

Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Soltwedel, Rüdiger

**Working Paper — Digitized Version**

## Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 272

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Soltwedel, Rüdiger (1996) : Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 272, ISBN 3894561181, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/882>

**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.*

## Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit

von Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden  
und Rüdiger Soltwedel

### AUS DEM INHALT

- Schleswig-Holstein hat gegenüber den übrigen westdeutschen Bundesländern aufgeholt. Die insgesamt positive Entwicklung, die vor allem vom Hamburger Umland getragen wird, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch Schleswig-Holstein vor den Herausforderungen eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs steht. Es gilt, Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit durch eine konsequente Angebotspolitik zu vermindern. Dafür hat das Land durchaus eigenen Spielraum.
- Der *Finanzpolitik* kommt — auch wegen der hohen Verschuldung des Landes — eine Schlüsselrolle zu. Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Schleswig-Holstein zeigt einen vom Volumen her gesehen gangbaren Weg der künftigen Haushaltskonsolidierung auf — er muß mit Konsequenz beschritten werden. Zu einer wachstumsorientierten Strategie gehört es allerdings auch, den Anteil der Investitionen an den Ausgaben wieder zu erhöhen und die Staatstätigkeit insgesamt weiter zurückzuführen.
- Der Stellenwert der *Technologiepolitik* in Schleswig-Holstein hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Forschungs- und Technologieinfrastruktur ist zügig ausgebaut worden. Auch in Schleswig-Holstein wird der Versuch unternommen, eine vorausschauende Technologiepolitik zu betreiben; doch steht die Administration hier vor einem kaum lösbaren Informationsproblem, welches die erfolgversprechenden Zukunftstechnologien sind. Je selektiver vorgegangen wird, desto größer ist die Gefahr der Fehlleitung von Steuergeldern.
- Auf dem *Verkehrssektor* ist nach Jahren des Stillstands einiges in Bewegung gesetzt worden, was dem Standort Schleswig-Holstein in Zukunft zugute kommen kann. Die Voraussetzung hierfür ist, daß es gelingt, die beabsichtigten Vorhaben — wie die Ostseeautobahn A20, den Ausbau der B404 und die Nordanbindung des Hamburger Flughafens — schnell umzusetzen. Hinsichtlich der für das Land besonders wichtigen zusätzlichen Elbquerung fehlt allerdings immer noch eine Lösung.
- In der *Regionalpolitik* mangelt es oft an genauen Zielformulierungen und an transparenten Kriterien für die Mittelvergabe. Die Projektauswahl im Rahmen der landeseigenen Regionalprogramme erscheint vielfach willkürlich. Eine Erfolgskontrolle wäre daher dringend erforderlich, wird aber bislang kaum geleistet. Gerade in der Regionalpolitik haben Mischfinanzierungen ein großes Gewicht, die insbesondere auf der Ebene der unteren Gebietskörperschaften zur Fehlleitung von Steuergeldern einladen.
- Die *Landesplanung* steht heute weitgehend unter dem Primat des Umweltschutzes. Ob die intendierte Verbesserung der Umweltqualität tatsächlich realisiert werden kann und ob sie ihren Preis in Form einer (möglichen) Dämpfung der Wachstumskräfte auch wert ist, bleibt offen für kontroverse Diskussionen. Hier bedarf es umfassender Kosten-Nutzen-Analysen. Die derzeit betriebene Landesplanung in Schleswig-Holstein und Hamburg wird dem erheblichen Bedarf an zusätzlicher Koordination und Kooperation noch nicht gerecht.
- Auch und gerade *Kommunalpolitik* ist Standortpolitik, wichtig für verstärkte unternehmerische Aktivität. Kommunale Entscheidungsprozesse müssen vereinfacht und Verantwortlichkeiten klarer geregelt werden; eine konsequentere Privatisierung von kommunalen Unternehmen, mehr Gebührentransparenz und der Abbau von Subventionen sind geboten.

## Inhaltsverzeichnis

<b>I. Schleswig-Holstein unter Druck .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Aufholprozeß durch fortschreitenden Strukturwandel .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Aufgaben der Unternehmen und der Arbeitnehmer .....</b>	<b>9</b>
<b>IV. Aufgaben der Landespolitik .....</b>	<b>11</b>
1. Finanzpolitik .....	11
2. Technologieförderung .....	16
3. Verkehrspolitik .....	21
4. Regionalförderung .....	25
5. Landesplanung .....	28
<b>V. Aufgaben der Kommunalpolitik .....</b>	<b>32</b>
<b>VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen .....</b>	<b>34</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>41</b>

*Das Manuskript wurde am 10. April 1996 abgeschlossen. Die Autoren danken Hans Böhme, Alfred Boss, Claus-Friedrich Laaser und Jörg-Volker Schrader für kritische Anmerkungen.*

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

**Dohse, Dirk:**

Schleswig-Holstein: Standortpolitik in schwieriger Zeit / von  
Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden und Rüdiger Soltwedel.  
Institut für Weltwirtschaft Kiel. - Kiel : Inst. für  
Weltwirtschaft, 1996

(Kieler Diskussionsbeiträge ; 272)

ISBN 3-89456-118-1

NE: Krieger-Boden, Christiane;; Soltwedel, Rüdiger;; GT

©

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

D-24100 Kiel

Alle Rechte vorbehalten

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht  
gestattet, den Band oder Teile daraus  
auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen

Printed in Germany

ISSN 0455 - 0420

## I. Schleswig-Holstein unter Druck

Die Verschärfung des internationalen Wettbewerbs und die Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivität stellen für Wirtschaft und Politik in Schleswig-Holstein eine große Herausforderung dar. Schleswig-Holstein ist zunehmender Konkurrenz ausgesetzt: durch die neuen Bundesländer, durch die Staaten Mittel- und Osteuropas, durch die immer leistungsfähiger werdenden ostasiatischen Schwellenländer, aber auch durch EU-Mitgliedstaaten, deren Preiswettbewerbsfähigkeit sich infolge von Währungsabwertungen zum Teil stark verbessert hat. Dabei ist diese Konkurrenz um so ernster zu nehmen, je ähnlicher die von dort angebotene Produktionspalette derjenigen Schleswig-Holsteins ist.

Schleswig-Holstein muß sich im internationalen Standortwettbewerb um Exportmärkte, Kapital und um ansiedlungswillige Unternehmen behaupten, damit bestehende Arbeitsplätze ren-

tabil gehalten und neue geschaffen werden können und damit der Lebensstandard nicht zurückgeht. Trotz Anpassungsfortschritten in den letzten Jahren steigen die Anforderungen an Wirtschaft und Politik (Kapitel II). Der Standortwettbewerb erfordert mehr Beweglichkeit, Schnelligkeit, Anpassungsvermögen und Anpassungsbereitschaft auf Seiten der Unternehmen wie auch der Arbeitnehmer (Kapitel III). Der Politik fällt die zentrale Rolle zu, die Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln zu verbessern; daher steht eine Betrachtung zentraler politischer Aufgabenbereiche im Mittelpunkt dieses Beitrags (Kapitel IV). Vor allem sind eine solide Finanzpolitik und eine durchgreifende Wachstumsorientierung gefordert, aber auch eine Verbesserung des Anreizsystems und eine bessere Kalkulierbarkeit der Politik nicht nur auf der Landesebene, sondern auch in den Kommunen (Kapitel V).

## II. Aufholprozeß durch fortschreitenden Strukturwandel

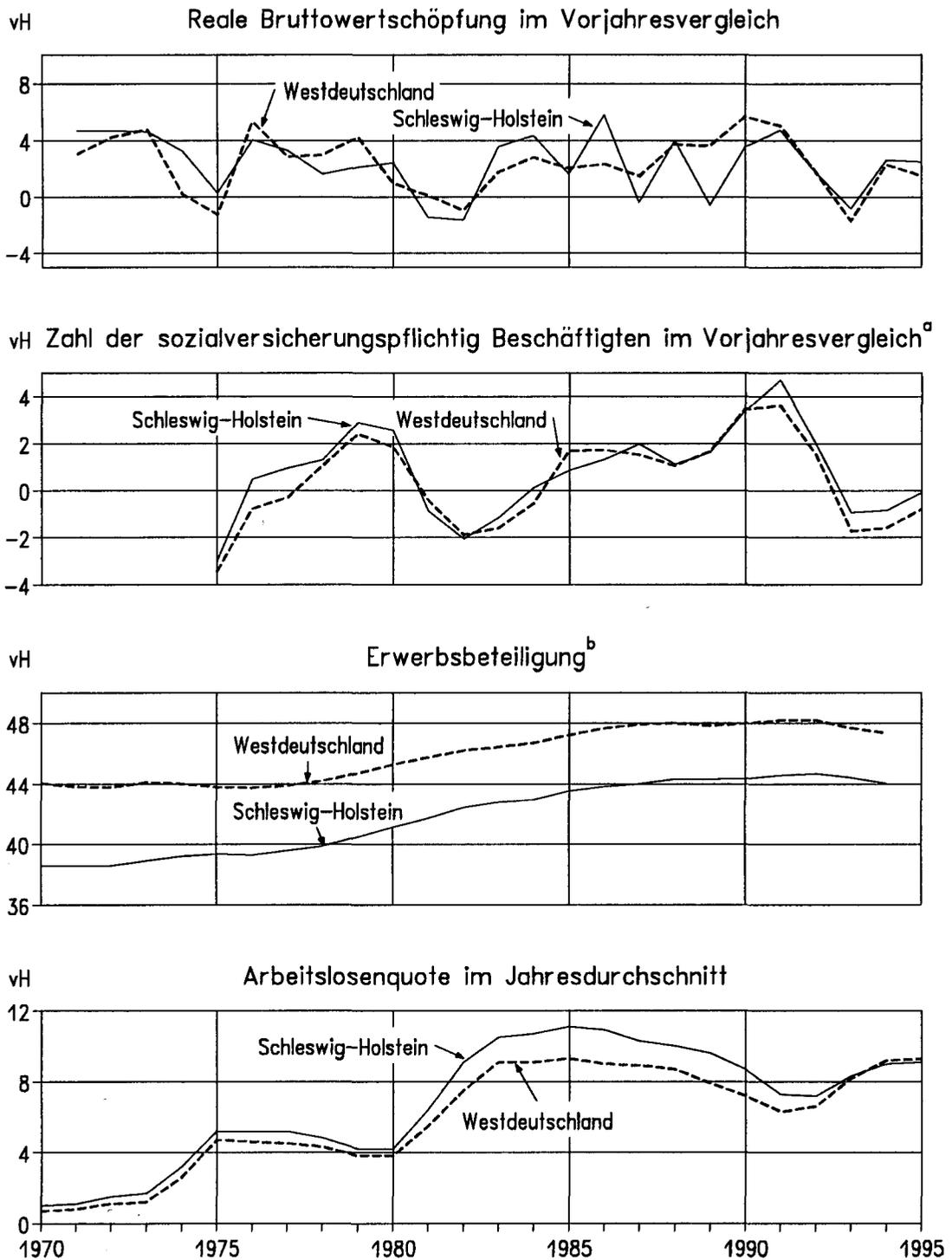
Vor den großen Umwälzungen in Europa am Ende der achtziger Jahre hatte Schleswig-Holstein ein eher negatives Image, gleichsam als periphere Auslaufebene im Süd-Nord-Gefälle der wirtschaftlichen Dynamik. Die Wirtschaftsstruktur war geprägt durch die Landwirtschaft und traditionelle Industrien, viele hochregulierte Branchen und einen hohen Staatsanteil; die geringe Außenverflechtung des Landes ließ auf mangelnde Wettbewerbsfähigkeit schließen. Die Infrastruktur wies ausgeprägte Schwächen vor allem im Bereich der Verkehrsanbindung auf. Die ökonomischen Wachstumsbranchen des Landes waren klein, entwickelten sich aber in den achtziger Jahren sowohl im Vergleich zum Landes- wie zum Bundesdurchschnitt recht dynamisch.<sup>1</sup>

Seit der Vereinigung Deutschlands kann die Wirtschaft Schleswig-Holsteins auf eine vergleichsweise günstige Entwicklung zurückblicken. Vom Vereinigungsboom bis 1991 hat

Schleswig-Holstein überdurchschnittlich profitiert; in der darauf folgenden Rezession hat sich das Land relativ gut behauptet: Sowohl die Dynamik der wirtschaftlichen Aktivität als auch die Entwicklung der Beschäftigung hoben sich in diesem Zeitraum positiv vom Durchschnitt der alten Bundesländer ab (Schaubild 1). Die Arbeitslosenquote lag 1995 zum ersten Mal seit mehr als zwei Jahrzehnten unter dem westdeutschen Durchschnitt — wenn sie sich auch insgesamt auf hohem Niveau verfestigt hat und seit Ende des Jahres 1995 wieder steigt.<sup>2</sup>

Träger der positiven Beschäftigungsentwicklung war in erster Linie der Dienstleistungsbereich (Schaubild 2). Vor allem bei Handel und Verkehr (Speditionsgewerbe) sowie im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe tat sich Schleswig-Holstein hervor. Das Baugewerbe verzeichnete einen Boom, der sich erst 1995 abzuschwächen begann. Im Verarbeitenden Gewerbe gingen demgegenüber Arbeitsplätze verlo-

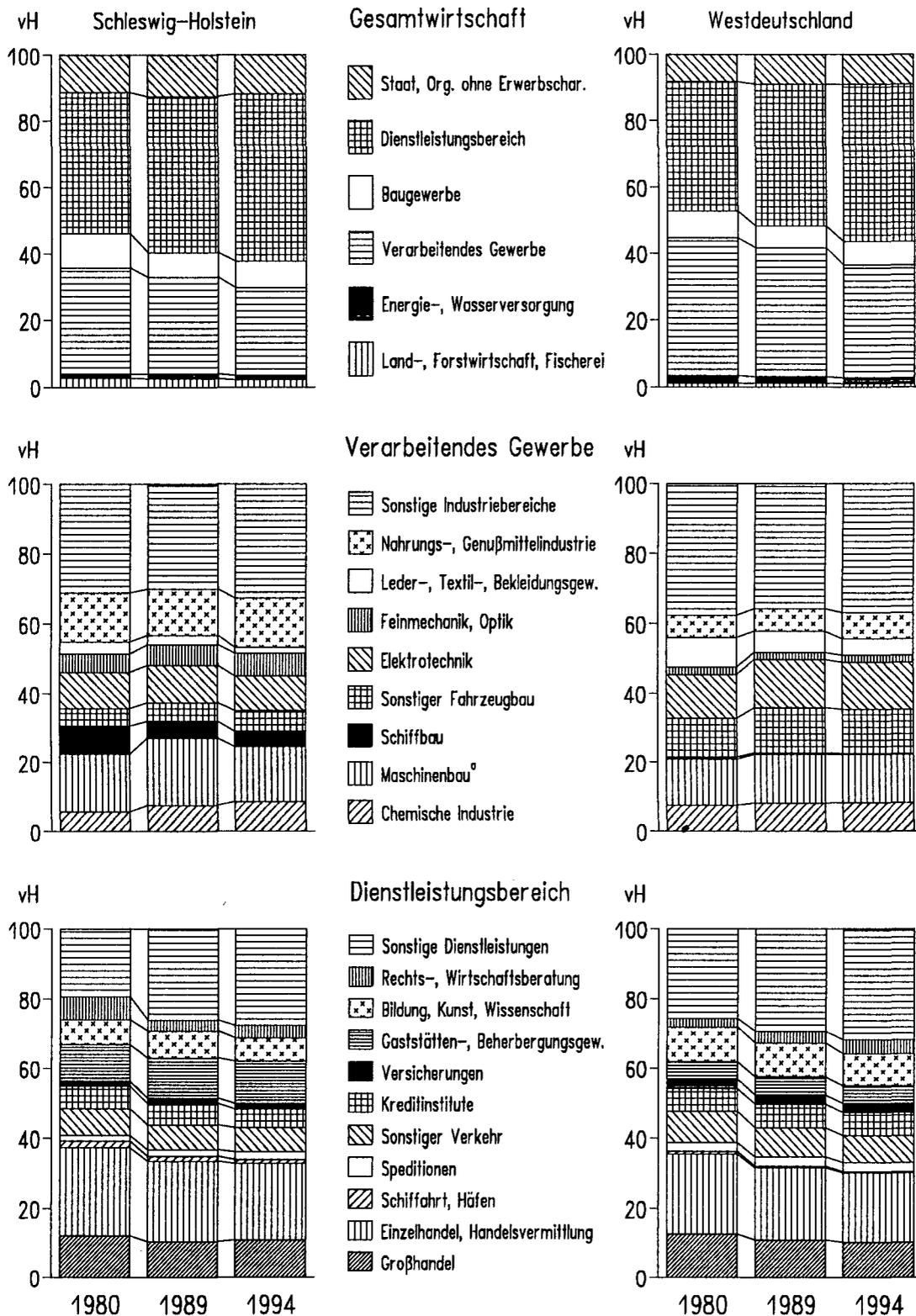
Schaubild 1 – Indikatoren zur Wirtschaftsentwicklung 1970–1995.



<sup>a</sup>Stand am 30. Juni. — <sup>b</sup>Anteil der Erwerbspersonen (Beschäftigte und Arbeitslose) an der Bevölkerung.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (1995), Bundesanstalt für Arbeit *Ämtliche Nachrichten* (lfd. Jgg.), Landesarbeitsamt Nord *Ausgewählte Jahreszahlen der Arbeitsstatistik* (1996), Statistisches Bundesamt *Fachserie 1, Reihe 1* (lfd. Jgg.) und *Fachserie 1, Reihe 4.2.1* (lfd. Jgg.), Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1995), Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (1995), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (1995a), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistische Berichte A.6.5* (lfd. Jgg.) sowie interne Mitteilungen des Statistisches Landesamtes Schleswig-Holstein.

Schaubild 2 – Strukturwandel in der Beschäftigung 1980, 1989 und 1994



Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 1, Reihe 4.2.1* (lfd. Jgg.) und *Fachserie 4, Reihe 4.1.4* (lfd. Jgg.), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistische Berichte A.6.5* (lfd. Jgg.) und *Statistische Berichte E.1.1* (lfd. Jgg.).

ren, allerdings deutlich weniger als sonst in Westdeutschland. Dabei hoben sich vor allem die Chemische Industrie sowie die Feinmechanische und Optische Industrie positiv vom allgemeinen Trend ab, sowohl im Vergleich zur Industrie insgesamt als auch im Vergleich zur jeweiligen Entwicklung in Westdeutschland. Innerhalb der Feinmechanischen und Optischen Industrie haben sich wichtige Spezialgebiete Schleswig-Holsteins — Medizin- und Orthopädietechnik, Meerestechnik, Nachrichtentechnik — überwiegend positiv entwickelt. Vergleichsweise günstig entwickelte sich auch die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, die in den achtziger Jahren einen Schrumpfungsprozeß durchlaufen hatte. Andere, für das Land wichtige Branchen haben sich hingegen schwerer getan, so das Druckereigewerbe, in dem insgesamt Beschäftigung abgebaut wurde, und der Schiffbau, der weiter geschrumpft ist, wenn auch langsamer als im Bundesdurchschnitt. Weiterhin zurückgegangen ist auch die Beschäftigung in der Landwirtschaft. Die Sektorstruktur in Schleswig-Holstein unterscheidet sich zwar auch in der Mitte der neunziger Jahre noch durch den deutlich geringeren Industrialisierungsgrad, das immer noch recht hohe Gewicht traditioneller Wirtschaftsbereiche wie Landwirtschaft und Schiffbau und den überdurchschnittlich hohen Staatsanteil vom Bundesdurchschnitt; sie hat sich diesem jedoch angenähert.

Die Unternehmen im Lande sind nach wie vor spürbar stärker binnenorientiert, also weniger stark auf die Weltmärkte ausgerichtet, als die

Wirtschaft in den übrigen alten Bundesländern: Die Exportquote liegt traditionell erheblich niedriger und ist zudem über die achtziger Jahre hinweg weniger stark angestiegen. Wie meist bei konjunkturellen Abschwüngen ist sie in den neunziger Jahren allerdings auch langsamer zurückgegangen als im westdeutschen Durchschnitt (Schaubild 3). Dabei sind in Schleswig-Holstein vor allem der Maschinenbau, die Elektrotechnik und die Chemie auf den Export ausgerichtet. Im Vergleich zu Westdeutschland ist Schleswig-Holstein ferner auf den Export von Nahrungs- und Genußmitteln und von feinmechanischen und optischen Erzeugnissen spezialisiert (Schaubild 3).

Auch an der Kapitalverflechtung mit dem Ausland wird die nach wie vor geringe Außenorientierung Schleswig-Holsteins deutlich (Tabelle 1). Insgesamt sind die Kapitalströme erheblich kleiner als im Durchschnitt Westdeutschlands; die jährlichen Zuflüsse aus dem Ausland nach Schleswig-Holstein beliefen sich in den neunziger Jahren auf knapp 3 vT des Bruttoinlandsprodukts (Westdeutschland: 7,3 vT), die Abflüsse auf durchschnittlich etwa 2,4 vT (Westdeutschland: 12,7 vT). Allerdings kann Schleswig-Holstein — anders als Westdeutschland — traditionell einen Überschuß der Kapitalzuflüsse aus dem Ausland gegenüber den Kapitalabflüssen ins Ausland verzeichnen.<sup>3</sup> Zudem verdoppelte sich in Schleswig-Holstein parallel zum Bundestrend das Volumen der Kapitalströme gegenüber den achtziger Jahren.

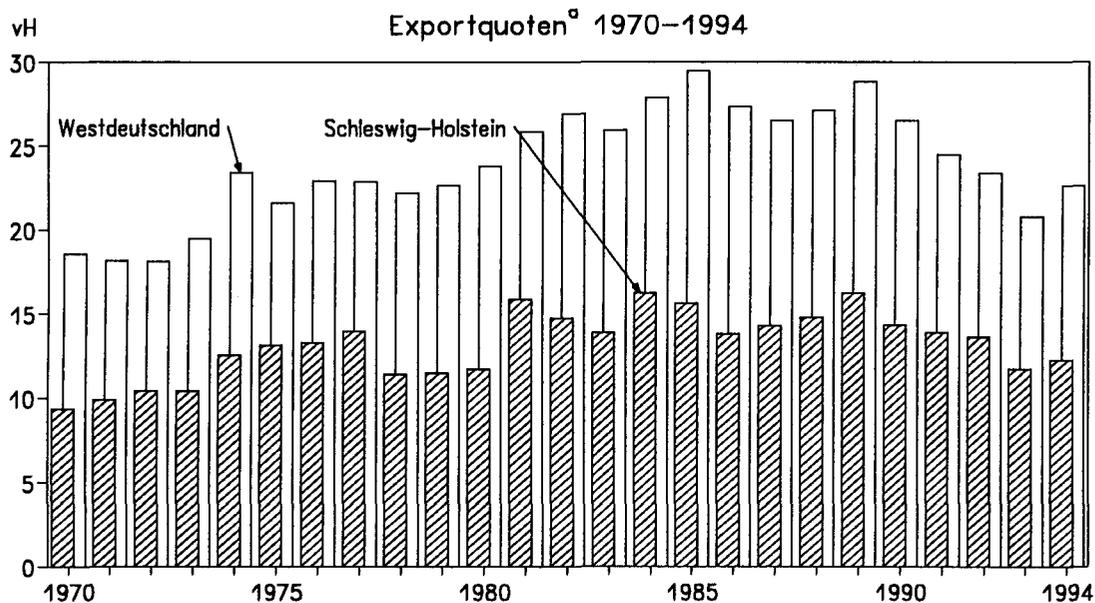
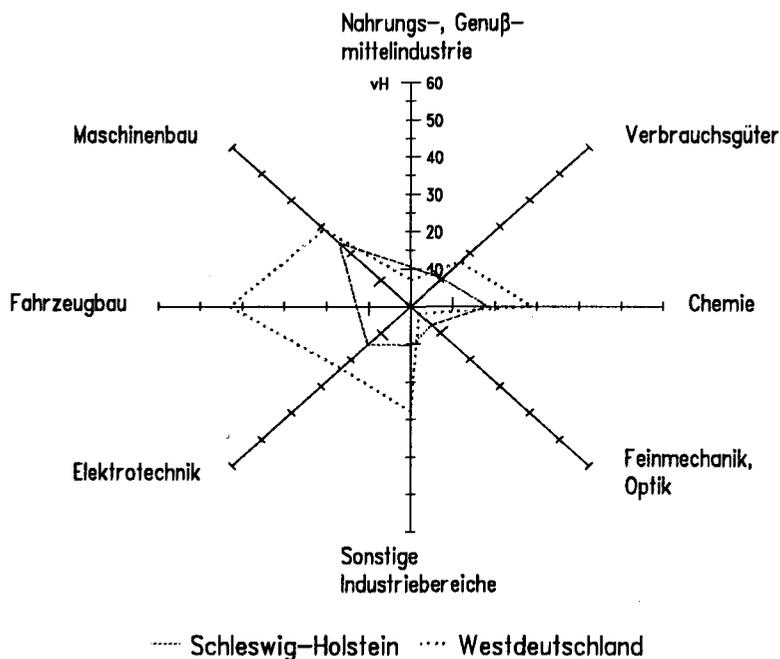
Tabelle 1 – Direktinvestitionen<sup>a</sup> in Schleswig-Holstein und Westdeutschland 1980–1993

	Schleswig-Holstein				Westdeutschland			
	Absolut (Mill. DM)		Anteile am BIP (vT)		Absolut (Mill. DM)		Anteile am BIP (vT)	
	Zuflüsse	Abflüsse	Zuflüsse	Abflüsse	Zuflüsse	Abflüsse	Zuflüsse	Abflüsse
1980–1989	76,0	73,8	1,2	1,2	5 910,7	12 288,8	3,2	7,0
1989–1993	270,0	221,0	2,9	2,4	18 466,3	33 624,0	7,3	12,7

<sup>a</sup>Durchschnitt der jährlichen Kapitalzuflüsse aus dem Ausland und Kapitalabflüsse ins Ausland; Bestandsänderungen.

