

Soltwedel, Rüdiger

Article — Digitized Version

Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1987) : Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 1, pp. 129-145

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1338>

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.

Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik

Von Rüdiger Soltwedel

In der ökonomischen Kritik an der Regionalpolitik des Bundes und der Länder sowie der Europäischen Gemeinschaft, sind zwei Richtungen zu unterscheiden: Bei der immanenten Kritik geht es in erster Linie darum, die Effizienz der betriebenen Politik zu erhöhen, ohne die Notwendigkeit von Regionalpolitik in Frage zu stellen¹. Zum anderen setzt Kritik aber schon bei der Begründung von Regionalpolitik an. Dabei wird hervorgehoben, daß die Argumente nicht tragfähig seien, mit denen Marktversagen nachgewiesen und die Notwendigkeit korrigierender Regionalpolitik begründet würden. Vielmehr beruhten viele der Fehlentwicklungen, die als Regionalprobleme angesehen werden (z.B. schwache wirtschaftliche Dynamik, niedrige Einkommen, hohe Arbeitslosigkeit) darauf, daß sich die tatsächliche Marktlage wegen staatlicher Eingriffe nicht in den relativen Preisen niederschläge. Es sei unzumutbar, die Probleme erst entstehen zu lassen, um dann zu versuchen, sie mit den Mitteln der Regionalpolitik zu lösen. Schon durch die falschen Marktsignale werde – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – unwirtschaftlich produziert, durch die betriebene Regionalpolitik werde die Verschwendung eher noch vergrößert². In dem vorliegenden Beitrag soll zunächst – ausgehend von dieser grundsätzlichen Kritik – die Rolle des Wettbewerbs und flexibler Preise für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen vor allem am Beispiel der Lohnpolitik analysiert werden. Daran anschließend wird ein möglicher Ordnungsrahmen für den Wettbewerb zwischen Regionen beschrieben, innerhalb dessen sich das Angebot staatlicher Leistungen sowie die Förderung privater wirtschaftlicher Aktivitäten entfalten sollte. Außerdem wird der Frage nachgegangen, ob einer verstärkten Vielfalt in den regionalen Lebensbedingungen verfassungsrechtliche Normen entgegenstehen könnten.

Wettbewerb, flexible Preise und marktwirtschaftliche Entwicklungsprozesse

In einem freiheitlichen Gesellschaftssystem sollte die Wirtschaftspolitik darauf abzielen, den Individuen den größtmöglichen Spielraum zu gewähren, um eigene wirtschaftliche Ziele zu erreichen. Eine selektive Regionalpolitik, gleichviel ob sie auf einen Einkommensausgleich abzielt und förderbedürftige Regionen auswählt oder ob sie sich im Hinblick auf ein stärkeres gesamtwirtschaftliches Wachstum auf volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Regionen konzentriert, setzt Informationen und Kriterien voraus, mit deren Hilfe die individuellen Präferenzen oder die relative Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftszwei-

¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1984/85. Bundestagsdrucksache 10/254 vom 30.11.1984, Bonn 1984, Textziffern 410-427; Ausschuß für Wirtschaft des deutschen Bundestages, Anhörung von Sachverständigen zur Fortentwicklung der Regionalpolitik am 27.2.1985 in Bonn, stenographisches Protokoll; Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, "Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik?". Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, Bonn 1986.

² Vgl. hierzu die Beiträge von Adrian Bothe, Christiane Krieger-Boden, Claus-Friedrich Laaser und Konrad Lammers in diesem Heft. sowie Ulrich van Suntum, "Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Fremdkörper oder notwendige Ergänzung?" In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Vol.5, Göttingen 1984, S. 110-121; Georg Rüter, Regionalpolitik im Umbruch. Bayreuth 1987.

gen und Regionen zuverlässig erfaßt und beurteilt werden können. Doch solche Indikatoren, wie sie in der gegenwärtigen Regionalpolitik zur Abgrenzung von ausgleichsbedürftigen Fördergebieten zumeist verwendet werden – z.B. vergleichsweise geringes Einkommen, dauerhafte Unterschiede in der Arbeitslosigkeit, Infrastrukturdefizite – können keine eindeutigen Informationen darüber liefern, ob die Bürger, die in solchen Regionen wohnen, eine verstärkte wirtschaftliche Erschließung in dem angestrebten Umfang wollen. Ungewiß ist auch, ob eine zentral koordinierte Politik geeignet ist, die richtigen Instrumente zu entdecken und anzuwenden, um den Wachstumsprozeß zu fördern. So werden vielleicht vergleichsweise geringe Verdienstmöglichkeiten in einigen Regionen deswegen nicht als störend empfunden, weil von den Bewohnern immaterielle Lebensbedingungen wie die Schönheit der Landschaft oder auch eine bessere Luftqualität einer höheren Besiedlungs- und Verkehrsdichte vorgezogen werden. Es könnte auch sein, daß Unternehmen und Arbeitnehmer in den betreffenden Regionen zwar wissen, daß sie in Wirtschaftsbereichen tätig sind, die ihnen in Zukunft wenig Chancen bieten, aber sie möchten nun eben diesen Tätigkeiten verbunden bleiben, selbst um den Preis eines relativ niedrigen Einkommens. Auch ist es nicht ausgeschlossen, daß die Freizeitpräferenz der Bevölkerung in manchen Regionen im Durchschnitt größer ist als in anderen. Sofern regionenspezifische Unterschiede in den Präferenzen und/oder den immateriellen Lebensbedingungen bestehen, ist die Identifikation von ausgleichsbedürftigen Regionen anhand der oben genannten Kriterien nicht zuverlässig und legt möglicherweise regionalpolitische Ausgleichsmaßnahmen nahe, die – gemessen an der individuellen Zufriedenheit – nicht erforderlich sind.

Eine wachstumsorientierte zentral koordinierte Regionalpolitik setzt voraus, daß man die Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums kennt und die Engpaßfaktoren identifizieren kann, welche die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten beschränken. Dabei wird oft verkannt, daß wirtschaftliches Wachstum das Ergebnis eines fortwährenden dezentralen Suchprozesses ist, der essentiell auf unternehmerischen Experimenten beruht, sich den unablässig auftretenden Veränderungen im Wirtschaftsleben anzupassen. Der Zweck dieses Suchprozesses liegt darin, Informationen über künftige Marktentwicklungen möglichst kostengünstig zu gewinnen und zu verbreiten. Diese Aufgabe löst in einem marktwirtschaftlichen System der Wettbewerb, der als "Entdeckungsverfahren"³ fungiert und Informationen beschafft, die sonst entweder unbekannt blieben oder doch zumindest nicht genutzt würden. Unterschiedliche Marktlagen schlagen sich in (regionalen und branchenmäßigen) Preis- und Kostenunterschieden nieder. Wer solche Diskrepanzen schnell erkennt und darauf reagiert, erzielt Gewinne; wer sich den neuen Preisen nicht anpaßt, wird von Verlusten bedroht. Durch diesen Rückkoppelungsprozeß bewirkt das "telekommunikative System der flexiblen Preise"⁴, daß sich Anpassungen rasch vollziehen und Verschwendung weitgehend vermieden wird.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es eine Vielzahl von Hemmnissen, die diesen Rückkoppelungsprozeß behindern und die auch ausgeprägte raumwirtschaftliche Dimensionen haben⁵. So steht beispielsweise die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik mit dem

³ Vgl. Friedrich A. von Hayek, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge, N.F., 56, Tübingen 1968.

⁴ Derselbe, "The Use of Knowledge in Society". The American Economic Review, Vol. 35, Menasha, Wisc., 1945, S. 519-530.

⁵ Vgl. hierzu und zu weiteren Bereichen der staatlichen Einflußnahme Rüdiger Soltwedel et al., Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Kieler Studien, 202, Tübingen 1986; Juergen B. Donges, Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik. Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 119/120, Mai 1986 sowie die Beiträge von Laaser, a.a.O. – Bothe, a.a.O.

Tabelle 1 - Entwicklung des realen Bruttoinlandsprodukts in der Bundesrepublik Deutschland und in den Bundesländern 1970-1986 (vH¹)

	1986 Mrd. DM	1970-1975	1975-1980	1980-1986	1970-1986	1975-1986
Bundesgebiet insgesamt	1 614 230	2,1	3,3	1,5	2,2	2,0
Schleswig-Holstein	56 563	3,3	3,0	1,0	2,3	1,9
Hamburg	74 735	1,3	2,3	1,5	1,7	1,9
Niedersachsen	159 213	1,9	3,7	1,1	2,2	2,3
Bremen	23 051	1,9	2,4	0,6	1,6	1,4
Nordrhein-Westfalen	424 091	1,7	2,8	0,7	1,7	1,7
Hessen	158 225	2,5	4,0	1,5	2,6	2,6
Rheinland-Pfalz	85 996	2,2	3,8	1,4	2,4	2,5
Baden-Württemberg	259 745	2,2	3,4	2,0	2,5	2,6
Bayern	289 021	2,5	4,2	2,5	3,0	3,3
Saarland	23 843	2,7	2,7	1,1	2,1	1,8
Berlin (West)	59 747	0,8	2,2	1,9	1,6	2,0
Norden ²	313 562	2,0	3,1	1,2	2,0	2,0
Süden ³	792 987	2,4	3,8	2,0	2,7	2,8

¹ Jahresdurchschnittliche Zunahme; für 1986 vorläufige Werte. - ² Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen und Bremen. - ³ Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, versch. Jgg. - Angaben der Statistischen Landesämter. - Eigene Berechnungen.

