistung	groß
schwach ind.	Südniedersächsiches Bergland	Eisen- und Metallerzeugung, Ind. der Steine und Erden, Holzverarbeitung	gering
	Hafenstädte des Küstenraums Unterelbe, Unterweser	Mineralölverarbeitung, Straßenfahrfahrzeugbau, Schiffbau, Chemie, Metallerzeugung	groß
ländlich	Mittleres und nördliches Nds	Landwirtschaft, Ernährung, Textil	gering

Quelle: JUNG 1986a

2. Erwerbsfähige Bevölkerung und Arbeitslosigkeit

(16) "Die seit Mitte der 70er Jahre bundesweit zu beobachtende beschleunigte Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter hat sich in den letzten Jahren zwar verlangsamt, nach wie vor nehmen die Zahlen aber noch zu, und über die Jahre hinweg werden insbesondere aus den weiterführenden Bildungseinrichtungen große Zahlen von Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt drängen."(JUNG 1986a, S. 24). Hinzu kommt, a) daß trotz der Abwanderung von ausländischen Arbeitskräften der Wanderungssaldo für Nds positiv ist (zwischen 1980 und 1986 ergab sich ein Überschuß von 56 Tsd. Personen)(ebenda, S. 16) und b) daß eine starke Zunahme der "Erwerbsneigung" der Frauen zu verzeichnen ist (ebenda, S. 22).

(17) Bei regional spezifizierter Betrachtung zeigt sich im Süd-Osten des Landes (Hannover, Hildesheim, Braunschweig) und im Küstenraum (Wilhelmshaven, Bremerhaven, Ostfriesland) - v.a. bedingt durch Abwanderungen - eine rückläufige Zahl der Erwerbsfähigen. In den Randbereichen von Bremen und Hamburg sind aber nach wie vor

große Zuwanderungsüberschüsse zu verzeichnen. In den ländlichen Gebieten des Nordens und Westens schließlich ist, bedingt durch die Altersstruktur der Bevölkerung, ein großes Arbeitskräfteangebot zu verzeichnen (vgl. ebenda, S. 26).

(18) Diese demographischen Entwicklungen determinieren das Arbeitskräfteangebot. Die Nachfrage nach Arbeitskräften in Nds wird nun geprägt erstens durch die oben skizzierte Tendenz zu steigender Kapitalintensität, zweitens durch das unentwickelte Innovationspotential der Industrie und drittens durch die überdurchschnittliche Repräsentanz von konjunkturempfindlichen Branchen. Entsprechend lag das Niveau der Arbeitslosigkeit (bemessen mit der Arbeitslosenquote) in Nds seit der letzten Krise 1974/75 stetig über dem bundesrepublikanischen Durchschnittt. Seit Anfang der 80er Jahre hat sich der Abstand darüberhinaus vergrößert (1980: 22% über dem Bundesdurchschnitt, 1985: 32%). Seit 1986 reduziert sich diese Scherenentwicklung wieder (Ende 1986: ca. 29% Differenz zum Bundesdurchschnitt). Gleichwohl bleiben aber noch beträchtliche Niveauunterschiede bestehen (vgl. ebenda, S.28).

(19) Die Strukturdaten der Arbeitslosigkeit weisen darauf hin, daß auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes in Nds überdurchschnittlich betroffen sind: Jugendliche, ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose (besonders Frauen)(vgl. ebenda, S.32/34/38 und BECHER 1986, S. 26f). Vor dem Hintergrund dieser Daten läßt sich erahnen, welchen Umfang die nichtregistrierten Arbeitslosen in Nds haben müssen.- Wegen des relativ hohen Niveaus der Arbeitslosigkeit und der v.a. im ländlichen Raum überdurchschnittlichen Ausbildungsleistung weist der niedersächsische Arbeitsmarkt auch ein beträchtliches Ausmaß von brachliegenden Qualifikationen auf (v.a. bei Facharbeitern und einfachen Angestellten)(vgl. ebenda S.36). Dieses vergleichsweise schlechte Strukturbild des niedersächsischen Arbeitsmarktes verdeutlicht folgende Tabelle:

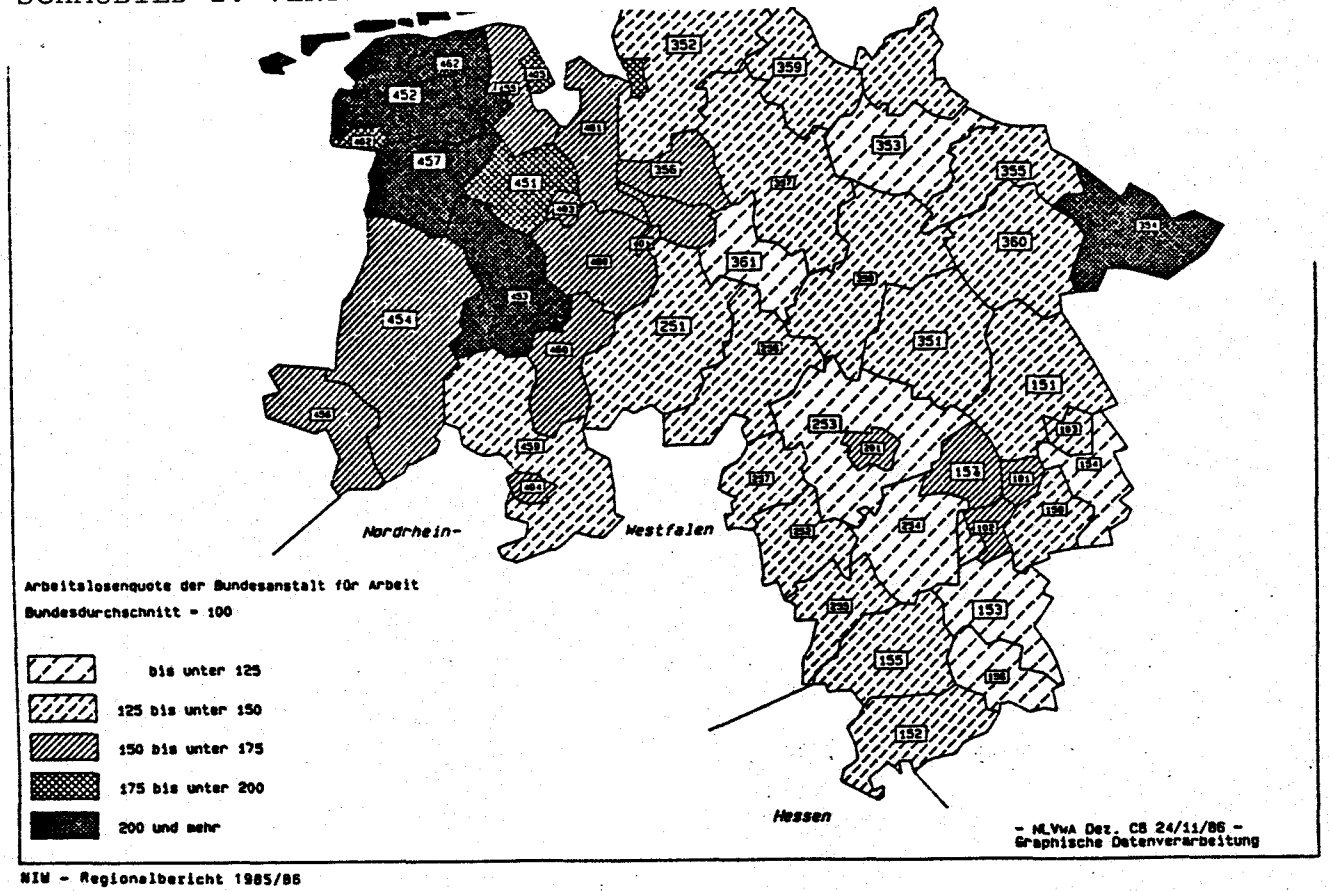
TABELLE 5: ARBEITSLOSE NACH LANDESARBEITSAMTSBEZIRKEN UND AUSGEWÄHLTEN STRUKTURMERKMALEN

	Arbeitslose insgesamt	davon in %						
		Deutsche	Männer	qualifiziert	Facharbeiter	unter 25 Jahre	unter 1 Mon. arbeitslos	länger als 1 Jahr arbeitslos
Schleswig-Holstein, Hamburg	169 882	88,3	58,0	45,7	20,2	29,2	9,8	27,4
Niedersachsen, Bremen	334 272	91,5	55,0	45,0	21,5	30,9	7,8	31,3
Nordrhein-Westfalen	695 056	85,7	56,1	40,1	18,8	28,7	7,8	32,1
Hessen	160 736	84,9	53,0	45,3	17,3	28,6	9,1	24,7
Rheinland-Pfalz, Saarland	160 208	92,1	54,1	41,7	19,1	34,0	9,8	27,2
Baden-Württemberg	221 858	79,9	48,5	40,5	16,7	28,7	12,3	22,1
Nordbayern	159 806	89,7	47,6	38,5	18,2	30,2	9,9	28,2
Südbayern	155 264	84,8	47,6	44,5	18,1	26,8	11,5	23,1
Berlin-West	76 818	81,6	56,3	36,2	13,1	22,2	11,1	28,2
Bundesgebiet	2 133 900	86,7	53,7	41,9	18,7	29,2	9,2	28,5

Quelle: BECHER 1986, S. 217

(20) Auch wenn alle niedersächsischen Regionen überproportionale Arbeitsmarktprobleme haben, so lassen sich doch besondere Problemregionen ausmachen, nämlich die ländlichen Regionen im Westen und an der Grenze zur DDR, der nordwestliche Küstenraum und die südwestniedersächsischen Industriestandorte. Dies verdeutlicht folgendes Schaubild:

SCHAUBILD 2: VERTEILUNG DER ARBEITSLOSIGKEIT IN NDS SEPT. 1985

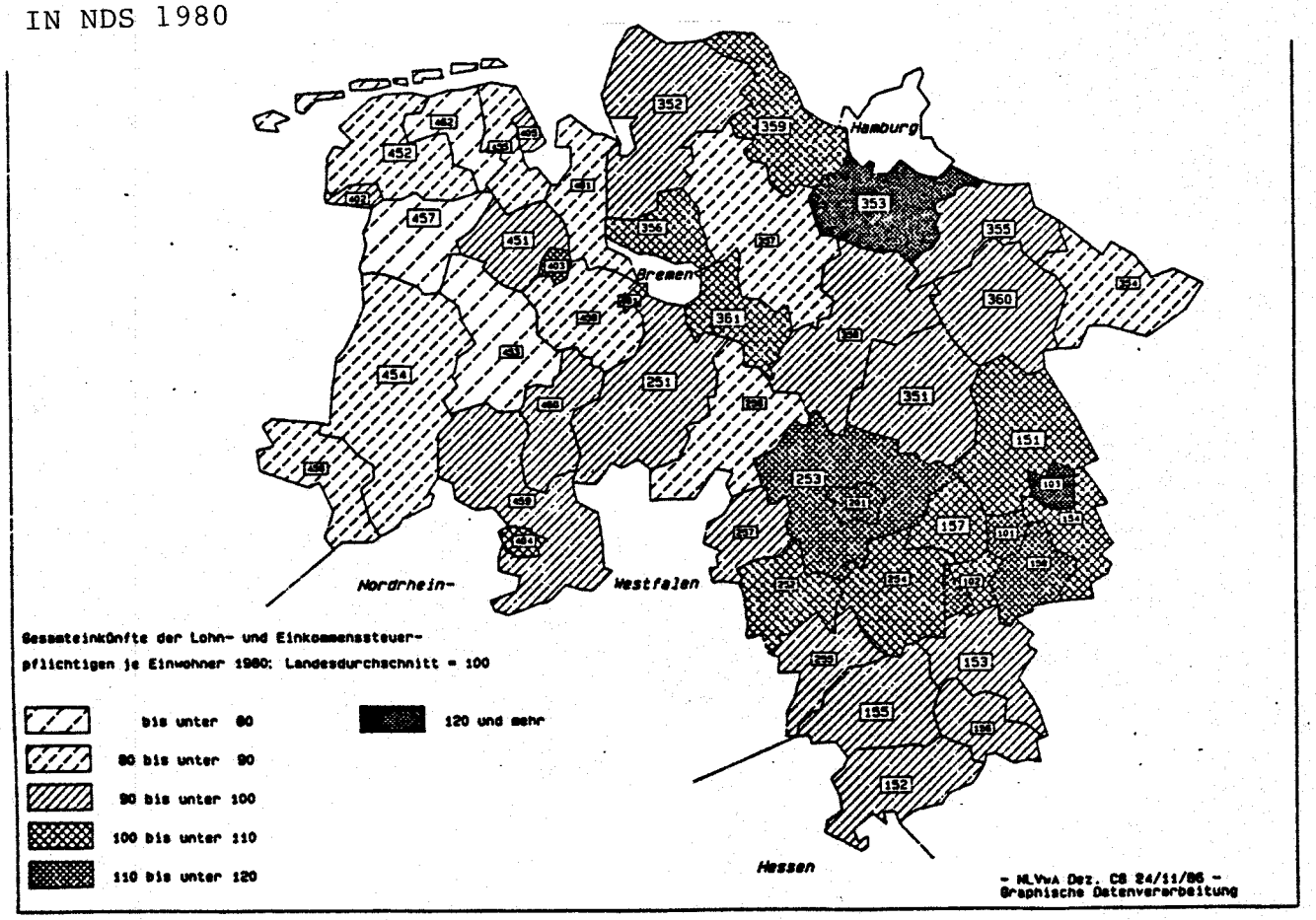


NIW - Regionalbericht 1985/86

Die größten Zuwächse an Arbeitslosen hatten seit den 80er Jahren die Großstädte und großen Industriestandorte zu verzeichnen. In die sich hier angedeutete Krise der Ballungsregionen werden über Einpendlerzusammenhänge auch die Umlandgebiete mit einbezogen.

(21) Insgesamt betrachtet lag im Jahre 1982 das Volkseinkommen pro Kopf der Wohnbevölkerung in Nds bei ca. 18 Tsd. DM p.a. und lag damit um 7% unter dem Bundesdurchschnitt (vgl. HALLER/SCHRÖDER 1973, S. VIII). Innerhalb von Nds ergeben sich regionale Einkommensdisparitäten durch die räumliche Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten und der Arbeitslosigkeit sowie durch siedlungsstrukturelle Besonderheiten (v.a. Suburbanisierung). Die Auswertung der letztverfügbaren Daten der Lohn- und Einkommenssteuerstatistik ergibt selbst für den groben Indikator Gesamtbetrag der Einkünfte im Verhältnis zur Wohnbevölkerung beträchtliche regionale Unterschiede innerhalb von Nds. Dies verdeutlicht das folgende Schaubild:

SCHAUBILD 3: EINKÜNFTE VON STEUERPFLICHTIGEN IN DER RAUMVERTEILUNG IN NDS 1980



3. Ökologische Belastungen

(22) Die räumliche Konzentration der wichtigsten Luftschadstoffe (soweit sie vom Emissionskataster erfaßt werden) innerhalb von Nds verdeutlicht folgende Tabelle:

TABELLE 6: EMISSIONEN AUSGEWÄHLTER SCHADSTOFFE IN BELASTUNGSGEBIETEN DER LUFTREINHALTUNG UND IN ANDEREN ÜBERWACHTEN GEBIETEN *) - t PRO JAHR - Quelle: Statistisches Bundesamt 1986

Land Gebiet Fläche in km²	Bezugsjahr des Emissionskatasters	Emittentengruppe	Schwefeldioxid (SO_2)	Stickoxid (berechnet als NO_2)	Kohlenmonoxid (CO)	Staub	Darunter Blei- u. Bleiverbindungen	Organische Verbindungen
Oker/Harlingerode 15 km²	1981	Insgesamt	3 278	360	924	1 150	73	119
		Industrie	3 249	293	97	1 149	73	37
		Hausbrand	26	18	45	1	.	6
		Kfz.-Verkehr	3	49	782	.	.	76
Nordenham 27 km²	1983	Insgesamt	8 229	1 044	12 792	247	20	184
		Industrie	8 142	772	10 504	229	19	3
		Hausbrand	79	78	737	16	.	38
		Kfz.-Verkehr	8	194	1 551	2	1	143
Wolfenbüttel 772 km²	1983	Insgesamt	2 029	2.372	14 162	173	8	1 685
		Industrie	1 120	300	24	72	.	94
		Hausbrand	790	320	3 400	70	.	265
		Kleingewerbe	31	19	3	8	.	165
		Kfz.-Verkehr	88	1 733	10 735	23	8	1 161
Wolfsburg 204 km²	1983	Insgesamt	7 219	7 010	14 795	659	8	2 654
		Industrie	6 613	5 433	104	604	.	1 063
		Hausbrand	510	180	1 125	30	.	100
		Kleingewerbe	7	6	1	2	.	158
		Kfz.-Verkehr	84	1 355	13 560	23	8	1 330
		Schiffsverkehr	5	36	5	.	.	3
Braunschweig 192 km²	1983	Insgesamt	3 604	3 979	27 145	326	12	3 229
		Industrie	2 002	1 072	56	162	.	347
		Hausbrand	1 200	600	5 200	100	.	425
		Kleingewerbe	227	87	14	15	.	309
		Kfz.-Verkehr	170	2 185	21 870	49	12	2 145
		Schiffsverkehr	5	35	5	.	.	3
Gifhorn 1 561 km²	1983	Insgesamt	1 221	3 209	15 925	179	10	2 226
		Industrie	275	184	20	84	.	358
		Hausbrand	650	290	1 880	43	.	163
		Kleingewerbe	136	41	12	13	.	174
		Kfz.-Verkehr	142	2 549	13 995	39	10	1 519
		Schiffsverkehr	18	145	18	.	.	12
Helmstedt 672 km²	1983	Insgesamt	136 765	14 560	14 597	1 480	8	1 741
		Industrie	136 070	12 311	812	1 370	.	245
		Hausbrand	535	224	3 780	72	.	275
		Kleingewerbe	50	35	5	6	.	136
		Kfz.-Verkehr	110	1 990	10 000	32	8	1 085
Peine 534 km²	1983	Insgesamt	15 564	14 742	14 808	617	8	2 037
		Industrie	14 799	12 266	516	524	.	375
		Hausbrand	620	300	2 680	54	.	216
		Kleingewerbe	19	24	2	7	.	183
		Kfz.-Verkehr	117	2 080	11 601	32	8	1 257
		Schiffsverkehr	9	72	9	.	.	6
Salzgitter 224 km²	1982-1983	Insgesamt	9 542	10 202	41 191	5 714	8	5 023
		Industrie	9 340	7 728	28 507	5 635	1	2 897
		Hausbrand u. Kleingewerbe	111	119	408	44	.	886
		kfz.-Verkehr	91	2 355	12 276	35	7	1 240

*) Angaben der Emissionskataster gemäß Bundesimmissionsschutzgesetz. Die Angaben sind zum Bundesgebiet nicht additionsfähig.
Stand: Oktober 1986.-

Der überwiegende Teil der SO_2 - und NO_x - Emissionen geht auf die Industrie zurück (ein kleinerer Teil auf den Hausbrand), während der überwiegende Teil der CO-Emissionen und organischen Verbindungen vom KFZ-Verkehr emittiert wird. Weitere, in der obigen Tabelle nicht ausgewiesene Belastungsgebiete sind Hannover, Emsland, Wilhelmshaven und Oldenburg (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986b, S.132). Außer dem Industrialisierungsgrad ist für die örtliche Verteilung der Luftemissionen von Schadstoffen der Besatz mit "Altindustrien" und der Standort von Kraftwerken (z.B. Wilhelmshaven, Hannover, Helmstedt; vgl. OTTO 1985) entscheidend (vgl. PETERS 1985). Wegen des unterschiedlichen Emissionsmodus der verschiedenen Verursacher und der großräumigen Dissipation der Schadstoffe weicht die regionale Immissionsbelastung von dem regionalen Emissionsbild ab (vgl. KROESCH 1985 für erste diesbezügliche Erhebungen) . Zur regionalen Verteilung der Folgelasten der Luftverschmutzung liegen so gut wie keine Informationen vor. Die einzige Ausnahme von dieser Regel sind die Waldschäden (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986b, S. 112 und Raumordnungsbericht Nds 1984, S. 46ff), deren volkswirtschaftliche Bedeutung allerdings erst ansatzweise erforscht ist.

(23) Hinsichtlich der <u>Gewässerverschmutzung</u> nimmt Nds eine führende Stellung ein: bedingt durch einen kontinuierlichen Eintrag (7) fast aller namhafter Stoffe in die niedersächsischen Flüsse haben sich diese zu den am stärksten belasteten Fließgewässern in der BRD entwickelt. Ems und Hase sind ebenso wie Weser, Lune und Aller "überwiegend kritisch belastet", während Teile der Weser und der größte Teil der Elbe als "sehr stark verschmutzt" klassifiziert werden (vgl. UBA 1984, S. 185ff und DEUTSCHER BUNDESTAG 1986b, s. 166f). Die Quelle dieses Schadstoffeintrages in die Fließgewässer dürfte keinesfalls nur die Industrie sein: der Anschluß der Wohnbevölkerung an die öffentliche Abwasserbeseitigung beträgt im Durchschnitt (!) in Nds lediglich 83% (in manchen ländlichen Regionen sogar nur 50%), ein Wert, der bundesweit nur noch in Schleswig-Holstein schlechter ist (81%) (vgl. KAMPE 1987, BFLR 1985 und GEWOS 1986, C, S.70f).

(24) Die deponierten Abfallmengen (Hausmüll und Abfall des produzierenden Gewerbes) korrespondiren in Nds weitgehend den industriellen Verdichtungsgebieten in Südost- und Südwestniedersachsen (vgl. PETERS 1987, S. 23). "Die deponierten Abfallmengen zeigen bezogen auf die Kreisfläche besonders hohe Werte in verdichteten Gebieten, unabhängig von vorhandenen Müllverbrennungskapazitäten. Die ohnehin schon hohen Flächennutzungskonflikte in diesen Räumen werden durch notwendige Deponieflächen weiter verschärft."(ebenda, S.25) Dazu kommen als niedersächsische Spezialitäten:

- erschöpfte Kapazitäten im Sondermüllbereich,
- die ungelöste Gülleproblematik (besonders in Südwest-Nds),
- die Belastung durch das kontaminierte Baggergut aus Häfen und Wasserstraßen (vgl.Raumordnungsbericht Nds, 1984, S. 85f; GEWOS, D, S. 72).

(25) Die in den vorangegangenen Abschnitten aufgeführten Belastungen sollten nur als Illustration für die ökologische Dimension regionaler Differenzierung dienen. Einerseits korrelieren umweltbezogene Belastungen mit dem Agglomerationsgrad wirtschaftlicher Aktivität (8), andererseits ergibt sich aber in Abhängigkeit von natürlichen Dissipationswirkungen ebenso wie von eingesetzten Umwelttechnologien ein ökologischer Umverteilungseffekt zwischen den Regionen (9). "So erweisen Kernstädte von Verdichtungsregionen bei der öffentlichen und der industriellen Abwasserbeseitigung eher eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit qualifzierteren Abwasserbehandlungsverfahren auf, trotz des in diesen Räumen hohen Schadstoffaufkommens. Das bedeutet praktisch einen überdurchschnittlichen Export an Umliegeregionen. Da die Verdichtungsgebiete ihren Wasserbedarf aus dem Grundwasser oder dem weiteren Umland beziehen, besteht auch keine unmittelbare Motivation, verstärkte Reinigungsmaßnahmen zu ergreifen oder die Vollzugsdefizite abzubauen." (KAMPE 1987, S. 13)

Um so erstaunlicher ist es, daß es die für die Regionalpolitik unerläßliche Bereitstellung von Informationen über ökologische Belastungen in der Region kaum gibt. Allenfalls für die Teilbereiche liegen Informationen aus den entsprechenden Fachplanungen vor. Selbst diese Daten stehen aber erst mit relativ großer zeitlicher Verzögerung zur Verfügung.

4. Zur Entwicklung der Wirtschaftsförderung

(26) Sowohl aus raumordnungspolitischer Sicht im allgemeinen als auch aus der Sicht der rW im besonderen, gäbe es viel zu tun in Nds. Offenkundig ist, daß nicht nur das Land als ganzes Entwicklungsschwierigkeiten hat, sondern auch, daß die räumliche Verteilung der Wirtschaftsaktivitäten höchst ungleich ist. Dem großen Bereich des unentwickelten, ländlich geprägten Raumes im mittleren und nördlichen Nds stehen wenige Industrieregionen im Südwesten und Südosten und an der Küste gegenüber.

- Der ländliche Raum ist geprägt durch Landwirtschaft, die aufgrund subventionistisch verschleppter Überkapazitäten keine großen Entwicklungsmöglichkeiten hat. Er ist ferner geprägt durch unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und Unterversorgung mit sozialer und ökologischer Infrastruktur.
- Die industriellen Verdichtungsgebiete lassen sich in drei Problemgruppen einteilen: a) Standorte von technologieintensiven Industriezweigen, die aber aufgrund einer exportorientierten Monostruktur potentiell gefährdet sind; b) Standorte von Industrien, die wegen fehlender Innovationspotentiale mittelfristig gefährdet sind und c) Standorte mit ausgesprochenen "Absteigerindustrien", die akut gefährdet sind. Insbesondere in den Standorten vom Typ b und c hat ein rapider Beschäftigungsabbau stattgefunden, sodaß sich hier die Arbeitslosigkeit mit den "hausgemachten" ökologischen Belastungen verbindet. Bezüglich der wachstumspolitischen, der stabilitätspolitischen und der ausgleichspolitischen Zielsetzung muß also eine weitgehende Wirkungslosigkeit der bisherigen rW konstatiert werden. Dies hat seine Vorgeschichte.

(27) Der erste Markstein der raumpolitischen Debatte in Nds nach dem zweiten Weltkrieg war der erste Raumordnungsplan für Nds im Jahre 1948/9. In ihm wurde in genuin raumordnungspolitischer Absicht nicht eine undifferenzierte Industrieförderung verfolgt,

sondern es wurde "...so eindeutig wie niemals wieder...der Abbau der regionalen Disparitäten sowie eine weitgehende Umverteilung der Entwicklungspotentiale zugunsten der ländlichen und kleinstädtisch strukturierten Regionen des Landes zum Programm der zukünftigen Regional- und Raumordnungspolitik der Landesregierung erhoben." (BECHER 1986, S. 151). Zu diesem Zweck sollte v.a. in kleineren, rückständigen Gemeinden der Industrie<u>aufbau</u> gefördert werden, der Industrie<u>ausbau</u> in Gemeinden mit vorhandener Industrie und zusätzlichem Bedarf vorangetrieben werden, in Gemeinden mit Monostrukturen eine Industrie<u>ergänzung</u> befördert werden, ein Industrie<u>umbau</u> in Gemeinden mit vorwiegend militärischen Anlagen bewerkstelligt und schließlich durch Ausweisen von Gemeinden mit Industrie<u>sättigung</u> bzw.-<u>ballung</u> eine industrielle Erweiterung verhindert bzw. eine Verlegung unterstützt werden (vgl. ebenda). Teils wegen fehlender Umsetzungsinstrumente, teils wegen querliegender Macht- und Interessenstrukturen trat an die Stelle dieses Raunordnungsplans, die den Akkumulationsbedürfnissen der 50er und 60er Jahre viel eher entsprechende aktive Agglomerationsförderung, sodaß die heutigen Grundstrukturen zu einem Gutteil auch als "politikinduziert" gelten können (vgl. ebenda, S. 155f). Ansiedlungs- und Entwicklungsförderung v.a. von Branchen mit großen Wachstumsraten in den Ballungsgebieten war denn auch das Kernanliegen der regierungsamtlichen Wirtschaftsförderung. Das Anfang der 60er Jahre erwachende schlechte raumordnugspolitische Gewissen über die mit dieser Agglomerationsdynamik verbundenen sozialpolitischen und fiskalischen Kosten wurde durch die Krise 1966/7 rasch zunichte gemacht: sie hat die regionale Polarisierung weiter befördert und gleichzeitig die fiskalische Manövriermasse für deren Bearbeitung vermindert. Im übrigen entsprach der in der Folge ausgegebenen Parole von der "Modernisierung der Volkswirtschaft" die Schaffung großbetrieblicher, spezialisierter Produktionseinheiten unter weidlichster Ausnutzung staatlicher F- und T - Vorleistungen, was eben nur in Verdichtungsräumen möglich war (vgl. ebenda, S. 163f) - von der allein gesamtwirtschaftlichen Orientierung des Wachstums- und Stabilitätsgesetzes ganz zu schweigen. - Auch nach der Krise 1974/5 haben sich die regionalpolitischen Handlungsspielräume und der regionalpolitische Handlungsbedarf gegensätzlich entwickelt: die abflachende Wachstumsdynamik hat die Finanzmittelzuwächse beschränkt, während aber die sektoralen Struktur-

brüche und weltwirtschaftlichen Konkurrenzverschiebungen das Aufgabenfeld vergrößert haben.

Im Folgenden ist nun zu untersuchen, wie sich die widerspruchsvollen Zielsetzungen der rW (vgl. Teil I) in Instrumente und Politikimplementation umsetzen und ob eine derartige Wirtschaftsförderpolitik überhaupt die am Beispiel des Landes Nds skizzierten regionalen Strukturprobleme erfassen und bearbeiten kann.

