

Lammers, Konrad

Article — Digitized Version

Gründe und Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik

Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1988) : Gründe und Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik, Seminarberichte der Gesellschaft für Regionalforschung, ISSN 0174-1128, Gesellschaft für Regionalforschung, s.l., Vol. 26, pp. 101-116

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/118694>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Konrad Lammers

**Gründe und Ansatzpunkte für eine Neuorientierung
der Regionalpolitik**

Gliederung	Seite
1. Vorbemerkung	102
2. Gründe für eine Neuorientierung	102
a. Fehlende ökonomische Legitimation	103
b. Fragwürdige Wirkungen in den Fördergebieten	105
c. Inkonsistenzen	109
3. Schlußfolgerungen – Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik	112
Literaturverzeichnis	115

1. Vorbemerkung

Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (1) wird von vielen Seiten kritisiert. Dennoch lassen sich zwei Hauptrichtungen der Kritik unterscheiden. Eine Form der Kritik stellt die betriebene Regionalpolitik nicht prinzipiell in Frage; bemängelt werden zwar z.B. die Vorgehensweise bei der Abgrenzung der Fördergebiete, die Ausgestaltung der Fördergrundsätze, die zu geringe Mittelausstattung oder eine unzureichende Abstimmung mit anderen strukturpolitischen Eingriffen. Die Mängel werden aber für reparabel gehalten. Die andere Kritik hingegen zieht Ziele und Wirksamkeit der herkömmlichen Regionalpolitik generell in Zweifel; sie befürwortet statt dessen ein System konkurrierender Regionen, in dem der Wettbewerb zwischen Regionen zu einer effizienten Allokation der Ressourcen im Raum führen soll.

Meine folgenden Ausführungen lassen sich der zweiten Kategorie der Kritik zuordnen. Ich werde schwerpunktmäßig darlegen, welche Gründe dafür sprechen, die herkömmliche Regionalpolitik nicht weiter zu verfolgen. Ferner werde ich kurz auf Ansatzpunkte und Probleme einer anderen Konzeption der Regionalpolitik eingehen (2).

2. Gründe für eine Neuorientierung

Die Gründe für eine Neuorientierung der Regionalpolitik sind aus meiner Sicht folgende: Erstens fehlt es der Bund-Länder-Regionalförderung an ökonomischer Legitimation; zweitens sind die Maßnahmen für die Fördergebiete von zweifelhaften Wirkungen; und drittens bestehen durch das Nebeneinander mehrerer regionaler Fördermaßnahmen und vielfältiger anderer strukturpolitischer Eingriffe

(1) Unter Regionalpolitik wird in diesem Zusammenhang die Bund-Länder-Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" einschließlich der sie ergänzenden Maßnahmen im Rahmen der Zonenrandförderung und des ERP-Regionalprogramms verstanden.

(2) Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch Lammers (1987a) sowie Soltwedel (1987). Zur empirischen Evidenz vgl. Lammers (1987b), derselbe (1988).

eine Reihe von Inkonsistenzen, die fraglich erscheinen lassen, ob die Fördergebiete letztlich von den staatlichen Aktivitäten profitieren. Diese Thesen bedürfen der näheren Erläuterung.

a. Fehlende ökonomische Legitimation

Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik besteht darin, eine Politik zu konzipieren, die "zu einer ökonomisch optimalen Allokation der Produktivkräfte im Raum führen soll, d.h. zu einer Allokation, die ein maximales Sozialprodukt und/oder ein möglichst kräftiges Wachstum der Gesamtwirtschaft ermöglicht" (Giersch, 1963, S. 387). Regionalpolitik nach einem solchen Konzept zu betreiben erfordert, die relativen Entwicklungschancen einzelner Regionen (die regionalen Entwicklungspotentiale) zu kennen. Auf der Basis entsprechender Kenntnisse sind solche Regionen zu fördern, in denen staatliche Maßnahmen die größten Wachstumseffekte auslösen könnten. Darüber hinaus wäre eine Regionalpolitik aber auch nur dann ökonomisch zu begründen, wenn nachgewiesen wird, daß die Marktkräfte nicht zu einer optimalen Allokation der Ressourcen im Raum führen. Dies wäre der Fall, wenn in dieser Hinsicht Marktversagen aufgezeigt werden könnte.