Leitbild der Tarifeinheit im Raum und der Protektion der Deutschen Bundesbahn der Suche nach einem den regionalen Verhältnissen angepaßten Transportsystem im Weg. Auch das weitgehende Monopol der Deutschen Bundespost hindert die Unternehmen daran, die Möglichkeiten neuer Technologien durch Produkt- oder Serviceinnovationen auch für periphere Gebiete stärker zu nutzen als bisher. Im Bereich der Energieversorgung könne der Wettbewerb vor allem durch die Beseitigung des Wegemonopols der Gemeinden, der Ausschließbarkeitsklauseln in den Konzessionsverträgen zwischen Kommunen und den Energieversorgungsunternehmen und das Verbot von Demarkationsabsprachen intensiviert werden und Regionen mit hohen Energiekosten Impulse geben. Die Protektion vieler Wirtschaftsbereiche nach außen und - vor allem - die umfangreichen Subventionen an unrentable Wirtschaftszweigen (Landwirtschaft, Kohle, Stahl, Schiffbau) wie auch die Pflicht zum Befähigungsnachweis durch die Handwerksordnung, das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit - all dies verhindert, daß der Preismechanismus seine Funktion optimal erfüllen kann und Unternehmungsgeist sich voll entfaltet. Es ist nicht unplausibel zu vermuten, daß derartige Hemmnisse insbesondere für jene Regionen von Nachteil ist, in denen die standortgebundenen strukturschwachen Branchen einen vergleichsweise großen Anteil an der Beschäftigung und an der Wertschöpfung haben. Möglicherweise zeigt sich bei diesen Regionen besonders ausgeprägt das "Samariter"-Dilemma öffentlicher Hilfen; sie scheinen ihrer besonders zu bedürfen und verlassen sich auch auf sie. Das mag ein Grund dafür sein, daß in den norddeutschen Küstenländern, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland seit Mitte der siebziger Jahre die wirtschaftliche Dynamik vergleichsweise schwach blieb (Tabelle 1) und die Arbeitslosigkeit besonders stark angestiegen ist (Tabelle 2). Würde die privatwirtschaftliche Aktivität von der umfassenden staatlichen Bevormundung befreit und würden staatliche Monopolansprüche aufgegeben, könnten regionale Wachstumschancen in stärkerem Maß wahrgenommen werden als bisher und die Arbeitslosigkeit würde

Tabelle 2 - Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik Deutschland 1975, 1980 und 1986

	1975	1980	1986	Relation 1986/1975
	vH			
Bundesgebiet insgesamt	4,7	3,8	9,0	1,9
Schleswig-Holstein	5,2	4,2	10,9	2,1
Hamburg	3,7	3,4	13,0	3,5
Niedersachsen	5,5	4,7	11,5	2,1
Bremen	4,5	5,3	15,5	3,4
Nordrhein-Westfalen	4,8	4,6	10,9	2,3
Hessen	4,5	2,8	6,8	1,5
Rheinland-Pfalz	5,1	3,8	8,3	1,6
Baden-Württemberg	3,5	2,3	5,1	1,5
Bayern	5,2	3,5	7,0	1,3
Saarland	6,1	6,5	13,3	2,2
Berlin (West)	3,7	4,3	10,5	2,8
Standardabweichung	0,8	1,2	3,4	.
Variationskoeffizient	17,5	32,1	38,0	.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Arbeitsstatistik. Nürnberg, versch. Jgg. - Eigene Berechnungen.

vermutlich dort am stärksten sinken, wo sie am höchsten ist. Weil insbesondere aus den regionalen Unterschieden in der Arbeitslosigkeit immer wieder Forderungen abgeleitet werden, der Staat möge verstärkt in den Wirtschaftsablauf eingreifen, soll im folgenden Abschnitt auf die Hemmnisse eingegangen werden, die es erschweren, daß sich Löhne den tatsächlichen Knappheiten anpassen.

Lohnrigiditäten als Ursache von regionalen Arbeitsmarktproblemen

In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit seit 1975 deutlich vergrößert (Tabelle 2). Trotz der markanten regionalen Unterschiede in der Auslastung des Produktionsfaktors Arbeit hat es jedoch keine auf Differenzierung bedachte Lohnpolitik der Tarifvertragspartner gegeben, dies gilt sowohl für die Tariflohnunterschiede zwischen einzelnen Branchen als auch für Unterschiede zwischen den Regionen⁶. Die Tendenz zur interregionalen Lohnnivellierung war während der vergangenen zwanzig Jahre besonders ausgeprägt in der metallverarbeitenden Industrie: Während es in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre noch deutliche Lohnunterschiede zwischen den einzelnen regionalen Tarifbereichen gegeben hat, sind diese Unterschiede - seit etwa Mitte der siebziger Jahre - nahezu gänzlich beseitigt; in der gesamten metallverarbeitenden Industrie gilt ein fast identisches Tariflohnraster, also ein fast einheitliches Gefüge von Mindestlöhnen (Tabelle 3). Ähnliches gilt für die unter erheblichem internationalem Wettbewerbsdruck stehende Eisen- und Stahlindustrie, für die die gleichen Tarifvertragsparteien verantwortlich sind. Selbst die hohe Arbeitslosigkeit im Norden der Bundesrepublik hat in den vergangenen Jahren nicht dazu geführt, daß die norddeutschen Küstenländer aus dem tarifpolitischen Gleichschritt ausscherten, ja noch nicht einmal für die Wertindustrie legte

⁶ Rüdiger Soltwedel, Peter Trapp, Labor Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany. Kiel 1987 (in Vorbereitung); Erich Gundlach, "Gibt es genügend Lohndifferenzierung in der Bundesrepublik Deutschland". Die Weltwirtschaft, 1986, H. 1, S. 74-88.

Tabelle 3 – Tariflöhne der metallverarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik Deutschland 1968 und 1986 (DM)

Bundesland	Facharbeiter-lohn		Niedrigster Lohn		Höchster Lohn	
	1968	1986	1968	1986	1968	1986
Schleswig-Holstein	3,92	12,07	2,84	9,90	5,20	16,05
Hamburg	3,89	12,07	2,92	9,90	5,18	16,05
Niedersachsen	3,47	12,01	2,57	9,73	4,62	15,97
Unterwesergebiet	4,04	12,07	3,03	9,84	5,37	16,05
Nordrhein-Westfalen	3,94	12,07	2,88	9,90	5,24	16,05
Hessen	3,75	12,07	2,81	9,78	4,50	16,05
Rheinland-Pfalz	3,65	12,07	2,65	9,78	4,85	16,05
Nordwürttemberg-Nordbaden	3,92	12,07	2,94	9,83	5,29	16,29
Südwürttemberg-Hohenzollern	3,85	12,04	2,89	9,83	4,79	15,98
Südbaden	3,60	12,04	2,70	9,83	4,79	15,98
Bayern	3,46	12,07	2,53	9,17	4,15	16,05
Saarland	3,71	12,07	2,89	9,90	4,45	16,05
Durchschnitt	3,76	12,06	2,80	9,78	4,90	16,05
Spannweite						
(DM)	0,52	0,06	0,50	0,73	1,14	0,08
(vH)	15,4	0,5	17,9	7,5 ¹	23,3	0,06
Standardabweichung	17,8	1,9	14,5	19,2 ¹	29,9	7,8
Variationskoeffizient	4,7	0,16	5,2	1,97 ¹	6,1	0,49

¹ Ohne Bayern: Spannweite 1,7 vH, Standardabweichung 8,0, Variationskoeffizient 0,82.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 16: Löhne und Gehälter, Reihe 4.1: Tariflöhne. Stuttgart, Oktober 1982; April 1986. – Eigene Berechnungen.

man eine Tariflohnerhöhungspause ein. Daß Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände selbst in den Problemregionen auf die hohe Arbeitslosigkeit und die relativ schwache Wettbewerbsfähigkeit vieler Unternehmen keine Rücksicht genommen haben, mag damit zusammenhängen, daß sie darauf setzten, der Staat werde helfend einspringen. Korrekturmaßnahmen des Staates, die über Jahre hinweg durchgeführt wurden⁷, verschärfen die "moralische Versuchung" für die Gewerkschaften, zu hohe Löhne zu fordern, und beeinträchtigen das Kostenbewußtsein und die Gegenwehr von Unternehmen gegen Lohnforderungen⁸. Nahezu alle Industrien, die höhere Löhne zahlen als es ihre wirtschaftliche Situation erlaubt, werden entweder in starkem Maß subventioniert oder vor Wettbewerb geschützt⁹. Protektion, staatliche Subventionen und die Lohnpolitik der Tarifvertragspartei-

⁷ Während der zweiten Hälfte der siebziger Jahren hat eine Flut staatlicher Beschäftigungsprogramme bei Gewerkschaften und Arbeitgebern die Erwartung wieder und wieder bestätigt, daß der Staat Fehler in der Lohnpolitik korrigieren werde. In die gleiche Richtung wirken die Subventionen des Staates, die deutlich stärker zugenommen haben als das Sozialprodukt. (Vgl. hierzu Karl-Heinz Jüttemeier, *Subsidizing the Federal German Economy – Figures and Facts, 1973-1984*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Arbeitspapiere, 279, Januar 1987.)

