

Klemmer, Paul

Article — Digitized Version

## Konsistenzprobleme einer raumwirksamen Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klemmer, Paul (1979) : Konsistenzprobleme einer raumwirksamen Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 11, pp. 559-564

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135377>

**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.*

Da die Stückzahl der von den privaten Haushalten jährlich erworbenen Fahrzeuge in dem vor uns liegenden Jahrzehnt jedoch kaum noch über ihr heutiges Niveau wachsen wird, bedeutet dies, daß der innerhalb des privaten Verbrauchsbudgets für die Motorisierung zur Verfügung stehende Ausgabenspielraum voll für den Kauf höherwertiger Fahrzeuge eingesetzt werden kann. Bedeutete in der Vergangenheit qualitatives Wachstum in erster Linie eine Verschiebung des Modellangebots zugunsten von Fahrzeugen höherer Leistungsklassen, so dürften künftig die Einkommensspielräume zum überwiegenden Teil zum Kauf zwar komfortabler, aber gleichzeitig sparsamer Automobile mit günstigeren Umwelteigenschaften genutzt werden.

Bei aller Unschärfe, die zwangsläufig mit zukunftsgerichteten Aussagen verbunden ist, läßt sich daher die eingangs gestellte Frage nach den Wachstumschancen der deutschen Automobilindustrie mit dem

Hinweis beantworten, daß ungeachtet des Abschieds vom Mengenwachstum die steigenden Anforderungen an das Produkt vor dem Hintergrund wachsender Einkommensspielräume der deutschen Automobilindustrie auch weiterhin den Weg zu einem positiven Wachstumsbeitrag öffnen werden. Die auf höherwertige Technik spezialisierten Unternehmen der deutschen Automobilindustrie befinden sich weltweit gesehen bei der Anpassung an die veränderten Wachstumsbedingungen der Automobilmärkte in keiner schlechten Ausgangsposition. Gleichwohl wird man davon ausgehen müssen, daß sich das Wachstum dieses Industriezweiges künftig eher im Rahmen der Zunahme des Sozialproduktes bewegen wird. Eine Fortdauer der Sonderstellung, die die deutsche Automobilindustrie mit ihrem überdurchschnittlichen Wachstum während der Nachkriegszeit eingenommen hat, ist für die 80er Jahre nicht zu erwarten.

---

## STRUKTURPOLITIK

# Konsistenzprobleme einer raumwirksamen Strukturpolitik

Paul Klemmer, Bochum

**Kürzlich wurde das Strukturprogramm Ruhrgebiet verabschiedet; auch die Verhandlungen über ein gemeinsames Konzept für die Lösung der Strukturprobleme der Küstenregion stehen kurz vor ihrem Abschluß. Vor diesem Hintergrund stellt sich generell die Frage nach der Konsistenz einer raumwirksamen Strukturpolitik.**

---

**V**erfolgt man die Subventionsberichterstattung der Bundesregierung, so stieg das aus Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zusammengesetzte Subventionsvolumen im Zeitraum von 1966 bis 1978 von rd. 13,3 Mrd. DM auf rd. 42,1 Mrd. DM an, was einer prozentualen Steigerung von 215 % entspricht<sup>1</sup>. Mit rd. einem Viertel dieser Gesamtsumme erfuhr die gewerbliche Wirtschaft gefolgt von der Landwirtschaft die höchste Förderung, wobei bei der ersteren die Steuer-

vergünstigungen (rd. 75 % der Gesamtförderung) überwogen, während bei der Landwirtschaft die Finanzhilfen (rd. 73 % der Gesamtförderung) die größte Rolle spielten.

