

Alternative Vorschläge zur Abgrenzung regionaler Fördergebiete*

Ausgehend von der Formulierung im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 10. 10. 1969, versucht der Bericht, Gebiete festzulegen, die

1. wirtschaftsschwache,
2. strukturell gefährdete Industriegebiete

umfassen. Diese schwierige Aufgabe wirft auf mehreren Stufen Probleme auf.

Die erste Schwierigkeit besteht in der Festlegung der abzugrenzenden Gebietseinheiten. Grundsätzlich kann man hier auf eine Reihe von möglichen Gliederungskriterien (funktionale, homogene und Verwaltungsräume) zurückgreifen, doch folgen die Gutachter stillschweigend den bisherigen Abgrenzungsvorschlägen, die in aller Regel auf Stadt- und Landkreise abstellen. Dieses Vorgehen kann lediglich durch die Verfügbarkeit des statistischen Materials gerechtfertigt werden, keineswegs aus planerischen Gesichtspunkten. Hinzu kommt im vorliegenden Falle natürlich auch die Notwendigkeit, den politischen Instanzen rasch entsprechende Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen.

Das zweite Problem ist die Erfassung, die Definition des Untersuchungsobjekts, d. h., es ist zu prüfen, wodurch die Regionen charakterisiert sind, auf die sich die staatliche Förderung erstrecken soll. Wir haben an anderer Stelle¹ darauf hingewiesen, daß dabei zwei prinzipiell verschiedene Aspekte zu unterscheiden sind: Die Beseitigung der regionalen Unterentwicklung oder die Förderung einer besonderen wirtschaftlichen Entwicklungsfähigkeit, letzteres unter den Stichworten „produktivitätsorientierte Regionalpolitik“ und „Entwicklungspotential“.

Der Bericht beschäftigt sich mit diesen Fragen nicht. Er knüpft an die Formulierung des Gesetzgebers an und stellt – wohl auch auf Grund des vorhandenen statistischen Materials – auf den Begriff „Wirtschaftskraft“ ab. Durch Interpretation des Gesetzestextes definieren die Autoren die Wirtschaftskraft als „... die Fähigkeit einer Region, sich durch ihren Leistungsbeitrag langfristig einen hohen Grad der Versorgung ihrer Bevölkerung zu sichern, ohne auf den Transfer aus anderen Regionen angewiesen zu sein.“

Aus wirtschaftstheoretischer Sicht handelt es sich dabei um ein Gemenge aus verschiedenen Aspekten, das nicht sehr befriedigend ist. Erkennt man jedoch die Definition in dem Bericht an, so besteht der nächste Schritt darin, auf Kreisebene solche Größen festzulegen, die das Untersuchungsobjekt möglichst eng umschreiben. Um die Wirtschaftskraft

* Lührs, Georg; Peter Thelen: Alternative Vorschläge zur Abgrenzung regionaler Fördergebiete. Forschungsbericht erstellt im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft.

(Bd. 1:) VII, 203 S. Tab. Lit.

(Bd. 2:) Kartenbeilage. 18 Bl. Kt.

(Hrsg. :) Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. – Bonn-Bad Godesberg 1970.

¹ S. Geisenberger; W. Mälich; J. Heinz Müller; G. Strassert: Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen. – Hannover 1970. S. 3 ff.

der Kreise direkt und kardinal vergleichen zu können, ist sodann mittels der ausgewählten Kennziffern ein Index zu konstruieren, wobei als Hauptproblem die Festsetzung des Gewichts für jede Variable auftritt. Die Gutachter benutzen dazu die Faktorenanalyse. Ihrer Anwendung kann man prinzipiell zustimmen. Allerdings ist hinzuzufügen, daß man in der theoretischen Statistik unter dem Sammelbegriff „Faktorenanalyse“ eine ganze Reihe statistischer Verfahren unterscheidet. Vor allem müßte man sich mit der Frage auseinandersetzen, ob die grundlegenden Faktoren des Datenkörpers unabhängig oder abhängig voneinander sind.

