

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Adlung, Rudolf; Thoro, Carsten S.

Working Paper

Neue Wege in der Regionalpolitik: Vorschläge zu einer Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 68

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Adlung, Rudolf; Thoro, Carsten S. (1980) : Neue Wege in der Regionalpolitik: Vorschläge zu einer Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 68, <http://hdl.handle.net/10419/47970>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Neue Wege in der Regionalpolitik

Vorschläge zu einer Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland

von Rudolf Adlung und Carsten S. Thoro

AUS DEM INHALT

Es erscheint dringend erforderlich, die Regionalpolitik in der Bundesrepublik zu überprüfen. Mängel im Fördersystem beeinträchtigen die Effizienz der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", über die die gemeinsame Regionalpolitik von Bund und Ländern abgewickelt wird. Weder die regionale Wirtschaftsförderung noch die Infrastrukturförderung der Gemeinschaftsaufgabe sind konsequent darauf ausgerichtet, die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zu verbessern und damit die Basis für ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Zusätzlich geschmälert werden die Erfolgsaussichten der Regionalpolitik durch konkurrierende Fördermaßnahmen, die seit einiger Zeit an der Gemeinschaftsaufgabe vorbei für Regionen durchgeführt werden, die – wie Teile des Ruhrgebiets – unter anhaltenden strukturellen Anpassungsproblemen leiden. Um die Wirksamkeit der Regionalpolitik zu verbessern, werden deshalb folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die regionale Wirtschaftsförderung dürfte sich nicht – wie bisher – nach der Investitionssumme bemessen. In erster Linie sollten Arbeitsplätze gefördert werden, und zwar vor allem solche, die hohe Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten stellen. Denn auf längere Sicht werden sich in der Bundesrepublik weniger die kapitalintensiven Produktionen gegenüber der internationalen Konkurrenz behaupten können als Produktionen, die sich nur mit gut ausgebildeten Arbeitskräften durchführen lassen.
- Die Infrastrukturförderung in der Regionalpolitik müßte großräumiger angelegt werden. Sie sollte sich nicht auf Projekte von überwiegend lokaler Bedeutung beschränken, sondern stärker an Vorhaben mitwirken, die einen weiten räumlichen Ausstrahlungsbereich haben. Gerade solche Projekte sind wichtig, wenn es darum geht, wirtschaftlich zurückgebliebene Räume zu erschließen und besser in das System der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung einzubinden.
- Förderprogramme, die parallel zur Gemeinschaftsaufgabe verabschiedet wurden und sich mit deren Zielen oder Maßnahmen überschneiden, sind entweder anzupassen oder aber einzustellen. Interessenkonflikte zwischen den traditionellen Förderregionen einerseits und einigen einkommensstarken Gebieten mit strukturellen Anpassungs- und Beschäftigungsproblemen auf der anderen Seite werden durch ein Nebeneinander an unkoordinierten Programmen nicht gelöst, sondern nur verschleiert.

Der Erfolg einer neukonzipierten Regionalpolitik wird schließlich auch davon abhängen, wieviel Mittel zur Verfügung gestellt werden. Wenn es bei dem bisherigen Finanzvolumen bleibt, müßte man die Regionalförderung räumlich stärker konzentrieren.

Das gegenwärtige Fördersystem in der Kritik

1. Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik ist unter Beschuß geraten. Schon seit langem wird bemängelt, daß die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Kernstück der gemeinsamen Regionalpolitik von Bund und Ländern, zu wenig bewirke und zu breit gestreut sei¹. In jüngster Zeit wird außerdem kritisiert, daß die Gemeinschaftsaufgabe nicht in der Lage sei, Lösungen für die in den letzten Jahren deutlich gewordenen "neuen" Regionalprobleme zu finden.

Diese neuen Regionalprobleme stehen in engem Zusammenhang mit den starken sektoralen Strukturveränderungen, die sich in den siebziger Jahren durchgesetzt haben. Die tiefen Produktions- und Beschäftigungseinbrüche in der Industrie und in den Industrieregionen, die nach 1973 auftraten, wurden allerdings lange Zeit in erster Linie dem konjunkturellen Abschwung zugeschrieben, der damals einsetzte². Erst als der konjunkturelle Aufschwung nach einer - gemessen an früheren Erfahrungen - langen rezessiven Phase seit 1976 allmählich an Kraft gewann, traten die strukturellen Anpassungsprobleme deutlicher zutage. Diese strukturellen Probleme der westdeutschen Wirtschaft erwiesen sich als so gravierend, daß weder der bis dahin gekannte Wachstumspfad erreicht noch das gewohnte Beschäftigungsniveau gehalten werden konnten. Die Belebung fiel nicht nur in einigen Branchen und Regionen schwach aus, denen es schon früher an Dynamik für Wachstum und Beschäftigung fehlte, es blieben auch wichtige Produktionen hinter der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zurück, die üblicherweise zur allgemeinen Expansion kräftig beigetragen hatten und die ihre Standorte zu einem großen Teil in Hocheinkommensregionen haben - wie etwa dem Ruhrgebiet.

Anders als die alten Problemregionen erfüllen viele dieser neuen Problemregionen nicht die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Deshalb versucht man, hier mit Programmen parallel zur Gemeinschaftsaufgabe zu helfen. Dazu gehören beispielsweise das Beschäftigungsprogramm des Bundes für Teilregionen mit einer Arbeitslosenquote von mehr als 6 vH und das Ruhrprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen, für das eine Bundesbeteiligung angestrebt wird.

Die Verfasser danken H. J. M. Götzinger, K. Lammers, H. Müller-Groeling und K. -W. Schatz für Anregungen und kritische Hinweise. H. J. M. Götzinger und K. Lammers waren überdies an der Ausarbeitung des humankapitalorientierten Förderkonzepts für die Regionalpolitik maßgeblich beteiligt, das im Anhang vorgestellt wird.

¹ Für eine Kritik aus regionalwissenschaftlicher Sicht vgl. Müller [1973, S. 13 ff.]. Für eine Kritik aus regionalpolitischer Sicht vgl. Westphal [1978].

² Strukturprognosen, die für die siebziger Jahre einen starken Wandel der Sektorstrukturen in der Bundesrepublik erwarteten, konnten sich zunächst in der wirtschaftspolitischen Diskussion nicht durchsetzen. - Vgl. Fels, Schatz, Wolter [1972].

Ein solches Nebeneinander von Programmen mit spezieller regionaler Ausrichtung stellt aber das bisherige Konzept der regionalen Förderung, wie es mit der Gemeinschaftsaufgabe angestrebt wurde, grundsätzlich in Frage; schließlich lag der Gemeinschaftsaufgabe gerade die Intention zugrunde, die Vielfalt unkoordinierter Einzelprogramme durch eine übergreifende einheitliche Förderkonzeption zu ersetzen.

2. Aufgrund der gesetzlichen Regelungen wäre es zwar durchaus möglich, die jetzt für Regionen mit nachhaltigen Beschäftigungsproblemen beschlossenen Maßnahmen auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe abzuwickeln. Denn nach dem Gesetz sollen Fördermaßnahmen in Gebieten durchgeführt werden,

"1. deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht, oder

2. in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind" [Deutscher Bundestag, 1971, § 1, Abs. 2].

Die Praxis der Regionalförderung nach dem Gemeinschaftsaufgabengesetz sieht jedoch anders aus. Für die Abgrenzung des Fördergebietes werden Kriterien herangezogen, die schwergewichtig auf das im ersten Teil der Generalklausel angesprochene Ziel - Abbau regionaler Entwicklungsunterschiede - zugeschnitten sind. Der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe, der für die Auswahl der Fördergebiete zuständig ist, legt dabei einen Indikator zugrunde, in den Kennziffern über

- die Einkommenslage,
- die voraussichtliche Arbeitsmarktlage und
- die Infrastrukturausstattung

in den einzelnen Regionen eingehen¹. Regionen mit sektoralen Strukturproblemen, auf die sich der zweite Teil der oben aufgeführten Generalklausel bezieht, werden bei diesem Vorgehen nur dann in die Förderung aufgenommen, wenn sie gleichzeitig einen Entwicklungsrückstand aufweisen. Andernfalls müßten sich die sektoralen Strukturprobleme so stark auf die regionale Arbeitsmarktprognose auswirken, daß eventuell vorhandene Vorsprünge bei den anderen beiden Kennziffern überkompensiert werden.

