
Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung Essen

**Nordrhein-Westfalen
in der Krise –
Krise in Nordrhein-Westfalen?**



Duncker & Humblot · Berlin

Direktorium:**Geschäftsführender Direktor:**

Dr. Gregor Winkelmeier

Wissenschaftlicher Direktor:

Bernhard Filusch

Verwaltungsrat:**Vorsitzender:**

Professor Dr. Hans-Karl Schneider, Köln

Stellv. Vorsitzende:

Dr. Harald Koch, Dortmund
Dr. Helmut Keunecke, Dortmund
Hans Wertz, Düsseldorf

Dr. Walter Aden, Dortmund
Professor Dr. Kurt H. Biedenkopf, Düsseldorf
Kurt Busch, Essen
Dr. Erich Coenen, Düsseldorf
Heinrich Frommknecht, Dortmund
Dr. Helmut Geiger, Bonn
Dr. Friedhelm Gieske, Essen
Dr. Jürgen Gramke, Essen
Professor Dr. Friedrich Halstenberg, Düsseldorf
Karl-Heinrich Jakob, Essen
Werner Kaiser, Düsseldorf
Joachim Kreplin, Düsseldorf
Friedrich Maier-Bode, Düsseldorf
Kurt Offers, Düsseldorf
Dr. Theodor Pieper, Duisburg
Dr. Karlheinz Rewoldt, Essen
Dr. Otto Schlecht, Bonn
Joachim Schmidt, Essen *
Paul Schnitker, Münster
Friedrich Späth, Essen
Dr. Heinz Spitznas, Essen
Dr. Werner Thoma, Essen
Dr. Wessel de Weldige-Cremer, Krefeld
Dr. Klaus Wieners, Düsseldorf

* Vorsitzender des Betriebsrates des RWI

Schriftleitung:

Dr. Willi Lamberts

Redaktionelle Bearbeitung:

Dipl.-Vw. Joachim Schmidt

Nordrhein-Westfalen in der Krise – Krise in Nordrhein-Westfalen?

**SCHRIFTENREIHE DES RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN
INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN**

NEUE FOLGE HEFT 46

Nordrhein-Westfalen in der Krise – Krise in Nordrhein-Westfalen?

Tagungsband zum RWI-Symposium vom 24. und 25. 10. 1984

Wissenschaftliche Leitung: Dr. Willi Lamberts

Organisatorische Leitung: Dr. Matthias Köppel



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Nordrhein-Westfalen In der Krise – Krise in
Nordrhein-Westfalen?:** Tagungsbd. zum RWI-Symposium
vom 24. u. 25. 10. 1984 / wiss. Leitung: Willi
Lamberts. – Berlin: Duncker und Humblot, 1985. –
(Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen
Instituts für Wirtschaftsforschung Essen;
N.F., H. 46)
ISBN 3-428-05843-7

NE: Lamberts, Willi [Hrsg.]; Rheinisch-Westfälisches
Institut für Wirtschaftsforschung <Essen>:
Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen . . .

Alle Rechte vorbehalten

© 1985 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1985 bei Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3-428-05843-7



Vorwort

Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes Nordrhein-Westfalen sind immer wieder Gegenstand der regionalpolitischen Diskussion. Allein die Größe dieses Bundeslandes sowie seine intensive Ausstrahlung auf andere Teile der Bundesrepublik Deutschland lassen vermuten, daß die Entwicklung der Wirtschaft an Rhein, Ruhr und Lippe weit über ihr statistisches Gewicht hinaus für den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß der Bundesrepublik bedeutsam ist. Raumspezifische Eigenarten auf der einen Seite und gesamtwirtschaftliche Entwicklungsbedingungen auf der anderen Seite wirken in dieser Region gewissermaßen multiplikativ zusammen, so daß es schwerfällt, bei der Beurteilung der Entwicklungsprobleme des Landes Nordrhein-Westfalen Ursache und Wirkung eindeutig zu unterscheiden.

Das RWI hat zu diesem Fragenkomplex am 24. und 25. Oktober 1984 ein Symposium veranstaltet und Experten aus Wissenschaft und Praxis gebeten, zur Nordrhein-Westfalen-Problematik aus der Sicht ihres jeweiligen Forschungsgebiets und ihrer praktischen Erfahrungen Stellung zu nehmen. Der vorliegende Band enthält die Referate und einen Anhang mit Schaubildern und Tabellen, die geeignet sind, die Problemstellung zu verdeutlichen.

Essen, März 1985

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung, Essen
Dr. Willi Lamberts

Inhaltsverzeichnis

Einführung	
Von Willi Lamberts	1
Regionale Engpaßfaktoren	
Von Hans-Friedrich Eckey	7
Zur Entwicklung der regionalen Produktionsstrukturen	
Von Heinz Schaefer	39
„Alte“ Industrieregionen: Ein internationaler Vergleich	
Von Matthias Köppel	57
Internationaler Wettbewerb und regionale Entwicklung: preiseempfindliche Branchen	
Von Willi Lamberts	71
Internationaler Wettbewerb und regionale Entwicklung: preisunempfindliche Branchen	
Von Thomas Geer	83
Kapitalmarktzins und Unternehmensrenditen – Versuch einer regionalen Differenzierung	
Von Klaus Löbbe	99
Finanzierung und Strukturwandel im Unternehmenssektor	
Von Siegfried C. Cassier	125
Ordnungspolitische Implikationen der regionalen Strukturpolitik	
Von Hans Besters	141

Innovation durch Technologiepolitik?	
Von Erich Staudt	157
Flexibilisierung als Mittel der Arbeitsmarktpolitik?	
Von Ludwig Bußmann	179
Ansatzpunkte einer regionalen Wachstumspolitik	
Von Christa Thoben	209
Überlegungen zur regionalen und sektoralen Strukturpolitik	
Von Uwe Jens	225
Anhang	235
Tabellen und Schaubilder	237
Verzeichnis der Referenten	253

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1: Ausprägungen der Ruhrgebietsarbeitsmärkte	18
Tab. 2: Varianzanalyse der Veränderung der Arbeitsproduktivität 1970 bis 1981 durch die Industriestruktur und die räumliche Lage	28
Tab. 3: Zur regionalen Entwicklung der Nettoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus	41
Tab. 4: Regionale Produktionsstrukturen im Jahre 1983	44
Tab. 5: Regionale Produktionsstrukturen im Maschinenbau	46
Tab. 6: Regionale Struktur der Umsätze, Umsatzgewinne und -verluste	48
Tab. 7: Regionale Verteilung der Produktionsgewinne und -verluste bei Investitionsgütern	50
Tab. 8: Regionale Verteilung der Produktionsgewinne und -verluste	52
Tab. 9: Zur regionalen Entwicklung technologiehaltiger Produkte	54
Tab. 10: Kennziffern zum Ertrags- und Finanzierungsverhalten	104
Tab. 11: Kennziffern zum Ertrags- und Finanzierungsverhalten der Aktiengesellschaften in Nordrhein-Westfalen	108
Tab. 12: Investitionsneigung im regionalen und sektoralen Vergleich	116
Tab. 13: Bankkredite und wirtschaftliche Entwicklung im regionalen und sektoralen Vergleich	108
Tab. 14: Anteil der langfristigen Kredite an der Kreditgewährung insgesamt	122

Tab. 15: Zur regionalen Entwicklung der Bevölkerung	242
Tab. 16: Zur regionalen Entwicklung der Wanderungen	243
Tab. 17: Zur regionalen Entwicklung der Arbeitslosigkeit	244
Tab. 18: Zur regionalen Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts	245
Tab. 19: Regionale und sektorale Entwicklung der Bruttowertschöpfung	246
Tab. 20: Regionale und sektorale Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen	248
Tab. 21: Regionale und sektorale Entwicklung der Produktivität	250
Tab. 22: Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs	252

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Entwicklung der Nachfrage	20
Schaubild 2: Entwicklung der realen Bruttowertschöpfung	22
Schaubild 3: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen	23
Schaubild 4: Ausgaben für Forschung und Entwicklung	25
Schaubild 5: Entwicklung der Arbeitsproduktivität	26
Schaubild 6: Ausgaben für Umweltschutzinvestitionen	30
Schaubild 7: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen	31
Schaubild 8: Ergebnisse der Faktoranalyse	34
Schaubild 9: Zur Entwicklung des Nachfragepotentials in Nordrhein-Westfalen ..	42
Schaubild 10: Rentabilitätsentwicklung und Investitionsverhalten	103
Schaubild 11: Die Entwicklung der Eigenkapitalquote nach unterschiedlichen Meß- konzepten	112
Schaubild 12: Zum Finanzierungsverhalten der Unternehmen	113
Schaubild 13: Regionale Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen	237
Schaubild 14: Regionale Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts	238
Schaubild 15: Regionale Entwicklung der Einfuhrpreise bezogen auf die Erzeuger- preise	239
Schaubild 16: Terms of trade und Auftragseingang aus dem Ausland	240
Schaubild 17: Zur Entwicklung der Produktion in ausgewählten Sektoren und Regionen	241

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1: Determinanten der Regionalentwicklung	12
Übersicht 2: Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik	14
Übersicht 3: Zum Wandel des Flexibilitätsbegriffs	188

Einführung

Von Willi Lamberts

Wir wollen in den beiden kommenden Tagen über die Entwicklungsschwierigkeiten der Wirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen diskutieren. Als wir die Veranstaltung planten, hofften wir, daß sie reges Interesse finden möge, auch außerhalb der Grenzen des Landes. Man muß nichts von regionalen Verflechtungen und Interdependenzen verstehen, um zu ahnen, daß das wirtschaftliche Wohlergehen dieser klassischen deutschen Industrielandschaft, in der ein Viertel aller Menschen der Bundesrepublik Deutschland lebt, auch für den Glasbläser in Bayern oder den Studienrat in Schleswig-Holstein irgendwie von Belang ist. Hierzu braucht man nicht die alten Mythen um Kohle und Stahl zu neuem Leben zu erwecken.

Andererseits, sind es nicht eben diese Mythen, die dem Land Nordrhein-Westfalen auch heute noch zu schaffen machen, indem die Wirtschaft an Rhein, Ruhr und Lippe immer noch mit Kohle, Stahl und ihren wirtschaftlichen Ausläufern identifiziert wird?

Natürlich kann keine Landschaft ihre Geschichte abstreifen; die rheinisch-westfälische Schwerindustrie hat hier tiefe Spuren hinterlassen, die von keinem noch so rapiden Strukturwandel verwischt werden können, eben weil auch in der Wirtschaft sich das Neue meistens aus dem Alten entwickelt. Der als software-Ingenieur in Gelsenkirchen arbeitende Sohn des Bergmanns oder Stahlwerkers ist mit Produkten des Erweiterungsbedarfs befaßt (Großanlagenbau und komplette Fabrikanlagen). Sein Berufskollege in München oder Stuttgart, dessen Vater Feinmechaniker oder Gastwirt war, plant hingegen Gerätschaften und Maschinen für den Rationalisierungsbedarf.

Diese nur andeutbaren, auch in den modernsten Produktionen der verschiedenen Regionen nachweisbaren historischen Linien sind nicht zuletzt durch die Teilung des Deutschen Reiches und die anschließende Rekonstruktion des neuen Wirtschaftsgebildes Bundesrepublik scharf ausgezeichnet worden. Die damals in den westdeutschen Zonen entstehende Wirtschaft hatte bekanntlich vom alten Reich den Montankomplex und die wichtigsten Teile der Grundstoffindustrien "geerbt", hinsichtlich der Ausstattung mit elektrotechnischer Industrie sowie Werkzeug- und Präzisionsmaschinenbau, die sich ja schwerpunktmäßig in Berlin, Sachsen und Thüringen befanden, war die Hinterlassenschaft jedoch etwas mager ausgefallen. Diese Lücke in der Wirtschaftsstruktur mußte gefüllt werden, und es gab viele Gründe, die notwendigen Ansiedlungen und Kapazitätserweiterungen hauptsächlich in den südlichen Wirtschaftsregionen der Bundesrepublik vorzunehmen und nicht in den damals gut florierenden Gebieten Westdeutschlands.

Diese wirtschaftsgeschichtlichen Bezüge erklären manche Eigenart der Wirtschaft Nordrhein-Westfalens. Doch - so fragten wir uns - bieten sie auch einen geeigneten Zugang zum Verständnis der heutigen Probleme des Landes? Wir haben unsere Zweifel in der vieldeutigen Formulierung des Tagungsthemas zum Ausdruck gebracht.

Wäre die heutige Problemlage an Rhein, Ruhr und Lippe identisch mit der in den ersten sechziger Jahren, als der klassische Montankomplex und davon insbesondere der Bergbau in die Krise geriet und nur das Ruhrgebiet inmitten einer sonst florierenden Volkswirtschaft wirtschaftliche Schwierigkeiten hatte, so gäbe es keine wirtschaftspolitische Rechtfertigung für unsere heutige Veranstaltung. Schließlich sind die in vieler Hinsicht zeitlosen Antworten der Nationalökonomie zum Strukturwandel allseits bekannt. Doch es sind gerade diese Antworten, die jemanden, der die Steuerungskapazität des Marktes auch in regionaler Hinsicht sehr hoch veranschlagt, zu neuen Fragen veranlassen.

Wenn es stimmen sollte, daß der starke Abbau der Zahl der Erwerbstätigen in Nordrhein-Westfalen den "veralteten" Produktionsstrukturen zuzuschreiben ist, und wenn es ferner stimmen sollte, daß der noch größere Rückgang in

Norddeutschland und die in dieser Hinsicht nicht minder großen Probleme in Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland ebenfalls Ausdruck einer gewissen Rückständigkeit sind, und wenn man in Betracht zieht, daß der schwache Glanz Baden-Württembergs nur dem Fahrzeugbau zu verdanken ist, dann sollten doch zumindest bei Volkswirten imaginäre Alarmglocken läuten. Die oft zu hörende Erklärung und Empfehlung, daß das Alte dem Neuen Platz zu machen habe, versteht nur, wer kein Statistisches Jahrbuch zur Hand hat und wer nicht weiß, daß nach den Regeln der marktwirtschaftlichen Bewertung Wirtschaftlichkeit ein relatives Kriterium ist, ein Arbeitsplatz erst dann als veraltet gilt, wenn es irgendwo in der Volkswirtschaft zumindest in absehbarer Zeit eine wettbewerbsfähige Alternative hierzu gibt. Dieser Sachverhalt ist es ja gerade, der die Marktbewertung und Marktsteuerung auch in sozialer Hinsicht so attraktiv macht und der den politischen Erfolg der marktwirtschaftlichen Idee in den ersten zwanzig Jahren der Nachkriegszeit mit ihren enormen Strukturänderungen begründet hat.

Die gewiß eingängigen Thesen von den veralteten Strukturen in alten Industrieregionen sind solange fragwürdig, wie sich keine neuen Strukturen in jungen Regionen herausbilden und diese in quantitativer Hinsicht keine ökonomisch tragfähige Alternative darstellen. Die in diesem Zusammenhang viel zitierte ADV-Branche beschäftigte 1983 in der Bundesrepublik in 123 Betrieben 70 000 Personen. Sie hat einen Weltmarktanteil von rund 14 vH. Wie groß müßte diese Branche sein und welche Weltmarktanteile müßte sie haben, um auch nur die Hälfte der heute noch in der Stahlindustrie oder Textilindustrie jeweils beschäftigten 240 000 Menschen aufzunehmen? Ich meine, eine solche für manchen wohl irritierende Frage darf ein Volkswirt doch stellen, ohne - was für einen Bewohner des Ruhrgebiets naheliegt - der Kohle- oder Stahllobby zugerechnet zu werden. Um es ganz deutlich zu sagen, ich weigere mich, die Arbeitsplätze bei Kohle und Stahl für volkswirtschaftlich unwirtschaftlich zu erklären, solange es für sie außerhalb des Staatssektors nirgendwo in der Bundesrepublik eine wirtschaftlich tragfähige Alternative gibt. Das ist kein Plädoyer für mehr Protektion und Subvention, sondern ein Plädoyer für solche Zins- und Lohnbedingungen, bei denen die Marktsteuerung - auch in regionaler Hinsicht -

wieder zu volkswirtschaftlich vernünftigen Ergebnissen im Sinne einer effizienteren Nutzung aller Ressourcen gelangen kann. Wenn unter solchen Bedingungen der gesamtwirtschaftlichen Vollbeschäftigung - wohl gemerkt: bei Preisniveaustabilität - das Ruhrgebiet oder Nordrhein-Westfalen gegenüber anderen Regionen und Bundesländern in Rückstand geraten sollten, so müßte man sich vermutlich hiermit abfinden. Immerhin wäre unter solchen Bedingungen die Regionalpolitik nicht - wie heute - in der hoffnungslosen Situation, nur mildern zu können, statt zu heilen.

In der hier angedeuteten Betrachtungsweise werden die wirtschaftlichen Probleme des Landes Nordrhein-Westfalen sehr eng mit den nun schon chronischen allgemeinen wirtschaftlichen Schwierigkeiten der gesamten Volkswirtschaft verknüpft. Es ist in der Tat kaum vorstellbar, daß für die Arbeitslosigkeit von 800 000 Menschen in Nordrhein-Westfalen andere Gründe maßgebend sein sollen als für die Arbeitslosigkeit von 1,4 Mill. Menschen außerhalb des Landes. Die Diskussion von regionalspezifischen Eigenarten und Problemen mag zwar aus der Sicht des Landes wichtige Nuancierungen und Differenzierungen hervorbringen, doch wäre es für das Land Nordrhein-Westfalen und speziell für das Ruhrgebiet fatal, wenn hierdurch die weit verbreiteten, durch Fakten und im marktwirtschaftlichen Systemzusammenhang nicht zu rechtfertigenden Vorstellungen über die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit dieser Industrielandschaft bei der Nutzung der volkswirtschaftlichen Ressourcen verfestigt würden.

Mit dieser - ich gebe es gerne zu - keineswegs ausgewogenen Einführung in die Thematik unserer Veranstaltung möchte ich nicht die gewiß auch abweichenden Positionen in den zahlreichen folgenden Referaten relativieren. Wir freuen uns, so fachkundige Referenten für unsere Veranstaltung gewonnen zu haben, die ihre eigene Sicht der Probleme des Landes mit Nachdruck und Überzeugungskraft zur Geltung bringen werden, so daß die Ergebnisse der Diskussionen zwischen den Referenten und dem Auditorium noch völlig offen sind.

Was erwarten wir von dieser Veranstaltung?

- Sie soll eine Bestandsaufnahme bringen - weniger eine Bestandsaufnahme von Statistiken als eine Bestandsaufnahme von Ideen, Betrachtungsweisen und Diagnoseansätzen zur Nordrhein-Westfalen-Problematik.
- Wir erwarten mehr Erkenntnisse über die Mechanik der wirtschaftlichen Störungen: die Ursachen der Störungen, ihre Wege und Wirkungsweisen, wodurch die Wirtschaft des Landes von der Vollbeschäftigungssituation des Jahres 1973 in die Massenarbeitslosigkeit der späteren Jahre gebracht worden ist.
- Aus der Kenntnis dieses Transformationsmechanismus erhoffen wir uns Hinweise auf Wege aus der Krise.

Wir wissen, daß sich hierunter kein Königsweg befinden wird. Einige Pfade, selbst wenn sie beschwerlich und steinig sind, würden uns schon froh stimmen; hoffentlich führen sie wenigstens in die gleiche Himmelsrichtung.

Regionale Engpaßfaktoren

Von Hans-Friedrich Eckey

1. Veränderte Rahmenbedingungen und ihre regionalpolitischen Implikationen

1.1. Änderungen im interregionalen Wettbewerb

1.1.1. Änderungen in den technisch-ökonomischen Rahmenbedingungen

Wirtschaftsräume stehen in einem interregionalen Wettbewerbsprozeß, in dem sie nur dann bestehen können, wenn sie am Markt nachgefragte Güter und Dienstleistungen zu akzeptablen Preisen und in hinreichender Qualität anbieten. Sie werden sich dabei vernünftigerweise auf die Herstellung von solchen Produkten konzentrieren, bei denen sie komparative Wettbewerbsvorteile besitzen. Diese sind für die Region um so größer, je besser die in einem Wirtschaftsraum vorhandenen Standortbedingungen mit den Erfordernissen bei der Produktion des betreffenden Gutes übereinstimmen. Dieser interregionale Wettbewerbsprozeß wird zwar durch Erscheinungen im Bereich der "grants-economics" wie Transfer- und Subventionszahlungen überlagert, er bestimmt jedoch das interregionale Wohlstandsgefälle in seinen Grundzügen.

Dabei ist Wettbewerb kein statisches Phänomen, sondern hat einen ausgeprägten dynamischen Charakter. In der Vergangenheit dominante Regionen verlieren an Bedeutung, während bisher zurückstehende Regionen Leitfunktionen im gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß übernehmen können. Dabei verliert ein Wirtschaftsraum im Vergleich zu anderen dann an Bedeutung, wenn

- sich seine Standortbedingungen verschlechtern, sein Standortprofil also nicht mehr so gut mit den Erfordernissen bei der Produktion von Gütern übereinstimmt wie bisher. Beispiele hierfür sind Überlastungen der bestehenden Infrastruktur oder Flächenengpässe.
- die Standortfaktoren, die in der betrachteten Wirtschaftsregion überdurchschnittlich vertreten sind, an Bedeutung verlieren bzw. hier unterdurchschnittlich vertretene Standortfaktoren an Bedeutung gewinnen. Ein Standortfaktor, der im Ruhrgebiet überdurchschnittlich vorhanden ist, aber im Zeitablauf an Bedeutung verloren hat, ist das Vorhandensein von Primärenergie; ein Standortfaktor dagegen, der im Ruhrgebiet unterdurchschnittlich vertreten ist, aber im Zeitablauf an Bedeutung gewonnen hat, ist die Umweltsituation.
- die Güter, deren Produktionserfordernisse besonders gut mit den vorhandenen Standortprofilen übereinstimmen, im volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß relativ an Bedeutung verlieren, also etwa durch Importkonkurrenz verdrängt werden oder eine Einkommenselastizität von kleiner als 1 besitzen. Ein Beispiel hierfür ist die Stahlerzeugung.

Geänderte Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahren erheblichen Einfluß auf die Dynamik des interregionalen Wettbewerbsprozesses genommen. Als Beispiel seien zunächst die geänderten Tendenzen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung angeführt. Bis zum Beginn der 70er Jahre war die Weltwirtschaft durch hohe Zuwachsraten des Welthandels geprägt, an denen die Bundesrepublik Deutschland darüber hinaus noch überdurchschnittlich partizipierte. Bedingt durch grundlegende Wechselkursänderungen, erhebliche Energiepreisanstiege und erhöhte internationale Konkurrenz (Japan, Schwellenländer) haben sich die Standortbedingungen in der Bundesrepublik für traditionelle, insbesondere energie- und lohnintensive Produkte entscheidend verschlechtert. Regionen, vor allem alte Industriegebiete, die sich auf die Herstellung solcher Güter spezialisiert hatten, wurden hierdurch besonders hart getroffen.

1.1.2. Änderungen in der regionalen Standortwahl: vom "push" zum "pull"

Ein zweiter entscheidender Faktor im Rahmen des interregionalen Wettbewerbsprozesses ist die gestiegene Wettbewerbsintensität. In Zeiten der Hochkonjunktur, charakterisiert durch eine Vollauslastung der Produktionsfaktoren, wurden in den regionalen Wachstumsträgern der Volkswirtschaft weniger rentable Produktionen durch einen intensiven intraregionalen Wettbewerb aus der Region herausgedrängt; sie suchten einen neuen Standort in solchen Wirtschaftsräumen, in denen die Preise der Produktionsfaktoren sowie deren Auslastung die Herstellung von Gütern weniger stark einschränkten. Dieser Überschwappeffekt verdrängter Betriebe von strukturstarken zu strukturschwachen Regionen tritt heute, in der Zeit einer allgemeinen Unterbeschäftigung, nicht mehr auf. Eine strukturschwache Region kann nicht mehr auf die Verdrängungseffekte überausgelasteter Regionen hoffen, sondern muß ihre eigene Attraktivität erhöhen.

1.1.3. Änderungen im Ausgabeverhalten des Staates (Strukturantinomie)

Die Theorie der politischen Ökonomie lehrt, daß staatliche Subventionszahlungen nicht primär zur Bewältigung von Strukturkrisen, sondern zur Maximierung der Wählerstimmen gezahlt werden. Dies hat zur Folge, daß das Gewicht der Strukturierungssubventionen wesentlich größer als das Gewicht solcher zur Strukturangepassung ist, da konkret vorhandene und in Gefahr geratene Arbeitsplätze in der Öffentlichkeit einen wesentlich höheren Aufmerksamkeitsgrad auf sich ziehen können als imaginäre, erst zu schaffende neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei zeigt sich ein Widerspruch zwischen der Menge der gezahlten und der erforderlichen Subventionen: In Zeiten der Hochkonjunktur, in denen ein Strukturwandel relativ leicht möglich wäre, fließen wegen der vollen Kassen des Staates Strukturierungssubventionen relativ reichlich, während sie in Krisenzeiten wegen zurückgehender Einnahmen eingeschränkt werden. Strukturschwache Regionen geraten damit in ein doppeltes Dilemma: Zum einen verhindern die geänderten Rahmenbedingungen einen erfolgreichen Strukturwandlungs-

prozeß, zum anderen ist die Erhaltung der gegebenen, in vielen Bereichen nicht mehr wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur wegen zurückgehender Transferzahlungen des Staates kaum noch möglich.

1.2. Änderungen in den regionalpolitischen Grundlagen

1.2.1. Verlust an Effizienz der bisher betriebenen Regionalpolitik

Das Zusammenspiel der angesprochenen und weiterer veränderter Rahmenbedingungen führt dazu, daß in einer Volkswirtschaft neue Problemgebiete auftreten. Waren in den Nachkriegsjahren die peripheren ländlichen Regionen jene Wirtschaftsräume, die es zu fördern galt, so rücken in der jüngeren Vergangenheit verstärkt die alten Industriegebiete in den Mittelpunkt des Interesses. Die augenblicklich betriebene regionale Strukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" basiert aber noch weitgehend auf den alten Rahmenbedingungen und den als problematisch erkannten Raumkategorien. Durch Subventionierung von privaten Investitionen sowie einer wirtschaftsnahen Infrastruktur sollte die Menge der Arbeitsplätze in den strukturschwachen, ländlichen Regionen ausgeweitet werden.

Vor dem Hintergrund einer geänderten Gebietskulisse der Problemregionen und einem stark geschrumpften Verlagerungspotential von Arbeitsplätzen wird immer häufiger bezweifelt, daß das alte Instrumentarium auch heute noch effizient greift.

1.2.2. Anforderungen an eine modifizierte Regionalpolitik

Erstens: Bestandspflege anstelle von Neuansiedlungen. Die erste geforderte Umorientierung besteht darin, daß die regionale Wirtschaftspolitik ihre Kräfte auf die Bestandssicherung und -entwicklung für die in der Region vorhandenen Betriebe zu konzentrieren habe, da Erfolge bei der Neuanwerbung von Unternehmen in Zukunft eher die Ausnahme darstellen werden. Die Forderung nach einer "endo-

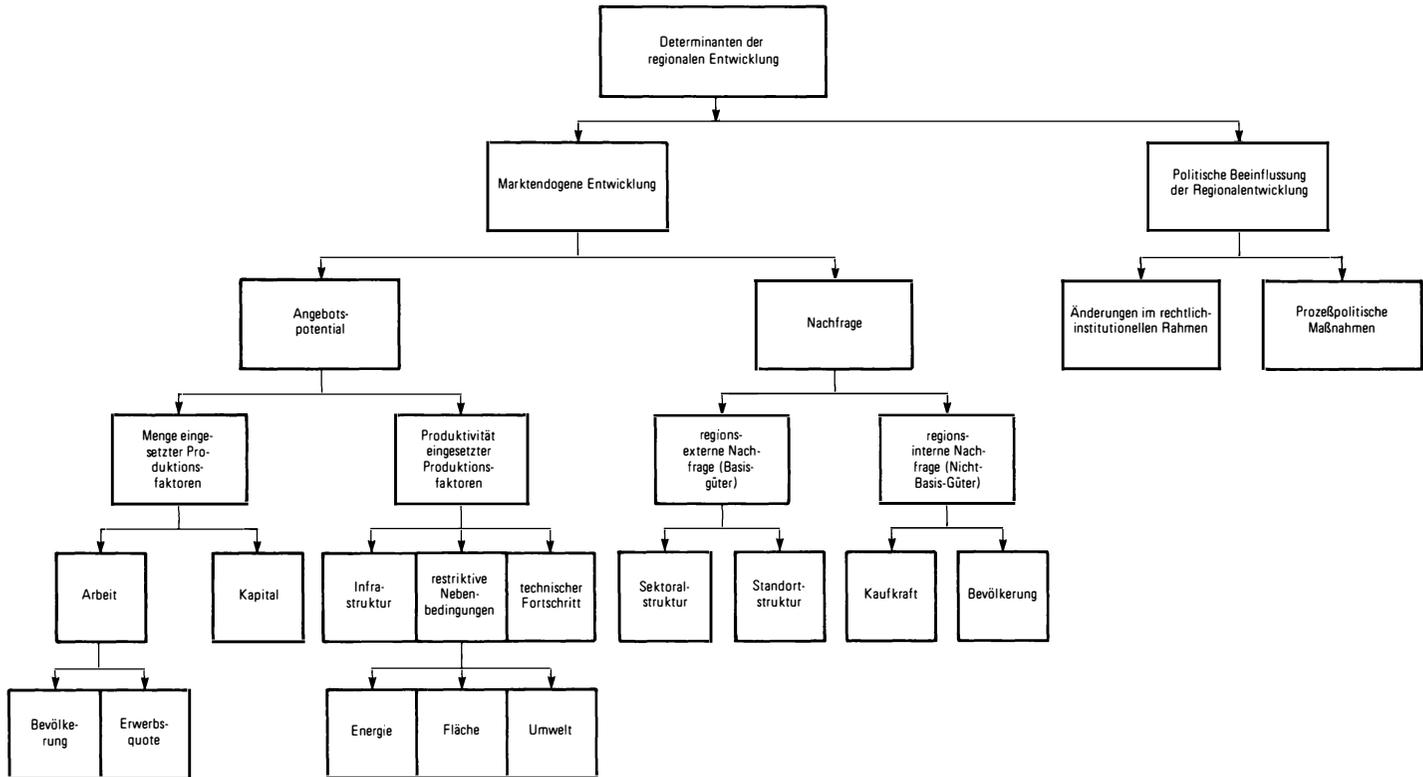
genen Entwicklung" einer Region, also die Ausschöpfung eines vorhandenen regionsinternen Entwicklungspotentials, gewinnt zunehmend an Bedeutung.

Zweitens: Orientierung an regionsspezifischen Engpässen anstelle von globalen Strategien. Da ganz unterschiedlich strukturierte Wirtschaftsräume mit spezifischen Schwächen und nicht mehr ausschließlich periphere ländliche Regionen zu Problemgebieten geworden sind, wird der flächendeckende Anspruch nur eines einzigen Entwicklungsinstruments, nämlich der Kapitalsubventionen, zunehmend in Frage gestellt. "In jüngster Zeit zeigt sich demgegenüber eine zunehmende Abkehr von Konzepten dieser Art generell und eine gewisse Hinwendung zu einer problemorientierten, an (raumspezifischen) Engpässen orientierten Regionalpolitik"¹.

Drittens: Dezentralisierung anstelle von Zentralisierung. Eine stärkere Betonung der Region, was häufig auch als regionale Regionalpolitik bezeichnet wird, sowie die Orientierung an raumspezifischen Engpässen impliziert die Forderung nach einer Dezentralisierung der Regionalpolitik. Eine solche dezentralisierte Regionalpolitik kann zum einen bedeuten, daß sich die Förderprogramme des Bundes und der Länder stärker an den Problemen der einzelnen Regionen ausrichten. Träger der Maßnahmen bleiben aber zentrale Institutionen. Mit dem Stichwort der dezentralisierten Regionalpolitik verbindet sich zum anderen häufig die Vorstellung, daß eine institutionelle Dezentralisierung durchgeführt wird. Träger regionalpolitischer Maßnahmen werden somit Akteure in der Region, also "vor Ort". Zur Begründung für diese Forderung wird häufig das Argument angeführt, daß die regionalen Stellen eher über die Problem- und Engpaßsituationen in einem Wirtschaftsraum informiert sind als zentrale Instanzen.

¹ K. Müller, Arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik. (Arbeitsmaterialien der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 86.) Hannover 1984, S. 134.

DETERMINANTEN DER REGIONALENTWICKLUNG



Quelle: H.-F. Eckey, Zur Konzeption einer innovationsorientierten Regionalpolitik. Schauenburg 1981, S. 13.

2. Engpaßorientierte Regionalpolitik und erste empirische Grundlagen

2.1. Engpaßorientierte Regionalpolitik

2.1.1. Definition einer "engpaßorientierten" Regionalpolitik

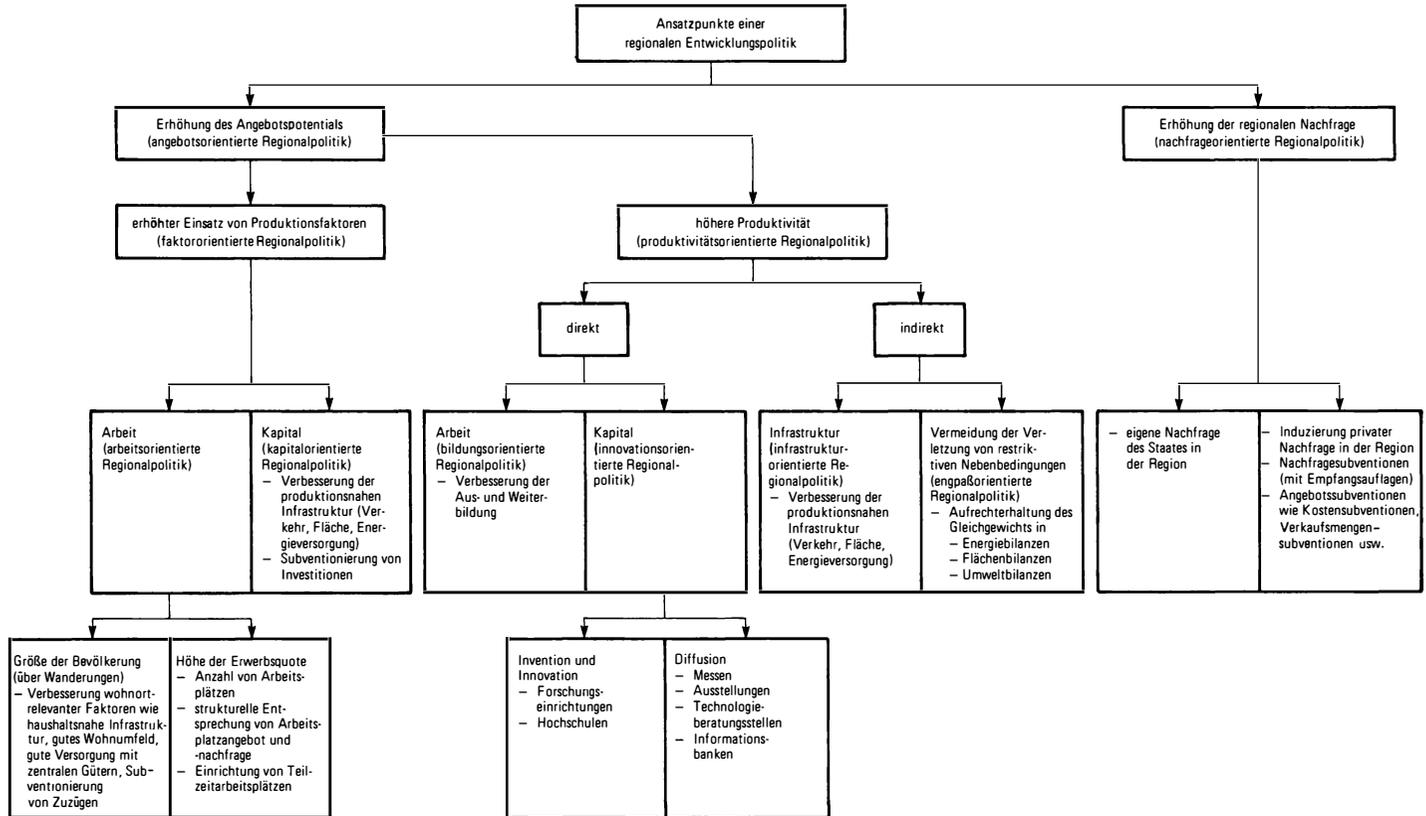
Engpässe stellen solche Entwicklungstatbestände dar, die für wirtschaftliches Wachstum erforderlich, aber in der Region nur unzureichend vorhanden sind. Eine engpaßorientierte Regionalpolitik besteht also in dem Versuch, solche Entwicklungsbarrieren - möglichst prophylaktisch - zu beseitigen, um ein weiteres wirtschaftliches Wachstum in einer Region zu ermöglichen. Solche regionalen Engpässe und ihre empirische Ermittlung stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

2.1.2. Regionale Engpässe und ihre regionalpolitischen Implikationen

Will man die regionalen Engpaßfaktoren ermitteln, ist es notwendig, von den Determinanten der Regionalentwicklung auszugehen und zu bestimmen, welche nur unzureichend in einer Region vorhanden sind.

Wie bei der gesamtwirtschaftlichen, so läßt sich auch bei der regionalen Wachstumstheorie ein angebots- von einem nachfrageorientierten Ansatz unterscheiden. Ist das Angebotspotential, also die Menge von Gütern und Dienstleistungen, die mit der in der Region vorhandenen Arbeits- und Kapitalmenge maximal erzeugt werden kann, kleiner als die Nachfrage, die auf die Region entfällt, so limitiert das Angebotspotential die wirtschaftliche Entwicklung, und umgekehrt. Eine Region wird also in ihrem Wachstum durch Nachfrage- oder (und) Angebotsfaktoren begrenzt, so daß es sich anbietet, im Rahmen der marktendogenen Entwicklung zwischen Angebots- und Nachfragefaktoren zu unterscheiden (vgl. Übersicht 1). Gemäß der Produktionstheorie wird beim Angebotspotential zwischen der Menge der eingesetzten Produktionsfaktoren und ihrer Produktivität unterschieden. Dabei hängt die Menge des Produktionsfaktors Arbeit von der Größe der Bevölkerung und ihrer Er-

ANSATZPUNKTE EINER REGIONALEN ENTWICKLUNGSPOLITIK



werbsquote, die Menge des Sachkapitals von den Nettoinvestitionen ab. Die Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren bestimmt sich aus der Güte der regionalen Infrastruktur, der Rate des technischen Fortschritts in einem Wirtschaftsraum sowie der Nichtausschöpfung von restriktiven Nebenbedingungen wie Energie, Fläche und Umwelt.

Trotz aller Schwächen der Export-Basis-Theorie wird die Nachfrage in die Teilmengen regionsextern (Basis-Güter) und regionsintern (Nicht-Basis-Güter) eingeteilt.

Da die wirtschaftliche Entwicklung eines Raumes nicht nur durch Marktfaktoren, sondern auch durch politische Maßnahmen geprägt ist, werden sie ebenfalls in die Menge der Determinanten der Regionalentwicklung mit aufgenommen. Die regionale Entwicklungspolitik in Form einer Engpaßpolitik kann grundsätzlich an allen Faktoren ansetzen, die die Regionalentwicklung beeinflussen (vgl. Übersicht 2). Damit läßt sich die Regionalpolitik grob in einen angebots- und einen nachfrageorientierten Ansatz einteilen; zum ersten gehören alle Maßnahmen, die Einfluß auf das regionale Angebotspotential zu nehmen versuchen, zum letzten dagegen alle Instrumente, die die regionale Nachfrage steuern. Dabei bilden beide Ansätze keine sich ausschließenden Alternativen, sondern können sich durchaus sinnvoll ergänzen. So kann es durchaus vernünftig erscheinen, die angebotsorientierte Regionalpolitik zur Beeinflussung des langfristigen Wachstumspfades einzusetzen, den nachfrageorientierten Ansatz dagegen zur Vermeidung stärkerer Instabilitäten im Wachstumsprozeß. In diesem Fall ist der angebotsorientierte Ansatz primär dem Ziel "Wachstum" zugeordnet, während der nachfrageorientierte vor allem der Realisierung des Ziels "Stabilität" dient.

2.1.3. Der Bedeutungswandel der Engpässe im Zeitablauf

Ich möchte Ihnen und mir ersparen, auf die Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik und ihrer möglichen Instrumente im einzelnen einzugehen. Ich darf mich lediglich auf einige Hinweise beschränken: Im Mittelpunkt der bisherigen regionalen Entwicklungspolitik stand die Orientierung an der Menge des im Produktionsprozeß eingesetzten Kapitals. Die gegebenen "incentives" dienten der Ver-

besserung der produktionsnahen Infrastruktur sowie privater Investitionen.

Andere Ansatzpunkte gewinnen dagegen in der aktuellen Diskussion an Bedeutung. Nicht mehr der erhöhte Einsatz von Produktionsfaktoren, sondern die Erhöhung ihrer Produktivität steht im Mittelpunkt eines solchen Ansatzes. Er äußert sich konkret in einer Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der Arbeitskräfte (bildungsorientierte Regionalpolitik) sowie der Innovation und Diffusion technologischer Neuerungen (innovationsorientierte Regionalpolitik). Hinzu tritt eine verstärkte Beachtung restriktiver Nebenbedingungen im regionalen Expansionsprozeß, insbesondere die ökologische Situation von Wirtschaftsräumen.

2.2. Engpässe in den regionalen Arbeitsmärkten der Bundesrepublik Deutschland (unter besonderer Berücksichtigung der Untersuchungseinheiten des Ruhrgebietes)

Die empirische Regionalforschung hat im Bereich der Aufdeckung regionaler Engpässe erst rudimentären Charakter. Es liegen lediglich einige Studien zur Aufdeckung von Engpässen in bestimmten Wirtschaftsräumen, aber keine flächendeckenden Analysen vor. Dies liegt sicherlich an der relativ neuen Fragestellung, aber auch und vor allem an der unzureichenden Datenlage. Die wenigsten der benötigten Informationen liegen im Rahmen der amtlichen Statistik auf der Ebene von Regionen vor. Dies gilt selbst dann, wenn man Wirtschaftsräume nicht gemeinde-, sondern kreisscharf abgrenzt.

Um diese Schwierigkeiten zu umgehen, wurden an meinem Fachbereich sektorale Erwartungswerte berechnet, indem die Ausprägungen der einzelnen Wirtschaftszweige in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Bedeutungsanteil dieser Sektoren in den einzelnen Regionen gewichtet wurden. Aus bisherigen Erfahrungen mit der Shift-Analyse wissen wir, daß solche Strukturfaktoren den wirklichen Ausprägungen um so näher kommen, je mehr Wirtschaftszweige bei der Analyse voneinander unterschieden werden. Meine Berechnungen bauen auf etwa 60 Branchen auf, sind also in sektoraler Hinsicht sehr differenziert und lassen meiner

Auffassung nach die Vermutung zu, daß die tatsächlichen Werte relativ gut durch die berechneten Erwartungswerte getroffen werden.

Insgesamt wurden die möglichen regionalen Engpässe zu einzelnen Zeitpunkten, nämlich für die Jahre 1970, 1978 und 1981 untersucht. Außerdem wurde im Rahmen einer komparativ-statischen Analyse der Veränderungsprozeß in den entsprechenden Zeitintervallen betrachtet. Insgesamt ergaben sich hierdurch etwa 80 Variablenausprägungen. Von ihnen sollen im folgenden 7 etwas näher vorgestellt werden, da sie für die Regionalentwicklung von besonderem Gewicht sind (vgl. Tabelle 1).

2.2.1. Nachfrageentwicklung

Zunächst zur Entwicklung der Nachfrage. Wie allgemein bekannt, waren deutliche Gewinner im Wachstumsprozeß insbesondere die Dienstleistungen sowie innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes die Chemie, der Maschinen- und Fahrzeugbau sowie die Elektrotechnik; dagegen lassen sich für die Energie- und Wasserversorgung, den Bergbau, die meisten Sektoren im industriellen Bereich sowie das Baugewerbe Einkommenselastizitäten von kleiner als 1 feststellen.

Insgesamt ist die Nachfrage in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1970 bis 1981 preisbereinigt um 23,9 vH angewachsen. Die sektoralen Erwartungswerte der Arbeitsmärkte des Ruhrgebietes liegen deutlich unter diesem Wert. Besonders schlecht schneiden Hagen und Duisburg ab, deren sektorale Erwartungswerte der Nachfrageentwicklung nur bei 9,6 bzw. 10,8 vH liegen.

Ein Blick auf Schaubild 1 zeigt - wie erwartet - günstige Werte für die großen Dienstleistungszentren der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere für die Großräume Frankfurt, Stuttgart und München. Die Arbeitsmärkte des Ruhrgebiets schneiden schlecht bis sehr schlecht ab, wobei diese Charakterisierung außerdem für Hagen und das Märkische Sauerland bis zum Siegerland hin gilt.

Ausprägungen der Ruhrgebietsarbeitsmärkte (sektorale Erwartungswerte)
1970 bis 1981

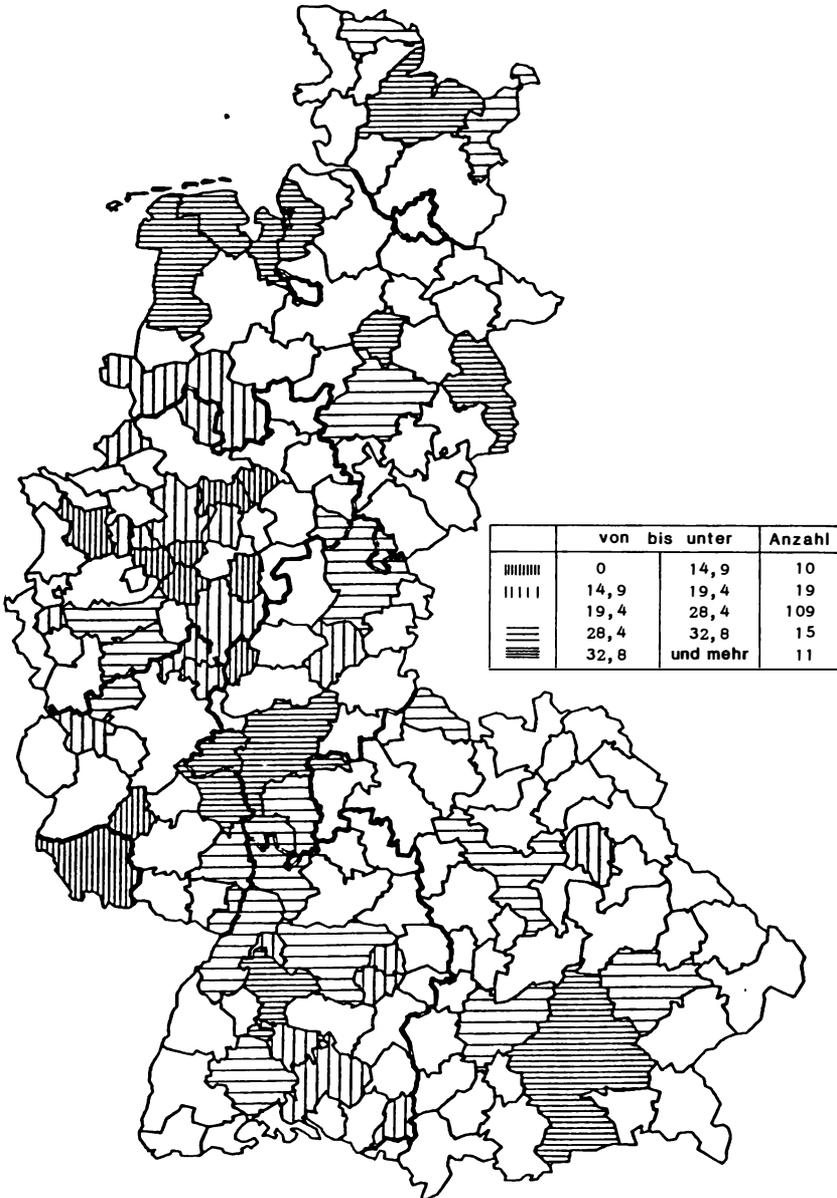
Tabelle 1

Arbeitsmarkt	Nachfrage	Bruttowert- schöpfung	Erwerbs- tätige	Arbeitspro- duktivität	Einkommen aus unselbst. Arbeit
	Veränderung 1970 bis 1981				1981
	in vH				BRD = 100
41 Wesel	24,8	32,6	-1,9	38,7	94,6
44 Duisburg	10,8	21,7	-2,8	27,5	118,8
43 Essen	18,5	25,2	0,5	27,6	104,4
46 Reckling- hausen	20,7	21,9	-3,1	28,9	105,1
47 Bochum	17,8	27,5	0,1	29,8	113,0
48 Dortmund	15,0	24,4	-1,7	28,8	110,4
49 Hamm	13,8	22,9	-3,8	31,2	104,3
64 Hagen	9,6	25,6	-3,0	31,7	125,1
Bundesgebiet	23,9	30,3	-5,1	39,9	93,4

Arbeitsmarkt	Energiekosten / BPW	Umweltinvest. / Arbeitskraft	F&E-Ausgaben /Arbeitskraft	Subventionen /Arbeitskraft	Fläche /Arbeitskraft
	1981				
	in vH	in DM			in m ²
41 Wesel	7,3	133,6	1542	3237	100
44 Duisburg	12,0	232,0	1856	4539	106
43 Essen	11,3	184,6	1809	4607	94
46 Recklinghausen	10,0	238,5	2392	6281	136
47 Bochum	7,5	167,0	2168	3642	95
48 Dortmund	9,3	189,8	1880	4852	93
49 Hamm	6,5	99,7	1902	4842	79
64 Hagen	8,3	162,2	1969	2955	108
Bundesgebiet	6,6	93,5	1811	3591	78
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.					

ENTWICKLUNG DER NACHFRAGE¹

1970 bis 1981

Wachstumsrate in vH
Sektorale Erwartungswerte

Eigene Berechnungen.- 1) Privater Verbrauch, Investitionen und Ausfuhr.

2.2.2. Outputentwicklung

Nach der Betrachtung der Nachfrage nun zur Outputentwicklung, gemessen durch die Wachstumsrate der realen Bruttowertschöpfung. Hier ergibt sich eine enge Analogie zum bereits betrachteten Kriterium. Führend sind wiederum vor allem die süddeutschen Verdichtungsräume, während die regionalen Arbeitsmärkte des Ruhrgebietes erneut auf den hinteren Rangplätzen zu finden sind. Neben Duisburg fällt hierbei vor allem Recklinghausen auf, wo die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate von 30,3 vH um fast 10 vH-Punkte unterschritten wird. Ähnlich ungünstige Ausprägungen weisen nur noch einige periphere ländliche Räume auf, in denen sich die Strukturprobleme von Landwirtschaft sowie Textil- und Bekleidungsindustrie überlagern (vgl. Schaubild 2).

2.2.3. Arbeitsplatzentwicklung

Auffallend bei den sektoralen Erwartungswerten der Arbeitsplatzentwicklung von 1970 bis 1981 ist für das Ruhrgebiet der Tatbestand, daß seine regionalen Arbeitsmärkte keineswegs aufgrund der Zusammensetzung ihrer Wirtschaft schon zu den schlechtesten der Bundesrepublik zu zählen sind. Die hohen Arbeitsplatzverluste in diesem Raum resultieren also nicht nur aus sektoralen Problemen, sondern auch und vor allem aus Standortnachteilen.

Aufgrund ihrer Sektoralstruktur schneiden die peripheren ländlichen Räume Niederbayerns, der Oberpfalz und Oberfrankens sowie des westlichen Münsterlandes wesentlich schlechter ab als die Regionen des Reviers (vgl. Schaubild 3).

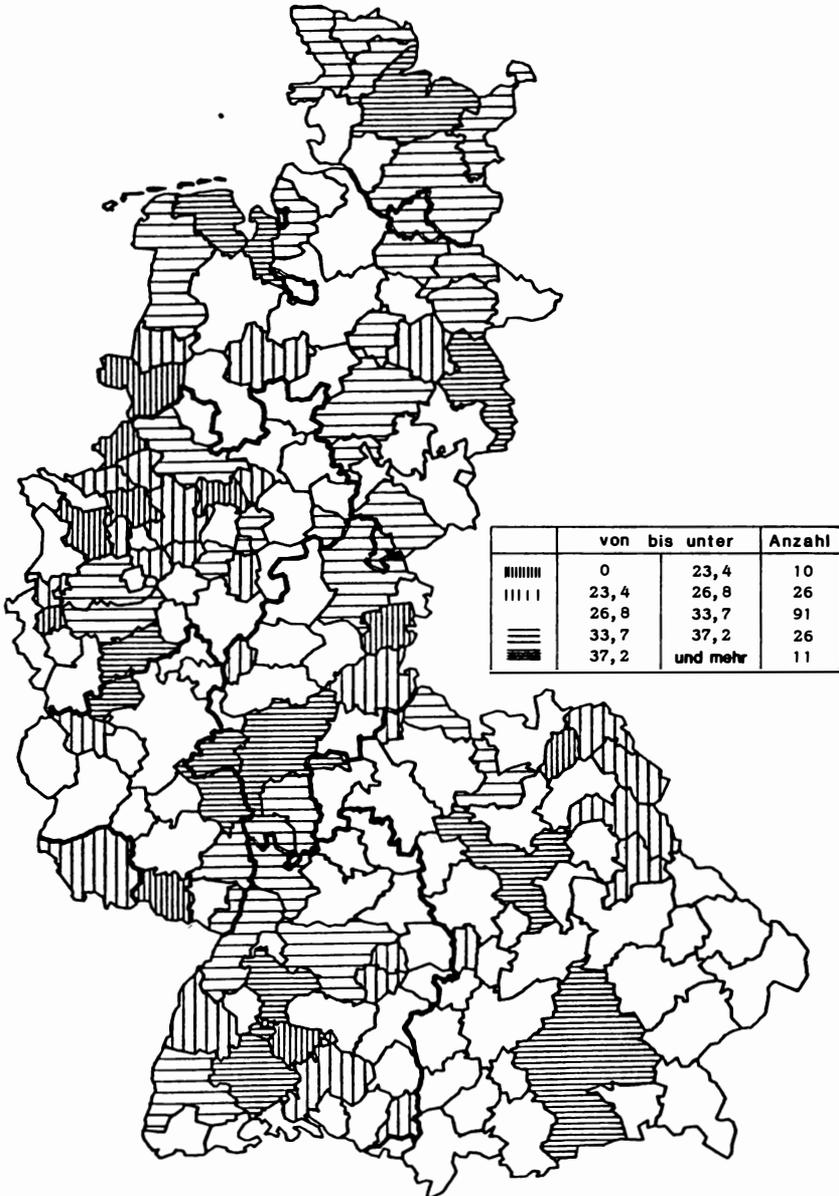
2.2.4. Technischer Fortschritt

Es wurde bereits ausgeführt, daß für das "Gewinnen" und "Verlieren" im interregionalen Wettbewerbsprozeß Innovation und Diffusion technischer Neuerungen immer mehr an Gewicht gewinnen. Hier soll der technologische Fortschritt mit Hilfe der Ausgaben für Forschung und Entwicklung pro

ENTWICKLUNG DER REALEN BRUTTOWERTSCHÖPFUNG

1970 bis 1981

Wachstumsrate in vH
Sektorale Erwartungswerte

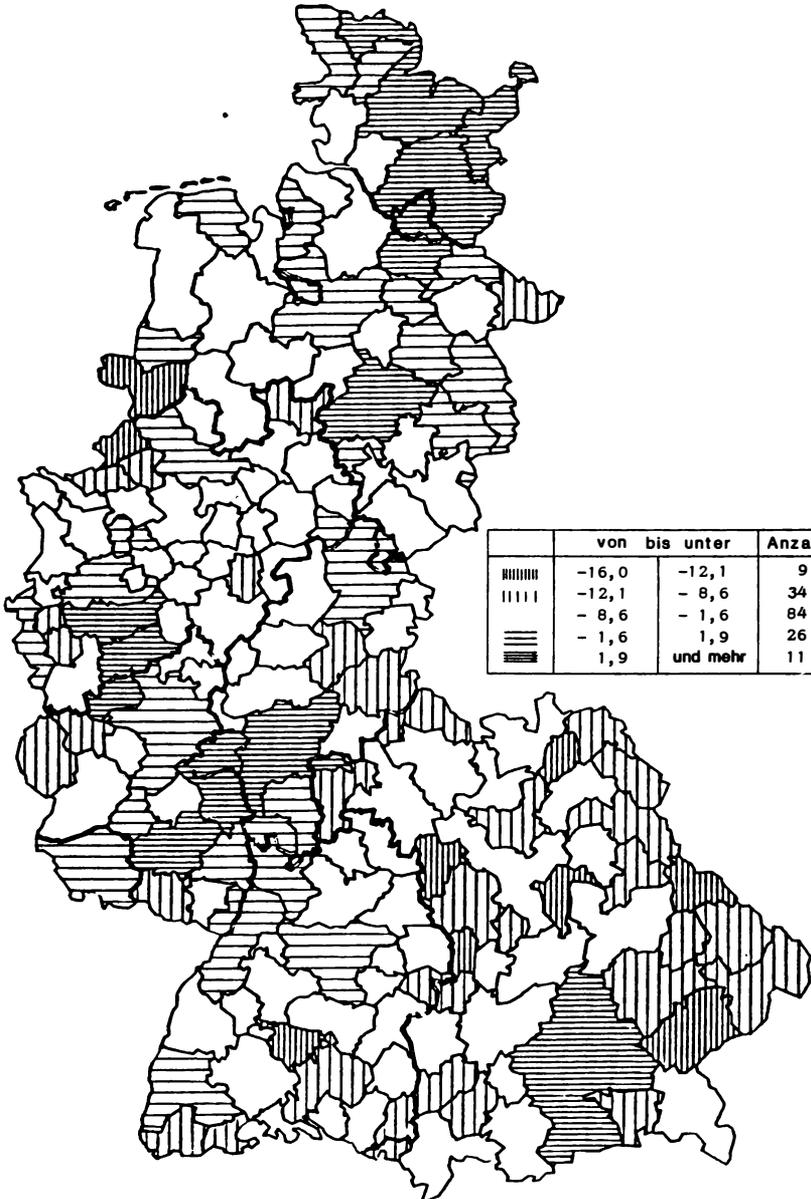


Eigene Berechnungen.

ENTWICKLUNG DER ZAHL DER ERWERBSTÄTIGEN

1970 bis 1981

Wachstumsrate in vH
Sektorale Erwartungswerte



Eigene Berechnungen.

Arbeitskraft und der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität gemessen werden.

Berechnet man den Durchschnitt über alle regionalen Arbeitsmärkte der Bundesrepublik, so wurden im Jahre 1981 1 811 DM für Forschung und Entwicklung pro Arbeitskraft aufgewendet. Dabei ergeben sich erhebliche interregionale Diskrepanzen. Viele ländliche Arbeitsmärkte liegen mit ihrem sektoralen Erwartungswert weit unter 1 000 DM; in ihnen überwiegen also jene Sektoren, die relativ wenig Mittel für Forschung und Entwicklung ausgeben. Die regionalen Arbeitsmärkte des Ruhrgebietes liegen im Mittelfeld aller Beobachtungseinheiten. Führend ist hier Recklinghausen - vor allem aufgrund der Bergbauforschung - mit einer Ausprägung von 2 392 DM, während Wesel mit einem Wert von 1 542 DM den hinteren Rangplatz der Ruhrgebietsarbeitsmärkte einnimmt.

Die Einordnung ins Mittelfeld ist allerdings nur dann gerechtfertigt, wenn man das Ruhrgebiet mit allen regionalen Arbeitsmärkten der Bundesrepublik Deutschland, und nicht nur mit den übrigen Verdichtungsräumen vergleicht. Dann würde eine Gegenüberstellung wesentlich ungünstiger ausfallen: So steigt im Großraum Stuttgart der sektorale Erwartungswert auf fast 4 000 DM an und liegt damit doppelt so hoch wie im Ruhrgebiet (vgl. Schaubild 4).

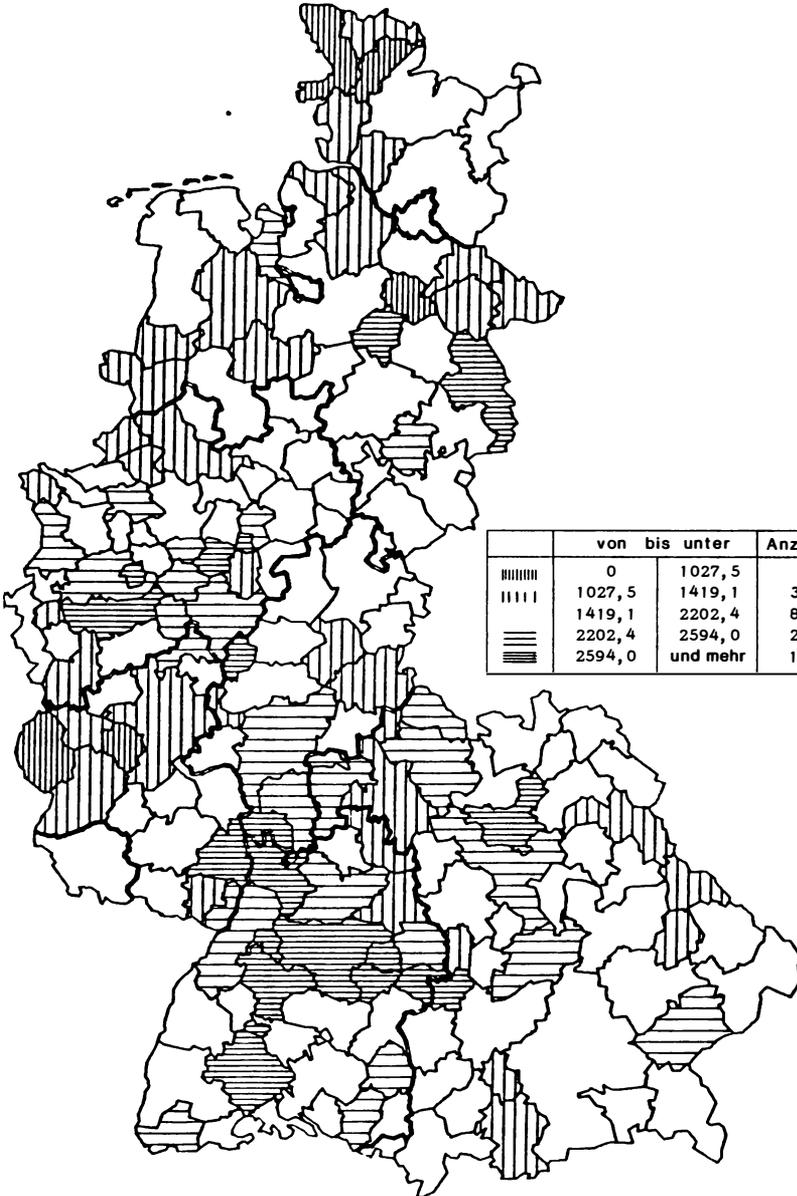
Im betrachteten Zeitintervall von 12 Jahren ist die Arbeitsproduktivität in der Bundesrepublik Deutschland um ungefähr 40 vH angewachsen. Die sektoralen Erwartungswerte im Ruhrgebiet liegen - vor allem bedingt durch niedrige Fortschrittsraten im Bergbau sowie in der Stahlerzeugung - etwa 10 vH-Punkte unter diesem Wert. Damit nehmen diese regionalen Arbeitsmärkte die letzten Rangpositionen in der Bundesrepublik Deutschland ein (vgl. Schaubild 5).

Überraschenderweise werden die führenden Positionen nicht von den innovativen Ballungsgebieten der Bundesrepublik eingenommen, sondern von überwiegend ländlichen Arbeitsmärkten. Dies liegt daran, daß in den Verdichtungsgebieten hohe Dienstleistungsanteile bestehen, deren Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität in der Vergangenheit relativ niedrig gewesen ist, und daß die Landwirtschaft von allen Sek-

AUSGABEN FÜR FORSCHUNG UND ENTWICKLUNG

1981

in DM je Erwerbstätigen
Sektorale Erwartungswerte



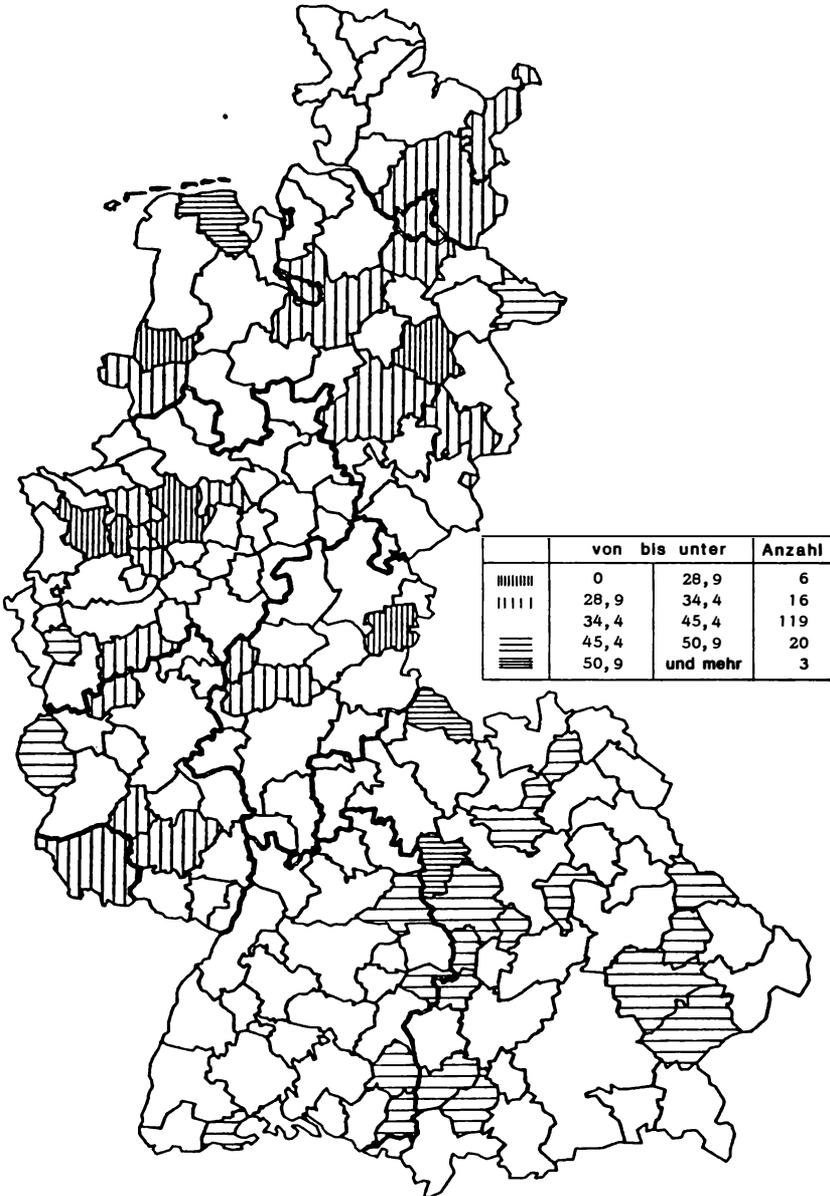
	von	bis unter	Anzahl
|||||	0	1027,5	5
||||	1027,5	1419,1	35
||||	1419,1	2202,4	85
||||	2202,4	2594,0	24
||||	2594,0	und mehr	15

Eigene Berechnungen.

ENTWICKLUNG DER ARBEITSPRODUKTIVITÄT

1970 bis 1981

Wachstumsrate in vH
Sektorale Erwartungswerte



Eigene Berechnungen.

toren eine der höchsten Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität aufgewiesen hat.

Über alle 80 betrachteten Kriterien wurde neben einer rein deskriptiven Darstellung eine Varianzanalyse durchgeführt. Hierzu wurden die regionalen Arbeitsmärkte nach zwei Kriterien eingeteilt. Zur Überprüfung des häufig behaupteten Nord-Süd-Gefälles wurde eine Unterteilung der Bundesrepublik Deutschland in 5 Räume vorgenommen, die den Vorschlägen der Ernst-Kommission zur Neuordnung der Bundesrepublik entsprechen. Der erste Raum besteht also aus der Zusammenfassung von Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen, der zweite aus Nordrhein-Westfalen, der dritte aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, der vierte aus Baden-Württemberg und der fünfte aus Bayern. Außerdem wurden die regionalen Arbeitsmärkte danach charakterisiert, ob es sich bei ihnen um ein altes Industriegebiet, einen Verdichtungsraum mit einem hohen Anteil von Dienstleistungen, einen ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen oder um einen peripheren ländlichen Raum handelt.

Die entsprechenden Ergebnisse seien am Beispiel der Veränderung der Arbeitsproduktivität zwischen 1970 und 1981 vorgestellt (vgl. Tabelle 2). Die Summe der Abweichungsquadrate über alle regionalen Arbeitsmärkte beträgt fast 5 000, die Varianz etwa 30 und die Standardabweichung 5,5. Von diesen Abweichungsquadraten können 702 Einheiten über die Raumkategorisierung, 874 Einheiten über die Lage innerhalb der Bundesrepublik und 211 Einheiten aus dem Zusammenspiel zwischen beiden Kriterien erklärt werden. Dabei zeigen sich hohe Veränderungen der Arbeitsproduktivität vor allem in den ländlichen Räumen, gefolgt von den Dienstleistungszentren und den alten Industrieregionen. Beim anderen Unterteilungskriterium ist Bayern führend, gefolgt von Baden-Württemberg, der mittleren Bundesrepublik und Norddeutschland, während Nordrhein-Westfalen die letzte Rangposition einnimmt.

2.2.5. Umweltsituation

Zur Bewertung der Umweltsituation bietet die amtliche Statistik leider nur unzureichende Angaben, die lediglich

Varianzanalyse der Veränderung der Arbeitsproduktivität 1970 bis 1981 durch die Industriestruktur und die räumliche Lage Tabelle 2

Quelle der Variation	Summe Abweich.-Quadrate	FG	Mittl. Quadratsumme	F-Wert	Sig-nifi-kanz
Isolierte Wirkungen	2007,263	7	286,752	14,9	0,0
Industriestruktur	702,850	3	234,283	12,2	0,0
Lage	874,195	4	218,549	11,4	0,0
Wechselwirkungen	210,551	12	17,546	0,9	0,537
Ind'str. - Lage	210,551	12	17,546	0,9	0,537
Erklärte Abweich.	2217,813	19	116,727	6,1	0,0
Unerklärte Abweich.	2772,032	144	19,250	.	.
Insgesamt	4989,845	163	30,613	.	.
Mittelwerte der Gruppen (Zahl der Beobachtungen)					
Insgesamt: 39,90 (164)					
Industriestruktur:		1	2	3	4
		36,38	34,70	39,85	42,12
		(12)	(23)	(55)	(74)
Lage:	A	B	C	D	E
	37,56	37,45	38,25	41,45	44,25
	(34)	(38)	(26)	(26)	(40)
Lage					
Ind'struktur	A	B	C	D	E
1:	33,24	35,24	38,09	38,53	40,62
	(3)	(4)	(2)	(1)	(2)
2:	34,67	33,32	30,06	37,96	44,15
	(3)	(15)	(1)	(2)	(2)
3:	37,77	41,05	38,17	39,80	42,66
	(13)	(11)	(10)	(10)	(11)
4:	38,83	41,36	38,96	43,49	45,25
	(15)	(8)	(13)	(13)	(25)
Industriestruktur:	Lage:				
1: Dienstleistungszentren	A: Norddeutschland				
2: alte Industrieregionen	B: Nordrhein-Westfalen				
3: ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen	C: Mitte				
4: periphere ländl. Räume	D: Baden-Württemberg				
	E: Bayern				

für Belastungsgebiete eine intensivere Analyse gestatten. Aus diesem Grund wurden hier die Umweltschutzinvestitionen als Hilfsindikator herangezogen - dies deshalb, weil in den Sektoren, die stark umweltbelastend sind, die Umweltschutzinvestitionen pro Arbeitskraft hohe Ausprägungen annehmen.

Der durchschnittliche Wert über alle regionalen Arbeitsmärkte der Bundesrepublik hinweg beträgt 93,50 DM. Er steigt im Ruhrgebiet in Duisburg und Recklinghausen auf über 230 DM an (vgl. Schaubild 6). In einigen ländlichen Regionen und Dienstleistungszentren betragen die Aufwendungen nur etwa ein Zehntel dieses Wertes.

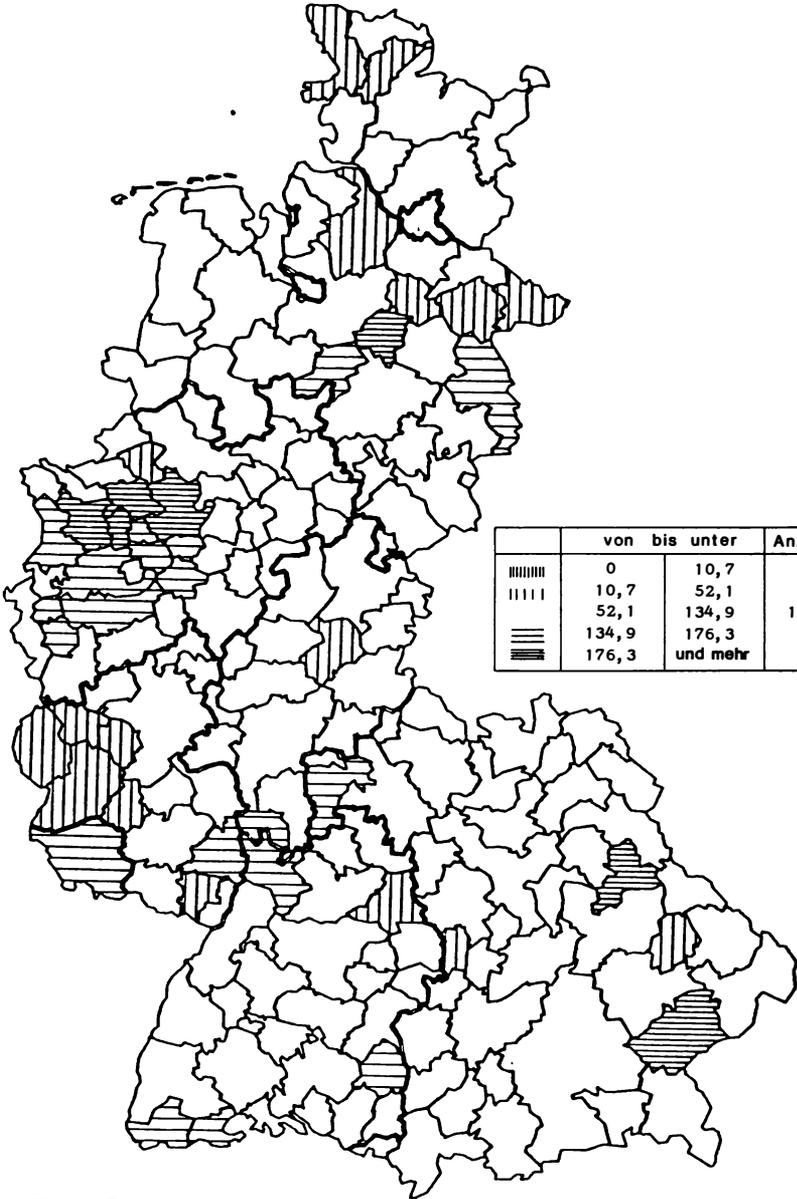
2.2.6. Staatliche Unterstützungszahlungen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die wirtschaftliche Entwicklung in Regionen nicht nur durch Marktfaktoren, sondern auch durch staatliche Einflußnahme determiniert wird. Analysiert man die staatlichen Subventionen, so stellt man erhebliche intersektorale Unterschiede fest. Sie liegen etwa bei der Deutschen Bundesbahn bei fast 30 000 DM pro Arbeitskraft und im Bergbau bei weit über 20 000 DM, während zum Beispiel das Baugewerbe Unterstützungszahlungen bekommt, die im Jahre 1981 nur etwa 600 DM pro Arbeitskraft betragen. Die starke Präferenz subventionsträchtiger Wirtschaftszweige im Ruhrgebiet macht deutlich, daß dieser Raum besonders stark von politischen Maßnahmen abhängig ist. Diese Aussage wird durch einen Blick auf die Ausprägungen der regionalen Arbeitsmärkte belegt. Die Subventionen pro Arbeitskraft betragen im Durchschnitt der gesamten Bundesrepublik 3 591 DM, steigen aber z.B. im regionalen Arbeitsmarkt Recklinghausen auf 6 281 DM an. Hiermit nimmt Recklinghausen die erste Position aller Beobachtungseinheiten in der Bundesrepublik ein. Neben den Montanregionen gehören vor allem ländliche Arbeitsmärkte zu den hauptsächlichen Nutznießern staatlicher Subventionen, während - wie ein Blick auf Schaubild 7 zeigt - der Märkische Kreis, das Sauer- und das Siegerland sowie vor allem große Teile Baden-Württembergs nur unterdurchschnittlich an den staatlichen Zahlungen partizipieren.

AUSGABEN FÜR UMWELTSCHUTZINVESTITIONEN

1981

in DM je Erwerbstätigen
 Sektorale Erwartungswerte



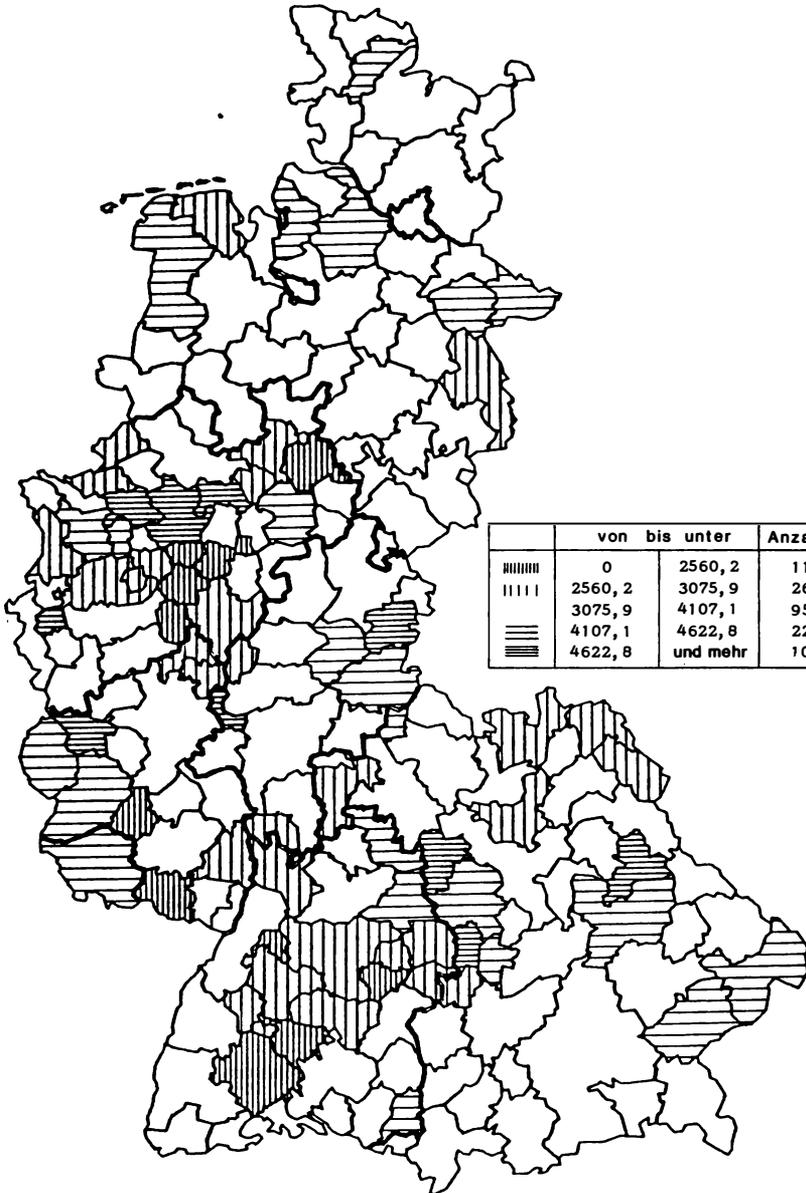
	von	bis	unter	Anzahl
|||||	0		10,7	0
||||	10,7		52,1	17
||||	52,1		134,9	123
||||	134,9		176,3	17
||||	176,3		und mehr	7

Eigene Berechnungen.

FINANZHILFEN UND STEUERVERGÜNSTIGUNGEN

1981

in DM je Erwerbstätigen
Sektorale Erwartungswerte



	von	bis	unter	Anzahl
|||||	0	2560,2		11
||||	2560,2	3075,9		26
||||	3075,9	4107,1		95
||||	4107,1	4622,8		22
||||	4622,8	und mehr		10

Eigene Berechnungen.

2.3. Zusammenfassung der regionalen Entwicklungsengpässe und Kategorisierung der räumlichen Untersuchungseinheiten

Der Tatbestand, daß die Problemregionen unterschiedliche Entwicklungsengpässe kennen, scheint die Empfehlung einer engpaßorientierten Regionalpolitik nahezu legen, bedarf jedoch einer Relativierung. Insbesondere folgende Fragestellungen erfordern vorab eine intensive Behandlung:

- Bedürfen unterschiedliche Engpässe auch wirklich divergierender Instrumente oder kann nicht vielmehr ein einziges Mittel der Beseitigung verschiedener Engpässe dienen? So weitete die Induzierung privaten Kapitals nicht nur die Höhe des Kapitalstocks aus, sondern fördert auch Innovationen und - in der Regel - eine geringere Flächen-, Energie- und Umweltintensität.
- Bedeutet die Verlagerung der Kompetenz zu Trägern "vor Ort" nicht eine verstärkte Abhängigkeit von Partikularinteressen von Unternehmen in der betreffenden Region und damit die Gefahr, daß die Erhaltungssubventionen weiter zu Lasten der Anpassungssubventionen zunehmen?
- Ist ein solches Konzept der engpaßorientierten Regionalpolitik nicht zu kompliziert und damit politisch überhaupt noch durchsetzbar und vermittelbar?

An diese dritte Frage schließt der Versuch an, die Problemregionen zu kategorisieren. Gelingt es nämlich, die strukturschwachen Regionen aufgrund von Ähnlichkeiten in wenige Problemgruppen zusammenzufassen, braucht eine engpaßorientierte Regionalpolitik nicht mehr an jedem einzelnen Wirtschaftsraum, sondern nur noch an wenigen Problemkategorien anzusetzen. Es ist evident, daß hiermit die Praktikabilität eines solchen Konzepts wesentlich erhöht würde. Der Versuch einer Kategorisierung wurde mit Hilfe der Faktoranalyse unternommen, die auf den korrelativen Beziehungen zwischen den möglichen Entwicklungsengpässen von Regionen aufbaut. Hierbei schälen sich vor allem drei Problemkategorien heraus.

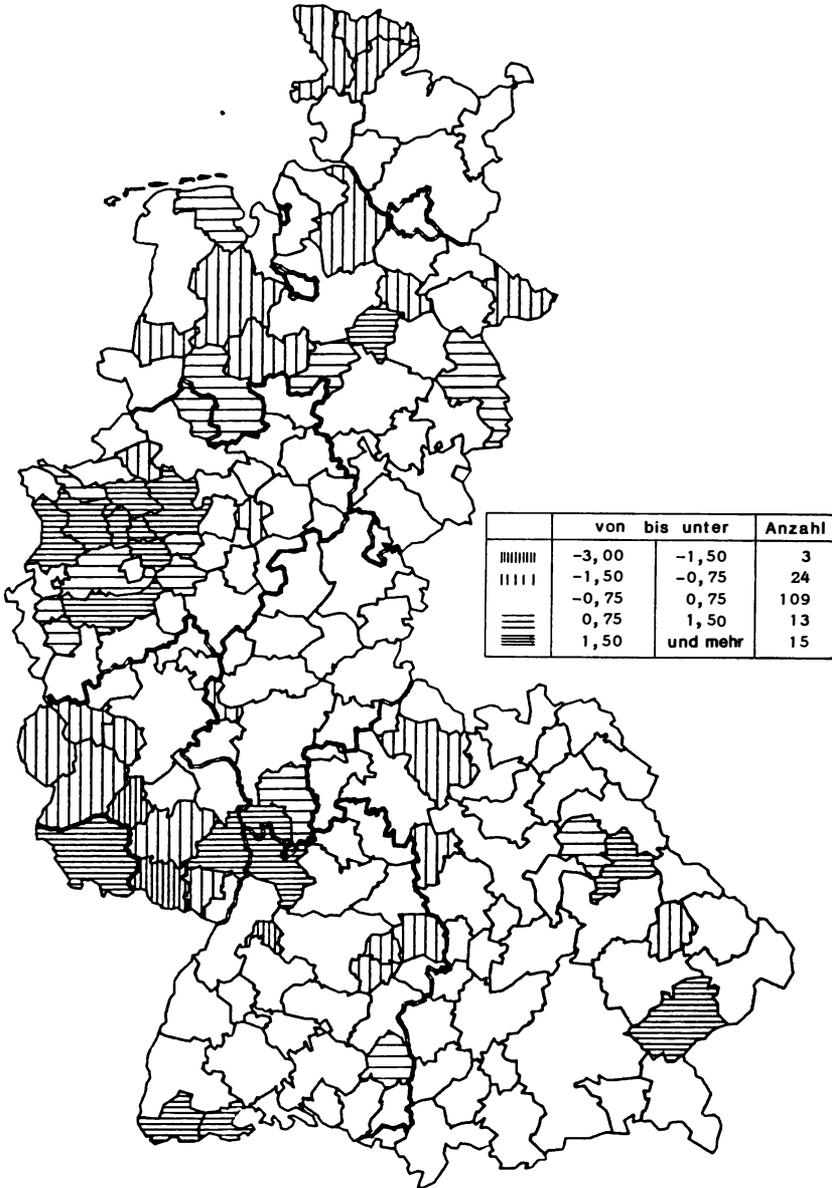
Der Faktor 1 wird hoch positiv durch das Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, die Energiekosten, die Kapitalintensität, die Umweltschutzinvestitionen und die Flächenintensität, hoch negativ durch die Nachfrageentwicklung sowie die Veränderung der Arbeitsproduktivität geladen. Hierbei handelt es sich um Tatbestände, die alte Industrie-Regionen charakterisieren. Führend unter allen regionalen Arbeitsmärkten der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Schaubild 8) ist Duisburg mit einem Faktorenwert von 4,551, gefolgt von Recklinghausen mit 2,425 und Dortmund mit 2,139. In die Spitzengruppe dieser Problemregionen schieben sich nur noch Schwandorf (Max-Hütte) auf Rang 4 und Saarbrücken auf Rang 7.

Der Faktor 2 kennzeichnet sich durch hohe Ladungen des Einkommens aus unselbständiger Tätigkeit, aber einen niedrigen Einkommenszuwachs, eine noch hohe Arbeitsproduktivität, aber einen niedrigen Anstieg dieser Variablen, einen durchschnittlichen bis hohen Dienstleistungsbesatz sowie eine schlechte Nachfrageentwicklung. Besonders eng mit diesem Faktor hängen Ballungsgebiete zusammen, die eine hohe zentralörtliche Bedeutung haben, deren Industrie aber mittlerweile veraltet ist und gerade in den letzten Jahren an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt hat. Führend sind hier vor allem bestimmte regionale Arbeitsmärkte Norddeutschlands wie Hamburg, Bremen und Kiel. In diese Spitzengruppe stößt mit Essen auch eine regionale Beobachtungseinheit des Ruhrgebiets vor.

Beim Faktor 3 ergeben sich niedrige Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, eine unbefriedigende Nachfrageentwicklung, geringe Ausgaben für Forschung und Entwicklung, aber eine durchschnittliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität, eine geringe Investitionstätigkeit, eine schlechte Entwicklung der Erwerbstätigkeit und relativ niedrige Wachstumsraten der Bruttowertschöpfung. Beobachtungseinheiten, die zu dieser Problemkategorie zu rechnen sind, liegen vor allem im peripheren ländlichen Raum und hier besonders in den Gebieten, in denen die hohe Präsenz der Landwirtschaft von einer hohen Bedeutung der Textil- und Bekleidungsindustrie begleitet wird.

ERGEBNISSE DER FAKTORANALYSE

Faktor 1¹



Eigene Berechnungen.- 1) Zur Abgrenzung vgl. Text.

3. Zusammenfassung

Abstrahiert man von staatlichen Subventionen und Transferzahlungen, so ist die ökonomische Situation eines Wirtschaftsraumes von seiner Position im interregionalen Wettbewerbsprozeß abhängig. Seine komparativen Wettbewerbsvorteile bei der Herstellung eines Gutes sind dabei um so größer, je besser das Standortprofil einer Region mit den Erfordernissen bei der Produktion des betreffenden Gutes übereinstimmt.

Ein Wirtschaftsraum wird im Vergleich zu anderen dann an Bedeutung verlieren, wenn

- sich seine Standortbedingungen verschlechtern (Beispiel: Flächenengpässe);
- die Standortfaktoren, die in der betrachteten Wirtschaftsregion überdurchschnittlich vertreten sind, an Bedeutung verlieren (Beispiel: Vorhandensein von Primärenergie);
- die Güter, deren Produktionserfordernisse besonders gut mit den vorhandenen Standortprofilen übereinstimmen, im volkswirtschaftlichen Wachstumsprozeß relativ an Bedeutung verlieren, z.B. bedingt durch eine niedrige Einkommenselastizität (Beispiel: Stahlerzeugung).

Die Rahmenbedingungen im interregionalen Wettbewerbsprozeß haben sich in den letzten Jahren entscheidend verändert. Zur Verdeutlichung dieser Hypothese seien nur drei Tatbestände angeführt:

- Bedingt durch grundlegende Wechselkursänderungen, erhebliche Energiepreisanstiege und erhöhte internationale Konkurrenz durch Schwellenländer haben sich die Standortbedingungen in der Bundesrepublik für energie- und lohnintensive Produkte entscheidend verschlechtert. Regionen, die sich auf die Herstellung solcher Güter spezialisiert hatten, wurden hierdurch besonders hart getroffen.
- In Zeiten einer Vollauslastung der Produktionsfaktoren wurden in florierenden Wirtschaftsräumen weniger renta-

ble Produktionen durch einen intensiven intraregionalen Wettbewerb aus der Region herausgedrängt; hiervon profitierten andere Wirtschaftsräume in der Bundesrepublik, die sich als Standort für die verdrängten Betriebe anboten. Dieser Überschwappeffekt tritt in Zeiten einer allgemeinen Unterbeschäftigung nicht mehr auf. Eine strukturschwache Region kann nicht mehr auf die "push-Effekte" reicher Regionen hoffen, sondern muß ihre eigene Attraktivität erhöhen.

- Es kommt zu Änderungen im Ausgabenverhalten des Staates. In Zeiten der Hochkonjunktur, in denen eine Strukturanpassung leichter möglich wäre, werden relativ reichlich Strukturhaltungssubventionen gewährt, dagegen in konjunkturschwachen Zeiten wegen der Finanzknappheit abgebaut (Strukturantagonismus).

Mit diesen geänderten Rahmenbedingungen im interregionalen Wettbewerbsprozeß sind Forderungen nach einer Neuorientierung der Regionalpolitik verbunden. Sie äußern sich etwa in folgenden Hypothesen:

- Die auf Unternehmensgründungen zielenden Kapitalsubventionen im Rahmen der augenblicklich betriebenen Regionalpolitik verlieren zunehmend an Effizienz. Nicht Neuansiedlung von Unternehmen, sondern Bestandspflege der bestehenden Betriebe muß in den Vordergrund rücken.
- Der flächendeckende Anspruch nur eines einzelnen Instruments (Kapitalsubvention) ist durch eine "Hinwendung zu einer problemorientierten, an raumspezifischen Engpässen orientierten Regionalpolitik" abzulösen.
- Sind beide Hypothesen richtig, folgt hieraus die Forderung nach einer Dezentralisierung der Regionalpolitik, sei es in Form von regionsspezifischen Entwicklungsstrategien durch zentrale Träger der Regionalpolitik oder in Form einer Kompetenzverlagerung der Regionalpolitik zu den "Trägern vor Ort".

Engpässe stellen solche Entwicklungstatbestände dar, die für wirtschaftliches Wachstum erforderlich, aber in der Region nur unzureichend vorhanden sind. Sie lassen sich in

nachfrage- und angebotsorientierte Faktoren aufteilen. Dabei ist eine erhebliche intertemporale Umgewichtung zwischen den Wachstumsdeterminanten eingetreten. So hat etwa das Vorhandensein von Arbeitskräften deutlich an Bedeutung als Standortfaktor eingebüßt, während andere Faktoren (Nachfrage, technischer Fortschritt, Umwelt) deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Damit engpaßorientierte Entwicklungsstrategien durchgeführt werden können, müssen die regionalen Engpässe zunächst erkannt werden. Hierzu liegen in der empirischen Regionalforschung erst rudimentäre Ansätze vor. Selbst innerhalb der Regionen ist häufig umstritten, ob ein einzelner Tatbestand einen Entwicklungsengpaß darstellt oder nicht (Beispiel: Industrie- und Gewerbefläche im Ruhrgebiet). Mögliche Engpaßfaktoren und ihre Ausprägungen in den regionalen Arbeitsmärkten des Ruhrgebiets gehen aus Tabelle 1 hervor.

Bevor die Forderung aufgestellt wird, die bisherige generelle, auf Kapitalsubventionierung abgestellte Regionalpolitik durch eine raumspezifische Engpaßpolitik abzulösen, sind Fragen zu stellen und zu beantworten, die mit der Theorie der politischen Ökonomie zusammenhängen - etwa:

- Eine Orientierung an raumspezifischen Engpässen kompliziert das System der Regionalpolitik außerordentlich. Ist ein solches System überhaupt durchsetzbar und politisch vermittelbar?
- Sind bei einer Dezentralisierung der Regionalpolitik die "Träger vor Ort" nicht noch viel hilfloser den Forderungen nach Strukturerhaltungssubventionen ausgeliefert, als dies bereits heute bei einer zentral betriebenen Politik feststellbar ist?

Zur Entwicklung der regionalen Produktionsstrukturen

Von Heinz Schaefer

1. Das Gewicht Nordrhein-Westfalens und insbesondere des Ruhrgebiets am wirtschaftlichen Ergebnis des Produzierenden Gewerbes im Bundesgebiet geht seit Mitte der siebziger Jahre verstärkt zurück. Am Wachstumsprozeß im Bundesgebiet sind beide Raumeinheiten nur noch unterdurchschnittlich beteiligt (vgl. Tabelle 3). Zwar hat Nordrhein-Westfalen nach wie vor einen Vorsprung im Lohn- und Produktivitätsniveau, das übrige Bundesgebiet zieht aber zunehmend mit dem Durchschnitt im Land Nordrhein-Westfalen gleich, das Ruhrgebiet fällt zurück. Der Beschäftigtenabbau ist in Nordrhein-Westfalen wesentlich stärker als im übrigen Bundesgebiet. Die Arbeitsmarktsituation insbesondere im Ruhrgebiet ist entsprechend bedrückender.

Diese Feststellungen waren das wesentliche Ergebnis einer Studie "Zur Wachstumssituation in NRW", die ich im Auftrage des Wirtschaftsministers dieses Landes 1982 durchgeführt habe. Diese Studie analysierte die Wirtschaftsentwicklung des Landes im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet. Unterschiede in der Konjunkturereagibilität der Gebietseinheiten, aber auch strukturelle Einflüsse waren Gegenstand der Untersuchung. Sie konzentrierte sich auf die zweite Hälfte der siebziger Jahre, wobei das Aufzeigen von Entwicklungsdefiziten Nordrhein-Westfalens im Mittelpunkt stand, nicht so sehr eine Analyse der Ursachen.

2. Im Rahmen einer umfangreichen Produktgruppenanalyse wurde herausgearbeitet, daß Nordrhein-Westfalen ein erhebliches Defizit an Produktinnovationen aufweist¹. Der Ver-

¹ Vgl. Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zur Wachstumssituation in

such, diesen Befund in den Rahmen eines allgemeinen Erklärungsansatzes für die Wachstumsschwäche Nordrhein-Westfalens in den siebziger Jahren zu stellen, führt zu folgendem Begründungszusammenhang: Die regionale Verteilung des Wachstums einer Volkswirtschaft oder auch der Weltwirtschaft bleibt nicht konstant, sondern ändert sich im Zeitablauf. So haben sich in den Vereinigten Staaten die Wachstumszentren des Ostens nach Süden und Westen verschoben. In der Bundesrepublik wird von der Umkehrung des Nord-Süd-Gefälles in ein Süd-Nord-Gefälle gesprochen. Auf der Ebene der Weltwirtschaft sind ähnliche globale Veränderungen im Welthandel zu beobachten.

Die Verlagerung von Wachstumszentren in einer Volkswirtschaft in neue, bisher wachstumsschwache Regionen ist somit kein ungewöhnlicher Vorgang und unter dem Aspekt der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in einem Wirtschaftsraum sogar zu begrüßen (vgl. Schaubild 9). So ging der Anteil Nordrhein-Westfalens am Nachfragepotential des Bundegebietes (hier gemessen am Umsatz des Produzierenden Gewerbes) von fast 40 vH zu Beginn der sechziger Jahre auf ca. 30 vH 1983 zurück und liegt heute noch über dem Bevölkerungsanteil des Landes. Im gleichen Ausmaß nahmen die Anteile von Gebietseinheiten außerhalb Nordrhein-Westfalens zu, d.h. die Regionalelastizität der Nachfrage nach Produkten aus Nordrhein-Westfalen lag in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten in der Regel unter Eins - mit Ausnahme der "Eisen- und Stahlboomjahre" (1973/74) -, die Elastizität für das übrige Bundesgebiet entsprechend über Eins. Dieser "Normalisierungsprozeß" hinsichtlich der Entwicklung des Beitrags einer Region, hier Nordrhein-Westfalen, zur Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft, gemessen am Bevölkerungsanteil, kann allerdings erhebliche Arbeitsmarktprobleme auslösen, wie weiter unten gezeigt wird.

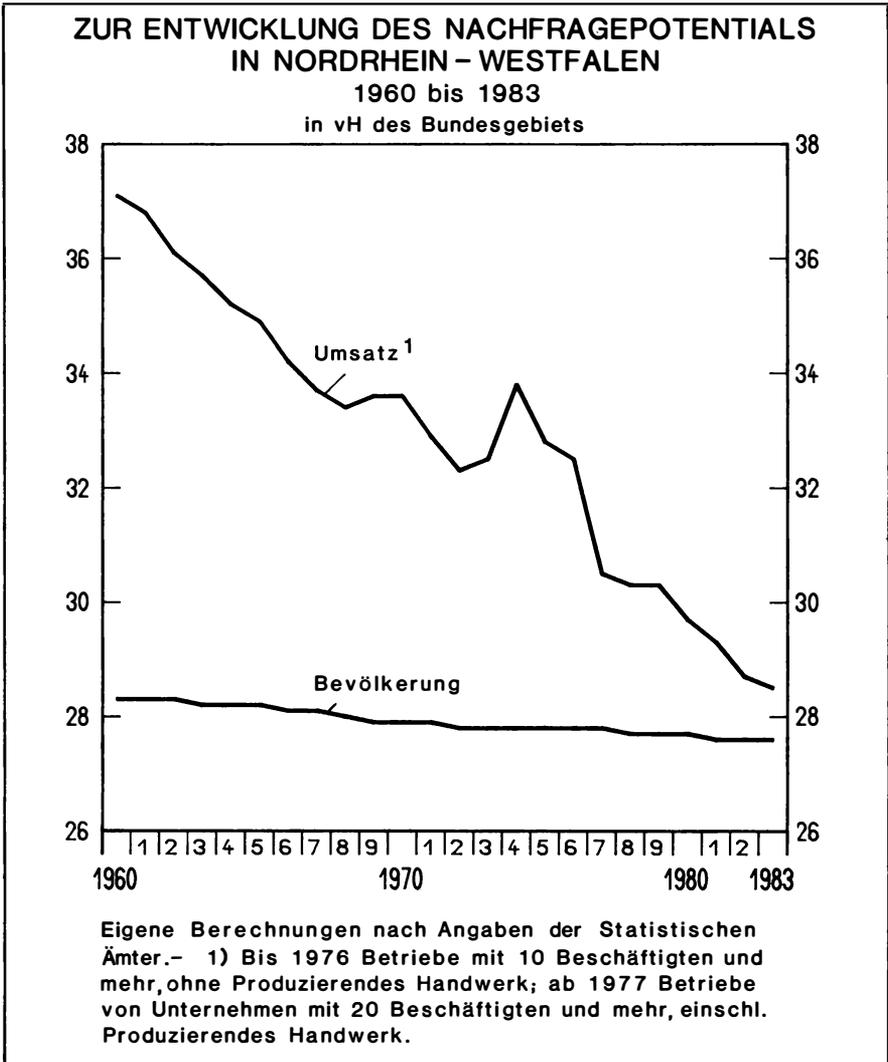
Die Veränderungen in der Regionalstruktur des Wachstums haben ihre Ursachen darin, daß zum einen für jede Produktgruppe ein Lebenszyklus als Spiegelbild der Nachfrageentwicklung wirksam wird und zum anderen die Kompensation auslaufender Produktgruppen im Nachfragepotential ei-

Nordrhein-Westfalen. Bearbeitet von H. Schaefer. Düsseldorf 1983, S. 24ff.

Zur regionalen Entwicklung der Nettoproduktion
des Verarbeitenden Gewerbes und des Bergbaus
In Preisen von 1980

Tabelle 3

	Bundes- gebiet	Nord- rhein West- falen	Bundes- gebiet ohne NRW	Ruhr- gebiet	NRW ohne Ruhr- gebiet
in Mrd. DM					
1971	490,8	155,0	335,8	42,9	112,1
1976	523,7	160,8	362,9	44,3	116,5
1980	575,9	170,0	405,9	45,1	124,9
1981	566,1	165,6	400,5	43,5	122,1
1982	548,0	160,8	387,2	42,4	118,4
1983	551,9	159,8	392,0	40,4	119,5
Veränderung in vH					
1971-76	6,7	3,7	8,1	3,1	3,9
1976-81	8,1	3,0	10,4	-1,7	4,9
1980-81	-1,7	-2,6	-1,3	-3,6	-2,2
1981-82	-3,2	-2,9	-3,3	-2,6	-3,0
1982-83	0,7	-0,6	1,2	-4,7	0,9
1980-83	-4,2	-6,0	-3,4	-10,5	-4,3
1971-81	15,3	6,8	19,3	1,3	8,7
1981-83	-2,5	-3,5	-2,1	-7,1	-2,1
1976-83	5,4	-0,6	0,8	-8,8	2,6
1971-83	12,4	3,1	16,7	-5,8	6,6
Anteil am Bundesgebiet in vH					
1971	100	31,6	68,4	8,7	22,8
1976	100	30,7	69,3	8,5	22,2
1981	100	29,3	70,7	7,7	21,6
1983	100	29,0	71,0	7,3	21,6
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.					



nes Landes in der Regel nicht am Standort der "alten" Produkte, sondern an neuen Standorten erfolgt - häufig, weil am Standort der alten Produktionen Engpaßfaktoren wirksam werden (Boden, Umwelt, Arbeitskräfte).

Für alte Wachstumszentren wird dieser Prozeß somit dann problematisch, wenn die Region weitgehend durch nur einen Industriekomplex (mit wenigen Produktgruppen) geprägt wird. So haben wir im Ruhrgebiet eine Konzentration von wachstumsschwachen Branchen (Eisenschaffende Industrie,

Bergbau). Der Umsatzanteil beider Branchen lag noch 1983 bei 31 vH (vgl. Tabelle 4).

Läuft der Lebenszyklus der wenigen Produkte des Komplexes aus, führt dies zum Zusammenbruch bzw. zumindest zum Schrumpfen des Komplexes. Die regionalen Arbeitsplatzverluste sind erheblich. Es hat sich gezeigt, daß die durch einen solchen Schrumpfungsprozeß in der Region betroffenen Firmen in der Regel nicht in der Lage sind, kurzfristig neuartige Produkte und Verfahren zu entwickeln, um somit den Anschluß an die sich verlagernde Nachfrageentwicklung zu schaffen. Denn die neuen Wachstumsfelder sind durch Firmen in den neuen Wachstumszentren bereits besetzt. Ein Eindringen in die neuen Märkte ist also für die Firmen der alten Industriestandorte mit erheblichen Problemen behaftet.

Mit diesem Begründungszusammenhang wird die Wachstumsschwäche Nordrhein-Westfalens primär auf ein erhebliches Defizit an Produktinnovationen zurückgeführt: auf die Tatsache, daß die Produktionsstruktur der Branchen in der Mehrzahl Produkte aufweist, die im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet unterdurchschnittlich wachsen, bzw. daß wachstumsstarke Produktgruppen in der Produktionsstruktur Nordrhein-Westfalens unterrepräsentiert oder gar nicht vorhanden sind. Deutlich wird diese Aussage, wenn man zum Beispiel die aktuelle Produktionsstruktur des Maschinenbaus im Ruhrgebiet im Vergleich zu anderen Gebietseinheiten - Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet sowie Baden-Württemberg - betrachtet: Die montan-orientierten Erzeugnisgruppen sind auf den ersten Rängen zu finden und haben nach wie vor ein hohes Gewicht (vgl. Tabelle 5).

Die strukturpolitische Schlußfolgerung aus diesem allgemeinen Erklärungsansatz für alte Industrieregionen sollte meines Erachtens in die folgende Richtung gehen: Will man eine passive Sanierung der alten Industriegebiete, d.h. die Abwanderung der Bevölkerung verhindern, müssen Wachstumsfelder "von morgen" entwickelt werden, die die aktuellen Wachstumsfelder noch nicht "in ihrem Programm" haben. Hierbei sollte im Sinne der komparativen Vorteile des Reviers geprüft werden, inwieweit nicht die alten Produktionen und Anwendungen - unter Verwertung

Regionale Produktionsstrukturen im Jahre 1983
 Umsätze der fachlichen Betriebsteile
 in vH der Branchen insgesamt

Tabelle 4

Branche	NRW	Ruhr- gebiet	NRW ohne Ruhrg.	Bund ohne NRW	Baden- Württ.	Bundes- gebiet
21 BERG	6,63	16,83	2,23	1,00	0,10	2,67
22 MIN	5,56	9,35	3,93	4,51	2,73	4,82
24 BRUT	-	-	-	0,05	-	0,03
25 STE	2,19	1,83	2,34	2,62	2,17	2,49
27 EIS	7,25	14,24	4,24	1,72	0,24	3,36
28 NE	2,37	3,47	1,89	1,59	1,27	1,82
29 GS	1,30	0,70	1,55	0,69	0,85	0,87
30 ZKW	3,97	2,32	4,68	1,22	1,90	2,03
31 STMB	2,93	4,07	2,44	1,45	1,27	1,89
32 MB	10,26	6,98	11,67	10,40	15,72	10,35
33 FB	6,19	8,53	5,18	13,95	17,22	11,65
34 SB	0,03	0,06	0,02	0,99	0,01	0,70
35 LRB	0,05	0,01	0,06	0,99	0,41	0,71
36 ELT	6,23	4,27	7,07	11,19	13,30	9,72
37 FMOU	0,37	0,28	0,41	1,47	2,48	1,15
38 EBM	4,29	1,49	5,48	2,61	3,75	3,11
39 MUS	0,15	0,02	0,21	0,69	1,19	0,53
40 CHEM	15,16	12,67	16,23	9,31	6,45	11,04
50 ADV	0,58	0,12	0,78	1,38	1,27	1,14
51 FK	0,09	0,07	0,11	0,43	0,13	0,33
52 GLAS	0,91	0,86	0,94	0,66	0,52	0,74
53 HOBE	0,53	0,11	0,71	0,76	0,80	0,69
54 HOVE	2,69	0,55	3,61	2,07	2,60	2,25
55 PAPE	0,94	0,43	1,16	1,09	1,48	1,04
56 PAPV	1,54	0,44	2,02	1,39	1,62	1,43
57 DRUC	1,29	1,06	1,38	1,96	1,96	1,76
58 KUNS	2,67	1,02	3,38	2,65	2,83	2,66
59 GUM	0,52	0,08	0,71	1,15	0,67	0,96
61 LEDE	0,11	0,15	0,09	0,13	0,28	0,12
62 LEDV	0,26	0,16	0,31	0,63	0,46	0,52
63 TEXT	2,62	0,43	3,56	2,70	4,79	2,68
64 BEKL	1,74	1,21	1,97	1,75	1,40	1,75
68 ERN	8,54	6,19	9,55	12,61	8,12	11,40
69 TAB	0,08	-	0,11	2,19		1,56

Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.

der Mikroelektronik - Ansätze für die Entwicklung völlig neuartiger Produkte und Verfahren liefern.

3. In einer Aktualisierung der genannten Studie für den Zeitraum ab 1981 wurde der Frage nachgegangen, ob der diagnostizierte Abkoppelungsprozeß Nordrhein-Westfalens sich beschleunigt oder verlangsamt. Als wichtiges Ergebnis kann festgehalten werden: Der Prozeß der Abkopplung Nordrhein-Westfalens von der wirtschaftlichen Entwicklung im übrigen Bundesgebiet, der insbesondere im Zeitraum 1977 bis 1981 wirksam war, kann in seiner früheren Breite und Intensität für die Jahre 1981 bis 1983 nicht mehr festgestellt werden.

Die relative Verbesserung der Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen ist zweifellos auch darauf zurückzuführen, daß das übrige Bundesgebiet im Jahre 1982 einen stärkeren wirtschaftlichen Rückschlag zu verzeichnen hatte. Dieser Einbruch weist darauf hin, daß Wachstumsverluste, bedingt durch Anpassungsprobleme der Wirtschaft, nicht auf Nordrhein-Westfalen beschränkt sind, sondern ein allgemeines Problem für die Wirtschaft im Bundesgebiet darstellen.

Der wesentliche Grund für die Verbesserung der Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen dürfte allerdings darin zu sehen sein, daß die Intensität des Strukturwandels zugenommen hat. Als Indikator für die Fähigkeit einer Region zum Strukturwandel wird hier die Relation Produktionsgewinne zum Produktionswert bzw. Umsatzgewinne zum Umsatz der Basisperiode herangezogen. Liegt dieser Anteil über dem entsprechenden Prozentsatz der Umsatzverluste am Umsatz, so findet in erheblichem Umfang Strukturwandel statt: hohen Umsatzverlusten stehen hohe Umsatzgewinne gegenüber (vgl. Tabelle 6).

Klammert man bei einer solchen Berechnung für das Ruhrgebiet die Umsatzverluste der Mineralölverarbeitung aus (im Bundesgebiet 7,3 Mrd. DM, davon allein 4,9 Mrd. DM im Ruhrgebiet), so übersteigen die Umsatzgewinne im Ruhrgebiet in Höhe von 5,3 Mrd. DM die Umsatzverluste von 4,6 Mrd. DM. Der Anteil der Gewinne am Umsatz beträgt 5,7 vH und ist somit höher als der Anteil der Umsatzverluste am Umsatz des Jahres 1981 in Höhe

Produktgruppe	Ruhrgebiet		
	Mill. DM	vH	Rang
3211 Metallbearbeitungs- maschinen, spanabh.	60	0,8	.
3212 Metallbearbeitungs- maschinen, spanlos	145	2,0	.
3213 Hütten- und Walz- werkseinrichtungen	428	6,0	5
3217 Holzbe- u. verar- beitungsmaschinen	2	0,0	.
3218 Maschinen u. Präzi- sionsw. f. Metallb.	16	0,2	.
3223 Dieselmotoren, ohne solche für Kfz	37	0,5	.
3224 Gasturbinen, nicht Kfz u. Luftfahrz.	405	5,7	7
3227 Dampfturbinen	585	8,3	2
3231 Kompressoren	338	4,8	8
3232 Lufttechnische Ein- zelapparate u. Anl.	246	3,5	10
3235 Maschinen f. Verarb. v. Kautschuk u.Kuns.	14	0,2	.
3236 Maschinen für Bau	449	6,3	4
3241 Landmasch. u. Geräte für Bodenbearbeitung	59	0,8	.
3244 Ackerschlepper u. einachs. Motorger.	3	0,0	.
3254 Bergbaumaschinen	1126	15,9	1
3261 Papier- und Druk- kereimaschinen	5	0,1	.
3265 Textilmaschinen	1	0,0	.
3272 Armaturen	332	4,7	9
3295 Reparaturen	409	5,8	6
3297 Montagagen	507	7,2	3
Summe	5167	72,9	x
Summe der Ränge 1-10	4825	68,1	x
Maschinenbau insgesamt	7090	100,0	x

Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹Ausgewählte Erzeugnisgruppen.

NRW ohne Ruhrgebiet			Baden-Württemberg		
Mill. DM	vH	Rang	Mill. DM	vH	Rang
1394	5,4	4	3013	10,0	1
1018	4,0	7	1043	3,5	8
1363	5,3	5	.	.	.
364	1,4	.	882	2,9	9
509	2,0	.	1709	5,7	4
840	3,3	10	1709	5,7	5
.
28	0,1	.	.	.	.
328	1,3	.	434	1,4	.
453	1,8	.	863	2,9	10
961	3,7	8	716	2,4	.
450	1,8	.	1378	4,6	7
1085	4,2	6	635	.	.
1442	5,6	3	1926	6,4	3
728	2,8	.	.	.	.
923	3,6	9	2014	6,7	2
1497	5,8	2	661	2,2	.
2357	9,2	1	1589	5,3	6
331	1,3	.	483	1,0	.
553	2,2	.	562	1,9	.
16624	64,8	x	19617	65,1	x
12880	50,2	x	16126	53,5	x
25654	100,0	x	30145	100,0	x

Regionale Struktur der Umsätze, Umsatzgewinne und -verluste
im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau)
1981 bis 1983

Tabelle 6

Gebietseinheit	Umsatz ¹				Umsatzgewinn		Umsatzverlust	
	absolut		Anteil an Bund					
	1981	1983	1981	1983	1981 bis 1983 ²			
	in Mrd. DM		in vH ³		in Mrd. DM	in vH	in Mrd. DM	in vH ³
Nordrhein-Westfalen	337,0	340,5	30,5	29,6	15,8	4,7	12,3	3,6
Ruhrgebiet	106,7	102,5	9,7	8,9	5,3	5,0	9,4	8,8
						5,7 ^a	4,6 ^a	4,9 ^a
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet	230,4	238,0	20,9	20,7	10,6	4,6	2,9	1,3
Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen	767,3	808,1	69,5	70,4	46,7	6,1	6,0	0,8
Bundesgebiet	1104,3	1148,5	100,0	100,0	62,5	5,7	18,3	1,7

Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹Umsatz der fachlichen Betriebsteile.- ²Summe über die einzelnen Branchen (2-Steller SYPRO).- ³in vH des Umsatzes von 1981.- ^aohne Mineralölverarbeitung.

von 4,9 vH. An dieser positiven Entwicklung ist vor allem der Fahrzeugbau des Ruhrgebiets beteiligt. Diese Branche ist auch für die Umsatzgewinne außerhalb Nordrhein-Westfalens maßgeblich verantwortlich.

Die relativ hohen Umsatzgewinne insgesamt im Ruhrgebiet bei gleichzeitig noch hohen Verlusten deuten somit auf die Chance einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation auf mittlere Sicht hin.

4. Die Verbesserung der Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen wird noch deutlicher, wenn man für den Investitionsgütersektor auf der Ebene der Produktgruppen Produktionsgewinne und -verluste gegenüberstellt (vgl. Tabelle 7). Danach übersteigen im Zeitraum 1981 bis 1983 die Produktionsgewinne die -verluste. Im Hinblick auf die Abkopplung der Investitionsgüterkonjunktur in Nordrhein-Westfalen von der Bundesentwicklung im Zeitraum 1976 bis 1981 bedeutet dies eine Wende.

In der Pilotstudie wurde gezeigt, daß die Wachstumsverluste in der Investitionsgüterproduktion seit Mitte der siebziger Jahre zum einen auf eine fehlende Umorientierung auf neue Märkte und zum anderen darauf zurückzuführen sind, daß die Wachstumsbranche Fahrzeugbau in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zum übrigen Bundesgebiet nur ein relativ geringes Gewicht an der Investitionsgüterproduktion hat. Insbesondere in Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet ist der Fahrzeugbau nur schwach vertreten. Da aber die Impulse für das starke Wachstum des Fahrzeugbaus in den letzten Jahren vornehmlich von der Nachfrage der privaten Haushalte im Inland und Ausland nach Personenkraftwagen ausgelöst wurden, ist es legitim, bei der Ermittlung der Produktionsgewinne bei Investitionsgütern im engeren Sinne die Personenkraftwagen aus der Berechnung herauszunehmen. Zur Überprüfung der These der Verbesserung der Wachstumssituation für die Investitionsgüterproduktion wurden die Berechnungen deshalb einmal mit und einmal ohne Personenkraftwagen (SYPRO-Nr. 3311) durchgeführt. Auf der Ebene der 4-stelligen Melde-Nummern der SYPRO wurden die Produktionsgewinne und -verluste für die einzelnen Gebietseinheiten getrennt ermittelt. Aus Tabelle 7 lassen sich folgende Aussagen ableiten:

Regionale Verteilung der Produktionsgewinne und
-verluste bei Investitionsgütern¹
1983 gegenüber 1981

Tabelle 7

Gebietseinheit	Produktions- gewinn (mit PKW) ²		Produktions- gewinn (ohne PKW) ²		Produktions- verlust		Regionaler Anteil am Um- satz mit Inve- stitionsgütern	
	Mill. DM	in vH	Mill. DM	in vH	Mill. DM	in vH	mit PKW ²	ohne PKW ²
Nordrhein-Westfalen	11224	25,9	9925	33,1	4526	31,7	24,8	28,0
Ruhrgebiet	3450	8,0	2367	7,9	1409	9,9	5,7	5,4
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet	7774	17,9	7558	25,2	3117	21,9	19,1	22,5
Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen	32103	74,1	20078	66,9	9734	68,3	75,2	72,0
Bundesgebiet	43327	100,0	30003	100,0	14260	100,0	100,0	100,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹Ohne Luft- und
Raumfahrzeugbau, Schiffbau.- ²Melde-Nr. (SYPRO) 3311.

- Mit Einbeziehung der Personenkraftwagen ist die Position Nordrhein-Westfalens im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet wesentlich ungünstiger als ohne deren Einbeziehung. Demnach ist der Anteil des Landes an den Produktionsgewinnen mit 25,9 vH unter Einbeziehung der Personenkraftwagen, der auf das gute Abschneiden im Ruhrgebiet zurückgeführt werden kann, geringfügig höher als der Anteil am Umsatz mit Investitionsgütern. Der Anteil der Produktionsgewinne am Bundesgebiet ohne Einbeziehung der Personenkraftwagen ist mit 33,1 vH wesentlich höher als der Anteil am Umsatz mit 28,0 vH.
- Selbst bei Einbeziehung der Personenkraftwagen liegt das Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen mit 74,1 vH Anteil an den Produktionsgewinnen unter dem Anteil am Umsatz der Investitionsgüter mit 75,2 vH. Führt man die Berechnung ohne Kraftwagen durch, sinkt der Anteil an den Produktionsgewinnen sogar auf 66,9 vH im Vergleich zu 72 vH Anteil am Umsatz ab und liegt unter dem Anteil an den Produktionsverlusten.
- Die Anteile Nordrhein-Westfalens an den Produktionsverlusten sind in der Gebietseinheit Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet niedriger, im Ruhrgebiet höher als die entsprechenden Umsatzanteile; d.h. der hohe Anteil an den Produktionsverlusten Nordrhein-Westfalens in Höhe von 31,7 vH ist auf die Entwicklung im Ruhrgebiet (9,9 vH) zurückzuführen.
- Im Gegensatz dazu liegen die Produktionsverluste im Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen unter dem entsprechenden Umsatzanteil (72,0 vH).
- Ein zusammenfassendes Bild für die Entwicklung der Produktionsgewinne und -verluste in den Gebietseinheiten gibt die Relation Gewinne in vH der Verluste, die in Tabelle 8 wiedergegeben ist.

Aufgrund der Berechnungen kann festgestellt werden, daß unter Verzicht auf die Einbeziehung der Produktion von Personenkraftwagen die Investitionsgüterproduktion in Nordrhein-Westfalen sich im Zeitraum 1981 bis 1983 besser entwickelt hat als im übrigen Bundesgebiet. Allerdings

Regionale Verteilung der
Produktionsgewinne und -verluste
1983 gegenüber 1981

Produktionsgewinne in vH der -verluste

Tabelle 8

Gebietseinheit	mit PKW	ohne PKW
Nordrhein-Westfalen	248	219
Ruhrgebiet	245	168
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet	249	242
Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen	330	206
Bundesgebiet	304	210
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.		

weist das Ruhrgebiet hohe Produktionsverluste auf, die die Produktionsgewinne zu einem höheren Prozentsatz kompensieren als in den Vergleichsregionen. Bezieht man die Produktion von Personenkraftwagen in die Überlegungen mit ein, entwickelt sich das Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen per Saldo wesentlich günstiger als Nordrhein-Westfalen - einmal wegen der nun hohen Produktionsgewinne, zum anderen wegen der relativ geringen Produktionsverluste im Vergleich zum Anteil am Umsatz.

5. In der Pilotstudie wurde - wie oben erwähnt - die Wachstumsschwäche Nordrhein-Westfalens unter anderem darauf zurückgeführt, daß wachstumsstarke Produktgruppen insbesondere im Ruhrgebiet fehlen und/oder nur ein im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen. Diese sogenannten wachstumsstarken Produktgruppen sind im allgemeinen Produktgruppen mit einem hohen Technologiegehalt. Zu beachten ist allerdings auch, daß es technologieintensive Produkte gibt, die ein unterdurchschnittliches Wachstum aufweisen. Im allgemeinen dürfte aber eine Parallelität zwischen Produktgruppenwachstum und Technologiegehalt vorliegen, denn die Verschiebung der volkswirtschaftlichen bzw. der weltwirtschaftlichen Nachfrage erfolgt in Richtung auf hochtechnologische Produkte und Anwendungen. Unter diesem Aspekt wird auch die Notwendigkeit der Ausrichtung

der heimischen Produktion auf hochtechnologische Erzeugnisse im allgemeinen begründet.

Mit der These der Parallelität von Hochtechnologie und Wirtschaftswachstum stellt sich im Rahmen der Aktualisierung die Frage, ob nicht die Verbesserung der Wachstums-situation des Landes auf eine relativ günstige Entwicklung bei technologiehaltigen Produkten zurückgeführt werden kann. Die empirische Erfassung technologiehaltiger Produkte setzt eine inhaltliche und statistische Abgrenzung von "normalen" Erzeugnissen voraus. Entsprechend der Definition von technologieintensiven Produkten fallen die Ergebnisse für die einzelnen Regionen unterschiedlich aus. Dies ist bei den nachstehenden Berechnungen und Interpretationen zu beachten. In der aktuellen Diskussion zu diesem Komplex werden unterschiedliche Abgrenzungen zugrundegelegt. Im Rahmen der Strukturberichterstattung realisieren die deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute unterschiedliche Abgrenzungskonzepte. Daneben existiert - entnommen aus einer inoffiziellen Studie der OECD² - eine Abgrenzung, die weitgehend mit der Abgrenzung des IFO-Instituts übereinstimmt.

In der nachstehenden Berechnung wird die OECD-Systematik verwendet. Die wichtigsten Ergebnisse sind in Tabelle 9 zusammengefaßt. Danach ist Nordrhein-Westfalen mit 25 vH an der Produktion technologiehaltiger Produkte beteiligt. Dieser Wert liegt unter dem Anteil des Landes am Gesamtumsatz des Bundesgebiets. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß das Ruhrgebiet weit unterproportional an der Produktion technologiehaltiger Erzeugnisse partizipiert. Insoweit werden die Ergebnisse der Pilotstudie bestätigt. Im Hinblick auf die Zielsetzung der Aktualisierung ist aber festzustellen, daß das Wachstum technologiehaltiger Produkte in Nordrhein-Westfalen mit 10 vH, wenn auch nur geringfügig, über dem Wachstum im übrigen Bundesgebiet liegt (9 vH). Diese erfreuliche Entwicklung ist vor allem auf die Gebietseinheit Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet zurückzuführen, in der ein Wachstum von 13 vH realisiert wurde.

² Organisation for Economic Co-operation and Development, International Trade in High-Technology Product, An Empirical Approach.

Gebietseinheit	Produktionswert			Veränderung		Anteil am Bundesgebiet		
	in Mill. DM			in vH				
	1977	1981	1983	1977 bis 1981	1981 bis 1983	1977	1981	1983
Nordrhein-Westfalen	28479	35517	39159	25	10	26,3	25,2	25,3
Ruhrgebiet	7224	8804	9108	22	3	6,7	6,2	5,9
Nordrhein-Westfalen ohne Ruhrgebiet	21254	26712	30053	26	13	19,6	18,9	19,4
Bundesgebiet ohne Nordrhein-Westfalen	79995	105631	115396	32	9	73,7	74,8	74,7
Bundesgebiet	108476	141146	154551	30	9	100,0	100,0	100,0

Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.

Im Vergleich zum Zeitraum 1977 bis 1981 kann somit festgestellt werden, daß der Vorsprung des Bundesgebiets ohne Nordrhein-Westfalen beim Anteil technologiehaltiger Produkte am Umsatz kleiner geworden ist. Die relativ günstige Entwicklung Nordrhein-Westfalens ist somit kompatibel mit der oben genannten Feststellung, daß der Abkoppelungsprozeß des Landes vom Bundesgebiet sich in Breite und Intensität nicht fortgesetzt hat. Allerdings muß auch konstatiert werden, daß der Anteil technologiehaltiger Produktionen am Umsatz in Nordrhein-Westfalen und seinen Gebietseinheiten im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet nach wie vor unterdurchschnittlich ist. Diese Unterproportionalität kann darauf zurückgeführt werden, daß technologiehaltige Produkte elektrotechnischer bzw. elektronischer Art sowie feinmechanische und optische Erzeugnisse und vor allem Luft- und Raumfahrzeuge in Nordrhein-Westfalen gar nicht vorhanden bzw. unterrepräsentiert sind. Dagegen liegt die Stärke der Wirtschaft des Landes auf dem Gebiet der chemischen technologiehaltigen Produkte. Die relativ gute Position Nordrhein-Westfalens in den zurückliegenden Jahren ist somit in erster Linie auf das Wachstum dieser Produktionen zurückzuführen.

"Alte" Industrieregionen: Ein internationaler Vergleich

Von Matthias Köppel

Der Blick auf die Schwierigkeiten in den Industrieregionen des Bundesgebiets verleitet leicht dazu, die eigenen Probleme als besonders gravierend und vielleicht sogar als besonders schwer lösbar anzusehen. Lenkt man den Blick über die Bundesgrenzen hinaus in andere Staaten und deren Teilregionen, so muß man zur Kenntnis nehmen, daß dort ähnlich gravierende wirtschaftliche Probleme existieren, die die dort lebende Bevölkerung ebenso empfindlich und teilweise sogar noch empfindlicher treffen als die bei uns.

Die Arbeitslosenquote ist nur ein grober Maßstab zum Vergleich wirtschaftlicher Problemlagen; sie zeigt indes, daß in allen Ländern die Probleme in solchen Regionen am größten sind, wo sich die industriellen Sektoren konzentrieren. Erwähnt seien Elsaß-Lothringen und die Region Nord in Frankreich, Liverpool und die West-Midlands in Großbritannien oder die Region Pittsburgh in Nordamerika. Die Ursache der Schwierigkeiten ist jeweils in strukturellen Anpassungsprozessen zu finden, die sich vor dem Hintergrund anderer historischer Bedingungen und im Rahmen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Zielsetzungen abgespielt haben. Der Blick über die Landesgrenzen hinaus kann uns helfen zu prüfen, ob unsere Probleme einzigartig sind und ob sich Gemeinsamkeiten mit anderen Ländern hinsichtlich der Ursachen finden lassen. Zum anderen kann man dabei auch der Frage nachgehen, wie in anderen Ländern versucht wurde, mit den genannten Problemen fertig zu werden.

Ein Vergleich aller fünf als Beispiele genannten Problemregionen würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen und

den Blick vielleicht zu sehr auf die Montanproblematik verengen. Deshalb soll die Entwicklung in den West-Midlands mit dem Zentrum Birmingham in Großbritannien und die im Südwesten des Staates Pennsylvania mit dem Zentrum Pittsburgh in Nordamerika im Vordergrund der folgenden Betrachtungen stehen. Beide Gebiete gelten im jeweiligen nationalen Kontext als Problemregionen ersten Ranges, weil es dort - besonders in den letzten Jahren - zu einem drastischen Abbau der Beschäftigung und damit einhergehend einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahlen gekommen ist.

In den West-Midlands mit einer Bevölkerungszahl von heute noch reichlich 5 Mill. Einwohnern nahm die Zahl der Arbeitslosen von 122 000 im Jahre 1979 auf 351 000 im Jahre 1982 zu, was einem Anstieg der Arbeitslosenquote von 5,5 vH auf knapp 16 vH entspricht. Dieser Zuwachs wäre vermutlich noch höher ausgefallen, wenn der regionale Arbeitsmarkt nicht durch erhebliche Abwanderungen entlastet worden wäre. Allein 1981 wies die Region einen negativen Wanderungssaldo gegenüber den übrigen Regionen Großbritanniens von 12 000 Einwohnern auf. Die Arbeitslosenquote liegt heute fast ein Viertel über dem Landesdurchschnitt, während sie Anfang der siebziger Jahre noch deutlich darunter lag. Auch bei der Einkommensentwicklung sind die West-Midlands erheblich unter den nationalen Durchschnitt gesunken. 1981 nahmen sie vor Nordirland und Wales den drittletzten Platz unter den elf britischen Regionen ein, während sie noch 1971 nach dem bekannt wirtschaftsstarken Südosten um die Hauptstadt London an zweiter Stelle lagen.

Die West-Midlands haben unter allen Regionen in Großbritannien den höchsten Industrialisierungsgrad. 1971 waren dort 50 vH aller Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe tätig, gegenüber 36 vH im Durchschnitt des Vereinigten Königreichs. Bis 1982 war der Anteil zwar auf 38,4 vH gesunken, doch dieser Prozeß hat sich auch in den anderen Regionen vollzogen, so daß der Abstand zum Durchschnitt des Landes gleichblieb. Der Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe in den West-Midlands wie im Land insgesamt macht bereits deutlich, daß - ähnlich wie in der Bundesrepublik - auch hier die Regionen

mit einem hohen Industrieanteil den größten Teil der Anpassungslasten der letzten Jahre zu tragen hatten.

Dies bestätigt sich auch für die Region Pittsburgh. In diesem Gebiet mit einer Einwohnerzahl von rund 2,3 Mill. waren 1979 ca. 70 000 Personen ohne Arbeit. Bis Anfang 1983 stieg die Zahl auf knapp 150 000, was einem Anstieg der Arbeitslosenquote von 6 vH auf 17 vH entspricht. Diese lag damit um mehr als die Hälfte über der in den Vereinigten Staaten von Amerika insgesamt. 1960 betrug der Beschäftigtenanteil des Warenproduzierenden Gewerbes in dieser Region 36 vH, gegenüber 30 vH im Durchschnitt des Landes. Bis 1981 hatte er sich in Pittsburgh auf 25 vH, im Durchschnitt des Landes auf 21 vH vermindert, und 1982 waren die Anteile mit jeweils 20 vH sogar gleich. Das bedeutet, daß die Industrie der Region Pittsburgh stärker als die im Durchschnitt der USA geschrumpft ist, denn ihre Struktur weist große Anteile solcher Branchen auf, deren Bedeutung national stark gesunken ist.

Mit diesem kurzen Blick auf die zwei Regionen wird bereits deutlich, daß sich auch in anderen westlichen Industrieländern in den siebziger Jahren eine grundlegende Veränderung in ihrer industriellen Basis abgespielt hat. Seit 1973 - dem letzten Jahr der damals weltweit zu registrierenden Hochkonjunktur - haben sich einige entscheidende Parameter für die wirtschaftliche Entwicklung verändert. Hierzu gehören die Freigabe der Wechselkurse ebenso wie die erste und vor allem die zweite Ölkrise. Zudem wurde in fast allen westlichen Industriestaaten die Inflation zu einem immer drängenderen Problem, dessen Bekämpfung einschneidende Folgen für Höhe und Struktur von Produktion und Beschäftigung hatte. Da die regionalen Entwicklungen nicht losgelöst von diesem gesamtwirtschaftlichen Hintergrund analysiert werden können, werden diese Faktoren im jeweiligen nationalen Kontext kurz erörtert. Damit soll keinesfalls der Einfluß regionaler Determinanten auf die wirtschaftliche Entwicklung geleugnet werden. Im Hinblick auf die im Rahmen dieser Tagung im Vordergrund stehenden Probleme Nordrhein-Westfalens sollen aber auch hier die Aspekte der Einbindung der Regionalwirtschaft in den überregionalen Zusammenhang stärker herausgestellt werden.

Die konjunkturelle Entwicklung während der siebziger und achtziger Jahre vollzog sich in den westlichen Industrieländern - nicht zuletzt wegen der gemeinsamen Betroffenheit von den Ölpreisschocks - weitgehend im Gleichschritt. Die seit den sechziger Jahren immer stärkere Beschleunigung des Preisanstiegs ging in den Jahren 1972 und 1973 mit einer nochmals starken weltweiten konjunkturellen Belebung einher, hatte aber auch zu immer stärkeren Spannungen im System fester Wechselkurse geführt. Die großen Unterschiede im Tempo der Inflation führten schließlich 1973 zum Übergang zu freien Wechselkursen und damit zu einer neuen Grundlage für die international arbeitsteilige Produktion. Mit der Ölpreisanhebung setzte ein zusätzlicher starker Inflationsschub ein, und die Wirtschaftspolitik sah sich gezwungen, dem Problem der Preisstabilisierung Priorität zuzumessen.

West-Midlands

In Großbritannien drehte sich im Jahr 1973 die Preisspirale immer schneller, so daß sich die damalige konservative Regierung veranlaßt sah, dirigistische Maßnahmen mit Schwerpunkt bei der Einkommenspolitik gegen den Preisanstieg zu ergreifen. Damit forderte sie jedoch den energischen Widerstand der meisten Gewerkschaften heraus; die Bergarbeiterstreiks im Winter 1973/74 führten schließlich zum Sturz der konservativen Regierung durch die Labour Party.

Die wirtschaftlich schwerwiegendste Folge dieses Streiks war die Kontingentierung des Energieverbrauchs. Darunter hatten vor allem die energieintensiven Grundstoffbereiche zu leiden, die ihre Produktion drastisch einschränken mußten und damit auch die übrigen Wirtschaftsbereiche in Mitleidenschaft zogen. Im Laufe des Jahres 1974 kam es zu einem erheblichen konjunkturellen Einbruch, der 1975 dann in die für die britische Wirtschaft schärfste Rezession seit Kriegsende einmündete. Während die Wirtschaftspolitik in den anderen westlichen Ländern schon längst wieder auf Expansionskurs geschaltet hatte, wurden in Großbritannien noch 1975 restriktive Steuererhöhungen vorgenommen. Da die Gewerkschaften auch weiterhin hohe Lohnabschlüsse durchsetzen konnten, war die Folge eine außerordentlich

hohe Inflationsrate bei gleichzeitig ununterbrochener Verschlechterung des Wechselkurses des britischen Pfundes. Für expansive Maßnahmen bestand angesichts hoher Inflationsraten und des Leistungsbilanzdefizits bis in das Jahr 1977 hinein nur ein geringer Spielraum, so daß es im Vereinigten Königreich 1978 nur zu einer zögernden konjunkturellen Belebung kam.

Mit dem Regierungswechsel im Mai 1979 wandelte sich das wirtschaftspolitische Umfeld in Großbritannien vollständig. Die neue konservative Regierung vertraute auf die Marktkräfte und schränkte die direkten Interventionen des Staates ein. Sie übte keinen expliziten Einfluß mehr auf die Höhe der Tarifabschlüsse aus, sanktionierte diese Abschlüsse allerdings auch nicht durch eine expansive Geldpolitik, sondern übertrug das Gewinn- bzw. Beschäftigungsrisiko den Tarifparteien.

Der Wechsel der Regierungspolitik und neu erschlossener Ölreichtum ließen die britische Währung immer interessanter für internationale Kapitalanleger werden, so daß sich das britische Pfund gegenüber dem amerikanischen Dollar mehr und mehr aufwertete. Die ohnehin schwache Wettbewerbsposition der britischen Exporteure wurde dadurch weiter untergraben.

Der Restriktionskurs der konservativen Regierung hatte zunächst ein hohes Zinsniveau, erhebliche Produktionseinbrüche und einen starken Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge. Die Zunahme der Ölförderung aus der Nordsee begünstigte den weiteren Anstieg des Wechselkurses, so daß die Exportwirtschaft immer weniger auf den internationalen Märkten konkurrieren konnte, während sich gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der ausländischen Anbieter auf den britischen Märkten immer mehr verbesserte. Die Zahl der Arbeitslosen erreichte im November 1980 die Zweimillionengrenze.

Die zeitlich mit der zweiten Ölkrise einsetzende Rezession trieb die Arbeitslosenzahlen bis Ende 1982 auf 3,1 Mill. Allerdings gelang es zunehmend, die Inflation zu senken, und auch die Gewinnsituation der Unternehmer verbesserte sich. Mitte 1982 begannen sich die internen Auftriebskräfte in der britischen Wirtschaft durchzusetzen. Im Laufe des

Jahres 1983 kam es zu einem Anstieg der Produktion, der aber nicht ausreichte, um die Arbeitslosigkeit zu vermindern.

Die Entwicklung der britischen Wirtschaft in den siebziger Jahren war also durch einen starken Verlust ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet. Die Folge war ein drastischer Arbeitsplatzabbau in den im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen des Verarbeitenden Gewerbes. So gingen von 1973 bis 1980 in diesem Wirtschaftsbereich knapp 1 Mill. Arbeitsplätze verloren. In dieser Zeit wurde der Beschäftigtenabbau aber noch durch die Schaffung von rund 1,2 Mill. Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich kompensiert. Der Konjunkturunbruch Anfang der achtziger Jahre hatte aber einen weiteren Rückgang der Beschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe von über 1 Mill. Beschäftigten von 1980 bis 1982 zur Folge, hauptsächlich getragen vom Straßenfahrzeugbau, vom Maschinenbau und der Elektrotechnik. Da seit 1980 auch die Zahl der Beschäftigten in den Dienstleistungssektoren deutlich gesunken ist und das Sparprogramm der Regierung keine Kompensation dieser Beschäftigungsverluste durch eine Ausweitung der Zahl der Beschäftigten im staatlichen Bereich mehr erlaubte, stieg die Zahl der Arbeitslosen explosionsartig auf über 3 Mill. an, wobei die Arbeitslosenquote einen Wert von fast 13 vH erreichte.

Die Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatten sich in den West-Midlands - einer Region, die in der Vergangenheit den Anforderungen des Strukturwandels weitgehend gewachsen war und die mit zu den prosperierendsten Gebieten Großbritanniens gehörte - besonders negativ ausgewirkt. Der ursprüngliche Reichtum der West-Midlands gründete sich auf drei Basisindustrien: den Bergbau, die Stahlindustrie und die Metallverarbeitung. Im Zuge der regionalen Entwicklung gewann der Maschinenbau immer mehr an Bedeutung. Dieser Produktionskomplex wurde zum industriellen Kern Großbritanniens, unter anderem auch gefördert durch eine leistungsfähige Waffenproduktion zwischen den beiden Weltkriegen. Im Anschluß an den zweiten Weltkrieg produzierten die Investitionsgütersektoren der Region erfolgreich Kraftfahrzeuge und Flugzeuge, nicht nur für den englischen Markt, sondern auch für die europäischen Märkte. Mitte der sechziger

Jahre waren die West-Midlands nach dem Südosten die am schnellsten wachsende Region Großbritanniens mit einem hohen Lohnniveau und überdurchschnittlichem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner. Auch Zeiten gesamtwirtschaftlich hoher Arbeitslosigkeit, wie z.B. die dreißiger Jahre, hatte die Region relativ gut überstanden. Um so überraschender war dann gegen Ende der siebziger Jahre die krisenhafte Zuspitzung der wirtschaftlichen Lage.

Wegen des hohen Industrialisierungsgrades war die Region natürlich besonders vom Schrumpfungsprozeß der Industrie in Großbritannien betroffen. Bis in die zweite Hälfte der siebziger Jahre konnten in den West-Midlands die Beschäftigungsverluste im Verarbeitenden Gewerbe noch weitgehend durch einen Zuwachs im tertiären Bereich, vor allem bei den wirtschaftsnahen und wissenschaftlichen Dienstleistungen ausgeglichen werden. Die Beschäftigung blieb auf einem Niveau von rund 2,3 Mill. Innerhalb von drei Jahren, von 1979 bis 1982, verlor die Region dann 327 000 Beschäftigungsmöglichkeiten, weil nun zusätzlich zum Rückgang der Zahl der Beschäftigten um 230 000 im Verarbeitenden Gewerbe auch der Dienstleistungsbereich Beschäftigte entließ.

Für die Erklärung dieses drastischen Beschäftigungsabbaus ist die industrielle Struktur der West-Midlands wichtig; sie wird von fünf Sektoren geprägt, die im Jahre 1978 zusammen ungefähr 70 vH der industriellen Produktion der Region ausmachten, während der entsprechende Anteil im Durchschnitt des Landes nur bei 46 vH lag. In der Reihenfolge ihrer Bedeutung sind dies der Fahrzeugbau, die Metallherzeugung (metal goods), die Metallverarbeitung (metal manufacturing), der Maschinenbau und die Elektrotechnik. Als besonders gravierend erwies sich der Umstand, daß in drei dieser Sektoren, nämlich im Fahrzeugbau, im Maschinenbau und in der Elektrotechnik, rund 41 vH aller regionalen Industriebeschäftigten arbeiteten. Aufgrund ihrer starken Export- und Importverflechtungen auf den Weltmärkten waren diese drei Branchen in besonderem Maße von dem Verlust der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft in den letzten Jahren betroffen. So haben vor allem die Sanierungsbemühungen in der Automobilindustrie die größten Beschäftigungseinbrüche in dieser Region zur Folge gehabt.

Neben dieser für die Verhältnisse der letzten Jahre ungünstigen Industriestruktur erwies sich die mangelnde Attraktivität der Region für Verwaltungen als nachteilig. Die Zahl der Hauptverwaltungen großer Industriegesellschaften hat in den siebziger Jahren abgenommen¹, und der Anteil der Beschäftigten im Verwaltungs- und Entwicklungsbereich der Industrieunternehmen ist nur unterdurchschnittlich gewachsen. Zusammen mit dem relativen Absinken der Pro-Kopf-Einkommen wird damit auch ein Großteil der unterdurchschnittlichen Entwicklung im Dienstleistungsbereich verständlich.

Wirtschaftspolitische Vorschläge zur Besserung der Lage sind in zwei im Jahr 1982 veröffentlichten Prognosen für die wirtschaftliche Zukunft dieser Region enthalten. Die Prognosen fallen hinsichtlich der Produktion und Beschäftigung eher düster aus². Als die beste Politik für diesen Wirtschaftsraum bezeichnen die Autoren übereinstimmend eine Wirtschaftspolitik, die die Importe durch Handelsbeschränkungen kontrolliert und die auf eine Abwertung des Pfund Sterling hinwirkt. Die Abwertung hat sich im Laufe des Jahres 1984 eingestellt. Zwar bleibt noch abzuwarten, inwieweit dies der Region geholfen hat, immerhin deutet der überproportionale Abbau der Arbeitslosigkeit in diesem Jahr auf eine positive Antwort hin.

Pittsburgh

In den Vereinigten Staaten setzten steigende Inflationsraten in der ersten Hälfte der siebziger Jahre ebenfalls eine Fülle von Anti-Inflationsmaßnahmen in Gang, zu denen als wichtigste die Preisstopps gehörten. 1974 wurde außerdem

¹ Vgl. J. Mawson and A. Taylor, *The West Midlands in Crisis: An Economic Profile*. (CURS/INLOGOV Working Paper, No. 1.) Birmingham 1983, S. 34.

² Vgl. G. Gudgin u.a., *Employment Problems in the Cities and Regions of the UK: Prospects for the 1980s*. "Cambridge Economic Policy Review", Cambridge, vol. 8 (1982) 2, S. 22ff., und Warwick Institute for Employment Research, *Review of the Economy and Employment*. Warwick 1982, mimeo.

von der Finanzpolitik ein Restriktionskurs eingeschlagen, der zu einer Reduzierung der privaten Nachfrage führte.

Der konjunkturelle Aufschwung nach der Rezession setzte in den Vereinigten Staaten in der Jahresmitte 1975 und damit früher als in den westeuropäischen Ländern ein. Aufgrund relativ niedriger (realer) Lohnabschlüsse war es zu einem Anstieg der Unternehmergewinne und der Investitionstätigkeit gekommen. Die wirtschaftliche Erholung wurde durch eine expansive Wirtschaftspolitik gestützt; insbesondere die Geldpolitik steuerte einen expansiven Kurs.

Mit dem in der Folge zunehmenden Preisauftrieb ging eine beständige Abwertung des Dollar einher. Die Geldpolitik schlug deshalb Ende 1978 einen restriktiven Kurs ein. 1979 wirkte auch die Fiskalpolitik in die gleiche Richtung. Die starke Abwertung des Dollar und eine weiter steigende Inflationsrate zwangen die Regierung im Sommer 1979 zu immer schärferen Restriktionsmaßnahmen. 1980 setzte die Rezession in den Vereinigten Staaten ein; sie hielt - abgesehen von einem kurzen Zwischenhoch im Jahre 1981 - bis Ende 1982 an.

Der Regierungswechsel in Washington und die Verkündung des neuen wirtschaftspolitischen Konzepts der Regierung Reagan führten zusammen mit den als Folge der restriktiven Geldpolitik hohen Zinsen zu einer Wende in der Kursentwicklung des Dollar. Der Ende 1982 nicht zuletzt aufgrund starker expansiver Impulse der Finanzpolitik einsetzende Aufschwung gab ihm weiteren Auftrieb. Die Überbewertung des Dollar hatte eine enorme Zunahme der Einfuhren in die USA zur Folge, die gerade in den preischwachen Branchen zu einer erheblichen Importkonkurrenz führten und den Ruf nach protektionistischen Maßnahmen immer stärker werden ließen.

Bei einer Export- und Importquote von jeweils rund 10 vH sind Wechselkursbewegungen für die amerikanische Wirtschaft zwar nicht ohne Bedeutung, aber wegen der Größe des amerikanischen Binnenmarktes von weitaus geringerem Gewicht als etwa für Großbritannien oder für die Bundesrepublik Deutschland. Das zeigt sich nicht zuletzt an der Entwicklung der Beschäftigung in dieser Zeit. Von 1973 bis 1978 wurde das Arbeitsplatzangebot in den USA insgesamt

um rund 10,4 Mill. Stellen ausgedehnt. Zwar hat das Verarbeitende Gewerbe bis 1978 seine Beschäftigung nur um knapp 300 000 Personen erweitert, gleichzeitig entstanden aber im Dienstleistungsbereich fast 8 Mill. neue Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Rezession Anfang der achtziger Jahre brachte dann jedoch den Verlust von 1,5 Mill. Arbeitsplätzen im Verarbeitenden Gewerbe, der aber durch fast 5 Mill. zusätzlicher Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich überkompensiert wurde. Innerhalb des Verarbeitenden Gewerbes war vor allem die Eisenschaffende Industrie vom Beschäftigtenabbau betroffen.

Trotz der insgesamt deutlichen Ausweitung der Beschäftigung ist es auch in den USA seit Mitte der siebziger Jahre zu einem starken Anstieg der Arbeitslosenquote gekommen. Davon waren die Regionen in sehr unterschiedlichem Maß betroffen. Ähnlich wie in der Bundesrepublik existiert auch in den Vereinigten Staaten ein wirtschaftliches Gefälle, das durch das Begriffspaar "frost-belt" und "sun-belt" umschrieben wird.

Pittsburgh - im frost-belt gelegen - hat sich aufgrund seiner Kohle- und Erzvorkommen und nicht zuletzt wegen seiner verkehrsgünstigen Lage am Ohio-Fluß bereits Mitte des 19. Jahrhunderts zu einem Montanstandort entwickelt³. Neben der Stahlerzeugung und der Stahlverarbeitung entstand im Verbund eine Glas-, Holz-, Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie zur Versorgung dieses Montankomplexes. Der Absatzmarkt erstreckte sich auch auf die weiter westlich besiedelten Gebiete, die von den Städten an der Ostküste nicht mehr versorgt werden konnten. Im Zuge der Erschließung des amerikanischen Westens mit Hilfe der Eisenbahn profitierte die Eisen- und Stahlindustrie Pittsburghs von der Herstellung der Eisenbahnschienen und sonstiger Ausrüstungsgüter. In den Jahren vor dem ersten Weltkrieg erreichte die Eisen- und Stahlindustrie dieser Region ihren Höhepunkt. Rund 50 vH der nordamerikanischen Stahlproduktion wurden 1910 in Pennsylvania, insbesondere eben in Pittsburgh erschmolzen.

³ Vgl. E.K. Muller, Historical Perspective on Pittsburgh's Response to Regional Change in the 1980s. In: M.A. Greenwald (Ed.), Perspectives on Pittsburgh, University of Pittsburgh, March 1984, S. 7ff.

Erdölfunde Mitte des 19. Jahrhunderts führten kurzfristig zum Entstehen eines zweiten Schwerpunkts der ökonomischen Aktivität dieser Region: dem Aufbau einer mineralölverarbeitenden Industrie. Aber bereits Ende des Jahrhunderts brach dieser Industriezweig aufgrund des Abbaus der regionalen Ölvorräte wieder zusammen. Allerdings hatte diese Zeit zum Aufbau einer leistungsfähigen Zuliefererindustrie für die Erdölexploration gereicht, die heute noch die Erdölproduzenten mit Maschinen und Rohren für Pipelines versorgt.

Mit dem ersten Weltkrieg begannen sich die Standortvorteile der Region abzuschwächen. Vor allem der Standort um Chicago am Lake Michigan gewann auf Kosten von Pittsburgh zunehmende Bedeutung im Rahmen der nationalen Eisen- und Stahlerzeugung Nordamerikas. Der zusammengefaßte Anteil dieser beiden wichtigen Stahlregionen Illinois-Indiana mit dem Zentrum Chicago und Pennsylvania mit dem Zentrum Pittsburgh an der nordamerikanischen Stahlproduktion ist von rund 65 vH im Jahre 1910 auf knapp 50 vH im Jahre 1972 nur unwesentlich gesunken. Während Pennsylvania 1910 aber noch 50 der 60 vH beitrug, waren es 1972 nur noch 20 der 50 vH. Der Bedeutungsverlust kann zum einen mit dem amerikanischen Preissystem in der Stahlindustrie, zum anderen mit Veränderungen der Produktionstechnologie in Zusammenhang gebracht werden. Entscheidend waren aber regionale Verlagerungen der Stahlnachfrage.

Mit der Wahl von Pittsburgh als gemeinsamer Frachtbasis für die Preisangebote aller Stahlfirmen - das System wurde als Pittsburgh-Plus bezeichnet und hatte in der Zeit von 1906 bis 1924 Gültigkeit - war ein Anreiz für die Stahlverarbeiter gegeben, sich in der Nähe von Pittsburgh niederzulassen, da weiter entfernte Anbieter höhere Frachtkosten zu zahlen hatten, und zwar auch dann, wenn sie den Stahl von einem Werk bezogen, das ganz in ihrer Nähe lag, weil in diesem Basis-Point-System nicht die realen Frachtkosten, sondern die hypothetischen ab Pittsburgh berechnet wurden.

Dieses System mußte indes zusammenbrechen, sofern sich wichtige Stahlverarbeiter aus anderen als Frachtkostengründen für Standorte weitab von Pittsburgh entschieden, wie

im Fall der Automobilerzeugung an den Ufern der großen Seen. Das Bevölkerungswachstum im mittleren Westen und die Ansiedlung bedeutender Automobilfabriken an den großen Seen regten in dieser Region den Aufbau neuer Stahlwerke zur Befriedigung der Stahlnachfrage an. Nach 1924 wurde deshalb Chicago neben Pittsburgh Frachtbasis.

Auch technologische Entwicklungen trugen zum Bedeutungsverlust Pittsburghs bei. Die wichtigste war die Verminderung des Einsatzes von Koks bei der Stahlerzeugung, so daß der Standortvorteil in der Nähe der Kohlevorkommen sich immer mehr verminderte. Verstärkt wurde diese Lösung von den traditionellen Kohlestandorten durch ein erhebliches Absinken der Frachtraten im Seeschiffsverkehr, so daß die Standorte an der Küste oder an den großen Seen attraktiver wurden. Außerdem sind die Preise wichtiger Einsatzfaktoren, so die Löhne und Schrottpreise, in Chicago langsamer gestiegen als in Pittsburgh.

Um 1950 war der Anteil Pittsburghs an der Stahlproduktion der Vereinigten Staaten auf ein Viertel gesunken, die damit gleichfalls reduzierte Kohleproduktion betrug nur noch ein Drittel der Spitzenförderung zu Beginn des Jahrhunderts. Gleichzeitig erwies sich auch die im Verbund mit der Kohlewirtschaft entstandene Chemische Industrie in dieser Region gegenüber der petrochemischen Industrie anderer Regionen auf den nationalen Märkten als nicht mehr wettbewerbsfähig.

Seit 1960 wurde die Region Pittsburgh nicht nur durch den Beschäftigtenabbau in der Stahlindustrie, sondern auch in anderen Sektoren des Verarbeitenden Gewerbes in Mitleidenschaft gezogen. Pittsburgh wies nämlich eine Wirtschaftsstruktur auf, die überwiegend durch Sektoren mit national sinkender Beschäftigung geprägt war.

Die Spezialisierung Pittsburghs auf derartige Branchen weckte frühzeitig Bestrebungen, die Voraussetzungen für einen Strukturwandel zu schaffen. Diese grundlegende Umorientierung begann bereits im Anschluß an den zweiten Weltkrieg. In einer gemeinsamen Anstrengung der in Pittsburgh ansässigen Unternehmen, die mit einer relativ starken Industrielobby großen Einfluß auf die Verwaltung der Stadt hatten, wurde bewußt die Umgestaltung der

Stadt und der Umgebung in Angriff genommen. Zu diesem Zweck wurde schon 1944 die Allegheny Conference ins Leben gerufen, ein Zusammenschluß der Industriellen der Region, die es sich zum Ziel gemacht hatten, die Region zu erneuern, insbesondere die erheblichen Umweltprobleme und die Mängel der Infrastrukturausstattung zu beseitigen, und so die Attraktivität des Standortes zu erhöhen. Diese Neuorientierung ist unter den Begriffen Renaissance I und Renaissance II in die Geschichte eingegangen, wobei die Phase Renaissance II heute (1984) noch nicht abgeschlossen ist.

Mittlerweile ist Pittsburgh zu einem der Zentren der Hauptverwaltungen von multinationalen Unternehmen geworden, das neben New York, Los Angeles, Atlanta und Denver zu den führenden in Amerika gehört. Grundlage für diesen Erfolg war neben den zahlreichen privaten Initiativen nicht zuletzt auch die historisch gewachsene Struktur, durch die bereits eine Vielzahl von Hauptverwaltungen großer nationaler und internationaler Konzerne vor allem aus dem Bereich der Stahlindustrie, der Elektroindustrie und der Nahrungs- und Genußmittelindustrie ihren Sitz in Pittsburgh hatte. Diese Konzentration von Verwaltungen regte zusammen mit bewußten Maßnahmen zur Verbesserung der Standortqualität immer mehr standortsuchende Firmen an, ihre Hauptverwaltungen ebenfalls dort zu errichten, so daß heute auch sehr viele europäische Niederlassungen in Amerika ihren Sitz in dieser Region haben.

Neben diesem Ausbau zu einem Dienstleistungs- und Verwaltungszentrum fand ein erheblicher Strukturwandel in den industriellen Sektoren statt. Zum Beispiel gelangen der Region in den letzten 10 Jahren einige der spektakulärsten Ansiedlungen in den Vereinigten Staaten, so z.B. eines VW-Werkes. Zu dieser Umstrukturierung hat nicht zuletzt auch die starke Verflechtung und Zusammenarbeit zwischen privaten Firmen und den Forschungsinstituten an den Universitäten beigetragen. Insbesondere in den naturwissenschaftlich-technischen Bereichen hat diese Kooperation zu bedeutenden Weiterentwicklungen vor allem in der Werkzeugmaschinen- und Robotertechnik geführt, so daß diese Region heute einer der Schwerpunkte in der elektrotechnischen Industrie ist.

Auch wenn diese Aktivitäten zur Ansiedlung neuer Unternehmen zur Schaffung einer Vielzahl von Arbeitsplätzen beigetragen haben, so konnten sie doch nicht die erheblichen Arbeitsplatzverluste in den traditionellen Branchen auffangen, so daß es in den Jahren von 1980 bis 1982 zu dem drastischen Anstieg der Arbeitslosenzahl kam, zumal einige dieser Branchen dem mit wachsender Stärke des Dollar einhergehenden Importdruck besonders ausgesetzt sind, da deren Absatz vorrangig preisdeterminiert ist. Dies trifft insbesondere auf die Stahlindustrie zu, die von der vorhergehenden Dollarschwäche allerdings nicht profitierte, da sie praktisch nur den Binnenmarkt beliefert. Der Einfluß der wachsenden Importe zeigt sich nicht zuletzt auch im nationalen Beschäftigungsprofil der Sektoren im jüngsten Ab- und Aufschwung: Die Stahlindustrie hatte in der Rezession von Mitte 1981 bis Ende 1982 rund 33 vH der Beschäftigten freigesetzt, bis Mitte 1984 aber nur 1,5 vH wieder eingestellt. Für die Metallverarbeitung und den Maschinenbau betrug der Rückgang 17 vH und der Zuwachs 9 vH, während der - in Pittsburgh mit 10 000 Beschäftigten allerdings nur wenig vertretene - Fahrzeugbau die Beschäftigung im Abschwung zwar um 20 vH verminderte, im Aufschwung aber um 34 vH erhöhte.

Insofern steht auch diese Region noch vor erheblichen Anpassungsproblemen, und es ist typisch und tröstlich zugleich, wenn von Vertretern der Region Pittsburgh gesagt wird - und ich zitiere hier wörtlich -, daß wir "auf hoffentlich erfolgreiche Beispiele solcher Problemlösungen im Ruhrgebiet und anderen Altindustrieregionen (schauen können, M.K.), um davon zu lernen"⁴.

⁴ M.A. Greenwald, Zur Bewältigung des Strukturwandel in der Pittsburgher Region. Statement für die Arbeitsgruppe Ruhrgebiet der Friedrich-Ebert-Stiftung am 14.11.1983 in Bonn. Bonn 1983, S. 8.

Internationaler Wettbewerb und regionale Entwicklung: preisempfindliche Branchen

Von Willi Lamberts

Nationalökonomien haben gelernt, ökonomische Sachverhalte in den Kategorien von Angebot, Nachfrage und Preisen auszudrücken und zu erklären. Wo und wann immer ein Unternehmen, eine Branche oder eine Region mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat, ist ihr Urteil mit naturgesetzlicher Sicherheit und ihr Ratschlag mit ermüdender Eintönigkeit vorhersehbar: nicht wettbewerbsfähig, weil zu teuer, zu teuer, weil zu unproduktiv, zu unproduktiv, weil zu wenig einfallreich, zu unmodern, zu wenig leistungsbereit, zu träge und undynamisch.

Würde sich das Wissen der Ökonomen in solchen Allerweltsweisheiten erschöpfen, wäre es schlecht um unsere Profession bestellt. Jedenfalls hätten wir gegenüber dem Händler auf dem Wochenmarkt keinerlei komparative Vorteile, und man könnte zu Recht fragen, ob es eines langen Studiums bedarf, um Banalitäten jener Art als Fachkompetenz auszugeben.

Glücklicherweise haben Nationalökonomien auch gelernt, in Interdependenzen zu denken sowie den auf dem Wege zwischen Mikro- und Makroebene verstreuten Fallstricken aus dem Wege zu gehen. So sicher es ist, daß ein Unternehmen, eine Branche oder eine Region zu teuer und zu unproduktiv sein kann, so fragwürdig scheint die Behauptung, alle Regionen, alle Unternehmen, alle Branchen seien zu teuer, zu wenig effizient, zu unmodern. Doch paradoxerweise beschreibt diese Feststellung exakt die Wirklichkeit der Bundesrepublik in den Jahren nach 1973.

In der Tat haben im Laufe der vergangenen 10 Jahre nahezu alle Branchen in allen Regionen die Zahl ihrer Beschäftigten zum Teil drastisch vermindert. Wo und wann immer Arbeitskräfte zusätzlich nachgefragt wurden, waren der Staat und seine Hilfsdienste die unmittelbaren oder mittelbaren Arbeitgeber (z.B. durch das Zukunftsinvestitionsprogramm). Abgesehen vom Fahrzeugbau sowie den sogenannten Übrigen Dienstleistungen zieht sich in allen Bundesländern der privatwirtschaftlich-wettbewerblich organisierte Teil der Volkswirtschaft aus der Ressourcennutzung zurück. In Nordrhein-Westfalen verläuft dieser Prozeß etwas schneller als in Süddeutschland. An Rhein, Ruhr und Lippe ist in den letzten 10 Jahren die Zahl der Erwerbstätigen um 5,5 vH zurückgegangen, in Bayern und Baden-Württemberg um 2,7 bzw. 3,0 vH, in Norddeutschland um 6,3 vH.

Wirtschafts- und regionalpolitisch entscheidend ist, daß es in keinem Bundesland genügend sogenannte "gute Wirte" gibt, die in der Lage wären, an die Stelle der "schlechten Wirte" zu treten. Mehr noch, in keinem Bundesland ist die Wirtschaft rein rechnerisch gesehen stark genug, um auch nur der ansässigen Bevölkerung genügend Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten, geschweige denn zusätzliche Arbeitskräfte aus anderen Bundesländern aufzunehmen. Und dies ist der entscheidende Unterschied zu den regionalwirtschaftlichen Verlagerungen während der 60er Jahre. Damals führte der Strukturwandel zu einer Reallokation der Faktoren, heute endet er fast immer in Arbeitslosigkeit und Unterauslastung. Dies ist gewiß nicht die Art des Strukturwandels, den die Ökonomen im Sinn haben, wenn sie die wohlstandsmehrende Effizienz der Reallokation der Faktoren in hohen Tönen preisen. Angesichts dieses Sachverhalts ist es müßig nachzuweisen, daß bei den meisten ökonomischen Aggregatgrößen der Anteil Nordrhein-Westfalens sinkt und etwa der Baden-Württembergs oder Bayerns steigt.

Die Frage, der hier nachgegangen werden soll, lautet also nicht: Warum steigt die Nachfrage nach Arbeitskräften in anderen Bundesländern, während sie in Nordrhein-Westfalen sinkt?, sondern: Warum sinkt die Nachfrage nach Arbeitskräften hier stärker als anderswo, insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg? Es ist offensichtlich, daß diese

Unterscheidung von der Regionalpolitik zur Kenntnis genommen werden muß. Sie sollte sich nicht stillschweigend in einer Gleichgewichtswelt bewegen, bei der es um die Angleichung von regionalen Entwicklungsunterschieden durch Erschließung von zusätzlichen Wachstums- und Produktivitätspotentialen geht, während sie heutzutage bestenfalls eine gleichmäßigere regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit bewirken kann.

Die Bundesrepublik ist bekanntlich eine Volkswirtschaft mit verhältnismäßig kleinem Binnenmarkt. Was hier und natürlich auch in den einzelnen Bundesländern als wirtschaftlich oder unwirtschaftlich gilt, orientiert sich nach den geltenden Spielregeln in erster Linie an den internationalen Normen des Weltmarktes. Entscheidend ist nun, daß diese Normen unmittelbar nur für die international handelsfähigen Produktionen gelten. Abgesehen von Seeverkehr und Häfen handelt es sich hierbei vorwiegend um Erzeugnisse des industriell-gewerblichen Bereichs.

Für die nicht international handelsfähigen Erzeugnisse und Tätigkeiten gelten nationale Normen, die im nationalen Wettbewerb oder durch politische Setzungen entstehen. Nach der Art der Herausbildung solcher Wirtschaftlichkeitsnormen und der räumlichen Reichweite der Wettbewerbsbeziehungen können mithin drei Sektorengruppen unterschieden werden, deren Bedeutung für den Arbeitsmarkt in den verschiedenen Bundesländern zum Teil ganz erheblich differiert:

- der internationale Sektor; seine Entwicklung hängt wesentlich von der relativen internationalen Preisposition der einzelnen Branchen ab. Er ist - gemessen am Anteil der Erwerbstätigen des Produzierenden Gewerbes im Jahr 1982 - in Baden-Württemberg (49,9 vH), Nordrhein-Westfalen (45,7 vH) und Saarland (49,1 vH) am stärksten und in Schleswig-Holstein (32,2 vH), Hamburg (27,6 vH) und Berlin (31,9 vH) am schwächsten ausgebildet;
- der nationale wettbewerbliche Sektor; seine Entwicklung wird wesentlich von der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung bestimmt. Er ist in den Stadtstaaten Hamburg (52,3 vH), Bremen (43,4 vH), Berlin (39,6 vH) sowie in Hessen (37,2 vH) stark vertreten;

- der politische Sektor; seine Entwicklung hängt wesentlich von politischen Präferenzen sowie ebenfalls der gesamtwirtschaftlichen Einkommensentwicklung ab. Er ist in den Ländern mit starkem internationalen Sektor verhältnismäßig klein (Nordrhein-Westfalen: 18,1 vH, Baden-Württemberg: 15,9 vH, Saarland: 17,7 vH).

Die Allokation der Faktoren Arbeit und Kapital bewegt sich im Prinzip in einem marktwirtschaftlichen System durchweg in Richtung auf jene Sektoren, in denen der Wettbewerb verhältnismäßig schwach ist, große monopolistische Preiserhöhungsspielräume bestehen und folglich der Zwang zum Produktivitätsfortschritt relativ gering ist, wo also die Wirtschaftlichkeitsnormen relativ mühelos - im eigentlichen Wortsinne - erreicht werden können.

Auf die Ebene der regionalen Entwicklung übertragen bedeutet dies, daß die wirtschaftlichen Entwicklungschancen und Entwicklungsrisiken in Regionen und Bundesländern mit hohem Anteil an international handelsfähigen Produkten größer sind als in Regionen mit hohem Anteil an nicht-international handelsfähigen Erzeugnissen und daß in regionalen Einheiten mit hohem Anteil der staatlichen und quasi-staatlichen Aktivitäten die Entwicklung verhältnismäßig stabil verläuft. Diese Unterschiede sind naturgemäß in kleinen Regionen stärker ausgeprägt als in großen. Ganz allgemein kann man feststellen, daß Nordrhein-Westfalen neben dem Saarland, Baden-Württemberg und Bayern zu jenen Bundesländern zählt, in denen der Anteil der Erwerbstätigen, deren Arbeitsleistung nach internationalen Normen bewertet wird, besonders hoch ist und in denen zugleich weniger Menschen als anderswo den Vorzug der risikolosen Beschäftigung im Staatssektor genießen.

Wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede zwischen großen Regionen - etwa zwischen Bundesländern - sind aufgrund dieser Überlegungen im wesentlichen induziert und abhängig von dem im internationalen Wettbewerb stehenden Sektor. Dieser besteht in der Regel aus den industriell-gewerblichen Branchen mit Ausnahme des Seeverkehrs und der Häfen in Norddeutschland.

International wettbewerbsfähig ist eine Branche, die in der Lage ist, ihre eigenen Erzeugerpreise auf dem Weltmarkt

durchzusetzen, ohne hiermit ihre wirtschaftliche Existenz aufs Spiel zu setzen. Sie verfügt über autonome, von den Preisen der ausländischen Mitbewerber mehr oder weniger unabhängige Preiserhöhungsspielräume. Sie kann mindestens ihre Kosten den Kunden in Rechnung stellen, dies in gewissen Grenzen auch dann, wenn die ausländischen Anbieter im Inland oder auf dem Weltmarkt billiger anbieten. Im Gegensatz zu diesen im Preiswettbewerb starken Branchen sind die in preislicher Hinsicht schwachen Branchen gezwungen, die Weltmarktpreise bzw. die Preise ihrer ausländischen Konkurrenten zu akzeptieren, da höhere Preise zu existenzgefährdenden Einbußen beim Absatz führen würden. Und es sollte hinzugefügt werden, daß der beschriebene Mechanismus in Zeiten flexibler Wechselkurse unmittelbarer und schneller wirkt als in Zeiten fester Wechselkurse.

Die Fähigkeit zu einer eigenständigen Preispolitik ist bei homogenen Massenprodukten, wie z.B. Stahl und Grundstoffchemikalien, offensichtlich geringer als bei Erzeugnissen, die vorwiegend in Einzelfertigung hergestellt werden, wie z.B. Erzeugnisse des Stahlbaus oder des Maschinenbaus, bei denen es die Möglichkeit zur qualitativen Differenzierung gibt. Deshalb verwundert es nicht, daß sich die Erzeugerpreise für die Stahlindustrie oder generell für die Grundstoffindustrien kaum von den die Weltmarktpreise widerspiegelnden Importpreisen lösen, während die Erzeugerpreise der heimischen Investitionsgüterindustrien ganz erheblich von denen der Importkonkurrenz abweichen.

Es liegt nun nahe, aufgrund dieser Überlegungen die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft der verschiedenen Bundesländer zu charakterisieren. Es stellt sich dabei heraus, daß die Industrie Nordrhein-Westfalens im Vergleich zu den Industrien anderer Bundesländer die geringsten Möglichkeiten für die Entwicklung einer eigenständigen, vom Weltmarktpreisniveau unabhängigen Preispolitik hat, während die Industrie Baden-Württembergs in dieser Hinsicht als ausgesprochen preisstark anzusehen ist. Zwischen beide extremen Positionen fügen sich die übrigen Bundesländer ein, wobei die Preisposition Bayerns nahe der Baden-Württembergs liegt und die des Saarlandes sowie Berlins nahe bei der Nordrhein-Westfalens angesiedelt ist. Generell kann man feststellen, daß zumindest in der Tendenz die Regionen mit in diesem Sinne schwacher

Preisposition sich verhältnismäßig ungünstig entwickeln und die Regionen mit starker Preisposition eine relativ günstige wirtschaftliche Lage aufweisen.

Dieser Sachverhalt wird durch die Tatsache akzentuiert, daß aufgrund vielfältiger Ursachen in den einzelnen Regionen und Bundesländern die international handelsfähigen Produktionen in hohem Maße auf jeweils nur drei oder vier Branchen konzentriert sind. In diesen dominanten Branchen arbeitet meistens die Hälfte aller Industriebeschäftigten, und diese bestreiten oft 60 vH und mehr des Auslandsumsatzes des jeweiligen Bundeslandes. Jenseits der reinen Statistik wirken diese dominanten Industrien über Multiplikator- und Akzeleratorbeziehungen auf die Wirtschaft der gesamten Region und übertragen ihre Erfolge und Mißerfolge über den Prozeß der Einkommensbildung zugleich auf die von der regionalen Einkommensentwicklung mehr oder weniger abhängigen regionalen Branchen. Gewissermaßen am Anfang dieses klassischen Erklärungsmusters von regionalen Entwicklungsunterschieden steht die internationale Preisposition der in der Region dominierenden Sektoren.

Zur Erklärung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes Nordrhein-Westfalen ist nun von Bedeutung, daß die hier dominanten Industrien im ganzen gesehen sehr viel preisempfindlicher sind als die dominanten Industrien der anderen Bundesländer. Der klassische Montanbereich, dessen Produktion bekanntlich aus weitgehend homogenen Massenprodukten besteht, ist in besonders hohem Maße auf unmittelbarem oder mittelbarem Wege dem Preiswettbewerb der ausländischen Konkurrenz ausgesetzt. Ähnliches gilt - wenn auch in geringerem Maße - für die sehr stark auf Grundstoffherzeugnisse ausgerichtete Chemische Industrie des Landes. Allein der Maschinenbau, als zweiter die Industriestruktur dominierender Wirtschaftszweig, dürfte über eine relativ günstige Preisposition verfügen, die jedoch wegen der starken Ausrichtung seiner Produktion auf Erweiterungsinvestitionen, nicht zuletzt bei den preisempfindlichen Sektoren, relativiert wird.

In den genannten Bereichen (Kohle und Stahl, Chemie und Maschinenbau) sind in Nordrhein-Westfalen 42 vH aller industriell-gewerblichen Arbeitsplätze angesiedelt. Es liegt auf der Hand, daß Beschäftigungsmöglichkeiten, deren

Wirtschaftlichkeit in so hohem Maße von Preisbewegungen auf dem Weltmarkt oder von Wechselkursbewegungen abhängig ist, einem ganz anderen Existenzrisiko unterliegen als etwa die des Fahrzeugbaus, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik in Baden-Württemberg, die durch eine mehr oder weniger eigenständige Preispolitik zumindest für eine gewisse Zeit von den Preis- und Wechselkursbewegungen abgeschirmt werden können. Gegenüber diesen Bewegungen sind - im ganzen gesehen - in Nordrhein-Westfalen nur 32 vH des Umsatzes des Produzierenden Gewerbes abgeschirmt, in Baden-Württemberg und Bayern jedoch 56 vH bzw. 48 vH. Die Protektion im Montanbereich kann diesen Sachverhalt kaum ändern.

Gewiß ist im Laufe der Jahre der Montananteil - insbesondere der des Bergbaus - im Rahmen der nordrhein-westfälischen Industrie sehr stark zurückgegangen und zumindest statistisch durch einen größeren Anteil des Maschinenbaus und der Chemie, aber auch des Fahrzeugbaus und der Elektrotechnik kompensiert worden, so daß sich die preisliche Resistenz des Landes von dieser Seite her verbessert hat. Dennoch ist die relative Preisposition des Landes im Vergleich zu der anderer Bundesländer hierdurch nicht verändert worden, weil auch dort unter den im internationalen Wettbewerb stehenden Branchen der Anteil der preisunempfindlichen Bereiche im Zuge des allgemeinen Strukturwandels zugenommen hat.

Die trotz des Strukturwandels fortbestehende Preisschwäche sowohl der dominierenden Sektoren als auch der gesamten Industrie Nordrhein-Westfalens im Vergleich zur Preisposition anderer Bundesländer wird verschärft durch die im allgemeinen geringe verfahrenstechnische und betriebliche Flexibilität bei den vorwiegend in Großanlagen erzeugten Massenprodukten und durch die sehr starke Abhängigkeit der investiven Produktionen von kapitalintensiven Erweiterungsprozessen, die nur bei hoher gesamtwirtschaftlicher Auslastung stattfinden. Aufgrund der für Großeinheiten geltenden Kostenverläufe sind die Betriebe meistens gezwungen, auch zu nicht-kostendeckenden Preisen Absatz zu finden, weil sie andernfalls von der scharfen Kostenprogression eingeholt würden.

In einer Konstellation, bei der die Preise vom Weltmarkt und die kostengünstigsten Ausstoßmengen von der Technologie vorgegeben sind, bleibt den Unternehmen meistens nichts anderes übrig, als in wirtschaftlich ungünstigen Zeiten ihr Überleben durch scharfe Rationalisierung - und das heißt in der Regel durch Freisetzung von Arbeitskräften, verbunden mit hohen Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität - zu sichern.

