

HANS HOPFINGER

Für eine gespaltene Regionalpolitik unter veränderten Rahmenbedingungen

Ergebnisse einer Untersuchung über die Auswirkungen der regionalen Wirtschaftsförderung am Beispiel Oberfranken

Seit nunmehr drei Jahrzehnten wird in der Bundesrepublik Deutschland versucht, den verfassungsgemäß bindenden Auftrag der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse in allen Teilen des Landes (Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes) zu verwirklichen und die bestehenden, sich möglicherweise weiter verschärfenden regionalen Disparitäten zu beseitigen. Ob und inwieweit es allerdings gelungen ist, diesen Auftrag in der regionalpolitischen Praxis tatsächlich zu erfüllen, bleibt weithin umstritten.

Jedenfalls konnten die bisher durchgeführten Untersuchungen über die Wirksamkeit der ausgegebenen regionalen Fördermittel bis heute kaum eine befriedigende Antwort liefern. Ein Grund hierfür mag darin liegen, daß nur wenige der sogenannten Erfolgskontrollen wirklich empirischen Charakter besitzen, was wiederum angesichts der praktischen Probleme bei der Datenbeschaffung und der weitaus größeren methodisch-systematischen Schwierigkeiten (z.B. bei der Zurechnung der verschiedenen Einflußgrößen) keineswegs überrascht. Die vorliegende Untersuchung¹ mag als Beitrag zur Beseitigung des hier empfundenen Mangels verstanden werden. Ihr Ziel ist es, den Erfolg der regionalpolitischen Bemühungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf einzelbetrieblicher Basis empirisch zu überprüfen. Exemplarisch soll dies anhand der Auswirkungen der ergriffenen Fördermaßnahmen auf die Entwicklung der Textilindustrie im nordbayerischen Regierungsbezirk Oberfranken geschehen. Arbeitsmarktbezogene und strukturpolitische Aspekte stehen dabei im Vordergrund der Betrachtung; entsprechende Verbesserungsvorschläge sollen eingebracht werden.

Für die Fragestellung erscheint die Durchführung einer problemorientierten und nicht einer systematischen Erfolgskontrolle deshalb empfehlenswert, weil für letztere der zu überprüfende Politikbereich selbst nicht alle erforderlichen Grundvoraussetzungen mit sich bringt: vor allem das weitgehende Fehlen exakt definierter und möglichst operational formulierter Ziele sowie die äußerst unzureichende Datensituation lassen es als geboten erscheinen, darauf zu verzichten. Beide Gesichtspunkte – kaum ersetzbare Elemente eines systemorientierten Kontrollverfahrens im übrigen – weisen zudem über die Ebene einer wie auch immer gearteten methodischen Vorgehensweise hinaus auf tiefergründige Konflikte und Widersprüche hin, die offensichtlich bereits in der Grundkonzeption der Förderpolitik angelegt sind:

1. Die lokalen bzw. regionalen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die eine Erfolgskontrolle mit vergleichsweise größerer Kompetenz durchführen könnten, weil sie vor Ort zumindest mit der Vergabe der Investitionszuschüsse befaßt sind² und damit über detaillierte Informationen und Daten verfügen, verfolgen häufig Ziele, die mit der Grundidee eines Kontrollverfahrens kaum zu vereinbaren sind: Verständlicherweise geht es hier in erster Linie darum, das zunehmend komplizierte System der Förderpolitik nach allen Richtungen zu dem Zweck abzuklopfen, ohne größeres Aufsehen möglichst hohe Beträge in den eigenen Zuständigkeitsbereich zu lenken. Darin mag auch eine Erklärung für die nicht nur aufgrund der üblichen Geheimhaltungsvorbehalte als äußerst bescheiden zu bezeichnende Datensituation zu sehen sein. Auf Bundesebene existiert zwar eine Förderstatistik; sie baut jedoch auf den Angaben der Unternehmen auf, die für beabsichtigte Investitionen öffentliche Förderung beantragen. In die Statistik gehen daher hypothetische und aus naheliegenden Gründen häufig überhöhte Zahlen ein. Die tatsächliche Verwendung der Mittel wird dagegen nicht erfaßt. Folglich sind Erfolgsmeldungen sowie die Mehrzahl einschlägiger Untersuchungen, da sie häufig auf jene Statistik zurückgreifen, immer äußerst kritisch zu prüfen³.
2. Die überregional Verantwortlichen der Politik sind nicht nur aus gesamtgesellschaftlichen Erwägungen heraus, sondern gerade auch aufgrund ökonomischer Notwendigkeit aufgerufen und verpflichtet, im Rahmen einer Regionalpolitik der aktiven Sanierung auf die Beseitigung der Disparitäten hinzuwirken. Wichtig ist, daß die einmal getroffene politische Grundsatzentscheidung, das privatwirtschaftliche Organisationsprinzip des Produktionsprozesses in der Bundesrepublik nicht zu verändern, den Rahmen der aktiven Politik festlegt. Die Handlungssituation, die sich daraus ergibt, ist im Grunde widersprüchlich und wenig befriedigend: Die mit dem genannten Organisationsprinzip eng verknüpften vorwiegend ökonomischen Mechanismen, die unter bestimmten Umständen eben zu den sowohl gesellschaftspolitisch als auch gesamtwirtschaftlich

1 Vgl. dazu Hopfinger, H.: Erfolgskontrolle regionaler Wirtschaftsförderung. Zu den Auswirkungen der Regionalpolitik auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur am Beispiel der Textilindustrie in Oberfranken. – Erlangen 1983. = Mitt. d. Fränk. Geogr. Gesell., Bd. 27/28.

2 Für die vor Ort Verantwortlichen ergibt sich die paradoxe Situation, daß sie zwar über die Vergabe der Investitionszuschüsse, nicht aber der Investitionszulagen informiert sind. Die Gewährung der Zulagen fällt in den Zuständigkeitsbereich der Finanzverwaltung, die zur absoluten Geheimhaltung auch gegenüber den Förderämtern verpflichtet ist. Letztere sind im Rahmen des sogenannten Bescheinigungsverfahrens lediglich mit der Beurteilung der Förderungswürdigkeit der Antragsteller beauftragt.

3 Stellvertretend sei hier auf eine Broschüre des zuständigen Bundesministeriums hingewiesen: Durch 460 000 neue Arbeitsplätze mehr Wohlstand für unsere Fördergebiete. – Bonn-Duisdorf (um 1972).

nicht erwünschten Raumstrukturen führen, dürfen nicht grundsätzlich in Frage gestellt, bestenfalls im Sinne einer sozial orientierten Marktwirtschaft einer meist nur oberflächlich ansetzenden Behandlung unterzogen werden.

Wesentliches Kennzeichen der Regionalpolitik ist die nahezu vollkommene Ausrichtung ihrer Instrumente auf die Förderung der Investitionstätigkeit privater Unternehmen in den ausgewiesenen Problemgebieten. Der zentrale Wirkungsmechanismus besteht darin, die Unternehmen über die Vergabe von Anreizen zu einem Investitionsverhalten zu veranlassen, welches den Zielsetzungen der Politik möglichst weitgehend entspricht: Die Gewährung der Mittel ist je nach Investitionsvorhaben an die Erfüllung bestimmter, zum Beispiel arbeitsmarktbezogener Auflagen und Ziele geknüpft. Das regionale bzw. sektorale Investitionsvolumen als Bindeglied zwischen Maßnahmen und Instrumenten auf der einen und den Zielen der Politik auf der anderen Seite nimmt also eine zentrale Stellung ein, denn „wenn bereits die Investoren nicht in der gewünschten Weise auf die im Rahmen der (regionalen) Investitionslenkung gebotenen Anreize reagieren, so wäre es unsinnig, von den ergriffenen Fördermaßnahmen einen Beitrag zur Erreichung der Oberziele zu erwarten“ (R. Thoss u.a. 1974, S. 30).

