

HEINRICH GRÄBER

Makroökonomische Evaluierung regionaler Wirtschaftspolitik, dargestellt am Beispiel Bremen

Kurzfassung

In dem Beitrag werden die makroökonomischen Wirkungen des wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogrammes für Bremen und Bremerhaven bis 1995 (WAP 95) herausgearbeitet und quantifiziert. Damit wird ein Beitrag zur wissenschaftlichen Evaluierung der WAP-Programmatik geleistet. Im Mittelpunkt steht eine Wirkungs- und Effizienzkontrolle der bremischen Wirtschaftspolitik im Zeitraum 1984–1991, welche die politikinduzierten Wirkungen auf Beschäftigung, Wertschöpfung und Steueraufkommen von den sonstigen Einflußfaktoren auf diese regionalen Zielgrößen zu isolieren versucht. Vom Ergebnis her werden statistisch signifikante und quantitativ beachtliche WAP-Wirkungen herausgearbeitet. Der in dem Beitrag entwickelte theoretische Bezugsrahmen, der verwendete methodische Ansatz zur Isolierung der Politik-Wirkungen, der Exkurs über den sog. Mitnahmeeffekt sowie die fiskalische Analyse unter Einbeziehung von Finanzausgleichs-Effekten machen den Beitrag über den spezifischen Bremen-Aspekt hinaus interessant.

Das Land Bremen verfügt mit dem Wirtschaftsstrukturpolitischen Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven bis 1995 (WAP 95) über ein regionales Entwicklungskonzept, das zahlreiche raumwirksame Politikbereiche bündelt und das bundes- und EG-weit auf großes Interesse gestoßen ist. Aufbauend auf bestimmten Symptomen der negativen wirtschaftlichen Entwicklung im Lande Bremen Mitte der 80er Jahre wie

- Wachstumsrückstände, Investitionsschwäche, Arbeitsplatzabbau und hohe Arbeitslosenquote und den dafür verantwortlichen Ursachen;
- hoher Problembranchenanteil, Produktivitätsschwäche, geringer Besatz mit kleinen und mittleren Unternehmen und überregionale Dienstleistungsdefizite,

wurden folgende Zielsetzungen formuliert und die als strategiefähig angesehenen Maßnahmen in folgenden Fonds programmatisch gebündelt:

- Auflockerung der problembehafteten Struktur der bremischen Industrie = *Strukturfonds*;

- Steigerung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit bremischer Unternehmen = *Technologiefonds*;
- Steigerung des Anteils kleiner und mittlerer Unternehmen = *Mittelstandsfonds*;
- Stärkung der oberzentralen Funktionen der beiden bremischen Städte = *Standortfonds*;
- besondere Anstrengungen für die Seestadt Bremerhaven = *Sonderprogramm Bremerhaven*;
- Abstimmung der wirtschaftspolitischen Programmatik mit umweltschutzpolitischen Zielsetzungen = *Ökologiefonds* und
- ständige Begleitung, Kontrolle und Evaluierung der eingesetzten Instrumente = *Planungsfonds* (1).

Das sogenannte WAP I (1984–1987) läßt sich dabei als eine Übergangsphase bezeichnen, in der die defensive Strukturpolitik noch einen hohen Stellenwert hatte, obwohl gleichzeitig auch schon Ansätze für eine Neuorientierung der Politik (Aktivierung des "endogenen Potentials", verstärkte Kooperation Wissenschaft/Wirtschaft usw.) erkennbar waren.

Mit dem WAP II (1988–1991) wurden endgültig die Weichen für eine offensive Wirtschaftsstrukturpolitik gestellt. Die Intensivierung der bremischen Wirtschaftspolitik ist vor allem auch auf die erfolgreiche Akquisition von Drittmitteln aus den regionalen Förderprogrammen des Bundes (insbesondere der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") und der Europäischen Gemeinschaft zurückzuführen. Allein im Zeitraum 1989 bis 1991 flossen dem WAP Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in Höhe von ca. 76 Mio. DM zu; auch die entsprechenden bremischen Komplementärmittel in Höhe von ca. 80 Mio. DM wurden überwiegend zusätzlich zu den ursprünglich geplanten WAP-Ansätzen bereitgestellt.

Neben dieser quantitativen Dimension ist dabei auch die qualitative Dimension der EG-Förderung wichtig: Nach der Strukturfondsreform hat sich die EG-Regionalförderung zu einem eigenständigen Politikbereich "emanzipiert", der statt einer Refinanzierung der nationalen Regionalförderung über eigene Instrumente verfügt, die ein wesentlich breiteres Maßnahmenspektrum abdecken. Insbesondere für

“Industrieregionen im Anpassungsprozeß” – unter dieser Zielkategorie sind die beiden bremischen Städte in die EG-Förderung integriert – ist der Instrumentenkasten EG den regionalen Problemlagen gut angepaßt. Hervorzuheben sind vor allem:

- die Ansätze einer Integration von Regionalpolitik und Arbeitsmarktpolitik,
- die Betonung ökologischer Gesichtspunkte,
- der Stellenwert der sog. Software-Maßnahmen im Bereich Beratung, Dienstleistungseinrichtungen, Transfereinrichtungen, FuE usw. und
- die Hervorhebung des sog. endogenen Potentials, das es zu aktivieren gelte.

In diesem Beitrag sollen nun die makroökonomischen Wirkungen des WAP herausgearbeitet und quantifiziert werden. Damit soll ein Beitrag zur wissenschaftlichen Evaluierung der WAP-Programmatik geleistet werden.

Von den üblichen Teilbereichen einer Evaluierung eines wirtschaftspolitischen Programms,

- Vollzugskontrolle,
- Zielerreichungskontrolle sowie
- Wirkungs- und Effizienzkontrolle,

beschäftigt sich dieser Beitrag mit dem letztgenannten Bereich.

Eine *Vollzugskontrolle* des WAP, welche die Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen analysiert und Auskunft über die Mittelverwendungsstruktur nach Fonds und Unterfonds gibt, wurde vom Wirtschaftsressort 1990 vorgelegt (2) und wird im Laufe des Jahres 1992 aktualisiert werden.

Die *Zielerreichungskontrolle*, mit der überprüft wird, ob im Lande Bremen die mit dem WAP verfolgten Ziele auch erreicht werden, wird im Rahmen der Jahreswirtschaftsberichte des Bremer Ausschusses für Wirtschaftsforschung (BAW) vorgenommen (3). Ab dem Jahre 1988 läßt sich hier für Bremen eine weitgehende “Ankoppelung” an den Bundestrend konstatieren (vgl. Abb. 1).

