

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Süd-Nord-Gefälle - Signal für politischen Handlungsbedarf?

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Soltwedel, Rüdiger (1986) : Süd-Nord-Gefälle - Signal für politischen Handlungsbedarf?, In: von Voss, Rüdiger von Hooven, Eckart Friedrich, Karl (Ed.): Das Süd-Nord-Gefälle: gemeinsame Strategien für neue Strukturen, ISBN 3-87959-270-5, Bonn Aktuell, Stuttgart, pp. 45-67

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/1812>

**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.*

# Süd-Nord-Gefälle – Signal für politischen Handlungsbedarf?<sup>11)</sup>

von *Rüdiger Soltwedel*

## Zur Diagnose

Immer häufiger wird in der öffentlichen Diskussion behauptet, es bestehe in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der einzelnen Bundesländer ein Süd-Nord-Gefälle, da der Süden – besonders Bayern und Baden-Württemberg – offensichtlich mit Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit besser fertig werde als die vier norddeutschen Küstenländer und auch als die (nord-) westlichen Länder Nordrhein-Westfalen und das Saarland.

In der Tat ist die wirtschaftliche Aktivität im Süden der Bundesrepublik spürbar reger als im Norden, seit zehn Jahren steigt hier das reale Bruttoinlandsprodukt durchschnittlich um 0,7 vH je Jahr schneller als im Norden; damit hat sich der Wachstumsvorsprung gegenüber der ersten Hälfte der 70er Jahre noch vergrößert (Tabelle 1).

Deutlicher sind die Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung gewesen: Von 1970 bis 1985 nahm die Zahl der Arbeitsplätze im Süden lediglich um 1,4 vH ab, im Norden indes um 7,6 vH. Besonders augenfällig ist, daß in den vier norddeutschen Ländern dem vergleichsweise starken Rückgang der Erwerbstätigenzahl im sekundären Sektor nur eine bescheidene Zunahme der Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich gegenüberstand; der Strukturwandel hin zum tertiären Bereich

**Tabelle 1: Entwicklung der wirtschaftlichen Aktivität in den Bundesländern 1970 – 1985<sup>1)</sup>**

	1970–1975	1975–1980	1980–1985	1970–1985	1975–1985
Schleswig-Holstein	3,3	3,0	0,7	2,3	1,8
Hamburg	1,3	2,3	1,1	1,6	1,7
Niedersachsen	1,9	3,7	0,9	2,1	2,3
Bremen	1,9	2,4	0,3	1,7	1,3
Nordrhein-Westfalen	1,7	2,8	0,5	1,7	1,7
Hessen	2,5	4,0	1,2	2,6	2,6
Rheinland-Pfalz	2,2	3,8	1,1	2,4	2,4
Baden-Württemberg	2,2	3,8	1,4	2,3	2,4
Bayern	2,5	4,2	2,2	3,0	3,2
Saarland	2,7	2,7	1,4	2,3	2,1
Berlin	0,8	2,2	1,8	1,6	2,0
Bundesgebiet	2,1	3,3	1,2	2,2	2,3
Norden <sup>2)</sup>	2,0	3,1	0,9	2,0	2,0
Süden <sup>3)</sup>	2,4	3,8	1,6	2,6	2,7

<sup>1)</sup> Jahresdurchschnittliche Zuwachsrate des Bruttoinlandsproduktes in vH in Preisen von 1980

<sup>2)</sup> Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen

<sup>3)</sup> Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern

Quelle: Stat. Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder, 1985 vorläufige Werte; eigene Berechnungen

vollzog sich im Süden mit dem vierfachen Tempo im Vergleich zum Norden (Tabelle 2). So verwundert es auch nicht, daß die Beschäftigungsprobleme im Norden hartnäckiger sind. Besonders den beiden Hansestädten kommt für die Entwicklung in Norddeutschland eine große Bedeutung zu: Sie, die die eigentlichen ökonomischen Gravitationszentren darstellen, verlieren in besonders starkem Umfang Arbeitsplätze, und von ihnen gehen keine Wachstumsimpulse aus wie beispielsweise von Frankfurt, München und Stuttgart.

Zwar liegt im Norden die Arbeitslosigkeit traditionell höher als im Süden, aber sie hat sich hier seit der Rezession 1975 erheblich stärker erhöht als in den südlichen Ländern (Tabelle 3). Die größere Attraktivität des Südens zeigt sich auch bei den Wanderungsbewegungen der Arbeitskräfte; der Süden verzeichnet hier einen Wanderungsgewinn.

Der empirische Befund bestätigt die Hypothese vom Süd-Nord-Gefälle. Angesichts dieses Sachverhaltes scheint es eigentlich nur eine rhetorische Frage zu sein, ob dies ein Signal für die Wirtschaftspolitik sein soll einzugreifen. Gleichwohl könnte es der Fall sein, daß die regionalen Unterschiede im Ausmaß wirtschaftlicher Dynamik und in der Höhe der Arbeitslosigkeit einen Gleichgewichtszustand widerspiegeln: So können niedrige Wachstumsraten des regionalen Sozialprodukts bedeuten, daß in dieser Region die Freizeitpräferenz der Bevölkerung sehr viel größer ist als in anderen Regionen; oder die vergleichsweise schlechten Verdienstmöglichkeiten werden nicht als störend empfunden, weil die Schönheit der Landschaft, gute Freunde oder auch eine bessere Luftqualität so hoch gewichtet werden, daß die geringe Produktivität in der Region mit Gleichmut hingenommen wird. Oder es könnte auch sein, daß die Unternehmer und Arbeitnehmer in den betroffenen Regionen zwar wissen, daß sie in Wirtschaftsbereichen tätig

**Tabelle 2: Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen nach Bundesländern 1970 – 1985**

	Insgesamt		Darunter (a)			
	1000	vH	Warenproduzierendes Gewerbe		Handel und Verkehr, Dienstleistungsunternehmen	
	1000	vH	1000	vH	1000	vH
Bundesgebiet	-1089	-4,2	-2538	-19,5	+758	+ 9,8
Norden (b)	- 411	-7,6	-558	-25,7	+ 67	+ 3,8
Süden (c)	- 179	-1,4	- 881	-13,7	+545	+15,9
Nordrhein-Westfalen	- 403	-5,8	- 917	-24,3	+150	+ 7,4
Saarland	- 11	-2,5	- 34	-14,5	+ 9	+ 7,1
Berlin (West)	- 85	-9,0	- 148	-36,3	- 13	- 3,7

(a) 1970 – 1984

(b) Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen

(c) Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern

**Table 3: Arbeitslosenquote in den Bundesländern**

	Registrierte Arbeitslose in vH der Erwerbspersonen – Jahresdurchschnitt –			Relative Veränderungen		
	1975	1980	1985	1980 : 1975	1985 : 1980	1985 : 1975
Schleswig-Holstein	5,2	4,2	11,1	0,81	2,64	2,13
Hamburg	3,7	3,4	12,3	0,92	3,62	3,32
Niedersachsen	5,5	4,7	12,3	0,85	2,62	2,24
Bremen	4,5	5,3	15,2	1,18	2,87	3,38
Nordrhein-Westfalen	4,8	4,6	11,0	0,96	2,39	2,39
Hessen	4,5	2,8	7,2	0,62	2,57	1,60
Rheinland-Pfalz	5,1	3,8	8,7	0,75	2,29	1,71
Saarland	6,1	6,5	13,4	1,07	2,06	2,20
Baden Württemberg	3,5	2,3	5,4	0,66	2,35	1,54
Bayern	5,2	3,5	7,7	0,67	2,20	1,48
Berlin (W)	3,7	4,3	10,0	1,16	2,33	2,70
Bundesgebiet	4,7	3,8	9,3	0,81	2,45	1,98

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik

sind, die ihnen auch in Zukunft wenig Chancen bieten – aber sie möchten nun eben in diesen Tätigkeiten bleiben, auch um den Preis eines relativ niedrigen Einkommens.

Es ist jedoch offensichtlich, daß dies keine zutreffende Beschreibung der Wirklichkeit ist: Politische Wahlen gehen verloren für die regierenden Parteien – Ausdruck der Unzufriedenheit über die gegenwärtige Lage. Aus den vergleichsweise schwachen Regionen wandern mehr Menschen ab, als regelmäßig hinzukommen – Ausdruck der Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Situation und manifeste Dokumentation des Willens, diese zu ändern. Da offenbar Unzufriedenheit bei den Individuen herrscht, dürfte klar sein, daß Politiker handeln werden und daß staatliches Handeln auch gefordert ist, weil in vielen Fällen nur dadurch die Voraussetzungen für mehr Wachstum und Beschäftigung geschaffen werden können. Nun erhebt sich zum einen die Frage, warum die Verhältnisse so sind, wie sie sind, und zum zweiten, wie man sie ändern kann, Diesen Fragen soll nun intensiver nachgegangen werden.

## Zu den Ursachen

Das sich zunehmend ausprägende Süd-Nord-Gefälle geht auf eine Reihe von Faktoren zurück, zu denen die unterschiedliche geographische Lage, die voneinander abweichende Ausstattung mit Ressourcen und auch die in den einzelnen Bundesländern keineswegs einheitliche soziale und wirtschaftspolitische Entwicklung gehören. Die nach dem Kriege erfolgte Umgestaltung oder Gründung neuer Standorte änderte die Voraussetzungen für das regionale Wachstum. Neue Zentren hatten dabei

den Vorteil eines neuen Anfangs. Die Randlage Norddeutschlands war für die weitere Entwicklung eher ungünstig; so dürften Gründung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft dem Süden stärkere Wachstumsimpulse als dem Norden gegeben haben.

Die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme werden heute weitgehend übereinstimmend in engem Zusammenhang mit einem unbewältigten Strukturwandel gesehen, der auch eine ausgeprägte regionale Komponente hat. Die sektoralen Strukturen in den Regionen sind unterschiedlich und haben sich auch in unterschiedlichem Tempo wandelnden Markterfordernissen angepaßt: Norddeutschland hat nicht nur als Standort des warenproduzierenden Gewerbes nachhaltig an Bedeutung verloren, sondern auch der hier traditionell stark vertretene Dienstleistungsbereich wuchs beträchtlich langsamer, als es sonst in der Bundesrepublik der Fall war.

Die Gründe dafür, daß es an neuen Wirtschaftszweigen insgesamt mangelt und die Arbeitslosigkeit vielerorts so beharrlich hoch ist, muß man nicht in weltwirtschaftlichen oder konjunkturellen Einflußfaktoren suchen, sondern in erster Linie in den Marktbedingungen dort, wo die Probleme auftreten; wenn der Strukturwandel in den verschiedenen Regionen unterschiedlich erfolgreich bewältigt und die Arbeitslosigkeit unterschiedlich hoch ist, dann hat das regionale Bestimmungsgründe.

- So ist zu fragen, ob der Strukturwandel durch Reglementierungen, Marktzutrittsbarrieren, Subventionen und andere (hauptsächlich staatliche) Eingriffe entscheidend behindert worden ist. Es ist sicherlich richtig, daß Wirtschaftszweige mit einem hohen Subventionsgrad in Norddeutschland (wie auch im Saarland und Nordrhein-Westfalen) ein vergleichsweise hohes Gewicht haben<sup>12)</sup>.



- Regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit signalisieren im Grunde nur, daß regionaler Differenzierungsbedarf bei den Beschäftigungskosten besteht. Oft haben in manchen Branchen und Regionen die auf immer stärker gefährdeten Arbeitsplätzen gezahlten Löhne nur noch historischen Bezug zu früheren erfolgreichen Jahren. Wie hoch der Differenzierungsbedarf bei den Beschäftigungskosten ist, kann man nicht mit wissenschaftlichen Methoden quantifizieren; das Verlangen zu wollen, bedeutet oft ein Ausweichen vor der Erkenntnis, daß gerade in der Lohnpolitik immer mehr ungleiche Marktverhältnisse gleichartig geregelt werden.

Das Ausmaß und die Effizienz des wirtschaftlichen Verlagerungsprozesses hängen in starkem Maße davon ab, inwieweit Veränderungen der Standortgunst in Veränderungen des regionalen Faktorpreisgefüges umgesetzt werden. Bei den Immobilien ist ein solcher Prozeß schon deutlich zu beobachten, bei den Beschäftigungskosten ist er noch nicht in Gang gekommen.

Eine Reaktion der Beschäftigungskosten auf die veränderte Marktlage dürfte nicht zuletzt durch Subventionen an strukturschwache Branchen behindert worden sein. Die Einschränkung der individuellen Vertragsfreiheit am Arbeitsmarkt durch staatliche Regulierungen im Arbeits- und Tarifvertragsrecht haben zudem vermutlich die regionale Nivellierung der tariflichen Mindestlöhne gefördert.<sup>13)</sup>

Die Suche nach den Faktoren, die die regionalen Entwicklungsunterschiede akzentuiert haben, wird die Energiepolitik ebenso einschließen müssen wie die Medien- und die Bildungspolitik. Auch sind regionale Unterschiede in der Verkehrspolitik unverkennbar: Zwar dominiert hier die Bundeskompetenz – und viele Maßnahmen benachteiligen die Küstenländer (z.B. die Frachtraten im Güterverkehr) –; aber auch dort, wo die

Länder selbst und zusammen Verantwortung tragen, zeigen sich Versäumnisse (z.B Ost-West-Verbindung in Schleswig-Holstein, Verzicht auf den Flughafen Kaltenkirchen, Elb- und Weserquerung).

Strukturschwache Regionen leiden ganz besonders unter bundeseinheitlichen Regulierungen und bürokratischen Hemmnissen. Unter dem Ziel, die Lebensverhältnisse innerhalb der Bundesrepublik einander anzugleichen, wurden in vielen wirtschaftlich bedeutsamen Gesetzen für alle Regionen gleiche Regelungen festgeschrieben, die jedoch nicht den tatsächlichen lokalen Knappheitsverhältnissen Rechnung tragen; oft werden aber auch aus den gleichen Motiven heraus Ermessensspielräume in Bundesgesetzen von nachgeordneten Verwaltungen nicht weit genug ausgeschöpft. Und die bundesstaatliche Gliederung beeinflußt das ökonomische Geschehen negativ, wenn einheitliche Wirtschaftsräume durch administrative Grenzen durchschnitten werden und dadurch die für die Gesamtregion erforderlichen Planungen und Maßnahmen nicht zu realisieren sind. In einigen Bereichen dürfte dies für die norddeutschen Bundesländer zutreffen. Kooperationslösungen scheitern aber oft an der fehlenden Einigung über Prioritäten.

Diese hier nur knapp vorgetragenen Überlegungen zu den Ursachen des Süd-Nord-Gefälles erlauben die Feststellung, daß die Hebel und Räder im marktwirtschaftlichen Prozeß, nämlich die relativen Preise, Vertragsfreiheit und Offenheit der Märkte, in vielfältiger Weise blockiert sind, und zwar in erster Linie durch staatliche Eingriffe. Dieses System muß wieder funktionsfähig gemacht werden. Für das Ziel, einen höheren Beschäftigungsstand zu erreichen<sup>14)</sup> sind die Tarifvertragsparteien gefordert. Gleichwohl kommt dem Staat eine wichtige Funktion zu, nämlich zu verhindern, daß eine Tarifpolitik zu Lasten der Steuerzahler betrieben wird,

daß Märkte protektionistisch geschlossen werden können, daß – allgemein gesprochen – marktwirtschaftlichen Spielregeln wieder Geltung verschafft wird. Hierzu sollen im folgenden Abschnitt einige Vorschläge unterbreitet werden.

## Zur Therapie

Wirtschaftsschwache Räume können ihre Nachteile dauerhaft nur durch mehr unternehmerisches Engagement vermindern; der Staat hat in erster Linie die Funktion, durch geeignete Maßnahmen das latent vorhandene unternehmerische Potential zu aktivieren, zu verbreitern und mehr Freiräume für selbständiges wirtschaftliches Handeln zu eröffnen. Inwieweit diese Freiräume dann tatsächlich von den Unternehmen und Arbeitnehmern genutzt werden, bleibt letztlich den Nutzenabwägungen der Individuen überlassen. Insofern erscheint es auch nicht zweckmäßig, ein Ziel der Konvergenz im Tempo der wirtschaftlichen Aktivität vorzugeben (abgesehen von der Schwierigkeit, es überhaupt operational zu definieren). Die Aufgabe des Staates besteht darin, geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, daß die Individuen ihren Wunsch, das Wohlstandsniveau zu erhalten oder zu erhöhen, entsprechend ihrer Leistungs- und Anpassungsbereitschaft realisieren können. Ob sich aufgrund dieser individuellen Aktivitäten im Ergebnis Wachstum einstellt oder nicht, hängt dann wiederum sehr stark ab von den Zielen, die sich die Mitglieder einer freien Gesellschaft selbst setzen. Die nun folgenden Vorschläge beruhen daher nicht auf dem Argument, es gebe ein Süd-Nord-Gefälle, dem müsse entgegengewirkt werden. Sie beruhen vielmehr auf der Vermutung, daß es den Individuen nicht frei steht, aus

eigener Kraft und eigenem Antrieb ihre Situation so zu verbessern, wie sie es wünschen. Wie sich die regionale Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung entfalten würde ohne diese Hemmnisse, ist im vornherein nicht zu prognostizieren und überdies aus ökonomischer Sicht auch unerheblich.

Das vorhandene unternehmerische Potential könnte sich zum Nutzen aller besser entfalten, wenn mehr Freiräume für wirtschaftliches Handeln durch die Beseitigung wirtschaftlich und auch sozialpolitisch unzweckmäßiger Regulierungen eröffnet würden<sup>15)</sup>. Die Länder haben hier sicherlich sehr viel geringere Möglichkeiten als der Bund, gleichwohl gibt es auch eine Reihe von Handlungsfeldern, die im folgenden näher beschrieben werden sollen.

Im Rahmen einer konsequent verfolgten Deregulierungsstrategie sollten die norddeutschen Küstenländer insbesondere den Verkehrsbereich ins Visier nehmen. Dies ist allein schon wegen der peripheren Lage vieler Problemregionen in diesen Ländern geboten. Hier dominiert zwar die Bundeskompetenz, aber es ist dann die Aufgabe der Länderverkehrsminister, im Interesse ihrer Länder gleichsam penetrant für eine Liberalisierung im Verkehrssektor einzutreten. Das Verkehrswesen der Bundesrepublik Deutschland könnte – nach den Ergebnissen einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft<sup>16)</sup> – in seiner Gesamtheit ohne Marktzugangsbeschränkungen und staatliche Preis- und Kapazitätskontrollen auskommen. Die Erfahrungen mit liberalisierten Verkehrsmärkten im Ausland sind auch unter dem Aspekt der regionalen Versorgung mit Verkehrsleistungen durchweg positiv; es zeigte sich, daß gerade ein wettbewerblich organisiertes Verkehrswesen der Gesamtwirtschaft viel größere Dienste leisten kann, weil die Effizienzgewinne allen Vertragspartnern der Verkehrsunternehmen zugute kommen.

Staatliche Aktivität ist auch im Bereich der Telekommunikation geboten, damit sich Vorteile, die neue Technologien bieten, für periphere Regionen nutzen lassen. Die neuen Technologien und Medien können dazu beitragen, Wissen zu vermehren, den Zugang zum Wissen und seine Umsetzung in der praktischen wirtschaftlichen Anwendung zu erleichtern und dadurch Produktivitätsfortschritte zu erzielen.

Verbesserungen in der Kommunikation haben ausgeprägte raumwirtschaftliche Dimensionen. Sie können ökonomische Entfernungen verkürzen, sei es dadurch, daß der Zeitbedarf für Kommunikation verringert wird, sei es dadurch, daß die Kosten für Kommunikation sinken. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist, daß die Entfernungsabhängigkeit der Kommunikationskosten kaum noch eine Rolle spielt gegenüber den nutzungsabhängigen Kosten (Busch 1986). Dies mag ein Grund dafür sein, daß die Deutsche Bundespost die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen aus Ertragsgründen durchführen will. Eine solche Strategie birgt die Gefahr, insbesondere für periphere Regionen, daß sich ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den Ballungsgebieten weiter verschlechtert; auch könnten potentielle Unternehmensgründungen deswegen unterbleiben, weil ihnen die Chancen dieser neuen Technologien verschlossen blieben. Um die Gefahr verstärkter Provinzialität abzuwenden, sollten die Landesregierungen vor allem von Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit aller Entschiedenheit die DBP und den Bundesgesetzgeber drängen, das Postmonopol aufzulockern, damit in einem deregulierten Markt auch Private zum Zuge kommen können<sup>17)</sup>.

Diese Deregulierung sollte sich sowohl auf den Endgerätemarkt beziehen, aber – und dies ist aus regionalpolitischer Sicht besonders bedeutsam – auch eine Öffnung des Netzbereichs für private Unternehmen ein-

schließen. Eine solche Öffnung betrifft zwei Aspekte: Erstens den Dienstleistungswettbewerb, bei dem private Unternehmen in Konkurrenz zur Bundespost Kommunikationsdienste anbieten. Dabei werden entweder Leitungen von der DBP angemietet oder eigene Netzkapazitäten genutzt. Zweitens den Netzwettbewerb, bei dem neben öffentlichen Kommunikationsnetzen der DBP private Unternehmen selbständig Netze installieren, die sie für ihre eigenen Zwecke nutzen oder Dritten als Dienstleistung zur Verfügung stellen.

In der Bundesrepublik Deutschland wird wissenschaftliche Forschung überwiegend als öffentliches Gut angesehen. Die Landesregierungen sollten stärker als bisher Anstrengungen Privater ermuntern, Bildung, Forschung und Lehre auch als privat erstellbares Gut zu betrachten und besonders leistungsfähige Schulen, Universitäten und Forschungseinrichtungen zu etablieren, die in Konkurrenz zu den staatlichen treten sollen.

Von der staatlichen Bildungspolitik können auf mittlere und längere Frist wichtige Impulse ausgehen, um die unternehmerische Basis zu verbreitern und zu vertiefen: Zweckmäßig erscheint z.B. eine gezielte Informationspolitik, um geeignete Gründerpersonen für Nachwuchsunternehmen im Bereich der Universitäten und der Fachhochschulen zu erreichen. Spezielle Veranstaltungen im naturwissenschaftlich-technischen Bereich (Gründungsseminare) in Zusammenarbeit mit der betriebswirtschaftlichen Fakultät, den Industrie- und Handelskammern sowie dem Management von Unternehmen könnten die Aufmerksamkeit von Studenten darauf lenken, sich die eigene Zukunft nicht nur in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen von Unternehmen vorzustellen (in abhängiger Beschäftigung), sondern auch als selbständiger Unternehmer, der sich seinen Markt für die eigenen technischen Neuerungen sucht. Es geht in erster Linie darum, die Berührungs-

ängste abzubauen, die zwischen der Universität und Unternehmen durch die Bildungspolitik der vergangenen Jahre wohl eher verstärkt worden sind; ein positives Beispiel eines solchen Transfers zwischen Wissenschaft und Unternehmen und vice versa liefern die Vereinigten Staaten, in denen das Alternieren zwischen Positionen in der Wissenschaft, Wirtschaft und Politik üblich ist.

Um langfristig die unternehmerische Basis zu verbreitern, sollte auch in den Lehrplänen für die allgemeinbildenden Schulen die wichtige Rolle deutlich werden, die Unternehmer für die freie Gesellschaft insgesamt erfüllen (vgl. hierzu z.B. Kirzner, 1978).

Strukturschwache Regionen können sich aus eigener Kraft – gerade innerhalb eines einheitlichen Währungsgebietes – dauerhaft nur durch eine marktgerechte Bewertung immobiler Produktionsfaktoren, insbesondere des Produktionsfaktors Arbeit emporarbeiten<sup>18)</sup>. Dies ist oft nicht möglich, weil die Tarifverträge den örtlichen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes nicht Rechnung tragen, oder weil der Staat massiv in die Vertragsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt eingreift und die Tarifvereinbarungen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auch auf nicht organisierte Arbeitnehmer und Arbeitgeber zwangsweise ausdehnt (Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen).

Innerhalb Schleswig-Holsteins gibt es trotz regional unterschiedlicher Wirtschaftskraft keine Ortsklassenunterschiede; der kleinste einheitliche Tarifbereich ist das Land selbst<sup>19)</sup>; und wenn für Schleswig-Holstein – was relativ selten der Fall ist – Tarifverträge geschlossen werden, so orientieren sie sich oft an den Verhältnissen im Bundesgebiet. Im Bereich der metallverarbeitenden Industrie gilt beispielsweise in allen Bundesländern das gleiche Tariflohnraaster<sup>20)</sup>. Es überwiegen aber Tarifverträge, in denen Schleswig-Holstein im Verbund mit anderen Regionen auftritt oder die gar bundesweite Gel-

tung haben. Um nur ein (kleines) Beispiel herauszugreifen: Für die Zimmerei und Dachdeckerei gelten (mit Ausnahme von Bayern) bundesweit die gleichen Tarife, das gleiche ist der Fall für Wäschereien und Reinigungsunternehmen<sup>21)</sup>.

Durch die Allgemeinverbindlicherklärung wird Aussenseiterkonkurrenz am Arbeitsmarkt vermindert, die organisierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben ein Interesse daran, „Schmutzkonkurrenz“ und „Lohn-drückerei“ zu vermeiden<sup>22)</sup>. Solche Tarifverträge bestehen – nimmt man beispielhaft die Situation in Schleswig-Holstein – u. a. für die Textilindustrie und die Bekleidungsindustrie, das Baugewerbe, das Dachdeckerhandwerk, den Gerüstbau, den Einzelhandel, das Bewachungsgewerbe, das private Omnibusgewerbe sowie für das Gebäudereinigerhandwerk<sup>23)</sup>. Gerade im tertiären Sektor wird durch das staatliche Eingreifen in die Vertragsfreiheit das Entstehen von neuen Unternehmen und damit auch neuen Arbeitsplätzen behindert, obwohl man aus empirischen Untersuchungen weiß, daß gerade kleine und junge Unternehmen außerordentlich wichtig sind, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen<sup>24)</sup>. Es wäre zu erwägen, daß die Arbeits- und Sozialminister der Länder un Zukunft keine Tarifverträge mehr für allgemeinverbindlich erklären bzw. in den Fällen Einspruch einlegen, in denen der Bundesarbeitsminister die Zuständigkeit nicht delegiert hat und selbst entscheidet. Durch den Verzicht auf dieses Instrument könnte bei den Tarifvertragspartnern das Bewußtsein dafür gestärkt werden, daß Tarifautonomie nicht nur das Recht beinhaltet, die Preise am Arbeitsmarkt auszuhandeln, sondern auch die Verpflichtung, auf die tatsächliche Marktlage – und damit auf die Arbeitslosen – Rücksicht zu nehmen. Ein solcher Druck könnte dazu beitragen, daß Tarifverträge stärker regional differenziert werden.



Strukturschwache Regionen leiden ganz besonders durch bundeseinheitliche Regulierungen und bürokratische Hemmnisse. Will man diese Hemmnisse nicht – was das Beste wäre – bundesweit beseitigen, so sollte dies doch den benachteiligten Regionen ermöglicht werden. Vorstellungen für solche Zonen freier Wirtschaftsaktivität sind von dem Institut für Weltwirtschaft vor einiger Zeit entwickelt worden (Schatz, Spinanger, 1984<sup>25</sup>). Sie können einen Beitrag zur wirtschaftlichen Belebung strukturschwacher Regionen leisten, indem sie es Unternehmern und Arbeitnehmern ermöglichen, in abgegrenzten Gebieten ihre Aktivität frei von bestimmten sonst geltenden Vorschriften und Zwangsbarrieren zu entfalten. Insbesondere wäre zu prüfen, ob in solchen Zonen z.B. baurechtliche Vorschriften flexibler ausgestaltet, Ladenschlußzeiten aufgehoben, das Arbeitsgesetz gelockert, die Unabdingbarkeit von Tarifverträgen eingeschränkt, Umweltschutzvorschriften vereinfacht und Zugangsbarrieren abgebaut werden können.

In anderen Ländern der Europäischen Gemeinschaft, so zum Beispiel in Irland, Großbritannien, Belgien und auch in Frankreich, wurde in vielfältiger Weise versucht, durch das Instrument der Freizonen regionale Entwicklungsimpulse zu geben. Um nur ein Beispiel zu nennen<sup>26</sup>): In Frankreich wurde – und dies ist für ein Küstenland besonders interessant – während der letzten Jahre eine Reihe von Freihäfen eingerichtet (z.B. Le Havre). Auch in den norddeutschen Küstenländern gibt es viele Standorte für zusätzliche Freihäfen. Was spricht gegen einen Vorstoß eines oder mehrerer Länder in diese Richtung?

Das größte Hindernis gegen eine solche marktwirtschaftliche Revitalisierung strukturschwacher Regionen scheint der Mangel an einem klaren Konzept und an festem politischen Willen zu sein. Der Errichtung von Zonen freier Wirtschaftsaktivität in der Bundesrepublik

stehen weder EG-Recht noch das Grundgesetz entgegen. Der Abbau von bestehenden Hemmnissen bedarf aber gesetzgeberischer Initiativen, die nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf Landesebene angesiedelt sein können.

Wenn man das unternehmerische Potential stärken will, so gehört auch dazu, daß in hinreichendem Ausmaß baureife Gewerbe- und (insbesondere) Industrie­flächen dort bereitgestellt werden, wo sie besonders stark nachgefragt werden. Man weiß aus einer Reihe empirischer Untersuchungen, daß die Verfügbarkeit von Flächen der wichtigste Grund für Standortentscheidungen von Unternehmen ist (Lammers, Soltwedel, 1986). Freie Flächen in den bestehenden Gewerbe- und Industriegebieten werden jedoch gerade im Hamburger Umland zunehmend knapp. Die politische Aufgabe, die sich den Landesregierungen, den Kreisverwaltungen und den Kommunen in diesem Zusammenhang stellt, besteht darin, bei den Bürgern die Widerstände gegen neue Gewerbe- und Industrie­flächen abzubauen. Hier käme es darauf an, deutlich zu machen, daß das Wohl der Allgemeinheit durch das Eröffnen von mehr Chancen für eine wirtschaftliche Expansion eines Gebietes oder einer Region gesteigert werden kann und nicht nur darin besteht, den Nachtschlaf der Anrainer zu sichern. Oft genug muß schon, um allein das bestehende Wohlstandsniveau aufrechterhalten zu können, genügend Spielraum gelassen werden, damit die bereits ansässigen Unternehmen expandieren können.

Es könnte sich auch als erforderlich erweisen, landesplanerische Zielvorgaben der Raumordnung kritisch zu überdenken<sup>27)</sup>. Dies wäre vor allem dann geboten, wenn sich Ansiedlungswünsche von Unternehmen auf Gemeinden richten, denen diese Zielvorgaben das Ausweisen von Gewerbe- und Industrie­flächen versagen; besonders problematisch werden solche Vorgaben, wenn

die dazu berechtigten benachbarten Gemeinden (auf die sich dann auch besondere Fördermaßnahmen richten) aus politischen Gründen weitere Ansiedlungsmaßnahmen ablehnen oder sogar beschlossene Erschließungsvorhaben rückabwickeln wollen.

Ansiedlungswillige Unternehmen suchen bevorzugt nach Standorten, die verkehrsgünstig gelegen sind. Standorte werden deswegen gewählt, weil sie günstig zur Autobahn liegen, bzw. Standortangebote werden verworfen, weil sie keinen Autobahnanschluß haben. Daher wäre zu überlegen, die Flächen neben den Autobahnen (z.B. zwischen Hamburg und Neumünster) stärker als bisher für Industrie- und Gewerbeansiedlungen zu nutzen<sup>28)</sup>. Dazu wäre es erforderlich, die bisher überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen für andere Zwecke freizugeben, was angesichts unnötig hoher Produktionsüberschüsse im Agrarbereich kaum bedenklich erscheint. Auch umweltpolitische Aspekte sprechen kaum gegen einen solchen Vorschlag; vor allem könnte man, eher als es sonst möglich wäre, davon absehen, Ansiedlungsflächen in der Nähe von Wohngebieten auszuweisen. Die erwähnten Probleme bei einer Anpassung der Raumordnungs- und Förderrichtlinien stellen sich auch bei einem solchen Schritt in Richtung auf eine stärker marktorientierte Ansiedlungs- bzw. Entwicklungspolitik.

Angesichts der bisher genannten Vorschläge, die allesamt darauf hinauslaufen, Hemmnisse für wirtschaftliches Handeln zu vermindern, stellt sich die Frage nach der Rolle der traditionellen Regionalpolitik. Im folgenden wird versucht, eine Antwort auf diese Frage zu finden<sup>29)</sup>.

Das zunehmende Nord-Süd-Gefälle in der Arbeitslosigkeit hängt sicherlich kaum mit der Regionalpolitik zusammen; denn die Regionalförderung erstreckt sich nach wie vor nicht nur auf weite Teile Norddeutsch-

lands, sondern auch auf große Gebiete Süddeutschlands.

Ein prinzipieller Einwand gegen die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durchgeführte Regionalförderung besteht darin, daß solche Umverteilungsmaßnahmen das wirtschaftliche Wachstum in den Regionen beeinträchtigen, die zur Finanzierung der Förderung herangezogen werden; und es besteht die Vermutung, daß die Wachstumsgewinne, die geförderte Regionen erzielen mögen, geringer sind als die Verluste der Regionen, die für die Förderung aufkommen. Nun kann es durchaus möglich sein, daß die Mehrheit der Bevölkerung bereit ist, die Ineffizienzen hinzunehmen, weil sie glaubt, benachteiligten Regionen etwas Gutes zu tun. Dabei muß man jedoch im Auge behalten, daß die Fördermaßnahmen einzelner Bundesländer, die sie in eigener Verantwortung durchführen, das Mittelvolumen jenes der Gemeinschaftsaufgabe beträchtlich übersteigt. Sie sind jedoch schwerpunktmäßig auf solche Gebiete und Sektoren gerichtet, die bei der Gemeinschaftsaufgabe ausgespart bleiben. In jedem Flächenland wird zudem eine landeseigene Regionalförderung durchgeführt, die zu meist solche Gebiete besonders begünstigt, welche nicht zur Förderkulisse der Gemeinschaftsaufgabe gehören. Dies mindert den differentiellen Effekt zugunsten der benachteiligten Gebiete.

Nun könnte man argumentieren, wenn (nahezu) alle Unternehmen an den Umverteilungsmaßnahmen partizipieren, sei dies eine Form der anreizerhöhenden und dadurch wachstumsfördernden Steuersenkung. Abgesehen davon, daß ein solches Argument die sicherlich nicht unbeträchtlichen Bürokratiekosten vernachlässigt, bleibt außer Betracht, daß die praktizierte Regionalförderung (vor allem die Gemeinschaftsaufgabe) recht selektiv angelegt ist. Dies ist eine grundsätzlich fal-

sche Ausrichtung, weil man im einzelnen nicht wissen kann, welche Wirtschaftsaktivitäten und Unternehmen besonders erfolgversprechend sind<sup>30)</sup>. Der Alternative zur selektiven Förderung, nämlich einer allgemeinen Steuersenkung (bei gleichzeitigem Subventionsabbau im gleichen Umfang), dürfte diese Form der Regionalpolitik unterlegen sein<sup>31)</sup>. Sie bewirkt Ineffizienzen und erreicht kaum ihr Ausgleichsziel. Es spricht mithin nicht viel für Regionalförderung, um strukturschwachen Gebieten auf die Sprünge zu helfen außer einer Förderillusion. Ein weiteres kommt hinzu: Eine Anpassung der Beschäftigungskosten an veränderte Marktlagen dürfte nicht zuletzt durch Subventionen an strukturschwache Branchen und Regionen behindert worden sein. Potentielle Investoren können dadurch von einer Ansiedlung abgehalten werden. Das gut gemeinte Angebot staatlicher Hilfeleistung sichert sich auf diese Weise dauerhaft seine Nachfrage.

## Fazit

Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung von Regionen, die sich als Süd-Nord-Gefälle ausprägen, sind ein Signal für wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf. Der Staat sollte sich in erster Linie auf das Wiederherstellen marktwirtschaftlicher Spielregeln konzentrieren und insbesondere rechtliche, bürokratische und institutionelle Hemmnisse für wirtschaftliches Handeln beseitigen. Die Möglichkeiten des Staates, selektiv durch Subventionen Wachstumsbranchen oder Wachstumsunternehmen zu fördern, müssen angesichts bisheriger Erfahrungen eher skeptisch beurteilt werden; Subventionen, die lediglich darauf zielen, Ar-

beitsplätze zu erhalten, zahlen sich schon auf wenige Jahre gesehen nicht aus. Erforderlich ist eine Mobilisierung von Marktkräften. Dies verlangt einen Abbau von Subventionen, Änderungen im Tarifvertragsrecht und in der Sozialpolitik.

Wichtig ist vor allem, daß die Regierung einen klaren Willen zur Deregulierung entwickelt und sich der Führungsrolle bewußt wird, die sie im Deregulierungsprozeß wahrnehmen muß. Die Regierung ist – im Gegensatz zu den einzelnen Abgeordneten – dem ganzen Land verpflichtet und nicht einzelnen Interessengruppen, daher muß sie in intensiver Öffentlichkeitsarbeit herausstellen, daß es nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse und auch nicht im Interesse des Landes liegt, unzweckmäßige Regulierungen beizubehalten. Solche Korrekturen brauchen Zeit, deshalb muß sofort mit ihnen begonnen werden.

## Literaturhinweise

*Aiginger, Karl*, Gunther Tichy, Die Größe der Kleinen. Die überraschenden Erfolge kleiner und mittlerer Unternehmungen in den achtziger Jahren. Wien 1985.

*Birch, David*, The Job Generation Process. Cambridge (Mass.) 1979.

- -, „The Contribution of Small Enterprise to Growth and Employment“, in: Herbert Giersch (Ed.), New Opportunities for Entrepreneurship. Symposium 1983. Tübingen 1984, S. 1-17.

*Burton, John*, Picking Losers ...? The political economy of industrial policy. Institute of Economic Affairs, Horbart Paper 99, London 1983.

*Busch, Axel*, „Die Gebührenpolitik der Deutschen Bundespost im Telekommunikationssektor auf dem Prüfstand“, Die Weltwirtschaft, 1986, Heft 1 (in Vorbereitung).

- -, Alexander Groß, Claus-F. Laaser, Rüdiger Soltwedel, Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (erscheint demnächst als Kieler Studie Nr. 202).

*Fels, Gerhard*, Herbert Giersch, Hubertus Müller-Gröling, Klaus-Dieter Schmidt, „Die Rollenverteilung in der Konjunkturpolitik“. Die Weltwirtschaft, Tübingen 1971, Heft 1, S. 5-8.

*Fritsch Michael*, „Die Arbeitsplatzentwicklung in kleinen und mittleren Betrieben bzw. Unternehmen“, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9 (1984), S. 921-935.

*Gerken, Egbert*, Karl Jüttemeier, Klaus-Werner Schatz, Klaus-Dieter Schmidt, Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionsbeiträge 113/114, Oktober 1985.

*Giersch, Herbert*, „Beschäftigung, Stabilität, Wachstum

– wer trägt die Verantwortung?“, in: Ders. (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*, Stuttgart 1983, S. 21-33.

*Institut für Weltwirtschaft*, Forschungsabteilung III, Infrastruktur und Weltwirtschaft, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft des Deutschen Bundestages zu dem Thema „Fortentwicklung der Regionalpolitik“ am 27.2.1984 in Bonn.

*Kirzner, Israel M.*, Wettbewerb und Unternehmertum. Tübingen 1978.

*Lammers, Konrad, Rüdiger Soltwedel*, Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein. Unveröffentlichter Endbericht zu einem Forschungsauftrag des Ministers für Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Kiel 1986.

*Schatz, Klaus-Werner*, Die Bedeutung kleiner und mittlerer Unternehmen im Strukturwandel. Kieler Diskussionsbeiträge 103. Kiel 1984.

- -, Dean Spinanger, Zonen freier Wirtschaftsaktivität. Kieler Diskussionsbeiträge 105. Kiel 1984.

*Soltwedel, Rüdiger*, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt – Eine Kritik. Kiel 1984.

*Statistisches Bundesamt*, Fachserie 16, Löhne und Gehälter, Reihe 4.1 Tariflöhne, April 1985. Wiesbaden 1985.

*Staudt, Erich*, „Mißverständnisse über das Innovieren“, in: *Die Betriebswirtschaft*, 43 (1983) 3, S. 341-356.

*Sternlieb, George, David Listokin* (Eds), *New Tools for Economic Development: The Enterprise Zone, Development Bank and RFC*. Piscataway, N.J. 1981.