III. INSTRUMENTALISIERUNG UND IMPLEMENTIERUNG DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG - EINE KRITIK

1. Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"(GRW)

1.1 Institutionelle Struktur

(28) Zentrales Gremium der GRW ist der Planungsausschuß. Ihm gehören der BMWI als Vorsitzender, der BMF und die Landeswirtschaftsminister bzw. -senatoren an. Bund und Länder haben je 11 Stimmen, die kommunalen Spitzenverbände haben ein Anhörungs- aber kein Stimmrecht. Beschlüsse müssen mit 3/4-Mehrheit gefaßt werden. Zu den hauptsächlichen Aufgaben des Planungsausschusses gehören:

- bei Abgrenzung der Fördergebiete v.a. die Festlegung eines einheitlichen Indikatorensystems und einer Rangfolge der zu fördernden regionalen Gebietseinheiten,
- bei der Festlegung von Schwerpunktorten die Formulierung der Grundsätze für deren Auswahl und die Festsetzung ihrer Anzahl,
- die Aufstellung von, in den Fördergebieten zu erreichenden Zielen und die Festlegung der Erfolgskontrollmethoden,
- bei der Spezifizierung von Maßnahmen und Mitteln die Festlegung der Landesquoten, die Benennung der förderfähigen Maßnahmegruppen und die Festlegung der Förderungsart (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a und WILD 1978)

(29) Die Aufgabe der Länder im Rahmen der GRW besteht v.a. in der landesspezifischen und regionalen Umsetzung der vom Planungsausschuß gesetzten Rahmenbedingungen. Einen nennenswerten Spielraum haben sie v.a. bei der ihnen obliegenden Quantifizierung und regionalen Aufteilung der Zielvorgaben und bei der Aufteilung des Mittlbedarfs und der Mittel auf die regionalen Aktionsprogramme der GRW und innerhalb dieser auf die jeweiligen Maßnahmegruppen (wobei sie ggf. sektorale und regionale Umplanungen in eigener Verantwortung vornehmen können).
Als Folge dieser Aufgaben gibt es von den Landesparlamenten zu beratende Anmeldungen zur GRW, die zusammen mit den Empfehlungen des Bundes abschließend im Planungsausschuß diskutiert werden. Die Beratungsergebnisse machen dann zusammen mit den allgemeinen Beschlüssen den Inhalt der Rahmenpläne für die GRW aus.

(30) Insgesamt zeigt die Ausgestaltung der GRW eine relative starke Stellung des Bundes. "Ob die starke Stellung des Bundes (11 Stimmen, die als Sperrminorität wirken, Vorsitz im Planungsausschuß) als "Mitwirkung bei einer Aufgabe der Länder" wie sie Art. 91a GG festlegt, zutreffend beschrieben werden kann, erscheint...als sehr fraglich."(WILD 1978, S.4). Es ist allerdings auch zu fragen, ob diese relativ starke Stellung des Bundes eine notwendige Bedingung für die politische Kernaufgabe der GRW, ein landesübergreifendes Rahmenwerk für die regionale Wirtschaftsförderung zu sein, ist. Die erste Koordinationsfunktion der GRW ergibt sich nämlich daraus,

- daß eine landesübergreifende Mittelbindung erfolgt (Bundeszuschuß wird nur wirksam bei entsprechenden Landesausgaben),
- daß die Mittel nach einheitlichen Standards verausgabt werden,
- daß die Förderung dieser gemeinschaftlichen Förderung nicht zuwiderlaufen darf. Dieser Koordinationsfunktion der GRW entspricht, daß der relative Vorteil der finanzstarken Länder bezüglich der regionalen Fördermöglichkeiten vermindert wird (vgl. EWINGMANN et al. 1986, S. 289/292).

(31) Die zweite Koordinationsfunktion der GRW soll in der Abstimmung mit den verschiedenen regionalpolitischen bedeutsamen Fachpo-

litiken (v.a. F und T, Umwelt, sektorale Strukturpolitik, Verkehrspolitik, Agrarpolitik und Raumordnungspolitik) bestehen. Nun ist es aber weitgehend unbestritten, daß fast alle Maßnahmen dieser Fachpolitiken raumwirksam sind, i.d.R. diese Raumwirkung aber nicht für die Erfolgsbeurteilung dieser Fachpolitiken von Bedeutung ist. Zur Einlösung der o.g. Koordinationsfunktion der GRW wäre also zu allererst eine für alle Fachpolitiken gemeinsame Referenzgröße erforderlich: eine einheitliche Gebietsabgrenzung, der Ausweis der Raumwirksamkeit des jeweiligen fachpolitischen Zielsystems und der Raumbezug der eingesetzten Instrumente. Für die sich daraus ergebenden raumbezogenen Daten muß der Austausch zwischen den verschiedenen Fachpolitiken organisiert werden. Schließlich wäre die Öffnung des administrativen Entscheidungsprozesses für diese raumwirtschaftlichen Querschnittsprobleme herzustellen. Für deren Verknüpfung könnte die GRW eine zentrale Aufgaben übernehmen.

Von alledem kann gegenwärtig keine Rede sein, sodaß nicht auszuschließen ist, daß einzelne Fachpolitiken und die rW gegeneinander arbeiten und sich wechselseitig das Tätigkeitsfeld vorgeben. Jenseits regierungsoffizieller Wunschvorstellungen findet die Abklärung zwischen rW und den jeweiligen Fachpolitiken heute auf der Ebene von gesonderten Gremien statt, die auf der Ebene der Landeswirtschaftsminister oder der Regierungspräsidien angesiedelt sind oder aber bei den genannten Behörden selber. Da diese mit einer echten Koordinationsaufgabe überfordert sind, beschränkt sich deren "Koordination" auf die Prüfung der Gesetzes- und Vorschriftsverträglichkeit der verschiedenen Einzelmaßnahmen (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 304ff).

1.2 Förderpolitik

(32) Voraussetzung für die rW ist die Unterscheidung von förderungswürdigen und nicht-förderungswürdigen Regionen, sonst ließe sich kein regionaler Lenkungseffekt erzielen. Dies wiederum setzt eine konsistente und unter bestimmten Kriterien kommensurable Gebietseinteilung voraus. "Gegenwärtig erfolgt diese nach Arbeitsmarktregionen, also aufgrund der durch das Pendlerverhalten der erwerbstätigen determinierten Märkte für den Faktor Arbeit. Dahin-

ter steht die Vorstellung, daß der Faktor Arbeit nur innerhalb des ihm eigenen Pendelbereichs für produktive Zwecke eingesetzt werden kann und nach den raumordnerischen Vorstellungen auch eingesetzt werden soll; großräumige Wanderungen sollen vermieden werden, da von der Hypothese auszugehen ist, daß sich solche insbesondere in Zuwanderungen in Verdichtungsräumen niederschlagen." (EWRINGMANN et al. 1986, S.50). Einerseits ist diese Einstellung insofern angemessen, als sie die räumliche Einheit der Grundfunktionen Wohnen und Arbeiten zur Grundlage der Gebietseinteilung macht. Andererseits wird aber mit der Orientierung an spezifischen Stichtagsdaten gerade die gegebene Trennung der genannten Funktionen festgeschrieben, die sich entweder aufgrund einer momentanen Arbeitsmarktkonstellation oder von siedlungsstrukturellen Fehlentwicklungen (z.B. Suburbanisierung) ergeben haben. Gänzlich obsolet ist die wachstumspolitische Begründung für diese Einteilung, nach der Arbeit den "Engpaßfaktor" für Wachstumsprozesse darstellt und die Arbeitsmarktregion Auskunft über die mobilisierbaren Reserven gibt (vgl. ebenda S. 50f): zum einen kann dies im Zustand chronischer Massenarbeitslosigkeit allenfalls für einzelne Segmente des Arbeitsmarktes gelten; zum andern widerspricht eine "blinde" Wachstumsförderung dem Ausgleichspostulat. So sinnvoll eine Regionenabgrenzung nach sozio-ökonomischen Kriterien auch sein mag: da sich diese häufig nicht mit der für die Implementation der GRW entscheidenden administrativen Grenzen der Stadt- und Landkreis deckt, wird die Erfolgskontrolle dadurch erschwert (vgl. BALZ/LEIBFRITZ 1985, S. 14 und unten Ziffer 72).

(33) Soweit diese Arbeitsmarktregionen als "Zonenrand"-Gebiet gelten oder in den politischen Verwaltungsbereich des Saarlandes fallen werden sie aus politischen Opportunitätsüberlegungen heraus per se für förderungswürdig deklariert. Dies sind allein etwa 50% des gesamten Fördergebiets. Der andere Teil der <u>Förderregionen</u> wird dadurch ermittelt, daß im <u>ersten Schritt</u> die Arbeitsmarktregionen mit Hilfe eines Gesamtindikators in eine Rangfolge gebracht werden. Qualitativ und quantitativ setzt sich dieser Indikator wie folgt zusammen:

- Bruttowertschöpfung pro Einwohner (22.5%)
- Bruttolohn- und gehaltssumme je Beschäftigtem (22.5%)
- Arbeitslosenquote (über mehrere Jahre hinweg) (45%)

- Infrastrukturausstattung in verschiedenen Bereichen (10%).

Dieser Gesamtindikator bringt die Arbeitsmarktregionen in eine Rangfolge. Die Anzahl der geförderten Gebiete ergibt sich dann durch eine Festlegung eines Schwellenwertes. Dieser wird politisch i.d.R. entlang einer Entscheidung über den erwünschten Prozentsatz der in den Fördergebieten lebenden Bevölkerung vorgegeben. Insgesamt leben mit Stand vom Juli 1987 32,8% der Bevölkerung in Fördergebieten der GRW. - In einem zweiten Schritt werden darüberhinaus die Regionen mit überdurchschnittlichen Arbeitsmarktproblemen identifiziert: zusätzlich gefördert werden jene Regionen, deren Arbeitslosenquote im Durchschnitt der letzten 5 Jahre mehr als 160% über dem Bundesdurchschnitt lag (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 5).

Hinter diesem scheinbar neutralen Gesamtindikator steht aber offenbar ein politisches Kalkül. Dies zeigen folgende Überlegungen:
a) unterstellt die Zusammenfassung von Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator die (weitgehende) Unabhängigkeit der ersteren voneinander. Diese ist im vorliegenden Fall nicht gegeben. V.a. Bruttowertschöpfung, Lohn- und Gehaltssumme und Infrastruktur weisen enge Korrelationen auf. Dadurch wird das Gewicht dieser Indikatoren überzeichnet. Regionen mit unterdurchschnittlicher Wertschöpfung/Infrastruktur (v.a. ländliche Räume) erscheinen also als förderungswürdiger als sie eigentlich sind. Umgekehrt wird der Arbeitsmarktindikator unterbewertet. Damit erscheinen Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (v.a. altindustrielle Ballungsregionen) als weniger förderungswürdig als sie eigentlich sind. Der zweite Schritt des obigen Abgrenzungsverfahrens ist offenbar nicht sensibel genug, um dieses strukturelle Problem des Gesamtindikators zu kompensieren (vgl. ECKEY/WEHRT 1984, S. 57ff).
b) Sowohl was die Segmente als auch was die Reichweite der Indikatoren innerhalb dieser Segmente angeht, bildet der Gesamtindikator nur einen sehr beschränkten Bereich der regionalen Differenzierungsgründe ab (vgl. Ziffer 2): Der Wertschöpfungs- bzw. Einkommensindikator erfaßt nicht die wirkliche Versorgungslage der Bevölkerung. Die Verteilung dieser Wertgröße wird ebenso wenig erfaßt wie deren Kaufkraft (Realeinkommen). Die nicht kaufbaren Güter (Umwelt, Lebenswelt) werden ebenso wenig berücksichtigt wie die um- und lebensweltbedingten Reparaturkosten (vgl. EWRINGMANN

ET AL. 1986, S. 256f). Der Arbeitsmarktindikator ist zum einen nicht weitreichend genug (Nichtberücksichtigung der stillen Reserve) und zum anderen nicht differenziert genug (keine Erfassung der unterschiedlichen Entwicklung in den Arbeitsmarktsegmenten, v.a. im Bereich der Problemgruppen)(vgl. ebenda, S. 259f). Der Infrastrukturindikator schließlich selektiert nur "wirtschaftsnahe" Komponenten der Infrastruktur aus den Bereichen Verkehr, Energie, soziale Infrastruktur, Ausbildung und Umwelt (wobei hier lediglich die Abwasserentsorgung erfaßt wird). Nicht nur werden unzulässigerweise diese Einzelindikatoren als unabhängig voneinander (als substituierbar) unterstellt, sondern auch wichtige Bereiche der haushaltsbezogenen Infrastruktur ausgeblendet. Ferner bedarf die Bezugsbasis für den Infrastrukturindikator der Präzisierung: einerseits reicht seine Wirksamkeit ggf. über eine Arbeitsmarktregion hinaus (10), andererseits muß er auf die Wohnbevölkerung bezogen werden (vgl. ebenda, S.255). Angesichts dieser willkürlichen Selektivität kann der Schlußfolgerung (von BÖHRET et al., 1982, S. 181) schwerlich widersprochen werden, ausschlaggebend "...für die Wahl dieses Kriteriums dürfte gewesen sein, daß mit seiner Hilfe bestimmte Gebiete in die Förderung aufgenommen werden konnten, die aufgrund der beiden anderen Indikatoren in der GRW nicht berücksichtigt worden waren."

Sowohl die qua politischer Prioritätssetzung erfolgende Förderung des gesamten Saarlandes und des gesamten "Zonenrand"-Gebietes als auch die inkonsistente Kriterienauswahl und -gewichtung lassen die Schlußfolgerung zu, daß die Abgrenzung der Fördergebiete der GRW eher als Ergebnis eines politischen bargaining-Prozesses unter den Ländern und der Länder im Verhältnis zum Bund zu begreifen ist, denn als Versuch zu einer konsistenten regionalpolitischen Praxis (11). "Die Abgrenzungen sind daher trotz des hohen statistischen und wissenschaftlichen Aufwandes, der dafür betrieben wird, letztlich in erster Linie politische Entscheidungen nach den Maximen "Besitzstandswahrung" und "Gleichbehandlung"."(BÖHRET et al. 1982, S. 182)(vgl. unten Ziffer 73).

(34) Entsprechend dem der regionalen Wirtschaftsförderung unterliegenden Zielkompromiß (vgl. oben Ziffer 10) sollen in den Fördergebieten (Auswahl nach "Bedürftigkeitskriterien") nur jene

Orte gefördert werden, die ein großes Wachstumspotential aufweisen (Auswahl nach dem "Würdigkeitskriterium"). Die Grundlage für die Wachstumswirkungen, die von diesen Schwerpunktorten für die gesamte Umgebung ausgeht, wird gesehen a) in Agglomerationsvorteilen (vgl. Ziffer 4), b) in der effizienten (rentablen) Bereitstellung von Infrastruktur (Konzentrationserfordernis wegen Unteilbarkeit bzw. "economies of scale") und c) in der Konzentration von wachstumsintensiven Schlüsselindustrien, die Zulieferindustrien im Umland fördern sollen (vgl. KLEMMER 1986, S. 736 und ECKERLE et al. 1986, S. 741f) - Zweifellos kann diese Konzentration der Mittel des Lenkungseffekt der regionalen Wirtschaftsförderung vergrößern. Problematisch an dieser theoretischen Begründung des Schwerpunktortekonzeptes ist jedoch, daß auch in den unentwickelten Regionen der gesellschaftliche Fortschritt mit agglomerativen Strukturen verknüpft wird, also eben jener polarische Entwicklungsprozeß von Ballungszentren und Peripheriegebieten in Gang gesetzt werden soll, der Ausgangspunkt aller regional-politischen Interventionen ist. Daß in der theoretischen Konzeption der Schwerpunktorte stets eine optimale Größe des Wachstumspols bestimmt wird (vgl. z.B. KLEMMER ebenda, S.737f) ist zwar eine immanente Kritik der grenzenlosen Agglomerationsdynamik, muß aber in Anbetracht der gänzlichen Abwesenheit von praktischen Entballungsversuchen in der Regionalpolitik als bedeutungsloser Schnörkel gewertet werden.

In der Praxis der GRW freilich hat das Schwerpunktorteprinzip noch ganz andere Aufgaben. Zunächst fällt auf, daß trotz einer Fixierung der Mindesteinwohnerzahl und einer Maximalzahl der Schwerpunktorte pro Förderregion eine "Inflation" der Schwerpunktorte zu verzeichnen ist. Dies liegt zum einen daran, daß die Anzahl der Schwerpunktorte in der Konkurrenz der Länder untereinander von Bedeutung ist. "Das hohe Gewicht der Besitzstandswahrung verhindert in der Regel, daß alte Schwerpunktorte, die ja in der Regel nur "pragmatisch" festgelegt wurden aus der Förderung entfernt werden können. Das Prinzip der Gleichbehandlung garantiert, daß Änderungen an diesem System nur entweder für alle gleich oder überhaupt nicht möglich sind."(BÖHRET et al. 1982, S. 188). Zum andern liegt dies daran, daß in Schwerpunktorten für die Länder zusätzliche Möglichkeiten bestehen, Mittel aus der Investitionszulage in Anspruch zu nehmen, die für die sie - da die Investitionszulage aus dem Aufkommen der Einkommens- und Körperschaftssteuer gezahlt wird

- nicht unmittelbar haushaltswirksam sind. Schließlich: "Die Gewährung der Schwerpunkteigenschaft diente in den Bundesländern teilweise als Ersatz für eine mangelnde Koordination der raum- und regionalwirtschaftlich wirksamen Fachpolitiken." (ECKERLE et al. 1986, S. 744). Dies ist um so weniger verwunderlich, als die GRW einen von oben nach unten verlaufenden Politikprozeß darstellt. Bei der Ausgestaltung der regionalen Aktionsprogramme (u.a. Festsetzung der Schwerpunktorte) findet keine Abstimmung mit den Entwicklungsvorstellungen der Kommunen statt (12). V.a. das mit der Schwerpunkteigenschaft verbundene Fördergefälle stellt einen Vorteil in der durch das Finanzsystem sowieso schon angestachelten Ansiedlungskonkurrenz der Gemeinden dar (vgl. Ziffer 74).

(35) Die zur Hälfte vom Bund und zur Hälfte von den Ländern bereitgestellten Mittel für die GRW dürfen nur in den im Rahmenplan ausgewiesenen Fördergebieten unter Beobachtung der Schwerpunktorte eingesetzt werden. Die in den Rahmenplänen formulierten Grundsätze für die Förderung gewerblicher Investitionen (bzw. Arbeitsplätze) und der Infrastruktur sollen zugleich die Koordination des gesamten Instrumentariums der regionalen Wirtschaftsförderung ermöglichen (dritte Koordinationsfunktion der GRW; vgl. oben Ziffer 30/31). Die Investitionszulage soll die gesetzlich garantierte Basisförderung ausmachen, die Investitionszuschüsse aus den Mitteln der GRW die variable Ergänzungsförderung darstellen (ggf. zusätzlich gedeckt durch GRW-Bürgschaften). Flankiert und spezifiziert werden diese Förderungen durch ERP-Kreditprogramme an kleinere und mittlere Unternehmen und zeitlich befristete Sonderprogramme für strukturschwache Gebiete und die Landesprogramme zur Wirtschaftsförderung (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 10). Von einer planvollen Abstimmung dieser Instrumente der rW kann aber keine Rede sein. Dies ergibt sich schon allein dadurch, daß die Investitionszulage und die ERP-Kreditprogramme in alleinige Bundeskompetenz fallen, die GRW und die Sonderprogramme in Mischkompetenz und die Landesprogramme in Landeskompetenz. Auch eine Verpflichtung auf gemeinsame Fördergrundsätze ist nur bedingt, für Teile der Investitionszulage und die GRW-Mittel, gegeben. Soweit dies der Fall ist sollen beide im Folgenden gemeinsam betrachtet werden.

Die für die GRW formulierten Grundsätze sind ganz auf die Förderung der gewerblichen Wirtschaft und auf das Wachstum der monetären Einkommen zugeschnitten: gefördert werden sollen private Investitionen, die "ihrer Art nach" oder "im Einzelfall" den Kriterien des Export-Basiskonzepts genügen (vgl. oben Ziffer 9) oder aber öffentliche Infrastrukturinvestitionen, soweit sie für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich sind (vgl. ebenda, S. 23).

(36) Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft erfolgt in einer auf Antrag hin gezahlten Bezuschussung von Investitionen. Mit dieser Investitionsförderung wird die Erwartung verbunden, daß die Einkommenssituation der Region verbessert wird und/oder qualifizierte Dauerarbeitsplätze geschaffen werden und/oder eine Diversifizierung einer einseitigen Wirtschaftstruktur erfolgt (vgl. ebenda, S. 24). Die Höchstgrenze der noch geförderten Investitionssumme liegt beim 10fachen der durchschnittlichen Investition pro Arbeitsplatz im Fördergebiet. Im einzelnen können Errichtungen, Erweiterungen, Rationalisierungen, Erwerb, Verlagerung und die Einrichtung von hochwertigen Arbeitsplätzen gefördert werden. Die Grundförderung ist i.d.R. die Investitionszulage von 8,75% (10% im "Zonenrand"). Die Differenz zur maximal möglichen Förderung wird durch GRW-Zuschüsse bestritten. Für die einzelnen Förderfälle gelten folgende Einzelbestimmungen (Stand 5.8.1986, in Klammern Beschlußfassung des Planungsausschusses vom 2.7.1987):

TABELLE 7: ARTEN DER INVESTITIONSFÖRDERUNG DER GRW

Förderbed. / Vorgang	Schwerpunktort		außerhalb Schwerpunktort	
	Voraussetzung	Satz	zusätzliche Voraussetz.	Satz
Errichtungsinv.	keine	25-15 (23-15)	Überwiegend Frauenarb.-pl. Standortbindung besondere Belast./Gefährd. (besondere Bedeutung für Beschäftigungslage)	15-1o (12)
Erweiterungsinv.	15% Zuwachs Arb.pl. 5o zusätzl. Arb.pl.	25-15 (2o-12)	wie oben (Streichung beabsichtigt)	15-1o (12)
Rationalisierung	Steig. der Wirtsch. Mindesthöhe Invest.	25-15 (2o-12)	wie oben	1o
Erwerbsinvestit.	Übernahme wesentl. Teil Belegschaft	25-15	wie in Schwerpunktort	25-15
Verlagerungsinv. a)aus Fördergeb.	nur Erweitkosten bei angemessener Zahl Dauerapl. oder grund legende Retional.	1o-8.75	wie bei Errichtungsinvest.	15-1o
b) aus Nichtförd. gebieten	keine	25-15	wie oben	
Schaffung hochwert Aplätze	Mindesthöhe Eink. " Invest. Garantie 5 Jahre	25-15 TDM/Ap		15 TDM/Ap

Quelle: DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, BMF 1987

Diese Übersicht zeigt: In den Fördergebieten gibt es kaum eine gewerbliche Investition, die nicht "förderungswürdig"ist. Zweifel am Lenkungseffekt dieser Förderung und damit an seiner Zieleffizienz

sind mithin naheliegend. Diese Zweifel sollen im Folgenden erhärtet werden.

a) Das Ziel "Schaffung von (hochwertigen) Arbeitsplätzen" ist sehr weitmaschig angelegt: bei den Erweiterungen kann es durch einen dem Beantragungszeitraum vorangehenden Rationalisierungsprozeß konterkariert werden; bei geförderten Rationalisierungen ist per se von einer Freisetzung von Arbeitsplätzen auszugehen, wofür keinerlei Limit gesetzt wird (insofern schafft die GRW auf der einen Seite, was sei auf der anderen Seite beseitigen will); bei Erwerb und Verlagerung geben die Qualifizierungen "wesentlicher Teil der Belegschaft" und "angemessene Zahl von Dauerarbeitsplätzen" für interessegeleitete Auslegungskünste genügend Spielraum; bei der Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen ist die Beschränkung auf den Zeitraum von 5 Jahren zu monieren und schließlich gibt für die Rückzahlungsverpflichtung bei Nichterreichen der Arbeitsplatzziele weitgehende Umgehungsklauseln (vgl. ebenda, S. 30).

b) Das Ziel "Schaffung von zusätzlichem Einkommen" wird in die Hoffnung auf den Primäreffekt des Export-Basis-Konzepts verflüchtigt. Letzteres wird umso wichtiger, als die Förderung längst über die Neuansiedlung hinaus auf die "Bestandspflege" in den Förderregionen hin orientiert ist. Wenn das Export-Basis-Konzept aber problematisiert werden muß (vgl. Ziffer 9) und darüberhinaus in der Praxis der Wirtschaftsförderung durch die Einbeziehung einzelner Dienstleistungen (vgl. ebenda, S. 24) selbst durchlöchert wird, dann erfordert die Abschätzung der Einkommenswirksamkeit von Investitionen die Betrachtung der Struktur der Investition. V.a. die Zunahme der Kapitalintensität (Bruttoanlagevermögen je Beschäftigtem) dürfte die Einkommens- und Arbeitsplatzwirksamkeit eines gegebenen Investitionsvolumens vermindern. Vor diesem Hintergrund muß die Investition als Bemessungsgrundlage für eine auf Einkommen und Arbeitsplätze zielende Wirtschaftsförderung in Frage gestellt werden (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 282/349)

c) Gänzlich unoperationalisiert bleibt das Ziel des Abbaus von Monostrukturen: es gibt keine speziell auf dieses Ziel zugeschnittenen Fördertatbestände. - Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß sich die fehlende Zieleffizienz auch durch die Bildung eines Gesamtindikators und den damit möglichen Substitutionsbeziehungen zwischen den einzelnen Kriterien ergibt: die Fördermaßnahmen für die gewerbliche Wirtschaft sind nicht an dem spezifischen Bedürfigkeitsprofil der Region orientiert.

Es versteht sich vor dem Hintergrund dieses Förderungsprofils von selbst, daß es für eine strategische Orientierung auf regionale Innovationspotentiale untauglich ist, seien diese generell als Orientierung auf hochwertige innovationsträchtige Produktionsformen- und produkte oder aber spezifisch - nicht ganz ohne Zusammenhang damit - als ökologischer Umbau von Produktions- und Konsumstrukturen verstanden (13). Zur Erfassung und Förderung des regionalen Innovationspotentials ist weder die auf Erstanwender neuer Technologien zielende Forschung und Entwicklungsförderung des BMFT noch die auf Spätanwender risikoloser Technologien ausgerichtete Mittelstandsförderung und die rW in der Lage (vgl. EWERS/WETTMANN 1980, S. 395).

Bei der Verteilung der Investitionsfördermittel sind folgende Entwicklungen signifikant:

- Die Arbeitsplatzeffizienz der regionalen Wirtschaftsförderung weist eine abnehmende Tendenz auf: während 1972 105 431 DM pro Arbeitsplatz an Fördergeldern aufgebracht werden mußte, war im Jahr 1983 bereits ein Betrag von 224 000 DM erforderlich (vgl.EWRINGMANN et al. 1986, S. 280/281). Dabei bleibt aber darüberhinaus zu berücksichtigen, daß die ausgewiesenen Arbeitsplatzzahlen Plandaten sind, möglicherweise nur vorübergehend existieren und ggf. auf Kosten anderer Regionen geschaffen worden sind (vgl. SEIFERT/WELSCH 1983, S. 718).
- Der überwiegende Teil der Investitionsfördermittel entfällt im Zeitraum 1981-1984 auf Erweiterungsinvestitionen (63%), gefolgt von Neuerrichtungen (26%) und den Rationalisierungen (14%) (vgl. SCHÜTTE/HILLESHEIM 1986, S. 762).
- Gefördert werden überproportional die Großbetriebe: So gilt für den Zeitraum von 1978-1982: "Obwohl...nur knapp 9% der geförderten Betriebe im Fördergebiet über 500 Beschäftigte aufweisen, entfallen auf sie über 50% der Beschäftigten und der Investitionen." (HOLST 1986, S. 776). Großbetriebe weisen im Verhältnis zu Klein- und Mittelbetrieben eine überproportional hohe Inanspruchnahmequote der Fördermittel auf (vgl. ebenda).

- Das überragende Finanzierungsinstrument ist die in Bundeskompetenz fallende Investitionszulage. Im Durchschnitt aller Förderfälle beträgt ihr Anteil an der Gesamtförderung 86% ! (vgl. SCHÜTTE/HILLESHEIM 1986, S. 769)

(37) Die Förderung der Infrastruktur erfolgt als Bezuschussung eines von den Gemeinden zu beantragenden Vorhabens. Diese sollen ausschließlich der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft dienen (Ausnahmen gibt es im "Zonenrand"). Eine Höchstgrenze für den Umfang der geförderten Infrastrukturvorhaben gibt es nicht. Auch das Beteiligungsverhältnis der Gemeinden ist offen. (Einen Richtwert stellen die Beteiligungsverhältnisse der Gemeinden bei den Zweckzuweisungen der Länder an die Gemeinden für die verschiedenen Infrastrukturbereiche dar.) Im einzelnen können gefördert werden:
- Erschließung von Industrie- und Gewerbegelände (in Schwerpunktorten auch auf Vorrat, sonst nur im Zusammenhang mit konkreten Investitionsvorhaben);
- Ausbau von Verkehrswegen;
- Energie- und Wasserversorgungseinrichtungen;
- Anlagen für die Beseitigung bzw. Reinigung von Abwasser und Abfall;
- öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs;
- Errichtung und Ausbau von Gewerbezentren (wie z.B. Forschungs-, Innovations-, Technologie- und Gründerzentren);
- Errichtung und Ausbau von Einrichtungen zur Nutzung der neuen Techniken zur Individualkommunikation (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 30f).

Die einzelnen Bundesländer haben hier unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und z.T. auf die Förderung mancher Infrastrukturarten ganz verzichtet (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 269ff). Einen Überblick über die Verteilung der Mittel gibt folgende Tabelle.

TABELLE 8: INFRASTRUKTURFÖRDERUNG; VERTEILUNG DER GRW-MITTEL NACH BEREICHEN (IN V.H.)