So ist zunächst eine Antwort auf die Frage zu finden (Arbeitshypothese 1), *ob und inwieweit zwischen der Vergabe der Mittel und der Entwicklung des regional-sektoralen Investitionsvolumens ein positiver Zusammenhang besteht*. Die Beantwortung stößt nicht nur hier, sondern auch bei der Überprüfung der weiteren Hypothesen auf beträchtliche methodisch-theoretische Schwierigkeiten: Vorsorglich ist mit dem Verweis auf das eingangs angedeutete Problem der Zurechenbarkeit der verschiedenen Einflußfaktoren nachdrücklich vor der Ableitung strikt ursächlicher Zusammenhänge zu warnen. Solange dafür keine allgemeingültige und befriedigende Lösung existiert, können einschlägige Hypothesen kaum theoretisch abgesichert, sondern nur möglichst plausibel formuliert werden. Damit ist auch ein empirischer Nachweis nur schwer zu führen, denn sogenannte Mitnahmeeffekte lassen sich prinzipiell nicht ausschließen: Die Frage, welches Investitionsverhalten die Unternehmen wohl ohne Förderung gezeigt hätten, trägt spekulativen Charakter und ist nicht mit endgültiger Sicherheit zu beantworten. Bestenfalls kann es also im Sinne einer „problemorientierten“ Vorgehensweise nur darum gehen, *in indirekter Beweisführung nach möglichst aussagekräftigen Indizien für oder gegen den vermuteten Zusammenhang zu suchen*. So darf von einem derartigen Zusammenhang mit einer gewissen Berechtigung etwa dann gesprochen werden, wenn die in den folgenden Überlegungen enthaltenen Teilhypothesen weitgehend bestätigt werden können:

1. Als Erfolg der Politik wäre zu werten (Teilhypothese 1 a), wenn die in den Rahmenplänen zur Gemeinschaftsaufgabe anvisierten Investitionsziele in Wirklichkeit auch erreicht werden.
2. Ist es gelungen (Teilhypothese 1 b), Umfang und Entwicklung der regionalpolitisch beeinflussten Investitionen so zu steuern, daß sowohl ihr Anteil am Gesamtinvestitionsaufkommen der Region als auch jenes selbst deutlich an-

wächst, so ist ein weiteres Indiz für das erfolgreiche Wirken der Anreizpolitik gefunden.

3. Die Teilhypothesen 1 a und 1 b sind durch Überlegungen zu ergänzen, die sich auf den stärker disaggregierten Bereich nur der textilen Unternehmen Oberfrankens beziehen. Auch hier können nur mehr oder weniger stichhaltige Indizien gewonnen werden. Auf dieser Ebene dürfen sie jedoch mit vergleichsweise größerer Berechtigung dem Erfolgskonto der Regionalpolitik zugeschlagen werden (Teilhypothese 1 c), wenn es über die Vergabe der Anreize gelungen ist, sowohl den Anteil der begünstigten Betriebe am Gesamtinvestitionsaufkommen der Branche als auch in erster Linie letzteres selbst deutlich zu erhöhen.
4. Die Aussicht, zu verlässlicheren Aussagen zu gelangen, scheint auf einzelbetrieblicher Ebene insofern am günstigsten, als geförderte und nicht geförderte Betriebe direkt miteinander verglichen werden können. Es wird angenommen (Teilhypothese 1 d), daß Betriebe, die häufiger gefördert werden, ein insgesamt positiveres Investitionsverhalten an den Tag legen als jene, die während des Untersuchungszeitraums keine bzw. nur geringfügige Förderung in Anspruch nehmen.

Für die Überprüfung der Teilhypothesen erweisen sich die üblicherweise verwendeten Zahlen aus der Förderstatistik des Bundesamtes für die Gewerbliche Wirtschaft und aus der Industrieberichterstattung des Landes Bayern als eine nur bedingt verwendungsfähige Grundlage. Die hypothetischen Angaben der Förderstatistik und die hochaggregierte Industriestatistik können jedoch durch eine detaillierte, unterhalb eines bestimmten Aggregationsniveaus allerdings als vertraulich zu behandelnde Aufstellung des in Bayern zuständigen Ministeriums ergänzt werden. Sie enthält die tatsächlichen Förderzahlen. Die Verhältnisse auf einzelbetrieblicher Ebene werden durch eine Befragung der in Oberfranken ansässigen Textilunternehmen erfaßt. Der Untersuchungszeitraum umspannt von 1970 bis 1978 neun Jahre. Leider muß er für die Analyse des Investitionsverhaltens aus verschiedenen Gründen auf das Jahrzehnt zwischen 1972 und 1976 begrenzt werden. Einbezogen werden 201 der zum Stichjahr 1976 vorhandenen 223 Betriebe der Branche. Von den 116 zurückerhaltenen Fragebögen erweisen sich 98 für die Zwecke der Untersuchung als voll brauchbar. Die Zuverlässigkeit des erhobenen Datenmaterials kann durch stichprobenartige Kontrollen bei der Regierung von Oberfranken und bei der regionalen Industrie- und Handelskammer überprüft werden. Außerdem gelingt es, Einsicht in die Unterlagen einer Betriebsbefragung zu nehmen und einige der darin enthaltenen Angaben zur Kontrolle der eigenen Umfrageergebnisse zu verwenden.

Die Mehrzahl der Indizien, die bei der Überprüfung der Teilhypothesen gesammelt werden können, spricht für die Annahme der Ausgangshypothese. Ohne auf Einzelergebnisse einzugehen, sei dies stellvertretend am Beispiel von 1 a und 1 d in aller Kürze demonstriert:

Als positiv im Sinne der Annahme in 1 a wäre zu werten, wenn die von der Regionalpolitik anvisierten Investitionsziele tatsächlich erreicht werden. Die Ziele können den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe entnommen werden. Danach sollen die Unternehmen Nordbayerns über die Vergabe

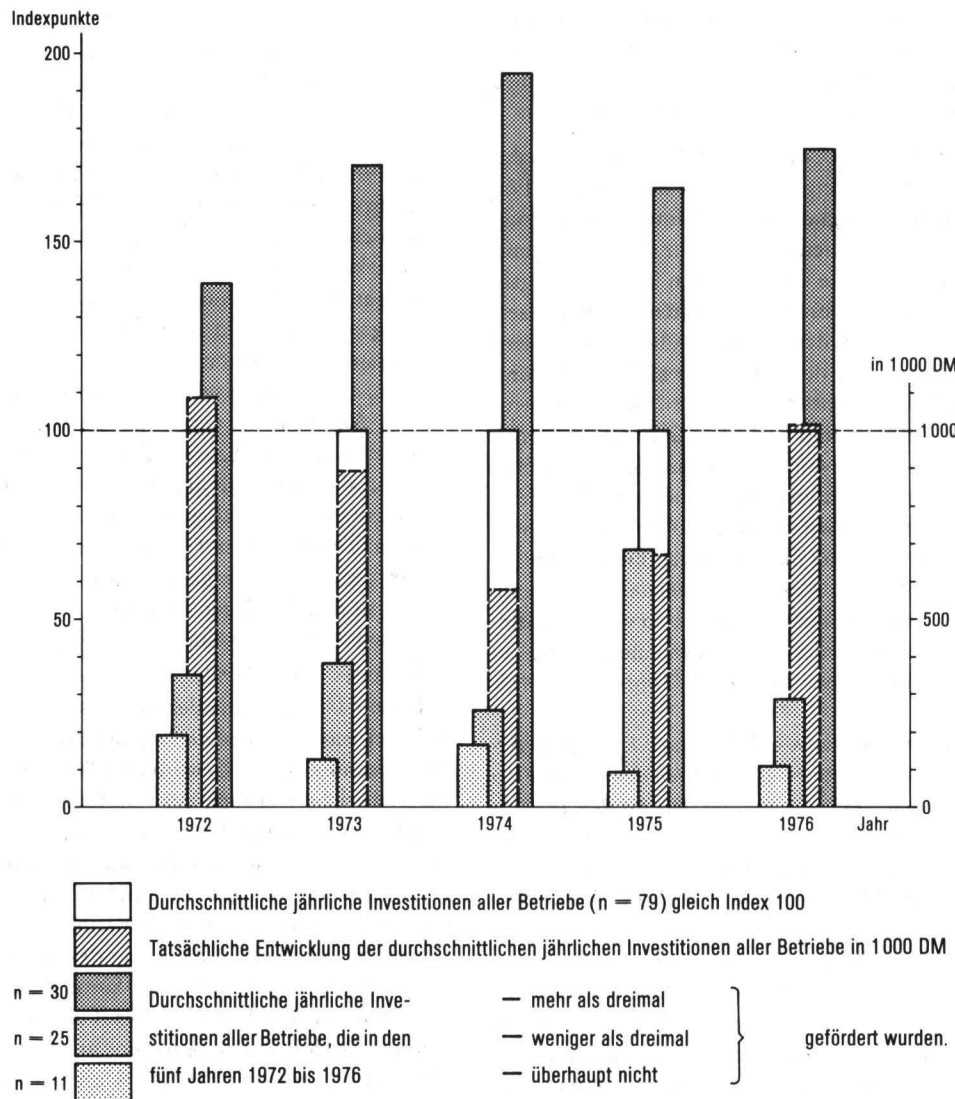


Abb. 1: Entwicklung der betrieblichen Investitionstätigkeit zwischen 1972 und 1976 in Abhängigkeit von der Förderhäufigkeit

von Investitionsanreizen zwischen 1972 und 1976 zu Vorhaben für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in einer Gesamthöhe von 2,18 Mrd. DM angeregt werden. Nach den Angaben aus der Förderstatistik des Bundesamtes wäre das Ziel als voll erfüllt zu betrachten: Das beantragte Investitionsvolumen übertrifft mit 4,791 Mrd. DM die ursprünglichen Ansätze um nahezu das Doppelte.

