

Junkernheinrich, Martin

Article — Digitized Version

Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Junkernheinrich, Martin (1985) : Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 11, pp. 576-581

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136101>

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.

Diese Konstellation dürfte z. B. auf „Tempo 100“ zutreffen: Die Gegner einer solchen Regelung fühlen sich in aller Regel sehr stark in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt, während ein großer Teil der Befürworter persönlich kaum betroffen ist, aber andererseits auch nichts dagegen hat, wenn auf diese Weise ein Beitrag zum Umweltschutz (auf Kosten der Schnellfahrer) geleistet wird. Ihre Entscheidung würde jedoch möglicherweise anders ausfallen, wenn sie sich darüber im klaren

wären, daß sie in bezug auf eine andere Frage schon bald selbst in der Rolle der majorisierten Minderheit sein können.

Die oft gedankenlos geforderte Mehrheitsabstimmung über Fragen wie Tempo 100 beinhaltet somit die erhebliche Gefahr von Fehlsteuerungen und kann letztlich zur Beseitigung großer Teile der persönlichen Handlungsfreiheit mit wechselnden Mehrheiten führen, obwohl dies von niemandem wirklich gewollt wird. Auch dieser Aspekt sollte bei der aktuellen Diskussion beachtet werden. Er spricht nachdrücklich dafür, den oben skizzierten marktwirtschaftlichen Lösungen des Umweltproblems den Vorzug zu geben und so nicht nur der ökonomischen Effizienz, sondern auch der Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an persönlicher Handlungsfreiheit zu dienen.

¹³ Es findet seine Erklärung – wie die meisten Abstimmungsparadoxa – darin, daß bei einfachen Mehrheitsentscheidungen der Wille auch relativ großer Minderheiten einfach unterdrückt wird und auch die jeweilige Intensität der Betroffenheit keine Berücksichtigung findet. Siehe dazu z. B. B. S. Frey: *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981, S. 129 ff. Würde man Verhandlungen über Kompensationszahlungen zwischen den beteiligten Gruppen zulassen bzw. gelänge es, die angesprochenen Fragen über Marktprozesse zu entscheiden, so wären sinnvollere Ergebnisse zu erwarten.

REGIONALPOLITIK

Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik

Martin Junkernheinrich, Bochum

Die Diskussion um eine Reform der regionalen Wirtschaftspolitik konzentriert sich gegenwärtig auf Weiterentwicklungen und Korrekturen im Rahmen der bestehenden interventionistischen Politikkonzeption. Ist dieser Interventionismus noch zeitgemäß, oder bedarf es einer grundlegenden Neuorientierung der Regionalpolitik?

Die regionale Wirtschaftspolitik war in der Bundesrepublik Deutschland zunächst eine pragmatisch orientierte Notstandspolitik. Inzwischen wird sie von einer am Ziel-Mittel-Denken ausgerichteten quantitativ-interventionistischen Politikkonzeption geprägt, die ihren Niederschlag in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefunden hat. Hier wird der Versuch unternommen, das räumliche Wirtschaftsgeschehen gezielt zu beeinflussen. Dieser Versuch ist freilich nicht ohne Kritik geblieben. Um die

konstitutiven Merkmale der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe¹ sowie die Schwerpunkte der Reformdiskussion zu verdeutlichen, erscheint es sinnvoll, drei Dimensionen der Regionalpolitik genauer zu betrachten:

□ Erstens die *organisatorische* Dimension der Regionalpolitik. Sie stellt primär auf die Ordnung des politischen Systems, die Institutionen und die Organisationsformen ab. Hier hat die organisatorische Grundentscheidung das Institut der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern geschaffen. Bund und Länder beteiligen sich je zur Hälfte an der Finanzierung der Fördermittel und entscheiden in einem zentralen Planungsausschuß über den Einsatz dieser Mittel, der in einem jähr-

Martin Junkernheinrich, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum und Lehrbeauftragter an der Universität-Gesamthochschule Wuppertal.