Diese Angaben verdeutlichen bereits das Ausmaß der staatlichen Einflußnahme, wobei sich hinter den Zahlen unterschiedliche Strukturprogramme mit teilweise sehr divergierenden Zielsetzungen verbergen. Ihnen gemeinsam ist die Absicht, auf direkte oder indirekte Weise Einkommens- oder Kapazitätseffekte in bestimmten Teilbereichen der Volkswirtschaft (Sektoren, Regionen oder Betriebsgrößenkategorien) auszu-

---

*Prof. Dr. Paul Klemmer, 43, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der regionalen Strukturpolitik.*

<sup>1</sup> Vgl. D. Albrecht: Subventionen. Problematik und Entwicklungen, in: Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 25, Bonn 1978, S. 33 bzw. 51.

lösen, um auf diese Weise verteilungs-, sicherungs- oder wachstumspolitische Überlegungen durchzusetzen.

Verteilungspolitische Überlegungen stehen im Vordergrund, wenn über die Beeinflussung der Einkommenserzielungsmöglichkeiten (allokative Verteilungspolitik) oder über direkte Transfers (Kaufkraftumverteilungspolitik) ausgewählte soziale Gruppen (etwa die in der Landwirtschaft Tätigen) nach bestimmten Regeln (etwa Vermeidung einer externen Disparität) an der allgemeinen Wohlstands- oder Einkommensentwicklung beteiligt werden sollen. Wachstumspolitische Überlegungen werden demgegenüber verfolgt, wenn über eine Änderung des Faktoreinsatzes (allokative Interventionen) die Mobilisierung angeblich vom Markt nicht ausgeschöpfter „Wachstums- oder Entwicklungspotentiale“ für die gesamte Volkswirtschaft angestrebt wird. Sicherungspolitik wird schließlich betrieben, wenn entgegen den Prinzipien einer auf Effizienz ausgerichteten ökonomischen Arbeitsteilung die Produktion bestimmter Teilbereiche (zumeist im Sinne einer gewissen Mindesteigenversorgung der Volkswirtschaft mit existenznotwendigen Gütern) beeinflusst wird, um auf diese Weise das Risiko, daß sich ein potenter Anbieter oder ein Anbieterkartell nicht mehr an die marktwirtschaftlichen Spielregeln hält, zu mindern.

### Konsistenzprobleme

Wenn mehrere fachbereichsbezogene Strukturprogramme parallel zur Anwendung gelangen, besteht stets die Gefahr, daß sich die vielfältigen Einzelinterventionen im positiven und negativen Sinne wechselseitig beeinflussen und somit ein Konsistenzproblem (Widersprüchlichkeit der Strukturpolitik) relevant wird. Inkonsistenzen treten z. B. auf,

- wenn sich angestrebte Einzelziele oder Zielkombinationen als nicht realisierbar erweisen (Vorwurf utopischer Zielformulierung),
- wenn ein nicht abgestimmter (fachbereichsbezogener) Instrumenteneinsatz zu einer Zielrealisierung führt, die hinter jenem Niveau zurückbleibt, das bei Berücksichtigung der negativen Mitteleffekte erreichbar wäre (Ineffizienz aufgrund nicht abgestimmten Instrumenteneinsatzes),
- oder wenn die einzelnen Fachpolitiken auf divergierenden Diagnosen über die zu beeinflussenden wirtschaftlichen Entwicklungstendenzen aufbauen (mangelnde diagnostische Abstimmung).

Derartige Konsistenzprobleme können vor allem im Bereich der raumwirksamen Strukturpolitik beobachtet

werden, da hier der Instrumenteneinsatz eine räumliche Schwerpunktbildung der Interventionen impliziert, die automatisch bestimmte Regionen bevorteilt bzw. andere diskriminiert. Letztendlich sind alle Strukturprogramme raumrelevant, es gibt jedoch einige Politikbereiche, wo der Raumbezug derartig explizit zutage tritt, daß sich die Abstimmungsprobleme recht plastisch illustrieren lassen. Hierzu gehören neben der regionalen Wirtschaftspolitik, die ausdrücklich das über die regionalen Arbeitsmärkte definierte Regionalgefüge der Bundesrepublik Deutschland verändern will, die Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik. Sie sollen nachfolgend in ihrer wechselseitigen Verflechtung und damit hinsichtlich ihrer Konsistenzprobleme kurz beleuchtet werden<sup>2</sup>.

