

ROLF-DIETER POSTLEP/HELMUT STEGMANN

Die wirtschaftliche Lage Berlins und die Berlinförderung

A. Problemstellung

Die Wirtschaftsregion Berlin (West) wird häufig als *wirtschaftsstrukturelle Problemregion* eingestuft¹. Ein zunächst grober Vergleich mit der Situation westdeutscher Großstädte stützt weitgehend diese Einschätzung:

- Mit einem *Bruttoinlandsprodukt* je Einwohner (BIP/WOB) von 27 879 DM im Jahr 1980 lag Berlin zwar über dem Bundesdurchschnitt von 24 148 DM², fiel aber mit dieser Leistung gegenüber fast allen westdeutschen Großstädten über 500 000 Einwohnern ab (vgl. Tabelle 1). Um durch die in Berlin fehlenden Stadt-Umland-Beziehungen auftretenden Verzerrungen zugunsten der westdeutschen Städte statistisch auszuschalten, ist es allerdings sinnvoller, das BIP auf die Wirtschaftsbevölkerung (WIB) zu beziehen. Hierzu liegt freilich nur älteres Zahlenmaterial vor. Der Vergleich 1974 zeigt, daß Berlin auch dann im unteren Drittel der Städte angesiedelt ist; die Abstände zu den besser postierten Städten ebnen sich aber deutlich ein.
- Das *Verarbeitende Gewerbe* hat seit 1970 in Berlin über 150 000 Arbeitsplätze, zwischen 1976 und 1981 über 18 000 Arbeitsplätze verloren. Zwar weist die Tabelle 2 für einzelne westdeutsche Städte noch stärkere Rückgänge aus, doch müßte bei ihnen, wie bei allen westdeutschen Städten, grundsätzlich die Stadt-Rand-Verlagerung von Arbeitsplätzen berücksichtigt werden, die in Berlin nicht stattfinden kann. Zwar konnte die Stadt – gemessen an den Arbeitsplätzen – mehr neue Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes als andere Großstadtreionen attrahieren, allerdings blieb deren Zahl insgesamt doch gering³; zudem handelte es sich dabei überwiegend nicht um qualitativ anspruchsvolle Beschäftigungsmöglichkeiten.

1 Vgl. z.B. Ring, Peter: Standortqualität Berlins und regionale Wirtschaftsförderung. – Berlin o.J., S. 1 f. (im Druck).

2 Es wird hier auf Daten von 1980 abgestellt, um Vergleiche mit westdeutschen Großstädten anstellen zu können, für die nur diese Jahresdaten zur Verfügung standen. (Zu neueren Daten für Berlin siehe Voy, Klaus-Dieter: Das Sozialprodukt von Berlin (West) im Jahr 1981. Berliner Statistik, Heft 8/82, S. 130–146, hier Tabelle 1, S. 131). Bei diesem Vergleich ist zu berücksichtigen, daß die Bruttowertschöpfung, aus der dann das Bruttoinlandsprodukt ermittelt wird, von der amtlichen Statistik nach Berechnungen des DIW in Berlin stark überhöht ausgewiesen wird. Diesen Berechnungen zufolge erreichte die Bruttowertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe Berlins 1980 nicht einen Betrag von 19 315 Mio. DM, sondern von 16 001 Mio. DM. Siehe dazu ausführlich Ring, Peter: Wirtschaftliche Leistung des Verarbeitenden Gewerbes in Berlin (West) geringer als bisher gemessen. In: DIW-Wochenbericht 3/83, S. 27–30, hier S. 29.

3 Vgl. Ring, Peter: Standortqualität Berlins und regionale Wirtschaftsförderung, a.a.O., S. 5.

Tabelle 1: Das Bruttoinlandsprodukt ausgewählter Großstädte 1974 und 1980

Städte	BIP/WOB ¹	BIP/WIP ²
	1980 (DM)	1974 (DM)
Berlin (West)	27.879	18.090
Hamburg	43.406	23.740
Hannover	41.740	15.770
Bremen	34.670	19.220
Düsseldorf	54.205	24.120
Duisburg	25.722	24.670
Essen	34.328	18.900
Köln	35.981	19.990
Dortmund	25.073	16.920
Frankfurt	60.802	26.650
Stuttgart	48.131	21.710
München	40.869	20.820
Bundesgebiet	24.148	15.940

1 Quelle: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Deutscher Landkreistag. Laufende Raumbewachung: Aktuelle Daten zur räumlichen Entwicklung in den Kreisen; Arbeitspapiere, Seminare, Symposien, Bonn (1982) H. 6 und neuere Daten (noch unveröffentlicht).

2 Quelle: Gemeinschaftsveröffentlichungen der Statistischen Landesämter – Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder –, Heft 8, Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung der kreisfreien Städte und Landkreise in der Bundesrepublik Deutschland. – Düsseldorf 1978, S. 26 ff.

Tabelle 2: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer nach Räumen und Branchen 1976 und 1981

Räume	Insgesamt	Verarbeitendes Gewerbe			Tertiärer Sektor (Ohne Gebietskörperschaften, Sozialversicherung)		
		1981 ¹ (1976 = 100)	1981 ¹ (1976 = 100)	Anteil 1976 (%)	Anteil 1981 (%)	1981 ¹ (1976 = 100)	Anteil 1976 (%)
Bundesgebiet	104,7	101,0	42,3	40,8	110,4	39,3	41,4
Berlin	99,5	92,1	31,4	29,1	105,1	49,7	52,5
Hamburg	100,9	94,5	24,5	22,9	103,9	61,9	63,7
München	100,9	94,4	–	30,7	108,2	–	56,1
Köln	94,8	86,5	33,9	30,9	103,1	51,8	56,4
Dortmund	97,3	87,5	32,2	29,0	105,8	22,5	46,7
Duisburg	95,0	88,5	46,4	43,2	99,7	35,5	37,2
Essen	96,9	91,6	27,1	25,6	104,4	49,3	53,1

1 München 1974

Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsstatistik der Jahre 1976 und 1981; Postlep, R.-D.: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, Einflüsse gesamtwirtschaftlicher Strukturveränderungen auf Wirtschaftskraft und kommunale Versorgungsbedarfe in verschiedenen Ballungsräumen. Schriftenreihe der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bd. 10. – Bonn 1983, S. 121 ff.

