

Jens, Uwe

Article — Digitized Version

Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jens, Uwe (1989) : Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 9, pp. 459-464

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136558>

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.

folgsmeldungen zur Rechtfertigung staatlicher „Finanzspritzen“ halten einer kritischen Überprüfung überwiegend nicht stand. Sie müßten seriöserweise auf Nettoarbeitsmarkteffekte abstellen, d. h. vor allem Mitnahmeeffekte und Opportunitätskosten alternativer Mittelverwendungen abschätzen. Aus Steuergeldern finanzierte Erhaltungssubventionen binden auf lange Zeit finanzielle Ressourcen, die bei der notwendigen breitangelegten Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Angebotsbedingungen fehlen.

□ *Regulierung und Reglementierung:* Jede Industriepolitik setzt an die Stelle wettbewerblicher Auslese zentrale Lenkungsmechanismen und verzichtet damit auf die Leistungsfähigkeit des Organisationsprinzips Wettbewerb. Im Wettbewerb wird das in einer Volkswirtschaft vorhandene und verstreute Wissen der einzelnen Marktteilnehmer über die dezentrale Koordination einzelwirtschaftlicher Pläne genutzt. Kenntnisse und Fähigkeiten der am Wettbewerb beteiligten Unternehmen gehen in die einzelwirtschaftlichen Pläne ein und schlagen sich

letztlich in den Preisen nieder. Über Preissignale findet das dezentral vorhandene Wissen in der Volkswirtschaft Verbreitung. Nur durch Wettbewerb wird Wissen nutzbar gemacht, das in seiner Gesamtheit nicht zentral speicherbar ist und deshalb auch im Falle zentraler Entscheidungen nicht zur Verfügung steht.

Da grundsätzlich zu bezweifeln ist, ob das System der staatlichen Informationsgewinnung und -verarbeitung überhaupt so treffsicher konzipiert sein kann, daß es die „richtigen“ Zukunftstechnologien erfaßt und zukünftige Marktentwicklungen zutreffend prognostiziert, besteht die Gefahr massiver Fehlinvestitionen. Haben die staatlichen Planer auf das „falsche Pferd“ gesetzt, sind die Verluste ungleich größer als im Falle einer einzelwirtschaftlichen Fehlentscheidung. Ungeklärt ist zudem, wer die Haftung übernehmen soll, wenn staatliche Administrationen bei der „Zukunftsdeutung“ versagen. Dies wäre nicht zum ersten Mal der Fall. Noch immer gilt: Was für ein Unternehmen zu risikoreich ist, sollte auch dem Steuerzahler zu risikoreich sein.

Uwe Jens

Aktuelle Probleme der regionalen Strukturpolitik

Die Regionalpolitik ist seit langem harter Kritik ausgesetzt. Wo liegen die Schwachpunkte der gegenwärtig praktizierten regionalen Strukturpolitik? Wie lassen sich diese Schwächen überwinden?

Die regionale Strukturpolitik, oder kurz Regionalpolitik, ist ein wichtiger Teilbereich der Strukturpolitik. Während die sektorale und unternehmensgrößenbezogene Strukturpolitik gemessen an den Finanzausgaben ein wenig an Bedeutung verloren hat, rückt die regionale Strukturpolitik verstärkt in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen und politischen Diskussion¹. Allein die Anzahl derer, die Regionalpolitik betreiben, hat in den vergangenen Jahren zugenommen und dementsprechend

auch die Unübersichtlichkeit. Als Träger der Regionalpolitik fungieren heute u.a. die EG-Kommission, die Bundesregierung, die Landesregierungen der Bundesländer, die Landkreise und Kommunen (Bürgermeisterwettbewerb) und formelle und informelle Zusammenschlüsse der Gebietskörperschaften.

Die regionale Strukturpolitik der Bundesregierung mit der von ihr dominierten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) erhält ihre besondere Begründung durch Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz, nach dem der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur „Wahrung der Einheitlichkeit der

Dr. Uwe Jens, 53, MdB, ist Obmann der SPD-Bundestagsfraktion im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages und Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wirtschaft der SPD-Fraktion.

¹ Vgl. Paul Klemmer: Die Regionalpolitik nicht überfordern!, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 8, S. 379 ff.

Lebensverhältnisse“ über das Gebiet eines Landes hinaus besitzt. Bevor eine finanzielle Hilfe des Bundes einsetzt, wäre von den Regionen oder Ländern allerdings zu erwarten, daß sie selbst alles in ihrer Macht Stehende tun, die Investitionsbedingungen optimal zu gestalten². Dennoch gibt es in den verschiedenen Ländern auch in Zukunft erhebliche Unterschiede in den materiellen Möglichkeiten zur Wirtschaftsförderung. Hier für einen Ausgleich zumindest im Ansatz zu sorgen, ist und bleibt eine Aufgabe der regionalen Strukturpolitik. Regionale Strukturpolitik allein in die Verantwortung der Bundesländer zu geben, hätte zur Folge, daß prosperierende Länder mit starker Finanzkraft mehr zur eigenen Wirtschaftsförderung tun können als Länder mit geringerer Wirtschaftsentwicklung.

Flexibilisierung der Tariflohnbildung

Die wichtigsten Kritiken an der regionalen Strukturpolitik stellen vor allem die Effektivität und damit die Politik insgesamt in Frage. Als Alternativen werden aus dem wissenschaftlichen Bereich u.a. institutionelle Reformen und/oder die Flexibilisierung der Tariflohnbildung vorgetragen.

Der letztgenannte Vorschlag ist ziemlich alt und wird von Zeit zu Zeit immer wieder ins Gespräch gebracht³. Hier wird einmal mehr deutlich, was viele Ökonomen unter rein wirtschaftswissenschaftlichen Aspekten für erforderlich halten: die Absenkung der Tarif- und Effektivlöhne in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit! Die niedrigen Löhne wären dann eine wichtige Voraussetzung für eine zunehmende Investitionstätigkeit und einen gewissermaßen „selbsttragenden“ Wirtschaftsaufschwung.

Diese Idee – eine bessere Alternative zur regionalen Strukturpolitik – ist theoretisch wohldurchdacht; sie leidet nur an einer gewissen Praxisferne. Zunächst einmal gibt es erhebliche zeitliche Diskrepanzen zwischen der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie und der lohnpolitischen Praxis: Steigende Arbeitslosigkeit führt stets nur mit großer zeitlicher Verzögerung zur Absenkung des regionalen Lohnniveaus; nur auf mittlere Sicht gibt es so etwas wie eine geringfügige Minderung der Lohndrift, der Differenz zwischen Tarif- und Effektivlöhnen. Die Effektivlöhne für höher qualifizierte Berufe und Tätigkeiten bilden sich auch nicht aufgrund der regionalen Beschäf-

tigungssituation, sondern eher im bundesweiten Vergleich. Deshalb bleiben die Effektivlöhne selbst in Krisenregionen auch langfristig über den Tariflöhnen. Solange es eine Lohndrift gibt, kann man weder von den Gewerkschaften noch von den Arbeitgeberverbänden aus organisationspolitischen Gründen verlangen, daß sie für niedrigere Tariflöhne in der Region eintreten, wenn sie nicht selbst ihre Daseinsberechtigung in Frage stellen wollen⁴. Für die Gewerkschaften gilt nach wie vor der Grundsatz: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit! Die Arbeitgeberverbände wollen dagegen aus ihrem Selbstverständnis heraus ein „Lohndumping“ für ihre Mitgliedsfirmen, sofern sie miteinander im Wettbewerb stehen, unterbinden.

Sicherlich könnte eine starke Differenzierung der Löhne nach der regionalen Beschäftigungssituation einen Beitrag zur höheren Standortattraktivität für Kapital leisten. Die Attraktivität des Raumes für qualifizierte Arbeitskräfte – ein Produktionsfaktor von stark steigender Bedeutung – wird auf diese Weise nicht erhöht. Der Vorschlag ist deshalb nicht nur praxisfern, sondern er liefert auch nur, wenn überhaupt, einen sehr geringen Beitrag zur Verminderung der Probleme.

Institutionelle Reformen

Aufgrund von institutionellen Reformen sollen mehr Kompetenzen für die Angebotsbedingungen der Wirtschaft auf die Kommunen oder andere regionale Gebietskörperschaften übertragen und vor allem die Steuerhoheit ausgeweitet werden. Die regionale Strukturpolitik weist aufgrund der bestehenden Aufgabenverteilung eine Fülle von Inkonsistenzen auf und zeitigt falsche Wirkungen⁵. Zweifelhaft sei zum Beispiel, ob durch die regionale Strukturpolitik Aufholprozesse in Gang gesetzt werden könnten. Die Subventionszahlungen können im übrigen zur Folge haben, daß marktwidrige Löhne gezahlt werden und die Innovationstätigkeit der Unternehmen leidet. Die Kommunen verlassen sich möglicherweise auf die regionalen Finanzhilfen und unternehmen nichts zum Abbau von Flexibilitätsbarrieren. Schließlich gäbe es etliche Inkonsistenzen, insbesondere mit anderen Fachpolitiken, wie z.B. der Forschungs- und Technologiepolitik, der Umweltschutz-, der Mittelstands- oder der Verkehrspolitik.

Viele dieser Kritikpunkte sind berechtigt, aber daraus den Schluß zu ziehen, die regionale Strukturpolitik völlig abzuschaffen, ist eine Extremposition. Die angebote-

² Vgl. Konrad L a m m e r s : Institutionelle Reformen statt interventionistischer Regionalpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 8, S. 384.

³ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, August 1989, S. 39 f.

⁴ Vgl. Mancur O l s o n : Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 15 ff.

⁵ Vgl. Konrad L a m m e r s , a.a.O., 382 ff.

nen Alternativen sind außerdem ein wenig unrealistisch; denn selbst wenn mehr Kompetenzen für die Kommunen über die Festlegung von Rahmenbedingungen für die Wirtschaft wünschenswert sind, so läuft zur Zeit aufgrund der EG-Politik für einen einheitlichen Binnenmarkt die Entwicklung in die andere Richtung. Die EG-Kommission ist aktuell dabei, sich wirtschaftspolitische Kompetenzen anzueignen, die möglicherweise besser bei den Kommunen oder Ländern angesiedelt wären. Die geplante Steuerreform wird ebenfalls die Steuerhoheit der Kommunen nicht erhöhen. Im übrigen sind auf diesem Feld, zum Beispiel der Festlegung von Hebesätzen für die Gewerbesteuer, die Möglichkeiten gerade der Kommunen mit schlechter wirtschaftlicher Entwicklung begrenzt. Bei gegebener einheitlicher Besteuerung wären gerade in diesen Regionen die Steuereinnahmen niedrig und die Pflichtausgaben, insbesondere für Sozialhilfeleistungen, im Vergleich zu prosperierenden Regionen hoch. Auch diese Überlegungen über institutionelle Reformen haben deshalb ihre politischen Grenzen. Der eine Weg – mehr Kompetenzen für die Gebietskörperschaften – steht im übrigen nicht im Widerspruch zur bisherigen regionalen Strukturpolitik, die auch in Zukunft erforderlich sein wird⁶.

Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe

Bei der Fortentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind in Zukunft insbesondere die Maßnahmen der EG-Regionalpolitik zu beachten. Dabei geht es zum einen um Maßnahmen im Rahmen des EG-Strukturfonds, insbesondere um den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), und zum anderen um die Kontrolle der Regionalbeihilfen von Bund und Ländern im Rahmen der Wettbewerbspolitik der EG. Mit der EFRE-Politik versucht die EG-Kommission eigene finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten bei einzelnen Förderprojekten durchzusetzen. Mit der Beihilfenkontrolle aus wettbewerbspolitischen Gründen – insbesondere aufgrund der Art. 92 bis 94 des EWG-Vertrages – ist sie bemüht, die regionale Strukturpolitik des Bundes (Gemeinschaftsaufgabe), aber auch der Länder einzuschränken. Diese Politik geht auf das Konvergenzziel der EG-Kommission zurück. Danach sollen die Volkswirtschaften der Mitgliedsländer als regionale Einheiten „konvergieren“ und

somit die Wirtschaftstätigkeit in zurückgebliebenen Regionen besonders angeregt werden.

Zimmermann spricht aufgrund dieses Konvergenzzieles von „überstrapazierter Solidarität“ und meint, daß es sich hierbei um zwei verschiedene Ansätze handelt: Wenn im Rahmen des EG-Regionalfonds gemeinsam aufgebrauchte Mittel an förderungsbedürftige Regionen der EG verteilt werden, so ist dies etwas anderes, als wenn aufgrund des Konvergenzzieles die Verbesserung der eigenen Situation oder die von schwächeren Regionen auf einer Ebene unterhalb der EG verboten werden soll⁷. Das letztere grenzt an einen Eingriff in die Finanzhoheit der Mitgliedstaaten. Es kann auch nicht – nach unserer Auffassung – das Ziel einer Regionalpolitik der EG-Kommission sein, die regionalen Hilfen in allen Regionen bis ins Detail zu bestimmen. Auch die Abgrenzung der Fördergebiete muß primär durch Bund und Länder vorgenommen werden, möglicherweise mit einer Benehmensregelung gegenüber der EG-Kommission.

In einem Gespräch des Unterausschusses des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages „Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bestätigte der verantwortliche Vizepräsident der EG-Kommission Leon Brittan, daß es der Kommission nicht um einen „Frontalangriff“ gegen die deutsche Regionalpolitik geht. Im Hinblick auf die Regionalpolitik der Bundesregierung sei vor allem bemerkenswert, daß der Anteil der Bevölkerung, der solche Hilfen erhalten könne, im Vergleich mit anderen EG-Mitgliedstaaten sehr hoch sei⁸. Eine regionale Strukturpolitik kann also auch in Zukunft unter Beachtung der EG-Politik die Effizienz der Regionalpolitik verbessern und deshalb Maßnahmen und Instrumente vorsehen, die den Kontrollansprüchen der EG in einem weitgefaßten Sinne genügen müssen.

Ansatzpunkte für Reformen

Wo liegen die wichtigsten Schwächen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“? Die bereits angesprochenen Probleme mit der EG-Regionalpolitik können durchaus durch eine vernünftige Aufgabenverteilung abgebaut werden. Dann könnte der Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur für die Bundesrepublik auch weiterhin die Fördergebiete, Fördertatbestände und Fördersätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe festlegen. Nur das insgesamt zu fördernde Gebiet sollte mit

⁶ Vgl. Hans-Joachim Schalk: Regionalförderung und private Investitionstätigkeit, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 68. Jg. (1988), H. 11, S. 586.

⁷ Vgl. Horst Zimmermann: EG-Begrenzung für die deutsche Regionalpolitik? Ansätze und mögliche Konsequenzen einer EG-Konvergenzpolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 66. Jg. (1986), H. 2, S. 92 ff.

⁸ Vgl. Kurzprotokoll der 7. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Unterausschuß „Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, 10. 4. 1989.

der EG-Kommission abgesprochen werden; die anderen Aufgaben bleiben in der Kompetenz des Planungsausschusses. Die Maßnahmen im Rahmen des EG-Regionalfonds sollten zusätzlich und unabhängig von der Gemeinschaftsaufgabe wirksam werden. Aber auch die Länder könnten dann im Rahmen der insgesamt zu fördernden Regionen landeseigene Fördermaßnahmen beschließen. Wichtig wäre jedoch, daß dann endlich dafür gesorgt wird, die Unübersichtlichkeit und die Fördervielfalt deutlich zu vermindern.

Die bisherige Abgrenzung der Förderregionen bedarf ebenfalls dringend einer Überprüfung. Durch die geltenden Abgrenzungskriterien werden strukturschwache, ländliche Regionen bevorzugt. Erst aufgrund sogenannter Sonderprogramme wurden in den letzten Jahren traditionelle Industrieregionen, die sich in der Umstrukturierung befinden, in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen. In Zukunft sollte der Planungsausschuß akzeptieren, daß es zwei Typen von Regionen mit Strukturproblemen gibt, und zwar alte Industrieregionen mit Beschäftigungseinbrüchen und ländliche Regionen mit Rückständen in der wirtschaftlichen Entwicklung. Für beide Arten sollten getrennte Indikatorensysteme ausgearbeitet werden. Für die ländlichen Regionen könnten zwei Einkommensindikatoren und für die industriellen Altregionen zwei Arbeitsmarktindikatoren als Abgrenzungskriterium herangezogen werden.

Bei dieser Neuabgrenzung wäre dann auch das Problem des Zonenrandgebietes endlich einmal in Angriff zu nehmen. Es ist auf Dauer einfach nicht einzusehen, daß diese Region u. a. mit dem Hamburger Umland und der Stadt Wolfsburg pauschal gefördert wird. Auch auf dieses Gebiet entlang der Zonengrenze sollten die neu auszuwählenden Indikatoren zur Abgrenzung von Fördergebieten anwendbar sein. Das hätte dann zur Folge, daß der überwiegende Teil des Zonenrandgebietes auch in Zukunft gefördert wird; herausfallen würden nur wenige Gebiete mit überdurchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung.

Richtig erscheint ferner, daß die Verfügbarkeit von Kapital keinesfalls immer der entscheidende Engpaß ist. Diese einseitige Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe auf die Förderung der Sachkapitalbildung ist nicht mehr zeitgemäß. Engpässe liegen vielmehr verstärkt in der Qualifikation von Arbeitnehmern und auch Unternehmern. In erster Linie sind zwar die Unternehmer für die fortlaufende Qualifikation der Arbeitnehmer zuständig; dennoch ist nicht zu ignorieren, daß es hier einen

Engpaßfaktor gibt. Deshalb sollte – neben der auch in Zukunft notwendigen Förderung der Sachkapitalbildung – eine gezielte Förderung des Humankapitals in den Aufgabenkatalog der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen werden. Ein erster Ansatz dazu wäre, die Investitionszuschüsse nicht mehr am Investitionsvolumen zu orientieren, sondern primär zunächst an der Lohn- und Gehaltssumme.

Bereits mit dem 14. Rahmenplan 1985 wurde die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur beschlossen. Dazu gehört u. a. die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten, der Ausbau von Verkehrsverbindungen, der Bau von Energie- und Wasserversorgungsleitungen, Anlagen für die Abwasser- und Abfallbeseitigung, öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs, der Bau von Aus- und Weiterbildungsstätten und von Technologie- und Gewerbezentren. Dieser Katalog wäre in Zukunft möglicherweise noch zu ergänzen.

Wichtig erscheint jedoch das Problem der Trägerschaft. Zur Zeit sind diese Infrastrukturmaßnahmen nur förderbar, wenn der Träger die öffentliche Hand ist. Denkbar und sinnvoll ist jedoch, diese Infrastruktureinrichtungen auch dann zu fördern, wenn sie von privaten Unternehmen getragen werden oder von privaten gemeinnützigen Einrichtungen. Verzichtet werden müßte dabei dann allerdings auf die üblichen Voraussetzungen bei gewerblichen Investitionen, wie den sogenannten Primäreffekt und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen. Diese Kriterien kämen in diesem Fall nicht zum Tragen, denn hier handelt es sich um private Infrastruktureinrichtungen.

Notwendigkeit der Entbürokratisierung

Die regionale Strukturpolitik, die bisher praktiziert wurde, ist ständig in Gefahr, ihre Spontaneität einzubüßen und zu verbürokratisieren. Der Planungsausschuß als Lenkungsorgan der Gemeinschaftsaufgabe ist eine sehr schwerfällige Institution. In ihm hat der Bund elf Stimmen und die Länder haben je eine Stimme. Änderungen erfordern jedoch eine 3/4-Mehrheit (17 Stimmen). Der Bund allein ist in der Lage, jede Veränderung an der Gemeinschaftsaufgabe zu verhindern, und um Änderungen zu erzielen, sind neben den Stimmen des Bundes immerhin noch sechs Länder mit einem entsprechenden Votum erforderlich. Als die Arbeitslosigkeit in einigen Ruhrgebietsstädten höher war als in ländlichen Förderregionen, wurden die neuen Krisenregionen nur mit Hilfe von Sonderprogrammen in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen. Deshalb wäre dieses Gremium dringend zu entbürokratisieren, damit Entscheidungen in Zukunft schneller gefaßt werden können und neue Herausforderungen eine kurzfristige wirtschaftspolitische Antwort erhalten⁹.

⁹ Vgl. Uwe J e n s : Die weltwirtschaftliche Herausforderung. Baden-Baden 1986, S. 95 f.

Aus diesen Erfahrungen heraus glauben wir auch nicht, daß strukturpolitische Probleme durch fest etablierte Strukturräte auf regionaler Ebene schneller gelöst werden können. Strukturräte, in denen alle relevanten wirtschaftlichen Gruppen ein Mitbestimmungsrecht haben, werden den Entscheidungsprozeß eher verzögern als beschleunigen. Dem steht jedoch nicht die Forderung nach einer Aktivierung der regionalen Ebene entgegen, wie sie von der „Kommission Montanregion“, unter Leitung von Paul Mikat, erhoben wurde¹⁰. Nach diesen Vorschlägen sollen strukturpolitische Veränderungen „von unten wachsen“ und in gemeinsamer Verantwortung aller Träger der regionalen Wirtschaftspolitik getroffen werden.

Grundlagen dieser neuen dezentralen und kooperativen Regionalpolitik sollen die regionalen Eigenanstrengungen und -initiativen sein. Nur wenn das geschieht, haben die Regionen einen einwandfreien Legitimitätsanspruch auf zusätzliche Förderung gegenüber Bund und Ländern. Dezentralität meint hier, daß strukturpolitische Vorschläge und Konzepte zur wirtschaftlichen Entwicklung auf der lokalen und regionalen Ebene entstehen. Kooperation soll heißen, daß Konzepte und wichtige Entscheidungen mit allen Trägern der regionalen Wirtschaftsentwicklung besprochen und abgestimmt sein sollen. Dies scheint notwendig, damit es nicht mehr, wie in der Vergangenheit, ein Gegeneinander, sondern ein Miteinander für die regionale Entwicklung gibt.

Eine derartige dezentrale Kooperation bedarf selbstverständlich auch eines entsprechenden Rahmens. Möglich wären hier z.B. Regionalkonferenzen, institutionalisierte oder informelle Gesprächskreise, aber auf alle Fälle keine fest etablierten Institutionen, ohne deren Votum regionale Entwicklung nicht möglich ist.

Konterkarierende Fachpolitiken

Die Erfahrung lehrt, daß der Versuch, sektorale Einbrüche in bestimmten Regionen (Werften, Stahl-, Textilindustrie u.a.) mit sektoraler Strukturpolitik aufzuhalten, in den meisten Fällen nicht sehr erfolgreich war. Strukturkrisen werden durch derartige finanzielle Hilfen nicht im Kern bekämpft, sondern nur zeitlich verzögert. Subventionszahlungen, zunächst als Anpassungssubventionen gedacht, werden dann schnell zu Erhaltungssubventionen¹¹. Einmal gewährte Erhaltungssubventionen ziehen neue Subventionen nach sich.

Solche Probleme können verringert werden, wenn rechtzeitig in den betroffenen Regionen, aber außerhalb des betroffenen Wirtschaftszweiges, Ersatzarbeitsplätze geschaffen werden. Dies geschieht durch die regionale Strukturpolitik. Die regionale Strukturpolitik beinhaltet im allgemeinen zeitlich begrenzte Fördersubventionen. Die hier gewährten Finanzhilfen sind niemals Anpassungs- und Erhaltungssubventionen, wie sie in der sektoralen Strukturpolitik üblich sind.

Regionale Strukturpolitik ist aber auch ein Bereich, der wissenschaftlich einigermaßen „erforscht“ ist. Deshalb sollte dieser Bereich der regionalen Strukturpolitik vor jedweder sektoralen Strukturpolitik Priorität genießen. In den Regionen selbst sind in der Regel auch wirt-

¹⁰ Vgl. Bericht der Kommission Montanregion, Düsseldorf 1989, Teil C, S. 380.

¹¹ Vgl. Dettlef E c k e r t : Defensive Strukturpolitik und offensive Regionalpolitik gehören zusammen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 8, S. 385 ff.

Regionale Verteilung der Gesamtausgaben des BMFT 1972 bis 1987

(in Mill. DM)

Land	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Bad.-Württemberg	646	667	716	890	884	884	1055	1181	1162	1204	1536	1520	1497	1549	1371	1393
Bayern	565	599	645	633	609	670	699	811	783	825	970	960	972	991	1069	1160
Berlin	77	74	86	118	130	127	160	231	237	257	229	254	277	326	355	368
Bremen	16	27	18	22	28	37	34	47	56	73	84	115	133	133	129	154
Hamburg	113	123	164	164	150	164	209	226	250	238	273	244	294	343	431	485
Hessen	162	190	224	257	221	233	299	329	319	311	341	340	327	343	399	428
Niedersachsen	126	137	156	196	206	231	266	316	370	421	446	436	457	515	496	540
Nordrhein-Westf.	552	706	945	1116	994	1046	1134	1479	1478	1516	1932	1618	1686	1712	1666	1465
Rheinl.-Pfalz	23	16	24	25	22	17	28	34	34	33	40	45	56	75	79	83
Saarland	6	7	9	24	25	33	50	56	90	92	119	69	44	46	45	39
Schleswig-Holst.	65	73	73	90	93	106	105	127	208	253	245	190	206	193	196	168
Bund	2352	2618	3062	3535	3363	3548	4039	4846	4987	5223	6214	5790	5948	6226	6237	6281

Quelle: Mitteilungen des BMFT vom 10. 10. 1988.

schaftliche Aktivitäten vorhanden, die durch die Regionalpolitik gefördert werden können. Die Strukturprobleme aller Art sind auf Dauer nur dann zu lösen, wenn der Strukturwandel von allen als Chance für mehr Wohlstand und Beschäftigung verstanden wird. Die Regionalpolitik kann noch am ehesten dafür sorgen, daß die Entwicklung in den betroffenen Regionen vorangebracht wird, und zwar hin zu zukunftssträchtigen Wirtschaftsaktivitäten.

Die verschiedenen Fachpolitiken – Verkehrs-, Agrar-, Energie-, Mittelstands- und Forschungs- und Technologiepolitik – können die Wirkungen der regionalen Strukturpolitik konterkarieren. Ein Gutachten im Auftrage des Planungsausschusses kam zu dem Ergebnis, „daß für einen widerspruchsfreien Einsatz der verschiedenen öffentlichen Fördermittel die Schaffung eines gemeinsamen räumlichen Bezugsrahmens eine entscheidende Voraussetzung darstellt“¹². Wie aus dem Rahmenplan hervorgeht, gibt es bereits in Ansätzen Bemühungen, die Verkehrs-, Energie-, Städtebau- und Berufsausbildungspolitik raumwirksam zu gestalten. Doch diese Bemühungen reichen bei weitem nicht aus.

Zur Zeit ist es noch immer so, daß die großen Beträge aus dem Bundeshaushalt in die prosperierenden Ballungsgebiete fließen und nicht in die Problemregionen der Gemeinschaftsaufgabe. Erinnert werden soll hier nur an die Verkehrs- sowie die Forschungs- und Technologiepolitik.

In den strukturschwachen Gebieten werden z.B. von der Bundesbahn Schienenwege stillgelegt. Dagegen fließen jedes Jahr Milliarden-Beträge in den Ausbau des Personennahverkehrs in die Ballungszentren. Was für die Bahn gilt mit ihrer extremen Begünstigung der Ballungszentren auf Kosten der Steuerzahler, gilt auch für den Ausbau des Straßenverkehrs und die Bundespost. Auch seitens der Bundespost werden die Benutzer in den Ballungszentren gegenüber den Bewohnern von Randgebieten im Telefonbereich überproportional begünstigt¹³.

Ungleichmäßige Verteilung von Fördermitteln

Von besonderem Interesse ist ebenfalls die regionale Verteilung der Mittel des Bundesministeriums für Forschung und Technologie für Forschung und Entwicklung. Neben dem Stadtstaat Hamburg hat in der Zeit von 1972 bis 1987 Baden-Württemberg überproportional viel an Finanzmitteln aus dem BMFT erhalten. Für Bay-

ern, das ebenfalls zu den besonders begünstigten Empfängern von Mitteln für Forschung und Technologie zählt, war von 1972 bis 1982 die Beteiligung an den Fördermitteln leicht rückläufig; ab 1983 stiegen die Hilfen aus dem Bundeshaushalt für Forschung und Technologie kontinuierlich wieder an. Unter den großen Flächenländern schnitt vor allem Niedersachsen besonders schlecht ab¹⁴.

Sicherlich lassen sich die Mittel für Forschung und Technologie nicht ohne weiteres nach regionalen Kriterien gleichmäßig verteilen. Die genannte Untersuchung macht jedoch deutlich, daß die süddeutschen Länder eindeutig zu Lasten der norddeutschen Länder begünstigt wurden. Dieser Kapitaltransfer trägt außerdem besonders kräftig zur Innovationstätigkeit in den süddeutschen Unternehmen bei. Außerordentlich begünstigt werden nachweislich auch noch Großunternehmen. Dagegen gäbe es sicherlich innovationsfreudige kleine und mittlere Unternehmen in allen Bundesländern und Regionen; aber dorthin fließen nur unzureichende Mittel für Forschung und Technologie. Gerade bei den kleinen und mittleren Unternehmen ist ein entscheidendes Innovationshemmnis die unzureichende Eigenkapitalbasis.

Auch bei dieser Fachpolitik wäre deshalb eine stärkere Abstimmung auf regionale Notwendigkeiten durchaus machbar und angebracht. Zwar wird man kaum jemals die Vergabe der Mittel für Forschung und Technologie allein nach regionalen Kriterien regeln können, aber dringend notwendig wäre dennoch eine stärkere Berücksichtigung regionalpolitischer Belange und der Abbau der Konzentration der finanziellen Mittel seitens des Bundes in den Ballungsgebieten.

Im Ausland scheinen die Probleme aufgrund des interregionalen Beschäftigungsgefälles ebenfalls an politischer Bedeutung zu gewinnen. In Großbritannien soll neuerdings die dortige Regierung Finanzmittel einsetzen, um Unternehmen zu veranlassen, im unterentwickelten Norden zu produzieren. Damit wird selbst im England von Margaret Thatcher anerkannt, daß es offenbar besser ist, das Kapital dorthin zu bringen, wo arbeitswillige Menschen sind, als die Menschen zu veranlassen, in vorhandene Ballungsgebiete abzuwandern¹⁵. Auch in der Bundesrepublik mit ihrer großen Bevölkerungsdichte und der nachweisbar geringen Mobilität der Menschen gibt es keinen anderen Weg: Die regionale Strukturpolitik ist effektiver zu gestalten, und die Konsistenz dieser Politik deutlich zu erhöhen.

¹² Vgl. 16. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 1. 7. 1987, S. 12.

¹³ Vgl. Walter H a m m in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 7. 89, S. 9.

¹⁴ Vgl. Edelgard B u l m a h n, Dirk B a u m a n n, Peter K e t s c h: Die regionale Verteilung der Ausgaben des Bundes für Forschung und Entwicklung – eine Bestandsaufnahme, Bonn 1988.

¹⁵ Vgl. Michael P r o w s e: The high tide of unemployment, in: Financial Times vom 17. 7. 1985.