

Perspektiven einer umweltverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Räumen

Frank Wätzold

1 Einleitung

Ländliche Räume sind insbesondere in den neuen Bundesländern oft gekennzeichnet durch eine brachliegende wirtschaftliche Entwicklung, die mit hoher Arbeitslosigkeit verbunden ist. Gleichzeitig kann die Ausstattung mit Naturgütern als sehr gut bezeichnet werden. Diese Merkmale treffen auch auf den Altkreis Torgau zu.¹ Beispielsweise betrug das regionale Lohnniveau 1996 nur 84% des sächsischen Durchschnitts, die offizielle Arbeitslosenquote lag 1997 bei 20% und zusätzlich waren ca. 7,5% der Erwerbstätigen in Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs-, Umschulungs- oder Einarbeitungsmaßnahmen beschäftigt oder wurden nach § 249h Arbeitsförderungsgesetz (AFG) gefördert. Im Unterschied zur desolaten wirtschaftlichen Lage ist der Altkreis Torgau durch eine reiche Naturausstattung gekennzeichnet.² Dies wird beispielsweise dadurch deutlich, daß ca. 52% des Altkreises Torgau als Landschafts- oder Naturschutzgebiete ausgewiesen sind und ca. 32% als Trinkwasserschutzgebiete.³ Es stellt sich damit für den Altkreis Torgau die Frage nach dem Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und reicher Ausstattung mit Naturgütern. Der vorliegende Aufsatz konzentriert sich dabei auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Naturschutz sowie Landschaftspflege.⁴

Um den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Naturausstattung für einen konkreten Raum zu begreifen, ist es in einem ersten Schritt notwendig, die wirtschaftliche Entwicklung dieses Gebietes nachzuzeichnen und die aktuelle wirtschaftliche Situation zu skizzieren. Dies geschieht in Kapitel 2 dieses Beitrags. Gleichzeitig muß die Ausstattung dieses Gebietes mit Naturgütern bestimmt werden. Ein solches Vorhaben ist an dieser Stelle nicht notwendig, da dies bereits in der Arbeit von Ring und Wätzold (in diesem Bericht) erfolgt ist.

Auf der Bestimmung der wirtschaftlichen Situation und der Naturausstattung des Raumes aufbauend können aktuelle Konfliktlinien sowie zukünftige Konfliktpotentiale ermittelt wer-

¹ Das Untersuchungsgebiet konzentriert sich auf den Altkreis Kreis Torgau (vgl. Horsch und Ring in diesem Bericht).

² Eine allgemeine Einführung zum Altkreis Torgau geben Horsch und Ring (in diesem Bericht). Die historische Entwicklung der Landnutzung skizziert Kindler (in diesem Bericht). In dem Aufsatz von Ring und Wätzold (in diesem Bericht) findet sich eine ausführliche Beschreibung des Altkreises Torgau unter Naturschutzgesichtspunkten. Mit der Grundwasserausstattung beschäftigen sich die Aufsätze von Geyler und Trettin (in diesem Bericht).

³ Durch Überschneidungen der beiden Gebiete beträgt die gesamte als Schutzgebiet ausgewiesene Fläche ca. 68% des Altkreises Torgau.

⁴ Im folgenden ist mit reicher Naturausstattung ausschließlich die Naturausstattung gemeint, auf die sich Naturschutz und Landschaftspflege beziehen. Mögliche Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Grundwasserschutz behandelt der Beitrag von Geyler (in diesem Bericht).

den. Ebenso ist es möglich, positive Rückwirkungen der Ausstattung mit Naturgütern auf die wirtschaftliche Entwicklung und vice versa zu bestimmen. Dieser Schritt erfolgt in Kapitel 3 an Hand der Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Altkreis Torgau. Ein zentrales Resultat der Befragung ist, daß nach Meinung der Unternehmen aktuell keine bzw. nur geringe Konflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung sowie Naturschutz und Landschaftspflege existieren, von der Mehrzahl der befragten Unternehmen die Existenz von zukünftigen Konflikten bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung aber als wahrscheinlich betrachtet wird. Während aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen eine schnelle und durchgreifende ökonomische Entwicklung des Altkreises Torgau anzustreben ist, besteht offensichtlich die Gefahr, daß diese zu einer Zerstörung bzw. Beeinträchtigung der Naturausstattung des Altkreises Torgau führen kann.

Damit stellt sich die Frage nach der Initiierung einer wirtschaftlichen Entwicklung, die die reiche Naturausstattung des Altkreises Torgau nicht beeinträchtigt oder, anders ausgedrückt, die Frage nach der Initiierung umweltverträglicher wirtschaftlicher Entwicklung. Maßnahmen, die in diese Richtung wirken, können auf verschiedenen räumlichen Ebenen ansetzen. Dieser Beitrag konzentriert sich darauf zu untersuchen, welche Perspektiven für eine umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung für die Akteure auf der Ebene des Altkreises Torgau existieren. Als theoretischer Hintergrund wird hierbei die Theorie des Institutionenwettbewerbs des Nobelpreisträgers Douglas C. North herangezogen, die in ihren wesentlichen Grundzügen im ersten Abschnitt von Kapitel 4 vorgestellt wird. Anschließend werden die Schwierigkeiten diskutiert, die sich bei der Anwendung der Theorie auf kommunale wirtschaftliche Entwicklungsprozesse ergeben, und es wird das methodische Vorgehen vorgestellt, daß bei der Anwendung der Theorie auf die wirtschaftliche Entwicklung des Altkreises Torgau gewählt werden sollte. Außerdem wird analysiert, welche Möglichkeiten sich auf konzeptioneller Ebene für die Einbeziehung von Umweltaspekten in die Theorie ergeben. Im Abschlußkapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt.

2 Die bisherige ökonomische Entwicklung des Altkreises Torgau

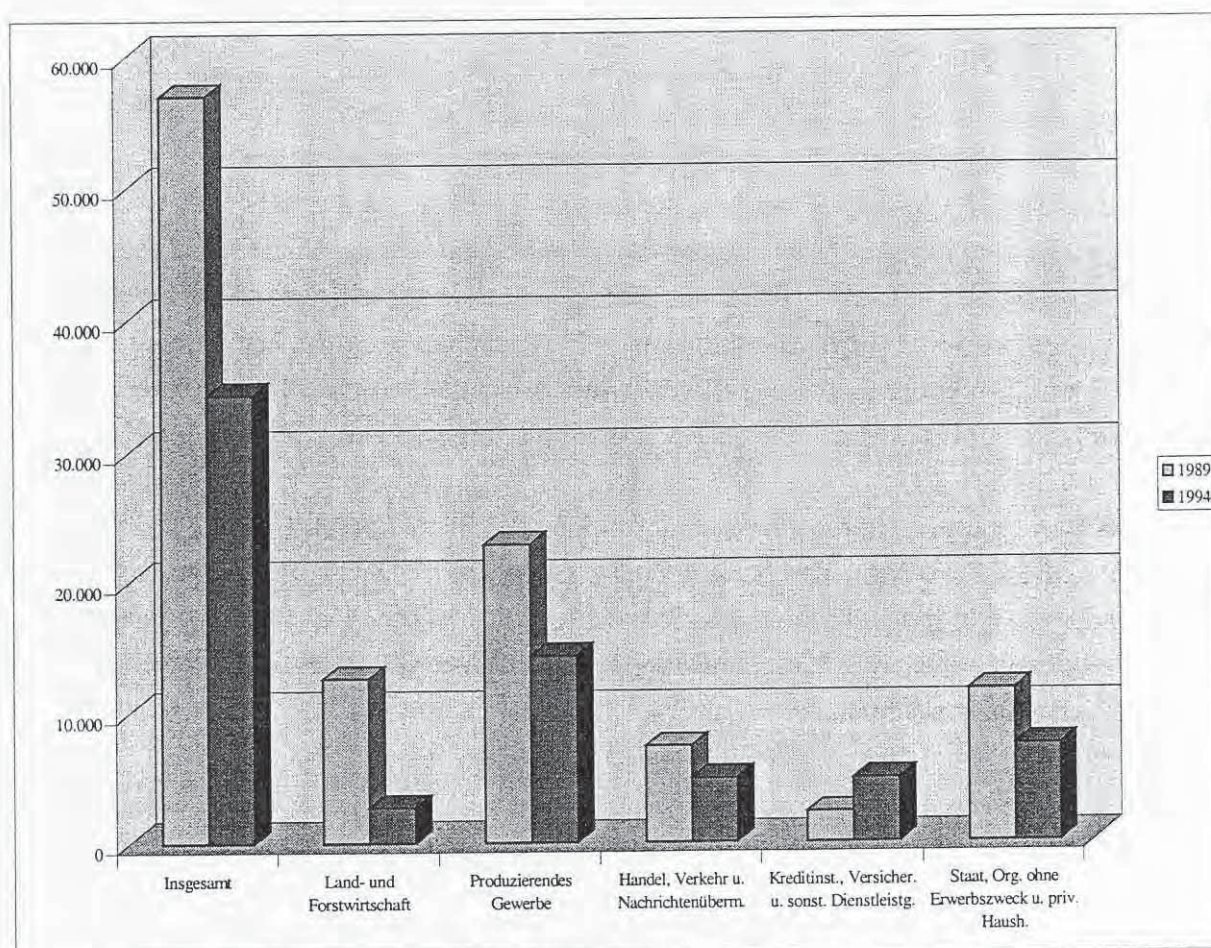
Im folgenden Abschnitt soll ein Überblick über die wirtschaftliche Situation im Altkreis Torgau gegeben werden. Hierzu wird die bisherige wirtschaftliche Entwicklung, die zur Herausbildung der heutigen Wirtschaftsstruktur geführt hat, nachgezeichnet, und es werden als wichtige Strukturdaten die demographische Entwicklung, die Arbeitslosenquote, das Einkommensniveau und die Gewerbean- und -abmeldungen präsentiert.

2.1 Die Herausbildung der heutigen Wirtschaftsstruktur

Im Altkreis Torgau hatte sich am Ende des 15. Jahrhundert das urbane Landschaftsbild so herausgebildet, wie es heute auch noch existiert. Führende wirtschaftliche Positionen nahmen die Städte Torgau, Dommitzsch, Belgern und Schildau ein. Während Landwirtschaft und Fischzucht weiterhin die Haupterwerbszweige blieben, entwickelten sich in den Städten handwerkliche Zünfte wie Schmiede, Bäcker, Schneider und Metzger. Eine wichtige Bedeutung nahm

das Braugewerbe ein, Torgauer Bier wurde sogar exportiert. Die Industrialisierung in den Kleinstädten Belgern, Dommitzsch und Schildau schritt nur zögerlich voran, es entstanden kleinere Manufakturen wie Ziegeleien oder Tuchfärbereien, die aber nie überregionale Bedeutung erlangten. In Torgau hingegen entstanden nach 1890 verschiedene Industrien, die die Stadt lange Zeit prägten. So kam es 1906 zur Gründung eines Landmaschinenbauunternehmens, 1911 wurde in Torgau ein Stahlwerk errichtet, 1926 entstand ein Steingutwerk und es wurde die Torgauer Glashütte gegründet. Schon 1894 wurde mit den Arbeiten zum Bau einer Hafenanlage an der Elbe begonnen. Die sich im Zuge der Industrialisierung herausgebildete Wirtschaftsstruktur blieb im wesentlichen auch in der Zeit des Dritten Reiches und der DDR erhalten. 1989 bildeten die Schwerpunkte der regionalen Wirtschaft der Maschinenbau, die Bereiche Glasgewerbe und Keramik sowie das Ernährungsgewerbe.

