

ELISABETH LAUSCHMANN

Regionalisierung der Konjunkturpolitik?

I.

1. Als Reaktion auf die Erscheinung regional und sektoral gespaltenen Konjunkturs bei stagnierendem gesamtwirtschaftlichem Wachstum sind in der jüngsten konjunkturpolitischen Diskussion „zwei neue Schlagworte aufgetaucht: Regionalisierung und Sektoralisierung der Konjunkturpolitik. Es handelt sich dabei um die Forderung, die Konjunkturpolitik solle nicht wie bisher nur global steuern, sondern solle ... regionale bzw. sektorale Besonderheiten der konjunkturellen Entwicklung berücksichtigen. ... Das Gießkannenprinzip in der Konjunkturpolitik sollte aufgegeben werden, und zwar zugunsten eines mehr individuellen, regionale und eventuell auch sektorale Gesichtspunkte berücksichtigenden Verfahrens“¹.

Grundsätzliche Zweifel an der Effizienz einer auf „Globalsteuerung“ beschränkten Konjunkturpolitik und das Bemühen, Ansatzmöglichkeiten für einen den konkreten Entwicklungsverläufen besser entsprechenden und damit wirksameren Einsatz des wirtschaftspolitischen Instrumentariums aufzuzeigen, kommen hierin zum Ausdruck. Als Hauptziel konjunkturpolitischer Maßnahmen wird die „Begrenzung der mittelfristigen Wachstumsschwankungen“, das heißt Verstetigung der Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts, bezeichnet. Durch eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik bzw. eine „Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten“ (*Keinath*) könnten die regional unterschiedlichen Möglichkeiten, Wachstumsprozesse in Gang zu setzen oder Wachstumsimpulse aufzunehmen, genutzt und damit der gesamtwirtschaftliche Effekt geplanter Mitteleinsätze erhöht werden. Zugleich sollten damit die „Risiken der Globalsteuerung“ und „unerwünschte Folgen der globalen Prozesspolitik in einzelnen Regionen“ verringert werden^{1a}.

2. Eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik ist aber auch noch aus anderen Überlegungen gefordert worden, die sich aus grundsätzlichen Zweifeln an den Erfolgen der regio-

nen Strukturpolitik ergeben haben. „Die Einfügung einer regionalen Komponente in die Konjunkturpolitik ist geeignet, die Bemühungen um eine Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ zu unterstützen“, hieß es in der Begründung eines auf Initiative der Länder Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein von Bundesrat und Bundestag eingebrachten Entwurfs zur Änderung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG). Gefordert wurde in diesem Gesetzentwurf „eine gesetzliche Verankerung des Prinzips der regionalen Differenzierung der antizyklischen Investitionspolitik der öffentlichen Haushalte durch Einfügung einer Ausnahmeregelung zugunsten der strukturschwachen Räume in § 6 des Stabilitätsgesetzes“².

Diese im Interesse der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) vorgebrachte Forderung wurde zwar damals sowohl von der Bundesregierung als auch vom Sachverständigenrat abgelehnt — nicht zuletzt im Hinblick auf die „Tragweite des Begehrens“ (3/5 der Gesamtfläche, 1/3 der Gesamtbevölkerung und 1/4 der öffentlichen Investitionen entfallen auf diese Fördergebiete!)³ —, de facto hat sie jedoch bis heute die Diskussion um eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik und in nicht geringem Maße auch die praktische Konjunkturpolitik geprägt. Eine gesetzliche Verankerung von Ausnahmeregelungen zugunsten strukturschwacher Räume in § 6 StWG ist nach wie vor nicht zu erwarten, auch der unmittelbare Bezug auf die Fördergebiete der GRW wird seither weniger betont — dafür aber ein sehr viel wirksameres Argument für Forderungen nach „regionaler Sonderbehandlung“ (Ausnahmeregelungen) verwandt: Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Bundesgebiets⁴ mit allen sich daraus im einzelnen ableitbaren wirtschaftspolitischen Konsequenzen, was im Endeffekt eben doch auch auf eine weitgehende konjunkturpolitische Absi-

1 Ott. A.: Regionalisierung der Konjunkturpolitik? Regionale Besonderheiten erfordern eine Abkehr vom Gießkannenprinzip. In: *Der Bürger im Staat*. (1977) H. 1, S. 14.

1a Wilheim, H.: Regionalpolitik als Kompensation der Globalsteuerung. In: *Festschrift für F. Voigt*. — Berlin 1975. S. 536.

2 BT-Drucksache 7/499 vom 2. 5. 73.

3 Vgl. ebenda, S. 6 und SVR, Jahresgutachten 1972/73: Gleicher Rang für den Geldwert. — Stuttgart 1972. Ziff. 277.

4 Vgl. „Ziele für die gesamträumliche Entwicklung des Bundesgebiets“ im Bundesraumordnungsprogramm, das am 14. 2. 1975 von der Ministerkonferenz für Raumordnung beschlossen wurde.

cherung der regionalen Strukturpolitik im Rahmen der GRW hinausläuft.

3. Diese nicht nur vom Ansatz her, sondern vor allem auch im Hinblick auf ihre mögliche Realisierung unterschiedlich zu beurteilenden Forderungen nach einer regionalisierten Konjunkturpolitik sollten auseinandergehalten werden. Eine Vermischung bedeutet nicht nur Unsicherheit über Art und Umfang der „regionalen Akzente“ bzw. der Ausnahmeregelungen, sondern auch die Gefahr, daß die grundsätzlichen Unterschiede zwischen konjunkturellen und strukturellen Problemen verwischt werden. Darauf hatte der Sachverständigenrat bereits 1972 aufmerksam gemacht, als er schrieb: „Auch wenn die *Strukturschwächen in einzelnen Regionen* besonders scharf in bestimmten Konjunkturphasen ... hervortreten, sind sie ein Problem der Strukturpolitik. Sie *sollten nicht durch eine fragwürdige Differenzierung der Globalsteuerung überspielt werden*“; dies wäre lediglich ein Kurieren am Symptom“⁵.

In den folgenden Ausführungen ist daher auf die Herausarbeitung dieser Unterschiede und ihrer Bedeutung für eine Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten besonderes Gewicht gelegt.

II.

1. *Konjunkturverläufe* kommen in *relativ kurzfristigen Schwankungen im Auslastungsgrad der gegebenen Produktionskapazitäten* zum Ausdruck und werden vor allem *durch zyklische Veränderungen auf der Nachfrageseite verursacht*. Die konjunkturpolitischen Programme und Maßnahmen beschränken sich daher auch prinzipiell auf das sogenannte „demand management“, das heißt darauf, die wirksame Gesamtnachfrage so zu beeinflussen, daß eine einigermaßen gleichmäßige Auslastung des Produktionspotentials bei hohem Beschäftigungsgrad erreicht bzw. gesichert wird und sich die Preisniveauperänderungen innerhalb tolerierbarer Grenzen halten.

Regionale Abweichungen von den für die Gesamtwirtschaft ermittelten Konjunkturindikatoren bzw. Zielgrößen — das heißt „regional gespaltene Konjunkturen“ — können sich sowohl durch eine „regional unterschiedliche Inzidenz von Nachfrageströmen“ als auch durch „regional unterschiedliche Reaktionen auf gleich starke Nachfrageimpulse“ ergeben. Entscheidend ist, „in welchem Ausmaß Veränderungen spezieller Nachfragekomponenten Einkommen und/oder Beschäftigung der einzelnen Regionen beeinflussen“⁶.

2. Konkretere Vorstellungen von Art, Ausmaß und möglicher Beeinflussbarkeit regionaler Unterschiede im Konjunkturverlauf innerhalb des Bundesgebietes vermitteln einige in den letzten Jahren durchgeführte empirische Untersuchun-

gen. — Die Ergebnisse weisen ziemlich übereinstimmend darauf hin, daß weder in der Länge der Zyklen noch der einzelnen Konjunkturphasen größere regionale Abweichungen von den Mittelwerten für das Bundesgebiet bestehen. „Die Zyklen verlaufen im wesentlichen koinzident. Die zeitlichen Vor- oder Nachläufe sind sehr gering.“ Die „wichtigste Form, in der regionale Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf auftreten, (sind) Unterschiede in der Fluktuationsstärke“⁷. Je kleiner die untersuchten räumlichen Einheiten — die Mehrzahl der Untersuchungen bezieht sich auf Bundesländer —, desto größer wird tendenziell der Einfluß bzw. die Abhängigkeit von Veränderungen spezieller Nachfragekomponenten auf Einkommen und Beschäftigung und damit die Konjunkturereagibilität.