Durch die Auswahl der Fördergebiete nach einheitlichen Kriterien, die vor allem auf Entwicklungsunterschiede abstellen, wurde in der praktizierten Regionalförderung versucht, den im Gemeinschaftsaufgabengesetz angelegten Konflikt zwischen langfristigen Entwicklungszielen einerseits und relativ kurzfristigen Anpassungszielen andererseits zu umgehen. Seit jedoch die sektoralen Strukturprobleme auch außerhalb traditioneller Problemregionen virulent geworden sind, nimmt der Druck auf eine stärkere Berücksichtigung der Anpassungsziele beträchtlich zu. Und da man hierfür kein geeignetes Instrumentarium im Rahmen des bestehenden

¹ Ausgenommen von diesem Selektionsverfahren - und somit Fördergebiete per se - sind das Zonenrandgebiet und das Steinkohlenbergbauggebiet Saar.

regionalen Fördersystems anzubieten hat, wird nach neuen Wegen parallel zur Gemeinschaftsaufgabe gesucht. Damit sind aber die Konflikte zwischen Entwicklungszielen und Anpassungszielen voll aufgebrochen.

3. Die Kritik an der Gemeinschaftsaufgabe richtet sich jedoch nicht nur dagegen, daß sie die neuen Regionalprobleme nicht berücksichtigt. Der Regionalförderung wird außerdem vorgehalten, daß sie schon in traditionellen Fördergebieten zu keinen überzeugenden Entwicklungserfolgen geführt hat. In diesem Zusammenhang werden sowohl ihre mangelnde Selektivität (in räumlicher Hinsicht) kritisiert - die regionalen Aktionsprogramme decken fast zwei Drittel des Bundesgebietes ab, über 300 sogenannte Schwerpunkte genießen besondere Förderpräferenzen [Deutscher Bundestag, 1978] - als auch die mangelnde Effizienz der Fördermaßnahmen, die in diesen Gebieten ergriffen werden.

Die Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe umfaßt zum einen die Förderung des Infrastrukturausbaus durch Zuschüsse für Projekte der wirtschaftsnahen Infrastruktur und zum anderen die Förderung der privaten Investitionstätigkeit durch Investitionszulagen und -zuschüsse. Die Infrastrukturförderung beschränkt sich allerdings auf kleinräumig relevante Einrichtungen; raumübergreifende Projekte, die für die regionale Entwicklung oftmals von entscheidender Bedeutung sind, fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Regionalpolitik. An den Zuschüssen und Zulagen für Privatinvestitionen (regionale Wirtschaftsförderung) wird vor allem bemängelt, sie seien nur unzureichend auf Beschäftigungsprobleme und auf regionale Entwicklungsziele zugeschnitten. Aus kurzfristiger, beschäftigungspolitischer Perspektive wird eingewandt, daß nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen oder Arbeitsplätze sogar vernichtet würden, wenn Rationalisierungsinvestitionen gefördert werden. Aus längerfristiger, entwicklungspolitischer Sicht hingegen wird vorgebracht, daß die regionale Wirtschaftsförderung zu wenig auf eine nachhaltige Verbesserung der regionalen Wettbewerbsposition ausgerichtet sei.

Konflikte zwischen kurzfristigen Einkommens- und Beschäftigungszielen sowie langfristigen Entwicklungszielen, die im Gemeinschaftsaufgabengesetz angelegt sind, spiegeln sich auch wider in einem breiten Spektrum kritischer und teilweise kontroverser Meinungsäußerungen zur Förderpraxis der Gemeinschaftsaufgabe. Eine Reform der Regionalförderung - in diesem Punkt sind sich viele einig - ist überfällig, gestritten wird aber über den Kurs, der dabei einzuschlagen wäre. Dieses Papier soll, ausgehend von dem Gemeinschaftsaufgabengesetz, Anstöße zu einer Kurskorrektur in der Regionalpolitik geben und Wege für eine Neuorientierung aufzeigen. Dazu erscheint es hilfreich, zunächst in groben Zügen den Prozeß der regionalen Entwicklung zu umreißen und auf die Determinanten regionaler Entwicklungsunterschiede einzugehen. Darauf aufbauend wird in einem späteren Abschnitt dann erörtert, in welchen Bereichen eine Neuorientierung der Regionalpolitik von Bund und Ländern besonders dringlich erscheint. Dabei geht es um eine Einbeziehung der neuen Problemgebiete in ein regionalpolitisches Gesamtkonzept, um eine Neuverteilung der Kompetenzen in der Infrastrukturplanung und -finanzierung und um Veränderungen in den regionalen und sektoralen Förderprioritäten.

Zu den Triebkräften des regionalen und sektoralen Strukturwandels

4. Einkommens- und Beschäftigungsprobleme von Regionen werden häufig auf Faktoren zurückgeführt, die der Region unveränderlich vorgegeben sind oder die von außen auf sie einwirken. So werden regionale Entwicklungsrückstände beispielsweise durch ungünstige topographische Bedingungen oder durch eine periphere Lage erklärt, und regionale Wachstumskrisen werden auf sektorale Anpassungsprobleme zurückgeführt. Diese Sicht ist aber vordergründig. Sie läßt außer acht, daß der Wandel der Sektorstruktur wie auch der Wandel der Regionalstruktur untrennbar mit dem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß verbunden sind. Überkommene Wettbewerbspositionen werden im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ausgehöhlt, traditionelle Standortvorteile entwertet. Dies mag zwar zu einem erheblichen Teil auf Faktoren zurückzuführen sein, die von außen auf die Regionen einwirken, wichtig dürfte aber auch sein, was in den Regionen selbst unternommen wird, um das Entwicklungspotential zu stärken und zu nutzen. Denn ähnlich wie es einen Wettbewerb zwischen Unternehmen und Branchen gibt, kann man auch von einem Wettbewerb zwischen Regionen sprechen¹. Die Regionen konkurrieren dabei um mobile Produktionsfaktoren. In welchem Ausmaß sie diese Produktionsfaktoren halten oder neu attrahieren können, hängt davon ab, welche Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Entfaltung sie ihnen bieten.

5. Wie sich wirtschaftliche Aktivitäten schließlich auf Regionen und Nationen verteilen, wird bestimmt durch das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren, die teilweise auf eine räumliche Konzentration, teilweise auf eine räumliche Streuung hinwirken. Diese standortbildenden Kräfte lassen sich grob zu folgenden Kategorien zusammenfassen: Nachfrage nach standortgebundenen Faktoren und Leistungen (natürliche Ressourcen), interne und externe Vorteile der Massenproduktion und der Agglomeration (economies of scale, Unteilbarkeiten, Führungsvorteile) sowie Kosten der Raumüberwindung (Transportkosten, Mobilitätskosten) [von Böventer, 1979, S. 9 ff.]. Die internen und externen Vorteile der Massenproduktion und der Agglomeration sowie die Raumüberwindungskosten begünstigen regionale Konzentrationen, die Nachfrage nach über den Raum verteilten standortgebundenen Faktoren wirkt dagegen raumdifferenzierend. Für die Produktion von Gütern und Diensten werden nun Standorte gesucht, wo die Bedingungen für die Herstellung eines Produktes jeweils am günstigsten sind; für rohstoffintensive Produktionen beispielsweise werden Standorte mit niedrigen Rohstoffkosten bevorzugt, für arbeitsintensive solche mit niedrigen Lohnkosten.

