

Peters, Hans-Rudolf

Article — Digitized Version

Theoretische Ansätze in der regionalen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Peters, Hans-Rudolf (1976) : Theoretische Ansätze in der regionalen Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 4, pp. 211-216

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134942>

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.

Theoretische Ansätze in der regionalen Wirtschaftspolitik

Hans-Rudolf Peters, Oldenburg

Bei der Analyse der praktizierten Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist oft kaum zu erkennen, ob und gegebenenfalls inwieweit eine theoretische Fundierung hinter ihr steht. Dies gilt auch für die regionale Wirtschaftspolitik. Nach welchen regionaltheoretischen Ansätzen wurde und wird in der Bundesrepublik regionale Wirtschaftspolitik betrieben?

Nicht selten werden bei den Akteuren der Wirtschaftspolitik beträchtliche Theoriedefizite und Wissenslücken hinsichtlich empirischer Forschungsergebnisse sichtbar oder vermutet. Vielfach neigen die Wirtschaftspolitiker im hektischen politischen Tagesgeschehen auch dazu, die brennenden Probleme ohne zeitraubende Studien theoretischer Abhandlungen und abstrakter Modelle pragmatisch anzugehen. Gelegentlich flüchten sie sich auch in die Ausrede, daß die meisten wirtschaftswissenschaftlichen Theorien sowieso umstritten oder wenig praktikabel seien. Selbst dann, wenn die Wirtschaftspolitiker tatsächlich „theorieträchtige“ Maßnahmen treffen, können sie manchmal die wissenschaftlich-theoretische Basis ihres Handelns nicht recht deutlich machen. Dies liegt meist daran, daß sie oftmals Maßnahmen intuitiv ergreifen, ohne sich eines bestimmten Theorieanteils der gewählten Methode oder einer theoretisch voraussehbaren Wirkung eines Instruments bewußt zu sein.

Auch in der regionalen Wirtschaftspolitik wird der theoretische Hintergrund nicht auf den ersten Blick sichtbar. Es müssen erst die Wurzeln der regionaltheoretischen Ansätze, denen die staatlichen Entscheidungsträger bei der Konzipierung ihrer Regionalpolitik bewußt oder unbewußt ver-

haftet sind, freigelegt werden. Dann allerdings lassen sich einige wesentliche Stränge, die auf bestimmte Regionaltheorien zurückzuführen sind, erkennen. So sind in den Konzepten, nach denen in der Bundesrepublik Deutschland regionale Wirtschaftspolitik betrieben wurde bzw. noch gemacht wird, deutlich Aspekte der Theorie der zentralen Orte in Verbindung mit der Theorie der Wachstumspole und der Economic-base-theory feststellbar.

Regionalpolitische Ausgangslage

Zum besseren Verständnis, warum gerade die vorgenannten theoretischen Elemente bewußt oder unbewußt angewandt worden sind, sei zunächst die regionalpolitische Ausgangslage skizziert. Das Bundesgebiet ist ökonomisch nicht gleichmäßig entwickelt, sondern weist beträchtliche Unterschiede in den regionalen Arbeits- und Lebensbedingungen auf. Einigen Ballungsgebieten von großer Wirtschafts- und Finanzkraft mit gut ausgebauter Infrastruktur stehen die vorwiegend wirtschaftsschwachen Agrarregionen mit mangelhaftem Infrastrukturausbau gegenüber.

In der Bundesrepublik Deutschland leben von den rund 60 Mill. Staatsbürgern mehr als die Hälfte auf nur etwa 7% der Fläche des Bundesgebietes in den großen Verdichtungsräumen, d. h. den Gebieten mit starker Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten. Rund 20 Mill. Bundesbürger – ein Drittel der Bevölkerung also – leben dagegen in Gebieten, die aufgrund ihrer Wirtschaftsschwäche oder wegen schwerwiegender Strukturprobleme (z. B. industrielle Monostruktur) zu

Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters, 43, ist Ordinarius für Wirtschaftspolitik an der Universität Oldenburg. Seine Spezialgebiete sind Strukturpolitik und Wirtschaftssystemtheorie.