Schon der Nachweis, daß der Markt zu einer ineffizienten räumlichen Allokation führt, ist schwierig zu führen (Bothe, 1987). Auch die Identifizierung von Regionen, in denen eine Förderung im Hinblick auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum angezeigt wäre, wirft erhebliche diagnostische Probleme auf. So fehlt es an Informationen über die Engpaßfaktoren in den einzelnen Regionen und an den Kosten, sie zu beseitigen. Ferner ist ungewiß, ob identifizierte Engpässe und Kosten in Zukunft Bestand haben werden. Überzeugende Ansätze in der Regionalwissenschaft, diese Informationsprobleme zu lösen, sind bislang nicht entwickelt worden (Klemmer, 1978).

Nun wird zuweilen unterstellt, die praktizierte Regionalpolitik sei schon deshalb ökonomisch legitimiert, weil sie in den geförderten Regionen das Wachstum zu stimulieren suche. So sollen die meisten der eingesetzten Instrumente die Investitionstätigkeit

erhöhen und auf diesem Wege zusätzliche Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den geförderten Gebieten schaffen. Abgesehen von der Förderung des Zonenrandgebietes, wolle die Regionalpolitik - so wird zuweilen argumentiert - für einzelne Regionen auch nur vorübergehende Hilfe leisten, um regionale Wachstumsprozesse auszulösen, die staatliche Hilfen für die geförderten Regionen auf mittlere und längere Sicht überflüssig machen. Doch auch das Anliegen, Wachstumsprozesse in bestimmten Regionen in Gang zu setzen, stellt noch keine ökonomische Begründung für eine solche Förderpolitik dar. Dem Wachstum einzelner Regionen, das möglicherweise durch Subventionen induziert wird, könnten größere Wachstumsverluste anderer Regionen gegenüberstehen, so daß auf ein höheres, sonst erreichbares Sozialprodukt der Gesamtwirtschaft verzichtet wird. Für eine an gesamtwirtschaftlichen Kriterien orientierte Analyse der Wirkungen der Regionalpolitik reicht es deshalb auch nicht aus festzustellen, daß zusätzliche Investitionen induziert wurden und wie erfolgreich die Förderung im Hinblick auf die Fördergebiete gewesen ist. Man kann grundsätzlich erwarten, daß sich ein geförderter Bereich - sei es ein bestimmter Sektor, sei es eine bestimmte Region oder sei es ein bestimmtes Unternehmen - zumindest kurzfristig positiver entwickelt als ohne Förderung. Ein Beispiel: Wenn dem Schiffbau erhebliche Subventionen zukommen, ist das Ergebnis in aller Regel, daß der Einsatz von Produktionsfaktoren und der Output höher ausfallen als es ohne staatliche Hilfen der Fall wäre. Dies besagt aber nicht, daß eine solche Förderung ökonomisch sinnvoll ist. Den positiven Beschäftigungs- und Outputeffekten im Schiffbau sind die negativen Beschäftigungs- und Outputeffekte in anderen Bereichen gegenüberzustellen. Solche negativen Effekte in anderen Bereichen resultierten daraus, daß die Nichtbegünstigten Wettbewerbsnachteile auf den Produkt- und Faktormärkten erleiden und die finanziellen Lasten der Unterstützung über eine - unter sonst gleichen Bedingungen - höhere Steuerbelastung zu tragen haben. Hinzu kommt, daß die Subventionierung administrative Kosten verursacht und Verhaltensänderungen bewirkt, indem sie unwirtschaftliches Verhalten prämiert (rent-seeking; moral hazard).

Nun ist die Problematik einer ökonomischen Begründung für die Regionalpolitik hauptsächlich von theoretischem Interesse. Die Praxis der Regionalförderung zeigt, daß sie nicht an einem gesamtwirtschaftlichen Wachstumsziel, sondern an einem Ausgleichsziel zugunsten geförderter Regionen orientiert ist. Dies kommt vor allem in der Auswahl der zu fördernden Gebiete zum Ausdruck. Stets wurden solche Regionen Fördergebiet, die die schlechtesten Indikatorwerte im Hinblick auf den regionalen Arbeitsmarkt, das regionale Einkommen und die regionale Infrastrukturausstattung aufwiesen. Die eigentliche Begründung für die praktizierte Regionalpolitik ist somit außerökonomischer Natur: Es geht um einen Ausgleich zwischen einkommens- bzw. strukturschwachen und einkommens- bzw. strukturstarke Regionen (1).