¹ Vgl. M. Junkernheinrich: Regionale Strukturpolitik und öffentliches Finanzsystem, in: Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 2/1982, S. 16 ff.

lich fortgeschriebenen Vier-Jahres-Plan (dem sogenannten Rahmenplan) festgelegt wird.

□ Zweitens die *prozessuale* Dimension der regionalen Wirtschaftspolitik. Regionalpolitische Entscheidungen werden in einem konfliktreichen, durch divergierende Interessen geprägten Prozeß hervorgebracht. Innerhalb des relevanten Entscheidungsgremiums – dem Planungsausschuß – besitzt der Bund einen nicht aufteilbaren Block von elf Stimmen und jedes Land eine Stimme. Als Konsensschwelle wurde die Drei-Viertel-Mehrheit festgelegt, so daß den Entscheidungen jeweils der Bund und mindestens die Hälfte der Länder zustimmen müssen.

□ Drittens die *inhaltliche* Dimension der Regionalpolitik. Sie stellt auf die Art und Weise der staatlichen Aktivitäten ab. Hier hat sich der Planungsausschuß für eine Kapitalmobilisierungspolitik entschieden. Zentrales Förderinstrument sind finanzielle Begünstigungen in Form von Investitionszuschüssen, Bürgschaften und zinsverbilligten Darlehen. Daneben werden wirtschaftsnahe Infrastruktureinrichtungen der Kommunen unterstützt. Der neueste Rahmenplan ermöglicht auch die Förderung von Technologie- und Gründerzentren².

Wachstums- versus Ausgleichsziel

Vor dem Hintergrund dieser Politikebenen hat sich der Schwerpunkt der Reformdiskussion auf die Abgrenzung der Fördergebiete und den Instrumenteneinsatz und damit auf eine inhaltliche Weiterentwicklung im Rahmen der bestehenden Politikkonzeption konzentriert³. So versprach man sich insbesondere durch eine stärkere Förderung von hochwertigen Arbeitsplätzen, von Dienstleistungs- und Handelsbetrieben sowie von innovativen Aktivitäten eine Erhöhung der Steuerungs- und Lenkungs-kapazität des regionalpolitischen Instrumenteneinsatzes. Die grundsätzliche Kritik am quantitativ-interventionistischen Politikansatz und an der zentralen Ausgestaltung des kooperativen Planungs- und Entscheidungsprozesses ist demgegenüber deutlich in den Hintergrund getreten.

² Vgl. Vierzehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 10/3562, S. 5.

³ Vgl. zusammenfassend P. K l e m m e r: Reform der regionalen Wirtschaftspolitik, in WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 6, S. 290 ff.

⁴ Vgl. Jahresgutachten 1984/85 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 10/2541, Zf. 414.

⁵ In diesem Zusammenhang sei auf die einzelnen Stellungnahmen zur Expertenanhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft verwiesen. Vgl. darüber hinaus die Beiträge in: Regionalpolitik 2000 – Probleme, Ziele, Instrumente. Ergebnisse eines Symposiums, Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft Trier e. V., Band 4, Trier 1985.

Relativ wenig Beachtung fand auch die Anregung des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁴, dem Wachstumsanliegen wieder verstärkt Rechnung zu tragen. Die Mehrzahl der regionalpolitischen Experten⁵ sprach sich entweder für eine Priorität des Ausgleichsanliegens aus oder begnügte sich mit einem eher plakativen Hinweis auf die Mobilisierung von Wachstumsreserven in den Problemregionen⁶.

Dies ist auch nicht verwunderlich, denn die Möglichkeiten einer Wachstumsorientierung sind – wie im folgenden zu zeigen sein wird – im Rahmen einer zentralistischen Politikkonzeption aufgrund der ungelösten Informationsprobleme und der Entscheidungsinflexibilität als äußerst gering einzuschätzen. Der bestehenden Regionalpolitik bleibt, will sie sich nicht selbst in Frage stellen, kaum etwas anderes übrig, als dem Ausgleichsziel die Priorität einzuräumen⁷. Eine wachstumspolitische Orientierung erfordert demgegenüber eine organisatorische Reform der regionalen Wirtschaftspolitik zugunsten einer dezentralen Politikkonzeption.