3. Auffallend ist, daß sich bisher weder eindeutige Beziehungszusammenhänge zwischen der Konjunkturereagibilität der Wirtschaft einer Region und bestimmten möglichen Einflußfaktoren nachweisen ließen, die verallgemeinert werden könnten, noch eine über mehrere Konjunkturzyklen gleichbleibende regionale Verteilung der Unterschiede in der Fluktuationsstärke. Außerdem hat sich gezeigt, daß die Untersuchungsergebnisse nicht unwesentlich durch die verwandten statistischen Daten und Meßverfahren beeinflusst werden.

Der Aussagewert dieser im folgenden kurz angeführten Studien ist also im Hinblick auf konkrete Ansatzmöglichkeiten für eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik im Sinne eines „mehr individuellen, regionale und eventuell auch sektorale Gesichtspunkte berücksichtigenden“ Verfahrens“, um die Konjunkturpolitik insgesamt effizienter zu machen, relativ gering — im Hinblick auf die mit einer Realisierung dieser Forderung verbundenen Einzelfragen sind sie dagegen ganz aufschlußreich.

III.

Unseres Wissens liegen bisher nur zwei *vergleichende Analysen* des konjunkturellen Verhaltens *aller Bundesländer* vor, das sind die Untersuchungen von *Hoffmann* und von *Keinath*⁸. Alle anderen Studien beschränken sich auf jeweils ein bestimmtes Bundesland⁹ oder den Vergleich einzelner benachbarter Bundesländer¹⁰.

7 *Hoffmann, H.*: Bedeutung und Erklärung regionaler Konjunkturphänomene. — Bochum 1975. S. 150 und 167.

8 *Keinath, K.*: Regionale Konjunkturschwankungen. Eine empirische Analyse der Bundesrepublik Deutschland 1950—1974. — Tübingen 1978.

9 *Mathenz, H.*: Konjunkturelle Schwankungen in der regionalen Entwicklung. Eine Untersuchung der Konjunkturanfälligkeit der Industrie in Teilräumen Hessens. Diss. — Gießen 1969. Dazu *Gerfin, H.*; *H. Mathenz*: Regionalen Gleichgewichtsstörungen auf der Spur. In: *Der Volkswirt* vom 24. 1. 1969; *Gebhardt, A.*; *O. Hatzold*: Konjunkturschwankungen in Bayern. Analyse für den Zeitraum 1960—1971 unter regionalen und sektoralen Aspekten. — Berlin 1976. *Ertel, R.*: Regionale Konjunkturprobleme und mögliche wirtschaftspolitische Konsequenzen. — Berlin 1976. Dazu *Hübl, L.*; *R. Ertel*: Überlegungen zur Regionalisierung der Konjunkturpolitik. Dargestellt am Beispiel Niedersachsen. In: *Wirtschaftsdienst*. (1975) Nr. 11.

10 *Stöckmann, W.*: Regionale Konjunkturprobleme. Das Beispiel der norddeutschen Küstenländer. — Göttingen 1970.

5 SVR, a.a.O. (Hervorhebungen vom Verfasser.)

6 *Nowotny, E.*: Formen, Ursachen und wirtschaftspolitische Relevanz regional unterschiedlicher Konjunkturereagibilität. In: *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, N.F., Bd. 85/II. — Berlin 1975. S. 1402.

1. *Hoffmann* verwandte die Spektralanalyse als methodisches Hilfsmittel und die Indizes der industriellen Nettoproduktion als Indikator für regionale Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Konjunkturverlauf. Das Ergebnis seiner Untersuchung, daß es in erster Linie auf die regionalen Unterschiede in den Produktionsstrukturen ankommt, ob die Wirtschaft eines Bundeslandes mehr oder weniger stark fluktuiert — „andere Einflüsse, die meistens als Standortfaktoren zusammengefaßt werden, sind demgegenüber ... von untergeordneter Bedeutung“¹¹ —, kann nicht unabhängig von dieser Art des Vorgehens gesehen werden, wobei noch weiter zu berücksichtigen ist, daß nur zwischen den großen Aggregaten Investitions- und Verbrauchsgüterindustrien einerseits, die beide als „zyklusverstärkend“ klassifiziert sind, und Nahrungs- und Genußmittelindustrien andererseits, die „zyklusdämpfend“ wirken, unterschieden wurde.

Hoffmanns Empfehlungen für die Konjunkturpolitik: „die Maßnahmen (sind) lediglich in der Dosierung zu differenzieren“ und — da es sich im Grunde weniger um die Berücksichtigung regionaler als sektoraler Unterschiede handelt — die Kompetenz für deren „Ausgestaltung“ sollte bei der Bundesregierung liegen, „die nachgeordneten Gebietskörperschaften hätten sich ... konjunkturneutral zu verhalten“¹².

2. *Keinaths* Arbeit unterscheidet sich grundsätzlich von allen anderen bisher in der BRD durchgeführten Untersuchungen. Sie ist nicht nur die im Hinblick auf die Länge des Beobachtungszeitraumes und das verarbeitete statistische Material umfassendste empirische Analyse „regionaler Konjunkturschwankungen“, sondern vor allem auch die kritischste und methodisch interessanteste. An keiner anderen Untersuchung werden die Diagnose- und Prognoseprobleme, mit denen sich der Regionalwissenschaftler konfrontiert sieht, wenn er dem Konjunkturpolitiker brauchbare Entscheidungshilfen geben soll, so deutlich wie an dieser, und sie werden von *Keinath* auch bewußt betont.

An dieser Stelle können nur einige der wichtigsten Ergebnisse in bezug auf das Konzept einer „Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten“ angeführt werden:

(a) „Der Konjunkturverbund zwischen Bund und Ländern ist zwar insgesamt recht eng, doch ergeben sich sowohl Abweichungen bei der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts der Länder als auch in vermehrtem Umfang bei den einzelnen Sektoren. ... In dem betrachteten Zeitraum ist der Konjunkturzusammenhang insgesamt wohl etwas lockerer geworden“¹³. — Der Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Entwicklung im Bundesdurchschnitt und in den 9 bzw. 11 Bundesländern ist mit Hilfe von Korrelationskoeffizienten zwischen den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts bzw. der einzelnen Sektoren¹⁴ in den Ländern und den

entsprechenden Wachstumsraten des Bundes (Bund als unabhängige Variable) gemessen, und zwar für die Zeiträume 1951—1960, 1961—1970 und 1951—1970, so daß sich aus den entsprechenden Tabellen nicht nur das Ausmaß der Abweichungen, sondern auch deren Veränderungen im Beobachtungszeitraum in regionaler wie in sektoraler Hinsicht ablesen lassen.

(b) Das „konjunkturelle Verhalten“ der Länder in Aufschwungs- und Abschwungsphasen, das heißt die Intensität der Konjunkturschwankungen, hat sich in der Mehrzahl der Fälle während des Beobachtungszeitraumes verändert, die regionalen Unterschiede in der Konjunkturereagibilität haben sich also mehrfach verlagert. Um das festzustellen, hat *Keinath* eine „Typisierung“ der Länder nach dem Grad ihrer Konjunkturereagibilität im Vergleich zum Bundesdurchschnitt vorgenommen, nachdem zuvor mit Hilfe von Regressionsanalysen Grenzwerte für die Unterscheidung verschiedener Stufen der Schwankungsintensität festgelegt waren. Daß die Länder „im allgemeinen bei ihrem Typ nicht sehr stabil (sind) ... macht es schwierig, ... längerfristige Maßnahmen zur Verminderung der Schwankungsintensität vorzuschlagen“¹⁵.

(c) Es ließ sich kein bestimmter Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Konjunkturereagibilität nachweisen — „es gibt Länder ..., die ein hohes Wachstum bei hoher Konjunkturereagibilität und niederes Wachstum bei niedriger Konjunkturereagibilität aufweisen; es gibt aber auch Länder, die ein hohes Wachstum, aber eine niedere Konjunkturereagibilität zeigen.“ Zudem ergab sich, was nicht weniger bedeutsam ist: daß das Verhalten der Länder in bezug auf diesen Zusammenhang während des Untersuchungszeitraumes mit nur zwei Ausnahmen nicht gleichgeblieben ist. „Lediglich Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen bleiben in demselben Feld; beide weisen eine hohe Konjunkturereagibilität auf, wobei das Wachstum in Baden-Württemberg hoch, in Nordrhein-Westfalen dagegen nieder ist“¹⁶.