⁸ So kalkulierten z.B. mittelständische Werften, die überwiegend in Privatbesitz sind und vergleichsweise wenig subventioniert wurden, im Jahre 1984 mit einem Stundensatz von 45-50 DM, während die Howaldtwerke Deutsche Werft AG (HDW), eine der größten deutschen Werften, in Staatsbesitz und hoch subventioniert, mit einem Stundensatz bis zu 75-80 DM kalkulierte. (Vgl. Unabhängige Sachverständigenkommission zur Überprüfung der Subventionen im Haushalt des Landes Schleswig-Holstein. Abschlußbericht. Kiel 1984, S. 65 ff.)

⁹ Doris Witteler, "Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß und Ursachen." *Die Weltwirtschaft*, 1986, H. 1, S. 136-155.

en stehen in bezug auf Chancen für neue Arbeitsplätze in einer unheilvollen Allianz; durch die subventionsbedingt überhöhten Löhne werden potentielle Unternehmensgründer abgeschreckt, die möglicherweise Interesse daran hätten, die – überwiegend hochqualifizierten – Arbeitskräfte in den aus eigener Kraft nicht mehr überlebensfähigen Branchen zu absorbieren.

Staatliche Hilfen für Unternehmen, Branchen und Regionen verstärken die Lohnstarrheit, die ohnehin im kollektivistischen Tarifvertragsrecht der Bundesrepublik angelegt ist¹⁰. Selbst wenn die Existenz eines Unternehmens auf dem Spiel steht, dürfte es diesem nur schwer gelingen, durch direkte Vereinbarungen mit der Belegschaft die Kosten zu senken und dadurch das Unternehmen zu retten: Die Rechtsnormen des Tarifvertragsgesetzes schreiben zwingend vor, den herrschenden Tarifvertrag anzuwenden (Unabdingbarkeit des Tarifvertrags). Das Unternehmen könnte zwar den Arbeitgeberverband bitten, mit der Gewerkschaft darüber zu verhandeln, den Tarifvertrag (temporär) auszusetzen. Die anderen Mitglieder im Kartell der Arbeitgeber werden jedoch kaum tolerieren, daß sich ein Konkurrent auf diese Weise eine günstigere Wettbewerbsposition verschafft. Verhandlungen um Lohnsenkungen zwischen Unternehmen und Gewerkschaften, wie es sie in den Vereinigten Staaten häufig gegeben hat ("concession bargaining"), kommen in der Bundesrepublik deshalb nahezu nicht vor. Insbesondere für große Unternehmen erscheint der direkte Weg zum Subventionsgeber als der erfolgsversprechendste Ausweg aus dem drohenden Konkurs.

Auch mit der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen hemmt der Staat den Marktprozeß auf dem Arbeitsmarkt. Im Vergleich zu den sechziger Jahren werden seit Mitte der siebziger Jahre drei- bis viermal soviel Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt. Diese Entwicklung zeigt, daß die Tarifvertragsparteien in schwierigen Zeiten und bei verschlechterten Arbeitsmarktbedingungen verstärkt Schutz vor dem Wettbewerb fordern und daß der Staat auch bereit ist, dieser Forderung zu entsprechen. Gegenwärtig wird knapp ein Fünftel der Arbeitnehmer (8 vH der abgeschlossenen Tarifverträge) von Allgemeinverbindlicherklärungen erfaßt¹¹. Große Bedeutung hat dies für jene Branchen, die zum Dienstleistungsbereich oder zum Handwerk gehören. Hier wird gewöhnlich vergleichsweise arbeitsintensiv produziert, und es werden auch relativ viele Arbeitsplätze für wenig qualifizierte Arbeitskräfte angeboten. Durch die künstliche Erhöhung der Arbeitskosten begibt man sich der Möglichkeit, mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei böten die in diesen Bereichen wegen der relativ geringen Kapitalerfordernisse niedrigen Marktzutrittschranken vergleichsweise gute Möglichkeiten, sich selbständig zu machen. Potentielle Unternehmensgründer werden jedoch dadurch abgeschreckt, daß sie zwangsweise die gleichen Arbeitskosten in Kauf nehmen müssen wie die etablierten Anbieter.

Die Vorschriften des Tarifvertragsrechts führen dazu, daß Unternehmen einem Lohnkostendruck kaum ausweichen können, ohne die Beschäftigung zu verringern. Gerade strukturschwache Regionen, in denen der Anpassungsbedarf am größten ist, leiden unter diesen Rigiditäten. Der Ruf nach korrigierender staatlicher Politik (z.B. Subventionen, Regionalpolitik, aktive Arbeitsmarktpolitik) für einzelne Regionen ist die Folge. Da solche Maßnahmen die zugrundeliegenden falschen Preise aber nicht verändern, kurieren sie lediglich an Symptomen: Der Anreiz, eine marktwidrige Lohnpolitik zu betreiben, wird nicht vermindert, sondern sogar tendenziell erhöht. Zudem wird die Leistungsmotivation bei jenen vermindert, die die Mittel aufzubringen haben. Es erscheint schwer verständlich, warum in den ausgeprägten regionalen Unterschieden der Arbeitslosigkeit Regionalproble-

¹⁰ Vgl. hierzu Soltwedel, Trapp, a.a.O.

¹¹ Günter Halbach et al., Übersicht Recht der Arbeit. Bonn 1981, S. 225.

me gesehen werden und nicht – was sie im Grunde eigentlich sind – das Ergebnis einer verfehlten Lohnpolitik. Nicht eine Korrektur durch staatliche Interventionen ist erforderlich, sondern ein Abbau der Hemmnisse, die dem Suchprozeß nach marktgerechten Löhnen entgegensteht.

Ein größeres Maß an Lohnflexibilität ist notwendig, wenn die gegenwärtigen regionalen Probleme auf dem Arbeitsmarkt beseitigt werden sollen. Die "List des Systems" – um einen Ausdruck des Sachverständigenrats zu gebrauchen¹² – liegt gerade darin, daß relativ reichlich vorhandene Faktoren zu knappen Faktoren dadurch komplementär werden und zusätzliche Nachfrage auf sich ziehen, daß sie sich verbilligen. Die überdurchschnittlich hohe regionale Arbeitslosigkeit abbauen und gleichzeitig die Löhne im Gleichschritt mit anderen Regionen verbessern zu wollen, ist aus diesem Blickwinkel ein ökonomischer Widerspruch: Einer höheren Nachfrage nach Arbeit wird dadurch entgegengewirkt; statt größere Komplementaritäten zu den regional knappen Faktoren zu bewirken, werden Substitutionsprozesse verstärkt.

Oft wird vermutet, daß es bei einer marktgerechten Entlohnung der lokalen Arbeitskräfte zu ausgeprägten Abwanderungen gerade der fähigsten Arbeitskräfte in andere Regionen kommen würde. Dies erscheint zwar auf den ersten Blick nicht unplausibel. Doch die Evidenz zeigt, daß selbst die hohe, regional konzentrierte Arbeitslosigkeit nicht zu vermehrter Wanderung geführt hat. Die Wanderungen von Erwerbspersonen in der Bundesrepublik sind offenbar gerade wegen der verschlechterten Arbeitsmarktlage nachhaltig zurückgegangen (Schaubild 1). Dem "brain-drain" Argument dürfte keine so große Bedeutung zukommen, daß mit ihm eine grundlegende lohnpolitische Korrektur abgelehnt und dafür eine kompensierende regionalpolitische Aktivität des Staates begründet werden könnte. Vielmehr macht es deutlich, daß es einen Differenzierungsbedarf nicht allein im Vergleich zu Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit gibt, sondern auch innerhalb der Problemgebiete: Arbeitskräfte mit besonders knappen Qualifikationen müssen u.U. sogar höher entlohnt werden als in prosperierenden Regionen, weil es für sie sonst keinen Anreiz gibt, in diese Gebiete zu ziehen.

