

DAVID WADLEY/REINHOLD GROTZ/GABRIELE BUTSCHEID

### **Die Neustrukturierung von Regionen: Kernpunkte der jüngsten OECD-Studien**

#### **Kurzfassung**

*Dieser Artikel faßt die Ergebnisse der Diskussion zum Thema Regionalentwicklung zusammen, die sich im Laufe der letzten 15 Jahre aus Studien der OECD und im englischsprachigen Raum ergeben haben. Im ersten Teil sind die Bedingungen der Regionalentwicklung seit der ersten Ölkrise beschrieben, der zweite Teil enthält ein Grundlagen-Modell und untersucht dessen Bedeutung und Anwendungsmöglichkeiten für die Mitglieds-länder der OECD und der dritte Teil enthält eine Prognose für die Regionalpolitik auf internationaler Ebene.*

#### **1. Die Grundlagen**

##### **1.1 Veränderte Rahmenbedingungen**

Die Ölkrise 1973 löste eine Welle weltwirtschaftlicher Erschütterungen aus und führte in allen Industrienationen zu grundlegenden strukturellen Veränderungen der Wirtschaft.

Die OECD-Länder begannen, ihre alten und arbeitsintensiven Industrien zu rationalisieren, teilweise wurden sie in NIC-Länder (Newly Industrialising Countries) verlagert, in anderen Fällen führte der Einsatz von Automaten und Robotern zu einem "jobless growth".

Aus der Sicht der Regionalplanung interessieren besonders die räumlichen Auswirkungen dieser Prozesse, denn der konzentrierte Verlust von Arbeitsplätzen in einigen Branchen und Regionen schuf den Typ der Krisenregion (stranded region), der in vielen OECD-Ländern vorkommt. Darüber hinaus gibt es Regionen, die unter ihren Lageverhältnissen leiden. Periphere Lagen bzw. Situationen zeigen häufig Merkmale der Unterentwicklung, wofür ganz verschiedene Ursachen verantwortlich sein können. Die Möglichkeiten reichen von großen Distanzen zu wirtschaftlichen Kernräumen (z.B. abgelegene Teile der USA und Kanadas, Insel Hokkaido in Japan) über Gebirgsregionen (Kanada, Skandinavien) bis hin zu

Wüsten oder Halbwüsten (USA, Australien). Im Gegensatz dazu sind manche Kernräume (z.B. Paris, London, Tokio) stark überbelastet, so daß es dort Ziel der Regionalpolitik sein kann, ihr Wachstum zu reduzieren.

Dennoch ist auf der internationalen Ebene eine wachsende Integration verschiedener Teilräume — wenn auch in unterschiedlichem Maße — zu beobachten. Heute verbinden verbesserte Kommunikations- und Transporttechniken nicht nur die Regionen eines Staatsgebietes, sondern auch die verschiedener Länder viel effektiver miteinander als früher. Außerdem nimmt die räumliche Integration der westlichen Industrienationen dank wirtschaftlicher und politischer Zusammenschlüsse generell zu. Allerdings machen die leistungsfähigeren technischen Möglichkeiten und die vielseitigeren räumlichen Verflechtungen das Problem der Regionalsteuerung wesentlich komplexer. Außerdem gestaltet die wachsende Einbindung von Regionen in übernationale Organisationen mit zusätzlichen Wirkungsmechanismen die Aufgabe der Regionalplanung zunehmend schwieriger.

Multinationale Einflüsse sind auch auf der Ebene der Unternehmen spürbar. Aktivitäten auf dem Produktions-, Dienstleistungs- oder Finanzsektor werden von großen Konzernen in einem globalen Rahmen geplant, wobei Regionen als Plätze für Investitionen nur Mosaiksteinchen eines Gesamtkonzepts darstellen. Hierbei entstehen nicht selten Abhängigkeiten zwischen Peripherie und Zentrum, Erster und Dritter Welt, vielseitigen und spezialisierten Regionen usw. Auch auf diesem Gebiet sind die regionalen Verflechtungen komplexer und in gewisser Weise schlechter überschaubar geworden.

## 1.2 Gedanken zur Regionalpolitik

In den meisten OECD-Staaten ist der Ausgleich von regionalen Ungleichgewichten immer noch erklärtes Ziel der Innenpolitik. Vor 1974 war es einfacher, mit Hilfe sog. *foot-loose industries* die Wachstumskräfte der Wirtschaft gleichmäßiger zu verteilen. Weil solche Steuerungsmittel kaum mehr zur Verfügung stehen, lebt die Grundsatzdiskussion wieder auf: Die einen halten räumliche Disparitäten für ein unausweichliches Merkmal wachsender Wirtschaften und behaupten, daß Versuche, sie zu reduzieren, das nationale wirtschaftliche Wachstum bloß stören würden. Andere glauben an einen langfristigen Ausgleich der Ungleichgewichte durch Marktkräfte und halten deshalb Regierungsinitiativen für unnötig. Wieder andere glauben nicht an die ausgleichenden Kräfte der Wirtschaft und fördern daher staatliche Eingriffe, um kurzfristig Disparitäten auszugleichen. Und schließlich behaupten marxistische Theoretiker, man dürfe nicht an den Symptomen herumkurieren, sondern müsse das System grundsätzlich verändern.

