

Lammers, Konrad

Working Paper

Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutschland

HWWA Discussion Paper, No. 74

Provided in Cooperation with:

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)

Suggested Citation: Lammers, Konrad (1999) : Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutschland, HWWA Discussion Paper, No. 74, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/19179>

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.

Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutschland

Konrad Lammers

HWWA-Diskussionspapier

74

HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

1999

ISSN 1432-4458

Räumliche Wirkungen der Globalisierung in Deutsch- land

Konrad Lammers

Dieses Diskussionspapier ist der Nachdruck eines Beitrages, der in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, 1999, erschienen ist.

JEL-Classification: F 21, F 23, R 12

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	7
Summary	9
1. Globalisierung: Ursachen und Evidenz	11
2. Globalisierung: ein räumlicher Entwicklungsprozeß	14
3. Spezifische raumwirtschaftliche Effekte in Deutschland	18
4. Handlungsorientierte Schlußfolgerungen	26

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1	Indikatoren zur Globalisierung 1980-1996	12
Abbildung 2	Branchen mit hohem Angebotspotential für ausgelagerte Leistungen in Hamburg und in Westdeutschland	20
Abbildung 3	Branchen mit hohem Outsourcingpotential in Hamburg und in Westdeutschland	21
Abbildung 4	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland nach Herkunftsregionen 1996	23
Abbildung 5	Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland nach Zielregionen 1996	24

Zusammenfassung

Die Globalisierung ist ein raumwirtschaftlicher Prozeß. Ursache für diesen Prozeß ist das Sinken räumlicher Transaktionskosten in einem umfassenden Sinne. Dadurch geraten regionale Produzenten einerseits unter Wettbewerbsdruck durch Anbieter aus anderen (Welt-) Regionen, andererseits vergrößert sich aber auch prinzipiell ihr Marktgebiet. Globalisierung führt zu einem verstärkten Wettbewerb der Standorte. Der zunehmende Standortwettbewerb impliziert für räumliche Entwicklungsmuster einerseits, daß bestehende Konvergenz- oder Divergenzprozesse an Persistenz gewinnen. Andererseits können unter den Bedingungen der Globalisierung gute oder schlechte Standortpolitik und technische Neuerungen die Wachstumspfade einzelner Regionen nachhaltig ändern.

Innerhalb Deutschlands sind Bayern und Baden-Württemberg, aber auch Nordrhein-Westfalen durch den zunehmenden internationalen Güterhandel überdurchschnittlich stark in den Globalisierungsprozeß eingebunden. Die Globalisierung der Finanzmärkte hat sich insbesondere in Hessen mit dem Bankenzentrum Frankfurt ausgewirkt. Norddeutschland ist durch seine überdurchschnittliche Ausrichtung auf die Sektoren Handel und Verkehr, die Dienstleistungen für den Außenhandel erbringen, vom Globalisierungsprozeß tangiert. Deutlich geringer sind die unmittelbaren Auswirkungen der Globalisierung in den neuen Bundesländern.

Die Internationalisierung von Unternehmen hat sich insbesondere über Direktinvestitionen vollzogen. Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland stammen vor allem aus Süddeutschland. Norddeutsche und vor allem ostdeutsche Unternehmen engagieren sich demgegenüber deutlich weniger über Direktinvestitionen im Ausland. Die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland konzentrieren sich auf Hessen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Bremen. Abgesehen von Hessen treten damit die süddeutschen Länder als Zielregionen ausländischer Direktinvestitionen vergleichsweise wenig in Erscheinung. Die deutschen Unternehmen, die im Ausland mit Direktinvestitionen präsent sind, stammen zumeist aus großen Städten. Große westdeutsche Städte sind auch bevorzugte Investitionsstandorte ausländischer Unternehmen. Große Städte stellen räumlich gesehen die Schnittstellen der Globalisierung dar.

Die adäquate Reaktion auf die Globalisierung ist gute Standortpolitik auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene. Eine Regionalpolitik, die die negativen Folgen der Globalisierung für bestimmte Regionen gezielt zu kompensieren sucht, ist nicht angezeigt. Um ausgleichspolitischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen, sind automatische Sta-

bilisatoren (Finanzausgleich, soziale Sicherungssysteme) gegenüber einer diskretionären Politik von Vorteil. In einem verschärften Standortwettbewerb muß die Politik jede Möglichkeit nutzen, um Vorteile für den eigenen Standort zu erschließen, und dazu gehört auch, eine optimale Raumstruktur zu schaffen. Die Raumstruktur in Deutschland ist durch eine größere Anzahl von Verdichtungsgebieten gekennzeichnet und gilt im internationalen Vergleich als relativ ausgewogen. Diese Raumstruktur ist vermutlich ein Vorteil im Standortwettbewerb. Von einer Stärkung föderaler Elemente sind weitere Impulse für eine wettbewerbsfähige Raumstruktur zu erwarten. Die Bundesebene kann zu einer effizienten Raumstruktur beitragen, indem sie die Infrastruktur in solchen Regionen bereitstellt, wo sie im Verhältnis zum privaten Sach- und Humankapital am knappsten ist. In der Technologiepolitik sollte sich die Förderung auf solche Regionen konzentrieren, in denen Ansatzpunkte für einen selbsttragenden Wachstumsprozeß vorhanden sind, der aber des Anstoßes von außen bedarf.

Summary

Spatial impacts of globalisation in Germany

Globalisation is a spatial economic process which is caused by falling spatial transaction costs in a comprehensive sense. As a result, regional producers come under competitive pressure from suppliers from other world regions, but at the same time their market area is principally increased. Globalisation leads to increased locational competition. On the one hand, increased competition among locations implies for spatial development patterns that the persistence of existing convergence or divergence processes increases. On the other hand, good or bad locational policies and technical innovations can change the growth paths of individual regions profoundly under conditions of globalisation.

In Germany, Bavaria and Baden-Württemberg but also North Rhine-Westphalia are integrated more than average into the globalisation process through increasing international goods traffic. The globalisation of financial markets has had particular impacts on Hesse with its banking centre Frankfurt. Northern Germany is affected by the globalisation process through its special orientation towards the trade and transportation sectors which provide services for foreign trade. The direct impacts of globalisation in the new Federal states (Länder) are much more limited.

The internationalisation of firms has taken place particularly through direct investment. German direct investment in foreign countries mainly comes from southern Germany. In contrast, firms from northern and especially from eastern Germany are engaged considerably less in foreign direct investment. Foreign direct investment in Germany is concentrated in Hesse, Hamburg, Saxony-Anhalt, North Rhine-Westphalia and Bremen. Apart from Hesse, the Länder of southern Germany appear less as destinations of foreign direct investment. Most of the German firms investing directly in other countries come from large cities. Large cities in western Germany are also the preferred investment locations of foreign firms. In spatial terms, large cities constitute the focuses of globalisation.

An adequate reaction to globalisation is a good location policy at national, regional and local level. Regional policy which seeks to compensate the negative impacts of globalisation directly is not advisable. In order to take account of the aspects of equalisation policy, automatic stabilisers (financial transfers, social security systems) should be preferred against a discretionary policy. Under conditions of increased locational competi-

tion, policies must use all opportunities to develop the advantages of individual locations. This also includes the creation of an optimal spatial structure. The spatial structure in Germany is characterised by a larger number of urban agglomerations and is considered relatively balanced in international comparison. In locational competition, this spatial structure is probably an advantage. Further impulses for a competitive spatial structure can be expected from the strengthening of federal elements. The Federal level can contribute to an efficient spatial structure by providing infrastructure in regions where it is scarcest in relation to private real or human capital. Technology policy should concentrate on supporting regions in which there are starting-points for an autonomous growth process, but which require an external impulse.