Fördergebieten erklärt worden sind. Die Fördergebiete bedecken eine Fläche von nahezu 60% des Bundesgebietes einschließlich Westberlin und schließen etwa 10 000 Gemeinden ein, von denen aber gegenwärtig nur 327 Schwerpunkttorte gefördert werden.

Eine wesentliche Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik ist es, die zurückgebliebenen Regionen allmählich an die regionalen Standards der ökonomisch und infrastrukturell besser entwickelten Regionen heranzuführen und dabei möglichst sich selbst nährenden Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen. Zur Erfüllung dieser Angleichungsfunktion, die mit der wachstumspolitischen Aufgabe der Erschließung des latent vorhandenen regionalen Entwicklungspotentials eng verbunden ist¹⁾, sind Entwicklungsstrategien angewandt worden, die sich auf die vorgenannten Regionaltheorien stützen.

Schon an der regionalpolitischen Ausgangslage wird deutlich, daß etwa eine gleichmäßige intensive Förderung von rund 10 000 Gemeinden innerhalb einer solch ausgedehnten Fläche auf Dauer kaum finanziell tragbar und voraussichtlich auch wegen gegenseitiger Aufhebung der angestrebten Standortvorteile ineffektiv wäre. Die Regionalstruktur ließ es angebracht erscheinen, die begrenzten Förderungsmittel auf eine beschränkte Zahl entwicklungsfähiger Standorte zu konzentrieren. Dementsprechend erklärt sich auch der Rückgriff auf solche regionaltheoretischen Ansätze, die auf die Entwicklungsfähigkeit von Standorten und dem Schwerpunktprinzip aufbauen.

Theorie der zentralen Orte

Das Fundament der Theorie der zentralen Orte legte Christaller bereits in den dreißiger Jahren. Für ihn lautete die zentrale Frage: Gibt es Gesetzmäßigkeiten, welche die Verbreitung und Entwicklung von Orten mit zentralen Funktionen bestimmen?²⁾ Er konzentriert seine Untersuchung auf Siedlungen mit städtischen Funktionen bzw. zentrale Orte, die Mittelpunkt ihrer ländlichen Umgebung sind und zentrale Funktionen im menschlichen Gemeinschaftsleben erfüllen. Zur Abgrenzung von den zentralen Orten unterscheidet Christaller die „dispersen Orte“, die nicht Mittelpunkt für ein Umland sind. Zentrale Güter und Dienstleistungen werden an einigen wenigen zentralen Orten produziert bzw. angeboten, um an vielen zerstreuten Orten verbraucht zu werden.

¹⁾ Die Regionalpolitik hat in der Regel eine angleichungs- und eine wachstumsorientierte Zielkomponente. Vgl. Hans-Rudolf Peters: Regionale Wirtschaftspolitik und System-Ziel-Konformität. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Beiträge Bd. 7, Hannover 1971.

²⁾ Vgl. Walter Christaller: Die zentralen Orte in Süddeutschland, 1. Aufl., Jena 1933, und 2. unveränderte Aufl., Darmstadt 1968.

Dabei wird unterschieden zwischen Gütern höherer Ordnung, die nur an zentralen Orten höherer Ordnung produziert und/oder angeboten werden, und zentralen Gütern niedriger Ordnung, die sowohl an zentralen Orten niedriger Ordnung als auch an allen zentralen Orten höherer Ordnung zu haben sind.

Die Zentralität eines Ortes ergibt sich aus seinem „Bedeutungsüberschuß“, den seine zentralen Einrichtungen (wie z. B. Krankenhäuser, Gymnasien, Theater sowie spezielle Handels- und Dienstleistungsgewerbe) nach Abzug der von der Ortsbevölkerung beanspruchten Güter und Dienstleistungen für die Versorgung des Umlandes haben. Ein hierarchisches System von zentralen Orten höherer und niedriger Rangordnung bildet sich vor allem dadurch, daß die einzelnen zentralen Güter und Dienstleistungen unterschiedliche „Reichweiten“ haben. Unter der Reichweite eines Gutes versteht Christaller die weiteste Entfernung, bis zu welcher die zerstreut wohnende Umlandbevölkerung das in einem zentralen Ort angebotene zentrale Gut noch erwirbt. Dahinter steht etwa folgender Gedankengang: Die Umlandbewohner decken ihren täglichen Bedarf in der Regel am Wohnort oder im Unterzentrum, den gelegentlichen und gehobenen Bedarf dagegen manchmal im Mittelzentrum und den speziellen und luxuriösen Bedarf oft im Oberzentrum.

