

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik (Konsistenzgutachten)*

1. Konsistenz der Zielsysteme

Die Beurteilung der Zielsysteme der regionalen Wirtschaftspolitik, der Agrar-, der Energie- und der Verkehrspolitik erfolgt anhand dreier wesentlicher gesellschaftspolitischer Oberziele. Es handelt sich um das Wachstumsziel, das Ausgleichs- und das Sicherheitsziel. Im Hinblick auf diese Ziele wird die Konsistenzprüfung der Einzelzielsysteme durchgeführt.

1.1 Regionale Wirtschaftspolitik

Die GRW dient primär der Wachstumspolitik, wobei nur unter der Voraussetzung prinzipieller Entwicklungsfähigkeit

der Regionen – in der GRW vorausgesetzt und nicht empirisch überprüft – Konsistenz zu den ausgleichspolitischen und sicherheitspolitischen Anliegen der GRW vorliegt. Die GRW-Förderung mobilisiert brachliegende regionale Ressourcen (Wachstum); das erhöht das Einkommen (Ausgleich) und vermindert die konjunkturelle und strukturelle Abhängigkeit der Region (Sicherheit). Die Förderung des Kapitaleinsatzes geht dabei von der Hypothese aus, daß im wesentlichen gleiche regionale Produktionsfunktionen vorliegen, so daß bei unterdurchschnittlichem Realkapitalbestand die Grenzproduktivität einer Kapitaleinheit in den unterentwickelten Regionen überdurchschnittlich ist. Diese theoretisch richtige Aussage gilt aber nur, wenn Kapital knapper ist als die Arbeitskräfte. Eine solche Situation liegt vielleicht in Zeiten der Unterbeschäftigung, kaum aber in solchen der Voll- oder Überbeschäftigung vor. In dem Fall müßten die Arbeitskräfte in die Regionen mit der höheren Grenzproduktivität der Arbeit wandern. Und das sind, wie an der Lohn- und Gehaltssumme erkenntlich, die Ballungsregionen. Eine konfliktfreie Wachstumszielsetzung kann der GRW somit entgegen der Meinung der Gutachter kaum bescheinigt werden.

1.2 Agrarpolitik

Die Agrarpolitik dient vornehmlich verteilungs- und sozialpolitischen Zielen. Wachstumspolitische Zielsetzungen klingen an, sind faktisch aber nicht wirksam. Die landwirtschaftliche Preispolitik versucht ein Preisniveau zu halten, so

* Klemmer, Paul; Rainer Thoss; Horst Mentrup; Friedhelm Plogmann: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik. Bd. 1–3. – Münster 1978. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 49–51. – Der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) hat dieses Gutachten in Auftrag gegeben, um auf seiner Grundlage weitere Schritte zu einer verbesserten Abstimmung zwischen diesen raumwirksamen Politiken zu unternehmen. Die Publikation des Gutachtens bietet Gelegenheit, sich mit seiner Methode und den Ergebnissen auseinanderzusetzen.

daß auch in den Regionen mit den schlechtesten Produktions- und Nachfrageverhältnissen ein Vergleichseinkommen erzielt werden kann. Damit verschärft sich die intrasektorale und intraregionale Disparität. Die Inkonsistenz zum gesamtgesellschaftlichen Ausgleichsziel ist offensichtlich. Das einzelbetriebliche Förderungsprogramm dient dazu, die innere Disparität zu mildern. Dabei werden Opportunitätskosten nicht berücksichtigt, denn das Vergleichseinkommen läßt sich durch Faktorenaufstockung und/oder Erweiterung der Produktionspalette erreichen. Die Kosten dafür trägt über die Absatzgarantie der Staat.

Die Regionalisierung der Förderschwelle ist sowohl in sich als auch mit der GRW inkonsistent. Es wird empfohlen, künftig die GRW-Arbeitsmarktregionen dazu zu verwenden, da sie die realistischen alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten für die Landwirte umfassen. Auf der Basis eines echten Opportunitätskonzeptes ließe sich dann das Wachstumsanliegen der einzelbetrieblichen Förderung stärker zum Tragen bringen.

Die Flurbereinigung, die Wasserwirtschaft und die Kulturbautechnik dienen sowohl der Verbesserung der Produktivität (Wachstum), wie sie wesentliche Maßnahmen einer Politik für den Menschen im ländlichen Raum darstellen. Dieser Zielbereich erweist sich als konsistent mit den drei Prüfzielen und mit der GRW.

1.3 Verkehrspolitik

Die Verkehrspolitik ist im stärkeren Maße wachstumsorientiert, in dem sie die durch die optimale private Faktorallokation entstehenden Verkehrsengpässe beseitigen will. Deshalb hat der prognostizierte Bedarf in der Verkehrswegeplanung eine so hohe Bedeutung. Die Einbeziehung regionalpolitischer Belange erfolgt in der Regel unter Ausgleichsgesichtspunkten. Damit besteht ein Widerspruch zum „offiziellen“ Zielcharakter der GRW als Wachstumspolitik. Beim „richtigen“ Wachstumsverständnis ist eine Verkehrswegeinvestition in den GRW-Gebieten Wachstumspolitik und nicht Ausgleichspolitik. Ein Abbau der Fernverkehrsanbindung (Eisenbahnstilllegungen) für Arbeitsmarktzentren ist nicht konsistent mit den Zielen der GRW. Die Tarifpolitik im Verkehrswesen bewirkt eine zielwidrige Frachtkostendifferenzierung, die die räumliche Konzentration und damit die Verdichtungsgebiete begünstigt.

1.4 Energiepolitik

Die Energiepolitik kann inkonsistent mit der GRW werden, wenn einzelne Energieträger regional nicht ubiquitär in dem Sinne sind, daß sie entweder nicht oder nur zu diskriminierenden Preisen in die Region transportiert werden können. Hinsichtlich des Wachstumsziels sind Preisdifferenzen, die aufgrund von Standortnachteilen auftreten, nicht inkonsistent. Unter ausgleichspolitischen Gesichtspunkten wäre eine Inkonsistenz der Energiepolitik mit der GRW gegeben, wenn eine Verstärkung oder Zementierung der bestehenden Differenzen eintreten würde. Ein solcher Fall könnte durch die Verringerung des Marktanteils des Mineralöls auftreten,

wenn aufgrund zunehmender Verknappung das Preisniveau für Heizöl über dem des Erdgases und der Fernwärme liegen sollte. Das Hauptproblem einer ausgleichspolitisch orientierten Energiepolitik ist im Bereich der Energieverteilungskosten zu suchen, die größtenteils in der Siedlungsstruktur begründet sind und in einem marktwirtschaftlichen System als Daten hingenommen werden müssen (Standortnachteile). Stabilisierungspolitische Inkonsistenzen sind nicht zu erwarten.

2. Konsistenz der Maßnahmen

Staatliche Maßnahmen wirken über eine Vielzahl von Variablen (Wirkungsketten) auf die Zielgrößen der Regionalpolitik. Erste Überlegungen haben deshalb der direkten Wirkung der Maßnahmen zu gelten.

Es werden unterschieden:

- Anreizeffekte: Entwicklung des Faktoreinsatzes bei Subventionierung.
- Kapazitätseffekte: Zusammenhang zwischen Faktoreinsatz bzw. Infrastrukturkapazitäten und Produktionsmöglichkeiten.
- Einkommenseffekte: multiplikative Nachfragewirkungen.

2.1 Konsistenz und Effizienz der Förderung des Kapitaleinsatzes

Die Investitionsförderung in allen Politikbereichen war nach den Ergebnissen des Gutachtens konsistent, weil eine Überforderung der Investitionsgüterproduktionskapazität nicht eingetreten ist, aber nicht effizient, weil das gesamte Produktionspotential nicht vollständig ausgelastet wurde. Der gesamte private Kapitaleinsatz betrug 1975 110 Mrd. DM (in Preisen von 1976). Angesichts der konjunkturellen Situation war auch kaum etwas anderes zu erwarten.

„Um zu ermitteln, welche Kapazitäten insgesamt für die Investitionsgüterproduktion vorhanden waren, kann man auf Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zurückgreifen. Die Inanspruchnahme des Produktionspotentials durch die Erzeugung von Investitionsgütern bewegte sich in den letzten Jahren zwischen 22,6vH (1971) und 17,0vH (1973). Unterstellt man dann, daß maximal 22,6vH der Kapazitäten für die Investitionsgüterproduktion geeignet sind, so stand 1975 bei einem gesamten Produktionspotential von 647 865 Mio DM ungefähr eine Kapazität von 146 000 Mio DM für die Befriedigung der privaten Investitionsnachfrage zur Verfügung.“ (Konsistenzgutachten, Bd. 3, S. 129.)

Die Kapazitätsermittlung mit der Fortschreibung des Anteils der Investitionsgüterindustrie ist problematisch. Die Kapazitäten können sich relativ stark ändern. Würde man davon ausgehen, daß die Kapazitäten für die Produktion von Investitionsgütern bis 1975 im Konjunkturverlauf unwiderruflich auf nur 17% des Produktionspotentials herabgesunken sind (Pleiten, Verschrottungen usw.), dann wäre mit 110 Mrd. DM die Kapazitätsgrenze bereits erreicht. Die Investitionsförderung wäre sowohl konsistent wie effizient. Die hohe Quote für die Investitionsgüterkapazitäten wurde in einer

konjunkturellen Boomphase erreicht, wie sie bisher nicht wieder dagewesen ist. Damit droht den drei Politiken auch künftig bei diesem methodischen Ansatz kaum die Gefahr der Inkonsistenz. Es sei denn, die Betrachtungen würden auf kleinräumig sektoraler Ebene fortgesetzt. Dort sind eher Restriktionen vorhanden, wenn auch kaum bei den mobilen Kapitalgütern, die im Prinzip beinahe von überall her beschafft werden können (andere Regionen, Ausland).

2.2 Konsistenz und Effizienz der Förderung des Arbeitseinsatzes

Zahlreiche Maßnahmen der Agrarpolitik wirken im Ergebnis daraufhin, daß „zu viele“ Arbeitskräfte in der Landwirtschaft verbleiben. Die Förderung im Rahmen der GRW vermag unter Umständen dann deswegen nicht wirksam zu sein, weil die Unternehmen ihren Arbeitskräftebedarf nicht decken können. Zu solch einer Situation kann es in den Regionen kommen, in denen die GRW wegen relativ schlechter Einkommenslage und mangelnder Infrastrukturausstattung Investitionen fördert und gleichzeitig bei einem fast paritätischen regionalen Einkommen aus der Landwirtschaft zu viele Beschäftigte wegen minimaler Erwartungen in bezug auf Einkommen und Sicherheit des neuen Arbeitsplatzes in der Landwirtschaft verbleiben.

In den Steinkohlegebieten ist bei Nachfragerückgang und Investitionsförderung im Bergbau auch künftig mit der Freisetzung von Arbeitskräften zu rechnen. Aufgrund der Substitutionsbeziehungen zwischen den Zielindikatoren der GRW, Infrastruktur, Einkommen und Arbeitskräfteereservequotient, kommt eine Förderung zum Teil nicht in Frage. Hier ist die GRW in sich selbst inkonsistent, weil Produktionsfaktoren ungenutzt bleiben. Ein Teil der Probleme könnte durch Nachfragesteigerung nach Kohle zum Beispiel für Verstromung gelöst werden. Allerdings bleibt der Umweltschutz dabei zu beachten.

2.3 Konsistenz und Effizienz der Förderung im Hinblick auf den Flächeneinsatz

Auf die Abnahme der landwirtschaftlich genutzten Fläche üben alle betrachteten Politikbereiche einen Einfluß aus.

„Inkonsistenzen bei der Flächennutzung treten vor allem in Verdichtungsräumen auf. Der Grund hierfür liegt im Zusammentreffen einer starken außerlandwirtschaftlichen Nachfrage mit guten bis sehr guten natürlichen Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft, was in fast allen Ballungsräumen des Bundesgebietes der Fall ist.“ (Konsistenzgutachten, Bd. 3, S. 164.)

„Zu einer ähnlichen Situation kam es auch im Zusammenhang mit der Konzentrationsförderung im Steinkohlebergbau und den Bemühungen, alternative Erwerbsmöglichkeiten im Ruhrrevier zu schaffen. Die Grundstücke, die trotz Stilllegungen von den Bergbauunternehmen weiter gehalten wurden, erwiesen sich z.T. als Engpaßfaktoren für eine erfolgreiche Ansiedlung neuer Unternehmen.“ (Konsistenzgutachten, Bd. 3, S. 166.)

Eine solche Politik, die nicht zum Anspruchsausgleich kommt, ist inkonsistent. Allerdings führen die Baulandpreise und planerische Maßnahmen relativ schnell zur Umwidmung der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Durch die Agrarpolitik (höhere Bodenrente) bedingte Inkonsistenzen in der Flächennutzung in Ballungsräumen liegen meines Erachtens wohl nicht vor. Allenfalls könnte es zu „überhöhten“ Gleichgewichtspreisen für den Boden kommen.

3. Kapazitätseffekte der Förderung des Faktoreinsatzes

Die Kapitalproduktivität ist am höchsten, wo wenig Kapital im Vergleich zur Arbeit eingesetzt wird. Im Agrarsektor ist die Kapitalintensität in Abhängigkeit von der Betriebsgröße und der Betriebsform zu sehen. Deshalb müßte die Förderung landwirtschaftlicher Investitionen entsprechend regional differenziert werden und eine Aufnahme der freigesetzten Arbeitskräfte in anderen Sektoren der Volkswirtschaft erfolgen. Gelingt das nicht, dann ist eine Förderung ineffizient.

Die Förderung des Steinkohlenbergbaus bedeutet eine weitere Freisetzung von Arbeitskräften. Das zeigt auch der prognostizierte Arbeitskräfteereservequotient an. Das bedeutet eine Ineffizienz der Förderung, solange nicht zum Beispiel durch Verstromung die Nachfrage nach Kohle oder nach Gütern der übrigen Sektoren gesteigert werden kann bis zur Auslastung der freigesetzten Arbeitskräfte.

4. Konsistenz der Kapazitätseffekte der Infrastrukturförderung mit der GRW

Die Beeinflussung des Produktionspotentials wird anhand von Produktions- und „Schrankenfunktionen“ zu ermitteln versucht, das heißt, es wurden substitutive Beziehungen zwischen den Faktoren Arbeit und privatem Kapital unterstellt, während zwischen diesen beiden Faktoren und der Infrastruktur eine limitationale Beziehung angenommen wird. Ein mit den Zielen der regionalen Wirtschaftspolitik konsistenter Ausbau der Infrastruktur erfordert die Beachtung dieser Limitationalität. In allen Regionen muß ausreichend Infrastruktur vorhanden sein, damit Arbeit und privater Kapitalstock voll beschäftigt werden können. Verhindert eine mangelhafte Infrastrukturausstattung die Ausdehnung alter und die Aufnahme neuer Aktivitäten, so ist die Infrastrukturpolitik inkonsistent mit einer Förderung des Arbeits- und Kapitaleinsatzes, wodurch eine Ausdehnung der Produktionsmöglichkeiten erreicht werden soll.

Die Ausgaben zur Flurbereinigung erhöhen die Produktionsmöglichkeiten und führen zu „zu hohem“ ineffizientem Faktoreinsatz, da die Nachfrage nicht vorhanden ist bzw. vom Staat ausgeübt wird; Kapazitätsengpässe liegen im Wegebau, bei der Entwässerung und der Abwasserbeseitigung vor. Vielfach wirkt diese Infrastruktur als Engpaß für die Industrieansiedlung, so daß die Incentives der GRW nicht wirksam werden können. Das hat Inkonsistenz zur Folge.

Der Abbau bzw. die Stagnation des Ausbaus des Verkehrsnetzes insbesondere der Bundesbahn in den Fördergebieten ist inkonsistent. Das Vorhandensein einer ausreichend guten Verkehrserschließung wird von den Unternehmen als eine

notwendige Standortvoraussetzung angesehen, welche von der Bundesbahn nicht beseitigt werden sollte. Dies gilt besonders dann, wenn die regionale Wirtschaftspolitik in den gleichen Gebieten eine Steigerung der Produktionsmöglichkeiten zu erreichen versucht.

Die Infrastrukturförderung der Gemeinschaftsaufgabe entspricht dem Ziel der Beseitigung von Engpässen.

5. Einkommenseffekte der geförderten privaten Investitionen und der Infrastrukturinvestitionen

Der Einkommenseffekt einer Maßnahme entsteht am Standort des Lieferanten der nachgefragten Güter und Dienstleistungen. Je kleiner aber eine Region und je weniger diversifiziert ihre Produktionsstruktur ist, desto eher ist damit zu rechnen, daß wesentliche Teile des Einkommenseffektes einer regional gezielten Maßnahme in andere Regionen abfließen.

Da in den Fördergebieten 33% der Bevölkerung leben, ist es für eine Verringerung der Einkommensdisparität erforderlich, daß mehr als ein Drittel des zusätzlichen Einkommens in den Fördergebieten verbleibt.

Zur Frage der regionalen Verteilung der Produktions-, Einkommens- und Beschäftigungswirkungen der Agrarpolitik kann aufgrund der Verteilung der investitionsfähigen Betriebe und Überlegungen über die Art der Investitionen vermutet werden, daß die landwirtschaftlichen Investitionen einen positiven Beitrag zu den regionalpolitischen Zielen „Abbau des Pro-Kopf-Einkommens-Rückstandes“ und „Schaffung von Arbeitsplätzen“ in den Fördergebieten leisten.

Die Infrastrukturinvestitionen der Agrarpolitik werden zu einem großen Teil (über 60vH) in den Gebieten durchgeführt, in denen die Regionalpolitik das Einkommensniveau verbessern will. Beteiligt an der Erstellung ist überwiegend die Bauwirtschaft. Unter Berücksichtigung (relativ) niedriger Importquoten ist mit einem positiven Beitrag zum Einkommensziel zu rechnen. Die regionale Verteilung der direkt einkommenswirksamen Maßnahmen der Agrarpolitik (Ausgleichszulage) deutet ebenfalls auf einen Beitrag zur Einkommenssteigerung in den GRW-Fördergebieten hin.

Die Kraftwerksbauten haben ihren Standort in vielen Fällen in GRW-Gebieten. Durch die regionale Verteilung der an der Erstellung der Investitionen beteiligten Sektoren ist zwar nur mit geringen Einkommenseffekten in Fördergebieten, aber mit im Vergleich dazu erheblichen Einkommenszuwächsen in Nicht-Fördergebieten zu rechnen. Mit dem Ziel einer Verringerung der Einkommensdisparität sind die Nachfrageeffekte dieser Maßnahmen daher nicht konsistent.

Für die Fördergebiete des Ruhrgebiets können allerdings besonders positive Wirkungen durch den Bau von Steinkohlekraftwerken erwartet werden.

Die Investitionen der Bundesbahn werden in erster Linie in Ballungsräumen getätigt. Wegen der regionalen Verteilung sowohl der Investitionen wie auch der an der Erstellung der Güter beteiligten Sektoren lassen sich keine Verringerungen der Einkommensdisparitäten erwarten.

Hinsichtlich der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen wird davon ausgegangen, daß die Nachfrageeffekte überwiegend in

den Gebieten wirksam werden, in denen die Verkehrswege gebaut werden. Allerdings entfallen nur ca. 28% der Investitionsbeträge auf Gebiete der GRW. Damit haben diese Investitionsausgaben der Verkehrspolitik kaum für einen Abbau des Pro-Kopf-Einkommensrückstandes der Fördergebiete gesorgt.

Die Infrastrukturinvestitionen der Gemeinschaftsaufgabe in den Fördergebieten beanspruchen überwiegend Bauleistungen. Wegen der niedrigen Importquote dieses Sektors ist nur mit geringen Abflüssen in Nicht-Fördergebiete zu rechnen. Insofern geht von diesen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe neben dem primär beabsichtigten Kapazitätseffekt auch ein nicht unerheblicher Einkommenseffekt aus.

Die regionale Wirtschaftspolitik förderte 1975 ein privates Investitionsvolumen von real 5,6 Mrd. DM. Aufgrund einer unzureichenden diversifizierten Wirtschaftsstruktur in den Fördergebieten ist aber mit einer relativ hohen Importquote bei der Beschaffung der Investitionsgüter zu rechnen, so daß große Teile dieser Nachfrageeffekte in Nicht-Fördergebieten wirksam werden. Durch die induzierten Nachfragesteigerungen dürfte daher kein Ausgleich regionaler Einkommensdisparitäten erreicht werden.

6. Konsistenz der Einkommens- und Kapazitätseffekte

Die Veränderungen auf der Angebots- (Kapazität) und der Nachfrageseite (Einkommen) müssen simultan gesehen werden. Bei ausgelasteten Kapazitäten laufen die Einkommenseffekte inflationär ab, während eine fehlende Nachfrage zur Kapazitätsverschwendung führt. Der vermehrte Kapitalstock bringt keine erhöhte Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Dabei ist insbesondere eine kleinräumig-sektorale Betrachtungsweise notwendig.

Die Agrar- und Verkehrsausgaben 1976 führten nach Berechnungen der Gutachter zu einer zusätzlichen Nachfrage nach Bauarbeitern, die den Umfang der arbeitslosen Bauarbeiter um das Doppelte übertraf.

Daraus folgt, daß die auch durch Investitionsförderung erzeugten Nachfrageeffekte nicht mit den gesamtwirtschaftlichen Produktionsmöglichkeiten übereinstimmen, also inkonsistent waren.

7. Leistungsfähigkeit der Untersuchungsmethode

Die Aussagen des Gutachtens basieren auf der anerkannten Theorie über makroökonomische Produktionsfunktionen. Die Erkenntnisse dieser Theorie lassen sich im Prinzip auf zweierlei Weise gewinnen: zum einen durch logische Überlegungen an Kapazitätsgerechten (Faktoreinsatzrelationen) und Transformationskurven (Produktionsmöglichkeiten), die die mathematischen Eigenschaften nichtlinearer Funktionen haben; zum anderen durch lineare Optimierungsprogramme, die eine ausreichende Annäherung an die nichtlinearen Funktionen darstellen und einen geringeren Informationsbedarf aufweisen. Die lineare Programmierung ist ein anerkanntes Verfahren zur Feststellung von Faktorknappheiten, Inkonsistenzen und Optimallösungen. Regionalisierte lineare Pro-

gramme werden in der Agrarwissenschaft bereits zur Politikberatung eingesetzt.

Differenzierte Aussagen insbesondere zur regionalen Konsistenz der Politikbereiche benötigen bei Anwendung dieser Methode eine Unmenge von Informationen, und zwar die jeweiligen sektoralen Produktionsfunktionen in den Regionen und darüber hinaus die Import-Export-Beziehungen zwischen den Regionen auf Produkt-, Faktor- und Vorleistungsmärkten, nicht zu vergessen den staatlichen Instrumenteinsatz. Diese Aufgabe ist in absehbarer Zeit nicht zu leisten. Die Ergebnisse würden allerdings überzeugende Konsistenzaussagen auf regionaler Ebene ermöglichen.

Statt dessen haben die Gutachter ihre Überlegungen anhand von Transformationskurven und Kapazitätsgeraden geführt, deren empirische Leistungsfähigkeit nur in seltenen Fällen gegeben ist. Denn die Aussagen müssen auf sehr hohem Aggregat getroffen werden und können meines Erachtens kaum eine sichere Basis für Konsistenz- und Inkonsistenzaussagen bilden. Auf regionaler Ebene sind nur in exemplarischen Fällen Tendenzaussagen möglich.

Die Aussagen des Gutachtens und seine Empfehlungen basieren deswegen im wesentlichen auf einer Zielsystemanalyse. Im Maßnahmebereich wird die Argumentation von einfachen Modellvorstellungen über Transformationskurvenverläufe und Faktorkapazitätsgeraden getragen. Daran werden Plausibilitätsüberlegungen geknüpft. Im Bereich Einkommenseffekte gilt der 33-%-Anteil und der Anteil der Fördergebiete an den Ausgaben insgesamt, verbunden mit Plausibilitätsüberlegungen über Nachfrageabflüsse aus der Standortregion in den verschiedenen Sektoren.

Diese Überlegungen sind durchaus wertvoll, aber eine Antwort auf die regionalen Konsistenzprobleme, die es sicherlich gibt, sind sie meines Erachtens nicht. Dazu hätte das Modell empirisch gefüllt werden müssen. An den Stellen, wo Konsistenzaussagen empirisch untermauert werden, sind starke methodische Zweifel angebracht, zum Beispiel bei der Investitionsförderung, die das Investitionspotential nicht überforderte. Das Referenzjahr 1970 bei hoch ausgelasteten, ja fast überlasteten Kapazitäten der Investitionsgüterproduktion wird als Kapazitätsgrenze angesetzt. Danach ist praktisch keine Inkonsistenz mehr möglich, es sei denn bei sehr starker Rezession und gleichzeitig hoher Investitionsgüterproduktion. Das aber ist äußerst unwahrscheinlich.

Die Inkonsistenz der Agrar- und Verkehrsinvestitionen des Jahres 1976 mit den Kapazitäten auf dem Baumarkt ist in dieser Form meines Erachtens ebenfalls nicht haltbar. Neben den arbeitslosen Bauarbeitern, die von den Gutachtern nur als verfügbare Kapazität angesehen werden, sind eine höhere Auslastung und Produktivitätsgewinne der noch Beschäftigten in der Baubranche – die lag auch 1976 noch danieder – zu berücksichtigen; ferner der Umfang der möglichen Rückgewinnung von Berufswechsler*innen und der Umfang von bisher nicht in der Baubranche Tätigen, soweit sie sich kurzfristig eingliedern lassen würden. Diese vier Quellen brachten 1976 sicherlich mehr als die nach dem Gutachten rechnerisch fehlende Arbeitskapazität von 73 000 Beschäftigten. Allein eine fünfprozentige Mehrauslastung der Kapazitäten einschließlich des Produktivitätsfortschritts würde bei 1,4 Mill. Be-

schäftigten im Baugewerbe 1976 die notwendigen Arbeitskapazitäten bereitgestellt haben.

Die im ganzen vorhandene Konsistenz der Faktoreinsatzförderung ist angesichts der damaligen konjunkturellen Situation nicht besonders überraschend. Mit der statt dessen von den Gutachtern hervorgehobenen Ineffizienz (unausgelastete Kapazitäten, Versagen der Globalsteuerung) der Wirtschaftspolitik machen es sich die Gutachter zu einfach. Die politische und wissenschaftliche Diskussion der Leistungsfähigkeit der keynesianischen Globalsteuerung hat gerade gezeigt, daß auch die theoretischen Konzepte mit teilweise mechanistischem Ziel-Mittel-Zusammenhang einer vertieften Analyse und Weiterentwicklung bedürfen.

Dennoch ist die Untersuchung nützlich und wertvoll. Sie gehört zu den dringend notwendigen Versuchen einer wissenschaftlichen Erfolgskontrolle, wenn auch mit Schwerpunkt auf intersektorale Konsistenzprobleme. Der methodische Ansatz ist theoretisch überzeugend, aber empirisch nicht leistungsfähig. Demgegenüber erweist sich der methodische Weg der Wirkungsverläufe, wie sie den Fallstudien zur Analyse raumwirksamer Maßnahmen zugrunde liegen, zwar als empirisch leistungsfähig¹. Dabei wird den konkreten wirtschaftlichen Effekten der Verausgabung von Investitionsgeldern und den wirtschaftlichen Effekten der Leistungsabgabe von Infrastruktureinrichtungen im regionalen Wirtschaftskreislauf nachgegangen mit dem Ziel, diese Effekte auf Einkommen und Beschäftigung zu quantifizieren. Die Wirkungsverläufe bieten aber nicht die erwartete Möglichkeit zur Feststellung von Interdependenzen und damit auch Inkonsistenzen zwischen den Politikbereichen. Die Wirkungen sind vielfach marginal und kaum feststellbar und versickern im Grundbereich der regionalen Wirtschaft. Die Probleme der Erfolgskontrolle, der Koordination und Konsistenz der raumwirksamen Politiken stellen daher auch in Zukunft ein wichtiges Forschungsgebiet dar, auf dem weitere Fortschritte notwendig sind.

Engelbert Recker