(d) Bei den Hoch- und Tiefpunkten der untersuchten vier Konjunkturzyklen, das heißt bei den für die Konjunkturpolitik besonders wichtigen Wendepunkten, konnten mit nur zwei bzw. drei Ausnahmen keine gleichbleibenden Einflüsse von Standort- bzw. Struktureffekten festgestellt werden¹⁷. Als Standorteffekte werden die Differenzen zwischen den tatsächlichen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts in den einzelnen Regionen und den entsprechenden hypothetischen Wachstumsraten, die sich ergeben würden, wenn alle Sektoren in diesen Regionen sich mit den „bundesdurchschnittlichen Raten“ entwickelt hätten, bezeichnet — im Standorteffekt kommen also die regionalen Unterschiede in

11 *Hoffmann, H.*, a.a.O., S. 167 f.

12 Ebenda, S. 168.

13 *Keinath, K.*, a.a.O., S. 225.

14 Grundlage für die Berechnungen bildeten die jährlichen Zahlen der revidierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auf Länderebene in Preisen von 1962. Danach konnten für die Jahre 1950 bis

1970 11 Wirtschaftsbereiche unterschieden werden; damit sind außer dem Warenproduzierenden Gewerbe also auch Primär- und Tertiärsektor einbezogen.

15 *Keinath, K.*, a.a.O., S. 248.

16 *Keinath, K.*, a.a.O., S. 271 und 272.

17 Vgl. ebenda, S. 314 und 317.

bezug auf die Produktions- und Absatzbedingungen oder allgemein die „ökonomische Qualität der Standorte“ (*Hoppen*) zum Ausdruck. Im Struktureffekt zeigt sich dagegen der Einfluß regionaler Unterschiede in den Produktionsstrukturen, die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt höheren oder geringeren Anteile von Wachstums- bzw. Stagnationsbranchen am Bruttoinlandsprodukt einer Region. Als methodisches Hilfsmittel zur Trennung von Standort- und Struktureffekten wird die Shift-Analyse verwandt¹⁸.

(e) In strukturschwachen Regionen (nach Arbeitsamtsbezirken für das gesamte Bundesgebiet im Vergleich zu Ballungsräumen untersucht) wird das „Minimum der Arbeitslosigkeit“ im Konjunkturaufschwung im allgemeinen ein Jahr später als in den Ballungsgebieten und im Bundesdurchschnitt erreicht; außerdem spielt in den strukturschwachen Gebieten die saisonale in Verbindung mit der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eine große Rolle¹⁹.

Die „konjunkturelle Dynamik“ in den Bundesländern zeigt also — soweit sie sich wesentlich von dem Konjunkturverlauf im Bundesdurchschnitt unterscheidet, und nur diese *Abweichungen* sind ja für eine Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten interessant — „regionale Besonderheiten“, die *kaum auf gemeinsame Nenner zu bringen* sind. Das bedeutet aber, daß jeweils nur „von Fall zu Fall“ entschieden werden könnte, ob und gegebenenfalls in welcher Form regionale und eventuell auch sektorale Gesichtspunkte bei konjunkturpolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden sollten, um deren Effizienz — gesamtwirtschaftlich gesehen — zu verbessern. Das würde die Entscheidung über und die Durchführung von Konjunkturprogrammen möglicherweise so komplizieren und damit verzögern, daß allein dadurch die Effizienz der Maßnahmen verringert statt vergrößert werden könnte. Ein *regional und/oder auch sektoral differenzierendes Vorgehen* in der Konjunkturpolitik ist daher wohl *nur innerhalb der einzelnen Bundesländer*, das heißt von den jeweiligen Landesregierungen ausgehend, realisierbar. Das würde eine entsprechend höhere konjunkturpolitische Verantwortung der Länder gegenüber dem Bund bedeuten in Verbindung mit einer Verstärkung des horizontalen und vertikalen Finanzausgleichs. In diese Richtung weisen auch die für einzelne Bundesländer durchgeführten Analysen „regionsspezifischer“ Konjunkturprobleme.

IV.

1. Bereits die 1969 von *Mathenz* vorgelegte Untersuchung konjunktureller Schwankungen im Industriesektor innerhalb des Landes *Hessen* führte zu interessanten Resultaten. Als methodisches Hilfsmittel wurde die Shift-Analyse verwandt,

als statistisches Datenmaterial die Entwicklung der industriellen Umsätze. Zunächst wurde festgestellt, „daß die Aktivitätsschwankungen im Bund, im Land Hessen, aber auch in einzelnen Wirtschaftsräumen Hessens deutlich einen einheitlichen Grundzug der konjunkturellen Entwicklung aufweisen.“ Auch auf Kreisebene zeigten sich nur in wenigen Ausnahmefällen Phasenverschiebungen. Bei der Analyse der Schwankungsintensität (1951—1965) ergaben sich dagegen „beträchtliche“ Unterschiede. Wichtig, gerade im Hinblick auf die Ansatzmöglichkeiten einer regional differenzierten Konjunkturpolitik, sind vor allem folgende Erkenntnisse²⁰:

(a) Im Land Hessen insgesamt ist die konjunkturelle Fluktuation der Wachstumsraten der industriellen Umsätze sogar schwächer als im Bundesdurchschnitt — bei *Keinath* ist Hessen als „schwankungsneutral“ klassifiziert, und zwar als einziges unter den untersuchten Bundesländern für den gesamten Beobachtungszeitraum (1951—1970) und für alle Indikatoren (BIP, Warenproduzierendes und -verarbeitendes Gewerbe) gleichbleibend.

(b) Das Main-Taunus-Gebiet (= Agglomerationsraum Frankfurt) liegt in der konjunkturellen Fluktuation noch unter dem Landesdurchschnitt.

(c) Ost-, Nord- und Mittelhessen erwiesen sich dagegen als besonders „sensibel gegenüber wirtschaftlichen Störungen“, und zwar Mittelhessen vor allem infolge seiner Industriestruktur, Nord- und Osthessen aufgrund von „regionalen Besonderheiten“ bzw. Standorteinflüssen wie zum Beispiel Ansiedlungseffekten, Entfernung zu den Absatzzentren, Betriebsgrößenstruktur, die „Sonderbewegungen“ in diesen Regionen bewirken.

Es dürfte einleuchten, daß nach diesem „Befund“, wenn überhaupt, dann nur auf Landesebene „regionale Akzente“ bei der Planung und Durchführung konjunkturpolitischer Maßnahmen gesetzt werden könnten.

2. Entsprechendes gilt für die Analyse der konjunkturellen Entwicklung *Niedersachsens*, die im Auftrag des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums von *R. Ertel* für den Zeitraum von 1955 bis 1974 durchgeführt wurde. Auch in dieser Untersuchung wurde mit der Shift-Analyse gearbeitet, um die von der Produktionsstruktur, dem „industry-mix“, und die von Standorteinflüssen, den „regionalen Besonderheiten“, die zu Abweichungen von den branchentypischen Entwicklungen im Konjunkturverlauf führen, ausgehenden Einwirkungen auf die Konjunkturrempfindlichkeit der Wirtschaft getrennt erfassen zu können.

Es ergab sich, daß die konjunkturelle Fluktuation in Niedersachsen insgesamt (gemessen an den Wachstumsraten des realen BIP und den Wachstumsraten der industriellen Umsätze) im Vergleich zum Bund bis 1964 schwächer, danach in der Abschwungsphase sehr viel intensiver, in den nächsten Aufschwungs- und Abschwungsphasen wieder gedämpfter verlief, wofür das wechselnde Gewicht von Struktur- und Standorteinflüssen bestimmend war. Im Be-

18 Vgl. hierzu *Klemmer, P.*: Die Shift-Analyse als Instrument der Regionalforschung. In: Methoden der empirischen Regionalforschung (1. Teil). — Hannover 1973. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 87, sowie *Keinath, K.*, a.a.O., S. 289 ff.

