

## **Strukturfonds - ein Instrument zur Verbesserung der Strukturpolitik**

---

*Dr. Peter W. Fischer, Jahrgang 1941, studierte Volkswirtschaftslehre und Geschichte in Göttingen und London. Von 1970 bis 1974 war er Leiter des Planungsstabes im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und öffentliche Arbeiten. Er ist heute als Regierungsdirektor in der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund in Bonn tätig.*

Das teilweise Versagen der traditionellen konjunkturpolitischen Instrumente bei der Bekämpfung der aktuellen Wirtschaftsprobleme zeigt, daß sich die Entwicklungsbedingungen für unsere Volkswirtschaft in den vergangenen Jahren grundlegend geändert haben. Nach langen Jahren eines tendenziell hohen Wachstums unter mehr oder weniger unveränderten Bedingungen müssen wir feststellen, daß das Grundmuster der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahre heute nicht mehr stimmt. Schwerwiegende strukturelle Veränderungen in der Weltwirtschaft haben in jüngster Zeit die Wachstumsbedingungen unserer stark außenwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaft beeinflußt.

### *Beschleunigter Strukturwandel erfordert neue Instrumente*

Die Folge dieser veränderten ökonomischen „Umweltbedingungen“ ist, daß sich unsere Wirtschaft an die neuen strukturellen Gegebenheiten anpassen muß. Das Studium aktueller Unternehmensberichte gibt Aufschluß darüber, vor welche Probleme die Unternehmer gegenwärtig gestellt werden. Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist es in dieser Situation, den notwendig gewordenen Strukturwandel so zu unterstützen, daß die dabei auftretenden „Reibungsverluste“, wie der

Verlust von Arbeitsplätzen, verringerte Investitionskraft, regionale „Einbrüche“ der Wirtschaftsentwicklung usw. möglichst gering bleiben. Dies kann um so besser gelingen, je mehr Strukturpolitik „vorbeugend“ und nicht als „Feuerwehrpolitik“ zur Löschung von bereits aufgetretenen Bränden im Strukturgefüge betrieben wird.

Das gegenwärtig Bund und Ländern zur Verfügung stehende strukturpolitische Instrumentarium ist keineswegs so gut sortiert, daß es diesen Ansprüchen genügen würde. Angefangen bei der Verbesserung der Erkenntismöglichkeiten über strukturpolitische Zusammenhänge, über die Formulierung von eindeutigen strukturpolitischen Zielvorstellungen bis hin zur Veränderung der Finanzierungsmodalitäten besteht eine Reihe von Notwendigkeiten zum Ausbau des strukturpolitischen Instrumentariums.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf einen, den letztgenannten Problembereich der Finanzierung des strukturellen Wandels. Dabei wird als Hauptmangel der gegenwärtigen Praxis das weitgehend vorherrschende „Gießkannenprinzip“ angesehen.

#### *Vorherrschen des Gießkannenprinzips in der Strukturpolitik*

Mit „Gießkanne“ ist die Tatsache gemeint, daß gegenwärtig eine Unzahl von nebeneinander existierenden und unkoordinierten Finanzierungstöpfen besteht, aus denen strukturfördernde Maßnahmen bezahlt werden. Beispielsweise enthält eine vom niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft und Verkehr herausgegebene Förderfibel<sup>1</sup> 78 Arten öffentlicher Finanzierungshilfen für die Wirtschaft, die verschiedenste Formen von steuerlichen Vergünstigungen, zinsbegünstigten Darlehen, Zinszuschüssen, Bürgschaften, Investitionsbeihilfen usw. der Europäischen Gemeinschaften, des Bundes und des Landes aufweisen.

Diese Vielfalt der Arten von strukturfördernden Maßnahmen wird noch vergrößert durch eine Vielzahl von sich teilweise überschneidenden Verwendungszwecken, von unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten sowie durch ein umfangreiches System von Antragswegen, bedingt wiederum durch eine Vielzahl jeweils zuständiger Vergabestellen. In paradoxem Gegensatz zu dieser „Inflation“<sup>2</sup> einzelner, häufig unkoordiniert nebeneinanderstehender öffentlicher Finanzierungstöpfe und Maßnahmen steht die Tatsache, daß das Volumen öffentlicher Finanzierungshilfen in vielen der genannten Fällen offensichtlich nicht ausreicht, um gewollte strukturelle Veränderungen zu bewirken. Die Vielzahl der „Ausflußlöcher“ kombiniert mit jeweils geringen Mitteln ergibt in der Wirkung das sogenannte „Gießkannenprinzip“.

---

1 Vgl. Finanzierungshilfen; Land Niedersachsen, Bund, EG. Hrsg.: Der niedersächsische Minister für Wirtschaft und Verkehr, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Hannover 1975.

2 Mit dieser Feststellung soll nicht übersehen werden, daß für die Fülle von Einzelprogrammen z. T. auch die Vielschichtigkeit strukturpolitischer Probleme verantwortlich ist.

Am Beispiel der gegenwärtig von Bund und Ländern gemeinsam getragenen regionalen Strukturpolitik läßt sich die Wirkung des „Gießkannenprinzips“ noch verdeutlichen. Auf der einen Seite existiert eine Vielzahl von regionalen Schwerpunkorten. Der Planungsausschuß von Bund und Ländern der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat für 1975 eine Erhöhung der Anzahl der Schwerpunkorte von 314 auf 327 beschlossen; wenn es nach den Vorstellungen der Länder Bayern und Schleswig-Holstein gegangen wäre, wäre diese Zahl noch weiter erhöht worden. Außerdem umfassen die Fördergebiete der genannten Gemeinschaftsaufgabe knapp 60 Prozent des gesamten Bundesgebietes. Einer so großen Fläche mit einer ebenfalls sehr hohen Anzahl von Schwerpunkorten steht lediglich ein Fördervolumen von knapp 600 Millionen DM pro Jahr gegenüber. Berücksichtigt man noch die Investitionszulage, so erhöht sich das Volumen um weitere 600 Millionen DM. Davon sollen nach dem 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Jahresdurchschnitt auf die Förderung von Unternehmensinvestitionen rund 870 Millionen DM entfallen, womit dann ein Investitionsvolumen von rund 8,6 Milliarden DM gefördert werden soll. Stellt man dem die Zahl von insgesamt rund 140 Milliarden DM Unternehmensinvestitionen pro Jahr gegenüber, so werden von der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik nur rund 6 Prozent der Unternehmensinvestitionen erfaßt. Das Verhältnis von Umfang der Fördergebiete und Zahl der Schwerpunkorte einerseits sowie Anteil der förderbaren Unternehmensinvestitionen andererseits läßt erkennen, daß die gegenwärtig praktizierte regionale Wirtschaftsförderung nur einen geringen Einfluß auf eine gleichmäßigere regionale Verteilung der Wirtschaftskraft innerhalb des Bundesgebietes nehmen kann.

Die Diagnose einer zu stark nach dem Gießkannenprinzip verfahrenen Strukturpolitik fordert zu zwei Überlegungen heraus:

- a) Wie können die bereits heute verfügbaren Mittel stärker konzentriert werden? Dabei soll unter „Konzentration“ sowohl eine Zusammenfassung vorhandener Mittel und Maßnahmen wie auch eine bessere Koordinierung der einzelnen Maßnahmen verstanden werden;
- b) wie können zusätzlich Mittel für die Finanzierung der Strukturpolitik verfügbar gemacht werden? Diese Frage stellt sich insbesondere im Hinblick auf die aktuelle Knappheit öffentlicher Finanzierungsmittel.

#### *Strukturfonds als Instrument zur Konzentration von Mitteln und Maßnahmen*

Eine denkbare Antwort auf die gestellten Fragen ist die Bildung eines sogenannten „Strukturfonds“, in dem die zahlreichen gegenwärtig bestehenden Finanzierungsmittel für die Strukturpolitik im Wirtschaftsbereich (Gemeinschaftsaufgabe 2 „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, branchengebundene Unternehmenssubventionen des Bundes, Forschungsförderung des Bundes, ERP-Fonds, LAG-Fonds, Bundesanstalt für Arbeit, Kreditanstalt für Wiederaufbau,

Europäische Gemeinschaften u. a. m.) zusammengefaßt werden. Um eine zielgerechte Verteilung dieser Mittel für die verschiedenen Bereiche der Strukturpolitik durchführen zu können, müßte ein solcher Fonds in einzelne Abteilungen untergliedert werden, die jeweils bestimmten Verwendungsbereichen zugeordnet sind. Unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Strukturprobleme müßte eine solche Untergliederung mindestens folgende Abteilungen umfassen:

- a) Regionalfonds für den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung;
- b) Arbeitsmarktfonds für die Förderung der Erhöhung der regionalen und sektoralen Mobilität der Arbeitnehmer;
- c) Technologiefonds für die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Industrie zur Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit;
- d) Marktstrukturfonds für die Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen mit dem Ziel der Erhaltung einer ausgewogenen Unternehmensstruktur;
- e) Branchenförderungsfonds für die befristete Unterstützung einzelner Branchen mit hoher volkswirtschaftlicher Bedeutung und langfristigen Wachstumschancen.

Zur Finanzierung des vorgeschlagenen Strukturfonds können einmal die bisher für die Strukturpolitik aufgewendeten Mittel dienen. Das sind in erster Linie die Haushaltsmittel des Bundes und — wie im Fall der Gemeinschaftsaufgabe damit gekoppelt — der Länder, soweit sie für strukturpolitische Maßnahmen veranschlagt werden (einschl. Investitionszulage); sodann die Kreditfördermittel aus bestehenden Vermögensfonds, wie z. B. ERP-Mittel und LAG-Mittel. Zusätzliche Mittel könnten einmal auf dem Wege der Einführung einer Investitionssteuer für die Verdichtungsräume erschlossen werden, die in ihrer Höhe an den Konjunkturverlauf angepaßt und in ihrem Aufkommen der Abteilung Regionalfonds zur Verfügung gestellt werden würde. Eine solche Steuer hätte dann sowohl eine Erhebungs- wie auch eine Verwendungswirkung in bezug auf die gleichmäßigere Verteilung der regionalen Wirtschaftskraft. Zum anderen könnten durch Einführung eines zusätzlichen Investitionsrücklagenfonds nach dem Muster des schwedischen Investitionsfonds<sup>3</sup> auch Unternehmensmittel zur Finanzierung des strukturellen Wandels verwendet werden. Nach diesem Modell werden steuerfreie Rücklagen in Höhe des Körperschaftsteuersatzes angesammelt und nach strukturpolitischen (und ggfs. konjunkturpolitischen) Gesichtspunkten den einzelnen Unternehmen zu ihrer Verfügung für bestimmte Investitionen freigegeben.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu S. Dath: Konjunkturpolitik über steuerfreie Investitionsfonds nach schwedischem Vorbild. Nr. 6 der Schriftenreihe der deutsch-schwedischen Handelskammer, Düsseldorf 1961. H. Heide: Die langfristige Wirtschaftsplanung in Schweden. Kieler Studien Nr. 73, Tübingen 1965, S. 70 ff. W. Meißner: Investitionslenkung in Schweden und Großbritannien. In: Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Hrsg.: G. Fleischle und M. Krüper, Köln 1975, S. 149 ff.

Eine anderweitige Verwendung der Rücklagen durch die einzahlenden Unternehmen führt zum Verlust der Steuerfreiheit. Die dabei anfallenden, bereits in den Fonds eingezahlten Körperschaftssteuerbeträge könnten zur Finanzierung anderer strukturpolitischer Maßnahmen des Fonds verwendet werden.

#### *Probleme der Zielfindung und Lenkung*

Während die Verwaltung der Mittel des vorgeschlagenen „Strukturfonds“ durch eine öffentlich-rechtliche Kreditanstalt — wie z. B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die bereits heute einen Teil der Wirtschaftsförderungsmittel verwaltet — kein großes Problem darstellen würde, erscheint die Lösung der mindestens ebenso wichtigen Frage nach der Organisation der Vergabe der Mittel um so schwieriger. Dies liegt zum Teil an dem gegenwärtig teilweise dezentral organisierten Aufbau der Strukturpolitik in der Bundesrepublik. Als Beispiel sei hier nur die komplizierte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der regionalen Strukturpolitik genannt<sup>4</sup>. Ein Problem stellt in diesem Zusammenhang zum Beispiel das Fehlen eindeutiger strukturpolitischer Zielsetzungen dar. Deren Formulierung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksamere Mittelverwendung durch den vorgeschlagenen Strukturfonds. Im Bereich der regionalen Strukturpolitik gibt es mit dem in langen Jahren zwischen Bund und Ländern beratenen und am 14. Februar 1975 beschlossenen Bundesraumordnungsprogramm immerhin eine Grundlage. Schwieriger wird es in anderen Bereichen, für die zum Teil entsprechende Zielvorstellungen erst noch entwickelt und dann aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Formulierung von abgestimmten Zielvorstellungen bildet dann die Grundlage für die Definition einzelner Maßnahmen, die durch die Mittel des Strukturfonds finanziert werden sollen. Auch hier müssen neue Entscheidungswege gefunden werden, die eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Entscheidungsträgern über bestimmte strukturpolitische Maßnahmen sicherstellen.

Ein an anderer Stelle<sup>5</sup> vom Verfasser geäußerter Vorschlag zur Bildung eines Strukturrats der öffentlichen Hand in Anlehnung an die Institution des Konjunkturrats im Stabilitätsgesetz<sup>6</sup> könnte auch in bezug auf die Schaffung einheitlicher, zwischen den verschiedenen öffentlichen Entscheidungsträgern abgestimmter Vergabegrundsätze für einen zu bildenden bundeseinheitlichen Strukturfonds interessant sein. Durch die Beteiligung der für die Strukturpolitik des Bundes maßgeblichen Bundesminister, je eines Vertreters der Länder sowie der Gemein-

---

4 Vgl. hierzu: Die Regelungen im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969 (BGBl. I S. 1861).

5 Vgl. Peter W. Fischer: Vorschläge zur Verbesserung des strukturpolitischen Instrumentariums des Bundes und der Länder. In: Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft? Herausgeber G. Fleischle und M. Krüper. Köln 1975, S. 57 ff.

6 Vgl. Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582).

den und Gemeindeverbände und durch Vorbereitung über einen Planungsausschuß könnte erreicht werden, das notwendige Mindestmaß an Koordinierung zwischen den strukturpolitischen Vorstellungen des Bundes und der Länder herbeizuführen. Auch könnte unter Wahrung der Länderkompetenzen bei der regionalen Strukturpolitik in einem weiteren Schritt, bei dem die Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände nur beratende Stimme hätten, diesem Gremium die Befugnis über die Verabschiedung der jährlichen Wirtschaftspläne des Strukturfonds übertragen werden; wobei — ähnlich wie bei den Planungsausschüssen der Gemeinschaftsaufgaben — Bund und Ländern jeweils die Hälfte der Entscheidungskompetenz zukäme.

Aber auch ein anderes Instrument des Stabilitätsgesetzes, die sogenannte „Konzertierte Aktion“<sup>7</sup> könnte als Koordinierungsinstrument für einen Strukturfonds ausgebaut werden. Dies müßte in der Weise geschehen, daß die Bundesregierung die Vertreter der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften im Zusammenhang mit der Erörterung des Jahreswirtschaftsberichts in der Vorbereitungsphase für die Beschlußfassung über Ziele und Maßnahmen des Wirtschaftsplans des Strukturfonds anhört. Auf diese Weise kann eine Abstimmung zwischen öffentlichem und privatem Sektor in grundlegenden Fragen der strukturpolitischen Entwicklung sichergestellt werden. Im Hinblick auf die aktuellen Diskussionen über die Forderung nach einem Bundesentwicklungsprogramm<sup>8</sup> stellt sich auch die Frage nach dem weiteren Ausbau der „Konzertierten Aktion“ zu einem „Bündesplanungsrat“<sup>9</sup>, als dessen Aufgabe die Sicherstellung der notwendigen Abstimmung über die in einem Bundesentwicklungsprogramm enthaltene Aufgabenplanung des Bundes zwischen öffentlichem und privatem Sektor anzusehen wäre. Ein solcher Planungsrat der gesamten Hand, der in Anlehnung an das Modell der Wirtschafts- und Sozialräte des DGB konstituiert werden könnte, wäre darüber hinaus seiner Aufgabenstellung entsprechend ein geeignetes Lenkungsorgan für den vorgeschlagenen Strukturfonds.

#### *Vorteile eines Strukturfonds gegenüber dem heutigen System der Strukturpolitik*

Vorausgesetzt, daß die politisch und verwaltungstechnisch schwierigen Probleme der Zielfindung und Lenkung des Strukturfonds in der oben skizzierten oder in anderer denkbarer Weise praktisch gelöst werden können, bietet der Vorschlag zur Bildung eines Strukturfonds gegenüber dem jetzigen System der Vielzahl von Fördertöpfen grundsätzlich folgende Vorteile:

a) Durch die Zusammenfassung der verschiedenen Mittel läßt sich eine stärkere Konzentration bei den strukturfördernden Maßnahmen auf Schwerpunkte

---

7 Vgl. § 3 StabGes. a.a.O.

8 Vgl. Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Zeit 1975 bis 1985. Hrsg.: Vorstand der SPD, Bonn 1975, S. 33 ff.

9 Vgl. Peter W. Fischer a.a.O., S. 62.

erreichen. Entsprechend den sich verändernden Bedingungen des strukturellen Wandels können leichter und schneller Schwerpunktverlagerungen von einem zum anderen Bereich vorgenommen werden. Plötzlich auftretende Krisenerscheinungen können bei einer angemessenen „Übertragbarkeit“ von Mitteln zwischen den Fondsabteilungen wirksamer bekämpft werden.

b) Verstärkt wird dieser Konzentrationseffekt durch eine Verbesserung der Koordinierung der einzelnen Maßnahmen untereinander, die durch den vorgeschlagenen „Dachfonds“ leichter machbar ist als bei einer unabhängig voneinander stattfindenden Mittelvergabe aus einer Vielzahl von Finanzierungsquellen. Denn in der Regel bestehen mehr oder weniger enge Zusammenhänge zwischen einzelnen

strukturfördernden Maßnahmen. So kann z. B. eine sektorale Fördermaßnahme Wirkungen auf die Regionalstruktur, Arbeitsmarktstruktur, Marktstruktur und sogar auf die konjunkturelle Entwicklung ausüben. Durch das Instrument des vorgeschlagenen Strukturfonds kann eher sichergestellt werden, daß die Wirkungsvielfalt einer einzelnen Finanzierungsmaßnahme im strukturpolitischen Zusammenhang berücksichtigt wird. Eine Mittelvergabe nach einheitlichen Zielen, Grundsätzen und Zeitvorstellungen kann auf diesem Wege besser erreicht werden.

c) In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Vorteil in der Möglichkeit zu sehen, Struktur- und konjunkturpolitische Maßnahmen miteinander zu verbinden. Zwischen beiden bestehen enge Zusammenhänge, berücksichtigt man z. B. die viel stärkeren Belastungen, die strukturschwache Regionen gegenüber Regionen mit ausgeglichener Struktur in Zeiten der Rezession zu tragen haben. Die vorgeschlagene Konzentration der Strukturförderungsmittel erlaubt es eher, bei der Durchführung von Fördermaßnahmen konjunkturelle Gesichtspunkte mit zu berücksichtigen, wobei dies für die einzelnen vorgeschlagenen Abteilungen sicherlich in unterschiedlichem Maße zutrifft. So läßt sich beispielsweise die regionale Wirtschaftsförderung oder die Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen von der Zielsetzung her eher mit der Konjunktursteuerung koordinieren als die langfristig angelegte Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich der Industrie. In jedem Falle bietet die bessere Möglichkeit der Verknüpfung von Struktur- und konjunkturpolitischen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik eine größere Gewähr für eine Verstetigung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

d) Zusätzlich wird die Transparenz der Maßnahmen sowohl aus der Sicht derjenigen, die Strukturpolitik betreiben wie auch derjenigen, die Empfänger von Fördermaßnahmen sind, erhöht.

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, daß der vorstehend gemachte Vorschlag nur eine von mehreren, sich teilweise ergänzenden Maßnahmen sein kann, um die Effizienz der Wirtschaftspolitik angesichts der aufgestauten Strukturprobleme zu erhöhen. In der Kürze der Darstellung konnte diese Problematik nur gestreift werden. Das gleiche gilt für die vielfältigen, mit diesem Vor-

PETER W: FISCHER

schlag verbundenen rechtlichen und verwaltungsmäßigen Probleme. Dennoch sollten diese Schwierigkeiten nicht davon abhalten, dem Grundgedanken dieses Beitrags, nämlich Abbau des „Gießkannenprinzips“ zugunsten einer stärkeren Konzentration von Maßnahmen und Mitteln in der Strukturpolitik, näherzutreten.