Im Zuge der Wiedervereinigung kam es in der Region Torgau zu einem tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel. Dieser Wandel läßt sich durch die Aufteilung der Erwerbstätigen in den Jahren 1989 und 1994 auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche deutlich machen (Abb. 1).



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abb. 1: Aufteilung der Erwerbstätigen auf die verschiedenen Wirtschaftsbereiche.

Unabhängig von der Branchenaufteilung ist die augenfälligste Entwicklung ein dramatischer Beschäftigungseinbruch in Torgau-Oschatz.⁵ Die Anzahl der Erwerbstätigen ist von 56.969 im Jahr 1989 auf 34.332 im Jahr 1994 geschrumpft. Von den fünf betrachteten Wirtschaftsbereichen gab es lediglich im Bereich „Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe und sonstige Dienstleistungsunternehmen“ einen Beschäftigungszuwachs von 2.319 auf 4.893 Erwerbstätige. Der größte Beschäftigungseinbruch fand in der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei statt. Hier reduzierte sich die Zahl der Erwerbstätigen von 12.641 auf 2.733. In den anderen Bereichen sank die Beschäftigung um jeweils ca. ein Drittel. Im produzierenden Gewerbe reduzierte sie sich von 22.884 auf 14.303 Erwerbstätige, im Bereich „Gebietskörperschaften, Sozialversicherung, Organisationen ohne Erwerbszweck und private Haushalte“ von 11.722 auf 7.454 Erwerbstätige und im Bereich „Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ von 7.403 auf 4.949 Erwerbstätige. Der Strukturwandel ist also für die Beschäftigung insgesamt gekennzeichnet von einem dramatischen Bedeutungsverlust der Fischerei-, Land- und Forstwirtschaft, einem nicht so ausgeprägten Bedeutungsverlust der anderen Wirtschaftsbereiche und einem Bedeutungszuwachs von Kreditinstituten, Versicherungsgewerben und sonstigen Dienstleistungsunternehmen.

Eine detaillierte Aufschlüsselung über die Branchenentwicklung im verarbeitenden Gewerbe gibt Tabelle 1. Betrachtet man die Strukturveränderung zwischen 1991 und 1997 im verarbeitenden Gewerbe nach den Kategorien Umsatz, Anzahl der Betriebe und in den Betrieben tätige Personen, so lassen sich die einzelnen Branchen drei Gruppen zuordnen.

Zur ersten Gruppe gehören Branchen, die bereits 1991 im Landkreis Torgau-Oschatz präsent waren und auch noch 1997 in bedeutendem Umfang existierten. Meistens ist hier die Anzahl der Unternehmen ungefähr gleich geblieben, es hat ein Arbeitsplatzabbau stattgefunden und der Umsatz hat sich erhöht. Hierzu gehören die Branchen Bergbau, Gewinnung von Steinen und Erden, Ernährungsgewerbe (allerdings mit sinkendem Umsatz), Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden (allerdings mit steigender Anzahl von Unternehmen).

Zur zweiten Gruppe gehören Branchen, von denen 1991 in Torgau-Oschatz Unternehmen existierten, die aber seitdem einen starken Rückgang an Zahl, Umsatz und Beschäftigung hinnehmen mußten oder gar nicht mehr existieren. Dies gilt insbesondere für die Branchen Textil- und Bekleidungsgewerbe, Ledergewerbe, Maschinenbau sowie Herstellern von Möbeln, Schmuck und Musikinstrumenten.

⁵ Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf die Altkreise Torgau und Oschatz. Diese sind inzwischen zusammengelegt, so daß ab 1994 nur noch Daten für den gesamten Kreis verfügbar sind und nicht mehr für die einzelnen Kreise. Als sehr grobe Richtschnur läßt sich aus den Daten von vor 1994 herauslesen, daß die Wirtschaftsstruktur in beiden Kreisen ähnlich ist. Die Aufteilung der Beschäftigten in jedem Wirtschaftsbereich entspricht ungefähr einem Verhältnis von 50 zu 50.

Tab. 1: Branchen des verarbeitenden Gewerbes im Landkreis Torgau-Oschatz.

WZ 93 ⁶	Unterabschnitt, Hauptgruppe	Abschnitt, Betriebe 1991	Anzahl Betriebe 1997	Gesamtumsatz 1991 [1.000 DM]	Gesamtumsatz 1997 [1.000 DM]	tätige Personen 1991	tätige Personen 1997
C	Bergbau u. Gewinnung von Steinen u. Erden	3	3	21.426	46.430	537	160
15	Ernährungsgewerbe	14	13	286.725	227.650	1.580	1.180
17	Textilgewerbe	3	2	-	-	-	-
18	Bekleidungsgewerbe	2	0	-	0	-	0
DB	Textil- u. Bekleidungs-gewerbe	5	2	12.057	-	921	-
DC	Ledergewerbe	2	0	-	0	-	0
DD	Holzgewerbe	2	4	-	25.778	-	143
21	Papiergewerbe	1	2	-	-	-	-
22	Verlagsgew., Druckgew., Ver- vielfält. best. Tonträger	0	2	0	-	0	-
DE	Papier-, Verlags- u. Druckge- werbe	1	4	-	59.541	-	248
DG	Chemische Industrie	1	2	-	-	-	-
DH	Herst. von Gummi- u. Kunst- stoffwaren	0	2	0	-	0	-
DI	Glasgewerbe, Keramik, Ver- arb. von Steinen u. Erden	7	17	146.421	379.148	2.835	1.394
27	Metallerzeugung u. -bearbei- tung	0	1	-	-	-	-
28	Herst. von Metallerzeugnissen	1	4	-	-	-	-
DJ	Metallerzeugung u. -bearbei- tung, Herst. von Metaller- zeugnissen	1	5	-	23.368	-	176
29	Maschinenbau	8	3	68.127	20.576	1.512	140
31	Herst. von Geräten der Elek- trizitätserzeugung, -verteilung u.ä.	1	1	-	-	-	-
33	Medizin-, Meß-, Steuer- u. Regelungstechnik, Optik	0	3	0	5.306	0	78
DL	Herst. von Büromaschinen, Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik	1	4	-	-	-	-
36	Herst. v. Möbel, Schmuck, Musikinstrumente	2	0	-	0	-	0
D	Verarbeitendes Gewerbe	44	56	555.986	779.567	8.080	3.689

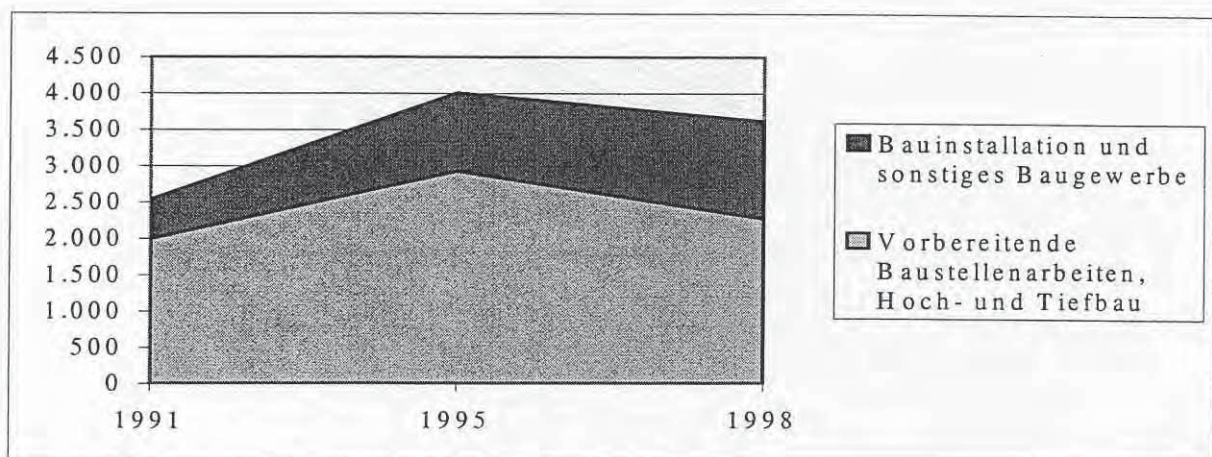
Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

⁶ Dies ist die Klassifikation der Wirtschaftszweige nach dem Schema des Statistischen Bundesamtes.

In der dritten Gruppe finden sich Branchen, die 1991 in Torgau-Oschatz nur in geringem Umfang oder gar nicht vertreten waren und in denen neue Firmen entstanden sind. Aufgrund der Datenlage kann hier oft nichts über die Entwicklung von Umsatz und Beschäftigung gesagt werden.⁷ Die Firmengründungen haben jedoch zumindest zu Neueinstellungen geführt. Zu diesen Branchen gehören Holzgewerbe, Papier-, Verlags- und Druckgewerbe, Chemische Industrie, Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren, Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen, Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik sowie Optik.

Insgesamt war das verarbeitende Gewerbe im Landkreis Torgau-Oschatz also durch einen starken Strukturwandel gekennzeichnet. Während einige Branchen, von denen der Maschinenbau sogar prägend für Torgau-Oschatz war, ganz oder teilweise verschwunden sind, sind durch Neugründungen von Firmen andere, vorher nur in geringem Umfang existierende Branchen hinzugekommen. Einige der vorher in Torgau-Oschatz dominierenden Branchen bestimmen auch heute noch das Bild der regionalen Wirtschaft. Dies sind insbesondere das Ernährungsgewerbe und die Branchen Glasgewerbe, Keramik sowie Verarbeitung von Steinen und Erden.

Neben dem verarbeitenden Gewerbe ist das Baugewerbe einer der wichtigsten Arbeitgeber und Wirtschaftsbranchen in Torgau-Oschatz. Abbildung 2 zeigt die Veränderung der Anzahl der Beschäftigten in der Baubranche über die Zeit.



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abb.2: Anzahl der Beschäftigten in der Baubranche.

Die Beschäftigung in der Baubranche hat sich von 1991 auf 1995 im Zuge des allgemeinen Baubooms in den neuen Bundesländern von 2.542 auf 4.007 Personen erhöht, mit dem Abklingen des Baubooms ist sie jedoch wieder auf 3.623 Personen zurückgegangen. Diese Entwicklung wird besonders deutlich im vorbereitenden Baustellengewerbe sowie Hoch- und

⁷ Umsatz und Beschäftigung einzelner Branchen werden nicht ausgewiesen, wenn dadurch Rückschlüsse auf die Daten einzelner Unternehmen möglich sind. Bei den Branchen der dritten Gruppe existieren oft so wenig Unternehmen, daß dieser Fall eintritt.

