

Klemmer, Paul; Lammers, Konrad; Eckert, Detlef

**Article — Digitized Version**

## Ist regionale Strukturpolitik sinnvoll?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Klemmer, Paul; Lammers, Konrad; Eckert, Detlef (1987) : Ist regionale Strukturpolitik sinnvoll?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 8, pp. 379-388

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136304>

**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.*

# Ist regionale Strukturpolitik sinnvoll?

*Trotz langjähriger regionalpolitischer Anstrengungen bestehen in der Bundesrepublik gravierende regionale Beschäftigungs- und Strukturprobleme. Hat die Regionalpolitik versagt? Ist regionale Strukturpolitik überhaupt sinnvoll?*

Paul Klemmer

## Die Regionalpolitik nicht überfordern!

Die Regionalpolitik<sup>1</sup> als dritter Hauptpfeiler neben der sektoralen und betriebsgrößenbezogenen Strukturpolitik rückt wieder in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die verschiedenen Stellungnahmen schwanken hierbei zwischen kategorischer Ablehnung und euphorischer Bejahung. Für die einen ist Regionalpolitik eine Chance zur Überwindung der stark erhaltungsorientierten Sektoralpolitik bzw. zur Lösung gravierender regionaler Beschäftigungsprobleme, für die anderen ist sie hingegen häufig ein ordnungspolitischer Sündenfall, der sich mit angeblich hoher Ineffizienz des Instrumentensatzes verbindet.

Die Gründe für das verstärkte Interesse an der Regionalpolitik sind vielfältiger Art. Da ist einmal die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die große Hoffnungen auf die Regionalpolitik setzt, im-

mer mehr strukturpolitische Kompetenzen an sich zieht und sich zunehmend über die gemeinschaftliche Kontrolle der Regionalbeihilfen<sup>2</sup> einengend in die nationale Regionalpolitiken einmischt. Da sind auch Institutionen, die eine Chance sehen, über die Regionalpolitik (etwa durch Einrichtung sogenannter regionaler Strukturräte) erste Formen einer überbetrieblichen Mitbestimmung zu installieren. Vor allem ist da aber ein neues regionales Disparitätenmuster, welches die Politiker beunruhigt und geradezu als eine spezifische Herausforderung der Regionalpolitik angesehen wird. Treten doch neben die klassischen Problemregionen ländlich-peripherer Prägung seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt sogenannte altindustrielle Ballungsgebiete. Sie konzentrieren sich in der Bundesrepublik Deutschland vor allem auf die Schiffbaustandorte an der Küste und die Montanreviere. Außerdem

wird, was die wirtschaftliche Dynamik angeht, zumindest auf der Länderebene ein Süd-Nord-Gefälle sichtbar.

Die Beantwortung der Frage, ob Regionalpolitik sinnvoll ist oder nicht, verlangt zunächst eine Antwort auf zwei Vorfragen:

Welcher Typ von Regionalpolitik ist gemeint?

Welche Kriterien soll man bei der Bewertung heranziehen?

Geht man bezüglich der ersten Vorfrage von der regionalpolitischen Praxis in der Bundesrepublik Deutschland aus, so handelt es sich bei diesem Politikbereich zweifelsohne um eine quantitativ-interventionistische Form von Strukturpolitik. Ein Bund-Länder-Gremium (Planungsausschuß) legt nämlich anhand von zielbezogenen Kriterien fest, zugunsten welcher Räume („Fördergebiete“) über welche Ansatzpunkte wie interveniert werden soll. Zur Bestimmung der Förderwürdigen oder -bedürftigen werden

<sup>1</sup> Nachfolgend soll die regionale Strukturpolitik immer als Regionalpolitik bezeichnet werden.

<sup>2</sup> Gemäß den Bestimmungen der Art. 92 ff. EWG-Vertrag.

in größeren Zeitabständen flächen-deckende Diagnosen vorgenommen. In den einzelnen Fördergebieten selbst will man Arbeitsplätze erhalten, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und außerdem – gemessen am Kriterium der Einkommenswertigkeit – die Struktur des Arbeitsplatzangebots verbessern.

Um dies zu erreichen, nimmt man bevorzugt auf die unternehmerische Realkapitalbildung Einfluß. Aufbauend auf groben Vorstellungen von einem Mittel-Ziel-Zusammenhang verringert man zu diesem Zweck durch die Gewährung von Investitionszulagen, Investitionszuschüssen sowie von Sonderabschreibungen im Zonenrandgebiet die Kosten für den Einsatz des Faktors Realkapital (Kapitalnutzungs-kosten). Der Kreis der förderungswürdigen bzw. -berechtigten Investitionsaktivitäten wird hierbei durch gewisse Anforderungen (sachliche und räumliche Schwerpunktprinzipien) noch weiter eingeeengt. Durch Variation der Fördersätze schafft man gleichzeitig ein Fördergefälle im Raum.

### Ausgleichsziel

Die Bewertung dieser Regionalpolitik kann sich an mehreren Aspekten orientieren. Unter diesen interessieren vor allem die Fragen nach ihrer Vereinbarkeit mit der marktwirtschaftlichen Ordnung und nach ihrer Effizienz. Beginnt man mit der ersten Teilfrage, so sehen manche die Regionalpolitik als Widerspruch zum marktwirtschaftlichen System an. Insbesondere rückt man sie in die Nähe einer selektiven Investitionslenkung, deren Absicht es ist, eine vom marktwirtschaftlichen Steuerungsprozeß abgelöste regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen.

Eine solche Kritik ist jedoch nicht gerechtfertigt. Insbesondere über-

sieht sie, daß sich die in der Bundesrepublik praktizierte Form der Regionalpolitik bis jetzt noch als eine der marktwirtschaftlichen Lenkung nachgeordnete und ergänzende Politik versteht. Ihre primäre Begründung bezieht sie vor allem über die aus dem Grundgesetz abgeleitete Verpflichtung zum sozialen Ausgleich bzw. Disparitätenabbau im Raum. Sie hat darum in starkem Maße den Charakter einer allokativen räumlichen Ausgleichspolitik. Akzeptiert man eine derartige Verpflichtung des Staates zum sozialen Ausgleich, kann eine Regionalpolitik – insbesondere wenn sie wirkt – durchaus sinnvoll sein.

Die Kritiker übersehen außerdem häufig, daß es sich bei den verschiedenen Formen der Reduktion der Kapitalnutzungskosten um einma-

lige bzw. zeitlich begrenzt<sup>3</sup> wirkende Anreize handelt. Das heißt mit anderen Worten: Alle regionalpolitisch induzierten Strukturen müssen sich den Marktkräften stellen. Insofern handelt es sich bei der Regionalpolitik nicht um eine bewußt das Marktergebnis korrigierende Investitionslenkung, sondern um eine räumliche Kapitalmobilisierungspolitik, die mögliche Mobilitätsbarrieren zugunsten benachteiligter Gebiete überwinden möchte. Im Gegensatz zu vielen Bereichen der sektoralen Strukturpolitik handelt es sich bei der Regionalpolitik somit nicht um eine dauerhafte Subventionierung marktfremder Strukturen. Indirekt trägt die Regionalpolitik damit auch wachstumspolitischen Anliegen Rechnung. Wenn man schon unter ordnungspolitischen Überlegungen (berechtigte) Kritik üben möchte, sollte man sich auf weite Bereiche der Sektoralpolitik (etwa Stahl-, Agrar- oder Kohlepolitik) konzentrieren, dominiert doch dort häufig der Erhaltungs- und nicht der Mobilisierungscharakter.

### Effizienz

Schwieriger ist die Frage nach der Effizienz der Regionalpolitik zu beantworten. Hat die Regionalpolitik wirklich zum Abbau räumlicher Disparitäten beigetragen und in den Fördergebieten neue Wachstumsimpulse ausgelöst? Wertet man die diesbezügliche wissenschaftliche Diskussion aus, kann man die Frage durchaus mit einem vorsichtigen Ja beantworten. Dies betrifft etwa Versuche, die direkte Wirkung der Regionalförderung auf die private Investitionstätigkeit mit Hilfe einer Investitionsfunktion zu erfassen<sup>4</sup>, oder wissenschaftlich befriedigendere Ansätze, die mit umfassenderen Modellen (gleichzeitige Be-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Paul Klemmer, 51, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.*

*Konrad Lammers, 39, Diplom-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Regionalforschung der Abteilung Regional- und Verkehrswirtschaft am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.*

*Dr Detlef Eckert, 33, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter und Referent des Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung in der Abteilung „Planung und Grundsatzfragen“ beim Senator für Wirtschaft und Außenhandel, Bremen.*

<sup>3</sup> Eine Ausnahme stellen die Maßnahmen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur dar.

rücksichtigung von wirkungsverzögerten unternehmerischen Investitions-, Beschäftigungs- und Produktionsreaktionen) arbeiten<sup>5</sup>. Die Schwierigkeit besteht jedoch stets darin, jene regionalen Entwicklungsverläufe zu schätzen, wie sie ohne regionalpolitische Interventionen aufgetreten wären, und Mitnahmeeffekte auszuschließen.

Was die regionalen Beschäftigungsreaktionen betrifft, muß man berücksichtigen, daß die regionalpolitisch induzierten Reduktionen der Kapitalnutzungskosten in den letzten zehn Jahren vielfach durch den Anstieg realer Vorleistungspreise (etwa bei importierten Vorleistungsgütern) oder des Realzinsniveaus kompensiert wurden. In Abhängigkeit von der jeweiligen Sektoralstruktur und den regionalen Produktivitäts- und Reallohnbedingungen machen sich diese Kompensationseffekte räumlich unterschiedlich bemerkbar. Hinzu treten in neuerer Zeit auch jene Kompensationseffekte, die – etwa bedingt durch Umweltschutzaufgaben – zu einer Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion führten, oder Investitionsrisiken, die sich aus unbestimmten Rechtsbegriffen, häufig

nicht kalkulierbaren Entscheidungen auf der unteren Verwaltungsebene und planungsrechtlichen Interventionen ergeben<sup>6</sup>. Sie minderten den räumlichen Kapitalmobilisierungseffekt der Regionalpolitik.

#### Sinnvoller Beitrag

Es muß auch darauf hingewiesen werden, daß die Regionalpolitik keine Dauersubventionen gewährt, d. h. keine den Marktkräften entgegenstehenden Strukturen schaffen möchte. Wenn darum die Regionalbeihilfen in bestimmten Gebieten von den Unternehmern nicht angenommen werden, kann dies auch Ausdruck der Tatsache sein, daß sich die Produktion in diesen Räumen längerfristig nicht lohnt. Dies kann seine Ursache in den eben erwähnten Flexibilitätsbarrieren, im Reallohniveau, im Verhalten der örtlichen Gebietskörperschaften und anderen Tatbeständen haben. Das Ausbleiben regionaler Investitions- oder Beschäftigungsreaktionen darf man darum nicht unbedingt der Regionalpolitik anlasten.

Man sollte die Regionalpolitik auch nicht überfordern. Um dies zu erläutern, kann man auf das Ruhrgebiet verweisen. Wollte man dort die Arbeitslosenquote auf das Niveau der Bundesrepublik, das selbst noch zu hoch ist, absenken, müßte man innerhalb kürzerer Zeit 120000-150000 zusätzliche Ar-

beitsplätze schaffen. Über regionalpolitisch induzierte Ansiedlungen und Verlagerungen ist dies nicht zu erreichen. Solche Verlagerungszahlen hat die Regionalpolitik nicht einmal in ihren besten (sechziger) Jahren erzielt. Hier Wunder von einer Regionalpolitik zu erwarten, deren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Subventionsvolumen je nach Rechnungsweise nur zwischen 1,5 und 4% liegt, ist zu viel verlangt. Insofern kann man sich durchaus auf die Kurzformel einigen, daß die Regionalpolitik bis jetzt durchaus noch einen sinnvollen Beitrag zur Bewältigung des regionalen Disparitätenproblems zu leisten vermochte, sie aber alleine nicht in der Lage ist, alle regionalen Beschäftigungsprobleme zu lösen.