Die Entwicklung zentraler Orte hängt wesentlich von dem Ertrag aus dem Verkauf der zentralen Güter ab. Ist das Nettoeinkommen der Bewohner zentraler Orte, die nach der Christallerschen Theorie ausschließlich vom Verkauf zentraler Güter leben, hoch, so sind die Bedingungen für eine Aufwärtsentwicklung des betreffenden zentralen Ortes gegeben. Sind die Erträge aus dem Verkauf zentraler Güter gering, so finden nur wenige Bewohner ein dürftiges Auskommen, und der zentrale Ort siecht dahin.

Berücksichtigung zentralörtlicher Aspekte

Die Theorie der zentralen Orte ist von ihrem Ursprung her im Kern eine Standorttheorie des tertiären Sektors. Ihre Ergebnisse lassen sich nicht ohne weiteres auf Industriestädte und die Standortstruktur des sekundären Sektors übertragen. Wäre es das Zentralproblem der regionalen Wirtschaftspolitik, die Bedarfsdeckungs- und Einkaufsmöglichkeiten der Umlandbewohner zu verbessern, so könnte an das zentralörtliche System Christallerscher Prägung angeknüpft werden. Aber auch im Zeichen des vorherrschenden Industrieansiedlungskonzeptes lassen sich durchaus einige Aspekte der klassischen Theorie zentraler Orte nutzbringend anwenden. So kann beispielsweise der notwendige „Bedeutungsüberschuß“

bzw. Funktionsüberschuß zentraler Infrastruktureinrichtungen einer Stadt, der manchmal für die Industrieansiedlung im benachbarten Umland mitbestimmend ist, ermittelt werden.

Erstmals Bedeutung hat die Theorie der zentralen Orte in der Bundesrepublik Deutschland 1959 bei der Ausgestaltung des Entwicklungsprogramms für zentrale Orte in ländlichen schwachstrukturierten Gebieten erlangt. Zweck des damaligen Programms war es, bestimmte Klein- und Mittelstädte in Gebieten mit vorwiegend kleinbäuerlicher Agrarstruktur durch Förderung ihrer gewerblichen Entwicklung in die Lage zu versetzen, für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen. Damit sollte der Landflucht und dem Sog der Ballungsgebiete entgegengewirkt werden.

Innerhalb der förderungsbedürftigen Gebiete wurden entwicklungsfähige Klein- und Mittelstädte in etwa nach den Kriterien der zentralörtlichen Theorie ausgewählt und zu sogenannten Bundesausbauorten erklärt. Im einzelnen wurden dabei folgende Auswahlkriterien zugrunde gelegt: Die Stadt mußte Mittelpunkt eines Gebietes sein, in dem ein Arbeitsplatzmangel, insbesondere für die aus der Landwirtschaft ausscheidenden Arbeitskräfte, herrschte. Die Verkehrslage der Stadt mußte so beschaffen sein, daß die Pendler aus dem Umland die städtischen Arbeitsplätze und Ausbildungsstätten in maximal einer Stunde Anfahrtszeit erreichen konnten. Ferner mußten die in Frage kommenden Städte bereits über eine Mindestausstattung an Infrastruktur und gewisse ausbaufähige Ansatzpunkte für industrielle Erweiterungen und Ansiedlungen verfügen.

Die Nutzbarmachung der Theorie der zentralen Orte, die zu einer teilweisen Abkehr von der früheren breit gestreuten Förderung nach dem Gießkannenprinzip und zur Konzentration auf entwicklungsfähige (statt nur entwicklungsbedürftige) Zentren führte, brachte sichtbare Erfolge in der Industrieansiedlungspolitik. Schon nach einigen Jahren waren manche Bundesausbauorte so weit ökonomisch entwickelt, daß sich ein selbstnährender Entwicklungsprozeß anbahnte und die Förderungspräferenzen zum Teil herabgesetzt werden konnten. Seitdem ist das Schwerpunktprinzip – wenngleich nicht immer konsequent im strengen Sinne zentralörtlicher Auswahlkriterien – zu einem Grundpfeiler der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland geworden.