Faßt man die in diesen Politikbereichen auf den (räumlichen) Faktoreinsatz ausgerichteten Anreize einschließlich der Infrastrukturinvestitionen zusammen, so betrug deren finanzieller Umfang im Jahre 1976 etwa 30,4 Mrd. DM (zwei Drittel hiervon entfielen auf die Infrastrukturinvestitionen), der quantifizierbare Umfang der das verfügbare Einkommen der Empfänger tangierenden Maßnahmen belief sich im gleichen Jahr auf etwa 17,7 Mrd. DM<sup>3</sup>. Damit gelangten immerhin rd. 48 Mrd. DM strukturwirksam zum Einsatz.

### Regionale Wirtschaftspolitik

Prägender Teil der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969. Danach bleibt die regionale Wirtschaftsförderung grundsätzlich eine Aufgabe der Länder, an deren Ausgestaltung und Realisierung aber der Bund über die gemeinsam von Bund und Ländern betriebene Rahmenplanung mitwirkt. Die regionale Wirtschaftspolitik umfaßt noch die Berlinförderung sowie den außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe geregelten Teil der Zonenrandförderung. Daneben gibt es Programme der einzelnen Bundesländer (ergänzende Landesförderung) sowie Regionalprogramme der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>2</sup> Vgl. P. Klemmer, R. Thoss, H. Mentrup, F. Plogmann: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik, Bd. I, Münster 1978.

<sup>3</sup> Aufgrund der weiteren Definition (Berücksichtigung der Infrastrukturinvestitionen) gehen diese Ansätze über die Zusammenstellungen des Subventionsberichtes hinaus. Zur Berechnung und Aufteilung vgl. R. Thoss, H. Mentrup, F. Plogmann: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik, Bd. III, Münster 1978, S. 1 f. Incentives umfassen Maßnahmen des Staates, die in Form sichtbarer Finanzhilfen, von Steuervergünstigungen oder von Garantien einzelnen Wirtschaftssubjekten bzw. Gruppen zugute kommen. Sie wirken über die erhoffte Beeinflussung des Einsatzes der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden, Realkapital bzw. des technischen Fortschritts indirekt auf die Einkommenserzielung.

Für den über das Institut der Gemeinschaftsaufgabe geregelten Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik stellt der Planungsausschuß sogenannte Rahmenpläne auf und trifft insbesondere Entscheidungen über die Fördergebiete, die Förderschwerpunkte, die Festlegung der Förderhöchstsätze bzw. die Abstimmung mit anderen raumwirksamen Politikbereichen. Nach dem gegenwärtig relevanten 8. Rahmenplan werden vor allem jene Arbeitsmarktreionen unterstützt, in denen das regionale Erwerbspersonenpotential künftig nur unterdurchschnittlich ausgelastet ist, das regionale Arbeitsplatzangebot nur eine unterdurchschnittliche Einkommenserzielung gewährleistet bzw. ein unterdurchschnittlicher Besatz mit wirtschafts- und haushaltsnahen Infrastruktureinrichtungen beobachtet wird.

Die regionale Wirtschaftspolitik hat einen stark ausgeglichenspolitischen Akzent, wenn auch nicht geleugnet werden kann, daß man sich gleichzeitig auch um eine stärker wachstumspolitische Begründung (etwa im Sinne der Mobilisierung brachliegender Faktorenpotentiale für den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß) bemüht. Der verteilungspolitische Charakter resultiert bereits aus der Organisationsstruktur des für diesen Politikbereich bestimmenden politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses. Bei elf Stimmen für den Bund und jeweils einer Stimme für jedes Bundesland müssen Entscheidungen mit Drei-Viertel-Mehrheiten gefällt werden. Zustimmungen werden somit in der Regel erst dann erfolgen, wenn zumindest die Mehrheit der Länder den Eindruck hat, erfolgreich an der Fördermittelverteilung zu partizipieren.