	Industriegeländeerschließung	Verkehrsversorung	Energieversorgung	Wasserversorung	Abwasserreinigung u. -beseitigung	Abfallbeseitigung	Fremdenverkehr	Ausbildungs-, Fortbildungs-, Umschulungsstätten	Fußgängerzonen	Parkmöglichkeiten
1972	28,5	5,3	0,3	4,9	24,4	0,9	19	15,9	-	-
1973	32,1	7,8	1,1	2,3	19,4	0,14	27,6	9,4	-	-
1974	30,4	10,1	0,1	1,5	20,5	0,1	26,9	10,4	-	-
1975	22,6	6,7	0,3	1,4	19,8	2,3	39,0	7,8	-	-
1976	26,9	7,9	0,4	1,6	23,6	2,8	46,3	9,3	-	-
1977	11,2	7,0	2,6	2,4	13,1	0,9	29,8	2,0	8,9	21,9
1978	20,6	4,3	5,1	2,9	15,8	0,7	29,7	2,1	8,1	10,5
1979	30,3	8,8	4,9	2,8	11,5	1,5	23,1	10,6	1,7	4,7
1980	31,6	3,5	2,6	3,5	17,0	0,9	30,6	6,8	1,4	1,8
1981	37,5	9,8	4,8	1,5	14,2	6,2	14,6	7,9	1,3	2,2
1982	43,4	5,3	0,3	2,5	11,1	1,0	24,5	11,7	0,01	0,04
1983	32,2	6,8	4,2	3,7	31,3	-	15,8	5,9	-	0,2

Quelle: EWRINGMANN et al. 1986, S. 274

Vergleicht man die Entwicklung der Verteilung der GRW-Mittel auf Investitionsförderung einerseits und Infrastrukturförderung andererseits, so zeigt sich eine Pufferfunktion der Infrastrukturförderung: Hier finden v.a. von der privaten Wirtschaft nicht abgerufene GRW-Mittel Verwendung, was umgekehrt auch bedeutet, daß die in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegenen Investitionszuschüsse pro Arbeitsplatz v.a. durch Umschichtungen zu Lasten der Infrastrukturförderung finanziert wurden (vgl. ebenda, S.271/281 und BÖHRET et al. 1982, S. 348/ 376). Dies verdeutlicht folgende Tabelle:

TABELLE 9: BEWILLIGTE GRW-MITTEL 1972- 1983

	Gesamt	Infrastruktur		gewerbliche Wirtschaft in Mio DM
		in Mio DM	in % der Gesamtmittel	
1972	611,09	434,87	71,2	176,22
1973	427,03	286,88	67,2	140,15
1974	525,43	382,68	72,8	142,75
1975	670,38	357,96	53,4	312,42
1976	606,02	301,20	49,7	304,82
1977	796,86	474,52	59,5	322,34
1978	932,15	392,62	42,1	539,53
1979	785,58	340,62	43,4	444,96
1980	713,61	341,03	47,8	372,58
1981	397,95	155,65	39,1	242,30
1982	416,52	162,88	39,1	253,64
1983	474,09	112,83	23,8	361,26

Quelle: EWRINGMANN et al. 1986, S. 272

Die Folge ist, daß keinerlei Korrespondenz zwischen dem für die Ermittlung der Förderwürdigkeit mitentscheidenden Infrastrukturindikator (vgl. oben Ziffer 33) und der faktischen Aufteilung der Fördermittel in einer Region gibt: im Extremfall kann eine allein aufgrund der Unterausstattung mit Infrastruktur in die Förderung gelangte Region die gesamten Fördermittel zur Investitionsförderung verwenden!

Ferner: Das qualitativ und quantitativ fast bedeutungslose Hinausgehen der Infrastrukturförderung über die unternehmensbezogenen Vorleistungs- und Nachsorgefunktionen steht in keinem Verhältnis zur zentralen Bedeutung gerade der sozialen und umweltbezogenen Infrastruktur für die Ausgleichsfunktion der regionalen Wirtschaftspolitik. Der Hinweis, daß die hierfür relevanten Komponenten der Infrastruktur von anderen Fachpolitiken bereitzustellen seien (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S.329) kann insofern nicht überzeugen, als dies <u>erstens</u> auch für alle Komponenten der wirtschaftsnahen Infrastruktur gilt und <u>zweitens</u> die regionale Wirtschaftspolitik gerade eine Querschnittsaufgabe darstellt, die die

fachpolitische Infrastrukturförderung zu koordinieren und zu flankieren hätte.
Dazu kommt: die Gemeinden selber müssen die bereitgestellten Fördermittel und damit deren Zwecksetzung akzeptiern, da sie wegen ihrer strukturellen Finanzierungsprobleme unter "Abrufzwang" stehen. Ihre eigenen Prioritäten werden dadurch verzerrt.

Das Schwerpunktorteprinzip in Verbindung mit der genannten Pufferfunktion der Infrastrukturförderung hat v.a. in ländlichen Gebieten zu einer nur noch durch große Zeit- und Verkehrsaufwendungen zu überbrückenden Unterversorgung mit haushaltsbezogener Infrastruktur einerseits und produktionsbezogener Dienstleistungsstruktur andererseits geführt (vgl. STIENS/TÜRKE1984, S. 130 und unten Ziffer 76). - Vor dem Hintergrund sind von der gegenwärtigen Infrastrukturförderung weder Innovationsimpulse noch das Setzen von ökologischen incentives für Technologie- und Produktionsstruktur zu erwarten.

(38) Die Mittelausstattung für die GRW im Jahre 1986 belief sich auf 551,5 Mio DM für die GRW-Zuschüsse (je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern zu tragen und auf 1052 Mio (geschätzt) für die Investitionszulage (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 13). Die Gesamtsumme der Finanzhilfen des Bundes betrug demgegenüber im Jahre 1986 ca. 13,5 Mrd DM und die Gesamtsumme der vom Bund gewährten Steuervergünstigungen ca. 18,6 Mrd DM (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1985, S. 170/285). Die dadurch veranschaulichte relative Bedeutungslosigkeit der GRW-Mittel ist im Rahmen eines längerfristigen Entwicklungsprozesses zu sehen. "Zusammengefaßt dürften GRW-Mittel und regionale Investitionszulagen ihr relatives Gewicht an den gesamten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von Bund und Ländern an die gewerbliche Wirtschaft seit 1972 etwa halbiert haben." (EWRINGMANN et al. 1986, S. 241). Dies dokumentiert folgende Tabelle:

TABELLE 10: ENTWICKLUNG DER MITTELANSÄTZE IM RAHMEN DER GRW

Jahr	GA-Normalansatz		GA-Sonderprogrammittel		Regionale Investitionszulagen gemäß den Subventionsberichten		insgesamt	
	in Mio DM	entspricht ... v.H. der Finanzhilfen von Bund und Ländern an die gewerbl. Wirtschaft (ohne Verkehr)	in Mio DM	entspricht ... v.H. der Finanzhilfen von Bund und Ländern an die gewerbl. Wirtschaft (ohne Verkehr)	in Mio DM	entspricht ... v.H. der Steuervergünstigungen von Bund und Ländern an die gewerbl. Wirtschaft (ohne Verkehr)	in Mio DM	entspricht ... v.H. der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von Bund und Ländern an die gewerbl. Wirtschaft (ohne Verkehr)
1972	532,0	23,4	-	0,0	665	9,5	1.197	12,9
1973	532,0	18,5	-	0,0	700	9,7	1.232	12,2
1974	532,0	16,2	-	0,0	800	10,4	1.332	12,1
1975	588,0	17,9	-	0,0	580	7,6	1.168	10,7
1976	588,0	18,2	100,0	3,1	463	5,8	1.151	10,3
1977	588,0	16,5	80,2	2,3	476	5,9	1.144	9,0
1978	588,0	10,5	260,0	4,6	385	4,6	1.233	8,8
1979	588,0	8,7	220,0	3,3	465	5,3	1.273	8,2
1980	588,0	8,7	120,0	1,8	674	6,7	1.382	8,2
1981	470,0	(5,8)	60,0	(0,7)	892	8,4	1.422	.
1982	470,0	(6,4)	18,5	(0,3)	759	7,0	1.248	.
1983	520,0	(6,4)	18,5	(0,2)	830	7,1	1.369	.
1984	551,5	(6,9)	38,5	(0,5)	830	6,9	1.420	.

Die v.H.-Werte in Klammern geben lediglich die Relation des Bundesanteils an den Förderungsmitteln im Rahmen der GA zu den Finanzhilfen bzw. Steuervergünstigungen des Bundes wieder.

Quelle: EWRINGMANN et al. 1986, S. 240

1.3. Die Gemeinschaftsaufgaben in Niedersachsen

(39) In Niedersachsen wird ein im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt überproportional großer Teil der Wirtschaft durch GRW-Mittel gefördert. In den Jahren 1972-1983 lebten 60% der niedersächsischen Bevölkerung in Fördergebieten (im Bundesdurchschnitt lediglich 28,7%)(vgl. BECHER 1985, S. 221). - Die Fördergebiete der GRW in Nds sind in vier regionalen Aktionsprogrammen zusammengefaßt: "Niedersächsische Nordseeküste"(3), "Ems-Mittelweser"(4), "Heide-Elbufer"(5) und "Niedersächsisches Bergland"(6). Diese Regionen sind überwiegend durch ländliche Gebiete geprägt (v.a. (3) und(4)), schließen z.T. aber örtlich konzentrierte Industriegebiete ein (v.a. (5) und (6)), wobei aber diese Gebiete in der Regel die in Ziffer 26 zusammengefaßten Merkmale aufweisen. Auffällig ist nun nicht nur, daß ganz unterschiedliche Problemregionen (einerseits Problemfeld Landwirtschaft, andererseits Problemfeld veraltete Industriestruktur) in einem Aktionsprogramm zusammengefaßt werden, sondern, daß auch keine regionsspezifischen Entwicklungspotentiale im Rahmenplan genannt werden, vielmehr der allgemeine Zielkatklog der GRW variiert wird (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 48/58/63/68). Hinsichtlich der Förderung der Investitionen und der Infrastruktur ergibt sich folgendes Bild:

TABELLE 11: FÖRDERUNG VON INVESTITIONEN UND INFRASTRUKTUR DURCH DIE GRW IN NDS (IN MIO DM)

	Investition				Infrasstruktur		
	Volumen	Zulage	Zuschuß	Förd.int.	Volumen	Zuschuß	Förd.int.
(IST)1976-82	18 900		457	2.41	903	408	45.2
1983	2 000		47	2.35	39	23	59
1984	2 700		115.5	4.27	112	62	55.4
1985	1 800		119	6.6	146	52	35.6
(SOLL) 1986	2 755.9	262.5	66.1	2.4	144.3	66.5	46.1
1987	"	"	" (50)*	"	"	" (120)*	"
1988	"	"	" (75)*	"	"	" (105)*	"

Quelle: MWTV, Jahreswirtschaftsbericht 1983ff, eigene Berechnungen 15.Rahmenplan GRW, eigene Berechnungen, Entwurf Landeshaushalt Niedersachsen 1988

(40) Betrachtet man zunächst näher die Investitionsförderung in Nds, so ergibt unmittelbar aus der vorstehenden Tabelle, daß der übergroße Teil der Fördermittel (nämlich 75%) auf die Investitionszulage entfällt (14) und damit eigentlich in Bundeskompetenz vergeben wird (vgl. unten Teil 2.1.). Zum andern fällt in der Entwicklung der IST- Zahlen (bis 1985) die kontinuierlich zunehmende Förderintensität auf. Für ein gegebenes Investitionsvolumen müssen offenbar in Nds durchschnittlich immer mehr GRW-Zuschüsse bereitgestellt werden. Trotz ihrem rückläufigen Anteil an den gesamten Subventionen wurden von der rW in Nds seit den 80er Jahren immer noch ca. 1/3 aller getätigten Investitionen erfaßt (vgl. BECHER 1985, S. 222). Von diesem geförderten Investitionsvolumen entfielen (in den Jahren 1972-1983) 36,5% auf Errichtungen, 49,7% auf Erweiterungen und 13,9% auf Rationalisierungen (vgl. ebenda, S. 227). Seit Beginn der 80er Jahre ist der Anteil der Errichtungsinvestitionen rückläufig, während die Erweiterungsinvestitionen und die Rationalisierungsinvestitionen zunehmen (vgl. ebenda, S. 234 und SCHÜTTE/HILLESHEIM 1986, S. 764f). Detailuntersuchungen einzelner Förderregionen haben jedoch nachgewiesen, daß auch der

größte Teil der Erweiterungsinvestitionen eigentlich Rationalisierungsinvestitionen waren (vgl. AHLERS/BAUMHÖFER 1980, S. 240/245). Die Möglichkeit zu dieser großzügigen Umdefinition liegt in dem durch Anreizinstrumente und Gemeindekonkurrenz charakterisierten Antragsverfahren begründet (vgl. BÖHRET et al. 1982, s. 366). Die sinkende Arbeitsplatzeffektivität der GRW nimmt dann nicht Wunder:"...in keinem, anderen Bundesland fällt diese Relation zwischen Anteil an den geförderten Investitionen einerseits und Anteil an den zusätzlich entstehenden Dauerarbeitsplätzen andererseits, gemessen in Prozentpunkten, so ungünstig aus wie in Niedersachsen" (BECHER 1985, S. 225f). Vor diesem Hintergrund läßt sich die GRW als Förderung des Einsatzes des "Faktors" Kapital interpretieren, die lediglich durch einen "löchrigen" Arbeitsplatzvorbehalt etwas gedämpft wird. Daß sie damit eine Steigerung der Kapitalintensität begünstigt und damit das Erreichen von gesetzten Einkommens- und Arbeitsplatzzielen sehr aufwendig macht, liegt auf der Hand. "Dementsprechend liegt die Sachkapitalintensität der geförderten Investitionen in Niedersachsen im Zeitraum 1972-1983 um immerhin 12% über dem Wert Bayerns und sogar um 55,9% über dem Baden-Württembergs."(ebenda) Berücksichtigt man darüber hinaus die traditionelle Orientierung der GRW auf die Förderung von Großunternehmen, daß es sich bei den geförderten Projekten vor allem um Zweigwerke handelt und daß diese Großprojekt/Zweigwerkförderung i.d.R. mehrmals erfolgt (für entsprechende Einzelnachweise vgl. AHLERS/BAUMHÖFER 1980, S. 241 und HUSSMANN 1981, S. 29f), dann kann der Investitionsförderung in Nds

- ein großer Mitnahmeeffekt,
- die Förderung konjunktureller (Arbeitsplatz-) Risikopotentiale und
- eine systematische Konzentrationsförderung

schwerlich abgesprochen werden.

(41) Die <u>Infrastrukturförderung</u> erfolgt ausschließlich aus den GRW-Zuschüssen, sodaß hier strukturell bedingt, ein höheres Niveau der Förderintensität vorliegt. Tabelle 11 verdeutlicht, daß (bei den IST-Zahlen) der Zunahme der Förderintensität bei den Investitionen eine Abnahme der Förderintensität bei der Infrastruktur entspricht und damit deren bereits skizzierte Pufferfunktion (vgl. oben Ziffer 37) bestätigt wird. Für den Zeitraum ab 1986 ist of-

fenbar eine Umkehrung dieses Entwicklungsverhältnisses geplant. Deren Realisierungschancen bleiben abzuwarten. Die größten Anteile der Infrastrukturförderung wurden in den letzten Jahren 1976-1985 verwendet für

- Fremdenverkehr (28%) - seit 1983 zunehmend;
- Industriegeländeerschließung (24%) - seit 1983 stark zunehmend;
- Abwasserbeseitigungsmaßnahmen (19%) - seit 1983 stark sinkend;

(vgl. MWTV 1983fff). Dabei überrascht der in jüngster Zeit wachsende (und auch in Zukunft als wachsend fortgeschriebene) Anteil der Fördermittel für Industriegeländeerschließung, besteht doch einhellige Meinung darüber, daß schon seit längerem die vorhandenen erschlossenen Industriegelände in keinem Verhältnis zu den stetig sinkenden Neuerrichtungen stehen. Ein Indiz dafür ist das Anwachsen von Brachflächen. Dazu kommen ökologische Risiken der Flächenerschließung. Die Effizienz dieser Gewerbeflächenerschließung - ausgedrückt als das Verhältnis von zusätzlichen Steuererträgen und Arbeitsplätzen im Verhältnis zu den Erschließungs- und Folgekosten - wird immer geringer (bzw. negativ) (vgl. GEWOS 1986, B, S. 27ff). Es kann hier nur die Vermutung angeschlossen werden, daß die kommunale Ansiedlungskonkurrenz zu einer Fehlentwicklung der Mittel für die Infrastrukturförderung führt (was v.a. in den Schwerpunktorten erleichtert wird dadurch, daß für die Förderung der Erschließung von Industrie- und Gewerbegelände "voraussehbare" Investitionsvorhaben hinreichen; vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 30). Das Starren auf Unternehmen, Investitionen und Ansiedlung führt zu zahlreichen Versäumnissen v.a. im Bereich der kommunalen Infrastruktur (Beispiel: Altlasten).

(42) Zusammenfassend kann also festgestellt werden, daß sich die GRW-Förderung in Nds auszeichnet durch:

- eine sinkende Arbeitsplatzeffizienz, und zwar zum einen im Vergleich zu anderen Bundesländern wie oben gezeigt, zum andern aber auch wenn innerhalb von Nds die Entwicklung des Verhältnisses von Investitionsvolumen (gefördert) pro Arbeisplatz betrachtet wird (1980: 179 559 DM, 1983: 266 726 DM; vgl. BECHER 1985, S. 232 - für die Zukunft erwartet die Bundes-Länder-Fördergemeinschaft offenbar Wunderdinge, denn sie geht für die Jahre ab 1986 von einem Betrag von 219 000 DM aus; vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 180/181);

- eine Großprojekt- bzw. Zweigebetriebförderung und
- eine Fehlverteilung der Infrastrukturmittel.

Insofern bleiben auch die Einkommenserfolge fraglich und ist nicht abzusehen, wie industrielle Monostrukturen diversifiziert werden sollen (von dem nur in Grenzen ausbaufähigen Fremdenverkehr einmal abgesehen) - von weitergehenden Ausgleichsaufgaben ganz zu schweigen ! Angesichts der Tatsache, daß diese Merkmale keineswegs neueren Datums sind, muß bezweifelt werden, daß die GRW-Mittel innerhalb der Fördergebiete bedarfsbezogen verteilt bzw. verwendet werden (vgl. schon ÖSTERREICH 1981, S. 63) - Fazit: bei gewachsenem Problemdruck (vgl. oben Abschnitt II) werden relativ weniger Mittel mit geringerer Wirksamkeit eingesetzt.

1.4. Effizienz und Reichweite der Gemeinschaftsaufgabe

(43) Die regionale Wirtschaftsförderung nimmt für sich in Anspruch, ein Politikbereich mit einem überdurchschnittlich entwickelten Erfolgskontrollsystem zu sein. Üblicherweise wird diese unterschieden in Zielerreichungskontrolle, einzelbetriebliche Erfolgskontrolle und Wirksamkeitskontrolle. Die Zielerreichungskontrolle prüft lediglich, inwieweit die im Rahmenplan gesetzten Zieldaten (v.a. bezüglich Einkommen und Arbeitsplätze) am Ende einer Periode erreicht worden sind oder nicht. Dies ist die Grundlage für die Frage der Fortexistenz der Förderungswürdigkeit einer Region (bzw.einer ggf. erforderlichen Neuabgrenzung der Fördergebietskulisse)(vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 18; BÖLTING/SPIEKERMANN 1984, S. 195ff). Allerdings sind diese Daten erst mit großer Zeitverzögerung und dann u.U. nur in regional aggregierter Form verfügbar, sodaß für eine zeit- und raumnähere Überprüfung eine einzelbetriebliche Erfolgskontrolle erforderlich ist. Mit ihr soll festgestellt werden, ob die der Beantragung der Fördermittel zugrundeliegenden Sachverhalte auch tatsächlich eingetreten sind (vgl. ebenda). Auch dies ist zunächst nicht mehr als eine einzelbetriebliche Ziellerreichungskontrolle i.o.S. Darüberhinaus ermöglicht die Fortschreibung einer derartigen betriebsspezifischen Datenaufarbeitung jedoch die Ermittlung regionaler Verflechtungsstrukturen (Input-/Output-Beziehungen, Multiplikatoren/

Akzelerator-Zusammenhänge)(vgl. BÖLTING/SPIEKERMANN 1984, S. 194). Von einer - zweifellos erforderlichen - einzelbetrieblichen Erfolgskontrolle kann aber bis dato keine Rede sein: sie setzt sich gegenwärtig zusammen aus Stichprobenprüfungen der zuständigen Landesverwaltungen bzw. Rechnungshöfe, aus Datenvergleich (zwischen der Antragsstatisik des Bundesamts für gewerbliche Wirtschaft und der amtlichen Statistik bzw. zwischen den geförderten und den nicht-geförderten Betrieben und schließlich wissenschaftlichen Betriebsbefragungen, vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a S.19ff). Sollte sich dieses "buntscheckige", lückenhafte Datengerüst zu einer systematischen Erhebung und Aufbereitung betriebsspezifischer Regionaldaten verdichten (vgl. dazu unten Teil IV, 3.1) - was bisher mit dem Vorwand "Datenschutz" verhindert worden ist - , so wäre damit auch ein erster Schritt in Richtung Wirksamkeitskontrolle getan. In dieser geht es darum, das Erreichen bestimmter Zielwerte

in einer Region ursächlich auf Maßnahmen der rW zurückzuführen, Mitnahmeeffekte und sonstige Einflußgrößen also herausisolieren. Nach eigenem Eingeständnis tappt die Politik in dieser zentralen Frage weitgehend im Dunkeln. "Festzustellen bleibt derzeit, daß es in einem, vielleicht sogar dem wichtigsten Punkt nach 10 Jahren noch nicht gelungen ist, ein tragfähiges methodisches Konzept zu entwickeln und in das System der Erfolgskontrolle der GRW einzubauen. Eine laufende Überprüfung und Messung der Anstoßeffekte auf Investitionen, Einkommen und Arbeitsplätze in den Unternehmen, Branchen und Teilräumen oder - umgekehrt - der Höhe der Mitnahmeeffekte, gibt es bisher nicht. Damit fehlen jedoch wichtige Grundlagen für Entscheidungen über die optimale regionale und sektorale Dosierung der Förderung, d.h. über Ausgestaltung, Einschränkung oder Ausweitung der Maßnahmen. Auch weitere Analysen, etwa ein Vergleich der Effizienz der Förderinstrumente mit anderen Maßnahmen, z.B. reinen Transferzahlungen, sind nicht möglich." (BÖLTING/SPIEKERMANN 1984, S. 194f; vgl. MÄDING 1986, S. 758f und DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 18/19)(15).

(44) Vor diesem Hintergrund haftet der Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftförderung etwas Willkürliches an. Allerdings ist die mangelnde Effizienz derselben nicht allein im Rahmen eines Ziel-/Mittel-/Zielerrecheiungskalkül beschreibbar. Das verfügbare Wis-

sen, das ökonomische Umfeld und die Eigentümlichkeiten des politisch-administrativen Prozesses verknüpfen Zielbestimmung (-unbestimmtheit), Mittelselektion und Erfolgs-(Mißerfolgs-)einschätzung zu interdependenten Momenten eines Politikprozesses. Alle diese Elemente bedeuten für die rW Restriktionen, die ihre Erfolgsaussichten vermindern. Diese Restriktionen sollen im folgenden zusammenfassend charakterisiert werden:

- "Das Handlungsmodell der regionalen Wirtschaftsförderung ist dadurch gekennzeichnet, daß es keinen wissenschaftlichen Konsens gibt über die Gründe regionaler Entwicklung, die wichtigsten Standortfaktoren der Industrie und ihre gegenseitige Substituierbarkeit und die Wirkungskette regionaler Investitionen. Daß diese grundlegende Unsicherheit zentrale Bedeutung sowohl für die Ausgestaltung der Programme wie auch für deren konsequente Durchführung haben muß, ist offensichtlich."(BÖHRET et al. 1982, S. 369f).

- Gleichwohl lassen sich hinsichtlich der (Nicht-)Wirksamkeit der GRW Plausibilitätsüberlegungen anstellen. So spricht einiges für die These, daß die Investitionen sich an mittel- bzw. langfristigen Gewinnerwartungen orientieren und daß daher eine auf einmalige Impulswirkungen abstellende rW zwar keinen Anreiz auf die Investitionen selber, möglicherweise aber für den Investitionsort darstellt (vgl. FREUND 1982, S, 65f). Empirische Untersuchungen haben ergeben, daß zwar die rW in einer typischen Standortwahlsituation einen untergeordneten Platz einnimmt, gleichwohl aber relevant werden kann, wenn die anderen Faktoren (Fläche, Gebäude, Arbeitskräfte, Absatz, Transport usw.) als in fast allen Regionen in befriedigender Weise gegeben unterstellt werden können (vgl. ebenda, S.68f). Aus diesen Überlegungen lassen sich zwei Folgerungen ziehen:

  a) Einen örtlichen Lenkungseffekt hat die rW lediglich für die Errichtungsinvestitionen, nicht aber für die Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen, bei denen die Mitnahmeeffekte dominieren dürften.

b) Im Falle einer nicht standarisierten Standortwahlsituation, in der spezifische Standortfaktoren in Anspruch genommen werden, dürfte die rW weitgehend wirkungslos werden. Verringerung der Wachstumsraten und Veränderung der Arbeitsteilung geben Anhaltspunkte für das Zutreffen dieser Folgerungen und damit für ein Abnehmen des Einflusses der traditionellen rW.

- Die rW ist auf eine Wachstumsökonomie zugeschnitten. Dies offenbart ihre ursprüngliche Ausrichtung auf die Errichtung von neuen Betrieben in den unentwickelten Regionen. Nur bei Voraussetzen von hohem allgemeinen Wirtschaftswachstum kann aber überhaupt die Neuansiedlung von Betrieben als relevante wirtschaftspolitische Stellgröße angesehen werden. In der gegenwärtigen Phase rückläufigen Wirtschaftswachstums kann sich die Wirtschaftsförderung nur auf die Bestandspflege des in der Region vorhandenen Kapitals beschränken. Für die Entwicklung überlebensfähiger bzw. innovationsfähiger Strukturen jenseits von quantitativen Wachstumsgrößen fehlen der regionalen Wirtschaftsförderung aber die Kriterien (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 365f).

- Dies ist umso notwendiger als diesem Rückgang des Wirtschaftswachstums eine veränderte internationale, intersektorale und interregionale Arbeitsteilung entspricht. Erstens werden Sektoren mit standartisierten Massenprodukten (die v.a. in unentwickelten Regionen überdurchschnittlich vertreten sind) international immer weniger konkurrenzfähig (Bsp. Textil). Zweitens werden die einfachen Funktionen (v.a. Fertigung) in Form von Zweigbetrieben in unentwickelte Regionen verlegt und als konjunkturpolitische Manövriermasse behandelt (Ansätze zu einer regionalen Unternehmenssegmentierung). Dem entspricht drittens die Konzentration der "intelligenten" Funktionen innerhalb eines Unternehmens (wie z.B. Verwaltung, F und E, Investitionsplanung) in den dafür geeigneten Ballungsgebieten (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 101ff, 299f; GLAUBITZ/PRIEWE 1976, S.736f; BADE 1979, S. 253ff; BADE 1986, S.695ff; GRÄBER et al. 1986, S. 679ff; HOORMANN et al. 1983). Insofern stellt auch das regionalwirtschaftliche Leitkonzept der Exportorientierung - vgl. oben Ziffer 9 - die Paraphrasierung einer strukturellen Benachteiligung von Nichtballungsgebieten dar!

Durch diese Entwicklungen wird der strukturbezogene Handlungsbedarf der regionalen Wirtschaftsförderung drastisch erhöht, ohne daß für dessen Befriedigung taugliche Instrumente vorhanden sind.

- Die rW ist "industrialistisch". Zum einen ist mit der Orientierung an der Investition als Bemessungsgrundlage die Bevorzugung kapitalintensiver Großunternehmen verbunden. Zum andern ist mit dem Export-Basis-Konzept eine Diskriminierung von Dienstleistungen verknüpft. Diese Diskriminierung wird nur unzulänglich durch entsprechende Ausnahmeregelungen aufgehoben.

- Dem relativ gesunkenen Mittelaufkommen der GRW einersseits und ihrer fehlenden Eignung für die volkswirtschaftlichen Umstrukturierungen in Phasen niedrigen Wachstums andererseits entspricht die (implizite) Bedeutungszunahme der Fachpolitiken für die regionale Entwicklung (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 290f): der dem Gebot einer (halbherzigen) Standortsicherung folgenden sektoralen Strukturpolitik, der dem Gebot der Förderung der gesamtwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit folgenden F und T Politik, der auf räumliche regionale Differenzierung weitgehend verzichtenden Umweltpolitik, die unentwickelte Regionen benachteiligt und die Umstrukturierung in altindustriellen Ballungsgebieten verhindert - um nur einige Beispiele zu nennen. Vergegenwärtigt man sich darüberhinaus, daß diese Fachpolitiken weitgehend ihrer Eigenlogik folgen, und eine Filterung durch die Querschnittsaufgabe Regionalpolitik zwar deklamiert, aber nicht praktiziert wird, dann spricht einiges für die Vermutung, daß die Fachpolitiken die regionale Ungleichentwicklung weiter befördern und die beschränkte Ressourcenausstattung (Geld, Instrumente) der rW nicht einmal hinreicht, um <u>diesen</u> "politisch induzierten" Negativeinfluß auf die Regionalentwicklung zu kompensieren!