Falls die Faktoren mobil sind, besteht eine Tendenz zum interregionalen und intersektoralen Lohnausgleich. Entlohnungsunterschiede haben auf längere Sicht nur insoweit Bestand, wie es Kosten der Raumüberwindung (im weitesten Sinne) gibt². Transport- und Mobilitätskosten würden eine Einkommensdifferenzierung für

¹ So kann man immer wieder beobachten, wie einige Regionen in ihrer Entwicklung stagnieren, während es anderen gelingt, überkommene Entwicklungsrückstände aufzuholen. Vgl. etwa Adlung [1979].

² Vgl. dazu auch Giersch [1979].

mobile Faktoren ebenso zulassen wie Kosten der Informationsübertragung und -verarbeitung¹. Eine unterschiedliche Ausstattung der Regionen mit knappen standortgebundenen Ressourcen (Rohstoffe, Qualität des Bodens) würde überdies regionale Einkommensunterschiede verstärken.

6. Der intersektorale wie auch der interregionale Wettbewerb auf Produkt- und Faktormärkten finden in einer Umwelt statt, die nicht stabil ist, sondern die einem permanenten Wandel unterliegt². So sind einerseits die Informationsvorteile, über die einzelne Regionen verfügen, im Zeitablauf einer ständigen Nivellierungstendenz ausgesetzt, durch Imitation können Informationsrückstände (etwa in Produktion, Organisation oder Vertrieb) aufgeholt und dadurch bestehende Monopolpositionen ausgehöhlt werden. Auf der anderen Seite werden fortwährend neue Produktionsverfahren und -möglichkeiten entdeckt, neue Produkte geschaffen und neue Transport- und Kommunikationssysteme entwickelt. Dies alles führt zu einer Verschiebung des Gefüges der Produkt- und Faktorpreisrelationen und damit zu einer Umbewertung der regional vorhandenen, immobilien Ressourcen. Damit ändert sich aber auch die Attraktivität, die eine Region auf wirtschaftliche Aktivitäten ausübt.

Für Unternehmer und Arbeitnehmer, für Regionen und Volkswirtschaften ergeben sich dadurch Chancen und Risiken zugleich. Chancen eröffnen sich für diejenigen, die die Entwicklungstendenzen in Produkt- und Faktorpreisrelationen weitgehend antizipieren oder sich schnell darauf einstellen; Risiken für diejenigen, die die Entwicklungstendenzen falsch einschätzen oder sich an neue Entwicklungen nicht oder nur zögernd anpassen. Risiken erwachsen aber auch denjenigen, die sich nicht an dem Aufspüren neuer Möglichkeiten beteiligen, und zwar dann, wenn neue, überlegene Produkte oder Verfahren auf den Markt kommen, wenn auf den relevanten Güter- oder Arbeitsmärkten Sättigungsgrenzen spürbar werden oder wenn neue Konkurrenten auftreten, die vergleichbare Leistungen zu günstigeren Konditionen (Preisen und Löhnen) anbieten³.

7. Je schneller die Informationsübermittlung zwischen verschiedenen Regionen erfolgt und je langsamer die technologische Entwicklung in den Einkommens- und Innovationszentren abläuft, desto ausgeprägter ist die Nivellierungstendenz in den regionalen Einkommen⁴. Aus Sicht einzelner Regionen sind beide Prozesse - der

¹ Diese Kosten bringen mit sich, daß es regionale und nationale Unterschiede im Stand des technischen Wissens gibt.

² "Long range investing... under the impact of new commodities and technologies, is like shooting at a target that is not only indistinct but moving and moving jerkily at that" [Schumpeter, 1943, S. 88].

³ Solche Kostenvorteile können daraus herrühren, daß sich im Laufe des Entwicklungsprozesses die Knappheits- und Preisrelationen unter den inländischen Produktionsfaktoren ändern. Sie können aber auch autonom (unabhängig vom Entwicklungsstand) auftreten, etwa dann, wenn neue Rohstoffquellen erschlossen oder bestehende, institutionelle Hemmnisse (Handelsbarrieren) abgebaut werden.

⁴ Für eine formale Darstellung vgl. Krugman [1979].

Imitations- und der Innovationsprozeß - nicht exogen vorgegeben, sondern sie werden durch das Verhalten der wirtschaftspolitischen Akteure mitbeeinflusst.

Wo die Entlohnungsansprüche der regional gebundenen Faktoren im Verhältnis zu deren Leistungsfähigkeit niedriger sind als an konkurrierenden Standorten bestehen gute Aussichten, mobile Produktionsfaktoren zu attrahieren und neue Produktionskapazitäten aufzubauen. Mit solchen Faktorbewegungen geht in der Regel auch eine Übertragung von technologischem Wissen und damit ein Abbau regionaler Informationsvorsprünge einher. Regionen, die in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgeblieben sind, können auf diesem Wege den Abstand gegenüber den weiter entwickelten Regionen verringern. Für die Regionalpolitik ist außerdem bedeutsam, daß sich räumliche Verlagerungen wirtschaftlicher Aktivitäten zum großen Teil auch grenzübergreifend vollziehen, denn die Unterschiede in den Einkommensansprüchen der immobilien Faktoren - hierzu ist in starkem Maße die Arbeitskraft zu rechnen - sind im internationalen Vergleich sehr viel ausgeprägter als innerhalb einer Volkswirtschaft.

Den Nivellierungstendenzen in der regionalen Einkommensentwicklung wirkt allerdings entgegen, daß die Entwicklung neuer Technologien und neuer Produkte zumeist regional nicht gleichmäßig verteilt, sondern - mit beträchtlichem Aufwand - an Forschungs- und Entwicklungskosten regional konzentriert betrieben wird und daß auch die neuen Produktionsverfahren zunächst nur an wenigen Standorten angewendet und die neuen Erzeugnisse nur an einzelnen Orten produziert werden [Siebert, 1967]. Ob sich Technologie- und Einkommensvorsprünge, die sich einmal herausgebildet haben, auf längere Sicht verteidigen lassen, hängt zum einen davon ab, inwieweit es Konkurrenten an anderen Standorten gelingt, den Informations- und Produktivitätsrückstand aufzuholen, zum anderen aber auch davon, in welchem Maße die Unternehmer und Arbeitnehmer an traditionellen Standorten fähig und bereit sind, immer wieder neue Produkte oder Verfahren zu entwickeln und einzuführen. Je besser dies gelingt, desto günstiger sind die zukünftigen Einkommenschancen und desto geringer ist die Gefahr, daß der Anpassungsdruck, der von den Aufholprozessen einkommensschwächerer Regionen ausgeht, zu nachhaltigen Beschäftigungsproblemen führt.

8. Welche Produktionen im einzelnen besonders zukunftsträchtig sind, ist ungewiß. Dies in einem mühsamen Suchprozeß herauszufinden, ist in einer marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaft die Aufgabe von einzelnen Unternehmen. Es lassen sich aber allgemeine Bedingungen für erfolgreiche Entwicklungsstrategien formulieren. Wettbewerbsvorteile haben Regionen und Länder bei solchen Produktionen, die vorwiegend Ressourcen beanspruchen, über die sie in vergleichsweise reichlichem Maße verfügen und die möglichst wenig Ressourcen binden, die relativ knapp sind. Spezialisierungsmuster in der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung ließen sich somit auf die Angebotsrelationen beim heimischen Faktorbestand und auf die Faktoransforderungen einzelner Wirtschaftszweige zurückführen. Es gibt allerdings Kräfte, die einer solchen Spezialisierung entgegenwirken: Transport- und Distributionskosten, unvollkommene Informationen oder auch wirtschaftspolitische Protektionsmaßnahmen, durch die die heimischen Produzenten auf ihren jeweiligen Binnenmärkten begünstigt werden.