Theorie der Wachstumspole

Um ein angemessenes Wirtschaftswachstum zu erreichen, ist es bedeutungsvoll, wie die Produktivkräfte im Raum verteilt sind. Je nach ihrer räumlichen Allokation tragen sie im unterschiedlichen

Maße zum Bruttosozialprodukt bei. Erfahrungsgemäß geht Wirtschaftswachstum räumlich zumeist von Wachstumspolen aus³⁾, die sowohl in Form von Industriekomplexen als auch regionalen Agglomerationszentren auftreten. Motorische Kräfte, die den ökonomischen Entwicklungsprozeß vorantreiben, werden oft bei der räumlichen Konzentration von Unternehmungen und Haushaltungen freigesetzt⁴⁾. Die Wachstumsimpulse können dabei z. B. aus konzentrierter Nachfrage, Kostensenkung durch Agglomerationsvorteile oder aus wettbewerblich bedingtem Rationalisierungszwang herrühren.

Nach Buttler „ist gesamtwirtschaftliches Wachstum das Ergebnis aufeinanderfolgender Entwicklungsschübe innerhalb sektoral/regional identifizierbarer Zusammenballungen wirtschaftlicher Aktivitäten (d. h. Entwicklungspolen), von denen aus Impulse zu Anpassungsbewegungen im übrigen gesamtwirtschaftlichen System diffundieren“⁵⁾. Dabei setzen sich sektorale Pole aus Bündeln von Branchenaktivitäten zusammen, die durch bedeutende Input-Output-Beziehungen verflochten sind. Tendieren Elemente eines sektoralen Pols zur nachbarschaftlichen Ansiedlung, so entsteht ein sektoral/regionaler Pol, der zumeist wegen ersparter Kommunikationskosten zwischen sonst weiter entfernten Polen stärker wachstumsfördernd sein kann. Die Erfahrung zeigt, „daß der wirtschaftliche Fortschritt nicht überall zur gleichen Zeit auftritt und daß, wenn er einmal aufgetreten ist, mächtige Kräfte auf eine räumliche Konzentration des wirtschaftlichen Wachstums um die ursprünglichen Ausgangspunkte hinwirken“⁶⁾. Hirschman folgert daraus: „Wenn eine Volkswirtschaft höhere Einkommensniveaus erreichen will, so scheint es . . . kaum zweifelhaft, daß sie zunächst in ihrem eigenen Bereich ein oder mehrere regionale wirtschaftliche Kraftzentren entwickeln muß und wird. Dieses notwendige Auftreten von ‚Wachstumspunkten‘ oder ‚Wachstumspolen‘ im Verlaufe des Entwicklungsprozesses bedeutet, daß international und interregional ungleichmäßiges Wachstum eine unvermeidliche Begleiterscheinung und Bedingung des Wachstums selbst ist.“⁷⁾

3) Vgl. François Perroux: Note sur la notion de „pôle de croissance“, in: *Economie Appliquée*, 1955.

4) Allerdings ist der räumliche Konzentrationsprozeß häufig von einer Verschlechterung der Umweltbedingungen begleitet. In diesen Fällen ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen der angestrebten Steigerung des Wirtschaftswachstums und der Bewahrung bzw. Verbesserung der „Lebensqualität“, der meist nur im Kompromißwege durch Abstriche an beiden Zielerreichungsgraden zu lösen ist. Vgl. Hans-Rudolf Peters: Umweltschutzpolitik – eine ordnungs- und strukturpolitische Aufgabe, in: S. Klatt, M. Willms (Hrsg.): *Strukturwandel und makroökonomische Steuerung*, Berlin 1975, S. 119 ff.

5) Friedrich Buttler: *Entwicklungspole und räumliches Wirtschaftswachstum*. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung, Bd. 30, Tübingen 1973, S. 4.

6) Albert O. Hirschman: *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*. *Ökonomische Studien*, Bd. 13, Stuttgart 1967, S. 171 f.