Quelle: Deutsche Bundesbank (1995) sowie unveröffentlichtes Material der Landeszentralbank in der Freien und Hansestadt Hamburg, in Mecklenburg-Vorpommern und in Schleswig-Holstein und eigene Berechnungen.

Schaubild 3 – Entwicklung und Struktur des Außenhandels

Exportspezialisierungsmuster<sup>b</sup> 1994

<sup>a</sup>Anteil der Warenexporte am Bruttoinlandsprodukt. — <sup>b</sup>Anteil des Auslandsumsatzes ausgewählter Industriebereiche am Bruttoinlandsprodukt.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1995), Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1995), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistische Berichte G.2.1* (Ifd. Jgg.) sowie interne Mitteilungen des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein für 1994.

### *Divergierende Entwicklungen in den Teilräumen*

Die Teilräume Schleswig-Holsteins, die kreisfreien Städte, das Hamburger Umland und der ländliche Raum, sind an diesen Entwicklungen des Landes in unterschiedlichem Maße beteiligt. Die *kreisfreien Städte* konnten seit den achtziger Jahren, insbesondere aufgrund von Beschäftigungseinbrüchen in der jüngsten Rezession seit 1992, nur einen unterdurchschnittlichen Beschäftigungsanstieg verzeichnen (Herrmann und Hirschfeld 1995: 11 ff.). Offensichtlich kommt es bei steigender Erwerbsbevölkerung in den Städten nach wie vor zur Verlagerung von Betrieben aus dem Innenstadtbereich und zu Neuan siedlungen vor den Toren der Städte. Zudem sind einige der Städte (Kiel, Lübeck, Flensburg) von Truppenabbau und Rüstungskonversion besonders betroffen. Durch die Konversion geraten einige Industriebranchen dieser Städte unter Druck, die, wie der Schiffbau oder der Maschinenbau, gerade hier vergleichsweise stark von Rüstungsaufträgen leben. Die Arbeitslosigkeit ist zwar auch in den Städten zurückge-

gangen, liegt jedoch nach wie vor weit über dem Landesdurchschnitt (Tabelle 2).

Das *Hamburger Umland* hat sich demgegenüber in den letzten Jahren — sowohl was die Beschäftigtenzahlen als auch was die Wertschöpfung angeht — sehr dynamisch entwickelt und weist daher auch eine deutlich geringere Arbeitslosigkeit auf. Alle Prognosen sagen für diese Region ein weiteres kräftiges Arbeitsplatzwachstum voraus. Probleme für die wirtschaftliche Dynamik könnten hier allerdings daraus entstehen, daß die Gewerbeflächen (bis etwa 30 Kilometer nördlich von Hamburg) langsam knapp werden.

Grundsätzlich anders verläuft die Entwicklung im *ländlichen Raum*. Die Landwirtschaft steht — auch infolge der EU-Agrarreform<sup>4</sup> — weiterhin unter Anpassungsdruck. Die Abhängigkeit des ländlichen Raums von der Landwirtschaft hat sich in den letzten Jahren weiterhin deutlich reduziert. So ist die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in den ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins zwischen 1988 und 1993 — entgegen dem Landes-

Tabelle 2 – Zur Entwicklung der Teilräume Schleswig-Holsteins (vH)

	Kreisfreie Städte <sup>a</sup>	Hamburger Umland <sup>b</sup>	Ländlicher Raum <sup>c</sup>	Schleswig-Holstein
	<i>Pro-Kopf-Einkommen (DM)<sup>d</sup></i>			
1980	25 910	17 672	17 369	19 561
1988	36 469	26 547	25 869	28 635
1992	47 031	34 268	29 874	35 385
	<i>Bevölkerungsentwicklung<sup>e</sup></i>			
1980–1988	–0,5	0,2	–0,4	–0,2
1988–1994	0,7	1,3	0,9	1,0
	<i>Einkommensentwicklung<sup>e</sup></i>			
1980–1988	4,4	5,2	5,1	4,9
1988–1992	6,6	6,6	3,7	5,4
	<i>Beschäftigungsentwicklung<sup>e</sup></i>			
1980–1988	–0,5	0,8	0,3	0,2
1988–1994	0,6	2,6	1,7	1,6
	<i>Arbeitslosenraten</i>			
1988	14,1	7,5	10,3	10,3
1994	12,6	6,8	8,7	9,0

<sup>a</sup>Kiel, Lübeck, Flensburg, Neumünster. — <sup>b</sup>Landkreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg. — <sup>c</sup>Landkreise Nordfriesland, Schleswig-Flensburg, Dithmarschen, Steinburg, Rendsburg-Eckernförde, Plön, Ostholstein. — <sup>d</sup>Bruttowertschöpfung je Einwohner. — <sup>e</sup>Durchschnitt der jährlichen Veränderungsdaten.

Quelle: Landesarbeitsamt Nord (lfd. Jgg.), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (1995b), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistische Berichte A.1.3* (lfd. Jgg.) sowie *Statistische Berichte A.2.5* (lfd. Jgg.).

trend — um 13 vH gestiegen. Der Tourismus bleibt eine wichtige Einkommensquelle; ein weiterer Zuwachs für diesen Sektor bedarf angesichts der verschärften Konkurrenz (z. B. durch Mecklenburg-Vorpommern und Dänemark) erhöhter Anstrengungen hinsichtlich der Qualität und der Preise. Manche ländlichen Standorte mit ehemals starken Bundeswehrkontingenten geraten durch den Truppenabbau wegen der Entlassung der zivilen Beschäftigten und wegen des Ausfalls von kaufkräftiger Nachfrage in Schwierigkeiten (Küchenmeister 1993; Zühlke-Robinet 1992). Den Problemen im ländlichen Raum wirkt entgegen, daß das Pen-

deln bei wachsenden Pendeldistanzen stark zugenommen hat (Dohse et al. 1992). Mehr und mehr Landbewohner, die auf dem Land keine Arbeit finden, pendeln in die Städte, ehemalige Städter wählen den ländlichen Raum als Wohnsitz unter Beibehaltung des städtischen Arbeitsplatzes. Die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum liegt daher nur auf Landesdurchschnitt, und, so jedenfalls das Fazit der Landesregierung (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1995), der Lebensstandard der Landbewohner unterscheidet sich insgesamt nicht mehr wesentlich von dem der Stadtbewohner bzw. der Bewohner des Hamburger Umlandes.<sup>5</sup>

### III. Aufgaben der Unternehmen und der Arbeitnehmer

Wichtige Gestaltungsaufgaben fallen in den Verantwortungsbereich der Unternehmen.<sup>6</sup> Weltweit hat sich der Wettbewerb verschärft. Das immer schnellere Tempo des technischen Fortschritts, das Eintreten neuer Konkurrenten in die Weltmärkte und die Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten bei gleichzeitiger Fragmentierung und Dynamisierung der Märkte verschärfen den internationalen Kosten- und Innovationswettbewerb und erhöhen die Komplexität und Veränderungsgeschwindigkeit des Unternehmensumfeldes. In vielen Märkten können die Unternehmen ihre Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine verstärkte und umfassende Markt- und Kundenorientierung behaupten: Kosten, Qualität und Lieferzeiten müssen simultan optimiert werden. Und es muß sichergestellt werden, daß die Unternehmen innovativ neue Produkte entwickeln und sich neue Märkte eröffnen können. Es geht also nicht allein um eine Politik der Kostensenkung, sondern zugleich auch um mehr Dynamik durch Einfallsreichtum, um Rationalisierung *und* Revitalisierung der Unternehmen.<sup>7</sup>

In diesem veränderten Umfeld kommt es mehr auf Schnelligkeit und Flexibilität an als auf Größe. Daher könnte sich eine mittelständische Struktur des Unternehmenssektors als besonders positiv für den Erfolg im Wettbewerbsprozeß erweisen. Kleine und mittlere Unternehmen sind

— so wird oft hervorgehoben — besonders schnell und flexibel. Zudem wird in der regionalwirtschaftlichen Diskussion verstärkt darüber diskutiert, daß kleinbetriebliche Unternehmensstrukturen, die netzartig und kooperativ innerhalb eines begrenzten geographischen Raumes miteinander verbunden sind, ein „innovatives Milieu“ schaffen, das die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in dieser Region steigert (Grotz und Braun 1996). Nun sind in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den anderen westdeutschen Bundesländern kleine und mittlere Unternehmen besonders bedeutsam. Etwa 88 vH der Beschäftigten in Schleswig-Holstein waren 1987 in kleinen und mittleren Unternehmen (bis 500 Beschäftigte) beschäftigt, im westdeutschen Durchschnitt dagegen nur knapp 66 vH.<sup>8</sup> Der hohe Anteil der kleinen und mittleren Unternehmen könnte mithin zur Annahme verleiten, daß schon dadurch ein großer Vorteil an Flexibilität und Schnelligkeit gegenüber Regionen gegeben sei, in denen Großunternehmen dominieren. Dies wäre jedoch ein voreiliger Schluß:

– Es ist zu bedenken, daß auch die großen Unternehmen durch radikale Änderungen in Führungsphilosophie und Unternehmensorganisation „kleiner“ und damit den kleinen und mittleren Unternehmen ähnlicher werden.

Sie verfügen zudem nicht nur über interne Arbeitsmärkte, sondern insbesondere auch über interne Finanzmärkte — ein großer Vorteil gegenüber den mittelständischen Unternehmen, die oft unter einem akuten Mangel an Eigenkapital leiden und in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ganz besonders auf ihre Hausbanken angewiesen sind.

- Die Großunternehmen, denen die Kleinen oft zuliefern, stellen zudem neue und verschärfte Anforderungen an die Zulieferer, fordern mehr Kooperation mit den Zulieferern und zwischen den Zulieferern; auch reduzieren sie die Zahl direkter Zulieferer und suchen sich Systemführer. All dies fordert den kleinen und mittleren Unternehmen ein höheres Maß an Offenheit und Zusammenarbeit ab, vielleicht mehr, als diese üblicherweise sehr auf ihre Unabhängigkeit bedachten Unternehmer bislang bereit waren zu praktizieren. Auch müssen sich kleinere und mittlere Unternehmen stärker unternehmensexternen strategischen Allianzen und Kooperationen öffnen, nicht zuletzt deswegen, um auch auf den neuen ausländischen Wachstumsmärkten Terrain zu erobern.

Auch für mittelständische Unternehmen machen die dramatischen Veränderungen im Unternehmensumfeld ein höheres Maß an Komplexitätsbewältigung und Schnelligkeit erforderlich. Dies läßt sich nur realisieren, wenn Informationsbeschaffung und -verarbeitung effizient gestaltet werden, wenn kontinuierliche Lernprozesse stattfinden und wenn schneller entschieden wird. Daran müssen Führungsphilosophie und Organisationsstruktur in den Unternehmen angepaßt werden, nur dann wird das „Kapital in den Köpfen der Mitarbeiter“ erfolgreich mobilisiert werden können. Das ist in den kleinen und mittleren Unternehmen sicherlich vom Grundsatz her viel einfacher als in großen Unternehmen, doch sollte man nicht die Augen davor verschließen, daß gerade Eigentümerunternehmer bisweilen sehr eigenwillige Persönlichkeiten sind, die den Prinzipien partizipativer Unternehmensführung nicht unbedingt offen gegenüberstehen. Kleinheit allein ist mithin allenfalls ein Teil einer Chance, die umfassender

genutzt werden muß, um im verschärften Wettbewerb zurechtzukommen zu können. Die Unternehmensgrößenstruktur in Schleswig-Holstein ist daher sicherlich keine Rückversicherung für die notwendige Anpassung an die verschärften Turbulenzen in der Wettbewerbssituation.

Erfolg beim Wandel von Organisation und Führung hängt nicht allein vom Wollen der Kapitaleigner, der Unternehmensführung und der Mitarbeiter ab. Unternehmensinterne Veränderungen erfordern vor allem ausreichende Freiräume und Differenzierungsmöglichkeiten in den tarifvertraglichen und (arbeits-)rechtlichen Regelungen. Zum einen ist die tiefgreifende Reform der Führungsphilosophie und der Organisation, die gegenwärtig in vielen Unternehmen stattfindet, noch längst nicht abgeschlossen; zum anderen werden betriebsübergreifende, kollektive Regelungen der Tendenz nach wohl auf Dauer an Effektivität verlieren, da aufgrund des verschärften Wettbewerbs und der größeren Dynamik des Unternehmensumfeldes in allen Wirtschaftsbereichen eine stärkere Fragmentierung der Probleme und Interessen zu beobachten ist. Angesichts der komplexen Experimentierprozesse in den Unternehmen sollten die Verbände und die Gewerkschaften auf das Kodifizieren von Standardlösungen verzichten und sich weit stärker als bisher auf das Setzen eines Rahmens beschränken, innerhalb dessen dann auf der Unternehmensebene konsensfähige Lösungen erarbeitet werden können. Dies legt nahe, daß die Tarifpolitik, so wie sie grosso modo während der vergangenen fünfundzwanzig Jahre praktiziert wurde, nicht weitergeführt werden kann. Gewerkschaften und Verbände, die sich häufig als Interessenwahrer der Arbeitslosen darstellen, sollten es angesichts dieser vielfältigen Experimentierprozesse, der hohen Arbeitslosigkeit und der nach wie vor bestehenden strukturellen Probleme auch in Schleswig-Holstein nicht nur akzeptieren, sondern bewußt unterstützen, daß der Suchprozeß nach marktgerechten Arbeitsbedingungen dezentral verläuft.

Viele, auch mittelständische Unternehmen, die Führung und Organisation des Unternehmens von Grund auf reformiert haben, machten die Erfahrung, daß durch diesen Prozeß unerwartet hohe Produktivitätssteigerungen realisiert wer-

den können. Die „Revolution in der Unternehmensführung“ bedeutet daher vermutlich aber auch, daß in den meisten Unternehmen, die sie durchgeführt haben, selbst bei einer nachhaltigen konjunkturellen Belebung eher weniger zusätzliche Arbeitsplätze entstehen werden, als es dem

Muster früherer Aufschwungsperioden entspricht. Um so mehr muß das politische Augenmerk darauf gerichtet werden, daß neue Unternehmen entstehen und Hemmnisse für den Wachstumsprozeß abgebaut werden.

## IV. Aufgaben der Landespolitik

Der Rahmen, innerhalb dessen Unternehmen agieren, wird von der Politik gesetzt. Ob ein Land wie Schleswig-Holstein als Unternehmensstandort wettbewerbsfähig oder gar ein „Treibhaus“ für unternehmerisches Handeln sein kann, hängt in starkem Maße von diesem politischen Rahmen ab. Im folgenden sollen wichtige Politikbereiche eingehender untersucht werden, die in starkem Maße in der Verantwortung des Landes liegen.<sup>9</sup> Selbstverständlich wird die Standortqualität eines Landes wie Schleswig-Holstein erheblich von bundespolitischen Einflüssen sowie von der Politik der EU, von Vereinbarungen im Rahmen internationaler Organisationen wie der WTO oder auch, wie in der Werftenpolitik, der OECD mitgeprägt. Die dadurch gesetzten Bedingungen kann Schleswig-Holstein nur sehr mittelbar oder gar nicht beeinflussen. Um so wichtiger ist es, daß die dem Land verbleibenden Handlungsparameter sinnvoll genutzt werden, z.B. in der Finanzpolitik (Abschnitt IV.1), der Technologiepolitik (Abschnitt IV.2), der Verkehrspolitik (Abschnitt IV.3), in den Bereichen Regionalpolitik (Abschnitt IV.4) und Landesplanung (Abschnitt IV.5).

### 1. Finanzpolitik

Der Finanzpolitik kommt innerhalb der Landespolitik eine Schlüsselrolle zu, denn zum einen determiniert die heutige Finanzpolitik den wirtschaftspolitischen Handlungsrahmen der Zukunft, zum anderen zwingt die kritische Lage der öffentlichen Finanzen zu Konsolidierungsanstrengungen, die alle Politikbereiche betreffen.

#### *Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen*

Die Finanzlage Schleswig-Holsteins ist seit den frühen neunziger Jahren durch gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen ist die Steuerkraft des Landes relativ zur durchschnittlichen Steuerkraft der übrigen alten Bundesländer gestiegen (Minister für Finanzen und Energie 1995: 9 f.). Aufgrund dieser Entwicklung und wegen der Einbeziehung der neuen Länder ist Schleswig-Holstein seit 1995 Zahlerland im Länderfinanzausgleich. Trotz der günstigen Entwicklung der Steuerkraft ist es aber nicht gelungen, die Finanzierungsdefizite der Landeshaushalte zu reduzieren.

Der Schuldenstand des Landes betrug am 31. Dezember 1995 rund 26,4 Mrd. DM (Tabelle 3). Dies entspricht einer Schuldenquote (Schuldenstand in vH des nominalen Bruttoinlandsprodukts) von 24,1 vH und einer Pro-Kopf-Verschuldung von 9 719 DM.<sup>10</sup> Aus dieser im Vergleich zu den übrigen Flächenländern außerordentlich hohen Verschuldung — nur das Saarland weist eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung auf — resultiert eine jährliche Zinsbelastung des Landeshaushalts, die derzeit bei 1,615 Mrd. DM liegt und bis zum Jahr 2000 voraussichtlich die Grenze von 2 Mrd. DM überschreiten wird. Durch die stetig wachsende Zinsbelastung, die finanziellen Mehrbelastungen des Haushalts durch die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich (rund 400–500 Mill. DM jährlich) und das Jahressteuergesetz 1996<sup>11</sup> wird der ohnehin enge finanzpolitische Handlungsrahmen des Landes zusätzlich eingeschränkt.

Ohne besondere Konsolidierungsmaßnahmen besteht die Gefahr, daß die Staatsfinanzen in

Tabelle 3 – Die Entwicklung wichtiger finanzpolitischer Kennzahlen in Schleswig-Holstein 1988–1995

	Schulden des Landes	Verschuldung pro Einwohner	Nettoeinnahmen	Nettoausgaben	Budgetdefizit
	Mrd. DM	DM	Mrd. DM		
1988	18,2	7 113	9,55	10,56	1,01
1994	24,8	9 175	12,31	13,59	1,28
1995 <sup>a</sup>	26,4	9 719	12,65	14,00	1,34
			<i>Zuwachsraten in vH<sup>b</sup></i>		
1988–1995	5,5	4,6	4,1	4,1	4,1
1994–1995	6,5	5,9	2,8	3,0	4,7

<sup>a</sup>Vorläufige Zahlen (laut Auskunft durch das Ministerium für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein). —  
<sup>b</sup>Durchschnitt der jährlichen Zuwachsraten.

Quelle: Minister für Finanzen und Energie (1995), Statistisches Landesamt *Statistisches Jahrbuch* (lfd. Jgg.) sowie interne Mitteilungen des Landesrechnungshofs und eigene Berechnungen.

Schleswig-Holstein — wie auch in anderen Bundesländern — aus dem Ruder laufen. Eine Mindestforderung an die Finanzpolitik lautet, daß die Solvenz des Landes langfristig gesichert sein muß. Diese Forderung ist dann erfüllt, wenn der Überschuß der Einnahmen des Landes über die Ausgaben (abzüglich Zinsausgaben) ausreicht, um den Schuldendienst zu finanzieren (Boss und Lorz 1995: 4).<sup>12</sup> Den Überschuß der Einnahmen über die bereinigten Ausgaben bezeichnet man als Primärüberschuß. Unter der benötigten Primärüberschußquote versteht man den Anteil am Bruttoinlandsprodukt, den der öffentliche Sektor im Durchschnitt langfristig aufwenden muß, um seinen Schuldendienst zu leisten und damit seine Zahlungsfähigkeit zu sichern. Die benötigte Primärüberschußquote steigt mit der Schuldenquote eines Landes und mit der Differenz zwischen langfristigem Zins und der Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts.<sup>13</sup> Die Schätzung dieser Differenz ist mit beträchtlicher Unsicherheit behaftet. Aus diesem Grund soll hier von drei alternativen Szenarien ausgegangen werden (Boss und Lorz 1995: 6 ff.):

- einem optimistischen Szenario (I), das eine Differenz von 1,6 Prozentpunkte unterstellt;
- einem mittleren Szenario (II), das von einer Differenz von 2,7 Prozentpunkte ausgeht;
- einem pessimistischen Szenario (III), das von einer Differenz von 4 Prozentpunkte ausgeht.

Das optimistische Szenario unterstellt eine Differenz, wie sie im Durchschnitt seit 1973 für Westdeutschland bestand, während das mittlere Szenario, das uns als die plausibelste Variante erscheint, dem Durchschnitt der achtziger Jahre entspricht. Die Berechnungen zeigen, daß die benötigte Primärüberschußquote im optimistischen Szenario 0,39, im mittleren Szenario 0,65 und im pessimistischen Szenario 0,96 vH des Bruttoinlandsprodukts beträgt (Tabelle 4). Demgegenüber lag die tatsächliche Primärüberschußquote 1995 bei nur 0,25 vH des Bruttoinlandsprodukts.<sup>14</sup> Es klafft also eine Finanzierungslücke zwischen benötigter und tatsächlicher Primärüberschußquote, die je nach Szenario und zugrundegelegter Schuldenquote zwi-

Tabelle 4 – Finanzierungslücken für drei Szenarien (vH)

Szenario <sup>a</sup>	Benötigte <sup>b</sup>	Tatsächliche	Finanzierungslücke
	Primärüberschußquote		
I	0,39	0,25	0,14
II	0,65	0,25	0,40
III	0,96	0,25	0,71

<sup>a</sup>I: optimistisches Szenario, II: mittleres Szenario, III: pessimistisches Szenario; Erläuterung der drei Szenarien im Text. — <sup>b</sup>Der Berechnung wurde eine Schuldenquote in Höhe von 24,1 vH zugrunde gelegt.

Quelle: Interne Informationen des Ministeriums für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein und des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein sowie eigene Berechnungen.

schen 0,14 und 0,71 vH des Bruttoinlandsprodukts liegt. Falls es nicht gelingt, diese Finanzierungslücke in den nächsten Jahren zu schließen, wird die Verschuldungsquote weiter anwachsen. Hieraus resultiert ein noch höherer Konsolidierungsbedarf in der Zukunft und — auf lange Sicht — ein weiterer Verlust finanzpolitischer Gestaltungsspielräume.

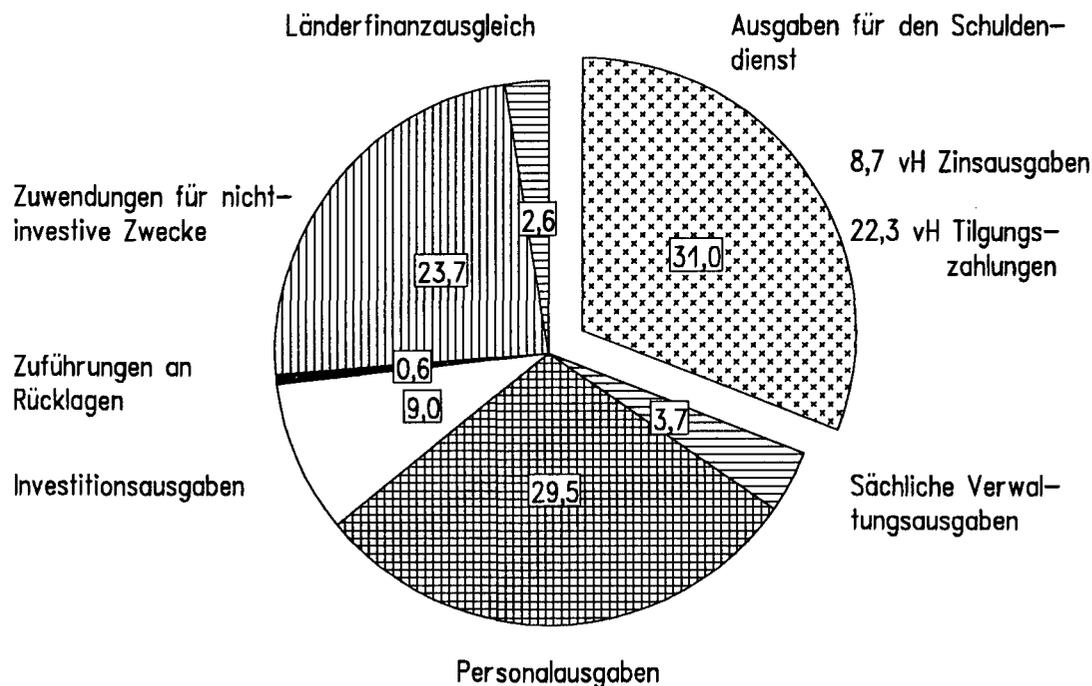
Hinweise auf die Frage, wie die Politik auf dieses Problem reagiert, kann die mittelfristige Finanzplanung geben. Ein Blick auf die Struktur der Gesamtausgaben im Haushaltsplan 1995 zeigt, daß die drei dominierenden Ausgabenposten — Ausgaben für den Schuldendienst, Personalausgaben und Zuwendungen für nichtinvestive Zwecke — zusammen fast 84 vH der Gesamtausgaben ausmachen (Schaubild 4). Die Ausgaben für investive Zwecke erreichen demgegenüber nicht einmal 10 vH der Gesamtausgaben.