### **Temporäre Kapitalmobilisierung**

Von ihrer Konzeption her versteht sich die regionale Wirtschaftspolitik als Versuch einer temporären Kapitalmobilisierungspolitik. Zu diesem Zwecke versucht man hauptsächlich über Steuervergünstigungen, Finanzhilfen und Garantien die Rentabilität gewerblicher Unternehmen in den Fördergebieten bzw. ihren Schwerpunkten so zu beeinflussen, daß sie sich zur Neuansiedlung, Erweiterung oder Erhaltung des Arbeitsplatzangebots entscheiden. Zu nennen sind vor allem die an gewerbliche Produktionsbetriebe bzw. Fremdenverkehrsbetriebe (einschließlich einiger zusätzlicher Bereiche des Tertiärsektors) auf Antrag gewährte Investitionszulage in Höhe von 7,5 % der Investitionssumme, die Möglichkeit für Sonderabschreibungen und steuerliche Rücklagen im Zonenrandgebiet, die schwerpunktmäßig gestaffelt gebotene Subventionierung (Investitionszuschüsse) der Investitionen bis zu 25 % der Investitionssumme, Beteiligungen des Bundes an Ausfallbürgschaften der Länder bzw.

zinsverbilligte Darlehen aus ERP-Mitteln in sonstigen Teilen der Fördergebiete.

Läßt man einmal die für Berlin gewährten Steuernachlässe bzw. Arbeitnehmerzulagen außer acht, liegt keine räumliche Beeinflussung des Arbeitskräfteeinsatzes vor. Statt dessen findet aber die wirtschaftsnahen Infrastruktur eine beachtliche Förderung über Investitionszuschüsse (etwa 360 Mill. DM jährlich) bzw. verbilligte Kredite im Bereich Verbesserung des Wohn- und Freizeitwertes.

### **Lenkungseffizienz**

Um die Raumwirksamkeit der regionalen Wirtschaftspolitik beurteilen zu können, muß man eine Vorstellung davon haben, ob die Incentives auch die gewünschte Realkapitalbildung herauszureizen vermögen bzw. diese Realkapitalbildung den erhofften Einfluß auf die eigentlichen Ziele (ausreichende und einkommenswertige Arbeitsplätze in den Fördergebieten) ausübt. Zu diesen Fragen existieren in der Literatur keine einheitlichen Meinungen. Dies ist vor allem auf einige Schwierigkeiten bei der empirischen Analyse zurückzuführen. So sind die sogenannten Mitnahmeeffekte (man kassiert die Förderung, obwohl die Realkapitalbildung auch ohne Unterstützung stattgefunden hätte) statistisch kaum zu eliminieren, wie auch die Folgewirkungen (während der Realkapitalbildung sowie bei der anschließenden Ausschöpfung der erstellten Produktionskapazitäten) schwer zu verfolgen sind. Insbesondere kommt es zu interregionalen Überschwappeffekten, die möglicherweise sogenannte Nichtfördergebiete eher begünstigen als die Problemregionen.

Faßt man trotz dieser Probleme die Ergebnisse neuerer Untersuchungen zu diesem Fragenkomplex zusammen, so gelangt man zu einem vorsichtigen Optimismus. Freund und Zabel stellen z. B. fest, daß trotz mancher Kritik „die direkte Investitionsförderung . . . kein wirkungsloses Instrument ist“, die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur aber kaum einen nennenswerten Lenkungseffekt erkennen lasse<sup>4</sup>. Bölting<sup>5</sup> kommt für den Bereich der gewerblichen Wirtschaft zur Schlußfolgerung, daß die regionalen Investitionsanreize einen signifikanten Einfluß auf die regionale Verteilung der Investitionen gehabt haben und im Schnitt mit jeder Mark an Subventionen 1,083 DM zusätzliche In-

---

<sup>4</sup> U. Freund, G. Zabel: Regionale Wirkungen der Wirtschaftsstrukturförderung, in: Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 06.023, Bonn 1978, S. 159.