Außerökonomisch begründete Ziele lassen sich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht nicht grundsätzlich in Frage stellen. Untersuchen läßt sich aber, ob außerökonomische Ziele erreicht werden und mit welchen Kosten eine solche Politik verbunden ist. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten seien im folgenden nicht näher betrachtet; es wird lediglich gefragt, ob die angestrebten Ziele für die geförderten Regionen realisiert wurden.

b) Fragwürdige Wirkungen in den Fördergebieten

Die eingesetzten Instrumente der Regionalförderung sollen die regionale Investitionstätigkeit erhöhen und auf diese Weise zusätzliche Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den geförderten Gebieten schaffen. Allgemein gesprochen geht es darum, in den Förderregionen zusätzliches Wachstum zu induzieren oder - was auf das gleiche hinausläuft - den Strukturwandel dort zu fördern. Ich habe starke Zweifel, ob die Regionalpolitik diese Ziele erreicht hat. Diese Zweifel begründen sich zunächst einmal darauf, daß fast alle Maßnahmen der Bund-Länder-Regionalpolitik mischfinanziert werden: Dies bedeutet konkret, daß die geförderten Regionen die Finanzmittel für die Subventionen, die an In-

(1) Zu derselben Einschätzung gelangen Klemmer (1986, S. 31) und Ewringmann et al. (1985, S. 318).

vestoren vergeben werden, zu einem nicht unbeträchtlichen Teil selbst aufbringen. So müssen Gemeinden, die zum Fördergebiet gehören, aufgrund von Steuervergünstigungen für regionale Investoren (Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungs-gesetz; Investitionszulagen nach § 1 Investitionszulagengesetz) auf Einnahmen aus dem Aufkommen der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer verzichten, die ihnen ansonsten zufließen würden. Für Bundesländer, deren Staatsgebiet ganz oder teilweise zu den Förderregionen gehört, gilt dasselbe im Hinblick auf die Einkommens- und Körperschaftssteuer. Die Bundesländer finanzieren darüber hinaus die Hälfte der Investitionszuschüsse für regionale Investoren. Insgesamt gesehen dürften die Länder und die Kommunen mehr als 40 vH der Finanzierungslasten der regionalen Subventionen tragen (1).

Die teilweise Finanzierung der Subventionen durch Gebietskörperschaften, die zu den Fördergebieten gehören oder die Teile derselben darstellen, dürfte die wirtschaftliche Aktivität in diesen Gebieten einschränken; denn Kommunen könnten sich z.B. aufgrund von Steuerausfällen für gewährte Investitionszulagen und Sonderabschreibungen gezwungen sehen, den Hebesatz für die Gewerbesteuer heraufzusetzen. Und auf Länderebene sind möglicherweise Ausgaben nicht getätigt worden, mit denen die Attraktivität von Standorten auf andere Weise hätte gestärkt werden können. Möglichen positiven (erwünschten) Investitions- und Wachstumseffekten stehen also negative (unerwünschte) Investitions- und Wachstumseffekte in den Fördergebieten gegenüber. Offen ist, welche Effekte überwiegen, in jedem Fall aber schmälern die Finanzierungseffekte die erhofften Wirkungen.