Man kann natürlich fragen, ob nicht möglicherweise eine andere Form von Regionalpolitik sinnvoller wäre. Zu denken wäre, wie im Bereich der Wissenschaft neuerdings wieder stärker empfohlen wird, an ein System konkurrierender Regionen. Darüber sollte man vor allem vor dem Hintergrund der Zentralisierungsbemühungen der EG-Kommission vermehrt nachdenken. Nur sollte man die Schwierigkeiten dieses Weges nicht unterschätzen. Diese betreffen vor allem die erforderliche Neuregelung des Finanzausgleichs, die Funktionalreform und die Entwicklung eines Systems kontrollierbarer Wettbewerbsregeln zur Verhinderung einer ruinösen Förderkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften.

<sup>4</sup> Vgl. etwa H. M. Böltig: Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 35, Münster 1976.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Chr. Asmacher, H.-J. Schalk, R. Thoss: Wirkungsanalyse der regionalen Strukturpolitik, in: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Neuorientierung der regionalen Wirtschaftspolitik?, Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, 1986, S. 721 ff.

<sup>6</sup> Diese Effekte treten bevorzugt in den Verdichtungsgebieten auf. Vgl. etwa P. Klemmer: Regionalpolitik auf dem Prüfstand, Köln 1986, S. 61 ff.

## KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Konrad Lammers\*

## Institutionelle Reformen statt interventionistischer Regionalpolitik

Seit Anfang der fünfziger Jahre wird in der Bundesrepublik Deutschland regionale Strukturpolitik betrieben. Früher war sie überwiegend darauf gerichtet, in ländlichen, peripheren Regionen den Industrialisierungsprozeß einzuleiten. In jüngerer Zeit wird sie zunehmend dafür eingesetzt, Umstrukturierungsprozesse in Regionen zu fördern, in denen Industriebranchen vorherrschen, die unter starken Anpassungsdruck geraten sind. Durch Investitionshilfen für ansiedlungswillige und ortsansässige Unternehmen, die Bund und Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gewähren, sollen neue Arbeitsplätze geschaffen, bestehende erhalten werden.

Während bei Subventionen für einzelne Wirtschaftszweige in der Regel anerkannt wird, daß sie ökonomisch nicht zu begründen sind, den Strukturwandel behindern und das gesamtwirtschaftliche Wachstum bremsen, wird die regionale Strukturpolitik zumeist weniger kritisch betrachtet. Bei näherem Hinsehen wird jedoch schnell offenbar, daß diese ähnlich negativ zu beurteilen ist. Dabei sind drei Aspekte zu unterscheiden: Fragwürdig ist, ob regionale Strukturpolitik ordnungspolitisch vertreten werden kann, ob sie ein effizientes Instrument im Hinblick auf die angestrebten Ziele dar-

stellt und ob sie konsistent im Zusammenspiel mit anderen Subventionspolitiken durchgeführt wird.

### Ordnungspolitische Sicht

Aus ordnungspolitischer Sicht gibt es keine Begründung für regionale Strukturpolitik. Regionale Strukturpolitik ließe sich nur dann ökonomisch rechtfertigen, wenn externe Effekte in den geförderten Regionen Aufhol- oder Umstrukturierungsprozesse verhindern würden und mittels regionaler Subventionen diese Effekte effizient ausgeglichen werden könnten. Zwar ist sehr wahrscheinlich, daß räumlich bedeutsame externe Effekte vorliegen (z. B. in Form von Agglomerationsvorteilen durch niedrige Kommunikationskosten). In welchen Regionen in welcher Stärke dies der Fall ist und in welchem Maße Agglomerationsvorteile etwa durch gleichzeitig auftretende negative externe Effekte der Ballung kompensiert werden, läßt sich jedoch nicht zuverlässig bestimmen. Es fehlt also schon an den notwendigen Informationen für eine Regionalpolitik, die den Anspruch erhebt, die räumliche Allokation zu verbessern. Hinzu kommt, daß viele externe Effekte darauf beruhen, daß sie Folge unzureichend definierter Eigentumsrechte sind (z. B. in der Umweltpolitik). In diesen Fällen ist angezeigt, an den Ursachen für Allokationsverzerrungen selbst anzusetzen, nämlich Eigentumsrechte zu schaffen.

In der praktizierten Regionalpolitik wird allerdings auch nicht be-

hauptet, daß es um die Internalisierung externer Effekte ginge. Anliegen ist vielmehr, Regionen unter die Arme zu greifen, die von politischen Entscheidungsträgern als förderbedürftig eingestuft werden. Ein solches Anliegen ist legitim; dabei handelt es sich aber um eine außerökonomische Begründung für Regionalpolitik, genauer um eine ausgleichspolitische zugunsten bestimmter Regionen.

### Zweifelhafte Wirkungen

Die Effizienz der regionalen Strukturpolitik hinsichtlich selbst gesteckter Ziele ist nicht sichergestellt. So ist zu bezweifeln, daß diese Politik in der Lage ist, in den geförderten Regionen Aufholprozesse in die Wege zu leiten und die Umstrukturierung von Regionen voranzutreiben. Diese Zweifel gründen zum einen darauf, daß die regionale Strukturpolitik eine auf hoher Ebene angesiedelte Subventionspolitik ist.