19 Vgl. *Keinath, K.*, a.a.O., S. 210—212.

20 Vgl. *Mathenz, H.*, a.a.O., insbes. S. 32—35 und S. 88 ff.

reich der Investitionsgüterindustrie, auf die rd. zwei Fünftel des gesamten Industrieumsatzes entfielen, haben sich von 1964—1973 die Standorteinflüsse zuungunsten Niedersachsens verändert; in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie mit knapp einem Fünftel Anteil am Industrieumsatz schneidet Niedersachsen dagegen insbesondere seit der Rezession 1966/67 „sowohl von der Struktur als auch von den Standorteinflüssen her besser als der Bund ab“²¹. Seit 1973 dürften sich auch für die Investitionsgüterindustrie, insbesondere den Straßenfahrzeugbau, die regionalen Produktions- und Absatzbedingungen (Standorteinflüsse) wieder wesentlich verbessert haben.

Im Endergebnis läuft diese empirische Analyse ziemlich eindeutig darauf hinaus, „daß die Zielrichtung wirtschaftspolitischer Maßnahmen, die auf die Vermeidung oder Abschwächung divergierender Konjunkturverläufe in Regionen gerichtet sind (gemeint sind damit „Intensitätsabweichungen“ — E. L.) am erfolgversprechendsten mit Maßnahmen zur Beeinflussung der im Standortfaktor erfaßten Einflüsse beschrieben werden kann“²². Da die im Standortfaktor zusammengefaßten „regionalen Besonderheiten“ in Form komparativer Vor- und/oder Nachteile eines Landes gegenüber dem gesamten Bundesgebiet jedoch nur das saldierte Ergebnis der Wirkung verschiedener einzelner Einflußfaktoren sind, die innerhalb der Region sehr unterschiedlich verteilt sein können — das zeigte ja auch die Untersuchung von *Mathenz* für das Land Hessen sehr deutlich und ergibt sich grundsätzlich aus allgemeinen Standortgesetzmäßigkeiten —, sind weitere räumliche Untergliederungen notwendig (etwa in Regierungs- oder Arbeitsamtsbezirke), um die Ansatzpunkte für derart „gezielte“ Maßnahmen aufzeigen zu können²³. Die „Gebietseinheit ‚Land‘“ ist, von Stadtstaaten abgesehen, dafür zu groß²⁴.

Bei den vom Standortfaktor erfaßten Einflüssen hat *Ertel* die Unterschiede in den wirtschaftlichen Verhaltensweisen „über einzelne Unternehmen und auch über Branchen hinweg“ in wachsenden und stagnierenden Teilräumen besonders hervorgehoben, die weitgehend im Zusammenhang mit dem Vorherrschen „konjunkturstabiler“ und „konjunkturinstabiler Betriebstypen“ stehen. Während sich der konjunkturstabile Betriebstyp durch eine hohe Anpassungs- bzw. Umstellungsfähigkeit bei Nachfrageschwankungen oder/und Veränderungen in den komparativen Wettbewerbsvorteilen auszeichnet, ist beim konjunkturinstabilen Betriebstyp die Flexibilität gering²⁵. Einzelne Merkmale sind dazu nicht erwähnt. Gerade in dieser Hinsicht führen jedoch die Untersuchungen von *Stöckmann* und *Gebhardt/Hatzold* weiter sowie die im nächsten Abschnitt angeführte Studie von *Ger-*

lach/Liepmann. Dagegen hat *Ertel* auf grundsätzliche Interessenkonflikte zwischen Ländern und Gemeinden, aber auch zwischen Bund und Ländern aufmerksam gemacht, die bei einer am Standortfaktor ansetzenden „regionalisierten Nachfragepolitik“ auftreten und deren Erfolgsaussichten selbst dann in Frage stellen würden, wenn die regionalen Konjunkturprobleme durch „vorübergehende, gezielte Nachfragestöße prinzipiell behoben werden könnten“²⁶.

Die „gezielten Nachfragestöße“ — also ‚demand management‘ mit regionalen Akzenten — hätten in erster Linie von einer „bewußt eingesetzten Staatsnachfrage zur Beeinflussung der konjunkturellen Entwicklung der Region“ auszugehen²⁷. Im *Interesse des einzelnen Bundeslandes* würde es liegen, wenn dadurch möglichst hohe *Folgewirkungen* für die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung und nur geringe Folgekosten *innerhalb der Region* (= innerhalb der Landesgrenzen) entstehen — das wäre am ehesten durch Lenkung der Nachfragestöße in Teilgebiete mit komparativen Standortvorteilen zu erreichen; den *einzelnen Gemeinden* geht es primär um die Vermeidung bzw. *Kompensation von rezessionsbedingten Einkommensverlusten*, was gerade umgekehrt eine Lenkung der Nachfragestöße in besonders benachteiligte Teilgebiete bedeuten würde; auf *Bundesebene* sollte dagegen die *gesamtwirtschaftliche Effizienz* der konjunkturpolitischen Maßnahmen im Vordergrund stehen, was eine Konzentration auf einzelne Wachstumspole nahelegen würde. Es wäre also von entscheidender Bedeutung, „bei wem die Kompetenz über die Auswahl der betroffenen Regionen, über Zielrichtung und Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen liegt“²⁸. —

3. *Stöckmann* hat versucht, für die norddeutschen Küstenländer (Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) im einzelnen zu analysieren, inwieweit von der „raumspezifischen Art und Zusammensetzung des Güterangebots bzw. Produktionsprogramms“, dem „Ausmaß der räumlichen Streuung des Absatzes“ und von „konjunkturbedingten Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Wirtschaftszweige“ während des Beobachtungszeitraumes (1953—1968) stabilisierende oder destabilisierende Wirkungen ausgegangen sind und welche Faktoren dabei im einzelnen (mit)bestimmend gewesen waren. Dabei hat er Unterschiede in den Betriebsgrößenstrukturen, in den Einkommenselastizitäten der branchentypischen Nachfrage, in den Anteilen fern- und nahbedarfsorientierter Wirtschaftszweige und vor allem auch in den „Anpassungsflexibilitäten“ in Aufschwungs- und Abschwungsphasen in die Untersuchung einbezogen.

Die Ergebnisse der empirischen Analysen werden in einer vergleichenden Gegenüberstellung von konjunkturempfindlichen und konjunkturunempfindlichen Wirtschaftsbereichen „unter Beachtung standortspezifischer Besonderheiten“ zusammengefaßt, um daraus die Unterschiede im „Stabilitätsgrad“ der Wirtschaft in den vier Küstenländern zu erklä-

21 *Hübl, L. und Ertel, R.*, a.a.O., S. 564.

22 *Ertel, R.*, a.a.O., S. 197.

23 *Ertel* hat das am Beispiel einer Detailuntersuchung für den Regierungsbezirk Aurich demonstriert.

24 Vgl. dazu *Zabel, G.*: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik. — Köln 1975. S. 215.

25 *Ertel* bezieht sich dabei auch auf die Untersuchung von *Behring, K.*; *B. Lutz*: Betriebsstruktur als Bestimmungsgröße der Nachfrage auf regionalen Arbeitsmärkten. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (1970) Nr. 2.

26 *Ertel, R.*, a.a.O., S. 132.

27 Vgl. ebenda, S. 130.

28 *Hübl, L. und Ertel, R.*, a.a.O., S. 565.

ren. Die regional unterschiedlichen Stabilitätsgrade sollen zugleich die „unterschiedliche Dringlichkeit konjunkturpolitischer Maßnahmen“ deutlich machen. „Je größer die Gefahr starker konjunktureller Schwankungen in den regionalen Einkommen ist, um so notwendiger erscheinen konjunkturpolitische Maßnahmen regionaler Instanzen“²⁹. *Stöckmann* betont damit also ausdrücklich die konjunkturpolitische Verantwortung der einzelnen Bundesländer für die innerhalb ihres Gebietes zu ergreifenden Maßnahmen.

