

ULRICH FREUND / GERHARD ZABEL

Zur Effizienz der regionalpolitischen Industrieförderung in der Bundesrepublik Deutschland

1. Industrieförderung im Zielraster der Regionalpolitik

Die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bedient sich primär des Mediums der Industrieförderung¹. Strategische Variable der regionalen Wirtschaftspolitik und damit Meßlatte aller Programme und Maßnahmen sind Arbeitsplätze und Einkommen der Bewohner; letztendlich verfolgtes Ziel ist die Verbesserung der relativen Wohlstandposition von Fördergebieten. Von der Kohärenz der beiden Variablen ausgehend, beschränkt sich der Instrumentenkatalog der regionalen Wirtschaftspolitik weitgehend

auf die Schaffung und Sicherung von qualitativ möglichst hochwertigen Arbeitsplätzen².

Instrumente zur Verbesserung der Beschäftigung (Dauerarbeitsplätze) können, abgesehen von der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, nur indirekt wirken, indem private Unternehmen zur Vornahme arbeitsplatzschaffender oder -sichernder Investitionen in Fördergebieten veranlaßt werden. Dabei ist es weniger die Aufgabe der regionalen Wirtschaftspolitik, die Bereitschaft zu Investitionen zu induzieren — hier setzen die allgemeine Konjunktur- und Wachstumspolitik sowie sektorale und mittelstandsbezogene Investitionshilfen an. Im Gegensatz zur Beeinflussung des „Ob“ einer Investition sieht die regionale Wirtschaftspolitik

1 Zur theoretischen Begründung der Segmentauswahl, die sich am „Exportbasiskonzept“ orientiert, vgl. z. B. Fürst, D.; P. Klemmer; K. Zimmermann: Regionale Wirtschaftspolitik. — Tübingen 1976, S. 46 ff. sowie Albert, W.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Rahmenplan. In: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Hrsg.: H. H. Eberstein. — Köln ab 1971.

2 Sechster Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Bundestagsdrucksache 8/759. S. 12.

ihr Tätigkeitsfeld primär in der Steuerung des „Wo“, also in der Lenkung eines vorhandenen Investitionspotentials in die Fördergebiete. Von den denkbaren Instrumenten einer derartigen Strategie³ werden in den regionalpolitischen Maßnahmenbündeln von Bund und Ländern fast ausschließlich Startsubventionen sowie indirekte Eingriffe in die betriebliche Kostenrechnung durch die Vorhaltung von Infrastruktureinrichtungen eingesetzt; auch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) als konzeptionelles Kernstück der Regionalpolitik beschränkt sich auf finanzielle Investitionshilfen an Unternehmen und auf die Unterstützung von Maßnahmen zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Nicht übersehen werden darf freilich, daß auch der räumlich differenzierte Einsatz nicht primär regionalpolitisch begründeter Maßnahmen — etwa im Verkehrswesen, im Bildungswesen, im Agrarbereich — die Zielerreichung der regionalen Wirtschaftspolitik nachhaltig beeinflussen kann.

2. Die Determinanten von Standortentscheidungen als Ansatzpunkte für die räumliche Lenkung von Arbeitsplätzen

Soll ein regionalpolitisches Maßnahmenbündel, das auf die Hinlenkung unternehmerischer Investitionen in wirtschaftsschwache Regionen abzielt, effizient konstruiert und eingesetzt werden, so ist die Kenntnis der Ansatzpunkte möglicher Instrumente und ihrer Wirkungsweise auf die Vielzahl der individuellen Investitionsentscheidungen in den beeinflussbaren Wirtschaftszweigen eine notwendige Voraussetzung. Exakten Informationen über das Standortwahlverhalten dieser Unternehmer kommt darum eine besondere Bedeutung zu; es gilt, die Kalküle zu erfassen, die einen Standortsucher zur Entscheidung für einen bestimmten Ort veranlassen.

Die Festlegung des Standortes für ein geplantes Investitionsvorhaben unterliegt infolge unvollkommener Informationen über die Gegenwart und meist höchst unsicherer Erwartungen hinsichtlich der Zukunft bei nahezu allen Unternehmern Restriktionen, die sich nur schwerlich in formalisierte Optimierungskalküle einbauen lassen. In subjektiver Problemsicht versucht der Standortsuchende statt dessen, die Flut von Daten und Prognosen unterschiedlichster Qualität mit all ihren Zielinterdependenzen für seine Entscheidung auf wenige, ihm ausschlaggebend erscheinende Faktoren zu reduzieren, die er in einem in etwa überschaubaren und bewertbaren Anforderungsbündel zusammenfaßt. Die in dem Bündel enthaltenen Ansprüche stehen dabei keineswegs gleichrangig nebeneinander; betriebsbezogen unverzichtbare Basisfaktoren werden ergänzt von einer Reihe weiterer Wünsche, die eher dispositiven Charakter tragen und als betriebsindividuelle Optimalvorstellung gelten können⁴.

Empirische Untersuchungen zum Standortwahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland kommen aus der Befragung von Unternehmern zu solchen Rangfolgen der wesentlichsten Standortanforderungen, wie sie aus der Übersicht auf S. 101 hervorgehen⁵.

Die Aussagefähigkeit aller vorliegenden Studien zum Standortwahlverhalten von Unternehmern unterliegt allerdings der Einschränkung, daß ihre Ergebnisse nicht ohne weiteres als repräsentativ oder verallgemeinerungsfähig gelten können: teils liegen die Untersuchungszeiträume zu weit zurück, um noch heutigen Rahmenbedingungen zu entsprechen, teils sind die Untersuchungsregionen zu klein oder untypisch. Ein Vergleich oder eine Übertragung von Aussagen auf andere Zeit-Räume ist darum nur auf der Basis mehr oder minder umfangreicher Plausibilitätsannahmen möglich. Immerhin wird aber auch bei einer derart begrenzten Aussagefähigkeit jeder Studie deutlich, daß über die vorderen Rangpositionen im Durchschnitt aller Probanden ein relativ hohes Maß an Übereinstimmung besteht — wenngleich in unterschiedlicher Abgrenzung und Benennung der Eigenschaften sowie mit im einzelnen verschiedenen Rangziffern.