- Betrachtet man die Beschäftigungsentwicklung im *tertiären Sektor* und vernachlässigt dabei den öffentlichen Bereich, nicht zuletzt weil die Statistik der sozialversicherungs-pflichtigen Arbeitnehmer der Bundesanstalt für Arbeit (BA-Statistik) hier unvollständig bleibt, so ist festzustellen, daß in Berlin im Jahre 1976 fast die Hälfte der Beschäftigten in diesem Sektor tätig war; der Umfang der Beschäftigung in diesem Bereich hat bis 1981 sowohl relativ als auch absolut zugenommen. In den vergleichbaren Großstädten sind gleichgerichtete Entwicklungen erkennbar. Allerdings wiesen die ausgewählten Großstädte mit Ausnahme von Dortmund und Duisburg einen höheren Tertiäranteil auf.
- Einen – wenn auch begrenzten – Einblick in die *Stabilität des Arbeitsplatzangebots* gewährt die Arbeitslosenquote, insbesondere wenn sie im Zeitablauf betrachtet wird. Tabelle 3 zeigt – mit geringfügigen Abweichungen – von 1981 bis 1983 eine parallele Entwicklung zwischen den Arbeitslosenquoten des Bundesgebietes insgesamt und Berlins. Im September 1983 lag die Berliner Arbeitslosenquote mit 9,8 v.H. etwa im Bundesdurchschnitt. Eine niedrigere Quote wiesen lediglich Frankfurt, Stuttgart und München auf. Dieses an sich für Berlin nicht besonders ungünstige Bild verdeckt allerdings, daß Arbeitslosigkeit in Berlin stärker als in westdeutschen Städten häufig mit Abwanderungen verbunden ist. Diese haben zu einer Dequalifizierungstendenz im Bereich der Erwerbstätigkeit geführt⁴, die insbesondere für die Ansiedlung und Entwicklung von solchen Betrieben Restriktionen bewirkt, die einen hohen Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften haben.

Tabelle 3: Arbeitslosenquoten ausgewählter Großstädte und des Bundesgebietes 1981 und September 1983

Städte	1981	1983
Berlin	5,7	9,8
Hamburg	4,8	10,3
Hannover	6,1	11,3
Bremen	5,7	12,9
Düsseldorf	5,2	9,9
Duisburg	7,7	15,2 ¹
Essen	5,8	12,3 ¹
Köln	7,9	12,6
Dortmund	8,3	15,4 ¹
Frankfurt	3,4	6,3
Stuttgart	2,3	5,2
München	3,3	6,0
Bundesgebiet	5,5	8,6

1 Im jeweiligen Arbeitsamtsbezirk

Quelle: Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit

Diese grob skizzierten längerfristigen Entwicklungen in Berlin sind vor dem Hintergrund einer umfangreichen und

umfassenden regionalen Wirtschaftsförderung zu sehen, die vor allem mit der geopolitischen Lage der Stadt und der sich daraus für sie ergebenden Schwierigkeiten begründet wird. Die vielfältigen Förderungsmaßnahmen zugunsten der Wirtschaft, die unter dem Oberbegriff *Berlinförderung* im Gesetz zur Förderung der Berliner Wirtschaft (Berlinförderungsgesetz) zusammengefaßt sind, geraten angesichts der Haushaltsprobleme vor allem des Bundes einerseits und wirtschaftlicher Schwierigkeiten westdeutscher Regionen und damit steigender Opportunitätskosten der Berlinförderung andererseits immer häufiger in die öffentliche Kritik. Gerade bei knapper werdenden Förderungsmitteln stellt sich verstärkt die Frage nach ihrem effizienten Einsatz: Inwieweit haben die Instrumente der Berlinförderung den wirtschaftlichen Wandel in der Stadt in der Vergangenheit *günstig* beeinflusst? Welchen Beitrag können sie dazu vor dem Hintergrund sich abzeichnender gesamtwirtschaftlicher Strukturveränderungen in Zukunft leisten?

Es lassen sich in einer verfeinerten wirtschaftsstrukturellen Analyse eine Reihe von Argumenten dafür anführen, daß gerade in Ballungsräumen (und damit auch in Berlin) *höherwertige tertiäre Produktionen* im sekundären Sektor (z. B. gehobenes Management im technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Bereich) und tertiären Sektor (z. B. Rechts- und Wirtschaftsberatung) für die regionalen Entwicklungsmöglichkeiten eine besondere Bedeutung aufweisen⁵. Da höherwertige tertiäre Produktionen vor allem durch einen vergleichsweise großen Humankapitaleinsatz gekennzeichnet sind⁶, knüpft eine Bewertung der Wirtschaftsstruktur Berlins auf der Grundlage des Besatzes mit diesem Produktionstyp an die häufig vertretene These an, Berlin benötige in Zukunft mehr qualifizierte Arbeitsplätze. Diese These begründete wesentlich die Reform der umsatzsteuerlichen Herstellerpräferenz vom Dezember 1982⁷.

Zur Auseinandersetzung mit den angesprochenen Fragen steht die Beurteilung der wirtschaftsstrukturellen Situation Berlins und deren Entwicklung im Zentrum der folgenden Überlegungen (Teil B). In diesem Abschnitt wird einführend die Rolle der höherwertigen tertiären Produktion auf das regionale Entwicklungspotential kurz erläutert (Teil B. I). Auf dieser Grundlage wird dann die wirtschaftliche Situation Berlins im Rahmen eines Großstadtvergleichs bewertet (Teil B. II). Den Abschluß bilden auf den vorherigen Analyseschritten basierende Überlegungen zur Wirksamkeit der direkt unternehmensbezogenen Berlinförderung, zu der die umsatzsteuerlichen Herstellerpräferenzen und die unternehmensbezogene Kapitalförderung gezählt werden (Teil C).

5 Vgl. Postlep, Rolf-Dieter: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, a. a. O., S. 59 ff.

6 Vgl. ebenda, S. 50 ff.; siehe dazu ausführlicher Abschnitt B. I dieses Beitrags.

7 Einen Überblick über diese Reform geben u. a. Alter, Rolf; Stegmann, Helmut: Umgestaltung des Berlinförderungsgesetzes. Strukturpolitisch bedeutsame Aspekte der Umgestaltung der umsatzsteuerlichen Herstellerpräferenz. In: Der Städtetag, Heft 4/1983, S. 249–253.

4. Siehe Ring, Peter: Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (BerlinFG), Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung. In: DIW-Wochenbericht 32/81, S. 367–373, hier S. 369.

B. Beurteilung der wirtschaftsstrukturellen Situation Berlins

I. Der Besatz mit höherwertigen tertiären Produktionen als Beurteilungsmaßstab⁸

Aus dem Spektrum der gesamten tertiären Produktionen, die *institutionell* als Erstellung von Versicherungsleistungen, Bankleistungen, Leistungen der Rechts- und Wirtschaftsberatung usw. in den tertiären Wirtschaftszweigen wahrgenommen werden, lassen sich die höherwertigen tertiären Produktionen nach Merkmalen ihrer Produktionsbedingungen herausfiltern. Dabei kommt dem Humankapitalbesatz eine zentrale Rolle sowohl für die Charakterisierung dieses Produktionstyps als auch für die statistische Identifikation zu. Man kann in diesem Sinne solche tertiäre Branchen bzw. die darin ablaufenden Produktionen als „höherwertig“ bezeichnen, die einen – gemessen am Durchschnitt des tertiären Sektors – überdurchschnittlichen Anteil an Beschäftigten mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluß aufweisen.

Höherwertige sekundäre Branchen weisen im Vergleich zu anderen Branchen des sekundären Sektors einen deutlich über dem Sektordurchschnitt liegenden Anteil an solchen – anhand des „Akademisierungsgrades“ der Beschäftigten identifizierten – höherwertigen tertiären Produktionen auf. Diese sekundären Branchen verlangen außerdem bei umfangreichem Input an hochwertigem Realkapital, wie etwa im Bereich von computergesteuerten Maschinenanlagen, den Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften in den typischen sekundären Produktionen („Operativer Bereich“), so daß höherwertige sekundäre Branchen insgesamt im Vergleich zu anderen Branchen dieses Sektors über eine überdurchschnittlich große Zahl an qualitativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen verfügen.

Als im zuvor skizzierten Sinne höherwertige tertiäre Produktionen, die im tertiären Sektor naturgemäß in den entsprechenden Wirtschaftszweigen ausgeübt werden, sind die Tätigkeiten in folgenden Bereichen anzusehen:

- Wissenschaft, Bildung und Sport,
- Gesundheits- und Veterinärwesen,
- Rechtsberatung, Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsprüfung sowie
- Architektur- und Ingenieurbüros, Laboratorien und ähnliche Institute.

Zu den höherwertigen sekundären Branchen, also solchen mit einem überdurchschnittlichen Anteil der Beschäftigten mit Hochschul- oder Fachhochschulabschluß an den Gesamtbeschäftigten, gehören:

- Energiewirtschaft, Wasserversorgung,
- Chemische Industrie, Mineralölverarbeitung,
- Elektronik, Feinmechanik, Optik, Herstellung und Reparatur von Uhren, Herstellung von EBM-Waren,
- Kohlenbergbau, übriger Bergbau, Erdölgewinnung sowie
- Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau.

Wie eingangs bereits angesprochen wurde, wird davon ausgegangen, daß gerade in Ballungsräumen dem Besatz mit höherwertigen tertiären Produktionen eine zentrale Rolle für das regionale Entwicklungspotential zukommt. Je umfangreicher eine Region mit solchen Produktionen ausgestattet ist, desto günstiger wird sie sich gesamtwirtschaftlichen Strukturveränderungen anpassen können und im interregionalen Vergleich von diesen profitieren. Die besondere Bedeutung der höherwertigen Produktionen bzw. Branchen ergibt sich aus ihrem positiven angebots- und nachfrageseitigen Einfluß auf (die gesamtwirtschaftliche und) regionale Wirtschaftskraft, hier verstanden als die Fähigkeit eines Raumes, Wertschöpfung zu induzieren, und damit mittelbar – was hier nicht weiter verfolgt werden soll – auch auf die kommunale Finanzsituation⁹. So vergrößern einerseits binnen- und weltwirtschaftliche Nachfrageverschiebungen das Absatzpotential für höherwertige tertiäre Outputs. Andererseits erweitern diese Produktionen angebotsseitig über die Beeinflussung der Produktivität die Exportbasis mit der Folge positiver Entwicklungsimpulse. Zudem weisen sie eine relative hohe Krisensicherheit auf und wirken über das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte tendenziell attrahierend auf prosperierende regionsexterne Unternehmen.

II. Beurteilung der Wirtschaftsstruktur Berlins im Großstadtvergleich

Eine Beurteilung der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung und aktuellen Situation Berlins wird im folgenden auf der Basis von Erwerbstätigenzahlen (1961, 1970) und Beschäftigtenzahlen (1981) vor dem Hintergrund der Lage in drei ausgewählten westdeutschen Großstädten vorgenommen. Dabei repräsentieren die drei ausgewählten Städte nach ihren ökonomischen Entwicklungsperspektiven drei Typen von Ballungsräumen¹⁰: Die Stadt *München* weist in allen Analysejahren einen überdurchschnittlich hohen Bestand an höherwertigen Produktionen im sekundären wie im tertiären Sektor auf. Hinsichtlich des zuletzt genannten Sektors trifft dies auch für die Stadt *Essen* zu, während sie im sekundären Sektor vergleichsweise wenige solcher Produktionen besitzt. Essen nimmt damit insgesamt im Großstadtvergleich eine Mittelposition ein. Durchweg ungünstig schneidet dagegen die Stadt *Duisburg* ab.

Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse für die Städte im übrigen Bundesgebiet mit denen für Berlin ist allerdings insofern eingeschränkt, als Berlin durch seine geopolitische Lage, insbesondere durch das Fehlen eines für die Wirtschaft der Stadt nutzbaren Umlandes, besonders belastet ist. So entfällt in Berlin – anders als in den westdeutschen Großstädten – praktisch

⁸ Zur folgenden Darstellung siehe ausführlich Postlep, Rolf-Dieter: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, a.a.O., insbesondere S. 17 ff.

⁹ Zu den Einflüssen höherwertiger tertiärer Produktionen auf die kommunalen Finanzen siehe Postlep, Rolf-Dieter: Tertiärentwicklung und Kommunalfinanzen – Auswirkungen gesamtwirtschaftlicher Strukturveränderungen auf kommunale Steuereinnahmen und Ausgaben in verschiedenen Ballungsräumen, Forschungsauftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (in Bearbeitung).

¹⁰ Vgl. derselbe: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, a.a.O., S. 146 ff.

die Möglichkeit einer Verlagerung von typischen sekundären Produktionen an den Stadtrand bzw. ins Umland, wodurch im Kerngebiet Platz für die Ansiedlung tertiärer Produktionen geschaffen wird. Negativ wirkt sich in Berlin zusätzlich eine hohe Bevölkerungsdichte aus, die, außer in München, in allen westdeutschen Großstädten teilweise deutlich niedriger ist.

Betrachtet man die Daten zu den ausgewählten kommunalen Wirtschaftsstrukturen in verschiedenen Stichjahren und deren Veränderungen (Tab. 4), so sind die folgenden Tendenzen feststellbar:

- Der Anteil höherwertiger sekundärer Branchen am Verarbeitenden Gewerbe lag 1961 mit 23,6 v.H. in Berlin deutlich über dem von München mit 19,8 v.H.; 1970 und 1981 dagegen erreichten diese Anteilswerte in München mit 23,9 und 23,4 v.H. spürbar höhere Werte als in Berlin (1981: 18,3 v.H.), wo diese Branchen ständig an Bedeutung verloren. Dieser Bedeutungsverlust überstieg, wie Tabelle 4 ausweist, im Zeitraum zwischen 1970 und 1981 (– 15,3 v.H.) jenen der höherwertigen sekundären Branchen in Essen

(– 5,3 v.H.) erheblich. Dieses Ergebnis gewinnt noch an Problemgehalt, wenn man die Zunahme dieser höherwertigen Branchen in der problembelasteten Stadt Duisburg (+ 5,2 v.H.) in die Betrachtung einbezieht, wenngleich hier Unterschiede in den erreichten Niveaus relativierend zu berücksichtigen sind.

Zwar zeigen in einer verfeinerten Analyse im sekundären Sektor in Berlin die höherwertigen Branchen „Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau“, und „Chemische Industrie“ (zusammen mit „Kunststoff-, Gummi- und Asbestverarbeitung“) als einzige Wachstumstendenzen; sie erreichen indessen nur einen vergleichsweise geringen Anteilswert. Als Problembranchen sind in der Stadt insbesondere die höherwertigen Branchen „Stahl, Maschinen- und Fahrzeugbau“ sowie „Elektronik, Feinmechanik, Optik“ anzusehen, die über den gesamten Untersuchungszeitraum eine abnehmende Tendenz aufweisen und hinsichtlich ihres Anteilswertes entweder von dem Münchens oder Essens übertroffen werden.

Tabelle 4: Wirtschaftsstruktur Berlins und ausgewählter Städte in den Jahren 1961, 1970 und 1981

Städte	Branchenbezeichnung					
	Höherwertige Branchen im Verarbeitenden Gewerbe ¹			Höherwertige Dienstleistungen ²		
	Anteile		Veränderungsrate der Anteilswerte	Anteile ³		Veränderungsrate der Anteilswerte
Berlin	1961	23,6	1961/70 – 8,5 1970/81 – 15,3	1961	6,8	1961/70 7,4 1970/81 128,8
	1970	21,6		1970	7,3	
	1981	18,3		1981	16,7	
München	1961	19,8	1961/70 20,7 1970/81 – 2,1	1961	8,1	1961/70 3,7 1970/81 113,1
	1970	23,9		1970	8,4	
	1981	23,4		1981	17,9	
Essen	1961	15,2	1961/70 – 0,7 1970/81 – 5,3	1961	4,9	1961/70 32,7 1970/81 195,4
	1970	15,1		1970	6,5	
	1981	14,3		1981	19,2	
Duisburg	1961	11,5	1961/70 0 1970/81 5,2	1961	3,3	1961/70 17,5 1970/81 150,0
	1970	11,5		1970	4,0	
	1981	12,1		1981	10,0	

1 Chemische Industrie/Mineralölverarbeitung, Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, Elektrotechnik/Feinmechanik/Optik
2 Wissenschaft/Kunst, Gesundheits-/Veterinärwesen, Rechts-/Wirtschaftsberatung, sonstige Dienstleistungen
3 Für 1961 und 1970 Anteile an den gesamten Erwerbstätigen; für 1981 Anteile an den Beschäftigten

Quelle: Unterlagen der Statistischen Landesämter

- Im Bereich höherwertiger tertiärer Produktionen im *tertiären Sektor* zeigt Berlin nur bedingt ein etwas günstigeres Bild¹¹. Zwar lagen die Zuwachsraten 1961/70 und 1970/81 der höherwertigen tertiären Branchen in der Stadt über de-

nen Münchens, sie wurden aber von denen Essens und sogar Duisburgs übertroffen. Zudem wiesen München und 1981 auch Essen höhere Anteilswerte dieser Produktionen als Berlin auf.

Allgemein gilt für den tertiären Sektor, daß in jenen Branchen, in denen Berlin Zuwächse zu verzeichnen hatte, solche auch für die Vergleichsstädte feststellbar sind, wobei diese Zunahmen zum Teil wesentlich höher ausfielen als in Berlin. Dazu weist die Berliner Wirtschaft zumindest gegenüber der Münchens und Essens überwiegend geringere Anteile dieser tertiären Wachstumsbereiche auf.

11 Allgemein ist die Ermittlung eines dem sekundären Sektor gleichwertigen Ergebnisses für den tertiären Sektor insofern vor Probleme gestellt, als die für das Jahr 1981 zugrundeliegende BA-Statistik, die vor allem Selbständige und Beamte nicht erfaßt, in Berlin für das Produzierende Gewerbe ca. 95 v.H., für den tertiären Sektor aber lediglich 70 v.H. der Erwerbstätigen erfaßt. Zudem können interregionale Unterschiede im Besatz mit Selbständigen und Beamten den Vergleich verzerren.

Insgesamt schneidet Berlin bei der vergleichenden Betrachtung der Wirtschaftsstruktur relativ ungünstig ab. Dieses Analyseergebnis wird in der Tendenz gestützt durch die Ergebnisse einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zur Arbeitsplatzstruktur in Berlin¹². Diese Untersuchung, die dispositive und operative Unternehmensfunktionen aufgrund der Stellung der Arbeitnehmer im Beruf sowie deren Ausbildungsabschluß identifiziert, kommt zu dem Ergebnis, „daß die Arbeitsplatzstruktur der Berliner Wirtschaft, vor allem aber die der Berliner Industrie, ... erhebliche, zumindest bis 1981 zunehmende Qualitätsdefizite aufweist“¹³.

Für das *Verarbeitende Gewerbe* stellt die DIW-Analyse fest, daß Berlin auch bei hier zuvor auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als „höherwertig“ eingestuften Branchen, wie Elektrotechnik oder Stahl-, Maschinen-, Fahrzeugbau, vorwiegend über Produktionsbetriebe und damit relativ wenig höherwertige tertiäre Produktionen verfügt. Dafür waren Betriebsverlagerungen oder Verlagerungen dispositiver Funktionen in die westdeutschen Zentren mit verantwortlich. Einen Beitrag zur Verschlechterung der Arbeitsplatzstruktur in der Berliner Industrie haben daneben auch umfangreiche Betriebsschließungen und die – möglicherweise durch die Ausgestaltung der Berlinförderung unterstützte – Attrahierung von Betrieben ohne dispositive Funktionen mit zumeist kapital- und materialintensiven Produktionen, die kaum über höherwertige Arbeitsplätze verfügen, geleistet¹⁴. Schließlich wird auf die große Zahl von kleinen Betrieben hingewiesen, die zu einer vergleichsweise geringen Arbeitsplatzqualität im Verarbeitenden Gewerbe in Berlin beitragen.

Im Hinblick auf die Qualität der Arbeitsplätze im *tertiären Sektor* fällt das Urteil des DIW nicht günstiger für Berlin aus: „Hinsichtlich des Anteils hochqualifizierter Angestellter weist Berlin in allen privatwirtschaftlich bestimmten Zweigen des tertiären Bereichs gegenüber dem Durchschnitt der ausgewählten (westdeutschen, d. Verf.) Stadtregionen und insbesondere gegenüber den Großstädten deutliche Defizite an Akademikern auf“¹⁵.

Die dargestellte Entwicklung der Berliner Wirtschaftsstruktur hat sich trotz umfangreicher Subventionen (siehe dazu unten Teil C) negativ auf die dortige *Einkommenssituation* ausgewirkt. Stellt man auf die Einkommenslage ohne direkte Einkommenspräferenzen nach dem Berlinförderungsgesetz ab, so zeigen vom DIW ermittelte Ergebnisse, daß Berlin hinter dem Einkommensniveau in wichtigsten westdeutschen Verdichtungen zurückliegt¹⁶. Diese Differenzen sind weniger auf Unterschiede in der Entlohnung gleicher Arbeit, als viel-

mehr auf strukturelle Unterschiede im Arbeitsplatzangebot zurückzuführen.

C. Die Berlinförderung vor dem Hintergrund der strukturellen Entwicklung der Berliner Wirtschaft

Die Berlinförderung, die als Teil einer umfassenderen finanzwirtschaftlichen Begünstigung seitens des Bundes¹⁷ vor allem das Ziel verfolgt, den Standortnachteil Berlins gegenüber Standorten im Bundesgebiet auszugleichen, umfaßt die vier in der folgenden Tabelle 5 im Überblick dargestellten Maßnahmengruppen.

Wenngleich nicht zu bestreiten ist, daß auch die *Wohnungsbauförderung* und die *Einkommenspräferenzen* zumindest mittelbaren Einfluß auf den wirtschaftlichen Strukturwandel in einer Region nehmen können (vor allem über eine Verbesserung des Arbeitskräfteangebots), gehen die eindeutig größeren Wirkungen von der *direkt unternehmensbezogenen Förderung* (Umsatzsteuerpräferenzen, Kapitalförderung) aus. Sie steht deshalb hier im Zentrum der Betrachtung. Auf diese Mittel entfielen 1981 ca. 47 v.H. der Steuermindereinnahmen aus der Berlinförderung; 1983 wird dieser Anteil etwa auf der gleichen Höhe liegen. Dabei haben sich diese Aufwendungen seit 1970 mehr als verdoppelt.

Wie die Analyse des wirtschaftlichen Strukturwandels in Berlin gezeigt hat, ist die Stadt im Vergleich mit westdeutschen Großstädten durch einen Bedeutungsverlust höherwertiger tertiärer Produktionen bzw. höherwertiger Branchen gekennzeichnet. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit das Förderinstrumentarium grundsätzlich geeignet ist, diesem Trend entgegenzuwirken, also eine dauerhafte Zunahme des Wertschöpfungspotentials in Berlin dadurch zu induzieren, daß der Besatz mit höherwertigen tertiären Produktionen (und damit hochwertigen Arbeitsplätzen auch bei den sekundären Produktionen¹⁸) gesteigert wird.

Höherwertige tertiäre Produktionen sind vor allem gekennzeichnet durch¹⁹

- eine vergleichsweise große Arbeits- bzw. niedrige Kapitalintensität,
- einen Einsatz hochwertigen Realkapitals vor allem in den Bereichen Information, Kommunikation, Forschung und Entwicklung,
- einem relativ großen Humankapitaleinsatz,
- eine im Vergleich zu anderen Produktionen hohe Wertschöpfung pro Beschäftigten,
- einen relativ hohen Anteil der Wertschöpfung am Umsatz (im folgenden als Wertschöpfungsquote bezeichnet).

Fördermaßnahmen, die als relative Begünstigung an diesen Merkmalen ansetzen, scheinen daher in besonderer Weise ge-

12 Siehe Geppert, Kurt; Ring, Peter: Zur Arbeitsplatzstruktur der Berliner Wirtschaft. Ein interregionaler Vergleich. In: DIW-Wochenbericht 40/83, S. 493–499.

13 Vgl. ebenda, S. 499.

14 Vgl. Ring, Peter: Standortqualität Berlins und regionale Wirtschaftsförderung, a.a.O., S. 5.

15 Vgl. Geppert, Kurt; Ring, Peter: Zur Arbeitsplatzstruktur der Berliner Wirtschaft, a.a.O., S. 498.

16 Siehe ausführlich Geppert, Kurt: Arbeitnehmerverdienste im Verarbeitenden Gewerbe von Berlin (West). Ein interregionaler Vergleich für das Jahr 1981. In: DIW-Wochenbericht 20/83, S. 268–271.

17 Zur Größenordnung vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 1984. – Bonn 1983, S. 117.

18 Zu diesen Interdependenzen vgl. Postlep, Rolf-Dieter: Regionale Effekte höherwertiger Dienstleistungen, a.a.O., S. 65 ff.

19 Vgl. ebenda, S. 49 ff.

Tabelle 5: Maßnahmen nach dem Berlinförderungsgesetz und ihre finanziellen Auswirkungen (Mio. DM)

Maßnahme	Beschreibung wichtiger Gestaltungsmerkmale	Finanzielle Auswirkungen		
		1970	1981	1983 ¹
(1) Umsatzsteuerpräferenzen		1 050	2 275	2 490
§ 1 BerlinFG: Präferenzen Herstellerpräferenz	Präferenz in Höhe von 4,5 v. H. des Entgelts für Lieferungen und ausgewählten Leistungen; erhöhte Sätze von 5,0 und 6,0 v. H. bei Wertschöpfungsquote von über 50 v. H. bzw. über 65 v. H.; substraktive Ermittlung der Berliner Wertschöpfung	510	1 112	1 203
§ 1a BerlinFG: Präferenzen für Innenumsätze	Einheitliche Präferenz in Höhe von 6,0 v. H. für Lieferungen und Leistungen; keine Differenzierung nach Wertschöpfungsklassen	110	257	346
§ 2 BerlinFG: Abnehmerpräferenz	Präferenz in Höhe von 4,2 v. H. des Entgelts für Bezüge (Lieferungen und Leistungen) aus Berlin an westdeutsche Abnehmer; keine Differenzierung	410	885	920
(2) Unternehmensbezogene Kapitalförderung		–	964	1 007
§ 14 BerlinFG: Erhöhte Absetzungen für betriebliche Investitionen	Erhöhte Absetzungen für bewegliche Wirtschaftsgüter in Höhe von 75 v. H. der Anschaffungs- oder Herstellungskosten, verteilt auf 5 Jahre	220	340	340
§ 16 BerlinFG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von betrieblichen Investitionen	Ermäßigung der ESt um 12 v. H. der hingegebenen Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mindestens 8 Jahren	–	73	67 ²
§ 19 BerlinFG: Investitionszulage	Allgemeine Investitionszulage ohne Auflage in Höhe von 10 v. H.; erhöhte Zulage für bewegliche Wirtschaftsgüter im Verarbeitenden Gewerbe bis 40 v. H.; bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern Investitionszulage bis zu 20 v. H.	215	551	600
(3) Wohnungsbauförderung		–	346	619
§ 14a BerlinFG: Erhöhte Absetzungen für Mehrfamilienhäuser	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 v. H., verteilt auf 12 Jahre für Gebäude, die zu mehr als 66 2/3 v. H. Wohnzwecken dienen	10	40	45
§ 14b BerlinFG: Erhöhte Absetzungen für Modernisierungsmaßnahmen bei Mehrfamilienhäusern	Erhöhte Absetzungen in Höhe von bis zu 50 v. H., verteilt auf drei Jahre, für ausgewählte Modernisierungsmaßnahmen	–	5	6
§ 15 BerlinFG: Erhöhte Absetzungen für Einfamilienhäuser, Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen	Erhöhte Absetzungen von bis zu 50 v. H., verteilt auf 12 Jahre für EFH, ZFH und ETW, abweichend von § 7b EStG	– ³	– ³	– ³
§ 17 BerlinFG: Steuerermäßigung für Darlehen zur Finanzierung von Baumaßnahmen	Ermäßigung der ESt um 20 v. H. der hingegebenen Darlehenssumme bei einer Laufzeit von mindestens 10 Jahren bei unverzinslichen Darlehen und bei einer Laufzeit von mindestens 25 Jahren bei verzinslichen Darlehen; direkte Darlehenshingabe möglich	–	300	568 ²
(4) Einkommenspräferenzen		960	2 835	2 900
§§ 21–26 BerlinFG: Steuerpräferenzen für Berlin	Ermäßigung der ESt um 30 v. H. der KSt um 22,5 v. H.	590	485	550
§§ 28, 29 BerlinFG: Arbeitnehmerzulage	Gewährung einer Zulage zum Arbeitslohn in Höhe von 8 v. H. zuzüglich 49,50 DM Kinderzuschlag	370	2 350	2 350
Insgesamt		2 185	6 420	7 016

¹ geschätzt² auf der Basis von 1982 geschätzt³ Nicht aus Steuermindereinnahmen nach § 7b EStG ermittelbar

eignet, einen positiven Impuls auf die Entwicklung der Wirtschaft auszuüben. Vor diesem Hintergrund werden zunächst die *Vergünstigungen bei der Umsatzsteuer* etwas genauer beleuchtet.

Vorteile bei der Umsatzsteuer können sowohl Berliner Unternehmer als auch westdeutsche Unternehmer in Anspruch nehmen. Berliner Unternehmer haben für Umsätze mit westdeutschen Abnehmern Anspruch auf eine umsatzsteuerliche *Herstellerpräferenz*, die differenziert auf Außen-

und Innenumsätze gewährt wird. Westdeutsche Abnehmer von in Berlin hergestellten Produkten erhalten eine *Abnehmerpräferenz*, sofern der Hersteller die Voraussetzung für die Begünstigung durch die Herstellerpräferenz erfüllt.

Der Herstellerpräferenzsatz beträgt bei Lieferungen in das Bundesgebiet derzeit 4,5 v. H. des Entgeltes (Sockelpräferenz), sofern der Unternehmer eine Wertschöpfungsquote von mindestens 10 v. H. nachweisen kann. Die Wertschöpfung des Berliner Betriebes wird durch die Subtraktion des

wirtschaftlichen Wareneinsatzes vom wirtschaftlichen Umsatz ermittelt. Der Umsatzsteuerminderungsanspruch (Präferenzsatz) erhöht sich auf 5 bzw. 6 v.H., wenn die Wertschöpfungsquote des Berliner Unternehmers mehr als 50 v.H. bzw. 65 v.H. beträgt. Bei Innenumsätzen von in Berlin produzierten Waren zwischen der Berliner und der westdeutschen Betriebsstätte eines Unternehmens kann die Umsatzsteuerschuld nach § 1a BerlinFG einheitlich um 6 v.H. des Verrechnungsentgelts gekürzt werden.

Die Herstellerpräferenz wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Berlinförderungsgesetzes vom Dezember 1982 umgestaltet. Diese Änderung wird sich auf die Höhe der Präferenzen erstmals ab 1. Januar 1985 auswirken. Mit der Reform dieser Präferenzen wurde der Präferenztarif wesentlich geändert. Neben einer Absenkung der Sockelpräferenz von 4,5 auf 3 v.H. des Entgeltes wird es in Zukunft einen stärker differenzierten Präferenztarif geben, der ab einer Wertschöpfungsquote von 33 v.H. 11 v.H. der Wertschöpfungsquote betragen wird. Außerdem wird die Berliner Wertschöpfung nicht mehr subtraktiv, sondern aus einzelnen Wertschöpfungskomponenten additiv ermittelt²⁰.

Den Herstellerpräferenzen wird in der bis einschließlich 1984 praktizierten Form angelastet, einen Beitrag zu den negativen strukturellen Entwicklungen in der Berliner Wirtschaft geleistet, zumindest ihnen aber nicht ausreichend entgegengewirkt zu haben²¹. Als Ursache werden vor allem die subtraktive Ermittlung der Wertschöpfung der begünstigten Berliner Betriebe und die geringe Staffelung der Präferenzsätze angesehen, die zu einer insgesamt degressiven Begünstigung höherer Wertschöpfungsquoten führt. Dieser Auffassung ist auf Basis des hier vertretenen Ansatzes zuzustimmen, denn

- die subtraktive Wertschöpfungsermittlung stellt keineswegs sicher, daß die errechnete Wertschöpfung in vollem Umfang auch in Berlin angefallen ist. Es kann im Extremfall in zwei verschiedenen Jahren die gleiche Wertschöpfung subtraktiv ermittelt werden, obwohl zentrale Unternehmensfunktionen (also insbesondere höherwertige tertiäre Produktionen) von Berlin nach Westdeutschland verlegt worden sind. Da sich diese Verlagerung nicht auf den Berliner Umsatz auswirkt, bleibt die Berliner Wertschöpfung von ihr unberührt. Dementsprechend wird dieser Verlagerungsvorgang nicht mit einer Subventionseinbuße „bestraft“;
- die großen Wertschöpfungsintervalle mit einheitlichem Präferenzsatz bieten für die ansässigen Betriebe keinen ausreichenden Anreiz zu einer Erhöhung der betrieblichen Wertschöpfung.

Die Reform der Umsatzsteuerpräferenz bewirkt ab 1985, daß

- durch die additive Wertschöpfungsermittlung nur die in Berlin tatsächlich anfallende Wertschöpfung honoriert wird, wobei die Löhne und Gehälter besonders gewichtet werden,
- durch die Absenkung der Sockelpräferenz und die Anhebung der Höchstbegünstigung auf 11 v.H. höhere Wertschöpfungsquoten deutlich stärker als niedrige begünstigt werden.

Beide Reformteile tragen dazu bei, daß der Standort Berlin in Zukunft für wertschöpfungsreiche Produktionen attraktiv, der Ausbau der bisherigen Wertschöpfung ansässiger Betriebe interessanter wird. Da davon ausgegangen wird, daß gerade in Ballungsräumen die Möglichkeiten, Wertschöpfung zu erzielen, in besonderer Weise vom Besatz mit höherwertigen tertiären Produktionen abhängen, kann damit festgestellt werden, daß die Reform der umsatzsteuerlichen Herstellerpräferenzen die Wirtschaftsstruktur Berlins in die richtige Richtung beeinflussen kann. Zwar mag diese Reform *kurzfristig* möglicherweise nicht zu einer spürbaren Entspannung der Beschäftigungssituation beitragen; *längerfristig* ist jedoch anzunehmen, daß sich die interregionale Wettbewerbsposition Berlins günstiger entwickeln wird und es damit zu einer breiter angelegten Verbesserung der Arbeitsmarktsituation kommt.

Zu einer zweiten hier anzusprechenden Gruppe von Maßnahmen, der *unternehmensbezogenen Kapitalförderung*, gehören erhöhte Absetzungen für betriebliche Investitionen, Investitionszulagen sowie steuerliche Vergünstigungen bei Darlehen für betriebliche Investitionen.

Nach § 14 BerlinFG betragen die erhöhten Absetzungen im Wirtschaftsjahr der Anschaffung oder Herstellung und in den folgenden Wirtschaftsjahren bis zu insgesamt 75 v.H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten. Die erhöhten Absetzungen kommen insbesondere in Betracht für bewegliche Wirtschaftsgüter in einer Berliner Betriebsstätte sowie für ausgewählte Typen von Gebäuden, deren Ausbauten und Erweiterungen.

Die neben den erhöhten Absetzungen nach § 19 BerlinFG für bestimmte Investitionen in einer Berliner Betriebsstätte gewährte steuerfreie Investitionszulage beträgt grundsätzlich 10 v.H. bei neuen beweglichen und 15 v.H. bei neuen unbeweglichen Wirtschaftsgütern. Sofern neue bewegliche Wirtschaftsgüter im Verarbeitenden Gewerbe sowie im Energie- und Datenverarbeitungsbereich eingesetzt werden, erhöht sich die Zulage auf 25 v.H. Für FuE-Investitionen kann die Zulage auf 40 v.H. bei beweglichen und 20 v.H. bei unbeweglichen Wirtschaftsgütern ansteigen. Schließlich führen die Steuervergünstigungen für Darlehen für betriebliche Investitionen nach § 16 BerlinFG dazu, daß sich bei unbeschränkt Steuerpflichtigen – ausgenommen Kreditinstituten –, die solche Darlehen mit einer Laufzeit von mindestens 8 Jahren gewähren, die Einkommen- oder Körperschaftsteuer für den Veranlagungszeitraum der Hingabe um 12 v.H. der hingegebenen Darlehen ermäßigt.

20 Siehe dazu ausführlich: Sönksen, Hansgeorg; Söffing, Günter; Bordewin, Arno; Hünnekens, Heinz: Kommentar zum Berlinförderungsgesetz – BerlinFG – mit Verwaltungsanweisungen und Materialien, Abschnitt Kom §§ 1–13, S. 16 ff.

21 Siehe dazu u.a. Arbeitsgruppe Berlinförderung: Integrierte Berlinförderung, Konzept für eine Neuorientierung. fhw-Forschung 7, Veröffentlichungen der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin. – Berlin 1981.

Aus der Sicht einer Förderung des wirtschaftlichen Strukturwandels Berlins in Richtung auf Ansiedlung und Ausbau höherwertiger tertiärer Produktionen ist die Kapitalförderung in der gegebenen Form differenziert zu beurteilen. Sicherlich ist nicht zu erwarten, daß sich Berlin in absehbarer Zeit zu einem „modernen“ Dienstleistungszentrum wie etwa Frankfurt oder München entwickeln wird. Von daher werden nach wie vor sekundäre Produktionen eine tragende Rolle einnehmen, und es erscheint zumindest nicht falsch, den Ausbau und die Modernisierung des vorhandenen Realkapitalstocks grundsätzlich zu fördern. Nur ist mit dieser Kapitalförderung *unmittelbar* kein durchschlagender Attrahierungseffekt für höherwertige tertiäre Produktionen zu erwarten, weil diese im Durchschnitt eine vergleichsweise geringe Kapitalintensität aufweisen und weil hier der Faktor Humankapital eine zentrale Rolle spielt. Entsprechend wirkt eine Kapitalförderung bei diesen Produktionen, insbesondere wenn sie sich auf den noch relativ investitionsintensiven und besonders risikobehafteten Forschungs- und Entwicklungsbereich konzentriert, zwar grundsätzlich auch förderlich; nur kommt wohl solchen Faktoren eine größere Bedeutung zu, die den Humankapitaleinsatz in Berlin attraktiv gestalten.

Die Kapitalförderung kann sich allerdings *mittelbar* insofern auf den Besatz mit höherwertigen tertiären Produktionen auswirken, als ein induzierter Qualitätsanstieg der sekundären Produktionen verbunden ist mit der Notwendigkeit oder auch nur der Vorteilhaftigkeit, komplementäre höherwertige tertiäre Produktionen (etwa im Bereich Forschung und Entwicklung) in räumlicher Nähe zu den sekundären Produktionen zu etablieren. Nur ist dieser Zusammenhang relativ unsicher. Ein solcher mittelbarer Effekt wird aber um so wahrscheinlicher, je gezielter parallel direkt auf die Erweiterung der höherwertigen tertiären Produktionen eingewirkt wird. Dies ist in der Berlinförderung mit der Reform der Umsatzsteuervergünstigung zumindest in der Tendenz gegeben.

Insgesamt kann mit Blick auf die Kapitalförderung festgestellt werden: Die Fördermaßnahmen sollten in ihrer Bedeutung (und Ausgestaltung) stärker als „Hilfsmittel“ gesehen

werden, um auf längere Sicht Voraussetzungen für einen Ausbau des Besatzes mit höherwertigen Dienstleistungsfunktionen zu schaffen und weniger als das eigentliche Zentrum einer regionalen Strukturpolitik Berlins. Damit wäre verbunden, daß zur Kapitalförderung direkter auf die höherwertigen tertiären Produktionen wirkende Maßnahmen hinzutreten müssen: Neben die veränderten Umsatzsteuervergünstigungen, die in die richtige Richtung wirken, aber möglicherweise noch nicht ausreichen, könnte eine stärkere Förderung des Humankapitaleinsatzes treten, wie sie etwa auch für die regionale Wirtschaftspolitik im übrigen Bundesgebiet vorgeschlagen wurde²². Vorstellbar ist auch, zusätzliche Instrumente zu entwickeln oder bestehende Maßnahmen so umzugestalten bzw. auszubauen, daß sie die Attraktivität Berlins als Wohn-, Arbeits- und Produktionsort erheblich steigern. Die Möglichkeiten in diesem Bereich sind außerordentlich vielfältig; inwieweit eine steuerliche Einflußnahme zweckmäßig ist, bleibt zu prüfen.

Es wäre auch zu überlegen, inwieweit die Kapitalförderung mehr als bisher so ausgestaltet werden könnte, daß sie stärker strukturell differenzierend wirkt. Bislang wird nach dem Gießkannenprinzip – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – nahezu jede Investition gefördert, die in Berlin getätigt wird, womit vermutlich hohe Mitnahmeeffekte verbunden sind. Sicherlich würde z.B. eine noch stärker abgestufte Förderung mit einer deutlichen relativen Besserstellung besonders risikobehafteter Investitionen, die i.d.R. im Forschungs- und Entwicklungsbereich angesiedelt sind, einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, wenngleich nicht verkannt werden soll, daß eine steuerliche Innovationsförderung rein instrumentell prinzipiell vor große Probleme gestellt ist.

22 Siehe Adlung, Rudolf; Thoroe, Carsten: Neue Wege in der Regionalpolitik – Vorschläge zu einer Umgestaltung des regionalen Fördersystems in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 68. – Kiel 1980 sowie Lammers, Konrad; Thoroe, Carsten: Sachkapitalförderung oder Humankapitalförderung in der regionalen Wirtschaftspolitik. Kieler Arbeitspapiere Nr. 156. – Kiel 1982.