In der Planung bis 1999 sind jährliche Steigerungen der Nettoausgaben von etwas mehr als 3 vH vorgesehen. Dabei ist für die einzelnen

Ausgabengruppen jedoch eine recht unterschiedliche Entwicklung geplant (Schaubild 5):

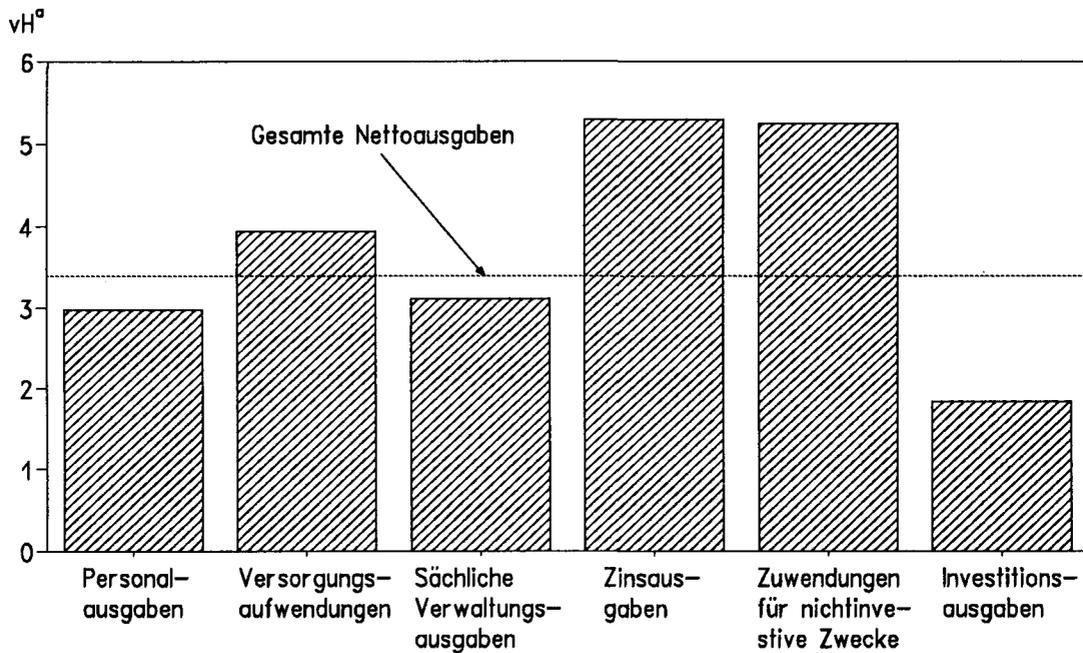
- Die Personalausgaben sollen mit 3 vH leicht unterproportional zu den gesamten Nettoausgaben wachsen.
- Für die sächlichen Verwaltungsausgaben ist bis 1997 ein überproportionaler und danach ein unterproportionaler Anstieg vorgesehen.
- Die Versorgungsaufwendungen werden ab 1997 stark überproportional steigen, da ab 1997 Landesbedienstete aus den besonders stark besetzten Geburtsjahren in den Ruhestand gehen werden. Die Spitzenbelastung wird in den Jahren 2004–2016 erwartet. Aus diesem Grund wurde 1995 ein Pensionsfonds eingerichtet, dem 100 Mill. DM aus dem Verkaufserlös der Provinzialversicherung als Grundstock zugeführt wurden. Ab 1996 ist eine jährlich wachsende Zuführung von Haushaltsmitteln in den Fonds vorgesehen.<sup>15</sup>
- Die Zinsausgaben werden aufgrund der zu erwartenden Zinssteigerungen im Finanzplanungszeitraum überproportional zunehmen.<sup>16</sup>

Schaubild 4 – Struktur der Ausgaben im Haushaltsplan 1995 (vH)



Quelle: Minister für Finanzen und Energie (1995).

Schaubild 5 – Geplante Entwicklung wichtiger Ausgabengruppen im Finanzplanungszeitraum 1995–1999



<sup>a</sup>Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate.

Quelle: Minister für Finanzen und Energie (1995).

– Auch die Zuwendungen für nichtinvestive Zwecke werden überproportional ansteigen. Hier fallen insbesondere die laufenden Leistungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände wie Schlüsselzuweisungen, Sozialhilfe und Wohn-geld ins Gewicht.

– Der starke Anstieg der Versorgungsaufwendungen, der Zuwendungen für nichtinvestive Zwecke und der Zinsausgaben geht zu Lasten der Ausgaben für eigene Investitionen des Landes und Investitionsförderungsmaßnahmen, die unterproportional wachsen und z.T. rückläufig sind. Die Investitionsquote des Landes (= Anteil der öffentlichen Investitionen an den Nettoausgaben ohne Länderfinanzausgleich) wird von 12,1 vH (1995) auf 11,3 vH (1999) zurückgehen.

Auf der Grundlage der vorgelegten Finanzplanung erscheint es durchaus möglich, das Problem der Finanzierungslücke im Finanzplanungszeitraum in den Griff zu bekommen. In den nächsten Jahren wird es darauf ankommen, die zum Teil recht ehrgeizigen Zielsetzungen der Finanzplanung (wie eine Vervierfachung des

Primärüberschusses bis 1999) konsequent in die Haushaltswirklichkeit umzusetzen. Ob diese Umsetzung gelingt, bleibt abzuwarten, denn die Finanzplanung hat lediglich programmatischen Charakter. Der Landesrechnungshof Schleswig-Holstein bemerkt in diesem Zusammenhang: „Solange die Finanzplanungen des Landes ... globale Minderausgaben in nicht unerheblichem Ausmaß zugrunde legen, ohne gleichzeitig Konzepte für deren Erwirtschaftung aufzuzeigen und in Angriff zu nehmen, bleiben derartige Planungen unrealistisch“ (Landesrechnungshof 1995: 74). Darüber hinaus ist anzumerken, daß das Land ab 1998 voraussichtlich mehr Finanzmittel für die Zahlung von Schuldzinsen aufwenden wird als für investive Zwecke; die Ausgabenstruktur wird also unter wachstumspolitischen Gesichtspunkten zunehmend ungünstiger.

#### *Finanzpolitische Handlungsempfehlungen*

Eine finanzpolitische Konsolidierungsstrategie, die das Ziel verfolgt, die private Wirtschaftsaktivität zu stimulieren, anstatt sie zu bremsen, kann sich nicht damit zufrieden geben, allein die

Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Sie sollte vielmehr auf eine insgesamt niedrigere Staatsquote zielen und daher an einer Kürzung der öffentlichen Ausgaben und nicht an einer Erhöhung der öffentlichen Einnahmen ansetzen.

Eine Rückführung der öffentlichen Ausgaben kann nur auf der Grundlage einer umfassenden Aufgabenkritik erfolgen. So sollte der gesamte Etat zunächst daraufhin überprüft werden, welche Aufgaben private Unternehmen gleich gut wahrnehmen können. Das Privatisierungspotential vor allem auf kommunaler Ebene, aber auch auf Landesebene<sup>17</sup> ist sicherlich noch nicht ausgeschöpft. Zu beachten ist aber, daß die Veräußerung öffentlicher Einrichtungen und deren Überführung in andere Organisationsformen nur dann Vorteile bringt, wenn diese Umwandlung das Land aus seiner finanziellen Verantwortung entläßt, d.h., wenn es sich um echte Privatisierungen handelt. Die dabei erzielten Veräußerungserlöse sollten zur Schuldentilgung und nicht zur Finanzierung laufender Aufgaben verwendet werden.

Weitere Einsparpotentiale bietet der Abbau von Subventionen. So beliefen sich die Finanzhilfen im Haushalt des Landes Schleswig-Holstein 1994 auf rund 430 Mill. DM (Minister für Finanzen und Energie 1994: 6 ff.).<sup>18</sup> Hierbei ist eine starke Selektivität, d.h., eine Konzentration auf bestimmte Wirtschaftsbereiche wie Landwirtschaft, Wohnungswesen, Verkehr und Schiffbau festzustellen. Zwar liegt die Hauptverantwortung für die Subventionspolitik beim Bund, da ein Großteil der Subventionen auf Bundesgesetzen (einschließlich der EU-Verordnungen und durchlaufenden Bundesmittel) beruht oder eingesetzt wird, um Komplementärmittel des Bundes zu binden (Rosenschon 1994: 20). Die Länder wirken jedoch über den Bundesrat an der Steuergesetzgebung mit und könnten — beispielsweise indem sie auf eine klarere Aufgaben- und Ausgabentrennung zwischen Bund und Ländern sowie den Abbau von Mischfinanzierungen drängen — einen wichtigen Beitrag zum Subventionsabbau leisten.

An die generelle Aufgabenkritik muß sich eine Optimierung des Aufgabenvollzugs anschließen (Korthals 1994: 4 ff.). Ein Haupthindernis für eine effiziente Wahrnehmung öffentlicher Auf-

gaben besteht zur Zeit in Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen Bund und Land auf der einen und Land und Kommunen auf der anderen Seite. Die Vielzahl bestehender Überschneidungen sowie das Übermaß an Zustimmungsvorbehalten machen eine Reform mit dem Ziel einer klareren Aufgabenteilung zwischen den Gebietskörperschaften und der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen unumgänglich. Zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Kommunen gehört auch eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung (Laaser und Stehn 1995). Der Finanzausgleich zwischen Ländern und Kommunen sollte neu geregelt werden, wobei die Gängelung der Kommunen durch Mischfinanzierung und zweckgebundene Zuweisungen zugunsten eigener Finanzierungsquellen bzw. allgemeiner Finanzausweisungen abgebaut werden sollte (Boss 1993; Sachverständigenrat 1995: 212). Zur Optimierung des Aufgabenvollzugs gehört weiterhin eine Reform der Organisationsstruktur und der Steuerungsinstrumente in der Verwaltung. So ist der Übergang zu einer dezentralisierten und kostenorientierten Ressourcenverantwortung, ergänzt um ein leistungsfähiges Verwaltungscontrolling, eine notwendige Voraussetzung, um ein kostenorientiertes Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.

Es gibt für das Land also eine Vielzahl von Ansatzpunkten für eine ökonomisch sinnvolle Konsolidierungsstrategie. Die hier gemachten Vorschläge erfordern jedoch von den betroffenen Akteuren ein hohes Maß an Verantwortungsbewußtsein, laufen sie doch auf ein Sich-Zurücknehmen der Politik und eine stärker ökonomische Orientierung der Verwaltung hinaus. Die oft pointierten öffentlichen Verlautbarungen im politischen Bereich, die zum Teil fast den Charakter von Selbstbindungen<sup>19</sup> haben, lassen hoffen, daß den Worten und Experimenten auch bald auf breiter Front Taten folgen werden. Es bleibt allerdings kritisch anzumerken, daß die Landesregierung als Ziel und Maßstab für die Verlagerung von Aufgaben vorrangig die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung und nicht die Privatisierung (Schleswig-Holsteiner Landtag 1994b: 3) ansieht. Solange vom

Grundsatz her privatisierungsfähige Aufgaben im öffentlichen Bereich verankert sind oder nur formal in der Rechtsform privatisiert werden (und im öffentlichen Eigentum verbleiben), stellen sich schwierige Fragen der Kontrolle. Fehlende Konkursfähigkeit hat negative Anreizwirkungen bei der Kostenkontrolle und bei der Gestaltung einer marktgerechten Leistungspalette. Das zentrale ordnungspolitische Anliegen ist freilich nicht allein darauf gerichtet, private Eigentümerschaft zu begründen, sondern letztlich darauf, daß sowohl die Vorteile privater Kontrolle des Eigentums als auch die Vorteile der Kontrolle durch den Markt zusammenwirken. Privatisierung *und* Wettbewerb sind aus dieser Perspektive heraus untrennbar miteinander verbunden.

## 2. Technologieförderung

Die neuere Wirtschaftstheorie — und hier insbesondere die neue Wachstumstheorie — betont die Pfadabhängigkeit ökonomischer Entwicklung. Danach werden Wachstumsprozesse durch kleine, fast zufällige Anstöße ausgelöst und verstärken sich durch räumlich und sektoral begrenzte externe Effekte in kumulativer Weise (Paqué 1995). Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Produktionsfaktor technisches Wissen, dem positive externe Effekte zugeschrieben werden (siehe z.B. Grossman und Helpman 1989 oder Sala-i-Martin 1990).<sup>20</sup> Solche „spillovers“ von Wissen fungieren in diesen Modellen als Motor des endogenen Wachstums. Aus regionalökonomischer Sicht ist bedeutsam, daß sich ihre Übertragung möglicherweise eher kleinräumig vollzieht.<sup>21</sup> Wenn dies zutrifft, so kommen die positiven externen Effekte neuen technischen Wissens vor allem der Wirtschaft der Region zugute, in der dieses Wissen produziert wurde. Zudem wird vermutet, daß die Intensität der Diffusion des neuen Wissens auch davon abhängt, wie sehr die Unternehmen in einer Region miteinander vernetzt sind (so z.B. Storper und Scott 1995).

Wo solche externen Effekte existieren und über Netzwerke wirksam werden, stellt sich die Frage nach der Rolle des öffentlichen Sektors.

Vielfach wird der Bereich der Technologie- und Innovationspolitik als strategischer Politikbereich angesehen und der Versuch unternommen, eine vorausschauende Forschungs- und Technologiepolitik zu betreiben. Dies trifft auch für Schleswig-Holstein zu. Die derzeit betriebene Politik der Technologieförderung in Schleswig-Holstein offenbart die Einsicht in die ökonomische Bedeutung neuen technischen Wissens und zeigt das Bemühen, die hierin liegenden Potentiale für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes zu nutzen. Ende der achtziger Jahre waren noch erhebliche Defizite in der Forschungs- und Technologieinfrastruktur Schleswig-Holsteins zu konstatieren (Hoffmeyer et al. 1990: 131 ff.). Ein Indikator für den Nachholbedarf Schleswig-Holsteins in diesem Bereich mag in der nach wie vor geringen Zahl von Patentanmeldungen schleswig-holsteinischer Unternehmen gesehen werden (Schaubild 6).<sup>22</sup>

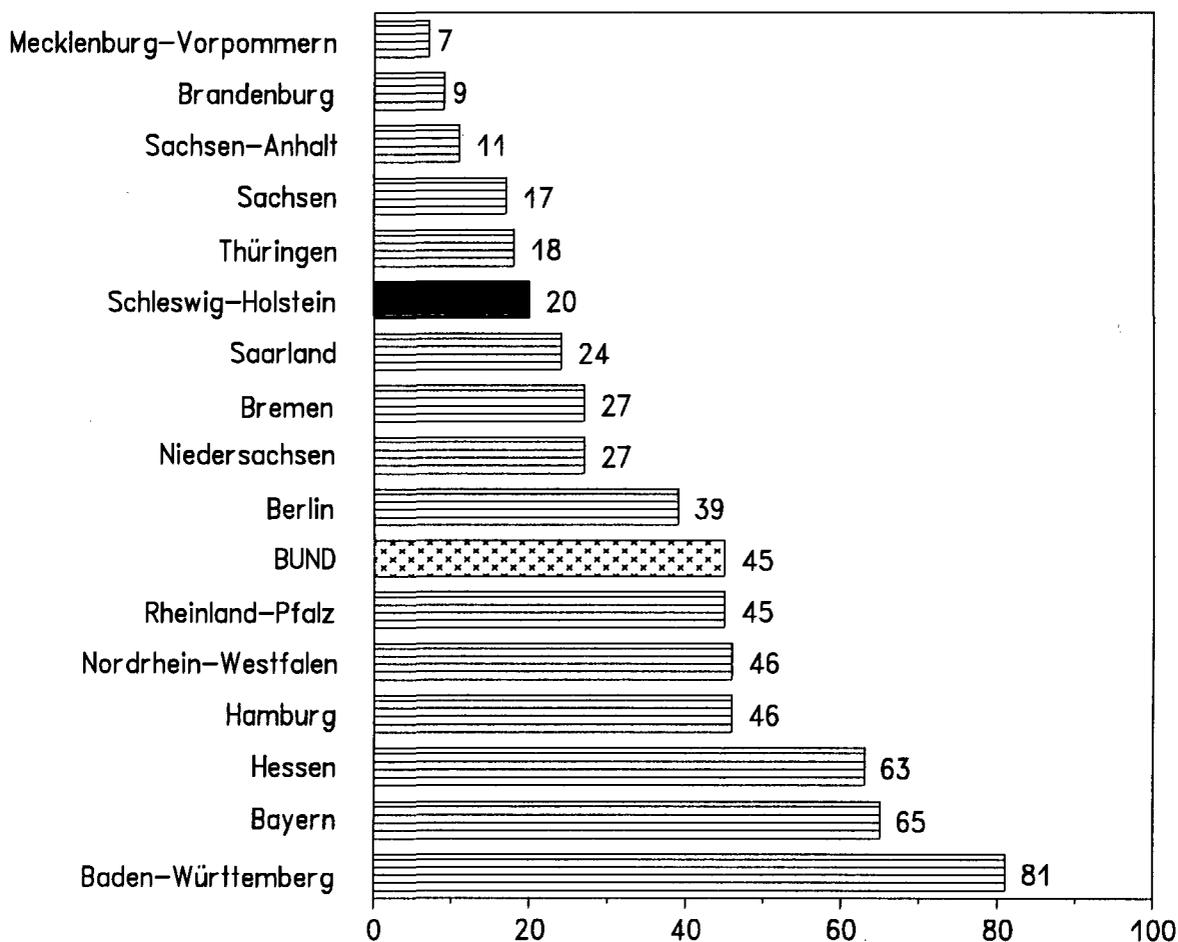
Die Rolle des öffentlichen Sektors erschöpft sich aber nicht in dem Bemühen, eine erfolgversprechende Forschungs- und Technologiepolitik zu betreiben. Es geht vielmehr darum, das Streben nach hervorragenden Leistungen in den Forschungs- und Bildungsinstitutionen insgesamt zu verstärken. Schulen, Hochschulen und Universitäten haben hierfür eine besondere Bedeutung: Ihre Anziehungskraft auf junge Menschen steht und fällt mit den Entwicklungsperspektiven, die sie ihnen eröffnen können. Der gesamte Bildungsbereich ist ein zunehmend wichtiger Faktor im Standortwettbewerb (vgl. dazu den Exkurs am Ende dieses Abschnitts).

### *Zur technologiepolitische Konzeption des Landes Schleswig-Holstein*

Die Schwerpunkte der in den letzten Jahren in Schleswig-Holstein betriebenen Technologiepolitik lagen im Ausbau der Forschungs- und Technologieinfrastruktur, im Auf- und Ausbau eines flächendeckenden Technologie-Transfer-Netzwerks sowie in der Förderung technologieorientierter Unternehmen (Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr 1994: 9 ff.).

Der Ausbau der Forschungs- und Technologieinfrastruktur ist in den letzten Jahren zügig vorangekommen. Hier sind unter anderem zu nennen: Der Auf- und Ausbau der Technischen

Schaubild 6 – Patentanmeldungen in den Bundesländern 1994 (Anzahl je 100 000 Einwohner)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft (1995: 21).

Fakultät der Universität Kiel und der Fachhochschule Westküste in Heide, die Errichtung des Instituts für Siliziumtechnik (ISiT) in Itzehoe, das Forschungs- und Technologiezentrum (FTZ) in Büsum, das GEOMAR-Forschungsinstitut in Kiel sowie die wirtschaftsnahen Forschungsinstitute CEM GmbH (Mikrosystemtechnik, Elektronik, Feinwerktechnik) und NU-TECH GmbH (Lasertechnik) in Neumünster. Daneben wurde mit dem Aufbau eines flächendeckenden Technologie-Transfer-Netzes begonnen, in dessen Zentrum die Technologiestiftung und die Technologie-Transfer-Zentrale Schleswig-Holstein stehen.

Die *Technologiestiftung* Schleswig-Holstein wurde 1991 errichtet und mit einem Stiftungskapital von rund 60,5 Mill. DM aus dem Verkaufserlös der Landesanteile an der Howaldts-

werke-Deutsche Werft AG ausgestattet. Die Aufgabe der Technologiestiftung besteht darin, „für die Zukunftsfähigkeit des Landes Schleswig-Holstein relevante Technologien zu identifizieren, deren Potentiale abschätzbar zu machen und Ansatzpunkte zu ihrer strukturierten Förderung bzw. Nutzung vorzustellen“ (Technologiestiftung 1995a: 4).<sup>23</sup>

Die Industrie- und Handelskammern des Landes und die Technologiestiftung sind mit jeweils 50 vH an der *Technologie-Transfer-Zentrale* Schleswig-Holstein beteiligt, deren Ziel es ist, den Technologie-Transfer aus der Wissenschaft in die Wirtschaft und innerhalb der Wirtschaft zu beschleunigen und zu intensivieren. Unterstützt wird die Technologie-Transfer-Zentrale durch die Technologie-Transfer-Beauftragten der (Fach-)Hochschulen, deren Aufgabe darin

besteht, die gegenseitige Information und Kooperation zwischen Unternehmen und (Fach-)Hochschulen zu fördern.

An einer Reihe von Orten in Schleswig-Holstein (Raisdorf, Eutin, Itzehoe, Niebüll, Flensburg, Lübeck und Eckernförde) wurden *Technologie- und Gründerzentren* ins Leben gerufen, in denen zur Zeit etwa 200 Unternehmen mit rund 1 200 Beschäftigten angesiedelt sind. In den nächsten Monaten sollen weitere Zentren in Kiel und Itzehoe hinzukommen. Damit hat Schleswig-Holstein, gemessen an der Einwohnerzahl, die zweithöchste Zahl von Technologie- und Gründerzentren aller Bundesländer nach Nordrhein-Westfalen (*Kieler Nachrichten*, Technikzentren kooperieren, 18. November 1995).

#### *Anmerkungen zu einer vorausschauenden Forschungs- und Technologiepolitik*

Aus ökonomischer Sicht ist zu den Erfolgsaussichten einer vorausschauenden Forschungs- und Technologiepolitik anzumerken, daß externe Effekte des technischen Wissens zwar Argumente für eine staatliche Förderung der Grundlagenforschung liefern,<sup>24</sup> daß jedes Setzen eines Förderschwerpunkts aber unter besonderem Begründungszwang steht (Klodt 1994). Eine sektorale Differenzierung der Förderung läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn nachgewiesen werden kann, daß die Forschungsergebnisse bestimmter Branchen in besonderem Maße die Eigenschaften öffentlicher Güter aufweisen. Ebenso setzt eine schwerpunktmäßige Förderung bestimmter Technologiebereiche voraus, daß diejenigen Technologiebereiche, von denen in der Zukunft die stärksten Wachstumsimpulse ausgehen, bekannt sind. De facto steht die Administration hier vor einem kaum lösbaeren Informationsproblem. In Schleswig-Holstein erfolgt dennoch — nicht zuletzt aufgrund begrenzter finanzieller Mittel — eine Konzentration auf bestimmte als Schlüssel- bzw. Querschnittstechnologien angesehene Technologiefelder wie Sensorik, IuK-Techniken, Mikrosystemtechnik, Biotechnologie oder Umwelttechnik.

Die *Technologiestiftung* Schleswig-Holstein ist eine Institution, die sich hauptsächlich aus den Erträgen ihres Stiftungskapitals finanziert und damit vergleichsweise unabhängig von ta-

gespolitischen oder budgetären Zwängen agieren kann, was grundsätzlich positiv zu bewerten ist. Da es sich jedoch auch beim Stiftungskapital letztendlich um Geld der Steuerzahler handelt, sollte nach angemessener Zeit eine Rentabilitätskontrolle — etwa in Form einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse — durchgeführt werden.