Wie wenig realitätsbezogen die Statistik allerdings ist, zeigt die erwähnte Aufstellung des bayerischen Wirtschaftsministeriums, die die tatsächlichen Förderzahlen enthält und das Volumen mit nur 2,116 Mrd. DM angibt. Da der Betrag in etwa auch den Planungsansätzen der Gemeinschaftsaufgabe entspricht, bestärkt er auf einer vergleichsweise realistischen Beurteilungsbasis die in Teilhypothese 1 a geäußerte Vermutung. Gleichzeitig macht er deutlich, daß die häufig bemühte „Erfolgsstatistik“ des Bundesamtes wenig geeignet erscheint, die wirkliche Effizienz der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zu belegen.

Im Hinblick auf die Einlösung der Ausgangshypothese erscheint die einzelbetriebliche Ebene besonders interessant. Da

angenommen wird, daß Betriebe mit häufiger Förderung ein positiveres Investitionsverhalten als jene zeigen, welche während des Berichtszeitraums nicht bzw. nur geringfügig gefördert werden, lassen sich in Abhängigkeit von der Förderhäufigkeit Merkmalsgruppen ausgliedern: Die erste Gruppe soll all jene Betriebe enthalten, die zwischen 1972 und 1976 zwar Investitionen tätigen, jedoch keine Subventionen in Anspruch nehmen. Die beiden weiteren Gruppen umfassen diejenigen Betriebe, die während der fünf Jahre seltener (Gruppe 2) resp. häufiger als dreimal (Gruppe 3) in den Genuß der Hilfen gelangen.

Setzt man die durchschnittlichen Investitionen aller Betriebe in jedem Jahr gleich Index 100 und bezieht darauf die nun auch innerhalb einer jeden der drei Gruppen gebildeten Mittelwerte, so ist anzunehmen, daß die für die Überprüfung der Teilhypothese vermutlich relevanten Gesichtspunkte stärker in den Vordergrund treten. Die graphische Darstellung der Verhältnisse in Abb. 1 bestätigt die Vermutung in zweifacher Hinsicht: Zum einen liegen die Investitionen derjenigen Betriebe (Gruppe 3), die während der fünf Jahre häufiger als

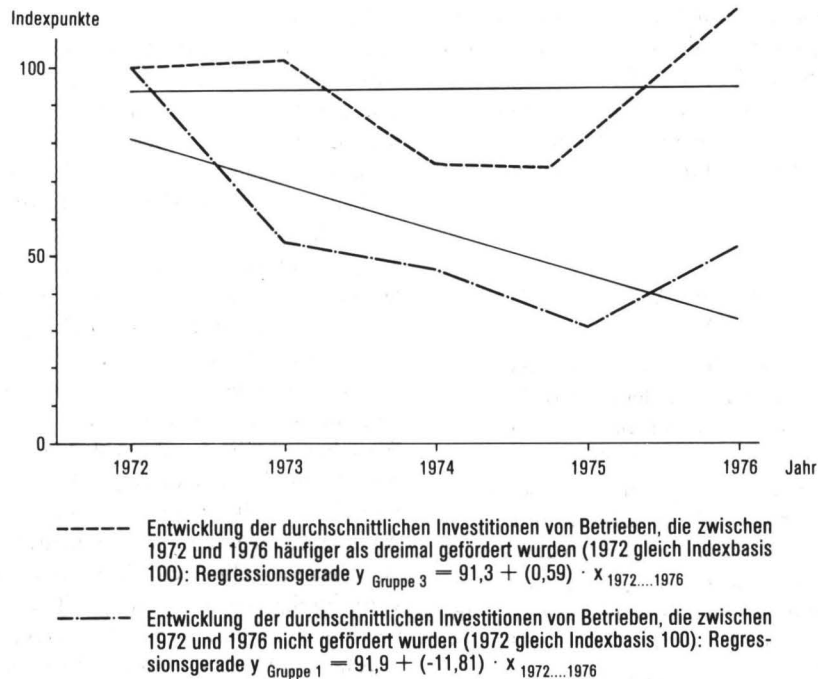


Abb. 2: Entwicklung der betrieblichen Investitionstätigkeit zwischen 1972 und 1976 in zwei Vergleichsgruppen auf der Basis des Jahresdurchschnitts 1972 gleich Index 100

dreimal Fördermittel erhalten, deutlich über den jeweiligen Jahresdurchschnitt. Umgekehrt bewegen sich die Werte der Betriebe in Gruppe 1, die kein einzigesmal finanzielle Unterstützung beziehen, mit Abstand unter dieser Grenze. Die Gruppe 2, die bestenfalls ein- oder zweimal subventioniert wird, zeigt im Vergleich dazu ein eher uneinheitliches Bild. Zum anderen scheint auch aus dem Investitionsverlauf über die fünf Jahre des Untersuchungszeitraums hinweg hervorzugehen, daß die durchschnittliche Höhe der jährlichen Investitionen bei den Betrieben der Gruppe 3 deutlich zu- und bei den Betrieben der Gruppe 1 deutlich abgenommen hat. Gruppe 2 liefert wiederum weder in positiver oder in negativer Richtung eindeutig interpretierbare Ergebnisse; es kann vermutet werden, daß die mit geringerer Häufigkeit gewährten Anreize keinen sehr nachhaltig positiven Einfluß auf die Entwicklung der Investitionen ausgeübt haben.

Die Darstellung der Verhältnisse für die Vergleichsgruppen 1 und 3 in Abb. 2 mit Hilfe einer Regressionsgeraden, die zur Beschreibung und zum Vergleich des zeitlichen Verlaufs der Investitionstätigkeit in jeder Betriebsgruppe berechnet werden kann, unterstreicht die Aussage: Die Betriebe der Gruppe 3 schneiden mit einem Steigungskoeffizienten b der Geraden in Höhe von $+0,59$ erheblich besser ab als die Betriebe der Gruppe 1, deren Regressionsgerade mit $b = -11,81$ deutlich negativ verläuft (die Unterschiede erweisen sich auf dem 5%-Sicherheitsniveau⁴ als signifikant).

Faßt man alle im Rahmen der Untersuchung behandelten, hier nur kurz erwähnten Aspekte zu einem Gesamtbild zusammen, so überwiegen bei abstrahierender Betrachtung eindeutig diejenigen Gesichtspunkte, die für eine Annahme der eingangs formulierten Arbeitshypothese sprechen. Demnach ist es über die Vergabe der Investitionsanreize gelungen, das regional-sektorale Investitionsvolumen in der gewünschten Richtung zu beeinflussen. Ist dieses Ergebnis als echter Erfolg der Politik zu werten, so dürfen die in verschiedenen Bereichen dennoch vorhandenen Schwierigkeiten und Probleme – der alarmierende Rückgang der Bruttoanlageinvestitionen aller in Oberfranken ansässigen Unternehmen mit über fünfzig Beschäftigten sei hier stellvertretend erwähnt – nicht übersehen werden. Sie schmälern keineswegs den Erfolg der Bemühungen, bringen aber deutlich zum Ausdruck, daß ein positiver Zusammenhang zwischen der Gewährung der Fördermittel einerseits und der davon direkt berührten Variablen des regional-sektoralen Investitionsvolumens andererseits nicht immer und nicht in jedem Fall bestehen muß: Aus der Vergabe der Subventionen resultiert nicht zwangsläufig eine Verbesserung der Investitionstätigkeit.

Die Auswirkungen der Investitionsförderung in den Zielbereichen der Regionalpolitik

Die Beihilfen und Anreize für die Durchführung von Investitionen werden nicht an alle Unternehmen und auch nicht für beliebige Vorhaben vergeben. Ihre Gewährung ist vielmehr an Bedingungen und Auflagen geknüpft, die die Zielvorstellungen der Politikträger zum Ausdruck bringen sollen. Da nun nach den oben dargelegten Ergebnissen von einem zumindest lockeren positiven Zusammenhang zwischen der

4 Durchgeführt wurde ein Mann-Whitney-U-Test, der über die Berechnung des gemeinsamen Medians prüft, ob die beiden Stichproben einer unterschiedlichen Grundgesamtheit entstammen (vgl. dazu G. Claus und H. Ebner 1979, S. 224–233). Gerechnet wurde mit Hilfe eines Standardprogramms (SPSS, Version 7, nichtparametrische Signifikanztests) am Rechenzentrum der Universität Erlangen-Nürnberg.

Vergabe der Investitionsanreize und der Verbesserung der Investitionstätigkeit ausgegangen werden darf, ist zum Zwecke der weiteren Überprüfung des Politikerfolgs der Frage nachzugehen, ob und inwieweit die mit den Förderhilfen verknüpften Erwartungen in den beiden großen Zielbereichen, der Struktur- und der Arbeitsmarktpolitik, in Erfüllung gehen.

Strukturpolitisch wirksame Veränderungen unter dem Einfluß der regionalen Investitionsförderung

Regionalpolitik wird in der Öffentlichkeit fast ausschließlich mit arbeitsmarktpolitischen Zielen identifiziert. Sie ist jedoch insbesondere dort, wo sie unter Beachtung explizit räumlicher Gesichtspunkte die Absicht verfolgt, den wirtschaftlichen Strukturwandel zu erleichtern, ein wesentlicher Teil der allgemeinen Strukturpolitik: Investitionshilfen werden in Problemgebieten an Unternehmen auch zu dem Zweck vergeben, ihre Konkurrenz- und Leistungsfähigkeit gegebenenfalls nicht nur wiederherzustellen, sondern auch längerfristig zu sichern. Unter dem Aspekt der Schaffung und Bewahrung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen ist es ein zentrales Anliegen der Politik, die in den Fördergebieten ansässigen Unternehmen dort auch zu erhalten (die Ziele sind in den Rahmenplänen zur Gemeinschaftsaufgabe so allgemein gehalten; an keiner Stelle werden sie exakt formuliert oder gar operational definiert). Wenn also nachgewiesen werden kann, daß die Vergabe der Förderhilfen von einer spürbaren Verbesserung der Konkurrenz- und Leistungsfähigkeit der begünstigten Unternehmen begleitet ist, dann darf von einem Erfolg der Bemühungen in diesem spezifischen Bereich gesprochen werden (Arbeitshypothese 2).

Die nachhaltige Verbesserung der Umsatzsituation ist hier insofern ein gewichtiger Indikator⁵, als von ihm wesentliche Elemente des einzelbetrieblich wirksamen ökonomischen Datenkranzes (wie Kapitalausstattung, Ertragslage, Investitionsverhalten) maßgeblich beeinflusst werden. Allerdings besteht zwischen dem Bezug der Subventionen einerseits und der Umsatzentwicklung begünstigter Unternehmen andererseits kein ursächlicher Zusammenhang der Art, daß ihre Vergabe unmittelbare Umsatzverbesserungen nach sich zieht. Wenn aber die Regionalpolitik auf dem Weg über die Gewährung von Investitionszulagen und -zuschüssen das strukturpolitische Ziel verfolgt, in den Gebieten der Gemeinschaftsaufgabe für leistungs- und konkurrenzfähige Betriebe zu sorgen, und wenn man die Entwicklung der betrieblichen Gesamtumsätze als Indikator für die Erfüllung des Ziels verwendet, so ist zu erwarten (Teilhypothese 2a), daß sich über einen genügend langen Zeitraum hinweg mehr oder weniger deutliche Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben einstellen.

Damit ist nicht so sehr die absolute Höhe der Gesamtumsätze interessant, sondern in erster Linie ihre Entwicklung

während der neun Jahre des weiter gefaßten Untersuchungszeitraums von 1970 bis 1978. Durch die Menge der für jeden einzelnen Betrieb erfaßten Datenpunkte kann eine Regressionsgerade gelegt werden, deren Steigungskoeffizient b den tendenziellen Verlauf der Umsatzentwicklung während des Berichtszeitraums zum Ausdruck bringt. Im Durchschnitt aller Fälle nimmt jener mit +631,0 (Ausgangsgrößen jeweils in 1 000 DM) einen sehr günstigen Wert an. In absoluten Zahlen ausgedrückt, erhöht sich der für alle Betriebe errechnete mittlere Gesamtumsatz von 9,6 Mill. DM 1970 auf 13,9 Mill. DM 1978, wobei nur in 1975 ein Rückgang zu verzeichnen ist.

Abweichend davon verläuft die Umsatzentwicklung im Falle der nicht geförderten Betriebe weniger günstig. Zwar bewegt sich der Koeffizient b mit +121,8 deutlich im positiven Wertebereich; die Zunahme bleibt jedoch unter dem allgemeinen Durchschnitt. Demgegenüber erreichen die geförderten Betriebe einen Wert von b , der mit +811,0 weit darüber liegt. Angesichts der Spanne sind die zwischen beiden Gruppen zutage tretenden Unterschiede offensichtlich; auch der zur Vorsicht durchgeführte statistische Test (vgl. Anm. 4) bestätigt bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von $p < 0,01$, daß sich die errechneten Werte höchst signifikant unterscheiden.

Dies würde bedeuten, daß die Teilhypothese 2a als zutreffend anzuerkennen ist. Nun bezieht sich der Parameter b der Geraden nicht auf absolute Ausgangsgrößen, sondern – was bei Zeitreihenanalysen eben vorteilhaft ist – auf ihre Veränderungen im Zeitablauf. Berücksichtigt man jedoch absolute Umsatzwerte, so wird deutlich, daß hier möglicherweise Sachverhalte verglichen werden, die sich von vornherein mehr oder weniger stark voneinander unterscheiden. Zur weiteren Absicherung der Arbeitshypothese empfiehlt es sich deshalb, eine Differenzierung der Betriebe nach dem Klassifikationsmerkmal der Häufigkeit des Fördermittelbezugs vorzunehmen. Damit lassen sich Umsatzgrößenunterschiede, wie sie in der bloßen Gegenüberstellung geförderter und nicht geförderter Betriebe hervortreten, beseitigen. In weiterer Differenzierung der Ausgangshypothese ist dann anzunehmen (Teilhypothese 2b), daß der Durchschnittsumsatz jeder Gruppe einen um so günstigeren Entwicklungsverlauf zeigt, je häufiger ihre Mitglieder in den Genuß der Fördermittel gelangen.

In Abb. 3 sind die mittleren Steigungskoeffizienten für jede Untergruppe graphisch dargestellt. Die nahezu regelhafte Zunahme des Koeffizienten mit der Häufigkeit des Bezugs von Fördermitteln, die der Abbildung direkt zu entnehmen ist, untermauert die Richtigkeit der oben zumindest partiell bereits bestätigten Annahme.

Bezüglich der strukturpolitischen Zielvorstellungen kann damit zusammenfassend folgendes festgehalten werden: Aufgrund der sehr allgemein gehaltenen Ausführungen der Regionalpolitik können keine präzise formulierten Ziele auf ihre Erfüllung hin überprüft werden. Faßt man jedoch unter strukturpolitischen Zielen das Bemühen, in den Fördergebieten unter dem Aspekt der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen für leistungsfähige Unternehmen zu sorgen, und mißt man den Grad der Zielerfüllung, indem man anhand von Indikatoren nach signifikanten Unterschieden zwischen geförderten und nicht geförderten Unternehmen sucht, so kann ein positiver Zusammenhang zwischen der Vergabe von Förderhilfen und den einschlägigen Zielsetzungen der Po-

⁵ Als weitere, einzelbetrieblich vermutlich signifikante Indikatoren werden im Rahmen der Untersuchung der Grad der Kapazitätsauslastung sowie die Produktivitätsentwicklung benutzt. Aus Platzgründen muß hier auf eine ausführlichere Darstellung verzichtet werden.

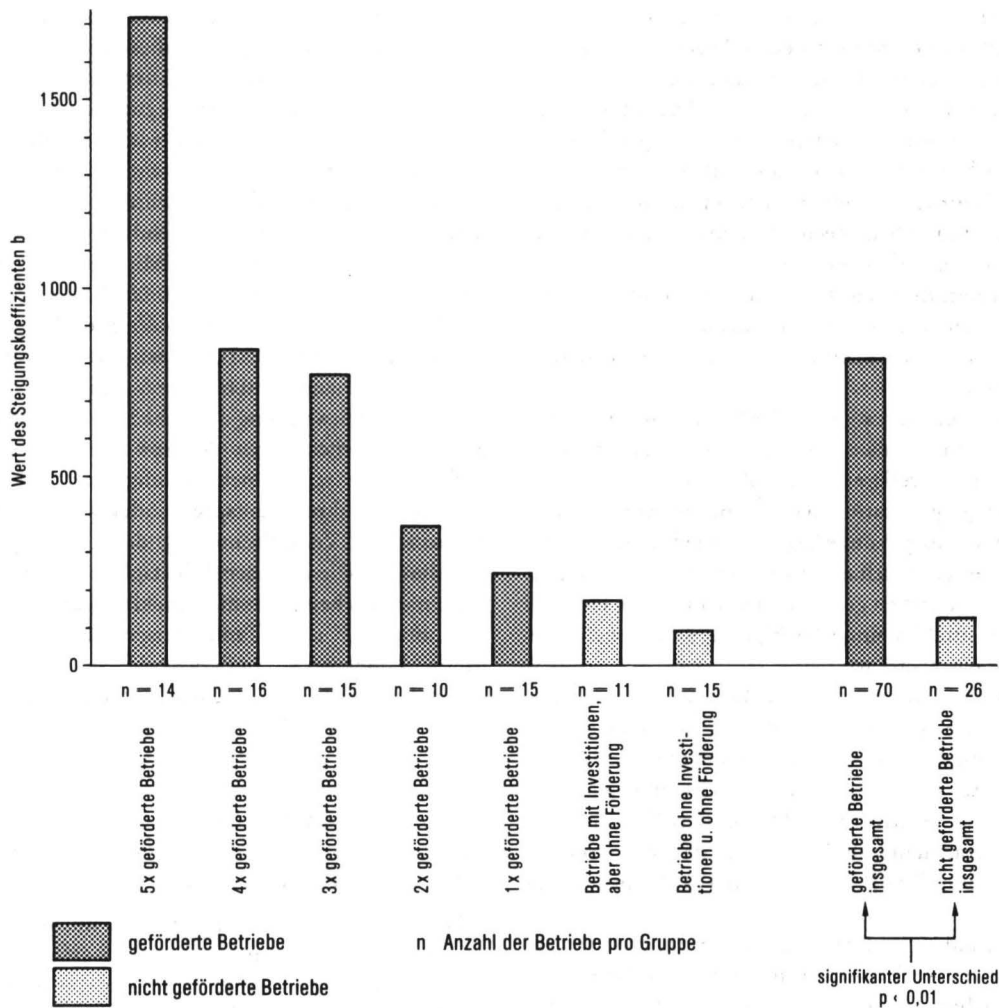


Abb. 3: Durchschnittliche Umsätze in Abhängigkeit von der Förderhäufigkeit, dargestellt auf der Basis des mittleren Steigungskoeffizienten b in jeder Gruppe der geförderten bzw. nicht geförderten Betriebe

litik gesehen werden: Am Beispiel der Umsatzentwicklung treten um so deutlichere Unterschiede zutage, je häufiger die in die Auswertung einbezogenen Betriebe Fördermittel erhalten. Mit dem Verweis auf die eingangs erwähnte, nach wie vor ungelöste Problematik der Zurechenbarkeit der verschiedenen Einflußgrößen ist allerdings vor der vorschnellen Ableitung eines direkten und ursächlichen Zusammenhangs wiederum zu warnen.

Arbeitsmarktpolitisch wirksame Veränderungen unter dem Einfluß der regionalen Investitionsförderung

Die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten rangiert an vorderster Stelle der Regionalpolitik. So ist zum Beispiel die Zahl der Arbeitsplätze in den Rahmenplänen zur Gemeinschaftsaufgabe als einziges Ziel quantifiziert. Des weiteren tritt die hohe Priorität des Zielbereichs im Willen des Gesetzgebers hervor, Investitionsvorhaben je nach ihrer Bedeutung für die Erfüllung von Arbeitsmarktzieldaten mit unterschiedlich hohen Fördersätzen zu versehen. Damit ist im folgenden zu prüfen (Arbeitshypothese 3), ob und inwieweit die

Begünstigung der privaten Investitionstätigkeit zu einer positiven Entwicklung der Arbeitsmarktlage im Untersuchungsgebiet beitragen kann.

Die Arbeitsplatzzielzahlen für das Nordbayerische Fördergebiet sind den Rahmenplänen 1 bis 5 der Gemeinschaftsaufgabe zu entnehmen. Danach sollen zwischen 1972 und 1976 insgesamt 39 500 Arbeitsplätze neu geschaffen und 40 500 bereits bestehende Arbeitsplätze gesichert werden. Die oben zitierte Statistik des zuständigen Ministeriums in Bayern, welche auf tatsächlichen Förderzahlen aufbaut, enthält demgegenüber wesentlich niedrigere Zahlen: Insgesamt werden in den fünf Jahren 387 Mill. DM an Fördermitteln (Zulagen, Zuschüsse, Darlehen) an die Unternehmen in der Absicht vergeben, die Schaffung von exakt 12 545 neuen Arbeitsplätzen zu erleichtern.

Offensichtlich sind die Zielzahlen nun nicht so zu interpretieren, daß die neuen Arbeitsplätze zusätzlich zu den bereits bestehenden eingerichtet werden sollen. Wäre dies so, dann könnte man bereits hier von einem totalen Mißerfolg der Bemühungen sprechen; denn Ober- und Unterfranken verlieren bis 1976 mit insgesamt über 30 000 Beschäftigten nahezu

10 % ihres Bestandes 1972. Damit ist zunächst einmal davon auszugehen, daß die geförderten neuen Arbeitsplätze an die Stelle von solchen treten, die aus konjunkturellen Gründen entfallen bzw. dem allgemeinen Strukturwandel geopfert werden. Wenn also überprüft werden soll, inwieweit die Arbeitsplatzziele dennoch erfüllt werden, dann ist dafür nicht die globale Regierungsbezirks-, sondern wiederum nur die einzelbetriebliche Betrachtungsebene geeignet: Aufgrund der besonderen Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Ziele bei der Vergabe der Fördermittel ist anzunehmen (Teilhypothese 3a), daß die geförderten Betriebe eine insgesamt positivere Entwicklung der Zahl ihrer Beschäftigten als die nicht geförderten Betriebe aufweisen.

Treten in der Gegenüberstellung der beiden Gruppen Unterschiede auf, so müßten sie sich hinsichtlich des Gruppierungskriteriums interpretieren lassen. Zu beachten ist dabei, daß die Beschäftigungssituation in einem Betrieb einer ganzen Reihe von Einflußfaktoren unterliegt. Sollte jedoch der Nachweis signifikanter Unterschiede zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben gelingen, dann dürfte die Gewährung der Fördermittel im Sinne der Hypothese als einer jener Einflußfaktoren betrachtet werden.

Für die befragten Betriebe stehen die Gesamtbeschäftigtenzahlen für die Jahre von 1970 bis 1978 zur Verfügung. Legt man wiederum eine Regressionsgerade durch die jeweils neun Jahresdatenpunkte, so ergibt sich im Durchschnitt aller Betriebe ein insgesamt negatives Bild: Der mittlere Steigungskoeffizient b der Geraden in Höhe von $-5,22$ spiegelt getreu die ungünstige Situation der oberfränkischen Textilindustrie wider.

Nun können rund 72 % der befragten Betriebe im Untersuchungszeitraum Investitionshilfen in Anspruch nehmen. Im Sinne der Arbeitshypothese wäre zu erwarten, daß sie, wenn nicht absolut positive, so doch zumindest im Vergleich zum Durchschnitt etwas günstigere Werte aufweisen. Mit einem mittleren Steigungskoeffizienten b in einer Höhe von $-6,61$ ist diese Erwartung leider als nicht zutreffend zurückzuweisen. Im Gegensatz dazu liegt der Koeffizient für die Betriebe ohne Investitionsförderung mit $-1,63$ zwar auch im negativen Wertebereich, jedoch mit Abstand über dem allgemeinen Gesamtdurchschnitt. Die gefundenen Ergebnisse sprechen damit gegen die Annahme des in 3a postulierten Zusammenhangs. Bevor jedoch ein endgültiges Urteil gefällt wird, sind die zutage tretenden Unterschiede daraufhin zu überprüfen, ob sie eine derartige Aussage auch rechtfertigen.

Der durchgeführte Signifikanztest⁶ bestätigt das vorläufige Urteil zwar im großen und ganzen, macht aber mit einer relativ hohen Irrtumswahrscheinlichkeit (p liegt bei knapp unter 0,20) deutlich, daß die Ergebnisse nicht allzu signifikant sind. Deshalb ist als zusätzliche Verfeinerung der Ausgangshypothese der Frage nachzugehen, ob die Unterschiede in der Entwicklung der Beschäftigtenzahlen dann mit höherer Signifikanz zutage treten (Teilhypothese 3b), wenn in die Gruppe der begünstigten Betriebe nur diejenigen einbezogen werden,

die während des engeren Untersuchungszeitraums von 1972 bis 1976 häufiger als andere, in diesen fünf Jahren also mindestens dreimal, Fördermittel in Anspruch nehmen können.

Berechnet man für sie den Steigungskoeffizienten b der Regressionsgeraden durch die Jahresdatenpunkte ihrer Beschäftigtenzahlen, erhält man einen mittleren Wert, der mit $-9,17$ weit unterhalb des Gesamtdurchschnitts aller befragten Betriebe verläuft. Der entsprechende Signifikanztest bestätigt den augenfälligen Unterschied: Mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von p deutlich unter 0,05 darf davon ausgegangen werden, daß die in 3b geäußerte Vermutung zutrifft.

Damit ist zusammenfassend festzustellen, daß der vermutete Zusammenhang zwischen der Vergabe der Investitionshilfen und der Entwicklung der Zahl der Arbeitsplätze in den begünstigten Unternehmen keineswegs in positiver Richtung nachzuweisen ist. Vielmehr ist umgekehrt davon auszugehen, daß die Gewährung entsprechender Fördermittel von einer quantitativen Verschlechterung der Beschäftigungssituation begleitet ist: Die Zahl der Arbeitsplätze in den jeweiligen Betrieben entwickelt sich um so rückläufiger, je häufiger jene die angebotenen Förderhilfen in Anspruch nehmen können. Genauere Hinweise auf mögliche Ursachen der Entwicklung liefert die folgende Analyse der Mittelvergabe in den verschiedenen Förderbereichen der Politik.

Die Begünstigung von Umstellungs-, Modernisierungs- und Rationalisierungsvorhaben als Schlüsselbereich der regionalen Investitionsförderung

Die Vergabe der Fördermittel, die nur in Verbindung mit der Durchführung von Investitionen erfolgt, ist eng an das Leitziel der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen gebunden. Je nach ihrer Bedeutung für die Erfüllung dieses Oberziels werden die Anreize in drei spezifischen Förderbereichen⁷ in unterschiedlicher Höhe gewährt:

- a) Sowohl für die Errichtung neuer als auch für die Verlagerung bereits bestehender Betriebe können mit bis zu 25 % der Investitionskosten die höchsten Fördersätze bewilligt werden.
- b) Mit Zulagen und Zuschüssen bis zu 20 % der Investitionskosten werden Maßnahmen begünstigt, die der Erweiterung von Betrieben dienen.
- c) Für Vorhaben zur Umstellung, Modernisierung und Rationalisierung können Zulagen und Zuschüsse bis zu einer Höhe von im allgemeinen zwischen 10 und 15 % der Aufwendungen in Anspruch genommen werden.

Während die arbeitsmarktpolitische Bedeutung von a und b offensichtlich ist, kann von einer eindeutigen Zuordnung des dritten Komplexes nicht gesprochen werden. Hier sind die Fördermittel primär als Anreize an die Unternehmen zu verstehen, sowohl ihre Konkurrenz- und Leistungsfähigkeit zu

6 Verwendet wird das verteilungsfreie, jedoch vergleichsweise scharfe Kolmogorow-Smirnow-Testverfahren für zwei unabhängige Stichproben (vgl. S. Siegel 1956, S. 127–136).

7 Die Mittel werden auch regional, in erster Linie nach dem Konzept sogenannten Schwerpunkttorte differenziert, in unterschiedlicher Höhe vergeben. Für die Beantwortung der Frage nach dem Politikerfolg unter räumlichen Gesichtspunkten vgl. ausführlich H. Hopfinger 1983.

verbessern als auch damit ihre Existenz in den Fördergebieten möglichst langfristig zu sichern. Kurzfristig jedenfalls können die hier anvisierten struktur- in erheblichen Widerspruch zu den arbeitsmarktpolitischen Zielen geraten, wenn Umstellungen, Modernisierungen und Rationalisierungen zu Personalfreisetzen führen. Der dritte Förderkomplex ist daher heftig umstritten, muß jedoch als Schlüssel für das Verständnis der bisher gefundenen Ergebnisse betrachtet werden: Da die negativen Auswirkungen strukturverbessernder Investitionen auf den Arbeitsmarkt bekannt sind, sehr selten aber deren Ausmaß erforscht wird, ist die Frage nach dem Umfang der Freisetzen zu beantworten. Vorher ist zu klären, ob und inwieweit die konkrete Förderpraxis hinsichtlich des Stellenwertes, den sie derartigen Investitionen in Wirklichkeit einräumt, in Widerspruch zu den programmatischen Zielen der Förderpolitik gerät.

Aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Vorbehalte wäre eigentlich zu erwarten, daß Modernisierungen, Umstellungen und Rationalisierungen eine eher untergeordnete Rolle im Rahmen der Förderpolitik spielen. Benutzt man die Angaben aus der Statistik des Bundesamtes als Grundlage, so sieht man die Erwartungen zunächst bestätigt. Von den 4,8 Mrd. DM an Investitionen, welche in Nordbayern im Untersuchungszeitraum begünstigt werden sollen, entfallen nur knapp 17,5 % auf die hier zu behandelnde Maßnahmengruppe. Doch baut die Statistik auf Angaben von Unternehmen auf, die in den Genuß der Mittel gelangen wollen: Angesichts der gestaffelten Fördersätze ist denkbar, daß bestimmte Vorhaben häufiger als Antragsgrund oder zumindest mit einem großzügig bemessenen Volumen erscheinen, weil für sie höhere Subventionen zu erwarten sind. So wird eine scharfe Trennung zwischen (höher bewerteten) Erweiterungen und (geringer bezuschußten) Modernisierungen nicht immer eingehalten; bei der tatsächlichen Durchführung der Investitionen ist sie noch weniger zu kontrollieren. In Branchen jedenfalls, die sich wie die Textilindustrie einem verstärkten Strukturwandel ausgesetzt sehen, dürften strukturverbessernde Investitionen eine mit Sicherheit höhere Bedeutung besitzen, als es in den Globalzahlen des Bundesamtes zum Ausdruck kommt.

Nach Zweck und Umfang ihrer Vorhaben befragt, führen fast 80 % der untersuchten oberfränkischen Textilbetriebe, die im Berichtszeitraum überhaupt investieren, strukturverbessernde Maßnahmen an. Insgesamt werden dafür 181 Mill. DM ausgegeben, was einem Anteil von über 54 % am gesamten Investitionsvolumen aller befragten Betriebe entspricht! Ein Wert, der beträchtlich über dem o. a. Prozentsatz des Bundesamtes liegt und einen ersten Hinweis darauf liefert, daß dem Maßnahmenbereich in der konkreten Förderpraxis eine höhere Bedeutung zugewiesen wird, als in den vergleichsweise niedrigen Fördersätzen offensichtlich zum Ausdruck kommen soll.

Addiert man die Aufwendungen nur derjenigen 29 Betriebe, die während des Untersuchungszeitraums ausschließlich strukturverbessernde und keine anderen Investitionen durchführen, ergibt sich ein Betrag von 95 Mill. DM gleich ca. 28 % des gesamten Investitionsvolumens aller befragten Betriebe. Dafür werden ihnen Fördermittel in der erstaunlichen Gesamthöhe von 14,8 Mill. DM bewilligt. Das ist nahezu ein Drittel des Fördermittelaufkommens, welches allen befragten Betrie-

ben überhaupt zur Verfügung gestellt wird. Dies als weiterer Hinweis darauf, daß die nach außen dokumentierte Gering-schätzung des Maßnahmenbereichs nicht der Förderwirklichkeit entspricht.

Die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen in den 29 Betrieben, die erwartungsgemäß negativ verläuft, gestaltet sich folgendermaßen: Zum Stichjahr 1972 verfügt die Gruppe mit insgesamt 6 924 Personen über 35,7 % der Gesamtbeschäftigten aller Betriebe. Bis 1976 reduziert sich ihr Anteil auf 33,7 %; in diesem Jahr finden bei ihnen nur noch 5 672 Personen Arbeit. Anders ausgedrückt: Die vergleichsweise kleine Gruppe von 29 Betrieben (= 29,6 % der insgesamt befragten Betriebe) ist mit einem Minus von 1 257 Personen zu über 48 % an den gesamten Arbeitsplatzverlusten beteiligt. Verwendet man als zusätzlichen Anhaltspunkt die Stichjahre des weiteren Untersuchungszeitraums von 1970 bis 1978, so treten die Unterschiede noch deutlicher zutage: An den Arbeitsplatzverlusten sind die 29 Betriebe nun gar zu 57,6 % beteiligt. Auf sie entfallen jetzt 1 791 der insgesamt 3 111 verlorengegangenen Arbeitsplätze.

Diejenige Gruppe von Betrieben ist also in überdurchschnittlicher Weise am Rückgang der Arbeitsplatzzahlen in der Textilindustrie Oberfrankens beteiligt, die sich durch die ausschließliche Vornahme von Umstellungen, Modernisierungen und Rationalisierungen auszeichnet. Um hier direkte Bezüge zur Gewährung regionalpolitischer Fördermittel herstellen zu können, empfiehlt sich die weitere Unterteilung der 29 Betriebe in die Untergruppe der begünstigten auf der einen und der nicht begünstigten auf der anderen Seite. Dieses Verfahren kann nur teilweise Anwendung finden, weil nur vier der 29 Betriebe mit ausschließlich strukturverbessernden Investitionsvorhaben keine Förderung erhalten; aufgrund der niedrigen Fallzahl dürfen keine allgemeingültigen Aussagen abgeleitet werden.

Erweitert man die Vierergruppe um diejenigen Betriebe, die bestenfalls ein- oder zweimal in den Genuß der Subventionen gelangen, so erhöht sich ihre Mitgliederzahl von vier auf elf. Vergleicht man nun die Entwicklung der Arbeitsplätze in beiden Untergruppen, dann nimmt der durchschnittliche Steigungskoeffizient b bei den Betrieben ohne bzw. mit geringer Förderung einen Wert von $-5,11$ an. Er bewegt sich um den Durchschnitt aller befragten Betriebe. In der direkten Vergleichsgruppe mit überdurchschnittlich häufiger Förderung erreicht b mit $-10,88$ den negativen Spitzenwert der Beschäftigtenentwicklung in der gesamten Untersuchung! Die offensichtlichen Unterschiede dürfen zwar nicht mit der Gewährung regionalpolitischer Investitionshilfen in einen strikt ursächlichen Zusammenhang gebracht werden, solange das oben erwähnte Zurechnungsproblem nicht befriedigend gelöst ist. Da sich allerdings die Werte in beiden Untergruppen auf dem 1%-Sicherheitsniveau signifikant voneinander unterscheiden, ist jedoch ein gewichtiges Indiz dafür gefunden, daß die Gewährung von Förderhilfen für strukturverbessernde Investitionsmaßnahmen zu einer Beschleunigung des Personalabbaus führt. Jedenfalls verläuft die Entwicklung der Beschäftigten in Betrieben mit überdurchschnittlich häufiger Förderung weitaus negativer als in jenen, die zwar auch derartige Investitionen ausschließlich durchführen, dafür jedoch nicht bzw. nur mit geringer Häufigkeit gefördert werden.

Es kommt hinzu, daß die arbeitsmarktpolitischen Erwartungen in den übrigen Förderbereichen nur zu einem geringen Teil in Erfüllung gehen. Der Regionalpolitik gelingt es nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung nicht, über eine forcierte Ansiedlungspolitik neue und vor allem entwicklungsstarke Industriezweige für Oberfranken zu gewinnen; auch reichen die sehr bescheidenen Erfolge der Fördermaßnahmen zur Erweiterung von Betrieben bei weitem nicht aus, die durch Rationalisierungsinvestitionen verlorenen Arbeitsplätze zu ersetzen.

Zusammenfassende Schlußbetrachtung und Ausblick

„Das Weizenkorn unter dem vielen leeren Stroh“ oder „Die staatliche Strukturpolitik ist eher schädlich gewesen“ – zwei Artikelüberschriften (Handelsblatt vom 20. 9. 79 bzw. 18. 6. 80) aus einer Vielzahl von Zeitungsmeldungen, die in ihrer gegensätzlichen Einschätzung beispielhaft widerspiegeln, wie heftig umstritten sowohl allgemeine als auch regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik in der Öffentlichkeit der Bundesrepublik offenbar sind. Auch von vorliegender Erfolgskontrolle ist ebensowenig eine endgültige und umfassende Antwort auf die Frage zu erwarten, ob und inwieweit die Förderpolitik die bestehenden regionalen Disparitäten beseitigen konnte.

Ziel der Untersuchung war es, den Erfolg der regionalpolitischen Bemühungen am Beispiel der Textilindustrie in Oberfranken empirisch zu überprüfen; es sollten die Auswirkungen der ergriffenen Fördermaßnahmen auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Wirtschaftsstruktur auf einzelbetrieblicher Basis genauer analysiert werden. Dabei wurde keine systematische, sondern eine eher problemorientierte Kontrolle durchgeführt. Für erstere bringt zum einen der Politikbereich selbst nicht die erforderlichen Voraussetzungen mit: Es fehlen zum Beispiel exakt definierte und präzise formulierte Ziele nahezu vollständig. Zum anderen birgt die Politik eine Reihe weitgehend ungelöster methodisch-theoretischer Schwierigkeiten in sich: So erwies sich neben den üblichen Datenbeschaffungsproblemen das Fehlen einer allgemeingültigen Lösung für das Problem der Zurechenbarkeit der verschiedenen Einflußgrößen als besonders hinderlich; u. a. war es deshalb bei der Formulierung der Arbeits-hypothesen nicht möglich, auf einen ausreichenden Bestand gesicherter Erklärungsansätze zu den einschlägigen Wirkungszusammenhängen zurückzugreifen. Demnach dürfen die Ergebnisse der Untersuchung nur bei entsprechend vorsichtiger Interpretation stärker verallgemeinert werden:

1. Im ersten Schritt war der grundlegende Wirkungsmechanismus der Politik zu erfassen und in seiner Effizienz zu beurteilen. Er beruht auf der Anreizförderung: Obwohl auch andere Eingriffsmöglichkeiten zur Auswahl stünden, werden in erster Linie Investitionen, und zwar überwiegend von privaten Unternehmen, in der Absicht gefördert, jene zu einem verbesserten Investitionsverhalten anzuregen. Es war also nach möglichst aussagekräftigen Anhaltspunkten für oder gegen die Gültigkeit der Vermutung zu suchen, daß es der Regionalpolitik gelungen ist, Einfluß auf das Investitionsverhalten der oberfränkischen Textil-

unternehmen zu gewinnen. Von vornherein war jedoch zu bezweifeln, daß zwischen der Vergabe der Anreize und der Entwicklung der Investitionen ein direkter und ursächlicher Zusammenhang besteht: Es ist nicht möglich, die Verbesserung der Investitionstätigkeit immer und in jedem Falle auf die Gewährung von Förderhilfen zurückzuführen; sogenannte Mitnahmeeffekte lassen sich prinzipiell nicht ausschließen. Bei der Überprüfung der Teilhypothesen ergaben sich jedoch in überwiegender Mehrzahl sehr gewichtige Indizien für die Gültigkeit der Ausgangsannahme: Über die Vergabe der Fördermittel waren die begünstigten Betriebe zu Investitionen anzuregen, die deutlich höher als in der Vergleichsgruppe derjenigen Betriebe lagen, die im Untersuchungszeitraum zwar auch Investitionen durchgeführt hatten, dafür jedoch nicht gefördert wurden.

2. Da die angestrebte Beeinflussung des Investitionsverhaltens der geförderten Unternehmen als wesentliche Grundvoraussetzung für den Erfolg der gesamten Politik offensichtlich gelungen war, lag die Vermutung nahe, daß die mit der Vergabe der Investitionshilfen verknüpften Ziele auch erreicht wurden. Allerdings ist die Anbindung der Ziele an die Fördermittel von sehr lockerer, indirekter Art, denn in erster Linie wird die Durchführung von Investitionen gefördert und nicht beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen. Probleme ergaben sich daraus nicht so sehr für den struktur- als vielmehr für den arbeitsmarktpolitischen Zielbereich:

Die Erfüllung mehr oder weniger klar formulierter strukturpolitischer Ziele entsprach im großen und ganzen den Erwartungen, was am Beispiel eines ausgewählten Indikators verdeutlicht wurde. Es konnte gezeigt werden, daß sich der für die verschiedenen Vergleichsgruppen berechnete Durchschnittsumsatz um so günstiger gestaltete, je häufiger die Investitionsvorhaben der jeweiligen Gruppenmitglieder mit Fördermitteln versehen worden waren. Demgegenüber müssen die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen als weitgehend gescheitert betrachtet werden. Obwohl Investitionen zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen höchste Förderpriorität genießen, erwies sich die Hoffnung als trügerisch, daß begünstigte eine insgesamt positivere Beschäftigungsentwicklung aufweisen als nicht begünstigte Betriebe. Vielmehr ergaben sich in großer Mehrzahl Hinweise darauf, daß sich die Anzahl der Arbeitsplätze um so rückläufiger entwickelte, je häufiger ein Betrieb die angebotenen Fördermittel in Anspruch nahm.

Wenn diese Ergebnisse aufgrund der eingangs dargelegten Vorbehalte nicht ohne weiteres verallgemeinert werden dürfen, verdienen doch einige Gesichtspunkte stärkere Beachtung. Auch trägt die Untersuchung den Charakter einer Fallstudie; doch möglicherweise treten gerade deswegen bestimmte Grundzüge der Regionalpolitik besonders deutlich hervor:

Als zentrales Instrument der Regionalpolitik wurde die Förderung von Investitionen insbesondere privater Unternehmen bezeichnet. Nun hat diese Politik in der Bundesrepublik eine relativ lange Tradition; ihre Grundkonzeption ent-

stand zum Teil in einer Zeit noch nicht voll ausgeschöpfter wirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten. Investitionen dienten hier in beträchtlichem Umfang der Erweiterung bestehender Kapazitäten und der Ausnutzung unausgelasteter Produktionsfaktoren. Ihre Durchführung ging zumeist mit einer Erhöhung des Arbeitskräfteeinsatzes einher, so daß von einem engen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen und Arbeitsplätzen durchaus ausgegangen werden durfte.

Inzwischen jedoch scheinen sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus einer Vielzahl von Gründen grundlegend verändert zu haben. Nicht Kapazitätserweiterung bzw. Ausnutzung unausgelasteter Produktionsfaktoren, sondern Strukturwandel bestimmt mehr und mehr das wirtschaftliche Geschehen. Nicht zuletzt aufgrund des hohen außenwirtschaftlichen Konkurrenzdrucks in besonders betroffenen Branchen wie der Textilindustrie werden Investitionen verstärkt für die Durchführung von Rationalisierungs-, Modernisierungs- und Umstellungsvorhaben vorgenommen. Für die gesamte Bundesrepublik stieg allein in den Jahren von 1970 bis 1976 der Anteil der Rationalisierungsinvestitionen von 33 auf 57 %. Die Erweiterungsinvestitionen nahmen dagegen im gleichen Zeitraum von 55 auf 18 % ab (Angaben nach F. W. Scharpf in „Die Zeit“ Nr. 24, 1980, S. 26).

Zwangsläufig mußte damit die früher vorhandene konzeptionelle Einheit struktur- und arbeitsmarktpolitischer Ziele im Rahmen der Regionalpolitik in Gefahr geraten. Wie gezeigt werden konnte, werden Durchführung und Förderung strukturverbessernder Investitionsmaßnahmen zum Schlüsselbereich der Regionalpolitik und stürzen sie gleichzeitig in eine tiefgreifende Krise: Mit ihrem zentralen Instrument der Investitionsförderung und der daran nur locker angeknüpften Ziele ist sie immer weniger in der Lage, eine ihrer Hauptaufgaben, die Schaffung gleichwertiger Arbeitsbedingungen für die Bevölkerung in den ausgewiesenen Problemgebieten, zu erfüllen. Nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung verstärkt sich vielmehr der Eindruck, daß die Förderpolitik durch die Subventionierung überdurchschnittlich hoch tretender Rationalisierungs-, Umstellungs- und Modernisierungsinvestitionen nicht zur Beseitigung, sondern zur Verschärfung der Arbeitsmarktp Probleme Oberfrankens beiträgt.

Sicher wäre es auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten nicht richtig, die Förderung derartiger Investitionsvorhaben generell zu verurteilen; denn angesichts des außenwirtschaftlichen Konkurrenzdrucks dürften ohne solche Maßnahmen noch mehr Arbeitsplätze in der Bundesrepublik verlorengehen. Die hohe Arbeitslosigkeit gehört jedoch derzeit zu den gravierendsten wirtschaftlichen Problemen in der Bundesrepublik. Wenn dazu nicht nur die regionale, sondern auch die allgemeine Wirtschafts- und Strukturpolitik in einer Phase vermutlich weiter ansteigender Arbeitslosigkeit im Ergebnis wenig anderes als die bevorzugte Förderung von Rationalisierungen, Modernisierungen und Umstellungen anzubieten haben, so sind sie mit ihrer bisherigen Konzeption beschäftigungspolitisch jedenfalls gescheitert (so auch F. W. Scharpf ebd. S. 26).

Damit soll die auch weiterhin bestehende Notwendigkeit, zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit Umstrukturierungsmaßnahmen durchzuführen, keineswegs in Zweifel ge-

zogen werden. Nur ist angesichts veränderter Rahmenbedingungen und gravierender Finanzierungsprobleme der öffentlichen Hand mit Nachdruck die Frage zu stellen, ob und inwieweit die derzeitige Förderpraxis beibehalten werden soll.

So betrachtet, können die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung als Aufforderung verstanden werden, die Politik der regionalen Wirtschaftsförderung nicht nur oberflächlich durch die Vornahme einiger kleiner Korrekturen zu verändern, sondern sie einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Eine Neuorientierung der Politik dürfte allerdings in einer Periode, die geprägt ist von schnellem Strukturwandel und weiter anwachsender Arbeitslosigkeit, ihre Spaltung beinhalten: Die bisher praktizierte nur sehr lockere Anbindung der Investitionsförderung an arbeitsmarktpolitische Ziele erweist sich zunehmend als vordergründiger und fragwürdiger Kompromiß, der die tatsächlichen Auswirkungen der Fördermaßnahmen auf den Arbeitsmarkt möglicherweise nur verschleiert. Hält die Regionalpolitik an ihrer bisherigen Subventionspraxis fest, werden unter dem Oberziel einer arbeitsmarktorientierten Ausrichtung der Investitionsförderung mit einem erheblichen Mittelanteil Vorhaben gefördert, deren Auswirkungen in erster Linie den Strukturwandel forcieren und die Arbeitsmarktlage entgegen der erklärten hohen Priorität weiter verschärfen.

Literatur

- Ahlers, Eko; Alf Baumböfer: Wirkungen regionaler Wirtschaftsförderung. Untersucht am Beispiel der Region Ostfriesland. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1980) H. 11, S. 573–584.
- Bartels, Dietrich: Raumwissenschaftliche Aspekte sozialer Disparitäten. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft. (1978) Nr. 120, S. 227–242.
- Beutel, Peter; Helmuth Küffner; Werner Schubö: SPSS 8. Statistik-Programm-System für die Sozialwissenschaften nach Norman H. Nie und C. Hadlai Hull. – Stuttgart, New York 1980.
- Bölting, Horst: Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik. – Münster 1976. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 35.
- Bundesamt für die Gewerbliche Wirtschaft: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Tabellen M 1 A – M 8. Berichtszeitraum 1. 1. 1972 bis 31. 12. 1976. – Eschborn 1977.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen: Durch 460 000 neue Arbeitsplätze mehr Wohlstand für unsere Fördergebiete. – Bonn-Duisdorf (um 1972).
- Buttler, Friedrich; Knut Gerlach; Peter Liepmann: Grundlagen der Regionalökonomie. – Reinbek bei Hamburg 1977.
- Clauß, Günter; Heinz Ebner: Grundlagen der Statistik für Psychologen, Pädagogen und Soziologen. – Thun, Frankfurt am Main 1979.
- Eberstein, Hans: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. – Köln ab 1971.
- Hembach, Klaus R.: Der Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik. Eine Systematisierung der Problematik am Beispiel der regionalen Wirtschaftspolitik. – Diss. Trier 1979. (Masch.-schr.).
- Hopfinger, Hans: Erfolgskontrolle regionaler Wirtschaftsförderung. Zu den Auswirkungen der Regionalpolitik auf Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstruktur am Beispiel der Textilindustrie in Oberfranken. – Erlangen 1983. = Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft, Bd. 27/28.
- Klein, Hans-Joachim: Möglichkeiten und Grenzen einer operativen Erfolgskontrolle bei der Investitionsförderung von gewerblichen Produktionsbetrieben im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik. – Diss. Darmstadt 1972.

- Krist, Herbert; William R. Nicol:* Wirkungsanalysen in der Regionalpolitik. Ein britisch/deutscher Vergleich. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 40. Jg. (1982) H. 4, S. 133–145.
- Maier, Jörg:* Regionale Förderpolitik peripherer Räume unter besonderer Berücksichtigung Oberfrankens. Vorträge der gemeinsamen Veranstaltung der Universität Bayreuth und der Industrie- und Handelskammer Oberfranken Bayreuth 9./10. 7. 1981 in Bayreuth. – Bayreuth 1981. = Institut für Geowissenschaften der Universität Bayreuth. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, H. 16.
- Morchner, Kurt; Ragna Zeit-Wolfrum:* Zu den Auswirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit. Eine Untersuchung für den Bereich des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen. – Nürnberg 1980. = Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 47.
- Oswald, Bernhard:* Erfolgskontrolle in der Regionalpolitik. Eine theoretische und empirische Analyse für Bayern. – Göttingen 1980. = Abhandlungen zu den wirtschaftlichen Staatswissenschaften, Bd. 18.
- Recker, Engelbert:* Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren. – Bonn-Bad Godesberg 1977. = Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 6.
- Scharpf, Fritz W.:* Die Arbeit fördern – nicht das Kapital. Die staatliche Strukturpolitik in der Bundesrepublik konzentriert sich zu sehr auf industrielle Großunternehmen. In: *Die Zeit*. Nr. 24 vom 6. Juni 1980, S. 26.
- Siegel, Sidney:* Nonparametric statistics for the behavioral sciences. – New York, Toronto, London 1965. = McGraw-Hill Series in Psychology, Bd. 25.
- Spehl, Harald; Klaus Hembach; Walter Bach; Walter Brosi:* Regionale Wirtschaftspolitik und regionale Entwicklungsplanung in strukturschwachen Regionen. Erfolgskontrolle und alternative Entwicklungskonzeptionen. – Bonn 1981. = Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Schriftenreihe Bd. 4.
- Thoss, Rainer; Marita Strumann; Horst M. Bölting:* Zur Eignung des Einkommensniveaus als Zielindikator der regionalen Wirtschaftspolitik. – Münster 1974. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15.
- Verband der nordbayerischen Textilindustrie e.V. (Hrsg.): *Strukturfragen der Textilindustrie*. – Hof/Saale 1979.
- Voss, Gerhard:* Erfolgskontrolle regionaler Strukturpolitik. – Diss. Köln 1973.