

Jürgensen, Harald

Article — Digitized Version

Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jürgensen, Harald (1964) : Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 44, Iss. 1, pp. 20-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133365>

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.

Grundlagen einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik

Prof. Dr. Harald Jürgensen, Hamburg

Der folgende Beitrag entstand im Rahmen der Vorarbeiten für ein Gutachten, das dem Verfasser von der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg im Sommer vergangenen Jahres übertragen worden ist. Die Ergebnisse dieses Gutachtens über die Möglichkeiten und Grenzen der Hamburger Industrialisierungspolitik werden zum Jahresende 1964 vorliegen. In diesem Beitrag werden zunächst die Grundlagen dargelegt, auf denen eine an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität ausgerichtete Regionalpolitik beruhen muß. Darüber hinaus werden einige der Probleme aufgezeigt und zur Diskussion gestellt, die sich aus der Unzulänglichkeit des regionalpolitischen Instrumentariums ergeben und deren Lösung durch die unzureichende Koordination der regionalpolitischen und statistischen Arbeit erheblich erschwert wird.

BEDEUTUNGSWANDEL DER REGIONALPOLITIK IM WIRTSCHAFTSWACHSTUM

Die Probleme der Raumwirtschaftstheorie und Regionalpolitik sind aktuell geworden. Sie scheinen als neue Modegebiete wirtschaftswissenschaftlicher Forschung und wirtschaftspolitischer Diskussion neben oder sogar an die Stelle von Wachstumstheorie und Strukturpolitik zu treten, die wiederum die Konjunkturtheorie und -politik in der Rangskala der Aktualität abgelöst hatten. Tatsächlich spiegelt jedoch diese zweimalige Schwerpunktverlagerung von Forschungstätigkeit und Diskussion während der letzten 15 Jahre — die sich in den USA und in der Bundesrepublik am deutlichsten abzeichnet — nur die veränderten Gewichte der gesamtwirtschaftlichen Probleme wider. Denn mit fortschreitender Deformation der Konjunkturzyklen und zunehmender Beherrschung bzw. Rückbildung der kurzfristigen Beschäftigungsschwankungen konzentriert sich das wirtschaftspolitische Interesse immer mehr auf die Sicherung des langfristigen Wirtschaftswachstums. Die erhöhte Bedeutung dieser Aufgabe steigert zugleich das Gewicht der Raumordnungsprobleme.

Wirtschaftswachstum vollzieht sich stets in einer Kette regionaler Ungleichgewichte (A. O. Hirschman). Prinzipiell können diese Ungleichgewichte auf „leads“ und „lags“ beschränkt bleiben, aber auch ständig zunehmen. Mit dem Reifegrad der Wirtschaft vergrößern sich jedoch in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ohne aktive Regionalpolitik die Möglichkeiten von räumlichen Ungleichgewichten. Je kapitalintensiver die Produktion wird, desto stärker wird die raumprägende Kraft der langlebigen Produktionsmittel und desto mehr werden zwangsläufig auch die Anpassungsprozesse der Raumstrukturen an ein verändertes räumliches Gleichgewicht oder marktwirtschaftliches Raumoptimum gehemmt. Auf der anderen Seite vergrößern sich im Wirtschaftswachstum bei verkürzten ökonomischen Entfernungen, aber verlängerten und immer stärker differenzierten Produktionsumwegen und gleichfalls zunehmender Konsumdifferenzierung die Impulse für Strukturwandlungen. Das Wirtschafts-

wachstum vermindert also die Anpassungsfähigkeit der Raumstrukturen, und es verstärkt zugleich die Notwendigkeit von Strukturwandlungen. Sollen die steigenden Spannungen aufgefangen werden, so muß die zunehmende Erstarrung der Raumstrukturen durch eine erhöhte Aktivität in der Raumordnungspolitik und vor allem in ihrem ökonomischen Bereich, der Regionalpolitik¹⁾, kompensiert werden. Das Wirtschaftswachstum erzwingt mithin einen Einsatz der Regionalpolitik zur Sicherung der langfristig optimalen Faktorallokation, wenn es nicht selbst gefährdet werden soll. Strittig kann demnach nicht mehr die Notwendigkeit der Regionalpolitik sein, sondern höchstens die Rangskala ihrer Aufgaben.