Die *Wirkungskontrolle* hat zur Aufgabe, die Bedeutung des eingesetzten wirtschaftspolitischen Instrumentariums für diese ermittelten Zielveränderungen kausal zu ermitteln und zu quantifizieren. Das methodische Hauptproblem besteht dabei in der Isolierung des eingesetzten Instrumentariums gegenüber weiteren Einflußfaktoren wie gesamtwirtschaftliche Konjunktüreinflüsse (Wiedervereinigungsboom, dynamische Effekte des EG-Binnenmarktes), anderweitige staatliche Aktivitäten, autonome private Verhaltensänderungen, Änderung von Rahmenbedingungen usw. Erst wenn es gelingt, diese anderen Einflußfaktoren zu neutralisieren, kann man die Regionalentwicklung ex-post ohne Einsatz des WAP noch einmal schätzen und erhält damit die Referenzbasis für die Zielwirkungen der WAP-Maßnahmen. Die Abweichung der tatsächlichen Zielerreichung von der ex-post geschätzten Status-quo-Entwicklung ist in

diesem Fall den WAP-Maßnahmen als Wirkung zuzurechnen (With-and-without-Prinzip).

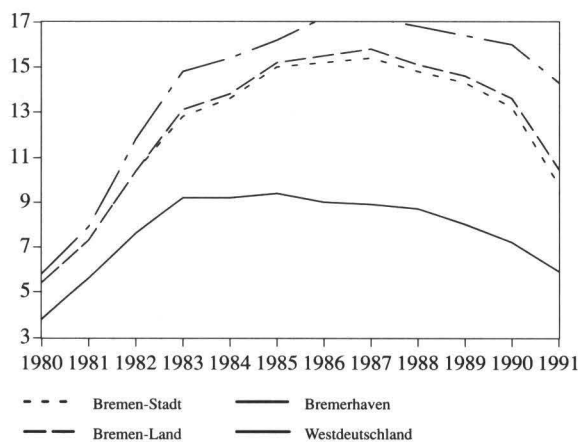
Abbildung 1:

Regionalwirtschaftliche Indikatoren für das Land Bremen

Wirtschaftswachstum Veränderung des BIP in %

	Bremen Land	Bundesgebiet (West)
1980 bis 1991	15,63	26,74
1980 bis 1985	– 0,58	5,50
1985 bis 1991	16,30	20,13
1987 bis 1991	14,61	15,87

Arbeitslosigkeit (durchschnittliche Arbeitslosenquote in %)



Beschäftigungsentwicklung Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in %

	Bremen Land	Bremen Stadt	Bremer- haven	Bundes- gebiet (West)
1980 bis 1991	2,11	2,39	0,80	10,59
1980 bis 1985	– 7,65	– 7,94	– 6,26	– 2,75
1985 bis 1991	10,57	11,23	7,53	13,72
1987 bis 1991	9,19	9,39	8,25	10,11

Die *Effizienzkontrolle* läßt sich als Teilbereich einer umfassenden Wirkungskontrolle interpretieren; sie untersucht, ob der (finanzielle) Aufwand mit den ermittelten Wirkungen (Ertrag) in einer vernünftigen Relation steht.

Im folgenden wird ein pragmatischer Ansatz der Wirkungs- und Effizienzkontrolle des WAP vorgestellt, der auf den genannten Grundgedanken basiert.

Abbildung 2 faßt den regionalen Wirkungszusammenhang komprimiert zusammen: Mit den WAP-finanzierten Maßnahmen sollen die regionalen Standortbedingungen so verbessert werden, daß auf Dauer ein höheres Maß konkurrenzfähiger Produktion von Gütern und Dienstleistungen und damit mehr wettbewerbsfähige Arbeitsplätze möglich sind. Dazu bedarf es einer Ausweitung des privaten und

Abbildung 2:
Der regionale Wirkungszusammenhang

Output	Ökonomische Indikatoren i.e.S.: Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Steuerkraft	Sozioökonomische Indikatoren: Reaktionsformen auf regionalwirtschaftliche Problemlagen: Arbeitslosigkeit, Erwerbsverzicht, "Unterwertige" Beschäftigung, Fernpendeln und Abwanderung
Zwischenziele	– Private Investitionen – Kommunale Infrastrukturinvestitionen – Beseitigung von regionalen Engpaßfaktoren (Gewerbeflächen, Qualifikation, Umweltqualität, produktionsorientierte Dienstleistungen usw.) – Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, insbesondere im Hinblick auf KMU	
Input	WAP-finanzierte Maßnahmen/Projekte	

öffentlichen Sachkapitalbestandes (Investitionsförderung, Errichtung und Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur) sowie der Beseitigung möglicher regionaler Engpaßfaktoren. Die Anpassungsflexibilität der Unternehmen im Strukturwandel ist durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen zu erhöhen.

Exemplarisch wird im folgenden etwas näher auf den Beitrag des WAP für das regionale Beschäftigungsziel eingegangen. Als zentrale Analysevariable wird der bremische Anteil an der jeweiligen Bundesbeschäftigung verwendet; damit lassen sich auf recht pragmatische Art und Weise überregionale Einflüsse (Bundeskongunktur, Wiedervereinigungsboom, dynamische Effekte des EG-Binnenmarktes usw.) von regionalen Einflüssen (hoher Anteil von Problembranchen, Dienstleistungsschwäche, "Politikdefizite" usw.) abgrenzen.

Der 1.1.1984 (Stilllegung der Werft "AG Weser") stellt für Bremen eine Zäsur dar, mit der man zwei unterschiedliche Phasen von Wirtschaftsstrukturpolitik klar trennen kann. In der Phase 1975 bis 1984 wurde Wirtschaftspolitik bei insgesamt niedriger Budgetintensität mit einem hohen Stellenwert defensiver Maßnahmen der Strukturhaltung betrieben. In der Phase nach 1984 und verstärkt dann nach 1987 kann man eine hohe Budgetintensität und einen hohen Stellenwert offensiver Maßnahmen konstatieren.