Entscheidend für Wachstum und Strukturwandel in Regionen ist aber nicht der Zufluß von Subventionen, sondern vielmehr, daß sich Unternehmen, Arbeitnehmer und die lokalen Behörden den Marktgegebenheiten entsprechend verhalten. Subventionen können indes bewirken, daß marktwidrige Faktorentgelte gezahlt werden und Unternehmen es unterlassen, innovativ zu werden. Bei den politischen Entscheidungsträgern von Gebietskörperschaften, die regionale Hilfen er-

\* Vgl. hierzu auch die Beiträge von Adrian Bothe, Christiane Krieger-Boden, Claus-Friedrich Laaser, Konrad Lammers, Rüdiger Soltwedel zu Ansatzpunkten für eine Neuorientierung der Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, Tübingen 1987, S. 61-145.

halten, mag auch die Bereitschaft abnehmen, Flexibilitätsbarrieren in ihrem Verantwortungsbereich abzubauen, um die Rahmenbedingungen für Wachstum und Strukturwandel vor Ort zu verbessern. Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Wirksamkeit der regionalen Strukturpolitik, weil sie bestimmte Strukturen begünstigt (bevorzugte Förderung des Sachkapitals sowie von Unternehmen, die ihre Produkte oder Leistungen überwiegend in anderen Regionen absetzen und in die ausgewählten Schwerpunkttorte investieren). Von diesen Strukturen kann man aber nicht wissen, ob sie für die zukünftige Entwicklung in den Fördergebieten von Nutzen sind.

In der Vergangenheit haben die Auswahlkriterien der Gemeinschaftsaufgabe z. B. dazu geführt, daß sich die Förderung auf den Industriesektor konzentrierte und der Dienstleistungssektor diskriminiert wurde. Auch hat sich in der Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen nicht niedergeschlagen, daß sich die sektorale Zusammensetzung der Investitionen verändert hat (steigende Bedeutung der Dienstleistungen, insbesondere der Sonstigen Dienstleistungen, und abnehmende Bedeutung des Industriesektors). Damit wurde ganz offensichtlich dem Strukturwandel in den Fördergebieten entgegengewirkt.

### **Inkonsistenzen**

Im Rahmen der regionalen Strukturpolitik kommt es im Zusammenspiel mit anderen Förderpolitiken darüber hinaus zu erheblichen Konsistenzproblemen. Diese sprechen allerdings nicht allein gegen die regionale Strukturpolitik, sondern gegen interventionistische Politik schlechthin. Bedeutsam ist z. B., daß gerade in solchen Regionen, die gefördert werden, weil sie von den Problemen einzelner Wirt-

schaftszweige besonders betroffen sind, eben diesen Wirtschaftszweigen in aller Regel gleichzeitig sehr hohe Subventionen zufließen (Kohle, Stahl, Werften). Damit wird das Ziel der regionalen Förderung, nämlich die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen aus anderen Wirtschaftszweigen auf den Faktormärkten in diesen Regionen zu erhöhen, konterkariert. Ähnlich verhält es sich mit Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, die die Bundesländer neben der Gemeinschaftsaufgabe in eigener Verantwortung durchführen. Denn diese ländereigenen Förderprogramme sind schwerpunktmäßig auf solche Sektoren und Gebiete gerichtet, die von den Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe ausgeschlossen sind. Die besondere Begünstigung bestimmter Sektoren, Regionen und Schwerpunkttorte durch die Gemeinschaftsaufgabe wird dadurch weitgehend neutralisiert. Damit stellt sich die Frage, welchen Sinn Selektivitätskriterien in einzelnen Förderprogrammen überhaupt haben und ob man von der regionalen Wirtschaftsförderung als Ganzes gesehen irgendwelche Wirkungen erwarten kann.

Ein erhebliches Konsistenzproblem der regionalen Strukturpolitik besteht schließlich darin, daß sie mit Maßnahmen kollidiert, die anderen Förderzwecken wie z. B. Forschung und Entwicklung, Umweltschutz, Mittelstandsförderung dienen. Wenn ein Investor die Voraussetzungen für eine Förderung aus mehreren Programmen gleichzeitig erfüllt, wäre nach den Regeln einer konsistenten Wirtschaftspolitik geboten, daß er aus allen diesen Programmen auch Fördermittel erhält. Dabei kann es zu sehr hohen Fördersätzen kommen; diese scheinen den Subventionsgebern zumeist nicht tolerabel. Deshalb gibt es in der Förderpraxis oft Kumulierungs-

beschränkungen zwischen verschiedenen Förderprogrammen. So sind z. B. die Sonderabschreibungen nach § 3 Zonenrandförderungsgesetz nicht kumulierbar mit anderen Sonderabschreibungen. Dies führt zu dem kuriosen Ergebnis, daß die Sonderabschreibungen für kleine und mittlere Betriebe oder die für Forschung und Entwicklung – beide wurden 1983 eingeführt, erstere sollen im Zuge der geplanten Steuerreform ausgeweitet werden – für entsprechende Betriebe im Zonenrandgebiet gegenüber der bisherigen Regelung einen Nachteil darstellen. Denn während sie bislang gegenüber vergleichbaren Betrieben außerhalb des Zonenrandgebietes einen Fördervorsprung aufgrund der regionalen Sonderabschreibung hatten, ist ihnen dieser nunmehr weitgehend oder gänzlich genommen, weil sie auf die regionale Vergünstigung verzichten müssen, wenn sie die neu eingeführten Steuervergünstigungen nutzen wollen.

### **Steuersenkungen statt Förderprogramme**

Schon Inkonsistenzen in der regionalen Strukturpolitik, die im Zusammenspiel mit anderen Fördermaßnahmen auftreten, wären Grund genug, diese Politik wie jegliche Subventionspolitik einzuschränken. Hohe Fördersätze, die bei einer unbeschränkten Kumulierung möglich wären und die durch Kumulierungsbeschränkungen begrenzt werden, zeigen im Grunde nur, daß es selbst für die Subventionsgeber zu viele und zu üppig ausgestattete Subventionsprogramme gibt. Ein Abbau von Subventionen und ein Streichen von Programmen wäre auch deshalb angebracht, weil es kaum Investitionen geben dürfte, die nicht für den einen oder anderen Zweck durch eine Steuervergünstigung oder durch eine Finanzhilfe begünstigt

werden, zumindest dann, wenn man neben regionalen Fördermaßnahmen diejenigen für andere Förderzwecke (Umweltschutz, FuE, Existenzgründungen, kleine und mittlere Unternehmen, Energieeinsparung) einbezieht. Da letztlich hinter diesen Förderzwecken doch das generelle Ziel steht, wirtschaftliche Aktivitäten zu stimulieren, so könnte dies viel weniger aufwendig erreicht werden, indem man die Förderprogramme abschafft und allgemeine Steuerentlastungen beschließt.