Empirische Untersuchungen zum sektoralen Strukturwandel erhärten die These, daß die internationale Arbeitsteilung sich an den komparativen Kostenvorteilen der Länder orientiert. So kann man anhand internationaler Zeitreihen- und Querschnittsanalysen zeigen, daß Entwicklungsländer vor allem mit einfachen arbeitsintensiven Produkten auf den Weltmärkten vordringen. Einige besonders stark aufstrebende Entwicklungsländer konnten auch mit Hilfe von Kapitalimporten aus Industrieländern bei kapitalintensiveren Produktionen Fuß fassen. Dies gilt insbesondere für Bereiche, in denen man mit ausgereiften, standardisierten Verfahren produziert [Schatz, 1979, S. 337 ff.]. Die Industrieländer hingegen konnten ihre Position dort ausbauen, wo Verfahren zum Zuge kommen, die eine hohe Qualifikation der eingesetzten Arbeitskräfte erfordern und wo neue Techniken eingesetzt oder weiterentwickelt werden.

9. Auch empirische Untersuchungen für das Verarbeitende Gewerbe in der Bundesrepublik weisen in diese Richtung [Wolter, 1977]. Sie zeigen einerseits, daß kein gesicherter Zusammenhang zwischen der (Sach-)Kapitalintensität einer Branche und ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit besteht. Sie machen andererseits aber auch deutlich, daß sich (im Durchschnitt) vor allem solche Produktionen gut durchsetzen können, die hohe Anforderungen an den Ausbildungsstand der Beschäftigten stellen. In diesen Bereichen erweist sich die Bundesrepublik, in der es vergleichsweise viele gut ausgebildete Arbeitskräfte gibt, offensichtlich als besonders konkurrenzfähig gegenüber ausländischen Anbietern.

Eine Überprüfung solcher Ansätze zur Erklärung des Strukturwandels für Regionen wird durch eine unzureichende Datenbasis beträchtlich erschwert. Es läßt sich aber zeigen, daß in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe humankapitalschwache Industriebereiche¹ überrepräsentiert sind. Ein Indikator für die regionale Humankapitalintensität liegt in allen Aktionsräumen - zum Teil sehr deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (Tabelle). Dieser Indikator wurde berechnet, indem die Humankapitalintensitäten einzelner Wirtschaftszweige, die für den Gesamttraum (Bundesrepublik) ermittelt wurden, mit den regionalen Beschäftigtenanteilen gewichtet und zusammengefaßt wurden.

10. Für diese Regionen - die traditionellen Problemgebiete der Regionalpolitik - käme es darauf an, humankapitalintensivere Produktionen zu attrahieren. Die Ausgangsbedingungen dafür sind allerdings nicht günstig: das vorhandene Ausbildungsangebot (der Bestand an weiterführenden Schulen, Fachhochschulen, Hochschulen usw.) ist zumeist schlechter als in Hocheinkommensgebieten [Adlung et al., 1979, S. 72 ff.], die Qualifikationsmöglichkeiten, die sich innerhalb der vorhandenen (humankapitalschwachen) Produktionen bieten, bleiben ebenfalls hinter dem Stan-

¹ Die Humankapitalintensität eines Industriebereiches ist gemessen als Differenz zwischen tatsächlicher Lohn- und Gehaltssumme und einem fiktiven Betrag, bei dem unterstellt wird, daß alle Beschäftigten nach der niedrigsten Lohngruppe entlohnt werden. Dabei geht man davon aus, daß der jeweilige Hilfsarbeiterlohn ein Entgelt für unqualifizierte Arbeit darstellt, und die Differenz zu diesem Lohn als Entgelt für die Qualifikation der Arbeitskräfte angesehen werden kann. - Vgl. dazu Fels [1972, S. 77 ff.].

Zur Humankapitalintensität der Industrie in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" 1970

Aktionsraum	Humankapitalintensität der Industrie ^a (Bundesgebiet insgesamt = 100)
Schleswig-Unterelbe	88,7
Holstein	92,3
Nordwestniedersachsen	88,2
Niedersächsisches Zonenrandgebiet	94,1
Nördliches Ruhrgebiet-Westmünsterland	91,4
Nordeifel-Grenzraum Aachen	92,8
Südostwestfalen	85,5
Hessisches Fördergebiet	91,4
Mittelrhein-Lahn-Sieg	86,9
Eifel-Hunsrück	80,1
Saarland-Westpfalz	85,1
Hohenlohe-Odenwald	84,2
Südlicher Oberrhein-Hochschwarzwald	91,0
Alb-Oberschwaben-Bodensee	82,4
Unterfränkisches Fördergebiet	91,9
Oberfränkisches Fördergebiet	76,5
Westbayrisches Fördergebiet	86,9
Oberpfälzisches Fördergebiet	82,8
Ostbayrisches Fördergebiet	81,9
Oberbayrisch-schwäbisches Fördergebiet	84,2
Südöstliches-Oberbayrisches Fördergebiet	85,5
Räume der regionalen Aktionsprogramme insgesamt	88,2
Bundesgebiet insgesamt	100

^aDie Differenzen zwischen der tatsächlichen Lohn- und Gehaltssumme eines Industriebereichs und einer fiktiven Lohnsumme, bei der alle Beschäftigten nach der niedrigsten Lohngruppe dieses Bereichs entlohnt werden, wurden mit den regionalen Beschäftigtenanteilen zusammengewichtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt [1970; 1974]. - Eigene Berechnungen.

dard anderer Gebiete zurück und schließlich sind aus vielen Problemregionen seit langem größere Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung abgewandert, und zwar vor allem jüngere, gut ausgebildete Arbeitskräfte [Gatzweiler, 1975]. Dies

alles beeinträchtigt das Ausbildungsniveau des regionalen Erwerbsspersonspotentials und erschwert so die Ansiedlung humankapitalintensiver Produktionen. Damit besteht die Gefahr, daß die regionale Entwicklung in einen *circulus vitiosus* einmündet: Einerseits wandern junge, qualifizierte Arbeitskräfte ab, die mit dem vorhandenen Stellenangebot nicht zufrieden sind; auf der anderen Seite resignieren ansiedlungswillige Betriebe, die zwar anspruchsvolle Arbeitsplätze schaffen könnten, aber auf kein breites Angebot an gut ausgebildeten Arbeitskräften treffen¹. Die Entwicklung und der Einsatz neuer Produkte und Verfahren bliebe demnach weiterhin den Regionen mit höherem Entwicklungsstand vorbehalten und das bestehende regionale Gefälle in den Pro-Kopf-Einkommen dürfte sich der Tendenz nach kaum verringern.

11. Will eine Regionalpolitik, die auf einen Abbau interregionaler Einkommensunterschiede zielt, mehr bewirken als eine permanente Umverteilung von Einkommen, muß sie versuchen, regionale Entwicklungsmöglichkeiten zu erschließen, um so die Einkommens- und Beschäftigungschancen in den Problemregionen nachhaltig zu verbessern. Hierfür müssen Produktionsfaktoren importiert und angesiedelt werden, die den vorhandenen Faktorbestand ergänzen und die Faktorausstattung tragfähig machen für zukunftssträchtige Produktionen. Dies gilt auch für die Infrastrukturausstattung. In diesem Bereich geht es um den Ausbau von Einrichtungen, die komplementär zu privaten Investitionen sind und maßgeblich dazu beitragen, die Attraktivität eines Standortes zu erhöhen.

Für den Erfolg dieser Strategie ist es schließlich entscheidend, daß diejenigen, die über (öffentliche oder private) Investitionen beschließen, klare Vorstellungen darüber haben, wie die künftige Raumstruktur aussehen wird oder aussehen soll. Bei privaten Unternehmen gehören hierzu sowohl konkrete Vorstellungen über die künftige räumliche Verteilung von öffentlichen Infrastruktureinrichtungen als auch Vorstellungen über das Verhalten von Vorlieferanten, Abnehmern und Konkurrenten auf längere Sicht, vor allem hinsichtlich ihrer Investitions- und Standortentscheidungen. Mangels Information projizieren private Unternehmen im Zweifel die vorhandenen Standortverhältnisse in die Zukunft und treffen damit kurzfristig rationale Entscheidungen für langfristige Projekte. Auch öffentliche Ressortplanungen neigen dazu, von aktuellen Entwicklungstendenzen auszugehen und die Infrastruktur vorwiegend dort auszubauen, wo als Folge von Agglomerationsprozessen Engpässe sichtbar werden. So bestärken private Unternehmen und öffentliche Ressortplanung sich vielfach gegenseitig mit dem Ergebnis, daß regionalpolitische Ziele unterlaufen und alte Standorte, mit denen man vertraut ist, bevorzugt werden [Giersch, 1963, S. 390 f.; Richardson, 1977, S. 151 ff.].

