

Diplomarbeit

Regionalpolitik

Prof. Dr. M. Willms

Thema: Die Problematik der Neuabgrenzung der Förder-
regionen in der Regionalpolitik

Wikingerstr. 7
23 Kiel 14
30.4. 1986

Friedrich Voß
Volkswirtschaftslehre
9. Fachsemester

G L I E D E R U N G

	Seite
<u>I. Einführung</u>	1
<u>II. Das Verfahren zur Abgrenzung der Förderregionen</u>	4
1. Die Abgrenzung der Diagnoseräume	5
2. Die Auswahl der Selektionskriterien	9
a) Kriterien zur Erfassung der quantitativen Arbeitsmarktsituation	10
aa) Der Arbeitskräftereservequotient	10
ab) Die regionale Arbeitslosenquote	12
b) Kriterien zur Erfassung der qualitativen Arbeitsmarktsituation	14
ba) Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer	14
bb) Das Bruttoinlandsprodukt	16
c) Die Erfassung der infrastrukturellen Aus- stattung einer Region	17
3. Zusammenfassung und Gewichtung der Indikatoren	19
4. Festlegung der Förderschwelle	21
<u>III. Besondere Probleme des Abgrenzungsverfahrens und Vorschläge für seine Weiterentwicklung</u>	22
1. Probleme im Zusammenhang mit der Berechnung der Indikatoren	23
2. Probleme im Zusammenhang mit dem Gesamtindikator	29
a) Die interkorrelativen Beziehungen zwischen den Indikatoren	29
b) Das Substitutionsproblem	31
3. Das Regionalisierungsproblem	34
<u>IV. Fazit</u>	37
Literaturverzeichnis	39

I. Einführung

Regionale Wirtschaftspolitik wird in der Bundesrepublik Deutschland seit den 70er Jahren schwergewichtig im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zwischen Bund und Ländern "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) betrieben. Sie wird auch als das Kernstück der deutschen Regionalpolitik bezeichnet.¹

Eine gezielte Regionalförderung für sogenannte Notstandsgebiete begann bereits 1951. Für die Förderung dieser Gebiete, die trotz eines beginnenden Wirtschaftsaufschwungs von einer anhaltenden Arbeitslosigkeit betroffen waren, wurden zu diesem Zeitpunkt auch die ersten Bundesmittel zur Verfügung gestellt.² Seither hat sich die Regionalpolitik - unter der Mitwirkung des Bundes - kontinuierlich weiterentwickelt.³

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRWG) am 6.10.1969⁴ und der Einfügung des Art. 91a in das Grundgesetz⁵ wurde vor allem das Ziel verfolgt, die bis zu diesem Zeitpunkt verfassungsmäßig nicht geregelte Regionalförderung des Bundes verfassungsrechtlich abzusichern.⁶

¹Vgl. H. Jürgensen, Raumwirtschaft II: Politik, in: HdWW, Band 6, Stuttgart 1981, S. 431.

²Vgl. W. Albert, Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, seit 1971 fortlaufend, AII, S. 1.

³Vgl. zur Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik W. Albert, a.a.O., AII, S. 1ff.

⁴Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969, in: BGBI. I, S. 1861ff, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23.12.1971, in: BGBI. I, S. 2140ff.

⁵Art. 91a Grundgesetz, in: BGBI. I, S. 359.

⁶Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, Bochum 1983, S. 9.

Nach Art. 91a des Grundgesetzes ist die regionale Wirtschaftspolitik seitdem eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern in den Bereichen Ausbau und Neubau von Hochschulen, Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie Verbesserung der regionalen Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Aufgrund der unterschiedlichen Problematik und einer damit verbundenen unterschiedlichen Zielsetzung in den drei Gemeinschaftsaufgaben wurden auch drei Ausführungsgesetze konzipiert, in denen die gemeinsamen Aufgaben von Bund und Ländern näher bestimmt werden.¹

Unter anderem sieht das GRWG die Aufstellung sogenannter Rahmenpläne vor, die die konkrete Grundlage der regionalen Strukturpolitik darstellen.² Die Aufstellung der Rahmenpläne ist die zentrale Aufgabe des Planungsausschusses, dem neben dem Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzenden der Bundesminister für Finanzen und jeweils ein Minister (Senator) aus jedem Bundesland angehören.³

Beschlüsse des Planungsausschusses erfordern eine Dreiviertelmehrheit der anwesenden Stimmen. Da Bund und Länder den gleichen Stimmenanteil haben,⁴ können Beschlüsse bei Anwesenheit aller Stimmen nur mit Zustimmung des Bundes gefaßt werden. Die gleiche Stimmenanzahl des Bundes soll der gleichberechtigten Partnerschaft von Bund und Ländern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Rechnung tragen; darüberhinaus wird sie damit gerechtfertigt, daß der Bund zur Hälfte an den Kosten für die Maßnahmendurchführung beteiligt ist.⁵

¹Vgl. H. Mehrländer, Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, seit 1971 fortlaufend, AV, S. 6.

²Vgl. H. Hübener, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: V. Alda-Prünke (Hrsg.), Regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik, Duisburg 1984, S. 45.

³Vgl. H. Jürgensen, a.a.O., S. 431.

⁴Der Bund hat einen unteilbaren Block von 11 Stimmen, die Bundesländer haben je eine Stimme.

⁵Vgl. H. Mehrländer, a.a.O., AV, S. 16.

Die Rahmenpläne sind gemäß §4 Abs. 2 GRWG für den Zeitraum der Finanzplanung aufzustellen, jedes Jahr sachlich zu prüfen und der laufenden Entwicklung anzupassen.

In den Rahmenplänen werden insbesondere

- die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe abgegrenzt,
- die Entwicklungsziele für die Förderregionen angeben,
- Entscheidungen über den zieladäquaten Instrumenteneinsatz getroffen und
- die Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung geregelt.¹

Bereits mit der ersten Planungsentscheidung, die die Abgrenzung der Förderregionen betrifft, sind vielfältige Probleme verbunden, auf die im folgenden näher eingegangen wird.

Zunächst wird dargestellt, wie die Abgrenzung der Fördergebiete bisher erfolgte. Die Ausführungen konzentrieren sich dabei auf den 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe,² in dem die Fördergebiete zuletzt neu abgegrenzt wurden.³

Im Anschluß an die Darstellung werden besondere Probleme des Abgrenzungsverfahrens aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge für künftige Neuabgrenzungen vorgestellt.⁴

¹Vgl. Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1985 bis 1988(1989), Bundestagsdrucksache 10/3562, S. 8.

²Vgl. Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1981 bis 1984(1985), Bundestagsdrucksache 9/697.

³Die "Eckwerte" der Fördergebietsabgrenzung werden nicht jedes Jahr vom Planungsausschuß beschlossen, sondern in der Regel nur in bestimmten Zeitabständen überprüft. Vgl. H.-P. Steinmetz, Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Frankfurt 1983, S. 104f.

⁴Die nächste Neuabgrenzung der Förderregionen ist zum Fünfzehnten Rahmenplan 1986 geplant.

II. Das Verfahren zur Abgrenzung der Förderregionen

Die Notwendigkeit, geeignete Kriterien zur Abgrenzung der Förderregionen zu entwickeln, ergibt sich daraus, daß das GRWG nur allgemeine Formulierungen hinsichtlich der Gebiete beinhaltet, in denen die Wirtschaftsstruktur verbessert werden soll.

Nach §1 Abs.2 GRWG sollen Fördermaßnahmen in den Gebieten durchgeführt werden,

- "1. deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder darunter abzusinken droht oder
2. in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Auswirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eintreten oder absehbar sind."

Eine Operationalisierung dieser allgemeinen Aussagen erfordert Entscheidungen über

- die Festlegung eines flächendeckenden Systems von Analyse- bzw. Prognoseräumen,
- die Auswahl geeigneter Selektionskriterien (Indikatoren), die Auskunft über den aktuellen bzw. zu erwartenden Entwicklungsstand der einzelnen Regionen geben,
- das Verfahren zur Verknüpfung der einzelnen Selektionskriterien und
- die Festlegung einer Förderschwelle, von der an eine Region als förderungswürdig angesehen wird.¹

¹ Von diesem Abgrenzungsverfahren ist das Zonenrandgebiet ausgenommen, das gemäß Zonenrandförderungsgesetz in seiner Gesamtheit (ein ca. 40 km breiter Streifen entlang der Ostgrenze von Schleswig-Holstein bis Bayern) als Fördergebiet ausgewiesen wurde. Vgl. Zonenrandförderungsgesetz vom 5.8.1971, in BGBI. I, S. 1237.

1. Die Abgrenzung der Diagnoseräume

Die regionale Wirtschaftspolitik unterscheidet sich von der allgemeinen Wirtschaftspolitik durch die Berücksichtigung der Raumkomponente (Bildung von Regionen).¹

Unter einer Region kann man ein "geschlossenes Gebilde benachbarter Raumpunkte verstehen, das sich durch einen Komplex individueller Merkmale von den anderen Raumausschnitten unterscheidet."² Aus dieser Definition wird deutlich, daß eine Region nicht einem einzelnen Raumpunkt gleichzusetzen ist, sondern einem Punktaggregat. Die Aggregation der Raumpunkte kann sich an verschiedenen Kriterien orientieren. In der Literatur haben sich hauptsächlich zwei Aggregationsprinzipien durchgesetzt. Zum einen kann die Zusammenfassung von Raumpunkten nach dem Homogenitätsprinzip erfolgen (Bildung von homogenen Regionen), zum anderen nach dem Funktionalitätsprinzip (Bildung von funktionalen Regionen).