Wenn regionale Strukturpolitik und Subventionen generell eingeschränkt werden, so wäre aufgrund der beschriebenen Inkonsistenzen kaum zu erwarten, daß daraus ein Nachteil für die Fördergebiete entsteht, das Gegenteil scheint eher wahrscheinlich.

### **Deregulierungspotentiale nutzen**

Dennoch bleibt die Frage, was an die Stelle der regionalen Strukturpolitik treten könnte, wenn regionale Umstellungsprozesse erfolgreich bewältigt werden sollen. Letztlich führt kein Weg daran vorbei, daß solche Umstellungen von den Wirtschaftssubjekten in den betroffenen Regionen und den lokalen Entscheidungsträgern selbst gewollt und in die Wege geleitet werden müssen. Wenn es zu einer erfolgreichen regionalen Anpassung kommen soll, dann müssen die Rahmenbedingungen für privates Wirtschaften in den betroffenen Regionen auf breiter Front verbessert werden. Dazu können regional differenzierte Tarifabschlüsse, ein Verzicht staatlicher Instanzen auf die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, ein Abbau von Flexibilitätsbarrieren im Bau- und Umweltrecht sowie bei den Ladenschlußzeiten, weniger strikte Vorgaben in der Landesplanung sowie eine wirtschaftsfreundliche Steuerbelastung

gehören. Soweit bei den Kommunen und den betroffenen Ländern Spielräume vorhanden sind, auf diese Weise für Investoren attraktiv zu werden, müssen sie diese konsequent nutzen.

### **Mehr Kompetenzen für untere Ebenen**

Allerdings gilt es nicht nur, die vorhandenen Spielräume auf regionaler Ebene zu nutzen. Den Bundesländern und Kommunen müssen auch mehr Kompetenzen zugestanden werden. Nicht zentral auf Bundesebene, sondern in jeder einzelnen Region sollte entschieden werden, welches Niveau an Regulierung erwünscht ist, ob und wie sich die Angebotsbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten verbessern lassen. Dies könnte z. B. geschehen, indem der Bund sich aus der konkurrierenden Gesetzgebung, soweit durch sie das Wirtschaftsleben bundeseinheitlich reglementiert wird, obschon keine bundesweit gültigen Regelungen erforderlich sind, weitgehend zurückzieht. Auch Änderungen in der Steuerhoheit wären geboten, um die Verantwortung der Regionen für ihre eigene wirtschaftliche Entwicklung zu stärken. Wenn die Gewerbesteuer abgeschafft werden sollte, so wäre darauf zu achten, daß die Finanzautonomie der Gemeinden nicht geschwächt, sondern gestärkt wird. Reformvorschläge, die zum Inhalt haben, die Gewerbesteuer durch eine Beteiligung der Gemeinden an anderen bestehenden Steuern zu ersetzen, den Steuerverbund zwischen den Gebietskörperschaften also auszudehnen, laufen auf das Gegenteil hinaus. Eine Möglichkeit, die Gewerbesteuer abzuschaffen, ohne die Einnahmehöhe der Gemeinden zu schwächen, bestünde darin, eine kommunale Wertschöpfungssteuer einzuführen.

Während Kommunen immerhin

über eine gewisse Steuerhoheit verfügen, die es zu erhalten und auszubauen gilt, haben die Bundesländer keinerlei Möglichkeiten, die Steuerbelastung für Bürger und Unternehmen eigenständig zu bestimmen. Damit ist ihnen gänzlich die Möglichkeit genommen, über die Höhe der Steuern Einfluß auf ihre Attraktivität als Standort für wirtschaftliche Aktivitäten auszuüben. Daraus ergibt sich für sie ein starker Anreiz, mittels Finanzhilfen, also auf dem Wege einer interventionistischen Politik, Einfluß auf das Wirtschaftsgeschehen zu nehmen. Wenn gewünscht wird, daß die Bundesländer mehr Verantwortung für ihre wirtschaftliche Entwicklung tragen, ohne daß sie dies über Subventionen zu erreichen suchen, muß der Steuerverbund zwischen Bund und Ländern gelockert oder gar aufgelöst werden. Dann können die einzelnen Bundesländer mittels niedriger Steuersätze um Unternehmen konkurrieren.

### **Einbeziehung des Finanzausgleichs**

Soweit es um das Anliegen der regionalen Strukturpolitik geht, zwischen den Regionen in der Bundesrepublik einen räumlichen Ausgleich herzustellen, so ist dies Aufgabe des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Es mag sein, daß die bestehenden Finanzausgleichsregeln dafür als nicht ausreichend angesehen werden. Dies ist jedoch kein Grund für eine interventionistische Regionalpolitik; der Finanzausgleich selbst wäre dann entsprechend zu ändern. Einen gewünschten räumlichen Ausgleich über dieses Instrument herzustellen, ist deshalb von Vorteil, weil der Finanzausgleich anders als die regionale Strukturpolitik es den einzelnen Regionen überläßt, ob überhaupt und in welcher Form Wirtschaftsförderung betrie-

ben wird. Dies eröffnet die Möglichkeit, die Präferenzen der Bürger stärker zur Geltung zu bringen und deren Verantwortlichkeit für die ökonomische Entwicklung vor Ort zu erhöhen.

Zur Unterstützung regionaler Anpassungsprozesse sind institutionelle Änderungen erforderlich, nicht

zusätzliche strukturpolitische Interventionen. Die Aufgaben- und Steuerhoheit zwischen den Gebietskörperschaften neu zu ordnen, ist sicherlich eine schwierige Angelegenheit, sie scheint aber für die ökonomische Entwicklung in der Bundesrepublik von immenser Bedeutung. Deshalb wäre zu wünschen, daß bald zumindest Schritte in diese

Richtung unternommen werden. Dies ist bislang nicht erkennbar. Statt dessen wird der andere – letztlich aussichtslose – Weg beschritten: bestehende Subventionsprogramme wurden ausgeweitet, neue sind hinzugekommen. Im Bereich der regionalen Strukturpolitik ist vorgesehen, weitere Regionen in die Förderung einzubeziehen.

---

Detlef Eckert

### Defensive Strukturpolitik und offensive Regionalpolitik gehören zusammen

---

Die gegenwärtige Praxis der Regionalpolitik sieht auf der Bund-Länder-Ebene die Instrumente der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vor, die durch Länderprogramme und Aktionen der Europäischen Gemeinschaft (Regionalfonds) ergänzt werden. Zur Regionalpolitik müssen auch entsprechend zweckgebundene Finanztransfers an die Länder (vom Bund) und Gemeinden (von den Ländern) gerechnet werden. Sie wird schließlich durch die kommunale Wirtschaftsförderung abgerundet. Sektorale Strukturprobleme selbst werden weitestgehend aus der Regionalpolitik ausgeklammert, sie werden durch besondere Politikansätze des Bundes und der Länder zu lösen versucht.

Der regionalen Wirtschaftspolitik kommt vor allem die Aufgabe zu, Entwicklungsrückstände von Regionen gegenüber vergleichbaren Gebieten oder der Gesamtwirtschaft zu verringern und möglichst auszu-

gleichen. Die Motivation ist mithin in starkem Maße geprägt durch die im Grundgesetz verankerte Zielsetzung der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Darüber hinaus muß auch auf den Gedanken der Chancengleichheit bzw. fairer Startbedingungen im Wettbewerbsprozeß hingewiesen werden. Wenn Regionen aufgrund historischer Entwicklungen, übergeordneter politischer Entscheidungen oder veränderter Bedeutung ihrer geographischen Lage benachteiligt sind, so ist gerade in einem föderativen Staatsgebilde der Gedanke der Solidarität von großer Bedeutung (das Bundesverfassungsgericht spricht in seinem Urteil zum Länderfinanzausgleich vom „bündischen Prinzip des Einstehens füreinander“).

Insoweit unterstreiche ich einerseits die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, andererseits kann ich die Grenzen dieser Politik nicht übersehen. Die regionale Entwicklung wird nämlich in hohem

Maße durch exogene Faktoren bestimmt, wofür die außenwirtschaftliche Verflechtung und die daraus resultierende hohe Exportabhängigkeit vieler Regionen Indizien sind. Regionalpolitik kann sinnvollerweise also nur subsidiären Charakter haben, d. h., daß sie die gesamtwirtschaftliche Politik um eine spezielle Raumkomponente ergänzt. Somit würde man alle realistischen Erwartungen überziehen, wollte man von der Regionalpolitik eine vollkommene Gegensteuerung zu negativen regionalen Entwicklungen (z. B. hohe Arbeitsplatzverluste, Abwanderungen von Einwohnern) erwarten. Es ist also illusorisch anzunehmen, in wirtschaftsschwachen oder strukturell gefährdeten Gebieten könne jeder Arbeitsplatz, der verlorengeht, allein durch Regionalpolitik gleichwertig ersetzt werden.

Die Regionalpolitik wird häufiger kritisch betrachtet. Die marktwirtschaftlich orientierten Kritiker wollen die Marktsignale stärker zur Gel-

tung bringen: Beispielsweise ließe sich durch eine bessere Internalisierung von Umweltkosten ohne prozeßpolitische Eingriffe die „suboptimale“ Bevorzugung von Ballungsräumen verringern. Jeder Vorschlag, der den Marktmechanismus auch in räumlicher Hinsicht weniger stört, ist prinzipiell begrüßenswert. Nur, solange viele dieser Gedanken aus den unterschiedlichsten Gründen auf absehbare Zeit Makulatur bleiben und gleichzeitig Regionen in schwere Krisen geraten, muß gehandelt werden – und zwar sofort.

Aus sogenannter marktwirtschaftskritischer Sicht sollen dagegen regionale Strukturräte sichere und auch ökologisch verträgliche Arbeitsplätze schaffen. Derartige zentralwirtschaftliche Instrumente sind schon deshalb untauglich, weil die externe Abhängigkeit von Regionen sowohl in politischer als auch in ökonomischer Hinsicht viel zu hoch ist. Der subsidiäre Charakter der Regionalpolitik und deren eingeschränkte Wirkungsmöglichkeit wird also von manchen Kritikern übersehen. Im Interesse der betroffenen Regionen können wir aber weder auf das marktwirtschaftliche Nirwana war-

ten noch auf die Weisheit regionaler Strukturräte vertrauen.

Damit stellt sich die Frage nach der notwendigen realistischen Gestaltung regionaler Strukturpolitik. Ich werde einige Vorstellungen hierzu darlegen und am Beispiel der 1984 neu formulierten bremischen Wirtschaftsstrukturpolitik illustrieren. Mein zentraler Ansatzpunkt ist die These, daß in gefährdeten Regionen eine aufeinander abgestimmte Mischung von defensiver Strukturpolitik und offensiver Regionalpolitik zum Tragen kommen sollte. Diese These halte ich vor allem für industriell geprägte Gebiete für berechtigt, in denen wichtige Sektoren in die Krise geraten sind.

#### Defensive regionale Strukturpolitik

Defensive Strukturpolitik heißt, daß durch Stützungsmaßnahmen in den betroffenen Branchen befristet ein höherer Beschäftigungsstand gehalten wird, als er von den Marktbedingungen her eigentlich möglich wäre. Hingegenommen wird aber unter Umständen der Verzicht auf die Sicherung aller bedrohten Arbeits-

plätze in einem Sektor. Ich halte eine solche defensive Politik dann für begründet, wenn

- die sektorale Krise vorübergehend ist,
- die betroffenen Branchen schrittweise auf ein wettbewerbsfähiges Niveau herabgeschleust werden und
- die sozialen Folgen eines plötzlichen Zusammenbruchs untragbar wären.

Die Zielsetzung defensiver Strukturpolitik kann also kurzfristige Abstützung heißen, geordneten Kapazitätsabbau und Modernisierung einschließen und sich damit auf die Minderung sozialer Belastungen erstrecken. Diese Ziele sind nur dann zu erreichen, wenn ein mit den Betroffenen abgestimmtes Konzept erarbeitet wird. Mit anderen Worten: Unternehmerisches Risiko und gewerkschaftliche Mitverantwortung dürfen nicht ausgeblendet werden. Weiterhin dürfen Stützungsmaßnahmen nicht auf Dauer angelegt sein, sondern es ist eine zeitlich definierte Anpassungsstrategie konsequent zu verfolgen.

### VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Klaus Bolz (Hrsg.)

### DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG IN DEN SOZIALISTISCHEN LÄNDERN OSTEUROPAS ZUR JAHRESWENDE 1986/87

Großoktav, 371 Seiten, 1987, brosch. DM 39,-

ISBN 3-87895-325-9

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Defensive Strukturpolitik darf somit nicht verwechselt werden mit langfristigen Beschäftigungsgarantien. Worauf es letztlich ankommt, wenn man einen regionalen Umschwung erreichen will, ist die Bewältigung des Strukturwandels. Defensive Strukturpolitik muß also auch im Kern die Bereitschaft zum offensiven Strukturwandel tragen. In diesen Grenzbereich fallen Bemühungen, traditionelle Sektoren zu diversifizieren. Wie sich eine so konzipierte defensive Strukturpolitik in der Praxis bewährt, will ich am Beispiel Bremens skizzieren.

### Ein Beispiel

Seit geraumer Zeit hat das Land Bremen gewichtige Probleme im Schiffbau, mit dem Stahlbereich und in der Fischwirtschaft. Diese für Bremen so bedeutenden Wirtschaftszweige unterliegen erheblichen Anpassungszwängen. Das Wirken der reinen Marktkräfte hätte in Bremen zum plötzlichen Wegfall vieler Tausend Arbeitsplätze geführt. Wie wurde reagiert?

Im Schiffbaubereich sind durch staatliche Vorgaben die bedrohten Wertunternehmen zu einem sogenannten Wertverbund zusammengefaßt worden, wodurch die Nutzung der vorhandenen Kapazitäten verbessert und die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird. Außerdem müssen durch Auftragshilfen und Bürgschaften die größten Nachteile im internationalen Wettbewerb kompensiert werden. Schließlich werden Schritte der Werften unterstützt, sich in schiffbaufremde Fertigungsbereiche hineinzubewegen.

Bremen hat mit Unterstützung des Bundes zusammen mit dem Stahlunternehmen Klöckner ein Konzept verwirklicht, das zum einen Kapazitätseinschränkungen und Arbeitsplatzabbau vorsah, zum anderen aber erhebliche Modernisie-

rungsinvestitionen zum Zuge kommen ließ. Das Ergebnis ist eine weitgehend wettbewerbsfähige Betriebsstätte eines Stahlunternehmens.

Durch gezielte Unterstützung von Investitionen fischwirtschaftlicher Unternehmen und die Verbesserung der Infrastruktur wird ein für Bremerhaven wichtiger Bestand an Arbeitsplätzen gesichert. In der Zwischenzeit ist erkennbar, daß einige Unternehmen verstärkt in die allgemeine Lebensmittelverarbeitung diversifizieren.

Die bremische Strategie ist bei der Strukturpolitik deutlich: Mit zeitlich befristeten Anpassungshilfen sollen Modernisierung und Wettbewerbsfähigkeit vorangetrieben werden, die einen Bestand an Arbeitsplätzen in diesen Industriebereichen sichern.

### Offensive Regionalpolitik

Während die defensive Variante der Strukturpolitik eine wichtige Grundlage für den regionalen Umkehrprozeß darstellt, muß die offensive Regionalpolitik diesen Prozeß flankieren und intensivieren. Hier kommt es darauf an, die öffentlichen Anstrengungen auf die Schaffung neuer, längerfristig wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze in der Wirtschaft auszurichten. Offensive Regionalpolitik bedeutet die Unterstützung der Umstrukturierung der regionalen Wirtschaft hin zu wachstumsintensiven Märkten. In einer vernünftigen Arbeitsteilung zwischen privater Wirtschaft und Öffentlicher Hand ist eine Gemeinschaftsanstrengung zu unternehmen. Regionalpolitik flankiert dabei privatwirtschaftlich initiierte Ansätze zum Strukturwandel und versucht darüber hinaus, strukturverändernde Entwicklungen anzustoßen. Hierzu sind Analysen notwendig, aus denen die Stärken und

Schwächen der Region hervorgehen, so daß regionsspezifische Strategien entwickelt werden können. Gewarnt werden muß aber vor der Vorstellung, die öffentliche Hand könnte bestimmen, welche Produkte und Produktionsverfahren für die heimische Wirtschaft Zukunftschancen bieten.

Für die inhaltliche Ausgestaltung von offensiven Konzepten zum Strukturwandel kann es keine allgemeingültigen Patentrezepte geben. Ich teile die häufig geäußerte Auffassung, die Regionalpolitik müsse stärker dezentralisiert werden; das bedeutet die Stärkung der Kompetenzen von Ländern und Kommunen, was auch impliziert, über Veränderungen im Finanzverteilungssystem neu nachzudenken. Allerdings bin ich der Meinung, daß es auch in einem mehr dezentralisierten Regionalfördersystem eines Koordinierungsrahmens bedarf: Sowohl die Bestimmung von Problemregionen als auch die Höhe unternehmensbezogener Beihilfen sind zwischen den Ländern, dem Bund und der EG abzustimmen.

Um in Zukunft als Kernstück der deutschen Regionalförderung gelten zu können, muß die GRW diese Tendenz zur Dezentralisierung aufnehmen. Konkret erwarte ich eine stärkere Autonomie der Länder bei der inhaltlichen Gestaltung der regionalen Aktionsprogramme, die auf diese Weise auch den EG-Regionalfonds besser nutzen könnten. Daher ist es erforderlich, das Instrumentarium der GRW zeitgemäß zu erweitern. Zum anderen folgt aus einer Dezentralisierung aber auch, die finanzielle Beteiligung des Bundes stärker von der allgemeinen Wirtschaftskraft und Finanzstärke der Länder abhängig zu machen bzw. danach zu differenzieren. In diesem Zusammenhang könnte ich mir auch eine Koordinierung der

GRW nach Art. 91 a GG mit den Finanzhilfen nach Art. 104 a 4 GG vorstellen. Insgesamt würde dem Bund in einem solchen System eine stärkere Koordinierungsaufgabe zu wachsen, wodurch auch eine Chance entstände, in den zum Teil gegenläufigen Fachpolitiken eine spürbare Raumkomponente zu verankern.

### **Effiziente Gestaltung**

Die effiziente inhaltliche Ausgestaltung wirtschaftsstrukturpolitischer Aktionsprogramme hängt also in hohem Maße von den spezifischen Bedingungen in den Regionen ab und wird daher sinnvollerweise von Region zu Region variieren. Ländliche Gebiete benötigen andere Maßnahmen als altindustrialisierte Regionen. Vor diesem Hintergrund stelle ich die wichtigsten Elemente der offensiven Regionalpolitik Bremens kurz dar.

Aus einer Problemanalyse der bremischen Situation heraus begründet, besteht der Kern der strukturpolitischen Bemühungen darin, die problembehaftete Struktur der bremischen Industrie aufzulockern, die Innovationskraft der Unternehmen zu stärken und, zur Verminderung der Krisenanfälligkeit, die Bedeutung des Mittelstandes zu erhöhen. Infolgedessen liegen die Schwerpunkte in der Förderung von Forschung und Technologie, des Mittelstandes und der privaten Investitionen sowie im Ausbau der Infrastruktur.

Das zentrale Anliegen der bremischen Forschungs- und Technologiepolitik besteht in der Verbesserung der Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft. In den letzten Jahren hat sich die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Eckpfeilern bremischer Regionalentwicklung erheblich verbessert. In einem Gesprächskreis, der Innovationszentrale, sind sämtliche bremi-

schen Forschungseinrichtungen und die Vertretungen der Wirtschaft einbezogen und konzipieren zusammen die anwendungsorientierte Technologiepolitik des Landes. In speziell auf die gewerbliche Wirtschaft ausgerichteten Programmen wird diese Kooperation finanziell unterstützt. Beispielsweise werden gemeinsam durchgeführte Forschungsprojekte im Rahmen des sogenannten FuE-Verbundprogramms bezuschußt.

Die häufiger vorgebrachten kritischen Bemerkungen zu den Technologiezentren lassen sich aus Bremer Sicht nicht bestätigen: Das Bremer Innovations- und Technologiezentrum hat sich als ein derartiger Erfolg erwiesen, daß der Ausbau beschleunigt vorangetrieben werden muß. Überhaupt wird die Erweiterung der wirtschaftsbezogenen FuE-Infrastruktur forciert. Forschungseinrichtungen in den Bereichen der Mikroelektronik, der Biotechnologie, der Meerestechnik, der Raumfahrt, der Klebtechnik und der computergestützten Fertigung und Konstruktion wurden bzw. werden gegründet und in ihrer Ausstattung auf dem neuesten Stand gehalten.

### **Vielfältige Maßnahmen**

Die Mittelstandspolitik sieht im wesentlichen drei Förderbereiche vor. Erstens geht es darum, den spezifischen Schwächen von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenzuwirken. Daher gibt es Informations- und Beratungsmaßnahmen sowie eine Bezuschussung von Innovations- und Investitionsprojekten mittelständischer Unternehmen. Zweitens ist die Bereitstellung geeigneter Gewerbeflächen für einen Stadtstaat eine gleichermaßen schwierige wie wichtige Aufgabe, denn die Gefahr, daß Unternehmen aus dem Kernbereich in das Umland abwandern, ist von be-

sonderer Qualität. Die Erschließungsmaßnahmen für Bremen-Stadt werden vorrangig im Rahmen der GRW über das Sonderprogramm Bremen finanziert. Drittens wird die Kooperation mittelständischer Unternehmen unterstützt, wozu in erster Linie die Förderung der Errichtung von Gewerbezentren zu zählen ist.

Da das Land Bremen gegenwärtig Fördergebiet der GRW ist, bietet sich die Möglichkeit, arbeitsplatzschaffende Investitionen – vornehmlich der gewerblichen Wirtschaft – mit der Investitionszulage und einem ergänzenden Investitionszuschuß zu fördern. Die Wirtschaft in Bremen hat von diesen Fördermöglichkeiten reichlich Gebrauch gemacht. Wenngleich Mitnahmeeffekte nie auszuschließen sind, zeigt sich jedoch deutlich ein positiver Einfluß auf die Investitionstätigkeit.

Diese Instrumente werden durch weitere Maßnahmen ergänzt, beispielsweise durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, und fügen sich zu einem konsistenten wirtschaftsstrukturpolitischen Programm zusammen. Der bisherige Erfolg des Programms ist vielversprechend, wenngleich die Struktur- und Arbeitsmarktprobleme Bremens noch lange nicht als gelöst betrachtet werden können: eine Umkehr in der bisher negativen Arbeitsplatzentwicklung ist eingetreten, die Arbeitsplatzstruktur hat sich verbessert und die Innovationsfähigkeit der bremischen Wirtschaft nimmt beständig zu.

Unter Zugrundelegung dieser Erfahrungen sehe ich die konzeptionellen Überlegungen bestätigt, daß sowohl eine prinzipiell defensiv ausgerichtete Strukturpolitik als auch eine offensive Regionalpolitik – im richtigen Verhältnis eingesetzt – in gefährdeten Regionen eine ökonomische Wende einleiten können.