

HERMANN J. M. GÖTZINGER

Die Bedeutung von Preisniveauunterschieden für die regionale Wirtschaftspolitik

1. Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Teilräumen einer Volkswirtschaft – oder auch zwischen Nationalwirtschaften – werden häufig gleichgesetzt mit regionalen oder nationalen Wohlfahrtsunterschieden. Konsequenter wird daher unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ein Ausgleich regionaler Einkommensdisparitäten zum vorrangigen Ziel der Regionalpolitik erhoben. Diese Forderung zielt insbesondere auf interregional gleiche Entlohnung des Produktionsfaktors Arbeit, das heißt auf eine völlige Angleichung der Lohnsätze¹, ab.

Dabei können die Verfechter dieser Forderung keineswegs nur das Ziel höherer Gerechtigkeit für sich in Anspruch nehmen. Auch die ökonomische Theorie geht meistens davon aus, daß sich im erwünschten (bestmöglichen) Gleichgewichtszustand ein vollkommener Ausgleich der Faktorpreise ergibt². Regionale Unterschiede in den Löhnen wären demnach als Abweichung vom angestrebten Idealzustand zu sehen.

2. Ein vollkommener Ausgleich ist zwar an einige Bedingungen geknüpft, deren Erfüllung nicht notwendigerweise vorausgesetzt werden kann³. In der Tat läßt sich jedoch zeigen, daß selbst unter den Voraussetzungen vollkommener Märkte, gleicher Präferenzfunktionen für alle Wirtschaftssubjekte und vollständiger Mobilität der Arbeit ein gleiches nominales Einkommen in zwei Regionen durchaus mit erheblichen Wohlstandsunterschieden gekoppelt sein kann und umgekehrt⁴.

3. Geht man von der Annahme aus, daß ein erheblicher Teil der produzierten Güter und Dienstleistungen, nämlich die sogenannten lokalen Güter, nicht Gegenstand interregionalen Handels sein können und daß es für die Herstellung gleicher Güter von Region zu Region unterschiedliche Produktionsfunktionen gibt, so können sich für diese lokalen

Güter Preisdifferenzen ergeben, und zwar auch bei vollkommenen Faktor- und Gütermärkten. Zu den lokalen Gütern zählen dabei alle unbeweglichen Güter, also Grund und Boden, Häuser sowie alle nicht fernabsatzorientierten Dienstleistungen, also insbesondere Wohnungsnutzung, Leistungen des Einzelhandels, der Gaststätten, der regionalen öffentlichen Verwaltung usw.

Unterschiedliche Güterpreise können unmittelbar oder – über die Vorleistungsstruktur – mittelbar als Inputpreise zu unterschiedlichen Preisniveaus zwischen zwei Regionen führen. Dies beeinflusst wiederum die Höhe der realen Faktorentgelte. Regional unterschiedliche (nominale) Lohnsätze sind insoweit kein Indiz für Wohlstandsunterschiede oder Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht⁵.

4. Ein Beispiel macht dies deutlich: So mag etwa die Grenzproduktivität des Bodens in einer klimatisch begünstigten Region A höher sein als in einer weniger günstig gelegenen Region B. Während die Preise handelbarer Güter in beiden Regionen gleich sind⁶, werden Bodenpreise, Mieten usw. in Region A höher liegen. Die sich daraus ergebenden regionalen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten verhindern dann, auch bei Arbeitskräftemobilität, einen vollständigen Ausgleich der Preise für den Produktionsfaktor Arbeit. Arbeitskräftewanderungen werden nämlich nur so lange stattfinden, bis:

$$\frac{l_{iA}}{W_A} = \frac{l_{iB}}{W_B} \quad \forall i$$

wobei l_{iA} , l_{iB} die Lohnsätze für eine bestimmte Arbeit i und W_A , W_B die Lebenshaltungskosten in den beiden Re-

1 Die gewerkschaftliche Maxime „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ist nur eine allgemeinere Ausprägung dieser Forderung.

2 Vgl. etwa Rose, K.: Theorie der Außenwirtschaft. 2. Aufl. – Berlin, Frankfurt 1968. S. 234.

3 Zu den Bedingungen im einzelnen vgl. ebenda.

4 Vgl. Scheper, W.: Regionale Lohnunterschiede bei gleichem Welfare Niveau. – Kiel 1977. Unveröffentlichtes Arbeitspapier.

5 Demgegenüber muß die Kapitalrendite in allen Regionen eines Währungsgebietes gleich sein. Während nämlich die Arbeitsentgelte überwiegend in der gleichen Region, in der sie entstehen, auch verausgabt werden (Identität von Arbeits- und Wohnstandort), besteht ein solcher Zusammenhang nicht zwischen dem Ort des Kapitaleinsatzes und dem Ort des Konsums der Kapitalerträge; zudem sind die Kapitalkosten (Zinsen) für alle Regionen einer Volkswirtschaft gleich.

6 Von transportkostenbedingten Preisunterschieden sei an dieser Stelle abgesehen.

gionen repräsentieren. Die obige Gleichung beschreibt also ein pekuniäres Wohlfahrtsgleichgewicht für die Arbeitnehmer der Regionen A und B⁷. Regional unterschiedliche Lohnsätze für die gleiche Arbeit sind demnach unter realistischen Annahmen mit gleicher Wohlfahrt in allen Regionen durchaus vereinbar: Lohnniveau und Preisniveau weichen von Region zu Region – in Richtung und Ausmaß jeweils gleich – voneinander ab.

5. Regionale Lohnniveauunterschiede lassen sich verhältnismäßig leicht auch empirisch zeigen und sogar hinreichend genau quantitativ bestimmen: Anhand der vorliegenden Lohn- und Gehaltsstatistiken können durch eine weitgehende Strukturbereinigung Lohndifferenzen unmittelbar berechnet werden. Das Verfahren ist anerkannt und verbreitet⁸.