Das Informationsproblem

Nimmt man zunächst die *inhaltliche* Dimension der Regionalpolitik, so benötigt eine quantitativ-interventionistische Regionalpolitik eine alle Teilräume der Volkswirtschaft umfassende Regionaldiagnose, die auf der Basis raumwirtschaftlicher Gesetzmäßigkeiten die wachstumsinteressantesten Regionen zu benennen vermag. Innerhalb der regionalpolitischen Diskussion lassen sich derzeit zwei Ansätze zur Lösung dieses Auswahlproblems unterscheiden: das grenzproduktivitäts- und das potentialorientierte Konzept⁸.

Die *grenzproduktivitätsorientierte* Regionalpolitik orientiert sich an den Erträgen der zuletzt eingesetzten Faktoreinheiten und hält diejenigen Regionen, die die höchsten Grenzproduktivitäten aufweisen, für förderungswürdig. Die für eine Abschätzung der regionalen Grenzproduktivitäten notwendige Ermittlung zukünftiger regionaler Produktionsfunktionen⁹ ist jedoch bislang

⁶ Das Wachstumsanliegen ist in der regionalpolitischen Diskussion durch eine gesamtwirtschaftliche Orientierung gekennzeichnet. Die Mobilisierung von Wachstumsreserven in den *Problemregionen* ist in diesem Sinne zunächst einmal als Ausgleichspolitik anzusehen. Erst wenn es sich bei den Problemregionen gleichzeitig um die Regionen handelt, die den höchsten Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum zu leisten vermögen, dient sie auch dem Wachstumsanliegen.

⁷ Vgl. in diesem Sinne auch die Stellungnahme von F.-J. B a d e in: Regionalpolitik 2000, a.a.O., S. 29.

⁸ Vgl. dazu auch P. K l e m m e r: Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik, in: H. B e s t e r s (Hrsg.): Strukturpolitik – wozu?, Baden-Baden 1978, S. 31 ff.

⁹ Vgl. H. J. S c h a l k: Die Bestimmung regionaler und sektoraler Produktivitätsunterschiede durch die Schätzung von Produktionsfunktionen, Münster 1976.

nicht gelungen. Neben grundsätzlichen methodischen Problemen (Extrapolation von Vergangenheitsdaten, mangelnde Berücksichtigung des Nachfrageaspekts und des technischen Fortschritts) sind Schwierigkeiten bei der empirischen Umsetzung (unzureichende Datenbasis) zu nennen.

Dieses Informationsdefizit hat man in der Praxis dadurch zu umgehen versucht, daß man längerfristig für alle Teilgebiete die Existenz gleicher Produktionsfunktionen unterstellte, und zwar letztlich auf der Basis begrenzt substituierbarer Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden. Damit sind die Grenzproduktivitäten der eingesetzten Faktoren nur noch von der Faktorausstattung abhängig. In Regionen mit brachliegenden Beständen des Faktors Arbeit und niedriger Durchschnittsentlohnung ist folglich die Realkapitalbildung zu fördern.¹⁰ Durch die Erhöhung der Kapitalintensität kann nämlich im interregionalen Vergleich ein überdurchschnittlicher Grenzertrag des Kapitals zum Bruttoinlandsprodukt erzielt werden. Mögliche Konflikte zwischen Wachstums- und Ausgleichsanliegen treten somit nicht auf¹¹.

Die entscheidende Schwäche dieser Überlegungen ist die Unterstellung weitgehend identischer regionaler Produktionsfunktionen. Berücksichtigt man jedoch, daß die naturräumliche Ausstattung sowie die historische Komponente, die Sektoral- und Betriebsgrößenstruktur, die Existenz von Agglomerationsvorteilen sowie die räumlich divergierende Intensität des technischen Fortschritts regionale Produktions- und Produktivitätseffekte induzieren, so wird die Realitätsferne dieser Annahme deutlich.