Eine mögliche Begründung für die Notwendigkeit von *Technologie-Transfer-Einrichtungen* liegt in dem hohen Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen in Schleswig-Holstein. Kleine und mittlere Unternehmen sind zwar häufig hochinnovativ,<sup>25</sup> sie haben gegenüber Großunternehmen jedoch systematische Nachteile bei der Anwendung anderswo produzierten technischen Wissens. Audretsch (1995: 6) nennt hierfür drei Gründe:

- (1) Großunternehmen sind eher in der Lage, die hohen Kosten und Risiken der Einführung neuer Technologien zu tragen.
- (2) Großunternehmen müssen häufiger Ersatzinvestitionen tätigen als kleine und mittlere Unternehmen und haben damit häufiger Gelegenheit, auf neueste Technologien zurückzugreifen.
- (3) Großunternehmen haben eine breitere Produktpalette und ein breiteres Tätigkeitsfeld als kleine und mittlere Unternehmen, d.h., sie können neue Technologien mit höherer Wahrscheinlichkeit nutzen.

Ein Weiteres kommt hinzu: Auch wenn es in Schleswig-Holstein eine Reihe von mittelständischen Unternehmen gibt, die in ihrer Innovationsfähigkeit überdurchschnittlich erfolgreich sind, klafft zwischen den Spitzenleistungen und dem Durchschnitt im Lande eine als zu groß erachtete Lücke. Hier zielt die Diffusionspolitik durch die Technologie-Transfer-Einrichtungen darauf, diese Differenz durch ein Senken der Informationskosten und die Errichtung eines Informationsnetzwerkes zu vermindern.

Ein Gutachten des ifo-Instituts zum Technologietransfer in Deutschland gibt deutliche Hinweise darauf, daß einerseits erhebliche Transferhemmnisse existieren, während andererseits die Bedeutung externen technischen Wissens für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen ständig

zunimmt (Reinhard und Schmalholz 1995). Allerdings ist fraglich, ob intermediäre Technologietransfereinrichtungen in der Lage sind, die Hemmnisse im Transferprozeß zu beseitigen, beruhen diese Hemmnisse doch vor allem auf fehlenden Voraussetzungen bei den Partnern (Technologieproduzenten und -nachfragern) selbst.<sup>26</sup> Die Politik der Technologieförderung sollte daher vor allem auf die Unterstützung des direkten Technologietransfers gerichtet sein, indem sie die Transfervoraussetzungen bei den (größtenteils staatlichen) Forschungseinrichtungen verbessert, durch eine Dezentralisierung der Transferverantwortung in den Forschungseinrichtungen und ein flexibleres Entgeltsystem die Transferanreize erhöht und Unterstützungsleistungen an den Hochschulen wie Patent- und Lizenzbüros anbietet (Reinhard und Schmalholz 1995: 210 ff.). Auf der Ebene der Technologietransfer-Einrichtungen sollte — sofern diese überhaupt als sinnvoll erachtet werden — die Eigenverantwortlichkeit und Marktorientierung im Vordergrund stehen. Die Notwendigkeit einer generellen Grundförderung solcher Einrichtungen ist jedenfalls nicht erkennbar (Reinhard und Schmalholz 1995: 178).

Die Einrichtung und öffentliche Förderung von *Technologie- und Gründerzentren* wird häufig damit begründet, daß solche Einrichtungen als regionale Wachstums- und Entwicklungspole<sup>27</sup> fungierten und gleichsam eine Katalysatorfunktion für das regionale Wirtschaftswachstum wahrnehmen könnten. Inwieweit solche positiven Erwartungen erfüllt werden können, ist letztendlich eine empirische Frage.

Aufgrund umfangreicher empirischer Untersuchungen für die USA weisen Luger und Goldstein (1989, 1991) die Hypothese, daß Technologieparks als Wachstums- bzw. Entwicklungspole fungieren, zumindest für größere Regionen mit Universitäten zurück. Die Universitäten selbst sind in diesen Regionen die Wachstumspole, und die Wachstumsimpulse gehen zu einem wesentlich größeren Teil auf Lokalisierungseffekte zurück als auf „forward“ oder „backward linkages“ (Luger und Goldstein 1989: 20). Technologieparks sind in den Regionen am erfolgreichsten, in denen eine bestimmte kritische Masse an technologieorientierten Un-

ternehmen und FuE-Infrastruktur bereits vorhanden ist.<sup>28</sup> Bemerkenswert hoch ist die Gefahr des Scheiterns von Park-Neugründungen: 50 vH der Neugründungen scheitern, und von den verbleibenden Parks geben noch einmal 50 vH im Zeitablauf ihre High-Tech-Ausrichtung auf (Luger und Goldstein 1991: 181).<sup>29</sup>

Für die Bundesrepublik existieren zur Zeit noch keine derart umfassenden empirischen Studien, aber immerhin sind Einzelaspekte untersucht worden. Eine interessante Frage ist die, ob sich nach Gründung eines Technologie- und Gründerzentrums die Zahl der technologieorientierten Unternehmen innerhalb einer Region signifikant erhöht hat. Die Antwort für (West-) Deutschland fällt negativ aus: Für die technologieorientierten Unternehmen in den Technologie- und Gründerzentren ist bekannt, daß nur 4 vH bei Nichtexistenz des Technologie- und Gründerzentrums nicht gegründet worden wären, so daß hier kaum von einer gründungsbestimmenden Wirkung ausgegangen werden kann (Sternberg 1995: 215 f.). Die Vorteile von Technologiezentren liegen vor allem in der Unterstützung bei der Kapitalbeschaffung und Akquisition öffentlicher Fördermittel sowie der Erleichterung von Kontakten der oft unerfahrenen Gründer. Eine vom Institut für betriebswirtschaftliche Innovationsforschung der Universität Kiel durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, daß Unternehmen in Technologiezentren sich besonders in der kritischen Anfangsphase besser entwickeln als Unternehmen außerhalb dieser Einrichtungen, d.h., die Überlebenswahrscheinlichkeit von jungen, technologieintensiven Unternehmen ist in Technologiezentren tendenziell höher als außerhalb (Steinkühler 1994). Problematisch ist es hingegen, wenn weniger erfolgreiche Gründer auf Dauer im Zentrum verbleiben und dort ein Schattendasein führen (sogenanntes Wärmehallen-Argument). Empirische Studien (wie die von Steinkühler 1994) zeigen, daß eine Reihe von Technologiezentren an den am wenigsten begünstigten Standorten keine Auszüge zu verzeichnen hatten. Es erscheint daher sinnvoll, die Aufenthaltsdauer von Unternehmen in Technologiezentren strikt zu begrenzen.

Die Subventionskomponente bei Technologie- und Gründerzentren liegt vor allem darin, daß Mietflächen und sonstige Einrichtungsinfrastruktur sowie Beratungsdienstleistungen weit unter Marktpreisen zur Verfügung gestellt werden. Laut Sternberg liegen die Mieten in westdeutschen Technologie- und Gründerzentren zu 65 vH und in ostdeutschen sogar zu 97 vH unter den ortsüblichen Vergleichsmieten (Sternberg 1995: 213). Es sollte daher darüber nachgedacht werden, die Startförderung neugegründeter technologieorientierter Unternehmen auf Darlehensbasis zu betreiben (ähnlich wie Ausbildungsförderung). Diese Darlehen wären nach Verlassen des Technologie- und Gründerzentrums und bei selbsttragendem Wachstum des technologieorientierten Unternehmens zurückzuzahlen.

#### *Fazit*

Der Ausbau der Infrastruktur für die Produktion neuen technischen Wissens in Schleswig-Holstein ist durchweg zu begrüßen. Freilich tragen manche der in diesem Kapitel diskutierten neuen Instrumente der Technologiepolitik und vor allem der Politik des Technologietransfers in Schleswig-Holstein stark experimentellen Charakter. Dies kann angesichts des durchaus bestehenden Nachholbedarfs und aus der Natur der Aufgabe heraus auch nicht zu sehr verwundern. Da in beträchtlichem Umfang Steuergelder involviert sind, erscheint jedoch eine stärkere, strikt an ökonomischen Kriterien orientierte Erfolgskontrolle unverzichtbar. Gerade in Zeiten angespannter öffentlicher Finanzen ist es wichtig, sparsam mit dem Geld der Steuerzahler umzugehen und auch technologiepolitische Maßnahmen an strenge Erfolgskontrollen zu binden.<sup>30</sup> Dies macht es erforderlich, das angestrebte Ziel bzw. das Zielbündel präziser zu definieren und Indikatoren zu bestimmen, an denen festgemacht werden kann, ob und inwieweit diese Ziele erreicht worden sind. Aus dieser Überlegung resultiert natürlich auch eine Aufforderung an die ökonomische Forschung, strukturelle Indikatoren zu entwickeln, die helfen können, eine solche Aufgabe zu erfüllen. Ein hoher Grad der Inanspruchnahme von Fördergeldern oder eine rege Nachfrage nach (hoch subventionierten) Gewerbeflächen in Technologie- und Gründer-

zentren sagen für sich genommen wenig über den Erfolg der Technologiepolitik aus. Statt dessen sind Untersuchungen erforderlich, die Aufschluß darüber geben, ob öffentliche Investitionen bzw. Fördermittel die Produktivität im privaten Sektor erhöhen, inwieweit sie private Investitionen induzieren und wie hoch die reinen Mitnahmeeffekte sind.

In manchen Fällen werden die politischen Entscheidungen allerdings wohl nicht solchen Kosten-Nutzen-Analysen unterworfen und haben letztlich eher den Charakter einer Wette. Hier wären hohe parlamentarische Hürden sinnvoll, denn das Wetten mit dem Geld der Steuerzahler bedarf besonders guter Argumente und/oder einer besonders hohen politischen Akzeptanz.

#### *Exkurs: Wachstumsfaktor Bildungspolitik*

Komplementär zur Förderung von Forschung und Entwicklung ist es notwendig, die Bildung von Humankapital zu intensivieren. Langfristig kommt der Bildungspolitik eine wichtige Rolle auch und besonders für die Lage am Arbeitsmarkt zu. Die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten muß besser und schneller an die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und beruflichen Veränderungen angepaßt werden. Reine Wissensvermittlung tritt dabei zunehmend in den Hintergrund, weil die Halbwertszeit von Wissen rapide abnimmt. Die Fähigkeit, sich wieder und wieder schnell und effizient neues Wissen und neue Fachkompetenz aneignen und diese auch anwenden zu können, gewinnt dadurch an Bedeutung. Je mehr es gelingt, durch exzellente Leistungen an den Schulen und Hochschulen junge Menschen zu attrahieren, desto größer dürfte die Wahrscheinlichkeit sein, daß diese sich dem Land verbunden fühlen und hier auch beruflich tätig werden. Dies gilt um so mehr, als Schleswig-Holstein wegen seiner naturräumlichen Lage und seines hohen Freizeitwertes ein attraktiver Wohnstandort ist.

Damit rücken die Bildungs- und Weiterbildungsinstitutionen in einem sehr viel stärkeren Maße, als dies früher der Fall war, in den Blickwinkel der Angebotspolitik. Es geht hier darum, nach erfolgsversprechenden Reformen Ausschau zu halten:

- Qualifizierungsprozesse müssen verbessert werden, um dadurch die Lage auf dem Arbeitsmarkt (langfristig) zu entschärfen;
- in der Bildungspolitik muß durchgängig die Leistungsorientierung gestärkt werden, die im internationalen Standortwettbewerb unabdingbar ist;
- dem Wettbewerbsprinzip muß mehr Raum eingeräumt werden, um Produktivität und Innovation zu steigern;
- das lebenslange Lernen muß nachhaltig gefördert werden.

Bildungspolitik ist in der Bundesrepublik Ländersache und bietet damit auch für die Landespolitik einen zusätzlichen Ansatzpunkt, sich im Standortwettbewerb durch besonders gute institutionelle Rahmensetzung zu profilieren — ein Aspekt, der in der Bildungspolitik, aber auch in der Wirtschaftswissenschaft, in dieser Form noch zu wenig berücksichtigt worden ist. Hier müssen die Forschungsanstrengungen intensiviert werden, um zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zwischen Bildungsinstitutionen und regionalem Wirtschaftswachstum zu gelangen.

### 3. Verkehrspolitik

#### *Verkehrsinfrastruktur*

Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ist wegen des hohen Transport- und Mobilitätsbedarfs in einer arbeitsteiligen Wirtschaft einer der wichtigsten Standortfaktoren. Dies gilt um so mehr, wenn ein Standort wie Schleswig-Holstein abseits der ökonomischen Zentren liegt und seine Erreichbarkeit durch natürliche Hindernisse beeinträchtigt wird.<sup>31</sup> In Schleswig-Holstein gab es in den achtziger Jahren und bis in den Anfang der neunziger Jahre hinein nur wenig Bewegung hinsichtlich eines Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur. Angesichts des stark gestiegenen Verkehrsaufkommens (Tabelle 5) kam das einer ständigen Verschlechterung der Verkehrssituation gleich.

Eine Prognose der weiteren Verkehrsentwicklung und damit des künftigen Bedarfs an Verkehrsinfrastruktur ist schwierig: Einerseits erfor-

dert zunehmende Integration Arbeitsteilung auch im Bereich der Produktion und damit einen wachsenden Transport von Vorprodukten und Komponenten. Daneben nimmt der Freizeitverkehr permanent zu. Andererseits sinkt der Bedarf an Verkehrsleistungen mit dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft und den wachsenden Möglichkeiten der Kommunikationstechnik (Baum 1995).<sup>32</sup> Auch ein Wachstum, das weniger über die mengenmäßige Ausweitung von Produktion und Absatz läuft, sondern eher über die Erzeugung höherwertiger Produkte, verringert den Anstieg des Verkehrsaufkommens. Das Ergebnis dieser gegenläufigen Tendenzen läßt sich schwer vorhersagen. Zudem gibt es für Verkehrsinfrastruktur keine Knappheitspreise, die Hinweise auf notwendige Erweiterungen geben könnten und die gleichzeitig darauf hinwirken würden, daß vorhandene Kapazitäten effizienter genutzt würden (Böhme und Sichelschmidt 1993).<sup>33</sup> Ziemlich sicher ist zu erwarten, daß — vor allem auf den Straßen — der Durchgangsverkehr aus Skandinavien zunehmen wird, was die bestehenden Infrastrukturengpässe in Schleswig-Holsteins Anbindung nach Süden verschärfen wird.

In jüngerer Zeit sind allerdings einige Maßnahmen getroffen worden, die längerfristig die Verkehrssituation in Schleswig-Holstein verbessern werden. So sind mit der Bahnstrukturreform, insbesondere mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) seit Januar 1996, Voraussetzungen für eine effizientere und damit letzten Endes auch kostengünstigere Nutzung der *Schiene* geschaffen worden (Laaser 1994). Durch diese Reform ist die Verantwortung für die Bereitstellung von Nahverkehrsleistungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in die Hand der Landesregierung gelegt worden. Das Land hat die Regionalisierung umgesetzt, indem eine landesweite Verkehrsservicegesellschaft (LVS) gegründet wurde, die vom Land und den Kreisen getragen wird und die Aufträge für Nahverkehrsleistungen erteilen wird. Dabei hat auf der Anbieterseite die Deutsche Bahn AG als Nachfolgerin der Bundesbahn keine garantierte Monopolstellung mehr inne, auch wenn sie de facto auf den meisten Strecken zur Zeit noch der einzige Anbieter ist und das Schienennetz

immer noch unter ihrer Verfügungsgewalt steht. Längerfristig könnte sich dennoch innerhalb des bestehenden Netzes ein Anbieterwettbewerb entwickeln, der kostensenkend und qualitätssteigernd wirken dürfte. Dadurch, daß die Kosten des SPNV über ein festes und im Zeitablauf dynamisiertes Budget weitgehend vom Bund übernommen werden, fallen allerdings Aufgaben- und Ausgabenhoheit auseinander. Dies mindert für das Land den Anreiz, die grundsätzliche Frage nach dem erforderlichen Gesamtumfang des SPNV einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu unterziehen. Die Reform greift hier also noch zu kurz.

Einen konkreten Fortschritt im Bereich des Schienenverkehrs stellt die Elektrifizierung der Strecke Hamburg–Kiel dar, auch wenn sich die damit verbundenen hohen Erwartungen einer besseren und schnelleren Anbindung Schleswig-Holsteins wegen einer ungünstigen Fahrplangestaltung einstweilen nur in geringem Maß erfüllt haben. Weitere Ausbaumaßnahmen (Elektrifizierung der Strecke Neumünster–Flensburg, Ausbau Hamburg–Büchen–Berlin) gehen ihrer Vollendung entgegen oder sind zumindest in der Planung.

Für die häufig geforderte und auch von der Landesregierung angestrebte Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene sollten die Möglichkeiten jedoch trotz solcher Leistungsverbesserungen im Schienenverkehr kurz- und mittelfristig nicht überschätzt werden.<sup>34</sup>

(i) Die Menge an Gütern, um die es bei einer fühlbaren Verlagerung geht, dürfte die Kapazitäten der Bahn zumindest kurzfristig übersteigen. Bereits eine Verlagerung von nur 10 vH des Straßengüterverkehrs würde für die Bahn einen Zuwachs von einem Drittel ausmachen (Tabelle 5). Dieser Verkehr würde sich auf den Hauptrouuten zu einem Umfang kumulieren, der ohne Erweiterungen und verbesserter Organisation nicht mehr zu bewältigen wäre.

(ii) Darüber hinaus ist das Problem des Sammel- und Anschlußverkehrs bei der Bahn nicht gelöst. Die Deutsche Bahn AG entfernt sich sogar von der Lösung dieses Problems, indem z.B. vorhandene Gleisanschlüsse nicht mehr bedient werden

und indem angestrebt wird, nach Ziel- und von Quellorten möglichst nur Ganzzüge einzusetzen. Angesichts der weitgehend dezentralen Struktur des Straßenverkehrs mit seinen relativ kleinen Ladepartien kann die Bahn keinen vollständigen Ersatz bieten. Verkehr aber, der über mehrere Träger abgewickelt wird, verursacht hohe Umladekosten. Selbst der kostengünstigere kombinierte Verkehr (Huckepack-, Containerverkehr und Verkehr mit Aufliegern) kann ohne Subventionen bislang kaum bestehen.

Eine gewisse Entlastung könnte eine Verlagerung des Straßenverkehrs auf die *Wasserwege* bringen, insbesondere was den Gütertransit aus Skandinavien anbelangt. Die Seeschifffahrt ist für Schleswig-Holstein — und damit auch vor allem für Kiel und Lübeck — ein durchaus bedeutsamer Wirtschaftszweig (Tabelle 5). Mehr Seeverkehr impliziert jedoch auch, daß die Schnittstellen mit anderen Verkehrsträgern verbessert werden müssen.<sup>35</sup>

Die Verbesserung der *Straßeninfrastruktur* bleibt also aus standortpolitischer Sicht geboten. Nun sind auch auf diesem Gebiet nach langem Nahezu-Stillstand (Tabelle 6) in jüngerer Zeit eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht — so die Ostseeautobahn A20, der Ausbau der B404, die vierte Elbtunnelröhre, die Nordanbindung des Hamburger Flughafens —, deren Fertigstellung freilich überwiegend noch sehr lange brauchen wird. Hinsichtlich der für die Verkehrsanbindung des Landes besonders wichtigen zusätzliche Elbquerung fehlt immer noch eine Lösung. Die Landesregierung hatte sich auf eine Querung westlich von Hamburg festgelegt und zusätzlich die Bedingung gestellt, daß diese Querung neben der Straße auch eine Bahnlinie einschließen sollte. Nachdem die Deutsche Bahn AG ihr Desinteresse an einer derartigen Elbquerung bekundet hat, ist die Entscheidung wieder offen und damit auch der Planungsbeginn weiter verschoben. Hinzu kommt ein Streit mit der Stadt Hamburg darüber, ob nicht eine Ostumgehung einer Westumgehung vorzuziehen sei. Tatsächlich haben sich mit der deutschen Einheit und dem Transformationsprozeß in Osteuropa die Entscheidungsgrundlagen erheblich geändert, weil sich die Bedeutung

Tabelle 5 – Das Güterverkehrsaufkommen in Schleswig-Holstein und Westdeutschland 1989–1993

	Beförderte Gütermengen					Veränderungsrate <sup>a</sup>
	1989	1990	1991	1992	1993	1989–1993
	1 000 t					vH
<i>Schleswig-Holstein</i>						
Eisenbahn	6 169	6 585	5 749	5 509	6 040	-0,5
Seeschifffahrt	28 722	30 558	30 385	31 314	32 648	3,3
Binnenschifffahrt	3 207	3 409	3 269	3 200	3 470	2,0
Lastkraftwagen	18 328	19 642	22 983	23 786	21 820	4,5
<i>Westdeutschland</i>						
Eisenbahn	315 400	310 400	314 400	293 700	261 500	-4,6
Seeschifffahrt	141 000	143 800	149 700	161 100	162 400	3,6
Binnenschifffahrt	234 800	231 600	224 900	224 100	214 900	-2,2
Lastkraftwagen	2 713 600	2 848 100	2 991 400	3 077 400	.	4,3 <sup>b</sup>

<sup>a</sup>Durchschnitt der jährlichen Veränderungsraten. — <sup>b</sup>1989–1992.

Quelle: Bundesminister für Verkehr (1994), Statistisches Bundesamt *Statistisches Jahrbuch* (lfd. Jgg.), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistisches Jahrbuch* (1995) sowie aus den Bereichen Eisenbahn, Lastkraftwagen, Binnenschifffahrt und Seeschifffahrt Schleswig-Holstein *Statistische Berichte* (lfd. Jgg.).

Tabelle 6 – Straßenbau in Schleswig-Holstein und Westdeutschland 1989–1995

	Straßenbestand am 1. Januar des Jahres							Veränderungsrate <sup>a</sup>
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1989–1994
	km							vH
<i>Schleswig-Holstein</i>								
Bundesautobahnen	393	421	445	445	445	447	448	2,6
Bundesstraßen	1 958	1 934	1 934	1 894	1 879	1 892	1 759	-0,7
Landesstraßen	3 522	3 504	3 493	3 531	3 531	3 533	3 624	0,1
Kreisstraßen	3 973	3 988	3 999	4 015	4 026	4 023	4 051	0,3
Insgesamt	9 846	9 847	9 871	9 885	9 881	9 895	9 882	0,1
<i>Westdeutschland<sup>b</sup></i>								
Bundesautobahnen	8 721	8 822	8 959	9 084	9 135	9 185	.	1,0
Bundesstraßen	31 108	31 063	30 900	30 790	30 590	30 492	.	-0,4
Landesstraßen	63 441	63 299	63 200	63 204	63 206	63 297	.	-0,0
Kreisstraßen	70 382	70 677	71 000	71 243	71 222	71 395	.	0,3
Insgesamt	173 652	173 861	174 000	174 321	174 153	174 369	.	0,1

<sup>a</sup>Durchschnitt der jährlichen Veränderungsraten. — <sup>b</sup>Ab 1991 einschließlich Ost-Berlin.

Quelle: Bundesminister für Verkehr (1994), Statistisches Bundesamt *Statistisches Jahrbuch* (lfd. Jgg.), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein *Statistisches Jahrbuch* (1995).