7) Ebenda.

Oskar Weggel

Das Außenhandelsrecht der Volksrepublik China

Das Außenhandelsrecht Chinas muß stets vor dem Hintergrund der bitteren Erfahrungen des Landes mit einem Jahrhundert des „Halbkolonialismus“ gesehen werden. Es war aber nicht nur das Trauma der „Ungleichen Verträge“, sondern auch die Konfrontation mit einem im Zuge des Korea-Krieges gegen die Volksrepublik verhängten, fast zwei Jahrzehnte dauernden Embargos, die – flankiert von maoistischen Wirtschaftsgrundsätzen – den Außenhandel Chinas prägen.

Im einzelnen sind die Geschichte, der Aufgabenbereich, die Organisationsstruktur und die Vertragspraxis des chinesischen Außenhandels darzulegen.

Im Verlauf der Untersuchung gilt es eine Reihe interessanter juristischer Fragen zu beantworten, wie sie in der westlichen Außenhandelsstruktur sonst nicht auftauchen. Welchen Einfluß üben beispielsweise die Planungsbehörden auf den Außenhandel aus? Welche rechtliche Position nehmen die staatlichen Außenhandelsgesellschaften ein? Wer haftet, wenn eine Außenhandelsgesellschaft vom Außenministerium keine Genehmigung für ein bestimmtes, bereits abgeschlossenes Rechtsgeschäft erhält? Oder falls Parteiorgane aus „politischen“ Erwägungen heraus intervenieren?

Im Zusammenhang mit der Vertragspraxis ist u. a. auf die Verzahnung von Rechtsgeschäften im Binnen- und im Außenhandelsbereich einzugehen. Schwierige Fragen ergeben sich u. a. bei den Zahlungsmodalitäten, vor allem im Akkreditivbereich. Überall läßt sich hier beobachten, daß China seine Geschäftspartner zu asymmetrischen Verträgen veranlaßt, insofern es aus seinem – historisch und ideologisch motivierten – Schutzbedürfnis heraus dem Außenhandelspartner meist wesentlich strengere Bindungen zumutet als sich selbst. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Kauf- und Verkauf-Standardverträge der Außenhandelsgesellschaften, von denen einige voll im Wortlaut wiedergegeben werden, miteinander vergleicht.

Auch den „besonderen Schuldverhältnissen“ wird ein eigenes Kapitel eingeräumt: Zu untersuchen sind hier u. a. Tauschverträge, Patentabmachungen, Werk- und Dienstverträge, Kreditverträge sowie Miet- und Pachtverhältnisse.

Abgerundet wird die Darstellung noch durch Ausführungen über das chinesische Messewesen sowie über das Arbitrageverfahren.

1976, 493 Seiten, 15,3 x 22,7 cm, Salesta geb., 118,- DM

Band 7

Völkerrecht und internationales Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von Professor Dr. Ignaz Seidl-Hohenveldern

Nomos Verlagsgesellschaft
7570 Baden-Baden · Postfach 610

Die Theorie der Wachstumspole geht von einem sektoral und regional ungleichgewichtigen Wirtschaftswachstum aus. Die wachstumspolitische Schlußfolgerung daraus lautet jedoch nicht, die Ungleichgewichte zu verstärken, sondern es wird im Gegenteil empfohlen, gegengewichtige Zentren zu schaffen. In der regionalpolitischen Praxis wird dementsprechend die „dezentrale Konzentration“ gefordert.

Aus der Beobachtung, daß ökonomisches Wachstum meist von städtischen Zentren ausgeht, rückt das Problem der optimalen Stadtgröße insbesondere wegen der sozialen Kosten der Agglomeration ins Blickfeld. Hypothetisch wird davon ausgegangen, daß die zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen für Ansiedlungen von Wirtschaftsunternehmen mit wachsender Stadtgröße zunächst ab- und dann zunehmen. Empirische Untersuchungen unter Federführung des Stanford Research Institute von 1968, die Buttler anführt⁸⁾, haben sinkende soziale Grenzkosten bis zu einer Stadtgröße zwischen 130 000 und 323 000 Einwohnern festgestellt. Demgegenüber ist nicht nachgewiesen worden, daß ab einer bestimmten Stadtgröße steigende Grenzkosten entstanden sind. Nach den empirischen Studien kann somit „die These der Überurbanisierung nicht als hinreichend falsifiziert gelten“, wohl aber ist der Schluß berechtigt, „daß erst ab einer bestimmten minimalen Stadtgröße das Agglomerationskosten-/nutzenoptimum erreicht werden kann“⁹⁾.