<sup>5</sup> Vgl. H.M. Bölting: Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, Münster 1976.

vestitionen initiiert worden seien. Der erhoffte Förder-effekt bleibt nach dieser Untersuchung insgesamt gering, obwohl gewisse Analysen vermuten lassen, daß die sektorale Investitionsreagibilität divergiert<sup>6</sup>.

Den Incentives der regionalen Wirtschaftspolitik kann somit (zumindest für die Vergangenheit) eine gewisse Lenkungseffizienz (im Sinne von Investitionsreagibilität) zugesprochen werden. Völlig offen ist jedoch die Frage, ob dies zu einer zieladäquaten Änderung der Regionalstruktur (etwa gemessen am gewünschten Abbau interregionaler Einkommensdisparität) geführt hat. Diese Frage ist bis jetzt noch nicht eindeutig beantwortet worden<sup>7</sup>. Ihre Beantwortung scheiterte vor allem an dem fehlenden Wissen über die vielfältigen Folgewirkungen im Bereich der interregionalen Nachfrage- und Ressourcenverteilung. Erste Ansätze, diese Problemstellung im Rahmen regionsspezifischer Fallstudien zu lösen, kommen eher zum Ergebnis einer Zielineffizienz<sup>8</sup>. Dies kann auch teilweise die Folge konterkarierender räumlicher Struktureffekte anderer Politikbereiche sein.

### Agrarpolitik

Die Agrarpolitik wirkt über die Agrarmarktdnungs- und Agrarstrukturpolitik auf das volkswirtschaftliche Regionalgefüge ein. Beginnt man mit der ersteren, begünstigt die dort vorherrschende Strategie kontinuierlich steigender Mindestpreise vor allem jene Gebiete, in denen neben naturräumlichen Vorteilen überdurchschnittliche landwirtschaftliche Betriebsgrößen vorherrschen, die Agrarbetriebe in der Nähe potenter Absatzzentren liegen und in zumutbarer Entfernung attraktive außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze angeboten werden<sup>9</sup>. Dies sind die Randgebiete des Ruhrgebiets, die Region Münster, der Bereich des Niederrheins sowie ländliche Räume im Umland ausgesprochener Großstädte. Benachteiligt werden demgegenüber Regionen entlang der bayerischen Zonengrenze, der Schwäbischen Alb sowie im ost- bzw. nordwürttembergischen Raum, um nur einige Beispiele zu nennen. Insofern kann man die These aufstellen, daß die Agrarmarktdnungen eher dazu beitragen, das intragrarische und damit indirekt das interregionale Einkommensgefälle zu verstärken.

<sup>6</sup> Vgl. R. Thoss, H. Mentrup, F. Plogmann, a.a.O., S. 116.

<sup>7</sup> Die vielfach geforderte Erfolgskontrolle der regionalen Aktionsprogramme steht noch aus.

<sup>8</sup> Vgl. U. Freund, G. Zabel, a.a.O., S. 159. Dort sind auch die wichtigsten Studien ähnlicher Art zitiert.

<sup>9</sup> Vgl. W. Lohmeier: Konzeption und Chancen einer ausgleichsorientierten regionalen Agrarstrukturpolitik, Diss., Bochum 1979, S. 142.

Betrachtet man die Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik, so ist diese – etwas überspitzt formuliert – der Versuch, die Disparitätseffekte der Preispolitik zu mildern. In der Bundesrepublik Deutschland sind diese Maßnahmen in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zusammengefaßt. Im Gegensatz zur regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe verfügt die Agrarstrukturpolitik jedoch nicht über eine quantifizierte Zielfunktion, die operationale Zielindikatoren oder ihre Gewichte erkennen läßt. Sie besteht vielmehr aus einer teilweise verwirrenden Kombination von Einzelprogrammen, die unterschiedliche Empfängerkreise bzw. Ressourcentatbestände ansprechen. Kein Bereich verfügt über ein so umfangreiches System von Finanzhilfen und Steuerergünstigungen wie die Agrarpolitik, in kaum einem anderen Bereich ist es aber so schwer, die räumliche Schwerpunktbildung der Einzelmaßnahmen zu verfolgen wie hier. Insbesondere werden keine Informationen über die räumliche Mittelverteilung (etwa auf Kreisebene) veröffentlicht.