Auch aus politischen Gründen halten Politiker vieler OECD-Staaten Aktionen gegen regionale Benachteiligungen für gerechtfertigt, denn große Einkommensunterschiede, regionale Arbeitslosigkeit usw. schaffen Instabilität und mindern die Chancen auf Wiederwahl. Darüber hinaus gibt es weitere Gründe für Handlungsbedarf: Nicht selten erzeugen Disparitäten auch Binnenwanderungsströme, die in den Quellgebieten Infrastruktur brach fallen lassen, an anderen Stellen Neuinvestitionen erfordern und dabei nicht selten die Inflation anheizen. In einigen Staaten spielen ethnische und separatistische Minderheitengruppen eine immer gewichtiger Rolle, die man durch regionale Maßnahmen zu beschwichti-

gen sucht, und manchmal führen strategische und militärische Überlegungen dazu, Grenzregionen durch wirtschaftliche und soziale Aktivitäten zu stärken.

Die meisten Staaten müssen mit ihren regionalen Ungleichgewichten leben. Für sie sind jedoch die damit verbundenen politischen Probleme hautnäher als die theoretische Auseinandersetzung darüber, ob die Disparitäten kurz- oder langfristiger Natur sind. Vermutlich können es sich gar nicht alle Staaten finanziell leisten, Investitionen gleichmäßig über das ganze Staatsgebiet zu verteilen. Doch müssen alle Lösungen — wenn sie nicht als zu naiv gelten wollen — die zunehmende globale Verflechtung durch grenzüberschreitende Aktivitäten berücksichtigen.

## 2. Ein politisches Modell

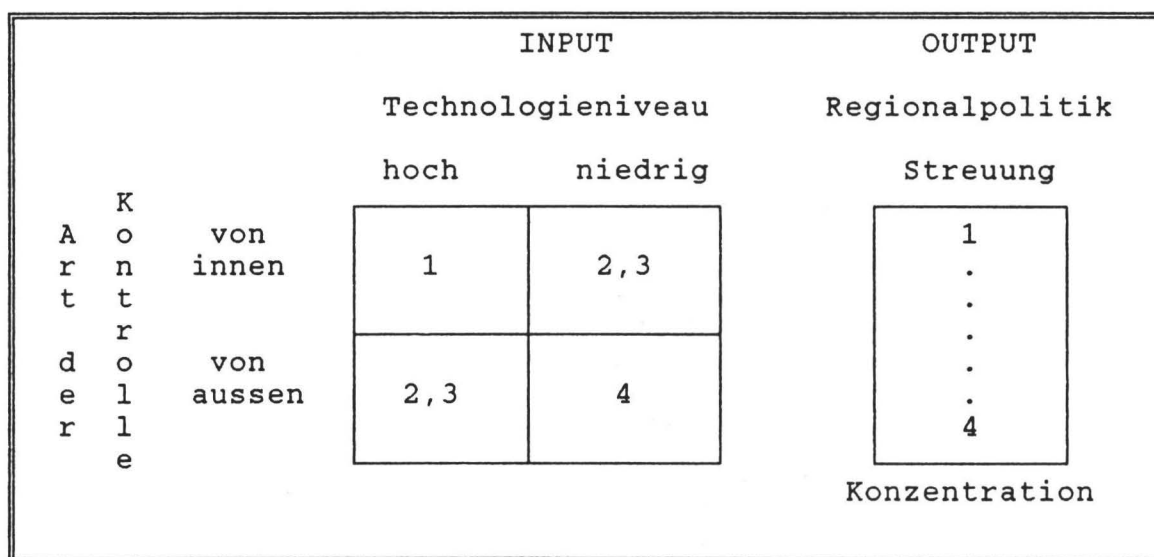
Investitionen schaffen die beiden wichtigsten Säulen für regionale Ausgewogenheit: Einkommen und Arbeitsplätze. Dabei sind zwei Aspekte wichtig. Der erste betrifft die Kontrolle der Investitionen. Seither kamen neue, nicht standortgebundene industrielle Aktivitäten gewöhnlich von außen in schwach entwickelte Regionen herein. Man kann solche Ansiedlungen zwar durch Anreize fördern, gegenwärtig ist ihre Zahl jedoch wegen der großen Bedeutung von Skalenerträgen in der Produktion und wegen der Übersättigung einzelner Märkte sehr gering. Man kann Investitionen aber auch an ihrem technologischen Inhalt messen. Technologische Überlegenheit kann die Möglichkeit eröffnen, wirtschaftliches Wachstum auf verschiedene Regionen zu verteilen, es muß nicht nur auf Kerngebiete konzentriert sein.