Potentialorientierung

Die *potentialorientierte* Regionalpolitik¹² geht davon aus, daß die Wirtschaftskraft einer Region durch die Ausstattung mit sogenannten Potentialfaktoren (sektorale Wirtschaftsstruktur, Agglomerationstatbestände, Infrastrukturausstattung etc.) bestimmt wird. In diesem Sinne prüft sie in einem ersten Schritt regressionsanalytisch, inwieweit die regionale Streuung des Bruttoinlandsprodukts durch die Ausstattung mit Poten-

tialfaktoren erklärt werden kann. Auf diese Weise erhält sie eine „Quasi-Produktionsfunktion“, die die durchschnittlichen Produktionsgesetzmäßigkeiten zum Ausdruck bringt.

Mit dieser Durchschnittsproduktionsfunktion können in einem zweiten Schritt regionale Erwartungswerte berechnet werden, die darüber Auskunft geben, welches Bruttoinlandsprodukt eine Region angesichts ihrer Ausstattung mit Potentialfaktoren eigentlich hätte erwirtschaften können. Vergleicht man diese Erwartungswerte mit den tatsächlichen Ausprägungen, so ergeben sich Anhaltspunkte über unausgeschöpfte und damit förderungswürdige Wachstumspotentiale.

Kritisch ist hier anzumerken, daß der Erwartungswert keineswegs als äußere Grenze des regionalen Entwicklungsspielraums, sondern lediglich als relativierende Größe verstanden werden kann, die angibt, was bei einer vorgegebenen Ausstattung mit Potentialfaktoren im Durchschnitt erreicht werden könnte. Daneben wird die Aussagefähigkeit dieses Versuchs einer Bestimmung wachstumsinteressanter Regionen durch die statische Betrachtungsweise sowie die Vernachlässigung von Preis- und Nachfrageeffekten gemindert.

Wachstumsorientierte Entscheidungen?

Zieht man an dieser Stelle ein erstes Resümee, so ist festzustellen, daß die vorliegenden Versuche, die wachstumsinteressantesten Regionen zu bestimmen, aufgrund erheblicher methodischer und empirischer Defizite kaum zu überzeugen vermögen. Die Ermittlung der optimalen Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum ist, gleichgültig welche Indikatoren (Arbeitskraftreservequotient, Lohn- und Gehaltssumme, Infrastrukturindikator etc.) bemüht werden, bislang nicht gelungen¹³. Sofern man Wachstum als Ergebnis eines offe-

¹⁰ Diese Überlegungen führten zur Berücksichtigung der Bruttolohn- und Gehaltssumme und des Arbeitskraftreservequotienten als Förderindikatoren der Gemeinschaftsaufgabe.

¹¹ Vgl. R. T h o s s u. a.: Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik, Münster 1974, S. 50 ff.

¹² Vgl. D. B i e h l u. a.: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials, Tübingen 1975.

KONJUNKTUR

VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte
ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

nen Suchprozesses interpretiert, liegt es sogar nahe, die Quantifizierung von Wachstumspotentialen bzw. die amtliche Berechnung einer optimalen Wirtschaftsstruktur grundsätzlich als „Anmaßung von Wissen“¹⁴ zu bezeichnen. Eine quantitativ-interventionistische Regionalpolitik besitzt in diesem Sinne einen Informationsbedarf, der a priori nicht erfüllt werden kann.

Aber nicht nur die Entscheidungsgrundlagen fehlen, hinzu kommt, daß der kooperative Entscheidungsprozeß durch eine strukturelle Inflexibilität gegenüber neuen Problemstellungen gekennzeichnet ist. Eine einmal durchgesetzte Förderkulisse wird vielfach als Besitzstand angesehen¹⁵. Umverteilungsprozesse, bei denen einige Länder „verlieren“ und andere „gewinnen“, sind damit vergleichsweise unwahrscheinlich. Vielmehr maximiert derjenige Politiker seine Wahlchancen, der möglichst viel für seine Region oder sein Land aus den zentralen „Töpfen“ herauszuholen vermag (Wählerstimmenmaximierung statt Wohlfahrtsoptimierung).

Angesichts der hohen Konsensschwelle, es müssen ja wenigstens die Interessen des Bundes sowie von sechs Ländern berücksichtigt werden, ergibt sich somit ein Trend zur Ausgleichspolitik, möglicherweise sogar zur zielindifferenten Nivellierungspolitik. Flexible Entscheidungen und eindeutige Schwerpunktsetzungen sind demgegenüber nur schwer konsensfähig. Eine wachstumspolitische Orientierung ist damit lediglich als „zufälliges“ Nebenprodukt – nämlich dann, wenn sie der Interessenstruktur der Mehrheit entspricht – denkbar.

Zwei Alternativen

Prüft man schließlich auf *organisatorischer* Ebene, ob eine zentrale Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik überhaupt notwendig ist, so sind solche Kompe-

tenzbereiche als optimal anzusehen, in denen die Kosten und Erträge der Fördermaßnahmen räumlich gesehen weitgehend zusammenfallen. Da sich Produktion und Konsumtion aufgrund von Unteilbarkeiten, internen Ersparnissen sowie insbesondere aufgrund der räumlich begrenzten Mobilität des Menschen als Anbieter von Arbeitskraft bzw. Nachfrager von nichttransportierbaren Dienstleistungen primär in begrenzten regionalen Verflechtungsbereichen abspielen, liegt der räumliche Streuungsbereich lokaler Maßnahmen deutlich unterhalb der Landesebene¹⁶.

Insofern stellt sich die Frage nach einer Alternative zur bestehenden quantitativ-interventionistischen Regionalpolitik. Dabei soll zunächst nach einem Ersatz für die Organisationsstruktur, d. h. für die zentrale Bund-Länder-Kooperation, gesucht werden; denn die organisatorische bzw. institutionelle Dimension von Politik liefert die entscheidende Grundlage („Weichenstellung“) für zukünftige politische Prozesse und Inhalte. Hier kann im wesentlichen zwischen zwei Alternativen unterschieden werden:

Zum ersten ist eine weitere Zentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik mit einer Verlagerung der alleinigen Planungs- und Entscheidungskompetenzen auf den Bund denkbar. Auf diese Weise könnten die Konsensfindungskosten zugunsten einer flexibleren Schwerpunktsetzung gesenkt werden. Offengelassen wird bei einer solchen Kompetenzverschiebung jedoch die Lösung des Informationsproblems. Damit bleibt eine wachstumspolitische Orientierung der Regionalpolitik äußerst fragwürdig.

Zum zweiten ist eine Verlagerung der Planungs- und Entscheidungskompetenzen auf die Regionen selbst möglich¹⁷. Auf diese Weise rückt die Politikgestaltung räumlich näher an die regionalen Probleme heran; regionsspezifische Engpaßfaktoren könnten früher und präziser ausgemacht werden. Die dezentrale Suche nach Möglichkeiten, positive Entwicklungseffekte anzustoßen, würde auch zu größeren Erfahrungen über die Effizienz verschiedener Instrumente und Förderkonzepte führen. Darüber hinaus besitzt eine solche Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik den entscheidenden Vorteil, daß sie das Eigeninteresse der Regionen und die gesamtwirtschaftliche Effizienz miteinander in Einklang bringt. Damit ist sie einer zentralistischen Politikausgestaltung in prozessualer und inhaltlicher Hinsicht überlegen. Darauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

Eine dezentrale Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik beruht auf der Überlegung, daß der Wettbewerbsmechanismus grundsätzlich auch in räumli-

¹³ Vgl. H. Besters: Ordnungspolitische Implikationen der regionalen Strukturpolitik, in: Nordrhein-Westfalen in der Krise – Krise in Nordrhein-Westfalen, Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen, N. F., Heft 46, Berlin 1985, S. 150.

¹⁴ Vgl. F. A. von Hayek: Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26, Stuttgart 1975, S. 12 ff.

¹⁵ Vgl. grundlegend F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel: Politikverflechtung, Kronberg/Ts. 1976, S. 225 ff.

¹⁶ Vgl. dazu P. Klemmer: Regionale Strukturpolitik. Noch unveröffentlichtes Manuskript, Bochum 1980, S. 73 ff.