Anders verhält es sich bei den Preisniveauunterschieden: Die einzigen regelmäßig vorliegenden Datenreihen aus der Verbraucherpreisstatistik werden von den zuständigen Statistikern als „für regionale Preisvergleiche ungeeignet“ eingestuft – und dies mit guten Gründen. Denn zum einen ist die Anzahl der erhobenen Fälle je Merkmal verhältnismäßig gering. Zum anderen – und dies wiegt noch schwerer – läßt die Beschreibung von Warenpositionen häufig mehr Spielraum als etwa die Abgrenzung der Lohngruppen.

6. Gerade wegen dieser statistischen Probleme erscheint es sinnvoll, sich auf die theoretischen Grundlagen zurückzubedenken, aus denen sich dauerhafte Lohn- und Preisniveauunterschiede bei gleichem Wohlfahrtsniveau ableiten lassen. Dauerhafte Preisunterschiede können demnach nur bei den lokalen Gütern bestehen. Bei den frei handelbaren Gütern muß demgegenüber ein weitgehender interregionaler Preisausgleich stattfinden; Differenzen können sich – außer durch Transportkostenunterschiede – nur noch dadurch ergeben, daß der in den Gütern enthaltene Anteil lokaler Serviceleistungen – im wesentlichen Leistungen des Einzelhandels, die in der Handelsspanne abgegolten werden, aber auch andere Vorleistungen des lokalen Dienstleistungssektors – zu regional unterschiedlichen Kosten erbracht werden kann⁹.

7. Als Beurteilungsmaßstab für die Validität interregionaler Preisvergleiche kann daher folgendes Muster zugrunde gelegt werden:

- (1) Die größten regionalen Preisunterschiede sind für die lokalen Güter, das heißt Wohnungsmieten und Grundstückspreise, zu erwarten.
- (2) Deutliche Preisunterschiede müßten sich auch für alle regionalen Dienstleistungen und für Güter mit hohem Dienstleistungsanteil ergeben.
- (3) Wenn man von einem Zustand des weitgehenden Gleichgewichts auf den Güter- und Faktorenmärkten ausgehen kann, dürfen die Unterschiede im Preisniveau in Richtung und Größe nicht wesentlich von den Differenzen im Lohn- und Gehaltsniveau abweichen.

Im folgenden soll versucht werden, trotz aller methodischer Einschränkungen mit den verfügbaren Daten und Informationen einen räumlichen Vergleich zwischen dem Saarland und dem Bundesgebiet anzustellen. Die Ergebnisse sind anschließend daraufhin zu prüfen, ob sie den genannten Kriterien standhalten. Fällt dieser Test positiv aus, so wird man mit einiger Gewißheit davon ausgehen können, daß diese Ergebnisse trotz aller methodischer Vorbehalte die Richtung und die Größenordnung eines vorhandenen Preisniveauunterschiedes zuverlässig wiedergeben.

8. Basis der Untersuchung sind die Preisinformationen aus der laufenden Verbraucherpreisstatistik¹⁰ und die Verbrauchsschemata aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe¹¹. Die Berechnung des saarländischen Preisniveaus im Vergleich zum bundesdurchschnittlichen Preisniveau erfolgt auf der Grundlage bundesdurchschnittlicher Verbrauchsgewohnheiten. Damit wurde eine Berechnungsmethode gewählt, die weitgehend derjenigen bei Ermittlung von Preisniveauveränderungen im Zeitablauf entspricht: statt Preise zu verschiedenen Zeitpunkten werden Preise aus unterschiedlichen Regionen verglichen. Referenzgruppe für die Berechnungen ist der Standard-Haushaltstyp eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen des alleinverdienenden Haushaltsvorstands¹². Die Untersuchung wurde für das Jahr 1977 durchgeführt.

9. Bei der Interpretation der Ergebnisse aus dieser Untersuchung ist zu berücksichtigen, daß die zugrunde liegenden Preisinformationen aus der Verbraucherpreisstatistik zum Zwecke des zeitlichen Preisvergleichs erhoben werden und daher für eine regionale Querschnittsuntersu-

7 Ein solches Gleichgewicht müßte ebenso für Transfereinkommen gelten, während die Kapitalrendite (wegen der Nicht-Standardortgebundenheit des Kapitalgebers) in allen Regionen gleich sein muß.

8 Vgl. etwa die entsprechenden Berechnungen der Arbeitskammer des Saarlandes in ihren jeweiligen Jahresberichten.

9 Letztlich werden diese Unterschiede weitgehend auf die Grundstückspreise zurückgeführt werden können; die Größe des Einflusses hängt dabei im wesentlichen von der Struktur der Vorleistungen ab.

10 Bundesdurchschnittspreise für über 600 Waren und Dienstleistungen werden jährlich veröffentlicht. Vgl. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Fachserie 17: Preise und Preisindices der Lebenshaltung; letzter verfügbarer Jahrgang ist 1977. Die Landesdurchschnittspreise für das Saarland wurden uns freundlicherweise vom Statistischen Landesamt des Saarlandes zur Verfügung gestellt.

11 Vgl. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 18: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, Heft 6, Aufgabe, Methode und Durchführung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1969.

12 Die Verbrauchsschemata (Warenkörbe) für diesen und andere Standard-Haushaltstypen finden sich in: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Fachserie M: Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen, Reihe 6: Preise und Preisindices der Lebenshaltung, Sonderheft, Neuberechnung der Preisindices der Lebenshaltung auf Basis 1970.

Tabelle 1:
Preisniveauunterschiede und Unterschiede in der Preisentwicklung zwischen dem Saarland und dem Bundesgebiet

Hauptgruppe	Anteil an den Lebenshaltungs- kosten (v. H.)	Unterschied in der Preisent- wicklung 1962 – 1977 (v. H.)	Unterschied im Preisniveau 1977 (v. H.)
Nahrungs- und Genußmittel	36,835	1,36	0
Kleidung, Schuhe	10,211	– 2,18	– 2,7
Wohnungsmiete	14,564	– 35,87	– 19,7
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	4,394	4,75	– 1,7
Übrige Waren und Dienstleistungen für die Haushaltsführung	8,527	– 6,68	– 6,7
Waren und Dienstleistungen für Verkehrszwecke, Nachrichtenübermittlung	10,213	– 0,61	2,0
Waren und Dienstleistungen für die Körper- und Gesundheitspflege	3,387	– 5,25	– 4,9 ^{a)}
Waren und Dienstleistungen für Bildungs- und Unterhaltungszwecke	6,869	– 3,65	– 2,5
Persönliche Ausstattung; sonstige Waren und Dienstleistungen	5,000	– 2,83	– 1,3
Gesamte Lebenshaltung	100,000	– 6,02	– 3,9

^{a)} Nicht berücksichtigt sind in dieser Zahl eventuelle Unterschiede in Krankenhauskosten und Kosten ambulanter ärztlicher Behandlung (vgl. dazu die Erläuterungen in Fußnote 17).
Quelle: Vgl. Fußnote 12.

chung nur bedingt geeignet sind. Andererseits sind gegenwärtig und wohl auch in näherer Zukunft keine Daten verfügbar, die nach den strengen Kriterien der Statistik in ihrer Erhebungsmethodik den Erfordernissen eines Land-Bund-Vergleichs voll gerecht werden könnten. Das wichtigste Problem, das sich bei der Verwendung der Preise aus der Verbraucherpreisstatistik für Querschnittsuntersuchungen ergibt, ist die nicht immer exakte Definition der Preisrepräsentanten in der Verbraucherpreisstatistik. Die Beschreibung der Waren- und Dienstleistungspositionen ist dabei bewußt offen gehalten, um den Preiserhebenden die Möglichkeit zu geben, bestimmte Preisrepräsentanten entsprechend den örtlichen Gegebenheiten (Angebotsbedingungen, Markenpräferenzen) auszuwählen. Die Fehlermöglichkeiten, die sich daraus ergeben können, sind je nach Warengruppe unterschiedlich. Bei homogenen Gütern wie Elektrizität, Gas, Wasser, vielen Dienstleistungen und den meisten Lebensmitteln sind sie praktisch vernachlässigbar. In anderen Bereichen, insbesondere bei Kleidung und Möbeln, können nicht alle Durchschnittspreise der Verbraucherpreisstatistik ohne weiteres übernommen werden. Warenpositionen, hinter deren Beschreibung sich in Art und Qualität sehr unterschiedliche Güter verbergen können, werden daher in diesem Vergleich nicht berücksichtigt¹³.

10. Aus den genannten Gründen können die Ergebnisse dieses Vergleichs nicht als exakte, auf den Bruchteil eines Prozents genaue Niveauunterschiede interpretiert werden. Sie geben vielmehr einen Hinweis auf Richtung und Größenordnung des Preisniveauunterschiedes zwischen dem Saarland und dem Bundesgebiet. Wo immer dies möglich war, wurde darüber hinaus versucht, durch verfügbare zu-

sätzliche Informationen die Ergebnisse der Indexberechnungen abzusichern; auf spezielle Probleme in den einzelnen Hauptgruppen wird bei der Darstellung der Einzelergebnisse näher eingegangen.

11. Vermutungen und Spekulationen über die relative Preisgünstigkeit des Saarlandes im Vergleich zum Bundesgebiet, wie sie in der Vergangenheit häufig geäußert wurden, basierten im wesentlichen auf den unterschiedlichen Preisentwicklungen im Saarland einerseits und im gesamten Bundesgebiet andererseits. Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes und des Statistischen Amtes des Saarlandes über die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zwischen 1962 und 1977 ergibt sich, daß für einen Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalt mittleren Einkommens die Lebenshaltungskosten an der Saar um rund 6 v. H. weniger angestiegen sind als im Durchschnitt des Bundesgebietes.

Dieses Ergebnis, das von kaum jemandem angezweifelt wird, besagt allerdings – da über eventuelle Preisniveauunterschiede im Ausgangsjahr 1962 wenig bekannt ist – zunächst nichts über mögliche Preisvorteile heute. Dennoch kann angenommen werden, daß eine Preisniveaumentwicklung an der Saar, die über fünfzehn Jahre hinweg kontinuierlich hinter der Bundesentwicklung zurückbleibt, mehr reflektiert als einen Abbau möglicher Preisungünstigkeit im Ausgangsjahr.

12. Diese Vermutung wird durch die vorliegenden Ergebnisse bestätigt. Die Lebenshaltungskosten eines Vier-Personen-Arbeitnehmerhaushalts mit mittlerem Einkommen lagen im Stichjahr 1977 an der Saar um rund 4 v. H. niedriger als im Bundesdurchschnitt (vgl. Tabelle 1). Wie ist dieses Gesamtergebnis zu werten, insbesondere im Hinblick auf die bestehenden Nominallohnunterschiede?

13 Für diese Positionen wurde unterstellt, daß kein Preisunterschied gegenüber dem Bundesgebiet besteht.

Tabelle 2:
Quadratmeterpreise in ausgewählten Städten der Bundesrepublik^{a)} nach Wohnungstypen
(Stand Frühjahr 1979, Angaben in DM)