Westdeutschlands und Westeuropas gegenüber derjenigen von Mittel- und Ostdeutschland und von Osteuropa relativiert hat. So spricht heute manches für eine östliche Elbquerung — etwa in der Verlängerung der B404 mit Weiterführung bis zum Autobahnanschluß Wolfsburg (Böhme und Sichel Schmidt 1994a). Auch für den Tran-

sportverkehr von Skandinavien über die Vogelfluglinie wäre eine derartige östliche Umgehung Hamburgs die sinnvollere Fortführung.<sup>36</sup> Wichtig ist jedoch vor allem, daß endlich eine Entscheidung getroffen wird, damit die großräumige Verkehrsanbindung über die Elbe hinweg nicht noch auf unabsehbare Zeit ein Engpaß bleibt.<sup>37</sup>

Neben dem Straßenverkehr ist vor allem der *Luftverkehr* ein starker Wachstumssektor im Verkehrsbereich — sowohl beim Transport von Personen wie von Gütern. Nach Schätzungen von SRI International (1990) werden die Kapazitäten des Flughafens Fuhlsbüttel etwa im Zeitraum 2005–2010 erschöpft sein. Wegen des langen planerischen Vorlaufs ist für die Zeit danach bereits jetzt Vorsorge zu treffen. Weil der Bau eines neuen Großflughafens südlich von Hamburg oder auch bei Parchim den Standort Schleswig-Holstein benachteiligen würde, sollte von seiten des Landes das Thema eines Großflughafens Kaltenkirchen wieder in die Debatte eingebracht werden.<sup>38</sup> Ein derartiger Flughafen würde den angrenzenden Gebieten einen erheblichen Wachstumsschub einbringen und den Standort Schleswig-Holstein insgesamt beträchtlich aufwerten.<sup>39</sup>

Als neues Verkehrssystem wird eine schienengebundene Magnetschwebbahn, der *Transrapid*, in die Diskussion gebracht. Geplant ist, eine Strecke Hamburg–Berlin einzurichten, die auch über schleswig-holsteinisches Gebiet führen würde. Dabei soll von staatlicher Seite die Infrastruktur bereitgestellt werden, während der Betrieb durch ein Betreiberkonsortium, an dem auch die Deutsche Bahn AG beteiligt ist, erfolgen soll. Von der Bundesregierung wird dieses Projekt vor allem als wichtiger Beitrag zur Industriepolitik herausgestellt. Der Transrapid wird als erfolversprechende Technologie angesehen, mit der die Verkehrsprobleme des nächsten Jahrtausends angegangen werden können und die deshalb zum Exportschlager avancieren könne. Solche Argumente sind durchaus bedenkenswert, das Für und Wider dieser Einschätzung kann an dieser Stelle jedoch nicht ausgeführt werden.<sup>40</sup> Was die verkehrspolitische Seite anbelangt, erscheint der Nutzen der geplanten Transrapid-Strecke allerdings gering (Ewers 1994), zumindest aus der Sicht Schleswig-Holsteins. Die Anbindung Schleswig-Holsteins via Hamburg an Berlin wäre — kaum minder schnell, aber erheblich kostengünstiger — bereits durch den Ausbau zur IC-Strecke gewährleistet, auf welcher die Züge Geschwindigkeiten von 170 bis 200 km/h erreichen können, oder durch den Neubau einer ICE-Strecke. Für den Transrapid ist kei-

neswegs gesichert, daß die Stadtzentren zu vertretbaren Kosten angebunden werden könnten (Bundesrechnungshof 1996: 26 ff.). Demgegenüber bereitet es wenig zusätzliche Kosten, eine IC- oder ICE-Strecke aus dem Stadtzentrum/ins Stadtzentrum zu führen. Der Ausbau der Strecke Hamburg–Berlin als IC-Strecke ist bereits in Arbeit, der Bau einer ICE-Strecke ist geplant, würde jedoch unterbleiben, wenn der Transrapid realisiert würde. Eine Aufwertung der Standorte an der Strecke des Transrapids würde sich nicht ergeben, weil in Schleswig-Holstein selbst keine Haltepunkte vorgesehen sind. Zur Entlastung der besonders gravierenden Verkehrsengepässe in Schleswig-Holstein würde der Transrapid nur wenig beitragen.

Auf dem Verkehrssektor ist also einiges auf den Weg gebracht worden, das dem Standort Schleswig-Holstein in Zukunft insgesamt gesehen zugute kommen wird; nun müssen die beabsichtigten oder in der Planung befindlichen Vorhaben auch umgesetzt werden. Darüber hinaus sollte zur Minderung der bereits vorhandenen oder absehbaren Verkehrsengepässe Ort und Art der Elbquerung überdacht und ein möglicher Großflughafen in Kaltenkirchen wieder ins Kalckül gezogen werden.

#### *Telekommunikationsinfrastruktur*

Von ebenso großer Bedeutung für die künftige wirtschaftliche Entwicklung wie die Verkehrsinfrastruktur ist die Ausstattung einer Region mit leistungsfähigen Telekommunikationsnetzen. Der rasche technische Fortschritt bei den modernen Kommunikations- und Informationstechnologien und deren fortschreitende Anwendung in allen Wirtschaftsbereichen haben die Telekommunikationsinfrastruktur zu einem unverzichtbaren Standortfaktor werden lassen. Mit der Aufhebung des Netzmonopols der Deutschen Telekom AG spätestens zum 1. Januar 1998 werden sich die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen in der Telekommunikation entscheidend verändern. Von dem liberalisierten Marktzugang werden nicht nur für den Telekommunikationssektor im engeren Sinne, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft weitreichende Produktivitätssteigerungen ausgehen. Aufgrund des Marktzutritts neuer Anbieter von Kommu-

nikationsnetzen und der dadurch erzwungenen Erhöhung der Leistungsfähigkeit des etablierten Unternehmens Telekom werden ein rascherer Ausbau von Netzinfrastrukturen, deutliche Preissenkungen von Telekommunikationsleistungen, ein weitaus größeres Leistungsspektrum und eine spürbar verbesserte Qualität von Diensten erwartet. Für eine Region wie Schleswig-Holstein, die aufgrund ihrer peripheren Lage zu den Wirtschaftszentren in der wirtschaftlichen Entwicklung bislang benachteiligt sein dürfte, haben derartige Entwicklungen in der Telekommunikation, die die Kosten der Raumüberwindung im Informationsbereich nachhaltig senken können, besondere Bedeutung.

Was die Ausstattung des Landes mit Netzinfrastruktur in der Telekommunikation angeht, so hat die Technologiestiftung Schleswig-Holstein (1995b: 8 ff.) im Rahmen ihrer Studie zu den Auswirkungen der neuen Kommunikationstechniken für die Wirtschaft Schleswig-Holsteins in einer Erhebung der vorhandenen und geplanten Infrastrukturausstattungen festgestellt, daß diese im wesentlichen als ausreichend einzustufen sind. Das gilt in jedem Fall für einfachere Telekommunikationsdienste, die mit den Übertragungsraten, wie sie ISDN-Anschlüsse bieten, auskommen.<sup>41</sup> Von den technischen Möglichkeiten zu höheren Übertragungsraten her sind sowohl das Netz der Telekom als auch die vorhandenen oder im Aufbau befindlichen Netze alternativer Anbieter grundsätzlich in der Lage, auch Kapazitäten für höherwertige Dienste wie Multimedia-Anwendungen bereitzustellen.<sup>42</sup>

Inwieweit eine verstärkte Nutzung bestehender Kapazitäten und ein Ausbau der Netze für die künftig im Wettbewerb stehenden Netzbetreiber lohnend erscheinen, wird sich aufgrund des Angebots von und der Nachfrage nach höherwertigen Kommunikationsanwendungen innerhalb der Netze entscheiden. Die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für eine marktgeleitete Steuerung der Kapazitäten werden nach der Verabschiedung des neuen Telekommunikationsgesetzes prinzipiell gegeben sein. Für die urbanen Regionen des Landes rechnet die Technologiestiftung (1995b: 19f., 25 ff., 36 ff.) mittelfristig mit dem Auftreten alternativer Netzanbieter, wie etwa der Telekommunikationssparten

der Energieversorgungsunternehmen, die ihre bestehenden Netze öffnen oder neue Kapazitäten im Lande errichten und so der Telekom auch Preiswettbewerb machen werden.

Gewisse Probleme sieht die Studie der Technologiestiftung in dieser Hinsicht für periphere Landesteile, in denen ein Auftreten von Wettbewerbern zur Telekom nur beim Anschluß gewerblicher Kunden mit hohem Kommunikationsaufkommen erwartet wird. Hier wird eine geringere Wettbewerbsintensität und eine regionale Preisdifferenzierung befürchtet. Gerade regionale Preisunterschiede können jedoch bei offenen Märkten Anreize auslösen, innovative Lösungen zur Überwindung derartiger Unterschiede zu suchen, zumal dann, wenn bisher nicht alle Kostensenkungspotentiale ausgeschöpft erscheinen. Dabei dürften nach den bisherigen Erfahrungen der technische Fortschritt und die Marktdynamik in der dem Wettbewerb geöffneten Telekommunikation so hoch sein, daß sich bestehende regionale Unterschiede in der Infrastrukturausstattung möglicherweise rasch einebnen oder Preissetzungsstrategien der Telekom — wie die Erhöhung der Ortstarife —, die unter den Bedingungen des noch bestehenden Monopols die Ausbreitung von neuen Informationstechnologien beeinträchtigen können, am Markt nicht durchsetzen können. Als Fazit ist festzuhalten, daß nach derzeitigen Erkenntnissen eine Abkopplung des Landes von der Entwicklung zur verstärkten Anwendung von neuen Informationstechniken nicht zu erwarten ist.

#### 4. Regionalförderung

Ein erklärtes Ziel der Regionalpolitik ist es, die Wettbewerbsfähigkeit von benachteiligten Regionen zu stärken, um ihren Bewohnern Beschäftigung und Einkommen zu sichern und einen hohen Lebensstandard zu ermöglichen. Es handelt sich insofern unmittelbar um Standortpolitik. Der übliche Ansatz der Regionalpolitik besteht darin, wirtschaftliche Aktivitäten durch Finanzhilfen zu fördern. Eine *allokative* Notwendigkeit für Regionalpolitik besteht jedoch nur, wenn es Marktversagen gibt, das zu Ineffizienzen der räumlichen Allokation führt, und

wenn dieses Marktversagen nicht durch institutionelle Änderungen (z.B. zur Internalisierung externer Effekte) beseitigt werden kann (van Suntum 1984; Rüter 1987; Bothe 1987). In der regionalökonomischen Diskussion ist die allokative Notwendigkeit regionalpolitischer Eingriffe durchaus umstritten; das bloße Auftreten regionaler Unterschiede belegt noch nicht deren gesamtwirtschaftliche Ineffizienz. So spiegeln z.B. Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen möglicherweise lediglich die Verschiedenartigkeit von Lebens- und Umweltbedingungen wider, die den Präferenzen der Bewohner durchaus entsprechen können (Soltwedel 1987). Aus regionalpolitischer Sicht unerwünschte Entwicklungen können dann auftreten, wenn es wegen der Existenz von Skalenerträgen in der Produktion oder wegen externer Effekte, die mit der Bildung von Humankapital und technologischem Wissen verbunden sind, zu einer fortschreitenden Divergenz der Wirtschaftskraft von Regionen kommt. Hierauf weisen Arbeiten auf dem Gebiet der neuen Wachstumstheorie hin (Krugman 1991; Sala-i-Martin 1990a, 1990b).<sup>43</sup> Selbst in einem solchen Fall ist jedoch nicht gesichert, daß eine Korrektur durch Regionalpolitik gelingen kann, weil eine Reihe von notwendigen Voraussetzungen nicht erfüllt sind (Krieger-Boden 1995). Insbesondere bleibt das Informationsproblem ungelöst, das darin besteht, förderungswürdige Wirtschaftsaktivitäten zu erkennen.<sup>44</sup>

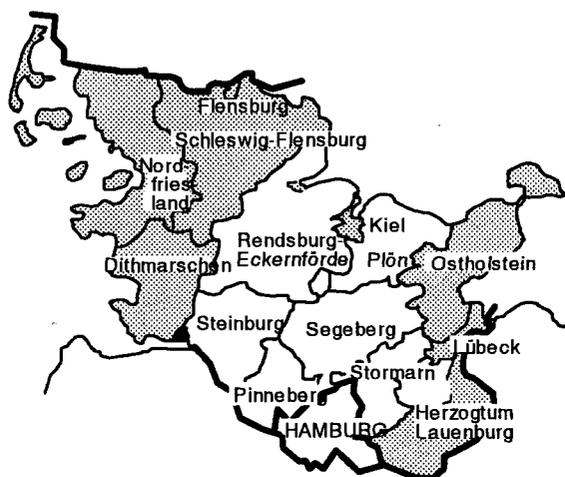
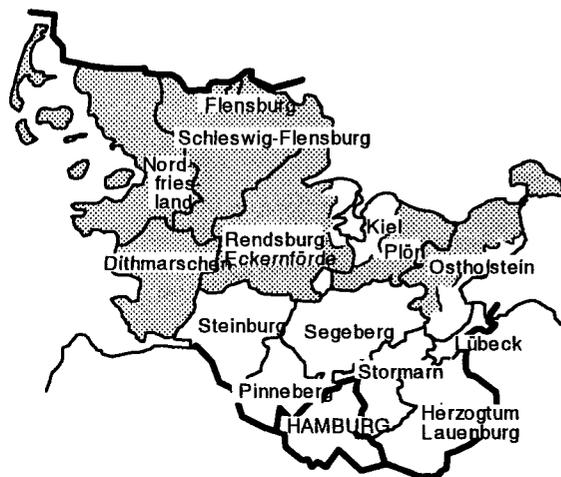
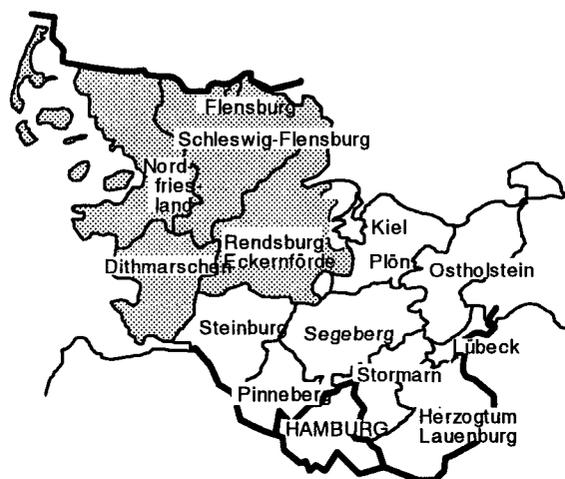
Auch wenn aus Gründen der *Verteilungsgerechtigkeit* Regionalpolitik betrieben werden soll, ist die Frage der Information und Selektion das zentrale Problem. Regionale Verteilungsziele können besser im Finanzausgleich durch nicht-zweckgebundene Zuweisungen oder durch personengebundene Transfers erreicht werden (Klemmer 1986; Engels 1985; Boss 1993). Im Bereich „*zweitbesten*“ *Lösungen* spricht immerhin für Regionalpolitik, daß sie dank ihrer relativen Neutralität in Hinsicht auf die zu fördernden Wirtschaftsbereiche mit regionalen Wachstumszielen besser harmonisiert als sektorale Erhaltungspolitik (Soltwedel et al. 1988).<sup>45</sup>

In Schleswig-Holstein sind verschiedene Regionalprogramme wirksam. Teile des Landes werden im Rahmen der *Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe* „*Verbesserung der regionalen*

*Wirtschaftsstruktur*“ gefördert (Karte 1). Der Einsatz von Finanzmitteln im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen (Tabelle 7) und auf den Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur konzentriert worden. Dagegen wurde die einzelbetriebliche Investitionsförderung zurückgeführt. Dies erscheint sinnvoll, weil sich dadurch das Informationsproblem weitgehend auf das Erkennen von Infrastrukturengpässen beschränken läßt.

Daneben gibt es die *landeseigene Regionalpolitik*. Die bis 1994 bestehenden Regionalprogramme „Landesteil Schleswig“ und „Westküste“ umfaßten die Kreise Nordfriesland, Dithmarschen, Schleswig-Flensburg und die Stadt Flensburg. Seit 1995 sind sie zu einem Programm für den strukturschwachen ländlichen Raum zusammengefaßt worden, das um Teile der Kreise Rendsburg-Eckernförde, Ostholstein und Plön erweitert ist (Karte 1). Gemessen an den Fördermitteln nehmen sie eine ähnliche Größenordnung an wie die GA-Förderung (Tabelle 7). Im Rahmen dieser Programme werden auch Mittel des Regionalfonds der EU (EFRE), des Europäischen Ausgleichsfonds für die Landwirtschaft (EAGfL) und des Europäischen Sozialfonds (ESF) für *Ziel-5b*-Gebiete (Entwicklung des ländlichen Raums) vergeben (Karte 1, Tabelle 7).<sup>46</sup> Wie bei der GA-Förderung richtet sich auch bei der landeseigenen Regionalförderung das Augenmerk zunehmend auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur — von 1996 an wird einzelbetriebliche Förderung gänzlich ausgeschlossen (Eckpunkte zur Regionalpolitik vom Juli 1994, wiedergegeben in Schleswig-Holsteinischer Landtag (1996a, 1996b)). Der Begriff „wirtschaftsnah“ ist insofern recht weit gefaßt, als auch die Förderung „weicher“ Standortfaktoren möglich sein soll. Fördervorrang genießen sogenannte regionale Leitprojekte. Dies sind Projekte, „deren strukturpolitischer Effekt fach- und ressortübergreifend, überörtlich sowie modell- und beispielhaft für die gesamte Region ist“ (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1996b: 22). Ein weiteres Prinzip ist, daß die in Frage stehenden Projekte beim Auswahlverfahren in einen Wettbewerb treten sollen, um so die Effi-

Karte 1 – Fördergebiete der Regionalpolitik in Schleswig-Holstein

GA-Fördergebiete <sup>a</sup>Landeseigene Fördergebiete <sup>b</sup>Ziel-5b-Gebiete <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

<sup>b</sup> Fördergebiete des landeseigenen Regionalprogramms für strukturschwache ländliche Räume

<sup>c</sup> Fördergebiete der EU entsprechend dem Ziel 5b (Entwicklung ländlicher Räume)

Tabelle 7 – Fördermittel der Regionalpolitik in Schleswig-Holstein 1990–1999 (Mill. DM)

	Haushalt						Planung			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GA-Mittel <sup>a</sup>	78,5	118,4	105,0	70,4	60,7	56,5	57,7	62,7	57,7	57,7
Landeseigene Programme <sup>b</sup>										
Eigene Mittel	50,0	39,2	35,0	23,5	22,5	29,5	32,5	32,5	32,5	32,5
EU-Mittel <sup>c</sup>	0,0	0,0	17,3	20,1	14,1	28,0	35,9	34,2	34,2	34,2

<sup>a</sup>Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. — <sup>b</sup>Regionalprogramme „Westküste“ und „Landesteil Schleswig“ bis 1994, Programm für strukturschwache ländliche Räume ab 1995. —

<sup>c</sup>Mittel der EU (Strukturfonds EFRE, EAGfL, ESF) für Ziel-5b-Gebiete (Entwicklung ländlicher Räume).

Quellen: Deutscher Bundestag (1994), Minister für Finanzen und Energie *Finanzplan* (lfd. Jgg.).

zienz der Auswahl zu erhöhen, was vom Grundsatz her durchaus sinnvoll erscheint.

Anlaß zu Skepsis gibt dagegen die Umsetzung dieser Politik. So mangelt es an präzisen Zielformulierungen. Infolgedessen finden sich unter den geförderten Projekten einige, bei denen eine Wirkung auf die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung in den geförderten Gebieten schwer nachweisbar sein dürfte.<sup>47</sup> Das Wettbewerbsprinzip kann seine Wirkung offenbar aufgrund eines zu geringen Projektangebots nicht entfalten — die Projektauswahl erscheint insgesamt willkürlich. Wenn somit bereits ex ante Zweifel aufkommen müssen, ob die Projektauswahl den Zielen der Regionalförderung gerecht wird, so wird eine Ex-post-Wirkungskontrolle um so dringlicher. Doch daran fehlte es in der Vergangenheit nahezu vollständig. Geprüft werden bislang, etwa bei den Landesprogrammen, lediglich Verwendungsnachweise; Rück- und Ergebnismeldungen über geförderte Projekte werden nicht systematisch ausgewertet (Landesrechnungshof 1995: 183).<sup>48</sup>

Für eine umfassende Wirkungsanalyse genügt sicherlich nicht die bloße Feststellung, daß die Fördermittel tatsächlich in Investitionsausgaben geflossen sind. Vielmehr müssen eine Vielzahl von Folgewirkungen der Finanzhilfen berücksichtigt werden: Mitnahmeeffekte, Wirkungen auf vor- und nachgelagerte Bereiche, Wirkungen durch Substitutionsprozesse, dynamische Effekte, Wirkungen der Finanzierungsseite (Krieger-Boden und Lammers 1996). In der wissenschaftlichen Literatur zur Regionalpolitik ist umstritten, ob die Regionalpolitik im Vergleich zu anderen Einflüssen viel dazu beigetragen hat, die Entwicklung benachteiligter Regionen voranzutreiben.<sup>49</sup> Zwar ergibt sich in der Regel durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung ein positiver Einkommenseffekt auf die geförderte Region. Die Wirkung auf die Beschäftigung ist jedoch ambivalent, weil dadurch gleichzeitig ein Anreiz gesetzt ist, Arbeit durch Kapital zu substituieren.<sup>50</sup> Die längerfristige Wirkung der Regionalförderung ist unbestimmt, da nicht abgeschätzt werden kann, ob andere Mittelverwendungen nicht günstigere Entwicklungen zur Folge hätten. Den vielleicht vorhandenen positiven Wirkungen der Regionalpolitik auf die Empfän-

gerregionen stehen überdies die mit Sicherheit negativen Wirkungen auf die Zahlerregionen gegenüber, durch welche die gesamtwirtschaftliche Effizienz erheblichen Schaden nehmen kann.

Unter standortpolitischen Gesichtspunkten erscheint die Regionalförderung in ihrer gegenwärtigen Form wenig sinnvoll. Um die Einkommensentwicklung der geförderten Regionen zu beschleunigen und ihre Beschäftigungssituation zu verbessern,<sup>51</sup> sollte man eher die erkennbaren Engpässe in der wirtschaftsnahen Infrastruktur — im engen Sinne — und andere Hemmnisse der wirtschaftlichen Entwicklung (wie z.B. bürokratische Trägheit) beseitigen. Ein Ausgleich für benachteiligte Regionen könnte über nichtzweckgebundene personale Transfers geleistet werden.

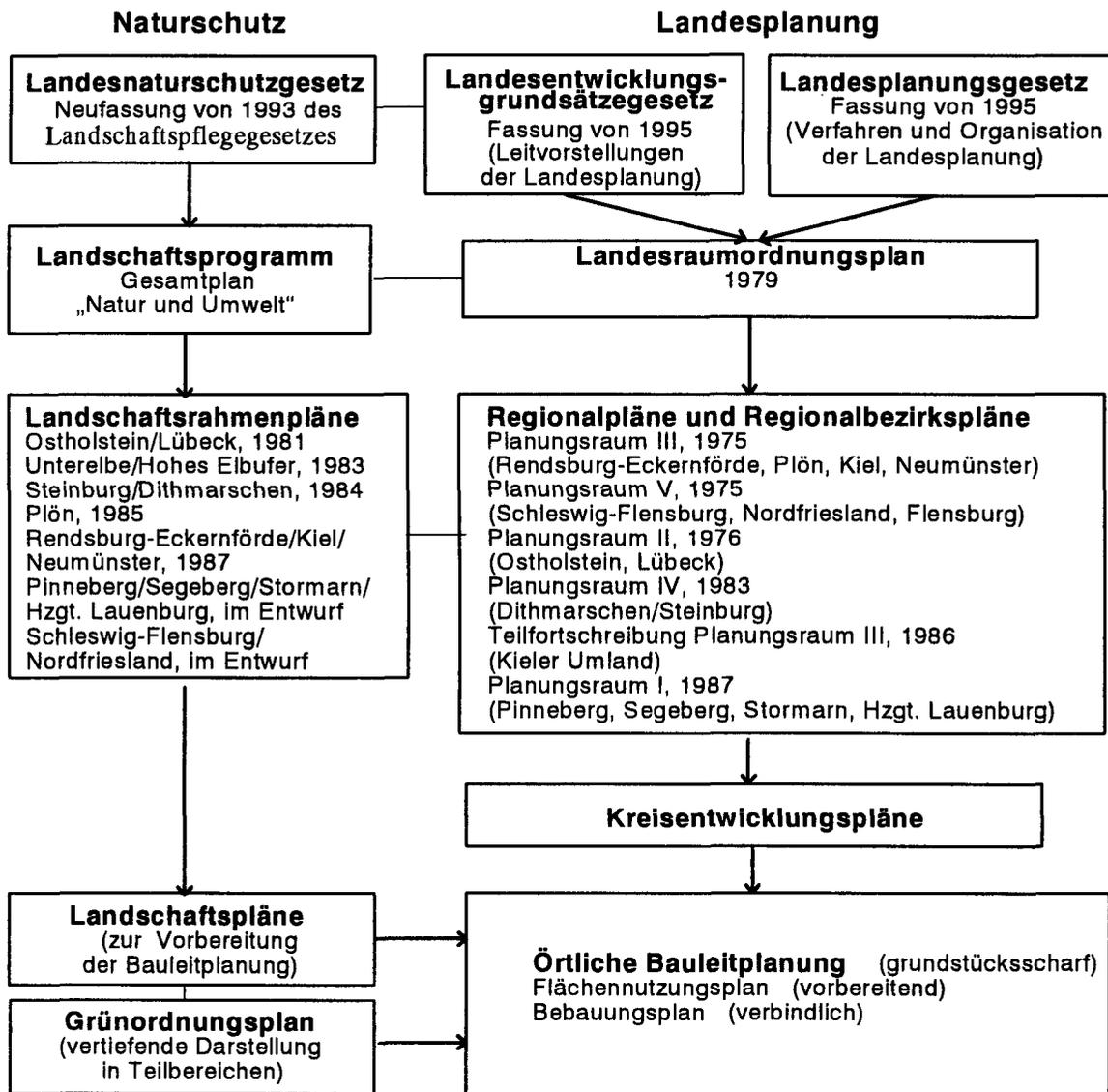
## 5. Landesplanung

### *Landesplanung und Umweltschutz*

Grundsätzlich erscheint es durchaus sinnvoll, im Rahmen einer Landesplanung eine Vielzahl von Zielvorgaben aus den verschiedensten politischen Bereichen räumlich zu koordinieren, dabei Zielkonflikte zu erkennen und auszuräumen. Aus standortpolitischer Sicht ergibt sich daraus der Vorteil, daß Inkonsistenzen in der Politik erkannt und Reibungsverluste vermieden werden können. In diesem Zusammenhang auch das Gut „Umweltqualität“ als eine der Restriktionen für ökonomisches Handeln einzubeziehen, in seiner Zielsetzung zu präzisieren und zweckmäßig zu instrumentieren ist folgerichtig.

