

WALTER GOLDBERG

Zur Bewertung regionaler Industriepolitik

Schwedische Erfahrungen nutzen

Der folgende Beitrag summiert die Zielsetzungen, Mittel und Resultate der schwedischen Regionalpolitik 1965–1977. Die Methoden und die Organisation der mitlaufenden Auswertung regionalpolitischer Maßnahmen werden kurz dargestellt. Die Nutzung der Erfahrungen in Schweden, vor allem mit der Auswertung der Regionalpolitik, wird für die Bundesrepublik Deutschland nahegelegt.

Der Beitrag basiert auf den Berichten an den Schwedischen Reichstag über die Auswertung der regionalpolitischen Stützmaßnahmen im Industrie- und Arbeitsmarktbereich (öffentliche Drucke, Stockholm): SOU 1978: 46, 47 *Alt främja regional utveckling*; SOU 1978: 62 *Regionalpolitiska stödformer och styrmedel*.

Die Subventionsberichte der Bundesregierung weisen für regionale Strukturmaßnahmen der gewerblichen Wirtschaft sowie an Steuervergünstigungen im Schnitt rund zwei Milliarden DM pro Jahr aus. Darüber hinaus werden Finanzhilfen (Zuschüsse, Darlehen, usw.) und Steuervergünstigungen in grob geschätzt ähnlichem Ausmaß für Programme zur Verbesserung regionaler Wirtschaftsstrukturen eingesetzt, die im Subventionsbericht unter anderen Überschriften aufgenommen werden (zum Beispiel Finanzhilfen zur Erhaltung, Anpassung oder Förderung von Betrieben oder Wirtschaftszweigen). Andere Programme mit Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft sind im Subventionsbericht nicht erwähnt (zum Beispiel bevölkerungs- und familienpolitische, bildungs- und gesundheitspolitische Programme), weil sie nicht unmittelbar regionalpolitische Ziele verfolgen, dennoch aber einen Ausgleich unterschiedlicher regionaler Bedingungen einbeziehen. Auch die Mittel aus den Landesförderungsprogrammen für regionalpolitische Maßnahmen sind nicht berücksichtigt worden. Eine grob gepeilte Summe von fünf Milliarden DM pro Jahr käme einem Aufwand von etwa 200 000 durchschnittlichen Familieneinkommen gleich. Das wäre ein massiver Einsatz, dessen Effizienz zu überprüfen sich lohnen würde.

Wichtige Fragen sind, welche Ziele die Regionalstützung hat, welche Mittel verwendet werden, mit welchem Erfolg. Die Antworten sollten Politikern auf verschiedenen Ebenen Möglichkeiten geben, effiziente Mittel zu wählen. Was man starken Regionen nimmt, um schwachen zu helfen, ohne diese aber wirklich nachhaltig zu stärken, führt insgesamt zu einer Schwächung der Wirtschaft. Ohne den Wert der Forschungsarbeit an Wirtschaftsforschungs-Instituten und Uni-

versitäten schmälern zu wollen, ist festzustellen, daß ein bewußt angelegtes, begleitendes Programm zur Messung der Effekte und Effizienz regionaler Stützformen nicht existiert.

Als sich im Jahr 1964, das heißt während der stärksten Wachstumsphase der Nachkriegszeit, die schwedische Regierung für eine „aktive“ Regionalpolitik entschied, war das Ziel, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen zwischen Regionen mit höchst verschiedener Struktur und Bevölkerungsdichte auszugleichen. (Schweden ist, wie die Bundesrepublik, im Durchschnitt 300 km „breit“, aber zweieinhalbmal so „lang“ wie diese, das heißt 1800 km.) Die regionalpolitischen Maßnahmen beziehen sich auf etwa drei Viertel der Landfläche. Sie wird von etwa einem Fünftel der Bevölkerung bewohnt.

Die folgende Darstellung bezweckt teils eine Übersicht über verschiedene Mittel der regionalen Industriepolitik, teils eine Beschreibung von Kriterien, gegen die ihre Effekte gemessen oder geschätzt werden können. Das Ziel der Darstellung ist, eine deutsche begleitende Forschung ähnlicher Art anzuregen, wie sie von der schwedischen Regierung im Jahr 1965 initiiert wurde.

Beim zuständigen schwedischen Ressort-Ministerium wurden kleine Forschungssekretariate eingerichtet und mit Beiräten und Geldmitteln ausgerüstet. Diese Sekretariate stellten Fragen zur Regionalpolitik und ihrer Effizienzbewertung. Forscher und Forschergruppen konnten sich mit Projektvorschlägen um Mitarbeit und Mittel bewerben. Das jeweilige Sekretariat sorgte für das notwendige Kontaktnetz zwischen Wissenschaftlern, Politikern, regionalen Städteplanern und anderen Bezugsgruppen. Die Regionalförderung ist auf diese Weise laufend beobachtet worden. Auf Anregung der Forscher hin ist sie auch mehrfach verändert bzw. angepaßt worden. Es liegen nunmehr Ergebnisse vor, die zwei vollständige Konjunkturzyklen umspannen.

Ein Ziel der Regionalpolitik war es, die *industrielle Beschäftigung* in den industrieschwachen Teilen des Landes zu verbessern. Das ist auch gelungen, trotz einer gleichzeitig rückläufigen Industriebeschäftigung im Lande insgesamt (1965: 1 255 000; 1977: 1 100 000 Personen; vgl. Tab. 1).

Die Beschäftigung von Frauen (ein vorrangiges Ziel der Arbeitsmarktpolitik) in der Industrie insgesamt und in den Förderregionen hat zugenommen. Die Jugend- und Altersarbeitslosigkeit (Altersgruppe von 45 bis 65 Jahre) bewegt sich in den Förderregionen in gleicher Weise wie in den anderen Regionen, was als positives Resultat der Förderung zu werten ist. Noch immer liegt jedoch der Stand der Industrialisierung in den Förderregionen unter dem der anderen Regionen. Zehn Jahre sind eine zu kurze Zeit, um Strukturen *durchgreifend* zu verändern.

Der Verfasser ist seit 1966 Ordinarius der Betriebswirtschaft (Management) der Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göteborg, Göteborg, Schweden, 1973 – 1979 (beurlaubt) Direktor des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin.

Tabelle 1: Relative Industriebeschäftigung¹

	1965	1977
Waldregionen	19,7	21,1
Großstadregionen	31,9	29,6
Übrige Regionen	48,3	49,3

1 Gekürzt, nach SOU 1978: 46

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, auf die Politiker einen weit größeren Einfluß haben als auf die im privaten Sektor, ist interessanterweise rückläufig in den Förderregionen, bei gleichzeitig drastischen Zuwachsraten insgesamt (1965: 579 000; 1977: 1 100 000, das heißt nahezu eine Verdoppelung in ganz Schweden; vgl. Tab. 2).

Der Anteil der Frauen an der öffentlichen Beschäftigung insgesamt hat, vor allem in Teilzeitbeschäftigung, stark zugenommen. Das gilt besonders für die Waldregionen, in denen der Anteil von vornherein schwach war und noch immer hinter den übrigen Regionen zurückbleibt.

Der starke Zuwachs insgesamt ist durch den Ausbau des Gesundheits-, Bildungs- und Fürsorgewesens (für Kinder und Alte) bedingt, von denen nur das Fürsorgewesen auf Gemeindeebene neue Arbeitsplätze bringt. Die Stärke der Minderung in den Waldregionen ist direkt durch Abwanderung, indirekt durch Verringerung der Grundschulstätten verursacht worden. Prinzipiell interessant ist die Feststellung, daß ein starker öffentlicher Sektor den schwächsten Regionen kaum Hilfe bringt, sondern daß dort Industrie und Gewerbe effizientere Mittel sind, Arbeitsplätze zu schaffen.

Die landesinterne Migration zeigt eine Abnahme der Großstadt- und eine Zunahme der Förderregionen-Bevölkerung. Innerhalb der Förderregionen nehmen die Zentralorte stark zu. Die Randgebietsbevölkerung nimmt entsprechend ab. Die Rezession der letzten Jahre hat die Migrationsgewinne der Förderregionen etwas reduziert. Im Gesamtbild ist zu notieren, daß Schwedens Einwohnerzahl (bei stabilen Sterblichkeitsraten und stark rückläufigen Reproduktionsquoten) ausschließlich durch Einwanderung wächst. Einwanderer siedeln sich – mit Ausnahme des finnisch-schwedischen Grenzgebietes – kaum in Förderregionen an. Die Effekte der Regionalpolitik auf die Bevölkerungsstruktur sind daher insgesamt positiv zu bewerten. Auf lange Zeit gesehen ist jedoch eine Bevölkerungskrise in Sicht, welche die von Alva und Gunnar Myrdal¹ in der Zwischen-Kriegszeit angesprochene weit in den Schatten stellen wird.

Nun zu den Zielen und Mitteln der Regionalpolitik. Die vom schwedischen Reichstag 1964 verabschiedeten Vorgaben für die Regionalpolitik sind höchst genereller Art:

- Nutzung der Ressourcen des Landes, um ein rasches Wirtschaftswachstum zu ermöglichen;
- Verteilung des steigenden Wohlstandes, so daß die Bewohner des Landes, wo immer sie ihren Wohnsitz haben, einen guten sozialen und kulturellen Standard genießen können;

1 Kris i befolkningsfragan. – 1934. (Krise in der Bevölkerungsfrage.)

Tabelle 2: Relative Beschäftigung im öffentlichen Sektor¹

	1965	1977
Waldregionen	22,3	20,5
Großstadregionen	42,2	39,4
übrige Regionen	35,5	40,1

1 Gekürzt, nach SOU 1978: 46

- wirtschaftlicher Strukturwandel und Expansion in Formen, welche die Sicherheit und Gesundheit des Individuums schützen und fördern;
- Stärkung der Verteidigung des Landes zum Schutz der Neutralität.

Die Umsetzung dieser allgemeinen Ziele unter höchst verschiedenartigen regionalen Bedingungen ist nur durch eine örtlich und zeitlich differenzierte Regionalpolitik zu erreichen. Eine Erhaltung der gegebenen Wirtschafts- und Wohnstruktur wurde nicht angestrebt, wohl aber ein Schutz des einzelnen vor Belastungen durch die notwendige Anpassung dieser Strukturen. Die Regionalpolitik mußte auch durch eine Gemeindereform gestützt werden, die sich an lokalen Arbeitsmärkten orientieren bzw. die Bildung solcher erleichtern sollte. Ein Ziel der praktischen Regionalpolitik war es, den materiellen, sozialen und kulturellen Standard in Regionen mit Migrationsverlusten zu stärken (unter anderem durch neue Arbeitsplätze für Frauen). Mittel waren nicht nur Förderung stagnierender, sondern auch Dämpfung stark expandierender Regionen. Im Brennpunkt stand die Schaffung eines ausgewogenen „Ort-Systems“.

Erreicht wurde eine Änderung der Vorzeichen der Migration der Waldregionen und eine „Abkühlung“ der Großstadtexpansion auf längere Sicht. Die Mittel der Regionalpolitik haben sich im Lauf der zwölf Jahre mehrfach gewandelt. Dabei hat die begleitende Forschung eine wichtige Rolle gespielt. Teils wurden Experimente im begrenzten Rahmen durchgeführt und bewertet, bevor Instrumente weitläufig eingesetzt wurden, teils sind auch die Förderregionen mit Bezug auf Abgrenzung und Förderintensität den Auswertungsergebnissen angepaßt worden.

Regionalpolitische Mittel und deren Bewertung

Anfangs spielten Mittel zur Industrieansiedlung bzw. Investitionsförderung die wichtigste Rolle, vor allem in Form von Darlehen und Nutzung von steuerbegünstigten Investitionsrücklagen (ein ursprünglich konjunktur- bzw. stabilisierungspolitisches Instrument), zur Errichtung von Produktionsstätten in Förderregionen.

Ab 1970 wurden in zunehmendem Umfang auch direkte beschäftigungspolitische Mittel eingesetzt, in Erkenntnis der Tatsache, daß die Lokalisierungsmittel nicht ausreichten, um existierende Industrien zu erweitern und neue anzusiedeln. Während der Rezession 1971 wurden auch Transportkostenzuschüsse, insbesondere für transportkostenintensive Rohstoffgewinnung, eingeführt.

Bei der Bewertung der Mittel wird unterschieden zwischen Mitteln a) zur Industrielokalisierung, b) zur Beeinflussung der

Lebensbedingungen und damit Lokalisierung von *Haushalten*, und c) zur Förderung des *öffentlichen Sektors*. Weiter ist es notwendig, die Art der Mittel (*Initialförderung*, *permanente Förderung*) nach der Art der *Empfänger* sowie nach ihrer *generellen* oder *selektiven Wirkungsweise* zu unterscheiden. Schließlich ist auch die Einwirkung der Mittel auf die internationale *Wettbewerbsfähigkeit* der geförderten Strukturen sowie des Landes insgesamt zu bewerten. Reine Struktur-erhaltung ist abzulehnen. Zur Erneuerung der Industriestruktur stehen vier prinzipielle Methoden zur Verfügung:

1. Förderung der Expansion der international wettbewerbsfähigen Industrie,
2. Förderung des Wandels wettbewerbschwacher Branchen,
3. Unterstützung der Ansiedlung (zum Beispiel von Zweigbetrieben und ähnlichem) bestehender Unternehmen in Förderregionen,
4. Förderung der Neubildung von Unternehmen in Förderregionen.

Zusammenfassend ergibt die Auswertung der Stützmaßnahmen folgende Ergebnisse:

- a) Die *Industriebeschäftigung* in den Förderregionen ist (bei rückläufiger Industriebeschäftigung im Lande insgesamt) um etwa 20 000 Arbeitsplätze angewachsen. Davon sind etwa zwei Drittel der Regionalförderung zu verdanken.
- b) Die Fördermaßnahmen zeichnen sich durch *abnehmenden Nutzen* bei steigender Förderintensität aus. Der ist vor allem im Einsatz generell wirkender Mittel zu suchen (zum Beispiel Transportkostenausgleich und generelle Beschäftigungsförderung).
- c) Der Hauptanteil der Fördermittel ist Unternehmen mit *guten Wettbewerbsbedingungen* und *überdurchschnittlicher Rentabilität* zugeflossen. Es sind *hochwertige* und *krisenfeste* Arbeitsplätze geschaffen worden.
- d) Besondere Problemgruppen, wegen geringer Rentabilität und schwachen Beschäftigungszuwachses, sind
 - *kleine und mittelgroße Betriebe* in zentralen Fördergebieten;
 - *neue Betriebe*, die mit Mitteln der Beschäftigungsförderung gestützt werden;
 - Betriebe im *Rohstoffgewinnungsbereich* (die keine positiven Beschäftigungseffekte zeigen; verhindert wurden Schließungen);
 - Empfänger von *Transportkosten-Ausgleichsmitteln* (hauptsächlich Rohstoffgewinnungsbetriebe mit rückläufiger Beschäftigung).
- e) Obwohl die Fördermaßnahmen kapitalintensive Produktionstechniken stimulieren können, ist eine *Faktorsubstitution* „Maschine statt Mensch“ insgesamt *nicht zu konstatieren*.

Man kann sich natürlich fragen, ob ein Nettozuschuß von 20 000 neuen Arbeitsplätzen der Rede, geschweige denn die Milliarden wert ist, die sie kosten. Aus Erhebungen ist ersichtlich, daß bei Ausbleiben der Förderung ein erheblicher

Nettoverlust eingetreten wäre. Auch hat eine starke interne Arbeitsplatzmigration stattgefunden (man hat sich zum Beispiel „verbessern“ können, was ohne Regionalförderung nicht möglich gewesen wäre), so daß der Nettozuschuß an Arbeitsplätzen weitaus mehr Beschäftigte begünstigt hat.

Eine oft in deutschen Ländern gehörte Behauptung ist, daß durch Fördermaßnahmen geschaffene Arbeitsplätze unter den ersten sind, die wieder abgeschafft werden. Etwa ein Drittel des Gesamt-Nettozuwachses an Arbeitsplätzen in schwedischen Förderregionen liegt in mit Zuschüssen neu errichteten Betrieben. Von 204 zwischen 1965 und 1975 mit Etablierungszuschüssen errichteten Betrieben sind bis 1975 23 stillgelegt worden. Von 93 mit Arbeitsbeschaffungsmitteln gestützten Betrieben wurden 24 wieder aufgelöst. Im Gegensatz zu Erfahrungen aus der Bundesrepublik sind Filialbetriebe stabiler als Einzelunternehmen, die nur in der Region wirken. Eine kritische „Lebensgrenze“ verläuft bei drei Jahren nach der Gründung, eine andere bei den Wettbewerbsbedingungen: International konkurrierende Neubetriebe haben weit bessere Überlebenschancen als Betriebe in „geschützten“ Branchen. Kleinbetriebe sind weit anfälliger als größere (mit mehr als 50 Beschäftigten).

Die *wirtschaftlichen Effekte* der Regionalförderung können auf nationaler, regionaler und Betriebsebene gemessen/geschätzt werden.

Auf *nationaler Ebene* ist die erste Frage, ob sich die Regionalpolitik lohnt: Soll man starke Regionen schwächen, um schwache möglicherweise stärken zu können (die Frage klammert Wohlfahrtsaspekte der Einwohner schwacher Regionen a priori aus). Die schwedische Antwort, gemessen am Vergleich der Wertschöpfung per Arbeitsplatz zwischen geförderten und nichtgeforderten Unternehmen, besagt, daß kein nennenswerter Unterschied vorliegt. Der Kapitalwert per Arbeitsplatz steigt während der Jahre 1965–1977 im Vergleich zur gesamten Industrie Schwedens etwas an. Die Ursache ist die Förderung von vor allem international konkurrierenden Betrieben. Eine Berechnung des Einsatzes von „Gesellschaftskapital“ (Infrastrukturmaßnahmen) zeigt ähnlich große örtliche Unterschiede auf wie im übrigen Schweden.

Auf *regionaler Ebene* wird festgestellt, daß Etablierungsförderung kapitalintensive, Arbeitsplatzbeschaffung arbeitsintensive (und gleichzeitig oft niedrigproduktive) Unternehmen stützt. Arbeitsbeschaffungs-/erhaltungsmaßnahmen sowie Transportkostenausgleichsleistungen sollen daher in künftigen Förderungsprogrammen nur begrenzt eingesetzt werden. Einkommensunterschiede zwischen Förderungsregionen und dem übrigen Land sind verringert, aber nicht ausgeglichen worden. Die Multiplikatoreffekte, teils durch Neuansiedlung, teils durch Erhaltung von anderweitig gefährdeten Arbeitsplätzen, sind weitaus größer als die Produktionszuschüsse aus geförderten Betrieben. Die Überführung von Unterbeschäftigten aus dem primären Sektor in den Industriesektor verstärkt die positiven Effekte der Förderung auf regionaler Ebene. Zahlreiche Gemeinden hätten ohne regionale Förderung überhaupt nicht überleben können.

Die Einflüsse auf die *Rentabilität* geförderter Unternehmen soll hier insofern kommentiert werden, als die Empfehlungen an den Reichstag 1978 u. a. folgendes beinhalten:

- a) genauere Vorprüfung der zu fördernden Unternehmen, um unrentable Bewerber von vornherein abzuschirmen.
- b) Einsatz von Investitions- bzw. Etablierungsförderungsmitteln wegen ihrer bestätigt positiven Effekte auf die Rentabilität und Solidität der Unternehmen.
- c) Nur ausnahmsweise sollen Transportkosten- und ABM-Zuschüsse gewährt werden, vor allem, um mittelfristige Belastungen für die Bewohner aufzufangen.

Die *Wohlfahrtseffekte* der Regionalförderung liegen hauptsächlich in besseren Arbeits(-wahl)möglichkeiten sowie im Zugang zu privaten und öffentlichen Dienstleistungen und zu einer sozialen Gemeinschaft. Neun von zehn Personen, die in den Genuß neugeschaffener Arbeitsplätze kamen, wohnen nahe dem oder am Ort der Beschäftigung. Zwei Drittel von ihnen wechselten den Arbeitsplatz, 10% (vornehmlich Frauen) waren vorher arbeitslos. Jeder fünfte kommt aus der Ausbildung. Nur 10% ziehen zu; viele von ihnen sind gut ausgebildete „Heimkehrer“. Doppelt so viele finden in nichtgeförderten Unternehmen Arbeit. Der Einfluß auf den lokalen Arbeitsmarkt ist überraschend groß, teils durch „Kettenreaktionen“, teils durch die „Multiplikatoreffekte“. Etwa die Hälfte der „Mobilen“ wechselt die Berufssparte; viele davon treten in den Beruf ein, für den sie ursprünglich ausgebildet wurden. Die Wohlfahrtseffekte sind noch nach weiteren Aspekten zu bewerten, zum Beispiel der Lebensqualität am Wohn-/Arbeitsort, gemessen am Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Sozial- und Gesundheitswesen, zu Ausbildung und Kultur. Weiterhin ist die Wertstruktur der Arbeit sowie die der sozialen Kontakte zu beachten. Für viele sind kurzfristige Einbußen durch Übersiedlung unvermeidlich. Auf längere Sicht jedoch bringt die Regionalförderung Zugewinne für die Individuen.

Zusammenfassend hat die schwedische Regionalförderung nachweislich positive Effekte auf Beschäftigung, Produktion und Einkommensbildung gehabt. Trotzdem bestehen weiterhin große Unterschiede zwischen Förderregionen und anderen Landesteilen. Deshalb wird auch die Weiterführung einer modifizierten Regionalpolitik empfohlen. Selektive Mittel wie Darlehen und geprüfte/gerichtete Zuschüsse sind allgemeinen „Gießkannen-Maßnahmen“ vorzuziehen. Eine weitere Integration der Regionalpolitik mit anderen gesellschaftspolitischen Aspekten wird empfohlen.

Die schwedischen Erfahrungen sollen weder in bezug auf Ziele, Mittel noch Resultate als beispielhaft herausgestellt werden. Es geht hier darum aufzuzeigen, daß Industriepolitik auch auf ihre Effekte und Effizienz hin ausgewertet werden sollte. Als nachahmenswert ist die Initiative zu empfehlen, durch begleitende Forschung die Auswirkungen der Politik laufend beobachten zu lassen. Als Nebeneffekt wurde vor allem an den Universitäten die Forschung und Ausbildung stark (mitunter zu stark) auf „Auswertungsforschung“ ausgerichtet. Die Forscher wurden weitgehend in die sozialpolitischen Prozesse eingebunden. Auch ist die so oft geforderte und doch selten erreichte anwendungsbezogene Interdisziplinarität sehr verstärkt worden. Trotz des starken Auftriebs ist der weite Bereich der Regionalwissenschaften keineswegs erschöpfend genutzt, sondern vielmehr erst „angezapft“ worden. Die Methoden sind durchaus noch „weich“. Intertemporale Analysen in einer sich rasch wandelnden Gesellschaft wurden selten, wenn überhaupt, mit „harten“ Methoden so ausgeführt, daß sie für politische und administrative Entscheidungen unmittelbar verwendbar geworden wären. Das Beispiel zeigt dennoch deutlich, daß Regionalwissenschaft einen hohen Kosten/Nutzen-Effekt erreichen kann.