Zwar liegt ein beträchtlicher Teil der Finanzierungslasten der Regionalsubventionen bei den Förderregionen selbst, dennoch ist nicht zu übersehen, daß auch nichtgeförderte Gebiete erheblich zur Finanzierung beitragen. Zumindest insoweit könnten die regionalen Hilfen für die Fördergebiete von Vorteil gewesen sein. Es gibt aber deutliche Hinweise darauf, daß durch die Regionalsub-

(1) Im Zeitraum 1984-1987. Zur Berechnung vgl. Lammers (1988).

ventionen - unabhängig davon, wer für ihre Finanzierung aufkommt - der Strukturwandel und damit das Wachstum nicht gefördert, sondern tendenziell eher behindert wurde:

- Die Bund-Länder-Regionalförderung ist mit ihren wichtigsten Förderinstrumenten (Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe; Investitionszulagen nach § 1 Investitionszulagengesetz) ganz überwiegend auf das Verarbeitende Gewerbe gerichtet. Dieser Sektor ist aber in den letzten fünfzehn Jahren weder in den nichtgeförderten Regionen noch im Fördergebiet Vorreiter der wirtschaftlichen Entwicklung gewesen. Es waren vielmehr einige Dienstleistungsbereiche, die die größte Investitionsdynamik entfaltet haben und in denen auch die meisten neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Von Investitionszuschüssen und Investitionszulagen haben diese Bereiche überhaupt nicht oder nur in geringem Umfang profitiert. Dies dürfte in erster Linie darauf beruhen, daß Betriebe nur dann Förderung durch diese Instrumente erhalten, wenn sie Produkte herstellen oder Dienste anbieten, die zum überwiegenden Teil überregional nachgefragt werden (Exportbasiskriterium).
- Die Förderinstrumente begünstigen alle den Einsatz des Faktors Sachkapital; im Verhältnis zum Kapitaleinsatz wird damit der Einsatz anderer Faktoren relativ teurer. Damit werden für potentielle Investoren Anreize gesetzt, sachkapitalintensive Produktionsverfahren aufzunehmen oder auf solche mit höherer Sachkapitalintensität umzusteigen. Wie empirische Untersuchungen schon in den siebziger Jahren gezeigt haben, ist Sachkapitalintensität von Produktionen kein hinreichendes Kriterium für internationale Wettbewerbsfähigkeit in hochentwickelten Volkswirtschaften. Zum Entwicklungsmuster hochentwickelter Volkswirtschaften gehört, daß sich die Schwerpunkte der Produktion von rohstoff-, arbeits- und sachkapitalintensiven Bereichen zu humankapitalintensiven Bereichen verlagern. Indem bei der Regionalförderung der Einsatz des Faktors Sachkapital verbilligt wird, bestehen also Anreize, eine Produktionsstruktur aufzubauen oder zu erhalten, die für das regionale Wachstum nicht besonders günstig einzuschätzen ist. Diese Anreize scheinen insbesondere bei der Errichtung von Betrieben gewirkt zu haben;

denn an der Förderung haben insbesondere solche Wirtschaftszweige partizipiert, die entweder generell durch eine hohe Sachkapitalintensität gekennzeichnet sind (Grundstoff- und Produktionsgüterindustrien) oder in denen die Ausstattung mit Sachkapital pro Arbeitsplatz am stärksten zugenommen hat (Verbrauchsgüterindustrien).

- In der Regionalpolitik wird das Schwerpunktortprinzip verfolgt; Investitionsprojekte in ausgewählten Schwerpunkorten können höher subventioniert werden als außerhalb solcher Orte. Der Strukturwandel ist allem Anschein nach aber mit einem räumlichen Investitionsverhalten verbunden, das dieses Prinzip zunehmend in Frage stellt; denn im Zeitablauf ist der Anteil der geförderten Investitionen, der in Schwerpunkorten durchgeführt wurde, immer geringer geworden. Dies heißt konkret: Die Investoren haben sich immer weniger so verhalten, wie es von der Regionalpolitik angestrebt wurde.

Welche Schlüsse sind aus diesen Fakten zu ziehen? Ich möchte die Schlußfolgerungen zu der These verdichten, daß es der Regionalförderung mit wichtigen Instrumenten (Investitionszulage und Investitionszuschuß) immer weniger gelungen ist, jene Aktivitäten zu erreichen, die im Strukturwandel eine Vorreiterrolle spielen. Die gesamtwirtschaftliche Investitionsdynamik scheint an der Gemeinschaftsaufgabe vorbeigelaufen zu sein. Sehr deutlich läßt sich dies an der Entwicklung der Investitionszulagen zeigen. Auf diese Investitionszulagen haben alle Investoren in den Fördergebieten einen Rechtsanspruch, wenn sie "volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige" Projekte durchführen. Solche Projekte sind u.a. dadurch gekennzeichnet, daß sie das Exportbasiskriterium und das Schwerpunktortprinzip erfüllen. Die finanziellen Aufwendungen für Investitionszulagen waren Mitte der achtziger Jahre nicht höher als in der ersten Hälfte der siebziger Jahre. Die Investitionen der Unternehmen haben sich im gleichen Zeitraum aber fast verdoppelt.