Wohnungstyp Stadt	Fertigstellung bis 1948			Fertigstellung nach 1. 1. 1949			Fertigstellung nach 1. 1. 1978		Alle Wohnungstypen
	Wohnwert			Wohnwert			Wohnwert		Ungewichteter Mittelwert
	einfach ^{b)}	mittel ^{c)}	gut ^{d)}	einfach	mittel	gut	mittel	gut	
	Gemeindegrößenklasse A (über 500.000 Einwohner)								„
Hamburg	4,50	6,50	8,00	6,00	8,00	10,00	11,00	13,00	8,38
Hannover	3,00	4,70	6,00	3,80	6,00	6,50	6,50	9,00	5,69
Düsseldorf	4,50	6,00	7,50	5,70	9,00	10,70	10,50	12,00	8,24
Essen	3,20	5,30	8,00	4,00	5,70	8,00	6,90	11,70	6,60
Frankfurt	4,70	5,50	6,80	6,00	6,50	7,80	(8,69)	9,50	6,94
Stuttgart	4,10	4,30	5,70	4,20	4,70	6,20	5,70	6,70	5,20
München	5,00	6,00	8,00	6,00	7,50	9,00	9,20	11,00	7,71
Berlin	1,60	2,80	3,50	(6,00)	7,00	10,00	11,00	15,00	* (7,11) 8,22 *
Durchschnitt	(3,83)	(5,14)	(6,69)	5,21	6,80	8,53	8,69	10,99	(6,98)
	4,14 *	5,47 *	7,14 *						7,12 *
	Gemeindegrößenklasse B (200.000 bis 300.000 Einwohner)								
Kiel	3,90	6,00	7,10	4,60	6,80	8,20	8,00	8,70	6,66
Braunschweig	3,00	4,50	5,50	3,50	5,50	6,50	6,50	8,00	5,38
Bonn	4,30	(4,70)	5,50	5,00	6,20	7,50	8,00	10,00	6,40
Aachen	3,10	4,50	5,50	4,50	6,00	7,00	7,00	10,00	5,95
Kassel	2,30	4,10	4,60	3,20	5,10	5,60	6,20	7,50	4,83
Karlsruhe	3,40	4,30	4,30	(4,00)	5,10	6,50	(6,50)	8,50	5,39
Augsburg	3,20	4,30	5,00	4,50	6,00	7,00	7,00	10,00	5,88
Saarbrücken	3,00	4,00	5,50	4,00	5,00	6,50	6,50	8,50	5,38
Durchschnitt	3,28	4,55	5,44	4,16	5,71	6,85	6,96	8,90	5,74
(ohne Saarbrücken)	(3,31)	(4,63)	(5,43)	(4,19)	(5,81)	(6,90)	(7,03)	(8,96)	(5,78)

^{a)} Auswahl und Gruppierung nach der repräsentativen Städteauswahl des Statistischen Bundesamtes für eine EG-Untersuchung über regionale Preisunterschiede; vgl. Wirtschaft und Statistik, Heft 6/1979, S. 405 ff.
^{b)} Wohnungen mit WC, ohne Bad, Ofenheizung, ungünstige Wohnlage, etwa Industrieort.
^{c)} Wohnungen mit Bad und WC, Zentralheizung, Wohnlage mit wenig Grün- und Freiflächen, durchmischt mit Laden-, Büro- und Gewerbebauten.
^{d)} Wohnungen mit Bad, Dusche, WC, Zentralheizung, teilweise Fahrstuhl in reinen Wohngebieten am Stadtrand oder in der City, in verkehrsarmen Anliegerstraßen mit Grünflächen.
^{e)} In diesen Durchschnitten sind die Altbaumieten in Berlin durch die jeweiligen Gruppenmittel ersetzt;
() interpolierte Werte in Klammern.
Quellen: RDM Preisspiegel 1979; eigene Berechnungen.

Geht man von den strukturbereinigten Lohn- und Gehaltsniveauunterschieden aus, wie sie etwa die Arbeitskammer des Saarlandes berechnet, so ergibt sich für das Stichjahr 1977 ein Nominallohnunterschied von 4,1 und eine Differenz in den Nominalgehältern von 4,3 v. H.¹⁴. Dieses Ergebnis deckt sich voll mit dem, was man auf Grund theoretischer Überlegungen erwarten konnte: Preisniveau sowie Lohn- und Gehaltsniveau weichen im Saarland von den Bundesdurchschnittswerten in Richtung und Ausmaß etwa gleich ab (vgl. Ziffer 7). Mit anderen Worten: Real, das heißt in Kaufkraft gemessen, ist das Einkommen der saarländischen Arbeiter und Angestellten für gleiche Arbeit nicht niedriger als das ihrer bundesdeutschen Kollegen.

13. Der wesentliche Bestimmungsgrund für das niedrigere Preisniveau im Saarland liegt in den günstigen

Wohnkosten: Der Preisniveauunterschied beträgt fast 20 v. H. (vgl. Tabelle 1). Auch dieses Ergebnis deckt sich wiederum mit den Erwartungen (Ziffer 7). Große regionale Preisdifferenzen können längerfristig nur bei den immobilien Gütern bestehen bleiben.

Interessant ist, daß sich diese Differenz erst im Laufe der letzten zehn bis fünfzehn Jahre herausgebildet hat. Dies erscheint plausibel, wenn man bedenkt, daß das Saarland seit Kriegsende erstmals im Jahre 1962 eine negative Wanderungsbilanz aufzuweisen hatte und daß nach diesem Zeitpunkt Jahr für Jahr mehr Menschen vom Saarland in die Bundesrepublik gezogen sind als umgekehrt von der Bundesrepublik ins Saarland. Zwischen 1962 und 1977 betrug dieser Wanderungssaldo mit der Bundesrepublik über 70 000 Personen (das entspricht etwa der Bevölkerung einer kleineren Stadt).

14. Diese Entwicklung hat naturgemäß zu einer gegenüber dem übrigen Bundesgebiet geringeren Anspannung auf dem Wohnungsmarkt an der Saar geführt. Nimmt man hinzu, daß auch die Nominallöhne im Saarland lange Zeit

14 Vgl. Arbeitskammer des Saarlandes, Bericht an die Regierung des Saarlandes 1979, S. 83/84; die Werte für 1977 sind aus den Ergebnissen für 1976 und für 1978 durch Interpolation ermittelt.

erheblich unter Bundesniveau lagen, was bei einer lohnkostenintensiven Branche wie dem Baugewerbe besonders zu Buche schlägt, so kann der hohe Preisniveaunterschied bei den Mieten kaum mehr verwundern.

15. Selbst in der Landeshauptstadt Saarbrücken, die sich in Verdichtung und oberzentraler Funktion von den übrigen Landeshauptstädten nur wenig unterscheidet, liegen die Mieten deutlich unter dem Niveau vergleichbarer Städte. Nach dem Preisspiegel des Rings deutscher Makler liegen die durchschnittlichen Mietpreise¹⁵ in Saarbrücken um über ein Drittel niedriger als in Hamburg, Düsseldorf und Berlin, 30 v. H. niedriger als in München und rund ein fünftel niedriger als in Kiel (vgl. Tabelle 2). Läßt man die nach 1977 erstellten Wohnungen außer Betracht – diese dürften am Gesamtbestand nur einen verschwindend geringen Anteil haben –, so ergibt sich für Saarbrücken ein Mietniveau, das weit unter dem aller im RDM-Mietspiegel aufgeführten Landeshauptstädte liegt.

16. Die Lebenshaltungskosten in den übrigen Hauptgruppen dürften theoretisch nur geringfügig vom Bundesniveau abweichen (vgl. Ziffern 3 und 7), und zwar um so mehr, je höher der Anteil an „lokalen“ Leistungen, also etwa an Mietkosten für Ladenlokale oder an lokalen Dienstleistungen. In der Tat sind die Abweichungen im Preisniveau in allen Hauptgruppen außer der Wohnungsmiete vergleichsweise gering (Tabelle 1).

Relativ hoch ist die Differenz bei der Gruppe der „übrigen Waren und Dienstleistungen für die Haushaltsführung“; sie enthält überwiegend die Ausgaben für Möbel. Eine mögliche Erklärung ist daher der hohe Flächenbedarf für Ausstellungsräume und der hohe Anteil an lokalen Dienstleistungen, wie etwa Beratung beim Möbelkauf und die Anlieferung durch örtliche Spediteure (oder einen eigenen Fuhrpark). Der überdurchschnittlich hohe Anteil an Transportkosten vom Hersteller zum Verkäufer kommt schließlich als weitere Erklärung hinzu¹⁶.

17. Auf ähnliche Weise lassen sich auch die unterschiedlichen Preisniveaudifferenzen für die übrigen Hauptgruppen erklären. Bemerkenswert ist, daß in allen Hauptgruppen die enthaltenen Dienstleistungen im Saarland stets deutlich billiger sind als im Bundesdurchschnitt. Dies gilt für Schuhreparaturen ebenso wie für Friseurleistungen, für Chemische Reinigung ebenso wie für die Filmentwicklung oder Uhrmacherleistungen¹⁷. Auch dieses Ergebnis entspricht den Erwartungen (vgl. Ziffer 6). Abweichungen

gibt es, wo staatlicher Einfluß auf die Preisgestaltung wirksam ist: so ist – insbesondere der öffentliche – Personenverkehr an der Saar deutlich teurer als im Bundesgebiet; dies ist auch der Grund, warum in der Hauptgruppe „Verkehr, Nachrichten“, die sonst überwiegend Dienstleistungen mit bundeseinheitlichen Preisen enthält (Postgebühren, Leistungen der DB), das Saarland sich als relativ teuer erweist¹⁸.

18. Bei den Energiepreisen entspricht die Situation wiederum den Erwartungen: deutlich billiger sind – transportkostenbedingt – Kohle und Koks sowie Elektrizität, die im Saarland fast ausschließlich aus saarländischer Kohle hergestellt wird. Der Preis für Heizöl entspricht etwa dem Bundesdurchschnitt. Gas wiederum ist im Saarland spürbar teurer als im Bundesgebiet – wohl nicht zuletzt deshalb, weil hier in hohem Maße das vergleichsweise teure Kokereigas angeboten wird.

19. Gerade die Struktur der Preisniveaudifferenzen spricht für die Validität der Untersuchung: In praktisch allen Bereichen zeigt sich ein Bild, wie es auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen erwartet werden konnte¹⁹. Dies gilt auch noch in einem weiteren Punkt.

Die ersten Hinweise auf ein möglicherweise niedrigeres Preisniveau im Saarland ergeben sich aus der laufenden amtlichen Verbraucherstatistik: Praktisch seit der Rückgliederung des Saarlandes in den bundesdeutschen Währungsverband weist das jüngste Bundesland unterdurchschnittliche Steigerungsraten des Verbraucherpreisniveaus auf. Diese Entwicklung gab immer Anlaß zu der Vermutung, auch das absolute Preisniveau müsse an der Saar niedriger liegen als im Bundesgebiet²⁰. Dies ist, wie das Beispiel der Energiepreise zeigt, jedoch keinesfalls zwingend.

Obwohl sich die Preise für Elektrizität, Gas, Kohle und Öl in den fünfzehn Jahren zwischen 1962 und 1977 im Saarland um knapp 5 v. H. stärker verteuerten als im Bundesgebiet, lag das Energiepreisniveau im Stichjahr der Untersuchung noch fast 2 v. H. unter dem Bundesniveau (vgl. Tabelle 1). Mit anderen Worten: Im Jahre 1962 war der Abstand im Energiepreisniveau zwischen Saar und Bund entsprechend größer, nämlich gut 6 v. H. Dies ist wenig verwunderlich, wenn man bedenkt, daß – bei deutlich niedrigeren (relativen) Energiepreisen – der Transportkostenanteil erheblich stärker ins Gewicht fiel als heute.

15 Ungewichteter Mittelwert aus verschiedenen Qualitätskategorien.

16 Vgl. auch Ziffer 6.

17 Die Preise für Arzt- und Krankenhausleistungen wurden aus dieser Untersuchung ausgeklammert; zum einen, weil Unterschiede in den Krankenhauskosten überwiegend auf Ausstattungsunterschieden beruhen, zum anderen, weil Aufwendungen für die Gesundheit fast vollständig von den Krankenkassen getragen werden. Deren Beitragssätze sind aber von regionalen Preisunterschieden unabhängig.

18 Über die Ursachen der hohen Preise im ÖPNV kann man nur Vermutungen anstellen; hier kann eine Reihe von Einflußgrößen eine Rolle spielen. So etwa die Siedlungsstruktur, die Bedienungsfolge, der Flächenschließungsgrad, die geringen Investitionshilfen des Bundes und schließlich der Subventionsgrad.

19 Dadurch verlieren auch die eingangs erwähnten methodischen Bedenken an Gewicht.

20 Vgl. „Im Saarland lebt man am billigsten“. Gespräch mit Wirtschaftsminister Klumpp. In: Saarbrücker Zeitung vom 13./14. Januar 1979 sowie, als Antwort darauf, den Leserbrief von Herrn W. Gerisch: „Lebt man im Saarland wirklich am billigsten?“ In: Saarbrücker Zeitung vom 11./12. Febr. 1979.

20. Bei den übrigen Hauptgruppen der Lebenshaltungskosten zeigt sich jedoch ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Preisniveaunterschieden im Jahre 1977 und der Preisentwicklung in den fünfzehn vorangegangenen Jahren (vgl. Schaubild). Dies bedeutet, daß sich ein großer Teil der heute feststellbaren Preisniveaunterschiede erst im Verlaufe der letzten anderthalb Jahrzehnte herausgebildet hat. Dabei haben die Mietpreise eine ausschlaggebende Rolle gespielt. Abwanderungen und niedriges Lohnniveau haben somit zuerst ihren Niederschlag auf die Grundrenten gefunden²¹. Über die Preise für immobile Güter und lokale Dienstleistungen haben sie schließlich das gesamte Preisniveau beeinflusst.

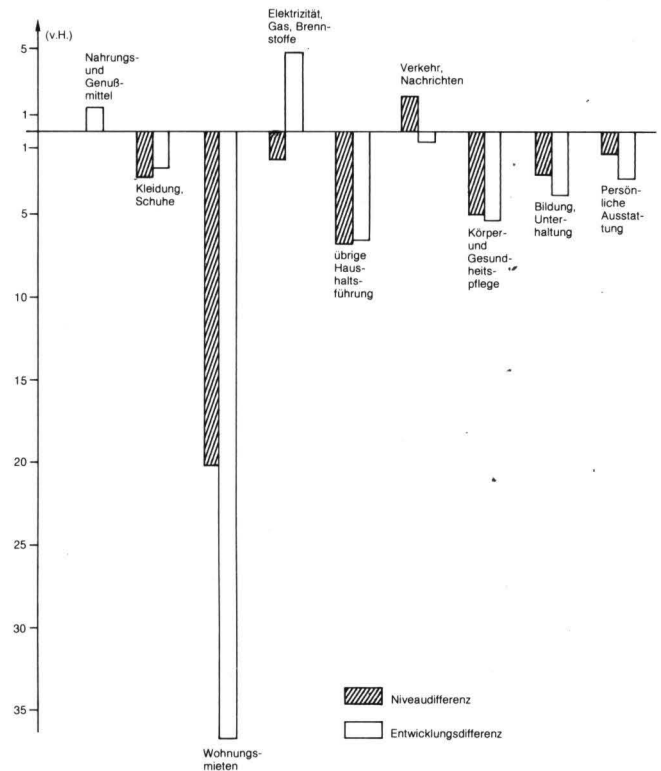
21. Die Überlegungen zu Beginn dieser Untersuchung haben deutlich gemacht, daß innerhalb ein und desselben Wirtschafts- und Währungsgebietes Preisniveaunterschiede zwischen Teilregionen auch über längere Zeiträume hinweg bestehen können. Solche Preisniveaudifferenzen sind dabei keineswegs als Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts anzusehen. Sie sind vielmehr Folge unterschiedlicher Produktionsfunktionen und unterschiedlicher Preise für lokale, das heißt nicht interregional handelbare Güter und bleiben daher auch bei großer Mobilität der übrigen Faktoren bestehen.

Das Beispiel des Saarlandes belegt empirisch, daß sich im Zeitverlauf beträchtliche interregionale Preisniveaunterschiede herausbilden und festigen können.

22. Gerade für eine gesamtwirtschaftliche Regionalpolitik, die auf die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen abzielt, ergeben sich daraus Konsequenzen:

- (1) Regionale Unterschiede in den Nominallöhnen müssen kein Indiz für Reallohnunterschiede zwischen Regionen sein; sie sind insbesondere wenig tauglich als Kriterium für Wohlfahrtsunterschiede oder für die Ungleichwertigkeit der Lebensbedingungen.
- (2) Regionale Unterschiede im Preis- oder Lohnniveau liefern für sich genommen noch keine ausreichende Begründung für lohnpolitische und/oder wirtschaftspolitische Initiativen zugunsten der vermeintlich „benachteiligten“ Regionen.
- (3) Die Tendenz zum Ausgleich interregionaler Lohnunterschiede durch Arbeitskräftewanderungen ist – gemessen an den Reallohnunterschieden – vermutlich bedeutend stärker als bisher angenommen; dies gilt um so mehr für Wohlfahrtsunterschiede, da ja auch außerökonomische Faktoren in die Wanderungsentscheidung eingehen (Umweltbedingungen, soziale Bindungen).

23. Gerade der letztgenannte Punkt relativiert die Bedeutung regionaler (immer mit gravierenden Meß- und Be-



Differenz im Preisniveau 1977 und Preisentwicklung 1962–1977 zwischen Saarland und Bundesrepublik insgesamt nach Hauptgruppen

wertungsproblemen behaftete) Lohn- und Preisniveauvergleiche beträchtlich. Denn je ausgeprägter die Tendenz zu einem Ausgleich realer Entlohnungsunterschiede und Wohlfahrtsunterschiede zwischen Regionen ist, je größer demnach das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Anpassungsmechanismen sein kann, desto weniger notwendig und gerechtfertigt erscheinen diskretionäre Eingriffe in das interregionale Gleichgewicht und desto wahrscheinlicher ist es, daß die ungehinderte interregionale Mobilität von Kapital und Arbeitskräften den Ausgleich von Wohlfahrtsunterschieden und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse garantiert.

Natürlich setzt dies voraus, daß die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen richtig gesetzt sind. Insbesondere ist es notwendig, daß die staatlichen Infrastrukturinvestitionen nach Maßgabe der langfristigen Entwicklungschancen der einzelnen Regionen getätigt werden und daß alle Wirtschaftssubjekte die vollen Kosten ihrer Entscheidungen zu tragen haben. Dies schließt etwa die vorrangige Beseitigung spezifischer Ballungskosten, wie zum Beispiel kurzfristige Engpässe oder insbesondere Umweltbelastungen, durch zentralstaatliche Instanzen aus.

24. Für die Zukunft kommt es daher verstärkt darauf an, Mobilitätshemmnisse weiter abzubauen und die Verschiedenartigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen stärker zu beachten. Damit werden die Wahlmöglichkeiten der einzelnen erhöht, ihren Arbeits- und Wohnstandort in die Region zu verlegen, in der ihnen die spezifi-

²¹ Die Baupreise hatten an dieser Entwicklung erwartungsgemäß keinen Anteil; ihr Anstieg verlief im Saarland und im Bundesgebiet weitgehend parallel.

sche Kombination von Arbeitsplatzangebot, Verdienstmöglichkeiten, Umweltqualität und schließlich Klima, Landschaft und Menschen am meisten zusagt.

Daß eine solche individuelle Entscheidung Kompromisse notwendig macht, ist selbstverständlich. Niemand, der sich in einer idyllischen und weitgehend intakten Landschaft niedergelassen hat, sollte sich daher über Verkehrsferne, schlechte Verdienstmöglichkeiten oder eine ungünstige ärztliche Versorgung beklagen, und wer sich für eine Großstadt entscheidet, nimmt freiwillig in Kauf, daß Wohnraum teurer und die Umweltqualität schlechter ist als auf dem Lande.

25. Natürlich ist eine Politik, die auf eine Erhöhung der Arbeitskräftemobilität abstellt, nicht ohne Probleme. Gerade solche Regionen, in denen ständig Wanderungsverluste festzustellen sind, werden sich bemühen, den Strom der Abwanderer einzudämmen. Im Prinzip sind drei Problemstellungen denkbar, die jeweils unterschiedliche Lösungsansätze erfordern:

(1) *Wanderungsverluste bei Vollbeschäftigung:*

Sie sind zu erwarten, wenn die Lebensbedingungen ungünstiger sind als die Produktionsbedingungen. Der Grund mag in einem vergleichsweise zu geringen Wohn- und Freizeitwert der Region bestehen. Eine solche Konstellation ist am ehesten auf lokaler Ebene, und zwar in den Verdichtungskernen zu beobachten: Hier reicht oft auch ein hohes Nominallohniveau nicht mehr aus, die hohen Wohnkosten und die ungünstige Umweltsituation zu kompensieren.

(2) *Wanderungsverluste bei Unterbeschäftigung*

Dies ist die „klassische“ Konstellation in den Problemregionen. Sie ist immer dann zu erwarten, wenn die Lebensbedingungen für die Wohnbevölkerung günstig und die Standortbedingungen für Investoren ungünstig sind. Ein Teil der Verantwortung für eine solche Situation liegt hier zweifellos bei den Tarifvertragsparteien, die mit Zielrichtung auf eine Angleichung der Nominallöhne ein zu hohes Reallohniveau vereinbart haben.

Zu der gleichen Einschätzung kommen auch U. Siepmann und H. Schrumpf in einem kürzlich erschienenen Aufsatz:

„Gerade von Kritikern einer nur undifferenzierten Arbeitsmarktbetrachtung wird aber übersehen, daß ein wesentlicher Grund für mangelnde Mobilität in der gewerkschaftlichen Tarifpolitik, wie sie seit einiger Zeit zu beobachten ist, liegt. Zwar wird nach wie vor auf regionaler Ebene über Lohnabschlüsse verhandelt; faktisch übernehmen aber Tarifbezirke mit florierenden Unternehmen eine Art Leitfunktion für die übrigen Bezirke (vgl. etwa die diesjährigen Abschlüsse für die Metallindustrie). Dadurch werden Arbeitsplätze in jenen Gebieten gefährdet, die ohnehin Standortnachteile aufweisen. Infolge der entstehenden Arbeitslosigkeit wird dann den Arbeitnehmern die Wahl zwischen höherem Lohn bei Wechsel der Region einerseits und niedrigerem Lohn bei Aufrechterhaltung der Bindungen an den bisherigen Wohnort andererseits

genommen. Erst der Unterschied zwischen der niedrigeren Arbeitslosenunterstützung bzw. -hilfe und der in anderen Regionen erzielbaren Entlohnung schafft jenes ‚Lohndifferential‘, das die Arbeitnehmer zu erhöhter Mobilität zwingt (eine mögliche Lösung wäre die Verlagerung von Tarifverhandlungen auf die Ebene regionaler Arbeitsmärkte, als Raumeinheiten mit relativ einheitlichen sozio-ökonomischen Bedingungen). Unter diesem Gesichtspunkt sind regional unterschiedlich hohe Arbeitslosenquoten nicht der Beweis für die Untauglichkeit des Marktmechanismus auf den Arbeitsmärkten, sondern im Gegenteil ein Indiz für dessen Wirksamkeit: Geht man davon aus, daß die Produktivität in peripheren Regionen unter der der Agglomerationszentren liegt, so müßte sich in diesen Regionen auch ein Lohnniveau herausbilden, das unter dem in den Agglomerationszentren liegt. Folglich führt eine regional undifferenzierte Tarifpolitik zu einer im Vergleich zu den Agglomerationszentren erhöhten Arbeitslosigkeit in der Peripherie. Eine expansive Lohnpolitik muß notwendigerweise diese regionalen Probleme noch verschärfen, da der erhoffte Nachfrageeffekt eher den Agglomerationszentren als der Peripherie zugute kommen wird²².“

(3) *Wanderungsverluste als Folge von Strukturkrisen:*

Auch in diesem dritten Fall werden, wie in vorausgegangenem, gleichzeitig überdurchschnittliche Abwanderungen und Arbeitslosigkeit zu beobachten sein. Die Ursachen hierfür liegen jedoch nicht im längerfristigen Auseinanderklaffen von Wohnort- und Standortbedingungen, sondern in kurzfristigen Störungen des regionalen Gleichgewichts als Folge krisenhafter Anpassungsprozesse in einzelnen Wirtschaftszweigen. In solchen Fällen wird die Anzahl der freigesetzten Arbeitnehmer in einer Region häufig so groß sein, daß eine Absorption durch die nicht betroffenen Branchen kurzfristig nicht möglich ist²³.

26. Im ersten Fall werden die Stadtbewohner zunächst versuchen, ihre Situation dadurch zu verbessern, daß sie ihren Wohnort ins Umland verlegen und ihren Arbeitsplatz zunächst beibehalten (Berufseinspendler). Mit steigenden Mobilitätskosten (steigender Zeitaufwand, steigende Energiepreise) werden jedoch auch hier die Fernwanderer, die auch ihren Arbeitsplatz in einer anderen Region suchen, zunehmen.

Eine Wanderungsentscheidung ist in diesem Fall das Ergebnis eines Abwägens pekuniärer und nicht-pekuniärer Einkommensbestandteile: Wer ein hohes Geldeinkommen schätzt, wer auch mit mäßiger Umweltqualität zufrieden ist, großstädtische Lebensgewohnheiten mag und wer schließlich seine gewachsenen Sozialbeziehungen nicht aufgeben möchte, wird in den Ballungskernen bleiben. Wer Wert legt auf gute Umweltbedingungen, großzügigen Wohnraum und den übrigen materiellen Konsum weniger

22 Vgl. Siepmann, U.; H. Schrumpf: Durch expansive Lohnpolitik zur Vollbeschäftigung? In: List Forum. Bd. 9 (1978) H. 5, S. 257.

23 Dies um so wahrscheinlicher, je größer die relative Bedeutung der von der Strukturkrise betroffenen Branche in einer Region ist und je größer die Unterschiede in der Qualifikationsstruktur zwischen den freigesetzten Arbeitskräften und den nachgefragten Arbeitskräften sind.

hoch bewertet, wird vermutlich eine weniger verdichtete Region als Wohn- und Arbeitsstandort vorziehen und die geringeren Einkommenschancen dabei in Kauf nehmen. Die Entscheidung über Abwanderung oder Verbleib ist hier also eine aus freien Stücken getroffene individuelle Wahl.

27. Anders sind die Abwanderungen im zweiten Fall zu beurteilen. Sie sind hier weniger das Ergebnis eines Abwägungsprozesses. Wem es nicht gelingt, in seiner wirtschaftsschwachen Heimatregion einen Arbeitsplatz und damit überhaupt eine Existenzgrundlage zu finden, dem verbleibt am Ende keine andere Wahl als die Abwanderung. Die Ausgestaltung der Tarifverträge nimmt dem einzelnen Arbeitnehmer dabei auch die Wahlfreiheit, seine Arbeitsleistung unter dem vereinbarten Mindestlohn anzubieten. Ein zu hohes Reallohniveau schränkt daher die Freiheitsspielräume und Wahlmöglichkeiten des einzelnen ein. Es behindert darüber hinaus die rasche wirtschaftliche Entwicklung einer Region.

28. Ähnlich müssen Abwanderungen infolge von Strukturkrisen bewertet werden. Gelingt es nicht, durch ein Verringern des Anpassungsdruckes und/oder durch eine Stärkung der Wachstumsdynamik in den übrigen Wirtschaftsbereichen die regionale Unterbeschäftigung in Grenzen zu halten, so kann es zu einem „Ausbluten“ des regionalen Arbeitskräftepotentials kommen. Es steht dann zu befürchten, daß gerade der mobile und qualifiziertere Teil derer, die in der Region keinen (angemessenen) Arbeitsplatz finden können, eine Beschäftigung außerhalb suchen wird. Das verbleibende Arbeitskräftepotential könnte dann in Umfang und Qualifikationsstruktur weit hinter den langfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten der Region, das heißt hinter ihrem Entwicklungspotential, zurückbleiben. Eine solche Entwicklung ist jedoch nur mit überdurchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Kosten wieder rückgängig zu machen, da Rückwanderungen nur über erhebliche Mobilitätsprämien induziert werden können.

Allein in diesem letztgenannten Falle erscheinen diskretionäre staatliche Eingriffe gerechtfertigt, um das langfristige Entwicklungspotential einzelner Regionen auch im Falle von Strukturkrisen voll auszuschöpfen.

29. Das Beispiel des Saarlandes macht deutlich, daß eine Strategie des Ausgleichs interregionaler (Nominal-)Lohnunterschiede die Probleme dieser Region nur verschärfen würde. Schon heute entsprechen die Real löhne im Saarland dem Bundesniveau; eine weitere Anhebung des Lohnniveaus, etwa aus Gerechtigkeitsgründen, scheint daher kaum gerechtfertigt. Andererseits wandern viele Saarländer in andere Regionen ab, und zwar unfreiwillig und nur deshalb, weil sie in ihrer Heimatregion keinen Arbeitsplatz finden können. Gleichzeitig könnte das Niveau wirtschaftlicher Tätigkeit höher sein, wenn die Löhne im Saarland niedriger lägen und damit mehr Produktion rentabel wäre. Zur Milderung der Strukturkrise dieses Landes ist bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden²⁴. Eine Politik der Lohnzurückhaltung im Saarland könnte die Bewältigung der Strukturkrise wesentlich erleichtern und die langfristigen Entwicklungsaussichten dieser Region verbessern helfen. Auf lange Sicht würde eine solche Strategie auch den Arbeitnehmern vermutlich höhere Realeinkommen sichern als eine Politik der Nominallohnneivellierung.

30. Natürlich würden auch bei ausgeglichener Beschäftigungslage in allen Regionen noch erhebliche Wanderungsbewegungen stattfinden. Sie wären aber, wie oben für den Fall eins geschildert, das Ergebnis unterschiedlicher Präferenzen, längerfristiger Verschiebungen der regionalen Standortvorteile und freier Entscheidungen; größere Salden dürften sich zwischen den Regionen auf Dauer kaum ergeben.

24 Zu nennen sind hier insbesondere das Programm zur Restrukturierung der saarländischen Stahlindustrie und das Sonderprogramm der Gemeinschaftsaufgabe zur Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Stahlindustrie.