Staatliche Regionalförderungspolitik

Bei der Ausprägung des Schwerpunktkonzeptes der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland hat zweifellos die Theorie der Wachstumspole Pate gestanden. Seit 1969 betreiben Bund und Länder regionale Wirtschaftspolitik gemeinsam in Form regionaler Aktionsprogramme, die seit 1972 in den jährlich fortgeschriebenen Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“¹⁰⁾ verankert sind. Innerhalb der Gebiete der 21 regionalen Aktionsprogramme wird die Förderung auf gegenwärtig 327 Schwerpunkte von mindestens 20 000 Einwohnern im Einzugsgebiet konzentriert. Von den Schwerpunkorten, die als Kristallisationskerne für die

⁸⁾ Vgl. Friedrich Buttler, a. a. O., S. 83 f.

⁹⁾ Friedrich Buttler, a. a. O., S. 84.

¹⁰⁾ Gegenwärtig gilt der fünfte Rahmenplan für den Zeitraum 1976 bis 1979. Darin werden als Planziele angestrebt, mit Investitionshilfen 430 800 neue Arbeitsplätze zu schaffen und 177 700 bereits bestehende Arbeitsplätze sichern zu helfen. Zur Erreichung dieser Ziele sollen im Planungszeitraum private Investitionen in Höhe von rund 37,2 Mrd. DM gefördert werden. Bund und Länder stellen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für diesen Zweck Finanzierungshilfen von insgesamt 1 Mrd. DM aus ihren Budgets zur Verfügung. Außerdem sollen den steuerpflichtigen Unternehmen Investitionszulagen in Höhe von rund 2,7 Mrd. DM gewährt werden, die in einem förderungsbedürftigen Gebiet eine gewerbliche Betriebsstätte errichten oder erweitern.

Wirtschaftsentwicklung ihres Umlandes angesehen werden, erhalten einige „übergeordnete Schwerpunkte“, die besondere Ausstrahlungskraft für die Entwicklung einer Region haben, eine erhöhte Förderung.

Das gestaffelte Förderungssystem sieht bei Schaffung neuer Arbeitsplätze Investitionshilfen an gewerbliche Produktionsbetriebe in Schwerpunkorten in Höhe bis zu 15% und in übergeordneten Schwerpunkorten bis zu 20% bzw. – wenn die übergeordneten Schwerpunkorte im Grenzgebiet zur DDR liegen – sogar in Höhe bis zu 25% der gesamten Investitionskosten vor. Ferner erhalten Gemeinden und Gemeindeverbände Zuschüsse zur Deckung der Kosten wirtschaftsnaher Infrastrukturinvestitionen (z. B. für die Erschließung von Industriegelände, Anlagen der Wasserversorgung oder Ausbau von Ausbildungsstätten für Arbeitskräfte der gewerblichen Wirtschaft). Der Schwerpunkt der staatlichen Regionalförderung liegt bei den Investitionshilfen an gewerbliche Produktionsbetriebe, während der Bezuschussung von Projekten der wirtschaftsnahen Infrastruktur nur eine ergänzende Funktion zugemessen wird¹¹⁾.

Es ist mehr als zweifelhaft, daß alle 327 Schwerpunkorte tatsächlich die Voraussetzungen von Entwicklungspolen erfüllen. Mancher Schwerpunkort dürfte entwicklungsmäßig ein Leichtgewicht sein, das lediglich aus Gründen der kommunalen Kirchturmpolitik und des Landesprestiges zu einem entwicklungspolitischen Schwerpunkt hochstilisiert worden ist. Sicherlich ist nach den erwähnten empirischen Untersuchungen über die optimale Stadtgröße die Festsetzung einer Mindestgröße von nur 20 000 Einwohnern im Einzugsgebiet der Schwerpunkorte bei weitem zu niedrig, und zwar insbesondere im Hinblick auf die notwendige Verstärkung des gesamten (also nicht nur des wirtschaftsnahen) Infrastrukturausbaus. Bei der Massierung von Schwerpunkorten in einigen Fördergebieten besteht die Gefahr, daß sich die beabsichtigten Standortpräferenzen gegenseitig aufheben.