¹⁷ Vgl. zur Dezentralisierungsdiskussion etwa D. Fürst: Mehr Macht der Regionalplanung?, in: Der Bürger im Staat, Jg. 31 (1981), H. 3, S. 94 ff.; F. Lehner: Staatsinterventionismus im Spannungsfeld von Zentralisation und Dezentralisation: Das Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik, in: J. J. Hesse u. a. (Hrsg.): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden 1983, S. 221 ff.; M. Junkernheinrich: Regionale Strukturpolitik und öffentliches Finanzsystem, a.a.O., S. 38 ff.; P. Klemmer: Zentrale oder dezentrale Organisation der regionalen Wirtschaftspolitik?, in: F. Schuster (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (II), Melle 1979, S. 9 ff.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1984/85, a.a.O., Zf. 416.; U. van Suntum: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981.

Übersicht
Dimensionen alternativer Ausgestaltungen der regionalen Wirtschaftspolitik

Ausgestaltung Dimension	Interventionistischer Zentralismus	Wettbewerblicher Regionalismus
Organisation	Zentrale Bund-Länder-Kooperation	Dezentrales System von Regionen mit geringen Finanzkraftunterschieden
Prozeß Inhalt	Konsensfindung im Planungsausschuß Ziel: primär Ausgleich Mittel: Investitions- und Infrastruktur- förderung	Wettbewerb zwischen Regionen Ziel: primär Wachstum Mittel: Ansiedlungsanreize/-abgabe

cher Hinsicht eine optimale Allokation der Ressourcen herbeizuführen vermag. In diesem Sinne ermöglicht ein dezentrales System konkurrierender Regionen die Organisation eines effizienzorientierten Suchprozesses – eine Aufgabe, die das heutige System nicht zu bewältigen vermag.

Unverfälschte Marktsignale

Angesichts der vielfach stark sozialromantisch geprägten Vorstellungen über das Dezentralisierungspotential politischer Planungs- und Entscheidungsprozesse ist jedoch zu betonen, daß dezentrale Organisationsstrukturen nur innerhalb eines adäquaten Ordnungsrahmens voll funktionsfähig sind. Daher muß sichergestellt werden, daß die räumliche Allokation nicht durch redistributive Maßnahmen des öffentlichen Sektors bzw. durch eine ruinöse Konkurrenz zwischen einzelnen Regionen verzerrt wird. Mit anderen Worten: Die Vor- und Nachteile einer Region müssen sich bei der Standort- und Wohnortwahl auf der Basis unverfälschter Marktsignale durchsetzen können.

Zu diesem Zweck müßte zunächst das öffentliche, und hier primär das kommunale Finanzsystem reformiert werden¹⁸. Da im örtlichen Steueraufkommen redistributive Elemente – das sind im regional relevanten Sinne alle vom Äquivalenzprinzip abweichenden Steuern (Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer etc.) – enthalten sind, führt die regionale Verteilung der Einnahmen nach ihrem örtlichen Aufkommen zu gesamtwirtschaftlich ineffizienten Wanderungsimpulsen¹⁹. So ent-

steht bei einer proportionalen oder progressiven Einkommensteuer ein Anreiz, in solche Regionen zu ziehen, in denen viele gut verdienende Bürger wohnen; denn dort ist die Finanzausstattung pro Kopf und damit das Angebot an öffentlichen Gütern vergleichsweise hoch. Die Bürger sollten aber dorthin ziehen, wo das Angebot an öffentlichen Gütern besonders kostengünstig bereitgestellt wird, und *nicht* dorthin, wo sie sich das größte Stück aus dem „Umverteilungskuchen“ heraus-schneiden können²⁰.