Für die Regionalpolitik der Bundesrepublik — und auch der EWG — gelten soziale Gerechtigkeit, individuelle Freiheit und wirtschaftlicher Wohlstand als allgemeinverbindliche Ziele, die im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung angestrebt werden sollen. Diese Zielkonstellation stellt daher auch die Basis der folgenden Analyse dar. Sie bedeutet einen prinzipiellen Verzicht auf wirtschaftspolitische Zwangsmaßnahmen. Für unsere Analyse der regionalpolitischen Aufgaben und ihrer Unterziele, die im Rahmen der Ziel-Mittel-Beziehung zugleich instrumentalen Charakter haben, gelten also zwei Nebenbedingungen: der vom Entwicklungsniveau einer „mature economy“ gesetzte Datenkranz und die Forderung, daß die Regionalpolitik bei ihrem Beitrag zur Realisierung der gesellschaftspolitischen Ziele den Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu beachten hat.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht das Streben nach einer wachstumsoptimalen Faktorallokation im Raum, d. h. der Faktorallokation, die den maximalen Gegenwartswert aus der Summe des gegenwärtigen und der zukünftigen Sozialprodukte — unter Berücksichtigung des ökonomischen Horizonts — verwirk-

¹⁾ Regionalpolitik oder regionale Wirtschaftspolitik umfaßt den ökonomischen Bereich der Raumordnungspolitik und damit die Summe der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in den einzelnen Wirtschaftsräumen gesellschaftliche Leitbilder realisieren sollen.

licht. Diese Aufgabe ist von der Regionalpolitik so zu lösen, daß die Ergebnisse zur Verwirklichung aller drei gesellschaftspolitischen Endziele — soziale Gerechtigkeit, individuelle Freiheit und wirtschaftlicher Wohlstand — beitragen. Auf die Problematik von Zielkonflikten oder gar Antinomien, die zwischen diesen drei gesellschaftspolitischen Endzielen entstehen können, soll hier nicht eingegangen werden.²⁾

DAS DILEMMA DER REGIONALPOLITIK

Die Regionalpolitik der Bundesrepublik beschränkte sich bisher auf regionale Förderungsprogramme und ad hoc-Maßnahmen. Auch der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf eines Bundesraumordnungsgesetzes stößt noch nicht zu einer geschlossenen raumordnungspolitischen Konzeption für das gesamte Bundesgebiet vor. Dabei soll jedoch nicht verkannt werden, daß der föderalistische Aufbau der Bundesrepublik einer gesamtwirtschaftlichen Konzeption der Regionalpolitik erhebliche Hemmnisse entgegenstellt; ebensowenig ist zu übersehen, daß die Wissenschaft erst Teilbereiche der raumwirtschaftlichen Funktionalzusammenhänge erforscht und bislang auch nur Teile des wirtschaftspolitischen Instrumentariums entwickelt hat, das zur Realisierung einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik notwendig ist. Die Regionalpolitik der Bundesrepublik befindet sich daher heute in dem Dilemma, daß sie den Weg zu ihrem Ziel nicht kennt. So erklärt sich, daß sie im Partialansatz betrieben wird, wo ein regionalpolitisches System erforderlich ist, und daß sie pauschal betrieben wird, wo wirtschaftspolitische Differenzierungen notwendig sind.

Unter diesen Bedingungen wird auch die Neigung verständlich, vor allem die unteren Instanzen mit regionalpolitischen Aufgaben zu betrauen, in der Annahme, daß sie dort wegen der größeren Problemlösung am besten gelöst werden können. Diese Regelung führt jedoch zwangsläufig zu der Gefahr, daß auch die systemnotwendig gesamtwirtschaftlich orientierte Regionalpolitik nach lokalen Sonderinteressen ausgerichtet wird. Die Praxis der Regionalpolitik in der Bundesrepublik gelangte daher bislang über eine lediglich an den Interessen der Länder ausgerichtete regionale Strukturpolitik nicht weit hinaus.

Die Strukturpolitik der Länder für die wirtschaftlich fortgeschrittenen Gebiete erschöpft sich aber häufig nur in dem Versuch, die „Krisenfestigkeit“ der einzelnen Regionen zu erhöhen — eine Aufgabe, die mit dem Ziel der gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorallokation nicht vereinbar ist, weil sie allenfalls auf Kosten der übrigen Regionen erfüllt werden kann.³⁾ Die für

²⁾ Vgl. hierzu H. Jürgensen, „Antinomien in der Regionalpolitik“, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, erscheint demnächst als Heft 3/1963 des Jahrbuchs für Sozialwissenschaft.

³⁾ Vgl. hierzu H. Meinhold, „Raumpolitik und moderne Wirtschaftspolitik“, in: Raumordnung und Wirtschaftspolitik, Heft 27 der Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Köln 1957, S. 14 f., und H. Giersch, „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a. a. O.

schwach strukturierte Gebiete angewandte Industrialisierungspolitik wird dagegen noch oft unkritisch als ein von unerwünschten Nebenwirkungen freies Allheilmittel angesehen. Dabei wird zu wenig berücksichtigt, daß Industrialisierung Investitionen voraussetzt, die sowohl Einkommens- als auch Kapazitätseffekte haben. Zwischen deren Höhe und Entwicklung können jedoch erhebliche Divergenzen entstehen, da gleiche Investitionen mit gleichem Kapazitätseffekt in unterschiedlichen Regionen unterschiedliche Einkommenseffekte haben können. Die Ursache langfristiger regionaler Divergenzen von Kapazitäts- und Einkommenseffekten liegt in der regional unterschiedlichen Höhe der Faktorkosten. Räumliche Differenzen des Einkommens entstehen bei gleicher Kapazitätsauslastung gleicher Investitionen, wenn die langfristigen volkswirtschaftlichen Produktionskosten in einzelnen Wirtschaftsräumen bereits progressiv, in anderen aber noch degressiv verlaufen. Andererseits haben Investitionen zwar sofort Einkommenseffekte, ihre Kapazitätseffekte können dagegen wegen der ökonomischen Unteilbarkeit der Investitionsprojekte erst viel später und auch bei räumlich gleichen Einkommenseffekten in sehr unterschiedlichem Ausmaß eintreten. Von einer gesamtwirtschaftlich orientierten Industrialisierungspolitik ist aber zu fordern, daß sie sowohl die kurzfristigen Einkommenseffekte als auch die langfristigen Kapazitäts- und Wachstumseffekte berücksichtigt und zu optimieren versucht.

Die unteren Instanzen der Regionalpolitik, wie Gemeinde- oder Kreisverwaltungen, vermögen sich in ihrem Bereich im allgemeinen nicht an gesamtwirtschaftlichen Kosten- oder gar Produktivitätsunterschieden zu orientieren. Entscheidend für ihre Bemühungen, Industriebetriebe heranzuziehen, ist meist nur die erreichbare Vergrößerung des Anteils der Industriebeschäftigten, der regionalen Krisenfestigkeit und des Gewerbesteueraufkommens. Werden durch diese Industrialisierungspolitik, die u. U. die volkswirtschaftlichen Standortkosten verfälscht, Betriebsgründungen bzw. -verlagerungen veranlaßt, dann besteht gerade wegen der „erfolgreichen“ Tätigkeit der regionalpolitischen Instanzen die Gefahr, daß sich zwar das regionale Einkommen erhöht, daß aber gleichzeitig gegen das Postulat der wachstumsoptimalen Allokation der Produktionsfaktoren verstoßen wird. Betriebswirtschaftlich optimale Standortwahl und volkswirtschaftlich optimale Standortverteilung und Allokation der Ressourcen stimmen ceteris paribus nur dann überein, wenn in der einzelwirtschaftlichen Kalkulation alle durch den Produktionsprozeß hervorgerufenen Kosten erfaßt werden, d. h. wenn bei Dritten keine externen Verluste entstehen⁴⁾, wenn bei einem weiteren Ausbau der Infrastruktur in den Ballungsräumen die hier im Vergleich zu den übrigen Gebieten meist höheren Investitionsaufwendungen langfristig nicht zu höheren Durchschnittskosten der öffentlichen Grundleistungen

⁴⁾ Vgl. H. Jürgensen, „Private und soziale Kosten“, in: Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 29, Berlin 1963, S. 245 ff.

führen⁵⁾ und wenn der Marktautomatismus bzw. dessen notwendige Korrektur durch die Regionalpolitik die Betriebe zumindest langfristig an ihre günstigsten Standorte lenken kann. Da aber bislang praktikable Orientierungsgrößen für den gesamtwirtschaftlich optimalen Faktoreinsatz fehlen, ist es heute überhaupt nicht möglich, regionale Industrialisierungsmaßnahmen im Hinblick auf ihre gesamtwirtschaftliche Effizienz zu beurteilen, d. h. festzustellen, wie hoch die Wohlstandsverluste sind, die durch ein Abweichen von der gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorallokation eintreten. Die Regionalpolitik weiß mithin weder, wie die gesamtwirtschaftlich optimale Standortstruktur beschaffen sein muß, noch kennt sie den Preis, den die Gesellschaft zu bezahlen hat, wenn regionale Förderungsmaßnahmen — z. B. aus sozialpolitischen oder auch einfach aus partikularistischen Gründen — Produktionsstrukturen schaffen, die mit der gesamtwirtschaftlich optimalen Faktorallokation im Raum nicht übereinstimmen. Die Regionalpolitik kann ihre ökonomische Aufgabe also erst dann erfüllen, wenn sie brauchbare gesamtwirtschaftliche Orientierungsgrößen erhält. Ein Ansatzpunkt, der in Richtung zu einer derartigen gesamtwirtschaftlich ausgerichteten Regionalpolitik führt, wäre die Entwicklung einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik.

ANSATZMÖGLICHKEITEN EINER PRODUKTIVITÄTSORIENTIERTEN INDUSTRIALISIERUNGSPOLITIK

Eine an gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsindizes orientierte Industrialisierungspolitik soll zur Lösung der optimalen Faktorallokation im Raum beitragen.⁶⁾ Wie eine nähere Analyse zeigt, umfaßt jedoch dieses Endziel ein ganzes Bündel von Vorzielen, die vorab gelöst sein müssen: die Angleichung der privatwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Produktionskosten und damit auch der Standortkosten, die Abstimmung der Fristen von privatwirtschaftlichen Rentabilitätsabwägungen und gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsrechnungen, die Identität von privatwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Erträgen, d. h. die Erfassung der externen Ersparnisse und die reibungslose Anpassung der Produktivitätsrechnung an Datenänderungen. Die Aufgabe der Produktivitätsmessung⁷⁾ wird also zum Problem einer dynamischen Wirtschaftlichkeitsrechnung, die sich auf die Gesamtwirtschaft erstrecken muß.

5) Das gilt z. B. auch für den Straßenunterhalt. Die durch zunehmende Kraftfahrzeugdichte und hohe Unfallfolgekosten vor allem in Ballungsgebieten hervorgerufenen Probleme lassen sich — zumindest graduell — lösen, wenn das Prinzip der gleichen steuerlichen Belastung überall dort durchbrochen wird, wo die Kraftfahrzeugsteuern und -abgaben, d. h. die privatwirtschaftlichen Kosten, nicht mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Straßenunterhaltung übereinstimmen, und wenn die produktive und konsumtive Nutzung des Straßennetzes Wirtschaftlichkeitsberechnungen unterworfen wird. Durch Wirtschaftlichkeitsberechnungen können die verfügbaren Investitionsmittel so auf die miteinander konkurrierenden Straßenbauvorhaben — sowohl Orts- als auch Bundesstraßen — verteilt werden, daß sich der Grenzertrag der Investitionen ausgleicht; vgl. H. Jürgensen, „Zeitwert und Wirtschaftlichkeitsrechnung im Straßenbau“, in: Schiene und Straße 1963 (in Vorbereitung).

6) H. Giersch, „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, a. a. O.

7) Zum Problem der Produktivitätsmessung vgl. G. E. Reuss, „Produktivitätsanalyse“, Basel-Tübingen 1960, und die dort angegebene Literatur.

Die beiden ersten Vorziele sind vielleicht nicht politisch, aber verfahrenstechnisch am leichtesten zu verwirklichen. Sie erfordern lediglich, daß langfristig alle im Produktionsprozeß entstehenden Kosten den Wirtschaftssubjekten angelastet werden, die sie verursachen. Schwieriger ist schon die Erfassung der externen Ersparnisse. Das Problem wird nur näherungsweise gelöst, wenn die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsrechnung als Output den von einem Investitionsvorhaben erwarteten Beitrag zum Brutto-Inlandsprodukt erfaßt und dabei die Komplementaritätsbeziehungen der Wirtschaftszweige und -räume berücksichtigt. Die größten Schwierigkeiten bereitet jedoch die Dynamisierung der Wirtschaftlichkeitsrechnung unter der Bedingung einer sich im Wirtschaftswachstum fortentwickelnden Zielkonstellation. Sieht man zunächst von dem letzten Problem ab, so können als Orientierungsgröße für eine Industrialisierungspolitik, die auf eine gesamtwirtschaftlich optimale Faktorallokation im Raum ausgerichtet ist, die Ergebnisse langfristiger regionaler Produktivitätsvergleiche und -vorausschätzungen verwendet werden.

Ein methodisch und statistisch geeignetes Instrument zur Ermittlung der regionalen Produktivität nicht standortgebundener Wirtschaftsbereiche wurde von meinem Assistenten D. Marx im Rahmen einer größeren Untersuchung über regionalpolitische Probleme im Wirtschaftswachstum entwickelt, indem er das von etwaigen sozialen Zusatzkosten bereinigte Brutto-Inlandsprodukt (BIP) nicht standortgebundener Industriezweige je Beschäftigten als Output in Relation setzte zu den regional unterschiedlichen Kosten öffentlicher Grundleistungen je Einwohner als Input. Vergleicht man die mit Hilfe dieses Koeffizienten für einzelne Industriezweige in verschiedenen Regionen ermittelten Werte, so ergibt sich „eine ausreichende Vorstellung über das Ausmaß der regionalen Produktivitätsdifferenzen des jeweils untersuchten Wirtschaftsbereiches, wie sie bisher nicht möglich war“.⁸⁾

Die durchschnittliche regionale Produktivität des betreffenden Industriezweiges sinkt in dem Ausmaß, wie die öffentlichen Grundleistungen verhältnismäßig stärker als das BIP je Beschäftigten steigen, und umgekehrt:

$$P_{ix} = \frac{\sum BIP_{ix} - \sum Z_i}{\frac{\sum B_{ix}}{\sum G_{jx}} \cdot \sum E_x}$$

- P_{ix} = durchschnittliche regionale Produktivität des Industriezweiges i im Wirtschaftsraum x
- BIP = Bruttoinlandsprodukt
- i = mittelbar standortgebundener Industriezweig
- B = Beschäftigte
- Z_i = soziale Zusatzkosten, die durch den Industriezweig i bei Dritten verursacht werden
- G = öffentliche Grundleistungen
- j = ausgewählte kommunale Verwaltungszweige
- E = Einwohner

8) Vgl. D. Marx, „Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik“, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a. a. O.

Besser wäre die alle Produktionsfaktoren erfassende Produktivitätsmessung:

$$P_{ix} = \frac{\frac{\sum BIP_{ix} - \sum Z_i}{\sum B_{ix}}}{\frac{\sum K_{ix} \cdot q + \sum A_{ix} \cdot l}{\sum B_{ix}} + \frac{\sum G_{jx}}{\sum E_x}}$$

- K = Kapitaleinsatz
 A = Arbeitseinsatz
 q = durchschnittliche Verzinsung
 l = durchschnittlicher Lohnsatz

Die Unzulänglichkeit des statistischen Materials in der Bundesrepublik setzt jedoch der Verwendung dieses zweifellos aussagefähigeren Produktivitätskoeffizienten vorerst unüberwindliche Hemmnisse entgegen. Bei den regionalen Produktivitätsmessungen muß daher zunächst unterstellt werden, daß „die durch das unterschiedliche Niveau der öffentlichen Grundleistungen hervorgerufenen regionalen Produktivitätsunterschiede größer sind als der Einfluß unterschiedlicher Faktorkombinationen innerhalb eines Industriezweiges“.⁹⁾

Die statistischen Probleme der „verkürzten“ Produktivitätsmessung sind bereits von Marx dargestellt worden, so daß auf diesen Fragenbereich hier nicht eingegangen zu werden braucht. Auch eine Reihe weiterer Probleme einer wachstumsoptimalen Industrialisierungspolitik, wie die Komplementaritätsbeziehungen zwischen den einzelnen Industriezweigen einer Region, aber auch zwischen einzelnen Regionen sind bereits behandelt worden.¹⁰⁾ Unbeachtet blieb jedoch bislang die grundsätzliche Problematik einer wachstumsoptimalen und das heißt zugleich produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik — insbesondere ihre Konsequenzen für den Umfang der regionalpolitischen Aufgaben. Bevor dieses Problem behandelt werden kann, müssen jedoch zwei weitere Grenzen der produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik klargestellt sein.

Alle Produktivitätsvergleiche setzen eine konstante, zumindest aber ähnliche Grundstruktur der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele voraus. Deshalb sind bekanntlich alle Leistungsvergleiche zwischen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen mit verschiedenen politischen Zielen wertlos. Ebenso wie bei räumlich verschiedenen Wert- und Zielvorstellungen sind Produktivitätsvergleiche auch dann nicht möglich, wenn das raumwirtschaftliche Optimum eine Funktion des historischen Prozesses wird.¹¹⁾

Ferner ist zu beachten, daß die von einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik zu erwartenden Ergebnisse nur den ökonomischen (Teil-)Aspekt des Raumordnungsproblems darstellen. Sie

9) D. Marx, „Regionale Produktivitätsmessung als Ansatzpunkt überregionaler Raumordnungspolitik“, a. a. O.

10) Vgl. H. Giersch, „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, a. a. O., und W. Isard/E. W. Schooler/Th. Vietorisz, „Industrial Complex Analysis and Regional Development“, New York und London 1959.

11) E. v. Böventer, „Theorie des räumlichen Gleichgewichts“, Tübingen 1962, S. 163.

müssen daher stets im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den gesellschaftspolitischen Zielen geprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Auch Produktivitätsrechnungen entheben den Politiker nicht der Stellungnahme zu gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen. Denn das Ziel der produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik, die gesamtwirtschaftlich optimale Faktorallokation, steht in Konkurrenz mit anderen gesellschaftspolitischen Zielen der Regionalpolitik¹²⁾, z. B. dem Streben nach einer Sicherung regional vergleichbarer Lebensbedingungen für die Bevölkerung im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit. Die Rangskala dieser verschiedenen regionalpolitischen Aufgaben beruht auf einer rein politischen Entscheidung. Die regionalpolitische Diskussion bleibt jedoch im Bereich einer „Fülle gefühlvoller, aber ziemlich nichtssagender Worte“¹³⁾ stecken, wenn ihr nicht Kriterien zugrunde gelegt werden können, an denen Aufwand und Erfolg regionalpolitischer Entscheidungen zu messen sind.

Die Analyse der theoretischen Voraussetzungen und instrumentalen Möglichkeiten einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik ist nur der erste Schritt auf dem Wege zur Realisierung einer wachstumsoptimalen Raumstruktur. Die regionalpolitische Praxis stellt weitere Probleme. Erwähnt seien die Schwierigkeiten einer langfristigen Vorausschätzung der Aufwendungen für öffentliche Grundleistungen und der Beiträge einzelner Wirtschaftsbereiche zum Brutto-Inlandsprodukt sowie die Probleme, die bei der notwendigen Koordination der als gesamtwirtschaftlich richtig erkannten standortpolitischen Maßnahmen mit den unternehmerischen Standortentscheidungen entstehen. Im Rahmen dieses Beitrages braucht auf diese Fragenbereiche nicht näher eingegangen zu werden.¹⁴⁾

WIRTSCHAFTSPOLITISCHE KONSEQUENZEN

Auf der Basis der gegebenen gesellschaftspolitischen Zielkonstellation und im Rahmen der Grenzen, die Produktivitätsmaßstäben wie ökonomischen Kriterien überhaupt gesetzt sind, bestimmt die Konzeption einer produktivitätsorientierten Industrialisierungspolitik den Aktionsraum wie die Instrumente der Regionalpolitik. Wirtschaftswachstum ist mit regionalen Ungleichgewichten verbunden. Die regionalen Ungleichgewichte müssen sich jedoch durch eine Orientierung der wirtschaftlichen Entwicklung zum raumwirtschaftlichen Optimum langfristig wieder aufheben. Nach der überkommenen Raumwirtschaftstheorie besteht in der marktwirtschaftlichen Ordnung eine Selbststeuerungstendenz der Wirtschaft wie der Wirtschaftsräume zum gesamtwirtschaftlichen Optimum. Diese Theorie des räumlichen Gleichgewichts, die auch die nichträumliche Gleichgewichtstheorie als Spezialfall umschließt, ist jedoch in ihrer wirtschaftspolitischen Bedeutung wie in ihrem

12) Vgl. H. Jürgensen, „Antinomien in der Regionalpolitik“, a. a. O.

13) H. Giersch, „Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik“, a. a. O.

14) Diese Fragen sind Gegenstand der Untersuchung von D. Marx über Regionalpolitik und wirtschaftliches Wachstum.

theoretischen Erkenntniswert problematisch geworden. Sie wurde entwickelt, als „indivisiabilities“ noch kaum auftraten, die Flexibilität der wirtschaftlichen Strukturen groß war und die punktbezogene betriebliche Standortwahl nicht nur für die eindeutig standortgebundenen Wirtschaftszweige, wie den Bergbau, Schiffbau usw., sondern generell erhebliche Bedeutung für die Rentabilität der Unternehmen hatte. Inzwischen haben jedoch das wachsende Gewicht der oligopolistischen Marktstrukturen, der nicht linear-homogenen Produktionsfunktionen mit Unteilbarkeitsproblemen und die Zunahme des Bestandes an langlebigen Kapitalgütern mit vorgegebener räumlicher Verteilung die Wirksamkeit der marktwirtschaftlichen Selbststeuerungstendenzen zur gesamtwirtschaftlich optimalen Standortstruktur abgeschwächt.¹⁵⁾

Gleichzeitig hat der technische Fortschritt den Anteil der Frachtkosten an den gesamten Produktionskosten gesenkt, haben sich die regionalen Unterschiede der Lohnkosten immer mehr nivelliert und verringern sich die Agglomerationsvorteile durch den Ausbau des Verkehrsnetzes und der Kommunikationsmittel oder schlagen mit zunehmender Verdichtung der Wirtschaftszentren sogar in Deglomerationstendenzen um. Die Folge ist, daß die Bedeutung der „punktbezogen wirkenden“ Standortfaktoren¹⁶⁾ sinkt und die Standortwahl immer stärker von „flächenbezogen wirkenden“ Standortfaktoren oder Raumfaktoren wie dem Ausbaustand und der Qualität der Infrastruktur¹⁷⁾ beeinflusst wird. Soweit bei den veränderten Optimumbedingungen überhaupt noch eine Selbststeuerungstendenz der Wirtschaft zum Raumoptimum wirksam ist, kann daher nur ein Feld indifferenter räumlicher Gleichgewichtspunkte unterstellt werden.¹⁸⁾ Weder die wachsenden Instabilitäten der Raumstrukturen noch die Gewichtsverlagerungen der Standortfaktoren haben bisher in der Raumwirtschaftstheorie die notwendige Beachtung gefunden.¹⁹⁾ Erst recht kann nicht erwartet werden, daß die regionalpolitische Praxis diese Veränderungen der standortbildenden Kräfte bereits berücksichtigt. Die Wandlungen der raum-

wirtschaftlichen Probleme haben die Bedeutung wie die Schwierigkeit der Regionalpolitik erhöht. Denn in dem Maße, wie die Selbststeuerungstendenzen zur optimalen Standortverteilung schwächer werden, muß die Sicherung der gesamtwirtschaftlich optimalen Standortstruktur zu einer Aufgabe der Regionalpolitik werden.

Heute trägt der Staat einen erheblichen Teil der gesamtwirtschaftlichen Standortkosten, so daß eine nur an den privatwirtschaftlichen Standortkosten orientierte Standortentscheidung zu einer gesamtwirtschaftlich suboptimalen Faktorallokation führen muß. Eine Angleichung der privaten an die sozialen Kosten ist unter den Bedingungen einer „mature economy“ vom Marktautomatismus nicht mehr gewährleistet. Bei einer auf die gesamtwirtschaftlich optimale Wachstumsrate ausgerichteten Wirtschaftspolitik kann daher die Standortentscheidung nicht mehr allein privatwirtschaftlichen Kriterien überlassen bleiben, sondern hat sich an gesamtwirtschaftlichen Maßstäben zu orientieren. Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung kann jedoch ihre Sicherung durch die Wirtschaftspolitik allein mit marktkonformen Mitteln angestrebt werden. Wie der Unternehmer die vollen Kosten von Investitionsentscheidungen übernimmt, so ist durch geeignete wirtschaftspolitische Instrumente sicherzustellen, daß er auch die vollen langfristigen Kosten seiner Standortentscheidung zu tragen hat. Standortliche Subventionen sind nur zur gleichmäßigeren Verteilung überhöhter Anlaufkosten zulässig. Darüber hinaus sind sie systemwidrig.

Eine produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik engt den bisherigen Freiheitsgrad der unternehmerischen Standortentscheidungen ein. Zugleich determiniert diese Politik auch weit mehr als bisher den Freiheitsgrad der unteren regionalpolitischen Instanzen; denn sie setzt zwingend eine gesamtwirtschaftliche Orientierung der Regionalpolitik voraus. Wird sie lediglich für Regionen praktiziert, so kann das Ziel einer gesamtwirtschaftlich wachstumsoptimalen Faktorallokation nicht oder allenfalls zufällig erreicht werden. Auf Teilräume bezogen würde sie zwangsläufig die noch vorhandenen Tendenzen zur optimalen Standortverteilung zerstören und damit ihr Ziel ins Gegenteil verkehren. Ferner ist die produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik zwangsläufig unvereinbar mit einer Ausrichtung der Industrialisierungsmaßnahmen auf andere Ziele, wie eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze, des Gewerbesteueraufkommens und selbst der Krisenfestigkeit einzelner Regionen. Dieser Vermengung von standortpolitischen, konjunkturpolitischen und regionalen strukturpolitischen Zielen würde eine produktivitätsorientierte Industrialisierungspolitik ein Ende setzen, zumindest aber würde sie die volkswirtschaftlichen Kosten erkennbar machen, die durch Abweichungen von der wachstumsoptimalen Faktorallokation zugunsten anderer wirtschaftspolitischer Ziele oder regionaler Interessen entstehen.

¹⁵⁾ Vgl. E. v. Böventer, „Theorie des räumlichen Gleichgewichts“, a. a. O., S. 191 ff.

¹⁶⁾ W. Meyer, „Die Theorie der Standortwahl“, Heft 54 der Volkswirtschaftlichen Schriften, Berlin 1960, S. 96.

¹⁷⁾ Dazu rechnen ebenso der Bau von Schulen, Krankenhäusern, die Bereitstellung von Wohnflächen wie der Ausbau des Verkehrsnetzes und der öffentlichen Versorgungseinrichtungen.

¹⁸⁾ Innerhalb dieses Gleichgewichtsfeldes ist jeder Punkt „ein stabiles Gleichgewicht in dem Sinne, daß niemand ein Interesse daran hat, seinen Preis oder seine Produktionsmenge zu ändern, weil er sich bei der Reaktion der übrigen dann schlechter stellt als vorher. Welcher Punkt von den vielen möglichen nun tatsächlich realisiert wird, ist ökonomisch gesehen zufällig...“ Ist ein Punkt realisiert, bleibt er, vorausgesetzt, daß nicht jemand entgegen seinem Gewinninteresse aus anderen Gründen, vielleicht aus Irrtum über die tatsächliche Lage, den Preis ändert. „Dann wird ein anderer Punkt in diesem Gleichgewichtsgebiet erreicht mit möglicherweise geringerem Gewinn für alle, der aber wiederum ein stabiler Gleichgewichtspunkt ist.“ Vgl. W. Krelle, „Unbestimmtheitsbereiche in der Preisbildung als ein Erklärungsgrund für Änderungen der Einkommensverteilung“, in: Beiträge zur Theorie der Produktion und der Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 12, Berlin 1956, S. 70 ff.

¹⁹⁾ Beide Probleme sind daher zum Untersuchungsobjekt einer Arbeit gewählt worden, die gegenwärtig im Institut für Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg von meinem Assistenten Dr. H.-G. Voigt durchgeführt wird.