In den homogenen Regionen sind solche Raumpunkte zu einer Einheit zusammengefaßt, die sich in bezug auf ein oder mehrere Beobachtungskriterien (z.B. Einwohnerdichte, Bodennutzung) gleichen oder ähnliche Merkmale besitzen.³

Die funktionalen Raumeinheiten dagegen fassen solche benachbarten Raumpunkte zu einem Aggregat zusammen, die mittels einzelner oder mehrerer Stromgrößen (z.B. Berufspendlerbewegungen, Wanderungsbewegungen der Wohnbevölkerung) besonders intensiv miteinander verflochten sind.⁴

¹Vgl. D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 14.

²Vgl. P. Klemmer, D. Kraemer, Regionale Arbeitsmärkte, Bochum 1975, S. 13.

³Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 19.

⁴Ebenda, S. 19f; D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, a.a.O., S. 14.

Da funktionale Regionen zielbezogene Diagnosen erlauben, kommt ihnen regionalpolitisch eine große Bedeutung zu. Für die Zwecke der Fördergebietsabgrenzung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe wurde ein flächendeckendes Gebietsraster von sogenannten Arbeitsmarktregionen entwickelt. Der regionale Arbeitsmarkt ist durch ein Arbeitsmarktzentrum mit einem umliegenden Arbeitskräftepotential, das pendelmäßig auf das Zentrum ausgerichtet ist, gekennzeichnet.¹ Grundlage für die Abgrenzung regionaler Arbeitsmärkte war die Überlegung, daß Investitionen nach ihrer Realisierung so eng mit dem Standort verschmelzen, daß sie nur noch vor Ort für den Produktionsprozeß genutzt werden können. Während die Zuleitung der meisten Inputfaktoren größtenteils durch die Infrastrukturausstattung und die Höhe der Transportkosten bestimmt wird, hängt die Einstellung der Arbeitskräfte kurz- und mittelfristig von deren (beschränkter) Mobilität ab. Die beschränkte Mobilität ergibt sich vor allem aus der Wohneigentums- und Sozialbindung der Erwerbspersonen; aus diesem Grund ist eine Mobilisierung der Erwerbspersonen nur innerhalb bestimmter Angebotsbereiche möglich, die annäherungsweise durch die Pendelbewegungen des Arbeitskräftepotentials bestimmt werden können.² Regionale Arbeitsmärkte bieten einmal den Vorteil, daß sie ökonomischen Verflechtungsbeziehungen (Austauschbeziehungen zwischen Arbeitsplatzangebot und -nachfrage) Rechnung tragen; dadurch werden Nivellierungseffekte, die durch willkürliches Zusammenfügen mehrerer Regionsteile zwangsläufig auftreten würden, vermieden.³

¹Vgl. U. Brösse, Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, Göttingen 1975, S. 205.

²Vgl. dazu P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 20f.

³Vgl. C. Noé, Neuabgrenzung der Fördergebiete, in: Wirtschaft und Standort, 12/1980, S. 2.

Zum anderen eignen sie sich auf besonders gute Weise zur Berechnung von Arbeitskraftreserven, zur Analyse der Arbeitslosigkeit und ihrer Ursachen, zur Bestimmung von Produktionsfunktionen und zur Berechnung von Leistungsgrößen (z.B. Bruttoinlandsprodukt) und daher als Diagnoseräume für wachstums-, ausgleichs- und stabilisierungspolitische Anliegen.¹

Zur ersten Neuabgrenzung der Fördergebiete zum 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe lag nach mehreren Abgrenzungsvorschlägen ein Gebietsraster von 164 gemeindescharf abgegrenzten Arbeitsmarktregionen vor. Da sich herausstellte, daß viele der für die Auswahl benötigten Indikatoren (insbesondere das Bruttoinlandsprodukt) nur auf Kreisebene berechnet werden konnten, versuchte man, die gemeindescharf abgegrenzten Arbeitsmarktregionen über Kreisaggregate annähernd darzustellen. Schließlich ergab sich ein Gebietsraster von 179 Arbeitsmarktregionen, das aber dem regionalpolitischen Gestaltungswillen der Länder entsprechend stark modifiziert wurde (modifizierte Klemmer-III-Regionen). Dieses Gebietsraster wurde den Fördergebietsabgrenzungen vom 4. bis 9. Rahmenplan zugrundegelegt.²

Zahlreiche Gebietsreformen auf Kreis- und Gemeindeebene machten eine Überprüfung der Arbeitsmarktregionen notwendig. Insbesondere wurden neue Kreisaggregate diskutiert und verabschiedet (modifizierte Klemmer-III-Regionen zum Gebietsstand 1975).

Eine umfassende Neuabgrenzung der Fördergebiete sollte bereits zum 7. Rahmenplan erfolgen. Es stellte sich aber heraus, daß die Kreise als Basis für die Umschreibung der regionalen Arbeitsmärkte nicht mehr geeignet waren. Die Kreise zum Gebietsstand 1978 waren nicht nur größer geworden, wodurch sich die Gefahr von Nivellierungseffekten erhöhte, sie trugen auch den Verflechtungsbeziehungen nicht mehr Rechnung.³

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Standort, 12/1979, S. 3.

²Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 24.

³Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 4.

Angesichts dieser Kritik an den Kreisaggregaten einigte man sich auf ein Gebietsraster von 179 gemeindegrenzt regionalen Arbeitsmärkten, das als Grundlage für die Neuabgrenzung der Förderregionen zum 10. Rahmenplan im Jahre 1981 verwendet wurde und unter Berücksichtigung des regionalpolitischen Gestaltungswillens der Länder einvernehmlich von Bund und Ländern festgelegt wurde.¹ Als Datenbasis diente die letzte Volks- und Arbeitsstättenzählung (1970), aktuelle Industriebetriebe, die Beschäftigtenstatistik, die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und die Arbeitslosenstatistik. Bis auf den Infrastrukturindikator, der sich auch weiterhin nur für kreisscharf abgegrenzte Diagnoseräume berechnen ließ, konnten alle verwendeten Indikatoren für gemeindegrenzt abgegrenzte Arbeitsmarktregionen berechnet werden.²

Es ist zu berücksichtigen, daß der modifizierte Gebietsraster nicht immer den analytischen Abgrenzungskriterien, d.h. den ökonomischen Verflechtungsbeziehungen entspricht.³ Die daraus resultierenden Probleme werden im weiteren Verlauf der Ausführungen dargestellt.

¹Vgl. Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe, a.a.O., S. 5.

²Vgl. C. Noé, Neuabgrenzung der Fördergebiete, a.a.O., S. 3.

³Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 26

2. Die Auswahl der Selektionskriterien

Der zweite Entscheidungsschritt betrifft die Auswahl geeigneter Selektionskriterien. Die Anforderungen an ein sachgerechtes Indikatorensystem sind nicht gering:

- Es soll die Wirtschaftskraft der einzelnen Arbeitsmarktregionen und ihre zukünftigen Entwicklungschancen möglichst exakt und umfassend beschreiben.
- Es soll einen eindeutigen Zielcharakter (vor allem hinsichtlich der Einkommens- und Beschäftigungslage) haben und mit den Instrumenten, die der Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung stehen, beeinflußt werden können.
- Schließlich soll es ausreichend gegenwartsnah sein und für gemeindegrenzförmig abgegrenzte Diagnoseräume berechnet werden können.¹

Für die letzte Neuabgrenzung der Förderregionen wurden aus einer Vielzahl² von Indikatoren fünf ausgewählt, die nach Auffassung des Planungsausschusses am ehesten die oben beschriebenen Eigenschaften besitzen. Im einzelnen handelte es sich um

- den Arbeitskräftereservequotienten (Prognosejahr 1985),
- die durchschnittliche regionale Arbeitslosenquote (1976 bis 1980),
- das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung,
- die regionale Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer und
- einen komplexen Infrastrukturindikator.

Die regionale Arbeitslosenquote wurde 1981 zum erstenmal in das Abgrenzungsverfahren einbezogen, alle anderen Indikatoren wurden schon zur Neuabgrenzung der Fördergebiete zum 4. Rahmenplan im Jahre 1975 verwendet.

¹ Vgl. F. Tetsch, Das Ruhrgebiet im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 8.

² In die Vorarbeiten für die Neuabgrenzung wurden 17 Indikatoren einbezogen. 12 Indikatoren wurden im Planungsausschuß zur Abstimmung gestellt, von denen schließlich 5 Indikatoren gewählt wurden. Vgl. F. Tetsch, a.a.O., S. 8

Es wurden damit solche Indikatoren gewählt, die sowohl die quantitative Arbeitsmarktsituation (Arbeitskräfte-reservequotient, regionale Arbeitslosenquote) als auch die qualitative Arbeitsmarktsituation (Lohn- und Gehaltssumme) widerspiegeln. Der Infrastrukturindikator läßt sich in gewisser Weise als eine Art Standortindikator interpretieren.¹

a) Kriterien zur Erfassung der quantitativen Arbeitsmarktsituation

aa) Der Arbeitskräfte-reservequotient

Der Arbeitskräfte-reservequotient wurde aus Regionalprognosen des Arbeitsplatzangebotes und der Arbeitsplatznachfrage für das Jahr 1985 ermittelt. Seine Einbeziehung sollte einer auch prophylaktisch ausgerichteten Regionalpolitik Rechnung tragen.²

Unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten scheint eine Region dann gefährdet zu sein, wenn einem Arbeitskräftepotential nicht ein entsprechendes vorhandenes oder zukünftiges Arbeitsplatzangebot gegenübersteht.