Der Umweltschutzgedanke hat mit Macht Einzug gehalten in die schleswig-holsteinische Landesplanung und dabei (zwangsläufig) andere Zielsetzungen in den Hintergrund gedrängt; dies kann man beispielsweise an den Leitvorstellungen ablesen, die im neuen Landesentwicklungsgrundsatzgesetz formuliert sind. Dieses Gesetz wird stark geprägt durch die Vorgaben des Landesnaturschutzgesetzes von 1993 (Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein 1993) (Übersicht 1). Nach dem Landesnaturschutzgesetz sollen 15 vH der Landesfläche als Vorranggebiete für den Naturschutz ausgewiesen werden; es soll ein zusammenhängendes Verbundsystem von Biotopen geschaffen werden; durch

## Übersicht 1 – Zur Verbindung zwischen Naturschutz und Landesplanung



Straßenneubau entlastete Verkehrsflächen sollen möglichst zurückgebaut werden; Baumaßnahmen, die einen Eingriff in die Natur darstellen, sollen möglichst vermieden werden; wo sie unvermeidbar sind, sollen durch den Verursacher Ausgleichsflächen „im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff“ bereitgestellt werden.<sup>52</sup> Diese Leitlinien bestimmen auch das Landesentwicklungsgrundsatzgesetz.

Auch andere umweltpolitische Programme (zum Klimaschutz, zur Energieeinsparung), durch die eine möglichst verkehrssenkende Siedlungs- und Raumstruktur angestrebt wird, sind in dieses Gesetz eingegangen. Erreicht werden soll diese Struktur durch verdichtetes Wohnen, durch die räumliche Mischung verschiedener Funktionen, wie z.B. Wohnen und Arbeiten, und durch eine ausgewogene Verteilung der Zentren verschiedener Hierarchiestufen (dezentrale Konzentration). Siedlungsentwicklung soll deshalb auch in Zukunft in den zentralen Orten und auf Siedlungsachsen erfolgen. Auch das Landesplanungsgesetz ist novelliert worden, um Umweltaspekte stärker zu berücksichtigen und um gleichzeitig das schleswig-holsteinische Raumordnungsverfahren dem neuen Bundesraumordnungsgesetz anzupassen. Insbesondere ist nun eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. Umweltverbände und „auf dem Gebiet der Ökologie sachkundige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“ werden — zusätzlich zu den schon bisher beteiligten Interessenvertretern — als gesetzliche Mitglieder in den Landesplanungsrat aufgenommen, der an der Aufstellung der Raumordnungspläne direkt beteiligt ist.<sup>53</sup>

Durch diese zum Teil sehr restriktiven Maßnahmen sind bei dem Versuch, das Land ökonomisch voranzubringen, Konflikte vorprogrammiert. Die Ausweisung von Gebieten als Vorranggebiete für Naturschutz schränkt die Nutzungsmöglichkeiten für die Eigentümer der betroffenen Flächen derart ein, daß man durchaus von einer graduellen Enteignung sprechen kann. Die Vorschrift, daß bei umweltbeeinträchtigenden Maßnahmen Ausgleichsflächen in unmittelbarer Nachbarschaft ausgewiesen werden müssen, hat bereits zu erheblichen Engpässen bei der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen geführt. Die

Frage nach den Kriterien der Umweltverträglichkeit stellt sich in aller Schärfe, wenn das Ergebnis von Umweltverträglichkeitsprüfungen, wie z.B. jüngst in der Stadt Kiel, dazu führt, daß 80 vH der für Wohnen und Gewerbe vorgesehenen Gebiete als erheblich umweltgefährdet eingestuft und die darauf geplanten Vorhaben damit in Frage gestellt werden. Solche Ergebnisse sind auch den Bürgern wohl schwer zu vermitteln und wirken damit gegen das eigentliche Schutzanliegen. Flächenengpässe würden noch erheblich gravierender werden und nachteilige ökonomische Konsequenzen nach sich ziehen.

Die neue Ausrichtung der Landesplanung kommt einem Konzept nahe, das in jüngerer Zeit als nachhaltige Regionalentwicklung (sustainable regional development) in der Diskussion ist (vgl. z.B. Spehl 1995, Roberts 1994, Hardy und Lloyd 1994, van den Bergh und Nijkamp 1994 sowie Busch-Lüty 1992). Dieses Konzept verlangt, daß jede Generation so wirtschaften soll, daß auch für die nachfolgenden Generationen die ökologischen, ökonomischen und sozialen Lebensgrundlagen gesichert sind. Treten bei der Verfolgung solcher Sicherungsziele Zielkonflikte auf, so müßten nach diesem Konzept Alternativkosten bestimmt und gegeneinander abgewogen werden. Bei der Umsetzung dieses Konzepts in praktische Politik fehlt eine derartige Kosten-Nutzen-Analyse jedoch häufig — so auch bei der Landesplanung in ihrer gegenwärtigen Form. Maßnahmen zur Umweltsicherung werden oft vorwiegend nach dem Kriterium ihrer Öffentlichkeitswirkung festgelegt; negative Auswirkungen auf andere Ziele werden kaum ins Kalkül gezogen.<sup>54</sup>

Ein Weiteres kommt hinzu: In der Landesplanung wurden von jeher — auch als das Ziel, wertgleiche Lebensverhältnisse zu schaffen, noch stärker im Vordergrund stand — in erheblichem Maß Ver- und Gebote eingesetzt. Mit der neuen Ausrichtung der Landesplanung ist diese Tendenz noch verstärkt worden, zumal auch in der Umweltpolitik ganz generell eine Tradition besteht, solchen Instrumenten des Ordnungsrechts gegenüber ökonomischen Instrumenten (z.B. Gebühren und Subventionen zur Entgeltung externer Effekte) den Vorzug zu geben. Verbote und Gebote sind jedoch im Vergleich zu

finanziellen Anreizen die weitaus restriktiveren und damit auch gefährlicheren Instrumente der Wirtschaftspolitik, weil sie Ausweichmöglichkeiten der Wirtschaftsakteure einschränken oder sogar ausschließen. Es wäre also wünschenswert, die Landesplanung und über diese auch die Umweltpolitik in stärkerem Maße in einen ökonomischen Orientierungsrahmen einzubinden (vgl. hierzu Michaelis 1996a, 1996b).

Als neuer Ansatzpunkt könnte für die Landesplanung ein besonderer räumlicher Effekt Bedeutung haben, der sich aus der Tatsache ergibt, daß die Durchsetzung bestimmter Umweltstandards im allgemeinen Kosten in Form einer verminderten wirtschaftlichen Dynamik verursacht. Diese Kosten sind nämlich in manchen „strukturschwachen“ Gebieten mit hoher Umweltqualität und einem geringeren Wachstumspotential niedriger als in anderen Gebieten mit großem Wachstumspotential und einer geringeren Umweltqualität. Es könnte daher sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen eine sinnvolle Strategie sein, eine stärkere regionale Arbeitsteilung zuzulassen. Um die fortschreitende Zersiedelung zu stoppen, könnte man auf der einen Seite urbane Gebiete von Umweltschutzaufgaben etwas entlasten und es unterlassen, ihre weitere Verdichtung zu behindern. Auf der anderen Seite könnte darauf verzichtet werden, weiterhin gegen passive Sanierung vorzugehen. Abwanderung aus ländlich peripheren Räumen ist konsistent mit dem Ziel, die Natur großflächig zu reaktivieren. Solche Zusammenhänge zu erkennen und durch entsprechende Politikkoordinierung zu nutzen könnte Inhalt einer auch aus ökonomischer Sicht positiv zu bewertenden Landesplanung sein. Vor allem aber sollten mehr als bisher für die Erreichung ökologischer Ziele — auch auf regionaler Ebene — marktwirtschaftliche Steuerungsinstrumente, wie z.B. handelbare Emissionslizenzen, eingesetzt werden.

#### *Landesplanung, Koordination und Kooperation*

Neben der Koordination verschiedener Zielbereiche innerhalb des Landes ergibt sich eine zusätzliche Dimension der Landesplanung in der *grenzüberschreitenden* Koordination und Kooperation. Besonderer Bedarf dafür besteht

vor allem mit der Stadt Hamburg. Hamburg ist *die* Metropole für Schleswig-Holstein, und Schleswig-Holstein ist eine wichtige Raumreserve für Hamburg. Beide Regionen sind in starkem Maße komplementär. Insbesondere im Bereich der Regionalpolitik, der Wirtschaftsförderung und der Verkehrspolitik erscheint eine engere Zusammenarbeit daher dringend geboten.

Ein erster Schritt in Richtung auf eine verbesserte Kooperation zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein ist die Arbeit an einem „Regionalen Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“ (REK). 1994 wurde ein Entwurf unter Beteiligung der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen vorgelegt. Das REK soll danach aus einem Leitbild (allgemeine Grundsätze), einem Orientierungsrahmen (Eckwerte, Prognosedaten, erste räumliche Festlegungen) und einem — für später geplanten — Handlungsrahmen (Strategievor schläge und Umsetzungsempfehlungen) bestehen. Es betont das Achsenkonzept bei der Zuordnung von Funktionen für die Gemeinden im Hamburger Umland und sieht die Verdichtung bestehender Siedlungen vor (Mittelzentren und Achsen im Umland, Stadtkern und Nebenzentren der Großstädte). Die Situation bei den Gewerbeflächen könnte dadurch entlastet werden, daß hinsichtlich der Ausgleichsflächen bei umweltbeeinträchtigenden Vorhaben „geprüft werden [sollte], ob diese Maßnahmen an geeigneten Stellen auch grenzüberschreitend im Verbund ... durchgeführt werden können.“ Fraglich ist aber, ob dieses Regionale Entwicklungskonzept weit genug geht, um die Koordination der Politik zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein erheblich zu verbessern. So ist ein institutionalisiertes Koordinationsgremium mit Entscheidungsbefugnis einstweilen nicht vorgesehen. Immerhin wird festgestellt: „über neue Formen sachgerechter, auch finanzieller Zusammenarbeit [muß] nachgedacht werden“.<sup>55</sup>

Mehr Koordination und Kooperation erscheint auch zwischen *Kommunen* bzw. *Kreisen* erforderlich — auch über Landesgrenzen hinweg. Administrative Grenzen dürfen nicht zu Hemmnissen für das Ansiedeln oder die Expansion von Unternehmen und damit für das Entstehen von mehr Arbeitsplätzen werden. Möglicherweise

könnten die neuerdings vorgeschriebenen Regionalbezirkspläne für Stadt-Umland-Verbände dabei nützlich sein.

So, wie sie bislang praktiziert wird, bedeutet die Landesplanung vor allem für die Gemeinden sehr oft eine Einengung ihres grundgesetzlich abgesicherten Planungsermessens (Art. 28, Abs. 2 GG). Durch die Regionalpläne werden ihnen in äußerst detaillierter Form bestimmte Funktionen auferlegt. So dürfen Gemeinden, denen eine besondere Wohnfunktion nicht zugewiesen wurde, nur für den eigenen Bedarf Wohngebiete planen und bauen, nicht jedoch für zuwanderungswillige Pendler mit Arbeitsplatz in einer nahen Stadt. Ebenso dürfen Gemeinden, denen keine Industriefunktion und keine Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion zugewiesen wurde, keine Industrie- und Gewerbeflächen ausweisen, auch wenn es durchaus ansiedlungswillige Interessenten gibt. Dies hat in der Vergangenheit des öfteren zu Konflikten zwischen Kommunen und Landesplanung geführt, die zu Lasten der Kommunen entschieden wurden (vgl. hierzu Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg vom 12. September 1986, dokumentiert in

Schleswig-Holsteinischer Landtag 1987: 35 ff.). Besonders betroffen sind dabei Gebiete, die sich außerhalb der vom Land geplanten Siedlungszentren und -achsen befinden. Gerade im nördlichen Hamburger Umland liegen viele der interessantesten Gewerbeflächen in den Achsenzwischenräumen. Das Konzept der Entwicklungsachsen sollte von daher kritisch hinterfragt werden. Soweit es um den gezielten Ausbau von Infrastruktur geht, mag dieses Konzept sinnvoll sein. Es ist jedoch nicht sinnvoll, wenn spontanes Wirtschaftswachstum in den Achsenzwischenräumen be- oder verhindert wird. Das Infrastrukturkapital par excellence, über das Schleswig-Holstein verfügt, nämlich die Autobahn A7, verläuft zu großen Teilen im Achsenzwischenraum und kann daher nicht intensiver für die Ansiedlung von neuen Unternehmen entlang der Autobahn Hamburg–Neumünster–Flensburg genutzt werden (Lammers und Soltwedel 1987). Die Möglichkeit, dieses ökonomische Potential besser zu nutzen, sollte geschaffen werden, für die bestehenden Autobahnen wie auch für die neu zu bauende Autobahn A20.

## V. Aufgaben der Kommunalpolitik

Neben den Zwängen, denen die Kommunen durch die Landesplanung ausgesetzt sind, haben sie auch noch ihre eigenen, teilweise hausgemachten Probleme, wenn es um die Standortpolitik geht. Standortpolitik ist letzten Endes immer auch Kommunalpolitik, denn die sinnvollste Standortpolitik auf Landes- oder Bundesebene kann nur dann zum Erfolg führen, wenn ihr auch auf kommunaler Ebene keine Hindernisse entgegenstehen; denn schließlich muß ein — möglicherweise durch die Landespolitik attrahiertes — Unternehmen immer auch eine Kommune finden, die ihm eine Baugenehmigung erteilt und ihm eine angemessene Infrastruktur bietet. Vier Aspekte sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung:<sup>56</sup>

### *Industrie- und Gewerbeflächen*

Zum ersten müssen in den Kommunen Industrie- und Gewerbeflächen bereitgehalten werden. Gerade im innerstädtischen Bereich der größeren Städte sind solche Flächen knapp. Selbst die vorhandenen Flächen werden oft durch einengende Vorschriften in ihrer Nutzung beeinträchtigt. Probleme macht hier vor allem der Zwang, Ausgleichsflächen in unmittelbarer Nachbarschaft zu Planungsvorhaben auszuweisen. Auch Umweltverträglichkeitskriterien, die ohne eine umfangreiche Kosten-Nutzen-Abwägung gesetzt werden, verknappen das Flächenangebot. Solche Vorschriften, die eine weitere Verdichtung in den Städten erschweren, sind wenig konsistent mit dem Ziel der Energieeinsparung, das eine möglichst hohe städtische Dichte erfordert. Zu diesen Restriktionen durch die Landesplanung kommt

in manchen Kommunen, gerade in den städtischen, hinzu, daß die Notwendigkeit, wirtschaftlich nutzbare Flächen bereitzuhalten, oft geringgeschätzt wird gegenüber anderen Zielen wie Schutz der Anwohner vor Verkehrs-, Lärm- und Geruchsbelästigung, Vorhaltung von Erholungsflächen, Denkmalschutz und Stadtästhetik. Dadurch wird die Ausweisung dermaßen erschwert, daß in vielen Städten bereits absehbar ist, wann vorhandene Gewerbeflächen erschöpft sein werden, ohne daß neue in Aussicht sind.

#### *Innerstädtische Verkehrskonzepte*

Zum zweiten brauchen gerade die größeren Städte schlüssige innerstädtische Verkehrskonzepte. Neben dem Durchgangsverkehr muß vor allem der innerstädtische Verkehr, der sich hauptsächlich aus dem Lieferverkehr, dem Verkehr von Beschäftigten im Innenstadtbereich und den Einkaufspendlern zusammensetzt, sinnvoll bewältigt werden. Die Städte setzen aus gesellschafts-, umwelt- und verteilungspolitischen Gründen darauf, den Individualverkehr zugunsten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zurückzudrängen. Straßen und Parkplätze werden zurückgebaut mit dem Ziel, den Individualverkehr unattraktiv zu machen. Der ÖPNV wird mit umfangreichen Zuschüssen subventioniert und dennoch nicht in dem Maße angenommen, wie von politischer Seite gewünscht. Die Folge ist eine ständige Zunahme innerstädtischer Verkehrsprobleme ohne attraktive Alternativen zum Individualverkehr. Der Verkehrsbereich wächst sich zum gravierenden Standortnachteil für die Städte aus. Verbesserungsmöglichkeiten können hier nur skizziert werden:

Die *Wettbewerbsfähigkeit des ÖPNV* sollte gestärkt werden. Dazu muß der ÖPNV effizienter organisiert werden.<sup>57</sup> Ein Schritt in die richtige Richtung ist, daß entsprechend dem Konzept für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auch für den ÖPNV möglich ist, die Funktionen des Bestellens und Erbringens von Verkehrsleistungen zu trennen. Unter diesen Bedingungen können die eigentlichen Anbieter der Verkehrsleistungen private Verkehrsunternehmen sein. Die Verkehrsleistungen, die als Mindestangebot

vom ÖPNV erbracht werden sollen, werden von politischer Seite definiert und können an private Verkehrsunternehmen ausgeschrieben werden; dabei sollten diese privaten Anbieter hinsichtlich Tarifgestaltung, genauer Linienführung und Zeittakt möglichst frei sein.<sup>58</sup> Da im ÖPNV in erheblichem Umfang gemeinwirtschaftliche Aufgaben erbracht werden sollen, die sich betriebswirtschaftlich nicht rechnen würden, müssen im Umfang dieser Leistungen staatliche Zuschüsse gewährt werden. Negative Anreizwirkungen für die Verkehrsunternehmen können dadurch abgemildert werden, daß die zu erbringenden Verkehrsleistungen regelmäßig wiederkehrend ausgeschrieben werden. Eine interne Subventionierung des ÖPNV über die Preise für Energieerzeugung oder Abfallentsorgung, wie sie bislang in den kommunalen Verbundunternehmen häufig praktiziert wird, ist demgegenüber ökonomisch nicht zu rechtfertigen.

Eine starke *Eindämmung des Individualverkehrs* beeinträchtigt die Standortgunst der Innenstädte und sollte daher möglichst unterbleiben. Aus ökonomischer Sicht könnten Knappheitspreise für die Nutzung des Parkraums und eventuell auch für das Recht, innerstädtische Straßen zu befahren, gerechtfertigt sein. Allerdings dürfen sie nicht nur zur Abwehr des Individualverkehrs eingesetzt werden, sondern müßten vor allem dem Erkennen und Beseitigen von Engpässen dienen.

Hinsichtlich der *Lieferverkehre* wird zur Zeit die neue Idee der „City-Logistik“ diskutiert: Dabei geht es um eine Kooperation der Speditionen, um Halbleerfahrten bei der Belieferung im Innenstadtbereich zu vermeiden. Es handelt sich dabei um ein privatwirtschaftliches Konzept; zu diskutieren wäre, ob und auf welche Weise es durch Kommunen unterstützt werden könnte und sollte.

Für kleinere Kommunen konzentriert sich das innerstädtische Verkehrsproblem vor allem auf das Für und Wider von Umgehungsstraßen. Dabei fehlt es, wie so oft im Verkehrsbereich, an der nutzenadäquaten Zuordnung der Kosten. Die Nutzen verteilen sich auf die Bewohner der umgangenen Ortschaft und auf den Durchgangsverkehr; es zahlt bislang jedoch meist der Bund.

### *Kommunale Dienstleistungen*

Ein dritter Bereich ist das Angebot an kommunalen Dienstleistungen durch kommunale Unternehmen. Diese Unternehmen sind im allgemeinen im kommunalen Querverbund organisiert (z.B. Energieerzeugung und -verteilung, ÖPNV und Abfallentsorgung). Obwohl die Unternehmen gehalten sind, jeden Bereich einzeln zu kalkulieren und jeweils Kostendeckung zu erreichen, kommt es de facto dennoch zu einer Mischkalkulation, in deren Rahmen durch Gewinne eines Bereichs Defizite eines anderen Bereichs abgedeckt werden.<sup>59</sup> So wird aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen häufig die Energie verteuert, der ÖPNV dagegen verbilligt. Damit sollen die vermuteten negativen externen Effekte eines hohen Energieverbrauchs vermindert und die vermuteten positiven externen Effekte der ÖPNV-Nutzung gesteigert werden. Diese externen Effekte müßten jedoch einzeln, unabhängig voneinander durch entsprechende staatliche Zuschüsse oder Gebühren entgolten werden. Eine ökonomische Begründung für einen Querverbund mit Mischkalkulation wäre nur dann gegeben, wenn eine technisch bedingte Kuppelproduktion vorliegen würde, was auf die kommunalen Dienste in der Regel jedoch nicht zutrifft (Ausnahme: Stromerzeugung/Fernwärmeerzeugung). Die Verbunde sollten daher aufgelöst und die kommunalen Unternehmen privatisiert werden. Damit ist in der Regel eine Effizienzsteigerung verbunden, und das Dienstleistungsangebot der Unternehmen wird dadurch attraktiver — in preislicher und/oder in qualitativer Hinsicht.<sup>60</sup>

### *Kommunale Entscheidungsprozesse*

Schließlich sind, viertens, die kommunalen Entscheidungsprozesse oft zu schwerfällig und langwierig. Eine wichtige Ursache dafür dürfte in der

besonderen Kommunalverfassung Schleswig-Holsteins liegen, in der es an klarer Zuordnung von Verantwortung mangelt. So ergibt sich bislang beispielsweise für die Städte aufgrund der gesetzlichen Vorschrift, Mitglieder ihres Magistrats mit Zweidrittelmehrheit der gewählten Ratsversammlung zu berufen, ein faktischer Zwang zur Allparteienregierung. Weil daher jede Entscheidung einen allgemeinen Konsens erfordert, wird die Entscheidungsfindung sehr erschwert, und politische Erfolge wie Mißerfolge können nicht eindeutig zugeordnet und somit auch vom Wähler bei Wahlen nicht entsprechend quittiert werden. Nach der Reform der Kommunalverfassung, die ab 1997 in Kraft tritt, wird nur noch eine einfache Mehrheit gefordert — dadurch wird es in den Städten vermutlich zu dem auf Landes- und Bundesebene bewährten System von Regierung und Opposition kommen. Nach wie vor gibt es jedoch in den Städten mit dem Bürgervorsteher (bzw. Stadtpräsidenten), dem (Ober-)Bürgermeister und dem Magistrat drei eigenständige Entscheidungsgremien, deren Kompetenzen nicht sehr deutlich gegeneinander abgegrenzt sind. Für die Gemeinden wird mit dem sogenannten Hauptausschuß sogar ein zusätzliches Gremium (neben Bürgervorsteher und Bürgermeister) durch die Reform neu eingeführt. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Reform bewährt.

Wirtschaftsförderungsgesellschaften, die in einigen Städten eingerichtet wurden (in Kiel 1995), mögen hilfreich sein, ansiedlungswilligen Unternehmen sicherer durch den Kompetenzdschungel in den Behörden und die Vielfalt von Regulierungen zu führen. An den Grundproblemen der umständlichen Entscheidungsprozesse der Kommunen ändern sie freilich nichts.

## **VI. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen**

Schleswig-Holstein hat in der ersten Hälfte der neunziger Jahre gegenüber den übrigen westdeutschen Bundesländern aufgeholt. Vor allem bei der Beschäftigung zeigte sich eine relative Verbesserung. Die wirtschaftlichen Strukturun-

terschiede sind geringer geworden; gleichwohl sind der Industrialisierungsgrad und die Außenverflechtung nach wie vor niedriger und der Staatsanteil höher als im westdeutschen Durchschnitt.

Die insgesamt positive Entwicklung, die vor allem vom Hamburger Umland getragen wird, darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß Schleswig-Holstein, wie die anderen Bundesländer auch, vor der Herausforderung eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs steht. In schwieriger Zeit gilt es, Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit durch eine konsequente Angebotspolitik zu vermindern. Dafür hat das Land durchaus eigenen Spielraum, wenngleich dieser durch die hohe Verschuldung des Landes zusehends eingeengt wird.

Der *Finanzpolitik* kommt daher eine Schlüsselrolle zu. Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Schleswig-Holstein zeigt einen vom Volumen her gesehen gangbaren Weg der künftigen Haushaltskonsolidierung auf — er muß konsequent, aber mit klarem Blick darauf beschränkt werden, den Anteil der Investitionen an den Ausgaben wieder zu erhöhen. Dazu gehört, die Staatstätigkeit weiter zurückzuführen. Bei den verbleibenden Staatsaufgaben geht es um die Optimierung des Aufgabenvollzugs. Auch auf Landesebene ist Subventionsabbau möglich.