### Wechselseitige Wirkungszusammenhänge

Damit wird auch ein Abstimmungsproblem zwischen der regionalen Wirtschaftspolitik und der Agrarpolitik deutlich, das mit dem Schlagwort „Fehlen eines gemeinsamen räumlichen Diagnoserasters“ umschrieben werden kann. Dies ist eigentlich um so erstaunlicher, als sich hier, wie die empirischen Analysen zeigen<sup>10</sup>, doch teilweise beachtliche wechselseitige Wirkungszusammenhänge aufzeigen lassen. Dies ist etwa der Fall, wenn das außerlandwirtschaftliche Arbeitsplatzangebot den Abwanderungsprozeß aus der Landwirtschaft und damit möglicherweise einen gewünschten agrarstrukturellen Wandel zu beschleunigen vermag. Der Sogeffekt des außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplatzangebots spielt sich primär innerhalb der einzelnen Arbeitsmarktregionen ab, die sich darum als Diagnoseeinheiten zur Bestimmung der für beide Politikbereiche interessanten räumlichen Ansatzpunkte anbieten.

Versucht man trotz fehlender Angaben über die räumlichen Schwerpunkte des agrarpolitischen Mitteleinsatzes gewisse Hypothesen über die Raumwirksamkeit der Agrarpolitik zu machen, kommt man zu folgenden Vermutungen:

□ Die Agrarmarktdnungspolitik begünstigt mit größter Wahrscheinlichkeit die Agrarbetriebe in oder in der Nähe höher verdichteter Arbeitsmarktregionen. In die-

<sup>10</sup> Vgl. J. v. Braun, H. de Haen: Die langfristige regionale Entwicklung der Beschäftigung in der Landwirtschaft, in: Landwirtschaft – angewandte Wissenschaft, Heft 216, Münster-Hiltrup 1979.

sen Räumen wird hierdurch der agrarstrukturelle Anpassungsprozeß gegenüber einer Situation ohne Preispolitik gebremst, d. h. ein vielleicht angebrachter Austritt landwirtschaftlicher Arbeitskräfte in den nichtlandwirtschaftlichen Bereich verlangsamt. Die agrarische Bodennutzung konkurriert in diesen Bereichen stark mit nichtlandwirtschaftlichen Flächenansprüchen, was Bodenpreissteigerungen nach sich zieht, die Ausdruck manipulierter Knappheiten sind.

□ Bei den auf die Investitionen ausgerichteten Incentives kann man davon ausgehen, daß ein großer Teil auf die Fördergebiete der regionalen Wirtschaftspolitik konzentriert ist. Von diesen entfallen etwa 70 % auf die Verbesserung bzw. Aufstockung der maschinellen Ausrüstung der Landwirtschaftsbetriebe. Die hieraus resultierenden Nachfrage- und Einkommenseffekte fließen jedoch, wenn man die regionale Verteilung des Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbaus betrachtet, zu einem großen Teil in Nichtfördergebiete.

□ Die direkt einkommenswirksamen Hilfen (wie etwa die einkommenserhöhenden Vergünstigungen bei den direkten Steuern) sind sehr schwer zu quantifizieren, werden mit größter Wahrscheinlichkeit aber flächenmäßig stark streuen und können daher auch dort, wo der nichtlandwirtschaftliche Bereich überdurchschnittliche Entwicklungschancen besitzt, strukturkonservierend wirken.

### **Verkehrspolitik**

Die Verkehrspolitik wirkt potentiell vor allem über die Tarif- und Infrastrukturpolitik auf die Regionalstruktur ein. Was die Tarifpolitik betrifft, so wird deren raumstrukturprägende Kraft in der Literatur insgesamt recht zurückhaltend beurteilt, insbesondere da in den meisten Branchen die Transportkosten nur maximal 5 % der Gesamtkosten ausmachen<sup>11</sup>. Insofern kommt der Infrastrukturpolitik bzw. dem Verkehrswegebau möglicherweise eher eine Bedeutung zu.