Zur Bestimmung einer möglichen Unterauslastung müssen Arbeitsplatznachfrage und Arbeitsplatzangebot gegenübergestellt (saldiert) werden. Um den Saldo interregional vergleichbar zu machen, muß er durch die entsprechende Nachfrage nach Arbeitsplätzen dividiert werden. Der Arbeitskräfte-reservequotient (AKR) ist also wie folgt definiert:

$$\text{AKR} = \frac{\text{Arbeitsplatznachfrage} - \text{Arbeitsplatzangebot}}{\text{Arbeitsplatznachfrage}}$$

Er wird wie folgt interpretiert: Ist der Arbeitskräfte-reservequotient kleiner (größer) Null, so ist die Arbeitsplatznachfrage größer (kleiner) als das Arbeitsplatzangebot.

¹Vgl. D. Louda, Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: der Landkreis, 5/1981, S. 286.

²Vgl. ebenda, S. 286.

Bei der Prognose des Arbeitsplatzangebotes bedient man sich einer modifizierten Shift-Analyse¹. Sie basiert auf einer Aufspaltung der Entwicklung von Arbeitsplätzen in der Vergangenheit in einen Strukturfaktor (Strukturkomponente) und einen Standortfaktor².

Der Strukturfaktor beschreibt die Entwicklung der Arbeitsplätze in einer Region, die eintreten würde, wenn sich die Arbeitsplätze mit den gesamtäumlichen sektoralen Veränderungsrate entwickeln würden.

Der Standortfaktor mißt die Abweichung der tatsächlichen Entwicklung von den Ergebnissen aufgrund der Strukturkomponente. Im Standortfaktor sind demnach die Einflüsse enthalten, die bewirken, daß sich die Zahl der Arbeitsplätze in einer Region günstiger oder ungünstiger entwickelt, als es ihrer branchenstrukturellen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung entspricht.

Die Prognose der regionalen Arbeitsplatznachfrage setzt sich aus zwei Teilprognosen zusammen, der Prognose der regionalen Bevölkerungsentwicklung und der Prognose der Entwicklung des Erwerbspotentials³.

Die regionale Bevölkerungsentwicklung wird durch Multiplikation von geschlechtsspezifischen Geburten- und Sterbewahrscheinlichkeiten mit der regionalen Verteilung der Bevölkerung zum Basiszeitpunkt (hier: 1978) ermittelt.

Die Höhe der Erwerbsquote wird durch die altersmäßige Zusammensetzung und das regionsspezifische Erwerbsverhalten der Bevölkerung bestimmt.

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 36.

²Vgl. zum folgenden W. Kirner, Arbeitsplatzprognosen für die Arbeitsmarktregionen im Ruhrgebiet, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 38f.

³Vgl. J. Vesper, Prognose der regionalen Arbeitsplatznachfrage und regionaler Arbeitsmarktbalancen 1985 für die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 47.

Summiert man für alle Arbeitsmarktregionen das prognostizierte Arbeitsplatzangebot und die Arbeitsplatznachfrage, so erhält man einen Arbeitskraftreservequotienten von 9.39%¹. Von diesem Wert wird eine "stille Reserve" (d.h. ein zusätzliches mobilisierbares Arbeitskräftepotential) in Höhe von 2.3% abgezogen und man erhält einen Quotienten von 7.1%, was einer erwarteten Arbeitslosenzahl von 1.9 Millionen Arbeitslosen im Jahr 1985 entsprach.²

ab) Die regionale Arbeitslosenquote

Der Indikator "regionale Arbeitslosenquote" wurde, wie bereits erwähnt, 1981 zum ersten Mal in das Abgrenzungsverfahren einbezogen. Dafür lagen mehrere Gründe vor: Zum einen war der Arbeitskräfte-reservequotient mit zahlreichen Prognoserisiken behaftet³; durch die Verwendung eines zweiten Arbeitsmarktindikators sollte bewirkt werden, daß Prognosefehler weniger auf den Gesamtindikator durchschlugen.⁴ Zum anderen sollte der Indikator aktuelle Beschäftigungsprobleme berücksichtigen. Diese resultierten aus einer in den 70er Jahren einsetzenden allgemeinen Wachstumsschwäche und kamen in einer anhaltend hohen strukturellen Arbeitslosigkeit zum Ausdruck, die auch durch einen beginnenden konjunkturellen Aufschwung nicht beseitigt werden konnte. Von den strukturellen Anpassungsproblemen waren insbesondere auch jene Regionen betroffen, die nach dem Abgrenzungsverfahren von 1976 nicht als förderungswürdig eingestuft wurden - wie etwa das Ruhrgebiet.

¹ Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., Tab. 2, S. 38ff.

² Vgl. J. Vesper, a.a.O., S. 46.

³ Vgl. S. 23 in dieser Arbeit.

⁴ Vgl. C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Raumforschung und Raumordnung, 3/1980, S. 103.

⁵ Vgl. R. Adlung, C. Thoroe, Neue Wege in der Regionalpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68, 1980, S. 1.

Daher überraschte es nicht, daß besonders die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen bemüht war, die regionale Arbeitslosenquote in das Indikatorensystem aufzunehmen, um die von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen des Ruhrgebietes bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete im Jahre 1981 zu berücksichtigen.¹

Bei dem Indikator "regionale Arbeitslosenquote" handelt es sich um den ungewichteten Durchschnitt der Arbeitslosenquoten 1976 bis 1980. Es sollten zum einen die konjunkturellen Einflüsse eines Bezugsjahres ausgeschaltet werden, zum anderen sollte eine mehrjährige Unterauslastung des Erwebstätigenpotentials ein strukturelles Defizit an Arbeitsplätzen belegen.²

Die Analyse der Ergebnisse³ zeigt, daß in dem Zeitraum 1975 bis 1980 vor allem die ländlichen Räume sowie die altindustriellen Montangebiete an Saar und Ruhr von einer überdurchschnittlichen Arbeitslosigkeit betroffen waren. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten weisen die Regionen des Landes Baden-Württemberg auf, in denen während des Beobachtungszeitraumes annähernd Vollbeschäftigung herrschte.⁴

¹Vgl. H. Neumann, Die "regionale Arbeitslosenquote" als neues Abgrenzungskriterium von Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 55f.

²Vgl. C. Noé, Neuabgrenzung der Fördergebiete, a.a.O., S. 3.

³Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., Tab. 3, S. 47ff.

⁴Vgl. ebenda, S. 46.

b) Kriterien zur Erfassung der qualitativen Arbeitsmarkt-
situation

ba) Die Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer

Die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer (Basisjahr: 1978) gilt als Ausdruck für die Möglichkeiten der Einkommenserzielung und als Näherungsgröße für die Arbeitsproduktivität.¹

Mit der Einbeziehung der Lohn- und Gehaltssumme in das Indikatorensystem wird eine starke ausgleichspolitische Zielsetzung verfolgt, da die Förderung einkommensschwacher Regionen einen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet leistet.²

Bei der Berechnung des Indikators wurden die drei bekannten statistischen Angaben der Statistik des Produzierenden Gewerbes 1978 und der Arbeitsstättenzählung 1970 verwendet. Damit konnte auf die unbekannte Höhe des regionalen Lohnniveaus (aller Sektoren) geschlossen werden. Es wurde davon ausgegangen, daß die Relation zwischen den Einkommen je Arbeitnehmer in allen Sektoren und denen in den Abteilungen 1 und 2 der Arbeitsstättenzählung 1970 in allen Regionen der Relation zwischen Pro-Kopf-Einkommen im Produzierenden Gewerbe und dem Pro-Kopf-Einkommen über alle Sektoren 1978 entspricht.³

¹Vgl. D. Louda, a.a.O., S. 287.

²Vgl. H. Hübener, a.a.O., S. 55.

³Vgl. R. Thoss, Die Bewertung der Arbeitsmarktregionen des Ruhrgebiets mit Hilfe der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer 1978, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 20.

Die Höhe der Lohn- und Gehaltssumme wurde wie folgt berechnet:

$$\frac{LG_{78}}{AN_{78}} = \frac{\frac{LG_{69}}{AN_{69}}}{\frac{LG (\text{Abt. 1+2})_{69}}{AN (\text{Abt. 1+2})_{69}}} * \frac{LG (\text{SYPRO})_{78}}{BES (\text{SYPRO})_{78}}$$

Es bedeuten: LG die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer, LG (Abt. 1+2) die Lohn- und Gehaltssumme für die Bereiche Energie, Wasserversorgung, Bergbau (Abteilung 1) und Verarbeitendes Gewerbe (Abteilung 2), LG (SYPRO)/BES (SYPRO) das Einkommen je Arbeitnehmer im Produzierenden Gewerbe.

Bei diesem Fortschreibungsverfahren wurde unterstellt, daß die Relation zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen im Produzierenden Gewerbe und dem in allen Sektoren im Zeitablauf konstant bleibt.¹

¹Vgl. R. Thoss, a.a.O., S. 20.

bb) Das Bruttoinlandsprodukt

Das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung (Basisjahr: 1978) soll ein Indikator für die regionale Wirtschaftskraft im engeren Sinne sein¹. Es ist definiert als Summe der Bruttoproduktionswerte abzüglich der von anderen Unternehmen bezogenen Vorleistungen².