Die abschließenden Bemerkungen, daß „sicherlich ... kein Bundesland aus eigener Kraft seinen Konjunkturverlauf verstetigen können“ wird, daß jedoch „harmonisch aufeinander abgestimmte Konjunkturprogramme aller Gebietskörperschaften wahrscheinlich mit geringeren Mitteln den gleichen wirtschaftlichen Effekt erzielen (könnten) wie ein Stabilisierungsprogramm des Bundes allein“³⁰, weisen auf zweierlei hin, was unseres Wissens in der bisherigen Diskussion um eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik zu wenig beachtet worden ist, nämlich zum einen, daß doch wohl grundsätzlich zu unterscheiden bzw. zu entscheiden ist, ob es sich um *regionsspezifische* oder um *gesamtwirtschaftliche Konjunkturprobleme* handelt, und zum anderen, daß die *Behebung regionaler Konjunkturprobleme* durch *regionale Instanzen* sowohl wegen zu geringer *Finanzkraft* für entsprechende Nachfragestöße als auch wegen zu hoher Abhängigkeit von bestimmten *interregionalen Verflechtungen* (no region is an island!) nicht ausreichend sein kann. Zielrichtung, Umfang und eventuell Abstimmung der Maßnahmen verschiedener Entscheidungsträger dürften von solchen Unterschieden nicht unbeeinflusst bleiben³¹.

V.

1. Die von *Gebhardt* und *Hatzold* (Ifo-Institut) durchgeführte Untersuchung ist nicht nur deshalb besonders interessant, weil sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Initiative Bayerns im Bundesrat steht, Ausnahmeregelungen von der antizyklischen Investitionspolitik des Bundes zugunsten strukturschwacher Gebiete zuzusichern, sondern vor allem auch, weil sie durch vergleichende Analysen der Konjunkturverläufe innerhalb größerer und kleinerer „räumlicher Aggregate“ (Regierungsbezirke, Kreise, Zonenrandgebiet, Aktionsräume der GRW) gegenüber dem Landesdurchschnitt zu der am weitesten ins Detail gehenden Diagnose regionaler und sektoraler Besonderheiten in der konjunkturellen Entwicklung geführt hat. Als Konjunkturindikator wurden nicht Produktionswerte oder Beschäftigtenzahlen, sondern geleistete Arbeiterstunden in der Industrie insgesamt und in 19 Industriegruppen bzw. -zweigen, die in Bayern „ausreichend repräsentiert“, das heißt mit jeweils wenigstens 10 Betrieben mit mindestens 10 Beschäftigten vertreten sind³², verwandt. „In der Überzeugung, daß zu regionalen Unterschieden in

den Konjunkturschwankungen einzelbetriebliche Gegebenheiten beitragen“, wurden Interviews mit Firmen und Industrie- und Handelskammern durchgeführt, in denen sowohl die aus der Produktions- und der Absatzstruktur resultierenden „mildernden“ oder „verstärkenden Einflüsse“ im Hinblick auf die Konjunktorempfindlichkeit als auch die „Verhaltensweisen des Unternehmens bei unterschiedlichen konjunkturellen Situationen“ (betriebliche Flexibilität) und „unternehmensspezifische Probleme hinsichtlich geographischer Lage und Kapitalausstattung“ erfragt wurden³³.

Die in bezug auf das Konzept einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik wichtigsten Ergebnisse sind:

(a) „Die durchschnittlichen konjunkturellen positiven und negativen Ausschläge haben in Bayern, dem gesamten bayrischen Aktionsgebiet und dem gesamten bayrischen Zonenrandgebiet gleiches Ausmaß wie im Bundesdurchschnitt“ — nur bei kleineren Gebietsaggregaten wurden „teilweise erhebliche Unterschiede“ festgestellt³⁴.

(b) Regionale bzw. intraregionale Unterschiede in der Intensität der Konjunkturschwankungen entstehen zwar grundsätzlich durch die unterschiedliche räumliche Verteilung „verschieden konjunkturanfälliger Branchen“, können jedoch nicht allein dadurch erklärt werden, da sich fast immer auch Abweichungen durch standort- oder/und unternehmensspezifische Einflüsse feststellen ließen.

(c) Der „Raum, der für die wirtschaftliche Entwicklung der untersuchten Regionen maßgebend ist, (liegt) nicht innerhalb der Grenzen der betreffenden Gebiete, sondern innerhalb der Grenzen, die durch die interregionalen Wirtschaftsverflechtungen bestimmt sind. ... Die Möglichkeiten der Firmen, auf von außen kommende Einflüsse zu reagieren, werden durch die intraregionalen Bedingungen beschränkt“³⁵.

(d) „Die Konjunktorempfindlichkeit der Unternehmen bestimmt sich durch ihre jeweilige Beziehung zum Markt“³⁶. Das „konjunkturelle Risiko“ wird in der Regel durch eine differenzierte Absatzstruktur (mehrere Sektoren, viele Abnehmer) verringert. Mit „zunehmender ‚Fernorientierung‘ (werden) die Unternehmen zusehends dem heimischen bzw. nationalen Konjunkturverlauf entzogen“³⁷.

(e) „Die in den Fördergebieten ansässigen Unternehmen sehen sich nicht so sehr mit regionalen Konjunktur-, sondern vielmehr mit Strukturproblemen konfrontiert. Dazu zählen die unzureichende Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, eine unausgewogene Infrastruktur sowie die allgemeinen Standortnachteile im Vergleich mit agglomerierten Gebieten. Diese strukturellen Nachteile sind in konjunkturschwachen Zeiten besonders spürbar“³⁸.

33 Vgl. ebenda, S. 21 f. und 63 ff.

34 Ebenda, S. 102.

35 Ebenda, S. 70.

36 Ebenda, S. 99.

37 Ebenda, S. 94.

38 Ebenda, S. 104.

29 *Stöckmann*, W., a.a.O., S. 198 f.

30 Ebenda, S. 200.

31 Vgl. hierzu auch unten, S. 20 ff.

32 Vgl. *Gebhardt*, A. und *Hatzold*, O., a.a.O., S. 42.

2. Wird dieses *differenzierte Ergebnis der wissenschaftlichen Analyse* der daraus abgeleiteten *politischen Forderung nach pauschaler Durchbrechung* des Prinzips der *Globalsteuerung* zugunsten strukturschwacher Gebiete gegenübergestellt, dann werden vor allem *zwei Risiken* deutlich, die mit einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik verbunden sind und deren Erfolgsaussichten grundsätzlich in Frage stellen würden:

- Eine Konjunkturpolitik, die regionale und eventuell auch sektorale Besonderheiten berücksichtigen soll, um insgesamt effizienter zu werden, setzt sehr detaillierte Lageanalysen voraus. „Auf Grund apriorischer Überlegungen“ — das ergab sich in allen bisher dazu durchgeführten Untersuchungen — „kann nicht entschieden werden, ob und wie weit die Berücksichtigung regionaler Aspekte beim Instrumenteneinsatz erfolgen soll“³⁹. Das bedeutet nun aber nicht nur — worauf bereits hingewiesen wurde⁴⁰ — ganz allgemein eine Komplizierung und entsprechende Verzögerung im konjunkturpolitischen Entscheidungsprozeß, sondern eben auch — wie dieses Beispiel Bayerns ganz besonders deutlich zeigt — nicht geringe zusätzliche Schwierigkeiten bzw. Unsicherheiten für die *Bewertung* derart *differenzierter Diagnosen im Prozeß der politischen Willensbildung*. Aus den Ergebnissen der Analyse von *Gebhardt* und *Hatzold* hätten auf jeden Fall auch andere Empfehlungen für die „Einfügung einer regionalen Komponente in die Konjunkturpolitik“ (BT-Drucksache 7/499) abgeleitet werden können (müssen). Es ist also die grundsätzliche Frage, inwieweit eine detailliertere Konjunkturberichterstattung, wie sie für eine Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten notwendig wäre, überhaupt politisch „verwertbar“ sein bzw. gemacht werden könnte.
- Eine Konjunkturpolitik, die regionale und eventuell auch sektorale Besonderheiten berücksichtigen soll, setzt — wie ebenfalls an diesem Beispiel Bayerns unmittelbar deutlich wird — eine *klare Unterscheidung(smöglichkeit) zwischen strukturellen und konjunkturellen Einflußfaktoren* voraus, wenn nicht Ursachen und Wirkungen verwechselt und damit die regionalen Akzente bei konjunkturpolitischen Maßnahmen an eine verkehrte Stelle gesetzt werden sollen.

Die wissenschaftliche Analyse hatte für Bayern insgesamt wie auch für die größeren und kleineren räumlichen Aggregate innerhalb des Landes ziemlich eindeutig ergeben, daß die jeweiligen *interregionalen Verflechtungen*, das heißt die „von außen kommende“ *Nachfrage*, für die wirtschaftliche Entwicklung der untersuchten Teilräume maßgebend waren. Daraus wäre zu folgern, daß — wenn überhaupt — regionale Differenzierungen bei *konjunkturpolitischen* Maßnahmen zugunsten strukturschwacher Räume eher bei besonders wichtigen „Auftraggebern“ *außerhalb* der betreffenden Gebiete ansetzen müßten, um entsprechende Nachfragestöße

in die Region auszulösen bzw. zu erhalten⁴¹ als bei der Staatsnachfrage *innerhalb* dieser Gebiete. Gerade die Betonung des Einflusses unterschiedlicher Absatzstrukturen — insbesondere auch der Reichweiten der Absatzgebiete — auf die Konjunkturrempfindlichkeit der Regionen und Sektoren scheint uns im Hinblick auf die Ansatzmöglichkeiten einer „regionalisierten Nachfragepolitik“ recht wichtig zu sein.

Ob bzw. inwieweit von außen kommende Einflüsse aufgenommen werden und stimulierend wirken können (in strukturschwachen Gebieten), ist grundsätzlich von den *intraregionalen Bedingungen*, insbesondere den Produktions-, Standort-, Siedlungs- und Arbeitsmarktstrukturen abhängig, die nur — wenn überhaupt — durch langfristig angelegte *strukturpolitische* Maßnahmen zur Verbesserung der *Angebotsbedingungen innerhalb* einzelner Teilräume beeinflusst werden können. Weder durch gezielte Nachfragestöße noch durch irgendwelche Ausnahmeregelungen von konjunkturpolitischen Maßnahmen lassen sich etwa fehlende Agglomerationsvorteile im weiteren Sinne⁴² ausgleichen oder gar schaffen. „Strukturelle Nachteile“ können sich sowohl aus der „raumspezifischen Art und Zusammensetzung des Güterangebots bzw. Produktionsprogramms“ (*Stöckmann*) als auch aus bestimmten Standortnachteilen ergeben, die die interregionale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Wirtschaftszweige, insbesondere ihre Anpassungsflexibilität, wesentlich beeinträchtigen und damit zugleich ihre Konjunkturrempfindlichkeit in Rezessionsphasen begründen. Darauf wurde in allen bisher durchgeführten Untersuchungen mehr oder minder betont hingewiesen. Das bedeutet aber doch, daß nicht durch eine „fragwürdige Differenzierung“ des *konjunkturpolitischen* Instrumenteneinsatzes, sondern durch ein mehr individuelle, regionale und sektorale Gesichtspunkte berücksichtigendes Verfahren beim Einsatz *strukturpolitischer* Maßnahmen die Risiken der Globalsteuerung und eventuell unerwünschte Folgen der globalen Prozeßpolitik in einzelnen Regionen⁴³ vermindert und damit deren Effizienz gesteigert werden könnten. Ausnahmeregelungen zugunsten strukturschwacher Räume im Rahmen der Konjunkturpolitik würden nicht nur bedeuten, daß die *Wirkung der Globalsteuerung* insgesamt *abgeschwächt*, sondern daß auch *strukturelle Anpassungsprozesse* nur weiter verzögert bzw. *hinausgeschoben* werden.

3. An dieser Stelle ist noch auf zwei Probleme hinzuweisen, die nicht unbeachtet bleiben sollten:

- „Die politische Verantwortung für einen befriedigenden *Konjunkturverlauf* liegt in den Augen der Wähler beim *Bund*, das heißt der jeweiligen Bundesregierung und den sie tragenden Parteien“ (*v. Arnim*). Für die regionale

39 *Keinath, K.*: Regionale Aspekte der Konjunkturpolitik. Ein Beitrag zum Problem der regionalen Differenzierung der Globalsteuerung. — Tübingen 1978. S. 304.

40 Vgl. oben, S. 268.

41 Ein konkretes Beispiel dafür war die Forderung des bayerischen Landwirtschaftsministers nach Bundesbürgschaften zur finanziellen Absicherung der Exporteure, als im Frühjahr 1974 durch Einführung von Einfuhrdepots die Agrarimporte Italiens eingeschränkt und damit die wichtigsten Absatzmärkte der bayerischen Landwirtschaft bedroht wurden.

42 Gemeint sind alle mit räumlicher Konzentration verbundenen „externen Ersparnisse“ für die Betriebe.

43 Vgl. hierzu oben, S. 265.

Strukturpolitik sind dagegen die *Länder* verantwortlich. Eine pauschale Durchbrechung des Prinzips der Globalsteuerung zugunsten strukturschwacher Räume impliziert daher eine „Streuung der Verantwortlichkeit für wirtschaftspolitische Entscheidungen und für politische Entscheidungsträger die Möglichkeit, Erfolge als Konsequenz eigener Handlungen auszuweisen, während Mißerfolge anderen angelastet werden können“ (Ertel). Es wurde oben bereits darauf hingewiesen⁴⁴, daß schon wegen des sehr unterschiedlichen Erscheinungsbildes regional und sektoral gespaltenen Konjunkturverläufe infolge regionsspezifischer Einflußfaktoren eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik eine erhöhte konjunkturpolitische Verantwortung der Länder bedingen würde. Diese Konsequenz steht jedoch offensichtlich im Gegensatz zu den Interessen der Länder und wäre daher in unserem föderalistischen System nicht durchsetzbar.

- Die bisherige Diskussion um eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik hat sich auf Forderungen nach bzw. Empfehlungen für eine Sonderbehandlung von *strukturschwachen* Räumen beschränkt. In den Beiträgen, die aus grundsätzlichen Zweifeln an der Effizienz einer nur global steuernden Konjunkturpolitik entstanden sind, ist dabei das Schwergewicht auf *gezielte Nachfragestöße* in der *Rezessionsphase* gelegt, in den Beiträgen dagegen, die von dem Wunsch nach konjunkturpolitischer Absicherung der regionalen Strukturpolitik ausgehen, auf *Ausnahmen* von restriktiven Maßnahmen in der *Hochkonjunktur*. Merkwürdig ist, daß jeweils nur ganz allgemein von strukturschwachen Gebieten gesprochen wird, so daß angenommen werden muß, daß damit die Fördergebiete der GRW gemeint sind, wozu — wie bereits erwähnt — immerhin drei Fünftel der Gesamtfläche der BRD gehören. Eine Sonderbehandlung aller dahinein fallenden größeren und kleineren räumlichen Aggregate könnte wohl kaum noch als eine Konjunkturpolitik mit regionalen *Akzenten* bezeichnet werden, ganz abgesehen davon, daß die Strukturschwächen im einzelnen sehr unterschiedlicher Art sein können — das zeigte sich in allen empirischen Analysen — und daher eine entsprechend „individuelle“ Berücksichtigung bei einem regional differenzierten Einsatz des konjunkturpolitischen Instrumentariums bedingen würden.

Hinzu kommt, daß sowohl die *interregionalen Verflechtungen* der strukturschwachen Räume ganz allgemein als auch speziell die *Interdependenzen* zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung in *strukturschwachen* und *strukturstarken* Teilräumen — von wenigen Ausnahmen abgesehen⁴⁵ — unterbewertet werden. Werden diese Verflechtungseffekte dagegen mitberücksichtigt — von den strukturstarken Räumen müßten ja außerdem noch die Wachstumsimpulse für die *Gesamtwirtschaft* ausgehen (können) — dann ergeben sich zusätzliche Unsicherheiten darüber, ob, wann und wo regionale Akzente gesetzt werden sollten. Darauf hat beson-

ders *Keinath*, trotz seiner grundsätzlich positiven Einstellung zum Konzept einer regionalisierten Konjunkturpolitik, aufmerksam gemacht. Aus seinen Schlußbemerkungen seien daher hier einige Sätze zitiert.

„Ein besonderes Problem einer regionalisierten Konjunkturpolitik bringt die interregionale Interdependenz mit sich; *regional gezielte Maßnahmen sind weder in ihren regionalen Wirkungen einigermaßen genau abzuschätzen, noch lassen sie sich in ihren Auswirkungen regional begrenzen.* ... Starke regionale Konjunkturschwankungen können regionale Wachstumsimpulse beeinträchtigen; andererseits erleichtern Konjunkturschwankungen strukturelle Änderungen. Hier ergibt sich ... ein wesentliches Argument gegen eine Regionalisierung der Konjunkturpolitik in der Hochkonjunktur. Durch eine früh einsetzende Dämpfung der Konjunktur in den Ballungsgebieten würden mögliche Dezentralisierungstendenzen und damit potentiell Wachstum in strukturschwachen Regionen verhindert. Dagegen können bei einer starken konjunkturellen Abschwächung insbesondere in strukturschwachen Gebieten Wachstumsansätze zerstört werden, so daß eine Differenzierung der konjunkturpolitischen Maßnahmen dezentralisierend wirkt. ...

Die regionalisierte Konjunkturpolitik will die regionale Strukturpolitik nicht ersetzen, sondern es sollen lediglich negative Effekte von Konjunkturschwankungen bzw. von globalen konjunkturpolitischen Maßnahmen, die den strukturpolitischen Zielsetzungen entgegenlaufen, in einem bestimmten Rahmen vermieden werden“⁴⁶.

Auf die hier zweifach angesprochenen Zusammenhänge zwischen konjunktureller Entwicklung und strukturellen Veränderungen bzw. strukturpolitischen Zielsetzungen ist im folgenden noch etwas näher einzugehen.

VI.

1. Unter *Strukturpolitik* ist — im Gegensatz zur Konjunkturpolitik — ein „System von Zielen, Grundsätzen und Maßnahmen“ zu verstehen, „das in *längerfristiger Orientierung* unmittelbar *darauf ausgerichtet* ist, die *Art und Weise, wie die einzelnen Teile der Volkswirtschaft untereinander und zum Ganzen der Volkswirtschaft verbunden sind, zu beeinflussen* oder zu gestalten“⁴⁷.

Es ist üblich, zwischen sektoraler und regionaler Strukturpolitik zu unterscheiden, je nachdem, ob die Relationen — insbesondere deren Veränderungen — zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen (Sektoren) oder zwischen den einzelnen Wirtschaftsräumen (Regionen) im Vordergrund des Interesses stehen. Beurteilungskriterium sind die komparativen Unterschiede in den Wachstumsraten, die zu entsprechenden Veränderungen in den Anteilen an der gesamten Bruttowertschöpfung, den insgesamt Beschäftigten (oder den Arbeitslosen), der Wohn- und Erwerbsbevölkerung, dem

⁴⁴ Vgl. oben, S. 268.

⁴⁵ Vgl. dazu z.B. *Zabel, G.*: Möglichkeiten selektiver Konjunkturpolitik, a.a.O.

⁴⁶ *Keinath, K.*: Regionale Aspekte der Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 301, 298 f. und 303 (Hervorhebung vom Verfasser).

⁴⁷ *Kleps, K.*: Strukturwandlungen der Wirtschaft und Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik. In: Grundfragen staatlicher Strukturpolitik. — Linz 1972. S. 15. (Hervorhebung vom Verfasser).

Volkseinkommen oder anderen Strukturmerkmalen führen. Danach wird differenziert nach „Wachstumsbranchen“, stagnierenden und schrumpfenden Wirtschaftsbereichen einerseits, wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Räumen⁴⁸ andererseits. Mit einer solchen Gegenüberstellung ist jedoch die Gefahr verbunden, daß die Beziehungszusammenhänge zwischen sektoralen und regionalen Entwicklungstrends zu wenig beachtet werden.

Strukturprobleme sind in unmittelbarem Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Wachstumsprozeß zu sehen und betreffen — anders als die Konjunkturprobleme — in erster Linie die Angebotsseite. Die Strukturpolitik ist also primär eine „angebotsorientierte Politik“, deren Aufgabe es ist, „die Bedingungen für das Investieren und den Wandel der Produktionsstruktur so zu verbessern, daß ... mit angemessenem Wachstum und hohem Beschäftigungsstand gerechnet werden“ kann⁴⁹. Das müßte doch eigentlich bedeuten, daß nicht nur die mit einem sektoralen Strukturwandel ganz allgemein verbundenen Anpassungs- und Umstellungsprozesse „durch veränderte staatliche Rahmenbedingungen“ (wie zum Beispiel Förderung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten, Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität, investitionsfreundliche Steuerpolitik) erleichtert werden sollten, sondern auch deren Folgewirkungen in der regionalen Strukturpolitik zu berücksichtigen wären. Merkwürdigerweise finden sich weder im Gutachten des Sachverständigenrates noch in den Rahmenplänen der GRW irgendwelche Ansätze in dieser Richtung — und das, obwohl doch die wirtschafts- bzw. strukturschwachen Räume drei Fünftel (im Jahresgutachten 1977/78 Ziff. 454 schreibt der Sachverständigenrat sogar zwei Drittel!) der Gesamtfläche des Bundesgebietes ausmachen. —

2. Zweierlei sollte — gerade im Zusammenhang mit Forderungen nach einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik zugunsten „strukturschwacher“ Gebiete — zu denken geben:

(a) Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bezieht sich grundsätzlich nur auf Maßnahmen für die Industrieansiedlung, das heißt die Förderung des Sekundärsektors, und damit eines Wirtschaftsbezugs, in dem nicht nur ganz allgemein wachstums- und wettbewerbsbedingte „Strukturprobleme“ (vor allem auch im Zusammenhang mit der starken internationalen Verflechtung dieses Sektors) besonders bedeutsam sind⁵⁰, sondern in dem auch, daraus folgend, die Konjunkturreaktivität relativ am größten ist. Die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ (alle drei „Institute“ gehen auf das Finanzreformgesetz vom 12. 5. 1969 zurück) beziehen sich

dagegen — ohne Abstimmung mit der GRW bei zugleich wesentlich höherem Mitteleinsatz⁵¹ — auf wichtige Bereiche des Primär- und des Tertiärsektors, die ausgesprochen konjunkturunempfindlich sind.

(b) „Die raumwirksamen Mittel, die die Bundesressorts jährlich ausgeben und (theoretisch) räumlich gleichgerichtet steuern könnten, betragen inzwischen mehr als 30 Mrd. DM“⁵² — eine „Regionalisierung ex post“ von raumwirksam verausgabten Bundesmitteln von 1969 bis 1973 ergab die stattliche Summe von 84 Mrd. DM⁵³. Als „raumwirksam“ gelten Mittel, die für „Planungen und Maßnahmen“ eingesetzt worden sind, welche „im großräumigen Maßstab Grund und Boden beanspruchen und/oder die raumstrukturelle Entwicklung eines Gebietes beeinflussen (§ 3 Abs. 1 ROG); gleichzeitig müssen sie gemäß § 2 Abs. 1 ROG geeignet sein, die Versorgung der Bevölkerung mit Erwerbsmöglichkeiten, die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktureinrichtungen, die Gestaltung der natürlichen Umwelt zu sichern, zu entwickeln und zu fördern“⁵⁴. Nach dieser recht vagen Begriffsabgrenzung entfielen zum Beispiel 1973 von den regionalisierten raumwirksamen Bundesmitteln nur rd. 5 % auf die GRW einschließlich ERP-Kredite zur Förderung der mittelständischen Wirtschaft und von Infrastruktureinrichtungen der Gemeinden⁵⁵! Nur um eine gewisse Vorstellung davon zu geben, welche Beträge auf Landesebene noch dazu kommen: in Baden-Württemberg betrug der Gesamtaufwand für „raumwirksame Investitionen“ 1970—1972 DM 7 438 Mrd., wovon DM 4 766 Mrd. auf Landesmittel, DM 2 601 Mrd. auf Bundesmittel entfielen⁵⁶.

Angesichts dieser Größenrelationen und der Tatsache, daß die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel bisher offensichtlich nicht „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes“ — wie es vom Bundesraumordnungsprogramm erwartet wurde — erfolgt, sondern im wesentlichen das Ergebnis primär sektoral ausgerichteter Ressort- bzw. Fachplanungen ist, wäre wohl eher eine alle drei Sektoren umfassende Strukturpolitik mit regionalen Akzenten als eine Konjunkturpolitik mit regionalen Akzenten zu fordern. Denn

51 Die Ausgaben des Bundes für die drei Gemeinschaftsaufgaben betrugen 1977: 334 Mill. DM für die GRW, 990 Mill. DM für den Hochschulbau, 1 392 Mill. DM für die Agrarstruktur und den Küstenschutz; vgl. Geske, O.-E.: Zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland seit der Finanzreform 1969. In: WSI-Mitteilungen. (1978) H. 8, S. 476.

52 Wagener, F.: Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 1, S. 15.

53 ten Brink, M.: Die Regionalisierung ex post raumwirksamer Bundesmittel für die Jahre 1971 bis 1973. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1977) H. 6, S. 425.

54 Ebenda.

55 Dies. und Gatzweiler, H.P.: Erfolgskontrolle raumwirksamer Mittel als Voraussetzung für eine integrierte Raumentwicklungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung. 34. Jg. (1976) H. 6, S. 260 (Tabelle 1).

56 Nagel, K.: Regionalisierung raumwirksamer Investitionsausgaben ex post in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1977) H. 6, S. 458.

48 Die Bezeichnungen wirtschaftsschwache und strukturschwache Räume werden meist synonym verwendet.

49 SVR, Jahresgutachten 1976/77: Zeit zum Investieren. — Stuttgart 1977. Ziff. 284.

50 Vgl. hierzu z. B. Schatz, K.-W.: Zum sektoralen und regionalen Strukturwandel in der Bundesrepublik Deutschland. In: WSI-Mitteilungen. (1976) H. 11.

— wie bereits mehrfach betont — Aufgabe der *Konjunkturpolitik* ist das ‚demand management‘, um eine möglichst gleichmäßige und hohe Auslastung des *bestehenden Produktionspotentials* zu erreichen bzw. zu sichern; Aufgabe der *Strukturpolitik* ist es dagegegen, die *Bedingungen für Veränderungen* in den sektoralen und regionalen Produktionsstrukturen so zu verbessern, daß langfristig ein angemessenes Wachstum und hoher Beschäftigungsstand erwartet werden können.

3. Konkret würde das bedeuten, daß in den wirtschaftsschwachen Räumen in erster Linie durch strukturpolitische Maßnahmen eine relativ stabile ökonomische Basis zu schaffen wäre, wobei einerseits den erkennbaren Entwicklungstrends („vorausschauende Strukturpolitik“), andererseits den komparativen Standortvorteilen im Hinblick auf alternative wirtschaftliche Nutzungsarten Rechnung zu tragen wäre. Das würde grundsätzlich für Maßnahmen zugunsten des Tertiärgewerbes, insbesondere der sogenannten „Neuen Dienste“⁵⁷, sprechen sowie ganz allgemein für die Begünstigung „räumlich-funktionaler Aufgabenteilung“ (BROP)⁵⁸.

Nicht erstrebenswert ist auf jeden Fall eine Industrialisierung strukturschwacher Räume um jeden Preis, wie sie im Rahmen der GRW betrieben worden ist — weder unter dem Aspekt einer Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungsbedingungen noch unter dem einer Verringerung der Konjunkturrempfindlichkeit. Das haben gerade die Untersuchungen von Fördergebieten in Bayern recht deutlich gezeigt. *Gerlach* und *Liepmann* kamen zu dem Ergebnis, daß die „Industrialisierung der Oberpfalz, wie sie sich bisher vollzog und durch Maßnahmen der Regionalpolitik gefördert wurde, ... *weniger zum Abbau der konjunkturellen Schwächen* des Arbeitsmarktes, *als vielmehr zur Erhaltung und Verstärkung derselben* geeignet“ war⁵⁹ — als Folge „standortspezifischer Einflüsse“ (Gebiete mit vorwiegend landwirtschaftlicher Struktur, kleine Gemeinden mit kleinen Betrieben in peripherer Lage) kam es vorwiegend nur zur Ansiedlung von Zweigwerken, wodurch die Oberpfalz die „Funktion“ erhielt, „in räumlich konzentrierter Form die Beschäftigung konjunkturell so anzupassen, daß sich die Beschäftigungsschwankungen in den Zentren (in denen die Stamm-

werke ansässig waren — E.L.) verringern“⁶⁰. Ein sicher nicht beabsichtigter Entlastungseffekt für Agglomerationsgebiete!

Gebhardt und *Hatzold* stellten fest: „Die im Zuge dieser Industrieförderung erfolgte Umschichtung der Branchenstruktur konnte ... das gleichzeitig verfolgte gesamtwirtschaftliche Ziel, einen möglichst stetigen Konjunkturverlauf für die betreffenden Regionen zu erzielen, nicht erreichen, da die Industrialisierungsbemühungen sich bevorzugt auf konjunkturell instabile Branchen erstreckten. Hinzu kommt, daß Förderungsmaßnahmen vor allem in Zeiten expandierender Nachfrage zum Tragen kommen, wenn das Investitionsklima, zumal unter dem Aspekt der in Aussicht stehenden Fördermittel, günstiger als in konjunkturschwachen Zeiten ist. *Damit wird die Intensität der Konjunkturschwankungen verstärkt*“⁶¹.

4. Die Erfahrungstatsache, daß „die Effizienz der Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik (in wirtschaftsschwachen Gebieten — E.L.) davon abhängt, daß sie im Konjunkturaufschwung und in der Hochkonjunktur eingesetzt werden ... wenn andererseits eine restriktive globale Wirtschaftspolitik angezeigt ist“⁶², sollte unseres Erachtens *eher gegen* den Einsatz der hier vor allem gemeinten „speziellen Hilfen“ der öffentlichen Hand in Form von Steuererleichterungen und Investitionszulagen bzw. -zuschüssen verschiedenster Art als *Mittel der regionalen Strukturpolitik* sprechen *als für deren regionale Differenzierung im Rahmen einer antizyklischen Konjunkturpolitik*, denn es handelt sich ja primär um Mittel des ‚demand management‘, die *kurzfristig* wirken sollen, um die Investitionsnachfrage anzuregen. Was nützt, ist jedoch, die Angebotsbedingungen in „strukturschwachen“ Räumen *langfristig* zu verbessern, und zwar in Ausrichtung auf ihr Entwicklungspotential⁶³ — das Schwergewicht liegt dabei auf Infrastrukturinvestitionen. Gelänge es, die infrastrukturpolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden besser zu koordinieren, als es mit den bisher verwandten Instrumenten (insbesondere den zweckgebundenen Bundes- und Bund/Länder-Zuschüssen) möglich war⁶⁴, und vor allem, sie in regionalisierte Strukturprogramme zu integrieren, die den erkennbaren Entwicklungstrends entsprechen, dann dürfte die Erscheinung regional gespaltenen Konjunkturs und die daraus abgeleitete Forderung nach einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik wesentlich geringere (wirtschafts)politische Aufmerksamkeit erfordern, als es heute (noch) der Fall ist⁶⁵.

57 Unter den „Neuen Diensten“ sind alle Dienstleistungsbereiche zu verstehen, „die mit wachsendem Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung und zunehmender Freizeit überdurchschnittlich nachgefragt werden.“ Zu den „Neuen Diensten“ gehören z. B. Urlaubs- und Freizeiteinrichtungen, das Bildungs- und Erziehungswesen sowie das Gesundheitswesen. Vgl. hierzu *Zumpfort, W.-D.*: Wachstumsdifferenzierungen im tertiären Sektor der westdeutschen Wirtschaft. In: *Die Weltwirtschaft*. (1978) H. 1, S. 76 ff.

58 Leider wird das Konzept einer räumlich-funktionalen Aufgabenteilung von der Bundesregierung grundsätzlich abgelehnt; vgl. hierzu z. B. auch *Haack, D.*: Raumordnung und Chancengleichheit. In: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*. Nr. 98 v. 12. 9. 1978, S. 912.

59 *Gerlach, K.*; *P. Liepmann*: Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen. Dargestellt am Beispiel des ostbayerischen Regierungsbezirks Oberpfalz. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 187. (1972/73). S. 3. (Hervorhebungen vom Verfasser.)

60 Ebenda, S. 21.

61 *Gebhardt, A.* und *Hatzold, O.*, a.a.O., S. 62. (Hervorhebungen vom Verfasser.)

62 *Keinath, K.*: Regionale Aspekte der Konjunkturpolitik, a.a.O., S. 207 und 206.

63 Vgl. hierzu *Biehl, D.*; *Hussmann, E.*; *Rautenberg, K.*; *Schnyder, S.*; *Südmeyer, V.*: Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials. — Tübingen 1975. = *Kieler Studien*, Bd. 133.

64 Vgl. *Scharpf, F. W.*; *F. Schnabel*: Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor. In: *Informationen zur Raumentwicklung*. (1978) H. 1.

65 Vgl. hierzu auch *Lauschmann, E.*: Ansatzmöglichkeiten einer regionalisierten Stabilisierungspolitik. (Im Druck.)