Tiefbau. Hier kam es zwischen 1991 und 1995 zu einem Anstieg von 1.996 auf 2.929 und danach zu einem Rückgang auf 2.276 Beschäftigte.⁸ Im Bereich von Bauinstallation und sonstigem Baugewerbe ist dagegen ein kontinuierliches Beschäftigungswachstum zu verzeichnen von 546 Beschäftigten im Jahr 1991 auf 1.078 Beschäftigte im Jahr 1995 und 1.347 Beschäftigte im Jahr 1998.⁹ Somit ist trotz der in letzter Zeit in Deutschland rückläufigen Baukonjunktur das Baugewerbe in Torgau noch einer der wichtigsten Arbeitgeber.

Zum Strukturwandel im Dienstleistungssektor weist Zarof Forschungs-GmbH (1997, S. 14) darauf hin, daß im Bereich der unternehmensnahen Dienstleistungen einige größere Unternehmen im Kreis Torgau-Oschatz in den letzten Jahren entstanden sind. Gleichzeitig wird jedoch konstatiert, daß noch große Defizite in der Entwicklung des Dienstleistungssektors bestehen, die insbesondere in den Bereichen Datenverarbeitung, Datenbanken, Forschung und Entwicklung, Erziehung und Unterricht sowie Gesundheits- und Sozialwesen bestehen.

Der Umbau der Bereiche Handel und Tourismus scheint weitgehend abgeschlossen zu sein (Zarof GmbH 1997, S. 15f.). Obwohl der Anteil des Handels gemessen am Anteil der Gesamtbeschäftigungsstruktur in Sachsen in Torgau-Oschatz unterdurchschnittlich ist, reflektiert dies vermutlich eher eine geringe Kaufkraft in diesem Raum (vgl. dazu Kap. 2.2) als einen weiteren Aufbaubedarf. Darauf deutet hin, daß im Bereich des Handels Anzeichen einer rückläufigen Entwicklung festzustellen sind. Die reiche Naturausrüstung des Kreises Torgau-Oschatz bildet die Basis für einen gewissen Erholungstourismus insbesondere aus dem Raum Leipzig-Bitterfeld.¹⁰ Zwischen 1991 und 1996 erweiterte sich das Angebot an Beherbergungsstätten von 20 auf 30. Obwohl sich die Aufenthaltsdauer in der Region erhöht hat und inzwischen durchschnittlich drei Tage beträgt, ist die Bettenkapazität nur zu etwa einem Drittel ausgelastet.

2.2 Demographische Entwicklung, Arbeitsmarkt und Einkommensniveau

Im Landkreis Torgau-Oschatz hat sich in den neunziger Jahren ein anhaltender Bevölkerungsrückgang vollzogen (Zarof Forschungs-GmbH 1997, S. 3). Dies lag in erster Linie am Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten minus Sterbefälle). Dieser betrug beispielsweise von 1993 bis 1995 -2.246 Personen. Im selben Zeitraum betrug der Saldo der Wanderungsbewegungen (Zuzüge minus Fortzüge) jedoch 839 Personen, so daß es insgesamt nur zu einem Bevölkerungsrückgang um 1.407 Personen gekommen ist. Der positive Saldo der Wanderungsbewegung ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß sich Torgau in den letzten Jahren zunehmend als Wohnstandort für Arbeitspendler im Raum Leipzig etabliert hat. Der Bevölkerungsrückgang ist 1996 zum Stillstand gekommen. In diesem Jahr gab es ein ge-

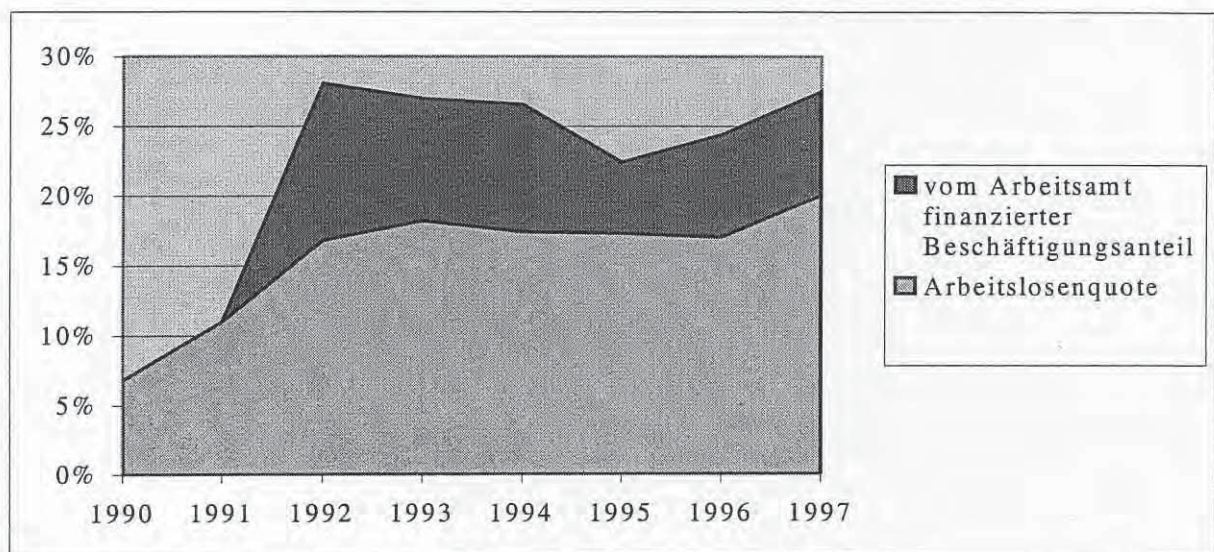
⁸ Dieser Rückgang mag jedoch überzogen sein, da für 1998 nur Daten für den Monat Dezember vorlagen (die anderen Daten sind Jahresdurchschnittswerte), der in der Regel durch eine zurückhaltende Baukonjunktur gekennzeichnet ist.

⁹ Die Zahlen für das Jahr 1998 sind vermutlich etwas nach unten zu korrigieren, da sie die Daten für das dritte Quartal wiedergeben, eine Zeit, die saisonal günstig für die Bauwirtschaft ist.

¹⁰ Vgl. ausführlich dazu den Beitrag von Müller (in diesem Bericht).

ringfügiges Bevölkerungswachstum von 4 Personen (Statistisches Jahrbuch 1997).¹¹ Die Bevölkerung ist im Vergleich zum sächsischen Durchschnitt etwas jünger. Der Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre liegt bei 22% (Sachsen 20,1%), zwischen 18 und 50 Jahren bei 44% (Sachsen 42,7%) und über 50 Jahre bei 34% (Sachsen 37,2%).

Der durch den wirtschaftlichen Umbruch hervorgerufene Rückgang der Beschäftigtenzahl spiegelt sich in einem Anstieg der Arbeitslosenquote wieder. Abbildung 3 zeigt den Anstieg der Arbeitslosenquote im Arbeitsamtsbezirk Oschatz¹² sowie den Anteil der vom Arbeitsamt finanzierten Beschäftigten an den gesamten Erwerbspersonen. Die vom Arbeitsamt finanzierten Beschäftigten befinden sich entweder in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), in Fortbildungs-, Umschulungs- oder Einarbeitungsmaßnahmen oder werden nach § 249h AFG gefördert.¹³



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Abb. 3: Arbeitsmarktentwicklung im Arbeitsamtsbezirk Oschatz.¹⁴

Der hohe Anteil an Beschäftigten, der sich in den letzten Jahren in vom Arbeitsamt geförderten Maßnahmen befindet (1997: 7,5% der Erwerbspersonen), unterstreicht neben der offiziellen Arbeitslosenquote (1997: 20,0%) die desolate Lage auf dem regionalen Arbeitsmarkt.¹⁵

¹¹ Für die demographische Entwicklung auf Gemeindeebene vgl. den Beitrag von Kindler und Müller (in diesem Bericht).

¹² Die Werte für 1991 beziehen sich nur auf den Altkreis Torgau. Für die anderen Jahre stehen Daten für den Altkreis Torgau nicht zur Verfügung. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die Daten für den Arbeitsamtsbezirk Oschatz den Trend der Entwicklung für den Altkreis Torgau gut widerspiegeln.

¹³ Mit den Maßnahmen nach § 249h AFG wird die Beschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer auf den Gebieten der Verbesserung der Umwelt, der sozialen Dienste, der Jugendhilfe, des Breitensports und der Denkmalpflege gefördert.

¹⁴ Für den gesamten Untersuchungszeitraum liegen nur Daten für den Arbeitsamtsbezirk Oschatz vor, der aus den Kreisen Torgau-Oschatz, Döbeln und Muldentalkreis besteht. Die Daten für den gesamten Arbeitsamtsbezirk dürften nach Auskunft des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen die Situation in Torgau-Oschatz aber gut widerspiegeln.

¹⁵ 1997 lag die sächsische Arbeitslosenquote bei 18,1% und die Arbeitslosenquote im Regierungsbezirk Leipzig bei 17,6%.

Das Einkommensniveau in der Region ist relativ niedrig. Die Löhne und Gehälter in Torgau-Oschatz erreichten 1995 lediglich 84% des sächsischen Durchschnitts. Einer der Gründe hierfür ist, daß im Zuge des Stellenabbaus in den frühen neunziger Jahren vor allem qualifizierte Arbeitsplätze weggefallen sind. Weitere Ursachen des geringen Einkommensniveaus sind die starke Zersplitterung des verarbeitenden Gewerbes in überwiegend kleine Unternehmen und die relativ starke Präsenz der Bereiche Glas-Keramik und Ernährungsgewerbe, die sich durch ein niedriges Lohnniveau auszeichnen. Ein weiterer Einflußfaktor dürfte die nachlassende Tarifbindung der Unternehmen sein (Zarof Forschungs-GmbH 1997, S. 3).

Mit Hilfe der untersuchten Größen läßt sich vermuten, daß die Kaufkraft, die in erster Linie vom Einkommensniveau, der Altersstruktur der Bevölkerung und der Arbeitslosenquote abhängt, im Landkreis Torgau-Oschatz eher gering ist. Das Einkommensniveau liegt unterhalb und die Arbeitslosenquote oberhalb des sächsischen Durchschnitts. Gleichzeitig ist das Alterssegment der unter 18jährigen, das für den Konsum am wenigsten relevant sein dürfte, im Landkreis Torgau-Oschatz größer als im sächsischen Durchschnitt.

2.3 Gewerbean- und -abmeldungen

Einen Überblick über die Anzahl der Gewerbean- und -abmeldungen für das Gebiet des früheren Altkreises Torgau befindet sich in Tabelle 2. In drei Zeilen zusammengefaßt sind jeweils die Gewerbeanmeldungen eines Jahres bzw. des Zeitraumes vor 1990 und die Lebensdauer der in diesem Jahr angemeldeten Unternehmen bzw. das Jahr der Abmeldung.

Betrachtet man die Entwicklung der Gewerbeanmeldungen über die Zeit, so fällt auf, daß nach den Jahren 1990 und 1991 mit jeweils über 1.000 Gewerbeanmeldungen ein stetiger Abwärtstrend zu verzeichnen ist, der im Jahr 1997 einen Tiefpunkt mit 349 Gewerbeanmeldungen erreicht hat. Unabhängig vom Gründungsjahr läßt sich eine relativ gleichmäßige Struktur der Lebensdauer der angemeldeten Gewerbe erkennen. In der Regel werden von den angemeldeten Gewerben zwischen 15 und 25% im ersten Jahr wieder abgemeldet.¹⁶ Weitere 20 bis 30% werden in dem Zeitraum zwischen einem und drei Jahren abgemeldet und weitere 10 bis 15% in dem Zeitraum zwischen 3 und 5 Jahren.