Abbildung 1 ist eine einfache Matrix aus den Faktoren "Art der Kontrolle" und "Technologieniveau", verbunden mit den Möglichkeiten regionaler Entwicklung. Die aufgeführten Optionen 1—4 geben das Ergebnis einer möglichen regionalpolitischen Entwicklung in der Spannweite zwischen räumlicher Verteilung und Konzentration wieder. Aus heutiger Sicht scheint die regionale Wirksamkeit der Kombination hoher Technologie (mehr Produkt- als Prozeßinnovationen) mit wirtschaftlicher Kontrolle in der Region selbst ziemlich gesichert (Quadrat 1). Hier kommt es zum Wachstum von Arbeitsplätzen, Einkommen und anderen Multiplikatoreffekten, die das Ziel einer ausgeglichenen Regionalentwicklung erreichbar scheinen lassen. Auch beim Gegenstück ist es nahezu sicher, daß in wenig entwickelten Nationen die von außen gelenkte Anwendung niedriger Technologie (Quadrat 4) zu einer raumwirtschaftlichen Konzentration führt, bei der wenig Möglichkeiten einer Steuerung zwischen Regionen bleiben. Weil die Rangfolge der beiden anderen Quadrate unklar ist, sind sie mit denselben Zahlen versehen (2,3). Oakey (1983, S. 63) schrieb, daß das Beschäftigungspotential importierter Technologie in der Regel gering ist, weil es sich dabei oft um "Zweite-Hand-Technologie" handelt. Andererseits kann sich eine eigenentwickelte, niedrige Technologie in von außen gesteuerten Wirtschaften ebenfalls sehr schwer gegenüber der Konkurrenz aus dem Ausland durchsetzen.

### 2.1 Steuerungsmöglichkeiten

In der Regionalpolitik für zurückgebliebene Gebiete der OECD-Staaten wurde in den 60er und 70er Jahren große Aufmerksamkeit auf von außen kommende Investitionen gelegt. Um 1980 fand in vielen Ländern ein Paradigmenwechsel statt, denn seitdem heißt vielfach die Devise: "Ent-

Abbildung 1:  
Modell der Entwicklung der Regionalpolitik



Quelle: eigener Entwurf.

wicklung der endogenen Potentiale“. Dabei wird als wichtigste Aufgabe die Koordination der verschiedenen Faktoren (Natur, Humankapital, Verkehr, städtische Infrastruktur) durch private und öffentliche Initiativen angesehen. Dies setzt allerdings einen regionalen Handlungswillen voraus. Beispielsweise waren in Österreich solche Aktivitäten mit einem gesteigerten sozialen und kulturellen Regionalbewußtsein verbunden.

Auf dem privatwirtschaftlichen Sektor ist man vor allem an kleinen und mittleren Unternehmen interessiert, denn diese Größengruppe zeigt sich am flexibelsten in der Anpassung an veränderte wirtschaftliche Bedingungen. Neu gegründete und kleine Firmen schaffen immer noch neue Arbeitsplätze — auch für Ungelernte. Aber solche Unternehmen sind auch instabiler, und die Merkmale der neu geschaffenen Arbeitsplätze verändern sich rasch. Diese Dynamik spiegelt sich auch bei den Innovationsprozessen wider. Einige Kleinunternehmen sind in der Lage, neue Anwendungsgebiete für Basisinnovationen aus den Forschungsabteilungen großer Firmen zu finden, indem sie die neuen Techniken abwandeln oder erweitern und so für eine rasche Verbreitung der neuen Erkenntnisse sorgen. Solche flexiblen und innovationsfreudigen Unternehmen sind wichtig für eine stete Erneuerung und Weiterentwicklung der Wirtschaft.

Die Unterstützung kleiner Unternehmen durch die öffentliche Hand schließt eine breite Palette von Maßnahmen ein: Langfristige Finanzierungshilfen, Risikoübernahme bei Krediten, Steuernachlässe für Innovatoren, Vorfinanzierungen für die Auswertung von Erfindungen sowie die Modernisierung des Maschinenparks usw. Weitere Unterstützungen werden in Form von Managementhilfen, Beratungen, Verbesserung der Infrastruktur, Hilfen zum Aufbau von Geschäftsverbindungen und kooperativen Zusammenschlüssen usw. gegeben.