Wie eingangs erläutert, erfordert eine makroökonomische Wirkungsanalyse des WAP in bezug auf die Beschäftigtenentwicklung einen Vergleich der Ist-Entwicklung mit einer fiktiven Situation, wie sie sich ohne Neuorientierung der bremischen Wirtschaftspolitik (ohne das WAP) höchstwahrscheinlich ergeben hätte (With-and-without-Prinzip).

Diese Status-quo-Entwicklung (ohne WAP-Wirkungen) läßt sich nun aus einer Analyse der Referenzperiode 1975 bis 1984 ableiten (vgl. Abb. 3). Der bremische Beschäftigtenanteil am Bund hat sich von 15,5 ‰ (1975) bis 14,0 ‰ (1984) kontinuierlich vermindert. Die Trendgerade der Beschäftigung verläuft innerhalb eines sehr engen Korridors, der die hervorragende Treffsicherheit eines linearen Trendansatzes widerspiegelt. Dieser negative Bremen-Trend, der die spezifischen Standortprobleme Bremens – Kumulation von Problembranchen, Dienstleistungsschwäche usw. – widerspiegelt, war offensichtlich auch gegenüber Sonderbewegungen wie Daimler-Ansiedlung/Ausbau so-

wie Werftenkrise relativ robust.

Auffallend ist lediglich eine relative Erholung zum Bund in den Jahren 1980/81.

Die zentrale Hypothese lautet nun, daß die bremische Wirtschaft diesen vorgezeichneten Entwicklungspfad ohne eine Neuorientierung ihrer Politik nicht verlassen hätte, d.h. die ermittelte Trendfunktion und ihr Konfidenzintervall wird als Prognose für die Referenzentwicklung im Maßnahmenzeitraum verwendet.

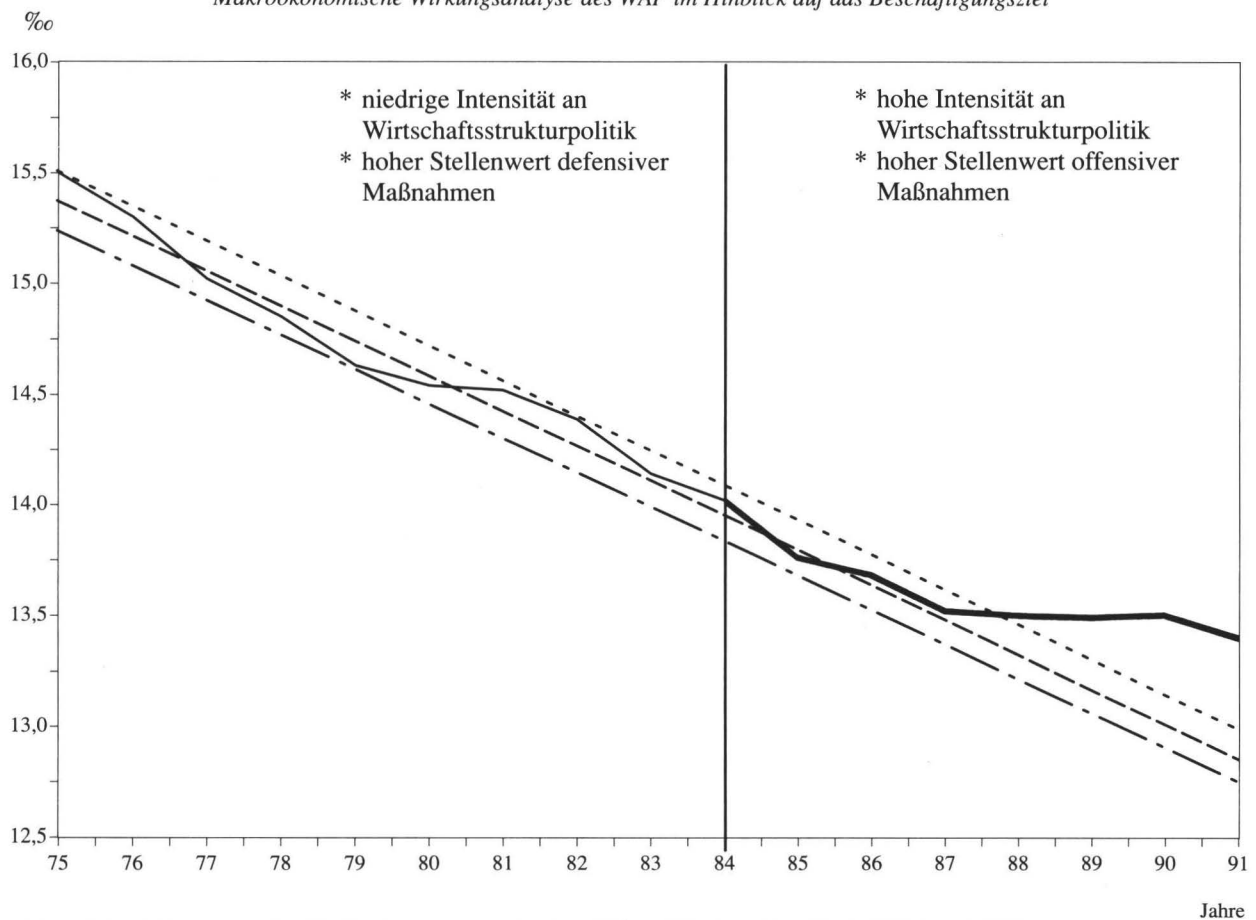
In der Maßnahmenperiode des WAP-I konnte die bremische Wirtschaft zunächst diesen vorgezeichneten Entwicklungskorridor noch nicht verlassen. Erst in den Jahren 1988 und – verstärkt – 1989 bis 1991 (WAP-II) ist eine eindeutige und statistisch signifikante WAP-Wirkung nachzuweisen, die sich für das Jahr 1991 in ca. 11 500 WAP-induzierte Beschäftigte umrechnen läßt (4). Damit ist ca. jeder dritte seit 1985 im Land Bremen neugeschaffene Arbeitsplatz kausal auf das WAP zurückzuführen.

Mit dem WAP werden nicht nur Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte geschaffen, auch diejenigen Erwerbspersonen, die eine selbständige Existenz ausüben oder anstreben, gehören zum Adressatenkreis des WAP (z.B. im Rahmen der Existenzgründungsförderung). Bezieht man diese Arbeitsplätze mit ein, dürften Mitte 1991 ca. 13 700 Arbeitsplätze WAP-induziert sein (5).