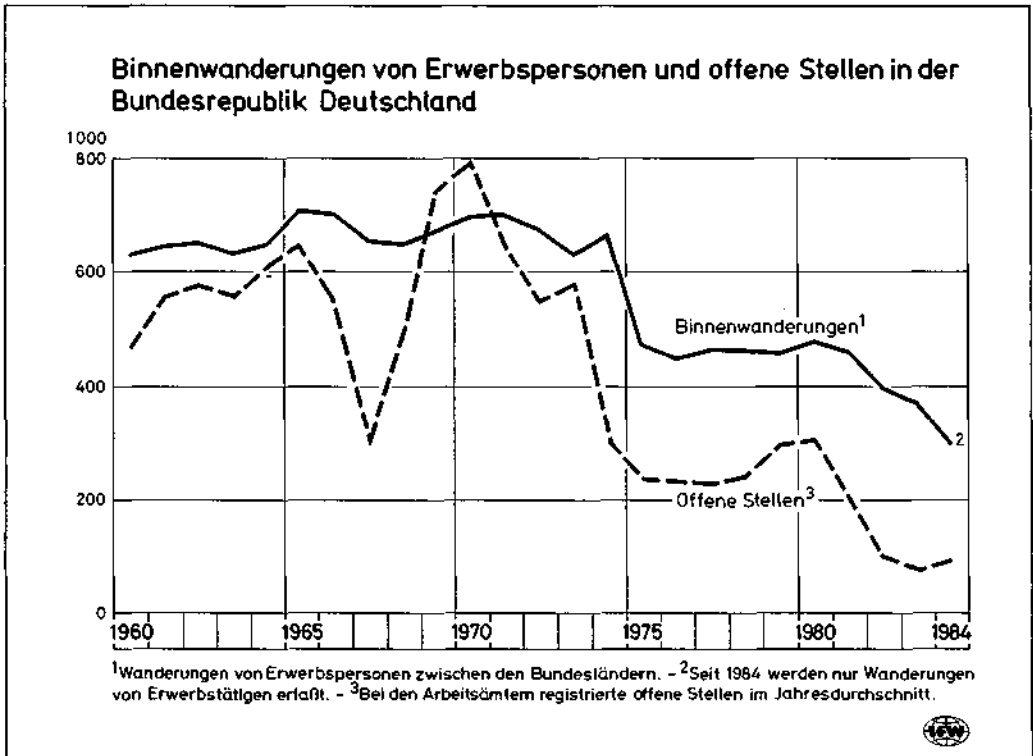
Es liegen keine Erfahrungen darüber vor, wie schnell sich die Lohnpolitik an die tatsächliche Marktlage anpassen würde, wenn die staatliche Unterstützung einer marktwidrigen Politik unterbliebe. Vermutlich hängt dies von der Glaubwürdigkeit ab, mit der deutlich gemacht wird, daß fortan keine Subventionen mehr gezahlt werden oder unrentablen Betrieben in anderer Weise geholfen wird. Und es läßt sich auch nicht im vorhinein berechnen, in welchen Bereichen, wie schnell und wie viele neue Arbeitsplätze bei einer marktgerechten Lohnpolitik entstehen werden. Daß der Mechanismus aber wirkt, zeigt z.B. eine Analyse des "amerikanischen Beschäftigungswunders" der vergangenen fünfzehn Jahre; vor allem jene Regionen verzeichneten überdurchschnittlich starke Beschäftigungszuwächse, in denen die Lohnkosten vergleichsweise gering waren¹³.

Als Ergebnis der Überlegungen bleibt festzuhalten: Will man die regionalen Produktionsfaktoren voll nutzen, sind entsprechende Faktorpreisanpassungen notwendig. Der dezentrale Such- und Experimentierprozeß ist im privatwirtschaftlichen Bereich das zweckmäßigste Verfahren, die regionalen Wachstumsmöglichkeiten zu entdecken und auszuschöpfen. Der

¹² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1967. Bundesratsdrucksache V/2310 vom 4. Dezember 1967, Bonn 1967, Textziffer 254.

¹³ Vgl. Lynn E. Browne, "How Different Are Real Wages? A Second Look". New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston, März/April 1984, S. 40-47.

Schaubild 1



Wirtschaftspolitik kommt vor allem die Aufgabe zu, die treibenden Kräfte der wirtschaftlichen Entwicklung zu erhalten:

- die Flexibilität des Preissystems, damit veränderte Knappheiten deutlich werden,
- die Gewinnanreize, damit diese Knappheiten verringert und Risiken eingegangen werden,
- das Druckmittel von Verlusten und Unternehmenszusammenbrüchen, um schnelle Korrekturprozesse auf falsche Entscheidungen und Fehlentwicklungen zu gewährleisten,
- die Offenheit der Märkte, damit Wettbewerb den Prozeß der ökonomischen Evolution in Gang hält und für eine hinreichend große Anzahl von Experimenten sorgt.

Der Ordnungsrahmen für Wettbewerb zwischen Regionen

Das dezentrale Experimentieren hat nicht nur für das Funktionieren des privatwirtschaftlichen Bereichs eine herausragende Bedeutung, sondern ebenfalls für die staatliche Aktivität. Das Informationsproblem, was Art, Umfang und Durchführung öffentlicher Aufgaben anlangt, stellt sich hier in ähnlicher Weise wie in der Privatwirtschaft. Die Frage, welche Ebene der staatlichen Administration welche Aktivitäten am zweckmäßigsten erfüllt, damit keine Steuergelder verschwendet werden, ist Gegenstand des Finanzföderalismus. Im Kern geht es dabei um die Anwendung des fiskalischen Äquivalenzprinzips, des Prinzips der

räumlichen Deckung von Nutzen und Lasten: Ein Gut, dessen Nutzen räumlich begrenzt ist, soll nur von den Bürgern bezahlt werden, die in diesem Raum leben¹⁴.

Grundsätzlich sollte die Kompetenz der Entscheidung über die Ausgaben und Aufgaben soweit wie möglich dezentralisiert werden. Je höher die Ebene ist, von der Aufgaben erfüllt werden, desto größer ist die Gefahr, daß die Kosten der Information, der Koordination, der Verwaltung oder der Durchführung ansteigen. In kleinen Verwaltungsgebieten können die Bürger zudem eher Einfluß auf die Administration nehmen und ihre Präferenzen zur Geltung bringen. Gegebenenfalls stimmen sie "mit den Füßen" ab, wandern also ab in andere Regionen, wenn sie mit der Aufgabenerfüllung durch die lokalen Verwaltungen unzufrieden sind. Je höher die Ebene, auf der über das Angebot öffentlicher Leistungen entschieden wird, desto weniger transparent ist für den einzelnen Bürger die Finanzierung dieser Leistungen, desto eher entsteht Fiskalillusion und wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt. Damit ist gleichsam vorgezeichnet, daß die Ansprüche an den Staat zunehmen und daß die Staatsausgaben auch tatsächlich stark steigen.

Nun gibt es öffentliche Leistungen, die nicht nur die Wohlfahrt der Bürger einer Region erhöhen, sondern auch der Einwohner anderer Regionen (spillover-Effekte). Wenn solche Effekte tatsächlich vorliegen, erscheint es zweckmäßig, auf dem Verhandlungsweg andere Gebietskörperschaften einzubeziehen. Um das Prinzip der räumlichen Übereinstimmung von Kosten und Nutzen aufrechtzuerhalten, müßten alle profitierenden Gebiete zusammen über die jeweilige Aufgabe entscheiden. In letzter Konsequenz könnte dies dazu führen, daß es ebenso viele Zweckverbände wie öffentliche Leistungen mit (unterschiedlichen) spillover-Effekten gibt. Allerdings wäre dann zu bedenken, daß die Kosten der Internalisierung (z.B. Verhandlungskosten) beträchtlich sein können. In solchen Fällen wäre es im Vergleich zur Verhandlungslösung möglicherweise effizienter, die Entscheidungsbefugnis auf eine höhere Verwaltungsebene zu verlagern

Eine dezentrale Gestaltung der öffentlichen Aufgaben erfordert eine entsprechend dezentrale Einnahmekompetenz: Jede Ebene muß Zugang zu Finanzquellen haben, mit denen die Aufgaben finanziert werden können, die die Bürger der entsprechenden Ebenen wünschen. Nur so lassen sich Finanzierungsillusionen verhindern. Zweckgebundene Zahlungsströme zwischen einzelnen Gebietskörperschaften entweder auf der gleichen Verwaltungsebene oder zwischen Gebietskörperschaften verschiedener Ebenen sind lediglich dann erforderlich, wenn es um die Finanzierung von öffentlichen Leistungen mit nachgewiesenen spillover-Effekten geht, die gemeinsam wahrgenommen werden (z.B. spezielle Einrichtungen des Bildungs- und des Gesundheitswesens, überörtliche Verkehrswege, Maßnahmen für den Küsten- und den Umweltschutz).

Dem System des Fiskalföderalismus würde es am ehesten entsprechen, wenn es auf den einzelnen staatlichen Ebenen (neben Beiträgen und Gebühren) lediglich Äquivalenzsteuern gäbe. Dies ist in der Realität nicht der Fall, und es ist unrealistisch zu erwarten, daß in der Bundesrepublik bei dem großen Gewicht von Einkommen-, Körperschaft- und Mehrwertsteuer im Steueraufkommen auf Äquivalenzsteuern übergegangen werden würde. Damit ergibt sich das Problem, wie die Steuern auf die einzelnen Gebietskörperschaften aufzuteilen sind. Die Verteilung folgt gegenwärtig weitgehend dem Derivationsprinzip, d.h. der Anteil

¹⁴ Vgl. zu folgendem Konrad Lammer, Mehrfachsubventionen (EG, Bund, Länder, Gemeinden, Sondervermögen, KW, IAB) - Generelle Problematik, Fallstudien und Vorschläge zum Abbau. Endbericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kiel, Dezember 1984. Zum Finanzföderalismus vgl. z.B. Wallace E. Oates, Fiscal Federalism, New York 1972. - Herbert F. Wust, Föderalismus. Grundlage für Effizienz in der Staatswirtschaft. Göttingen 1981.

jeder Region bemißt sich grundsätzlich am regionalen Steueraufkommen¹⁵. Im Ergebnis ergeben sich Unterschiede in der Finanzkraft je Einwohner in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich verstärkt diese Tendenz. Ein solcher Verteilungsmodus beeinflußt die Möglichkeiten der Kommunen, öffentliche Güter anzubieten, und damit auch die Ansiedlungsentscheidungen von Bürgern und Unternehmen: Entsprechend der Bemessungsgrundlagen werden zwar überall gleich hohe Einkommensteuern bezahlt, aber der in Form öffentlicher Güter zurückfließende Nutzen ist in einigen Regionen höher als in anderen. Dadurch entstehen Anreize, in Regionen zu ziehen, in denen wohlhabende Bürger wohnen, weil dort die Finanzausstattung pro Kopf und somit auch das Angebot an öffentlichen Gütern tendenziell höher ist. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollten die Bürger jedoch dorthin ziehen, wo öffentliche Güter besonders kostengünstig angeboten werden, "und nicht dorthin, wo sie sich das größte Stück aus dem 'Umverteilungskuchen' herauschneiden können"¹⁶. Beim Erfüllen seiner Redistributionsfunktion sollte der Staat keine allokatonsverzerrenden Impulse geben. Durch eine fiskalische Gleichbehandlung der Bürger in allen Regionen können solche Wanderungen vermieden werden¹⁷.

Damit durch die wirtschaftliche Aktivität der einzelnen Gebietskörperschaften keine Steuergelder verschwendet werden, ist es wichtig, daß die Eigenverantwortlichkeit der Regionen im Rahmen definitiv festgelegter Finanzmittel hergestellt wird. Diese Forderung erfüllt das Kernstück der praktizierten Regionalpolitik, die Gemeinschaftsaufgabe, nicht. Das hier vorherrschende Prinzip der Mischfinanzierung – unabhängig davon, ob spillover-Effekte vorliegen oder nicht, – bringt es mit sich, daß es sich für die Vertreter nachgeordneter Gebietskörperschaften geradezu lohnt, "so viel wie möglich aus dem Topf herauszuholen", ohne daß in jedem Einzelfall überprüft würde, ob der Gesamtnutzen der durchgeführten Projekte auch die Gesamtkosten übersteigt.

Bei definitiv festgelegten eigenen Finanzmitteln wird das Interesse der Politiker auf eine möglichst effiziente Mittelverwendung gelenkt, denn es handelt sich ja 'um Geld, das entsprechend den Präferenzen der Wähler verwendet werden muß. Nunmehr richtet sich das Verhalten darauf, mit dem eigenen und dem u.U. zweckfrei zugewiesenen Geld¹⁸ sparsam umzugehen und den Konsens mit den Bürgern im eigenen Verwaltungsgebiet herbeizuführen. Vor allem stellt sich die Förderung von Unternehmensansiedlungen in diesem System anders dar als bisher¹⁹: Wenn direkte Subventionszahlungen durch die höheren Gebietskörperschaften ausgeschlossen sind, wird sich eine Region nur dann dazu entschließen, Ansiedlungsprämien zu gewähren, wenn sie tatsächlich Vorteile aus der zusätzlichen Ansiedlung von Unternehmen erwarten kann. Ist das jedoch nicht der Fall – und darüber kann am besten

¹⁵ Vgl. zu folgendem van Suntum, a.a.O., S. 121 f.

¹⁶ Ebenda S. 122.

¹⁷ James M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity". The American Economic Review, Vol. 40, Menasha, Wisc., 1950, S. 583-599.

¹⁸ Erhalten bestimmte Regionen über die allokatonsneutrale Zuteilung des Steueraufkommens hinaus zum (politisch definierten) Nachteilsausgleich direkte Zahlungen anderer Gebietskörperschaften, entsteht natürlich ebenfalls ein "moral hazard"-Problem. Gleichwohl bleibt bei Zweckfreiheit der Zuwendungen die "Konsumtensoveränität" in der Weise erhalten, daß die Politiker ihr Ausgabeverhalten vor den Wählern rechtfertigen müssen. Letztlich geht es bei Ausgleichsmaßnahmen aber um das Wohlergehen der Bürger. Diesem Grundsatz würde es eher entsprechen, daß sich die Einkommensumverteilung auf der Grundlage von persönlichen Bedürftigkeitskriterien an die Individuen richtet. Bei einer solchen personenbezogenen Sozialpolitik würde sich eine zusätzliche regionale Sozialpolitik erübrigen.

¹⁹ Van Suntum, a.a.O., S. 123 f.

vor Ort befunden werden –, bestehen kaum Anreize für weitere Ansiedlungen. Der vielfach geschmähte "Bürgermeisterwettbewerb" erscheint aus diesem Blickwinkel nicht als verschwenderischer Subventionswettbewerb, sondern als Annäherung an den marktmäßigen Suchprozeß, um Standortentscheidungen von Unternehmen, regionale Agglomerationsvorteile und individuelle Präferenzen besser miteinander in Einklang zu bringen, als es mit der zentral koordinierten Regionalpolitik möglich ist²⁰. Wettbewerb zwischen Regionen könnte sich auch dadurch wohlfahrtssteigernd auswirken, daß die Verwaltungen experimentierfreudiger und flexibler nach kostengünstigen Verfahren bei der Durchführung öffentlicher Leistungen suchen. Dies erscheint besonders lohnend angesichts der erheblichen Kostenunterschiede zwischen den Kommunen²¹.

Lokale Wirtschaftsförderung

Die bisher vorgetragenen Überlegungen begründen die Vermutung, daß – wenn überhaupt einer staatlichen Stelle – den Gemeinden die Aufgabe zufällt, direkte Wirtschaftsförderung zu betreiben, denn sie können am ehesten Kosten und Nutzen solcher Maßnahmen abwägen und werden – bei knappen eigenen Mitteln – nur dann aktiv werden, wenn sie sich einen Gewinn davon versprechen²². Gleichwohl stellt sich auch hier die Frage, welches das grundlegende Prinzip dieser Aktivität sein sollte. Die Einflußnahme kann dabei zum einen entsprechend der bisher betriebenen Regionalpolitik – also interventionistisch – erfolgen und dazu vor allem selektiv Subventionen einsetzen. Zum anderen kann angestrebt werden, größere Freiräume für Vertragsfreiheit zu öffnen. Dieses Konzept beinhaltet nicht den Versuch, spezifische wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern. Vielmehr will es die Last staatlicher Regulierungen insgesamt vermindern und den Marktprozeß darüber entscheiden lassen, was sich wirtschaftlich entfaltet. Beispielhaft soll in folgendem auf zwei Elemente solcher Förderung kurz eingegangen werden, auf die sog. Gründer- und Technologieparks²³ sowie auf Zonen freier Wirtschaftsaktivität; beiden Konzepten wird eine Vitalisierung für die regionale wirtschaftliche Dynamik zugesprochen. Das erste wird gegenwärtig in der Bundesrepublik schon praktiziert, das zweite ist bislang ein kontrovers diskutierter Vorschlag, der einen dezentralen Wettbewerb um mehr wirtschaftliche Freiheit als Katalysator und Experimentierfeld für eine allgemeine Deregulierung ansieht.

²⁰ Der Bewegungsspielraum der Kommunen bei den Ansiedlungen von Unternehmen wird gegenwärtig durch die Vorgaben einer zentralen Raumplanung mit ihrer Konzeption von Wachstumspolen und Entwicklungsachsen eingeschränkt. Vermutlich wird sich die raumwirtschaftliche Hierarchie von Gemeinden, die sich als Ergebnis des Marktprozesses ergibt, von solchen Vorgaben unterscheiden.

²¹ Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bestehen in der Tat signifikante Kostenunterschiede. Vgl. hierzu Alfred Boss, Adrian Bothe, *Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor*. Kieler Studien, 207, Tübingen 1987, S. 107 ff.

²² Über die Berechtigung direkter gewerblicher Wirtschaftsförderung der Kommunen gibt es im juristischen Bereich erhebliche Kontroversen. So heißt es in den Empfehlungen der Innenministerkonferenz vom 12. März 1981: "Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurückhaltung geboten. Direkte Wirtschaftsförderung ist nur ausnahmsweise zulässig; sie darf der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht widersprechen". Zitiert nach Franz-Ludwig Knemeyer, Dieter Schäfer, Hans-Jürgen von der Heide, *Kommunale Wirtschaftsförderung*. Stuttgart 1981, S. 50. Insbesondere richten sich die Bedenken gegen eine Beeinträchtigung der Gemeinschaftsaufgabe. Aus ökonomischer Sicht läßt sich indessen gerade gegen die Gemeinschaftsaufgabe einwenden, daß alles für eine Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftsförderung spricht. Positiv zur lokalen Wirtschaftsförderung äußert sich vor allem Klaus Lange, *Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung*. Rechtsgutachten. Köln 1981.

²³ Ein weiteres Beispiel des kommunalen Experimentierens ist die kommunale Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Vgl. hierzu z.B. Friedhart Hegner, "Handlungsfelder und Instrumente kommunaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik". In: Bernhard Blanke, Adalbert Evers, Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Die Zweite Stadt*. Neue Formen lokaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Levithan 1986, Sonderheft 7, S. 119-152.

Lokaler Interventionismus – das Beispiel der Gründer- und Technologieparks

Kennzeichnend für solche Zentren ist das Angebot von Gemeinschaftseinrichtungen, das sich auf die Nutzung von Gebäuden und damit verbundenen Dienstleistungen bis hin zu unternehmensbezogenen Dienstleistungen (Beratung in betriebswirtschaftlichen Fragen, Hilfen beim Beantragen öffentlicher Fördermittel, Herstellen von Kontakten mit Kapitalgebern, Produzenten und potentiellen Abnehmern) erstreckt. Die Trägerschaft liegt normalerweise in den Händen rechtlich selbständiger Betriebsgesellschaften, deren Hauptgesellschafter zumeist Kommunen sind, sowie – zu einem geringen Teil – der Industrie- und Handelskammern und der Sparkassen. An der Finanzierung beteiligen sich gegenwärtig vor allem die Landesregierungen. Regionale Schwerpunkte bilden Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen²⁴. Hinter dem Konzept der Gründer- und Technologieparks steht die Vermutung, daß der Transfer technologischen Wissens ein bedeutender Engpaßfaktor für die ökonomische Entwicklung ist²⁵. Solche Zentren werden mithin als ein Instrument moderner Infrastrukturpolitik mit erheblichen positiven externen Effekten angesehen.

Die Unternehmensgründer werden in diesen Zentren mehr oder weniger stark subventioniert, insbesondere während der ersten Jahre nach dem Einzug. So liegen die von den Unternehmen zu entrichtenden Mieten meist unterhalb der Marktmieten²⁶. Da insbesondere bei Technologieparks ein hohes Maß an Selektivität hinsichtlich der technologischen Ausrichtung der Forschung und Entwicklung praktiziert wird, stellt sich nach wie vor die Frage, ob eine staatliche Administration in der Lage ist, zukunftsrelevante Techniken von wahrscheinlichen Fehlschlägen zu unterscheiden. Die staatlichen Hilfen sind eine "Unterstützung auf Verdacht"²⁷; sie simulieren gleichsam den Suchprozeß, den eigentlich der Markt leisten soll. Wegen der gewichtigen Subventionskomponente ist zweifelhaft, ob ein Fehlschlagen von Projekten tatsächlich deutlich wird und entsprechende Korrekturen nach sich zieht. Dies um so mehr, als gegenwärtig der Charakter der Mischfinanzierung durch verschiedene staatliche Ebenen überwiegt und daher die Kosten der Förderung z.T. auf andere Ebenen abgewälzt werden können. Fragwürdig ist auch die Vorstellung, durch Subventionen könnten unternehmerische Fähigkeiten geweckt werden: Es besteht die Gefahr, daß gerade unternehmerisch unfähige Personen bzw. innovatorisch unfähige Unter-

²⁴ Im Dezember 1986 waren 40 Technologiezentren in Betrieb mit einer Gebäudefläche von insgesamt fast 300 000 m²; in ihnen arbeiteten 628 Unternehmen mit rund 3 900 Mitarbeitern. Die Dynamik, die hinter dieser Entwicklung steht, wird daran deutlich, daß das erste Zentrum, das Berliner Innovations- und Gründerzentrum (BIG), erst im Jahre 1983 gegründet wurde. Heinz Fiedler, Karl-Heinz Wodtke, Technologiezentren in der Bundesrepublik Deutschland 1987. Berlin 1987, S. 11.

²⁵ "A crucial reasons for developing appropriate settings for high technology activities is that in the future these constitute the most important source of new employment opportunities... When one examines the total universe of growth industries and services, a majority of the new jobs created across all economic sectors involves a high technology activity. Further, because most of the sites and structures that are appropriate for these activities are also well suited for the rapidly growing service and office-related sectors – the development of appropriate settings for high technology and administrative functions should be viewed as a mandatory component of any forward-looking growth program." Charles W. Minshall, "An Overview of Trends in Science and High Technology Parks". Economics and Policy Analysis, Occasional Paper No. 37, Columbus 1983, S. 2 f.

²⁶ Vgl. zu folgendem Thomas Joos, Unternehmensgründungen aus wirtschaftspolitischer Sicht. Frankfurt a.M., 1987, S. 315 ff.

²⁷ Paul Klemmer "Reform der regionalen Wirtschaftspolitik". Wirtschaftsdienst, Vol. 65, Hamburg, Juni 1985, (S. 290-296) S. 296.

nehmen gefördert werden²⁸. Diese Art des Experimentierens ist riskant und sollte daher stärker als bisher der privaten Initiative überlassen bleiben; soweit durch kommunale Aktivität Steuergelder involviert sind, sollte auf jegliche Mischfinanzierung verzichtet werden.

Mehr Vertragsfreiheit in Zonen freier Wirtschaftsaktivität

Der Vorschlag, Hemmnisse, die der Revitalisierung der Wirtschaft entgegenstehen, in ausgewählten Regionen abzubauen²⁹, ist vielfach auf Kritik gestoßen³⁰. So wird aus ordnungspolitischen Überlegungen heraus jede regional selektive Erleichterung wegen der Umlenkungseffekte von wirtschaftlicher Aktivität aus den umgebenden Regionen in die geförderten Gebiete abgelehnt. Aus der Analyse bereits bestehender Experimente mit Freizonen (in den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich, Irland und Frankreich) wird diagnostiziert, daß bei der Umsetzung der Idee bedeutende existierende Hemmnisse nicht abgebaut wurden und der Staatseinfluß, vor allem Planung und Subventionierung, in den Zonen eher zugenommen hat, als daß er vermindert wurde.

Sicherlich ist es richtig, daß eine räumlich begrenzte Deregulierung neue Selektivitäten entstehen läßt. Hierzu ist aber zu bemerken, daß einheitliche Regulierungen durchaus regional unterschiedliche Problemlagen schaffen können; was prosperierende Regionen noch leicht ertragen können, bereitet strukturschwachen u.U. erhebliche Schwierigkeiten. Einheitliche Vorschriften sind oft eingeführt worden, ohne daß vorher geprüft worden wäre, ob einheitliche Regeln gegenüber regionaler Vielfalt überhaupt zweckmäßig sind. Aus der Theorie und der Erfahrung heraus weiß man, daß es gerade Unterschiede in den (lokalen) Kosten sind, die Austausch und wirtschaftliche Aktivität anregen. Solche Unterschiede künstlich zu unterdrücken, wirkt in der Regel wohlstandsmindernd, sie hingegen erneut deutlich werden zu lassen, dürfte sich positiv auswirken. Im Vergleich zum Status quo der (bundes- oder landes-) einheitlichen Regulierung stimuliert eine partielle Deregulierung nicht nur die wirtschaftlichen Aktivitäten in der betroffenen Region, sondern bringt wahrscheinlich auch Verlagerungen aus anderen Regionen mit sich. Dieses Problem ist im Zusammenhang mit der Frage nach den Wirkungen ökonomischer Integration intensiv diskutiert worden. "It may be worth noting here that studies of the effects of integration have shown that trade creation effects by far exceeded the trade diversion effects, especially if dynamic adjustments are taken into account"³¹. Sicherlich wären manche der Verlagerungen gesamtwirtschaftlich ineffizient, wenn in allen Regionen zugleich dereguliert würde. Dies zeigt, daß es sich um eine "zweitbeste" Lösung handelt, zumal wenn nicht überall dort liberalisiert wird, wo die Bürger es wünschen, sondern wenn die Zonen von der Zentralregulierung ausgewählt werden. Die Verlagerungen können aber zur treibenden Kraft werden, die Deregulierung auch auf andere Regionen auszudehnen; gerade das ist es, was die Befürworter von Freizonen anstreben.

²⁸ Vgl. hierzu Erich Staudt, "Der technologiepolitische Aktivismus in der Bundesrepublik". Wirtschaftsdienst, Vol. 65, Hamburg 1985, H. 9, (S. 464-470), S. 468 f.

²⁹ Vgl. z.B. Klaus-Werner Schatz, Dean Spinanger, Zonen freier Wirtschaftsaktivität. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 105, Dezember 1984.

³⁰ Vgl. z.B. Ulf Hahne, Monika Mundkowsky-Bek, Freie Unternehmenszonen - Patentrezept für strukturschwache Regionen? Flensburg 1985.

³¹ Herbert G. Grubel, "Free Economic Zones: Good or Bad?" Aussenwirtschaft, Vol. 39, St. Gallen 1984, H. I/II, (S. 43-56) S. 51.

Richtig ist auch, daß politischer Druck z.B. im Vereinigten Königreich das Konzept nahezu bis zur Unkenntlichkeit verwässert hat³². Das bestätigt zunächst nur, daß diejenigen, die von bestehenden Regulierungen profitieren, sich offenbar besser organisieren können und daher über eine größere Durchschlagskraft verfügen als die Befürworter einer Liberalisierung, die im einzelnen nicht angeben können, wer die konkreten Gewinner sein werden. Hieraus ergibt sich die Aufgabe für die Regierung, einen klaren Willen zur Deregulierung zu entwickeln und sich der Führungsrolle bewußt zu werden, die sie im Deregulierungsprozeß wahrnehmen muß. Dabei muß im Sinne einer Bürgerrechtsbewegung für mehr Vertragsfreiheit durch Öffentlichkeitsarbeit deutlich gemacht und die Regierung damit unter Druck gesetzt werden, daß hinter Regulierungen zumeist Gruppenegoismus steht und daß es nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt, die Regulierungen beizubehalten. Da auf nationaler Ebene die politischen Widerstände vermutlich noch um ein Vielfaches größer sind, bietet gerade eine dezentrale Deregulierung die Chance, die Wirkungen zu testen und zu sehen, ob davon Demonstrations- und Imitationseffekte ausgehen. Freie Wirtschaftszonen sollten als Experimentierstätten für Vertragsfreiheit angesehen werden.

Einer Deregulierung, die von einzelnen Ländern und Kommunen gewünscht wird, steht entgegen, daß gegenwärtig für viele wichtige Bereiche des Wirtschaftslebens bundeseinheitliche Vorschriften gelten, die sie nicht aus eigener Kompetenz verändern können oder die – wie die Tarifautonomie – sogar dem Gesetzgeber weitgehend entzogen sind. Die zentrale Aufgabe des Gesetzgebers bestünde darin, eine allgemeine Öffnung zu ermöglichen, die lokal und regional durchaus unterschiedlich – entsprechend den Vorstellungen der dort lebenden Bürgern – ausgestaltet werden kann. Es könnten so auch Regionen stärker von anderen abgegrenzt werden, in denen sich Bürger mit gleichartigen Präferenzen für Regulierung niederlassen können³³. Die Möglichkeit des "opting out" ist in den meisten Gesetzesvorschriften nicht enthalten. Allerdings gibt es auch in den bestehenden Gesetzen häufig Ermessensspielräume (z.B. in der Gewerbeordnung und im Baurecht), die untergeordnete Gebietskörperschaften wirtschaftsfreundlich auslegen können, ohne daß es dazu einer Regelung durch den Gesetzgeber bedürfte. Es macht für Unternehmen offenbar erhebliche Unterschiede, ob Verwaltungen ihre Handlungen als komplementäre Dienstleistung verstehen oder als Akt hoheitlichen Handelns³⁴. Keine Norm hält Verwaltungen davon ab, darin zu wetteifern, eine Bürokratie der kurzen Wege zu praktizieren, sich um Transparenz der Kompetenzen zu bemühen sowie schnell und verläßlich zu entscheiden. Eine Neugestaltung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Finanzierung entsprechend den Kriterien des Finanzföderalismus könnte die Eigenverantwortlichkeit nachgeordneter Gebietskörperschaften nicht nur für das Ausgeben von Steuermitteln verstärken, sondern auch dafür, daß die Mittel erst einmal erwirtschaftet werden müssen. Dies würde von sich aus darauf

³² "It is readily apparent that some of the more radical elements of the original proposal – for example removal of protection under the Employment Protection Acts – have disappeared entirely, and other have been transformed almost beyond recognition ... For both the City and the Country Council, however, the most important elements in the experiment are the increased public expenditure which it has engendered, together with increased forward planning. Neither sees the zones as an experiment in free enterprise". Hugh Morrison, *The Regeneration of Local Economies*. Oxford 1987, S. 85 und S. 97.

³³ "The deadlock in the political and ideological struggle over the merit of regulation is soluble, at least in part, by the compromise approach of limited deregulation through the creation of free economic zones... In effect, free economic zones offer the promise of letting both sides have their way". Vgl. Grubel, a.a.O., S. 47. – Vgl. hierzu auch Albert O. Hirschmann, *Abwanderung und Widerspruch*. Tübingen 1974.

³⁴ Konrad Lammers, Rüdiger Soltwedel, *Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein*. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 127, Januar 1986.

hinwirken, den wirtschaftlichen Freiraum der Individuen nicht mit hohen Bürokratiekosten einzuengen. Ob der Wettbewerb zwischen Regionen im Ergebnis zu einem größeren Gleichschritt in der wirtschaftlichen Entwicklung führen wird, ist im vorhinein nicht beantwortbar. Aus ökonomischer Sicht ist auch nicht Konvergenz – gemessen an bestimmten Indikatoren – die dominierende Zielsetzung, sondern ein möglichst unbehindertes Wachstum in allen Regionen entsprechend den Präferenzen der dort lebenden Bürger. Dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum wäre eine Deregulierung mit großer Wahrscheinlichkeit zuträglich.

Regionale Vielfalt versus Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse³⁵

Durch den Wettbewerb zwischen Regionen könnte sich eine große Vielfalt an Lebensbedingungen herausbilden. Im politischen Bereich wird jedoch häufig der Eindruck erweckt, Art. 72 des Grundgesetzes (GG) lasse eine zunehmende Vielfalt nicht zu, weil einheitliche Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen seien³⁶. Die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" stellt nach Inhalt und Systematik des Verfassungstextes jedoch eine Klausel dar, die staatliches Handeln zügeln soll. In Art. 72 GG werden die Bedingungen genannt, unter denen der Bundesgesetzgeber tätig werden darf. Es handelt sich jedoch nicht um eine Staatszielbestimmung und auch nicht um einen verfassungsmäßigen Auftrag an den Gesetzgeber, zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse tätig zu werden. Art. 72 bestimmt, daß der Bund zu diesem Zweck nur im Rahmen des Aufgabenkatalogs der konkurrierenden Rechtsprechung (Art. 74 GG) tätig werden kann, ohne in die Kompetenz der Länder einzugreifen. Ob und inwieweit diese Befugnis ausgeschöpft wird, liegt im Ermessen des Bundesgesetzgebers³⁷. In der Gesetzgebung ist der Bedürfnisprüfung allerdings immer weniger Aufmerksamkeit geschenkt worden. So gibt es bei einem konkreten Gesetzentwurf kaum parlamentarische Diskussionen darüber, ob eine bundesgesetzliche Regelung zweckmäßig ist oder nicht. Die zu Gesetzentwürfen vorgebrachten Rechtfertigungen für ein Eingreifen des Bundes wiederholen meist nur den Text des Grundgesetzes³⁸. Seit den siebziger Jahren finden sich zunehmend mehr Gesetzentwürfe, bei denen der

³⁵ Zu diesem Abschnitt hat Ute Herdmann umfangreiche Vorarbeiten geleistet.

³⁶ Art. 72 GG lautet: "(1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. (2) Der Bund hat in diesem Bereiche das Gesetzgebungsrecht, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil 1. eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder 2. die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder 3. die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert".

³⁷ "Es wäre undurchführbar und ohne verfassungsgeschichtliches Vorbild, wenn der Bundesgesetzgeber zur Regelung aller Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung bei Vorliegen eines Bedürfnisses verpflichtet wäre... Soweit ein Bedürfnis besteht, ist der Gesetzgeber nur regelungsbefugt, nicht regelungsverpflichtet." Michael Gruson, Die Bedürfniskompetenz - Inhalt und Justitiabilität des Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 2, Berlin 1967, S. 60 f.

³⁸ Vgl. z.B. die Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Lohnzahlung an Feiertagen vom 7.2.1951 (Bundestagsdrucksache I/1885, S. 3), den schriftlichen Bericht vom 31.10.1956 des Ausschusses für Arbeit zum Ladenschlußgesetz (Bundestagsdrucksache II/2810, S. 1). Beispielhaft seien die Ausführungen im Entwurf des Raumordnungsgesetzes vom 25.4.1963 zur Frage der Gesetzgebungskompetenz erwähnt: "Die in Art. 75 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführten Voraussetzungen für das Tätigwerden des Bundesgesetzgebers sind erfüllt. Das Bedürfnis für ein bundeseinheitliches Rahmengesetz über die Raumordnung ist zu bejahen. Es ergibt sich aus der Notwendigkeit, auch auf diesem Gebiete eine soziale Rechtsordnung zu verwirklichen, die dem Erfordernis sozialen Ausgleichs der allgemeinen Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik Rechnung trägt." Bundestagsdrucksache IV/1204, S. 7.

Bundesgesetzgeber sein Wirken nicht einmal mehr andeutungsweise rechtfertigt³⁹. Oftmals wird die Tatsache, daß eine Materie unter den Sachkatalog der konkurrierenden Gesetzgebung fällt, bereits für ausreichend erachtet, um ein Bundesgesetz zu erlassen⁴⁰. Der Bundesgesetzgeber kann mit der Begründung, er wolle eben diese Einheitlichkeit wahren, nahezu immer tätig werden. Art. 72 Abs. 2 GG wurde zur "uferlosen Ermessensermächtigung zugunsten des Bundes" und spielt damit als Kompetenzregelung "keine praktisch verfassungspolitische Rolle mehr"⁴¹. Der Bundesgesetzgeber zieht mehr und mehr Kompetenzen an sich, ohne daß er unter Rückgriff auf die Kompetenzregelungen der Verfassung zu bremsen wäre⁴². Die Kompetenzregel wurde im Laufe der Zeit zum Bezugspunkt politischer Forderungen. Den politischen Kräften ist es dabei allerdings gelungen, die Vorstellung von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgebot zu etablieren⁴³.

Zusammenfassung

Eine zentral koordinierte, interventionistische Regionalpolitik scheitert daran, daß es nicht möglich ist, jene Engpaßfaktoren, welche die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten beschränken, konkret zu identifizieren und durch staatliche Eingriffe gezielt zu beseitigen. Sie kann den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren nicht nur nicht ersetzen, sondern wirkt ihm durch ihre regionale und instrumentelle Selektivität sogar entgegen. Die regionalen Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und die Maßnahmen im Rahmen des EG-Regionalfonds kurieren an Symptomen, jedoch nicht an den Ursachen von regionalen Fehlentwicklungen. Der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß von Regionen wird durch umfangreiche staatliche Einschränkungen des Wettbewerbs und der Vertragsfreiheit sowie durch Subventionen an unrentable Wirtschaftszweige behindert. Insbesondere am Arbeitsmarkt zeigt sich, daß Protektion, staatliche Subventionen und die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien in bezug auf die regionalen Beschäftigungschancen in einer unheilvollen Allianz stehen. Zu wenig Rücksicht wird auf die ausgeprägten regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit genommen, die Lohnpolitik ist zu undifferenziert.

³⁹ So stellt etwa der zuständige Ausschuß in seinem Bericht zu den Entwürfen des Städtebauförderungsgesetzes (Entwürfe vom 24.2.1970 und 12.3.1970) fest, daß die Materie unter verschiedene Punkte des Gegenstandskatalogs in Art. 74 GG (konkurrierende Gesetzgebung) falle. Zusätzlich folgt die lapidare Feststellung: "Die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 Nr. 1 und 3 des Grundgesetzes sind gegeben". Bundestagsdrucksache VI/2204. S. 25.

⁴⁰ Bundestagsdrucksache IX/2079. S. 11. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung keine Interpretation und Konkretisierung des Art. 74 GG gegeben, denn dies liegt ohnehin nicht in seiner Zuständigkeit. Das Verfassungsgericht kann und darf nur prüfen, ob ein zu begutachtendes Gesetz unter den Sachkatalog fällt und ob es der Einheitlichkeit dienen kann. Die Frage nach dem Bedürfnis einer bundesgesetzlichen Regelung entzieht sich grundsätzlich der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Die Entscheidung darüber liege im Rahmen pflichtmäßigen Ermessens des Bundesgesetzgebers (BVerfGE 2, 212 (224)), der hier eine "politische Vorentscheidung" (BVerfGE 26, 338 (382)) zu treffen habe.

⁴¹ Rupert Scholz, "Ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebung von Bund und Ländern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts". In: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz-Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Bd. II, Tübingen 1976, S. 275 und S. 260.

⁴² Vgl. zu diesem Phänomen auch Elisabeth Lichtenstern, Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 12, Frankfurt a.M., 1979, S. 77.

⁴³ Die "als Schranke der konkurrierenden Gesetzgebung gedachte 'Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit' und 'Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse' (wird) zuweilen geradezu als Weisung an den Bund, Fragen an sich zu nehmen, mißverstanden". Ulrich Scheuner, "Wandlungen im Föderalismus der Bundesrepublik". Die öffentliche Verwaltung, Vol. 19, Stuttgart 1966, H. 15/16, (S. 513-520) S. 517.

Nicht einmal in der Werftindustrie ist es in den letzten Jahren zu einer Lohnpause gekommen, nachdem schon die norddeutschen Küstenländer nicht aus dem tarifpolitischen Gleichschritt aussicherten. Auch die staatliche Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen behindert das Entstehen neuer Arbeitsplätze. Will man die regionalen Produktionsfaktoren voll nutzen, ist mehr Wettbewerb nötig.

Dies gilt auch im Bereich der staatlichen Aktivität. Erforderlich ist dafür eine zweckmäßige Zuordnung von Verantwortlichkeiten zu den einzelnen Ebenen der staatlichen Administration. Die bisher betriebene Regionalpolitik verleitet wegen des vorherrschenden Prinzips der Mischfinanzierung zum Subventionswettlauf mit fremdem Geld. Damit keine Steuergelder verschwendet werden, empfiehlt es sich, die Kompetenz der Entscheidung über Art, Umfang, Finanzierung und Durchführung staatlicher Aufgaben soweit wie möglich zu dezentralisieren. Öffentliche Leistungen, deren Nutzen räumlich begrenzt ist, sollen nur von den Bürgern bezahlt werden, die in diesem Raum leben. Jede Verwaltungsebene muß über eigene Einnahmen verfügen, mit denen sie eigenverantwortlich die Aufgaben finanzieren kann, die die Bürger wünschen.

In einem solchen System des Finanzföderalismus ist Wettbewerb zwischen Regionen kein unnützer Subventionswettlauf. Der vielfach geschmähte "Bürgermeisterwettbewerb" wird im Gegenteil zu einem akzeptablen Verfahren, um Standortentscheidungen von Unternehmen und Präferenzen der Bürger in Einklang zu bringen. Wird kommunale Wirtschaftsförderung selektiv über Subventionen betrieben (z.B. für Gründer- und Technologiezentren), werden die Bürger unmittelbar belastet; dies dürfte Aktivismus wirksam bremsen. Die Länder und Kommunen sollten eher darin wetteifern, größere Freiräume für Vertragsfreiheit zu öffnen und die Belastung der Bürger mit Bürokratiekosten möglichst gering zu halten (z.B. in Zonen freier Wirtschaftstätigkeit); bei einem solchen Konzept entscheidet nicht eine Verwaltung sondern der Markt darüber, welche wirtschaftlichen Aktivitäten sich entfalten.

Ob der Wettbewerb zwischen Regionen im Ergebnis zu einem größeren Gleichschritt in der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen führen wird, ist im vorhinein nicht beantwortbar. Aus ökonomischer Sicht geht es auch nicht um Konvergenz, sondern um ein möglichst unbehindertes Wachstum in allen Regionen entsprechend den Präferenzen der Bürger. Einer größeren regionalen Vielfalt der Lebensverhältnisse, die sich dabei einstellen könnte, stehen nicht, wie oft behauptet wird, Einschränkungen aus der Verfassung entgegen. Den politischen Kräften ist es vielmehr im Laufe der Zeit gelungen, eine Kompetenzregel für konkurrierende Gesetzgebung in den Auftrag an den Gesetzgeber umzudeuten, eine größere Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herbeizuführen.