Economic-base-theory

Die Economic-base-theory, die im angelsächsischen Sprachraum ein fester Bestandteil der regionalen Wachstumstheorie ist, geht von folgenden Annahmen aus: In einer Region lassen sich regelmäßig zwei einkommenschaffende Bereiche finden, und zwar zum einen derjenige Leistungsbereich, der Güter und Dienstleistungen nur für den eigenen lokalen bzw. innerregionalen Markt schafft, und zum anderen derjenige Leistungsbe-

reich, der Güter und Leistungen für den außerregionalen Absatz erzeugt. Nach dem Economic-base-Konzept kommt den über die eigenen Regionsgrenzen hinausreichenden Exportaktivitäten die Basisfunktion für die Entwicklung der Region zu, weil die Exportströme aus diesem dynamischen Leistungsbereich zusätzliche Einkommensströme in die Region bringen und die Voraussetzungen für die Entfaltung der Wachstumskräfte entscheidend verbessern.

Regionalpolitisch wird daraus gefolgert, daß vor allem die exportorientierten, d. h. die absatzmäßig über die Grenzen der Region hinausgehenden Aktivitäten gefördert werden müssen. Von der Stimulierung der fernabsatzorientierten Aktivitäten (basic, primäre Aktivitäten) werden Ausstrahlungen auch auf die lokalen Wirtschaftskräfte (nonbasic, sekundäre Aktivitäten) erwartet. Es wird davon ausgegangen, daß die Schaffung industrieller Arbeitsplätze in fernabsatzorientierten Branchen quasi automatisch die Erweiterung des lokalen Dienstleistungsgewerbes nach sich zieht.

Das hat die staatlichen Instanzen in der Bundesrepublik Deutschland bewogen, regionale Investitionshilfen fast ausschließlich Produktionsbetrieben mit Fernabsatz und Fremdenverkehrsbetrieben zukommen zu lassen und die anderen Dienstleistungsbetriebe, die vielfach nur Leistungen für den lokalen bzw. innerregionalen Markt erzeugen, aus der Förderung auszuklammern. Erst in jüngster Zeit sind weitere Förderungsmöglichkeiten in selektiver Weise für den tertiären Sektor eröffnet worden, indem einige fernabsatzorientierte Handels- und Dienstleistungsbereiche – wie Versandhandelsbetriebe, Import-Export-Handelsbetriebe, Hauptverwaltungen des Bank-, Kredit- und Versicherungsgewerbes, Buchverlage und Hersteller von soft-ware für die Datenverarbeitung – bei der Vergabe der regionalen Förderungsmittel bedacht werden.

Unterschätzung der regionseigenen Kräfte

In den Förderungsbedingungen ist festgelegt, daß mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe nur „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Investitionen“ gefördert werden dürfen. Die Voraussetzung der volkswirtschaftlich besonderen Förderungswürdigkeit von Investitionen wird dann als gegeben angesehen, wenn die Investitionsprojekte einen Primäreffekt im Sinne der Economic-base-theory aufweisen. Dieser Primäreffekt wird unterstellt, wenn die Investition geeignet ist, durch Erschließung zusätzlicher Einkommensquellen das Gesamteinkommen in der Förderregion direkt und dauerhaft nicht unwesentlich zu erhöhen, was regelmäßig bei Betrieben mit überregionalem Absatz angenommen wird.

¹¹⁾ Nach dem fünften Rahmenplan soll der Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur mit einem Investitionsvolumen von rd. 2,4 Mrd. DM gefördert werden.