¹⁶ Die offensichtliche Ausnahme 1997 erklärt sich dadurch, daß für 1997 zwar alle Gewerbeanmeldungen erfaßt wurden, die Abmeldungen aber nur den Stand von Dezember 1997 wiedergeben. Zu diesem Zeitpunkt existierten noch nicht alle Unternehmen ein Jahr.

Tab. 2: Gewerbean- und -abmeldungen im Altkreis Torgau.

Anmeldungen Gewerbe	Abmeldung							
vor 1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
433	41	51	31	23	23	15	14	8
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1990	<1		1 bis 3		3 bis 5		>5	
1.148	244		228		111		565	
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1991	<1		1 bis 3		3 bis 5		>5	
1.039	185		265		115		474	
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1992	<1		1 bis 3		3 bis 5		>5	
661	125		171		80		285	
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1993	<1		1 bis 3			3 bis 5		
546	84		137			57		
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1994	<1		1 bis 3			3 bis 5		
484	69		112			12		
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1995	<1				1 bis 3			
486	84				99			
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1996	<1				1 bis 3			
424	76				26			
Anmeldungen Gewerbe	Lebensdauer in Jahren							
1997	<1							
349	29							

Quelle: Ordnungsamt des Landratsamtes Torgau-Oschatz und eigene Berechnungen (Stand Dezember 1997).

Wieviel der in den einzelnen Jahren gegründeten Unternehmen Ende 1997 noch existierte, wird in Tabelle 3 ersichtlich.

Tab. 3: Bestand Unternehmen 1997 nach Gründungsjahr.

Bestand Unternehmen 1997								
Gründungsjahr								
<1990	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
227	498	445	274	268	291	303	322	320
Bestand in % der in diesem Jahr gegründeten Unternehmen								
52,4	43,4	42,8	41,5	49,1	60,1	62,3	75,9	91,7

Quelle: Ordnungsamt des Landratsamtes Torgau-Oschatz und eigene Berechnungen (Stand Dezember 1997).

Während 1997 noch etwas mehr als 50% der vor 1990 gegründeten Unternehmen existierte, waren die entsprechenden Zahlen für die in den drei folgenden Jahren gegründeten Unter-

nehmen nur jeweils etwas mehr als 40%. Ab dem Gründungsjahr 1993 ist dann bis 1997 ein kontinuierlicher Anstieg des Anteils der Unternehmen zu verzeichnen, der bis heute noch existiert. Zu welchem Saldo sich die Gewerbean- und -abmeldungen addieren, zeigt Tabelle 4.

Tab. 4: Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen.

Abmeldungen							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
146	364	393	371	358	397	346	247
Anmeldungen							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1.148	1.039	661	546	484	486	424	349
Saldo An- und Abmeldungen							
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
+1.002	+675	+268	+175	+126	+89	+78	+102

Quelle: Ordnungsamt des Landratsamtes Torgau-Oschatz und eigene Berechnungen (Stand Dezember 1997).

Insgesamt ist festzuhalten, daß der Saldo von Gewerbean- und -abmeldungen im gesamten Untersuchungszeitraum für jedes Jahr positiv ist. Von 1990 bis 1996 ist jedoch ein kontinuierliches Absinken des Saldos zu verzeichnen. Erst 1997 kommt es wieder zu einem leichten Anstieg. Zusammenfassend ist zu betonen, daß die Anzahl bei den Gewerbeanmeldungen in den letzten Jahren kontinuierlich nachgelassen hat. Ob dies eher eine zunehmende Bewältigung des Strukturwandels widerspiegelt oder ein Nachlassen der wirtschaftlichen Dynamik, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Erfreulich ist jedoch, daß der Saldo der Gewerbean- und -abmeldungen in jedem Jahr seit 1990 positiv ist.

3 Zusammenhänge zwischen Naturausstattung und wirtschaftlicher Entwicklung

Vor dem Hintergrund der Darstellung der bisherigen wirtschaftlichen Entwicklung des Altkreises Torgau sowie der Beschreibung der Naturausstattung in Ring und Wätzold (in diesem Bericht) können nun die Zusammenhänge zwischen Naturausstattung und wirtschaftlicher Entwicklung für den Altkreis Torgau analysiert werden.

3.1 Allgemeine Zusammenhänge

Prinzipiell können Naturausstattung und wirtschaftliche Entwicklung auf vier verschiedene Arten aufeinander einwirken.

- Es können negative Auswirkungen der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Naturausstattung auftreten. Beispielsweise kann durch den Bau eines Gewerbegebietes in einem Landschaftsschutzgebiet die Qualität der Naturausstattung in diesem Raum gemindert werden.
- Es können negative Auswirkungen der Naturausstattung auf die wirtschaftliche Entwicklung entstehen. Dies geschieht in erster Linie dann, wenn die hochwertige Naturausstattung

zu Schutzmaßnahmen führt, die die wirtschaftliche Entwicklung behindern. Ein Beispiel hierfür ist die Verhinderung der Ansiedlung einer Windkraftanlage aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes.

- Wirtschaftliche Entwicklung kann aber auch positive Auswirkungen auf die Naturausstattung haben. Beispielsweise kann wirtschaftliche Entwicklung zu einem höheren Steueraufkommen führen, das höhere Ausgaben für Pflegemaßnahmen im Naturschutz gestattet.
- Eine hochwertige Naturausstattung kann auch zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung beitragen. Dies ist etwa der Fall, wenn die reiche Naturausstattung mit landschaftlich reizvollen Effekten verbunden ist, die die touristische Erschließung einer Region wirtschaftlich attraktiv machen.

Im Altkreis Torgau hat die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung kaum Auswirkungen auf die Naturausstattung. Geringe negative Auswirkungen durch wirtschaftliche Entwicklung sind im Bereich der Wohnbebauung zu beobachten. Hier gab es in der Vergangenheit durch Nachfrage nach Wohnraum geringfügige Ausgliederungen aus Landschaftsschutzgebieten zum Zweck der Bebauung (Wache 1997). Durch die schlechte wirtschaftliche Lage ergab sich eine negative Rückwirkung auf den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege. Nach Angaben von Heyne et al. (1998) haben Spendenaufrufe der Naturschutzverbände für Naturschutzmaßnahmen im Altkreis Torgau bei der Bevölkerung und den Unternehmen in der letzten Zeit aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung nur eine sehr geringe Resonanz gefunden. Zur Bestimmung der Auswirkungen einer reichen Naturausstattung auf die wirtschaftliche Entwicklung sollen die Ergebnisse einer vom UFZ durchgeführten Unternehmensbefragung herangezogen werden, in der u. a. Fragen zu den Bereichen Naturausstattung und Wirtschaftsentwicklung gestellt wurden (vgl. Horsch et al. 1999).

3.2 Naturausstattung als Standortfaktor

Ein Ziel der Unternehmensbefragung bestand darin zu ermitteln, welche indirekten Auswirkungen sich durch die Naturausstattung für die Unternehmen im Altkreis Torgau ergeben. Diese indirekten Auswirkungen können darüber entstehen, daß sich Menschen durch die Naturausstattung angezogen fühlen. Dies kann in dreierlei Hinsicht für die Unternehmen im Altkreis Torgau positiv wirken. Zum einen finden es Mitarbeiter attraktiv, im Altkreis Torgau zu leben. Dies macht es für die Unternehmen leichter, qualifizierte Mitarbeiter zu halten oder neue zu finden. Zum anderen ist der Altkreis Torgau ein touristisches Ziel. Dies kann für die Unternehmen Absatzmöglichkeiten eröffnen. Außerdem wertet die reiche Naturausstattung die Region als Wohnort auf, was ebenfalls zu verbesserten Absatzmöglichkeiten führen kann.

Um einen Eindruck von der Gesamtbewertung der Naturausstattung durch die Unternehmen zu bekommen, wurde in der Unternehmensbefragung nach der Bedeutung der Naturausstattung als Standortfaktor gefragt. Die Unternehmen sollten zu insgesamt 35 Standortfaktoren auf einer Antwortskala von 1 bis 4 angeben, wie wichtig ihnen dieser Standortfaktor ist und wie zufrieden sie mit ihm sind (1 = sehr wichtig/zufrieden; 2 = eher wichtig/zufrieden; 3 = eher unwichtig/zufrieden; 4 = völlig unwichtig/unzufrieden).

Tab. 5: Wichtigkeit der Naturausrüstung als Standortfaktor.

Standortfaktor	Durchschnittliche Wichtigkeit	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 1	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 2	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 3	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 4
Umweltqualität in der Umgebung des Standortes	2,3	15	43	17	10
Schönheit der Landschaft	2,6	11	35	17	22
Kultur- und Freizeitqualität in der Umgebung des Standortes	2,7	8	30,5*	22	24,5*
Anschluß an überregionale Verkehrsnetze: Straße**	1,7	48	20	10	7
Regionale Verkehrsanbindung: Wasserweg	3,8	3	1	3	78

Anzahl der befragten Unternehmen: 85; durchschnittliche Wichtigkeit aller 35 Standortfaktoren: 2,5;
 * die Stelle hinter dem Komma kommt dadurch zustande, daß Zwischenbewertungen gegeben wurden, etwa 2 bis 3;
 ** die hohe Bewertung dieses Standortfaktors dürfte auf eine sehr schlechte Straßenverbindung zwischen Leipzig und Torgau zurückzuführen sein.

Quelle: Horsch et al. (1999).

Tab. 6: Zufriedenheit mit der Naturausrüstung als Standortfaktor.

Standortfaktor	Durchschnittliche Zufriedenheit	Absolute Häufigkeit: Zufriedenheit 1	Absolute Häufigkeit: Zufriedenheit 2	Absolute Häufigkeit: Zufriedenheit 3	Absolute Häufigkeit: Zufriedenheit 4
Umweltqualität in der Umgebung des Standortes	2,1	4	63,5	9,5	1
Schönheit der Landschaft	2,2	7	44	17	0
Kultur- und Freizeitqualität in der Umgebung des Standortes	2,9	1	19	33	12
Anschluß an überregionale Verkehrsnetze: Straße**	3,1*	2	23	20	35
Regionale Verkehrsanbindung: Wasserweg	2,4	2**	2	1	2

Anzahl der befragten Unternehmen: 85 (nicht alle Unternehmen haben alle Fragen beantwortet); durchschnittliche Zufriedenheit aller 35 Standortfaktoren: 2,6; * die niedrige Zufriedenheit mit diesem Standortfaktor dürfte auf eine sehr schlechte Straßenverbindung zwischen Leipzig und Torgau zurückzuführen sein;
 ** die geringe Zahl an Antworten ergibt sich durch die niedrige Bewertung bei der Wichtigkeit; mit einem Standortfaktor, der nicht wichtig ist, kann man auch nicht zufrieden oder unzufrieden sein.

Quelle: Horsch et al. (1999).

Die Bewertungen der Standortfaktoren „Umweltqualität in der Umgebung des Standortes“ und „Schönheit der Landschaft“ können als Indikatoren für die Bewertung der Naturausstattung herangezogen werden. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, daß die Bezeichnung Umweltqualität ein größeres Spektrum einschließt als die hier verfolgte Konzentration auf die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege. Trotzdem dürfte die Einstellung zum Indikator Umweltqualität eine Grundhaltung der Unternehmen widerspiegeln, die auch die Bewertung dieser Bereiche beeinflußt. Neben den beiden genannten Standortfaktoren wurden noch zum Vergleich die beiden Faktoren aufgeführt, denen die größte und die geringste Wichtigkeit zugesprochen wurde („Anschluß an überregionale Verkehrsnetze: Straße“ und „regionale Verkehrsanbindung: Wasserweg“). Ebenfalls zum Vergleich wurde die Bewertung eines weiteren „weichen Standortfaktors“ wiedergegeben (Kultur- und Freizeitqualität).

Die Bewertung des Standortfaktors „Schönheit der Landschaft“ ist mit 2,6 leicht unterdurchschnittlich. Trotzdem erscheint es beachtenswert, daß dem nur indirekt für das Unternehmen relevanten Faktor eine solche Bedeutung zugemessen wird. Diese liegt sogar noch über dem zum Vergleich aufgeführten weichen Standortfaktor „Kultur- und Freizeitqualität“ (2,7). Der Umweltqualität in der Nähe des Standortes wird mit 2,3 sogar ein noch größeres Gewicht zugemessen. Zu berücksichtigen ist hier aber natürlich, daß unter dem Begriff Umweltqualität nicht nur die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege fallen, sondern auch andere Werte wie beispielsweise eine hohe Luft- und Wasserqualität. Die befragten Unternehmen sind mit beiden Standortfaktoren überdurchschnittlich zufrieden. Angesichts der reichen Naturausstattung und ansonsten geringer Umweltprobleme ist dies nicht überraschend. Um Näheres über die Motive der Unternehmen zu erfahren, für die die Umweltqualität besonders wichtig war, wurde die Frage gestellt:

Falls Sie die Umweltqualität für Ihr Unternehmen als „eher bzw. sehr wichtig“ eingestuft haben: Welche konkrete Bedeutung hat die Umweltqualität für ihr Unternehmen?

Diese Frage wurde von 60 Unternehmen ausführlich beantwortet. Die meisten Antworten (28) betonten in diesem Zusammenhang den Beitrag des eigenen Unternehmens zum Umweltschutz. 26 Antworten wiesen auf die Bedeutung einer intakten Umwelt für die persönliche Lebensqualität hin. 10 Antworten¹⁷ bezogen sich darauf, daß Unternehmen durch Dienstleistungen/Technologien, die sie anbieten, von Umweltschutzmaßnahmen wirtschaftlich profitieren (8 gaben an, daß ihr eigenes Unternehmen davon profitiert). 5 Antworten wiesen darauf hin, daß eine hohe Umweltqualität für einige Unternehmen im Torgauer Raum eine Existenzgrundlage darstellt (mit Bezug auf Tourismus, sauberes Wasser, hochwertige landwirtschaftliche Produkte). Zwei Unternehmen äußerten sich hingegen negativ über die mit einer hohen Umweltqualität verbundenen Restriktionen (eins im Hinblick auf die Gefährdung der eigenen Konkurrenzfähigkeit und eins im Hinblick auf Einschränkung der Lebensqualität).

¹⁷ Es gab einige Mehrfachnennungen.

3.3 Tourismus und Arbeitspendler

Um genauer herauszufinden, in welcher Weise die Unternehmen von der reichen Naturausrüstung profitieren, wurden sie gefragt, ob sich ihnen durch den Tourismus in der Region Absatzmöglichkeiten erschließen.¹⁸ Hierzu wurde in der Unternehmensbefragung die Frage gestellt:

Profitiert Ihr Unternehmen vom Tourismus in der Region, z. B. durch den Ausbau der touristischen Infrastruktur oder des Gaststättengewerbes?

Die Unternehmen sollten der Frage auf einer Antwortskala von 1 bis 4 eine Zahl zuweisen (1 = eindeutig ja; 2 = eher ja; 3 = eher nicht; 4 = überhaupt nicht).

Tab. 7: Wirtschaftliche Impulse durch Tourismus.

	Durchschnitt	Anzahl	Häufigkeit 1	Häufigkeit 2	Häufigkeit 3	Häufigkeit 4
Baugewerbe	3,9	13	0	0	2	11
Dienstleistungen	3,7	21	1	1	1	18
Handel	3,4	27	2	2	7	16
Verarbeitendes Gewerbe	3,25	18	3	1	2,5	11,5
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,25	4	1	0	0	3
Wasserversorgung und Bergbau	3,5	2	0	0	1	1
Summe	3,5	85	7	4	13,5	60,5

Quelle: Horsch et al. (1999).

Insgesamt gehen die Unternehmen davon aus, daß ihnen nur geringfügige wirtschaftliche Impulse durch den Tourismus entstehen. In dieser Einschätzung gibt es auch keine großen Differenzen zwischen den Branchen. Lediglich ca. 13% aller befragten Unternehmen beantworteten die Frage, ob ihr Unternehmen vom Tourismus in der Region profitiert mit eher oder eindeutig ja. Eine weitere Möglichkeit, wie sich für die Unternehmen Vorteile durch die reiche Naturausrüstung ergeben, ist die Ansiedlung von Arbeitspendlern, die in Leipzig arbeiten, aber aufgrund der schönen Naturausrüstung lieber im Altkreis Torgau wohnen.¹⁹ Wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, gibt es bereits eine erhebliche Anzahl von Arbeitspendlern. Um den Einfluß der Ansiedlung dieser Arbeitspendler auf die Absatzmöglichkeiten der Unternehmen im Altkreis Torgau abzuschätzen, wurde den Unternehmen die Frage gestellt:

Profitiert Ihr Unternehmen von der Ansiedlung von Arbeitspendlern in der Region, etwa durch deren Bautätigkeit oder Konsumnachfrage?

¹⁸ Vgl. allgemein zum touristischen Potential und den damit für den Altkreis Torgau verbundenen Entwicklungsmöglichkeiten den Beitrag von Müller in diesem Bericht.

¹⁹ Andere Faktoren als die reiche Naturausrüstung – etwa relativ günstige Grundstückspreise – mögen natürlich bei der Entscheidung der Arbeitspendler für den Altkreis Torgau auch eine wichtige Rolle gespielt haben.

Wie bei der vorherigen Frage sollten auch hier die Unternehmen der Frage auf einer Antwortskala von 1 bis 4 eine Zahl zuweisen (1 = eindeutig ja; 2 = eher ja; 3 = eher nicht; 4 = überhaupt nicht).

Tab. 8: Wirtschaftliche Impulse durch Arbeitspendler.

	Durchschnitt	Anzahl	Absolute Häufigkeit 1	Absolute Häufigkeit 2	Absolute Häufigkeit 3	Absolute Häufigkeit 4
Baugewerbe	3,4	13	0	1	6	6
Dienstleistungen	3,3	21	0	5	4	12
Handel	2,6	27	5	9	5	8
Verarbeitendes Gewerbe	3,4	18	0	2	6	10
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	2,8	4	1	1	0	2
Wasserversorgung und Bergbau	3,5	2	0	0	1	1
Summe	3,1	85	6	18	22	39

Quelle: Horsch et al. (1999).

Obwohl auch hier die Unternehmen mehrheitlich der Ansicht sind, daß sie von den Arbeitspendlern eher nicht oder gar nicht profitieren, sind die ökonomischen Impulse, die von den Arbeitspendlern ausgehen, nach Ansicht der Unternehmen insgesamt größer als diejenigen, die der Tourismus hervorruft. Die positiven ökonomischen Auswirkungen werden insbesondere von Unternehmen im Bereich des Handels wahrgenommen, wo mehr als die Hälfte der befragten Unternehmen die Frage, ob ihr Unternehmen von den Arbeitspendlern profitiert, mit eindeutig oder eher ja beantwortet hat. Setzt man das Ergebnis, daß die Unternehmen insgesamt in nicht großem Umfang von Arbeitspendlern und Tourismus profitieren in Zusammenhang mit der Tatsache, daß den Unternehmen die Umweltqualität und Schönheit der Landschaft relativ wichtig sind, so wird ein Ergebnis der direkten Frage nach der Bedeutung der Umweltqualität bestätigt. Ein nicht unerheblicher Teil der Unternehmen leitet die Wichtigkeit von Umweltqualität und Landschaftsschönheit eher aus einem persönlichen Gewinn für den Unternehmer bzw. Geschäftsführer und die Mitarbeiter eher aus direkten monetären Vorteilen.

3.4 Schutzgebietsausweisung als mögliche Restriktion wirtschaftlicher Entwicklung

Um Informationen darüber zu gewinnen, ob für die Unternehmen durch die mit der Schutzgebietsausweisung verbundenen Restriktionen Nachteile entstehen, wurden sie nach der Bewertung des Standortfaktors „Behinderung durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete“ gefragt.

Diesem Standortfaktor wurde mit einem Wert von 3,5 unter 35 Standortfaktoren die drittniedrigste Wichtigkeit zugewiesen (vgl. Tab. 9). Es kann also klar davon ausgegangen werden, daß die Unternehmen in ihrer großen Mehrheit die Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten nicht als negativ ansehen.

Tab. 9: Bewertung des Standortfaktors „Behinderung durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete“.

Standortfaktor	Durchschnittliche Wichtigkeit	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 1	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 2	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 3	Absolute Häufigkeit: Wichtigkeit 4
Behinderung durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete	3,5	7	6	7	65
Anzahl der befragten Unternehmen: 85; durchschnittliche Wichtigkeit aller Standortfaktoren (35): 2,5					

Quelle: Horsch et al. (1999).

Um herauszufinden, welche Gründe Unternehmen bewegen, die „Behinderung durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete“ als wichtigen Standortfaktor anzusehen, wurde Ihnen die Frage gestellt:

Falls Sie die Behinderung durch Natur- und Landschaftsschutzgebiete als „eher bzw. sehr wichtig“ eingestuft haben: Welche Hemmnisse und/oder Vorteile ergeben sich dadurch für Ihr Unternehmen?

Als konkretes Hemmnis wurde von einem Unternehmen Auflagen bei Arbeiten im Naturschutzgebiet genannt, ein weiteres Unternehmen gab an, daß der Bau einer Windkraftanlage wegen der Lage im Naturschutzgebiet abgelehnt wurde. Ein anderes Unternehmen wies darauf hin, daß eine Baugenehmigung nicht erteilt wurde, während ein viertes Unternehmen betonte, daß in Landschaftsschutzgebieten Genehmigungsverfahren im Kiesabbau länger, teurer und im Ausgang ungewiß seien. Dies sei aber aktuell für das Unternehmen kein Problem.

Um einzuschätzen, ob sich die aktuell konfliktarme Situation im Falle einer durchgreifenden wirtschaftlichen Entwicklung verändern könnte, wurde den Unternehmen die Frage gestellt:

Sehen Sie die Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten als ein zukünftiges Hemmnis für die ökonomische Entwicklung etwa durch Restriktionen bei der Ausweisung von Gewerbegebieten/Bauland oder beim Ausbau der Infrastruktur?

Hierzu nahmen 46 der befragten 85 Unternehmen mit zum Teil sehr unterschiedlichen Antworten Stellung. Ungefähr ein Sechstel dieser Unternehmen sah prinzipiell auch zukünftig keinen Konflikt zwischen der Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten und der ökonomischen Entwicklung. Ein knappes Viertel der Unternehmen sah sehr deutlich die Gefahr, daß die Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten zu einem Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung werden könnte und sprach sich für den Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung aus. Die deutliche Mehrheit der Unternehmen (ca. 60%) sah einen möglichen Konflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, sprach sich aber entweder für einen Kompromiß zwischen „Umwelt und Wirtschaft“ aus oder sah die Möglichkeit, den Konflikt mit einer „klugen“ Politik zu

begrenzen oder war trotz des Konfliktes für die Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die große Mehrheit der Unternehmen aktuell keinen Konflikt zwischen ökonomischer Entwicklung und der Ausweisung von Natur- und Landschaftsschutzgebieten sieht. Im Falle einer verstärkten wirtschaftlichen Entwicklung wird dies nach Ansicht einer Vielzahl von Unternehmen jedoch nicht mehr gelten. Überraschenderweise sprach sich trotzdem eine verhältnismäßig große Anzahl von Unternehmen nicht automatisch für den Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung aus.

Die Ergebnisse der Kapitel 2 und 3 sowie der Untersuchungen in Ring und Wätzold (in diesem Bericht) lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Während auf der einen Seite die wirtschaftliche Entwicklung stagniert mit der Folge einer hohen Arbeitslosigkeit, existieren aktuell kaum Konflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umwelt- und Naturressourcenschutz. Ganz im Gegenteil wird die reiche Naturlandschaft im Altkreis Torgau von den Unternehmen als nicht unwichtiger Standortfaktor geschätzt. Gleichzeitig erscheinen Konflikte bei prosperierender wirtschaftlicher Entwicklung möglich. Es stellen sich somit die miteinander verbundenen Fragen, wie wirtschaftliche Entwicklung initiiert und wie diese Entwicklung so ausgestaltet werden kann, daß die reiche Naturlandschaft des Altkreises Torgau erhalten bleibt. Wie in der Einleitung erwähnt, soll sich die Untersuchung bezüglich der räumlichen Ebene auf die Möglichkeiten der Akteure des Altkreises Torgau konzentrieren. Es wird also nach Perspektiven einer eigenständigen umweltverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung für diesen Raum gesucht.

4 Perspektiven einer eigenständigen umweltverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung aus Sicht der Theorie des Institutionenwettbewerbs von North

Als Theorienhintergrund, von dem Empfehlungen für eine eigenständige umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung abgeleitet werden sollen, wird die Theorie des Institutionenwettbewerbs des Nobelpreisträgers Douglas C. North gewählt. Während der Theorie des Institutionenwettbewerbs hohes Potential im Bereich regionalökonomischer Fragestellungen bescheinigt wird,²⁰ ist sie bisher nach Kenntnis des Autors noch nicht auf die Analyse der Wirtschaftspolitik eines ländlichen Raumes angewandt worden. Der Theorie des Institutionenwettbewerbs gelingt es überzeugend, in historischer Perspektive die Relevanz von Institutionen und Organisationen für die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften deutlich zu machen. Welche Bedeutung Institutionen und Organisationen allerdings für die kommunale wirtschaftliche Entwicklung haben, bleibt zu untersuchen.

4.1 Die Theorie des Institutionenwettbewerbs von North

Die Theorie des Institutionenwettbewerbs wird anhand einer Arbeit von North (1995) vorgestellt, in der die Möglichkeiten von „institutionellem Wettbewerb“ (institutional competition)

²⁰ So etwa von Krieger-Boden (1995, S. 78).

als einer bewußten Strategie zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften untersucht werden.

Die zentrale These von North ist, daß die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften durch die Ausgestaltung von Institutionen und deren Wandel determiniert ist. Institutioneller Wandel entsteht durch das Zusammenwirken von Organisationen und Institutionen im Umfeld ökonomischer Knappheit und somit von Konkurrenz. Institutionen sind die Restriktionen (constraints), die menschliche Handlungen bestimmen. Sie können formaler Natur sein, wie beispielsweise Verfassungen, Gesetze und Richtlinien, sie können aber auch informeller Art sein. Beispiele für informelle Institutionen sind gesellschaftliche Normen und Verhaltenserwartungen. Sowohl formale als auch informelle Institutionen bestimmen zusammen mit den „standard constraints of economics“ den Raum der möglichen Handlungen (opportunity set) in einer Volkswirtschaft. Organisationen bestehen aus Individuen, die durch einen gemeinsamen Zweck verbunden sind. Beispiele für ökonomische Organisationen sind Firmen, Gewerkschaften und Zentralbanken, Beispiele für politische Organisationen sind politische Parteien sowie gesetzgebende Instanzen und Beispiele für soziale Organisationen sind religiöse Gruppen sowie Sportvereine. Die von den Institutionen determinierten Handlungsmöglichkeiten bestimmen die Art der Organisationen, die existieren. Gleichzeitig wird durch die Organisationen institutioneller Wandel hervorgerufen. Dieser kann beispielsweise mit dem Ziel von Gesetzesänderungen direkt über politische Parteien oder indirekt über Lobbyorganisationen erfolgen. Er kann sich aber auch durch das beabsichtigte und unbeabsichtigte Verändern von gesellschaftlichen Normen und Verhaltensregeln entwickeln.²¹

Die allgegenwärtige Existenz von Konkurrenz führt dazu, daß Organisationen gezwungen sind, ihre Effizienz im Vergleich zu Konkurrenten zu verbessern. Tun sie dies nicht, so müssen sie mit ihrem Untergang rechnen. Im Fall von Monopolen besteht dieser Druck nicht, der Anreiz zu Wandel und Veränderung ist deshalb erheblich geringer. Starke organisationale Konkurrenz ist deshalb ein wesentlicher Motor von institutionellem Wandel. Dies bedeutet jedoch nicht, daß starke organisationale Konkurrenz automatisch zu wirtschaftlichem Wachstum oder gesellschaftlichem Fortschritt führt, diese Entwicklungen also mit institutionellem Wandel gleichzusetzen sind. In welche Richtung sich eine Volkswirtschaft entwickelt, hängt von der durch die Institutionen bestimmten Anreizstruktur ab. Entscheidend ist hierbei nach North, ob stärkere Anreize bestehen, in produktive oder redistributive Aktivitäten zu investieren. Während in jeder Volkswirtschaft Anreize bestehen, in beide Aktivitäten zu investieren, ist das relative Gewicht zwischen beiden Faktoren eine wichtige Determinante, die die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft bestimmt. Sind die Institutionen beispiels-

²¹ Wildasin (1997, S. 39f.) weist darauf hin, daß oftmals nicht genau zwischen Organisationen und Institutionen zu trennen ist. Beispielsweise ist die EU eine Organisation, gleichzeitig wirkt sie aber durch die von ihr ausgehenden Regeln wie eine Institution. Während dem Argument von Wildasin auf theoretischer Ebene nicht gefolgt werden kann (z. B. kann man zwischen EU als Organisation und den von ihr ausgehenden Regeln als Institutionen analytisch trennen), ist sein Argument für Fallstudien von Bedeutung. Das enge Aufeinandereinwirken von Organisationen und Institutionen erlaubt in solchen Fällen nicht North zu folgen, der ausschließlich den Einfluß von Institutionen auf die wirtschaftliche Entwicklung betont, sondern es müssen sowohl Institutionen als auch Organisationen berücksichtigt werden.

weise derart ausgestaltet, daß für Firmen der stärkste Anreiz darin besteht, Produktpiraterie zu betreiben, so werden die Firmen sich entsprechend ausrichten. Besteht jedoch für Firmen der größte Anreiz darin, produktive Investitionen zu tätigen, so werden sie ihre Aktivitäten in dieser Richtung orientieren.

Individuen treffen Entscheidungen danach, wie sie institutionelle Restriktionen *wahrnehmen*, d. h. wie sie Informationen, die sie empfangen, interpretieren. Die Art und Weise, wie dies geschieht, hängt ab vom kulturellen Hintergrund der Individuen, den täglichen Problemen der Individuen (local everyday problems) und den allgemeinen „nonlocal“ Lernprozessen. Dies impliziert, daß Individuen mit unterschiedlichem Hintergrund den gleichen Tatbestand unterschiedlich interpretieren und darauf aufbauend auch unterschiedliche Entscheidungen treffen.

Der institutionelle Wandel ist begrenzt durch Pfadabhängigkeit (path dependence). Pfadabhängigkeit bedeutet, daß Volkswirtschaften nicht abrupt ihre eingeschlagene Entwicklungsrichtung ändern können. Nach North (1995, S. 30) begrenzt der „learning process“, der zu der heutigen Ausgestaltung von Institutionen geführt hat, zukünftige Handlungsoptionen. Dies ist empirisch sogar bei „Revolutionen“ zu beobachten. Diese sind oft weniger radikal, als die Rhetorik vermuten läßt.

North zeigt einige historische Beispiele, um seine Theorie des Institutionenwettbewerbs zu illustrieren. Ein Beispiel für eine zurückbleibende wirtschaftliche Entwicklung ist Spaniens ökonomischer und politischer Niedergang im 17. Jahrhundert. Hier zeigt sich nach North (1997, S. 31) insbesondere die Bedeutung der Pfadabhängigkeit, die in Spanien dazu führte, daß durchgreifende Reformen nicht erfolgten. Obwohl sich die spanische Gesellschaft ihres Niedergangs bewußt war, und es eine Reihe von Reformvorschlägen gab, gelang es der spanischen Gesellschaft nicht, diese umzusetzen und den Niedergang aufzuhalten (De Vries 1976, S. 28). Ein Beispiel für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung sind die Niederlande im 15. und 16. Jahrhundert. Bereits früh gab es hier erfolgreiche Städte wie etwa Brügge, Gent und Lüttich, die ihren Reichtum dem Wollkleidungs- und Metallhandel verdankten. Während diese Städte nun versuchten, ihre Stellung durch die Erlangung von Monopolstellungen abzusichern, wurden diese Bestrebungen von den herrschenden Burgundern und Habsburgern konterkariert. Diese unterstützten durch die Zuteilung entsprechender Eigentumsrechte das Entstehen von neuen Städten, was die Konkurrenzsituation erhielt und die weitere ökonomische Entwicklung förderte (North 1997, S. 33f.).

4.2 Zur Relevanz der Theorie des Institutionenwettbewerbs für eine eigenständige umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung

Welche Bedeutung hat nun die Theorie des Institutionenwettbewerbs für eine eigenständige umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung? Hierzu ist zuerst festzuhalten, daß es eine zentrale Leistung der Theorie ist, den Blickwinkel auf den Einfluß von Institutionen und Organisationen auf die wirtschaftliche Entwicklung zu lenken. Die historischen Beispiele von North belegen die Relevanz der adäquaten Ausgestaltung von Institutionen und Organisatio-

nen für die wirtschaftliche Entwicklung von Volkswirtschaften. Während diese Bedeutung auf der Ebene von Volkswirtschaften relativ unstrittig erscheint, stellt sich die Frage nach dem Einfluß der institutionellen und organisationalen Ausgestaltung auf kommunaler Ebene, also auf der Ebene des Altkreises Torgau.