Als Eckwerte für seine Berechnung dienten die Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes. Die Werte für die Arbeitsmarktregionen konnten mangels ausreichender statistischer Basis nur derivativ ermittelt werden, d.h. die Landeswerte, für die eine ausreichende statistische Basis vorhanden war, wurden mittels geeigneter und bundeseinheitlicher Schlüssel auf die Arbeitsmarktregionen verteilt.³

Das Bruttoinlandsprodukt wurde auch schon in das Abgrenzungsverfahren von 1975 einbezogen; die Bundesländer konnten sich aber nur wahlweise zwischen der Lohn- und Gehaltssumme, dem Bruttoinlandsprodukt je Beschäftigten und dem Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wirtschaftsbevölkerung entscheiden⁴, so daß auch bei der Beurteilung der Einkommenssituation nur ein Indikator verwendet wurde.

¹Vgl. Zehnter Rahmenplan, a.a.O., S. 5.

²Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 5.

³Vgl. A. Ullrich, Zur Berechnung des Bruttoinlandsproduktes der Arbeitsmarktregionen, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 25.

⁴Vgl. H.-F. Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1977, S. 129.

c) Die Erfassung der infrastrukturellen Ausstattung einer Region

Als Kriterium für die Erfassung der infrastrukturellen Ausstattung einer Region wird ein komplexer Indikator herangezogen, der sich aus fünf Bereichsindikatoren zusammensetzt, die ihrerseits aus elf Infrastrukturkategorien gebildet werden. Der Indikator umfaßt im einzelnen die Bereiche

- Verkehrsinfrastruktur (Straßen-, Schiffs-, Eisenbahn- und Luftverkehr),
- Energieinfrastruktur (Elektrizität, Gas),
- Ausbildung (Schulen einschl. Hochschulen),
- Soziale Infrastruktur (Krankenhäuser, Wohnungen, Freizeit) und
- Umwelt (Abwasserentsorgung).

Die Ermittlung des Gesamtinfrastrukturindikators erfolgt schrittweise. Als erstes werden aus den standardisierten Werten der Infrastrukturkategorien die Bereichsindikatoren ermittelt. In einem zweiten Schritt werden die ebenfalls standardisierten (Mittelwert 100, Standardabweichung 15) Bereichsindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt und zwar durch Bildung des geometrischen Mittels¹. Der Gesamtindikator läßt sich wie folgt darstellen:

$$G = \sqrt[5]{v \cdot e \cdot s \cdot a \cdot u}$$

mit: G - Gesamtindikator, v - Verkehr, e - Energie, s - Soziale Infrastruktur, a - Ausbildung, u - Umwelt

Die Bereichsindikatoren wurden 1981 erstmalig multiplikativ miteinander verknüpft. Zuvor erfolgte die Bildung des Gesamtindikators durch Addition der Bereichsindikatoren.

¹Vgl. K.-W. Schatz, Konzeption und Aussagegehalt des Infrastrukturindikators, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 70f.

Bei der geometrischen Mittelbildung wird - wie bei der arithmetischen - den Bereichsindikatoren das gleiche Gewicht zugemessen. Die Unterschiede liegen in den Substitutionsbeziehungen, die bei einer Gleichgewichtung unterstellt werden. Bei der arithmetischen Mittelbildung verändert sich der Wert des Gesamtindikators linear proportional zur Zu- oder Abnahme eines jeden Indikatorwertes, d.h. die Abnahme eines Indikatorwertes kann durch eine gleich große Zunahme eines anderen Wertes ausgeglichen werden. Bei der geometrischen Mittelbildung dagegen kann die Abnahme eines Wertes nur durch eine überproportionale Zunahme eines anderen Wertes ausgeglichen werden; diese Substitution ist aber mit höheren Kosten verbunden. Die Methode der geometrischen Mittelbildung wird daher als plausibler als die arithmetische Mittelbildung angesehen.¹

¹Vgl. K.- W. Schatz, a.a.O., S. 72.

3. Zusammenfassung und Gewichtung der Indikatoren

Der dritte Entscheidungsschritt betrifft die Art und Weise der Auswertung und Gewichtung der Selektionskriterien. Hinsichtlich der Auswertung der Einzelindikatoren bieten sich folgende Möglichkeiten an:

- Auswahl der Fördergebiete anhand eines ausgewählten Einzelindikators,
- Auswahl der Fördergebiete mittels eines aus den fünf Einzelindikatoren zusammengesetzten Gesamtindikators oder
- Auswahl der Fördergebiete mit Hilfe eines zweistufigen Verfahrens, nach dem ein bestimmter Teil der Fördergebiete anhand eines Einzelindikators, der restliche Teil anhand des Gesamtindikators ausgewählt wird.¹

Bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete im Jahre 1981 fiel die Entscheidung schließlich zugunsten des Gesamtindikators, wobei die Einzelindikatoren durch additive Verknüpfung zusammengefaßt wurden.

Vor der additiven Verknüpfung war noch zu entscheiden, mit welchem Gewicht die Indikatoren in den Gesamtindikator eingehen sollten. Drei Alternativen wurden diskutiert:

- Modell A: Gleichgewichtung (0.2) aller fünf Einzelindikatoren.
- Modell B: Höhergewichtung der Arbeitsmarktindikatoren (jeweils 0.25), Gewichte der Einkommensindikatoren jeweils 0.2, Gewicht des Infrastrukturindikators 0.1.
- Höhergewichtung der Einkommensindikatoren (jeweils 0.25), Gewichte der Arbeitsmarktindikatoren jeweils 0.2, Gewicht des Infrastrukturindikators 0.1.²

Nach langer Diskussion entschied man sich schließlich für das Modell A. Die additive Verknüpfung erfolgte nach einer

¹Vgl. H. Neumann, J. Vesper, Berücksichtigung strukturschwacher Verdichtungsgebiete in der regionalen Wirtschaftsförderung, Opladen 1983, S. 205.

²Vgl. ebenda, S. 207.

zuvor durchgeführten Standardisierung der Einzelindikatoren. Dabei werden die Werte der Indikatoren so transformiert, daß ihre Mittelwerte gleich Null und ihre Standardabweichungen gleich Eins werden. Durch dieses Verfahren werden die Einzelwerte vergleichbar gemacht und das Problem der unterschiedlichen Dimensionierung der Indikatoren eliminiert.¹

Zu berücksichtigen ist, daß die Arbeitsmarktindikatoren mit negativen Vorzeichen in den Gesamtindikator eingehen, da eine hohe Merkmalsausprägung bei diesen Indikatoren eine besondere Förderungswürdigkeit signalisiert.

Der Gesamtindikator wird folgendermaßen interpretiert: Je höher sein Wert ausfällt, desto besser stellt sich die Ausgangssituation der betreffenden Arbeitsmarktregion dar.

Die Standardisierung der Einzelindikatoren ist die wesentliche Modifikation gegenüber dem Abgrenzungsverfahren von 1975.² Es wurde zwar auch ein Gesamtindikator gebildet; die Einzelindikatoren wurden aber nicht standardisiert, sondern es wurden zunächst für jeden Indikator Rangfolgen der regionalen Arbeitsmärkte gebildet, wobei die jeweils schlechteste Region die höchste Rangziffer erhielt.³ Die Rangziffern wurden anschließend additiv zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt, in den der Arbeitsmarkt- und der Einkommensindikator mit vollem Gewicht (jeweils 1.0), der Infrastrukturindikator nur mit halbem Gewicht einging.

Diese ordinale Rangfolge hatte die Schwäche, daß einerseits geringfügige Abstände zwischen den Werten einzelner Regionen zu großen Abständen in der Rangfolge führten, andererseits aber große Abstände nicht erkennbar wurden.⁴ Diese Schwäche führte in manchen Fällen zu einer Fehleinschätzung der Ausgangssituation einer Arbeitsmarktregion.⁵

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

²Vgl. zum folgenden H.-F. Eckey, a.a.O., S. 132.

³Vgl. C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung ..., a.a.O., S. 104.

⁴Vgl. H. Neumann, J. Vesper, a.a.O., S. 206.

⁵Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

4. Festlegung der Förderschwelle

Der letzte Entscheidungsschritt betrifft die Festlegung einer Förderschwelle, von der an eine Arbeitsmarktregion als förderungswürdig eingestuft wird.

Beim Abgrenzungsverfahren von 1975 legte der Planungsausschuß einen Wert von 250 für den Gesamtindikator fest; alle Regionen, die diesen Wert überschritten, wurden in die Fördergebietskulisse aufgenommen, vorausgesetzt, daß sie mindestens 200 000 Einwohner oder mindestens 1000 qkm Fläche aufwiesen (Splitterklausel)¹. Nach dieser Festlegung wurde flächenmäßig mehr als die Hälfte des Bundesgebietes gefördert, in der etwa 36% der Bundesbevölkerung lebte.

Die Festlegung einer Förderschwelle zur Neuabgrenzung der Förderregionen im Jahre 1981 erfolgte indirekt: Es wurde eine deutliche Reduzierung der Fördergebiete beschlossen; künftig sollten in den geförderten Gebieten nur noch knapp 30% (29.77%) der Bundesbevölkerung leben.²

Hervorzuheben ist, daß das Zonenrandgebiet, welches 11.5% der Bundesbevölkerung und ca. 11% der Gesamtfläche des Bundesgebietes umfaßt, vorab durch Gesetz Förderregion blieb und auch das Saarland, in welchem 1.5% der Bundesbevölkerung leben, zur Förderregion besonderer Art gemacht wurde. Somit verblieb für die übrigen Arbeitsmarktregionen ein aufzuteilender Bevölkerungsanteil von ca. 16.5%. Fördergebiete waren insgesamt 87 von 179 Arbeitsmarktregionen.³

¹Vgl. H.-F. Eckey, a.a.O., S. 132.

²Vgl. Zehnter Rahmenplan, a.a.O., S. 6.

³Vgl. F. Tetsch, a.a.O., S. 13.

III. Besondere Probleme des Abgrenzungsverfahrens und Vorschläge für seine Weiterentwicklung

Bevor im folgenden auf besondere Probleme des Abgrenzungsverfahrens eingegangen wird, kann vorweg die Feststellung getroffen werden, daß sich das Abgrenzungsverfahren der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" trotz seiner Komplexität und möglichen Undurchschaubarkeit für den Aussenstehenden durch ein großes Maß an Klarheit und Nachprüfbarkeit auszeichnet - vor allem gegenüber den Abgrenzungsmethoden anderer Raumordnungspolitiken.¹ Es ist dargestellt worden, daß es sich bei der Abgrenzung von Fördergebieten nicht um einen quasi automatischen Prozeß handelt, sondern um das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses, der sich verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen anpaßt und diese bei einer Neuabgrenzung der Fördergebiete entsprechend berücksichtigt.²

Aufgrund seiner Klarheit und Nachprüfbarkeit lassen sich aber die zentralen Probleme des Abgrenzungsverfahrens herausarbeiten, die auch bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete im Jahr 1981 nicht beseitigt werden konnten, aber vielleicht bei der geplanten Neuabgrenzung im Jahr 1986 berücksichtigt werden.

¹Vgl. P. Klemmer, Regionale Wirtschaftspolitik, Essen 1982, S. 8

²Insbesondere seien die Veränderungen erwähnt, die sich gegenüber dem vierten zum zehnten Rahmenplan ergeben haben.

1. Probleme im Zusammenhang mit der Berechnung der Indikatoren

Nachfolgend sollen einige Probleme, die sich im Zusammenhang mit der Berechnung der Indikatoren ergeben, thesenhaft aufgezeigt werden.

Zum Arbeitskräftereservequotienten

Der Arbeitskräftereservequotient prognostiziert die zukünftige Arbeitsplatznachfrage und das Arbeitsplatzangebot. Damit tritt das Prognoseproblem zwangsläufig in den Vordergrund. Die Qualität der Prognose ist vor allem abhängig¹

- von der zugrundegelegten Basisperiode. Bei der Abgrenzung der Fördergebiete im Jahr 1981 wurde die Beschäftigungsentwicklung bis 1978 berücksichtigt. Die aktuelle Beschäftigungsentwicklung ging dagegen nicht in die Prognose ein. Da aber gerade die alten Industriereviere am Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre von besonderen Beschäftigungsproblemen betroffen waren, diese aber keine Berücksichtigung fanden, wurde das Arbeitsplatzangebot insgesamt als zu hoch eingeschätzt.²
- von der richtigen Schätzung der Erwerbsquoten. Sie muß so modifiziert werden, daß auch die unfreiwillige Nichterwerbstätigkeit berücksichtigt wird.³ Gerade bei einer stagnierenden Bevölkerungsentwicklung wird der Arbeitskräftereservequotient schon bei geringfügigen Änderungen der Erwerbsquoten stark beeinflusst.⁴
- von dem richtigen Zuschnitt der Diagnoseräume. Die Werte reagieren auch auf Veränderungen des räumlichen Zuschnitts

¹Vgl. zum folgenden insbesondere P. Klemmer, Regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 10ff.

²Vgl. B. Bremicker, H.-F. Eckey, D. Hoffmann, P. Klemmer, Arbeitsmarktanalyse des Ruhrgebiets 1981, Bochum 1982.

³Vgl. P. Klemmer, Regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 10.

⁴Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 36.

der Arbeitsmarktregionen empfindlich. Gerade dort, wo die Funktionen "Arbeit" und "Wohnen" räumlich auseinanderfallen und dieser Tatbestand bei der Abgrenzung der Diagnoseräume nicht berücksichtigt wird, wird der Wert des Arbeitskräftereservequotienten immer dann hoch ausfallen, wenn eine dominierende Wohnfunktion vorliegt.¹

Zur Arbeitslosenquote

Die Probleme, die im Zusammenhang mit der Berechnung der Arbeitslosenquote entstehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen.

- Die registrierte Arbeitslosigkeit spiegelt nicht die gesamte Unterbeschäftigung wider. Angesprochen wird damit das Problem der stillen Reserve, die in der Arbeitslosenquote nicht berücksichtigt wird. Die Quantifizierung der stillen Reserve ist aber insbesondere auf kleinräumiger Basis sehr schwierig;² die regionale Vergleichbarkeit der Arbeitslosenquoten wird aber nur dann beeinträchtigt, wenn die stille Reserve starken räumlichen Schwankungen unterliegt. In der Literatur wird die These vertreten, daß die verdeckte Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark in ländlichen Regionen auftritt und diese damit bei der Beurteilung durch die regionale Arbeitslosigkeit benachteiligt werden.³
- Auch bei der Arbeitslosenquote kann der Informationsgehalt durch den Zuschnitt der Diagnoseräume beeinflußt werden. Während die Arbeitslosen wohnortbezogen erfaßt werden, ist die Ursache der Arbeitslosigkeit (Arbeitsplatzrückgang) häufig in einer benachbarten Region zu suchen. Wenn dieser Tatbestand bei der Abgrenzung der regionalen Arbeitsmärkte nicht berücksichtigt wird, kann

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 37.

²Vgl. H. Neumann, a.a.O., S. 61.

³Vgl. ebenda, S. 62.

die interregionale Vergleichbarkeit der Arbeitslosenquoten beeinträchtigt werden.

Einen Hinweis für eine Fehlabbgrenzung der Diagnoseräume geben die Korrelationskoeffizienten der Arbeitsmarktindikatoren. Da sie auf das gleiche Diagnoseobjekt ausgerichtet sind, müßten die beiden Indikatoren eng miteinander korrelieren. Eine Untersuchung hat aber ergeben, daß sie relativ unabhängig voneinander sind (der Korrelationskoeffizient beträgt 0.186)¹. Die relative Unabhängigkeit der Arbeitsmarktindikatoren läßt aber nur bedingt auf eine mögliche Fehlabbgrenzung der Arbeitsmarktregionen schließen. Zu berücksichtigen ist, daß die beiden Indikatoren die Arbeitslosigkeit zu verschiedenen Zeitpunkten messen. In der Arbeitsmarktprognose schlagen sich alle zukünftigen Strukturveränderungen nieder, insbesondere werden auch die Vorstellungen über das zukünftig mobilisierbare Arbeitskräftepotential (stille Reserve) mitberücksichtigt.²

- Schließlich wird der Aussagegehalt der Arbeitslosenquote auch durch ihre Berechnungsweise beeinträchtigt. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen wird auf eine Größe bezogen, die durch Multiplikation des Anteils der abhängigen Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung zum Zeitpunkt der letzten Volks- und Berufszählung (1970) mit der fortgeschriebenen Wohnbevölkerung ermittelt wird. Diese Größe soll die geschätzten abhängigen Erwerbspersonen verdeutlichen. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem die unrealistische Annahme, daß sich der Anteil der abhängigen Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung im Zeitablauf nicht ändert.³

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 51.

²Vgl. H. Neumann, a.a.O., S. 59.

³Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 46.

Zur Bruttolohn- und -gehaltssumme

- Der ermittelte Wert der Bruttolohn- und -gehaltssumme ist das Ergebnis einer Schätzung. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Annahme, daß die Relation zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen im Produzierenden Gewerbe und dem in allen Sektoren im Zeitablauf konstant bleibt, vor allem hinsichtlich der besonderen Entwicklung des öffentlichen Dienstes (Expansion des Bildungsbereiches) und der sektoralen Umschichtungsprozesse während der 70er Jahre (zunehmende Expansion des Dienstleistungssektors gegenüber einer abnehmenden des Produzierenden Gewerbes).¹
- Die Lohn- und Gehaltssumme wird als Ausdruck der Einkommenswertigkeit des Arbeitsplatzangebotes interpretiert. Die Durchschnittsentlohnung muß aber gerade in Regionen mit einem hohen Anteil an Schwerindustrie, in denen Arbeitsplätze für Frauen, gering Qualifizierte, u.a. fehlen, gemessen am Bundesdurchschnitt sehr hoch ausfallen. Dieser verzerrende Effekt hinsichtlich der interregionalen Vergleichbarkeit des Indikators ließe sich vielleicht vermeiden, wenn man das Bruttolohn- und -gehaltsvolumen durch die Anzahl aller Arbeitswilligen dividieren würde.²

Zum Bruttoinlandsprodukt

- Da die Bruttoinlandsproduktwerte für gemeindescharf abgegrenzte Diagnoseräume nur derivativ ermittelt werden können, hängt die Qualität der Ergebnisse maßgeblich von der Auswahl der Schlüssel ab. Mögliche Fehlerquellen sind eine unzureichende Basisstatistik, Fehler in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie Interpretationsfehler beim Nutzer der

¹Vgl. P. Klemmer, Regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 14f.

²Vgl. ebenda, S. 15.

Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung¹. Genauigkeits- und Fehlerkontrollen sind aber aufgrund der derivativen Berechnung des Bruttoinlandsproduktes für Arbeitsmarktregionen im Vergleich zur Bundes- und Landesberechnung nur in sehr geringem Maße möglich.²

- Ein weiteres Problem ergibt sich dahingehend, daß das Bruttoinlandsprodukt die Kostensteuern enthält. Insbesondere können Verzerrungen durch regionale Unterschiede in der Bedeutung der indirekten Steuern hervorgerufen werden.³

Untersuchungen haben gezeigt, daß bei einem Wegfall des Bruttoinlandsproduktes als Indikator insbesondere jene Regionen empfindlich reagieren, bei denen das Bruttoinlandsprodukt nominell aufgebläht wird (z.B. Regionen mit einem hohen Anteil an mineralölverarbeitender Industrie, Tabakindustrie, u.a.).⁴

Zum Infrastrukturindikator

Der komplexe Infrastrukturindikator stieß als einziges Selektionskriterium bei einer nennenswerten Zahl von Ländern auf Ablehnung.⁵ Die mit der Wahl des Infrastrukturindikators diskutierten Probleme lassen sich wie folgt zusammenfassen.

- Auch bei der Berechnung des Infrastrukturindikators stützte man sich auf Daten aus dem Jahr 1970; ihre Aktualisierung gelang nur teilweise.

¹Vgl. A. Ullrich, a.a.O., S. 27f.

²Vgl. ebenda, S. 27.

³Vgl. C. Noé, Neuabgrenzung der Fördergebiete, a.a.O., S. 5.

⁴Die Arbeitsmarktregion Gelsenkirchen zum Beispiel würde bei einem Wegfall des Bruttoinlandsproduktes eine Rangverschlechterung um 42 Plätze erfahren. Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., Tab. 10, S. 93ff.

⁵Vier Länder, vornehmlich solche, die über eine gute Infrastruktur verfügen, lehnten den Indikator ab. Vgl. F. Tetsch, a.a.O., S. 9.

- Der Indikator mißt nur die maximale potentielle Kapazitätsauslastung der vorhandenen Anlagen; die tatsächliche Auslastung und mögliche Engpässe bleiben unberücksichtigt.¹
- Viele Infrastruktureinrichtungen (z.B. Autobahnen, Kanäle, u.a.) üben eine interregionale Versorgungsfunktion aus, deshalb wird es als unzulässig angesehen, diese Einrichtungen nur einer Region zuzuordnen.
- Schließlich bereitet die Interpretation des Infrastrukturindikators Probleme. Soll er als Ausstattungsindikator verwendet werden, kommt als Bezugsgröße nur die Wohnbevölkerung in Betracht, da die Einwohner Adressaten der Versorgungspolitik sind.² Durch die verbreitete Verwendung der Fläche als Bezugsgröße, vor allem in den Bereichen Verkehrs- und Energiestruktur,³ werden die Interpretationsmöglichkeiten des Infrastrukturindikators als Ausstattungsindikator eingeschränkt. Angesichts dieser Kritik wird die Forderung erhoben, den Indikator entweder zu modifizieren (generelle Bezugnahme auf die Wohnbevölkerung) oder aus dem Indikatorensystem herauszunehmen.⁴

Trotz vielfältiger Fehlerquellen, die die Aussagefähigkeit der Indikatoren beeinträchtigen können, wird es auch bei der künftigen Neuabgrenzung bei diesem Indikatorensystem bleiben, nur das Bruttoinlandsprodukt wird durch die Bruttowertschöpfung zu Marktpreisen ersetzt und die Berechnungsmethode teilweise geändert.⁵

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 82.

²Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

³Vgl. K.-W. Schatz, a.a.O., S. 75.

⁴Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 7.

⁵Vgl. P. Klemmer, Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 4/1985, S. 150.

Die Qualität der Diagnoseergebnisse ist durch die Verwendung von jetzt fünf Indikatoren gegenüber den Ergebnissen, die bei der Abgrenzung der Fördergebiete 1975 erzielt wurden, sicherlich gestiegen. Daneben verbindet sich mit der Zusammenfassung der Indikatoren zu einem Gesamtindikator die Hoffnung, daß sich mögliche Fehldiagnosen ausgleichen werden. Auch wird die Notwendigkeit einer rationalen Wirtschaftspolitik betont, die auf die Verwendung von Indikatoren angewiesen ist, auch wenn ihnen teilweise eine schwache Datenbasis zugrundegelegt werden muß.¹

2. Probleme im Zusammenhang mit dem Gesamtindikator

a) Die interkorrelativen Beziehungen zwischen den Indikatoren

Wie dargestellt wurde, entschied sich der Planungsausschuß für eine additive Verknüpfung und Gleichgewichtung der Einzelindikatoren. Damit wird nicht nur eine vollständige Unabhängigkeit, sondern auch eine vollständige Austauschbarkeit der Selektionskriterien unterstellt.²

Die Unabhängigkeit der Indikatoren ist aber nur dann gewährleistet, wenn ihre Korrelationskoeffizienten den Wert Null annehmen. Starke Korrelationen dagegen führen zu Verzerrungen in der Gewichtung. Korrelieren die Indikatoren positiv (negativ) miteinander, stärken (schwächen) sie sich gegenseitig und gehen mit einem hohen (niedrigen) Gewicht in den Gesamtindikator ein.³

Untersuchungen der Korrelationsbeziehungen zeigen, daß die angestrebte Gleichgewichtung der Indikatoren nur formal gegeben ist. Sehr enge Beziehungen weisen vor allem das

¹ Vgl. R. Schmidt-Ott, Grundzüge des 10. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: der Landkreis, 4/1982, S. 175f.

² Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 122.

³ Vgl. H.-F. Eckey, K. Wehrt, Zum Gewichtungsproblem der Förderindikatoren in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Raumforschung und Raumordnung, 2/1984, S. 57.

Bruttoinlandsprodukt, die Lohn- und Gehaltssumme sowie der Infrastrukturindikator untereinander auf.¹

Die Untersuchung der Korrelationsbeziehungen der Indikatoren mit dem Gesamtindikator zeigt, daß fast drei Viertel der Varianz des Gesamtindikators durch das Bruttoinlandsprodukt statistisch erklärt werden. Auch die Lohn- und Gehaltssumme erklärt noch über die Hälfte der Varianz des Gesamtindikators; die geringsten Erklärungsanteile besitzen die beiden Arbeitsmarktindikatoren.² Damit ergibt sich folgende Schlußfolgerung: Aufgrund der korrelativen Beziehungen werden die Einkommensindikatoren tendenziell höher bewertet, als es durch die angestrebte Gleichgewichtung der Indikatoren beabsichtigt war.

Sollte bei einer künftigen Neuabgrenzung eine statistische Unabhängigkeit angestrebt werden, sähe das um die Korrelationsbeziehungen bereinigte Gewichtungsmo-
dell wie folgt aus:³

<u>Indikator</u>	<u>Gewichtung</u>
Bruttoinlandsprodukt	0.1046
Bruttolohn- und -gehaltssumme	0.1404
Arbeitslosenquote	0.2923
Arbeitskräftereservequotient	0.2993
Infrastrukturindikator	0.1634

Es wird deutlich, daß die beiden Arbeitsmarktindikatoren eine deutliche Höherbewertung erfahren, die, hätte das Modell bei der letzten Neuabgrenzung Verwendung gefunden, zu erheblichen Positionsverschiebungen in der Rangfolge der Arbeitsmarktregionen geführt hätte. Beispielfhaft sei die Arbeitsmarktregion Gelsenkirchen erwähnt, die, von einer hohen Arbeitslosigkeit betroffen, sich von der 27. auf die 69. Position verschlechtert hätte.⁴

¹Vgl. H.-F. Eckey, K. Wehrt, a.a.O., Tab. 1, S. 57.

²Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 124.

³Vgl. ebenda, Tab. 16, S. 127.

⁴Vgl. ebenda, Tab. 17, S. 129ff.

b) Das Substitutionsproblem

Die Entscheidung für das Gesamtindikatormodell läßt aber nicht nur die Korrelationsbeziehungen unberücksichtigt. Mit der additiven Verknüpfung wird auch eine vollständige Austauschbarkeit der Indikatoren unterstellt, d.h. eine negative Merkmalsausprägung bei einem Zielindikator kann durch eine der Höhe nach gleich große positive Merkmalsausprägung eines anderen Indikators rechnerisch ausgeglichen werden (Beispiel: eine schlechte Arbeitsmarktlage kann durch eine gute Infrastrukturausstattung kompensiert werden)¹.

Da mit Hilfe der Indikatoren die Erfüllung bzw. Nichterfüllung der regionalpolitischen Zielsetzungen überprüft werden soll,² impliziert die additive Verknüpfung der Selektionskriterien auch eine Austauschbarkeit der angestrebten Ziele. Dies ist besonders dann problematisch, wenn bei wichtigen Einzelindikatoren bestimmte Mindeststandards noch nicht erreicht sind und damit zumindest eine regionalpolitische Zielsetzung unberücksichtigt bleibt.³

Ferner ist es mehr als fragwürdig, daß Menschen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ihre Situation als nicht so problematisch empfinden, weil die beschäftigten Erwerbspersonen hohe Einkommen erzielen oder die Infrastrukturausstattung ihrer Region besonders gut ist.

Die Substituierbarkeit der Merkmalsausprägungen hat zur Folge, daß bei der Ermittlung der förderungswürdigen Regionen jene Gebietseinheiten unberücksichtigt bleiben, die von einer einseitigen Problemlage geprägt werden.

Bei der Abgrenzung der Fördergebiete im Jahre 1981 wurden vielmehr solche Arbeitsmarktregionen als förderungswürdig eingestuft, die von einer allseitigen Problemlage gekennzeichnet waren.⁴

¹ Vgl. C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung ..., a.a.O., S. 104.

² Vgl. Vierzehnter Rahmenplan, a.a.O., S. 21.

³ Vgl. C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung ..., a.a.O., S. 104f.

⁴ Vgl. P. Klemmer, Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 150.

Es handelte sich bei diesen Regionen vor allem um die peripheren ländlichen Gebietseinheiten¹.

Als Problemregionen, die nur eine gravierend negative Merkmalsausprägung aufwiesen, stellten sich insbesondere viele alte Industriegebiete heraus, die vor allem von einer hohen Arbeitslosenquote betroffen waren.

In zunehmendem Maße wird gefordert, künftig auch diese Gebiete als förderungswürdig einzustufen. Dazu werden hauptsächlich zwei alternative Abgrenzungsmodelle diskutiert. Als ein möglicher Weg wird ein zweistufiges Auswahlverfahren angesehen², daß bei der letzten Neuabgrenzung diskutiert, letztlich aber von der Mehrheit der Länder abgelehnt wurde³. Dieses Verfahren sieht vor, in einem ersten Schritt die Gebiete in die Fördergebietskulisse aufzunehmen, die bei einem Indikator eine extreme negative Ausprägung aufweisen. Dazu werden die normierten Werte der beiden Einkommens- und der Arbeitsmarktindikatoren jeweils additiv zusammengefaßt und bestimmte Schwellenwerte für die (Gruppen-) Indikatoren festgelegt. In einem zweiten Schritt werden dann die Gebiete anhand eines Gesamtindikators ausgewählt, die von einer allseitigen Problemlage geprägt werden. Proberechnungen haben ergeben, daß bei der letzten Neuabgrenzung die Arbeitsmarktregionen Saarbrücken, Aachen und Gelsenkirchen Fördergebiete geworden wären - allerdings zu Lasten einer Reihe ländlicher Regionen.⁴

Der zweite Vorschlag sieht die Auswahl der Fördergebiete zwar weiterhin nach einem Gesamtindikator vor; dieser wird aber nicht aus der additiven sondern multiplikativen Verknüpfung, d.h. aus dem geometrischen Mittel der Einzelindikatoren gebildet.⁵

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 116.

²Vgl. C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung ..., a.a.O., S. 105.

³Vgl. F. Tetsch, a.a.O., S. 12.

⁴Vgl. ebenda, S. 12.

⁵Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 128ff.

Dieses Verfahren wird - wie dargestellt - auch bei der Bildung des Gesamtinfrastrukturindikators aus den Bereichsindikatoren angewendet. Die multiplikative Verknüpfung bewirkt, daß mit zunehmender Abweichung der Merkmalsausprägungen der einzelnen Selektionskriterien vom Bundesdurchschnitt eine immer geringer werdende Austauschbarkeit stattfindet.

Berechnet man den Wert des auf diese Weise gebildeten Gesamtindikators für die 179 Arbeitsmarktregionen, kommt man zu dem Ergebnis, daß bezüglich der oberen und unteren Ränge kaum Positionsverschiebungen eintreten. Stärkere Verschiebungen ergeben sich bei jenen Arbeitsmarktregionen, die durch eine einseitige Problemsituation gekennzeichnet sind.¹

Mit der Berücksichtigung von einer einseitigen Arbeitsmarktgefährdung betroffenen Regionen ist meines Erachtens folgendes Problem verbunden: Sollte bei der künftigen Neuabgrenzung der Fördergebiete dem Schwellenwert wieder ein Bevölkerungsanteil von ca. 30% zugrundegelegt werden, wird die Einbeziehung von Verdichtungsgebieten in die Fördergebietskulisse nur unter der Voraussetzung erfolgen können, daß bisher geförderte ländliche Regionen aus der Förderung ausscheiden. Hier würde sehr genau geprüft werden müssen, ob diese Gebiete in Zukunft ohne die Zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe auskommen.

Ein anderer Weg bietet sich dahingehend an, die Bevölkerungsanteile der vorab festgelegten Fördergebiete (Zonenrandgebiet und Saarland) nicht dem Schwellenwert zugrunde zulegen, sondern den zugrundegelegten Bevölkerungsanteil auf die übrigen Arbeitsmarktregionen aufzuteilen. Damit würde aber eine tendenzielle Zunahme der Fördergebiete in Kauf genommen werden müssen, was angesichts der weitverbreiteten Forderung nach Reduzierung der Förderregionen auf heftige Kritik stoßen würde.

¹Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., Tab. 18, S. 137ff.

Vielmehr wird in zunehmendem Maße gefordert, die Auswahlkriterien des Abgrenzungsverfahrens auch auf das Zonenrandgebiet anzuwenden.¹ Begründet wird die Forderung damit, daß einige Regionen des Zonenrandgebietes zu den wirtschaftsstärksten der Bundesrepublik gehören² und diese nicht mehr gefördert zu werden brauchen.

Da das Zonenrandgebiet aber nicht nur aus wirtschaftspolitischen, sondern auch aus deutschlandpolitischen Gründen eine besondere Stellung erhält, wird in naher Zukunft mit einer Gesetzesänderung nicht zu rechnen sein.

3. Das Regionalisierungsproblem

Schon mehrfach wurde darauf hingewiesen, daß die Aussagekraft der Indikatoren unter anderem von dem Zuschnitt der Diagnoseräume beeinflußt wird.

Das auf wissenschaftlicher Basis erarbeitete Abgrenzungskonzept, das den ökonomischen Verflechtungsbeziehungen weitgehend Rechnung trägt, erfuhr in der politischen Diskussion eine erhebliche Modifikation, "die mit Hilfe von Aspekten der Landesentwicklungsplanung von seiten der Länder begründet wurde, in Wirklichkeit aber wohl Ausdruck des Wunsches war, den Zufluß an Fördermitteln in das betreffende Bundesland hinein zu maximieren."³

Hinzu kommt, daß bei der Abgrenzung der regionalen Arbeitsmärkte die effektiven Pendelbewegungen zu stark betont und normative Restriktionen (Pendelzeit) nicht berücksichtigt werden. In dünn besiedelten Gebieten mit nur einem oder wenigen Zentren führt dies zu einer großen räumlichen Dimensionierung der Diagnoseräume mit unzumutbaren Pendelentfernungen; in Verdichtungsgebieten ist der umgekehrte Effekt festzustellen.⁴

¹ Vgl. zum Beispiel U. Wartenberg, Regionale Wirtschaftsförderung in der Sackgasse?, in: Wirtschaftsdienst, III/1981, S. 142f.

² z.B. die Arbeitsmarktregion Wolfsburg.

³ H.-F. Eckey, a.a.O., S. 140.

⁴ Vgl. ebenda, S. 141.

Aufgrund der unterschiedlichen Pendelmobilität¹ stehen die Verflechtungsbereiche nicht isoliert nebeneinander, sondern bilden vielfach ein hierarchisches Verflechtungssystem.² Um diesem Tatbestand Rechnung zu tragen, ist die Aggregation der Arbeitsmarktregionen zu Großarbeitsmarktregionen vorgeschlagen worden.³

Eine Großarbeitsmarktregion zeichnet sich durch ein dominierendes Oberzentrum mit oberzentralen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen für hochqualifizierte Erwerbspersonen und ein abhängiges Umland mit mittelzentralen Dienstleistungen und Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbspersonen aus.

Neben der Berücksichtigung des hierarchischen Verflechtungssystems wird die Bildung von Großarbeitsmarktregionen aus folgenden Gründen als sinnvoll angesehen:⁴

- Sie sind weitgehend identisch mit den oberzentralen Verflechtungsbereichen der Raumordnung, für die im Rahmen ihrer Berichterstattung vielfältige Daten erhoben werden.
- Sie können im Rahmen der periodischen Berichterstattung der EG-Kommission verwendet werden. Gebietseinheiten wie Bundesländer oder Regierungsbezirke (Ebene I und II des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaft) eignen sich aufgrund beachtlicher Nivellierungs- und Differenzierungseffekte bei der Berechnung von Indikatoren nicht für eine sachgerechte Abgrenzung von Diagnoseräumen. Andererseits stößt die Verwendung der 179 Arbeits-

¹ Nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes ist die Pendelmobilität bei hoch qualifizierten Erwerbspersonen grösser als bei gering qualifizierten. Vgl. H.-F. Eckey, a.a.O., S. 77 und S. 90.

² Vgl. D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, a.a.O., S. 17.

³ Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 15ff.

⁴ Vgl. zum folgenden ebenda, S. 151ff.

bei der Europäischen Kommission auf Ablehnung, da dieses Gebietsraster in den anderen Mitgliedsstaaten nicht existiert und daher für eine methodenkonforme Beurteilung der deutschen Förderregionen im europäischen Zusammenhang als nicht geeignet angesehen wird.¹

In einem ersten Versuch einer Aggregation der Arbeitsmarktregionen zu Großarbeitsmarktregionen entstanden 67 Verflechtungsbereiche.²

Bei der Berechnung des Förderindikators kommt man hinsichtlich der Rangfolge der Großarbeitsmarktregionen zu dem Ergebnis, daß die Problemregionen einerseits die traditionellen ländlichen, andererseits aber auch industriell strukturierte Gebietseinheiten umfassen.³ Zum großen Teil ist dies darauf zurückzuführen, daß bei der Berechnung des Gesamtindikators der Infrastrukturindikator vernachlässigt wurde.⁴

Bei der Untersuchung der korrelativen Beziehungen zwischen den Indikatoren stellt sich heraus, daß die Abhängigkeiten zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und den übrigen Indikatoren bzw. dem Gesamtindikator noch ansteigen. So vermag das Bruttoinlandsprodukt fast 80% der Gesamtvarianz des Gesamtindikators statistisch zu erklären.⁵ Als Ursache hierfür kommt eine mögliche Fehlabbildung der Großarbeitsmarktregionen in Frage.