Ein Förderungskonzept, das sich so eng an das Economic-base-Konzept anlehnt, läuft Gefahr, die in den Förderregionen selbst latent vorhandenen Wachstumskräfte und Entwicklungsdeterminanten zu vernachlässigen. Trifft es wirklich zu, daß regionales Wirtschaftswachstum ausschließlich von der regionsexternen Nachfrage nach Gütern der Förderregion abhängt? Kann ein einkommensmäßiger Multiplikatorprozeß, dessen Wirkung ohne jeweils neue Impulse im Zeitverlauf abnimmt, nur durch überregionalen Absatz in Gang gesetzt werden?

Schmidt, der begründete Zweifel an der abschließlichen regionalen Wachstumsbezogenheit von Produktionsbetrieben mit Fernabsatz anmeldet, zeigt, daß in einer geschlossenen Region regionales Wirtschaftswachstum auch ohne interregionale Arbeitsteilung allein durch Veränderung der Wachstumsdeterminanten innerhalb der betrachteten Region möglich ist¹²⁾. Damit ist zwar nicht die These erschüttert, daß durch Förderung von fernabsatzorientierten Wirtschaftszweigen das regionale Einkommen erhöht werden kann, aber es ist nachgewiesen, daß die Verstärkung der interregionalen Arbeitsteilung nicht die einzige Möglichkeit zur Erhöhung der Einkommen und des Lebensstandards in einer Region ist. Es kann regionalpolitisch durchaus zweckmäßig sein, die intraregionale Arbeitsteilung z. B. dann zu verstärken, wenn infolge unverhältnismäßig hoher Transportkosten bei der Rohstoffbeschaffung und dem Warenabsatz eine interregionale Arbeitsteilung kaum möglich ist. Eine auf Dauer angelegte Intensivierung der Arbeitsteilung innerhalb der Region kann einen intraregionalen Multiplikatorprozeß in Gang bringen, der zu einer fühlbaren Verbesserung der Einkommenssituation der Bevölkerung der betreffenden Region führen kann.

Die Regionaltheorien helfen den staatlichen Entscheidungsträgern nicht bei der Lösung des Zentralproblems der regionalen Wirtschaftsförderung, das in der Fragwürdigkeit und Ungewißheit be-

steht, ob und inwieweit den Investitionssubventionen überhaupt ein Lenkungseffekt zukommt. Die politisch-staatlichen Instanzen gehen davon aus, daß sie Unternehmungen durch Investitionszuschüsse dazu veranlassen können, sich an den staatlicherseits ausgewählten Förderorten anzusiedeln oder dort Betriebserweiterungen vorzunehmen. Diese Strategie steht und fällt also mit dem jeweiligen Stellenwert, den die Unternehmen der einmaligen Investitionssubvention bei ihrer Standortentscheidung bzw. ihren Betriebserweiterungsplänen zumessen.

Empirische Analysen über die Standortwahl von Industriebetrieben, die im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung durchgeführt worden sind¹³⁾, und signifikante Betriebserweiterungs- und Ansiedlungsfälle in bestimmten Fördergebieten deuten darauf hin, daß für die Standortentscheidung von Unternehmern andere Faktoren, wie z. B. das Vorhandensein qualifizierter Arbeitskräfte und eine gut ausgebaute Infrastruktur, wichtiger als die einmalige Investitionssubvention gewesen sind. Manches spricht also dafür, daß die regionale Wirtschaftspolitik vielfach Investitionen subventioniert hat, die sowieso in dem betreffenden Fördergebiet oder den Schwerpunkorten geplant waren und auch ohne Staatshilfe verwirklicht worden wären. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die regionale Wirtschaftspolitik – sicherlich ohne es zu wollen – teilweise zu einer künstlichen Gewinn- und Dividendenaufbesserungspolitik degeneriert ist und damit dem Ziel einer Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit diametral entgegenwirkt.

¹²⁾ Vgl. Karl-Heinz Schmidt: Regionalpolitik und Betriebsgrößenstruktur unter besonderer Berücksichtigung des Handwerks. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Heft 17, Göttingen 1970, S. 275 ff.

¹³⁾ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland. Verlagerte, neuerrichtete und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1966 und 1967, Bonn 1968; d. a. s.: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland. Verlagerte, neuerrichtete und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1968 und 1969, Bonn 1971.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klaus-peter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Klemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,- (Studenten: DM 30,-)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright by Verlag Weltarchiv GmbH.