Der Stellenwert der *Technologiepolitik* in Schleswig-Holstein hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Die Forschungs- und Technologieinfrastruktur, die Ende der achtziger Jahre noch erhebliche Defizite aufwies, ist seitdem zügig ausgebaut worden. In Schleswig-Holstein — wie auch anderswo — wird der Versuch unternommen, eine vorausschauende Technologiepolitik zu betreiben. Problematisch daran ist, daß die Administration vor einem kaum löslichen Informationsproblem steht, wenn es darum geht, die erfolgversprechenden Zukunftstechnologien zu identifizieren. Je selektiver vorgegangen wird, desto größer ist die Gefahr der Fehlleitung von Steuergeldern; eine strikt an ökonomischen Kriterien orientierte Erfolgskontrolle ist daher in diesem Bereich besonders wichtig. Bei der Förderung von Technologie- und Gründerzentren sollte verstärkt auf die Gewährung von rückzahlbaren Darlehen übergegangen werden.

Auf dem *Verkehrssektor* sind nach Jahren des Stillstands Maßnahmen auf den Weg gebracht worden, die den Standort Schleswig-Holstein in

Zukunft stärken — wie die Elektrifizierung von Bahnstrecken, die Ostseeautobahn A20, der Ausbau der B404, die vierte Elbtunnelröhre und die Nordanbindung des Hamburger Flughafens. Jetzt kommt es darauf an, die beabsichtigten oder in der Planung befindlichen Vorhaben schnell umzusetzen. Hinsichtlich der für das Land besonders wichtigen zusätzlichen Elbquerung fehlt allerdings immer noch eine Lösung.

Die *Regionalpolitik* im allgemeinen und die vom Land verfolgte im besonderen stehen unter einem Begründungszwang, weil es an genauen Zielformulierungen und an transparenten Kriterien für die Mittelvergabe fehlt. Die Projektauswahl im Rahmen der landeseigenen Regionalprogramme erscheint vielfach willkürlich. Eine Erfolgskontrolle wäre daher dringend erforderlich, wird aber bislang kaum geleistet.

Die *Landesplanung* steht heute weitgehend unter dem Primat des Umweltschutzes. Ob die intendierte Verbesserung der Umweltqualität tatsächlich realisiert werden kann und ihren Preis in Form einer (möglichen) Dämpfung der Wachstumskräfte auch wert ist, bleibt offen für kontroverse Diskussionen. Wichtig ist, in diesen Diskussionen hervorzuheben, daß auch umweltpolitische Zielsetzungen nicht verabsolutiert werden dürfen, sondern zum einen mit Blick auf ihre Alternativkosten betrachtet und zum zweiten auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in der Ziel-Mittel-Wahl unterworfen werden. Die Landesplanung wird dem erheblichen Bedarf an zusätzlicher Koordination und Kooperation insbesondere mit der Stadt Hamburg nicht gerecht. Die begonnene Arbeit an dem gemeinsamen „Regionalen Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg“ kann daher nur als erster Schritt in die richtige Richtung einer besseren Zusammenarbeit — auch auf lokaler Ebene — gesehen werden.

Auch und gerade *Kommunalpolitik* ist Standortpolitik. Schwerwiegende Hindernisse für unternehmerische Aktivität resultieren oft daraus, daß Industrie- und Gewerbeflächen fehlen. Auch fehlen — gerade für die größeren Städte — schlüssige innerstädtische Verkehrskonzepte. Im Bereich der sonstigen kommunalen Dienstleistungen ist eine effizientere Organisation erfor-

derlich: Der Abbau von Subventionen, mehr Gebührentransparenz und die konsequentere Privatisierung von kommunalen Unternehmen sind geboten. Schließlich müssen die kommunalen Entscheidungsprozesse vereinfacht und die Verantwortlichkeiten klarer geregelt werden.

Quer durch alle untersuchten Politikbereiche ziehen sich einige Reformschritte, die die Landesregierung beherzt angehen sollte, zum Teil in eigener Kompetenz, zum Teil als Impulsgeber auf Bundesebene und in der Europäischen Union, in der sich die Regionen ja auch direkt Gehör verschaffen können:

- (1) Echte Privatisierungen von Staatsunternehmen sollten vorangetrieben werden, um die finanziellen Verpflichtungen des Landes (und der Kommunen) zu vermindern, mehr Raum für unternehmerische Aktivität zu schaffen und — das ist das Wichtigste — den Wettbewerb zu intensivieren.
- (2) Der Zwang zum sparsamen Umgang mit dem Geld der Steuerzahler verlangt bei allen politischen Maßnahmen, also auch bei den neuen Instrumenten der Technologiepolitik und bei der Regionalpolitik, eine stärkere, strikt an ökonomischen Kriterien orientierte Erfolgskontrolle. Ein hoher Grad der Inanspruchnahme von Fördergeldern sagt, für sich genommen, wenig über den Erfolg der betriebenen Politik aus; erforderlich sind Untersuchungen darüber, ob öffentliche Investitionen bzw. Fördermittel die Produktivität im privaten Sektor erhöhen, ob sie private Investitionen induzieren und wie hoch die reinen Mitnahmeeffekte sind.
- (3) Mischfinanzierungen sollten als Förderinstrument, so weit es geht, zurückgeführt werden, denn sie mindern die Anreize, Ausgaben zu begrenzen bzw. ihre Notwendigkeit einem strengen Test zu unterziehen. Nur bei tatsächlich nachweisbaren „spillover“-Effekten sollten — je nach der relativen Bedeutung dieser Effekte — Mischfinanzierungen durchgeführt werden.

Wachstumsschwäche und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen erfordert mehr Flexibilität, mehr Wagemut, mehr Anpassungsbereitschaft und mehr Anstrengungen auf seiten der Unternehmen und ihrer Mitarbeiter, auf seiten der Tarifparteien und — vor allem — auf seiten der Politik. Auch wenn in diesem Beitrag einige positive Ansätze der Politik in Schleswig-Holstein hervorgehoben wurden, wurde gleichzeitig deutlich, daß vieles verbessert und manche Fehlentwicklung korrigiert werden muß, wenn das Land den drängenden wirtschaftlichen Herausforderungen erfolgreich begegnen will. Eine zentrale Führungsaufgabe der Politik ist es, einen gesellschaftlichen Konsens darüber herbeizuführen, daß Schleswig-Holstein sich auch wegen seiner peripheren Lage wieder und wieder darum bemühen muß, die Investitionsbedingungen im Land zu verbessern. Dafür bedarf es eines freundlichen politischen Klimas zur Förderung des selbständigen unternehmerischen Handelns, der Transparenz, Schnelligkeit und Verlässlichkeit einer Bürokratie, die sich als Dienstleister für die Bürger versteht, und auch des fortgesetzten Strebens, durch Spitzenleistung in Forschung und Lehre Profil im Standortwettbewerb zu gewinnen, in dem das „Kapital in den Köpfen“ auf lange Sicht den Ausschlag geben wird.

## Endnoten

- 1 Eine umfassende Analyse der Wirtschaft Schleswig-Holsteins bis Ende der achtziger Jahre findet sich bei Hoffmeyer et al. (1990) sowie Nerb et al. (1990).
- 2 In den Monaten Januar und Februar 1996 lag die Arbeitslosenquote mit 9,6 vH und 9,8 vH wieder leicht über dem westdeutschen Durchschnitt. Ein Grund dafür ist darin zu sehen, daß in Schleswig-Holstein witterungsabhängige Wirtschaftszweige einen überdurchschnittlich hohen Anteil an der Wertschöpfung und Beschäftigung haben.
- 3 Das dürfte daran liegen, daß in Schleswig-Holstein kaum Großunternehmen mit Hauptsitz vertreten sind, Kapitalabflüsse somit anderen Bundesländern zugerechnet werden.
- 4 Im Jahre 1996 wird die Endstufe der EU-Agrarreform erreicht sein. Ziel der Reform ist es, Agrarpreise zu senken, damit die Flächenintensität abnimmt und der Anstieg der Agrarproduktion verlangsamt wird. Begleitet wird diese Reform allerdings von Kompensationszahlungen, von Programmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und Programmen der Landesregierung zur Extensivierung der Landwirtschaft (Stichworte Umweltgüter/Landschaftspflege, ökologische Landwirtschaft, nachwachsende Rohstoffe). Dabei widersprechen sich die den einzelnen Programmen zugrundeliegenden Ziele teilweise und ist der Instrumenteneinsatz ineffizient, was nicht zuletzt auf eine inadäquate Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen zurückzuführen ist (Schrader 1996). Die Kompensationszahlungen und die Agrarprogramme sind weder zeitlich begrenzt noch degressiv gestaltet. Als Folge stammt inzwischen reichlich die Hälfte der landwirtschaftlichen Einkommen aus Transferzahlungen von Verbrauchern und Steuerzahlern. Eine Abwanderung von Produktionsfaktoren aus der Landwirtschaft in produktivere Sektoren und eine nachhaltige Wirkung der Agrarreform auf die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Allokation sind somit kaum zu erwarten (Schrader 1993). Auch der von der Landesregierung unterstützte Versuch, die Produktion von Nahrungsmitteln auf nachwachsende Rohstoffe umzulenken, bietet keinen Ausweg, denn er erfordert zusätzliche Subventionen und ist daher gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv (Schrader 1994).
- 5 Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner — als Maßstab für regionale Leistungsfähigkeit durchaus sinnvoll — unterschätzt gleichwohl den Lebensstandard der Landbewohner, weil damit lediglich die in der Region erbrachte Wirtschaftsleistung auf die Wohnbevölkerung bezogen wird. Die von den Pendlern erbrachten Leistungen werden nicht einbezogen. Ebenso wird der Lebensstandard der Bewohner des Hamburger Umlands unterschätzt, weil die Leistungen der Auspendler nach Hamburg nicht berücksichtigt werden, während der Lebensstandard in den kreisfreien Städten aufgrund ihres Einpendlerüberschusses überschätzt wird. Zusätzlich müssen bei der Beurteilung des Lebensstandards die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden, die auf dem Lande niedriger liegen als in den Ballungszentren (dies gilt insbesondere für Mieten).
- 6 Vgl. zu diesem Abschnitt Bickenbach und Soltwedel (1996).
- 7 In der Debatte um einen erfolgreichen Weg zu einem höheren Beschäftigungsstand wird eine Rationalisierungs- (Kostensenkungs-)strategie oft als „low road“ beschrieben und damit als eher unerwünscht bezeichnet gegenüber der „high road“, die durch die Förderung von neuen, hochwertigen Produkten erlaubt, das hohe Kostenniveau beschäftigungsverträglich abzufedern (vgl. hierzu z.B. OECD 1995: 11 ff.). In diesem Beitrag wird die Auffassung vertreten, daß sich die Alternativen nicht so einfach stellen und daß es wichtig ist, soviel Wege wie möglich für einen schnelleren Wachstumsprozeß freizuräumen und sich nicht allein auf die „high road“ zu kaprizieren.
- 8 Statistisches Bundesamt *Statistisches Jahrbuch* (1994: 137); Statistisches Landesamt *Statistisches Jahrbuch* (1995: 106).
- 9 Die Analyse dieser Handlungsbereiche erfolgt hier bewußt nur unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Standortqualität Schleswig-Holsteins. Damit soll nicht verkannt werden, daß es andere Gesichtspunkte gibt, die von der Politik gleichfalls zu berücksichtigen sind. Allerdings schränken Maßnahmen, die die Standortqualität des Landes mindern, die materielle Basis für Beschäftigung und hohen Lebensstandard der Bürger ein. Auf der politischen Ebene müssen derartige Zielkonflikte bedacht werden, und es muß geprüft werden, ob und in welchem Ausmaß andere Ziele eine materielle Einschränkung für die Bürger rechtfertigen.
- 10 Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Auskünften durch das Finanzministerium Schleswig-Holstein und das Statistische Landesamt Schleswig-Holstein.
- 11 Hierin ist nicht berücksichtigt, daß vom Jahressteuergesetz möglicherweise Wachstumsimpulse ausgehen, die längerfristig durchaus zu einem Wiederanstieg der Steuereinnahmen führen können.
- 12 Die Einnahmen und Ausgaben werden anhand der Nettoeinnahmen bzw. -ausgaben im Sinne der Finanzstatistik gemessen.
- 13 Die benötigte Primärüberschußquote  $pü^*$ , die langfristig die Solvenz des öffentlichen Sektors sichert, berechnet sich aus folgender Gleichung:  $pü^* = (i-\gamma)s$ , wobei  $i$  den Nominalzins,  $\gamma$  die Wachstumsrate des nominalen Bruttoinlandsprodukts und  $s$  die Schuldenquote bezeichnet. Ist die tatsächliche Primärüberschußquote gleich der benötigten Primärüberschußquote, so bleibt die Schuldenquote langfristig konstant. Für eine ausführlichere Darstellung des Konzepts der Primärüberschußquote und eine formale Ableitung der Gleichung für  $pü^*$  vgl. Buiter (1993) sowie Boss und Lorz (1995).

- 14 Auf eine Konjunkturbereinigung des Primärüberschusses wurde hier verzichtet, da das Jahr 1995 für Schleswig-Holstein in konjunktureller Hinsicht durchaus als ein Normaljahr angesehen werden kann.
- 15 Der Bund der Steuerzahler kritisiert, daß der Fonds aller Voraussicht nach nicht durch Einsparungen im Haushalt finanziert werden kann. Vielmehr sei abzusehen, daß für die künftigen Pensionsverpflichtungen die Kreditaufnahme ausgeweitet wird (Bund der Steuerzahler 1995: 2).
- 16 Hierbei wird angenommen, „... daß das derzeitige niedrige Zinsniveau von unter 7 % im langfristigen Bereich und 4,5 % bei den kurzfristigen Geldmarktzinsen im Zuge der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung im Finanzplanungszeitraum wieder ansteigt“ (Minister für Finanzen und Energie 1995: 29).
- 17 Eine Orientierung könnte hier der Beteiligungsbericht 1994 des Landes (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994a) geben.
- 18 Hierin sind Steuervergünstigungen, Sozialleistungen, Bürgschaften und Gewährleistungen oder die unentgeltliche Übereignung von Vermögensgegenständen nicht enthalten. Rosenschon (1994: 19) geht von einem weiteren Subventionsbegriff aus und gelangt für 1993 zu einem fast doppelt so hohen Wert.
- 19 Das Einfordern eines Enquête-Berichts zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994c) und die positive Stellungnahme der Landesregierung vom 22. Mai 1995 zu diesem Bericht sowie das Einleiten von vielfältigen Maßnahmen zur Modernisierung (Schleswig-Holsteinischer Landtag 1994b) können durchaus als Zeichen der Selbstbindung angesehen werden, die Reformen des öffentlichen Sektors voranzutreiben.
- 20 Den Nutzen einer Innovation, für die der Innovator nicht entgolten wird, bezeichnet man als „spillover“-Effekt der Innovationstätigkeit; in ökonomischer Sicht stellen solche Effekte positive technologische Externalitäten dar.
- 21 Glaeser et al. (1992: 1127) bemerken in diesem Zusammenhang: “After all, intellectual breakthroughs must cross hallways and streets more easily than oceans and continents”. Ähnlich argumentiert auch Stolpe (1995: 162).
- 22 Die geringe Zahl von Patentanmeldungen schleswig-holsteinischer Unternehmen mag überdies damit zusammenhängen, daß in kleinen und mittleren Unternehmen, wie sie in Schleswig-Holstein dominieren, nicht zuletzt aus Kostengründen größere Vorbehalte gegen den Gang zum Patentamt existieren als in Großunternehmen.
- 23 Eine ähnliche Pfadfinderrolle hat z.B. das der Rand Corporation angegliederte Critical Technologies Institute im Rahmen der US-amerikanischen Technologiepolitik zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Unternehmen (vgl. hierzu Storper 1995: 297 f.).
- 24 Die ökonomisch sinnvolle Förderintensität geht dabei mit zunehmender Marktnähe der Forschung zurück. Staatliche Förderung der angewandten Forschung sollte nicht ganz entfallen, aber deutlich niedriger angesetzt werden als im Bereich der industriellen Grundlagenforschung (Klodt 1994: 103).
- 25 Eine Reihe von Untersuchungen, die Acs und Audretsch (1990) auf Basis von knapp 2 000 US-amerikanischen Innovationen durchführten, ergab, daß kleine Unternehmen in High-Tech-Industrien, in denen ein hohes Qualifikationsniveau des Humankapitals die entscheidende Rolle spielt, einen systematischen innovativen Vorteil besitzen, während Großunternehmen innovative Vorteile in der Produktion kapitalintensiver Güter besitzen.
- 26 In mehreren empirischen Studien ist darauf hingewiesen worden, daß einerseits kleine und mittlere Unternehmen in ländlichen Gebieten, wie sie auch in Schleswig-Holstein dominieren, die Möglichkeiten z.B. im Bereich der Telematik wenig nutzen und daß andererseits die Anbieter von Telematikprodukten und -dienstleistungen wenig auf die Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen in ländlichen Regionen eingehen (vgl. z.B. Ilbery et al. 1995 oder Gillespie 1987). In ihrer Studie zu den Auswirkungen der neuen Kommunikationstechnologien auf die Wirtschaft Schleswig-Holsteins empfiehlt die Technologiestiftung Schleswig-Holstein (1995b: 38) der Landesregierung, Modellversuche bei der Telekommunikation und deren neuen Anwendungen zu unterstützen, „... um Anbieter und Nutzer von den Vorteilen regionaler und überregionaler Netzwerke zu überzeugen und somit die Akzeptanz zu erhöhen“.
- 27 Die Konzeption der regionalen Wachstumspole geht auf Perroux (1950) zurück.
- 28 „...too many regions are attempting to become technology cores without even the glimmer of a possibility of doing so“ (Storper 1995: 302).
- 29 Allerdings scheinen Technologieparks geeignet, das Standortimage — gerade peripherer Regionen — zu verbessern und Unternehmensansiedlungen (auch von „low tech“- und „medium tech“-Unternehmen) zu erleichtern (Peck et al. 1996: 63).
- 30 Die meisten der auf diesem Gebiet durchgeführten Evaluierungen leiden darunter, daß nur der einzelwirtschaftliche Effekt der Förderung untersucht wird und daß eine konsequente gesamtwirtschaftliche Analyse der Kosten und Nutzen unterbleibt. Insbesondere wird in den meisten Fällen versäumt, den Projektnutzen die entgangenen Erträge, die bei alternativer Verwendung der Fördermittel zu erzielen gewesen wären, als Alternativkosten gegenzurechnen.
- 31 Sämtliche Gebiete Schleswig-Holsteins rangieren hinsichtlich ihrer ökonomischen Lagequalität unter „schlecht“ bis „sehr schlecht“ — mit Ausnahme des Raumes Lübeck und des Hamburger Umlands (Klemmer 1995).
- 32 Zur Telekommunikationsinfrastruktur vgl. die Ausführungen am Ende dieses Abschnitts.
- 33 Zur Finanzierung von Wegekosten im Straßenverkehr über ein auslastungsorientiertes Mautsystem (road pricing) vgl. z.B. Johannsson und Mattsson 1995.

- 34 Gegenüber dieser skeptischen Sichtweise vertreten das Deutsche Verkehrsforum und das Umweltbundesamt auf der Grundlage eines Gutachtens der HaCon und des Instituts für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb der Universität Hannover die Auffassung, daß die Bahn über erhebliche Kapazitätsreserven verfüge. Allerdings sei es auch nach Ansicht der Gutachter sicherlich nicht möglich, gleichsam „von heute auf morgen“ große Verkehrsmengen auf die Schiene zu verlagern (Deutsches Verkehrsforum und Umweltbundesamt 1996).
- 35 Allerdings ist zu bedenken, daß die Transportkosten zu Lasten der Wasserwege verfälscht werden. Während Fähren, Container- und RoRo-Schiffe sich selbst tragen und lediglich die Kosten für Hafenanlagen (noch) vom Staat übernommen werden, gibt es bei Schiene und Straße keine knappheitsadäquate Zurechnung der Wegekosten.
- 36 Ein weiterer Grund für die Entscheidung der Landesregierung zugunsten einer westliche Elbquerung lag in der Notwendigkeit, die Westküste des Landes wirtschaftlich zu fördern und insbesondere besser an das überregionale Verkehrsnetz anzubinden. Auch wurde auf Engpässe im Hamburger Elbtunnel im Zuge der A7 verwiesen. Diese Voraussetzungen haben sich seit dem Entstehen der Konzeption ebenfalls erheblich verändert oder werden sich innerhalb des für den Bau einer Querung der Unterelbe erforderlichen Zeithorizonts verändern: (i) Die Westküste Schleswig-Holsteins ist durch den Bau der A23 verkehrsmäßig nachhaltig besser erschlossen worden; (ii) der Bau einer weiteren Elbtunnelröhre ist von der Bundesregierung beschlossen. Die sachliche Basis einer westlichen gegenüber einer östlichen Querung ist durch diese Veränderungen der Voraussetzungen geschwächt worden (vgl. hierzu Böhme und Sichelschmidt 1994a).
- 37 Im Bundesverkehrswegeplan 1992 sind für die Ostseeautobahn in Schleswig-Holstein einschließlich Elbquerung bereits Bundesmittel in Höhe von annähernd 2 Mrd. DM vorgesehen.
- 38 Ursprünglich war geplant, durch den Transrapid die Hamburger und Berliner Flughäfen mit einem neu zu bauenden Großflughafen Parchim zu verbinden und so zu entlasten. Das Projekt Parchim ist aber inzwischen fallengelassen worden. Aus der Sicht des Landes Mecklenburg-Vorpommern muß dies als sehr bedauerlich angesehen werden, hätte doch ein Großflughafen Parchim, der auch nachts angefliegen werden könnte, die Möglichkeit geboten, einen Industrie- und Dienstleistungspark mit internationalem Verkehrsanschluß entstehen zu lassen, der auch und gerade für private Investoren von herausragender Attraktivität sein könnte.
- 39 Eines der zentralen Gegenargumente des Hamburger Senats gegen einen Großflughafen Kaltenkirchen war, daß dann eine Verlagerung der Lufthansa-Reparaturwerft mit ihren (hochqualifizierten) Arbeitsplätzen zu erwarten wäre. Dem könnte im Rahmen einer intensivierten Kooperation mit Hamburg (vgl. Abschnitt IV.5) durch sinnvolle (finanzielle) Kompensationslösungen begegnet werden.
- 40 Erfahrungen mit anderen Großprojekten der staatlichen Technologieförderung lassen es als durchaus zweifelhaft erscheinen, ob die erwarteten (langfristigen) Vorteile tatsächlich je realisiert werden können: Mit ähnlichen Argumenten war auch die staatliche Förderung des Airbus begründet worden, dessen Eintritt in die (gesamtwirtschaftliche) Gewinnzone selbst nach der langen Zeit der Markteinführung sehr ungewiß ist. Wenn der Transrapid in ähnlicher Weise subventioniert wird, mag es sein, daß den Vorteil davon in erster Linie die ausländischen Käufer haben werden. „Aus heutiger Sicht erscheint die Entscheidung, die Forschung und Entwicklung der Magnetschnellbahn zu subventionieren, als problematisch“ (Göske 1995: 53). Die Erfolgchance der Industriepolitik sei auch beim Transrapid sehr ungewiß. „Daß sich hier einmal mehr ein Engagement staatlicher Technologiepolitik als Fehlschlag erweist, kann ganz sicher nicht ausgeschlossen werden“ (Göske 1995: 54). Auf die bestehenden Risiken, die ein weitaus höheres finanzielles Engagement des Bundes nach sich ziehen könnten, hat der Bundesrechnungshof (1996) hingewiesen; dort klingen auch Zweifel hinsichtlich des potentiellen Exporterfolgs an.
- 41 Die Technologiestiftung (1995b: 17 f.) betont, daß seit 1993 in jedem Ort in Schleswig-Holstein die Nutzung des ISDN-Netzes möglich sei.
- 42 So ist es von allen Orten in Schleswig-Holstein mit eigenen Vermittlungseinrichtungen möglich, Anschluß an das Glasfasernetz der Telekom zu bekommen, das bei der Datenkommunikation Übertragungsraten von derzeit maximal 2,5 Gbit/s bietet, nachdem seit 1983 die Verbindungen zwischen den Ortsvermittlungsstellen nur noch in Glasfasertechnologie ausgeführt werden (Technologiestiftung 1995b: 8, 18). Alternative Netzbetreiber, wie die Telekommunikationssparten der Deutschen Bahn AG oder der Energieversorgungsunternehmen, die ab 1998 in Konkurrenz zur Telekom treten können, engagieren sich bereits im Ausbau ihrer Netze (Technologiestiftung 1995b: 19 f.).
- 43 Jüngere empirische Untersuchungen stellen jedoch überwiegend langfristige Konvergenz fest (für die USA: Barro und Sala-i-Martin 1992; für die EU: Neven und Gouyette 1995; für die Bundesrepublik: Seitz 1995).
- 44 Die Wirkung der Regionalpolitik in jeder einzelnen Region kann auch dadurch in Frage gestellt sein, daß für andere Regionen Maßnahmen getroffen werden, die als Retorsion wirken. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, daß die geförderten Unternehmen eine Subventionsmentalität entwickeln und nicht mehr in dem erforderlichen Maß nach Markteffizienz streben.
- 45 Mit sektoralen Subventionen wird häufig regional bedeutsamen Branchen, die unter Anpassungsdruck geraten sind, unter die Arme gegriffen, um den Niedergang von Regionen zu verhindern. Das führt jedoch oft dazu, daß die strukturellen Anpassungsprobleme der betroffenen Region nur vertagt und dadurch letztlich noch verschärft werden.
- 46 Daneben werden von der EU aus EFRE-Mitteln einige Kieler Stadtteile mit rückläufiger industrieller Entwicklung als Ziel-2-Gebiete gefördert, ferner einige Grenzgebiete zu Dänemark aus dem EU-Programm INTERREG II und einige von der Rüstungskonversion besonders hart betroffene Gebiete aus dem EU-Programm KONVER II (Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten 1995).