Die Überlegung liegt nahe, der Einsatz regionalpolitischer Instrumente zur Umlenkung von Investitionen brauche sich nur an der Prioritätenskala der unternehmerischen Standorterwartungen zu orientieren und auf eine Verbesserung derjenigen Eigenschaften in den Fördergebieten abzielen, die bei der Standortwahl dominieren. Eine derart vereinfachte Sicht würde jedoch wichtige Aspekte außer acht lassen und das regionalpolitische Ziel verfehlen.

Eine lediglich auf Standortanforderungsrangfolgen abstellende regionale Anreizpolitik kann zum einen deshalb nicht problemadäquat sein, weil die Standortanforderungskataloge zwar eine Nachfrage widerspiegeln, den Angebotsaspekt jedoch völlig unbetrachtet lassen. Standortfaktoren, die

schaft für regionale Strukturentwicklung. — Bonn 1973. = Schriftenreihe Bd. 1. S. 69 f. sowie Georgi, H.; V. Giersch: Neue Betriebe an der Saar. Hrsg.: Der Chef der Staatskanzlei und Industrie- und Handelskammer. — Saarbrücken 1977. (Manuskript.) S. 93 f.

5 Siehe im einzelnen Ballestrem, F.: Standortwahl von Unternehmen und Industriestandortpolitik. — Berlin 1974. = Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N. F., H. 44. S. 132. / Brinkmann, M.; K. Schliebe: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West). Neuerrichtete, verlagerte und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1970 und 1971. Hrsg.: Bundesminister für Arbeit und Soziales. — Bonn 1975. S. 30. Schliebe, K.: Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West). Neuerrichtete, verlagerte und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1972 bis 1975. Hrsg.: Bundesminister für Arbeit und Soziales. — Bonn 1977. Tabellen 32 und 33. / Freund, U.; G. Zabel: Regionale Effekte der Wirtschaftsstrukturförderung. Forschungsvorhaben MFPRS 1974.01 im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. — Köln 1977. (Manuskript.) Tab. U 86. 1 (wird in Kürze veröffentlicht) / Fürst D.; K. Zimmermann; K. H. Hansmeyer, a.a.O., Teilband II, S. 104. / Georgi, H.; V. Giersch, a.a.O., S. 97 / Strukturpolitik mit Augenmaß. Hrsg.: Industrie- und Handelskammer zu Koblenz — Koblenz 1973. (Manuskript.) S. 12. / Kaiser, K.-H.; L. Hörner: Standortbefragung von Industriebetrieben in der Stadtregion Köln. Seminar für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Planung der Universität zu Köln. — Köln 1976. (Manuskript.) S. 65. / Wolf, F.: Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Hrsg.: Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH. — Wiesbaden 1974. S. 53.

3 Zum Möglichkeitenfächer vgl. z. B. Ewringmann, D.; G. Zabel: Konzeption und Funktion der GRW im Rahmen der Regionalpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1976) H. 12, S. 754.

4 Vgl. hierzu etwa Fürst, D.; K. Zimmermann; K. H. Hansmeyer: Standortwahl industrieller Unternehmen. Teilband I. Hrsg.: Gesell-

Autoren	Ballestrem	Brede	Brinkmann/ Schliebe	Freund/Zabel	Fürst/Zimmer- mann/Hansmeyer	Georgi/Giersch	IHK Koblenz	Kaiser/Hörner	Wolf
Ansiedlungszeit- raum der befrag- ten Unternehmen	1966—1971	1955—1964	1970—1975	1970—1975	1966—1970	1959—1976	1967—1972	Nicht eingegrenzt	1945—1971
Ansiedlungsregion der befragten Unternehmen	Nordrhein- Westfalen	Bundesgebiet	Bundesgebiet	Saarland/West- pfalz	Schleswig-Hol- stein, Rheinland- Pfalz, Bayern, Hessen	Saarland	IHK-Bezirk Koblenz	Stadtregion Köln	Hessen
Rangfolge der 9 wichtigsten Standortanforde- rungen	1. Verfügbare Arbeitskräfte 2. Grundstücks- reserven 3. Grundstücks- preis 4. Verkehrslage 5. Erschlossenes Grundstück 6. Vorhandene Gebäude und Anlagen 7. Hilfe bei Grundstücks- erwerb 8. Baukosten 9. Hilfe bei Grundstücks- erschließung	1. Arbeit 2. Möglichkei- ten der räum- lichen Ausdeh- nung 3. Boden 4. Absatz 5. Steuern und öffentliche Ver- günstigungen 6. Transport- kosten 7. Fühlungsvor- teile 8. Persönliche Präferenzen 9. Natürliche Bedingungen	1. Flächen und Gebäude 2. Arbeits- kräfteangebot 3. Absatz und Transport 4. Private Gründe 5. Öffentliche Förderung 6. Rohstoffe	1. Grundstücks- reserven für Er- weiterungs- möglichkeiten 2. Guter An- schluß an Auto- bahnen und Bundesstraßen 3. Investitions- beihilfen des Staates 4. Preiswerte Grundstücke 5. Ausreichendes Angebot an gut ausgebildeten Facharbeitern 6. Kundennähe 7. Niedrige Erschließungs- kosten 8. Ausreichendes Angebot an un- gelernten Arbeitskräften 9. Starkes Inter- esse der Gemein- de an Problemen der Unternehmer	1. Anschluß an überregionales Verkehrsnetz 2. Grundstücks- reserven 3. Preiswerte Grundstücke 4. Angebot un- gelernter Arbeitskräfte 5. Angebot von Fachkräften 6./7./8. Niedrige Erschließungs- kosten 6./7./8. Investi- tionsbeihilfen, Sonderabschrei- bungen 6./7./8. Kredit- hilfen 9. Gemeind- liches Interesse an Problemen der Unternehmer	1. Verkehrs- infrastruktur 2. Förderung durch die öffentliche Hand 3. Grundstücke und Gebäude 4. Arbeits- markt 5. Absatz- und Bezugsfaktoren 6. Infrastrukturu- relle Eigen- schaften	1. Fehlende Aus- dehnungsmög- lichkeiten am alten Standort 2. Arbeitskräfte- reserven 3. Sonstige Gründe (Roh- stoffvorkommen, Übernahmen) 4. Zentralere Lage zu den Hauptabsatzge- bieten 5. Verkehrsver- hältnisse 6. Private Gründe	1. Arbeitsmarkt 2. Verkehr und Transport 3. Boden und Gebäude 4. Allgemeine Infrastruktur 5. Absatz und Beschaffung 6. Industrielle Ballung 7. Sonstige Faktoren 8. Öffentliche Förderung	1. Quantitativ und qualitativ ausreichendes Betriebsgelände 2. Ausreichendes Arbeitskräfte- potential 3. Niedrige Grundstücks- preise 4. Öffentliche Finanzierungs- hilfen 5. Vorhandene Betriebsgebäude 6. Günstige Verkehrslage zu Absatzmärkten 7. Sonstige Standort- entscheidungs- gründe 8. Günstige Ver- kehrslage zu Bezugsmärkten 9. Sonderab- schreibungen

durchaus als wesentlich empfunden werden können, verlieren in dem Maße ihre Fähigkeit zur Standortlenkung, in dem sie als „ubiquitär“ einzustufen sind. Lenkungseffekte treten demnach nur dann ein, wenn entweder ein betriebsnotwendiges Mindestanspruchsniveau von zunächst erwogenen Standorten erkennbar nicht erfüllt wird, oder aber wenn oberhalb des Mindestniveaus die Ausstattungen verschiedener Orte so deutlich differieren, daß ein Unternehmer dies als besonderen Vor- oder Nachteil für die wirtschaftliche Tätigkeit seines Betriebes ansieht.

Die Bedeutung etwa der Verkehrsanbindung oder auch preiswerter Grundstücke, die zum Vorleistungsfächer nahezu aller um Investitionen werbenden Gemeinden zählen, muß vor diesem Hintergrund trotz vorderer Positionen in den Standortfaktorkatalogen hinsichtlich regionaler Lenkungswirkungen als nicht mehr sehr hoch angesehen werden. Ähnliche Überlegungen gelten angesichts der langfristigen Beschäftigungsperspektiven für den Faktor „Arbeitskräfte“ — wenn auch sicherlich mit Ausnahme der qualifizierteren Arbeitnehmer.

Ein ausschließlicher Rückgriff auf summarische Prioritätenskalen der Unternehmer als Bezugspunkt regionalpolitischer Maßnahmen begegnet des weiteren der Schwierigkeit, daß sowohl die Determinanten zur Bestimmung des Suchraums wie auch Art und Umfang der als wesentlich erachteten Standorteigenschaften im Vergleich verschiedener Betriebe und Unternehmertypen uneinheitlich sind. Als wesentliche Einflußgrößen heterogener Verhaltensweisen gelten die Art der Ansiedlung, die Selbständigkeit, das Unternehmensziel, die Branche, die Rohstoffabhängigkeit, der Kundenkreis sowie insbesondere die Betriebsgröße. Einige Schlaglichter mögen dies exemplarisch belegen:

- In sektoraler Hinsicht zeigen die Industriebereiche Bergbau, Industrie der Steine und Erden, die Nahrungs- und Genußmittelindustrie sowie Teile der eisen- und metallverarbeitenden Industrie eine deutlich ausgeprägtere Affinität zum Standortfaktor „günstige Lage zu den Rohstoffquellen bzw. zum Beschaffungsmarkt“ als andere Branchen⁶.
- *Conditio sine qua non* für Zweigstellengründungen ist der Anschluß an das überregionale Verkehrsnetz, während bei Verlagerungen und Neugründungen der Faktor „Grund und Boden“ die erste Stelle einnimmt⁷.
- In der Unterscheidung nach Betriebsgrößenklassen⁸ zeigt sich, daß Betriebe bis 20 Arbeitnehmer ihre Standortentscheidung auf eine Zahl von etwa 7 Standortfaktoren gründen, über einen Kern gleichgerichteter Interessen hinaus (preiswerte Grundstücke, Grundstücksreserven für Erweiterungsmöglichkeiten, Kundennähe, guter Anschluß an Autobahnen und Bundesstraßen) jedoch ein uneinheitli-

ches Anspruchsbild zeigen und sich einer gemeinsamen Beurteilung entziehen. Betriebe von 21 bis 50 Arbeitnehmern haben ein gegenüber den kleineren mit rund 9 Faktoren höheres Anspruchsniveau, haben aber am letztendlich gewählten Standort auch die meisten Abstriche vom Wunschbild hinzunehmen. Betriebe über 50 Arbeitskräfte zeigen mit 7 als sehr wichtig erachteten Anforderungen ein gegenüber den mittleren Betrieben weniger komplexes Bild. Sie verfügen dabei auch im Gegensatz zu den Kleinbetrieben über einen weitgehend einheitlichen Raster, der sich im wesentlichen aus den Eigenschaften „Investitionsbeihilfen des Staates“, „Grundstücksreserven für Erweiterungsmöglichkeiten“, „Preiswerte Grundstücke“, „Niedrige Erschließungskosten“, „Guter Anschluß an Autobahnen und Bundesstraßen“, „Ausreichendes Angebot an gut ausgebildeten Facharbeitern“, „Kundennähe“ sowie „Ausreichendes Angebot an ungelernten Arbeitskräften“ rekrutiert.

Die Verbindung der Ubiquitätsüberlegungen mit den Aspekten der Heterogenität von Standortkalkülen einzelner Investorentypen führt zu einem äußerst komplexen Raster von Anknüpfungspunkten für Lenkungsinstrumente der Regionalpolitik. Angesichts der derzeitigen und absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung sowie der vorgefundenen infrastrukturellen Ausstattung der Teilräume der Bundesrepublik Deutschland lassen echte „Lücken“ betriebsnotwendiger Basisfaktoren im regionalen Standorteigenschaftenkatalog nur in wenigen Fällen Gebiete für die Vornahme von Investitionen als nicht denkbar erscheinen. Als letztlich standortlenkende Faktoren für die große Masse der prinzipiell standortungebundenen Investoren könnten damit zum einen relativ geringe qualitative oder quantitative Ausstattungsdifferenzen bei den betrieblichen Basisfaktoren in Frage kommen oder aber zum anderen Eigenschaften zum Tragen gelangen, die im Standortkalkül eher nachrangig sind. Die Chancen einer auf die Verbesserung einzelner Standorteigenschaften in Fördergebieten einwirkenden Regionalpolitik müssen vor diesem Hintergrund als begrenzt betrachtet werden:

- Relativ geringe Ausstattungsunterschiede bei betrieblichen Basisfaktoren werden bei der Mehrzahl der Unternehmer, die lediglich ein vorhandenes Anspruchsniveau erfüllt sehen wollen, entweder gar nicht zur Kenntnis genommen oder aber möglicherweise als zu marginal empfunden, um mit hohem Gewicht in Standortwahlüberlegungen einzufließen.
- Der Einsatz regionalpolitischer Instrumente, die auf eine Verbesserung „nachrangiger“ Standorteigenschaften abzielen, bedingt eine Vorhaltungspolitik bei Faktoren spezielleren Charakters mit jeweils relativ kleinem Adressatenkreis; eine derartige Politik ist zwangsläufig mit großen Unsicherheiten über das Ausmaß der individuell empfundenen Anreizwirkungen behaftet und setzt einen erheblichen Mitteleinsatz voraus.
- Agglomerationsvorteile wirtschaftsstarker Räume, die sich aus einer größeren Bevölkerungsdichte und einem im Vergleich zu wirtschaftsschwachen ländlichen Gebieten positiven Wachstumsimage ergeben, sind mit Instrumenten, die

6 Kreuter, H.: Industrielle Standortaffinität und regionalpolitische Standortlenkung. — Berlin 1974. = Schriftenreihe zur Industrie- und Entwicklungspolitik, Bd. 13. S. 101.

7 D. Fürst, K. Zimmermann und K. H. Hansmeyer, a.a.O., Teilband I, S. 73.

8 Das folgende nach U. Freund und G. Zabel, a.a.O., S. 341 ff.

an einzelne Standortfaktoren anknüpfen, ohnehin nicht zu beseitigen.

Es wird damit deutlich, daß es zur Verbesserung oder Wahrung von Investitionschancen sowie für den Verbleib besonders der qualifizierten Arbeitnehmer auch in längerfristiger Sicht zwar eine unerläßliche Aufgabe bleibt, in wirtschaftsschwachen Gebieten vorhandene oder abzusehende Defizite speziell bei wirtschafts- oder haushaltsnahen Infrastruktureinrichtungen in Grenzen zu halten, abzubauen oder zu verhindern, eine derartige Strategie jedoch nicht alleiniges Instrument für die Umlenkung von Investitionen sein kann. Eine interregionale Angleichung aller Standorteigenschaften ist — wie das Konzept der räumlich-funktionalen Arbeitsteilung zeigt — aus raumordnungspolitischer Sicht ohnehin gar nicht erwünscht.

Die Umlenkung industrieller Investitionen in Fördergebiete, die auch bei räumlich-funktionaler Arbeitsteilung ihre Bedeutung behält, wenngleich unter Beachtung strenger Anforderungen im Hinblick auf die vorherrschende Funktion einer Region, erfordert damit über die Beeinflussung einzelner Standorteigenschaften hinausgehend ein Instrumentarium, das die betriebsindividuell empfundenen Vorteile von Nichtfördergebieten gegenüber Fördergebieten durch Kompensationszahlungen an den Investor zumindest ausgleicht. Dieses Instrument liegt in der Gewährung von Investitionszulagen und -zuschüssen im Rahmen der GRW vor. Ziel einer effizienten Förderpolitik muß es dabei theoretisch sein, die Höhe der gezahlten Kompensationen an dem Maß der Benachteiligungen eines Investors in dem regionalpolitisch gewünschten Investitionsgebiet auszurichten.

3. Die Lenkungseffizienz direkter Investitionshilfen

Die regionale Wirtschaftspolitik hat sich das Ziel gesetzt, zusätzliche Arbeitsplätze in den Fördergebieten zu schaffen sowie bestehende zu sichern. Sie will durch den Einsatz des Förderinstrumentariums mithin vor allem die Einrichtung von Arbeitsplätzen bewirken, die ohne Förderung überhaupt nicht oder aber außerhalb der Fördergebiete geschaffen worden wären.

In ihren Erfolgsnachweisen geht die Bundesregierung davon aus, daß insbesondere bei dem Instrument der direkten Finanzierungshilfen ein stringenter Konnex zwischen der Förderung und der Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen existiert. So heißt es in einer Publikation, das geförderte Investitionsvolumen privater Unternehmer sei in vollem Umfang durch die Förderung mobilisiert worden⁹; im 6. Subventionsbericht wird ebenfalls die Schaffung neuer und Sicherung bestehender Arbeitsplätze in Fördergebieten, die gemäß den Richtlinien zu einem Teil durch Zulagen und/oder Zuschüsse des Staates finanziert werden konnten, ohne Abstriche dem Förderinstrumentarium zugeschrie-

ben¹⁰, das heißt, implizit als intraregional induziert oder interregional umgelenkt bewertet.