¹ So vermag es auch nicht zu überraschen, daß Kohler und Reyher [1975, S. 16 ff.] bei ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis kamen, daß die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Ansiedlungsbetrieben, die in Niederbayern zwischen 1955 und 1969 gefördert wurden, ungünstiger war als in den anderen Betrieben dieser Region. Auch hier zeigte es sich im übrigen, daß bereits die durchschnittliche Qualifikationsstruktur in diesem Fördergebiet (gemessen als Anteil der Angestellten und Facharbeiter an den Gesamtbeschäftigten) erheblich unter dem Bundesdurchschnitt lag.

12. Anders als die meisten traditionellen Fördergebiete weisen die neu hinzugekommenen Problemregionen in der Regel einen starken Industriebesatz und eine meist gut ausgebaute Infrastruktur auf. Auch der Bestand an humankapitalintensiv produzierenden Unternehmen ist - folgt man den vorliegenden Indikatoren - eher überdurchschnittlich [Adlung et al., 1979, S. 142 ff.]. Es handelt sich dabei häufig um Bereiche, deren Ansiedlung ehemals sehr stark von natürlichen Standortbedingungen beeinflusst worden war, wie etwa bei der Montanindustrie im Ruhrgebiet. Solche überkommenen Standortvorteile sind aber zum Teil durch die Erschließung und Ausbeutung neuer Rohstoffquellen und eine kostengünstigere Produktion an andere Regionen oder Länder verlorengegangen. Renten, die den Produktionsfaktoren aufgrund der günstigen natürlichen Bedingungen über lange Zeit hinweg zugeflossen waren, sind wegkonkurriert worden; Unternehmen sind unter Anpassungsdruck geraten. Ein Wechsel der betroffenen Erwerbstätigen auf neue Arbeitsplätze, die bessere und sicherere Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten bieten, ist auch hier in vielen Fällen nicht möglich, zumindest nicht unmittelbar. Zum einen behindern überkommene Entlohnungsansprüche den Aufbau neuer Produktionskapazitäten, zum anderen sind vorhandene Kenntnisse und Fähigkeiten im Zuge des internationalen Strukturwandels entwertet worden.

Ansätze für eine Neuorientierung der regionalen Förderung

13. Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik erscheint dringend reformbedürftig. Die Gemeinschaftsaufgabe als das zentrale regionalpolitische Instrument von Bund und Ländern durfte nicht durch konkurrierende Förderprogramme unterlaufen werden. Wichtig ist außerdem, daß die regionalpolitischen Mittel effizienter eingesetzt werden. Anhaltspunkte für eine Neukonzeption liefern die allokationstheoretischen Überlegungen, die im letzten Abschnitt diskutiert wurden. Demnach müßte die Regionalpolitik vor allem in vier Bereichen neu überdacht werden:

- Erstens ist zu prüfen, inwieweit sich die Maßnahmen, die gegen regional konzentrierte Anpassungsprobleme im sektoralen Strukturwandel ergriffen wurden, in die Regionalförderung integrieren lassen.
- Zweitens erscheint es erforderlich, die Fördermaßnahmen in räumlicher Hinsicht selektiver einzusetzen.
- Drittens sollten die Zuständigkeit und die Koordination bei der Infrastrukturplanung neu geregelt werden.
- Viertens müßte eine Bemessungsgrundlage für die regionale Wirtschaftsförderung gefunden werden, die stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit der geförderten Projekte abstellt.

14. Der Wandel der Sektorstrukturen hat meist auch eine ausgeprägt regionale Dimension. Sektoren, die unter Anpassungsdruck geraten, sind oft regional konzentriert, so daß mit sektoralen Anpassungsproblemen sehr häufig regionale Wachstums- und Beschäftigungsprobleme einhergehen. Veränderungen der Sektorstruktur bringen aber nicht in jedem Falle einen staatlichen Handlungsbedarf

mit sich. Im allgemeinen sind sie eng verbunden mit dem Prozeß des wirtschaftlichen Wachstums, bei dem die Ressourcen ständig in effizientere Einsatzbereiche überwechseln. Solange sich dieser Prozeß kontinuierlich vollzieht, indem sich expandierende Bereiche auf den Faktormärkten gegenüber anderen durchsetzen, die sich einer weniger dynamischen Nachfrageentwicklung oder einem starken Wettbewerbsdruck ausgesetzt sehen, sind gravierende Beschäftigungsprobleme weder gesamtwirtschaftlich noch regional zu erwarten.

Allerdings sind sektorale Strukturänderungen zum Teil auch mit heftigen Friktionen verbunden. Dazu kommt es vor allem dann, wenn sich gesamtwirtschaftliche Rahmensetzungen abrupt ändern oder Technologien nicht kontinuierlich, sondern in einem heftigen Durchbruch entwickelt und eingeführt werden. Unter solchen Bedingungen wird der Ruf nach Hilfsprogrammen laut und er hat - wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt - gute Chancen erhört zu werden. Dies gilt um so mehr, je stärker die Anpassungsprobleme regional konzentriert auftreten. Es werden dann Maßnahmen ergriffen, die zumeist in den Problembranchen selbst ansetzen und in erster Linie strukturerhaltend wirken [Jüttemeier, Lammers, 1979, S. 25 ff.]. Dadurch wird der Anpassungsdruck für die Region zwar auch verringert, Beschäftigungsprobleme werden aber meist nur konserviert. Eine Förderung der betroffenen Region bietet dagegen bessere Chancen, Anpassungsprobleme durch eine Expansion anderer Bereiche anzugehen, die günstigere Entwicklungsperspektiven haben und die damit eher zu einer nachhaltigen Lösung drohender Beschäftigungsprobleme beitragen können.

15. Solche regionalen Maßnahmen zur Lösung sektoraler Anpassungsprobleme können allerdings dazu führen, daß langfristige Strategien, die auf eine räumliche Umverteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten abzielen, unterlaufen werden. Zwischen regionaler Strukturpolitik und regionaler Entwicklungspolitik kann sich nämlich ein Konflikt ergeben, wenn sektorale Anpassungsprobleme in Hocheinkommensregionen virulent werden. Die Förderung solcher Gebiete verhindert oder verzögert den Abbau regionaler Einkommensdisparitäten, und Maßnahmen gegen Abwanderungstendenzen aus diesen, meist stark verdichteten Räumen stehen häufig im Widerspruch zu erklärten ökologischen oder raumplanerischen Zielen. Solche Zielkonflikte lassen sich jedoch nicht dadurch umgehen, daß man Sonderprogramme für Regionen mit Sektorproblemen neben der Gemeinschaftsaufgabe herlaufen läßt, sie werden dadurch lediglich verschleiert. Außerdem dürften die Reibungsverluste bei einem derartigen Nebeneinander verschiedener Programme größer sein als bei einer Alternativstrategie, bei der im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gegen sektorale Strukturprobleme vorgegangen wird, so wie es auch im Gemeinschaftsaufgabengesetz vorgesehen ist. Um die Konflikte zwischen Entwicklungs- und Anpassungszielen möglichst zu entschärfen, sollte man bei der Regionenauswahl einen sehr strengen Maßstab anlegen und man sollte die Geltungsdauer von Anpassungsmaßnahmen restriktiv handhaben. Dadurch würde auch die Gefahr geringer, daß Entwicklungsimpulse wirkungslos verpuffen, weil Fördermittel zur Dauersubventionierung und Verteidigung notleidender Branchen eingesetzt werden.