Fiskalische Gleichheit

Als alternatives, räumlich neutrales Verteilungsprinzip schlägt Buchanan das Prinzip der fiskalischen Gleichheit im Sinne einer gleichen Finanzausstattung pro Kopf vor²¹. Alle redistributiven Steuerquellen sind dem Bund zuzuweisen, der daraus Finanzzuweisungen an die regionale Ebene nach der Zahl der dort ansässigen Einwohner und Betriebe gewähren kann. Auf diese Weise entsteht ein System konkurrierender Regionen mit vergleichsweise geringen Finanzkraftunterschieden. Eine Region hat innerhalb eines solchen Ordnungsrahmens nur dann einen Anreiz zur Ansiedlungsförderung bzw. zur Zahlung von Ansiedlungsprämien, wenn die finanzielle Zuweisung, die sie für den betreffenden Betrieb erhält, höher ist als die externen Kosten der Ansiedlung. Sofern diese externen Kosten, etwa weil das Ballungsoptimum überschritten ist, höher als der Zuweisungsbetrag sind, wird sie eine Ansiedlungsprämie verweigern bzw. eine Ansiedlungsabgabe fordern.

Wenn nun der Zuweisungsbetrag für alle Regionen einheitlich ist, werden die Ansiedlungen tendenziell in den Regionen stattfinden, in denen die externen Kosten am niedrigsten sind. Dies gilt analog auch für das Wanderungsverhalten der Wohnbevölkerung. Somit dürfte die Konkurrenz zwischen den Regionen, die auf prozes-

¹⁸ Vgl. zu den regionalen Implikationen des öffentlichen Finanzsystems auch M. Junkernheinrich, P. Klemmer: Regionalisierung öffentlicher Finanzströme, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Beiträge, Bd. 89, Hannover 1985; M. Junkernheinrich: Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1984, hrsg. vom Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen 1985.

¹⁹ Dies gilt in abgeschwächter Form auch für die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung präferierte Wertschöpfungsteuer (vgl. Jahresgutachten 1984/85, a.a.O., Zf. 420). Da sie ähnlich wie die Gewerbesteuer weit davon entfernt ist, ein Äquivalent für die tatsächlich durch die Betriebe verursachten öffentlichen Kosten zu sein, sind Verzerrungen der regionalen Allokation zu erwarten. Vgl. zur Bedeutung der Standortneutralität des öffentlichen Finanzsystems grundsätzlich U. van Suntum: Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: Kyklos, Vol. 34 (1981), Fasc. 2, S. 216 ff.

²⁰ Vgl. U. van Suntum: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft – Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Jg. 5/1984, S. 122.

²¹ Vgl. J. M. Buchanan: Federalism and fiscal equity, in: The American Economic Review, Vol. XL (1950), No. 4, S. 583 ff.

sualer Ebene als Substitution für die Konsensfindung im Planungsausschuß anzusehen ist, zu einer regionalen Allokation der Produktionsfaktoren führen, die die Standortvor- und -nachteile der einzelnen Teilräume berücksichtigt und damit auf inhaltlicher Ebene dem Wachstumsanliegen gerecht wird (vgl. die Übersicht).

Vergleicht man die beiden skizzierten Ausgestaltungsformen der regionalen Wirtschaftspolitik und ihre ökonomischen Anreizfunktionen, so wird deutlich, daß die Eigenverantwortlichkeit der Regionen im Rahmen definitiv festgelegter Finanzmittel das Politikerinteresse auf eine möglichst effiziente Mittelverwendung lenkt. Es handelt sich ja um das Geld „ihrer“ Wähler. Eine ruinöse Konkurrenz in Form von „überhöhten“ Ansiedlungsprämien ist nur durch eine Einschränkung anderer Aufgaben und Ausgaben finanzierbar und würde gegebenenfalls durch einen Stimmenverlust bestraft. Wählerstimmenmaximierung und gesamtwirtschaftliche Effizienz stehen somit in weit besserer Übereinstimmung als im zentralistischen Ansatz der bestehenden Regionalpolitik. Dort wird die Ausbeutung anonym finanzierter Töpfe und damit ein ineffizientes Verhalten politisch prämiert.

Einwände

Gegen ein dezentrales System konkurrierender Regionen wird vielfach vorgebracht, daß es die Steuerungsmängel einer marktmäßigen Allokation übersieht. Die meisten Argumente können jedoch bei näherer Betrachtung nicht voll überzeugen:

- So steht die Existenz räumlicher Mobilitätsprobleme nicht im Widerspruch zur marktmäßigen Allokationseffizienz. Vielmehr ist sie Ausdruck der Raumüberwindungskosten und somit eine normale Kostenkomponente, die im Allokationskalkül Berücksichtigung finden muß. Daher ist es auch nicht zulässig, von brachliegenden Faktorbeständen direkt auf unausgeschöpfte Wachstumspotentiale zu schließen. Vielmehr stellt sich die Verwertung dieser Bestände als eine Kostenfrage dar, und es ist nicht gewährleistet, daß ihre Ausnutzung mit einem Effizienzgewinn gleichzusetzen ist.
- Die historische Komponente ist für zukünftige Standortentscheidungen nicht von Bedeutung. Für deren Effizienz sind nicht die historischen Ursachen, sondern die Höhe der gegebenen oder zu erwartenden Opportunitätskosten ausschlaggebend.
- Auch der Vorwurf der Kurzsichtigkeit und mangelnden Zukunftsorientierung der marktmäßigen Allokation vermag nicht zu überzeugen. Die Investitionsentscheidung eines Unternehmers ist trotz aller Unsicherheit stärker auf die Zukunft gerichtet als die vergangenheitsorientierten Daten der amtlichen Regionalplaner.

Größere Bedeutung als diese Gegenargumente hat das Vorliegen externer Effekte, die in räumlicher Hinsicht primär als Agglomerationsvor- und -nachteile auftreten. Sofern z. B. nicht alle Kosten der Produktion in die unternehmerische Kalkulation eingehen, liegt die einzelwirtschaftliche unter der gesamtwirtschaftlichen Kostenkurve. Als anschauliches Beispiel kann hier auf die Umweltbelastung verwiesen werden. Da ihre Kosten in den Marktpreisen nicht vollständig enthalten sind, können Verdichtungsräume über das Ballungsoptimum hinausschießen.

Trotz der Gefahr einer solchen suboptimalen Allokation der Faktoren im Raum stellen auch die externen Effekte kein überzeugendes Argument für eine interventionistische Regionalpolitik dar. Denn zum einen ist es der empirischen Regionalforschung bislang nicht gelungen, die sehr heterogenen Agglomerationsvor- und -nachteile mengenmäßig zu erfassen, sie preislich zu gewichten und damit das Überschreiten eines Ballungsoptimums konkret nachzuweisen. Insofern leidet die quantitativ-interventionistische Regionalpolitik auch hier unter einem beträchtlichen Informationsdefizit. Zum anderen stellen externe Effekte kein Marktversagen dar; sie sind vielmehr Ausdruck einer unzulänglichen rechtlichen Rahmenordnung²². Daher stellt ihre marktmäßige Internalisierung, etwa in Form von Verschmutzungszertifikaten, die ursachenadäquate Handlungsalternative dar²³.

Als letzter Einwand gegen das skizzierte System konkurrierender Regionen verbleiben somit normative Überlegungen: es verlangt vom Faktor Arbeit räumliche Mobilität. Die passive Sanierung, d. h. die Abwanderung der Arbeitskräfte aus den an relativer Attraktivität verlierenden Regionen, ist konstitutiver Bestandteil der mit dem Strukturwandel verbundenen Neuverteilung der Produktionsfaktoren im Raum. Markt und Wettbewerb werden aber nur dann zu massiven Reallokationen führen, wenn die Politik einen größeren Strukturstau verursacht hat²⁴. Insgesamt gesehen scheint somit auch der Hinweis auf die passive Sanierung kein hinreichender Grund, am zentralistischen Interventionismus festzuhalten. Ein Übergang zum wettbewerblichen Regionalismus ist zumindest aus wachstumspolitischer Sicht angesichts der Fragwürdigkeit der heutigen Regionalpolitik dringend geboten.

²² Vgl. P. Klemmer: Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik, a.a.O., S. 30 f.

²³ Vgl. etwa H. Bonus: Zwei Philosophien der Umweltpolitik: Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, in: List Forum, Bd. 12 (1983/84), H. 5, S.323 ff.

²⁴ Vgl. H. Besters: Ordnungspolitische Implikationen der regionalen Strukturpolitik, a.a.O., S. 145.