Nicht alle Wirtschaftsbereiche sind in bezug auf das WAP strategiefähig. Wenn man diese Analyse ohne die beiden Wirtschaftsbereiche "Gebietskörperschaften und Sozialversicherung" sowie "Verkehr (u.a. Häfen)" durchführt, läßt sich bereits für das Jahr 1987 eine signifikante WAP-Wirkung ableiten, und im Jahre 1990 ergibt sich eine Erhöhung des bremischen Beschäftigtenanteils am Bund; durch die geringere Bemessungsgrundlage (Gesamtbeschäftigte ohne diese beiden Wirtschaftsbereiche) wird jedoch der quantitative Beschäftigungseffekt nicht wesentlich höher als bei einer globalen Betrachtung der Gesamtbeschäftigung.

Die hier abgeleiteten Ergebnisse unterscheiden sich erheblich von den Zahlen, die das Wirtschaftsressort in einer sogenannten WAP-Zwischenbilanz im Jahre 1990 präsentiert hat (6). Dort waren auf der Basis von konkreten, WAP-geförderten Projekten bereits für Ende 1988 45 000 Beschäftigte ermittelt worden. Folgende Punkte sind diesbezüglich anzumerken:

Abbildung 3:
Makroökonomische Wirkungsanalyse des WAP im Hinblick auf das Beschäftigungsziel



Periode 1975 bis 1984:
Beschäftigtenanteil Bremen/Bund = $15,5267 - 0,1523 \cdot t$
(0,0530) (0,0085)
Korrelationskoeffizient $R^2 = 0,97$

— Beschäftigten-
anteile
HB/Bund — Beschäftigte
bei WAP-
Wirkung - - - Schätzung
von Beschäftigten-
anteilen
HB/Bund - - - - - Obergrenze
Schätzung von
Beschäftigten-
anteilen
HB/Bund - - - - - Untergrenze
Schätzung von
Beschäftigten-
anteilen
HB/Bund

- Bei dem hier verfolgten Ansatz wird u.a. der Einfluß der Bundeskonjunktur herausgerechnet; wenn (auch) die gute Bundeskonjunktur zu einer verstärkten Nachfrage nach Fördermitteln, Gewerbeflächen usw. geführt hat, dann ist dies in den Zahlen des Wirtschaftsressorts enthalten.
- Die makroökonomische Betrachtung weist nicht alle den Aktivitäten der Wirtschaftspolitik zu verdankenden Arbeitsplätze aus. Auch vor der Einführung des WAP gab es eine – wenn auch quantitativ und qualitativ bescheidene – bremische Wirtschaftspolitik. Deren Beschäftigungswirkungen sind mit in die Referenzentwicklung eingegangen. In der Makro-Betrachtung werden also nur die zusätzlichen, die WAP-spezifischen Beschäftigungswirkungen ermittelt; in die projektbezogene Analyse des

Wirtschaftsressorts wurden die Arbeitsplatzwirkungen aller WAP-Maßnahmen einbezogen. Beispielsweise wurden im Referenzzeitraum 1974–1984 p.a. ca. 15–20 ha Gewerbeflächen erschlossen; diese Zahl stieg in der WAP-Periode bis auf ca. 50 ha p.a.

- Fördermaßnahmen des WAP setzen z.T. an den Investitionen und damit am Produktionsfaktor Kapital an. Wenn jedoch der Kapitaleinsatz verbilligt wird, kommt es theoretisch sowohl zu einem Substitutionseffekt (ceteris paribus sinkt die Beschäftigung) als auch zu einem Output-Effekt (ceteris paribus steigt die Beschäftigung). Es hängt dann insbesondere von der regionalen und gesamtwirtschaftlichen Nachfragesituation ab, ob per Saldo zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird (7).

- Der – zweifelsohne zu einem gewissen Ausmaß vorhandene – Mitnahmeeffekt bei betrieblichen Fördermaßnahmen wird in die Analyse des Wirtschaftsressorts nicht einbezogen. Die Wirkungen des WAP werden damit überschätzt.

Da in der öffentlichen Diskussion diese Mitnahmeeffekte immer wieder heftig diskutiert werden, soll auf dieses Problem etwas ausführlicher eingegangen werden. Exemplarisch wird es am Beispiel von Maßnahmen der Investitionsförderung analysiert.

* *

*

Exkurs

Die Wirkung von betrieblichen Fördermaßnahmen, deren Anteil an den WAP-Ausgaben bei ca. 30 % liegen dürfte, läßt sich analytisch in zwei Aspekte zerlegen:

- Wäre das Investitionsvorhaben ohne öffentliche Förderung überhaupt durchgeführt worden? (Frage nach dem Ob) und
- wäre das Investitionsvorhaben am Standort Bremen bzw. Bremerhaven durchgeführt worden? (Frage nach dem Wo).

Die Maßnahmen der Investitionsförderung (Investitionszulagen und -zuschüsse, Abschreibungserleichterungen, zinsgünstige Darlehen usw.) lassen sich in eine Senkung der Kapitalnutzungskosten transformieren; sie wirken damit analog einer Zinssenkung. Nun wird niemand behaupten wollen, daß Zinsen für die unternehmerische Investitionsentscheidung keine wichtige Größe darstellen. Es wird bei einigen Investoren immer Projekte geben, die durch eine Zinssenkung (bzw. durch Fördermaßnahmen s.o.) in die Rentabilitätszone kommen. Dies sind die sog. Schwellenprojekte, für die eine Kausalität zwischen Förderung und Investitionsentscheidung aufgrund des ersten Aspektes besteht.

Selbst wenn Investitionsprojekte aufgrund der Nachfrageentwicklung oder aufgrund der technologischen Entwicklung keine Schwellenprojekte im obigen Sinne sind, kann die Förderung wirken, indem sie die Standortwahl des Investors beeinflusst. Die Kapitalnutzungskosten liegen beispielsweise in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" je nach Typ der Förderregion um bis zu 23,8 % unter denen der Nichtförderregionen (8). Es ist möglich, daß diese Vorteile bei einer Investitionsrechnung für unterschiedliche potentielle Standorte den Ausschlag für die Durchführung des Investitionsprojekts im Fördergebiet geben.

Diese Frage nach dem "Wo" stellt sich großräumig vor allem für die multiregionalen bzw. multinationalen Mehrbetriebsunternehmen bzw. Konzerne, die über ein Standortnetz von Zweigbetrieben bzw. Tochterunternehmen in verschiedenen Regionen verfügen. Sie stellt sich kleinräu-

mig (Bremen/Umland) jedoch auch für (potentielle) Betriebsverlagerer und Neugründer.