Zur Beantwortung dieser Frage ist zuerst zu klären, welcher Einfluß auf kommunaler Ebene in der Bundesrepublik Deutschland besteht, die wirtschaftliche Entwicklung zu beeinflussen. Als Indikator hierfür dient Tabelle 10, die einen Überblick über Standortfaktoren – geordnet nach dem kommunalen Einfluß – bietet.

Tab. 10: Einflußmöglichkeiten der kommunalen Wirtschaftsförderung bei der Ausgestaltung von Standortfaktoren.

Standortfaktoren	Aktionsfelder der Wirtschaftsförderung	Beeinflussungsgrad durch die Kommunen
Rahmen-, Markt- und geogr. Standortbedingungen	Gewerbesteuer, kommunale Tarife, Preise, Gebühren, Kredite, Bürgschaften, Regelungsdichte, Bürokratisierung (determiniert durch natürliche Gegebenheiten, Verfassung, Wirtschaftsordnung, Marktkräfte, Wettbewerbsrichtlinien, politische Vorgaben durch Bund, Länder und Europäische Union)	niedrig
Abgaben und Fördermittel	Regionale Wirtschaftsförderung – Förderkulisse, Kreditoptionen, Zinsen, Struktur der Förderprogramme, Existenzgründungsförderungen, Technologie- und Innovationsförderungen	
Verfügbarkeit/Kosten von Ressourcen	Gewerbeflächen, wirtschaftsnahe Infrastruktur, Telekommunikation, berufliche Fort- und Weiterbildung, Straßen-, Schienen- und Flugverkehr, Technologieinfrastruktur, unternehmensbezogene Dienstleistungen	mittel
Soziokulturelle Faktoren	„weiche“ Standortfaktoren, Kultur-, Bildungs- und Sporteinrichtungen, Krankenhäuser, Gymnasien, haushaltsnahe Infrastruktur (Einkaufszentren, ärztliche Versorgung, Kindergärten, Verbesserung der unmittelbaren Lebensumwelt und -bedingungen, Landschaftspflege, Städtebau)	
Institutionen und Kooperation	Kooperationsbereitschaft, Effizienz und Schnelligkeit, Vereinfachung und transparente Ausgestaltungen von Verwaltungsverfahren, insbesondere bei Genehmigungs- und Bauleitplanverfahren, Abbau interner Barrieren und Reform des gesamten Dienstleistungsangebots, Verringerung der internen Regelungsdichte etc.	hoch
Wirtschaftsklima	positive Einstellung zur Wirtschaft fördern, Technik- und Industrieakzeptanz erhöhen, Image verbessern, integrierte Serviceleistungen entwickeln, konsequente Kundenorientierung und Dienstleistungsausrichtung, Akquisitionsumfeld schaffen, Standort-Marketing-Strategien, regional abgestimmte Wirtschaftsförderungsdienstleistungen	

Quelle: Stemmer (1997, S. 16), leicht verändert.

In der Abbildung werden die Aktionsfelder der Wirtschaftsförderung zu sechs zentralen Standortfaktoren zusammengefaßt, die in unterschiedlichem Umfang auf der kommunalen Ebene beeinflußt werden können. Während die von der Kommune praktisch nicht beeinflussbaren Standortfaktoren Rahmen-, Markt- und geographische Standortbedingungen sowie Abgaben und Fördermittel darüber entscheiden, in welchem Land oder in welcher großräumigen Region in einem Land sich ein Unternehmen ansiedelt, entscheiden die anderen Faktoren darüber, in welcher kleinräumigen Region oder Kommune das Unternehmen letztendlich seinen Standort wählt. Hier haben die Kommunen mittlere oder sogar hohe Einflußmöglichkeiten. Insgesamt kann den Kommunen also ein wichtiger Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung zugebilligt werden, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zwischen Kommunen viel mobiler sind als beispielsweise zwischen Nationen. Ein im Sinne dieser Produktionsfaktoren ungünstiges kommunales Umfeld kann sehr schnell zu einer „Abstimmung mit den Füßen“ im Sinne von Tiebout (1956) führen.

Weiterhin stellt sich die Frage, ob bei den kommunalen Handlungsalternativen eine möglichst effiziente Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen eine wichtige Rolle spielt. Ohne die Frage an dieser Stelle im Detail beantworten zu wollen, kann sie mit Blick auf Tabelle 10 grundsätzlich bejaht werden. Insbesondere in den Bereichen, in denen die Kommunen große Einflußmöglichkeiten haben, kommt der Ausgestaltung der informellen Institutionen eine große Bedeutung zu (bspw. Kooperationsbereitschaft, Effizienz und Schnelligkeit, positive Einstellung zur Wirtschaft fördern).

Ein weiteres Problem der Anwendung der Theorie des Institutionenwettbewerbs im Hinblick auf Perspektiven einer eigenständigen umweltverträglichen wirtschaftlichen Entwicklung ist methodischer Natur. North analysiert die Bedeutung von Institutionen und Organisationen aus einer historischen Perspektive. Es ist also bereits bekannt, ob eine bestimmte institutionelle und organisationale Ausgestaltung zu einer wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklung geführt hat. Die Formulierung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen erfordert aber ex ante Vorstellungen darüber, wie für die kommunale wirtschaftliche Entwicklung erfolgreiche Institutionen und Organisationen ausgestaltet werden müssen. Das methodische Problem wird dadurch gravierender, daß Pfadabhängigkeit und individuell unterschiedliche Wahrnehmung von Institutionen in der Theorie von North eine zentrale Rolle spielen. Aus diesem Grund lassen sich historische Erfahrungen nicht einfach auf andere Situationen übertragen.

Hierzu ist zum einen anzumerken, daß grundsätzlich jede wirtschaftspolitische Empfehlung mit den genannten Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Dies gilt nicht nur für wirtschaftspolitische Empfehlungen, die sich aus historischen Erfahrungen ableiten, sondern auch für Empfehlungen, die auf Modellanalysen aufbauen. Modellanalysen machen nichts anderes als bestimmte wirtschaftspolitische (oder -theoretische) Ideen unter vereinfachten, genau spezifizierten Bedingungen auf ihre Auswirkungen hin zu analysieren. Ob in der Realität aber nicht gerade die im Rahmen der Modellvereinfachung als unwesentlich angenommenen Tatbestände von erheblicher Relevanz sind, ist prinzipiell unbekannt. Gerade die Existenz von Pfadabhängigkeit und die individuell unterschiedliche Wahrnehmung von Institutionen dürften die generelle Anwendbarkeit von Modellergebnissen einschränken. Somit sind auch Empfehlun-

gen, die auf Modellanalysen aufbauen, mit dem Problem konfrontiert, daß ihre Auswirkungen *ex ante* nicht bekannt sind.

Aus diesen Überlegungen lassen sich zwei mögliche Konsequenzen ziehen. Eine mögliche Konsequenz wäre die Schlußfolgerung, daß wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung angesichts der genannten methodischen Schwierigkeiten prinzipiell unmöglich ist. Einer solchen Ansicht ist entgegenzuhalten, daß trotz dieser Schwierigkeiten so etwas wie ökonomische Erfahrung und Wissen um ökonomische Zusammenhänge existiert, und daß die Nichtnutzung dieser Erfahrung und dieses Wissens schlechtere Ergebnisse hervorbringt als ihre Nutzung.²² An diesem Argument schließt sich die zweite mögliche Konsequenz an. Diese besteht darin zu sagen, daß wirtschaftswissenschaftliche Politikberatung trotz der genannten Bedenken prinzipiell möglich ist, da die Vorteile der Politikberatung gegenüber möglichen Nachteilen eines Verzichts auf Politikberatung überwiegen. Trotzdem ist zu akzeptieren, daß Pfadabhängigkeit und individuelle Wahrnehmung von Institutionen eine wichtige Rolle spielen und insofern ist dies – so weit es möglich ist – in die Politikberatung mit einzubeziehen.²³

Die bisherigen Ausführungen zur Theorie des Institutionenwettbewerbs bezogen sich ausschließlich auf wirtschaftliche Entwicklung. Zu klären ist – auf einer konzeptionellen Ebene –, wie der Aspekt der Umweltverträglichkeit²⁴ in die Theorie integriert werden kann. Grundsätzlich ist zu konstatieren, daß die Umweltverträglichkeit von wirtschaftlicher Entwicklung auch von der Ausgestaltung von Organisationen und Institutionen abhängt. Beispielsweise können Organisationen existieren, deren direktes Ziel es ist, Umweltschutz zu betreiben. Es können aber auch Organisationen bestehen, bei denen Umweltziele nur ein Ziel neben anderen Zielen sind und es können auch Organisationen existieren, bei denen Umweltziele gar nicht vorkommen. Ebenfalls relevant ist die Ausgestaltung von Institutionen. In diesen können Umweltaspekte eine wichtige Rolle spielen, sie können aber auch nur eine Nebenrolle spielen oder vollständig unberücksichtigt bleiben. Diese Institutionen können formalen Charakter haben, sie können aber auch informeller Natur sein. Ein Beispiel für eine informelle Restriktion ist die in Kapitel 3 dargelegte Einstellung der Unternehmen zu zukünftigen Natur- und Landschaftsschutzgebietsausweisungen. Im Hinblick auf eine umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung ist nun zu analysieren, welche Restriktionen sich für die wirtschaftliche Entwicklung aus der umweltpolitisch begründeten Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen ergeben und wie diese Restriktionen zu bewerten sind. Dies schließt die Untersuchung mit ein, ob die Restriktionen im Sinne des Umweltschutzes streng genug sind. Es stellt sich nun die Frage, welches methodische Vorgehen zur Erarbeitung von Empfehlungen für eine umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung gewählt wird.

²² Dies ist ganz im Sinne von Dixit (1996, S. 1), der einen Politikberater zitierend schreibt: „Economists do not know very much about the economy; other people, including the politicians who make economic policy, know even less.“

²³ Eine offensichtliche dritte Variante bestünde darin, Pfadabhängigkeit und individuell unterschiedliche Wahrnehmung von Institutionen für irrelevant zu halten. Diese Position scheint jedoch angesichts der empirischen Evidenz nicht überzeugend.

²⁴ Da es sich hier um konzeptionelle Überlegungen handelt, wird allgemein von Umweltverträglichkeit gesprochen, ohne den bisher in der Arbeit verfolgten besonderen Bezug zu Naturschutz und Landschaftspflege.

4.2 Methodische Vorgehensweise zur Bestimmung wirtschaftspolitischer Empfehlungen

Knüpft man an die wirtschaftsgeschichtliche Perspektive von North an, so liegt die Vorgehensweise nahe, historische Erfahrungen, die mit dem Einfluß der institutionellen und organisationalen Ausgestaltung auf umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung von ländlichen Räumen gemacht wurden, zu analysieren, und darauf aufbauend, wirtschaftspolitische Empfehlungen zu entwickeln. Diese Perspektive ist jedoch dadurch begrenzt, daß meines Wissens keine Studien existieren, die sich explizit mit dem Einfluß von Institutionen und Organisationen auf umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen in Deutschland beschäftigen. Nichtsdestotrotz liegen historische Erfahrungen mit den wirtschaftlichen Auswirkungen der unterschiedlichen Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen in ländlichen Räumen vor, die bei der Erarbeitung von wirtschaftspolitischen Empfehlungen für ländliche Räume – soweit verfügbar – genutzt werden müssen. Offensichtlich müssen diese jedoch angesichts von Pfadabhängigkeit und unterschiedlicher individueller Wahrnehmung von Institutionen darauf hin untersucht werden, ob sie auf die Situation des Altkreises Torgau übertragbar sind.

Obwohl keine detaillierten historischen Studien in bezug auf ländliche Räume vorliegen, können aus den existierenden Untersuchungen über den Einfluß von Institutionen und Organisationen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Volkswirtschaften allgemeine Prinzipien hergeleitet werden, anhand derer beurteilt werden kann, ob eine bestimmte Institution oder Organisation zur wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Ein Beispiel für ein solches Prinzip ist das Postulat von North, daß eine Volkswirtschaft sich wirtschaftlich um so besser entwickelt, je mehr Anreize für produktive und je weniger Anreize für redistributive Aktivitäten bestehen. Die Bestimmung einer Reihe von allgemeinen Prinzipien, die in einer historischen Perspektive dazu geführt haben, daß ihre Befolgung bei der Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen zu wirtschaftlicher Entwicklung geführt haben, ermöglicht die Bildung von Prüfkriterien, vor deren Hintergrund die einzelnen institutionellen und organisationalen Ausgestaltungen auf ihre Wirkungen in bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung eingeschätzt werden können. Dies schließt natürlich nicht aus, daß gewichtige Gründe diese generellen Prinzipien im Einzelfall auch in Frage stellen können. Beispielsweise könnte die Befolgung der Prinzipien zu nicht verantwortbarer Umweltzerstörung führen. In einem ersten Schritt ermöglichen die Prinzipien jedoch eine Orientierung über mögliche Wirkungen von Institutionen und Organisationen auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Um die kommunalen Institutionen und Organisationen an den zu entwickelnden Prinzipien überprüfen zu können, muß für den Untersuchungsraum bestimmt werden, welche relevanten Institutionen und Organisationen existieren. Hierzu wurden für den Altkreis Torgau in Horsch et al. (1999) erste Vorarbeiten geleistet. Als für die wirtschaftliche Entwicklung wichtige Organisationen im Altkreis Torgau wurden die kommunale Wirtschaftsförderung, die kommu-

nen Verwaltungen, die Regionalinitiative Torgau-Oschatz,²⁵ der Wirtschaftsförderverein,²⁶ die Industrie- und Handelskammer, die Handwerkskammer sowie Gewerkschaften und Betriebsräte auf kommunaler Ebene identifiziert.²⁷

Nach der Bestimmung der Institutionen und Organisationen können diese anhand der entwickelten allgemeinen Prinzipien auf ihre Auswirkungen im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung überprüft werden. Diese Überprüfung kann aber nur erste Anhaltspunkte liefern. Um die Funktionsweise der Institutionen und Organisationen zu verstehen, ist es notwendig, zu analysieren, wie diese von den Individuen interpretiert werden und welche Pfadabhängigkeiten im Altkreis Torgau existieren.²⁸ Weiterhin ist zu analysieren, welche Umweltauswirkungen sich durch die bestehenden Organisationen und Institutionen ergeben.

Aufbauend auf der Analyse der bestehenden Institutionen und Organisationen können dann Empfehlungen abgeleitet werden, wie diese sich im Hinblick auf eine verbesserte umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung verändern müßten.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Altkreis Torgau hat in den letzten Jahren ein wirtschaftlicher Strukturbruch stattgefunden, dessen Auswirkungen die heutige ökonomische Situation bestimmen. Die Beschäftigung in der Landwirtschaft auf dem Gebiet des heutigen Kreises Torgau-Oschatz ist von früher knapp 13.000 auf heute nur noch knapp 3.000 Erwerbstätige geschrumpft. Der Maschinenbau als eine der früher dominierenden Branchen hat seine Bedeutung fast völlig eingebüßt. Die weiteren früher die Wirtschaftsstruktur bestimmenden Bereiche (Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung von Steinen und Erden und Ernährungsgewerbe) sind auch heute noch für die Wirtschaft der Region prägend, beschäftigen aber nur noch ca. zwei Drittel der ehemals Beschäftigten. Die Beschäftigung hat sich im Bereich Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe und sonstige Dienstleistungsunternehmen ausgedehnt. Weiterhin sind neue Unternehmen in den Branchen Holzgewerbe, Papier- Verlags- und Druckgewerbe, Chemische Industrie, Hersteller von Gummi- und Kunststoffwaren, Metallerzeugung und -bearbeitung, Herstellung von Metallerzeugnissen, Medizin-, Meß-, Steuer- und Regelungstechnik sowie Optik entstanden. Insgesamt konnte aber bei weitem nicht der massive Arbeitsplatzverlust ausgeglichen werden, so daß die offizielle Arbeitslosenquote 1997 bei 20% lag und weitere 7,5% der Erwerbstätigen in vom Arbeitsamt geförderten Maßnahmen beschäftigt waren.

Im Gegensatz zur negativ zu bewertenden wirtschaftlichen Situation kann die Ausstattung mit Naturgütern im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege als sehr gut bezeichnet werden. Angesichts der desolaten wirtschaftlichen Lage ist es nicht überraschend, daß aktuell nur

²⁵ Die Regionalinitiative der Landkreise Torgau-Oschatz und Döbeln wurde Anfang 1996 von den beiden Landräten der Landkreise ins Leben gerufen. Sie soll regionale Akteure zusammenführen und damit die in der Region vorhandenen Potentiale und Initiativen bündeln sowie tragfähige Perspektivvorhaben entwickeln.

²⁶ Der Wirtschaftsförderverein wurde von der regionalen Wirtschaft gegründet und soll die regionale wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben.

²⁷ Im Rahmen der Unternehmensbefragung wurde auch mit der Bestimmung von Institutionen begonnen, diese Bestimmung ist allerdings noch nicht abgeschlossen.

²⁸ Auch hierfür wurden in einer Unternehmensbefragung (Horsch et al. 1999) erste Schritte unternommen.

geringe Konflikte zwischen wirtschaftlicher Entwicklung auf der einen Seite und Naturschutz und Landschaftspflege auf der anderen Seite existieren. Laut Ergebnissen einer Unternehmensbefragung im Altkreis Torgau ist aber zu erwarten, daß sich dies bei einer Besserung der ökonomischen Situation ändert. Interessant ist, daß sich die Mehrheit der Unternehmen in einem solchen Fall nicht automatisch für den Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung ausgesprochen hat, sondern daß ein Kompromiß zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Naturschutz und Landschaftspflege angestrebt wird. Hieraus ergibt sich als Herausforderung für die Forschung, Perspektiven zu entwickeln, wie auf der Ebene des Altkreises Torgau ein wirtschaftlicher Entwicklungsprozeß angestoßen werden kann, der gleichzeitig umweltverträglich ist.

Als theoretische Grundlage hierfür wird die Theorie des Institutionenwettbewerbs von North gewählt. Nach dieser Theorie sind die Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen für die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von entscheidender Bedeutung. Da auch die institutionelle und organisationale Ausgestaltung für die kommunale wirtschaftliche Entwicklung von großer Relevanz sein dürfte und von den kommunalen Akteuren auch hierauf Einfluß genommen werden kann, scheint die Theorie als Hintergrund für die Ableitung wirtschaftlicher Entwicklungsperspektiven geeignet. Auf konzeptioneller Ebene kann der Aspekt der Umweltverträglichkeit in die Theorie integriert werden, indem die Ausgestaltung von Institutionen und Organisationen im Hinblick auf ihre Umweltwirkungen untersucht wird. Es ist konkret zu prüfen, welche Restriktionen sich für die wirtschaftliche Entwicklung aus umweltpolitisch motivierten institutionellen Ausgestaltungen ergeben und wie diese zu bewerten sind.

Als methodische Vorgehensweise wird vorgeschlagen, in einem ersten Schritt aus historischen Untersuchungen über den ökonomischen Einfluß von Institutionen und Organisationen in Volkswirtschaften allgemeine Prinzipien herzuleiten, anhand derer eine erste Beurteilung erfolgen kann, welche Auswirkungen die Ausgestaltung einer Institution oder Organisation auf die wirtschaftliche Entwicklung hat. Nach Identifizierung relevanter Organisationen und Institutionen im Altkreis Torgau können diese dann an Hand der Prinzipien daran überprüft werden, wie sich ihre Ausgestaltung auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Hierbei sind jedoch Pfadabhängigkeit und individuell unterschiedliche Wahrnehmung von Institutionen zu berücksichtigen. Abschließend ist zu analysieren, welche Umweltauswirkungen sich durch die bestehenden Organisationen und Institutionen ergeben. Aufbauend auf diesen Untersuchungen können dann Empfehlungen abgeleitet werden, wie sich Organisationen und Institutionen im Hinblick auf eine verbesserte umweltverträgliche wirtschaftliche Entwicklung verändern müßten.

Literatur

- De Vries, J. (1976): *The Economy of Europe in an Age of Crisis, 1600-1750*. Cambridge
Dixit, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. MIT Press. Cambridge, Mass. London
Heyne, Legler, Schemele (1998): Gespräch im Regierungspräsidium Leipzig am 11.2.1998 mit Frau Heyne (Referat Umweltrecht), Dr. Legler (Referat Naturschutz) und Dr. Schemele (Referat Naturschutz)

- Horsch, H., Wätzold, F., Klauer, B., Geyler, S., Hain, J. (1999): Zukunftschancen im Torgauer Raum: Umweltqualität, wirtschaftliche Entwicklung und Ressourcenschutz. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. UFZ-Bericht (in Vorbereitung)
- Krieger-Boden, S. (1995): Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie: Ältere und neuere Erklärungsansätze. Kieler Sonderpublikationen. Kiel
- Landratsamt Torgau-Oschatz (1995): Landschaftsrahmenplan des Landkreises Torgau-Oschatz für das Gebiet des ehemaligen Landkreises Torgau
- North, D.C. (1995): Institutional Competition. In: Siebert, H. (Hrsg.): Locational Competition in the World Economy. Tübingen, pp. 27-37
- Stember, J. (1997): Kommunale Wirtschaftsförderung: Innovationen zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform. Deutscher Kommunal-Verlag. Vieselbach/Erfurt
- Tiebout, C. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy 64, pp. 416-424
- Wache (1997): Gespräch mit Frau Dr. Wache, Leiterin der Unteren Naturschutzbehörde in Torgau, am 9.12.1997 in Torgau
- Wildasin, D.E. (1997): Comment on Douglas C. North: „Institutional Competition“. In: Siebert, H. (Hrsg.): Locational Competition in the World Economy. Tübingen, pp. 38-44
- Zarof Forschungs-GmbH (1997): Regionalinitiative der Landkreise Torgau-Oschatz und Döbeln. Projektdokumentation

Naturressourcenschutz und wirtschaftliche Entwicklung

Nachhaltige Wasserbewirtschaftung und Landnutzung im Elbeeinzugsgebiet

Helga Horsch und Irene Ring (Hrsg.)

GIS und Kartographie: Annegret Kindler

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH