

Irsch, Norbert; Müller-Kästner, Burkhard

**Article — Digitized Version**

## Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Irsch, Norbert; Müller-Kästner, Burkhard (1984) : Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 12, pp. 622-628

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135993>

**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.*

## Vorschläge zur Weiterentwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik

Norbert Irsch, Burkhard Müller-Kästner, Frankfurt

**Am 25. Oktober 1984 führte der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur unter Vorsitz des Bundeswirtschaftsministers eine Grundsatzdebatte über Möglichkeiten zur Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungswirksamkeit der regionalen Wirtschaftspolitik von Bund und Ländern. Die Debatte stand unter dem Eindruck zunehmender Kritik an der Effizienz der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, die sich insbesondere an der Abgrenzung der Fördergebiete und den Förderkriterien entzündet. Wie lauten die Kritikpunkte im einzelnen? Wie könnte die regionale Wirtschaftspolitik verbessert werden?**

Regionale Wirtschaftsförderung wird in der Bundesrepublik Deutschland seit mehr als 30 Jahren betrieben. Die ersten zehn Jahre Regionalpolitik waren vor allem Notstandspolitik, die durch Ad-hoc-Maßnahmen gekennzeichnet war. Danach gewannen für die Formulierung und Praxis der Regionalpolitik Entwicklungskonzeptionen zunehmend an Bedeutung, die auf einen regionalen Ausgleich gerichtet waren. Neben den Sanierungs- und den Zonenrandgebieten wurden in die regionale Förderung „zentrale Orte“ in ländlichen Gebieten mit schwacher Wirtschaftsstruktur einbezogen. Bund und Länder bemühten sich um eine Konzentration der Mittel und um eine Abstimmung ihrer Maßnahmen. Seit Beginn der 70er Jahre (Erster Rahmenplan: 1972-75) werden die von Bund und Ländern gemeinsam durchgeführten regionalpolitischen Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ entworfen und abgewickelt.

Die bisherigen Erfolge der regionalen Wirtschaftsförderung werden insgesamt als gering eingestuft. Zwar ist z. B. das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Wohnbevölkerung in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe von 1970 bis 1976 überdurchschnittlich stark gestiegen, auch entspricht die regionale Verteilung der nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze Anfang der 80er Jahre besser der regionalen Verteilung der Erwerbsperso-

nen als 1970<sup>1</sup>, ein wesentlicher Abbau der regionalen strukturellen Disparitäten im Hinblick auf Einkommen und Beschäftigung hat jedoch nicht stattgefunden<sup>2</sup>. Darüber hinaus hat die Wirksamkeit der in der Gemeinschaftsaufgabe betriebenen Regionalpolitik seit 1975 deutlich nachgelassen. Die Zahl der neuen Arbeitsplätze ist absolut und bezogen auf die investierten Mittel erheblich gesunken, die Bedeutung der Investitionen für Umstellungen oder grundlegende Rationalisierungen hat zugenommen, und die Mobilität der Industriebetriebe ist zurückgegangen.

Der Effizienzverlust der bisherigen regionalen Wirtschaftsförderung scheint dauerhaft zu sein, da er von strukturellen Veränderungen der (welt-)wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verursacht wird. Vor allem die Trendwende im Wachstum, die zunehmende Konkurrenz der Niedriglohnländer und die wachsende Bedeutung technologieintensiver Produkte und Produktionsverfahren schränken die Funktionsfähigkeit der traditionellen Förderstrategie der regionalen Wirtschaftspolitik ein. Zu den veränderten und für die regionale Wirtschaftspolitik zunehmend maßgeblichen Orientierungsdaten gehören auch ökologisch begründete Einschränkungen und vor allem der Zwang zum Abbau von Subventionen.

Es herrscht weitgehend Übereinstimmung darüber, daß die regionale Wirtschaftsförderung trotz ihrer zunehmenden Funktionsdefizite grundsätzlich notwendig

---

*Dr. Norbert Irsch, 39, Dipl.-Wirtschaftsingenieur, ist Mitarbeiter, Burkhard Müller-Kästner, 47, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Abteilung Volkswirtschaft Inland der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt.*

<sup>1</sup> Vgl. H. Jürgensen: Regionalpolitik, in: WiSt, H. 5, Mai 1981, S. 225-233.

<sup>2</sup> Vgl. F. J. B a d e: Eine kritische Bilanz der regionalen Wirtschaftsförderung, Wissenschaftszentrum Berlin, JJM/dp 79-93, Berlin 1979; H. J. E w e r s u. a.: Innovationsorientierte Regionalpolitik, Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.042, 1980, insb. S. 9-13.

ist. Die Marktsteuerung allein führt nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Lenkende Eingriffe sollen zu bedürfnisgerechteren Lebens- und Einkommensverhältnissen führen. Die Kritik am System der regionalen Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik konzentriert sich vor allem auf die Gemeinschaftsaufgabe als Kern der regionalen Wirtschaftspolitik und zielt auf die Verbesserung ihrer institutionellen Ausgestaltung sowie ihrer Durchführung und Instrumente.

Die wichtigsten Anknüpfungspunkte der Kritik an den institutionellen Rahmenbedingungen der Gemeinschaftsaufgabe sind:

- die mangelhafte Integration anderer raumwirksamer Eingriffe in die Planung und Durchführung der regionalpolitischen Maßnahmen<sup>3</sup>,
- die unzureichende Abstimmung zwischen der Gemeinschaftsaufgabe und länderspezifischen Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung<sup>4</sup>,
- die im Vergleich zum Einfluß von Bund und Ländern geringere Bedeutung der Entwicklungsvorstellungen von Regionen für die Konzeption der Gemeinschaftsaufgabe<sup>5</sup>,
- die in den Abstimmungsregeln des Planungsausschusses der Gemeinschaftsaufgabe begründete geringere Flexibilität und Anpassungsfähigkeit.

Auf die Berechtigung dieser institutionell orientierten Kritik soll hier nicht weiter eingegangen werden. Hervorzuheben ist, daß die sachlich begründete Forderung nach einer Integration der wichtigsten raumwirksamen politischen Maßnahmen bereits im Planungsprozeß auch umgekehrt die Einbeziehung der regionalen Wirtschaftsförderung z. B. in die sektorale Wirtschaftsförderung impliziert.

Die Kritik an Durchführung und Instrumenten der Gemeinschaftsaufgabe konzentriert sich auf:

- die unzureichende räumliche Konzentration der verausgabten Mittel und Maßnahmen,
- die mangelhafte Übereinstimmung zwischen den wirtschaftspolitischen Instrumenten und den Bedürfnissen der Adressaten,
- die fiskalischen Kosten der Fördermaßnahmen,
- die Auswahl der geförderten Unternehmen und

<sup>3</sup> Vgl. D. Fürst, P. Klemmer, K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 136-142.

<sup>4</sup> Vgl. DIW: Vergleich von Präferenzsystemen und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern, Beiträge zur Struktur-forschung, H. 55, 1979, S. 21 - 23; U. Wartenberg: Regionale Wirtschaftsförderung in der Sackgasse?, in: WIRTSCHAFTSDIENST 61. Jg. (1981), H. 2, S. 139-143.

- die (bisher noch) nicht erfolgte Anpassung der Förderstrategie an die seit Mitte der 70er Jahre veränderten wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen.

In den folgenden Ausführungen werden diese Kritikpunkte erläutert und Verbesserungsvorschläge erörtert.

### Räumliche Konzentration der Maßnahmen

Die Bemühungen der Regionalpolitik um eine Systematisierung der Förderung und um eine verbesserte Koordination der Maßnahmen von Bund und Ländern zeigten nur begrenzte Erfolge. Sie wurden zudem mit einer Ausweitung der Fördergebiete, einer Erhöhung der Förderintensität und einer Verwässerung des Schwerpunktprinzips erkauft (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1**  
**Entwicklung des Flächen- und Bevölkerungsanteils der Fördergebiete an der Gesamtfläche bzw. der Gesamtbevölkerung**

Jahr	(in %)	
	Flächenanteil	Bevölkerungsanteil
1963	40	19
1968	43	21
1970	58	31
1975	61	34
1980	48	30
1984		34 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Einschließlich der Arbeitsmarktregionen (Stahlstandorte-Programm, Bremen) die zusätzlich befristet in die Gemeinschaftsaufgabe-Förderung aufgenommen wurden.

Die mit der Erstellung des 10. Rahmenplans (1980) durchgeführte Neuabgrenzung der Fördergebiete sollte die Fördermaßnahmen auf die echten Problemräume begrenzen<sup>6</sup>. Es wurde jedoch lediglich eine Reduzierung des Bevölkerungsanteils der Fördergebiete an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik um vier Prozentpunkte auf 30 % erzielt. Diese marginale Einschränkung wurde durch die (zeitlich begrenzte) Einbeziehung neuer Problemregionen (Bremen, Stahlstandorte) wieder wettgemacht, so daß Ende 1983 der geförderte Bevölkerungsanteil mit 34 % um rund 80 % über dem Anteil von 1963 lag. Hinzu kommt, daß viele der ausgeschiedenen Fördergebiete in landeseigene, neben der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelte regionale Förderprogramme übernommen wurden. So umfaßt z. B. die landeseigene Förderung der regionalen Infrastruktur in Baden-Württemberg rund 25 % der Bevölkerung des Landes und die einzelbetriebliche Regionalförderung rund 15 %, während der Bevölkerungsanteil der

<sup>5</sup> Vgl. D. Fürst u. a., a. a. O., S. 142 f.

<sup>6</sup> Vgl. J. Westphal: Den strukturschwachen Gebieten muß geholfen werden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. 2. 1981, Nr. 35, S. 14.

Gemeinschaftsaufgabe-Gebiete des Landes sich auf lediglich rund 2 % beläuft. Das Gesamtvolumen der landeseigenen regionalen Wirtschaftsförderung außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe-Kulisse ist hinsichtlich der erfaßten Bevölkerung und Fläche nur schwer abzuschätzen, da nicht alle Länder formale Gebietsabgrenzungen vorgenommen haben. Bereits im Jahre 1979 haben Gemeinschaftsaufgabe-Gebiete und Landesfördergebiete zusammen rund 80 % der Fläche und rund 50 % der Bevölkerung der Bundesrepublik erreicht<sup>7</sup>. Ende 1983 dürfte der erfaßte Bevölkerungsanteil deutlich über 50 % gelegen haben.

### Neuabgrenzung

Es ist unstrittig, daß eine deutliche Reduzierung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe eine der Voraussetzungen für die Steigerung der Wirksamkeit der regionalen Wirtschaftspolitik darstellt. Als grobe Richtgröße wäre eine schrittweise Rückführung des erfaßten Bevölkerungsanteils auf maximal 20 % anzusetzen. Dies würde in etwa dem Stand von 1963 entsprechen. Zugleich wäre zu vereinbaren, daß die Länder ihre Förderkulisse außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zumindest nicht ausweiten. Die Neuabgrenzung der Fördergebiete sollte aufgrund eines Gesamtindikators vorgenommen werden, der gegenüber demjenigen des 10. Rahmenplans modifiziert ist. Die Gewichtung der Einkommensindikatoren und des Infrastrukturindikators wäre zugunsten der Arbeitsmarktindikatoren zu verringern<sup>8</sup>. Hierfür sprechen beim Infrastrukturindikator vor allem wirtschaftstheoretische Überlegungen<sup>9</sup>, bei den Einkommensindikatoren zusätzlich statistische Mängel. Gerade in den schwachstrukturierten ländlichen Gebieten wird ein bedeutsamer Teil des Geldeinkommens statistisch nicht erfaßt, und die nichtmonetären Vorzüge einer noch relativ unbeschädigten Umwelt bleiben völlig außer Ansatz<sup>10</sup>. Die Neuabgrenzung sollte zudem auch ohne politisch motivierte Vorab-Festlegungen erfolgen. (Auf diese entfielen 1980 – gemessen am Bevölkerungsanteil – rund 44 % der Gemeinschaftsaufgabe-

Kulisse.) Das heißt, es müßte z. B. möglich sein, daß wirtschaftsstarke Regionen des Zonenrandgebietes oder des Saarlandes aus der Gemeinschaftsaufgabe ausscheiden<sup>11</sup>.

### Verbilligte Investitionskredite

Etwa 90 % der Betriebe in den Fördergebieten haben weniger als 200 Beschäftigte<sup>12</sup>. Die potentiellen endogenen Adressaten der regionalen Wirtschaftspolitik sind somit fast ausschließlich mittlere und vor allem kleine Unternehmen. Gefördert werden Investitionen zur Errichtung und Erweiterung von Betrieben sowie zur Umstellung und grundlegenden Rationalisierung. Den besonderen Bedürfnissen und Problemen kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Finanzierung von Investitionen entsprechen Hilfen in Form verbilligter Investitionskredite wesentlich besser als Zulagen und/oder Zuschüsse. Als Basisförderung der regionalen Wirtschaftspolitik sollen daher statt Zulagen verbilligte langfristige Investitionskredite vergeben werden, wie dies bis zum Jahre 1969 der Fall gewesen war. Die Gewährung von Zulagen oder Zuschüssen wäre dann nur für gewerbliche Vorhaben mit besonders hohem Beschäftigungseffekt, für Pilotprojekte und für Maßnahmen im Infrastrukturbereich vorzusehen.

Kleine und mittlere Unternehmen weisen häufig Defizite im Bereich des allgemeinen und des Finanzmanagements auf. Sie entscheiden meist anhand von relativ undifferenzierten Kalkülen über ihre Investitionsvorhaben, sind stärker als große Unternehmen auf langfristige Fremdmittel angewiesen und haben größere Probleme sowie ungünstigere Konditionen bei der Beschaffung dieser Mittel. Ein zinsverbilligter Investitionskredit stellt sich im Vergleich zur Zulage oder dem Zuschuß als insgesamt sachgerechtere Lösung dieses Problembündels dar, weil

- der Kredit zugleich einen erheblichen Teil der Finanzierung sicherstellt und als langfristiger Kredit zur Konsolidierung beiträgt,
- der Kredit, sofern er als Festzinskredit ausgestaltet ist, die Kalkulation und Planung erleichtert und das Finanzierungsrisiko mindert,
- der Kredit, sofern er jederzeit ohne zusätzliche Kosten tilgbar ist, die Unternehmen vom Zinsänderungsrisiko entlastet,
- der Kredit, sofern tilgungsfreie Anlaufjahre vorgesehen sind, zugleich eine spürbare Liquiditätshilfe bietet,
- beim Kredit eine unternehmensnähere, schnellere und einfachere Gewährung und Auszahlung als bei der Zulage oder dem Zuschuß möglich sind.

<sup>7</sup> Vgl. DIW: Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern, a.a.O., S. 24.

<sup>8</sup> Vgl. P. Klemmer: Abgrenzung von Fördergebieten, Bochum 1983, insb. S. 121 ff.; H. Neumann, J. Vesper: Berücksichtigung strukturschwacher Verdichtungsgebiete in der regionalen Wirtschaftsförderung, Opladen 1983, insb. S. 205 ff.

<sup>9</sup> Vgl. H. F. Eckey: Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978, S. 141 f.

<sup>10</sup> Vgl. G. Schmitt: Zur Ermittlung der „sozialen Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen“ in den Agrarberichten der Bundesregierung, in: Agrarwirtschaft, H. 10, Jg. 33 (1984), S. 301-307.

<sup>11</sup> Vgl. H. Neumann, J. Vesper, a. a. O., S. 202 ff.; P. Klemmer, a. a. O., S. 168 f.

<sup>12</sup> Vgl. H. J. Ewers u. a., a. a. O., S. 43-47.

**Tabelle 2**  
**Die Beschäftigungswirksamkeit verschiedener Fördermaßnahmen**

Jahr	Anzahl neuer Arbeitsplätze je Mill. DM geförderter Investitionsbetrag		
	Gemeinschafts- aufgabe <sup>1</sup>	ERP-Regional- Programm	KfW-Programm MI/MII
1977	7,0 (8,0)	10,4	6,8
1978	4,9 (5,9)	8,9	6,0
1979	4,2 (4,5)	7,4	5,8
1980	5,1 (5,9)	7,5	5,0
1981	4,4 (5,0)	7,4	4,9
1982	3,7 (4,2)	6,4	4,1

<sup>1</sup> Investitionszulagen und -zuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Die Zahlen in Klammern beziehen sich nur auf Vorhaben, die der Errichtung oder Erweiterung von Betrieben dienen.

Der Investitionskredit übt darüber hinaus einen „pädagogischen“ Zwang aus, die Investitionsentscheidung durchzukalkulieren und damit zu verbessern, da nur so sein spezifischer Wert für das Unternehmen ermittelt werden kann. Zulagen oder Zuschüsse haben demgegenüber einen vergleichsweise geringen Einfluß auf die Investitionen; es liegen Hinweise dafür vor, daß sie nicht in die Investitionsrechnung einbezogen werden, sondern als eine Art Liquiditätshilfe bzw. als außerordentlicher Ertrag angesehen werden<sup>13</sup>. Dies dürfte eine der wesentlichen Ursachen für die hohen Mitnahmeeffekte bzw. die geringe Wirksamkeit der regionalen Wirtschaftsförderung sein<sup>14</sup>.

### Erfahrungen mit Kreditprogrammen

Schon heute wird ein Teil der Regionalförderung als Kreditprogramm abgewickelt. So werden z. B. im Rahmen der einzelbetrieblichen Regionalförderung des Landes Baden-Württemberg oder im ERP-Regionalprogramm zinsgünstige Darlehen für Investitionen vergeben. Die Erfahrungen aus der Kreditpraxis zeigen, daß diese Form der Förderung sich aus der Sicht der Unternehmen bewährt hat. Selbst im Hinblick auf den engeren Aspekt der Beschäftigungswirksamkeit scheinen verbilligte Investitionskredite effizienter zu sein als die Förderung mittels Zulage oder Zuschuß (siehe Tabelle 2). Hierbei sind jedoch auch Größen- und Brancheneffekte zu beachten.

Die Beschäftigungseffekte der Kreditprogramme (ERP-Regionalprogramm, KfW-Programm MI / MII)

<sup>13</sup> Vgl. H. Krist: Regionale Investitionsanreize und unternehmerische Investitionsentscheidungen, Wissenschaftszentrum Berlin, JJM/dp 79-106, Berlin 1979.

<sup>14</sup> Vgl. H. Jürgensen, a. a. O.; E. Recker: Erfolgskontrolle regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 6, Bonn 1977; H. M. Böttling: Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, Münster 1976.

sind höher als diejenigen der Gemeinschaftsaufgabe, obwohl die Kreditprogramme von der Zielsetzung her wesentlich allgemeiner und breiter angelegt sind und ihr Subventionswert wesentlich geringer ist. (Bei einem Finanzierungsanteil von 50 % und einer Zinsverbilligung um einen Prozentpunkt beläuft sich für eine Einzelfirma oder eine Personengesellschaft der Subventionswert des Kredites auf grob ein Drittel des Subventionswertes der regionalen Investitionszulage.) Da vertretbare Subventionen ohnehin nur marginale Standortnachteile ausgleichen können, entfalten Finanzierungshilfen nur Anstoßwirkungen. Hierfür sind die geringeren Subventionswerte verbilligter Kredite angesichts der in ihnen enthaltenen weiteren Vorteile für die Unternehmen ausreichend. Eine Unternehmensbefragung der Kreditanstalt für Wiederaufbau hatte zum Ergebnis, daß 70 % der Befragten einen verbilligten Investitionskredit der Zulage oder dem Zuschuß als gleichwertig oder überlegen erachteten.

Aus fiskal- und gesellschaftspolitischer Sicht haben verbilligte Kredite den Vorzug, daß sie die Haushalte weniger belasten und zugleich einen gangbaren Weg zum Subventionsabbau eröffnen. Die Zinsverbilligung der Kreditprogramme kann in einem überschaubaren, gesetzlich festgelegten Zeitraum vollständig abgebaut werden, ohne daß dies die wirtschaftliche Entwicklung der Fördergebiete gefährdet.

### Förderphilosophie

Obwohl die Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe bei der Verbesserung der regionalen Angebotsbedingungen ansetzen, herrschen in der Förderphilosophie nachfrageorientierte Aspekte vor. Mit Hilfe finanzieller Anreize sollen in den strukturschwachen Gebieten vor allem solche Investitionen angeregt werden, die zu zusätzlichen Kapazitäten führen, deren Auslastung das regionale Einkommen dauerhaft und wesentlich erhöhen soll. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe werden gewerbliche Investitionen der Betriebe unterstützt, die Güter herstellen und Dienstleistungen erbringen, die „ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden“ (Primäreffekt). Diese Auswahl der förderfähigen Betriebe soll einen besonders hohen dauerhaften Einkommenseffekt ermöglichen. Die Begründung der Bevorzugung potentiell „exportierender“ Unternehmen (überregionaler Absatz) wird aus der sogenannten Exportbasis-Theorie abgeleitet. Im Rahmen dieser Theorie wird üblicherweise gezeigt, daß eine (autonome) Zusatznachfrage nach Gütern einer Region den höchsten Einkommenseffekt dann erzeugt, wenn sie nicht von den regionalen, sondern von Wirtschaftssubjekten außerhalb der Region („Ausland“ bzw. Ex-

portnachfrage) entfaltet wird. Dieser Nachweis setzt jedoch restriktive Annahmen voraus.

Um die Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf das regionale Einkommen zu beurteilen, empfiehlt es sich, zwischen dem Einkommenseffekt der Investitionen, die zu den zusätzlichen Kapazitäten führen, und dem Einkommenseffekt, der mit der Auslastung der neuen Kapazitäten entsteht, zu unterscheiden. Geht man davon aus, daß der exportierende Sektor der regionalen Wirtschaft eine im allgemeinen fortgeschrittenere Technologie einsetzt und zum Aufbau seiner Kapazitäten relativ mehr importiert als der nicht exportierende lokale Sektor, so wird der mit der *Errichtung* der neuen Kapazitäten verbundene Einkommenseffekt bei Investitionen im lokalen Sektor stärker ausgeprägt sein als bei gleich hoher investiver Nachfrage des exportierenden Sektors. Zwar klingt der durch einen einmaligen primären Investitionsimpuls induzierte Einkommenseffekt im Laufe der Zeit wieder ab, dauerhafte Wirkungen stellen sich aber dann ein, wenn weitere sekundäre Investitionen (Akzelerator) oder sonstige sekundäre regionale Ausgaben induziert werden.

Der durch die *Beschäftigung* der neuen Kapazitäten verursachte Einkommenseffekt dürfte dagegen bei gleichem zusätzlichem Nachfragevolumen im Exportsektor höher sein als im lokalen Sektor. Der gesamte Einkommenseffekt setzt sich somit zusammen aus der Multiplikatorwirkung des primären Investitionsimpulses, aus den hierdurch ausgelösten sekundären Folgeausgaben und aus der Multiplikatorwirkung der Beschäftigung der neuen Kapazitäten.

#### Nur geringe Unterschiede

Ob die Bevorzugung des Exportsektors im Hinblick auf den gesamten Einkommenseffekt die überlegene Förderstrategie darstellt, kann im allgemeinen nicht entschieden werden, da hierzu Annahmen über die unterschiedlichen sektorspezifischen regionalen Ausgabequoten für die im Export- und im lokalen Sektor entstehenden Einkommen, die durchschnittliche regionale Importquote, die Stärke der sekundären Folgewirkungen sowie über Höhe und Dauer der Auslastung der neuen Kapazitäten getroffen werden müssen.

Zahlenbeispiele lassen die Vermutung plausibel erscheinen, daß die Förderung des Exportsektors insgesamt relativ stärkere Einkommenswirkungen nach sich ziehen kann als die Förderung des lokalen Sektors. Allerdings sind durchaus Verhältnisse denkbar, in denen dies nicht der Fall ist. Die Unterschiede dürften jedenfalls nur gering ausfallen, zumal dann, wenn die sekundären Wirkungen der Investitionen mitberücksichtigt

werden. Sowohl die Importquoten als auch die regionalen Ausgabequoten und ihre Differenzen sind im allgemeinen bei großen Regionen niedriger als bei kleinen Regionen<sup>15</sup>. Die vermutete Vorteilhaftigkeit der Förderung des Exportsektors ist daher für große Regionen noch ungewisser als für kleine Regionen.

Weitere Einschränkungen ergeben sich aus der Durchführung der exportorientierten Fördererstrategie. Das Auswahlkriterium „Primäreffekt“ stellt nicht auf den tatsächlichen, sondern auf den potentiellen überregionalen Absatz (Export) ab. Damit werden faktisch auch Betriebe gefördert, die im Sinne der Exportbasis-Theorie dem lokalen Sektor zuzurechnen sind. Als Begründung wird angeführt, daß diese Unternehmen Importe substituieren. Inwieweit sie dies tatsächlich leisten, muß jedoch offen bleiben. Die Fähigkeit eines Betriebes zur Importsubstitution hängt zwar von der Art der hergestellten Waren ab, wird aber auch wesentlich durch die Fähigkeiten der Unternehmensleitung bestimmt.

#### Förderung des lokalen Sektors

Darüber hinaus unterscheidet die Förderpraxis nicht, ob der Export bzw. die Importsubstitution ein Förder- oder ein Nicht-Fördergebiet betrifft. Nur im letzteren Fall würden in der gesamten Förderzone Einkommenseffekte ausgelöst. Schließlich ist zu beachten, daß zahlreiche Unternehmen sowohl dem lokalen als auch dem Exportsektor angehören und mittels des Schwerpunktprinzips (Umsatzanteil) zugeordnet werden. Bezieht man diese zwangsläufigen Abweichungen vom Prinzip der exportorientierten regionalen Investitionsförderung in die Beurteilung ein und berücksichtigt man die ohnehin großen Ungewißheiten der theoretisch begründeten Vorteilsvermutung, so läßt sich diese Förderstrategie selbst im Rahmen der Exportbasis-Theorie nicht allgemein begründen. Insgesamt erscheint es daher angeraten, die Förderfähigkeit der Unternehmen nicht mehr an das Primäreffektkriterium zu binden.

Gefördert werden könnten dann auch Hersteller von Gütern und Dienstleistungen, die üblicherweise nur im lokalen Bereich abgesetzt werden. Außer den bisher vorgetragenen Argumenten spricht hierfür, daß die Attraktivität der Region für Unternehmer und Arbeitskräfte von der Qualität der Versorgung mit lokalen Waren abhängt, daß diese Waren zum Teil als Vorleistungen in die Produkte des Exportsektors eingehen und damit dessen Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen und daß die lokale Produktion als Lernphase und Vorstufe für den Einstieg in die exportorientierte Herstellung wirken

<sup>15</sup>Vgl. H.-M. G e c k , G. P e t r y : Zur Eignung der Exportbasis-Theorie als Grundlage der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 1981, Bd. 196/5, S. 421-442.

kann. Ein leistungsfähiger, dynamischer lokaler Sektor unterstützt den endogenen Aufbau potentiell oder tatsächlich exportierender Wirtschaftsbereiche<sup>16</sup>.

### Innovationsorientierte Regionalpolitik

Die entscheidende Schwäche der exportorientierten Förderstrategie besteht darin, daß die Frage, wie nämlich zusätzliche, die neuen Kapazitäten auslastende Nachfrage entstehen soll, ausgeklammert wird. Es wird unterstellt, daß in den Nicht-Fördergebieten Nachfrageüberhänge vorhanden sind, die mit zusätzlichen Produkten oder Dienstleistungen der Fördergebiete befriedigt werden können und deshalb entsprechende Kapazitätserweiternde Investitionen in den Fördergebieten auslösen. Die Wirksamkeit der traditionellen Strategie setzt somit besondere Expansionsbeschränkungen für die Produktion in den Nicht-Fördergebieten und/oder ein starkes Nachfragewachstum voraus. Beide Bedingungen sind in der Bundesrepublik nicht erfüllt. Spätestens seit 1975 ist das Marktpotential zum begrenzenden Faktor geworden<sup>17</sup>. Zudem stehen die inländischen Fördergebiete hinsichtlich ihrer Standortqualität seit Beginn der 70er Jahre in zunehmender Konkurrenz mit ausgesprochenen Niedriglohnländern. Die Hoffnung, durch die Ansiedlung von neuen Betrieben die Zahl der Arbeitsplätze in den regionalen Fördergebieten schnell und spürbar zu erhöhen, hätte sich jedoch auch dann nicht erfüllt, wenn die höheren Wachstumsraten der Jahre von 1964 bis 1975 weiterhin wirksam gewesen wären. In diesem Zeitraum wechselten im Jahresdurchschnitt weniger als 0,7 % der Industriebetriebe ihren Standort und weniger als 0,3 % der Industriearbeitsplätze wurden hierbei umverteilt<sup>18</sup>.

Die Effizienz der regionalen Wirtschaftspolitik kann daher nur dann wesentlich gesteigert werden, wenn die zugrundeliegende Förderphilosophie weiterentwickelt wird. Neben der Förderung der Angebotsbedingungen zur Nutzung vorhandener Marktpotentiale muß dominierend die Verbesserung der Voraussetzungen zur Schaffung neuer Marktpotentiale treten. Eine solche

Strategie wird üblicherweise als innovationsorientierte Regionalpolitik bezeichnet. Ansätze hierzu finden sich bereits in der praktizierten Regionalpolitik.

Aufgabe der Unternehmen ist es, Innovationen zu schaffen und durchzusetzen. Die Regionalpolitik hat sich darauf zu konzentrieren, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen in den strukturschwachen Gebieten zu erhöhen. Die Unternehmen in den Problemregionen gehören in der Regel nicht zu den Erstinnovatoren oder den frühen Imitatoren. Sie arbeiten im wesentlichen mit ausgereiften, risikoarmen Technologien auf bekannten Märkten<sup>19</sup>. Vieles deutet darauf hin, daß die im Vergleich zu den Ballungsräumen geringere Innovationsneigung der strukturschwachen Regionen branchen- und vor allem großensbedingt ist. Hierfür spricht, daß die Unternehmen in den Ballungsgebieten im Mittel größer sind als in den strukturschwachen Gebieten und daß – wie auch Untersuchungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau zeigen – kleine Unternehmen im Mittel eine geringere Innovationsneigung als große Unternehmen aufweisen. So ist ihre Innovationstätigkeit eng an das bestehende Produktions- und Absatzprogramm angelehnt sowie relativ risikoarm. Forschung und Entwicklung sind – sofern überhaupt betrieben – auf die Weiterentwicklung der bereits angebotenen Produktpalette hin orientiert. Hochentwickelte Technologien und technische Kundenberatung haben für ihre Marktstellung eine vergleichsweise geringe Bedeutung<sup>20</sup>.

### Innovationsfähigkeit

Für die Innovationsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sind die Qualifikationen der Unternehmensleitung und der Beschäftigten von entscheidender Bedeutung. Hier müssen daher die Anstrengungen zur Mobilisierung von Innovationspotentialen in den Fördergebieten ansetzen. Zur Steigerung der unternehmerischen Leistungsfähigkeit sollte in den Problemregionen praxisnahes Wissen über Finanzierung, technische Entwicklung und marktnahe Fachinformation angeboten werden. Der Erfahrungsaustausch zwischen regionalen Unternehmen sollte institutionalisiert und unterstützt werden. Als Träger der Informationsangebote wären zweckmäßigerweise überwiegend die bestehenden privaten Berufs- und Standesorganisationen (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Verbände u. ä.) und weniger ein staatliches Beratungsnetz vorzusehen. Leistungssteigernd wirken auch der Abbau von Marktschranken und Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Reduzierung von Subventionen.

Neben der Qualifikation der Unternehmer müssen die Kenntnisse und Fähigkeiten der regionalen Arbeitskräfte gefördert und eingebracht werden. Hierfür kommen

<sup>16</sup>Vgl. R. T h o s s : Qualitatives Wachstum in den Raumordnungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 140, Gleichwertige Lebensbedingungen durch eine Raumordnungspolitik des mittleren Weges, Hannover 1983, S. 123, insb. S. 19.

<sup>17</sup>Siehe auch M. K ö p p e l : Zur Bedeutung der Dienstleistungssektoren für die regionale Entwicklung in der Bundesrepublik in: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 34(1983), S. 205-227.

<sup>18</sup>Vgl. DIW: Wochenbericht, 8/1984, 23. 2. 1984, S. 92-98.

<sup>19</sup>Vgl. H. J. E w e r s u. a., a. a. O., S. 96-99.

<sup>20</sup>Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau: Bericht über das Geschäftsjahr 1983, S. 38.

berufliche Weiterbildungskurse und Zusatzangebote in den Schulen ebenso in Frage wie überbetriebliche Ausbildungszentren und betriebliche Mitspracherechte. Um qualifizierte Arbeitskräfte in der Region zu halten oder um neue anzulocken, muß unter Umständen die haushaltsnahe Infrastruktur ausgebaut werden. Deshalb wäre ihre Förderung in der neuen Strategie ebenfalls vorzusehen. Dies geschieht zum Teil bereits im Rahmen des ERP-Gemeindeprogramms. Auch kann (seit dem 10. Rahmenplan) die Errichtung sogenannter hochwertiger Arbeitsplätze mit einem besonderen Zuschuß unterstützt werden.

Regionale Pilotprojekte, in denen kooperierende Unternehmen und Institutionen (z. B. Fachhochschulen) Problemlösungen demonstrieren und die gewonnenen Erfahrungen weitergeben, können in einem besonderen Maße innovationsinduzierend wirken. Hierbei kommt es weniger auf weit fortgeschrittene Technologien, sondern mehr auf eine den regionalen Kenntnissen angemessene und damit umsetzungsfähige Technik an. Im Rahmen solcher Pilotprojekte kann ein erheblicher Teil des Technologietransfers in die Region organisiert werden.

Diese Beispiele sollen das weiterentwickelte Förderkonzept verdeutlichen. Die Maßnahmen setzen an den menschlichen Ressourcen der Region an, bieten in erster Linie Hilfen zur Selbsthilfe und sollen die Eigenaktivität stimulieren. Insgesamt kann auf diese Weise ein endogener Entwicklungsprozeß eingeleitet werden.

Für einen solchen Prozeß spielt die Art der Investitionen keine entscheidende Rolle. Deshalb können sowohl Neu- und Erweiterungs- als auch Rationalisierungsinvestitionen gefördert werden. Ein besonderer Nachweis oder eine Prüfung der Investitionsart wird entbehrlich. Da die Innovationsfähigkeit generell im Fördergebiet entfaltet werden soll, ist es auch nicht sinnvoll, die Basisförderung auf Schwerpunkttorte zu begrenzen. Weil zudem das Kriterium des Primäreffektes entfallen

soll, wären alle Investoren antragsfähig. Wegen ihrer geringen Bedeutung für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollten jedoch der Handel, die Gaststätten (mit Ausnahme des Fremdenverkehrs) und zum Teil auch die freien Berufe von der Förderung ausgeschlossen werden. Weil die regionalen Entwicklungsschranken für große Unternehmen kaum oder zumindest deutlich weniger spürbar sind, sollte für die Zulassung zur regionalen Basisförderung eine obere Größenschranke (z. B. maximal 500 Beschäftigte) eingeführt werden.

Für die Weiterentwicklung der regionalpolitischen Förderstrategie erscheinen abschließend folgende Punkte wichtig:

- Eine deutliche Verkleinerung der Förderkulisse auf die echten Problemregionen.
- Die Auswahl der neuen Fördergebiete aufgrund eines modifizierten Gesamtindikators und ohne politische Vorgaben.
- Die Umstellung der Basisförderung von der Investitionszulage auf zinsverbilligte Investitionskredite.
- Die Einschränkung der Gewährung von Investitionszulagen oder -zuschüssen auf Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (auch haushaltsnahe Infrastruktur), auf besondere Pilotprojekte und auf Vorhaben mit besonders starkem Beschäftigungseffekt.
- Der Wegfall des Primäreffekt-Kriteriums. Alle gewerblichen Unternehmen unterhalb einer bestimmten Größenschranke sind mit Ausnahme des Handels, der Gaststätten (ohne Fremdenverkehr) und teilweise der freien Berufe hinsichtlich der Basisförderung antragsberechtigt.
- Der Wegfall des Schwerpunkttort-Kriteriums bei der Basisförderung.
- Der Wegfall der Prüfung der Investitionsart. Grundsätzlich sind alle Investitionen förderfähig, sofern ihr Volumen über den Abschreibungen liegt.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmahl)

**Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

**REDAKTION:**

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

**VERTRIEB:**

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007624

**Bezugpreise:** Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96,- (Studenten: DM 48,-)

**VERLAG UND HERSTELLUNG:**

**Verlag Weltarchiv GmbH**, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

**Anzeigenpreisliste:** Nr. 13 vom 1. 1. 1983

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Buch- und Offsetdruckerei Wunsch, 8430 Neumarkt/Opf.

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