Der Forschungsbericht geht auf diese Probleme nicht ein, sondern verwendet sogleich die sog. Komponentenanalyse ohne Rotation. Dieses Vorgehen ist im Ergebnis vertretbar, doch werden die Implikationen nicht ausreichend verdeutlicht. Man ist nämlich bei Verwendung der Komponentenanalyse nicht mehr bestrebt, einen Faktor „Entwicklungsstand“ oder „Wirtschaftskraft“ zu finden oder zu identifizieren, sondern geht davon aus, daß auf Grund theoretischer Überlegungen eine bestimmte Menge von meßbaren Größen mit dem Untersuchungsgegenstand zusammenhängen. Da der theoretische Hintergrund für das komplexe Phänomen jedoch nur unzulänglich ist, kann damit lediglich eine Definition erfolgen. Man argumentiert demnach im Grunde folgendermaßen: Das Untersuchungsobjekt „Wirtschaftskraft“ sei definiert durch die Größen $X_1, X_2, \dots, X_n$. Wegen der unzureichenden theoretischen Kenntnisse empfiehlt es sich, die Definition so weit wie möglich zu fassen, d. h. möglichst viele Variable in die Untersuchung aufzunehmen.

Vertretbar ist das Vorgehen des Forschungsinstituts, weil eine komplette Faktorenanalyse mit schiefwinkliger Rotation zur signifikanten Einfachstruktur sowie Interpretation ziemlich schwierig durchzuführen ist. Außerdem ist es dabei nicht ausgeschlossen, daß im Datenkörper keine Einfachstruktur vorhanden ist und die Analyse aus diesem Grunde scheitern muß. Die Komponentenanalyse vermeidet diese Probleme und ist dadurch allen theoretisch-statistischen Einwänden gegenüber der allgemeinen Faktorenanalyse nicht ausgesetzt. Sie stellt letztlich eine mathematische Transformation zur Datenreduktion dar.

Dennoch ist mit aller Deutlichkeit darauf hinzuweisen, daß immer dann, wenn für bestimmte Gebiete eine Anzahl von Kennziffern ausgewählt wird (dieses trifft praktisch auf alle bisherigen Abgrenzungsvorschläge zu), auch die vereinfachte Faktorenanalyse des Berichtes das überlegene Verfahren ist, weil sie die Festlegung der Gewichte aus den empirischen Zusammenhängen erlaubt. Ferner ermöglicht die Berechnung der Faktorwerte einen kardinalen Vergleich der Unterschiede in der gemessenen Wirtschaftskraft und vereinfacht die Bestimmung von Schwellenwerten. Die Vereinfachung ist vor allem darin zu sehen, daß nicht mehr für jede einzelne Kennziffer kritische Werte (evtl. auch Bandbreiten) festgelegt werden müssen; vielmehr kann diese Entscheidung an Hand des für jede Region berechneten Faktorwertes getroffen werden.

Im einzelnen ist zu dem Vorgehen der Autoren festzustellen, daß die Bedeutung der Variablenauswahl viel zu

wenig beachtet wird. Die Kriterien „keine Doppelerfassung von Einzelaspekten“ und „möglichst starke Kausalbeziehung“ (S. 35) erlauben es niemals, lediglich 7 Kennziffern zuzüglich zeitlichen Differenzen in die Analyse aufzunehmen. Man täuscht sich damit darüber hinweg, daß die a-priori-Auswahl der Variablen von vornherein die Ergebnisse ganz entscheidend beeinflusst. Die bessere Methode hätte darin bestanden, möglichst viele Variable aufzunehmen. Dies vor allem, weil die theoretischen Zusammenhänge keineswegs so eindeutig sind, daß von vornherein bestimmte Größen mit zwingender Begründung ausgeschlossen werden könnten.

Die Wiedergabe der eigentlichen faktorenanalytischen Berechnungen ist ziemlich verwirrend. Zunächst bereitet die Interpretation der Ergebnisse deshalb Schwierigkeiten, weil Kennziffern aus drei verschiedenen Jahren (1966, 1967 und 1968) in die Analyse eingehen.

Noch problematischer ist der folgende Satz unmittelbar vor Wiedergabe der Hauptergebnisse: „Als Ergebnis der Faktorenanalyse ohne Rotation ergaben sich folgende Ladungen des ersten Faktors, der als Ausdruck der Wirtschaftskraft definiert werden kann und 56,1% der Varianz erklärt“ (S. 53).