(45) Vor dem Hintergrund dieser - sich gegenseitg bestärkenden- wissenschaftlichen, ökonomischen und politischen Restriktionen lassen sich die <u>Reichweite der Zielformulierung, der Instrumentierung</u> und des <u>Verfahrens der GRW</u> genauer charakterisieren. Die von der rW artikulierten <u>Ziele</u> sind z.T. widersprüchlich, zwischen

diesen Zielen gibt es keine Prioritätensetzung und schließlich unterbleibt eine für die Einschätzung der Zielerreichung erforderliche Operationalisierung der Ziele. Der an ihnen orientierte Politikprozeß kann allenfalls als symbolhafte Problembearbeitung charakterisiert werden: Untersuchungen belegen, daß die Ziele zur Legitimation unterschiedlichster Maßnahmen herangezogen werden mit der Folge, daß der regionalpolitische Lenkungseffekt denkbar gering ist (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 357/359). Das Wachstumsziel wird in Arbeitsplatzziele transformiert und diese bleiben nebulös; die Ausgleichsziele sind unterbelichtet bzw. gänzlich unberücksichtigt: die nicht unternehmensbezogenen Lebensbedingungen bleiben ausgeblendet und auf eine Entballungspolitik wird gänzlich verzichtet. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß eine an derartigen verwaschenen Zielbestimmungen orientierte Regionalpolitik zur Verletzung anderer wirtschaftspolitischer Ziele, wie z.B. der Herstellung einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung führt (vgl. GLAUBITZ/PRIEWE 1976, S. 741 und MÄDING 1986, S. 733).

Auch bei den Instrumenten der GRW zeigen sich Widersprüchlichkeiten, die darauf hindeuten, daß die rW sich eher an Legitimations- als an Effizienzerfordernissen orientiert. Nach wie vor zutreffend ist die Einschätzung: "Trotz aller vermeintlichen Fortschritte und "Verfeinerungen", insbesondere in der Gebietsabgrezung, und trotz des evidenten Wandels im Zielniveau hat sich an deren Grundkonzeption nichts verändert: denn nach wie vor operiert sie mit der monetären (und infrastrukturellen) Unterstützung privater Investoren, nach wie vor bleibt sie in ihrer ordnungspolitischen Beschränkung als Investitionsanreizpolitik darauf angewiesen, daß das private Kapital in der gewünschten Weise auf die "incentives" reagiert." (GLAUBITZ/PRIEWE 1976, S. 733). Die Verteilung der Fördermittel wird somit weitgehend durch die - nur nachrangig von regionalen Erwägungen beeinflußte - privaten Investitionskalküle der Unternehmen gesteuert und widerspricht damit i.d.R. der in der Fördergebietskulisse ermittelten Bedürftigkeitsrangfolge. Es gibt mithin keine Korrespondenz zwischen Zielbestimmung (so widersprüchlich diese auch sein mag) und dem Mitteleinsatz in der GRW. Es ist daher insgesamt berechtigt, der GRW einen "Verzicht auf einen Steuerungsanspruch" (BÖHRET et al. 1982, S. 364) zu attestieren.

Das Verfahren der GRW schließlich zeigt, daß es sich bei der konkreten Gestalt der rW v.a. um den Output eines politischen bargaining-Prozesses handelt. Die allgemeinen Rahmenbedingungen (gesetzliche Grundlagen und Rahmenpläne) sind durch die Konkurrenz zwischen Bund und Ländern einerseits und den Ländern untereinander andererseits geprägt. Während im ersten Fall die relativ starke Stellung des Bundes (vgl. oben Ziffer 30) die Konfliktauflösung "erleichtert", wird im letzteren Fall i.d.R. die Maxime der Gleichbehandlung und Besitzstandswahrung befolgt. Daß dabei der von der Sache her erforderlichen regionalpolitischen Diskriminierung enge Grenzen gesetzt sind, dürfte auf der Hand liegen. - Die Feinstruktur der Programmimplementation ist geprägt a) durch die Abhängigkeit von privaten Antragstellern und b) durch die sich auf Basis fehlender Informations- und Entscheidungsgrundlagen ergebende "informelle", durch persönliche Kontaktaufnahme usw. beeinflußte, Mittelvergabe. Auch dürfte daher die rW eher auf ein rationalisiertes Gießkannenverfahren, als auf eine lenkungsorientierte Einflußnahme hinauslaufen. Sowohl die Fixierung der Rahmenbedingeungen als auch die Prozesse der Programmimplementation verdeutlichen die Bedeutung der Entscheidungsstrukturen für die Frage der (Nicht-)Wirksamkeit der rW. "Solange man sich nur mit Kausalketten im ökonomischen System befaßt und das politische System als Reich freier, wohlfahrtsorientierter Wahl begreift, solange wird man politisches Handeln, bei dem die politisch-administrativen Akteure, den in ihr System gebauten Rationalitäten folgten, oft nur als "Versagen" klassifizieren können. Man wird sich zugleich nicht an der Debatte beteiligen können, ob eine integrale Beurteilung es nahelegt, die Entscheidungsstrukturen wegen ihrer Konsequenzen für die Politik und damit letztlich für die Raumstruktur und die sonstigen Wirkungsfelder zu ändern. Man wird stattdessen weiterhin reihum die einzelnen Produktionsfaktoren favorisieren und nach der kapitalorientierten eine arbeitsorientierte, humankapitalorientierte oder innovationsorientierte Politik fordern, ohne auf die inneren Entsprechungsbedingungen zwischen Entscheidungsstruktur und Politikinhalt Aufmerksamkeit zu verwenden." (MÄDING 1986, S. 758).

2. Bundesspezifische Förderung

2.1. Investitionszulage

(46) Im Laufe der letzten Jahre ist die Investitionszulage immer mehr in das Rahmenwerk der GRW integriert worden. Sie stimmt hinsichtlich der meisten Vergabekriterien mit den GRW-Richtlinien überein (Primäreffekt, Fördergebiete, Schwerpunktorte), sodaß sie mittlerweile als Basisfinanzierung für die GRW angesehen wird:
a) In der Regel gilt die Förderungswürdigkeit nach dem Investitionszulagengesetz als Bedingung für die Gewährung eines GRW-Zuschusses.
b) Sie ist wesentlich umfangreicher als die GRW-Zuschüsse (1986: 1053 Mio DM für Investitionszulage und 546 Mio DM für Zuschüsse).

Gleichwohl gibt es auch gravierende materielle und rechtliche Unterschiede zu den GRW-Zuschüssen:

- Materiell gesehen ist die Investitionszulage einerseits weiter gefaßt, indem auch Investitionen außerhalb des verarbeitenden Gewerbes gefördert werden (was bei den GRW-Zuschüssen immer noch die Ausnahme darstellt); andererseits ist sie enger gefaßt, indem grundsätzlich keine Grundstücks- und Gebäudeinvestitionen förderungswürdig sind und z.T. eine restriktivere Gebietsabgrenzung vorgenommen wird.
- Rechtlich gesehen ist mit dem Eintreten der Fördervoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Investitionszulage gegeben. Die finanzrechtliche Grundlage dafür ist eine (in Abhängigkeit von den Anträgen variabel) Zweckbindung eines Teils der Körperschafts- und Einkommenssteuer. Insofern liegt ihrer Festsetzung kein haushaltsbezogenes parlamentarisches Entscheidungsverfahren (wie bei den GRW-Zuschüssen) zugrunde. Aus dieser Rechtsnatur der Investitionszulage folgt, daß bei Erfülltsein der gesetzlichen Erfordernisse keine Möglichkeiten für eine örtliche Feinsteuerung mehr bestehen (vgl. BÖLTING/SPIECKERMANN 1984, S. 200)
- Die Investitionszulage wird wie eine Steuervergünstigung behandelt, vermehrt also nicht das steuerpflichtige Einkommen. Sie hat daher einen größeren Nettoeffekt als ein Zuschuß (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 11).

(47) Im Entscheidungsverfahren über Anträge auf Förderung nach dem InvZulG kommt dem Bund, genauer dem BMWI bzw. dem Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft die Letztentscheidungskompetenz zu, wobei aber die Länder über ihren 50%-Anteil an der Körperschaftssteuer und ihren 42,5%-Anteil an der Einkommenssteuer indirekt von dessen Entscheidungen betroffen sind. Obwohl die rW-Länderinstanzen der Entscheidungsvorbereitung eine zentrale Rolle spielen (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 310/ 315) ist dies doch eine empfindliche Beschränkung ihrer regionalpolitischen Kompetenzen. "Die Stellung der Länder ist somit in diesem wichtigen Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung, auf dessen Anwendung im Einzelfall die gewerbliche Wirtschaft wegen der Steuerfreiheit der Investitionszulage besonderen Wert legt, wesentlich schwächer als im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben. Zur Begründung für die absolut dominierende Stellung des Bundes wird meist darauf hingewiesen, daß die Investitionszulage als steuerliche Maßnahme zu qualifizieren sei; es kann jedoch ebensogut umgekehrt argumentiert werden, daß nämlich der steuerliche Aspekt ein nur formaler Gesichtspunkt ist, die Investitionszulage nach §§ 1,2 InvZulG demgegenüber aber materiell als regionalpolitische Maßnahmen zu qualifizieren ist. Dann aber muß diese Maßnahme auch als Länderaufgabe ausgestaltet sein, da sich aus Art. 91a GG eine Bundesaufgabe hierfür nicht ableiten läßt. Eine Durchführungskompetenz des Bundes, wie sie in der Erteilung der für die Auszahlung der Investitionszulage entscheidenden Zulagenbescheinigung durch eine Bundesbehörde gesehen werden muß, ist dann "systemwidrig"." (WILD 1978, S. 10).

(48) Fazit: Obwohl dem Anspruch nach als integrales Element der rW verstanden, ist die Investitionszulage hinsichtlich ihrer materiellen und rechtlichen Ausgestaltung mit Inkonsistenzen bzw. Schwerfälligkeiten verbunden, die die regionalwirtschaftlichen Lenkungsmöglichkeiten vermindern. Darüberhinaus ist sie für 2/3 der Fördermittel ein "trojanisches Pferd" des Bundes in einem Kompetenzbereich der Länder. Dies ist um so weniger verständlich, als bereits in der GRW-Entscheidungsfindung der Bund eine relativ starke Stellung hat (vgl. oben Ziffer 28-30). - Umweltpolitisch weist die Investitionszulage dieselben Schwachstellen auf wie die GRW (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 348ff).

2.2. Regionalpolitische ERP-Programme

(49) "Der Zweck der ERP-Darlehen ist weder eindeutig, noch konkret, noch qualitativ festgelegt." (LEGLER 1984, S. 5). Sie sollen schlicht " der Förderung der deutschen Wirtschaft" (BMWI 1986, S. 26) dienen. Allerdings kann aus dem Umstand, daß sie samt und sonders Kapitalbeschaffungshilfendarstellen und in einzelnen Programmen kleine und mittlere Unternehmen angesprochen werden, die Schlußfolgerung gezogen werden, daß es sich um eine unspezifische Mittelstandsförderung handelt. Untersuchungen haben aber ergeben, daß die damit implizit unterstellte Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten von kleineren und mittleren Unternehmen auf dem Kapitalmarkt nicht in jedem Fall zutrifft (vgl. LEGLER 1984, S. 11f), sodaß nicht unbedingt (Geld-)Kapital den für die Investitionen entscheidenden Engpaßfaktor darstellt (sondern z.B. F und E Mittel oder qualifizierte Arbeitskräfte). Insofern bleibt die Zielsetzung und die Instrumentierung der ERP-Programme unklar.

(50) Entsprechend dieser "offenen" Zielsetzung ist auch die Verzahnung der regionalpolitisch ausgerichtete ERP-Programme mit der sonstigen rW mangelhaft: sie weisen keine regionalpolitischen Zielvorgaben (Arbeitsplätze, Einkommen usw.) aus, sie beschränken sich nur teilweise auf die Fördergebiete und zielen in den Fördergebieten gerade auf jene Unternehmen, die durch das Raster der GRW-Kriterien hindurchfallen (z.B. Investitionen ohne Primäreffekt, ohne die geforderten Arbeitsplatzwirkungen). Als dergestalt "kompensierende" Förderung heben die ERP-Programme die sowieso schon bescheidenen Diskriminierungs- und Lenkungseffekte der GRW wieder auf. Insofern entspricht der fehlenden Zielformulierung auch ein Mangel an regionalpolitischer Effizienz.

Programmart, Förderbedingungen und das Mittelaufkommen der regionalpolitisch ausgerichteten ERP-Programme sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

TABELLE 12: FÖRDERBEDINGUNGEN UND MITTELAUFKOMMEN DER REGIONALEN ERP-PROGRAMME

P.-art	Förderzweck	Bedingung	Förderkonditionen			Mittelaufkom. '85		Investvol.
			Höchstbetr. (TDM)	Zins	L.-zeit (Jahre)	Zusag. (Mio DM)	davon Nds	
Regionalf.	Erricht,Erweit. Ratinv.	GRW-Gebiet	300	5.5 (4.5)	10-15	1109	291	2677
Existenzgr.	Erricht,Erweit	-	300	5.5 (4.5)	10-15	723		2395
Gemeindeinv.	Verbess. Wohn-freizeitw.	GRW-Gebiet	-	5.0	10-15	31	9	86
Seehafen-betr.	Invest. z.Verb. Wettbew.-lage	-	-	5.0	10-15	46		155

Quelle: BMWI, Die ERP-Programme 1986/7

Als Besonderheiten dieser Programme sind zu vermerken:

- im Regionalförderprogramm zeigt sich eine relativ hohe Förderintensität (41,1% der Investitionssumme sind öffentliche Darlehen);
- die Förderung der gemeindlichen Infrastruktur, obwohl gerade auf die im Rahmen der GRW-Förderung vernachlässigten und für die Ausgleichsaufgaben der Regionalpolitik wichtigen Infrastrukturbereiche zugeschnitten ist quantitativ unbedeutend (was darauf hinweist, daß Gemeinden mit einem Kredit allein nicht gedient ist);
- nur ein geringer Teil der Existenzgründungshilfen wird zur Finanzierung von echten Neugründungen (keine Übernahmen) verwendet (vgl. LEGLER 1984, S. 33);
- eine Verzahnung der Umweltprogramme des ERP mit der regionalpolitisch motivierten Mittelstandsförderung findet nicht statt, obwohl gerade im Umweltbereich die Kostenbelastung für kleinere und mittlere Betriebe relativ groß sind (vgl. EWRINGMANN et al. S. 200ff).

(51) Die Programmabwicklung ist geprägt durch die zentrale Rolle der Banken: einerseits der die Programme abwickelnden Banken ("Kreditanstalt für Wiederaufbau", " Lastenausgleichsbank") und andererseits der Hausbanken der Darlehensnehmer. Letztere sind die zentralen Anlaufstellen für die ersteren: die Hausbanken haften für den ERP-Kredit, definieren in der Folge die Bonität des Darlehensnehmers und setzen letztlich die Höhe des ERP-Anteils an der gesamten Darlehenssumme fest (eine Aufgabe, für die sie mit einem Teil des an den ERP zu zahlenden - begünstigten - Zinses entgolten werden, was nicht unerhebliche Verteilungseffekte haben dürfte). Die wichtigste Konsequenz aus dieser dominanten Stellung der Banken ist aber, daß die Vergabe der ERP-Mitttel letztlich allein an betriebswirtschaftlichen Kriterien orientiert ist. Die in den ERP-Richtlinien postulierte volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit (vgl. BMWI 1986, S. 26) dürfte damit bedeutungslos sein - abgesehen davon, daß der Sinn dieses Kriteriums im ERP-Zusammenhang nirgends präzisiert wird (während im Rahmen der GRW immerhin ein solcher Versuch in Gestalt des Primäreffekts gemacht wird).

(52) Bei der Beurteilung der Wirksamkeit der ERP-Programme fällt zunächst die Abwesenheit einer institutionalisierten Erfolgskontrolle auf. Allerdings ist dies bei der genannten fehlenden Zielbestimmung nicht verwunderlich. " Ein Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs bei Hauptleihinstituten, durchleitenden Kreditinstituten und Endkreditnehmern ist im Gesetz (über das ERP - F.B.) nicht vorgesehen. Selbst wenn er es hätte: Er wäre bei gegebener Kompetenz nicht das geeignete Organ. Woher sollte er die Maßstäbe für eine Erfolgsprüfung nehmen?" (LEGLER 1984, S. 18)

Hinsichtlich der mutmaßlichen Wirkungen der ERP-Programme sind aber zwei Dinge hervorhebenswert:

- Die auch hier gegebene ausschließliche Förderung des Kapitaleinsatzes, genauer des Fremdkapitaleinsatzes, und damit die relative Bevorzugung von kapitalintensiven Betrieben bei weitgehendem Verzicht auf arbeitsplatzschaffende Vergabenbedingungen (selbst die löchrigen GRW-Bedingungen werden nicht übernommen).
- Die bereits genannte konterkarierende Funktion gegenüber den Lenkungseffekten der GRW.

Es ist daher die Schlußfolgerung naheliegend, daß die ERP-Programme geringe regionalpolitische Wirkungen in wachstumspolitischer, beschäftigungspolitischer und ausgleichspolitischer Hinsicht haben, wohl aber große Mitnahmeeffekte aufweisen. Dem entspricht auch, daß es keine an das Erreichen einer Zielmarge gekoppelte Befristungen gibt, sondern faktisch eine Dauersubventionierung vorliegt (ebenda, S. 29f).

(53) Die "Offenheit" (genauer: die Unsicherheit) in der Zielsetzung ist ein Indiz für die Umbruchsituation in der sich das ERP-Sondervermögen schon seit längerem befindet: ursprünglich als dem Wiederausbau der deutschen Wirtschaft dienend war es ein Instrument der bedingungslosen Wachstumsförderung, während nunmehr faktisch eher die Folgen dieses bedingungslosen Wachstums im Rahmen des ERP bearbeitet werden: regionale Verödung, Konzentration und Umweltzerstörung. Diese Aufgabengebiete überschneiden sich aber teilweise mit den Kompetenzen der Bundesländer: unstrittig ist die Regionalpolitik ihre Domäne (Art. 91a GG), aber auch etwa im Bereich der Abwasserbeseitigung müssen die Länder die Rahmengesetzgebung des Bundes durch Ausführungsgesetze erst mit Leben erfüllen (Art. 75 GG). Insofern sind die weitgehenden Gestaltungs- und Eingriffsrechte, die das ERP-Verwaltungsgesetz (vgl. BMWI 1986, S. 80f) dem BMWI zuweist (u.a. Aufstellung des Wirtschaftsplans, Festsetzung des Umfangs der Kreditaufnahme) ebenso inadäquat wie die alleinige (hoch ritualisierte) Beratung des jährlichen Wirtschaftsplans im Bundestag.

3. Landesspezifische Förderung in Niedersachsen: Der Wirtschaftsförderfond

(54) "Verbindliche Maßstäbe über Umfang, Inhalt und Grenzen der Landesförderung gibt es bisher kaum." (WILD 1978, S. 13) Die landesspezifische rW bewegt sich vielmehr in einem stets neu auszutarierenden Spannungsverhältnis von Bindungswirkung der GRW einerseits und dem Anspruch auf regionalpolitische Landessouveränität andererseits. Die Bindungswirkung schlägt sich zunächst in dem allgemein akzeptierten Grundsatz nieder, daß die Landesförderung den Maximen der GRW nicht widersprechen darf. Allerdings bereitet eine Operationalisierung dieses Grundsatzes große Schwierigkeiten, sodaß als Essential der Landesförderung eigentlich nur die Aufrechterhaltung eines Gefälles gegenüber der GRW verbleibt. Die regionalpolitische Landessouveränität hindert die Länder aber nicht daran, die Förderung auch auf Nichtfördergebiete auszudehnen, die Fördertatbestände zu erweitern und den tertiären Bereich stärker einzubeziehen. Vor diesem Hintergrund erhält die GRW den Status eines kleinsten gemeinsamen regionalpolitischen Nenners der Bundesländer. Dessen Bedeutung sollte aber nicht unterschätzt werden (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 292).

(55)Die Aufgabenstellung des Wf wird im "Gesetz über ein Sonderprogramm zur Wirtschaftsförderung des Landes Niedersachsen" vom 8.11. 1977 analog zur GRW als Förderung von gewerblichen Investitionen und Infrastrukturförderung bestimmt (§ 2), allerdings mit dem wichtigen Unterschied, daß a) die Investitionsförderung nur in Form des Darlehens und b) das Beteiligungsverhältnis der Geförderten offen bleibt (es soll "angemessen" sein, § 3).
Im Unterschied zu GRW ist dem Wf ein gesetzlich fixiertes Einnahmeminimum garantiert: der haushaltsrechtlichen Konstruktion des Sondervermögens korrespondiert die Bindung eines teils der Mittel aus der Erdöl- und Erdgasförderung ("Förderzins"). Mindestens 300

Mio DM (davon mindestens 30 Mio speziell für Investitionsförderung) müssen jährlich dem Sondervermögen zugeführt werden (§ 4) (16). Die Wirtschaftsplankompetenz liegt beim MWTV, die Verwaltung kann an Landesdienststellen delegiert werden (§ 5). Mit letzterer ist v.a. die niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaftförderung, ein in seiner Aufgabenstellung selbständiger, betriebswirtschaftlich und organisatorisch getrennter Teil der norddeutschen Landesbank, Girozentrale befaßt.

(56) Der überwiegende Teil der Mittel des Wf wird gegenwärtig für Investitionsförderung verwendet. Entsprechend der Unterstützungsform des Darlehens zielt der Wf auf Unternehmen mit Kapitalbeschaffungsproblemen, v.a. auf kleinere und mittlere Unternehmen. Dies wird auch durch die Bedingung unterstrichen, daß der Jahresumsatz der geförderten Unternehmen kleiner als 10 Mio DM sein muß. - Einen Überblick über die gegenwärtig gültigen Förderbedingungen gibt folgende Tabelle (Stand 27.4.1987):

TABELLE 13: INVESTITIONSFÖRDERUNG DES WIRTSCHAFTSFÖRDERFOND

was gefördert?	**Errichtungen, Erweiterung, Rationalisierungen der gewerblichen Wirtschaft**
wieviel?	**Darlehen zwischen 30 und 300 TDM mit 8-12 jähriger Laufzeit zu einem Zinsatz von 2% (Nähe z. DDR-Grenze) bzw. 4%**
Bedingung?	**"volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit"; keine anderen öffentlichen Fördermittel außer ERP und Eigenkapitalhilfe**

Quelle: NLW 1987

Über die Mittelvergabe berät ein Darlehensausschuß in dem drei Vertreter des MWTV, ein Vertreter des MF und je ein Vertreter des niedersächsischen Industrie- und Handelskammern Mitglieder sind (vgl. NLW 1986, S. 7). Da die Darlehen des Wf nur einen Teil (1986: ca. 50%) der Fremdfinanzierung der Darlehensnehmer darstellt, ergibt sich zwischen der Landestreuhandstelle und den jeweiligen Hausbanken eine enge Kooperation. Hier werden Seriosität

der Investitionsvorhaben und Bonität der Unternehmen eingeschätzt und zur Grundlage Entscheidungen über die Mittelvergabe gemacht. - Mittelaufkommen und Mittelverwendung für die gewerbliche Wirtschaft in den letzten Jahren verdeutlichen folgende Tabelle.

TABELLE 14: MITTELAUFKOMMEN UND -VERWENDUNG FÜR INVESTITIONSFÖRDERUNG BEIM WF (in Mio DM)

	Invest.vol.	Darlehen	Förd.-int.	Erricht	Erweit	Rational.	Verlager.
1982	356.6	131.3	36.8	-	-	-	-
1983	260	105	40.4	28.9	38	6	25
1984	455	212	46.6	87	61	21	36
1985	575	273	47.5	104	82	34.6	34
1986	384	154	40,1	45	48	23	28

Quelle: NLW, Tätigkeitsbericht 1986; MWTV, Jahresberichte 1983ff

Hervorhebenswert ist zum einen der steigende Trend in der Förderintensität (Darlehenssumme/Investitionsvolumen - mit Ausnahme von 1986 - dem zu anderen korrespondiert:

- ein steigender Anteil der Rationalisierungsinvestitionen bzw. ein sinkender Anteil der Errichtungen/Existenzgründungen (v.a. in 1986) und
- eine sinkende Arbeitsplatzeffizienz (1985: 117 121 DM Fördersumme pro zusätzlichem Arbeitsplatz; 1986 128 865; vgl. ebenda, S. 20), obwohl diese im Vergleich zur GRW auf relativ hohem Niveau ist.

Ein Indiz für eine geringe Effizienz der Fördermittel ist darüberhinaus der relativ hohe Anteil der Förderfälle, in denen die Förderung widerrufen worden ist (ca. 40 %, ebenda, S. 15).

(57) Die Entwicklung der Ausgabenstruktur des Wf in der Haushaltsplanung der Jahre 1987/88 verdeutlicht folgende Tabelle:

TABELLE 15: MITTELAUFKOMMEN UND VERWENDUNG DES WF IN DER HAUSHALTSPLANUNG 1987/88 (in Mio DM)

Jahr Tg.	Investition insg.	Existgr	Erweit.	Rat	Forsch	Infrastruktur Insges.	Geländ.	Techno I + K	Dollart
1987(61)			102.5				15		
(62)									6
(63)									
(64)							10		
(65)				39,25	32.35			2.6	
(67)								4	
(68/69)			36.5				24.9		
(71/72)			6.25						
	217.85					59.9			
1988(61)			89				5.5		
(63)									50
(64)							5		
(65)				50.5	10.3			2.6	
(67)									2
(68/69)			28				8.8		
(71/72)			6.5						
	185					73.9			

Entwurf: Landeshaushalt Niedersachsen 1988

Allerdings sind selbst die Zahlen für die private Investitionsförderung nur bedingt mit den Zahlen aus Tabelle 14 vergleichbar: Zum einen sind es Planzahlen und zum anderen sind sie aus der unübersichtlichen Haushaltssystematik für den Wf aggregiert, die zudem dadurch "verfälscht" wird, daß zunehmend Wirtschaftsfördermaßnahmen aus dem allgemeinen Hauhalt in den Fond eingebracht werden (17). Dennoch läßt sich festhalten:

- das Mittelaufkommen des Wf steigt drastisch an;
- die Infrastrukturförderung gewinnt an Gewicht, wird allerdings nur in unbedeutendem Ausmaß zur Förderung einer neuen technologischen Infrastruktur verwendet, v.a. aber für fragwürdige Großprojekte (ICI in Wilhelmshaven und Dollarthafen machen in 1988 ca. 75 % der gesamten Infrastrukturförderung aus!) und zum andern für die ökonomisch und ökologisch fragwürdige Industrieflächenerschließung (vgl. GEWOS 1986, B, S. 27ff);
- schließlich nimmt auch das Gewicht der Innovations- und Rationalisierungsförderung weiter zu.

  Insofern ist insgesamt auch hier die Vermutung nicht abwegig, daß die sozialen Risiken und die ökonomischen Verschwendungspotentiale der landesspezifischen rW in Nds in Zukunft weiter zunehmen werden.

(58) Der Wf weist verschiedene strukturelle Schwächen auf.

- Im Unterschied zur GRW gibt es keine spezifischen Zielvorgaben (außer der Allerweltsformel "...die Wirtschaftskraft und die Wirtschaftsstruktur zu verbessern..." (Gesetz über ein Sonderprogramm..., § 1)); insofern nimmt die gänzliche Abwesenheit einer Erfolgsberichterstattung und einer Evaluierung der Förderergebnisse nicht Wunder.
- Ebenso fehlen politische Prioritätensetzungen (etwa in Form differenzierter Zinssätze/Laufzeiten für bestimmte Projekte). Einen Ansatz für eine umweltpolitische Ausrichtung stellt die Förderung der Umrüstung von Tankstellen auf bleifreies Benzin dar (seit 1985 6,6 Mio DM Darlehenssumme, vgl. MWTV 1986, S. 35).
- Der Beschränkung auf Darlehen und die korrespondierende bankenmäßige Abwicklung entspricht eine ausschließliche Orientierung auf betriebswirtschaftliche Beurteilungskriterien.
- Bezüglich des Verhältnisses zur GRW: a) werden deren Konstruktionsmängel Übernommen (nahezu ausschließliche Investitionsförderung, kaum vorhandener Arbeitplatzvorbehalt usw.) b) werden deren Lenkungseffekte konterkariert, indem in der Praxis - entsprechend des weitgehenden Kumulierungsverbots - Unternehmen (Gemeinden) gefördert werden, die von der GRW nicht erfaßt werden bzw. aus dieser ausscheiden. An die Stelle der regionalpolitischen Differenzierung tritt die pure Statussicherung (18).

(59) Bereits die bisher gegebene Übersicht über die explizit regionalpolitisch motivierten Förderprogramme von Bund und Ländern verdeutlicht die Vielfalt der institutionellen Träger, das höchst unterschiedliche Ausmaß einer Zieloperationalisierung, die große Palette der eingesetzten Instrumente und das weitgehende Fehlen von Programmevaluierungen und Erfolgskontrollen. Die gesetzlich vorgegebene Bindungswirkung der GRW für jedwede rW bricht sich an den Partikularinteressen und -anlässen, die hinter den verschiedenen Programmen stehen. Dies und das Fehlen jeglicher Koordination führen zu der Einschätzung, daß die rW in ihrer Gesamtheit gegenwärtig eher ein Teilbereich einer ganz unspezifischen Bezuschussung der gewerblichen Wirtschaft ist, deren spezifisch wirtschaftspolitischer Zweck dunkel bleibt.

Ein weiterer Anhaltspunkt für diese Einschätzung ist die Vielzahl der implizit regionalpolitischen Förderprogramme, die hier nicht genauer betrachtet werden können. Verwiesen sei hier v.a.

- auf spezielle sektorale Hilfsprogramme (in Nds: Fischerei, Schiffbau, Stahlindustrie);
- auf die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zur Innovationsförderung (F- und E-Investitionen, - Personalaufwendungen)
- auf die Förderung von Existenzgründungen und
- auf energiepolitische Förderprogramme (u.a. InvZulG) (vgl. BECHER 1986, S. 244ff und MWTV 1983, S. 49ff). Obwohl von eminenter regionalpolitischer Bedeutung, sind dieser Förderprogramme nicht regional spezifiziert bzw. mit den expliziten regionalen Förderprogrammen verzahnt.