Als wichtiges neues Element der privaten und öffentlichen Zusammenarbeit erweist sich die Idee der „enterprise zones“, die seit 1980 in Großbritannien und in den USA eingerichtet

werden, um innerstädtische oder andere strukturgeschädigte Gebiete zu rehabilitieren (Butler 1982). Großbritannien besitzt zahlreiche solcher Zonen, von denen die meisten klein sind (bis zu 500 ha) und von Städten verwaltet werden. Ihre Anziehungskraft gründet sich auf den Erlaß der Eigentumssteuer bei Kapitalerhöhungen, auf großzügige Abschreibungsmöglichkeiten, den Erlaß von lokalen Eigentumssteuern und auf weitere kleinere Vorteile. All diese Vergünstigungen gelten zusätzlich zu anderen regionalen Anreizen. — Das amerikanische Konzept setzt dagegen mehr auf *Steuernachlässe*, die ebenfalls zu mehr Arbeitsplätzen führen sollen.

Ein weiterer Schwerpunkt endogener Entwicklung ist der Dienstleistungssektor, der traditionell gegenüber dem sekundären Sektor bei der öffentlichen Unterstützung benachteiligt ist (Daniels 1983, S. 304—305). Den Behauptungen, daß Dienstleistungen nur temporäre Wohlstandssteigerungen hervorrufen, daß sie wenig produktiv seien und daß sie keinen bedeutenden Beitrag für die Handelsbilanz leisten, widerspricht weithin ein Bericht für die Europäische Gemeinschaft (Marquand 1980). Aus dieser Sicht ist nicht einzusehen, warum Dienstleistungen nicht gleichzeitig neben der Industrie gefördert werden sollen. Ausnahmen sind einige Verbraucherdienstleistungen, deren Markt schon gesättigt ist. Offensichtlich hat man die Rolle und das Kräftegefüge des größten Wirtschaftssektors in den OECD-Staaten noch nicht ausreichend erforscht und verstanden. Das Entwicklungspotential von Dienstleistungen könnte in Zukunft für regionale und nationale Ziele mehr ausgenutzt werden als bisher.

Um bodenständige Entwicklungen zu stützen, nahmen einige europäische Staaten nach der ersten Ölkrise direkte Eingriffe vor. Teilweise wurden in benachteiligten Regionen neue Unternehmen ganz oder teilweise in staatlicher Regie gegründet oder Firmen, die unter staatlichem Einfluß stehen, veranlaßt, dort aktiv zu werden. Dabei war neben den Primäreffekten immer auch beabsichtigt, durch das Beispiel Zuversicht zu verbreiten und Nachahmer zu finden. Beispielsweise wurden in Schweden, Frankreich, Belgien und in den Nieder-

landen regionale Entwicklungsgesellschaften gegründet, die als Finanzierungsinstitutionen agieren oder als Firmengründer tätig sein können. Italien bedient sich eines etwas anderen Instrumentariums. Durch seine Beteiligung an Unternehmen kann der Staat etwa 30 % der nationalen Investitionen kontrollieren. — Bis heute ist allerdings wenig über Kosten und Effizienz von staatlich gelenkten Investitionen im Vergleich zu allgemeinen mikroökonomischen Anreizen bekannt.

2.2 Technologische Möglichkeiten

Viele Regionalpolitiker schauen interessiert auf technologische Entwicklungen, weil sie sich von ihnen die Lösung schwieriger Probleme erhoffen. Technische Innovationen mit großer regionaler Wirksamkeit sind aber nicht nur selten, sondern oft auch zwiespältig in der Wirkung. Prozeßinnovationen können Arbeitsvorgänge vereinfachen, Gefahren bei der Arbeit vermindern, Kosten reduzieren sowie Qualität und Konkurrenzfähigkeit verbessern. Häufig ist dies allerdings mit einer Verminderung des Arbeitseinsatzes verbunden. Produktinnovationen bieten neue oder stark veränderte Waren oder Dienstleistungen an und schaffen in der Regel mehr Arbeitsplätze. Am wünschenswertesten sind solche Innovationen, die neue Märkte, Industrien und Arbeitsplätze gründen, ohne alte zu beseitigen. Sie sind jedoch selten, und Veränderungen verlaufen eher evolutionär als revolutionär.

Studien über "silicon landscapes" und andere High-Tech-Gebiete zeigen die Faktoren auf, die für ihre Entwicklung wichtig waren (Hall und Markusen 1985). Danach wurden die Weichen bereits vor 40 und mehr Jahren gestellt. Damals entstand die enge Verbindung von Forschung und Entwicklung mit Militäraufträgen oder Aufgaben im Dienste der Raumfahrt usw. Ein anderer bedeutender Faktor war eine wirksame öffentliche oder private lokale Unterstützung. Darüber hinaus kann ein ansprechendes Arbeits- und Lebensmilieu, das Kultur, Bildungs- und Erholungsmöglichkeiten einschließt, Erfolg bringen.

Es ist schwierig, diese Faktoren in die Praxis der Regionalentwicklung zu übertragen. Neue Technologien und Regionen müssen von den Voraussetzungen her gesehen zusammenpassen, um Unternehmensgewinne zu garantieren und dadurch Arbeitsplätze sowie Steuereinnahmen zu sichern. Die Entscheidungsträger in den Regionen müssen sich genau die Frage stellen, ob sie in den Markt für die Schaffung oder Ansiedlung von Firmen der Hochtechnologie einsteigen wollen und können oder ob dies eine Verschwendung von Zeit und Geld ist. Die Zusammenhänge zwischen Niveau und Art der eingesetzten Technologien und den Wachstumschancen für Arbeitsplätze und Einkommen zeigt Tabelle 1.

Nach dieser Aufstellung scheint eine endogen entwickelte, exportorientierte Hochtechnologie eine ideale Vorausset-

zung für die Regionalentwicklung zu sein. Aber dies ist nicht die einzige Möglichkeit. Wenn viele Wirtschaftsräume dasselbe Ziel verfolgen würden, käme es zu gleichartigen und gleichzeitigen Entwicklungen mit der Folge eines starken Wettbewerbs, so daß die wirtschaftlichen Risiken steigen und die Profitraten fallen würden. Wirtschaftliche Gleichgewichte erfordern die Streuung von Investitionen, um hohe Marktrisiken zu vermeiden (Rasmussen und Ledeby 1983, S. 756—777). Entwickelte Märkte bieten jedoch zahlreiche Nischen, und es gibt Möglichkeiten, bekannte Technologien zu erweitern oder moderne Technologien auf neue Anwendungsgebiete zu übertragen.

Lange Zeit nahm man an, daß für die Diffusion von neuem technologischem Gedankengut tertiäre Bildungseinrichtungen eine überragende Rolle spielen würden. Doch nicht überall haben Universitäten und andere Einrichtungen diese Herausforderung angenommen. Dazu scheinen vier Schritte nötig zu sein:

- Innerhalb der Bildungsinstitution selbst müssen zuerst die vorhandenen Fähigkeiten und Erfahrungen für die Praxis mobilisiert werden. Außerdem muß das Bewußtsein wachsen, daß diese Potentiale für die Lösung regionaler Probleme wertvoll sind.
- In einem zweiten Schritt müssen einzelne Wissenschaftler, Universitätseinrichtungen oder -unternehmen Verbindungen zur Wirtschaft schaffen.
- Die Bildungseinrichtungen können selbst die Rolle eines "wirtschaftlichen Geburtshelfers" für die Region übernehmen, indem sie innerhalb oder außerhalb ihrer Institutionen jungen Hochtechnologie-Firmen Produktionseinrichtungen, Management-, Verwaltungshilfen und anderes anbieten.
- Schließlich ist an eine engere Forschungszusammenarbeit mit der regional ansässigen Industrie zu denken, was teilweise die in vielen Staaten zu beobachtende Kürzung der staatlichen Forschungsmittel ausgleichen könnte und bei gemeinsamen Projekten eine praxisnähere Ausbildung der Studenten ermöglichte.

3. Politische Prognose

Das globale Beziehungsgeflecht der Wirtschaft und die Einführung neuer Technologien machen Ratschläge und Prognosen für eine regionale und sektorale Politik sehr schwierig, weil es sich um komplexe Zusammenhänge handelt. Zukünftige Politikansätze können zwar andere Kombinationen von Makro- und Mikroinstrumenten vorsehen, als sie momentan üblich sind, ihr Erfolg wird aber nicht nur vom Plan selbst und seiner Verwirklichung abhängen, sondern auch von der Qualität seiner Grundlagen in Forschung und Analyse sowie seiner

Tabelle 1:  
Wahl der Technologie

| Technologie | Quelle    | Innovationstyp    | Markt  | Wachstumschancen |
|-------------|-----------|-------------------|--------|------------------|
| Hoch        | von innen | Produkt           | Export | Groß             |
| Niedrig     | von außen | Prozeß<br>(keine) | Inland | Gering           |

Verankerung in der Wirtschaftspolitik. Deshalb ist es notwendig, die Möglichkeiten und den Stellenwert der Regionalpolitik mit ihren Querverbindungen und ihrer Schwerpunktsetzung sowie ihre Integration und Koordination mit anderen Politik-Bereichen zu bestimmen und zu bewerten.

### 3.1 Kontext und Schwerpunktsetzung

Einige Experten glauben, daß die gegenwärtige Situation der Regionen mehr von internationalen oder nationalen Faktoren abhängig ist als von Maßnahmen der Regionalpolitik selbst. Viele OECD-Länder lassen sich bei ihrer Entwicklungspolitik von zwei Prinzipien leiten: dem Wunsch, den Protektionismus abzubauen und dem Bedürfnis nach positiver Strukturanpassung (OECD 1983). Der zuletzt genannte Punkt beruht wahrscheinlich auf der Annahme, daß der technologische Wandel sich so rasch wie bisher fortsetzen wird und daß die OECD-Länder weiterhin an der Spitze dieses Wandels vorangehen. Die Spezialisierung auf immer höhere Technologien läßt auf große Vorteile aus der Nutzung der ersten Stadien der Innovationszyklen hoffen und schafft über eine hohe Produktivität den Ausgleich für hohe Lohnkosten. Um laufend neue Wirtschaftsimpulse zu schaffen, die eine Spitzenposition garantieren, sind stets hohe F + E-Anstrengungen notwendig. Von diesen technologisch führenden Nationen aus könnte man sich einen Durchsickerungsprozeß ("trickling down") vorstellen, in dem Innovationen und neue Produktionsmethoden an weniger entwickelte Volkswirtschaften weitergegeben werden. Der angedeutete Verlauf wird jedoch gestört, wenn Schranken für den Zugang zu Technologien fallen, Innovationszyklen sich verkürzen oder eine Beschleunigung des Technologietransfers eintritt.

In Zukunft wird die Regionalpolitik sehr eng mit einer innovationsorientierten Wirtschaftspolitik verbunden sein. Dies erhöht jedoch die Risiken bei den Maßnahmen: Wenn die Vorteile einer endogenen Entwicklung allgemein anerkannt sind, könnte sich das Hauptaugenmerk weg von den (Zweig-) Niederlassungen großer Firmen auf die Förderung von mittelständischen Einbetriebsunternehmen sowie kleine oder junge Firmen lenken, deren technische Ideen und Management-Fähigkeiten sich am Markt erst noch bewähren müssen. Bei dieser Art der Förderung trägt der Staat ein erheblich höheres finanzielles Risiko und er sollte seinen "Gewinn" in Form von Steuern, Arbeitsplätzen usw. sorgfältig im Auge behalten. Man muß daher den Beamten, die über Einzelfälle zu entscheiden haben, Richtlinien an die Hand geben, die sich vom Gesamtziel der Politik ableiten. Außerdem wird heute eine strategische Vorausplanung bei der Vergabe öffentlicher Mittel sowie eine laufende Zielkontrolle benötigt. Politische Eingriffe sollten soweit erlaubt sein, wie sie überprüfbar und berechenbar sind. Allerdings gibt es auch viele Politiker, die eine Bereitstellung von Risikokapital durch den Staat ganz ablehnen und diese Aufgabe privaten Gesellschaften zuweisen ("venture capital industry").

In der Regionalpolitik wurde seit 1974 unter den Faktoren Boden, Kapital, Arbeit und Management immer mehr der Faktor Arbeit betont. Er steuert ganz entscheidend Einkommen und Lebensstandard in den einzelnen Regionen. Die Gefahr einer auf gesamtstaatlicher Ebene zu eng konzipierten Politik wird durch eine dezentrale Ausführung weitgehend vermieden, weil Akzente regional anders gesetzt werden können. Dennoch werden die Chancen, Vollbeschäftigung zu erreichen, angezweifelt (Bartels und Van Duijn 1982, S. 103;

Gartner und Reissman 1984, S. 24). Zwischen einer arbeitsorientierten Regionalpolitik und einem auf die Zukunft ausgerichteten nationalen Wirtschaftsplan bestehen häufig Differenzen, die nur schwer in Einklang miteinander zu bringen sind (vgl. Probleme der Stahlregionen).

Einige Autoren in Europa empfehlen in diesem Zusammenhang einen größeren Weitblick. Für sie ist der Lohnmechanismus nicht die einzige Möglichkeit, Disparitäten auszugleichen. Sie sehen im Bildungssystem einen erfolgversprechenden Weg für langfristige Entwicklungen. Manche Autoren schlagen außerdem starke Anreize vor, um die Mobilität von Arbeitskräften zu erhöhen. Auch könnte man daran denken, in einzelnen Regionen unterschiedliche Ruhestandsalter oder verschiedene lange Tages- und Wochenarbeitszeiten einzurichten. Obgleich solche Vorschläge sehr unkonventionell sind, können sie doch im politischen Umfeld einiger Länder eine Rolle spielen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß vielleicht diejenige Regionalpolitik am wirksamsten ist, die weniger direkt und mehr langfristig ausgerichtet ist.

### 3.2 Politische Integration und Koordination

Veränderungen in der Regionalpolitik werden nicht nur Maßnahmen oder Instrumente betreffen, sie werden auch die sektorale Wirtschaftspolitik beeinflussen. Eine Abstimmung zwischen beiden Bereichen ist ebenso wichtig wie die Formulierung und Durchsetzung der regionalen Ziele selbst. In diesem erweiterten Rahmen müssen die Grundlagen der Wirtschaftspolitik sowie das Verhältnis zwischen Technologie-, Industrie- und Regionalpolitik zueinander koordiniert und festgelegt sein. Darüber hinaus kommt es auf die Effizienz bei der Verwirklichung der Maßnahmen durch die Regierung an.

Oft sind Eingriffe sektoraler und regionaler Art nicht voneinander zu trennen. Bei den Präsidentschaftswahlen der USA 1984 bestimmten beispielsweise Probleme der sektoralen Entwicklung den Wahlkampf. Die Verfechter der "industrial policy" behaupten, man müsse, um eine flexible, anpassungsfähige und produktive Wirtschaft aufbauen zu können, dem Ausbau der Infrastruktur und der Schaffung von Humankapital erhöhte Aufmerksamkeit schenken. Nur so würden mehr Arbeitsplätze entstehen, und mikroökonomische Strategien könnten bessere Strukturen hervorbringen als die allein durch Marktkräfte geschaffenen. Man argumentierte, es sei günstiger, von vornherein Gewinner und Verlierer festzulegen, anstatt den Weg einer offensichtlich unausgereiften und unkoordinierten Politik einzuschlagen. Nach Meinung der Verfechter der "industrial policy" wären also direkte Eingriffe bei der Unterstützung der Industrie besser, als sich auf makroökonomische Maßnahmen allein zu verlassen (vgl. Reich 1983).

Mit ihren Vorstellungen von sektoralen Diskriminierungen und Bevorzungen sowie dem Vorschlag für ein Regierungsamt für Industrie zogen sich die Verfechter der "industrial policy" starke Kritik zu. Liberale Wirtschaftswissenschaftler hielten entgegen, daß eine Marktwirtschaft genügend entwickelte Mechanismen biete, um erwünschte Effekte zu erzeugen und zu verteilen. Mehr dirigistische Eingriffe würden nur eine "Wirtschaftspolitik von oben" schaffen und den Spielraum für neue Ideen einengen. Weiter fragte man sich, ob eine Regierung überhaupt in der Lage sei, zukunftssträchtige Industrien auszuwählen. Es ist normalerweise viel leichter, schrumpfende Industriezweige auszumachen, die dann oft, um Interessengruppen zu befriedigen, auf Kosten langfristiger

nationaler Interessen unterstützt werden (Badaracco und Yoffie 1983; Schultze 1983).

Diese Punkte sind auch für die Technologiedebatte von Bedeutung. Die Regierungen von Japan, Frankreich und in gewisser Hinsicht auch von Schweden, Kanada und der Bundesrepublik Deutschland besitzen klare, langfristige Vorstellungen darüber, wie hochtechnologische Produkte und Verfahren entwickelt, gefördert und ausgenutzt werden sollten (Rothwell und Zegfeld 1984, S. 438—440). Im Gegensatz dazu soll in den Vereinigten Staaten alles in privaten Händen bleiben. Eine Arbeitsgruppe der Republikaner schlug dem Kongreß vor, in der Technologiepolitik bei der Förderung nicht ohnehin erfolgreiche Unternehmen im Auge zu haben, sondern stattdessen allgemein Innovationsprozesse zu unterstützen. Aufgabe der Regierung sei es, ein günstiges Umfeld für die Entwicklung von Hochtechnologien zu schaffen. Ein Förderungskatalog beinhaltet die Stärkung der Grundlagenforschung, Anreize für Investoren, Unternehmen und Innovatoren, Zuschüsse für Bildungseinrichtungen sowie Hilfen zur Vergrößerung der Marktchancen (Zschau 1984, S. 6).

Solche Ansichten über die industrielle und technologische Entwicklung wirken natürlich auf die Regionalpolitik zurück. Daher sind Absprachen zwischen den betroffenen Regierungsstellen bzw. Regierungsebenen (Bund, Länder) unerlässlich. Dazu ist viel guter Wille notwendig, denn Beziehungen zwischen dezentralisierten Verwaltungen sind in der Regel schwierig. Es gibt Verfassungen, in denen entweder die Bundesregierung oder die Landesregierungen dominierend sind, daher kann der jeweils stärkere Teil seinen Standpunkt durchsetzen. Dies mag auf den ersten Blick vorteilhaft erscheinen, es könnte aber auch die Konzentration von Risiken zur Folge haben. Meinungsunterschiede zwischen Politik- und Handlungsebenen sowie unterschiedliche Interessenschwerpunkte mögen zwar ein gemeinsames Handeln erschweren, sie erzeugen aber Vielfalt bei den Aktionen und schaffen vielleicht sogar voneinander unabhängige finanzielle Anreize für Investitionen. Dies kann in dem stark risikobehafteten Bereich der Hochtechnologie durchaus als ein positiver Effekt für den nationalen Wohlstand gewertet werden.

#### 4. Schlußbemerkungen

Der OECD-Bericht von Wadley (1986) kommt zu dem Schluß, daß sich das heutige Umfeld der Regionalpolitik gegenüber vor 15 Jahren total gewandelt hat, denn zusätzlich zu den damals existierenden Problemen sind neue sektorale und räumliche Probleme hinzugetreten. Die Grundlagen und Bedingungen für Interventionen sind bekannt und bereits gut ausgearbeitet. Für stumpfe Instrumente und unnötige Zuschüsse ("deadweight subsidies") gibt es keine Ausreden mehr. Da in absehbarer Zeit mobile Investitionen in den Mitgliedsstaaten der OECD begrenzt sein werden, verspricht ein endogenes Wachstum in Verbindung mit Hochtechnologie die besten Entwicklungschancen. Für jene Staaten, die eine interventionistische Regionalpolitik verfolgen, wird das Ziel einer räumlichen Ausgeglichenheit leichter erreichbar sein, wenn sie Investitionen mit bodenständiger Hochtechnologie unterstützen, als wenn sie sich auf eine von außen kommende niedrige Technologie verlassen. Dieser Unterschied ist natürlich

für Länder ohne staatliche Eingriffe nicht so wichtig. Allerdings ist es dort sehr unwahrscheinlich, daß der Markt selbst das wirtschaftliche Wachstum gleichmäßig verteilen wird.

Unter den OECD-Staaten scheint sich gegenwärtig die Politikvielfalt nach Grundsätzen und Maßnahmen zu vergrößern. Nicht alle Mitgliedsstaaten können das Ziel einer räumlichen Ausgeglichenheit in ihrer Regionalpolitik weiter verfolgen. Einige wollen es auch nicht. Man bemerkt jetzt, daß die heutigen Schwierigkeiten langfristig gesehen eher dem Normalfall entsprechen. Die Rückbesinnung auf die eigenen, regionalen Kräfte führt auf einen steinigern, aber vielleicht auf einen dauerhaften Weg zum Erfolg. Es wird sich zeigen, ob der technologische Fortschritt die Zentralisierung fördert oder ob er auch, z.B. durch bessere Kommunikationsmedien, zentrifugale Raumtendenzen beinhaltet. Die letzte Möglichkeit würde die Annäherung an ein wirtschaftliches und räumliches Gleichgewicht unterstützen und sie würde auf lange Sicht die Last des Steuerzahlers, Privatunternehmen bezuschussen zu müssen, mindern. Vielleicht verhilft dies der Regionalpolitik dazu, ihr eigentliches Ziel zu erreichen: Sich selbst unnötig zu machen.

#### Literaturverzeichnis

- Badaracco, J.L.; Yoffie, D.B.: Industrial policy: It can't happen here. In: Harvard Business Review, 61. Jg. Heft 6 (1983), S. 97—105.
- Bartels, C.P.A.; van Duijn, J.J.: Regional economic policy in a changed labour market. In: Papers of the Regional Science Association, Bd. 49 (1982), S. 97—111.
- Butler, S.M.: Enterprise zones: Greenlining the inner cities. — London 1982.
- Daniels, P.W.: Service Industries: Supporting role or centre stage? In: Area, 15. Jg. Heft 4 (1983), S. 301—309.
- Gartner, A.; Reissman, F.: The service society: A revisit. In: National Forum, 64. Jg. Heft 3 (1984), S. 24—27.
- Hall, P.; Markusen, A. (Hrsg.): Silicon Landscapes. — Boston 1985.
- Marquand, J.: The role of the tertiary sector in regional policy: Comparative analysis. In: Commission of The European Communities: The role of the tertiary sector in regional policy: Summaries of the national reports and of their comparative study. (= Internal Document on regional policy in the community no. 7), Brüssel 1980, S. 1—20.
- Oakey, R.P.: New technology, government policy and regional manufacturing employment. In: Area, 11. Jg. (1983), S. 340—344.
- OECD: Positive adjustment policies: managing structural change. — Paris 1983.
- Rasmussen, D.W.; Ledebur, L.C.: The role of State economic development programs in the national industry policy. In: Policy Studies Review, 2. Jg. Heft 4 (1983), S. 750—761.
- Reich, R.B.: The next American frontier. — Harmondsworth 1983.
- Rothwell, R.; Zegfeld, W.: An assessment of government innovation policies. In: Policy Studies Review, 3. Jg. Heft 3/4 (1984), S. 436—444.
- Schultze, C.L.: Industrial policy: A solution in search of a problem. In: California Management Review, 25. Jg. Heft 4 (1983), S. 5—15.
- Wadley, D.A.: Restructuring the regions: Analysis, policy model and prognosis. OECD Paris 1986.
- Zschau, E.: Government policy for maintaining US technological leadership. In: Research Management, 27. Jg. Heft 5 (1984), S. 6—8.