Aufgrund dieser Überlegungen läßt sich der sog. Mitnahmeeffekt nun genauer operationalisieren: Die Investitionsförderung aus öffentlichen Mitteln würde lediglich "mitgenommen", wenn der Investor auch ohne diese Förderung

- das Investitionsvorhaben in diesem Umfang
- und an diesem Standort durchgeführt hätte.

Allerdings bewirkt selbst in diesen Fällen die Förderung einen Liquiditätseffekt, der zwar nicht für die unmittelbare Investitionsentscheidung relevant ist, aber evtl. weitere – regionalwirtschaftlich positive – Folgewirkungen nach sich ziehen kann.

Von diesen kurzfristigen Rentabilitäts- und Liquiditätseffekten zu trennen sind längerfristige Effekte eher qualitativer Art. Die Fördermöglichkeiten an einem Standort sind Teil der komplexen Größe "Standortattraktivität". So schließen z.B. multinationale Konzerne häufig von der Existenz von Fördermöglichkeiten auf die Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung allgemein.

Im Rahmen der Arbeiten zur Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftspolitik sind die Ansätze zur empirischen Quantifizierung dieses Mitnahmeeffektes inzwischen zu einem gewissen Abschluß gekommen. Ausgehend von einem theoretisch anspruchsvollen Modell mit einer sinnvollen Spezifikation der Instrumente der regionalen Strukturpolitik ist es möglich gewesen, die Anreizwirkungen der betrieblichen Investitionsförderung isoliert von den Wirkungen sonstiger Investitionsdeterminanten – Zinsen, Nachfrage usw. – zu quantifizieren. Die Berechnungen von *Asmacher*, *Schalk* und *Thoss* kommen zu dem Ergebnis, daß pro 1 DM Förderung 2 DM Investitionen induziert werden. Der durchschnittliche Nettosubventionswert der Förderung liegt demgegenüber je nach Status des Fördergebiets (insbesondere Zonenrandgebiet vs. Nichtzonenrandgebiet) und ggf. Status des Schwerpunkortes bei 12 bis 18 %.

Würden überhaupt keine Mitnahmeeffekte vorliegen, dann müßte die Fördermark eine Anreizwirkung in Höhe des reziproken Wertes des Nettosubventionswertes aufweisen, also 1:4,6 bis 7,3; bei einem Anteil des Zonenrandgebiets am gesamten Fördergebiet von einem Drittel dürfte dies insgesamt auf eine Relation von 1:5,5 hinauslaufen. Würden in allen Fällen Mitnahmeeffekte auftreten, dann läge die Relation bei 1:0, d.h. die Förderung würde keine D-Mark zusätzliche Investition bewirken.

Diese Diskussion zeigt also, daß der empirisch feststellbare Mitnahmeeffekt zwischen den beiden Extremen "100%iger Mitnahmeeffekt: Relation 1:0" und "überhaupt kein Mitnahmeeffekt: Relation 1:5,5" liegt.

Diese Überlegungen am Beispiel der Maßnahmen der Investitionsförderung lassen sich auch auf andere betriebliche Fördermaßnahmen des WAP übertragen. Bei Erschließungsmaßnahmen könnte man also danach differenzieren, ob ein Unternehmen auch ohne eine öffentliche Verbilligung der Grundstückskosten den Standort gewählt hätte oder nicht usw.

Zusammenfassend: Die Kausalität zwischen betrieblicher WAP-Förderung und gewünschter unternehmerischer Aktivität dürfte je nach den Umständen des Einzelfalls gegeben sein oder auch nicht. Es gibt allerdings kaum Möglichkeiten, diesen Mitnahmeeffekt zu vermeiden; er ist quasi der "Preis", den man für den erfolgreichen Lenkungseffekt der Anreizinstrumente einerseits und den Verzicht auf ordnungspolitisch problematische Instrumente (Ge- und Verbote) andererseits bezahlen muß.

Es ist dabei evident, daß das Verhältnis von Anzeizeffekten zu Mitnahmeeffekten vor allem von der Förderhöhe abhängt. Daraus läßt sich schlußfolgern, daß unter Effizienzgesichtspunkten

- die Förderung eines – nach objektiven Kriterien der regionalwirtschaftlichen Bedeutung – eingeschränkten Klientels mit hohen Fördersätzen sinnvoller ist als eine Förderung nach dem "Gießkannenprinzip" mit geringen Fördersätzen;
- die Ausschöpfung der Förderhöchstsätze nicht unter den Vorbehalt von – für die originären Ziele des Förderinstruments – sachfremden ökologie- bzw. frauenspezifischen Kriterien gestellt werden sollte. Dies liefe auf eine eklatante Verletzung eines wichtigen Grundprinzips der Wirtschaftspolitik hinaus, nach dem es zu jedem Ziel mindestens ein strategiefähiges Instrument geben sollte; in diesem Falle würden jedoch wirtschaftspolitische, ökologiepolitische und frauenpolitische Ziele mit dem gleichen Instrument zu erreichen versucht (9).

Ende des Exkurses

* *

*

Abschließend sollen einige Überlegungen zur Effizienz und damit zu den fiskalischen Effekten der WAP-Strategie präsentiert werden. Zu differenzieren ist zunächst zwischen dem einmaligen fiskalischen Effekt, der durch den (Volks-)Einkommensmultiplikator der WAP-Ausgaben entsteht, und dem dauerhaften fiskalischen Effekt, der durch die Verbesserung der Standortbedingungen und die damit einhergehende Erhöhung von im marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozeß verdienten Erwerbs- und Vermögenseinkommen entsteht.

Als kleine offene Region ist der Einkommensmultiplikator Bremens bei realistischen Schätzungen für Spar-, Import- und Bundesabgabenquote nicht allzu hoch zu veranschlagen. Er dürfte bei ca. 0,77 liegen (10). Bei einer Quote von Landes- und Gemeindesteuern von ca. 10 % wandert danach ca. nur jede dreizehnte verausgabte WAP-DM auf diesem Wege wieder zurück in die öffentlichen Kassen. Erheblich wichtiger als dieser einmalige kurzfristige Einkommenseffekt ist jedoch der dauerhafte mittel- und langfristige Kapazitätseffekt der WAP-Aktivitäten. Letztendlich geht es darum, über die Zwischenziele "Verbesserung der regionalen Standortbedingungen" und "Verbesserung der betrieblichen Konkurrenzfähigkeit" zu einem höheren regionalen Produktionspotential / zu einer höheren regionalen Produk-

tion und damit zu einer besseren regionalen Performance zu kommen. Dies gilt statisch – regionale Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation heute – wie auch dynamisch – regionale Arbeitsmarkt- und Einkommenssituation morgen = Anpassungsflexibilität im Strukturwandel. Jedes einzelne Förderprogramm des WAP läßt sich prinzipiell in diese Argumentation einbauen; jedes Förderprogramm deckt bestimmte Facetten dieses Gesamtzusammenhangs ab.

Im folgenden wird deshalb nur auf diesen zweiten "angebotsorientierten" fiskalischen Wirkungszusammenhang eingegangen. Die Rückwirkungen, welche eine Veränderung der originären Steuereinnahmen des Landes und seiner Kommunen auf die Transfers im Länderfinanzausgleich hat, bleiben dabei zunächst ausgeblendet. Weiterhin werden die fiskalischen Effekte des WAP, die aus eingesparten konsumtiven Ausgaben für Sozialhilfe, Arbeitsmarktpolitik usw. entstehen, nicht in die Betrachtung einbezogen.

Analytisch wäre es erforderlich, zwischen WAP-Aktivitäten und den jeweiligen Bemessungsgrundlagen der einzelnen Steuern (Verbundsteuern, Landessteuern, kommunalen Steuern) eine Beziehung herzustellen und diese Zusammenhänge zu quantifizieren. Wegen der Vielzahl der unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen, methodischen Problemen der Zurechnung von WAP-Aktivitäten auf einzelne Bemessungsgrundlagen (z.B. Gewerbekapital, Kfz-Besatz usw.), fehlenden oder nur mit erheblichen Time-lags verfügbaren Daten usw. ist dieser Weg jedoch zumindest kurzfristig nicht gangbar.

Im folgenden wird deshalb der bereits oben verwendete methodische Ansatz verwendet, um die Effekte der WAP-Aktivitäten auf das Bruttoinlandsprodukt zu quantifizieren. Das Bruttoinlandsprodukt ist eine Größe, in der direkt oder indirekt praktisch alle Bemessungsgrundlagen der unterschiedlichen Steuern erfaßt sind; die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts ist insofern beispielsweise im Rahmen der Steuerschätzungen die zentrale Determinante. Mit Hilfe der WAP-induzierten BIP-Effekte läßt sich dann der fiskalische Impuls des WAP quantifizieren (vgl. Tab. 1).

Der methodische Ansatz zur Isolierung der WAP-Wirkungen im Hinblick auf das Bruttoinlandsprodukt ist dabei mit dem oben beschriebenen Ansatz – Status-quo-Prognose für den Maßnahmenzeitraum des WAP durch Fortschreibung der in der Referenzperiode ermittelten Trendfunktion – identisch.

Ähnlich wie bei der regionalen Zielgröße "Beschäftigung" konnte die bremische Wirtschaft in der Maßnahmenperiode des WAP den durch die Status-quo-Entwicklung vorgezeichneten Korridor zunächst noch nicht verlassen. Erst in den Jahren 1988/89 und verstärkt 1990/91 ist eine eindeutige und statistisch signifikante WAP-Wirkung nachzuweisen.

Zum Jahresende 1991 ergibt sich nach dieser Berechnung ein kumuliertes WAP-induziertes Bruttoinlandsprodukt im Lande Bremen in Höhe von ca. 2,41 Mrd. DM; auf der Basis des durchschnittlichen Anteils der Einnahmen aus Landes- und Gemeindesteuern am Bruttoinlandsprodukt von 9,6 % ergibt sich damit eine kumulierte Einnahmeverbesserung in Höhe von ca. 231 Mio. DM.

Tabelle 1:
Fiskalische Effekte des WAP – Einnahmeseite vor Finanzausgleich –

Jahr ¹⁾	Bremscher Anteil am Bundes-BIP		WAP-induziertes BIP in Mio. DM ⁴⁾	WAP-induzierte Einnahmen aus Landes- und Gemeindesteuern ⁵⁾ in Mio DM
	Status-Quo-Prognose ²⁾ (ohne WAP) ‰	Ist-Anteile ³⁾ ‰		
1988	13,551	13,687	287	28
1989	13,375	13,503	286	27
1990	13,199	13,515	740	71
1991	13,023	13,476	1 097	105
Summe WAP III			2 410	231
1992	12,847	13,406	1 388	133
1993	12,671	13,336	1 692	162
1994	12,495	13,266	2 011	193
1995	12,319	13,196	2 344	225
Summe WAP III			7 435	713

1) Vor 1988 sind keine WAP-Effekte nachweisbar
2) Ermittelt anhand der Fortschreibung einer linearen Trendfunktion für die Referenzperiode 1975–1983 (vor WAP; R² = 0,99)
3) Ab 1992 Schätzung aufgrund einer Abnahmerate der Periode WAP-II (p.a. ca. 0,07 Promillepunkte). Dies ist einerseits eine sehr vorsichtige und eher pessimistische Schätzung der zukünftigen BIP-Wirkung des WAP, andererseits wird die Fortschreibung des linearen Abwärts-Trends bei der Referenzentwicklung (ohne WAP) mit zunehmendem Abstand von der Referenzperiode problematisch (regionale Stabilisatoren durch den privaten und öffentlichen Konsum, marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse auf den Faktormärkten usw.). Beide Effekte heben sich jedoch tendenziell gegenseitig auf
4) Spalte 2 – Spalte 1 * Bundes-BIP
5) Anteil von 9,6 %; Mittel aus verschiedenen Jahreswerten