IV. ALTERNATIVEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG

1. Leitvorstellungen

1.1. "Arbeitsorientierte Regionalpolitik"

(60) Ausgangspunkt für die arbeitsorientierte Regionalpolitik ist die Einsicht in die fehlende Durchsetzbarkeit ebenso wie die Einsicht in die beschränkte Wirkung einer globalen Beschäftigungspolitik (insbesondere hinsichtlich regionaler Strukturkrisen). Dies führt in der Folge zu einer kritischen beschäftigungspolitischen Evaluierung der regionalen Wirtschaftsförderung: geprägt durch die Ansiedlungkonkurrenz von Kommunen und Regionen in der die Unternehmen die Bedingungen diktieren, ist bloß ausnahmsweise mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der Lebensqualität zu rechnen (vgl. SEIFERT/WELSCH 1983, S. 718; HÖHNEN 1984, S. 696 und KNIGGE 1986, S. 28).

Ziel der arbeitsorientierten Regionalpolitik ist es demgegenüber, in der Region die Schaffung von Arbeitsplätzen durch qualitatives Wachstum zu initiieren. Dazu soll eine Integration von vorausschauender Struktur-, Arbeitsmarkt-, und Finanzpolitik erfolgen. Als Legitimation für einen derartigen Ansatz wird eine arbeitnehmerbezogene Interpretation der Ausgleichsfunktion der Regionalpolitik herangezogen. "Dabei gilt für die Gewerkschaften der Grundsatz, daß die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer und ihrer Familien in allen Regionen gleichwertig sein sollten, sodaß ein regionaler Ausgleich auf möglichst hohem Niveau stattfinden muß. Die Gewerkschaften konkretisieren damit auch das gesamtstaatlich unbestrittene oberste Ziel der Raumordnung, daß in allen Teilen der Bundesrepublik gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen und zu sichern seien, daß also im gesamten Bundesgebiet die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" gegeben sein sollte" (HOCKEL 1984, S. 483).

(61) Entsprechend dieser Zielsetzung soll die Förderung mehr an den für die verschiedenen Regionen spezifischen sozialen Indikatoren orientiert werden, der Arbeitsmarktsituation ein größeres Gewicht beimessen und auf die Befriedigung von ökologischen und sozialen Bedarfsfeldern hin angelegt sein:

- Für die Investitionsförderung bedeutet dies die Verschärfung der arbeitsplatzbezogenen Erfolgskontrolle (wobei aber keine spezifische Förderung der Investitionen für hochwertige Arbeitsplätze erfolgen soll) und eine stärkere Einbeziehung von "altindustriellen" Problemregionen (vgl. DGB 1986, S. 4f; HOCKEL 1984, S. 484).
- Für die Infrastrukturförderung bedeutet diese neben einer Mittelaufstockung eine stärkere Orientierung auf Umweltverbesserung und Energieeinsparung (wobei der GRW-Katalog für mögliche Infrasrtukturmaßnahmen für ausreichend gehalten wird, aber richtig "ausgedeutet" werden muß). Soweit möglich, sollen öffentlichen Versorgung-, Verkehrs-, und Wohnungsbauunternehmen für diese regionalpolitische Infrastrukturförderung funktionalisiert werden. Abgelehnt wird die Förderung von Telekommunikationseinrichtungen und Technologiezentren (vgl. DGB 1986, S. 5f; HÖHNEN 1984, S. 698).

- Grundlegend geändert werden soll schließlich das Entscheidungsverfahren der rW: Einerseits wird mit einem größeren Einfluß der Arbeitnehmer bzw. der Gewerkschaften die Hoffnung auf eine Verbesserung der Informationsgrundlagen, der Erfolgskontrollen, der Durchsetzungschancen und der Koordinierungsfunktion verbunden. Andererseits wird aber der bürokratische Verwaltungsweg der rW nicht für reformierbar gehalten. Daraus folgt das Konzept einer angelagerten Rätekontrolle: "von unten" sollen Betriebsräte die Antragsteller beeinflussen und "von oben" sollen Wirtschafts- und Sozialräte das Arbeitnehmerinteresse zur Geltung bringen (vgl. DGB 1986, S. 8 und SEIFERT/WELSCH 1983, S. 719ff).

(62) Die arbeitsorientierte Regionalpolitik ist zu begreifen als "...eine regionale Differenzierung der gewerkschaftlichen Überlegungen zur"Wiederherstellung der Vollbeschäftigung"" (ADAMY/ BOSCH 1986, S. 409). Folgerichtig muß sie auch die Antimonien dieses Globalkonzepts reproduzieren. Einerseits ist das beschäftigungspolitische Interesse für sich genommen gleichgültig gegen Inhalt und Form der Produktion. Andererseits setzt sich das qualitative Interesse an ökologischen und sozialen Bedarfsfeldern nur in öffentlichen Investitionsprogrammen um. Es ist also nicht auszuschließen, daß dadurch induzierte Prozesse des "qualitativen Wachstums" zwar beschäftigungspolitisch effizient sein mögen, qualitativ gesehen aber einen neuen Schub für einen ökologischen Kreislauf von Vergiftung/Entgiftung bzw. Zerstörung/Reparatur begründen. So liegt denn auch die Hoffnung von "Arbeit und Umwelt in der Region" explizit auf den - nachgewiesenen - Beschäftigungswirkungen eines additiv-reparativen Umweltschutzes (vgl. z.B. WELSCH 1985, S. 708/715). Allerdings bleibt angesichts der Konzentration der Umweltindustrie, der qualifizierten Arbeitskräfte, der F und E Aktivitäten und der Umweltprobleme selber in den Ballungsgebieten die regionale Beschäftigungswirksamkeit eines Arbeit und Umweltprogramms mehr als fraglich (vgl. HOORMANN et al. 1983, S. 318 und GEWOS 1986, C, S. 76). Nimmt man hinzu, a) daß im Widerspruch zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Entballungspolitik (vgl. SCHNEIDER 1976, S. 606; GLAUBITZ/PRIEWE 1976, S. 738) kein Konzept dafür vorliegt und b) daß keine sektorinternen ökologie- und sozi-

alverträglichen Veränderungen thematisiert werden, dann ist die Schlußfolgerung nicht von der Hand zu weisen, daß die arbeitsorientierte Regionalpolitik im Kern eine beschäftigungspolitische und lebensqualitative Flankierung des gegenwärtigen Industrialisierungs- und Agglomerationstyps darstellt (19).

Aus diesem konzeptionellen Grundproblem folgen weitere Anschlußprobleme:

- Einerseits wird, dem unterliegendem Globalkonzept entsprechend, die zentralistische Ausrichtung der gegenwärtigen rW beibehalten: "Über den konkreten Inhalt gleichwertiger Lebensbedingungen kann nur auf gesamtstaatlicher Ebene, d.h. auf der Ebene des Bundes entschieden werden" (HOCKEL 1984, S. 483). Dem entspricht die der rW zugewiesene Aufgabe, "interregionale Umverteilungen von Wachstumspotentialen und Ressourcen" zu bewerkstelligen (WELSCH 1986, S. 65). Andererseits sollen die Regionen selbst regionale Entwicklungskonzepte erstellen, die auf das endogene Entwicklungspotential der Regionen Bezug nehmen (vgl. ebenda und HOCKEL 1984, S. 485). Wie beide Prozesse zu vermitteln sind, bleibt ungeklärt.
- Einerseits wird v.a. in den altindustriellen Regionen das Prinzip des Arbeitsplatzerhaltes und der Standortsicherung verfochten (vgl. WELSCH 1986, S. 67f), andererseits aber im Gegensatz zu diesem sektoralen Strukturkonservatismus eine Orientierung auf regionale Innovationspotentiale empfohlen.
- Auch die Flankierung des Entscheidungsverfahrens der Räte gibt zu Skepsis Anlaß: zum einen deckt das Arbeitnehmerinteresse nicht alle Regionalinteressen ab, insbesondere bei ökologischen Problemen ist eine arbeitsplatzorientierte Blickverengung nicht auszuschließen; zum anderen hat erst eine mit wirklicher Entscheidungskompetenz ausgestatteter "Strukturrat" Einfluß auf die Gestaltung der rW, bedeutet dann aber eine Verdopplung des Entscheidungsganges und damit bürokratische Ineffizienz. Den aufgepfropften Charakter dieser Konzeption verdeutlicht folgendes Zitat. "Es besteht einerseits eine seit langem entworfene und detailliert ausgearbeitete Konzeption gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung. Andererseits jedoch zeigt sich eine scheinbar unüberbrückbare Kluft dieser programmatischen Zielvorstellungen der Gewerkschaften und der realen Praxis der verschiedenen Aktionsbereiche der Wirtschaftspolitik" (SEIFERT/WELSCH 1983, S. 728)

1.2. "Ökologische Regionalpolitik"

(63) Ausgangspunkt für die ökologische Regionalpolitik ist dagegen die Kritik am Industrialisierungs- und Agglomerationstyp der Nachkriegsentwicklung: der großindustriellen, hochspezialisierten Produktion korrespondiert eine Zentralisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten an bestimmten Orten und ein auf der Entmischung von Wohnen, Freizeit und Arbeiten beruhendes Agglomerationsgebilde. Beides führt zu drastischen Umweltbelastungen bzw. -zerstörungen. Den korrespondierenden Leitbildern in der offiziellen regionalpolitischen Programmatik (v.a. Export-Basis-Konzept und funktionsräumliche Arbeitsteilung) wird entgegengestellt:

- die Orientierung an den endogenen Entwicklungsmöglichkeiten der Region, also die Stärkung des ökonomischen Binnenkreislaufs und
- die Berücksichtigung der Umweltbedingungen der Region, sei es in der Form der verwertbaren natürlichen Standortbedingungen und Ressourcen, sei es in der Form einer umweltverträglichen Produktion und Konsumtion.

  Auf diese Weise soll (in Ansätzen) eine ökonomische und ökologische Kreislaufwirtschaft in der Region entstehen. Ergänzt wird dies durch soziokulturelle und entscheidungsstruktuelle Maßgaben:
- die soziokulturellen Eigenheiten der Region sollen berücksichtigt und weiterentwickelt werden und
- die Bevölkerung soll unmittelbar in die Entscheidung über die Geschicke der Region einbezogen werden (vgl. HAHNE 1984).

(64) Aus diesem Leitbild einer regionalen Kreislaufwirtschaft werden dann sowohl für die unentwickelten Regionen als auch für die Ballungsräume Umgestaltungsvorschläge abgeleitet. Für die ersteren sind dies vorwiegend an der stofflich-technischen Seite von Gewerbe bzw. Infrastrukturbereichen anknüpfende Veränderungen:

- im produzierenden Gewerbe die Förderung von kleinen und mittleren Betrieben und eine an ökologischen und sozialen Kriterien orientierte Konversion von Großbetrieben;

- in der Landwirtschaft die (allmählich) Ersetzungen der großbetrieblichen Agrarproduktion durch mit ökologischen Produktionsmethoden arbeitende kleinere Produktionseinheiten (wobei dies mit Veredelungs- bzw. Weiterverarbeitungsprozessen und Direktvermarktung gekoppelt werden soll);
- in der Energieversorgung die Umorientierung auf Energiesparen einerseits und regionale - auf die in der Umgebung vorhandenen Energiequellen Bezug nehmende - Versorgungskonzepte andererseits und
- im Verkehrssektor der Ausbau des ÖPNV im ländlichen Raum und (begrenzt) des Straßennetzes zwischen den regionalen Zentren (vgl. HAHNE 1984, S. 58f; RADKE 1985, S. 227ff und BAUMHÖFER 1985, S. 544f).

Spezifisch für Ballungsgebiete wird darüberhinaus v.a. eine Reintegration von Wohnen, Arbeiten und Leben durch (Wieder-) Ansiedlung von Kleinbetrieben in Wohngebieten, der Ausbau der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln, Wasser, Energie und eine Zurückdrängung des Autoverkehrs vorgeschlagen (vgl. RADTKE ebenda, S. 233ff). Auf diese Weise soll insgesamt in den Regionen an die Stelle der gegenwärtigen durchgängigen Entmischungstendenzen von Arbeiten, Wohnen usw. deren - in vielfältigen Formen erfolgende - Wiedervermischung initiiert werden (vgl. HABER 1979, S. 21ff).

(65) Hier wird einerseits - offenbar als Gegenthese gegen die in der offiziellen rW auch unter dem ausgleichspolitischen Vorwand verfolgte Wachstumspolitik - die Ausgleichsaufgabe der Regionalpolitik ernstgenommen und auch jenseits von ökonomischen Quantifizierungen definiert. Andererseits wird dies aber verknüpft mit einer weitgehenden Autonomisierung der Regionen (vgl. für viele BAUMHÖFER 1985, S. 547f und TACKE 1985, S. 232) und insoweit werden implizit die oben skizzierten ökologischen und sozialen Maßgaben wieder zurückgenommen. Dieser immanente Widerspruch verweist auf zwei <u>grundlegende Probleme</u> der ökologischen Regionalisierungskonzepte: Erstens bleiben die ökonomischen und sozialen Steue-

rungsformen, die diese stofflich-technischen Umgestaltungen exekutieren sollen, weitgehend ausgeblendet. Zwar gibt es verstreute Hinweise auf die Umorientierung der Subventionspolitik, auf die ökologisch-qualitativ sensibilisierte Produktnachfrage und auf das Druckpotential von Bürgerinitiativen als Durchsetzungsinstrumenten. Es bleibt aber ungeklärt, wie die durch die interregionalen Wettbewerbs-bzw. Dominanzbeziehungen hergestellten Interdependenzen (etwa Input-/Outputverflechtungen) zwischen den Regionen dadurch abgebaut werden können (z.B. in welchem Verhältnis der Kostennachteil zum Qualitätsvorteil bei der regionalisierten und an den ökologischen Bedingungen orientierten Produktion steht). Anders formuliert: die vorgeschlagenen Maßnahmen stellen keine Selektionsmittel für "notwendige" bzw. "überflüssige" interregionale Verflechtungen bereit. Es ist also nicht auszuschließen, daß trotz der vorgeschlagenen Maßnahmen ein beträchtliches Ausmaß interregionaler Abhängigkeiten entstehen. Verzicht auf Wachstumsförderung im regionalpolitischen Gewand sollte nicht vorschnell mit regionaler Autonomisierung gleichgesetzt werden. - Zweitens wäre - abgesehen von diesem ökonomischen Steuerungsproblem - eine uneingeschränkte Förderung der regionalen Autonomisierung mit einem Verzicht auf das normative (verfassungsrechtlich abgesicherte) Postulat der Herstellung bzw. Sicherung der "Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse in den Regionen verbunden. Damit wäre aber auch der nationale Entwicklungszusammenhang tendenziell gefährdet. Für dessen Beibehaltung gibt es aber jenseits der Regionalpolitik gute sozialpolitische und ökologische Gründe (z.B. Einheitlichkeit der sozialen Sicherung, ökologische Großsanierungsprojekte). Insofern sollte der Verzicht auf ein einheitliches regionales Entwicklungsmuster nicht vorschnell zur Annahme einer regionalen Entwicklungsbeliebigkeit führen.

Diese fehlende Reflexion des Verhältnisses zur ökonomischen Marktsteuerung und zur Zentralstaatlichkeit sind Indizien für die Unvermittelbarkeit der weitgehend stofflich orientierten ökologischen Regionalpolitik mit dem gegenwärtigen Steuerungssystem und seinen institutionellen Strukturen. Es ist daher auch nicht verwunderlich, daß der strategische Stellenwert dieser Vorstellungen auf den Status eines Ausnahmemodells reduziert wird, für das sich eine Verbreitungswirkung allein auf Grund seiner "pädagogischen Kraft" ergeben soll (vgl. RADTKE a.a.O., S. 243).

1.3. Folgerungen

(66) Ruft man sich die Leitvorstellungen der traditionellen rW in Erinnerung (vgl. oben Teil I), so liegt der entscheidende Gegensatz zu den Vorschlägen für eine alternative rW in folgender Gegenüberstellung: Auf der einen Seite steht ein auf strikte funktionsräumliche Arbeitsteilung, Entmischung der Lebensfunktionen und der Ausbeutung von Agglomerationsvorteilen beruhendes, an monetär-ökonomischen Kennziffern orientiertes Wachstumskonzept. Daß dies seine ökologischen und sozialen Grenzen hat, die auch ökonomisch zu Buche schlagen, ist mittlerweile hinlänglich bekannt. Auf der anderen Seite steht ein auf regionaler Autonomisierung, ganzheitlichen Lebenszusammenhängen und Entballung beruhendes, an stofflich-qualitative Indikatoren orientiertes Regionalisierungskonzept. Daß es für diese Rücknahme von Arbeitsteilung und Komplexität ökonomische Grenzen gibt, liegt auf der Hand.

Diese Antinomie kann nur dann abgebaut werden, wenn die Regionalisierung - i.S. eines Abbaus der interregionalen Arbeitsteilung und damit als eine Komplexitätsreduktion - mit dem Aufbau von regionaler Eigenkomplexität verbunden ist. Eine Möglichkeit dazu ist die Ausbildung regionaler Flexibilität auf hohem technologischen Niveau oder anders, die Einführung von technischen Strukturen, die regionale Flexibilität erlauben. Insoweit bietet sich für eine realistische Ausgestaltung des Regionalisierungskonzepts dessen Ergänzung um die Komponente "Innovation" (20). Dabei sollte aber nicht verkannt werden, daß selbst bei regionalen "Milieubedingungen", die für einen Innovationsstrategie günstig sind, neue interregionale Abhängigkeiten - etwa über Zulieferverflechtungen - entstehen können.

(67) Diese Innovation in der Region fällt nun aber nicht vom Himmel, sondern soll durch eine Regionalisierung der ökologischen und sozialpolitischen Bedarfsfelder und deren vorwiegend öffentlich-staatliche Bearbeitung induziert werden. Erwartet wird also, daß die fraglos erforderliche ökologische und sozialpolitische Sanierung v.a. dann Spill-over Effekte für die privaten Produktions- und Konsumstrukturen hat, wenn sie mit direkten Innovationsanrei-

zen i.o.S. gekoppelt wird (21). Diese Konzeption läßt sich politikstrategisch auch als "Tauschgeschäft" beschreiben: die öffentliche Zulieferung von Innovationsbedingungen erfolgt gegen die Bereitschaft der gewerblichen Wirtschaft deren Anwendbarkeitsspektrum sozial- und ökologieverträglich zu nutzen. Insofern kann von einer ökosozialen Innovationsstrategie gesprochen werden. Mit ihr wird die Erwartung verbunden, sowohl die Probleme altindustriell-monostrukturierter Ballungsgebiete als auch die Probleme unentwickelter Regionen bearbeiten zu können. Sie stellt allerdings nur ein grobes Rahmenkonzept dar, das je nach Problemtyp und regionalen Eigenheiten zu konkretisieren ist.

Es dürfte klar sein, daß dieses öffentliche "Animations- und Transaktionsgeschäft" nur bei staatlicher Vorfinanzierung (in Form von Ausgaben, Krediten, Zuschüssen usw.) funktioniert und daß daher die finanzpolitischen Spielräume (und die politische Bereitschaft, sie zu nutzen) zur entscheidenenden Variablen werden.

(68) Grundgedanke der Neuorientierung ist also die Verknüpfung des beschäftigungspolitischen bzw. ökologischen Handlungsbedarfs mit dem Handlungsbedarfs, der sich aus der Ineffizienz der gegenwärtigen Wirtschaftsförderpolitik ergibt (22). Arbeitsorientierte und ökologische Regionalpolitik haben dabei zwar eine gemeinsame Schnittmenge, sie sind in ihrem Kern aber komplementär zueinander:

- Während die arbeitsorientierte Regionalpolitik das gegenwärtige Industrialisierungs- und Wachstumsmodell "von außen" durch beschäftigungs- und lebensqualitätsbezogene Maßnahmen zu flankieren trachtet, versucht die ökologische Regionalpolitik "von innen heraus" dies durch Propagierung eines extremen Regionalismus aufzulösen.
- Während die ökologische Regionalpolitik an der Umgestaltung der stofflich-technischen Seite orientiert ist, ist die arbeitsorientierte Regionalpolitik auf gegebene Instrumentarien und Entscheidungsverfahren bezogen.

Die folgenden Vorschläge sind vor diesem Hintergrund als Kompromiß zu verstehen: sie versuchen eine Umstrukturierung des Industrialisierungs- und Agglomerationsgefüges mit einer Reform der Instrumente und Institutionen der rW zu verknüpfen. Die skizzierten Vorschläge können dabei als ein Reformszenario verstanden werden, das, von den gegebenen Bedingungen der rW ausgehend, zunehmend voraussetzungsvoller wird.

2. Reform der gegenwärtigen regionalen Wirtschaftsförderung

2.1 Vorschläge zur Gemeinschaftsaufgabe

(69) Die GRW zeichnet sich durch ungelöste Zielkonflikte, durch mangelndes Steuerungspotential und durch administrative Schwerfälligkeit aus (vgl. oben Abschnitt III, 1.). Die daraus folgende Ineffizienz könnte nun Anlaß sein, um die Abschaffung der GRW und die Einbringung ihres Mittelaufkommens in einen regionalpolitisch neu gewichteten vertikalen und horizontalen Finanzausgleich zu fordern (vgl. oben Ziffer 11 sowie WILD 1978, S.9 und EWRINGMANN et al. 1986, S. 331f). Allerdings ist gegenüber einem derartigen "einfachen" Vorschlag Skepsis angebracht: a) Hat der Finanzausgleich außer dem möglichen Abgleich von unterschiedlichen Bedarfsstrukturen der Länder (und Gemeinden) v.a. die Funktion unabhängig von der Mittelverwendung die Steuereinnahmen gerechter zu verteilen. Der regionalpolitische Output wäre demgemäß unbestimmt. b) Bricht sich das Bestreben, bedarfsbezogenen Gewichtungen in den Finanzausgleich einzubringen, an der Konkurrenz der Länder, sodaß eine problemgerechte Mittelverwendung wegen der vielfältigen Bedarfsmeldungen der Konkurrenten unwahrscheinlich ist. Insofern ist die Vermutung begründet, daß der Konkurrenzvorteil der finanzstarken Länder in diesem bargaining Prozeß bestehen bleiben würde.

Demgegenüber stellt die GRW trotz aller Konstruktionsmängel einen Ansatz dar, um für einen überschaubaren Zweck Haushaltsmittel zu binden und nach problembezogenen Kriterien zu verausgaben. Sie hat "Mindestspielregeln erlassen können, die einen ungezügelten Subventionswettlauf zwischen den Regionen vermeiden, eine gewisse Förderpräferenz zugunsten der gemeinsam als bedürftig erkannten Regionen sichern und einen Finanzausgleich ermöglichen (können), die die Mittelverteilung mit "Verwendungsauflagen" koppelt." (EWRINGMANN et al. 1986, S. 335). Daher werden im folgenden Vorschläge zur Präzisierung der Aufgabenstellung, zur effizienteren Instrumentierung und zur Umgestaltung des Entscheidungsverfahrens der GRW gemacht.

(70) Die Aufgabe der GRW - und aller angegliederten Fördersysteme - sollte allein in der Sicherstellung (bzw. Herstellung) "gleichwertiger Lebensverhältnisse"(Ausgleichszielsetzung) bestehen. Dies sollte aber einerseits nicht - wie in der rW zugrundeliegenden Kompromißbildung - als Förderung des Wachstums (des monetären Einkommens bzw. von Arbeitsplätzen) in unentwickelten Regionen verstanden werden (vgl. Ziffer 10)(dies ist weder realisierbar noch wünschenswert), andererseits aber auch nicht als eine, die regionalen Eigentümlichkeiten einebnende Nivellierungspolitik, sondern

- sowohl hinsichtlich der erfaßten Segmente als auch hinsichtlich der Indikatoren das gesamte Spektrum regionaler Differenzierung bearbeiten (Berücksichtigung der Felder außerhalb des umrandeten Bereichs von Tabelle 1) und
- soweit wie möglich innerhalb der monetären Indikatoren die "externen" Abhängigkeitsbeziehungen sichtbar machen und dergestalt bereinigte Bezugsgrößen zur Richtschnur des Handelns machen.

Daraus folgt, daß sich die "Gleichwertigkeit" der Regionen nicht allein über monetäre bzw. arbeitsplatzbezogene Indikatoren bestimmen läßt. Sie ist vielmehr nur als Ergebnis einer politischen Willensbildung über die Gewichtung der verschiedenen Indikatoren fixierbar (vgl. dazu Ziffer 73). Die in diesem Sinne gleichwertige Regionalentwicklung soll durch ein Förderprofil erreicht werden, in dem das endogene Innovationspotential unter der Maßgabe einer

Umwelt- und Sozialverträglichkeit von Produktion, Produkten und Infrastruktur zum zentralen Ansatzpunkt gemacht wird. Dies schließt den Verzicht auf die Orientierung an einem einheitlichen Entwicklungsmodell für alle Regionen ein. Unabhängig von den jeweiligen Erfolgsaussichten einer derartigen Politik sollte mit der GRW auch der Anspruch auf eine garantierte regionale Mindestversorgung verbunden sein: Güter-, Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot sollten - politisch festzusetzende - Mindeststandards nicht unterschreiten. Schließlich sollte die Umgestaltung der GRW auch ein Beitrag zur Demokratisierung von Verwaltungsstrukturen sein: zum einen kann die Ausarbeitung von konkreten Regionalprogrammen innerhalb des genannten Rahmens nur Aufgabe der Regionen (bzw. Kommunen) selber sein und zum andern ist deren Kompetenz auch auf der Clearing-Ebene des Planungsausschusses in Entscheidungsbeteiligung umzusetzen.

(71) Für die <u>institutionellen Strukturen</u> bedeutet dies eine Neugewichtung der Kompetenzen von zentralen und dezentralen Instanzen: "Die Regionen müssen die Kompetenz erhalten, regionale Entwicklungsprogramme zu entwerfen, den übergeordneten Ebenen zur Entscheidung vorzulegen und im Rahmen der Entscheidungen und Mittelzuweisungen der übergeordneten Stellen selbständig durchzuführen. Den übergeordneten Ebenen der Länder und des Bundes, gegebenenfalls auch der Europäischen Gemeinschaft, kämen damit verstärkt die Funktion zu, Orientierungsdaten für die Regionen zu setzen, die Konsistenz der regionalen Entwicklungsprogramme zu prüfen und nach überregionalen Kriterien zu beurteilen, bei Konflikten zwischen den Regionen zu vermitteln, sowie schließlich die verfügbaren Mittel zielgerecht und global auf die Regionen zu verteilen." (SPEHL 1984, S. 21) Der Grundsatz möglichster Problem- und Bürgernähe macht also eine Neumischung der Willensbildung erforderlich, die in jedem Fall einschließen sollte:

- die Aufhebung der Gängelung der kommunalen Wirtschaftsförderung (vgl. z.B. DEUSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 15f), allerdings auch deren Verpflichtung auf das Indikatorensystem und die Mindestversorgung,
- die Ausstattung der im Planungsausschuß vertretenen kommunalen Spitzenverbände mit vollem Streikrecht (vgl. HWWA 1985, S. 7),
- die Möglichkeit, daß der Bund von Ländern und Gemeinden über-

stimmt werden kann.
Darüberhinaus bleibt zu überlegen, ob der "Sprung" zwischen Gemeinde und Land nicht zu groß ist, ob nicht in Entsprechung zur faktischen Entscheidungsfindung in der rW auf der Ebene von Regierungsbezirken (Regierungspräsidien) institutionelle Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß einen zwischengemeindliche Willensbildung als Grundlage für die regionalen Entwicklungspläne überhaupt stattfinden kann (gegenwärtig wird diese stark behindert durch die Konkurrenz der Gemeinden um Unternehmensansiedlung bzw. staatliche Zuschüsse). Ansatzpunkt dazu wären die Stadt-Umlandverbände, (höhere) Gemeindeverbände, Zweckverbände, Arbeitsgemeinschaften der kreisangehörigen Gemeinden und die Bezirksplanungsräte. Deren Zusammenfassung zu Regionalverbänden würde sich von daher anbieten. Auf diese Regionalverbände hin sind dann auch die regionalen Aktionsprogramme der GRW anzulegen.

Auf dieser Regionalebene sind verschiedenen Abstimmungsaufgaben zu lösen (vgl. HARTKE 1985, S. 74ff): a) Hat hier die Abstimmung zwischen der - zumeist mehrere Gemeinden betreffenden - Infrastrukturförderung und der einzelbetrieblichen Förderung ihren Ort. Die insbesondere im Zuge der neuen Produktions- und I/K-Technologien entstehenden Produktions- und Dienstleistungskomplexe machen eine derartige Abstimmung erforderlich. b) Bietet diese Stärkung der Regionen auch die Möglichkeit zu einer landesgrenzübergreifenden Kooperation für die Bearbeitung entsprechender Probemzusammenhänge (z.B. norddeutsche Küste). c) Die Ausstattung der Region mit Geld und Entscheidungskompetenz kann ihr auch in der Raumordnungspolitik ein größeres Gewicht geben. Allerdings ist die Abstimmung mit den anderen raumwirksamen Fachpolitiken zum einen an deren Bewußtseins- und Informationsstand und zum anderen an verwaltungsmäßige Vorkehrungen für das Bewältigen einer Querschnittsaufgabe gebunden. Die Einbeziehung von Vertretern der verschiedenen Fachressorts in die Willensbildung auf Regionsebene ist geeignet um diese allenthalben beschworene Koordination praktisch anzugehen.

(72) Nicht zuletzt die fehlende Koordination der rW mit den Fachressorts macht eine einheitliche, für alle Politikbereiche verbindliche <u>Gebietseinteilung</u> erforderlich. Einerseits ist eine an sozial-ökonomischen Kriterien orientierte Abgrenzung zwar pro-

blemadäquat, läuft aber, wie im Falle der gegenwärtigen Arbeitsmarktregionen, Gefahr, momentane und u.U. nicht wünschenswerte Strukturen festzuschreiben. Andererseits ist eine entlang der politischen Verwaltungseinheiten erfolgende Abgrenzung adäquater für die politische Erfolgskontrolle, stimmt aber nicht mit den Problemstrukturen überein (23). Insofern scheint es ein brauchbarer Kompromiß zu sein, die die natürlichen, sozialökonomischen und politischen Abgrenzungen erfassenden 75 (bzw. 88) Regionen der Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung zur verbindlichen Gebietseinteilung zu machen (vgl. BALZ/LEIBFRITZ 1985, S. 16 und SPEHL 1985, S. 5).

(73) Grundlage der Fördergebietsabgrenzung sollte ein erweitertes und umgewichtetes Indikatorensystem sein:

- Insbesondere Umweltbedingungen/Umweltdienstleistungen und Sozialbedingungen/Sozialdienstleistungen sind als neue Indikatorenschwerpunkte aufzunehmen. Dies folgt zum einen daraus, daß die der Ausgleichszielsetzung zugrundeliegenden "Lebensverhältnisse" keineswegs durch monetäre Einkommensgrößen bzw. Arbeitsmarktindikatoren hinreichend erfaßt sind. Zum andern sollte die rW sich nicht an einem (einzelwirtschaftlich) verkürzten Begriff des Wirtschaftens orientieren, der die Vernutzung von Umwelt- und Sozialressourcen unberücksichtigt läßt.
- Die ökologische Erweiterung der rW ist aber auch eine notwendige Folge der fehlenden regionalen Ausdifferenzierung der Umweltpolitik (vgl. Ziffer 44) und dem korrespondierenden umweltpolitischen Versagen der Raumordnungspolitik (vgl. Ziffer 9).
- Darüberhinaus ist es erforderlich, mit Hilfe des Indikatorensystems die hinter den ex post ermittelten Größen (wie z.B. Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigtem oder die Arbeitslosenquote) liegenden Entwicklungsprozesse der Region einzufangen.
- Schließlich sollte ein derartiges Indikatorensystem nicht - wie gegenwärtig - auf einen regionalen Problemgtyp zugeschnitten sein sondern alle Fälle regionaler Disparitäten gleichermaßen erfassen.

Folgende Indikatorengruppen wären denkbar: a) ein bereinigter Wertschöpfungsindikator (z.B. Gegenüberstellung von BIP und

"defensiven" Ausgaben); b) ein Indikator zur Erfassung des Profils des produzierenden Gewerbes (z.B. Verhältnis vom primären, sekundärem und tertiärem Sektor, Industriebesatz, Diversifikationsgrad und Konjunkturabhängigkeit, vor- und nachsorgende unternehmensbezogene Infrastruktur); c) ein Indikator zur Erfassung der Arbeitsmarktstruktur (neben der unentbehrlichen Arbeitslosenquote die demographischen Entwicklungsbedingungen, die stille Reserve und die Erfassung der besonderen Problemgruppen (als Ansatz vgl. KLAUS 1985, S. 16ff); d) ein Indikator zur Erfassung der ökologischen Belastungs- bzw. Versorgungssituation (z.B. regional spezifizierte Emissionsdaten, Anschlußgrad an umweltbezogene Infrastruktur vgl. MEISSNER/HÖDL 1983, S. 181) und schließlich e) ein Indikator zur Erfassung der sozialen Belastungs- und Versorgungssituation (z. B. Altersstruktur, Gesundheitssituation, medizinische Versorgung usw.) (24).

Gegenüber dem gegenwärtigen Indikatorensystem wäre dieser Vorschlag sicher mit einer Zunahme von Komplexität verbunden. "Möglicherweise würde...ein breiter angelegtes Analyse- und Prognosesystem für die Entwicklungsbedingungen in den Regionen, das es erlaubt, Entwicklungsdefizite auch aufgrund unterschiedlicher Problemlagen herauszuarbeiten, für die Abgrenzung von Förderregionen besser geeignet sein. Ob dies auch für die praktische Handhabung gelten würde, ist allerdings die Frage. Nicht selten erweisen sich differenziertere Informationen im politischen Prozeß als nicht gering einzuschätzender Nachteil gegenüber einfachen Kriterien." (DIW 1985, S. 10) Die Effizienz von Verwaltungshandeln ist offenbar an eine Reduktion von Komplexität gebunden. Gleichwohl wird hier nicht die naheliegende Schlußfolgerung gezogen, die Zusammenfassung der genannten Indikatoren(gruppen) zu einem Gesamtindikator - wie gegenwärtig - zur Grundlage der Fördergebietsabgrenzung zu machen. Die dadurch erforderliche Abstraktions- und Bewertungsleistung wäre möglicherweise ebenso eine Überforderung für das Verwaltungshandeln wie sie die hier intendierte Differenzierung des Problems der Regionalentwicklung wieder verschütten würde.

Nun gilt es aber auch zu verhindern, daß das gegenwärtige Auseinanderfallen von Fördergebietsabgrenzung (Ermittlung der Förderbedürftigkeit nach Indikatoren) und den Kriterien der Fördermittel-

vergabe (Verteilung der Fördermittel nach Antragslage) durch ein nicht operationalisierbares Indikatorensystem reproduziert wird. Es wird deshalb hier vorgeschlagen im ersten Schritt, differenziert nach den o.g. Indikatorengruppen, Regionsrangfolge zu bilden. Der zweite Schritt besteht dann in einer politischen Quotierung des Mittelvolumens (relative Gewichtung der verschiedenen Problemindikatoren) und in einer politischen Festsetzung von Mindeststandards für die einzelnen Indikatorengruppen. Im dritten Schritt werden dann die Mittel, die für die einzelnen Indikatorengruppen zu einem überproportionalen Teil auf die Regionen unterhalb des jeweiligen Mindeststandards und auf die Regionen oberhalb des Mindeststandards proportional zu ihrem jeweiligen Indikatorenwert verteilt. In einem vierten Schritt müsssen die auf diese Weise ermittelten Fördervolumen bereinigt werden: a) in Abhängigkeit davon, inwieweit unentgoltenen Dienste für die anderen Regionen erbracht/von anderen Regionen bezogen werden (vgl. KLAUS 1985, S. 11f) und b) in Abhängigkeit von ihrer relativen Partizipation an sonstigen Wirtschaftsfördermitteln (vgl. STADT UND LAND 1985, S. 8f). In welcher Weise die durch dieses Verfahren der Region zufließenden Mittel in ein regionales Entwicklungskonzept umgesetzt werden, ist allein Sache der Region.

Schließlich sei noch darauf verwiesen, daß es ein selbstverständliches Erfordernis einer konsistenten Wirtschaftsförderpolitik ist, daß die qua politischem Präjudiz erfolgende Förderung des "Zonenrand"-Gebiets aufgegeben wird. In diesen unseren Zeiten ist die "Herrichtung eines Schaufensters zum Osten" (LOUDA 1982, S. 55) keine sinnvolle Maxime für die Regionalpolitik (25).

(74) Auch das Schwerpunktprinzip sollte in seiner bisherigen Form aufgegeben werden. Zwar lassen sich Effizienzvorteile einer örtlichen Mittelkonzentration nicht leugnen (vgl. Ziffer 34), aber die Festlegung einer derartigen Konzentration sollte nicht zentralistisch-formal, sondern durch einen Willensbildungsprozeß auf Regionalebene erfolgen. Dazu bietet sich als Richtschnur zum einen die innerregionale Spezifizierung der in Ziffer 73 genannten Indikatorengruppen und zum anderen eine Abschätzung der Entwicklungspotentiale in der Region an. Die Vorstellung einer flexiblen Entwicklung, etwa indem zwischen verschiedenen Gemeinden ein Pool ge-

bildet wird und so für ein größeres Gebiet eine standortdifferenzierte aber zusammengehörige Infrastruktur geschaffen wird. Auch für derartige Konsensbildungsprozesse ist die Ziffer 71 skizzierte Stärkung der Verwaltungsebene "Region" ein geeigneter Rahmen.

(75) Grundlegend umzustellen ist die einzelbetriebliche Förderung. Generell sollten die in der Form des Zuschusses (im Unterschied zum Darlehens) liegenden Möglichkeiten einer lenkenden Einflußnahme genutzt werden, um die Schwächen der bisherigen Investitionsförderung zu beseitigen (vgl. oben Ziffer 36, 40). Da gegenwärtig der überwiegende Teil der Investitionsfördermittel auf die Investitionszulage entfällt, ist es für eine konsistente Regionalpolitik erforderlich, deren regionalpolitische Komponenten in den Kompetenzbereich der Länder (bzw. Regionen) zu verlegen. Auf der Verwendungsseite ist zum einen eine Gewichtsverlagerungvon den Finanztransfers zu den Realtransfers (statt Geld: Güter und Dienstleistungen) erforderlich und zum anderen eine bessere Verzahnung der einzelbetrieblichen und der infrastrukturellen Förderung. Dadurch läßt sich nicht nur der Lenkungseffekt im allgemeinen, sondern auch die Durchsetzung von ökologie- und sozialverträglichen Produktionsbedingungen im besonderen verbessern.

Die bisherige pauschale Investitionsförderung sollte ersatzlos abgeschafft werden. Entsprechend der Zielsetzung einer ökologie- und sozialverträglichen Entfaltung des endogenen Innovationspotentials bieten sich stattdessen folgende Fördertatbestände (Bemessungsgrundlagen) für die einzelbetriebliche Förderung an (26):

- die Lohnkosten, wobei für die Beschäftigung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes höhere Fördersätze gewährt werden könnten;
- die Schadstoffreduktion (vgl. auch MEISSNER/HÖDL 1983, S. 180f und EWRINGMANN et al. 1983, s. 336f), wobei für "integrierte" Umweltschutzmaßnahen höhere Fördersätze als für "additive" Maßnahmen gezahlt werden könnten;
- die Verwendung regionsspezifischer Ressourcen/die Substitution von "Importen" in die Region;
- qualitative Verbesserungen der Produktion, wobei als Indikatoren /Bemessungsgrundlage die Qualifikationsstruktur (vgl. KNIGGE 1986, S.38f), F und E Ausgaben, Produktdiversifikation,

Einführung "intelligenter" Produkte usw. möglich sind (allerdings dürfen derartige Veränderungen nicht mit einem Arbeitsplatzabbau verbunden sein);

- soziale Innovationen, also das Erproben neuer Betriebsformen (Beteiligungsmodell für Belegschaften, Alternativbetriebe). Zumindest die qualitative Verbesserung der Produktion und die sozialen Innovationen können sich gegenseitig bestärken, wie folgende Auflistung der Bedingungen für "betriebliche Kreativität" verdeutlicht: "zu ihm gehören eine abwechslungsreiche Produktion, ein nicht zu weitgehend determinierter Produktionsablauf, eine stabile Gruppenstruktur im Betrieb, welche die einzelnen Arbeitsggruppen lernfähig hält und ihr Gedächtnis optimiert, eine nicht zu deutliche Unterscheidung der einzelnen Betriebsfunktionen - insbesondere keine Auslagerung von Forschung und Entwicklung - und eine Neutralisierung hierarchischer Strukturen." (ELLWEIN 1980, S. 388)

Diese Förderung kann entweder als Übernahme eines Teils der Geldausgaben oder als Zurverfügungstellen von Dienstleistungen (Beratungen, Umsetzungshilfen etc.) erfolgen. Die Fördersätze sollten generell so strukturiert sein, daß Klein- und Mittelbetriebe bevorzugt werden. Denn: sowohl bei der ökologischen Sanierung der Produktion als auch bei der Innovationsfähigkeit scheint es größenklassenspezifische Hemmnisse zuungunsten kleinerer und mittlerer Betriebe zu geben (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 197ff und ELLWEIN 1980, S. 387).

(76) Das zentrale instrument der ökologie- und sozialverträglichen Innovationspolitik ist die Infrastrukturförderung. Dies steht in besonders krassem Gegensatz zu den gegenwärtigen Entwicklungen, dient sie in der rW doch eher als Restposten gegenüber der Investitionsförderung (vgl. Ziffer 37) und ist ihre Inanspruchnahme stark geprägt von den strukturellen Finanzierungsproblemen der Gemeinden. Entsprechend der hier im Vordergrund stehenden Ausgleichszielsetzung ist nicht nur die vorwiegend unternehmensbezogene Infrastrukturförderung umzugestalten, sondern auch den Schwerpunkt einer Förderung vorwiegend haushaltsbezogener Infrastruktur zu ergänzen. Im Bereich der unternehmensbezogenen Infrastruktur muß zum einen der Reparaturbedarf für die aus der Vor-

kriegszeit bzw. unmittelbaren Nachkriegzeit stammenden Infrastrukturbestände in den großen Städten und "alten" Verdichtungszentren für eine regionalpolitische Steuerung genutzt werden (z.B. partieller Rückbau zugunsten von Umlandgebieten). Zum andern muß die Infrastrukturförderung v.a. für die unentwickelten Gebiete (und z.T. für die altindustriellen Verdichtungsgebiete) ein völlig neues Profil erhalten: Es geht im Rahmen der regionalen Innovationsförderung um den Aufbau eines Komplexes produktionsbezogener Dienstleistungen (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 346ff):

- die Orientierung der Ausbildung an den Berufssschulen am regionalen Bedarf bzw. an den regionalen Innovationsmöglichkeiten, eine entsprechende Zuarbeit von (wirtschafts) technischen Fachhochschulen und Universitäten, die Errichtung von Trainingszentren v.a. für die Weiterqualifikation von Facharbeitern (die bei den in unentwickelten Regionen dominierenden kleineren und mittleren Betrieben immer noch die Stammbelegschaft ausmachen) (vgl. EWERS/WETTMANN 1980, S. 396f, GANSER 1980, S. 405ff und Derenbach 1984, S. 79ff);
- den Aufbau von Innovations- und Technologieberatungsstrukturen, deren Aufgabe der Abbau der Zugangsbeschränkungen von kleineren und mittleren Unternehmen zur Anwendung neuer Technologie ist (vgl. HALDENWANG 1980, S. 409ff und KRUPP/SCHÖLER 1980, S. 431ff) (dabei sollte allerdings die Beratung ab das Einhalten sozialer und ökologischer Standards geknüpft werden, also im Sinne des in Ziffer 67 skizzierten "Tauschgeschäfts" angelegt werden);
- die Bereistellung von Gemeinschaftseinrichtungen für kleinere und mittlere Betriebe (EDV, Buchhaltung, Vertrieb, Räumlichkeiten) (auch hier sollte ein Arbeitsplatz- und Ökologievorbehalt gelten);
- der Aufbau einer kommunikativen Infrastruktur (Verkabelung und technisch-institutionelle Anschlußstruktur, vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 146f und STIENS/TÜRKE 1984, S. 137f. (Allerdings bestehen hinsichtlich des Ausmaßes und der technischen Gestalt einer "lebensweltlich" wünschenswerten Verkabelung noch große Meinungsverschiedenheiten; was immer das Ergebnis dieser Meinungsbildung sein mag - eine strukturelle Benachteiligung der unentwickelten Regionen mit der Ausstattung von I und K-Infrastruktur wäre den regionalpolitischen Zielsezungen abträglich);

- schließlich der Aufbau von Innovationsforschungskapazitäten, die die zukünftigen Entwicklungspotentiale der Region im Bereich Werkstoffe, Techologien und Produkten ausloten soll;
- soweit noch Industrieflächen benötigt werden, sollten diese aus der verfügbaren Industriebranche reaktiviert werden unter Berücksichtigung a) der ökologischen Risiken und b) der Förderung des Stockwerkbaus (vgl. HOCKELet al. 1986, S. 140 und GEWOS 1986, B, S.41).

Die Erstellung einer derartigen Dienstleistungsstruktur fällt überwiegend in den Kompetenzbereich der Kommunen. Da aber einerseits der Übergang zu privat angebotenen Dienstleistungen fließend ist und andererseits das Erreichen effizienter Größenordnungen eine interkommunale Kooeration erfordert, sind auch eigenständige Trägergesellschaften denkbar. Allerdings sollte zwecks Maximierung des ökologischen und sozialen Lenkungseffektes eine privat dominierte Trägergesellschaft (schleichende Privatisierung) vermieden werden (vgl. dazu Ziffer 85 ff).

Im Bereich der haushaltsbezogenen Infrastruktur (v.a. Bildung, Gesundheit, Sozialwesen, Rechtsbetreuung, Postdienste, Verwaltungsdienste, Freizeiteinrichtungen) müssen die Versorgungsdefizite in den unentwickelten Regionen abgebaut werden. "Nicht nur deren (d. haushaltsbezogenen Infrastruktur - F.B.) Zentralisierung an wenigen Standorten (d.h. die Vergrößerung ihrer "Einzugsbereiche") hat die Verschlechterung der Erreichbarkeit bewirkt, sondern auch die gleichzeitige standörtliche "Entmischung": also das Faktum, daß infrastrukturelle Einrichtungen verschiedener Art nicht mehr gleichzeitig an einem zentralen Ort vorhanden sind - und damit nicht mehr "in einem Gang" aufgesucht werden können, wodurch vormalige Nutzung und Nachfrage unterbleibt." (STIENS/TÜRKE 1984, S. 132) Mit dem Ausbau dieser Versorgungsdefizite wird nicht nur der ausgleichspolitischen Zielsetzung Genüge getan, sondern auch die zunehmend auf das lebensweltliche Umfeld orientierte Innovation gestützt. Im einzelnen bieten sich folgende Strategien an (vgl. ebenda, S.133ff): a) Eine räumliche (Re-)Konzentration verschiedenster Einrichtungen in mittleren Zentren (Mehrzwecknutzung) verbunden entweder mit einer zeitlich limitierten Beschickung durch spezialisiertes Personal (Beispiel Arztpraxen, Gesundheitszentren) oder mit einer Dauerbesetzung durch entspezialisiertes Personal

(Beispiel Post-Sparkassenverbund); b) eine räumliche Dekonzentration in Verbindung mit einer mobilen Infrastruktur Beispiel Altersversorgung in der Nähe der angestammten Wohngegend) und c) der Aufbau von kommunikationstechnischen Netzwerken, die das Aufsuchen von Dienstleistungsstellen z.T. überflüssig macht (was allerdings u.U. problematische Sozialfolgen haben kann).

(77) Durch diese ineinandergreifenden einzelbetrieblichen und infrastrukturellen Förderprofile soll der internationalen, interregionalen und funktionalen Arbeitsteilung entgegengewirkt werden. Es ist klar,

- daß dies nicht in allen Regionen gleichermaßen zum Erfolg führt (Unterschiede im Potential an natürlichen Resourcen und technologischen Innovationen) und v.a. der Präzisierung für den Umbau der altindusriellen Regionen einerseits und dem Aufbau der unentwickelten Regionen andererseits bedarf (27)
- daß innerhalb der Regionen den Aufbau flexibler aber komplexer Strukturen erfordert (und insofern ein möglicher "Ganzheitlichkeitsanspruch" sehr rasch seine grenzen findet).

Daraus ergeben sich zwei Folgerungen: a) Bei Berücksichtigung der in Ziffer 70 und 73 beschriebenen Mindestversorgung als Teil der regionalpolitischen Ausgleichssttrategie, bedeutet dies, daß sich für manche Regionen (z.B. für ökolgische Schutzgebiete) die Regionalpolitik auf eine "<u>sozialpolitische Ausgleichsstrategie</u>" (EWRINGMANN et al. 1986, S. 337) reduzieren wird. Hier wird es darauf ankommen, durch Einkommenstransfers und Sicherung der Versorgung mit (haushaltsbezogener) Infrastruktur eine weitere Peripherisierung zu verhindern. b) Den öffentlichen Verwaltungen (v.a. der Kommunen) kommt im Rahmen der genannten flexibel-komplexen Strukturen mehr und mehr eine Moderationsfunktion zu: die "...in der Initiierung von Kooperationen etwa zwischen Wirtschaft und Hochschulen, zwischen Arbeitsverwaltungen, Kammern und Gewerkschaften besteht."(HENCKEL et al. 1986, S. 236). Die Innovationsorientierung ebenso wie die Verpflichtung auf Sozial- und Umweltverträglichkeit machen daher eine <u>Öffnung des Entscheidungsverfahrens</u> über die Mittelvergabe in der Region erforderlich: nicht nur - wie heute im Bereich der Investitionsförderung schon der Fall - die Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sondern auch Gewerkschaften sowie Bürger- und Umweltverbände können für die Entschei-

dungsfindung zusätzliche Informationen beisteuern, die Akzeptanz- und Durchsetzungschancen von Beschlüssen vergrößern und die Erfolgskontrolle effizienter gestalten (vgl. BÖHRET et al. 1982, S. 318 und SEIFERT/WELSCH 1983, S. 725ff). V.a. das Versagen der Raumordnungspolitik als Verknüpfungsschiene der Fachpolitiken über ihren Raumbezug und damit auch als Instanz zur regionalen Spezifizierung der Umweltpolitik macht es erforderlich, daß eine umfassende Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfung zum Bestandteil dieser Entscheidungsfindung gemacht wird. Dabei sollte im Falle der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht nur die Abklärung der Umweltgesetzes- und Umweltstandardkonformität von einzelnen Vorhaben abgeklärt werden, sondern auch die Möglichkeit zum Unterschreiten dieser Normen (v.a. durch eine "integrierte" Ökologisierung von Produktion und Konsumtion) und das Entstehen neuer Gefährdungspotentiale. Die Sozialverträglichkeitsprüfung soll sicherstellen, daß alle Möglichkeiten zu einer beschäftigungsfreundlichen Ausgestaltung bei neuen Technologien genutzt werden und keine unerwünschten Lebensweltveränderungen stattfinden.

Die Ökologie- und Sozialverträglichkeit der endogenen Innovationsstrategie soll also gesichert werden a) durch finanzielle und materielle Anreize, b) durch Mitentscheidungsmöglichkeiten betroffener Gruppen und c) durch institutionalisierte Verträglichkeitsprüfungen.

2.2. Vorschläge zur bundes- und landesspezifischen regionalen Wirschaftsförderung

(78) " Das Investitionszulagengesetz (InvZulG) ist in seiner gegenwärtigen Struktur eine Ansammlung unterschiedlicher Zulagenarten mit unterschiedlichen Zielen und Funktionen." (EWRINGMANN et al. 1983, S. 342) Um sowohl diese Ambivalenz als auch um die widersprüchliche Integration in die GRW (vgl. oben III, 2.1) zu beseitigen, wird vorgeschlagen:

- Für die Investitionszulage gelten exakt dieselben Förderrichtlinien wie für die GRW.
- Die Investitionszulage bleibt die Grundlagenfinanzierung für die GRW, unterscheidet sich aber von den GRW-Zuschüssen nach wie vor in ihrer Rechtsnatur: bei Gegensein der Fördervoraussetzungen begründet sie einen Rechtsanspruch und wird "entsprechend" als Zweckbindung der Einkommenssteuer/Körperschaftssteuer finanziert. Der Vorteil einer von (wechselnden) parlamentarischen Konstellationen unabhängigen Zweckbindung der Steuer bleibt also bestehen. Der Nachteil fehlender parlamentarischer Gestaltungsmöglichkeit und regionalpolitischer Feinsteuerung soll dadurch relativiert werden, daß entsprechend der (vorwiegend) regionalpolitischen Zwecksetzung des Investitionszulagengesetzes die Entscheidungskompetenz über die Mittel an die verfassungsrechtlich zuständigen Länder überwiesen wird und die Mittelvergabe durch die regionenbezogene Konkretisierung der Förderrichtlinien (vgl. Ziffer 71) gesteuert werden kann.
- Da es genügend regional unspezifizierte F und E Förderprogramme gibt, dieser Bereich aber für eine innovationsorientierte Regionalpolitik von zentraler Bedeutung ist, sollte darüberhinaus die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen nach § 4 InvZulG mit differenzierten Förderansätzen ausgestaltet werden in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit des Investitionsortes.

(79) Das <u>ERP-Programm</u> sollte zu einem echten Ergänzungsprogramm der GRW gemacht werden (statt wie bisher deren bescheidene Wirkungen zu konterkarieren, vgl. Abschnitt 2.2.). Dazu ist erforderlich:

- Seine strikte Reduktion auf ein die GRW flankierendes Kapitalhilfeprogramm, dessen Ziel es ist, die partiell vorhandene strukturelle Benachteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen auf dem Kapitalmarkt abzubauen bzw. das strukturelle Finanzierungsproblem der Gemeinden zu überwinden. Diese Kredithilfe sollte allerdings an die Bedingung geknüpft werden, daß mindestens eines der in Ziffer 75 genannten Förderkriterien bzw. einer der in Ziffer 76 genannten Infrastrukturschwerpunkte abgedeckt wird.
- Die Auflösung des Widerspruchs zwischen volkswirtschaftlich orientiertem Programmanspruch und betriebswirtschaftlich orientierter Programmabwicklung. Ein Ansatz dazu könnte die ausschließliche Betreuung von Sparkassen mit der Hausbankenfunktion sein, wobei diese allerdings an ihren regionalpolitischen Auftrag zu "erinnern" wären (vgl. BUCHHOLZ 1985, S. 30ff und BREIER 1987, S. 3ff). Unabdingbar erscheint darüberhinaus aber eine Einschaltung der regionalen Wirtschaftsförderinstanzen in die Programmabwicklung und eine (zu schaffende) Erfolgskontrolle.
- Regionalprogramme und Umweltprogramme laufen beim ERP-Sondervermögen unverbunden nebeneinander her. Entsprechend dem Versuch das regionale Entwicklungspotential auch für eine ökologisch und sozial innovative Umgestaltung zu nutzen, sollten diese Programme zumindest verzahnt werden. Dies könnte etwa dergestalt geschehen, daß bei Kapitalhilfen für Umweltschutzinvestitionen in Fördergebieten ein zusätzlicher Zinszuschuß gewährt wird (besonders dann, wenn es sich um "integrierte" Anlagen handelt).
- Entsprechend der in Ziffer 53 skizzierten Aufgabenverschiebung sollten die Bundesländer an der Beschlußfassung über die Umwelt- und Regionalprogramme beteiligt werden und der Bundeswirtschaftsminister diesbezüglich zumindest auf Einvernehmen mit den Ländern verpflichtet werden.

(80) Welcher Stellenwert kommt nun innerhalb des bisher skizzierten Reformszenarios - Förderung einer ökologisch und sozial "ausgefilterten" endogenen Innovationsentwicklung durch Real- und Finanztransfers (GRW) einerseits und durch Darlehen (ERP) andererseits - der <u>landesspezifischen Förderung</u> zu ? Auch wenn die Stel-

lung der Länder (bzw. Regionen) in derart umgestalteten GRW und ERP gestärkt ist und sie von daher ihre spezifischen Interessen umsetzungsorientierter geltend machen können: nicht zuletzt die föderalistische Grundstruktur des politischen Systems in der BRD macht es erforderlich, daß Länder in der rW eigene Akzente setzen können: Allerdings sollte diese Akzentsetzung nicht - wie bisher - auf Kosten der GRW erfolgen. Daraus ergeben sich zwei mögliche Aktivitätsfelder für die landesspezifische Förderung: a) eine Mittelaufstockung innerhalb der in der GRW ausgewiesenen Fördergebiete (sodaß das Gefälle zu den Nichtfördergebieten vergrößert wird und sich lediglich das Verhältnis der Fördergebiete untereinander verschiebt) und b) eine Aufwertung einzelner Maßnahmen innerhalb aller Fördergebiete (z.B. I und K-Förderung), die bei gleichmäßiger Ausgestaltung das Verhältnis der Förderregionen untereinander unverändert läßt.

Wünschenswert ist darüberhinaus die institutionelle Zentralisierung der Landesförderung (Landeshaushalt, Wirtschaftsförderfond) einerseits und der in das Land fließenden Bundesfördermittel (GRW, ERP, sonstige regionalwirksame Fördermittel) andererseits. Es ist sinnvoll, diese Aufgabe Institutionen zuzuweisen, die über Wirtschaftsförderkompetenz verfügen, und gegenüber dem Regierungs- und Verwaltungsapparat eine eigene Existenzform haben. Für Niedersachsen bietet sich hier der Wirtschaftsförderfond und dessen Unterfütterung mit personellen und sachlichen Ressourcen an. Letztere können aus der Zusammenlegung der Landestreuhandstelle Wirtschaftsförderung (also deren Herauslösung aus dem organisatorischen Verbund mit der Norddeutschen Landesbank) und Niedersächsischen Gesellschaft für öffentliche Finanzierung mbH gewonnen werden. Beide sind auch heute schon mit der Abwicklung von Wirtschaftsfördermaßnahmen betraut. Gekleidet in die haushaltsrechtliche Form des Sondervermögens, gespeist aus zweckgebundenem Steueraufkommen (InvZulG), Bundeszuschüssen (GRW, ERP), Landeszuschüssen (GRW und sonstige Haushaltsmittel für rW) und Eigenmitteln (Förderzinsanteil) könnte damit eine Clearing-Stelle für GRW, ERP und Landesförderung (v.a. Abstimmung mit den Fachressorts) entstehen (als erster Schritt: Zentralisierung aller Landesfördermittel). Zur "Kompensation" der damit partiell verbundenen Abkopplung vom - schwerfälligen - parlamentarischen Entscheidungsverfahren und als Schritt in Richtung auf eine "direkte" regionalpolitische

Demokratie ist die Einbeziehung von Regionalverbänden (vgl. Ziffer 71), Unternehmens- und Handwerksverbänden, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Umweltverbänden in die Entscheidungsfindung erforderlich. Banken sollten nur durch die auf regionalpolitische Aufgaben verpflichteten Sparkassen vertreten sein (als erster Schritt: entsprechende Erweiterung des Darlehensausschusses der Landestreuhandstelle).

Hinsichtlich der Förderpolitik ist der Wirtschaftsförderfond auf das oben entwickelte Förderprofil der GRW zu verpflichten (vgl. Teil IV 2.1.) Gegenüber dem gegenwärtigen Zustand bedeutet dies v.a.

- Verpflichtung auf Zielsysteme und Zielerreichungsgrade und darauf bezogene konkrete Umsetzungsprogramme (in die sowohl die GRW-Vorgaben als auch die landesspezifische Prioritäten eingehen);
- Umstellung von Darlehen auf Realtransfer/Finanztransfer als der hauptsächlichen Förderform;
- keine pauschale Investitionsförderung, sondern Orientierung an qualitativen Förderindikatoren;
- Ausbau der innovativen Infrastrukturförderung
- Schaffung eines effektiven Erfolgskontrollsystems.

Empfehlenswert wäre darüberhinaus die Zweckzuweisungen der Länder an die Gemeinden auch über den Wf zu transferieren. Auf diese Weise wäre ihre Instrumentalisierung für die rW möglich. Mindestens aber sollten diese Zweckzuweisungen an das Vorliegen von regionalen Entwicklungskonzepten gebunden werden.

3. Neue regionalpolitische Instrumente und Institutionen

3.1. Erweiterte regionale Wirtschaftsberichterstattung

(81) Die bisher skizzierte Neuorientierung der rW macht eine Erweiterung des Erfassungsbereichs und eine Vertiefung der regionalen Differenzierung bei der Gewinnung und Aufbereitung von wirtschafts- und sozialstatistischen Daten erforderlich. Ohne derartige Veränderungen dürfte weder die o.g. Fördergebietsabgrenzung (vgl. Ziffer 73) bzw. Agglomerationsgebietsabgrenzung (vgl. Ziffer 88) möglich sein, noch wären die für eine optimale Gestaltung der

lokalen bzw. regionalen Entwicklungsprogramme (vgl. Ziffer 71) empirisch-statistische Grundlagen verfügbar, noch wäre schließlich eine effiziente Erfolgskontrolle möglich (vgl. Ziffer 43).

Aus der Sicht einer endogen-innovativen Regionalpolitik lassen sich folgende Anforderungen für eine (im weitesten Sinn) wirtschaftsstatistische Datengewinnung und -aufbereitung formulieren:

- Die Daten der VGR zur Entstehung, Verteilung und Verwendung des Sozialprodukts müssen regional spezifiziert werden.
- Die spezifischen Problemstrukturen der unterschiedlichen Regionalentwicklung müssen erfaßt werden: neben der regionalen Spezifizierung der Verschiebungen zwischen den Branchen des produzierenden Gewerbes v.a. die regionenspezifische Erfassung von Veränderungen innerhalb der Branchen (Produktionsweise, Produktdiversifizierung, Konzernabhängigkeit, Kontrollstrukturen, Konzentrationsprozesse usw.), das Herausarbeiten von regionalen Engpaßproblemen und die Erfassung der intra- sowie interregionalen Bezugs- und Absatzverflechtungen, um auf diese Weise das ökonomische Gefährdungs- ebenso wie das Entwicklungspotential einer Region frühzeitig abschätzen zu können (vgl. MÜLLER 1985, S. 83ff, 89ff).
- Entsprechend der ausgleichspolitischen Zielsetzung müssen Daten zur regionalen Wohn-, Lebenswelt- und Umweltsituation erhoben und aufbereitet werden.
- Diese Daten sollten für die Gesamtheit der Regionen einheitlich erhoben werden, um einen interregionalen Vergleich von Strukturen und Entwicklungstendenzen zu ermöglichen.
- Sie sollten für die Träger der rW zweckdienlich sein, also bspw. die Konstruktion problemspezifischer Suchraster ermöglichen (vgl. ebenda, S. 98).

(82) Diesem weitreichenden Datenerhebungsbedürfnis stehen gegenwärtig die beschränkten Datenquellen gegenüber:
a) die offizielle Statistik (v.a. Volks- und Berufszählungen, VGR der Länder, Steuerstatistik, Statistik der Arbeitsverwaltung und der Sozialversicherungsträger)(28), deren einzelne Bereiche unvollständig verzahnt und v.a. kaum regional disaggregiert verfügbar sind; b) die inoffizielle Statistik in Gestalt der Informationsbestände bei Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern,

Wirtschaftsverbänden, Banken, Steuer- und Wirtschaftsberatern, Kommunalverwaltungen usw. und schließlich c) die "informelle Statistik" in Gestalt von Befragungen, Lagebeschreibungen usw.

Dies verdeutlicht, daß insbesondere die Erfassung der jenseits der Wirtschaft im engeren Sinn liegenden regionalen Lebensweltbereiche die Erweiterung der Datenerhebung voraussetzt. In Bezug auf die ökologischen Belastungen ist dies möglich durch

- die Erfassung und Aufbereitung der im Rahmen des Zulassungsverfahrens gemäß § 10 Bundesimmisionsschutzgesetz gewonnenen Daten;
- die Einbeziehung der bei den Gewerbeaufsichtsämtern verfügbare Daten über betriebliche Umweltfaktoren;
- die Befragung der betrieblichen Umweltschutzbeauftragten.

Damit wird aber nur ein Teil der umweltbeeinflussenden Betriebe erfaßt. Daher bleibt es aus der Sicht der hier skizzierten regionalen Wirtschaftspolitik erforderlich, die betriebliche Erfolgsrechnung auf den Ausweis von und die Orientierung auf ökologische Kennziffern verpflichten (29).

(83) Selbst bei Aussschöpfung der genannten Erweiterungsmöglichkeiten wird die erweiterte regionale Wirtschaftsberichterstattung nur als Kompromiß zwischen den an sie gestellten Anforderungen einerseits und den verfügbaren Daten andererseits angelegt werden können. Unter diesem Aspekt ist hinsichtlich der einzelnen Komponenten der Wirtschaftsberichterstattung festzustellen:

- Für die räumlichen Bezugseinheiten gilt, daß - wenn überhaupt - regionalisierte Daten nur entlang der Verwaltungsgrenzen (Kreis, Bezirke, Länder) verfügbar sind, diese Einteilung aber nicht dem sozialökonomischen Problemzusammenhang entspricht und ggf. Gebiete unterschiedlicher Größe und Zuschnitts vergleicht (vgl. Ziffer 32/72). Wegen der Ausrichtung der rW auf politische Steuerungsbedürfnisse, sollte gleichwohl eine an der politischen Einteilung orientierte Raumgliederung (bei flexiblen Aggregationsmöglichkeiten) beibehalten werden (vgl. JUNG 1985, S. 104f und BATHODMAI et al. 1981, S.21f).
- Im Bereich der monetären Größen stößt eine Regionalisierung noch auf große Schwierigkeiten: "Vor allem die für eine umfassende regionalwirtschaftliche Analyse unerläßlichen Informationen der

volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sind auf regionaler Ebene nicht vorhanden. Selbst einfache Daten zur Wertschöpfung (Bruttoinlandsprodukt bzw. Bruttowertschöpfung) können erst mit großer zeitlicher Verzögerung bereitgestellt werden und sind zudem mit erheblichen Schätzproblemen behaftet. Weitergehende Fragen der Verwendung und Verteilung des Sozialprodukts können deshalb auf regionaler Ebene nicht untersucht werden." (JUNG ebenda, S. 107)(30). Darüberhinaus gibt es v.a. Probleme bei der Erfassung des regionalen Anlagevermögens, der Aufstellung regionaler Input-/Output-Tabellen, der Einbeziehung der privaten aushalte und der Regionalverteilung der Ausgaben von Bund und Ländern (vgl. BARTHOLMAI et al. 1981, S.35/40/65f). - Von einer regionalisierten Erfassung möglicher "Bereinigungsposten" für diese monetären Größen etwa in Gestalt von Umweltschutzausgaben, -aufwendungen und - anlagen im produzierenden Gewerbe oder von "defensiven" Ausgaben der privaten Haushalte (z.B. umweltbedingte Gesundheitsausgaben, Arbeitswegkosten usw.), kann kaum die Rede sein, zumal deren Eingrenzung auf gesamtwirtschaftlicher Ebene sich erst in den Anfängen befindet (31).

- Für die ökologischen und sozialen Indikatoren gibt es ein Auswahl- und Gewichtungsproblem. Dies sollte aber kein Vorwand für Nichtstun sein, das darüberhinaus noch mit der unsinnigen Vermutung begründet wird, eine derartige Indikatorenbildung würde der regionalen Nivellierung Vorschub leisten (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 323f). Durch diese Indikatoren sollen vielmehr nichtmarktförmige artikulierte Bedarfsfelder erfaßt und in regionale Entwicklungskonzepte eingebracht werden. - Hier ist lediglich hinzuweisen auf die zu bearbeitenden Felder der qualitativen Arbeitsmarktanalyse (Spezifizierung der Arbeitsmarktangebots- und Nachfragepotentiale einer Region) der ökologischen Belastungs- und Versorgungssituation (regionale Emissionsdaten für Luftschadstoffe gemäß Emissionskataster, entsprechende Datenerhebung bzw. - veröffentlichung für Abwasser und Abfälle; Stand der umweltbezogenen Infrastruktur, Anschlußgrad und die Ermittlung von (neuen) Gefährdungspotentiale), sowie der sozialen Belastungs- und Versorgungssituation (Krankenstand, medizinische Versorgung, Versorgung mit öffentlichen Verwaltungsstellen usw.). Einen Anknüpfungspunkt für eine derartige regionalisierte Indikatorenstatistik bildet das von der OECD geführte "Compendium of Social Indicators" (OECD 1986), in

dem zu den genannten Breeichen Angaben für die BRD seit Ende der 70er Jahre erfaßt sind.

- Schließlich sollten im Rahmen dieser erweiterten Wirtschaftsberichterstattung auch qualitative Evaluierungen vorgenommen werden: sei es in Gestalt von Untersuchungen von ökologischen und sozialen Folgekosten einzelner Tätigkeitskomplexe, sei es in Gestalt von Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen für einzelne Projekte.
  Speziell in Niedersachsen gibt es eine relativ entwickelte Regionalberichterstattung, die vom Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung durchgeführt wird (vgl. JUNG 1985, S.103ff und JUNG 1986a). Hier werden in kreisscharfer Abgrenzung Daten zu den Bereichen Bevölkerung, Erwerbsfähige, Arbeitslosigkeit, Produktion und Wertschöpfung, Beschäftigung, Frauenbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, Auszubildende, Qualifikations- und Berufsstrukturen sowie Löhne , Gehälter und Einkommen erhoben. Allerdings beschränkt sich die Datenaufbereitung bis dato auf die offizielle Statistik, sodaß v.a. Daten für die Bereiche Umwelt und (haushaltsbezogene) Infrastruktur völlig fehlen.

(84) Eine derartige erweiterte Wirtschaftberichterstattung soll zu allererst eine Aktivierungsfunktion für die Unternehmen einer Region haben: sie soll das Erkennen ihrer Schwachstellen und Entwicklungschancen ermöglichen. "Die systematische Zusammenstellung der individuellen Schwachstellen hat auch eine wichtige Bündelungsfunktion. Möglicherweise lassen sich standortspezifische Schwachstellen identifizieren. Derartige "Schlüsselengpässe" für die Aktivierung des regionalen Entwicklungspotentials erleichtern die instrumentelle Ausgestaltung der - wie auch immer - konzipierten regionalen Förderstrategie. Außerdem hilft eine Problembündelung bei der Durchsetzung möglicher Hilfsprogramme bei verschiedenen Institutionen (Kapitalgeber, Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, Arbeitsverwaltung, Kommunalverwaltung etc.). Bei detaillierter, konzeptioneller Vorbereitung und Durchführung dieser regionalen "Informationspools" kann ein weiterer, hoch einzuschätzender Effekt erreicht werden: Das "Kümmern" um die Belange der örtlichen Wirtschaft hat eine Integrations- und Koordinationsfunk-

tion." (JUNG 1985, S. 94f). - Die Frage der institutionellen Umsetzung der zuletzt genannten Funktion führt zum nächsten Punkt.

3.2 Regionale Entwicklungsgesellschaften

(85) Eine effiziente Ausgestaltung des bisher vorgeschlagenen rW-Profils macht es sinnvoll für dessen Abwicklung gerade auf der "untersten" Ebene eine neue Institution zu schaffen:

- Eine endogene Innovationspolitik stellt an die Gemeinden hohe Anforderungen: jenseits der traditionellen Versorgungsbereiche sollen sie neue Dienstleistungen bereitstellen, sollen sie "Moderationsfunktionen" zwischen den lokalen Innovationspotentialen übernehmen, sollen sie geeignete Entwicklungskonzepte für die altindustriellen Reste entwickeln usw. Dies liegt quer zu den traditionellen kommunalen Verwaltungsstrukturen (vgl. Ziffer 76).
- Als u.U. gemeindeübergreifende Förderpolitik erfordert das obige Konzept einen institutionellen Ort, einen "Anstifter" zur Gemeindekooperation von unten (vgl. Ziffer 71).
- Schließlich ist die institutionelle Ansiedlung der für gesellschaftliche Gruppen offenen Willensbildungsprozesse über die rW (vgl. Ziffer 77) noch zu klären: für die politische Willensbildung in den Gemeinderäten würde dies sicherlich eine Überfrachtung und Lähmung bedeuten.
- Schon auf unterster Ebene ergibt sich in der rW ein großer Koordinierungsbedarf: die neuen Produktions- und Dienstleistungskomplexe erfordern die Verkopplung (von bisher unabhängig voneinander laufender) einzelbetrieblicher und infrastruktureller Förderung; dazu kommt, daß es gerade im Bereich der Infrastruktur eine für eine planvolle rW hinderliche Trägervielfalt gibt, die institutionell überwunden werden muß.
- Die Arbeitsämter sind mit dem Verwalten der Arbeitslosigkeit voll ausgelastet. Eine aktive Vermittlung von angebotenen Arbeitskräftequalifikationen und betrieblichen Bedarfsstuktur in der Region findet nicht statt.
- Schließlich ist eine Instanz erforderlich, die das in den öffentlichen Unternehmen wie in den Sparkassen "schlummernde" wirtschaftliche Einflußpotential soweit wie möglich mit den Lenkungsansprüchen der rW verbindet.

Eine derartige Institution soll die regionale Entwicklungsgesellschaft sein. Gespeist aus den Kapitalzuführungen von Gemeinde(n), öffentlichen Unternehmen, Sparkassen, laufend finanziert darüberhinaus noch aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit, Drittmittelforschungsgelder und sonstige staatliche Zuschüsse kann sie in die Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH gekleidet werden (32).

(86) Durch die regionalen Entwicklungsgesellschaften sollen die mischwirtschaftlichen Strukturen kultiviert werden: öffentliche Unternehmen und Dienstleistungen sollen als Teil des wirtschaftlichen Gesamtgefüges gestärkt und effizienter mit den nicht-öffentlichen Elementen des Wirtschaftens verknüpft werden. Insofern soll damit auch über die vorwiegend staatsorientierten Beschäftigungs- und Investitionsprogramme hinausgegangen werden. Dies verbssert die Chancen - quasi im Wege einer institutionalisierten Tauschbörse - die Förderung von technologisch-ökonomischen Entwicklungspotentialen mit sozialer und ökologischer Innovation zu verbinden.

Aufgabe der rE ist es, durch <u>Vernetzung</u> folgender "Säulen" konkrete Förderprojekte auszuarbeiten:

- der Beratungsstrukturen der rW (GRW, ERP, Wf), also v.a. Innovations- und Technologieberatung, Gemeinschaftseinrichtungen, I und K, Innovationsforschung,
- der lokalen Bildungseinrichtungen (Berufs-, Fach- und Hochschulen)
- der öffentlichen Unternehmen (Energie, Wasser, Müllabfuhr, ÖPNV, Bahn, Post und Sparkasse),
- der arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramme (Weiterbildung, Umschulung, ABM),
- der gewerblichen Wirtschaft (v.a. innovationsbereite kleinere und mittlere Unternehmen).

Dabei ist zu erwarten, daß eine lokale Innovationsdynamik entsteht, die über die einfache Addition dieser Elemente hinausgehend durch deren wechselseitigen Anstoß bedingt ist (z.B. Einsatz von I und K in der lokalen Energieversorgung, die darausfolgende Umstellung der Produktionstechnologie etc.).

(87) Im Rahmen dieser konkreten Förderprojekte kann die rE folgende Instrumente einsetzen:

- Gewährung von Darlehen und Finanzhilfen
- Bereitstellung von Beratungsdienstleistungen, Know-how-Vermittlung (33)
- Ankauf/Verkauf bzw. Vermittlung von Maschinen, Produktideen und Eigentumstiteln von Firmen
- Vermittlung von Kooperationsbeziehungen zwischen Unternehmen und/oder Gemeinden (insbesondere die Überwindung der vertikalen Versteinerung der Fachplanungsstrukturen und das Zurückdrängen der Gemeindekonkurrenz im Zuge des Aufbaus neuer Dienstleistungsstrukturen bzw. die Initiierung einer Verständigung über Ansiedlungspotentiale gehört zu den zentralen Aufgaben der rE (34)
- Feinsteuerung der aus dem öffentlichen Bereich kommenden Nachfrage
- Beobachtung und Analyse des Gemeindegebiets, Folgekostenabschätzung von Projekten, Vorantreiben der ökologischen, sozialen, öknomischen und technologischen Innovationsforschung.

Für die Innovationsprojekte kommen prinzipiell alle Erwerbstätigen einer Region in Frage. So kann die Moderation durch die rE zu einer Konversion von altindustriellen Betrieben, zur Qualitätsverbesserung bei Klein- und Mittelbetrieben, zur Förderung von Alternativbetrieben oder zur ökologischen und sozialen Innovation von etablierten Betrieben führen.

3.3. Entballungsförderung

(88) Die bisher gemachten Umgestaltungsvorschläge für die rW beseitigen zwar die relativen Diskriminierungen, denen sowohl altindustrielle Ballungsgebiete als auch Peripherregionen mit schwachen Entwicklungschancen in der gegenwärtigen rW ausgesetzt sind und sind insofern in ihrer Förderungspalette umfassender. Trotzdem sind sie noch insofern beschränkt, als sie nur eine Seite des Problems der ungleichen Verteilung der regionalen Entwicklungschancen bearbeiten: Sie vergrößern die Attraktionskraft der Förderregionen, vermindern aber nicht die Attraktionskraft der Ballungsgebiete mit ihren dominierenden Agglomerationsvorteilen (vgl. Ziffer 4). Auch wenn dies an den Kern des gegenwärtigen Industrialisie-

rungs- und Agglomerationstyp geht: eine regionale Wirtschaftspolitik, die nicht negative incentives in den Agglomerationsräumen setzt, wird auf Dauer kaum erfolgreich sein. Selbst die Hoffnung auf eine durch Lebensweltzerstörungen in den Städten bedingte Flucht aufs Land dürfte trügerisch sein. Daher sollen zum Abschluß einige Instrumente, diese in der Regionalpolitik völlig unterbelichteten Bereichs skizziert werden. Eine derartige Entballungspolitik hätte eine doppelte Aufgabe zu bewältigen: erstens eine interne Umgestaltung in den Agglomerationsgebieten mit dem Ziel die Entmischung von Lebensfunktionen rückgängig zu machen; zweitens eine Reallokation der Ressourcen zwischen den Ballungs- und Nichtballungsgebieten.

(89) Um ein Unterlaufen der Entballungspolitik durch einzelne Länder bzw. Regionen zu vermeiden, ist es erforderlich diese Politik analog zur GRW als Gemeinschaftsaufgabe anzulegen, deren konkrete Aussetzung in die Länderkompetenz fällt. Zunächst wäre analog zur Fördergebietskulisse eine Agglomerationsgebietskulisse zu erstellen. Entsprechend der sozialräumlichen bzw. ökologischen Schranken für die Verdichtung bieten sich dazu folgende Indikatoren an:

- die Besiedlungsdichte (als Einwohnerzahl pro Flächeneinheit), und /oder die Intensität des Flächenverbrauchs (Verhältnis von Nutzfläche zu Gesamtfläche),
- der Industriebesatz (Zahl der Industriebeschäftigten pro 1000 Einwohner) der allerdings um Indikatoren zu den Beschäftigten außerhalb der Industrie zu ergänzen wäre,
- die Schadstoffemission (bezogen auf eine Flächeneinheit), oder die Häufigkeit von Emissionsquellen, die bestimmte Mindestwerte überschreiten.

Da es hier nicht - wie bei der Fördergebietsabgrenzung - um die Ermittlung der Feinstrukturen der Bedürftigkeit geht, sondern um die Ermittlung einer Agglomerationsrangfolge, sollten die für die einzelnen Indikatoren sich ergebenden Rangzahlen einfach addiert und nach den sich dann ergebenden Werten die Agglomerationsgebiete geordnet und ab einem politisch festgeseetzten Schwellenwert zum Gegenstand einer Entballungspolitik gemacht werden.

(90) Dem Zuschuß in der Förderpolitik entspricht das Instrument der Abgabe in der Abbaupolitik. Eine derartige Agglomerationsab-

gabe - könnte - entsprechend den größenklassenspezifischen Agglomerationsvorteilen - ab einer bestimmten Schwelle auf die Größe des Kapitals als Bemessungsgrundlage bezogen sein. Dabei bietet sich die Ausgestaltung als Sonderzuschlag zur Gewerbekapitalsteuer an. Diese Abgabe stellt eine Bindung von Haushaltsmitteln für einen spezifischen Zweck dar. Dieser Zweck kann verfassungsrechtlich sowohl mit der Lenkungsfunktion (Verringerung der Verdichtung) als auch mir der Ausgleichsfunktion (Korrektur eines entscheidend durch staatliches Handeln mit begründeten Vorteils) legitimiert werden (35).

Das Aufkommen aus der Agglomerationsabgabe sollte verwendet werden für

- die Entflechtung und Verlegung von großindustriellen Produktionseinheiten, wofür insbesondere durch neue Produktionstechnologien größere Möglichkeiten bestehen (vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 144),
- die Rücknahme der Entmischung der Lebensfunktion in den Ballungsgebieten, wobei auch hier in einzelnen Fällen Industriebetrieben bei Anwendung neuer Produktionstechnologien in Misch- und Wohngebiete zurückgesiedelt werden können (vgl. HENCKEL et al. 1986, S. 152); v.a. aber mit der Ökologisierung der Strom und Wasserversorgung und der Abfallwirtschaft wäre eine ballungsgebietsspezifische Dezentralisierung möglich (vgl RADTKE 1985, S. 234f).

Sowohl von der Abgabenerhebung als auch von der Abgabenverwendung gehen Anreize für einen auf Entballung zielenden Entwicklungspfad aus. Dies sollte berücksichtigt werden, wenn der Abgabenlösung die Möglichkeit des Abgabenexports bzw. der Inflation entgegengehalten wird. In jedem Falle sollte aber zwecks Sicherstellung eines Ermessensspielraums der Verwaltungen die Abgabe mit einem Genehmigungs- und Lizensierungsverfahren gekoppelt werden (vgl. FRITSCH 1978, 294).

(91) In besonders verdichteten Gebieten sollte die Agglomerationsabgabe durch ordnungspolitische Mittel flankiert werden. Ein Ansiedlungsstop kann in die Schrittfolge zerlegt werden:

- Übernahmeverbot für in Konkurs gegangenen Betriebe,
- Verbot der Errichtung neuer Betriebe,

- Verbot von Erweiterungsinvestitionen.

Ergänzt werden kann dieser dosierte Investitionsstop durch das
- Verbot der Ansiedlung neuer Behörden (-abteilungen) und
- Verbot des Zuzugs weiterer Wohnbevölkerung (36).

4. Einschätzung der Realisierungsmöglichkeiten

(92) Wie kaum zuvor eröffnen I und K Technologien einerseits und neue Produktionstechnologien andererseits die Möglichkeit zur räumlichen Dekonzentration. Zunächst würde eine bundesweite Mindestverkabelung (bei allen sonstigen problematischen Folgen) die Abhängigkeit von zentralen Informationsnetzen in den großen Städten vermindern. Dazu kommt, daß die Zentralisierung großer Produktionseinheiten an einem Ort nicht mehr zwingend ist. Mit zunehmender Produktdiversifizierung einerseits und technologischer Flexibilisierung andererseits sind die Voraussetzungen für die Verlagerungsmöglichkeit einzelner Betriebsteile gegeben. Die "economies of scale" verlieren ebenso an Bedeutung wie starre Arbeitsteilungssysteme. Von daher kann auch der Großbetrieb den Weg zurück in die Peripherie antreten - von der Verlagerung in die Wohnstube in Gestalt der Teleheimarbeit ganz zu schweigen!

Andererseits eröffnen sich aber auch aus denselben Gründen für mittelständische Produktionszusammenhänge neue Entwicklungschancen. Dies gilt zum einen in technologischer Hinsicht: v.a. in der Kleinserienfertigung (zwischen Einzelfertigung und Massenfertigung) zeichnet sich die Anwendung von neuen Informations- und Produktionstechnologien durch ökonomische Vorteile aus (vgl. PIORE/SABEL 1985, S. 287f). - Zum andern gibt es aber auch in sozialökonomischer Hinsicht einige Gründe dafür, daß kleinere und mittlere Unternehmen (außerhalb der Ballungsgebiete) zu einem Hauptträger der hier vorgesehenen ökologisch und sozial geprägten Innovationsstrategien werden können (vgl. MÜLLER 1985, S. 91f):
- ihre relativ große Arbeitsintensität/ geringe Kapitalintensität macht sie für eine arbeitsorientierte Neugestaltung geeignet (37)
- ihr begrenzter räumlicher Aktionsradius macht sie für eine Strategie der Stärkung der regionsinternen Kreislaufstrukturen

geeignet;

- die überdurchschnittliche Flexibilität ihrer Produktionsweise ebenso wie die unterdurchschnittlichen Umrüstungskosten macht sie für den Lokalbedarf ebenso sensibel wie hinsichtlich ökologischer Standards anpassungsfähig.

Gleichwohl gibt es natürlich technologische, organisatorische und ökonomische Entwicklungsengpässe bei diesen Unternehmen. Diese sollen durch das hier vorgeschlagene Konzept überwunden werden.

Gelingt es, das technologische Flexibilitätspotential der Mikroelektronik in ihren verschiedensten Anwendungsgebieten und das sozialökonomische Flexibilisierungspotential der mittelständischen Wirtschaftsstrukturen zusammenzuführen, dann könnte jener Typ "flexibler Spezialisierung" entstehen, der eine ernsthafte Alternative zur standardisierten Massenproduktion darstellt. In diesem Produktionsmuster ist das Überleben des einzelnen Unternehmens weniger duch Akkumulation und Wachstum als durch eine Vielfalt von Kooperationsstrukturen garantiert (vgl. PIORE/SABEL 1985, S. 293/294). Allerdings liegt in der o.g. Dezentralisierung von Großbetrieben auch ein Gefährdungspotential für diese Entwicklung: sie können in die Domäne der Klein- und Mittelbetriebe eindringen und auch hier den Wachstumsimperativ durchsetzen.

(93) Diese technisch-ökonomischen Entwicklungsmöglichkeiten können bei dem nach wie vor ungebrochenem räumlichen Polarisierungenstrend der wirtschaftlichen Aktivität (Nord-Süd/Ballung-Peripherie) nur dann zu Entwicklungswirklichkeiten werden, wenn eine massive staatliche "Vorfinanzierung" stattfindet. Die <u>finanzpolitischen Rahmenbedingungen</u> für derartige Umorientierung dürften aber eher pessimistisch einzuschätzen sein: nicht nur verfügen die Gemeinden als die Hauptträger der "finanzpolitischen Externalisierungsstrategie" des Bundes über wenig finanziellen Spielraum (38); sie sind auch ob dieser Mittelknappheit in heillose Konkurrenzzwänge verstrikt, die die hier geforderte Kooperation der Gemeinden sehr unwahrscheinlich macht.

Gleichwohl gibt es unterhalb der Bundesebene Finanzierungsmöglichkeiten, die für die regionale Neuordnung genutzt werden können (vgl. auch GEWOS 1986, D, S. 34ff):

- die Aussschöpfung der Kreditaufnahmemöglichkeiten bei Ländern und Gemeinden
- die Ausschöpfung des ERP-Kreditspielraums;
- Umschichtungen im Landeshaushalt;
- Erhöhungen der Zweckzuweisungen an die Gemeinden;
- Partizipation von Ländern und Gemeinden am Bundesbankgewinn;
- Variation von Hebesätzen, Tarifen, Gebühren durch die Gemeinden.

Diese Finanzierungsmöglichkeiten werden allerdings erst dann virulent, wenn aus den Regionen selber oder aus dem Bereich der Regionalverwaltung ein auf Veränderungen dringendes Druckpotential entsteht. Die Chancen dazu sollen zum Abschluß eingeschätzt werden.

(94) Der größte Veränderungsdruck für die Regionalpolitik im allgemeinen und die rW im besonderen wird in absehbarer Zukunft wohl als Gefolge der räumlichen Konzentration der Betroffenheit von sektoraler Strukturkrisen (v.a. Kohle, Stahl, Werften einerseits und Landwirtschaft andererseits) zu erwarten sein. Allerdings ist bisher weder abzusehen, daß sich der hier bislang dominierende Strukturkonservatismus totläuft, der wahlweise auf weiteres Wachstum oder aus Besitzstandswahrung auf Kosten anderer Länder bzw. Regionen setzt. Noch ist abzusehen, daß sich die verschiedenen sektoralen Betroffenheiten zu einem gemeinsamen regionalpolitischen Problembewußtsein und, in der Folge, politischen Kultur bündeln.

Während mithin im Bereich der traditionellen "Arbeiter- und Bauernbewegung" das Problem die Betroffenenpartikularisierung ist, gilt für die "neuen sozialen Bewegungen" das Umgekehrte: nicht nur die weitreichenden (natürlichen) Dissipationssysteme der "alten" Schadstoffe (wie z.B. SO), sondern auch die "neuen" Gefährdungspotentiale (wie z.B. Radioaktivität) sind per se global (vgl. BECK 1986, S. 48ff). Dies läßt erwarten, daß mögliche regionale Konfliktanlässe nicht zwingend zu regionalpolitischen Therapien führen.

Ein dritter regionalpolitisch bedeutsamer Konfliktherd ist schließlich in der mittelfristig absehbaren Beschränkung des Aktionsspielraums der Gemeinde- und Stadtverwaltungen zu sehen. Nicht nur wird sich die Schere zwischen Aufgabenzuweisung und Einnahme-

entzug weiter öffnen. Die Daten der mittelfristigen Finanzplanung signalisieren bereits, daß die kompensatorischen Hilfen in Gestalt der rW, Mittelstandsförderung etc. mit Beginn der 90er Jahre stark zurückgenommen werden (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1987, S. 8f). Ein "Aufstand der Bürgermeister" wäre dann wohl unabweislich...

Vor diesem Hintergrund liegt die Entwicklungschance für ein neues regionalpolitisches Problembewußtsein in einer durch punktuelle Anlässe - seien sie nun umweltpolitischer oder beschäftigungspolitischer Art - gespeisten Verknüpfung der "fachpolitischen" Alternativen zu regionalen Entwicklungsmodellen (bestehend aus den Komponenten ökologische Landwirtschaft, Produktionskonversion, dezentrale Energieversorgung usw.). aus diesem Nährboden könnte eine (neue) große regionalpolitische Koalition aus den Belegschaften der "Absteigerindustrien", den Bauern und Umweltschützern entstehen...

ANMERKUNGEN

1 vgl. auch entsprechende Formulierungen im Bundesraumordnungsprogramm 1975, D, S. 6

2 Befremdlich sind die in der wissenschaftlichen Erörterung der regionalen Wirtschaftspolitik vorzufindenden idyllischen Vorstellungen: a) wird von vollständiger Ermittelbarkeit, Monetarisierbarkeit und Internalisierbarkeit vom externen Effekten ausgegangen und b) wird als Kriterium für die regionale Allokationseffizienz die Orientierung an "Grenzproduktivitäten" angeboten (vgl. BUTTLER et al. 1977, S. 126; EWRINGMANN et al. 1986, s. 19/45f/48f/60). Es

sei hier nur daraufhingewiesen, daß eine Investition nicht nur den Einsatz einer zusätzlichen Einheit Kapital bedeutet, sondern auch der (unbezahlten) "Faktoren" Arbeit, Umwelt usw. Die Existenz von externen Effekten offenbart nun aber gerade die Unmöglichkeit einer eindeutigen Zuordnung des zusätzlichen Einkommens zu einem "Faktor", wie das in der hier bemühten Grenzproduktivität unterstellt wird.

3 vgl. z.B. §§ 1,2 des Bundesraumordnungsgesetzes und das Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, S. 1

4 Zum daraus resultierenden umweltpolitischen Versagen der Raumordnung, vgl. SCHNEIDER 1976, S. 603 und EWRINGMANN et al. 1986, S. 340

5 In der wirtschaftswissenschaftlichen Interpretation wird dieser beschränkten Aufgabenstellung die heroische Hypothese unterschoben, daß die "...wohlfahrts- und nutzensteigernden Effekte des Sozialproduktwachstums nicht durch nutzenmindernde Effekte z.B. in bezug auf Wohn- und Umweltqualität kompensiert werden." (EWRINGMANN et al. 1986, S. 57) - Sollte dies nicht zutreffen, hätte das weitreichende Folgen: die rW müßte von der gewerblichen Investitionsförderung auf eine sozialpolitische Grundversorgung umstellt werden (vgl. ebenda, S.58)!

6 Diese Erörterung zeigt: einerseits gibt es offensichtlich Entwicklungsprobleme für die niedersächsische Volkswirtschaft, andererseits bereitet es offenbar Schwierigkeiten, ein sinnvolles Konzept für den Sachverhalt der "Strukturschwäche" zu finden. Wenn nicht eine allgemeine Entwicklungsnorm - etwa im Sinne der Drei-Sektoren-Hypothese - als allgemeines Richtmaß für den Entwicklungsstand der Länder unterstellt werden kann, dann bedarf es des Nachweises der Überrepräsentation wachstumsschwacher, produktivitätsschwacher, konjunkturanfälliger u.ä. Wirtschaftszweige im Vergleich zu einer anderen Bezugsregion. Auch dies bereitet im konkreten Fall große Probleme. Vgl. dazu ERTEL 1980

7 Dieser ist allerdings nur teilweise niedersächsischen Ursprungs: ein großer Teil wird aus der DDR und CSSR einerseits und

Bremen bzw. Hamburg andererseits "importiert" (vgl. Raumordnungsbericht Nds 1984, S. 80f)

8 Sie hängen allerdings auch von der "Qualität der Wirtschaftsstruktur" (Anteil von "Altindustrien" usw.) ab. Vgl. BONKOWSKI/LEGLER 1986, S. 28

9 EWRINGMANN et al. 1986, S. 170, 173 sehen als Resultat einen ökologischen Standortvorteil vom ländlich geprägten Gebieten für die Bereiche Luft und Wasser.

10 Es sei hier nur am Rande vermerkt, daß sich infolgedessen der Infrastrukturindikator nicht gemeindescharf, sondern nur kreisscharf abgrenzen läßt. Vgl. LOUDA 1982, S. 49

11 Dies verdeutlicht auch die Betrachtung der Veränderung der Fördergebietsabgrenzung seit Bestehen der GRW. Vgl. EWRINGMANN et al. 1986, S. 232ff.

12 Was sich in entsprechenden obrigkeitsstaatlichen-reglementiernden "Empfehlungen des Planungsausschusses (d.GRW) zur kommunalen Wirtschaftsförderung" (vgl.DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 15f)ausdrückt.

13 In den GRW-Richtlinien wird einerseits "...die Verhütung oder weitest mögliche Beschränkung schädlicher Emissionen..." zur allgemeinen Norm erhoben, andererseits aber die Ansiedlung emissionsintensiver bzw. risikoträchtiger Betriebe außerhalb der Schwerpunktorte gefördert (vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG 1986a, S. 23, 26).

14 Zur regionalen Unterschiedlichkeit des Zuschuß/Zulagen-Verhältnisses in Niedersachsen vgl. SCHÜTTE/HILLESHEIM 1986, Karte 4.

15 Bisher vorliegende Wirksamkeitsanalysen der GRW beruhen entweder auf schlichter Ausblendung eines Teils der raumbedeutsamen Entwicklungsfaktoren oder auf einer durch fragwürdige Konstrukte legitimierten Zuordnung von Förderursache und Investitionsfolge. Vgl. den Überblick bei BÖLTING/SPIEKERMANN 1984, S. 201ff und als konkretes Beispiel ASMACHER et al. 1986, S. 721ff.

16 Diese Zweckbindung soll ab 1988 entfallen. Vgl. Entwurf des Haushaltsplans, LAND NIEDERSACHSEN 1987, S. 153.

17 Der Wirtschaftsplan des Wf ist ein besonders eklatantes Beispiel dafür, wie das Bestreben der administrativen Kompetenzerhaltung - oder gar der bewußten Vernebelung gegenüber den Haushaltskontrollbedürfnissen des Parlaments? - zur Verletzung des haushaltsrechtlichen Gebots der Haushaltsklarheit führt: so sind die Investitionsfördermaßnahmen für kleinere und mittlere Betriebe, die Maßnahmen zur Förderung der Technologieinfrastruktur und die Maßnahmen zur Förderung von gewerblichen Erweiterungen/Rationalisierungen jeweils (!) in drei unterschiedlichen Titelgruppen (bzw. Titeln) verborgen, die Maßnahmen zur Geländeerschließung in zwei Titelgruppen usw.

18 Allerdings werden für diese Praxis zukünftig Beschränkungen existieren: die EG-Kommission hat die bundesdeutsche Regionalförderung auf maximal 38 % der Wohnbevölkerung limitiert. Da die GRW davon bereits 32,8 % in Anspruch nimmt, verbleiben für alle Bundesländer zusammen 5,2 %, die noch auf die einzelnen Länder zu verteilen sind (vgl. BMF 1987, S. 6).

19 Vgl. z.B. GEWOS 1986, D, S. 53, wo die GRW-Mittel vorwiegend in die altindustriellen Ballungsgebiete umgelenkt werden sollen.

20 Innovation soll hier verstanden werden als mit der Einführung von Technologie verbundene Steigerung der Wahlmöglichkeiten für Rohstoffver- und -bearbeitung, der Arbeitsorganisation und der Produktgestaltung.

21 Dies ist wohl zu unterscheiden von der Vorstellung einer dauerhaften Steigerung der Anlieferung von öffentlichen Umweltreparaturdienstleistungen, wie sie hinter vielen "arbeitsorientierten" öffentlichen Investitionsprogrammen steht. Vgl. z.B. GEWOS 1986, c, S.78

22 Dies ist auch der systematische Grund dafür, warum im Rahmen der Regionalförderung umweltpolitische Maßnahmen sich nicht zwingend am Verursacherprinzip orientieren.

23 Ein krasses Beispiel sind die Stadt-Umland Probleme in Hamburg und Bremen.

24 Vgl. auch die Diskussion von Indikatorensystemen bei SCHNEIDER 1976, S608f und - skeptischer - EWRINGMANN et al. 1986, S. 59/326/363.

25 Im gegenwärtigen Fördersystem würden ca. 50 % dieses Gebiets aus der Förderung herausfallen.

26 Für eine ähnliche Ausgestaltung der Regionalförderung in Österreich vgl. STADT UND LAND 1985, S. 14f.

27 Es dürfte auf der Basis der bisherigen Ausführungen einleuchten, daß dazu weder strukturkonservierende sektorale Sonderprogramme noch globale Wachstumsanreizprogramme hinreichen.

28 Vgl. die Übersicht in BARTHOLMAI et al. 1981, S. 70

29 Für einen diesbezüglichen Versuch vgl. MÜLLER-WENK 1978

30 Vgl. auch erste Versuche der Regionalisierung der Strukturberichterstattung : KRIEGER et al 1979, BARTHOLMAI et al. 1981 und ECKEY et al. 1985

31 Vgl. etwa RYLL/SCHÄFER 1986, LEIPERT 1987 und für Niedersachsen bspw. die älteren Daten zur Berufspendlerentwicklung: BECHER 1986, S. 221 und die Berechnungen zu den Umweltschutzinvestitionen bei BONKOWSKI/LEGLER, 1986, S. 30 ff.

32 Vgl. ähnliche Überlegungen bei LOBODDA 1985, S. 185ff, EINEMANN/LÜBBING 1985, S. 133ff, GEWOS 1986, D, S.48f, FÜCKS 1987, S.98, DIE GRÜNEN 1986, S. 71ff und DIE GRÜNEN o.J., S. 6f - In Niedersachsen wären Gesellschaften wie die Emsland GmbH oder die Euregio auf ihre Ausbaufähigkeit für die hier vorgeschlagene Aufgabenstellung zu überprüfen.

33 Zur Skizzierung eines möglichen Beratungsprofils vgl. MÜLLER 1985, S. 98f, 101f

34 Vgl. zu dem diesbezüglichen Bedarf: HARTKE 1984, S.153 und HENCKEL et al. 1986, S. 233f.

35 Zur verfassungsrechtlichen Seite der Sonderabgabe vgl. KIRCHHOF 1983, S.23f. Zu ähnlichen Vorschlägen einer "Entballungssteuer" vgl. FRITSCH 1978, GLAOBITZ 1977, 711 und ÖSTERREICH 1981, 216 f.

36 Auf die mit diesen ordnungspolitischen Mittel verbundene verfassungsrechtliche Problematik kann nicht eingegangen werden

37 Vgl. auch die Befunde zur Beschäftigungsentwicklung bei kleineren und mittleren Unternehmen: FRITSCH 1984.

38 Und das wird auch in Zukunft so bleiben. nicht nur entfalten vergangene Steuerungsänderungen in den nächsten Jahren erst voll ihre Wirkung, sondern es steht noch der zweite Teil des "Steuerreform" titulierten Aderlasses bevor!

LITERATURVERZEICHNIS

Adamy, W./ Bosch, G. 1986: Gewerkschaften in der Region - Impulsgeber oder Dulder regionaler Beschäftigungspolitik? in: Soziale Sicherheit, No 2

Ahlers, E./ Baumhöfer, A. 1980: Investitionszulage und Investitionszuschuß als Instrument der regionalen Wirtschaftspolitik in Ostfriesland, in: Neues Archiv für Niedersachsen, No 3

Asmacher, C./ Schalk, H.J./ Thoss, R. 1986: Wirkungsanalyse der regionalen Strukturpolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Bade, F.J. 1979: Funktionale Aspekte der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: Raumforschung und Raumordnung, No 6

ders. 1986. Funktionale Arbeitsteilung und regionale Beschäftigungsentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Balz, M./ Leibfritz, W. 1985: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, in: IFO-Schnelldienst, No 12

Bartolmai, B. et al. 1981. Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der Strukturberichterstattung, Berlin

Baumhöfer, A. 1985: Regionalentwicklung - Leben in Stadt und Land, in: IMSF-Jahrbuch, No 9

Becher, G. 1985: Regionale Strukturpolitik in Niedersachsen - Gemessen am Bsp. der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in: Neues Archiv für Niedersachsen, No 3

ders. 1986: Das Gefälle. Internationale Arbeitsteilung und Krise der Regionalpolitik, Braunschweig

Beck, U. 1986: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/M.

Bölting, H.M./Spiekermann, B. 1984: Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover

Böhret, C./ Jann, W./ Kronenwett, E. 1982: Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden

Breier, H. 1987: Regionale Wirtschaftsförderung - öffentlicher Auftrag der Sparkassen, Typoskript

Bonkowski, S./ Legler, H. 1986: Umweltschutz und Wirtschaftsstruktur in Niedersachsen, Hannover

Buchholz, A. 1985: Umwelt- und beschäftigungsorientierte Kreditpolitik durch die Reorganisation des Sparkassensektors, Bremen

Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) 1985: Regionalstatistische Informationen aus der laufenden Raumbeobachtung, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 11-12

Bundesminister der Finanzen (BMF) 1987: Vorlage Nr. 52/1987, Bonn

Bundesminister für Wirtschaft (BMWI) 1980: Wirksame Regionalpolitik, Fortschritte in den Regionen, Bonn

ders. 1986/7: Die ERP-Programme, Bonn

Buttler, F./ Gerlach, K./ Liepmann, P. 1977: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek

Deutscher Bundestag 1986a: Fünfzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsausgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Drucksache 10/5910, Bonn

ders. 1986b: Raumordnungsbericht 1986, Drucksache 10/6027, Bonn

ders. 1985: Zehnter Subventionsbericht, Drucksache 10/3821, Bonn

ders. 1987: Der Finanzplan des Bundes 1987 bis 1991, Drucksache 11/701

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB 1986: Forderungen des DGB zur Reform der Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: Informationen zur Wirtschafts- und Umweltpolitik, No 8

Die Grünen 1986: Umbau der Industriegesellschaft. Schritte zur Überwindung von Erwerbslosigkeit, Armut und Umweltzerstörung, Bonn

dies. o.J.: Das Ostfriesland-Programm der Grünen, Hannover

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) 1985: Fortentwicklung der Regionalpolitik, Stellungnahmen für den Ausschuß des Deutschen Bundestages für Wirtschaft, Bonn

Eckerle, K./ Roesler, K./ Wolff, H. 1986: Überprüfung des Systems der Schwerpunktorte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Eckey, H.F./ Wehrt, K. 1984: Zum Gewichtungsproblem der Förderindikatoren in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in: Raumforschung und Raumordnung, No 2

Eckey, H.F./ Lange, J./ Schickert, J. 1985: Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung, Hannover

Egner, E. 1964: Artikel Raumwirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 8, S. 694ff, Tübingen

Einemann, E./ Lübbing, E. 1985: Anders produzieren. Alternative Strategien in Betrieb und Region, Marburg 1985

Ellwein, T. 1980: Innovation und Innovationsbedingungen in kleineren und mittleren Betrieben, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8

Ertel, R. 1980: Befunde zur Strukturschwäche der niedersächsischen Wirtschaft, in: Neues Archiv für Niedersachsen, No 3

Ewers, H.J./ Wettmann, R.W. 1980 Innovationsrückstände und Innovationspolitik im ländlichen Raum, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8

Ewringmann ,D./ Schafhausen, F./ Vorholz, F. 1983: Möglichkeiten des Einsatzes des finanzpolitischen Instrumentariums zur Verbesserung der Umweltsituation in der BRD, Köln

Ewringmann, D. et al. 1986: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" unter veränderten Rahmenbedingungen, Berlin

Freund, u. 1982: Rolle und Ausmaß des Mitnahmeeffekts in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Planung in der regionalen Strukturpolitik, Berlin

Fritsch, M. 1978: "Agglomerationsbesteuerung" als Instrument der Regionalpolitik in der BRD, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 4

ders., 1984: Die Arbeitsplatzentwicklung in kleineren und mittleren Betrieben bzw. Unternehmen. in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9

Fücks, R. 1987: Alternative Regionalökonomie. Chancen kommunalgenossenschaftlicher Ansätze am Beispiel Bremen, in: Prokla No 67

Ganser, K. 1980: Der Beitrag der Hochschulen zur Innovationsförderung im ländlichen Raum, in : Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8

GEWOS 1986: Projekt "Beschäftigungsprogramm Küste". Ergebnisbericht, Hamburg

Glaubitz, J. 1977: Zur Diskussion um die Reform der regionalen Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, No 12

Glaubitz, J./ Priewe, J. 1976: Effizienzanalyse der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: WSI-Mitteilungen, No 12

Gräber, H. et al. 1986: Zur Bedeutung der externen Kontrolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Haber, W. 1979: Raumordnungskonzepte aus der Sicht der Ökosystemforschung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Die ökologische Orientierung der Raumplanung, Hannover

Haldenwang, H. 1980: Technologie- und Innovationsberatung im ländlichen Raum, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8

Haller, F./ Schröder, R. 1983: Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur in Nord-Deutschland 1975-1983, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, No 3-4

Hartke, S. 1984: Regional angepaßte Entwicklungsstrategien und Voraussetzungen in der "vertikalen" und "horizontalen" Koordination, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 1-2

ders. 1985: Regionalprogramme und neue Umsetzungskonzepte in ländlichen Räumen, in: Lokale Entwicklungsstrategien, Hannover

Henckel, D. et al. 1986: Produktionstechnologien und Raumentwicklung, Stuttgart

Hockel, D. 1984: Für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Regionen. Leitlinien gewerkschaftlicher Raumordnungs- und Regionalpolitik, in: WSI-Mitteilungen, No 8

Höhnen, W. 1984: Regionalisierung und Kommunalisierung der beschäftigungssichernden Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, No 12

Holst, M. 1986: Die Integration von Förderdaten in die amtliche Statistik. Ein Weg zu Verbesserung der Erfolgskontrolle der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Hoormann, J. et al. 1983: Internationale Arbeitsteilung und regionale Beschäftigungsprobleme in der BRD, in: WSI-Mitteilungen, No 5

Hußmann, E. 1981: Zur Problematik von Erfolgskontrollen in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Neues Archiv für Niedersachsen, No 1

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung 1985: "Fortentwicklung der

Regionalpolitik". Stellungnahme anläßlich der Anhörung durch den Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages am 27. Februar 1985, Bonn

Jung, H.U. 1985: Die Regionalberichterstattung des NIW, in: Lokale Entwicklungsstrategien, Hannover

ders. 1986a: Regionalbericht 1985/6, Hannover

ders. 1986b: Produktionssttrukturen und wirtschaftliche Entwicklung in Niedersachsen, in: NIW-Vortragsreihe No 1, Hannover

Kampe, D. 1986: Ziel und Indikatoren der Raumplanung zum Gewässerschutz und Stand der Abfallbeseitigung, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 1-2

Kirchhoff, P. 1983: Verfassungsrechtliche Beurteilung der Abwasserabgabe des Bundes, Berlin

Klaus, J. 1985: Stellungnahmen an den Ausschuß für Wirtschaft des Deutschen Bundestages, Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zur Fortentwicklung der Regionalpolitik, Bonn

Klaus, J./ Schneider, H. 1983: Räumliche Wirtschaftspolitik, Grundlagen und strukturpolitische Konzepte, München

Klemmer, P. 1986: Wissenschaftliche Bestandsaufnahme des Schwerpunktprinzips, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Knigge, R. 1986: Die Erneuerung der Regionalpolitik. Kriterien für eine effiziente regionale Beschäftigungspolitik, in: W. Fricke et al. (Hg.) Mehr Arbeit in die Region, Bonn

Krieger, C. et al. 1979: Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung, Kiel

Kroesch, V. 1985: Zur Schadstoffbelastung der Luft: die Immissionssituation, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 11-12

Krupp, H./ Schöler, H. 1980: Überblick über die Erfahrungen mit Innovationsberatungsstellen, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 7-8

Legler, H. 1984: ERP-Kreditprogramme für kleinere und mittlere Unternehmen im Lichte des Subventionskodex, Hannover

Leipert, C. 1987: Versteckte Folgekosten des Wachstums im Bruttosozialprodukt, in: F. Beckenbach/M. Schreyer (Hg.), Gesellschaftliche Folgekosten, Frankfurt/M. 1988

Lobodda, G./ Richter, G. 1985: Antworten auf den "Späth-Kapitalismus", München

Louda, D. 1982: Qualitative Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Planung in der regionalen Strukturpolitik, Berlin

Mäding, H. 1986: Rahmenkonzept für eine umfassende Beurteilung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Meißner, W./ Hödl, E. 1983. Umweltschutz in Konjunktur- und Wachstumsprogrammen, Berlin

Müller, J. 1985: Der Aufbau von regionalen Informationssystemen zur Identifizierung gewerblicher Entwicklungspotentiale, in: Lokale Entwicklungsstrategien, Hannover

Müller-Wenk, R. 1978: Die ökologische Buchhaltung, Frankfurt/M.

Niedersächsischer Minister für Wirtschaft und Verkehr und Technologie (MWTV) 1983ff. Jahreswirtschaftsbericht, Hannover

ders. 1983a. Handbuch der Wirtschaftsförderung, Hannover

OECD 1986: Living Conditions in OECD- Countries. A Compendium of Social Indicators, Paris

Östereich, M. 1981: Regionalpolitik in Nord-Deutschland. Erfolgskontrolle und wirtschaftspolitische Konsequenzen, Göttingen

Otto, I. 1985: Schwefeldioxidemissionen aus öffentlichen Kraftwerken. Ein räumlich disaggregiertes Schätzmodell, in. Informationen zur Raumentwicklung, No 11-12

Peters, A. 1985: Die Erfassung der räumlichen Verteilung von Schwefeldioxid und Stickoxidemissionen als Informationsgrundlage für die Raumordnung, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 11-12

ders. 1987: Abfallaufkommen und Abfallbeseitigung in den Kreisen der BRD unter Umweltgesichtspunkten, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 1-2

Piore, M.J./ Sabel, C.F. 1985: Das Ende der Massenproduktion, Berlin

Radtke, G.P. 1985: Ökologisch orientierte Wirtschaft und regionale Lebensverhältnisse, in: Projektgruppe ökologische Wirtschaft (Hg.), Arbeiten im Einklang mit der Natur, Freiburg

Richmann, A. 1979: Kritik der Export-Basis-Theorie als "Basis" der regionalen Wirtschaftsforschung in der BRD, in: Raumforschung und Raumordnung, No 6

Ryll, A./Schäfer, D. 1986. Bausteine für eine monetäre Umweltberichterstattung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, No 2

Schneider, W. 1976: Arbeitsorintierte raumgestaltende Strukturpolitik, in: WSI-Mitteilungen, No 10

Schütte, G./ Hillesheim, D. 1986: Die Förderung der gewerblichen Wirtschaft durch die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in Zeitrraum 1981-1984, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 9-10

Seifert, H./ Welsch, J. 1983: Regionale Beschäftigungspolitik und überbetriebliche Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen, No 12

Spehl, H. 1984: Regionalpolitik 2000. Probleme, Ziele, Instrumente, Trier

ders. 1985: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages zur "Fortentwicklung der Regionalpolitik", Bonn

Stadt und Land 1985: Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages zur "Fortentwicklung der Regionalpolitik",Bonn

Statistisches Bundesamt 1986. Statistische Umweltberichterstattung. Umfassende Daten zum Umweltschutz, Wiesbaden

Stiens, G./Türke, K. 1984: Infrastruktur und Kommunikationsstrukturen als Ansatzpunkte regional angepaßter entwicklungsstrategie. Über den Einsatz neuer Organisationformen und Techniken in wenig dicht besiedelten Regionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, No 1-2

Tacke, A. 1985: Ökologische Regionalpolitik. Das Beispiel Ostfriesland, in: F. Beckenbach et al. (Hg.), Grüne Wirtschaftspolitik, Köln

Timm, H. 1981: Artikel Finanzwirtschaftliche Allokationspolitik, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd III, S. 135ff, Tübingen

Umweltbundesamt (UBA) 1984: Daten zur Umwelt, Berlin

Welsch, J. 1985: Umweltschutz und regionale Beschäftigungspolitik. Zur verknüpfung von Arbeit und Umwelt in der Region, in: WSI-Mitteilungen, No 12

ders. 1986: Gewerkschaftliche Konzepte der regionalen Beschäftigungspolitik, in: W.Fricke et al. (Hg.), Mehr Arbeit in die Region, Bonn

Wieting, R. 1976: Regionale Strukturpolitik auf dem Prüfstand. Ein Beitrag zu mehr Effizienz in der regionalen Wirtschaftsförderung, in: WSI-Mitteilungen, No 10

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BMF	Bundesminister der Finanzen
BMFT	Bundesminister für Forschung und Technologie
BMWI	Bundesminister für Wirtschaft
ERP	European Recovery Programm
F und E	Forschung und Entwicklung
I und K	Information und Kommunikation
GRW	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
MF	Ministerium der Finanzen in Niedersachsen
MWTV	Ministerium für Wirtschaft Technologie und Verkehr in Niedersachsen
Nds	Niedersachsen
rE	regionale Entwicklungsgesellschaft
rW	regionale Wirtschaftsförderung
Wf	Wirtschaftsförderfond Niedersachsen
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
NLW	Niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaft

Publikationen des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung

Das IÖW veröffentlicht die Ergebnisse seiner Forschungstätigkeit in einer Schriftenreihe, in Diskussionspapieren sowie in Broschüren und Büchern. Des Weiteren ist das IÖW Mitherausgeber der Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“, die allvierteljährlich im oekom-Verlag erscheint, und veröffentlicht den IÖW-Newsletter, der regelmäßig per Email über Neuigkeiten aus dem Institut informiert.

Schriftenreihe/Diskussionspapiere

Seit 1985, als das IÖW mit seiner ersten Schriftenreihe „Auswege aus dem industriellen Wachstumsdilemma“ suchte, veröffentlicht das Institut im Eigenverlag seine Forschungstätigkeit in Schriftenreihen. Sie sind direkt beim IÖW zu bestellen und auch online als PDF-Dateien verfügbar. Neben den Schriftenreihen veröffentlicht das IÖW seine Forschungsergebnisse in Diskussionspapieren – 1990 wurde im ersten Papier „Die volkswirtschaftliche Theorie der Firma“ diskutiert. Auch die Diskussionspapiere können direkt über das IÖW bezogen werden. Informationen unter *www.ioew.de/schriftenreihe_diskussionspapiere*.

Fachzeitschrift „Ökologisches Wirtschaften“

Ausgabe 2/2010

Das IÖW gibt gemeinsam mit der Vereinigung für ökologische Wirtschaftsforschung (VÖW) das Journal „Ökologisches Wirtschaften“ heraus, das in vier Ausgaben pro Jahr im oekom-Verlag erscheint. Das interdisziplinäre Magazin stellt neue Forschungsansätze in Beziehung zu praktischen Erfahrungen aus Politik und Wirtschaft. Im Spannungsfeld von Ökonomie, Ökologie und Gesellschaft stellt die Zeitschrift neue Ideen für ein zukunftsfähiges, nachhaltiges Wirtschaften vor. Zusätzlich bietet „Ökologisches Wirtschaften online“ als Open Access Portal Zugang zu allen Fachartikeln seit der Gründung der Zeitschrift 1986. In diesem reichen Wissensfundus können Sie über 1.000 Artikeln durchsuchen und herunterladen. Die Ausgaben der letzten zwei Jahre stehen exklusiv für Abonnent/innen zur Verfügung. Abonnement unter: *www.oekom.de*.

IÖW-Newsletter

Der IÖW-Newsletter informiert rund vier Mal im Jahr über Neuigkeiten aus dem Institut. Stets über Projektergebnisse und Veröffentlichungen informiert sowie die aktuellen Termine im Blick – Abonnement des Newsletters unter *www.ioew.de/service/newsletter*.

Weitere Informationen erhalten Sie unter *www.ioew.de* oder Sie kontaktieren die

IÖW-Geschäftsstelle Berlin
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
Telefon: +49 30-884 594-0
Fax: +49 30-882 54 39
Email: *vertrieb(at)ioew.de*

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

GESCHÄFTSTELLE BERLIN
MAIN OFFICE
Potsdamer Straße 105
10785 Berlin
Telefon: + 49 – 30 – 884 594-0
Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

BÜRO HEIDELBERG
HEIDELBERG OFFICE
Bergstraße 7
69120 Heidelberg
Telefon: + 49 – 6221 – 649 16-0
Fax: + 49 – 6221 – 270 60

mailbox@ioew.de
www.ioew.de