Der unterstellte kausale Zusammenhang zwischen Subvention und Investition wird hingegen von den Untersuchungen zur Effizienz der Förderung in Zweifel gezogen. Dies gilt insbesondere für die subventionierten Erweiterungs-, Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen, die nach der Antragsstatistik der Förderung im Zeitraum 1972 bis 1975 immerhin ca. zwei Drittel des gesamten geförderten Investitionsvolumens ausmachen. Der „Mitnahmeeffekt“ der öffentlichen Hilfen wird bei dieser Investitionsgattung sehr hoch und damit die Effizienz der eingesetzten Mittel als der reziproke Wert sehr niedrig eingestuft¹¹.

Diese Einschätzung gründet darauf, daß zum einen in der Regel die Determinante für Betriebserweiterungen (als dem im Vergleich zu Ansiedlungen und Rationalisierungen überwiegenden Block) in der Konjunktur- und Marktlage, nicht jedoch in der Förderung gesehen wird, die man lediglich als willkommene Liquiditätshilfe mitnimmt. Zum anderen ist meist durch den bereits gegebenen Standort derjenige der Erweiterung präjudiziert, so daß die durch Förderung zu bannende Gefahr des Verlustes von Betriebsteilen oder ganzer Betriebe im Zuge von Erweiterungsvorhaben sich auf wenige, allerdings quantitativ unter Umständen nicht unwesentliche Fälle beschränkt.

Die Wertungen zur Wirksamkeit einer Förderung von Betriebserweiterungen stützen sich allerdings mehr auf Plausibilitätsüberlegungen und pauschale Urteile von Praktikern der Regionalpolitik als auf fundierte empirische Resultate. Hier gilt es zweifellos, eine Erkenntnislücke zu schließen und insbesondere zu prüfen, ob nicht entgegen dem ersten Anschein zwar nach der Zahl der Fälle die „Mitnehmer“ klar überwiegen, sich das Bild aber grundlegend ändert, wenn die in jedem Falle besser geeignete, weil zieladäquate Meßgröße der Arbeitsplätze zur Bewertung herangezogen wird. Einige umfangreiche Betriebserweiterungen, deren Abwanderung unter Umständen durch Fördermaßnahmen verhindert wurde, könnten die Mehrzahl der bei Erweiterungen geförderten Arbeitsplätze auf sich vereinen und durch diesen Größeneffekt doch noch zu einer relativ hohen Lenkungseffizienz bzw. zu einem hohen Wirkungskoeffizienten der eingesetzten Mittel führen.

Der Zusammenhang zwischen Förderung und Ansiedlung ist erheblich intensiver durchleuchtet als derjenige zwischen Förderung und Erweiterung, da fast alle Standortuntersuchungen nur die Gründung eines Betriebes als Erkenntnisobjekt einer Standortwahlanalyse sehen, nicht hingegen die Erweiterung, obwohl sie zwangsläufig ebenso eine Standortentscheidung impliziert. Unternehmensansiedlungen erreichten 1972 bis 1975 ungefähr einen Anteil von einem Drittel am geförderten Investitionsvolumen der privaten Wirtschaft.

10 Sechster Subventionsbericht. Bundestagsdrucksache 8/1195. S. 27.

11 Wolf, F.: Wie effizient ist die regionale Wirtschaftsförderung? In: Informationen zur Raumentwicklung. (1975) H. 9, S. 432. / Wieting, R.: Regionale Strukturpolitik auf dem Prüfstand. In: WSI-Mitteilungen. (1976) H. 10, S. 612.

9 Regionalpolitik für 21 Millionen Bürger. Hrsg.: Referat Presse und Information des Bundesministeriums für Wirtschaft. — Mai 1976. S. 12.

Aktuellere Gesamtdaten liegen derzeit noch nicht vor; aus Einzelinformationen ist jedoch zu schließen, daß sich der Anteil der Ansiedlungen im Zuge der Abschwächung der Investitionstätigkeit weiter verringert hat.

Die synoptisch dargestellten Standortuntersuchungen kommen in der Mehrzahl zu dem Resultat, daß der Anreizeffekt von Finanzierungshilfen für eine interregionale Umlenkung von geplanten Betriebsstätten gering ist, und folgern daraus meist sehr einschneidende Modifikationsforderungen und -vorschläge im Hinblick auf die regionalpolitische Instrumentenkonzeption¹². Im Gegensatz dazu schließen sowohl die Verfasser wie auch *Georgi/Giersch* aus ihren Unternehmensbefragungen auf eine sehr hohe Lenkungseffizienz von direkten Investitionshilfen für Betriebsansiedlungen.

Zwar stuften auch die Verfasser 18 von 29 Unternehmen, die sich zwischen 1970 und 1975 im Untersuchungsraum Saarland/Westpfalz ansiedelten und zum Interview bereit waren, als regional un gelenkt ein und *Georgi/Giersch* im Saarland für den Zeitraum 1968 bis 1976 18 von 31¹³; diese Relationen verdienen jedoch wenig Interesse, da ihnen der Zielbezug fehlt. Gewichtet man mit den Beschäftigtenzahlen als der Zielgröße, so ergibt sich ein völlig anderes und für die Förderung sehr positives Bild: Die Lenkungseffizienz schnellte in der Untersuchung der Verfasser auf 82,5 % hoch, das heißt, 2 548 Beschäftigte der in den 29 untersuchten Ansiedlungen 3 089 insgesamt Beschäftigten verdanken ihren Arbeitsplatz der Förderung; *Georgi/Giersch* liegen bei einer Relation von 8 846 zu 2 699 Arbeitskräften in un gelenkten Betriebsstätten nur geringfügig ungünstiger¹⁴.

Die Umkehrung der Ergebnisse ist darauf zurückzuführen, daß der Lenkungseffekt bei größeren Unternehmen erheblich ausgeprägter ist als bei kleinen Betrieben, die meist regional gebunden sind und bei deren Ansiedlungsentscheidung weniger die Standortfrage als vielmehr die Suche nach einer — regionalen — Marktnische im Vordergrund steht. Zieht man zusätzlich die Mittelvergabe zur Bewertung regionalpolitischer Bemühungen heran, so werden die Resultate noch günstiger: 94,1 % der durch die Befragungen der Verfasser erfaßten direkten Investitionshilfen sind in interregional gelenkte Unternehmungen geflossen¹⁵! Die höhere Mitteleffizienz gegenüber der auf die Arbeitsplätze bezogenen Len-

kungseffizienz rührt daher, daß zum einen die größeren Betriebe erheblich kapitalintensiver produzieren und dadurch die gelenkten Betriebe in toto höhere Investitionskosten pro Arbeitsplatz und damit höhere Bemessungsgrundlagen für die Förderung aufweisen, zum anderen die un gelenkten Ansiedlungen — und darunter insbesondere die Verlagerer — anscheinend bewußt geringer gefördert wurden. Der Fördermitteleinsatz pro geschaffenem und gelenktem Arbeitsplatz belief sich dadurch auf 12 893 DM gegenüber nur 4 892 DM für „Mitnehmer“ bei einem gewogenen Mittel von 11 762 DM¹⁶.

Angesichts der Bedeutung der Erfolgsanalyse für die Wertung vergangener Politik wie auch für die Entwicklung zukünftiger Konzeptionen kann eine bloße Konfrontation unterschiedlicher Aussagen und Resultate nicht befriedigen. Es ist vielmehr zu ergründen, worauf die Gegensätze zurückzuführen sind und welche Aussage die „richtige“ ist. Unseres Erachtens können alle angeführten und auf Befragungen basierenden Analysen mit Ausnahme derjenigen der Verfasser und von *Georgi/Giersch* deshalb keine gültigen Aussagen zur Mitteleffizienz der derzeit eingesetzten Instrumente liefern, weil sie nicht ausschließlich in Förderregionen befragt haben, zudem fast nur Ansiedlungen untersuchen, die vor der Neuordnung des regionalpolitischen Instrumentariums im Jahre 1969 erfolgt sind, und die Betriebsgröße als die ausschlaggebende Variable überhaupt nicht berücksichtigen oder aber infolge ungünstig gewählter Klassenabgrenzungen nicht erkennen können.

Den beiden Studien kommt allerdings auch kein unbedingter Verallgemeinerungsanspruch zu, da zum einen die Probandenzahl dafür zu gering ist, zum anderen das Saarland als Kerngebiet beider Untersuchungen eine sehr gut ausgebaute Infrastruktur mit einem qualitativ und quantitativ (arbeitsmarktpolitisch offene Grenze zu Frankreich!) guten Angebot an Arbeitskräften bietet. In einem solchen Gebiet ohne große Nachteile gegenüber den Agglomerationen kann die Ansiedlungshilfe unter Umständen eher zur standortbestimmenden Variable werden als in schlechter ausgestatteten Regionen. Trotz dieser Einschränkungen ist zu vermuten, daß durch den auch in den übrigen Förderregionen zu erwartenden Größenstruktureffekt die Lenkungseffizienz insgesamt bei Ansiedlungen zwar nicht die zitierten Werte erreicht, aber auch nicht gravierend daruntersinkt.

4. Die Zieleffizienz der Investitionshilfen

Den Stellenwert der Regionalpolitik für eine Region bestimmt die Lenkungseffizienz allerdings nur in geringem Maße. Diese Relation zwischen denjenigen unmittelbaren Zielgrößenveränderungen, die auf die Förderung ursächlich zurückzuführen sind, und den gesamten geförderten Veränderungen indiziert lediglich die Zieladäquanz des Mitteleinsatzes. Meßkriterium für die Bedeutung regionalpolitischer Instrumente zur relativen Wohlstandsverbesserung ist vielmehr die Zieleffizienz, die Ausdruck einer Projektion der

12 Neben diesen Untersuchungen, die ihre Einstufung der Lenkungseffizienz auf Befragungen der angesiedelten Unternehmen zu ihrer Standortwahl stützen, ist auch versucht worden, den Grad der Abhängigkeit von Finanzierungshilfen und Investitionsvolumen in Fördergebieten regressionsanalytisch zu bestimmen. Die Arbeiten, die nicht nach der Art der Investition differenzieren, stellen zwar eine Korrelation fest, deren Koeffizient aber weit unter 1 liegt. Vgl. *Bölting, H. M.*: Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik. — Münster 1976. = Beiträge SWR, Bd. 35. S. 145 ff./*Recker, E.*: Investitions- und Arbeitsplatzfolge der Regionalpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1976) H. 12, S. 821 ff.

13 *U. Freund* und *G. Zabel*, a.a.O., S. 355 ff.; *H. Georgi* und *V. Giersch*, a.a.O., S. 170.

14 *U. Freund* und *G. Zabel*, a.a.O., S. 355 ff.; *H. Georgi* und *V. Giersch*, a.a.O., S. 170.

15 *U. Freund* und *G. Zabel*, a.a.O., S. 366.

16 Ebenda.

durch Förderung erreichten Zielbeiträge auf den Hintergrund der regionalen Zielgrößenaggregat ist.

Die Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe weisen seit ihrem Start ziemlich konstant eine jahresdurchschnittliche Zielgröße von ca. 100 000 zu schaffenden Arbeitsplätzen in Ansiedlungen und Erweiterungen aus¹⁷. Die letzte vorgelegte Erfolgsbilanz läßt für den Zeitraum 1972 bis 1975 dieses Ziel als erreicht erscheinen¹⁸. Würde dies auch für den übrigen Zeitraum unterstellt, so wären rein rechnerisch in den nun fast zehn Jahren, die das regionalpolitische Instrumentarium in seiner neu geordneten Konzeption eingesetzt wird, dank der Förderung rund eine Million Arbeitsplätze unmittelbar entstanden. Diese Zahl erhöht sich noch durch Multiplikatoreffekte, die aus der Verausgabung erzielter Einkommen und den intraregionalen Vorleistungsverflechtungen resultieren. Allein die unmittelbaren Arbeitsplatzeffekte hätten mithin bei ca. 8 Millionen Erwerbspersonen in den Förderregionen ausgereicht, in diesem Dezzennium für ca. 12 Prozent der Erwerbsbevölkerung neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Leider war jedoch die Regionalpolitik keineswegs so erfolgreich, wie diese Zahlen suggerieren. Erstens entspricht das ausgewiesene Gesamtvolumen geschaffener Arbeitsplätze infolge der Fehlerhaftigkeit der Antragsstatistik nicht dem tatsächlich geschaffenen Volumen; nach überschlägigen Schätzungen dürfte die Antragsstatistik, die die Basis für die amtliche Erfolgsstatistik bildet, ungefähr um den Faktor 2 überzeichnen¹⁹. Zweitens liegt die Lenkungseffizienz, wie skizziert, insbesondere bei Erweiterungsinvestitionen, die allein zwei Drittel des Gesamtvolumens auf sich vereinen, deutlich unter 100 Prozent; der Erfolg wird durch den Mitnahmeeffekt geschmälert. Drittens ist ein Teil der geschaffenen Arbeitsplätze durch Betriebsschließungen oder -verkleinerungen in der Zwischenzeit wieder verlorengegangen; dieses Persistenzproblem ist quantitativ nicht abschätzbar. Unternimmt man den angesichts der aufgezeigten Kenntnislücken äußerst problematischen Versuch einer quantitativen Schätzung, so dürfte die Förderpolitik der letzten zehn Jahre für höchstens 2 bis 3 Prozent der Erwerbstätigen in den Fördergebieten die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze initiiert haben. Diese Zahl wäre, an den Zielgrößen gemessen, sicher nur sehr bedingt als Erfolg zu apostrophieren, zumal da es sich nicht automatisch um zusätzliche Arbeitsplätze handelt, da im gleichen Zeitraum viele Arbeitsplätze dem Strukturwandel zum Opfer gefallen sind, die es zu ersetzen gilt.

Während Schätzungen zur Zieleffizienz der Regionalpolitik sich auf der nationalen Ebene auf unzureichendes statistisches Material stützen und mithin sehr vage bleiben müssen,

versucht die Analyse der Verfasser mit Hilfe eigener Erhebungen, für eines der 21 Aktionsgebiete — Saarland/Westpfalz — die Zieleffizienz geförderter Ansiedlungen möglichst exakt zu bestimmen und aus der kleinräumigen Analyse Wirkungshypothesen für die gesamte Fördergebietskulisse abzuleiten.

Diese Effizienzanalyse erfaßte 3 089 besetzte Arbeitsplätze, die zu 82,5 Prozent ohne Investitionshilfen nicht im Aktionsraum in den Jahren 1970 bis 1975 entstanden wären. Der Anteil der erfaßten an der Gesamtheit aller geförderten Arbeitsplätze in Ansiedlungen im fraglichen Zeitraum ist infolge der Geheimhaltungsklauseln sowie unterschiedlicher Stichtagvorstellungen zum Gründungszeitpunkt nicht exakt ermittelbar. Die zuständigen Regierungsstellen von Rheinland-Pfalz und Saarland nannten eine Zahl von 94 — noch existenten — Betrieben mit 5 690 Arbeitskräften²⁰. Es besteht Grund zu der Annahme, daß die tatsächliche Zahl etwas höher liegt.

Verknüpft man den Basiswert von 5 690 Arbeitskräften mit der Lenkungseffizienz der Stichprobe, so sind 4 694 Arbeitsplätze infolge der direkten Förderung in Saarland/Westpfalz entstanden. Die Region beherbergt rund 750 000 Erwerbstätige, so daß die aus regionaler Sicht in sechs Jahren induzierten Arbeitsplätze einen Anteil von lediglich 0,63 Prozent erreichen! Der Wert dieses geringen Anteils reduziert sich zudem noch dadurch, daß die Qualifikationsstruktur dieser Arbeitsplätze deutlich unterdurchschnittlich ist²¹.

Der Anteilswert von 0,63 Prozent spiegelt allerdings noch nicht den Gesamteffekt der gelenkten Arbeitsplätze für die Region wider, da die Folgeeffekte nicht eingebunden sind²². Der Multiplikator für die intraregionalen Folgeeffekte wurde primärstatistisch aus Stichprobenbefragungen von Arbeitnehmern aus geförderten Betrieben (Einkommensverausgabung) sowie von Lieferanten ermittelt. Er erreicht arbeitsplatzbezogen einen Wert von 1,22 und bleibt damit erheblich unter bislang geschätzten Werten; so rechnet noch der Dritte Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe aus dem Jahr 1974 mit dem Multiplikator 2, einem Wert, von dem sich angesichts der offensichtlichen Überhöhung²³ die für die Regionalpolitik Verantwortlichen langsam lösen²⁴. Die Einbezie-

20 U. Freund und G. Zabel, a.a.O., S. 104 ff.

21 Unterdurchschnittliche Qualifikationsstrukturen konstatieren auch andere Ansiedlungsstudien: Vgl. z. B. D. Fürst, K. Zimmermann und K. H. Hansmeyer, a.a.O., S. 193 / Kohler, H.; L. Reyher: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte. Ein Beitrag zur Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 8. Jg. (1975)./Wolf, F.: Effizienz und Erfolgskontrolle, a.a.O., S. 127 ff.

22 Darüber hinaus sind auch die einmaligen Effekte aus der Erstellung gelenkter Betriebe noch nicht berücksichtigt. Einschließlich der einmaligen intraregionalen Folgeeffekte erreichen sie — errechnet auf der Basis der befragten Ansiedler sowie ihrer Investitionsgüter-Lieferanten — eine Größenordnung von ca. 2 000 Mann/Jahren.

23 So kommt Stäglin in einer Wirkungsanalyse für den Gesamt- raum der Bundesrepublik mit seinen erheblich geringeren Versie- rungskoeffizienten nur zu einem Wert nahe 2; vgl. Stäglin, R., (u. a.): Multiplikatorwirkungen des Konjunkturprogramms von 1975. Hrsg.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. — Berlin 1976. = Beiträge zur Strukturforchung, H. 45. S. 30.

24 Vgl. W. Albert, a.a.O., S. 11.

17 Die geförderten Umstellungs- und Rationalisierungsinvestitionen, die nach den Rahmenplänen jahresdurchschnittlich zusätzlich ebenfalls ca. 100 000 Arbeitsplätze sichern sollen, werden aus der weiteren Betrachtung ausgeklammert, weil überhaupt keine Angaben und Untersuchungen zu deren Zieleffizienz vorliegen. Wenn allerdings die Lenkungseffizienz dieser Förderungen nahe Null einzuordnen sein sollte, so liegt zwangsläufig die Zieleffizienz ebenso nahe Null.

18 Regionalpolitik für 21 Millionen Bürger, a.a.O., S. 9.

19 Vgl. dazu D. Ewringmann und G. Zabel, a.a.O., S. 763 f.

hung der Multiplikatoreffekte hebt den gesamten Zieleffekt zwar von 0,63 auf 0,77 Prozent; es fällt jedoch schwer, diesen Wert, der das Ergebnis sechsjähriger staatlicher Ansiedlungsförderungsbemühungen darstellt, gerade in der Untersuchungsregion mit ihren Umstrukturierungsproblemen als Erfolg zu apostrophieren.

Will man den Anteilswert für die eine Region mit der skizzierten vagen Schätzung für die Gesamtheit der Fördergebiete vergleichen — bzw. ihn zur Überprüfung heranziehen —, so sind zunächst die jeweils unterschiedlichen betrachteten Zeiträume zu synchronisieren: Der Anteilswert für Saarland-Westpfalz verdoppelt sich auf ca. 1,5 Prozent, liegt jedoch damit deutlich unter dem globalen Schätzwert von 2 bis 3 Prozent. Bei der Gegenüberstellung ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Wert von 1,5 Prozent zwar auch schon die Folgeeffekte enthält, sich aber nur auf Ansiedlungen bezieht. Da der Lenkungseffekt bei Erweiterungen über Null liegt — wenngleich vermutlich schwach ausgeprägt —, wird sich der Anteilswert in der Region Saarland/Westpfalz in den Schätzbereich hinein erhöhen. Daraus läßt sich jedoch noch kein Schluß auf die Qualität des Schätzwertes ableiten, da die Region wie skizziert fördergebietsuntypisch ist: Gemäß der Antragsstatistik sind 25 Prozent mehr geförderte Arbeitsplätze geschaffen worden als im Bundesdurchschnitt.

Die Ergebnisse aus der Einzelregionsanalyse lassen sich also nur sehr bedingt verallgemeinern. Sie stellen aber angesichts der Schwierigkeiten einer auf die regionalpolitischen Ziele bezogenen globalen Erfolgsanalyse der direkten Förderung privater Investitionen immerhin einen wesentlichen Anhaltspunkt dar. Danach liegt der Anteil der infolge von Investitionshilfen direkt und indirekt geschaffenen Arbeits-

plätze an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen eher knapp unter als über 2 Prozent. Diese geringe Zieleffizienz läßt auch die Beobachtung verständlich werden, daß die Beschäftigungsprobleme der Fördergebiete trotz der regionalpolitischen Bemühungen bislang nicht gelöst werden konnten.

Das Ergebnis der Evaluierungsüberlegungen ist somit zwiespältig. Zumindest für Ansiedlungen scheint die Lenkungseffizienz bei den geförderten Arbeitsplätzen verhältnismäßig hoch zu sein. Das Volumen der insgesamt attrahierten Arbeitsplätze ist jedoch viel zu gering, um einen spürbaren Anteil an den Regionalaggregaten zu erreichen. Die Regionalpolitik bedarf deshalb einer Neuorientierung — nicht, weil sie Mittel einsetzt, die nur mitgenommen werden, sondern weil sie — gemessen an den Ergebnissen — offensichtlich Instrumente einsetzt, die bei gegebener Dosierung nicht genügend Potential aktivieren können. Eine Sensibilitätsanalyse — wie sie *Fürst/Zimmermann/Hansmeyer* ansatzweise durchgeführt haben²⁵ — könnte ermitteln, wie hoch die direkte Investitionshilfe sein müßte, um ein die Zielgrößen erreichendes Potential umlenken zu können bzw. ob das Instrument der direkten Finanzierungshilfe selbst bei höherer Dosierung überhaupt das zielnotwendige Potential aktivieren kann oder aber durch andere Instrumente ergänzt werden muß²⁶.

25 *D. Fürst, K. Zimmermann und K. H. Hansmeyer*, a.a.O., Tab. 82 B4; vgl. auch *F. Ballestrem*, a.a.O., Tab. 26.

26 Die umfangreiche Palette der Vorschläge kann hier nicht ausbreitet werden. Fast alle zitierten Untersuchungen enthalten Schlußfolgerungen, die auf ein verändertes Instrumentarium der Regionalpolitik hinzielen.