Die berechneten fiskalischen Effekte des WAP entstehen dauerhaft; sie sind zumindest so lange anzusetzen, wie die durchschnittliche Bestandsdauer eines Arbeitsplatzes ist. Das bedeutet, daß auch in den Folgejahren noch mit erheblichen WAP-induzierten Steuermehreinnahmen zu rechnen ist, die noch auf die WAP-Aktivitäten aus den Perioden WAP-I bzw. WAP-II zurückzuführen sind. In Tabelle 1 wird deshalb für die Periode 1992 bis 1995 auf Basis des skizzierten Ansatzes eine Prognose der WAP-Wirkungen vorgenommen, die für den Zeitraum 1992 bis 1995 zu einem kumulierten WAP-induzierten BIP-Volumen in Höhe von 7,435 Mrd. DM und damit zu einem Volumen an Landes- bzw. Gemeindesteuern von 713 Mio. DM kommt. In Tabelle 2 werden diese WAP-induzierten Mehreinnahmen mit den WAP-Mehrausgaben in Beziehung gesetzt. Da bei den Mehreinnahmen nur die bremsischen Einnahmen einbezogen werden, sind bei dieser Berechnung die WAP-Drittmittel von Bund und EG nicht einzubeziehen. Weiterhin sind die WAP-Mehrausgaben durch einen Vergleich der tatsächlichen WAP-Ausgaben mit den Ausgaben eines Referenzbudgets zu ermitteln. Auch ohne eine Neuorientierung der bremsischen Wirtschaftspolitik hätte es eine Landeswirtschaftspolitik mit einer gewissen Budgetintensität gegeben, deren Wirkungen in die unterstellte Referenzentwicklung eingegangen sind. Dieses Referenzbudget wird für die Periode WAP-I auf 100 Mio. DM p.a., für die Periode WAP-II auf 110 Mio. DM p.a. und für die Periode WAP-III auf 125 Mio. DM p.a. geschätzt. Unter Zugrundelegung dieser Prämissen ergeben sich die in Tabelle 2 zusammengestellten fiskalischen WAP-Effekte.

Tabelle 2:
Einnahme-Ausgabe-Rechnung des WAP

	Zusätzliche bremische WAP- Ausgaben p.a. ¹⁾ Mio. DM	Zusätzliche WAP-induzierte bremische Ein- nahmen p.a. in Mio. DM ²⁾
WAP I 1984–1987	20	—
WAP II 1988–1991	125	58
WAP III 1992–1995	130	178

1) WAP-Gesamtausgaben
./.. Drittmittel (WAP II/III ca. 15 %)
./.. Referenzbudget (WAP I 100 Mio. DM, WAP II 110 Mio. DM, WAP III 125 Mio. DM)
2) Werte aus Tabelle 1

Es kann nicht überraschen, daß das WAP zunächst mehr kostet, als es dem bremsischen Fiskus einbringt. Man könnte auch sagen, das WAP kommt langsam, aber dann gewaltig. Schon in der Periode WAP-III werden die jährlichen Zusatzeinnahmen die jährlichen Zusatzausgaben übersteigen. Mit dem WAP ist das Land Bremen mittel- und langfristig auf einen höheren Wachstumspfad eingeschwenkt, der auch nach 1995 zu entsprechend höheren Einnahmen führt. Dieser Unterschied zwischen den fiskalischen Effekten des WAP und den fiskalischen Effekten einer konsumtiven Maßnahme (z.B. einer ABM-Förderung) muß immer wieder betont werden: *Mit dem WAP werden die Standortbedingungen in Bremen so verbessert, daß auf Dauer ein höheres Niveau konkurrenzfähiger Produktion von Gütern und*

*Dienstleistungen und damit mehr wettbewerbsfähige Arbeitsplätze möglich sind; dies führt zu dauerhaften positiven fiskalischen Einnahmeeffekten. Bei der konsumtiven Ver-
ausgabung von öffentlichen Mitteln sind die Wirkungen jedoch nur einmaliger Art und mit Ende der Maßnahme verbraucht.*

Die Wirkungsdauer investiver Maßnahmen läßt sich über die durchschnittliche Nutzungsdauer des Bruttoanlagevermögens abschätzen. Diese liegt bei staatlichen Infrastrukturinvestitionen (ohne Tiefbau) bei ca. 77 Jahren sowie bei gewerblichen Anlageinvestitionen bei ca. 15 Jahren (Ausrüstungen) bzw. 41 Jahren (Bauten) (11).

Insgesamt läßt sich aus dieser Analyse die Schlußfolgerung ableiten, daß unter fiskalischen Aspekten das WAP eine sehr profitable Investition für das Land Bremen darstellt. Die mit diesem Ansatz herausgearbeiteten WAP-induzierten Bruttoinlandsprodukts-Effekte und die damit einhergehenden Steuermehreinnahmen erreichen eine beachtliche Größenordnung

Abschließend sollen einige Überlegungen zu den fiskalischen Wirkungen des WAP "nach Finanzausgleich" präsentiert werden.

Die für den Finanzausgleich maßgebliche Finanzkraftmeßzahl liegt im Lande Bremen (u.a. wegen der Lohnsteuererhebung und der Einwohnerwertung) bei unter 80 % des Länderdurchschnitts (bezogen auf die alten Länder). Die Mindestauffüllgarantie auf 95 % des Länderdurchschnitts (auf Feinheiten wie § 10 Finanzausgleichsgesetz, der eine gewisse Modifikation dieser Argumentation bewirkt, soll hier verzichtet werden) bewirkt nun, daß Bremen bei einer Steigerung seiner originären Landes- und Kommunaleinnahmen mit einer Verminderung seiner Transfereinnahmen rechnen muß. Von 100 Mio. DM originären Mehreinnahmen – 76 Mio. DM Land, 24 Mio. DM Gemeinde – verbleiben damit ceteris paribus nach Finanzausgleich nur ca. 13 Mio. DM im Lande Bremen.

Für eine fiskalische Analyse des WAP "nach Finanzausgleich" sind jedoch weiterhin die WAP-induzierten Einwohnerwirkungen abzuschätzen. Auch wenn nicht jeder WAP-induzierte Arbeitsplatz mit einem Einwohnerzuwachs gleichzusetzen ist – Einpendler aus dem Umland, Aktivierung der stillen Reserve, Rückgang der Arbeitslosigkeit –, dürften die positiven Beschäftigungswirkungen des WAP (vgl. oben) nicht ohne Einfluß auf die regionalen Wanderungsströme und damit die Einwohnerentwicklung sein. Einwohner sind im Finanzausgleich die zentrale Kategorie zur Bestimmung des Finanzbedarfs, die im Falle Bremens wegen der Einwohnerwertung noch eine größere Bedeutung als in Flächenländern haben.

WAP-induzierte Erhöhungen der Einwohnerzahl führen also zu Mehreinnahmen im Finanzausgleich (zuzüglich Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuerverteilung, die allerdings in die Bemessungsgrundlage für den Länderfinanzausgleich und die Bundesergänzungszuweisungen eingehen), die aber mit den fiskalischen einwohnerinduzierten Mehrausgaben zu saldieren sind. Zu differenzieren wäre hier analytisch danach, ob die WAP-induzierten Einwohnerwirkungen aus der Fernwanderung bzw. aus der Nahwande-

rung resultieren; erstere haben eine größere Ausgabenrelevanz. Weiterhin wären die Fragen der Kapazitätsauslastung in den verschiedenen konsumtiven öffentlichen Ausgabefeldern (Kindergärten, Schulen, öffentlicher Personennahverkehr usw.) zu diskutieren (Einwohnerzuwachs = Ausgabenzuwachs?).

Weitere fiskalische Effekte des WAP resultieren aus eingesparten konsumtiven Ausgaben für Sozialhilfe, Arbeitsmarktpolitik usw. Insgesamt deuten diese Überlegungen darauf hin, daß die fiskalische Effizienz des WAP "nach Finanzausgleich" eher skeptisch eingeschätzt werden muß. Dies ist jedoch nicht der WAP-Konzeption, sondern der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs anzulasten.

Dieses Ergebnis darf jedoch nicht zu der Schlußfolgerung verleiten, daß der Kraftakt des WAP letztendlich vergeblich ist:

- Zum einen müßte es das Ziel sein, über eine aktive Wirtschaftsstrukturpolitik die Wirtschafts- und Finanzkraft so zu steigern, daß sich Bremen aus diesem "Keller" des Finanzausgleichs herausarbeitet;
- zum anderen wären die finanzstarken Länder und der Bund wohl kaum zu Finanztransfers im gegenwärtigen Umfang (ca. 946 Mio. DM im Jahre 1990), geschweige zu der von Bremen geforderten Aufstockung dieses Betrages bereit, wenn Bremen nicht alle Anstrengungen unternähme, um neben einem eigenen Konsolidierungsbeitrag im Haushalt die Wirtschafts- und Finanzkraft über eine wachstumsfördernde Strukturpolitik zu steigern. Eigeneinnahmen haben damit einen Eigenwert.

Mittelfristig wird das gegenwärtige Finanzausgleichssystem reformiert werden. In den Diskussionen auf den verschiedenen Ebenen zeichnet sich deutlich ab, daß eine stärkere Betonung von ökonomischen Aspekten wie Allokationseffizienz, stärkere Durchsetzung des Äquivalenzprinzips von Leistung (z.B. gute Wirtschaftspolitik) und Gegenleistung (z.B. sprudelnde originäre Einnahmen) usw. erfolgen werden.

Dieser Beitrag hat gezeigt, daß Bremen bei einer konsequenten Fortsetzung des WAP – und bei der Herstellung von Chancengleichheit beim Einstieg in die neue Phase durch die Regulierung der fiskalischen "Altlasten" – diese neue, stärker leistungsorientierte Welt nicht fürchten muß.

Dennoch kann diskutiert werden, ob und inwieweit eine noch bessere Bilanz möglich wäre. In diesem Zusammenhang ist vor allen Dingen darauf hinzuweisen, daß das WAP nur ein – wenn auch zentraler – Baustein in der Gestaltung der Standortbedingungen des Landes Bremen ist. Die WAP-Aktivitäten können nur dann ihre volle Wirksamkeit entfalten, wenn sie durch entsprechende komplementäre Aktivitäten in anderen raumwirksamen Politikbereichen unterstützt werden. Als zentrale Problembereiche sind in der Vergangenheit hier vor allen Dingen die überregionale und lokale Verkehrsanbindung wichtiger bremischer Gewerbestandorte (Güterverkehrszentrum, Bremer Osten) zu erwähnen. Weiterhin dürften auch im Bereich der sog.

“weichen Standortfaktoren” (Image, Kultur, gymnasiales Bildungsangebot, Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung usw.) noch Verbesserungen möglich sein.

Anmerkungen

(1)

Vgl. ausführlich: Der Senator für Wirtschaft, Technologie und Außenhandel (Hrsg.): Wirtschaftsstrukturpolitisches Aktionsprogramm für Bremen und Bremerhaven bis 1995 (WAP 95). In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bremen (1988) 1–2, S. 23 ff.

(3)

Vgl. zuletzt Heinemann, W.: Die Wirtschaft im Lande Bremen an der Jahreswende 1991/92. In: BAW-Monatsbericht, Bremen (1992) 1

(4)

Diese Zahl ergibt sich aus folgendem Rechengang: (Bremscher Ist-Anteil an Bundesbeschäftigung ./ Anteil, wie er ohne WAP zu erwarten gewesen wäre) . Bundesbeschäftigung bzw. (13,43 % – 12,94 %) . 23.554 = 11.541; methodisch exakter wäre die Angabe einer Bandbreite von 9 600–13 600 Beschäftigten.

(5)

Die Hochrechnung erfolgt auf Basis des Anteils der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an den Erwerbstätigen.

(2)

Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Technologie und Außenhandel (Hrsg.): Wirkungen bremischer Wirtschaftsstrukturpolitik 1984/88 (WAP-Zwischenbericht). In: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Bremen (1990) 1–2, S. 85 ff

(6)

Vgl. Der Senator für Wirtschaft, Technologie und Außenhandel (Hrsg.): Wirkungen bremischer Wirtschaftsstrukturpolitik 1984/88, a.a.O.

(7)

Vgl. Asmacher, C.; Schalk, H.-J.; Thoss, R.: Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente. – Münster 1987. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 12

(8)

Ebenda

(9)

Zu den Inkonsistenzen vgl. Gräber, H.: Zum Verhältnis regionale/kommunale Wirtschaftsförderung und Frauen – bzw. Ökologienpolitik. – Bremen 1991 (unveröffentlicht)

(10)

Unterstellt wurde eine Sparquote von 15 %, eine Bundesabgabequote von 25 % sowie eine Importquote in Höhe der luxemburgischen Volkswirtschaft (90 %).

(11)

Vgl. Schmidt, L.: Reproduzierbare Anlagevermögen in erweiterter Bereichsgliederung. In: Wirtschaft und Statistik (1986) 7, S. 499–509

*MinRat Dr. Heinrich Gräber
Hessisches Ministerium für
Wirtschaft, Verkehr und Technologie
Referat I a 1
Postfach 31 29
6200 Wiesbaden*