Wenn man davon ausgeht, daß tatsächlich nicht rotiert wurde (und ferner eine übliche Korrelationsmatrix der Ausgangspunkt war), dann wurde von den Autoren eine Komponentenanalyse durchgeführt, wie sie oben erörtert wurde. Dies wiederum bedeutet, daß die Wirtschaftskraft in dem Bericht durch 12 (und später 9) Größen definiert wurde. Es ist daher ein Mißverständnis der Autoren, wenn sie im Rahmen der Komponentenanalyse den ersten Faktor als Wirtschaftskraft definieren wollen. Vielmehr stellt die abgedruckte Spalte von Werten die erste Komponente der Wirtschaftskraft – so wie sie hier definiert wurde – dar. Und diese Komponente trägt 56,1% zur Varianz aller Variablen bei.

Es ist ferner theoretisch nicht richtig, wenn die Autoren die Werte der ersten Komponente unbesehen als Gewichtungsschema für die Kennziffern jedes Kreises verwenden. Im Gegensatz zu dem obigen Mißverständnis verursacht dieser Irrtum Berechnungsfehler, weil die erste Komponente noch bestimmten Transformationen unterworfen werden müßte.

Zusammenfassend ist zu den faktorenanalytischen Untersuchungen des Forschungsberichtes (bis S. 54) zu sagen, daß zwar dem Ansatz zuzustimmen ist, die Ausführung jedoch erhebliche Mängel aufweist. Insbesondere hätten wesentlich mehr Variable verwendet werden müssen.

Auf den S. 55 bis 57 versuchen die Autoren, der Diskrepanz zwischen Verwaltungsgebieten und Wirtschaftsräumen gerecht zu werden. Dies geschieht in zwei Stufen:

- Die Kennziffern kreisfreier Städte unter 60 000 Einw. werden mit denjenigen der umliegenden Landkreise zusammengefaßt, wobei die Gewichtung entsprechend dem Verhältnis der jeweiligen Wohnbevölkerung erfolgt. Dieses Vorgehen muß man als willkürlich bezeichnen; denn es gibt keine stichhaltige Begründung dafür, die Struktur

der Bevölkerung unbesehen auf alle Kennziffern zu übertragen.

- Im Anschluß an die erwähnte Operation wird versucht abzuschätzen, wie stark die Kennziffern durch den Auspendlerstrom verzerrt werden. Die angegebene Lösung über einen sog. Abhängigkeitskoeffizienten kann theoretisch nicht überzeugen. Vielmehr ist auch hierbei ein Willkürelement nicht zu übersehen.

Zu beiden Korrekturverfahren ist zu bemerken, daß dadurch der Hauptvorteil der faktorenanalytischen Indexkonstruktion – die Ausschaltung von willkürlichen Festsetzungen – wieder verloren geht. Die Korrekturen versuchen letztlich, den Mängeln des statistischen Materials zu begegnen. Will man das, so gibt es nur einen befriedigenden Weg: Entsprechende Kennziffern sind zusätzlich zu erheben und gemeinsam mit den schon vorhandenen Variablen zu verarbeiten.

In einem weiteren – recht kurz ausgefallenen – Hauptabschnitt wird die Abgrenzung strukturell gefährdeter Industriegebiete vorgenommen. Diese gesonderte Abgrenzung wird mittels einer Prognose der regionalen Beschäftigungsentwicklung durchgeführt. Das zweigleisige Vorgehen ent-

spricht zwar der ausdrücklichen Unterscheidung des Gesetzgebers zwischen wirtschaftsschwachen und strukturell gefährdeten Industriegebieten, doch wäre zumindest zu prüfen, inwieweit sich auch bei der Messung der regionalen Wirtschaftskraft zu verschiedenen Zeitpunkten eine ungünstige Industriestruktur entsprechend auswirkt.

Die Autoren haben sich jedoch – vermutlich auf Grund empirischer Engpässe – dafür entschieden, gefährdete Industriegebiete allein nach der zu erwartenden Beschäftigungsentwicklung abzugrenzen, wofür sie die Shift-Analyse verwenden. Auch diesem Vorgehen kann man im Prinzip zustimmen, doch ist zu beachten, daß die theoretische Fundierung der Shift-Analyse allgemein etwas problematisch und außerdem das verwendete empirische Material veraltet ist. Die Ergebnisse müssen daher mit großer Vorsicht interpretiert werden.

Zusammenfassend betrachtet, ist die Studie aus dem Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung zwar als ein Fortschritt gegenüber früheren Abgrenzungsversuchen zu bezeichnen, im einzelnen jedoch sind bei der Durchführung einige Mängel festzustellen.

Siegfried Geisenberger