Trotz des plausiblen Zusammenhangs zwischen infrastruktureller Erschließung und wirtschaftlicher Entwicklung wird in den meisten Untersuchungen für die Bundesrepublik vor einer Überschätzung der von einer Infrastrukturänderung ausgehenden regionalen Entwicklungsimpulse gewarnt<sup>12</sup>. Zumeist wird darauf ver-

<sup>11</sup> Vgl. E. Scheele: Tarifpolitik und Standortstruktur, Göttingen 1959; ders.: Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel, in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 120, Hannover 1977.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. J. Kurth, W. Laschet, H. Thoenes, H. Witte: Regionale Wirkungen des Bundesfernstraßenbaus, in: Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 06.024, Bonn-Bad Godesberg 1978 und die dort angeführte Literatur.

wiesen, daß die Bundesrepublik ein hochentwickeltes Land mit einer insgesamt gut ausgebauten Verkehrsinfrastruktur sei und diese Infrastruktur bereits den Charakter der Ubiquität (im Sinne einer überall anzutreffenden Standortgegebenheit) aufweise, so daß neue Verkehrswege das interregionale Standortattraktivitätsgefälle kurzfristig kaum nachhaltig zu verändern vermögen. Der entwicklungslimitierende Effekt einer fehlenden Verkehrserschließung komme höchstens in einigen peripheren Gebieten zum Tragen.

Trotzdem kann die Hypothese aufgestellt werden, daß die Art der räumlichen Verteilung der verkehrspolitischen Mittel<sup>13</sup> eher Ausdruck einer anpassungsorientierten Investitionspolitik ist, die nicht den ausgleichspolitischen Überlegungen der regionalen Strukturpolitik entspricht. Summiert man nämlich die auf die Fördergebiete der regionalen Wirtschaftspolitik entfallenden Investitionsbeträge, so wurden diesen im Jahre 1976 von den insgesamt 4,85 Mrd. DM nur rd. 28 % zugeteilt. Die aus dieser Mittelverausgabung resultierenden Nachfrage- und Einkommenseffekte begünstigten mit größter Wahrscheinlichkeit die Verdichtungsgebiete, da die meisten Zulieferindustrien (etwa für Investitionen der Deutschen Bundesbahn oder der Deutschen Bundespost) bzw. die beauftragten Großbetriebe ihren Standort in den Verdichtungsgebieten haben. Interpretiert man eine derartige anpassungsorientierte Investitionspolitik der Verkehrspolitik als wachstumsadäquat, wird das hieraus resultierende Konsistenzproblem mit der regionalen Wirtschaftspolitik zu einer Frage der Gewichtung wachstums- und ausgleichspolitischer Anliegen.

### **Energiepolitik**

Relativ unerforscht sind noch die regionalen Auswirkungen der Energiepolitik. Erschwert wird diese Feststellung durch den Tatbestand, daß das energiepolitische Konzept der Bundesregierung einem Wandel unterworfen ist, d. h. eindeutige Festlegungen und Entscheidungen noch ausstehen. Typische Beispiele sind die offenen Fragen nach der künftigen Rolle der Kernenergie bzw. der Importkohle – und implizit damit verbunden nach der Rolle der deutschen Steinkohle. Vielfach entsteht der Eindruck, daß die Energiepolitik heute stärker von den „Amtsrichtern“ als von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern geprägt wird.