In diesem Zusammenhang ist es interessant, einmal einen Blick auf die Inanspruchnahme der ERP-Kredite zu werfen, die mittleren und

kleinen Unternehmen in den Fördergebieten gewährt werden können, wenn sie keine Investitionszulagen erhalten, weil sie das Exportbasiskriterium und/oder das Schwerpunktortprinzip nicht erfüllen. Der größte Teil der zugesagten Kredite entfällt auf Dienstleistungsunternehmen. Der Anteil der Kredite für Dienstleistungsunternehmen hat auch im Zeitablauf ähnlich stark zugenommen wie der Anteil der Investitionen von Dienstleistungsunternehmen an den Anlageinvestitionen insgesamt. Anders als durch Investitionszulagen und Investitionszuschüsse wird also der Dienstleistungssektor durch ERP-Darlehen nicht diskriminiert, und sektorale Veränderungen im Investitionsmuster haben sich weitgehend in der Inanspruchnahme dieses Instruments niedergeschlagen.

Nun könnte man der Auffassung sein, daß meine zuvor geäußerte Kritik gegen die Bund-Länder-Regionalförderung eben wegen dieses Sachverhaltes ins Leere stößt. Dazu ist zweierlei zu bemerken. Erstens: Der Subventionswert der ERP-Darlehen ist in aller Regel niedriger als der einer kombinierten Zuschuß- und Zulagenförderung; bei komparativer Sichtweise müssen die Investitionen, die durch ERP-Darlehen gefördert werden, zumeist als diskriminiert angesehen werden. Zweitens: Es ist schwer nachvollziehbar, warum überhaupt eine äußerst fragwürdige Selektion in "besonders volkswirtschaftlich förderungswürdige" und andere Projekte vorgenommen wird, wenn letztlich dann doch alle oder fast alle Investitionsvorhaben gefördert werden können. Dies ist aber bereits eine Frage nach der Konsistenz in der Regionalpolitik. Dieser Frage will ich mich nunmehr zuwenden.

c. Inkonsistenzen

Im Rahmen der regionalen Strukturpolitik kommt es im Zusammenhang mit anderen Förderpolitiken zu erheblichen Inkonsistenzen. Diese sind allerdings nicht - das will ich ausdrücklich hervorheben - der Regionalpolitik allein anzulasten. Es sind Inkonsistenzen der betriebenen Subventionspolitik schlechthin, von der die Regionalpolitik ein Teil ist.

Neben regionalpolitischen Förderprogrammen gibt es eine Fülle investitionsfördernder Maßnahmen für andere Zwecke, wie z.B. Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Energieeinsparung, Förderung mittlerer und kleiner Unternehmen. Das Konsistenzproblem besteht darin, daß eine Kumulierung der Hilfen aus mehreren Programmen oft ausgeschlossen, zumindest aber eingeschränkt ist. Wenn eine Investition die Kriterien für eine Förderung aus mehreren Programmen gleichzeitig erfüllt, so wäre aber nach den Regeln einer rationalen Wirtschaftspolitik geboten, daß sie auch aus allen diesen Programmen Fördermittel erhält. Der Verstoß gegen diese Regel hat Wertminderungseffekte sowie selektive Wirkungen zur Folge, die unplausibel sind und die auch nicht im Sinne der Subventionsgeber sein können. Mit Hilfe von Modellrechnungen läßt sich zeigen, welche Wertminderungseffekte die Kumulierungsbeschränkungen für die Fördergebiete gehabt haben. So dürften z.B. die Investitionszulagen zwischen 1983 und 1985 in einer Größenordnung um etwa 15 vH und die Zonenrandsonderabschreibungen um etwa 40 vH niedriger gelegen haben, als es der Fall gewesen wäre, wenn es keine Kumulierungsbeschränkungen gegeben hätte (1).

Neben diesen globalen Effekten sind die selektiven Wirkungen von Bedeutung, die von den Kumulierungsbeschränkungen ausgehen. Beschränkt oder ausgeschlossen wurde die Kumulierung von regionalen Hilfen insbesondere mit Vergünstigungen für Forschungs- und Entwicklungszwecke, für Zwecke des Umweltschutzes sowie zur Förderung mittlerer und kleiner Unternehmen. Die Kumulierungsbeschränkungen haben regionale Investitionsanreize in folgender Form gesetzt: Investitionsvorhaben, mit denen Forschungs- und Entwicklungsziele oder Umweltschutzziele verfolgt wurden, oder Investitionsvorhaben mittlerer und kleiner Unternehmen verstärkt in den Nichtfördergebieten vorzunehmen und solche Investitionsvorhaben, die nicht den Kriterien anderer Programme genügten, in den Gemeinschaftsaufgabengebieten durchzuführen. Vor diesem Hintergrund erscheint es schwer zu verstehen, daß häufig vorgeschlagen und gefordert wird, die Umweltschutzförderung, die Förderung von FuE oder die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen verstärkt

(1) Zur Berechnung vgl. Lammers (1988).

für regionalpolitische Ziele zu nutzen. Solange es im bestehenden Subventionssystem Regelungen gibt, durch die gerade diese Investitionen diskriminiert werden, erscheint eine stärkere regionale Ausrichtung entsprechender Politikbereiche nicht sinnvoll (1). Abgesehen davon verkennen solche Vorschläge und Forderungen, daß es neben regionalen Zielen auch andere Ziele der Subventionspolitik gibt, von denen man a priori nicht annehmen kann, daß sie für weniger wichtig gehalten werden als regionale Zielsetzungen.

Inkonsistenzen in der regionalen Strukturpolitik im Zusammenspiel mit anderen Fördermaßnahmen wären Grund genug, diese Politik und jegliche Subventionspolitik einzuschränken. Hohe Fördersätze, die bei einer unbeschränkten Kumulierung möglich wären und die durch Kumulierungsverbote begrenzt werden, zeigen im Grunde nur, daß es selbst für die Subventionsgeber zu viele und zu üppig ausgestattete Subventionsprogramme gibt. Ein Abbau von Subventionen und ein Streichen von Programmen wäre auch deshalb angebracht, weil es kaum Investitionen geben dürfte, die nicht für den einen oder anderen Zweck durch eine Steuervergünstigung oder durch eine Finanzhilfe begünstigt werden. Da letztlich hinter allen Förderzwecken das Ziel steht, wirtschaftliche Aktivitäten in der einen oder anderen Form zu stimulieren, könnte dies viel weniger aufwendig erreicht werden, indem man Förderprogramme auf breiter Front abschafft und allgemeine Steuerentlastungen beschließt. Wenn regionale Strukturpolitik und Subventionen generell eingeschränkt werden, so wäre aufgrund der beschriebenen Zusammenhänge noch nicht einmal zu erwarten, daß daraus ein gravierender Nachteil für die Fördergebiete entstünde. So dürfte die Abschaffung von Sonderabschreibungen für den Umweltschutz und für FuE im Zuge der geplanten Steuerreform für das Zonenrandgebiet zum Vorteil gereichen. Umgekehrt hat aber die Ausweitung der Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Unternehmen, die ebenfalls im

(1) Bei den Investitionszulagen hat der Gesetzgeber dieses Problem erkannt. Die Kumulierungsbeschränkungen sind schrittweise gelockert worden. Durch die Abschaffung der Investitionszulagen im Zuge der geplanten Steuerreform wird dieses Problem ganz beseitigt. Nach wie vor bestehen die hier dargestellten Probleme aber bei Sonderabschreibungen.

Rahmen der Steuerreform erfolgt ist, bei komparativer Betrachtungsweise für das Zonenrandgebiet einen Fördernachteil zur Folge.

3. Schlußfolgerungen - Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der Regionalpolitik

Der interventionistische Ansatz zur Lösung regionaler Anpassungs- und Aufholprozesse scheitert schon daran, daß es nicht möglich ist, jene Faktoren zu identifizieren, welche die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten beschränken, und eine Politik zu konzipieren, die die vielfältigen Ziele der Strukturpolitik wirksam koordiniert. Vor allem spricht aber gegen den interventionistischen Ansatz, daß er nicht die Ursachen regionaler Fehlentwicklungen beseitigt, sondern nur an deren Symptomen kuriert. Entscheidend für regionale Aufhol- und Umstrukturierungsprozesse ist nicht die Gewährung von Subventionen, sondern daß sich Unternehmen, Arbeitnehmer und lokale Entscheidungsträger marktgerecht verhalten. Strukturpolitische Eingriffe, wie z.B. regionale Subventionen, bewirken - abgesehen von Fehlspezifizierungen bei der Faktorallokation und von unerwünschten Verteilungseffekten - tendenziell das Gegenteil: Sie erhöhen die Bereitschaft, marktwidrige Faktorentgelte zu zahlen, und sie vermindern den Zwang, strukturelle Anpassungen vorzunehmen. Für Gebietskörperschaften, denen regionale Hilfen gewährt werden, ist weniger spürbar, daß sie eigene Anstrengungen unternehmen müssen, um für wirtschaftliche Aktivitäten attraktiv zu werden.

Aufgrund der Defizite der praktizierten Regionalpolitik sowie der offensichtlich bestehenden regionalen Problemlagen ist von einer Reihe von Autoren vorgeschlagen worden, die Regionalpolitik zu "regionalisieren" oder ein "System konkurrierender Regionen" zu etablieren (van Suntum 1984, Junkernheinrich 1985, Rüter 1987, Soltwedel 1987). Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat sich in seinem Jahresgutachten 1984/85 auf mittlere und längere Sicht für eine solche Politikkonzeption ausgesprochen. Grundgedanke dieser Konzeption ist, daß sich die zentrale bzw. bundesstaatliche Ebene regional-

politischer Interventionen enthält und daß statt dessen der Wettbewerb um wirtschaftliche Aktivitäten zwischen Regionen über die räumliche Allokation entscheidet. Ein solcher Ansatz besteht im wesentlichen darin, daß einige grundlegende institutionelle Reformen durchgeführt werden. Insbesondere gehört dazu eine Neuordnung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen der verschiedenen Gebietskörperschaften nach den Kriterien des fiskalischen Föderalismus. Die zentrale Rolle spielt hierbei der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz oder allgemeiner das "Prinzip eines interdependenten Verbundes von Nutzer, Zahler, Entscheider und Anbieter" öffentlicher Leistungen (Recktenwald, 1980). Auch wenn viele Fragen bei einem regionalpolitischen Ansatz, der sich an diesem Prinzip orientiert, noch offen sind, halte ich den Grundgedanken für richtig. Einige Ansatzpunkte einer Neuordnung von Kompetenzen, die für einen Wettbewerb der Regionen um wirtschaftliche Aktivitäten entsprechend diesem Ansatz notwendig wären, möchte ich abschließend grob skizzieren.

Mit einem System konkurrierender Regionen wäre z.B. nicht vereinbar, daß die Sozialhilfe weitgehend nach Vorgaben des Bundes zu leisten ist, die finanzielle Belastung aus dieser Aufgabe aber allein bei den Kommunen und Ländern liegt. Nach den Kriterien des fiskalischen Föderalismus gebe es zwei Möglichkeiten: Entweder wird die Sozialhilfe durch ein Bundesgesetz im gesamten Bundesgebiet einheitlich geregelt; bei dieser Lösung müßte die Bundesebene auch die finanzielle Belastung für von ihr verantwortete Entscheidungen tragen. Denkbar wäre aber auch, daß sich der Bund der Regelung über die Sozialhilfe enthält und es den Ländern oder Kommunen überläßt, in welcher Form und in welcher Höhe Sozialhilfe geleistet wird. Bei einer solchen Regelung könnten die Länder und Kommunen keinen begründbaren Anspruch erheben, der Bund müsse ihnen die Kosten dieser Aufgabe ganz oder teilweise ersetzen. Käme es nicht zu einer räumlichen Deckung des Einfluß- und Verantwortungsbereichs entsprechend einer der beiden skizzierten Lösungen, so sind verzerrte (politikinduzierte) Wettbewerbsbedingungen die zwangsläufige Folge. Unter solchen Bedingungen hätten jene Regionen im Wettbewerb um wirtschaftliche Aktivitäten die Nase vorn, die am wenigsten unter den fremdbestimmten Finanzie-

rungrlasten leiden, aber nicht solche, die der Ansiedlung von Unternehmen den höchsten Nutzen beimessen.

Allerdings geht es nicht nur darum, Kongruenz zwischen Aufgabenkompetenz und Finanzierungsverantwortlichkeit herzustellen. Generell müssen Regionen mehr Spielräume erhalten, die Angebotsbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten vor Ort zu verbessern. Einer Verbesserung von Angebotsbedingungen, die von einzelnen Kommunen oder Ländern gewünscht wird, steht entgegen, daß gegenwärtig für viele wichtige Bereiche des Wirtschaftslebens bundeseinheitliche Vorschriften gelten. Hier müßte darüber nachgedacht werden, ob es tatsächlich so vieler bundeseinheitlicher Regelungen bedarf, wie derzeit existieren. Zumindest müßten allgemeine Öffnungsklauseln geschaffen werden, die es einzelnen Kommunen oder Ländern erlauben von solchen Regelungen abzuweichen, wenn sie es wünschen. Man kann den Grundgedanken auch so formulieren: Jeder Region müßte es freigestellt sein, darüber zu entscheiden, ob sie sich als ein Gebiet ausweisen möchte, in der in manchen Bereichen das Wirtschaftsleben weniger reglementiert ist als anderswo.

Wettbewerb zwischen Regionen und Verzicht auf eine interventionistische, zentral konzipierte Regionalpolitik schließt nicht aus, das Ausgleichsziel, das der Bund-Länder-Regionalförderung zugrunde liegt, zu verfolgen. Dieses Ziel müßte man ganz dem Finanzausgleich überlassen. Einen gewünschten räumlichen Ausgleich über dieses Instrument herzustellen, ist deshalb von Vorteil, weil der Finanzausgleich anders als die bestehende regionale Strukturpolitik es den einzelnen Regionen überläßt, ob überhaupt und in welcher Form Wirtschaftsförderung betrieben wird. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Präferenzen der Bürger stärker zur Geltung zu bringen und deren Verantwortlichkeit für die ökonomische Entwicklung vor Ort zu stärken.

Literaturverzeichnis

- Bothe, Adrian, "Regionalpolitik und Marktwirtschaft". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61-81.
- Ewringmann, Dieter, Ulrich Freund, Karl-Heinrich Hansmeyer, Lydia Kortenkamp, Fritz Vorholz, Forschungsgutachten zur Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Köln 1985.
- Giersch, Herbert, "Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik". Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 386-400.
- Junkernheinrich, Martin, "Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik". Wirtschaftsdienst, 1985, H. 11, S. 576-581.
- Klemmer, Paul, "Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik". In: Hans Besters (Hrsg.), Strukturpolitik - wozu? Gespräche der List Gesellschaft e.V., N.F., Band 3. Baden-Baden 1978, S. 25-40.
- , Regionalpolitik auf dem Prüfstand. Köln 1986.
- Lammers, Konrad, (1987, a), "Institutionelle Reformen statt interventionistischer Regionalpolitik". Wirtschaftsdienst, 1987, H. 8, S: 382-385.
- , (1987, b) "Die Bund-Länder-Regionalförderung - Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 61-81.
- , Subventionen für die regionalen Fördergebiete und für die Schiffbauindustrie in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel 1988 (noch unveröffentlicht).
- Recktenwald, Horst Claus, Markt und Staat, Göttingen 1980.
- Rüter, Georg, Regionalpolitik im Umbruch. Bayreuth 1987.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten 1984/85. Stuttgart 1984.
- Soltwedel, Rüdiger, "Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik". Die Weltwirtschaft, 1987, H. 1, S. 129-145.
- Van Suntum, Ulrich, "Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?" Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Vol. 5, 1984, S. 110-128.