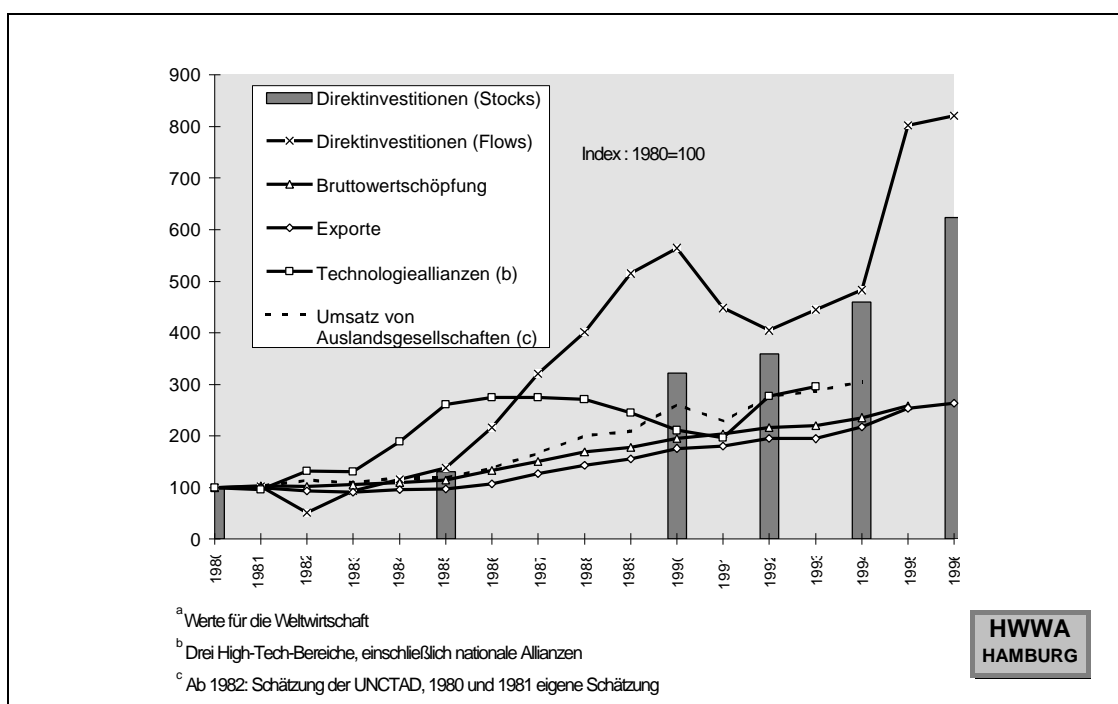
1. Globalisierung: Ursachen und Evidenz

Drei Gründe sind es im wesentlichen, die die Globalisierung seit Mitte der achtziger Jahre vorangetrieben haben. Erstens ist in vielen wichtigen westlichen Industrieländern und in den ehemals sozialistischen Ländern durch die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Deregulierung von Märkten der Spielraum für privatwirtschaftliche Aktivitäten stark gewachsen. Zweitens sind die Märkte für den internationalen Warenaustausch, den Dienstleistungshandel und für Faktorwanderungen geöffnet worden. Dies ist entweder multinational zwischen den wichtigsten Industrieländern geschehen durch Verhandlungen im Rahmen des GATT oder der WTO, oder die Marktöffnung erfolgte begrenzt auf bestimmte Wirtschaftsräume. Für Deutschland ist die europäische Integration von besonderer Bedeutung, die in den neunziger Jahren durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, die Erweiterung der EU um Finnland, Österreich und Schweden sowie die Einbeziehung Norwegens und der Schweiz in den europäischen Wirtschaftsraum weitreichende Fortschritte gemacht hat. Die nunmehr realisierte Europäische Währungsunion und die beabsichtigte Osterweiterung der EU sind weitere Schritte von erheblicher Tragweite für Deutschland im Hinblick auf eine stärkere grenzüberschreitende Vernetzung wirtschaftlicher Aktivitäten. Die dritte Ursache für die voranschreitende Globalisierung ist darin zu sehen, daß in den letzten 15 Jahren der technische Fortschritt die Leistungsfähigkeit der Transport- und Kommunikationssysteme enorm erhöht und somit den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Wissen über nationale Grenzen hinweg sehr viel kostengünstiger und in manchen Fällen überhaupt erst möglich gemacht hat. Die weltweiten Privatisierungen, die Liberalisierung und Öffnung von Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten und der technische Fortschritt bei Kommunikations- und Transportsystemen haben die Kosten der Raumüberwindung für Güter und Dienstleistungen, aber vor allem für Produktionsfaktoren stark sinken lassen.

Wenn die Kosten der Raumüberwindung für den internationalen Austausch von Gütern und Produktionsfaktoren sinken, ist zu erwarten, daß die grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten stärker zunehmen. Dies ist der Fall (Schaubild 1). Sehr stark im Vergleich zur Weltproduktion sind die Direktinvestitionen ausgeweitet worden, also die Investitionen, die Unternehmen außerhalb ihres Sitzlandes durch den Kauf oder den Aufbau anderer Unternehmen tätigen. Sowohl gemessen am Bestand (stocks) als auch an den jährlichen Investitionsströmen (flows) haben sich die Direktinvestitionen seit Mitte der achtziger Jahre um ein Vielfaches erhöht. Hiermit hängt auch zusammen, daß die Umsätze von Auslandsgesellschaften, also der ausländischen Töchter multinationaler

Unternehmen, sehr viel stärker expandierten als die Weltproduktion. Stark ausgeweitet wurden auch die grenzüberschreitenden Allianzen zwischen Unternehmen aus verschiedenen Ländern. Unter Allianzen sind Kooperationen zwischen Unternehmen zu verstehen, ohne daß es dabei zu einer kapitalmäßigen Verflechtung zwischen ihnen kommt. Solche Allianzen können sich auf alle Bereiche wie Beschaffung, Fertigung, Absatz und Entwicklung erstrecken, wobei es schwierig ist, das Ausmaß solcher Allianzen empirisch zuverlässig zu erfassen.

Abbildung 1 Indikatoren zur Globalisierung 1980-1996^a



Quelle: IMP; GATT; UNCTAD; Hagedorn (1995), nationale Statistiken; Härtel, Jungnickel et al. (1996).

Auch der internationale Handel hat zugenommen, allerdings wesentlich schwächer als die Direktinvestitionen, der Umsatz von Auslandsgesellschaften multinationaler Unternehmen oder auch die internationalen Allianzen. In nominaler Rechnung ist der Zuwachs der Weltexporte nicht größer gewesen als der der Weltproduktion (Schaubild 1). Allerdings ist zu berücksichtigen, daß die Preisentwicklung bei international gehandelten Gütern und Dienstleistungen schwächer ist als bei allen Gütern und Dienstleistungen zusammengenommen. Während die international gehandelten Güter und Dienstleistungen einem scharfen Wettbewerb ausgesetzt sind und deshalb ein permanenter Druck auf die Preisbildung besteht, gibt es in den rein nationalen Wirtschaftsbereichen weniger Wettbewerbsdruck, weil sie gegen Auslandskonkurrenz geschützt sind. Stellt man dies in

Rechnung, rechnet man also in realen Größen, so haben sich - anders als aus Schaubild 1 ersichtlich - auch die Exporte dynamischer entwickelt als die Weltproduktion, allerdings ohne die Dynamik der anderen betrachteten Größen auch nur annähernd zu erreichen.¹

Schon die unterschiedliche Dynamik bei Direktinvestitionen und internationalem Handel zeigt, daß Globalisierung kein gleichförmiger Prozeß ist, sondern strukturelle Verschiebungen beinhaltet. Auch im internationalen Handel gibt es bedeutsame Veränderungen:²

- Die Dienstleistungsexporte expandieren wesentlich schneller als die Warenexporte, seit 1980 ungefähr doppelt so stark. Nach Angaben der OECD betrug der Anteil der Dienstleistungen am Welthandel im Jahre 1995 schon gut 23 vH.
- Der Handel mit Gütern wird zunehmend geprägt durch verarbeitete Industrieprodukte; der Anteil von Rohstoffen und Nahrungsmitteln am internationalen Handel nimmt stark ab. Innerhalb der verarbeitenden Industriegüter nimmt der Anteil der technologisch anspruchsvollen Produkte an den Exporten zu. Fahrzeuge und Maschinen einschließlich Computer und Telekommunikationsausrüstungen machten bereits Mitte der neunziger Jahre über 50 vH des Welthandels mit verarbeitenden Industrieprodukten aus.
- Stark ausgebaut haben die asiatisch-pazifischen Länder ihre Position im Welthandel, auch bei technologisch anspruchsvollen Produkten. Die Entwicklungs- und Schwellenländer aus dieser Region haben Japan als Anbieter und Nachfrager von international gehandelten Gütern und Dienstleistungen bereits weit hinter sich gelassen. Sie haben ihren Anteil am Warenhandel innerhalb von 10 Jahren (ab Mitte der achtziger Jahre) auf 10 vH verdoppelt.
- Stärker als der Globalisierungstrend im internationalen Handel ist ein Trend zu zunehmender Regionalisierung. Etwa die Hälfte des Welthandels wird innerhalb der Regionen Westeuropa, Nordamerika und Asien-Pazifik abgewickelt. Dieser Regionalisierungstrend ist durch räumlich begrenzte Integrationsschritte begünstigt worden.

¹ Vgl. Härtel, Hans-Hagen; Jungnickel, Rolf; u.a.: Grenzüberschreitende Produktion und Strukturwandel. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Band 29 - Baden-Baden 1996, S. 42f.

² Vgl. ebd., S. 42.

Was die starke Zunahme der Direktinvestitionen anbelangt, so hat sie dazu geführt, daß es schon Mitte der neunziger Jahre ca. 40.000 transnationale Unternehmen mit mindestens 70 Millionen Beschäftigten gab.³ Der Anteil des Außenhandels dieser transnationalen Unternehmen am Welthandel wird auf mindestens zwei Drittel geschätzt.⁴ 40 bis 50 vH des Welthandels erfolgen mittlerweile konzernintern.

2. Globalisierung: ein räumlicher Entwicklungsprozeß

Globalisierung beinhaltet, daß sich die räumliche Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft intensiviert. Globalisierung ist ein Prozeß, der sich im Raum vollzieht und der deshalb ohne einen Bezug auf die räumliche Dimension nicht analysierbar ist. Nicht zuletzt diesem Umstand ist es zu verdanken, daß die Regionalökonomie in den letzten Jahren einen enormen Aufschwung genommen hat. Vertreter der „Neuen Außenwirtschaftstheorie“ entdeckten, daß der traditionellen Außenwirtschaftstheorie wichtige Erklärungen für räumliche Differenzierungsprozesse fehlten, die die klassische Standorttheorie enthielt, obschon sie implizit verschiedene Wirtschaftsräume (Länder) in Beziehung zueinander setzt und die Arbeitsteilung zwischen diesen erklären will. Freilich hat es auch schon früher Ökonomen gegeben, die die enge Verbindung in der Fragestellung zwischen Außenwirtschaftstheorie und Standorttheorie gesehen haben. Ohlin⁵, Predöhl⁶, Giersch⁷ und auch andere haben diesen Zusammenhang bereits zuvor deutlich herausgestellt. Von Predöhl stammt z.B. die Aussage, daß die Standorttheorie keine neue Theorie des internationalen Handels sei, die an ihre Stelle zu setzen wäre, sondern „das letzte Stadium ihrer notwendigen Fortentwicklung und Auflösung“.⁸

Zentral für das Verständnis raumwirtschaftlicher Differenzierungsprozesse ist die Tatsache, daß der interregionale Austausch von Gütern, Produktionsfaktoren und Wissen immer mit Kosten der Raumüberwindung verbunden ist. Ursache für die zu beobachtenden Globalisierungsprozesse ist das Sinken räumlicher Transaktionskosten in einem umfassenden Sinne. Sinkende Kosten der Raumüberwindung bedeuten, daß der Di-

³ Vgl. Deutscher Bundestag: Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1997. Drucksache 13/6800, 29.1.97, S. 16.

⁴ Vgl. Dunning, J.H.: *Multinational Enterprises and the Global Economy* - Wokingham 1994.

⁵ Vgl. Ohlin, B.: *Interregional and International Trade* - Cambridge 1933.

⁶ Vgl. Predöhl, Andreas: *Außenwirtschaft* - Göttingen 1949.

⁷ Vgl. Giersch, Herbert: *Economic Union between Nations and the Location of Industries*. In: *Review of Economic Studies* Vol. 17, 1949, S. 87-97.

⁸ Predöhl, Andreas, a.a.O., S. 159.

stanzschutz regionaler (nationaler, lokaler) Anbieter abnimmt, oder - anders ausgedrückt -, daß räumlich bedingte Monopole angreifbar werden. Die regionalen Anbieter geraten in den Wettbewerb mit Anbietern aus anderen Regionen, im Extremfall mit den Anbietern der ganzen Welt. Wenn sie sich an ihrem angestammten Standort halten wollen, so müssen sie sich anpassen: Sie müssen entweder Preissenkungen vornehmen, ihre Produktionsprozesse rationalisieren, sich auf Kernkompetenzen beschränken, ihre Produktpalette ändern oder sich mit anderen Anbietern aus anderen Regionen zusammenschließen, um mit Hilfe von Kooperationen Synergien zu erzielen. Gelingt dies alles nicht, so müssen sie ihre wirtschaftliche Aktivität an dem etablierten Standort einschränken oder ganz aus dem Markt ausscheiden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Standortverlagerung vorzunehmen, um andernorts unter günstigeren Produktionsbedingungen wettbewerbsfähig zu bleiben. Für die regionalen Produzenten stellt die Standortverlagerung prinzipiell eine Alternative dar, um wirtschaftlich zu überleben. Aus der Sicht einer Region ist die Standortverlagerung allerdings genauso ungünstig einzuschätzen wie das gänzliche Verschwinden eines regionalen Anbieters vom Markt. Wertschöpfung und Arbeitsplätze gehen der Region in beiden Fällen verloren.

Den Regionen erwachsen aus der Globalisierung aber nicht nur Risiken und Anpassungserfordernisse, ihnen eröffnen sich auch Chancen. Niedrigere Kosten der Raumüberwindung bedeuten für die regionalen Produzenten, daß das relevante Marktgebiet größer wird und damit Chancen der Expansion gegeben sind. Aus der Sicht der Region ist bedeutsam, daß Standortverlagerungen, Kapitalzuflüsse aber auch der Zustrom von Arbeitskräften von außerhalb in die Region nunmehr mit geringeren Kosten verbunden sind. Das Potential an Produktionsfaktoren, das einer Region zufließen kann, ist größer geworden.

Die Globalisierung führt dazu, daß die Standortvor- und -nachteile einzelner Regionen deutlicher als zuvor in Erscheinung treten. Standortvorteile werden sich in einem Zustrom von Unternehmen, aber auch von Arbeitskräften - insbesondere hochqualifizierten - und dem Zugewinn von Weltmarktanteilen der regionalen Produzenten niederschlagen. Standortnachteile werden durch die Abwanderung von Firmen, den Abbau von Arbeitsplätzen und den Verlust von Weltmarktanteilen der regionalen Firmen sichtbar. Durch Globalisierung treten die Regionen stärker als zuvor in einen Wettbewerb um die räumlich mobilen Firmen und Arbeitskräfte, aber auch um das Wissen, das in den Köpfen der Menschen steckt. Dabei werden diejenigen Regionen die Gewinner sein, die den mobilen Produktionsfaktoren im Vergleich zu anderen Regionen die besseren Verdienst- und Lebensmöglichkeiten bieten.

Der zunehmende Standortwettbewerb impliziert für räumliche Entwicklungsmuster auf der einen Seite, daß bestehende Konvergenz- oder Divergenzprozesse an Persistenz gewinnen und beschleunigt werden. Orientiert man sich an dem Paradigma stabiler Entwicklungspfade, so realisieren Regionen ihre Entwicklungsmöglichkeiten unter intensiviertem Wettbewerb eher, weil ihnen die Faktoren, die ihrer Position im Standortwettbewerb entsprechen, schneller als bislang zufließen. Bildlich gesprochen werden die einzelnen Entwicklungspfade, auf denen sich die Regionen befinden, schneller durchlaufen. Hieraus wäre zu schließen, daß vorhandene konvergente Entwicklungstrends beschleunigt werden, vorhandene divergente allerdings ebenfalls.

Die Entwicklung der letzten 40 Jahre ist dadurch gekennzeichnet, daß es zwischen Regionen, die im Entwicklungsniveau vergleichsweise eng beieinander liegen, zu Konvergenzprozessen gekommen ist. Zahlreiche empirische Untersuchungen für die USA, Japan oder auch Westeuropa zeigen, daß sich die regionalen Pro-Kopf-Einkommen innerhalb dieser Wirtschaftsräume angenähert haben, wenngleich dies nicht für alle Regionen und alle Zeiträume gleichermaßen der Fall und die Konvergenzgeschwindigkeit recht klein ist. Bekannt geworden ist in diesem Zusammenhang die sogenannte Zwei-Prozent-Regel, die sich in vielen Untersuchungen als ein Richtwert für die Konvergenzgeschwindigkeit herauskristallisiert hat. Eine Konvergenzgeschwindigkeit um 2 Prozent bedeutet, daß sich innerhalb von 35 Jahren die relativen Abstände im Pro-Kopf-Einkommen um die Hälfte verringern. Die Konvergenzprozesse in Westeuropa gehen zeitlich einher mit der europäischen Integration. Es liegt deshalb nahe, die regionalen Konvergenzprozesse in Europa in Verbindung zu bringen mit dem Integrationsprozeß.⁹

Zwischen Regionen, die im Entwicklungsniveau vergleichsweise eng beieinander liegen, würde man also im Zuge der Globalisierung eher beschleunigte Konvergenzprozesse erwarten. Zwischen wenig integrierten, im Entwicklungsniveau weit auseinander liegenden Regionen ist es in den letzten 40 Jahren jedoch eher zu Divergenzprozessen gekommen. So ist es nur einer vergleichsweise kleinen Anzahl von Entwicklungsländern - vornehmlich aus dem süd-ostasiatischen Raum - gelungen, den Abstand zu den Industrieländern zu verringern. Die ganz überwiegende Zahl der Entwicklungsländer hat jedoch gegenüber den reichen Ländern nicht aufgeholt. Für diese Regionen wäre nach

⁹ So z.B. Bröcker, Johannes: Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion. In: Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Hrsg.: Fischer, Bernhard; Straubhaar, Thomas. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 41 - Baden-Baden 1998, S. 107-135.

dem Paradigma der Entwicklungspfade unter den Bedingungen der Globalisierung zu erwarten, daß sich die Divergenzprozesse beschleunigen.

Allerdings ist die Vorstellung, daß sich alle Regionen auf stabilen Entwicklungspfaden befinden und die langfristig erreichbaren Entwicklungsniveaus der einzelnen Regionen sich nicht ändern, sondern nur der Weg dorthin kürzer wird, nicht zwingend. Der technische Fortschritt führt fortwährend zu einer Änderung der langfristigen Wachstumsmöglichkeiten. Die langfristig mögliche Wachstumsrate läßt sich durch gute Standortpolitik erhöhen. Schlechte Standortpolitik wird hingegen die langfristige Wachstumsrate absinken lassen. Die Globalisierung erhöht den Druck, standortpolitisch tätig zu werden, wobei offen ist, welche Richtung die Politik in den einzelnen Regionen einschlägt. Wann und wo es zu technischen Neuerungen, deren Adaption in den Produktionsprozess oder durchschlagenden Änderungen der Standortpolitik in welche Richtung kommt, entzieht sich einer Prognose. Sicher ist indes, daß solche Prozesse regional differieren, und damit kann auch als sicher gelten, daß es weiterhin regionale Differenzierungsprozesse gibt, die die überkommenden regionalen Wachstumsmuster in Frage stellen. Bildlich gesprochen heißt dies, daß sich die Wachstumspfade, auf denen sich die einzelnen Regionen befinden, ändern können. Letztlich ist damit keine Aussage möglich, ob es zu mehr räumlicher Divergenz oder Konvergenz unter den Bedingungen der Globalisierung kommt.

Globalisierung impliziert also weder eine systematische Tendenz zu mehr räumlicher Konvergenz noch eine zu mehr Divergenz. Was zunimmt, ist die Verwundbarkeit jeder einzelnen Region. In einer global vernetzten Welt haben Änderungen in den Angebots- und Nachfragebedingungen einer Region schnellen und möglicherweise nachhaltigen Einfluß auf andere Regionen. Schon eine kleine Änderung in der relativen Bewertung eines Standortes kann erhebliche Rückwirkungen auf die Bewertung anderer Standorte haben.

3. Spezifische raumwirtschaftliche Effekte in Deutschland

Eine Einschätzung der raumwirtschaftlichen Effekte der Globalisierung in Deutschland kann ansatzweise über die verschiedenen Kanäle (internationaler Handel, Direktinvestitionen und strategische Allianzen) erfolgen, durch die sie sich vollzieht.

Von der Zunahme des internationalen Handels sind - definitiv - diejenigen Räume besonders tangiert, die einen großen Anteil der regionalen Produktion im Ausland absetzen oder damit in Konkurrenz zu ausländischen Anbietern stehen. Dies sind in einer ersten Annäherung Räume mit hohem Industrie- und niedrigem Dienstleistungsanteil. Die Globalisierung tangiert deshalb über diesen Wirkungskanal beim augenblicklichen Entwicklungsstand und dem bestehenden Strukturmuster Westdeutschland stärker als Ostdeutschland, weil die industrielle Basis in Ostdeutschland weit schwächer ausgeprägt ist als in Westdeutschland. So beeinflusst die aktuelle Asienkrise die konjunkturelle Entwicklung in Westdeutschland auch viel stärker als die in den neuen Bundesländern. Innerhalb Westdeutschlands dürften über einen intensivierten Außenhandel die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg sowie Nordrhein-Westfalen von der Globalisierung stärker tangiert sein als etwa das viel mehr auf Dienstleistungen spezialisierte Hessen oder der Norden, der stark überdurchschnittlich auf Handel und Verkehr ausgerichtet ist. Diese Einschätzung bedarf aber wichtiger Differenzierungen. Gerade die Entwicklung in Hessen mit der Metropole Frankfurt ist im großem Maße durch die Globalisierung der Finanzmärkte beeinflusst worden. Frankfurt hat sich zu einem internationalen Bankenplatz der ersten Kategorie entwickelt mit den entsprechenden vor- und nachgelagerten Dienstleistungen. Diese Entwicklung ist in jüngster Zeit noch begünstigt worden durch die Entscheidung, den Sitz der Europäischen Zentralbank nach Frankfurt zu legen, wobei diese im Zusammenhang mit der europäischen Integration zu sehen ist, die ein Teil des Globalisierungsprozesses ist. Und wenngleich der Norden aufgrund seines unterdurchschnittlichen Industrieanteils auf den ersten Blick nicht unmittelbar so stark von einer Zunahme des internationalen Handels tangiert ist, so ist er aber gerade durch seine Funktion in der interregionalen Arbeitsteilung innerhalb Deutschlands, nach der er beträchtliche Teile des Außenhandels abwickelt, mittelbar sehr stark eingebunden.

Generell ist anzumerken, daß ein einseitiges Abstellen auf die Entwicklung des Güterhandels und dessen Zurechnung zu Regionen den Strukturverschiebungen innerhalb des internationalen Handels im Zuge der Globalisierung nur unzureichend gerecht wird. Wie

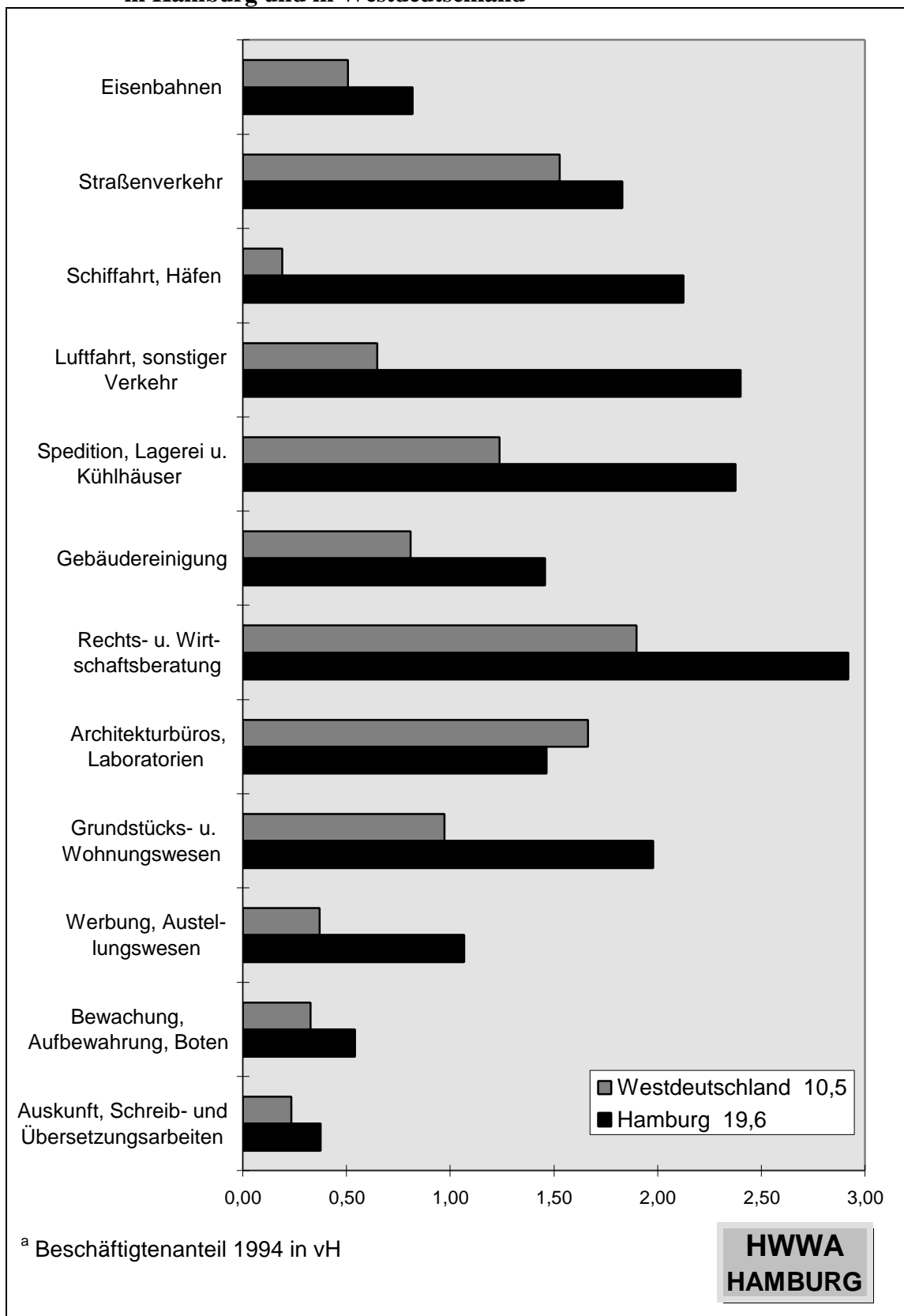
schon ausgeführt, hat sich insbesondere der internationale Handel mit Dienstleistungen beschleunigt, und innerhalb des Handels mit verarbeitenden Industrieprodukten hat der Anteil der technologisch anspruchsvollen Produkte stark zugenommen. Hieraus ist zu schließen, daß Regionen mit leistungsfähigen international ausgerichteten Dienstleistern und industriellen Produzenten, die einen hohen Humankapitalinput haben, zu den Gewinnern im Globalisierungsprozeß zählen. Umgekehrt werden Regionen mit technologisch wenig anspruchsvollen Produkten zu den Verlierern gerechnet werden müssen. Bei kleinräumiger Betrachtung finden sich die Räume, die mehr der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen wären, in allen Bundesländern, wenngleich der Süden (die Bundesländer Hessen, Bayern und Baden-Württemberg) aufgrund seiner vergleichsweise hohen Forschungs- und Entwicklungsdichte sowie dem hohen Besitz mit modernen Dienstleistern wohl im Vorteil ist.¹⁰

Eng mit der Entwicklung des internationalen Handels verbunden ist die Tatsache zu sehen, daß sich die Unternehmen aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs gezwungen sehen, auf ihre Kernkompetenzen zu beschränken, und solche Leistungen und Vorprodukte von anderen Unternehmen erstellen lassen, die diese kostengünstiger oder besser herstellen können (Outsourcing). Geschieht dies grenzüberschreitend, ist von global sourcing die Rede. Wenngleich diese Unternehmensstrategien hohe öffentliche Aufmerksamkeit genießen, so lassen sie sich in den einschlägigen Statistiken bislang nur ansatzweise nachweisen.¹¹ Allerdings hat der Wettbewerbsdruck, der auf Anbietern lastet, die im globalen Wettbewerb stehen, in erheblichem Umfang dazu geführt, daß verstärkt Dienstleistungen ausgegliedert werden. Hierzu zählen insbesondere die Datenverarbeitung, Wirtschaftsberatung, ingenieurtechnische Leistungen, Transport, Logistik, Wartung, Design, Werbung, Gebäudereinigung und Entsorgung. Die Anbieter dieser Leistungen sitzen vornehmlich in Verdichtungsgebieten, insbesondere in Metropolen. So verfügt z.B. Hamburg verglichen mit dem westdeutschen Durchschnitt über einen fast doppelt so hohen Besitz mit Branchen, auf die sich die Nachfrage ausgelagerter Leistungen im Zuge von Outsourcing-Prozessen konzentriert (Schaubild 2). In anderen (westdeutschen) Metropolen dürften die Verhältnisse ähnlich sein. Metropolen mit modernen leistungsfähigen Dienstleistern zählen also nicht nur unmittelbar durch eine expansive Nachfrage nach Dienstleistungen aus dem Ausland, sondern auch mittelbar

¹⁰ Vgl. Beise, Marian; Gehrke, Birgit; u.a.: Zur regionalen Konzentration von Innovationspotentialen in Deutschland. Studie im Auftrag des BMBF, durchgeführt von NIW (Hannover) und ZEW (Mannheim), März 1998.

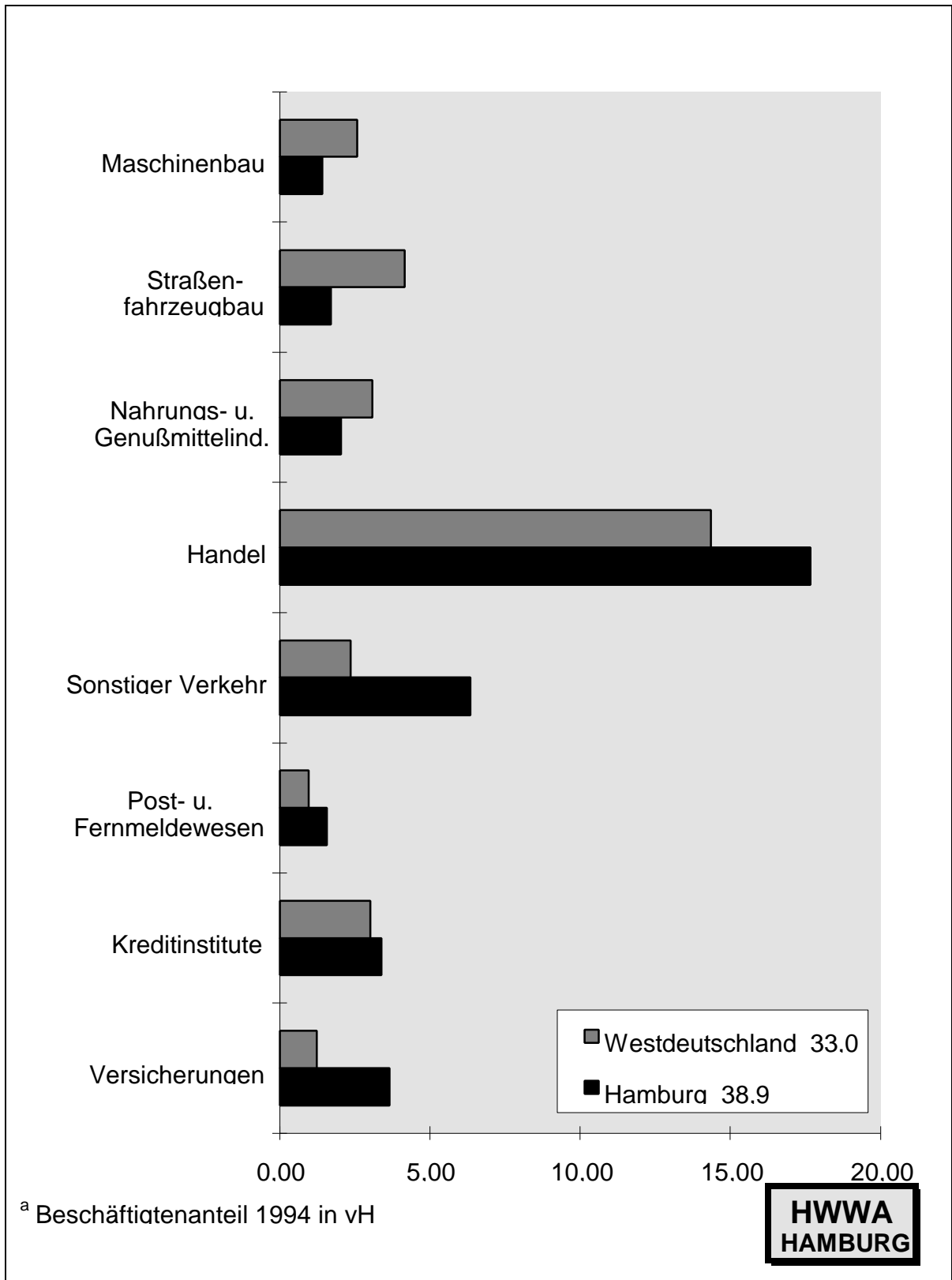
¹¹ Vgl. Borrmann, Christine; Keller, Dietmar; Lammers, Konrad: Outsourcing - Bedeutung und Chancenpotential für Hamburg. Untersuchung im Auftrag der Wirtschaftsbehörde der Freien- und Hansestadt Hamburg - Hamburg 1997.

Abbildung 2 Branchen mit hohem Angebotspotential für ausgelagerte Leistungen in Hamburg und in Westdeutschland^a



Quelle: Borrmann, Keller, Lammers (1997).

Abbildung 3 Branchen mit hohem Outsourcingpotential in Hamburg und in Westdeutschland^a



Quelle: Borrmann, Keller, Lammers (1997).

durch Outsourcingprozesse bei inländischen Anbietern, die der internationale Wettbewerbsdruck erzeugt hat, eher zu den Gewinnern der Globalisierung, wenngleich - wie im Falle Hamburgs - sie zugleich auch Standorte sind, in denen das Potential an auszulagernden Leistungen überdurchschnittlich sein kann (Schaubild 3).

Die Internationalisierung von Unternehmen vollzieht sich vor allen Dingen über Direktinvestitionen. Hinweise über die räumlichen Effekte der Globalisierung lassen sich deshalb auch aus Informationen über die regionale Herkunft der deutschen Unternehmen gewinnen, die im Ausland investieren (Outward-Investitionen) sowie über die Zielregionen ausländischer Investoren (Inward-Investitionen) in Deutschland.

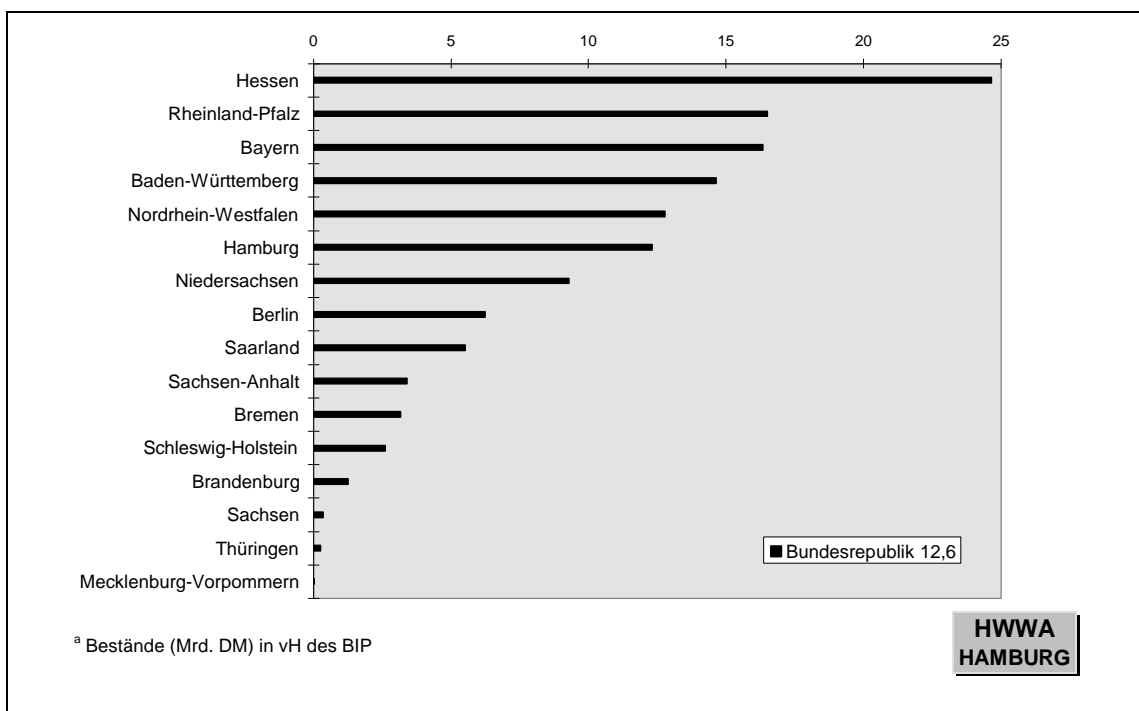
Was die Outward-Investitionen betrifft, so ist zunächst festzuhalten, daß sie entgegen einer oft geäußerten Einschätzung nicht generell negativ für die Regionen zu werten sind, aus denen sie stammen. Es handelt sich bei den Direktinvestitionen aus Deutschland überwiegend nicht um solche, die mit einem Export von Arbeitsplätzen verbunden sind. In den meisten Fällen dienen die Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland der dortigen Markterschließung oder der Kostenoptimierung im Unternehmensverband, die auch den inländischen Betriebsstätten nützt.¹² Sie sichern also in der Regel Wertschöpfung und Beschäftigung in den Herkunftsregionen. Wenn Unternehmen Direktinvestitionen im Ausland vornehmen, so zeigt dies, daß sie die Kompetenz und die Wettbewerbsfähigkeit haben, sich direkt auf ausländischen Märkten zu etablieren. Es ist für den Ursprungsort der Direktinvestitionen nicht negativ zu werten, wenn er auf diese Weise in die internationale Arbeitsteilung integriert wird.

Die deutschen Direktinvestitionen im Ausland stammen - wenn man die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung der Bundesländer berücksichtigt - vor allem aus Hessen, Rheinland-Pfalz, Bayern und Baden-Württemberg, also aus Süddeutschland (Schaubild 4). Auch aus Nordrhein-Westfalen stammen vergleichsweise viele Direktinvestitionen. Norddeutschland und insbesondere Ostdeutschland treten als Ursprungsregionen kaum in Erscheinung. Innerhalb Norddeutschlands hat Hamburg als Quellregion von Direktinvestitionen die mit Abstand größte Bedeutung. Die Tatsache, daß aus Hamburg so viele Direktinvestitionen stammen, läßt darauf schließen, daß insbesondere große Städte oder Metropolen die Ursprungsstandorte von Unternehmen sind, die sich direkt mit Investitionsvorhaben im Ausland engagieren. Es ist zu vermuten, daß auch in Nordrhein-Westfalen und in den süddeutschen Bundesländern, die Unternehmen, die mit Investiti-

¹² Vgl. Härtel, Hans-Hagen; Jungnickel, Rolf; u.a.: a.a.O., S. 240-248.

onsvorhaben ins Ausland gegangen sind, vornehmlich aus großen Städten wie Düsseldorf, Köln, Ludwigshafen, Frankfurt, Stuttgart und München stammen. Genau läßt sich dies allerdings nicht bestimmen, weil die Daten über die Direktinvestitionen nur auf Bundesländerebene vorliegen. Wenngleich vieles darauf hindeutet, daß die Ursprungsorte der Direktinvestitionen große Städte sind, so ist allerdings in Rechnung zu stellen, daß positive (fallweise auch negative) Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Direktinvestitionen auch in anderen Regionen Deutschlands oder des Auslandes anfallen können, nämlich dort, wo die einzelnen Betriebsstätten der Unternehmen angesiedelt sind, die grenzüberschreitend investieren. Die Standorte der Betriebsstätten müssen nicht identisch mit den Unternehmenssitzen sein. Die regionale Herkunft der Direktinvestitionen zeigt allerdings deutlich, wo die Schnittstellen der Internalisierungsstrategien der Unternehmen sind: Es sind die großen Städte und insbesondere wohl solche in Süddeutschland.

Abbildung 4 Deutsche Direktinvestitionen im Ausland nach Herkunftsregionen 1996^a

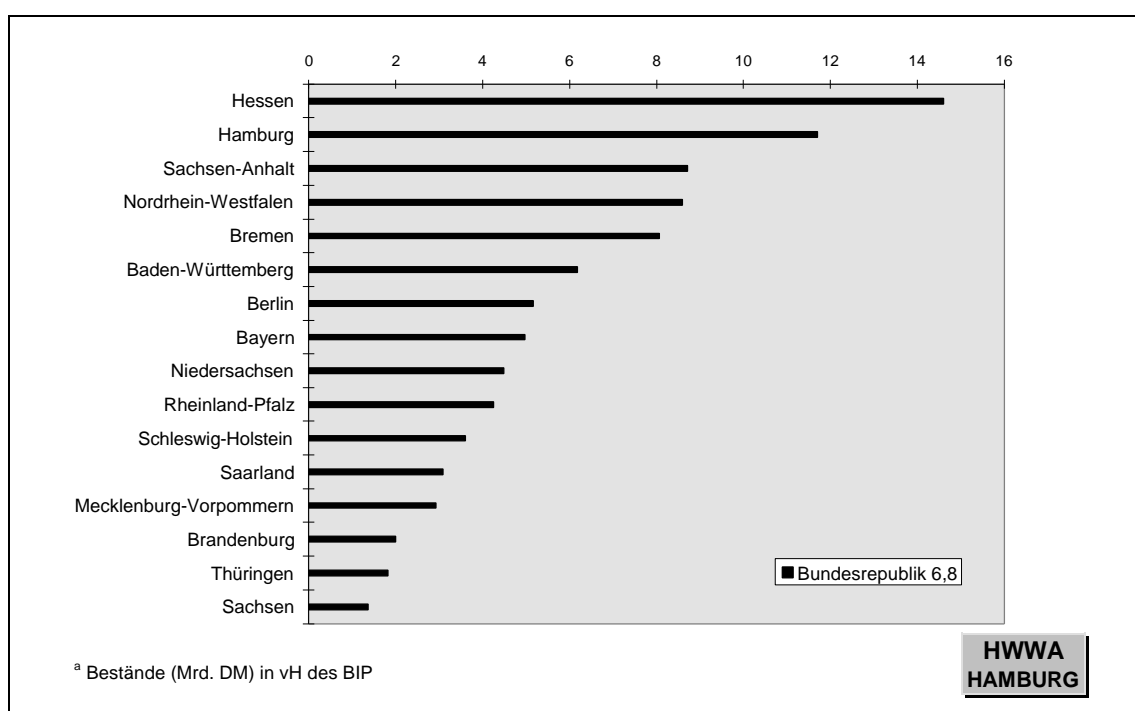


Quelle: Deutsche Bundesbank und VGR der Bundesländer; eigene Berechnungen

Was die Direktinvestitionen aus dem Ausland angeht, so konzentrieren sich bei Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Länder auf Hessen, Hamburg, Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und Bremen (Schaubild 5). Die süddeutschen Bundesländer treten abgesehen von Hessen weitaus geringer in Erscheinung. Auch als

Zielstandort ausländischer Direktinvestitionen hat Hamburg innerhalb Norddeutschlands eine herausragende Position. Dies deutet - wie bei den Outward-Direktinvestitionen - darauf hin, daß sich die Direktinvestitionen aus dem Ausland auf die großen Städte konzentrieren, wobei auch hier gilt, daß Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte auch in anderen Regionen anfallen können. Mit Sicherheit läßt sich aber festhalten, daß große Städte die räumlichen Schnittstellen darstellen, über den sich der Globalisierungsprozeß mittels Direktinvestitionen vollzieht.

Abbildung 5 Ausländische Direktinvestitionen in Deutschland nach Zielregionen 1996^a



Quelle: Deutsche Bundesbank und VGR der Bundesländer; eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Standorte von Unternehmen, die grenzüberschreitende strategische Allianzen eingehen, gibt es keine umfassenden konsistenten Informationen. Plausibel erscheint jedoch die Annahme, daß sich die Sitze der Unternehmen, die solche Allianzen eingehen, nur wenig von denjenigen unterscheiden, die Ursprung oder Ziel von Direktinvestitionsvorgängen sind. Die regionalen Beschäftigungs- und Wertschöpfungseffekte, die damit verbunden sind, können allerdings auch bei strategischen Allianzen in anderen Regionen auftreten als in den Sitzregionen der betreffenden Unternehmen.

Die räumlichen Implikationen der Globalisierung in Deutschland lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Am intensivsten in den Globalisierungsprozeß eingebunden ist Hessen. Auch die anderen süddeutschen Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind überdurchschnittlich eingebunden, gehören aber als Zielregionen ausländischer Investoren nicht zur Spitzengruppe. In einer mittleren Position befindet sich Nordrhein-Westfalen, während Norddeutschland gemessen am westdeutschen Durchschnitt weniger stark tangiert ist. Im Vergleich zu den westdeutschen Bundesländern ist Ostdeutschland nur in geringem Maße direkt am Globalisierungsprozeß beteiligt. Die Schnittstellen der Globalisierung sind die großen Städten. Ländliche, wenig industrialisierte Gebiete sind von den Globalisierungsprozessen unmittelbar weniger betroffen, wenngleich aufgrund der vielfältigen Verflechtungsbeziehungen zwischen diesen und Metropolen sowie großen Städten die Effekte der Globalisierung auch dort spürbar sind.
- Die Tatsache, daß bestimmte Räume stärker in den Globalisierungsprozeß eingebunden sind als andere, sagt wenig darüber aus, wie die damit verbundenen ökonomischen Effekte zu bewerten sind. Eine intensive Einbindung eines Raumes in die internationale Arbeitsteilung beinhaltet sowohl Risiken als auch Chancen. Eine hohe internationale Einbindung erhöht die Verwundbarkeit von Regionen durch weltwirtschaftliche Einflüsse. Gleichzeitig bedeutet eine hohe Einbindung aber auch, daß die potentiellen Chancen für eine Expansion der heimischen Unternehmen auf ausländischen Märkten und an ausländischen Standorten außerordentlich hoch ist.
- Die räumlich differenzierenden Effekte der Globalisierung in Deutschland sollten nicht überbewertet werden. Die interpersonelle Differenzierung, die die Globalisierung mit sich bringen kann, erscheint gewichtiger: Risiken tragen im Globalisierungsprozeß insbesondere die schlecht oder wenig ausgebildeten immobilen Arbeitskräfte. Chancen haben insbesondere die gut ausgebildeten, anpassungsbereiten, anpassungsfähigen und mobilen Menschen. Im Globalisierungsprozeß kommt es zu einer interpersonellen Spreizung der Einkommens- und Beschäftigungschancen¹³ zwischen diesen Gruppen in allen Regionen, wobei die großen Städte Brennpunkte dieser Differenzierungsprozesse sind.

¹³ Vgl. Straubhaar, Thomas: Wirtschaftliche Konvergenz: Was, Wie, Wozu? In: Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Hrsg.: Fischer, Bernhard; Straubhaar, Thomas. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 41 - Baden-Baden 1998, S. 9-32.

4. Handlungsorientierte Schlußfolgerungen

Die Globalisierung, in deren Verlauf es zu einem verschärften Wettbewerb zwischen Standorten kommt, erfordert eine Wirtschaftspolitik, die den Standort, für den sie zuständig ist, attraktiv gestaltet für Investoren, gut ausgebildete und motivierte Arbeitskräfte sowie technisches und organisatorisches Wissen. Die Einkommens- und Beschäftigungschancen der standortgebundenen Arbeitskräfte steigen in dem Maße, wie es gelingt, diese komplementären Faktoren zu attrahieren. Die wirtschaftspolitisch adäquate Reaktion auf die Herausforderung der Globalisierung ist deshalb eine gute Standortpolitik. Diese ist auf allen Ebenen gefordert: der nationalen, der Ebene der Bundesländer und der der Kommunen. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß durch die bestehenden Grenzen von Gebietskörperschaften nicht immer solche Regionen entstanden sind, für die sich Standortpolitik optimal durchführen läßt. Wenn z.B. durch Ländergrenzen zusammenhängende Wirtschaftsräume zerschnitten werden, so ist zumindest für bestimmte Bereiche eine grenzübergreifende Kooperation in der Standortpolitik notwendig.¹⁴

Jede Ebene hat also im Rahmen der föderalen Arbeitsteilung die jeweils beste Standortpolitik für das Gebiet zu leisten, für das sie zuständig ist. Dabei gibt es allerdings berechtigte Zweifel, daß die bestehende Verteilung der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmekompetenzen auf die verschiedenen Ebenen in Deutschland den Gebietskörperschaften genügend Anreize dafür gibt, eine optimale Standortpolitik zu betreiben. Die wirtschaftspolitische Herausforderung der Globalisierung liegt deshalb in erster Linie darin, eine Reform der Institutionen, insbesondere der Finanzverfassung, herbeizuführen. In diesem Zusammenhang ist allerdings auch die Frage zu beantworten, ob und in welcher Hinsicht es nationaler und internationaler Regelsysteme bedarf, damit es im Standortwettbewerb nicht zu wohlfahrtsmindernden Prozessen („race to the bottom“) kommt. Wie diese institutionellen Reformen im Einzelnen auszusehen haben, ob und welche Regelsysteme eingeführt werden sollten, kann an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden. Hierüber gibt es in der Politik, aber auch in der Wissenschaft unterschiedliche Auffassungen;¹⁵ weitere Forschungen müssen noch zur Klärung beitragen.

¹⁴ So z.B. für den norddeutschen Raum, wo durch die Existenz der Stadtstaaten dieses Problem besonders evident ist. Vgl. Lammers, Konrad: Nordwestdeutschland und seine Regionen im Standortwettbewerb, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1, 1998, S. 36-42.

¹⁵ Zur Frage, ob der Standortwettbewerb wohlfahrtsmindernd oder wohlfahrtssteigernd wirkt und welche Konsequenzen hieraus zu ziehen sind, vgl. die gegensätzlichen Auffassungen von Siebert und Sinn. Vgl. Siebert, Horst: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 261 - Berlin 1998, S. 41-67. - Vgl. Sinn,

Vor einem spezifisch regionalpolitischem Hintergrund stellt sich die Frage, ob aus Gründen der Globalisierung gezielt und differenziert in räumliche Entwicklungsprozesse eingegriffen werden sollte. Dies könnte aus zwei Gründen gerechtfertigt sein. Zum einen könnte argumentiert werden, daß die Globalisierung kompensierende Maßnahmen für solche Regionen erfordern würde, die auf der Verliererseite dieses Prozesses stehen. Eine Politik, die sich an diesem Ziel orientieren würde, wäre als ausgleichende Regionalpolitik zu bezeichnen. Es könnte aber auch argumentiert werden, daß aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Deutschland räumliche Strukturen geschaffen werden müßten, die einen Vorteil im Standortwettbewerb begründen könnten. Dabei wäre es ohne Belang, ob dabei die Politik räumliche Disparitäten, die durch die Globalisierung hervorgerufen wird, noch verstärkt. Letztere Politikrichtung wäre als effizienzorientierte Regionalpolitik zu bezeichnen.

In einer globalisierten Wirtschaft scheint die Notwendigkeit für eine ausgleichsorientierte räumliche Politik gestiegen, denn die Gefahr der Verwundbarkeit von Regionen aufgrund exogener Entwicklungen hat zugenommen, und spiegelbildlich sind die Anpassungserfordernisse auf regionaler Ebene gestiegen. Allerdings haben sich aber auch die Bedingungen für eine wirksame Ausgleichspolitik verschlechtert, denn die regionalen Problemlagen können schnell wechseln. Wo Anpassungsprobleme auftreten und wie lange sie dauern, ist noch schwerer als bislang prognostizierbar. Auch die Qualität der Standortpolitik für andere Regionen ist schwer vorauszusehen. Gegen die Notwendigkeit von mehr ausgleichender Regionalpolitik spricht auch, daß durch die Globalisierung eine systematische Tendenz zu mehr regionaler Divergenz nicht zu erwarten ist. Schließlich fehlt der Regionalpolitik in der klassischen Form nach wie vor überhaupt der Hebel, mit dem sie ursachengerecht und dauerhaft Aufholprozesse einleiten oder Abkopplungsprozesse verhindern könnte. Für hartnäckige Regionalprobleme sind zumeist politische, institutionelle Faktoren ausschlaggebend. Gegen solche Defizite kommt die klassische Förderpolitik nicht an, wie hoch und umfassend sie auch immer ausgestattet ist. Standortpolitik der verantwortlichen Regierungen in den entsprechenden Gebietskörperschaften ist in diesen Fällen gefordert und nicht Regionalpolitik.¹⁶

Hans-Werner: Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 253 - Berlin 1997, S. 9-60.

¹⁶ Vgl. Lammers, Konrad: Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftspolitischen Diskussion. In: Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Hrsg.: Fischer, Bernhard; Straubhaar, Thomas: Veröffentlichungen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Band 41 - Baden-Baden 1998, S. 195-206.

Bei der Forderung nach mehr ausgleichender Regionalpolitik wird übersehen, daß der bundesstaatliche Finanzausgleich und die sozialen Sicherungssysteme sehr umfangreiche regionale Transfers bewirken. Diese Regelungen beinhalten Elemente eines automatischen Ausgleichs. Automatische Ausgleichssysteme erscheinen angemessener als diskretionäre regionalpolitische Maßnahmen, wenn regionale Problemlagen vorübergehend und ihre Diagnose und Prognose schwierig sind. Dem Finanzausgleich und den existierenden sozialen Sicherungssystemen eine Pufferfunktion in regionaler Hinsicht zuzusprechen, heißt nicht, ihre augenblickliche Ausgestaltung gut zu heißen. Bei diesen Systemen besteht zweifellos großer Reformbedarf, nicht zuletzt auch in Hinsicht auf ihre negativen Anreizwirkungen, die sie in räumlicher Hinsicht bewirken.

Auch unter Effizienzgesichtspunkten scheint sich die Notwendigkeit regionalpolitischen Handelns erhöht zu haben. In einem verschärften Standortwettbewerb muß die Politik jede Möglichkeit nutzen, um Vorteile für den eigenen Standort zu erschließen, und dazu gehört auch, eine optimale Raumstruktur zu schaffen. Wie indes eine Raumstruktur auszusehen hat, die im Wettbewerb um mobiles Kapital, Firmen und hochqualifizierte Arbeitskräfte von Vorteil wäre, ist mit schier unlösbaren Informationsproblemen befrachtet. Eine zentrale Instanz, etwa eine Behörde für räumliche Strukturplanung, wäre wohl kaum in der Lage, diejenige Raumstruktur zu bestimmen, die im Wettbewerb der Standorte für Deutschland den größten wirtschaftlichen Erfolg bringen würde. Die optimale räumliche Struktur ist auch keine feste Größe, sondern sie ändert sich in dem Maße, wie sich die Wettbewerbssituation hervorgerufen durch die Entwicklungen in anderen Regionen der Welt und die Ansprüche der mobilen Faktoren an Standorte verändern. Die vergleichsweise ausgewogene Raumstruktur in Deutschland, die anders als in vielen anderen Ländern durch eine große Anzahl von Verdichtungsgebieten mit großen Städten gekennzeichnet ist, wird zumeist als Vorteil im Standortwettbewerb gesehen.¹⁷ Zu dieser Struktur hat zweifellos der Föderalismus beigetragen. Von der Stärkung föderativer Elemente sind deshalb auch weitere Impulse für eine wettbewerbsfähige Raumstruktur zu erwarten.

Auch wenn die einzelnen Bundesländer und Kommunen durch ihre Entscheidungen weitgehend die Raumstruktur prägen, so verbleibt der Bundesebene ein beträchtlicher Einfluß z.B. bei der Bereitstellung von Infrastruktur und in der Technologiepolitik. Folgende Leitlinien scheinen geeignet, Effizienzgesichtspunkten in räumlicher Hinsicht Rechnung zu tragen:

¹⁷ Vgl. z.B. Beise, Marian; Gehrke, Birgit; u.a.: a.a.O., S. 53-55.

- Infrastruktur ist - soweit die Verantwortung hierfür nicht ohnehin zu dezentralisieren wäre - in solchen Regionen bereitzustellen, wo es im Verhältnis zu den anderen Faktoren (privates Sachkapital, Humankapital) am knappsten ist. Wenn nach dieser Regel verfahren wird, so ist der Beitrag des öffentlichen Kapitals zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum am größten.
- Die Technologiepolitik kann versuchen, dazu beitragen, daß an einzelnen Standorten endogene Wachstumsprozesse in Gang gesetzt werden. Dort, wo es in privaten Unternehmen und öffentlichen Forschungseinrichtungen herausragende Kompetenzen auf bestimmten Innovationsfeldern gibt, sollte räumlich konzentriert gefördert werden. An solchen Standorten kann durch die Schaffung und Förderung von Agglomerationsvorteilen am ehesten erwartet werden, daß die Technologiepolitik Wachstumsimpulse auslöst. Freilich ist es weder einfach, zukunftssträchtige Kompetenzfelder zu identifizieren noch die dazugehörigen Standorte zu finden. Ein Weg, solche förderwürdigen Standorte zu bestimmen, besteht darin, Wettbewerbsverfahren um Fördermittel für bestimmte technologische Linien auszuschreiben, um die sich Regionen bemühen können. Solche Wettbewerbsverfahren zwischen Regionen hat es in Ansätzen in den letzten Jahren bereits gegeben.¹⁸

Letztlich ist auf die Rolle der Raumordnungspolitik im Standortwettbewerb hinzuweisen. Die Raumordnungspolitik kann zur Stärkung des Standortes beitragen, wenn sie die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum transparent macht und effiziente Verfahren zur Konfliktlösung bereitstellt. Wenn sich die Raumordnungspolitik hingegen räumlichen Entwicklungsprozessen, die sich aus der Globalisierung ergeben, auf breiter Front entgegenstellt, so wäre sie ein Nachteil im Standortwettbewerb mit negativen Folgen für Einkommen und Arbeitsplätze in Deutschland.

¹⁸ So z.B. den Bio-Regio-Wettbewerb, den das frühere Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie durchgeführt hat.