Das verzögerte Genehmigungsverfahren beim Ausbau der Kohle- oder Kernkraftwerke bewirkt z. B. gegenwärtig einen Investitionsstau, der beachtliche negative Einkommens- und Beschäftigungseffekte nach

<sup>13</sup> Vgl. die entsprechende Auswertung in R. Thoss, H. Mentrup, F. Plogmann, a.a.O., S. 294 ff.

sich zieht. Käme es zu seinem Abbau, würde hiervon (vor allem beim Kernkraftwerksbau) der in den Verdichtungsräumen ansässige Sektor „Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau“, der rd. 86 % aller Lieferungen bereitstellt, profitieren. Um diese Effekte zu konkretisieren, kann man die Zieleffekte der Anfang 1977 im Bau (einschließlich Erweiterung) befindlichen Kraftwerke zu schätzen versuchen. Legt man den hierfür erforderlichen Aufwand, wie es Thoss und Mitarbeiter tun<sup>14</sup>, mit 14,4 Mrd. DM fest, wären Produktionssteigerungen in Höhe von 34,3 Mrd. DM und Einkommenssteigerungen in Höhe von 15,6 Mrd. DM denkbar. Obwohl die Kraftwerkstandorte sich vielfach in den Fördergebieten der Regionalpolitik befinden, würden diese Produktions- und Einkommenseffekte sich aber nicht gleichmäßig im Raum verteilen, sondern aufgrund der vorgegebenen räumlichen Sektoralstruktur sowie der intersektoralen Liefer- und Empfangsverflechtung im überwiegenden Ausmaß die Verdichtungsräume begünstigen, von denen jedoch Teile – wie etwa das Ruhrgebiet – gegenwärtig selbst Gegenstand regionalpolitischer Hilfestellung sind.

In gewisser Hinsicht läßt sich eine solche Aussage auch für die den Bergbau betreffenden Maßnahmen machen. Etwa 80 % der Kohlenbergbauinvestitionen konzentrieren sich nämlich auf das Rhein-Ruhr-Revier. Die nördlichen Teilbereiche dieses Verdichtungsraumes stellen aber gleichzeitig Fördergebiete der Regionalpolitik dar. Insofern impliziert eine am Sicherungsanliegen ausgerichtete Politik der Stabilisierung der Produktion des Bergbaus auch einen Arbeitsplatz-erhaltungseffekt, der jedoch in seiner direkten Wirkung nicht überschätzt werden sollte, da der Produktivitätseffekt kompensierend wirkt und die Arbeitskraft-

reserven für diesen speziellen Produktionsbereich recht begrenzt sind. Angesichts der Entlohnungssituation im Bergbau wird eine solche Politik außerdem eher das interregionale Einkommensgefälle konservieren als abbauen. Ungeklärt sind noch die Folgen, die sich möglicherweise aus einer Kohleverflüssigung oder expandierenden Kohlechemie ableiten lassen. Es scheint jedoch ziemlich sicher zu sein, daß eine auf die deutsche Steinkohle zurückgreifende Energiepolitik periphere ländliche Räume eher benachteiligt. Die Situation könnte sich jedoch eventuell anders darstellen, wenn ein vermehrter Steinkohlenimport den Kohleverwertungsprozeß im Bereich der norddeutschen Küste begünstigen würde.

### Zusammenfassung

Diese beispielhafte Durchleuchtung der möglichen Raumstruktureffekte ausgewählter Politikbereiche macht deutlich, daß von den einzelnen Strukturprogrammen doch sehr divergierende räumliche Einkommens- und Produktionseffekte ausgehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß weitere mittelintensive und raumwirksame Politikfelder noch aus der Betrachtung ausgeschlossen blieben. Es ist vor allem an die Forschungs- und Technologiepolitik bzw. an das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung zu denken. Weiter wird deutlich, daß bereits die unzureichenden, teilweise bewußt unterbundenen, Informationen über die Art der räumlichen Schwerpunktbildung bei der Mittelverausgabe es schwer machen, die komplementären oder konterkarierenden Effekte im Bereich der Primärwirkungen zu beurteilen. Noch undurchsichtiger wird das Wirkungsgeflecht, wenn die Sekundär- und Tertiäreffekte berücksichtigt werden sollen. Grobe Analysen lassen vermuten, daß man jedoch eher von Inkonsistenz als von Konsistenz der Strukturprogramme sprechen kann.

<sup>14</sup> Vgl. R. Thoss, H. Mentrup, F. Plogmann, a.a.O., S. 251 f.

## WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis  
DM 60,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG