

ALFRED RICHMANN

Kritik der Export-Basis-Theorie als „Basis“ der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

I.

Die Grundlage für die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1969 ist das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“¹. Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung der gewerblichen Wirtschaft sowie der Förderung des Ausbaus der Infrastruktur werden im jährlich fortzuschreibenden Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe seit 1969 nach den gleichen unveränderten Grundsätzen geregelt. So können mit den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Investitionen der gewerblichen Wirtschaft unterstützt werden. „Gewerbliche Investitionen sind dann volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig, wenn sie einen Primäreffekt aufweisen. Er tritt ein, wenn die Investition geeignet ist, durch Schaffung von zusätzlichen Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf die Dauer nicht unwesentlich zu erhöhen. Es kann davon ausgegangen werden, daß dies dann erfüllt ist, wenn in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden“². Die gleiche, fast wortgetreue Formulierung findet sich seit Jahren im Investitionszulagengesetz³, das neben dem Gesetz zur Gemeinschaftsaufgabe die wichtigste rechtliche Grundlage regionaler Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist.

Die Kriterien einer besonderen Förderungswürdigkeit aus volkswirtschaftlichen Gründen sind der Export-Basis-Theorie entnommen. Nach dieser Theorie⁴ bilden nur die für Märkte außerhalb der Regionsgrenzen, also die für den „Export“ produzierenden wirtschaftlichen Bereiche, die wirtschaftliche Grundlage, die „Basis“ der Region. Nur diese Aktivitäten bestimmen die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung in der Region. Sie werden deshalb als Basis-Bereich bezeichnet. Wenn die Region entwickelt werden soll, muß der Basis-Bereich gefördert werden. Die für Märkte innerhalb der Region produzierenden Aktivitäten gehören zum Nicht-Basis-Bereich. Ihm wird keine große Bedeutung für die Regionsentwicklung beigemessen.

Im folgenden soll die Frage geklärt werden, ob die Export-Basis-Theorie überhaupt eine geeignete theoretische Grundlage für die praktische und theoretische regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland sein kann. Bei der Kritik an der Export-Basis-Theorie lassen sich zwei unterschiedliche Stoßrichtungen unterscheiden: Zum einen wird die mangelnde Geschlossenheit und Vollständigkeit der Theorie an sich beklagt. Wichtige Determinanten regionaler Entwicklung würden vernachlässigt. Dieser erste Komplex der Kritik ist bereits häufiger untersucht worden⁵ und wird deshalb hier nicht mehr behandelt. Zum anderen kann der Theorie vorgehalten werden, es folgten aus ihr bedenkliche Konsequenzen für die theoretische und praktische regionale

1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Okt. 1969, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben v. 23. Dez. 1971. Bundesgesetzblatt, Teil I. (1969) S. 1861 ff. bzw. (1971) S. 2140 ff.

2 Siebter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Bundestagsdrucksache 8/2014 vom 26.7.1978, S. 13.

3 Investitionszulagengesetz in der Neufassung vom 3. Mai 1977. Bundesgesetzblatt, Teil I. (1977) S. 669 ff., § 2 Abs. 2,2.

4 Zum Grundmodell der Export-Basis-Theorie vgl. *Rittenbruch, Klaus*: Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien. – Berlin 1968. = Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 4, S. 20 f. und *Müller, J. Heinz*: Methoden zur regionalen Analyse und Prognose. – Hannover 1973. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1. S. 128 ff.

5 *Richardson, Harry W.*: Regional economics. Location theory, urban structure and regional change. – London 1969. S. 247 ff./*Rittenbruch, a.a.O.*

Wirtschaftspolitik. Dieser zweite Komplex der Kritik ist bislang noch unbeachtet geblieben und soll deshalb im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen.

II.

1. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Frage nach den theoretischen Voraussetzungen einer gesamtwirtschaftlich oder volkswirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik, wie sie in der Bundesrepublik intendiert ist. Eine regionale Wirtschaftspolitik ist gesamtwirtschaftlich orientiert, wenn sie alle oder zumindest den überwiegenden Teil der Regionen einer Volkswirtschaft gleichzeitig und in ihren ökonomischen Interdependenzen berücksichtigt. Grundlegende theoretische Voraussetzung einer gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik ist ein Erklärungsmodell der Volkswirtschaft, das Informationen in entsprechend großem Umfang liefert: Dieses Modell sollte alle volkswirtschaftlich relevanten Daten und Variablen sowie deren Verknüpfungen in regionaler Aufschlüsselung bereitstellen. Es sollte die ökonomische Dependenz und Interdependenz zwischen allen Regionen der Volkswirtschaft aufzeigen. Neben den regionalpolitischen Aktionen innerhalb einer Region ließen sich deren Auswirkungen und Rückwirkungen auf andere Regionen anhand des Modells verfolgen und volkswirtschaftlich würdigen. Diese Fülle von Informationen stellt nur ein Multi-Regionen-Modell bereit. Nur auf der Grundlage eines Multi-Regionen-Modells der gesamten Volkswirtschaft läßt sich eine regionale Wirtschaftspolitik betreiben, die gesamtwirtschaftlich orientiert ist.

Die Export-Basis-Theorie jedoch reduziert die Betrachtung auf ein Zwei-Regionen-Modell⁶, auf die jeweilige Region selbst und auf den Rest der Volkswirtschaft, ohne dort Regionen zu unterscheiden. Es steht die jeweilige Region im Mittelpunkt, und alle übrigen Regionen stehen am Rande des Interesses. Die Export-Basis-Theorie liefert der regionalen Wirtschaftspolitik nur Informationen über die betrachtete Region. Über die ökonomische Situation in der übrigen Volkswirtschaft gibt die Theorie keine Auskunft. Interdependenzen zwischen Regionen bleiben unerkannt und finden keine Berücksichtigung. Mangels Information kann eine regionale Wirtschaftspolitik, die auf der Export-Basis-Theorie beruht, gar nicht gesamtwirtschaftlich ausgerichtet sein. Sie muß sich auf die betrachtete Region beschränken. Sie ist regionsorientiert.

2. Der der Export-Basis-Theorie immanente Regionsbezug erfordert, daß sich die Kompetenz eines regionalpolitischen Trägers, dessen regionale Wirtschaftspolitik auf der Export-Basis-Theorie beruht, auf das Gebiet einer Region beschränkt. Die Kompetenzgrenzen des wirtschaftspolitischen Trägers sollten mit den Regionsgrenzen zusammenfallen. Denn mangels Information könnte für die Gebiete außerhalb der Region keine sinnvolle regionale Wirtschaftspolitik betrieben werden.

Eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik dagegen, die auf einem Multi-Regionen-Modell

der gesamten Volkswirtschaft basiert, kann und muß ihren Verantwortungs- und Kompetenzbereich auf die gesamte Volkswirtschaft ausdehnen. Denn die Multi-Regionen-Theorie erlaubt wegen ihrer Informationsfülle eine sinnvolle gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik in allen Regionen der Volkswirtschaft.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es im wesentlichen drei autonome Träger regionaler Wirtschaftspolitik. So hat der Zentralstaat, der Bund, eine regionalpolitische Kompetenz, die sich auf die gesamte Volkswirtschaft erstreckt. Die regionalpolitische Kompetenz der Gliedstaaten, der Bundesländer und der lokalen Gebietskörperschaften ist im wesentlichen jeweils auf deren Gebiet beschränkt. Die regionale Wirtschaftspolitik des Zentralstaates erfordert wegen der Größe seines Kompetenzgebietes als theoretische Fundierung ein Multi-Regionen-Modell. Bei den Gliedstaaten und den lokalen Gebietskörperschaften wäre eine regionsorientierte Theorie ausreichend. In allen drei Fällen beruht die praktische regionale Wirtschaftspolitik jedoch nur auf der regionsorientierten Export-Basis-Theorie. Die Gliedstaaten und die lokalen Gebietskörperschaften betreiben also ihre regionale Wirtschaftspolitik auf einem theoretischen Fundament, das den ökonomischen Problemen in ihrem begrenzten Kompetenzbereich annähernd gerecht wird. Für den Zentralstaat gilt das jedoch nicht. Dessen regionale Wirtschaftspolitik beruht auf einer Theorie, die die vielfältigen ökonomischen Beziehungen in seinem Kompetenzbereich nicht adäquat abbildet. Die regionale Wirtschaftspolitik des Bundes muß zwangsläufig ineffizient sein.

Das Fehlen einer adäquaten Theorie für die regionale Wirtschaftspolitik des Zentralstaates und der Zwang für den Zentralstaat, eine inadäquate regionsorientierte Theorie zu akzeptieren, stärken zwangsläufig die Position der Gliedstaaten und der lokalen Gebietskörperschaften im Zusammenspiel der Träger.

3. Weitere Kritik an der Export-Basis-Theorie bezieht sich auf die Ziele regionaler Wirtschaftspolitik: Eines der Hauptziele regionaler Wirtschaftspolitik ist die optimale Allokation der Produktionsfaktoren im Raum. Eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik unterstellt die gesamte Volkswirtschaft als Bezugsraum dieses Zieles, auch wenn aus Gründen der Operationalität der Raum in mehrere Regionen aufgeteilt wird. Das Anstreben der Optimalallokation in der gesamten Volkswirtschaft wird in der Regel zum partiellen bis totalen Abzug von Produktionsfaktoren aus überentwickelten oder nicht entwicklungsfähigen Regionen führen, und zwar zugunsten unterentwickelter, aber entwicklungsfähiger Regionen. Diese partielle oder totale Passivsanierung bestimmter Regionen ist also zwangsläufig mit der Aktivsanierung der begünstigten Regionen verbunden. Beide, die Aktivsanierung und die Passivsanierung, sind daher als Unterziele des Hauptzieles Optimalallokation in gesamtwirtschaftlicher Sicht zu verstehen.

Eine auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik dagegen kann wegen der Verengung des theoretischen Blickwinkels auf nur eine Region die Zielset-

6 Richardson, a.a.O., S. 251 f.

zung der Optimalallokation gar nicht auf die übrigen Regionen der Volkswirtschaft beziehen. Denn über diese Regionen wird theoretisch nichts ausgesagt; folglich kann in diesen Regionen auch wirtschaftspolitisch nicht gehandelt werden. Bezugsraum für das Ziel der Optimalallokation kann also nur die eine betrachtete Region sein: Es handelt sich hier um eine regionsorientierte Optimalallokation. Die zu ihrer Erreichung notwendige Faktorwanderung vollzieht sich intraregional. Aktiv- und Passivsanierung erfolgen in diesem Falle also intraregional, und zwar zugunsten bzw. zu Lasten einzelner Teilgebiete der Region.

Eine nur auf eine Region konzentrierte regionale Wirtschaftspolitik nimmt interregionale Faktorbewegungen so lange nicht wahr, wie diese sich nur zwischen den übrigen Regionen abspielen. Erst wenn auch die betrachtete Region davon berührt wird, werden interregionale Faktorbewegungen zu einem wirtschaftspolitischen Problem für diese Region. Es ist zu vermuten, daß unter der Zielsetzung der regionsorientierten Optimalallokation die interregionale Faktorwanderung gefördert wird, wenn es sich um eine Zuwanderung in die Region handelt, und bekämpft wird, wenn es sich um eine Abwanderung aus der Region handelt. Die interregionale Aktivsanierung der Region wird also erwünscht sein, die interregionale Passivsanierung der Region wird es nicht sein. Denn mit der Förderung der interregionalen Aktivsanierung kann das regionale Entwicklungspotential erhöht werden; die interregionale Passivsanierung vermindert es. Eine auf der Export-Basis-Theorie beruhende, also regionsorientierte, regionale Wirtschaftspolitik wird die Passivsanierung der eigenen Region als Unterziel der (regionsorientierten) Optimalallokation höchstens intraregional, nicht aber interregional akzeptieren. Die Aktivsanierung der Region dagegen wird intra- und interregional als Unterziel der Optimalallokation angestrebt.

Je nach Bezugsraum der regionalen Wirtschaftspolitik, sei es die ganze Volkswirtschaft, sei es nur eine Region dieser Volkswirtschaft, wird also das angestrebte Ziel der Optimalallokation anders zu interpretieren sein und deshalb zu unterschiedlichen Verteilungen der Produktionsfaktoren im Raum führen. Eine aus der Sicht einer einzelnen Region optimale Allokation der Produktionsfaktoren in dieser Region wird daher nur rein zufällig identisch sein mit der aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimalen Allokation der Faktoren in dieser Region. In der Regel ist die regionsorientierte Optimalallokation also gesamtwirtschaftlich suboptimal. Dies Ergebnis ist der Export-Basis-Theorie anzulasten.

Hinzu kommt folgendes: Eine auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik berücksichtigt das Ziel der Optimalallokation, wenn überhaupt, nur im Zusammenhang einer ganz speziellen Ziel-Mittel-Kombination. Denn das wirtschaftspolitische Allheilmittel ist nach der Export-Basis-Theorie die Förderung des Basis-Bereiches. Wird also das Ziel der regionsorientierten Optimalallokation angestrebt, dann, so wird implizit unterstellt, ist eine Förderung und Ausdehnung des Basis-Bereiches gleichbedeutend mit einer Annäherung an die Optimalallokation. Dieser Zusammenhang muß aber nicht richtig sein. Es kann unter der Zielsetzung der regionsorientierten Optimalallokation vielmehr

sinnvoll sein, nicht den Basis-, sondern den Nicht-Basis-Bereich zu fördern. – Die Export-Basis-Theorie favorisiert also die Anwendung eines unter Umständen zielinkonformen Mittels. Dadurch wird der bereits erreichte Grad der gesamtwirtschaftlichen Suboptimalität der Faktorallokation weiter gesteigert.

4. Das zweite Hauptziel regionaler Wirtschaftspolitik, das Ziel der regionalen Wohlstandspartit, kann in einer gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik zum einen durch Anpassungspolitik und zum anderen durch Schutzpolitik angestrebt werden. Die Anpassungspolitik erfordert interregionale Faktorwanderungen, impliziert also interregionale Aktiv- und Passivsanierungen einzelner Regionen. Das Erreichen der regionalen Wohlstandspartit durch Anpassungspolitik führt zu einer Verteilung der Ressourcen, die der gleich ist, die dem Ziel der gesamtwirtschaftlich orientierten Optimalallokation entspricht.

Da eine auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik nur an interregionaler Aktivsanierung interessiert ist, eine interregionale Passivsanierung für die betrachtete Region aber ablehnt, wird Anpassungspolitik nicht betrieben. Die regionsorientierte regionale Wirtschaftspolitik wird daher das Ziel der regionalen Wohlstandspartit nicht durch Anpassungspolitik, sondern nur durch Schutzpolitik anstreben.

5. Das Bündel der Hauptziele regionaler Wirtschaftspolitik, ob gesamtwirtschaftlich oder nur auf eine Region ausgerichtet, umfaßt das Ziel der Optimalallokation der Produktionsfaktoren und das Ziel der regionalen Wohlstandspartit. In der gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik existiert eine Spannung zwischen beiden Zielen, weil die Neigung besteht, die regionale Wohlstandspartit durch Schutzpolitik und nicht durch Anpassungspolitik zu realisieren. Es wird einige Regionen in der Volkswirtschaft geben, die ihren Wunsch nach Schutzpolitik durchzusetzen vermögen. Es ist aber dennoch, zumindest tendenziell, möglich, eine gesamtwirtschaftliche Optimalallokation der Produktionsfaktoren und damit die regionale Wohlstandspartit durch Anpassungspolitik zu erreichen.

Die auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik dagegen hat sich bereits für das Ziel der regionalen Wohlstandspartit durch Schutzpolitik entschieden. Das auf die Region bezogene Ziel der Optimalallokation ist nur noch in seiner Variante „durch interregionale Aktivsanierung“ zulässig. Zwischen beiden Zielausprägungen besteht Harmonie. Eine Spannung, wie in der gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik, existiert zwischen ihnen nicht. Es herrscht daher bei der auf eine Region gerichteten regionalen Wirtschaftspolitik die Tendenz vor, beide Hauptziele durch Schutzpolitik im Sinne einer Aktivsanierung zu erreichen.

Als Fazit kann festgehalten werden, daß die gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik bestimmte Ausprägungen des Bündels der Hauptziele tendenziell anpassungspolitisch anstrebt, wenn auch eingeschränkt durch

schutzpolitische Momente. Die auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik dagegen strebt andere Ausprägungen des Bündels der Hauptziele an, wobei sich die Gewichte einseitig zur Schutzpolitik verschoben haben.

6. Für eine Volkswirtschaft, in der regionale Wirtschaftspolitik betrieben wird, stellt sich die Frage, wie groß die Zahl der zu fördernden Regionen sein sollte. Je nach Art der theoretischen Fundierung der regionalen Wirtschaftspolitik – sei diese gesamtwirtschaftlich orientiert oder beruhe sie auf der Export-Basis-Theorie – ergibt sich eine andere Zahl:

Eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik kann aus der großen Zahl der Förderung verlangenden Regionen nur eine begrenzte Zahl als förderungswürdig herausfiltern: Zum einen muß nach der relativen Höhe des Entwicklungspotentials ausgewählt werden. Zum anderen können nicht alle Regionen gleichzeitig und in gleichem Maße gefördert werden, weil die finanziellen Mittel gar nicht ausreichen würden, allen Regionen auch nur eine gewisse Mindestförderung zu gewähren. Ein weiterer Grund liegt in der Notwendigkeit, die Förderungsmittel regional derart geballt einzusetzen, daß, statt marginaler Veränderungen, strukturelle Sprünge ermöglicht werden, die einer Region möglichst schnell eine selbständige ökonomische Existenz erlauben. Anhand volkswirtschaftlicher Kriterien (zum Beispiel Produktivitätsgesichtspunkte), die hier nicht erörtert werden sollen, müßte eine Rangfolge der Regionen ermittelt werden, geordnet nach dem Grad ihrer volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit. Es hängt dann unter anderem von der Höhe der gesamten finanziellen Förderungsmittel und von dem Mindestbetrag ab, der für strukturelle Sprünge benötigt wird, wie groß die Zahl der zu fördernden Regionen sein kann. Diese Zahl kann unter den genannten Bedingungen als die volkswirtschaftlich optimale Zahl der zu fördernden Regionen bezeichnet werden. Es muß beachtet werden, daß diese Zahl nicht von vornherein fixiert werden kann, sondern als Resultante verschiedener Einflußfaktoren eine variable Größe ist.

Eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik muß bei der Auswahl der Förderregionen immer beachten, daß damit zwangsläufig auch Regionen bestimmt werden, die nicht nur nicht gefördert, sondern sogar benachteiligt werden. Denn zum Beispiel die Aktivsanierung einer Förderregion bedeutet immer auch zugleich die Passivsanierung einer oder mehrerer anderer Regionen bzw. die Verringerung der Aktivsanierung dieser Regionen.

Eine auf der Export-Basis-Theorie beruhende regionale Wirtschaftspolitik bzw. Förderungspolitik ist dagegen grundsätzlich auf jede Region anwendbar. Denn eine Exportsteigerung kann in jeder Region initiiert werden. Die relative Höhe des Entwicklungspotentials spielt dabei keine Rolle. Außerdem wird jede Region durch einen relativ autonomen Träger der regionalen Wirtschaftspolitik vertreten sein, der bemüht sein wird, die Belange der Region tatkräftig durchzusetzen. Im Gegensatz zur gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik wird es deshalb ausschließlich „förderungswürdige“ Regionen in der Volkswirtschaft geben. Keine Region wird bereit sein, auf ihre eigene Förderung zu ver-

zichten und zum Beispiel durch eigene interregionale Passivsanierung zu einer interregionalen Aktivsanierung und damit zu einer Förderung anderer Regionen beizutragen. Eine Rangfolge der Regionen in Abhängigkeit vom Grad ihrer volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit aufzustellen, paßt nicht zu dieser Ausrichtung der regionalen Wirtschaftspolitik und wird deshalb unterbleiben.

Jede Region wird die eigenen finanziellen Mittel nur für eigene Zwecke einsetzen und versuchen, noch weitere Mittel aus anderen Regionen zu gewinnen. Diese institutionell bedingte Verzettlung der finanziellen Mittel macht es unmöglich, mehr als eine nur marginale Förderung einer jeden Region durchzuführen. Strukturelle Sprünge unterbleiben, so daß im Gegensatz zur gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik generell keine Region allein durch die Förderung zu einer selbständigen ökonomischen Existenz gelangen kann. Ausgenommen davon werden nur reiche Regionen sein, die genügend eigene finanzielle Mittel besitzen, um strukturelle Sprünge selbst finanzieren zu können.

Die Zahl der Förderregionen wird daher bei der auf der Export-Basis-Theorie beruhenden regionalen Wirtschaftspolitik nicht nur erheblich höher sein als bei einer gesamtwirtschaftlich orientierten regionalen Wirtschaftspolitik. Sie wird sogar sämtliche Regionen umfassen. Die Zahl der Förderregionen ist also von vornherein fixiert und wird nicht erst nach Abwägen verschiedener Kriterien ermittelt. Insgesamt kann festgehalten werden, daß bei einer auf der Export-Basis-Theorie beruhenden regionalen Wirtschaftspolitik die Zahl der Förderregionen mit Sicherheit zu hoch ist, um als volkswirtschaftlich optimal bezeichnet zu werden. Eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik dagegen tendiert zumindest dahin, eine volkswirtschaftlich optimale Zahl von Förderregionen auszuwählen.

7. In der praktischen regionalen Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland ist eine Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ möglich, wenn „... in der zu fördernden Betriebsstätte überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden“⁷. Die Zuordnung der wirtschaftlichen Aktivitäten zum Basis-Bereich oder zum Nicht-Basis-Bereich orientiert sich also an der „Art“ der Güter und Leistungen. Die Produktion von Gütern und Leistungen, die ihrer „Art“ nach regelmäßig überregional abgesetzt werden, gehört zum Basis-Bereich und ist nach der Gemeinschaftsaufgabe förderungswürdig. Diese grobe Einteilung hält genaueren Überlegungen nicht stand. So wird ein Gut nicht durch seine „Art“ auf Dauer zum Exportgut erhoben, sondern zum Beispiel durch komparative Kostenvorteile. Da diese sich ändern können, werden auch die Exportchancen eines Gutes Schwankungen unterliegen. Außerdem wird ein Gut nicht nur ausschließlich exportiert oder nur ausschließlich in der Region nachgefragt. Für die meisten Güter gilt beides zugleich. Eine

7 Siebter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, a.a.O., S. 13.

exakte und dauerhafte Trennung nach der „Art“ der Güter in Exportgüter und in Güter, die in der Region nachgefragt werden, ist daher nicht zulässig.

Die Förderung in Anlehnung an die „Art“ der Güter kann im Extrem die Konsequenz haben, daß einerseits die Produktion eines Gutes gefördert wird, das tatsächlich kaum oder nur geringfügig exportiert wird, und daß andererseits die Produktion eines Gutes nicht gefördert wird, das tatsächlich in hohem Maße exportiert wird. Damit würden die Intentionen der Export-Basis-Theorie konterkariert.

Das Kriterium der „Art“ der Güter und Leistungen ist außerdem nicht konkret genug, um praktikabel zu sein. Als Lösung dieses Problems müßten in einem „Förderungskatalog“ alle wirtschaftlichen Aktivitäten zum Beispiel nach Wirtschaftsbereichen, mehr oder weniger tief gegliedert, dem Basis-Bereich oder dem Nicht-Basis-Bereich zugeordnet und so ihre Förderungswürdigkeit nach „Art“ der Güter festgelegt werden. Dieser Förderungskatalog müßte einheitlich für alle Regionen der Volkswirtschaft gelten. Andernfalls würde zum Beispiel in Region 1 eine Branche A gefördert, die in Region 2 nicht gefördert werden könnte. Um den verstärkten Zuzug der Branche A in die Region 1 zu bremsen, würden andere Regionen aus Konkurrenzgründen die Branche A ebenfalls für förderungswürdig erklären lassen. Die je nach Region unterschiedliche Zuordnung einer Branche zum Basis- oder Nicht-Basis-Bereich würde also tendenziell eine Ausweitung des Kreises förderungswürdiger Branchen in der Volkswirtschaft verursachen. Im Extremfall werden schließlich alle Branchen als förderungswürdig eingestuft.

Der Wettbewerb der Regionen um Industrieansiedlungsprojekte würde also jeden Versuch, eine nach Regionen unterschiedene Förderungswürdigkeit oder -unwürdigkeit einer Branche zu konstatieren, zum Scheitern verurteilen.

Die einmal vorgenommene Zuordnung der Branchen zum Basis-Bereich und zum Nicht-Basis-Bereich kann nur für einen geringen Zeitraum gültig sein. Um mittel- und langfristigen Änderungen der „Art“ der Güter und Leistungen gerecht werden zu können, muß die Zuordnung fortgeschrieben werden. So werden Branchen vom Basis-Bereich zum Nicht-Basis-Bereich „abwandern“ müssen und umgekehrt.

Die für alle Regionen geltende einheitliche Förderungswürdigkeit einer Branche A kann ökonomische Nachteile mit sich bringen. Das ist der Fall, wenn zum Beispiel der Grad der Diversifikation der Wirtschaftszweige in jeder Region unterschiedlich hoch ist. So kann in der förderungswürdigen Region 1 mit Standortvorteilen für die Branche A die Konzentration dieser Branche sehr groß, der Diversifikationsgrad also sehr klein sein. Weitere Ansiedlungen von Unternehmen der Branche A wären aus Gründen konjunktureller und struktureller Stabilität nicht mehr tragbar. Eine so verstandene Förderungswürdigkeit der Branche A besteht bei ihrer weiteren Ansiedlung in der Region 1 also nicht mehr. Die Ansiedlung der Branche A in der förderungswürdigen Region 2 kann dagegen aus Gründen der Diversifikation durchaus förderungswürdig sein, auch wenn die Region 2 dieser Branche keine überdurchschnittlichen Standortvorteile bietet. Es ist also aus ökonomischen Gründen wenig sinnvoll, eine Branche A für alle Regionen ausschließlich als förderungs-

würdig oder als förderungsunwürdig zu erklären und dies sogar noch an die „Art“ der Güter zu koppeln.

Ein weiterer Nachteil der für alle Regionen geltenden einheitlichen Förderungswürdigkeit einer Branche A ist folgender: Die Ansiedlung von Unternehmen der förderungswürdigen Branche A in förderungswürdigen Regionen schafft Produktionskapazitäten, die a priori alle als staatlich initiiert gelten. Besteht die Förderungswürdigkeit der Branche A dagegen nicht in allen förderungswürdigen Regionen, dann wird nur ein kleinerer Teil der neugeschaffenen Kapazitäten der staatlichen Förderung zugerechnet. Im ersten Fall wird die Verantwortung des Staates für diese Kapazität als sehr viel größer erachtet als im letzten Fall. Dies gilt besonders dann, wenn durch die neuen Kapazitäten volkswirtschaftlich Überkapazitäten entstanden sind. Der Staat wird dann mit der Forderung der Branche konfrontiert werden, beim Abbau der Überkapazitäten wieder mitzuhelfen. Begründet wird die Forderung damit, daß erst die Förderung seitens des Staates die Unternehmen zur übergroßen Expansion verleitet habe. Ohne Förderung des Staates wäre die Expansion geringer und vorsichtiger ausgefallen. Beide impliziten Thesen, a) daß der Kapazitätsaufbau nur auf die Förderung des Staates zurückzuführen ist und b) daß ohne Staatshilfe keine Überkapazitäten aufgebaut worden wären, lassen sich kaum widerlegen. Der Staat wird also in der unangenehmen Lage sein, Teile der Kapazitäten, die mit seiner Hilfe im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe geschaffen wurden, in der Strukturkrise wieder beseitigen zu helfen. Die staatliche regionale Förderungspolitik privater Investitionen kann also sektorale Strukturkrisen „verursachen“. Regionale Wirtschaftspolitik zum Aufbau von Kapazitäten kann sektorale Wirtschaftspolitik zum Abbau von Kapazitäten notwendig machen. Im Falle einer regionalen Wirtschaftspolitik, die die Förderungswürdigkeit einer Branche A nicht einheitlich für alle Regionen festlegt, ist es viel schwieriger, dem Staat Verantwortung für die eventuelle Überkapazität zuzuschreiben. Denn der Anteil der durch den Staat geförderten Kapazitäten dieses Sektors ist relativ kleiner.

Die Konsequenzen einer für alle Regionen geltenden einheitlichen Förderungswürdigkeit einer Branche werden unter bestimmten Bedingungen noch verschärft: Je größer der Anteil der geförderten Regionen an der Gesamtzahl der Regionen in der Volkswirtschaft ist, desto größer wird der Teil der Branche A sein, der durch die regionale Wirtschaftspolitik gefördert wird. – Hier wird eine Gleichverteilung der Unternehmen der Branche A in allen Regionen unterstellt. – Und um so höher wird auch der Anteil an den neuen Kapazitäten sein, für die dem Staat Verantwortung zugeschoben werden kann. Da, wie oben gezeigt, eine regionale Wirtschaftspolitik, die auf der Export-Basis-Theorie beruht, zu einer höheren Zahl der Förderregionen führt als eine gesamtwirtschaftlich orientierte regionale Wirtschaftspolitik, ist bei der regionsorientierten regionalen Wirtschaftspolitik für den Staat die Gefahr größer, durch Förderung der Branche A Überkapazitäten aufzubauen bzw. dafür verantwortlich gemacht zu werden.

Verschärft wird dieses Ergebnis dann, wenn die Unternehmen der Branche A ihren Standort mit Vorliebe in Förderre-

gionen suchen, sei es, weil sie die staatliche Förderung dringend benötigen, sei es, weil sie wichtige Standortfaktoren gerade dort finden. Der Teil der Branche A, der im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik gefördert wird, wird dadurch weiter zunehmen. Die regionale Wirtschaftspolitik hat eine starke sektorale Komponente erhalten. Es kann sein, daß mögliche Erfolge der regionalen Wirtschaftspolitik durch neugeschaffene sektorale Probleme wieder aufgezehrt werden. Denn die sektoralen Strukturprobleme, sprich Überkapazitäten, treten in diesem Falle in räumlicher Konzentration auf. Falls die Branche A eine Wachstumsbranche ist, kann es der Wirtschaftspolitik noch relativ leicht gelingen, die Überkapazitäten wieder abzubauen. Da es sich aber häufig, wie in der Realität zu beobachten, um Schrumpfungsbranchen han-

delt, deren Unternehmen sich bevorzugt in den Förderregionen ansiedeln, sorgt die regionale Wirtschaftspolitik für eine weitere Verschärfung der sektoralen Probleme in diesen Regionen.

III.

Die vorliegende Analyse zeigt, daß die Export-Basis-Theorie bedenkliche Konsequenzen für die theoretische und praktische regionale Wirtschaftspolitik hat bzw. haben kann. In Anbetracht der bereits bekannten theoretischen Mängel erscheint die Export-Basis-Theorie deshalb als ungeeignet für die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland.