

van Suntum, Ulrich

Article — Digitized Version

Plädoyer für eine Kehrtwende

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: van Suntum, Ulrich (1981) : Plädoyer für eine Kehrtwende, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 61, Iss. 4, pp. 184-188

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135548>

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.

Plädoyer für eine Kehrtwende

Ulrich van Suntum, Bochum

Mit der Verabschiedung des 10. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) in diesem Jahr feiert der regionalpolitische Interventionismus in der Bundesrepublik ein wenig bejubeltes Jubiläum: Einem Mittelaufwand von derzeit ca. 1,5 Mrd. DM pro Jahr stehen bislang nur wenig greifbare Erfolge gegenüber. Unser Autor weist darauf hin, daß eine weitere Perfektionierung des bestehenden Förderungssystems keine überzeugende Antwort auf diese geringen Erfolge ist. Notwendig erscheint eine grundsätzliche Wende zugunsten eines ursachenadäquaten, alloktionstheoretisch abgesicherten Ansatzes.

Regionalpolitik als bewußte staatliche Beeinflussung der Verteilung der Produktionsfaktoren im Raum wird in der Bundesrepublik bereits seit Beginn der 50er Jahre betrieben. Ursprünglich in Form von pragmatisch orientierten Notstandsprogrammen gehandhabt, entwickelte sie sich in der Folgezeit mehr und mehr zum Instrument einer umfassenden Raumgestaltungspolitik, die die Verwirklichung des im Raumordnungsgesetz verankerten und in den periodisch erscheinenden Raumordnungsberichten sowie im Bundesraumordnungsprogramm konkretisierten räumlichen „Leitbildes“ zum Ziel hat¹.

Seit 1972 wird die Regionalpolitik – soweit sie auf Bundesebene betrieben wird – im Rahmen einer Gemeinschaftsaufgabe (GA) von Bund und Ländern nach Art. 91a GG durchgeführt, d. h. Bund und Länder beteiligen sich je zur Hälfte an der Finanzierung der etatmäßigen Förderungsmittel und bestimmen in einem gemeinsamen „Planungsausschuß“ über den Einsatz dieser Mittel, der in jährlich fortgeschriebenen Vier-Jahresplänen (den sogenannten Rahmenplänen) festgelegt wird. Wichtigstes Förderungsinstrument sind verlorene Investitionszuschüsse für die gewerbliche Wirtschaft; sie bestehen aus einer Investitionszulage in Höhe von derzeit 8,75 % (im Zonenrandgebiet: 10 %) der Investitionssumme als „Basisförderung“, die je nach Art und Standort des Projektes aus GA-Mitteln auf bis zu 25 % aufgestockt wird². Daneben werden insbesondere kommunale Infrastrukturinvestitionen gefördert, allerdings nur soweit sie „wirtschaftsnah“ sind, d. h. zur Verbesserung der industriellen Standortbedingungen bei-

tragen. Dieser Bestandteil der Förderungspolitik nahm bislang ca. 25 % des gesamten Fördervolumens in Anspruch.

Als Ziele der Regionalpolitik werden allgemein das Effizienz-, das Ausgleichs- sowie das Stabilitätsanliegen genannt:

□ Das Effizienzziel wird identifiziert mit dem Bemühen, „eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden“³. Unterstellt wird hier, daß der Wettbewerb in bezug auf die „optimale“ Standortwahl versagt und der Staat über bessere Informationen in dieser Hinsicht verfügt.

□ Das Ausgleichsziel wird üblicherweise mit den Art. 72, Abs. 2 sowie 106, Abs. 3 GG begründet, in denen die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ im Bundesgebiet postuliert wird. Dabei wird davon ausgegangen, daß die beobachtbaren Unterschiede in den regionalen *Lebensbedingungen* gleichzeitig Unterschiede im regionalen *Lebensstandard* beinhalten, die außerdem – mindestens ordinal – meßbar und damit gezielt veränderbar sind. Ist dies der Fall, so reduziert sich das Ausgleichsziel auf eine rein normative Entscheidung darüber, ob und in welchem Maße eine Angleichung erfolgen soll.