- 47 Das gilt beispielsweise für die Erweiterung des Flensburger Museums, für die Förderung eines durch den Verein „Artefact“ getragenen Zentrums für ökologisches Bauen und ökologische Energieerzeugung, für die Einrichtung einer „Kulturwerkstatt Phänomenta“ oder für den Ausbau von Anlegern in zwei kleinen Nordseehäfen (vgl. auch Landesrechnungshof 1991, 1995).
- 48 Die Landesregierung hat das Problem erkannt und eine Studie zu den Evaluierungsmöglichkeiten in Auftrag gegeben.
- 49 Bezweifelt wird dies beispielsweise von Nijkamp und Rietveld (1982), Twomey und Taylor (1985) sowie von Lammers (1987).
- 50 So schätzen Schalk und Untiedt (1995), daß der Wachstumseffekt längerfristig den Substitutionseffekt überwiegt, während Schwab (1985) und Harris (1991) eher zu dem Ergebnis kommen, daß der Substitutionseffekt überwiegt.
- 51 Soweit auch andere Ziele erreicht werden sollen, etwa ökologisch orientierte, müßten diese der Maxime Tinbergens (1952, 1956) zufolge mit eigenen Programmen verfolgt werden, wobei eine Kumulation der Fördermittel aus verschiedenen Programmen zulässig sein müßte (Lammers 1989).
- 52 Es besteht allerdings auch eine — stark eingeeengte — Möglichkeit zur Ausgleichszahlung.
- 53 Ferner ist neu, daß neben Regionalplänen auch Regionalbezirkspläne aufgestellt werden sollen, insbesondere von Stadt-Umland-Verbänden.
- 54 Nur so kann es zu Empfehlungen für Schleswig-Holstein kommen, sich aus der interregionalen oder internationalen Arbeitsteilung zurückzuziehen und durch restriktive Staatseingriffe eine ökologisch orientierte Wirtschaftsstruktur zu erzwingen (vgl. die Szenarien von Gaßner et al. 1993).
- 55 Scharpf und Benz (1990) haben deutlich gemacht, daß eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern nötig ist. Ob die Zusammenarbeit so weit gehen muß, daß sie in eine Fusion zu einem Nordstaat mündet, der womöglich auch noch Niedersachsen, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern einschließt, ist allerdings eine Frage, die ernsthaft zu prüfen ist. Für viele ökonomische und politische Probleme ist es eher ein Vorteil, wenn Lösungen im Wettbewerb der institutionellen Arrangements gefunden werden. Ob tatsächlich ein erhebliches Einsparpotential besteht, wie es z.B. der Hamburger Wirtschaftssenator behauptete (*Die Welt* vom 16. Februar 1996), muß erst schlüssig nachgewiesen werden. In der „Nordstaat-Frage“ besteht hinsichtlich der ökonomischen Hintergründe noch ein beachtlicher Forschungsbedarf.
- 56 Voraussetzung für eine erfolgreiche kommunale Standortpolitik ist natürlich — ähnlich wie auf der Landesebene — die Konsolidierung der kommunalen Finanzen. Der Bedarf dafür ist zumeist groß. Mehr noch als das Land sind die Kommunen allerdings dadurch in ihrem Spielraum eingeschränkt, daß ihnen Aufgaben wie Finanzmittel von den übergeordneten Gebietskörperschaften zugewiesen werden. Manche der von den Kommunen nicht beeinflussbaren Aufgaben haben zudem eine beträchtliche finanzielle Dynamik entwickelt (z.B. Ausgaben für Sozialhilfe). Auch hier wäre es also notwendig, Aufgaben-, Ausgaben und Einnahmenhöhe in einer Hand zusammenzuführen. Damit kann dann auch offengelegt werden, welcher Teil der Schulden von den Kommunen selbst zu verantworten ist.
- 57 Eine detaillierte Strategie für den ÖPNV findet sich bei Böhme und Sichelschmidt (1994b).
- 58 Die technische Seite einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots, beispielsweise durch ein Netz mit wenigen, schnellen Durchgangslinien und langsameren Zubringerlinien, mit klaren, durchgängigen Zeittakten und einer guten Koordinierung der Anschlüsse, könnte man weitgehend den privaten Verkehrsunternehmen überlassen.
- 59 Spielräume für eine Gewinnerzielung liegen darin, daß die Unternehmen eine relativ große Gestaltungsfreiheit haben, kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsungen des Betriebskapitals festzulegen (Bund der Steuerzahler 1993).
- 60 Ein erster Schritt in Richtung auf mehr Wettbewerb wäre eine regelmäßige Offenlegung und kritische Analyse der Gebühren, um Leistungserstellung transparenter zu machen, für die Anbieter selbst ebenso wie für die Bürger.

## Literaturverzeichnis

- Acs, Z.J., und D.B. Audretsch (1990). *Innovation and Small Firms*. Cambridge, M.A.
- Audretsch, D.B. (1995). International Diffusion of Technological Knowledge. Discussion Papers 95–8. WZB Berlin, Forschungsschwerpunkt Marktprozeß und Unternehmensentwicklung, Berlin.
- Barro, R., und X. Sala-i-Martin (1992). Convergence. *The Journal of Political Economy* 100 (2): 223–251.
- Baum, H. (1995). Entkoppelung von Verkehrswachstum und Wirtschaftsentwicklung. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 66 (1): 13–32.
- Bergh, J.C.J.M. van den, und P. Nijkamp (1994). Modelling Ecologically Sustainable Economic Development in a Region: A Case Study in the Netherlands. *The Annals of Regional Science* 28 (1): 1–5.
- Bickenbach, F., und R. Soltwedel (1996). Freiräume schaffen — Motivation stärken — Potentiale fördern: Bausteine partizipativer Führung und Unternehmensorganisation. Kieler Diskussionsbeiträge 267. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Böhme, H., und H. Sichelschmidt (1993). Deutsche Verkehrspolitik: Von der Lenkung zum Markt. Lösungsansätze — Widersprüche — Akzeptanzprobleme. Kieler Diskussionsbeiträge 210. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1994a). Überlegungen zu möglichen Varianten einer Elbquerung. Unveröffentlichtes Memorandum für den Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein. Kiel.
- (1994b). Eine Strategie für den Öffentlichen Personennahverkehr. Kieler Diskussionsbeiträge 227. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (1993). Wettbewerb der Regionen und Finanzverfassung: Prinzipien einer Reform des Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. In *Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht*. Tagungsband zur Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wirtschaftswissenschaftlicher Institute. Berlin.
- Boss, A., und J.O. Lorz (1995). Die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausmaß und Belastungswirkung. Kieler Arbeitspapiere 669. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Bothe, A. (1987). Regionalpolitik und Marktwirtschaft. *Die Weltwirtschaft* (1): 116–128.
- Buiter, W. (1993). Public Debt in the USA: How Much, How Bad and Who Pays? Discussion Paper 791. Centre for Economic Policy Research, London.
- Bund der Steuerzahler (1995). Pensionsfonds. Unveröffentlichtes Manuskript. Wiesbaden.
- Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1993). Stellungnahme Gebührenentwicklung in Schleswig-Holstein, Ergebnisse einer Umfrage bei schleswig-holsteinischen Kommunen mit über 5.000 Einwohnern zu den Abwasser-, Müllbeseitigungs- und Straßenreinigungsgebühren. Stand: Oktober 1993. Kiel.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995). *Arbeitsmarkt in Zahlen. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte*. Nürnberg.
- (lfd. Jgg.). *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Arbeitsstatistik — Jahreszahlen*. Nürnberg.
- Der Bundesminister für Verkehr (1994). *Verkehr in Zahlen*. Bonn.

- Bundesrechnungshof (1996). *Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über den Stand der Vorbereitungsmaßnahmen für die Entscheidung über den Bau der Magnetschwebbahnverbindung Berlin-Hamburg (TRANSRAPID)*. Frankfurt/M.
- Busch-Lüty, C. (Hrsg.) (1992). *Ökologisch nachhaltige Entwicklung von Regionen: Beiträge, Reflexionen und Nachträge*. Tutzing: Tagung 1992: „Sustainable Development — Aber wie?“. Politische Ökologie: Sonderheft 4. München.
- Deutsche Bundesbank (1995). *Kapitalverflechtung mit dem Ausland*. Statistische Sonderveröffentlichung 10. Frankfurt/M.
- Deutscher Bundestag (1994). *Dreiundzwanzigster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1998)*. Drucksache 12/7175. Bonn.
- Deutsches Verkehrsforum und Umweltbundesamt (Hrsg.) (1996). *Kapazitätsreserven der Schieneninfrastruktur im Güterverkehr*. Gutachten erstellt von der HaCon Ingenieurgesellschaft mbH und dem Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und -betrieb. Bonn.
- Dohse, D., H. Herrmann und K. Rupp (1992). *Berufspendler- und Unternehmensverflechtungen in Schleswig-Holstein*. Gutachten des Instituts für Regionalforschung der Universität Kiel im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Schleswig Holstein. Kiel.
- Engels, W. (1985). Steuerreform. In H. Giersch (Hrsg.), *Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik*. Stuttgart.
- Ewers, H.-J. (1994). Der Fall Transrapid. *Wirtschaftsdienst* 74 (8): 385–389.
- Gaßner, R., R. Kreibich und S. Longolius (1993). *Schleswig-Holstein im Europa der Zukunft. Alternative Szenarien*. Werkstattberichte 13. Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung, Berlin.
- Gillespie, A. (1987). Telecommunications and the Development of Europe's Less-favoured Regions. *Geoforum* (18): 229–236.
- Glaeser, E., H. Kallal, J. Scheinkman und A. Shleifer (1992). Growth in Cities. *Journal of Political Economy* 100 (5): 1126–1152.
- Göske, E. (1995). Die Magnetschnellbahn Transrapid: Erfolgchance der Industriepolitik. *Dortmunder Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik* 67. Dortmund.
- Grossman, G., und E. Helpman (1989). Product Development and International Trade. *Journal of Political Economy* 97 (6): 1261–1283.
- Grotz, R., und B. Braun (1996). Spatial Aspects of Technology-oriented Networks: Examples from the German Mechanical Engineering Industrie. *Bonner Beiträge zur Geographie* 3. Geographisches Institut, Bonn.
- Hardy, S., und G. Lloyd (1994). An Impossible Dream? Sustainable Regional Economic and Environmental Development. *Regional Studies* 28 (8): 773–780.
- Harris, R.I.D. (1991). The Employment Creation Effects of Factor Subsidies: Some Estimates for Northern Ireland Manufacturing Industry, 1955–1983. *Journal of Regional Science* 31 (1): 49–64.
- Herrmann, H., und M. Hirschfeld (1995). *Arbeitsmarktbericht für Schleswig-Holstein 1994*. Beiträge aus dem Institut für Regionalforschung der Universität Kiel 18. Kiel.

- Hoffmeyer, M., C. Krieger-Boden, C.-F. Laaser, K. Lammers und M. Merz (1990). *Struktur und Perspektiven der Wirtschaft Schleswig-Holsteins*. Kiel.
- Ilbery, B., D. Clark, N. Berkeley und I. Goldman (1995). Telematics and Rural Development: Evidence from a Survey of Small Business in the European Union. *European Urban Regional Growth* 2 (1): 55–68.
- Der Innenminister des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1993). Gesetz zur Neufassung des Landschaftspflegegesetzes (Gesetz zum Schutz der Natur — Landesnaturschutzgesetz — LNatSchG —) und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 16.06.1993. *Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein* (9): 215–254.
- Institut der deutschen Wirtschaft (1995). *Wirtschafts-Profil Bundesländer — Ein graphisches Porträt*. Köln.
- Johansson, B., und U.-G. Mattsson (Hrsg.) (1995). *Road Pricing: Theory, Empirical Assessment and Policy*. Transportation Research, Economics and Policy 3. Boston.
- Klemmer, P. (1986). *Regionalpolitik auf dem Prüfstand*. BDI-Drucksache 190. Köln.
- (1995). *Entwicklungsrisiken peripherer ländlicher Räume*. Sprockhövel.
- Klodt, H. (1994). *Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik*. Kieler Arbeitspapiere 664. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Korthals, G. (1994). *Ansätze zur Haushaltskonsolidierung aus der Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle* (Referat, gehalten am 6. Oktober 1993 beim Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin). *Mitteilungen des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages 1/1994*. Kiel.
- Krieger-Boden, C. (1995). *Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie. Ältere und neuere Erklärungsansätze*. Kiel.
- Krieger-Boden, C., und K. Lammers (1996). *Räumliche Folgen eines Subventionsabbaus — Zum Stand des Wissens*. Manuskript. Kiel.
- Krugman, P. (1991). *Geography and Trade*. Cambridge, Mass.
- Küchenmeister, T. (1993). *Chancen und Folgen des Abrüstungsprozesses für Schleswig-Holstein. Materialien und Dokumente zur Friedens- und Konfliktforschung* 13. Berlin.
- Laaser, C.-F. (1994). *Die Bahnstrukturreform: Richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis?* Kieler Diskussionsbeiträge 239. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Laaser, C.-F., und J. Stehn (1995). *Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft — mehr Effizienz durch eine föderative Arbeitsteilung*. Kieler Arbeitspapiere 680. Kiel.
- Lammers, K. (1987). *Die Bund-Länder-Regionalförderung — Ziele, Ansatzpunkte, ökonomische Problematik*. *Die Weltwirtschaft* (1): 61–81.
- (1989). *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 224. Tübingen.
- Lammers, K., und R. Soltwedel (1987). *Verbesserung der Ansiedlungsbedingungen für Unternehmen in Schleswig-Holstein*. Kieler Diskussionsbeiträge 127. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Landesarbeitsamt Nord (lfd. Jgg.). *Ausgewählte Jahreszahlen der Arbeitsmarktstatistik im Jahresvergleich ...*. Kiel.

- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (1991). *Bemerkungen 1991. Mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1989*. Kiel.
- (1992). *Bemerkungen 1992. Mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1990*. Kiel.
- (1995). *Bemerkungen 1995. Mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 1993*. Kiel.
- Luger, M.I., und H.A. Goldstein (1989). Research (Science) Parks as Public Investment. A Critical Assessment. IIR-Discussion 41. Interdisziplinäres Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung, Wirtschaftsuniversität Wien.
- (1991). *Technology in the Garden*. Chapel Hill.
- Michaelis, P. (1996a). Ein ökonomischer Orientierungsrahmen für die Umweltpolitik. Kieler Diskussionsbeiträge 270/271. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996b). *Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Heidelberg.
- Der Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein (1995). Fördermittel der Europäischen Union für Schleswig-Holstein 1994. Eine Übersicht. Kiel.
- Der Minister für Finanzen und Energie des Landes Schleswig-Holstein (1994). *3. Bericht über die Finanzhilfen im Haushalt des Landes Schleswig-Holstein 1991 bis 1994*. Kiel.
- (1995). *Finanzplan des Landes Schleswig-Holstein 1995 bis 1999*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Finanzplan des Landes Schleswig Holstein*. Kiel.
- Der Minister für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1990). *Verkehrspolitik der Landesregierung für Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (1994). *Technologiekonzeption Schleswig-Holstein*. Kiel.
- Nerb, G., J. Reuter und A. Weichselberger (1990). Die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf Schleswig-Holstein — Gesamtwirtschaftliche, sektorale und regionale Effekte. Gutachten im Auftrag der schleswig-holsteinischen Staatskanzlei für die „Denkfabrik“. Kiel.
- Neven, D., und C. Gouyette (1995). Regional Convergence in the European Community. *Journal of Common Market Studies* 33 (1): 47–66.
- Nijkamp, P., und P. Rietveld (1982). Measurement of the Effectiveness of Regional Policies by Means of Multiregional Economic Models. In B. Issaev, P. Nijkamp, P. Rietveld, F. Snickars (Hrsg.), *Multiregional Economic Modeling: Practice and Prospect*. Studies in Regional Science and Urban Economics 9. Amsterdam.
- OECD (1995). Local Economies and Globalisation. Local Economic and Employment Development. LEED Notebooks 20. Paris.
- Paqué, K-H. (1995). Technologie, Wissen und Wirtschaftspolitik — Zur Rolle des Staates in Theorien endogenen Wachstums. *Die Weltwirtschaft* (3): 237–253.
- Peck, F., I. Stone und M. Esteban (1996). Technology Parks and Regional Development in the Southern European Periphery: The Andalusia Case. *European Urban and Regional Studies* 3 (1): 53–65.
- Perroux, F. (1950). Economic Space, Theory and Applications. *Quarterly Journal of Economics* 64 (1): 89–104.
- Reinhard, M., und H. Schmalholz (1995). Technologietransfer in Deutschland. Stand und Reformbedarf. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. September 1995, München.

- REK Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg (1994). Leitbild und Orientierungsrahmen. Bericht der Lenkungsgruppe. Auftrag des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg, der Landesregierung Schleswig-Holstein und der Niedersächsischen Landesregierung, Hamburg.
- Roberts, P. (1994). Sustainable Regional Planning. *Regional Studies* 28 (8): 781–787.
- Rosenschon, A. (1994). Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 617. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Rüter, G. (1987). *Regionalpolitik im Umbruch*. Bayreuth.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995). *Im Standortwettbewerb*. Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart.
- Sala-i-Martin, X. (1990a). Lecture Notes on Economic Growth: Introduction to the Literature and Neoclassical Models. NBER Working Papers 3563. Cambridge, M.A.
- (1990b). Lecture Notes on Economic Growth: Five Prototype Models of Endogenous Growth. NBER Working Papers 3564. Cambridge, M.A.
- Schalk, H.-J., und G. Untiedt (1995). Kapitalnutzungskosten in den Kreisen der wiedervereinigten Bundesrepublik Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung* (4/5): 283–294.
- Scharpf, F.W., und A. Benz (1990). Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern. Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei Hamburg und der Staatskanzlei Schleswig-Holstein. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag (1987). *Regionalplan Planungsraum III „Verbandsplan Kieler Umland 1983–1995“*. Kiel.
- (1991). *Raumordnungsbericht 1991*. Drucksache 12/1710 vom 21. November. Kiel.
- (1994a). 2. *Beteiligungsbericht des Landes Schleswig-Holstein*. Drucksache 13/2327 vom 29. November. Kiel.
- (1994b). *Bericht der Landesregierung. Seit 1988 eingeleitete Maßnahmen zur Modernisierung*. Drucksache 13/2326 vom 29. November. Kiel.
- (1994c). *Bericht der Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung*. Drucksache 13/2270 vom 2. November. Kiel.
- (1995). *Bericht der Landesregierung zur Situation der Lebensbedingungen der Menschen in ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins*. Drucksache 13/2885 vom 14. Juli. Kiel.
- (1996a). *Jahreswirtschaftsbericht 1995*. Drucksache 13/3259 vom 18. Januar. Kiel.
- (1996b). *Raumordnungsbericht 1996*. Drucksache 13/3385 vom 19. Februar. Kiel.
- Schrader, J.-V. (1993). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1994). Nachwachsende Rohstoffe — Umweltfreundlicher Weg aus der Agrarkrise oder neues Subventionsloch? Kieler Diskussionsbeiträge 238. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1996). Effiziente Agrarpolitik und Interdependenzen im Angebot von Umweltgütern und Nahrungsmitteln und Industrierohstoffen. In Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues (Hrsg.), *Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik*. Münster-Hiltrup.

- Schwab, R.M. (1985). Regional Effects of Investment Incentives. *Journal of Urban Economics* 18 (2): 125–134.
- Seitz, H. (1995). Regional Convergence and Spatial Effects. Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung 520. Institut für Volkswirtschaftslehre und Statistik der Universität Mannheim.
- Soltwedel, R. (1987). Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik. *Die Weltwirtschaft* (1): 129–145.
- Soltwedel, R., A. Bothe, R. Hilgart, C. Krieger-Boden und K. Lammers (1988). *Subventionssysteme und Wettbewerbsbedingungen in der EG. Theoretische Analysen und Fallbeispiele*. Kiel.
- Spehl, H. (1995). Nachhaltige Regionentwicklung — ein neuer Ansatz für das Europa der Regionen. In B. Gahlen (Hrsg.), *Standort und Region. Neue Ansätze zur Regionalökonomik*. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar Ottobeuren 24. Tübingen.
- SRI International (1990). A European Planning Strategy for Air Traffic to the Year 2010. Prepared for International Air Transport Association. Menlo Park.
- Statistisches Bundesamt (1995). *Fachserie 7: Außenhandel. Reihe 1: Zusammenfassende Übersichten für den Außenhandel*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Reihe 4.2.1: Struktur der Arbeitnehmer*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Fachserie 4: Produzierendes Gewerbe. Reihe 4.1.4: Beschäftigung und Umsatz der Betriebe im Bergbau und im Verarbeitenden Gewerbe*. Stuttgart.
- (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1995). *Entstehung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1970 bis 1994*. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 25. Stuttgart.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (1995). Erwerbstätige nach Wirtschaftszweigen und Ländern. Vorabmitteilung. Stand Dezember 1995. Bad Ems.
- Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (1995a). Zahlenbeilage. *Statistische Monatshefte Schleswig-Holstein* 47 (5).
- (1995b). *Statistische Berichte. P.2.1: Die Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Kreisen des Landes Schleswig-Holstein*. Band 11: 1980, 1986, 1988, 1990 und 1992. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. A.1.3: Die Bevölkerung in Schleswig-Holstein nach Alter und Geschlecht*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. A.6.5: Versicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer in Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. E.1.1: Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes in Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. G.2.1: Die Ausfuhr Schleswig-Holsteins*. Kiel
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. H.1.5: Güterverkehr auf den Eisenbahnen in Schleswig-Holstein*. Kiel.

- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. H.1.6: Güterfernverkehr mit Lastkraftwagen in Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. H.2.1: Die Binnenschifffahrt in Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (lfd. Jgg.). *Statistische Berichte. H.2.2: Die Seeschifffahrt in Schleswig-Holstein*. Kiel.
- (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein*. Kiel.
- Steinkühler, R.-H. (1994). *Technologiezentrum und Erfolg von Unternehmensgründungen*. Betriebswirtschaftslehre für Technologie und Innovation 9. Wiesbaden.
- Sternberg, R. (1995). Technologie- und Gründerzentren als Instrument kommunaler Wirtschafts- und Technologieförderung. In Ridinger und Steinröx (Hrsg.), *Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis*. Köln.
- Stolpe, M. (1995). *Technology and the Dynamics of Specialization in Open Economies*. Kieler Studien 271. Tübingen.
- Storper, M. (1995). Competitiveness Policy Options: The Technology-Regions Connection. *Growth and Change* 26 (2): 285–308.
- Storper, M., und A.J. Scott (1995). The Wealth of Regions: Market Forces and Policy Imperatives in Local and Global Context. *Futures* 27 (5): 505–526.
- Suntum, U. van (1984). Regionalpolitik in der Marktwirtschaft — Fremdkörper oder notwendige Ergänzung? *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 5: 110–121.
- Technologiestiftung Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1995a). *Jahresbericht 1994*. Kiel.
- (1995b). *Telekommunikationstechnologien — Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf für Schleswig-Holstein*. Studien der Technologiestiftung Schleswig-Holstein 12. Kiel.
- Tinbergen, J. (1952). *On the Theory of Economic Policy*. Amsterdam.
- (1956). *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam.
- Twomey, J., und J. Taylor (1985). Regional Policy and the Interregional Movement of Manufacturing Industry in Great Britain. *Scottish Journal of Political Economy* 32 (3): 257–277.
- Zühlke-Robinet, K. (1992). Die Folgen der Bundeswehrreduzierung für die Beschäftigung in der Region Schleswig. *Raumforschung und Raumordnung* 50 (3/4): 142–147.