Sollten bei künftigen Neuabgrenzungen der Fördergebiete die Großarbeitsmarktregionen Verwendung finden, bedarf es einer genauen Überprüfung der Diagnoseräume. Es ist wenig sinnvoll, ein Gebietsraster zu wählen, das den Informationsgehalt der Indikatoren noch mehr verzerrt, als das bisher verwendete.

¹ Vgl. K. Stahl, Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland aus deutscher Sicht, in: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 130.

² Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., Tab. 20, S. 154ff.

³ Vgl. ebenda, Tab. 21, S. 162ff.

⁴ Bei der additiven Verknüpfung entfällt ein wesentlicher Kompensationseffekt.

⁵ Vgl. P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, a.a.O., S. 165.

IV. Fazit

Wie bereits betont wurde, stellt sich das Verfahren zur Abgrenzung der Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als relativ transparent und nachprüfbar dar. Dies ermöglichte es auch, besondere Probleme und Schwachstellen aufzuzeigen, die trotz aller im Zeitverlauf erfolgten Veränderungen und Verbesserungen immer noch vorhanden sind.

Insbesondere konnte gezeigt werden, daß die verwendeten Indikatoren nur sehr bedingt die vorhandene und zukünftige wirtschaftliche Situation in einer Region beschreiben. Als Gründe kommen hauptsächlich die Verwendung einer veralteten Datenbasis sowie eine nicht sachgerechte Abgrenzung der Diagnoseräume in Frage.

Den mit der Berechnung der Indikatoren beauftragten Institutionen kann man wohl bescheinigen, daß sie das verfügbare Datenmaterial möglichst weitgehend ausgenutzt haben. Durch die im Jahr 1987 zu erwartende Volks- und Arbeitsstättenzählung wird sich die Gemeinschaftsaufgabe mittelfristig auf ein aktuelles Datenmaterial stützen können.

Schon kurzfristig, d.h. zur Neuabgrenzung der Fördergebiete im Jahr 1986, lassen sich die Probleme beseitigen, die auf einer willkürlichen Abgrenzung beruhen.

Künftig sollte man den funktionalen Verflechtungsbeziehungen wieder weitestgehend Rechnung tragen.

Da das Gesamtindikatormodell zu einer eindeutigen Anordnung der Regionen und damit zu einem überschaubaren und nachprüfbar¹en Resultat führt, wird es wohl auch künftig bei diesem Verfahren bleiben. Ein alternativ dazu vorgeschlagenes mehrstufiges Auswahlverfahren würde einen ungleich komplizierteren Entscheidungsprozeß verlangen. Bei der Auswahl der Fördergebiete anhand des Gesamtindi-

¹Vgl. H. Neumann, J. Vesper, a.a.O., S. 212.

kators sollte man zumindest eine multiplikative Verknüpfung der Einzelindikatoren vornehmen.

Um die Effizienz der Instrumente der Gemeinschaftsaufgabe zu steigern, sollte eine weitere Reduzierung der Fördergebiete vorgenommen werden. Daher wird man mittel- und langfristig die Festlegung der vorab als förderungswürdig eingestuften Regionen des Zonenrandgebietes und des Saarlandes neu überdenken müssen. Einige Gebiete würden nach dem Auswahlverfahren nicht Förderregion werden; bei einer Beibehaltung der Förderschwelle könnten dann zumindest Gebiete gefördert werden, deren wirtschaftliche Entwicklung hinter der der wirtschaftlich starken Regionen des Zonenrandgebietes und des Saarlandes zurückgeblieben ist.

Literaturverzeichnis

a) Bücher und Aufsätze

- R. Adlung, C. Thoroe, Neue Wege in der Regionalpolitik. Kieler Diskussionspapiere Nr. 68, 1980.
- W. Albert, Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, seit 1971 fortlaufend.
- B. Bremicker, H.-F. Eckey, D. Hoffmann, P. Klemmer, Arbeitsmarktanalyse des Ruhrgebiets 1981, Bochum 1982.
- U. Brösse, Raumordnungspolitik, 2., völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin-New York 1982.
- U. Brösse, Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik, Göttingen 1975.
- H.-F. Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1977.
- H.-F. Eckey, K. Wehrt, Zum Gewichtungproblem der Förderindikatoren in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Raumforschung und Raumordnung, 2/1984, S. 57-65.
- D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.
- H. Hübener, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: V. Alda-Prünke (Hrsg.), Regionale Struktur- und Wirtschaftspolitik, Duisburg 1984, S. 36-69.
- N. Irsch, B. Müller-Kästner, Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftsdienst, XII/1984, S. 622-628.

- H. Jürgensen, Raumwirtschaft II: Politik, in: HdWW, Band 6, Stuttgart 1981, S. 429-441.
- W. Kirner, Arbeitsplatzprognosen für die Arbeitsmarktregionen im Ruhrgebiet, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 37-43.
- P. Klemmer, Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 4/1985, S. 147-151.
- P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten, Bochum 1983.
- P. Klemmer, Regionale Wirtschaftspolitik, Essen 1982.
- P. Klemmer, Abgrenzung von Fördergebieten für die regionale Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft und Standort, 12/1979, S. 3-7.
- P. Klemmer, D. Kraemer, Regionale Arbeitsmärkte, Bochum 1975.
- D. Louda, Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: der Landkreis, 5/1981, S. 286-289.
- H. Mehrländer, Gemeinschaftsaufgabe: "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: H. Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, seit 1971 fortlaufend, AV.
- H. Neumann, Die "regionale Arbeitslosenquote" als neues Abgrenzungskriterium von Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 55-67.
- H. Neumann, J. Vesper, Berücksichtigung strukturschwacher Verdichtungsgebiete in der regionalen Wirtschaftsförderung, Opladen 1983.

- C. Noé, Neuabgrenzung der Fördergebiete, in: Wirtschaft und Standort, 12/1980, S. 2-7.
- C. Noé, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Raumforschung und Raumordnung, 3/1980, S. 102-106.
- K.-W. Schatz, Konzeption und Aussagegehalt des Infrastrukturindikators, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 69-75.
- R. Schmidt-Ott, Grundzüge des 10. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: der Landkreis, 4/1982, S. 175-176.
- K. Stahl, Die Bedenken der EG-Kommission gegen neuere Entwicklungen im Förderungskonzept der Bundesrepublik Deutschland aus deutscher Sicht, in: Neuere Entwicklungen der Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 123-138.
- H.-P. Steinmetz, Die Koordinationsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Frankfurt 1983.
- G. Strassert, Überlegungen zur Zusammenfassung von Indikatoren, in: Informationen zur Raumentwicklung, 8/9. 1978, S. 713-717.
- U. van Suntum, Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden, 1981.
- P. Tennagels, Instrumentarium der regionalen Wirtschaftspolitik, Bochum 1980.
- F. Tetsch, Das Ruhrgebiet im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 7-14.

- R. Thoss, Die Bewertung der Arbeitsmarktregionen des Ruhrgebietes mit Hilfe der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Arbeitnehmer 1978, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 15-21.
- P. Timko, Festlegung von Fördergebieten mittels Indikatoren nach dem Komplementaritätskonzept oder Substitutionskonzept, in: Informationen zur Raumentwicklung, 8/9. 1978, S. 719-726.
- A. Ullrich, Zur Berechnung des Bruttoinlandsproduktes der Arbeitsmarktregionen, in Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 23-31.
- J. Vesper, Prognose der regionalen Arbeitsplatznachfrage und regionaler Arbeitsmarktbilanzen 1985 für die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Regionalpolitik für Wissenschaft und Praxis, Essen 1982, S. 45-53.
- U. Wartenberg, Regionale Wirtschaftsförderung in der Sackgasse?, in: Wirtschaftsdienst, III/1981, S. 139-143.
- H.-D. Westerhoff, Regionalpolitik im Umbruch, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1/1985, S. 49-53.

b) Sonstiges

Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6.10.1969, in: BGBl.I, S. 1861, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23.12.1971, in: BGBl.I, S. 2140.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen langen Aufschwung, 1984, S. 199-203.

Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1985 bis 1988(1989), Bundesdrucksache 10/3562.

Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" für den Zeitraum 1981 bis 1984 (1985), Bundestagsdrucksache 9/697.

Zonenrandförderungsgesetz vom 5.8.1971, in: BGBl.I, S. 1237.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre an Eides Statt, daß ich meine Diplomarbeit "Die Problematik der Neuabgrenzung der Förderregionen in der Regionalpolitik" selbstständig ohne fremde Hilfe angefertigt habe und daß ich alle von anderen Autoren wörtlich übernommenen Stellen wie auch die sich an die Gedanken anderer Autoren eng anlehenden Ausführungen meiner Arbeit besonders gekennzeichnet und die Quellen nach den mir vom Prüfungsamt angegebenen Richtlinien zitiert habe.

Kiel, den 30.4.1986

.....
FVg