¹ Vgl. Raumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 BGBl I, S. 306 f.; Bundesraumordnungsprogramm BTDS 7/3584 (1975); Raumordnungsbericht 1978, BTDS 8/2378.

² Vgl.: Neunter Rahmenplan der GRW für den Zeitraum 1980-1983, BTDS 8/3788, S. 22.

³ Bundesministerium für Wirtschaft: Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Anlage II zu BTDS V/4564, S. 28. Die Identifizierung von Effizienz mit Wachstum beinhaltet bereits die Gefahr einer falschen Weichenstellung, da ökonomische Effizienz lediglich die Produktion eines gegebenen Gütervolumens zu den geringstmöglichen Kosten, nicht aber seine Maximierung erfordert.

Dr. Ulrich van Suntum, 27, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

□ Das Stabilitätsziel kann einerseits mit der Verhinderung überdurchschnittlicher Auswirkungen von allgemeinen Konjunktur- und Strukturkrisen in einzelnen Regionen identifiziert werden; in diesem Fall rückt es in die Nähe des Ausgleichsziels. Zum anderen wird es gelegentlich als Verbesserung der globalen Konjunkturpolitik durch regionalisierten Mitteleinsatz interpretiert, womit es zum Problem der allgemeinen Wirtschaftspolitik wird. Als eigenständiges Ziel der Regionalpolitik spielt es in beiden Fällen eine untergeordnete Rolle, so daß deren Problematik sich auf die beiden erstgenannten Anliegen konzentriert.

Detaillierte Wunschvorstellungen

Unbeschadet des bislang äußerst geringen Konkretisierungsgrades dieser Zielvorstellungen (Was ist eine „optimale“ Faktorallokation, wie sind „gesunde“ oder „ungesunde“ Lebensbedingungen zu definieren?) und unter völliger Ignorierung möglicher Zielkonflikte hat die Regionalpolitik unter Berufung auf diese Ziele inzwischen eine Vorstellung von der wünschenswerten Raumstruktur des gesamten Bundesgebietes entwickelt, die an Detailliertheit nichts zu wünschen übrig läßt⁴:

□ Gemäß einem „punkt-axialen“ Entwicklungskonzept werden (derzeit 329) ausgewählte Schwerpunkte sowie bestimmte Verkehrswege (sogenannte Entwicklungsachsen) gefördert. Bezüglich der förderungswürdigen Investitionen in diesen Gebieten bestehen dabei bestimmte Vorschriften, die u. a. die Branchenzugehörigkeit, die Zahl der geschaffenen bzw. „gesicherten“ Arbeitsplätze sowie die Gewährleistung eines „überörtlichen Absatzes“ betreffen.

□ In keinem der 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms sollen Bevölkerungsabnahmen durch Abwanderung auftreten, auch nicht in ausgesprochenen Ballungsräumen. Dies gilt in großem Ausmaß offenbar auch für die engere Regionenabgrenzung der GRW, da Abwanderungstendenzen häufig zur Begründung entsprechender Förderungsmaßnahmen herangezogen werden. Die gegenwärtige Bevölkerungsverteilung wird somit praktisch festgeschrieben.

□ Der regionale Lebensstandard wird anhand einer Mischung von Arbeitsmarkt-, Einkommens- und Infrastrukturindikatoren gemessen, die im Verhältnis 1:1:0,5 gewichtet und zu einer Gesamtpunktzahl zusammengefaßt werden. Bei Einführung dieses Bewertungsmaß-

⁴ Vgl.: Bundesraumordnungsprogramm, a. a. O., sowie die verschiedenen Rahmenpläne der GRW und die Raumordnungsberichte.

⁵ Vgl. H. Mehrländer: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, in: H. H. Eberstein (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln ab 1971, S. 37.

stabes im Jahre 1974 wurde aber nicht etwa eine zu erreichende *absolute* Mindestpunktzahl festgelegt, sondern allein die *relative* Position der einzelnen Teilregionen zum Kriterium der Förderungsbedürftigkeit gemacht, um den zu diesem Zeitpunkt bestehenden Anteil der geförderten Bevölkerung des Bundesgebiets von 34 % beizubehalten⁵. Dies läuft auf eine prinzipiell unbegrenzte Nivellierungspolitik hinaus, in deren Zuge das jeweils „ärmste“ Drittel der Bevölkerung gefördert wird.

Leitbildorientierter Ansatz

Die wiederholten Äußerungen in den Rahmenplänen der GRW, man wolle nur „Rahmenbedingungen“ für die privaten Investoren setzen und verhalte sich daher durchaus „marktkonform“, vermögen nicht darüber hinwegzutäuschen, daß es sich bei der in der Bundesrepublik praktizierten Regionalpolitik um staatliche Investitionslenkung in Reinkultur handelt, die dem Grundgedanken der Marktwirtschaft diametral entgegensteht: Statt ursachenadäquat bei eventuellen Verzerrungen der Marktsignale anzusetzen und diese entsprechend zu korrigieren, wird der Suchprozeß des Marktes selbst ausgeschaltet, indem man das *Ergebnis* in Form einer amtlich erwünschten Raumstruktur vorab festlegt und anschließend die privatwirtschaftlichen Entscheidungen in die entsprechende Richtung zu manipulieren versucht. Gerade die *Suche* nach effizienten Lösungen – sei es nun in bezug auf die Produktions- oder die Standortstruktur – ist aber die Disziplin, in der der Marktmechanismus der zentralen Planung um ein Vielfaches überlegen ist, weil der einzelne Investor im Gegensatz zum zentralen Planer immer nur einen ganz geringen Ausschnitt aus der unendlich komplexen Datenfülle kennen muß, um eine rationale Allokation zu gewährleisten⁶, von der größeren Risikostreuung ganz zu schweigen.

Eine wirkliche Rahmensetzung wird sich daher auf die Verbesserung des Allokationsprozesses – z. B. durch Internalisierung externer Effekte – beschränken, das *Ergebnis* dieses Prozesses aber – unbeschadet sozial motivierter Ex-post-Korrekturen – prinzipiell offen lassen, was einen vollständigen Gegensatz zum gegenwärtigen Vorgehen in der Regionalpolitik bedeutet.

Daß es sich bei dieser Kritik nicht um intellektuelle Spielereien aus dem akademischen Elfenbeinturm handelt, zeigt ein Blick auf die konkreten Bemühungen, eine „optimale“ räumliche Allokation abzuleiten: Die

⁶ Vgl. F. A. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 250 und passim.

entsprechenden Untersuchungen zur Berechnung regionaler Produktivitäten⁷ beginnen in der Regel mit heroischen Vereinfachungen (gleiche und im Zeitablauf unveränderliche Produktionsfunktionen in allen Teilregionen, Vernachlässigung externer Effekte etc.) und enden mit der bedauernden Feststellung, das vorliegende Datenmaterial sei unzureichend und präzisere Aussagen müßten daher späteren Untersuchungen vorbehalten bleiben. Diese unbefriedigenden Ergebnisse sind indes kein Zufall und wohl auch nicht durch noch so detaillierte Datensammlungen zu ändern, sondern eben Folge der ungeheuren Komplexität wirtschaftlicher Zusammenhänge, die sich der Möglichkeit einer zentralen Berechnung entzieht – dies schon allein wegen des ständigen Wandels der relevanten Einflußfaktoren.

Fragwürdige Förderkriterien

In der Praxis legt die GRW ihren Förderungsentcheidungen die oben bereits erwähnten drei Indikatoren Arbeitsmarktentwicklung, regionales Einkommen und Infrastruktur zugrunde⁸:

□ Der Arbeitskräftereservequotient soll einen regionalen Überschuß an Arbeitskräften und damit ungenutzte Faktorpotentiale anzeigen, die durch entsprechende Kapitalenkungen einer sinnvollen Verwendung zuzuführen sind. Die darin implizierte alleinige Betrachtung des Kapitals als mobiler Faktor widerspricht jedoch der Realität und verschleiert somit die entscheidende Frage, ob eine Bewegung der unbeschäftigten Arbeitskräfte in Richtung auf bestehende Arbeitsplätze nicht insgesamt die kostengünstigere Lösung ist. (Die Frage der Zumutbarkeit ist ein *ausgleich*spolitisches Problem!) In einer Situation gesamtwirtschaftlicher Unterbeschäftigung besteht zudem die Gefahr, daß mit Hilfe der Regionalpolitik an Symptomen herumkuriert wird, statt die eigentlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit zu beseitigen.

□ Ein niedriges Einkommensniveau wird als Anzeichen für hohe Kapitalproduktivität gewertet. Abgesehen davon, daß Produktivität nicht mit Rentabilität gleichzusetzen ist, sind niedrige Einkommen vielfach Ausdruck einer bestimmten (z. B. landwirtschaftlich geprägten) sektoralen Struktur oder ungünstiger Standortfaktoren, woraus sich jeweils kaum ein Anlaß zu forcierten Kapitalinvestitionen in diese Gebiete herleiten läßt.

⁷ Vgl. dazu zusammenfassend D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 99 ff., sowie S. Geisenberger, W. Mälich, J. H. Müller, G. Strassert: Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstandes und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen, Hannover 1970, S. 6 ff.

□ Engpässe im Infrastrukturbereich schließlich können allenfalls Anlaß zu *öffentlichen* Investitionen in den entsprechenden Regionen, kaum aber Indikator für eine besonders hohe Produktivität privater Investitionen sein. Letztere kann auch im umgekehrten Fall unausgelasteter Infrastrukturkapazitäten nicht unbedingt unterstellt werden, da die Infrastruktur nur einen von vielen Standortfaktoren darstellt.

Die wachstumspolitische Fragwürdigkeit der von der GRW verwendeten Förderkriterien wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß die gleichen Kriterien unterschiedslos auch als Maßstab für die *Förderungsbedürftigkeit* einer Region im Sinne des Ausgleichsziels verwendet werden. Es wird mit anderen Worten vollkommene Zielkongruenz zwischen Effizienz- und Ausgleichsanliegen unterstellt, was der Realität mit Sicherheit widerspricht.

Vollends ad absurdum geführt wird die Auswahl der zu fördernden Regionen jedoch durch die politische Praxis im Planungsausschuß der GRW, in dem das Interesse jedes Landes an möglichst hohen Mittelzuweisungen die Ausgestaltung und Gewichtung der Förderkriterien und teilweise auch die Regionenabgrenzungen maßgeblich bestimmt, indem jedes Land bemüht ist, notfalls durch entsprechende Gutachten eine solche Ausgestaltung der Förderrichtlinien herbeizuführen, die ihm einen möglichst hohen Mittelanteil sichert⁹. Dieses – durchaus verständliche – Bemühen hat in Verbindung mit dem hohen Konsensbedarf im Planungsausschuß – weder der Bund noch die Mehrheit der Länder kann überstimmt werden – dazu geführt, daß eine Änderung der Förderprioritäten bislang praktisch nur unter Wahrung des „Besitzstandes“ jedes einzelnen Landes möglich war.

Die gegenwärtig im Vordergrund stehenden Vorschläge zur Verbesserung der GRW fordern eine Perfektionierung und Aktualisierung der Förderkriterien, z. B. durch Einbeziehung aktueller Arbeitslosenzahlen, sowie die Durchführung einer laufenden Erfolgskontrolle. Beides führt am Grundproblem vorbei:

□ Ein noch so subtiles Indikatorensystem kann aus den oben genannten Gründen den Suchprozeß des

⁸ Vgl. dazu im einzelnen etwa P. Tennagels: Instrumentarium der regionalen Wirtschaftspolitik, Bochum 1980, S. 95 ff. Für die Zukunft ist eine Verfeinerung dieses Kriterienkataloges durch Hinzuziehung jeweils mehrerer Maßgrößen für jeden der drei Bereiche geplant, vgl. O. Graf Lambsdorff: Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin Nr. 69 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 12. 6. 1980, S. 583-587, hier: S. 586.

⁹ Vgl. dazu ausführlich F. W. Scharpf, B. Reissert, F. Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, insbesondere S. 77 ff.

Marktes nicht ersetzen und dürfte eher die Gefahr politischer Manipulationen noch verschärfen.

□ Die Erfolgskontrolle kann allenfalls Informationen über die Zahl der geförderten oder erhaltenen Arbeitsplätze und die induzierte Investitionssumme liefern (wobei das Problem reiner Mitnahmeeffekte nicht zu unterschätzen ist¹⁰). Es fehlt aber völlig die Gegenrechnung, die angeben müßte, wieviele Investitionen (oder Arbeitsplätze) durch die *Aufbringung* der Fördermittel verhindert oder vernichtet werden. Berücksichtigt man, daß die zu diesem Zweck besteuerten Unternehmungen in der Regel rentabel sind, während die subventionierten Investitionen ihre Rentabilität erst noch erweisen müssen, und rechnet man die erheblichen bürokratischen Reibungsverluste hinzu, so ist ein gesamtwirtschaftlich *negativer* Effekt auf Beschäftigung und Wachstum durchaus wahrscheinlich.

Damit erhebt sich die Frage, ob nicht eine völlige Kehrtwendung der Regionalpolitik in Richtung auf die ursachenadäquate Korrektur verfälschter Marktsignale erfolgversprechender als eine Perfektionierung des bisherigen Interventionismus ist.

Beseitigung von Steuerungsmängeln

Die meisten Argumente, mit denen ein Versagen der marktmäßigen Allokation in räumlicher Hinsicht behauptet wird, erweisen sich bei näherer Betrachtung als unbegründet¹¹:

□ Die Existenz von Immobilitäten bzw. Raumüberwindungskosten an sich beeinträchtigt die marktmäßige Allokationseffizienz nicht, da es sich letztlich um ganz normale Kosten handelt, die entsprechend in die Allokationsentscheidungen einzubeziehen sind. Nichts spricht dafür, daß dies dem Staat besser gelänge als dem Markt.

□ Die historische Bedingtheit der bestehenden Raumstruktur ist für zukünftige Standortentscheidungen belanglos, da es für deren Effizienz einzig auf die Höhe der gegebenen oder zu erwartenden Opportunitätskosten ankommt, nicht auf deren geschichtliche Ursachen¹².

□ Mangelnde Zukunftsbezogenheit wirtschaftlicher Entscheidungen muß gerade den amtlichen Regionalplanern zum Vorwurf gemacht werden, die sich in aller

Regel auf rein vergangenheitsorientierte Daten und Verhaltensweisen stützen. Auf die Signalfunktion der Preise trifft der Vorwurf hingegen nicht zu – andernfalls wäre beispielsweise das Entstehen neuer Produkte, für die ja gar keine Marktpreise existieren, kaum zu erklären.

Als einziger ernst zu nehmender Einwand bleibt lediglich die Existenz insbesondere negativer externer Effekte übrig (die indessen nicht nur die *regionale* Allokation beeinträchtigen). Sie treten vor allem in Form einer Überlastung der Umwelt sowie der öffentlichen Infrastruktur (Verkehr) auf und sollten in die privaten Wirtschaftsrechnungen integriert werden. Dabei ist zu beachten, daß es sich zum größten Teil um *räumlich begrenzt* auftretende volkswirtschaftliche Zusatzkosten handelt; es liegt daher nahe, ihre Internalisierung nicht einer zentralen Planungsstelle, sondern untergeordneten Gebietskörperschaften (insbesondere den Kommunen) zu übertragen, die in der Regel über wesentlich bessere Informationen und auch über eine höhere Legitimation bezüglich der Bewertung örtlich auftretender Belastungen verfügen.

Dezentralisierung der Regionalpolitik

Damit ist der Grundgedanke einer Dezentralisierung der regionalpolitischen Zuständigkeiten angesprochen, ein Vorschlag, der zunehmend als Alternative zum bestehenden System diskutiert wird¹³. Die Berechnung externer Zusatzkosten und -erträge müßte auch in jedem produktivitätsorientierten Ansatz auf gesamtwirtschaftlicher Basis erfolgen; die in einem solchen Ansatz implizierte, viel weitergehende Berechnung privatwirtschaftlicher Kosten und Ertragsbestandteile entfällt hier dagegen. Darüber hinaus ergibt sich eine ganze Reihe von weiteren Vorteilen:

□ Das Konzept setzt bei den Ursachen regionaler Fehlentwicklungen an und läßt das Ergebnis der Standortentscheidungen prinzipiell offen.

□ Die privaten Wirtschaftssubjekte werden mit den gesamtwirtschaftlichen Kosten ihrer Entscheidungen konfrontiert und können auf dieser Grundlage frei entscheiden, ob sie z. B. in Ballungsgebiete ziehen – unter Inkaufnahme der dort wahrscheinlich anfallenden Zusatzbelastungen – oder ein weniger dicht besiedeltes Gebiet – möglicherweise attraktiver gemacht durch eine Ansiedlungsprämie – bevorzugen.

¹⁰ Vgl. zusammenfassend zu entsprechenden empirischen Untersuchungen P. Tennagels, a. a. O., S. 110 ff.

¹¹ Für eine ausführliche Diskussion vgl. U. van Suntum: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981 (erscheint in Kürze).

¹² So auch P. Klemmer: Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik, in: H. Besters (Hrsg.): Strukturpolitik – wozu?, Baden-Baden 1978, S. 25-40, hier: S. 29 ff.

¹³ Vgl. R. L. Frey: Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (I), St. Augustin 1979, S. 24-57, P. Klemmer: Zentrale oder dezentrale Organisation der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (II), St. Augustin 1979, S. 9-29.

□ Das Eigeninteresse der Teilregionen wird von der Erlangung möglichst hoher Förderungsmittel auf die Berechnung der regionalen Zusatzkosten bzw. -erträge neuer Ansiedlungen umgelenkt, die entsprechend in Form von regionalen Ansiedlungssteuern bzw. -prämien zu internalisieren sind. Gesamtwirtschaftliches und regionales Interesse stimmen hier grundsätzlich überein, so daß eine Kontrolle der Teilregionen „von oben“ weitgehend überflüssig ist und die föderative Staatsverfassung gestärkt wird.

□ Die regionalen Entscheidungsträger sind im Rahmen der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel eigenverantwortlich für die wirtschaftliche Entwicklung ihres Gebiets, was die Verantwortlichkeit für Fehlentscheidungen klarer hervortreten läßt und Anreize zur wirtschaftlichen Verwendung vorhandener Ressourcen gibt¹⁴.

Unter Effizienzgesichtspunkten weist ein solcher Ansatz gegenüber dem bestehenden daher wesentliche Vorteile auf. Problematisch erscheint einzig das Auftreten von „spill overs“, d. h. solchen externen Auswirkungen einer Ansiedlung, die in Nachbarregionen anfallen und daher mit dem beschriebenen System nicht erfaßt werden. Dieses Problem erscheint jedoch durch geeignete Regionenabgrenzungen und möglicherweise ergänzende Ausgleichszahlungen zwischen Nachbarregionen durchaus lösbar. Auch für ausgleichspolitische Aktionen bleibt genug Raum, da der Bund einzelne Regionen z. B. durch vermehrte Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs unterstützen kann; diese sollten jedoch auf die Unterstützung wirklicher Notstandsgebiete beschränkt werden, um den Effizienzgewinn nicht wieder aufs Spiel zu setzen.

Abschied von falschen Dogmen

Gegen eigene Wirtschaftsförderungsmaßnahmen autonomer Teilregionen wird vorgebracht, diese führten zu einer ruinösen Ansiedlungskonkurrenz mit der Folge einer gegenseitigen Aufhebung der Förderungswirkung und negativer Umverteilungswirkungen zugunsten der geförderten Betriebe und zu Lasten der Steuerzahler; die Verhinderung eines derartigen „Bürgermeisterwettbewerbs“ ist ja gerade eines der Hauptan-

liegen der GRW gewesen¹⁵. Dabei wird jedoch verkannt, daß das Interesse der regionalen Gebietskörperschaften an Industrieansiedlungen maßgeblich von der Konstruktion des öffentlichen Finanzsystems abhängt: Die noch immer überragende Stellung der Gewerbesteuererinnahmen in der kommunalen Einnahmenstruktur erhöht beispielsweise das Interesse der Kommunen an Industrieansiedlungen beträchtlich, während die Anwerbung von Wohnbevölkerung generell wenig attraktiv erscheint, was den *realen* öffentlich zu tragenden Kosten der beiden Arten von Ansiedlungen oft völlig widerspricht. Es läßt sich aber allokationstheoretisch zeigen, daß das oben skizzierte System dezentralisierter Wirtschaftsförderung nur dann zu einer korrekten Internalisierung externer Effekte führt, wenn

□ die Finanzausstattung der Teilregionen grundsätzlich unabhängig vom regionalen Steueraufkommen ist und

□ eigene Einnahmequellen den Teilregionen nur auf der Grundlage kostenäquivalenzmäßiger Abgaben zur Verfügung stehen¹⁶.

Die Realisierung des dezentralen Ansatzes erfordert daher eine entsprechende Reform des öffentlichen Finanzsystems, das bei dieser Gelegenheit auch erheblich vereinfacht werden könnte, wie es ohnehin seit langem – wenn auch aus anderen Gründen – von der Finanzwissenschaft gefordert wird¹⁷. Das lange Zeit gültige Dogma, Teilregionen dürften aus Effizienzgründen nur solche Mittel ausgeben, die in ihrem Gebiet verdient worden sind (Derivationsprinzip), ist jedenfalls verfehlt und sollte durch ein System nicht-zweckgebundener Finanzzuweisungen, die im Prinzip nach der Einwohnerzahl zu verteilen sind, ersetzt werden.

Gleichzeitig sollte man Abschied nehmen von der Vorstellung, die Unterstützung einer Teilregion habe durch die Initiierung eines sog. „selbsttragenden“ Wachstumsprozesses zu erfolgen. Diese falsche Analogie zu Erhaltungssubventionen im privaten Sektor bewirkt lediglich, daß private Investitionen an möglicherweise gesamtwirtschaftlich unrentable Standorte gelockt werden und sich so der gesamte Verteilungsspielraum verringert. Sofern eine gezielte Unterstützung einzelner Regionen nach Einführung des dezentralen Ansatzes überhaupt noch nötig erscheint – die Abkehr vom Derivationsprinzip durchbricht ja den Teufelskreis von geringem Sozialprodukt, daraus folgender öffentlicher Armut mit wiederum nachteiligen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung –, sollte sie in Form möglichst pauschaler Transfers zugunsten der betreffenden Regionen und unter möglichst geringer Verzerrung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsstruktur erfolgen.

¹⁴ Im gegenwärtigen System der Mischfinanzierung lassen sich dagegen die Politiker als Wohltäter feiern, wenn sie eine Region mit Fördermitteln bedenken bzw. diese für sie „herausschinden“, während die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen bequem auf die Mehrheitsverhältnisse im Planungsausschuß abgewälzt werden kann und vor allem das Problem der Aufbringung der Mittel den einzelnen Regionen überhaupt nicht bewußt wird.

¹⁵ Vgl. z. B. O. Graf Lambsdorff, a. a. O., S. 585.

¹⁶ Vgl. U. van Suntum: Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz, in: Kyklos, Vol. 34 (1981), Fasc. 2 (erscheint demnächst).

¹⁷ Vgl. z. B. H. Pagenkopf: Das Gemeindefinanzsystem und seine Problematik, Siegburg 1978, S. 154.