16. Um Regionen, die von sektoralen Strukturkrisen besonders betroffen sind oder wurden, auch dann in die Förderung der Gemeinschaftsaufgabe aufnehmen zu können, wenn es aufgrund des Entwicklungsstandes (noch) nicht

geboten erscheint, müßten neue Selektionskriterien entwickelt werden. Die beiden im Gemeinschaftsaufgabengesetz angesprochenen Gebietskategorien - Entwicklungsgebiete und Gebiete mit gravierenden Sektorproblemen - wären dann nicht wie bisher nach einheitlichen, sondern nach verschiedenen Kriterien abzugrenzen. Für die Entwicklungsregionen könnte man weiterhin den Einkommensrückstand, das Defizit in der Infrastrukturausstattung und einen Arbeitsmarktindikator heranziehen, der allerdings stärker auf die langfristigen Beschäftigungschancen ausgerichtet werden müßte. Die Abgrenzung der Regionen mit gravierenden sektoralen Anpassungsproblemen müßte hingegen anhand von kurz- und mittelfristig orientierten Arbeitsmarktindikatoren - wie etwa Arbeitslosenquoten und kurzfristigen Arbeitsplatzprognosen - vorgenommen werden. Mit einer solchen doppelten Abgrenzung der Fördergebietskulisse würde man sicherstellen, daß beide im Gemeinschaftsaufgabengesetz angesprochenen Gebietskategorien erfaßt werden. Dabei können einzelne Regionen durchaus beiden Gruppen zugeordnet werden, wenn es sich um Entwicklungsgebiete mit ausgeprägten sektoralen Strukturproblemen handelt.

17. Die Berücksichtigung der neuen Problemgebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe muß nicht zwangsläufig zu einer Ausweitung des Fördergebiets führen. Eine restriktivere Anwendung der Abgrenzungskriterien könnte verhindern, daß die Regionalförderung stärker gestreut wird. Dies scheint ohnehin geboten, zumal das Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe bereits heute mehr als 60 vH des Bundesgebiets umfaßt. Nachhaltige Veränderungen in der räumlichen Verteilung von Produktion und Einkommen erfordern aber nicht nur eine Einschränkung des Fördergebiets, sie erfordern auch eine stärkere räumliche Konzentration innerhalb der einzelnen Aktionsräume selbst. Hier genießen derzeit mehr als 300 sogenannte Schwerpunkorte besondere Präferenzen, eine Zahl, die bezweifeln läßt, ob auf einzelne Orte ausreichend Mittel entfallen, um in Anfangsphasen regionaler Entwicklung fehlende Agglomerations- und Fühlungsvorteile kompensieren zu können. Deshalb ist es auch fraglich, ob man mit dem bestehenden Fördersystem in Gebieten, die - wie viele traditionelle Fördergebiete - über keine größeren Agglomerationen verfügen, überhaupt die erforderlichen Entwicklungsimpulse setzen kann. Gelingt dies nicht, so wird es weiterhin nicht möglich sein, in den betreffenden Regionen ohne Dauersubventionen Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, die mit dem Standard anderer Gebiete vergleichbar sind.

18. Neue Selektionskriterien und eine straffere Handhabung dieser Kriterien wären wichtige Schritte bei einer Neukonzeption der Regionalpolitik. Aber auch der Katalog der Fördermaßnahmen - Infrastrukturförderung und regionale Wirtschaftsförderung - müßte kritisch überprüft und neu zusammengestellt werden.

Bei Regionen mit besonderen Strukturproblemen kommt es dabei insbesondere auf die Wirtschaftsförderung an. Auf Hilfen für Infrastrukturinvestitionen können solche Regionen zumeist verzichten, denn zum einen dürften dort die Engpässe in der Infrastrukturausstattung weniger ausgeprägt sein als in Entwicklungsregionen und zum anderen dürften viele Anpassungsregionen aufgrund ihrer stärkeren Wirtschaftskraft nicht so sehr auf die Unterstützung übergeordneter Gebietskörperschaften angewiesen sein. Da es in diesen Regionen vor allem an neuen, wettbe-

werbsfähigen Arbeitsplätzen fehlt, wäre es sinnvoll, das Schwergewicht der Anpassungshilfen auf die Wirtschaftsförderung zu legen und diese eng mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zu koordinieren. Dies könnte Friktionen abbauen, die einer Beschäftigung von Arbeitnehmern in neuen Tätigkeitsbereichen und an neuen Einsatzorten entgegenstehen.

19. In Entwicklungsregionen, den traditionellen Fördergebieten der Regionalpolitik, müßten dagegen Infrastrukturinvestitionen weiterhin dazu beitragen, wenig industrialisierte Gebiete zu erschließen und Schrittmacherdienste für komplementäre private (Folge-)Aktivitäten zu leisten. Raumübergreifende und raumerschließende Projekte, auf die es hier insbesondere ankäme, verlangen aufgrund ihrer spezifischen Charakteristika - starke externe Effekte, Unteilbarkeiten, ausgeprägte Komplementaritätsbeziehungen zu anderen öffentlichen und privaten Investitionen [Frey, 1979, S. 17 ff.] - nach einem hohen Maß an Abstimmung und Koordination. Bei einem unkontrollierten und unkoordinierten Nebeneinander müßte man andernfalls mit erheblichen Effizienzverlusten rechnen. Die Planung und Durchführung der betreffenden Investitionen fällt aber weder in den Zuständigkeitsbereich der Regionalpolitik noch in den der Raumordnungspolitik¹. Durch die Gemeinschaftsaufgabe werden vielmehr Projekte der wirtschaftsnahen Infrastruktur gefördert, Projekte also mit überwiegend kleinräumiger Bedeutung. Auch das ERP-Regionalprogramm, durch das Projekte der haushaltsnahen Infrastruktur in dem Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe begünstigt werden, zielt vorwiegend auf Infrastruktureinrichtungen mit geringer räumlicher Reichweite ab. Die in diesen Programmen vorgesehenen Zuschüsse treten zudem vielfach neben andere Investitionszuschüsse, so daß der Finanzierungsanteil der Gemeinden, die meist Träger der Infrastruktureinrichtungen sind, sehr niedrig ausfällt. Dies wirkt sich auf das Investitionskalkül aus und trägt so dazu bei, daß sich stark geförderte Projekte tendenziell gegenüber weniger stark geförderten durchsetzen. Es ist aber keinesfalls sicher, daß die regionalen Entwicklungschancen dadurch in jedem Falle verbessert werden. Vielmehr besteht die Gefahr, daß Mittel in den Ausbau hochbezuschufter Infrastruktureinrichtungen investiert werden, die dann zum Ausbau von - weniger bezuschuften - Engpaßfaktoren für eine dynamische Entwicklung fehlen. Mehr Einfluß der Regionalpolitik auf großräumige, raumübergreifende Investitionsplanungen und -entscheidungen und mehr dezentrale Kompetenz beim kleinräumigen Ausbau der Infrastruktur wären entscheidende Schritte bei der Neuorientierung der Gemeinschaftsaufgabe.

20. Im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung müßte eine entwicklungsorientierte Regionalpolitik darauf abstellen, Arbeitsplätze zu fördern, die sich gegenüber der interregionalen und der internationalen Konkurrenz als wettbewerbsfähig erweisen. Dies gilt sowohl für die Entwicklungsregionen als auch für die Anpassungsregionen. Bei der bisher praktizierten Förderung nach dem Investitionsvolumen pro-

¹ Zwar wird versucht, über eine Vielzahl von Informations- und Koordinierungseinrichtungen raumordnungspolitische Zielvorstellungen in die Infrastrukturplanung einzubringen, es fehlt aber an Mitteln und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber einzelnen Ressorts, um übergeordnete Gesichtspunkte der Raumordnung durchzusetzen [Adlung et al., 1979, S. 164 ff.].

fitieren vor allem solche Unternehmen, die kapitalintensive Produktionen aufbauen oder auf kapitalintensive Verfahren übergehen¹. Da es für die Wettbewerbsfähigkeit weniger auf die Kapitalintensität als vielmehr auf die Anforderungen ankommt, die an die Qualifikation der eingesetzten Arbeitskräfte gestellt werden, wären anstelle sachkapitalintensiver Bereiche humankapitalintensive Produktionen und Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten zu fördern [Wolter, 1977].

Gegen eine solche humankapitalorientierte regionale Wirtschaftsförderung könnte eingewendet werden, daß sie an den spezifischen Arbeitsmarktproblemen vorbeizieht, mit denen die meisten Problemregionen zu kämpfen haben. Qualifizierte Arbeitskräfte sind in Entwicklungsregionen knapp und auch in den Anpassungsregionen sind vor allem wenig qualifizierte Erwerbspersonen arbeitslos. Deshalb wird vielfach gefordert, das Anreizsystem der Wirtschaftsförderung primär auf die sogenannten Problemgruppen auszurichten, bei denen hohe Arbeitslosenquoten zu verzeichnen sind. Dazu ist aber anzumerken, daß sich die Chancen für einen nachhaltigen Aufschwung von Einkommen und Beschäftigung so lange kaum verbessern dürften, wie man vorhandene Entwicklungsengpässe (Humankapitalknappheit) nicht beseitigt. Außerdem werden mit dem Aufbau humankapitalintensiver Produktionen nicht nur Arbeitsplätze für hochqualifizierte Arbeitskräfte geschaffen. Da nicht alle Tätigkeiten des Produktions- und Absatzprozesses gleiche Anforderungen an das Ausbildungsniveau stellen, ergeben sich immer auch Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Von einer humankapitalorientierten Regionalpolitik können deshalb auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes profitieren (ungelernte Arbeitskräfte, Teilzeitbeschäftigte), die gerade in Förderregionen oft sehr stark vertreten sind. Durch ein vermehrtes Angebot an anspruchsvollen Arbeitsplätzen könnte zudem das Qualifikationspotential der Erwerbspersonen besser ausgenutzt werden.

21. Allerdings wird es in den Fördergebieten selbst - vor allem in den Entwicklungsregionen - nicht immer möglich sein, hochqualifizierte Arbeitskräfte in ausreichender Zahl zu mobilisieren. Lang anhaltende Abwanderungen, die sich selektiv auf das Arbeitskräftepotential auswirken, dürften die regionale Entwicklung häufig behindern. Daraus resultierende Engpässe gilt es zu erweitern, sei es durch verstärkte Ausbildungsbemühungen in den betreffenden Regionen, sei es durch Anwerbung gut ausgebildeter Arbeitskräfte aus anderen Regionen. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Qualifikationsförderung können diese Anstrengungen unterstützen und so zu einer wertvollen Ergänzung werden. Wichtig für eine humankapitalorientierte Wirtschaftsförderung ist allerdings, daß das Angebot an zukunftssträchtigen Arbeitsplätzen ausgeweitet wird. Denn regionale Umschulungs- und Ausbildungsmaßnahmen tragen wenig Früchte, wenn nicht gleichzeitig adäquate Arbeitsplätze in der betreffenden Region bereitstehen. Abwanderungen könnten sonst dazu führen, daß letztlich nicht die Fördergebiete, sondern die jeweiligen Zuwanderungsregionen von der Regionalförderung profitieren würden.

¹ Diese Ausgestaltung des regionalpolitischen Anreizsystems ist auch typisch für andere EG-Staaten. Überall gibt es Maßnahmen, die entweder direkt (über Investitionszuschüsse) oder indirekt (über Abschreibungserleichterungen) Produktionen mit hoher Kapitalintensität begünstigen [Allen, Hull, Yuill, 1978, S. 5 ff.].

Eine humankapitalorientierte Wirtschaftsförderung hat nur dann eine Chance, Eingang in die praktische Politik zu finden, wenn es gelingt, eine operationale Bemessungsgrundlage für dieses Förderkonzept zu definieren. Für die Messung von Humankapitalintensitäten gibt es verschiedene Ansätze, die für analytische Zwecke konzipiert sind und nicht ohne weiteres übernommen werden können¹. Im Anhang ist deshalb dargestellt, wie man einen solchen Ansatz zu einer Bemessungsgrundlage für die Wirtschaftspolitik ausbauen könnte.

22. Durch die hier vorgeschlagene Neuorientierung der regionalen Förderung könnte die Effizienz der Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe entscheidend verbessert werden. Bei alledem darf man aber nicht übersehen, daß der Erfolg von Maßnahmen zur regionalen Förderung ganz wesentlich auch davon abhängt, daß die Entwicklungsimpulse in den einzelnen Regionen aufgegriffen und umgesetzt werden. Eine entwicklungsorientierte Regionalpolitik wird um so erfolgreicher sein, je intensiver die vorhandenen immobilen Faktoren Entwicklungsmaßnahmen unterstützen (und sie nicht etwa blockieren) und je weniger sie diese Maßnahmen dafür nutzen, um eigene Entlohnungsansprüche hochzuschrauben.

¹ Vgl. z. B. Fels [1972, S. 77 ff.].

Anhang

Zur Ausgestaltung eines humankapitalorientierten Anreizsystems für die regionale Wirtschaftsförderung

Wichtig für ein wirtschaftspolitisches Konzept ist nicht nur, daß es theoretisch gut fundiert ist, sondern auch, daß es sich als operational erweist. Um das Humankapitalkonzept erfolgreich anwenden zu können, benötigt man verlässliche Kennziffern, die die Humankapitalintensität geförderter (oder geplanter) Arbeitsplätze adäquat wiedergeben. Dabei könnte man beispielsweise folgende Indikatoren heranziehen:

1. Die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten,
2. einen unternehmensspezifischen (lohnorientierten) Humankapitalindex oder
3. eine lohngruppenorientierte Meßziffer.

Für den ersten Indikator spricht, daß man in Löhnen und Gehältern (auch) ein Entgelt für die Kenntnisse und Fähigkeiten sehen kann, die Arbeitskräfte verkörpern und in den Produktionsprozeß einbringen. Je knapper eine Fähigkeit, je schwieriger und kostspieliger der Ausbildungsprozeß, desto höher - so ist anzunehmen - die Prämie (Entlohnung), die den betreffenden Beschäftigten zukommt. Die Bemessung der Investitionszuschüsse (je Arbeitsplatz) könnte sich demnach an den Durchschnittslöhnen orientieren, die auf den neu geschaffenen Arbeitsplätzen bezahlt werden¹.

Dies ist allerdings nicht unproblematisch. Da es neben Qualifikationsunterschieden auch andere lohndifferenzierende Faktoren gibt - wie beispielsweise die physischen Anforderungen an einem Arbeitsplatz -, werden dabei nicht nur humankapitalintensive Produktionen gefördert, sondern auch Produktionen, die mit hohem Arbeitsleid verbunden sind. Unterschiede im regionalen Lohnniveau könnten bei diesem Indikator außerdem dazu führen, daß gleiche Investitionsvorhaben je nach Standort unterschiedlich stark bezuschußt werden. Beides ist aber nicht im

¹ Die Fördersumme (F), mit der die Neu- oder Erweiterungsinvestitionen eines Unternehmens j bezuschußt werden, beträgt somit

$$F_j = P \cdot \sum_{i=1}^n W_{ji} \cdot L_{ji}$$

Wobei W_i = Wochenlohn (oder Monatslohn) eines Beschäftigten in der Lohngruppe i

L_i = Zahl der Beschäftigten in der Lohngruppe i

P = Fördersatz (Fördermittel in vH des durchschnittlichen Wochen- oder Monatslohnes)

Sinne eines regionalpolitischen Konzepts, das mit der Förderung anspruchsvoller Arbeitsplätze (auch) zu einer Verringerung regionaler Einkommensdisparitäten beitragen will. Dazu werden Kennziffern benötigt, die die Ausbildungsintensität eines Arbeitsplatzes besser von anderen Kriterien isolieren und die keinen Bias zugunsten von Regionen mit höherem Lohnniveau aufweisen.

Die zweite Meßziffer, ein unternehmensspezifischer Humankapitalindex, wird diesen Anforderungen besser gerecht. Bei diesem Indikator wird auf betrieblicher Ebene der Differenzbetrag ermittelt, der zwischen den jeweiligen Hilfsarbeiterlöhnen und den übrigen Löhnen besteht.

Dies geschieht unter der Annahme, daß Hilfsarbeiterlöhne ein Entgelt für einfache Arbeiten sind, die ohne besondere Ausbildung verrichtet werden können. Von den übrigen Löhnen und Gehältern wird angenommen, daß sie in dem Maße, in dem sie über diesem Basislohn liegen, eine Verzinsung des personengebundenen Humankapitals enthalten¹. Diese Lohnkomponente wird dann als Qualifikationsmaß herangezogen². Branchenspezifische Lohnzuschläge, die beispielsweise auf härtere Arbeitsbedingungen zurückzuführen sind, und auch regionale Lohnunterschiede, in denen sich räumliche Unterschiede in den Lebens- und Produktionsbedingungen widerspiegeln, würden somit kaum auf die Meßziffer durchschlagen. (Es werden ja die sektor- und regionsspezifischen, vielleicht sogar die betriebsspezifischen Löhne zugrunde gelegt.)

Hier gerät man allerdings leicht in ein Dilemma: je weiter man disaggregiert, um regionalen, sektoralen oder sogar betrieblichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, desto größer ist die Gefahr, daß die statistische Datenbasis - was die Löhne und Gehälter anbetrifft - unzuverlässig wird oder daß - in den einzelnen Fördergebieten - Lohnsätze manipuliert werden, um zusätzliche Fördermittel zu erhalten.

Bei der dritten Meßziffer, dem lohngruppenorientierten Index, wird deshalb auf betrieblicher Ebene lediglich die Beschäftigungsstruktur erhoben. Um den Indikatorwert eines Förderbetriebes zu ermitteln, wird darauf die branchenspezifische Lohnstruktur angelegt³.

¹ Vgl. dazu auch Fels [1972, S. 77 ff.].

² Die Fördersumme für ein Unternehmen j errechnet sich somit als

$$F_j = P \cdot \left(\sum_{i=2}^n W_{ij} \cdot L_{ij} - W_{1j} \cdot L_{1j} \right)$$

(W_1 und L_1 sind die Löhne und Beschäftigtenzahlen in der niedrigsten Lohngruppe; für die anderen Symbole vgl. Fußnote 1 auf Seite 17).

³ Somit ist

$$F_j = P \cdot \left(\sum_{i=2}^n \bar{W}_i \cdot L_{ij} - \bar{W}_1 \cdot L_{1j} \right)$$

(\bar{W}_i und \bar{W}_1 sind Durchschnittslöhne, alle anderen Symbole wie in der Fußnote 1 auf Seite 17).

Gegenüber den beiden anderen Verfahren ergeben sich insbesondere folgende Vorteile:

- Für den einzelnen Arbeitgeber bestehen keine Anreize, gezielte Umgruppierungen vorzunehmen. Da nur (gesamtwirtschaftliche) Lohnunterschiede eine Rolle spielen, ist es einerseits unerheblich, wie die Entlohnung in der niedrigsten Lohngruppe ausfällt, andererseits ist es auch wenig attraktiv, den Indikatorwert etwa dadurch zu erhöhen, daß andere Gruppen bewußt höher gestuft werden. Da man solche Höhergruppierungen nur schwer zurücknehmen kann - im Gegensatz zur Rücknahme außertariflicher Zuschläge - liefe man dabei Gefahr, daß ein einmaliger Zuschuß mit dauerhaften Mehrausgaben erkauft würde.
- Die Bewertung mit Durchschnittslohnsätzen sorgt dafür, daß sich regions- oder unternehmensspezifische Unterschiede im Lohnniveau nicht auf die Meßziffer auswirken. Es entsteht somit kein Bias, der per se zugunsten bestimmter Regionen oder Unternehmen wirkt. Differenzierungen bilden sich allenfalls insofern heraus, als die Beschäftigten nicht überall gleich auf einzelne Lohngruppen verteilt sind und als auch die Spannen, die zwischen den Lohngruppen bestehen, unterschiedlich groß sind. Solche Differenzierungen sind aber gerade im Sinne des Konzepts, das hier vorgeschlagen wird.

Literaturverzeichnis

- Adlung, Rudolf, Divergenz oder Konvergenz? - Zur regionalen Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 91, Kiel, Juli 1979.
- , Hermann J.M. Götzinger, Konrad Lammers, Klaus-Werner Schatz, Joachim Seitz, Carsten Thoroë, Konzeption und Instrumente einer potentialorientierten Regionalpolitik. St. Augustin 1979.
- Allen, Kevin, Chris Hull, Douglas Yuill, Options in Regional Incentive Policy. IIM Papers, 5, Berlin 1978.
- Böventer, Edwin von, Standortentscheidung und Raumstruktur. Hannover 1979.
- Deutscher Bundestag, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" vom 6. Oktober 1969, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971. Bonn.
- , Siebenter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Bundestagsdrucksache 8/2014, Bonn, 26. Juli 1978.
- Fels, Gerhard, "The Choice of Industry Mix in the Division of Labour between Developed and Developing Countries". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 108, Tübingen 1972, S. 71-121.
- , Klaus-Werner Schatz, Frank Wolter, "Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 106, Tübingen 1971 I, S. 240-278.
- Frey, René L., Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik. Bern 1979.
- Gatzweiler, Hans Peter, Zur Selektivität interregionaler Wanderungen. Bonn-Bad Godesberg 1975.
- Giersch, Herbert, "Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik". Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Vol. 14, Göttingen 1963, S. 386-400.
- , "Aspects of Growth, Structural Change, and Employment - A Schumpeterian Perspective". Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 115, Tübingen 1979, S. 629-652.
- Jüttemeier, Karl Heinz, Konrad Lammers, Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 63/64, Kiel, November 1979.
- Kohler, Hans, Lutz Reyher, "Zu den Auswirkungen von Fördermaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte". Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 8, Stuttgart 1975, S. 1-48.

- Krugman, Paul, "A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income". *Journal of Political Economy*, Vol. 87, Chicago 1979, S. 253-266.
- Müller, J. Heinz, *Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik*. Göttingen 1973.
- Richardson, Harry W., *Regional Growth Theory*. London 1977.
- Schatz, Klaus-Werner, "Internationale Arbeitsteilung und inländische Beschäftigung". In: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen, Alfred E. Ott (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik*. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, 8, Tübingen 1979, S. 321-360.
- Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*. London 1943.
- Siebert, Horst, "Zur interregionalen Verteilung neuen technischen Wissens". *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 123, Tübingen 1967, S. 231-263.
- Statistisches Bundesamt (Wiesbaden), *Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen. Reihe 15: Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel, I: Arbeiterverdienste*. Stuttgart 1970.
- , *Arbeitsstättenzählung vom 27. Mai 1970. Nichtlandwirtschaftliche Arbeitsstätten (örtliche Einheiten), Beschäftigte, Lohn- und Gehaltssummen in ausgewählten nichtadministrativen Gebietseinheiten*. Stuttgart 1974.
- Westphal, Jürgen, "Der Wettbewerbsrahmen der Länder in dem Kampf um neue Betriebe". *Handelsblatt*, Düsseldorf, 4./5. August 1978.
- Wolter, Frank, "Factor Proportions, Technology and West German Industry's International Trade Patterns". *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 113, Tübingen 1977, S. 250-267.