Die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens hat also eine im ganzen gesehen verhältnismäßig preissensible Produktionsstruktur. Relativ kleine Abweichungen vom Weltmarktpreisniveau induzieren hier rascher als in anderen Bundesländern große mengenmäßige Absatzeinbußen oder Absatzgewinne. Das bedeutet zugleich, daß Schwankungen im Außenwert der D-Mark nahezu ungebremst kosten- und erlöswirksam werden. Überspitzt formuliert ist Nordrhein-Westfalen das bevorzugte Einfalltor der Auslandskonkurrenz der Bundesrepublik, aber auch das wichtigste Ausfalltor ihrer Wirtschaft zum Weltmarkt - eben weil hier der Wechselkurs als Brücke zwischen inländischen Preisen und Weltmarktpreisen mit gleichsam lehrbuchhafter Reinheit und Präzision als Regulator und Steuerungsgröße wirkt.

Tatsächlich kann - ganz im Sinne dieser These - gezeigt werden, daß die Abweichungen der Auftragsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, aber auch im Ruhrgebiet, von der des Bundesgebiets ganz deutlich mit der Entwicklung der terms of trade negativ korrelieren. Ebenso sind die regionalen Entwicklungsdifferenzen bei der Produktion in hohem Maße von der Entwicklung der terms of trade abhängig. Diese Zusammenhänge gelten nicht nur für die gesamte Industrie des Landes, sondern auch für eine Reihe von einzelnen Industriezweigen (Bekleidung, Textil, Steine und Erden, Gießereien, Papiererzeugung, Papierverarbeitung, Chemie und Kunststoffverarbeitung). Dies deutet darauf hin, daß die große Preissensibilität keineswegs nur auf Kohle, Stahl und Grundstoffchemie beschränkt ist, sondern auch für andere Branchen des Landes zutrifft.

Angesichts des geschilderten Sachverhalts haben die Nationalökonomien - so will es scheinen - leichtes Spiel bei ihren Diagnosen und regionalpolitischen Empfehlungen. "Komparative Nachteile", "Produktzyklus", "Altindustrien", "alte

Industrieregion" sind die Schlagworte der Diagnose. Die empfohlene Therapie ergibt sich durch semantische Transformation jener Begriffe: neue Produktionen mit komparativen Vorteilen und hohem internationalen Tauschwert. Das Problem dieser Empfehlung besteht darin, daß niemand weiß, welches denn diese neuen, beschäftigungsschaffenden, sich aus eigener Kraft behauptenden Industrien sind. Jedenfalls weist die Statistik - abgesehen vom Fahrzeugbau - für alle Bundesländer nur Industrien mit ständig sinkender Nachfrage nach Arbeitskräften aus, so daß man als Beleg für die erwähnte Empfehlung Beispiele von einzelnen Unternehmen anführen muß und sich im übrigen ratsuchend an die Techniker an der vordersten Forschungsfront wendet.

Im übrigen kann man keineswegs darauf vertrauen, daß die sogenannten Hoch-Technologie-Produktionen weniger preispfeindlich sind als die traditionellen Massenprodukte. Jedenfalls mahnt der starke Preisverfall in Teilbereichen jener Erzeugnispalette zur Vorsicht, und die Vorstellung, unsere Techniker und Ingenieure seien denen anderer Industrieländer überlegen, ihnen könnten irgendwann bahnbrechende Erfindungen gelingen, die man zu monopolistischen Preisen am Weltmarkt verkaufen könne, ist wohl nicht gerechtfertigt. Warum sind zum Beispiel die in technologischer Hinsicht weltweit führenden Vereinigten Staaten seit einigen Jahren kaum mehr international wettbewerbsfähig, so daß sie bei protektionistischen Maßnahmen Zuflucht suchen müssen, während sie in der zweiten Hälfte der 70er Jahre doch so erfolgreich waren, mit entsprechenden Konsequenzen für die Entwicklung der Beschäftigung im internationalen Sektor des Landes?

Preispfeindliche Produktionen sind keineswegs Produktionen ohne Zukunft, auch nicht in einem hochindustrialisierten Land. Sie sind nicht per se schwach, sondern lediglich anfällig gegen Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; sie sind empfindlicher gegenüber allen Vorgängen, die - auf welchem Wege auch immer - den Wechselkurs beeinflussen. Sie reagieren insbesondere empfindlich auf die jeweils vorherrschende ökonomisch-politische Konzeption der Wirtschaftspolitik und auf die Art der hierbei bevorzugten Instrumente und Wege.

Es würde den Rahmen dieses Vortrages sprengen, wenn ich diesen Gedanken ausführen würde. Statt dessen möchte ich einige Beispiele von wirtschaftspolitischen Strategien, Konzeptionen und Maßnahmen anführen, die der nordrhein-westfälischen Wirtschaft besonders stark schaden oder nützen.

Wer die Bundesrepublik für überindustrialisiert hält und folglich die industrielle Verwendung von Arbeitskräften zugunsten des Dienstleistungssektors oder des Staates zurückdrängen möchte, folglich ein relativ hohes Realzinsniveau, einen hohen Außenwert der D-Mark, ein niedriges Import- und hohes Exportpreisniveau favorisiert, so daß die industrielle Nutzung von Arbeit und Kapital in der Bundesrepublik diskriminiert wird, wird den überdurchschnittlich starken Beschäftigungsrückgang in Nordrhein-Westfalen als Bestätigung seines Entwicklungsmusters sehen und den hier ansässigen Unternehmern und Arbeitnehmern Einfallslosigkeit, Immobilität, Inflexibilität usw. bei der Verwirklichung der angestrebten Blau-Pausen-Ökonomie vorwerfen.

Gewiß werden die genannten, für die Strukturbildung einer offenen Volkswirtschaft relevanten Variablen nur selten in der hier vorgeführten Weise miteinander verknüpft. Statt dessen werden für jede von ihnen spezifische Erklärungen und Begründungen angeführt, was natürlich nichts an der beschriebenen, auf Schwächung des Industriesektors hinauslaufenden Wirkungsweise ändert. Es wird gesagt:

- eine starke D-Mark fördert die Preisstabilität, eine schwache D-Mark fördert die Inflation;
- ein hohes Zinsniveau ist Ausdruck von Kapitalknappheit bzw. ein hohes Zinsniveau ist zum Ausgleich eines Zahlungsbilanzdefizits erforderlich;
- die Amerikaner sollten ihr Zinsniveau senken, damit die D-Mark wieder stärker wird;
- die D-Mark ist unterbewertet, weil ihre Kaufkraft höher ist als die des Dollars;

- die baden-württembergische Industrie sollte bei Tarifverhandlungen die Lohnführerschaft übernehmen, weil sie Lohnkostenerhöhungen am besten tragen könne.

In diesem Zusammenhang sei im übrigen darauf verwiesen, daß die Forderung nach regionaler und sektoraler Lohndifferenzierung eigentlich nicht von jemandem vertreten werden dürfte, der für ein hohes Realzinsniveau plädiert oder der die Bundesrepublik für überindustrialisiert hält.

Selbstverständlich kann man in dieser Vorstellungswelt weiter deklinieren, und man gelangt stets zu Konstellationen, bei denen die Wirkkräfte des Marktes - insbesondere über Lohn, Zins und Wechselkurs - in einer Weise angeordnet werden, daß der internationale Sektor der Volkswirtschaft - und das ist in der Bundesrepublik in erster Linie der gewerblich-industrielle Bereich - an den Rand des ökonomischen Systems gedrängt wird, und zwar wegen seiner größeren Preissensibilität am stärksten und schnellsten in Nordrhein-Westfalen. In einer offenen Volkswirtschaft, in der jeder Markt seine Bewertungsmaßstäbe aus dem Wettbewerb bezieht, ist eine solche Entwicklung unausweichlich, eben weil der Wechselkurs gewissermaßen die Abschnidegrenze zwischen wirtschaftlichen und unwirtschaftlichen Betrieben bildet.

Welche regionalpolitischen Folgerungen sind aus diesen Überlegungen zu ziehen? Das Land Nordrhein-Westfalen und insbesondere das Ruhrgebiet haben von dem jüngsten wechselkursinduzierten Auftragsboom aus dem Ausland stärker profitiert als die meisten anderen Bundesländer; andererseits war der ebenfalls wechselkursinduzierte vorangegangene Auftragsverfall hier besonders ausgeprägt. Im Lichte dieser noch aktuellen Erfahrung und der hier vorgetragenen Diagnose zeigt sich, daß bestimmte gesamtwirtschaftliche Konstellationen und Politiken der Wirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen stärker nützen oder schaden als der Wirtschaft anderer Bundesländer.

So nützlich und möglicherweise auch notwendig die vielfältigen Einzelmaßnahmen der Regionalpolitik des Landes und des Bundes auch sein mögen, die Wirkung etwa eines wie immer formulierten Abstandserlasses, eines Grundstücksfonds, eines Regionalprogramms für das Ruhrgebiet oder

eine andere Aufteilung der Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur regionalen Wirtschaftsförderung verbläßt im Verhältnis zu den regionalen Effekten der für die internationale Wettbewerbsfähigkeit maßgeblichen Geld-, Lohn- und Ordnungspolitik.

Gerade wegen seiner preisempfindlichen Produktionsstruktur muß das Land Nordrhein-Westfalen an einer stimmigen Wirtschaftspolitik interessiert sein. Konkret: bei einem Wechselkurs von drei D-Mark je Dollar wird die Umstellung des Kraftfahrzeugbestandes auf Katalysatorbetrieb für den deutschen Fahrzeugbau und indirekt für die Stahlindustrie Nordrhein-Westfalens große Absatzmöglichkeiten eröffnen, bei einem Wechselkurs von zwei D-Mark je Dollar jedoch werden sich vermutlich vor allem die Japaner freuen können. Ähnliches gilt hinsichtlich der Auswirkungen von schärferen Auflagen beim Bau und Betrieb von Kraftwerken für die stromintensiven Branchen des Landes. Und der heute allenthalben geförderte Technologietransfer wird vielleicht in dem einen Falle etwas bewirken, im anderen Falle aber ins Leere laufen. Dabei darf man jedoch nicht aus dem Auge verlieren, daß Wechselkursverschlechterungen nicht zum Nulltarif zu haben sind, daß sie vielmehr durch Einschränkungen beim intern verteilten Einkommen finanziert werden müssen.

Nordrhein-Westfalen ist keineswegs eine altersschwache Industrielandschaft; seine besonderen Probleme sind im wesentlichen das Ergebnis einer auf Entindustrialisierung gerichteten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Natürlich ist dies politisch nicht beabsichtigt gewesen, doch das ökonomische System verarbeitet Steuerungsimpulse auch in regionaler Hinsicht nach seinen eigenen Gesetzmäßigkeiten und nicht nach den gewiß guten, aber partiellen Absichten der wirtschaftspolitischen Akteure. Nach den Regeln der marktwirtschaftlichen Bewertung sind Arbeitsplätze erst dann als veraltet und unwirtschaftlich anzusehen, wenn sich für sie irgendwo in der Volkswirtschaft unter Wettbewerbsbedingungen überlegene Alternativen entwickeln. Gerade darin liegt eine wesentliche soziale Komponente der Marktwirtschaft.

Internationaler Wettbewerb und regionale Entwicklung: preisunempfindliche Branchen

Von Thomas Geer¹

1. Vorbemerkungen

Ich bin der erste in diesem Kreis, der aus der Praxis kommt, der also weder die Fähigkeit noch die Zeit hat, sich mit so subtilen statistischen Analysen zu befassen, wie sie bisher vorgetragen worden sind. Außerdem bin ich gebeten worden, die Frage "Internationaler Wettbewerb und regionale Entwicklung bei preisunempfindlichen Branchen" anhand der Beispielbranche Anlagenbau im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen zu behandeln. Den Anlagenbau gibt es in der amtlichen Statistik nicht; er wird als eigene Branche statistisch nicht erfaßt, sondern anderen Industriezweigen zugeordnet. Die überdurchschnittlich positive Produktionsentwicklung des Stahl- und Leichtmetallbaus in Nordrhein-Westfalen, die Herr Schaefer heute in seiner Untersuchung darstellte, ist daher zum überwiegenden Teil dadurch zu erklären, daß der Anlagenbau teilweise in dieser Branche statistisch erfaßt wird.

Ich werde deshalb in meinen nachfolgenden Überlegungen die statistische Analyse nur sehr eingeschränkt benutzen. Außerdem unterscheide ich mich in der Bearbeitung des mir gegebenen Themas von den bisher zu dieser Fragestellung vorliegenden Strukturanalysen des Ruhrgebiets. Diese Untersuchungen, wie beispielsweise die von Herrn Schaefer, befassen sich mit allen Branchen der Ruhrwirtschaft. Das

¹ Der Vortrag stellt die persönliche Meinung des Verfassers, nicht notwendigerweise die seines Arbeitgebers dar. Ich danke Herrn Diplom-Volkswirt Ralph Baumgarten für die Hilfe bei der Vorbereitung.

Aufzeigen der negativen nationalen und internationalen Entwicklung in vielen Ruhrgebietsbranchen im Vergleich zur Branchenentwicklung in anderen Bundesländern wird als wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf für eine Verbesserung der Wachstumschancen der Ruhrwirtschaft in der Form definiert, daß solche Branchen, die in anderen Bundesländern schnell wachsen, auch in das Ruhrgebiet "verpflanzt" werden sollten.

Die hier vorgetragenen Überlegungen gehen den umgekehrten Weg. Anhand einer Wachstumsbranche der Ruhrwirtschaft wird versucht darzulegen, welche Wachstumsbedingungen in der Vergangenheit für diese Branche erfüllt waren und welche Wachstumsbedingungen daher auch in Zukunft eingehalten werden müssen, um für diese Branche, aber auch für vergleichbare Industriezweige im Ruhrgebiet erneut Wachstumskräfte freizusetzen. In meiner Analyse gehe ich also von einem vorhandenen Wachstumspotential im Ruhrgebiet aus.

Zur Einführung sollen einige Kennzahlen zum deutschen Anlagenbau genügen: Im Jahr 1981 erreichte er einen Auftragseingang von ca. 20 Mrd. DM; vorausgegangen war in der Zeit von 1970 bis 1981 eine preisbereinigte Zuwachsrate von ca. 10 vH jährlich. Über 80 vH des Umsatzes des Anlagenbaus wird im Ausland erzielt. Mit diesen Zahlen weist meines Erachtens der Anlagenbau nach, daß er international wettbewerbsfähig ist. Ca. 50vH aller deutschen Anlagenbaufirmen haben ihre Heimat in Nordrhein-Westfalen und nicht wenige von ihnen im Ruhrgebiet. Wenn das Wachstum des deutschen Anlagenbaus auch für die in Nordrhein-Westfalen tätigen Unternehmen der gleichen Branche repräsentativ ist, ist der Anlagenbau in Nordrhein-Westfalen eine Wachstumsbranche. Seine Wachstumsbedingungen sollen im folgenden analysiert werden, um daraus wirtschaftspolitische Folgerungen für zukünftiges Handeln zu gewinnen. Diese gelten für den Anlagenbau, sie können aber auch für andere Branchen im Ruhrgebiet relevant sein.

Ein weiteres Wort über die Bedeutung des Anlagenbaus für die nordrhein-westfälische Wirtschaft: Eine Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hat ergeben, daß auf jeden Beschäftigten im deutschen Anlagenbau

noch jeweils sechs Beschäftigte in den Zulieferindustrien entfallen. Bei einer Schätzung von ca. 60 000 Beschäftigten im Anlagenbau in Nordrhein-Westfalen sind also ungefähr 350 000 bis 500 000 Arbeitsplätze insgesamt von der Entwicklung des Anlagenbaus abhängig.

2. Wettbewerbsposition und Marktwachstum im internationalen Anlagenbau

Welche Position hält der deutsche Anlagenbau auf dem Weltmarkt? Auf ihn entfällt ein Marktanteil von rund 10 vH. Die großen Konkurrenten sind die Vereinigten Staaten von Amerika mit einem Marktanteil von rund 30 vH und Japan mit einem Marktanteil von etwa 25 vH. Trotz der Bemühungen aller Konkurrenten sind keine wesentlichen Veränderungen dieser Marktanteile in den letzten fünf Jahren festzustellen.

Das Marktvolumen, das für westliche Anlagenbauer zugänglich ist, beträgt rund 150 Mrd. DM pro Jahr und wächst mit einer durchschnittlichen Rate von 3 vH. Diese Wachstumsrate kann auch für die Zukunft prognostiziert werden. Hierbei wird unterstellt, daß die Finanzierungsbedingungen in den wichtigsten Abnehmerländern, nämlich den Entwicklungsländern, auf Dauer nicht schlechter werden, als sie 1984 gewesen sind. Vom Marktvolumen des Anlagenbaus entfällt etwa die Hälfte auf Anlagen zur Stromerzeugung sowohl der konventionellen Art als auch für Kernkraftwerke. Deutlich kleinere Anteile entfallen auf Einrichtungen und Anlagen für die Hüttenindustrie zur Stahl- und NE-Metallerzeugung und auf Bergwerksanlagen. Man darf hier nicht vergessen, welche bedeutsamen Bergwerksinvestitionen gegenwärtig in der Volksrepublik China durchgeführt werden. Etwa 20 bis 30 vH der Gesamtnachfrage verteilen sich auf zahlreiche Einzelindustrien. Hohe Wachstumsraten waren in der Vergangenheit für Anlagen zur Erstellung chemischer Produkte und für Produkte der Ernährungswirtschaft zu beobachten. Diese wenigen Kennzahlen sollen das Marktumfeld darstellen, dem sich auch der nordrhein-westfälische Anlagenbau gegenüber sieht.

3. Der Anlagenbau - Wachstum aus Preisempfindlichkeit

Nach dieser Bestandsaufnahme nun zur Frage: Ist der Anlagenbau eine preisunempfindliche Branche? Lassen Sie mich die Antwort vorwegnehmen: Der Anlagenbau ist in wesentlichen Teilen entstanden, weil große Teile des Angebots des Stahl- und Maschinenbaus preisempfindlich waren. Diese Preisempfindlichkeit hat im Laufe der Zeit zugenommen. Eine historische Betrachtung ist deshalb notwendig. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war aufgrund von Besatzungsrestriktionen, Demontagen und Kriegsvernichtungen die nordrhein-westfälische Stahlkapazität, die Zahl der Bergwerke und die Kapazität in der Chemischen Industrie auf ein Niveau abgesackt, das eine Vollausslastung der Abteilungen dieser Unternehmen, die sich mit Instandhaltung, Neubau und Reparatur der eigenen Anlagen befaßten, nicht mehr erlaubte. Die sogenannten "I+R-Abteilungen" der Stahl-, Hütten- und Bergbauunternehmen vermarkteten ihr know-how auf dem Weltmarkt, indem sie Neuanlagen konzipierten und konstruierten.

Die entscheidenden "Erfinder" des Anlagenbaus waren jedoch die Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen. Hier in Nordrhein-Westfalen waren Unternehmen dieser Bereiche etablierte Zulieferanten für die Montan-Industrie (hierauf hat Herr Schaefer bereits hingewiesen). Nach dem Wiederaufbau mußten die Stahl- und Maschinenbauunternehmen der Region erkennen, daß fertigungsintensive, einfache Stahlbauteile im Wettbewerb mit zahlreichen ausländischen Konkurrenten, seien sie aus Japan, seien sie aus den Schwellenländern, am Exportmarkt nicht mehr verkauft werden konnten. Das heißt, Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen, die in den Jahren 1950 bis 1960 noch schwere Stahlbauteile und schwere Maschinen sowie ganze Anlagen aus deutscher Fertigung am Weltmarkt anboten, waren aufgrund der hohen Lohnkosten nicht mehr in der Lage, diese Erzeugnisse in Nordrhein-Westfalen zu produzieren und dann im Wege des Exports in die entsprechenden Abnehmerländer zu verschiffen. Vielmehr waren sie plötzlich vor die Notwendigkeit gestellt, einfache Bau- oder Maschinenteile entweder in Südkorea oder in Japan oder in der Türkei fertigen zu lassen, wenn das Ergebnis des Gesamtverkaufs einer Gesamtanlage nicht durch die zu hohen Ferti-

gungskosten für einfache Teile und Maschinen "aufgefressen" werden sollte.

Der Zwang zur Anpassung im Programm und im Fertigungsumfang stellte die betroffenen Unternehmen vor die Frage, entweder die Tätigkeit ganz einzustellen, oder aber das vorhandene know-how der Fertigung und der Konstruktion an den Kunden zu verkaufen, die Fertigung jedoch im Unterauftrag an Dritte zu vergeben. Die Leistungserstellung des deutschen Anlagenbaus entstand: Nicht mehr die eigene Fertigung von Teilanlagen und Bauteilen stand im Mittelpunkt des Angebots dieser Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen, sondern die Erstellung der Gesamtanlage war Gegenstand der Vergütung, die der Kunde leistete. Die Fertigung konnte deshalb in Südkorea, der Türkei oder in sonst einem Billiglohnland durchgeführt werden. Auch veränderte Kundenpräferenzen mußten berücksichtigt werden: Viele Kundenländer machten es zur Bedingung, daß entweder aufgrund des dort niedrigen Lohnkostenniveaus oder aber aufgrund des entwicklungspolitisch gewünschten "local manufacturing" die Fertigung von Maschinen oder Teilanlagen weder in Deutschland noch in Drittländern, sondern nur im eigenen Land zu erfolgen hatte. Der Prozeß der Veränderung der Fertigungsstruktur im Gesamtangebot von Anlagen, d.h. weg vom eigenen Stahl- und Maschinenbau, hin zur Konstruktion des Gesamtanlagengeschäfts, war nicht nur eine kostenökonomisch bedingte Reaktion und damit ein Hinweis auf die Preisempfindlichkeit der Branche. Sie erfolgte zum Teil auch aufgrund von entwicklungspolitischen Einflußnahmen in wichtigen Kundenländern.

Dieser bereits nachhaltige Strukturanpassungseffekt in bedeutenden Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen in Nordrhein-Westfalen erfuhr eine explosionsartige Beschleunigung nach dem ersten und zweiten Erdölpreisschock, d.h. in den Jahren 1975 und 1981. Aus "Entwicklungsländern", also aus Ländern, die einen enormen Bedarf an Kapitalinvestitionen, aber kaum Geld dafür hatten, wurden plötzlich Länder, in denen Geld aufgrund von hohen Einnahmen aus Erdölexporten zur Verfügung stand. Aus dem Bedarf wurde Nachfrage. Dem industriellen Entwicklungsstand dieser Länder entsprechend, entfiel ein beträchtlicher Anteil der neuen Nachfrage auf Kapitalinvestitionen zum Ausbau der Industrie und der Infrastruktur. Die in diesen neuen Kun-

denländern dort nicht vorhandene Fähigkeit zur Errichtung von großen Industrieanlagen führte zu einer weiteren Nachfrageveränderung mit entscheidenden Auswirkungen auf den Anlagenbau. Der Wunsch des Kunden zum Kauf einer sogenannten turn-key-Anlage, d.h. einer schlüsselfertig erstellten Fabrikationsanlage zur Fertigung eines bestimmten Produkts, beherrschte die Nachfrage aus diesen Ländern. Turn-key kann im Extremfall bedeuten, daß der Kunde allein einen Investitionswunsch vorträgt und die Auswahl der Produktion einschließlich der Erfassung und der Erstellung aller wichtigen Infrastrukturmaßnahmen sowohl für den Betrieb der Produktion als auch für die Wohnung der Arbeitnehmer und den Abtransport der Produkte dem Anbieter der Gesamtanlage überläßt.

Was ist bei der Umwandlung der traditionellen nordrhein-westfälischen Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen geschehen, die als Anlagenbauer die Marktchancen im Weltmarkt, d.h. im Exportgeschäft wahrgenommen haben? Traditionelle Tätigkeitsgebiete, wie z.B. die Fertigung von einfachen und schweren Stahlbau- und Maschinenbauteilen in eigenen Fertigungsstätten, mußten deutlich vermindert oder eingestellt werden. Trotz schnell steigender Auftrags-eingangszahlen als Folge der Hereinnahme von Gesamtaufträgen mußten Betriebsstätten geschlossen und Beschäftigte aus den Fertigungsgebieten freigesetzt werden. Gleichzeitig galt es, neue Abteilungen für neue Aufgaben aufzubauen. Welches sind die neuen Aufgaben bzw. Angebote eines Anlagenbauers im Vergleich zu einem Maschinenbauer? Ich nenne sie in der Reihenfolge der nachfolgenden Darstellung:

- System-know-how,
- Verfahrens-know-how,
- weltweites Finanzierungs-know-how,
- weltweites Einkaufs-know-how.

System-know-how ist die Fähigkeit des Anbieters einer Gesamtfabrikationsanlage, nicht nur die Fabrikationsstätte zu errichten, sondern auch die Auswahl der notwendigen Infrastruktur und ihren Aufbau durchzuführen. Ein Anbieter ei-

ner Zementfabrik muß beispielsweise in der Lage sein, ein Elektrizitätswerk zur Stromversorgung der Fabrikationsstätten und der notwendigen Wohnstätten für die Arbeitnehmer zu konzipieren und z.B. entsprechend der örtlichen Energiesituation entweder auf der Basis von Dieselöl, Erdgas oder Kohle einzurichten. Entscheidend ist außerdem sicherzustellen, daß der gesamte Komplex der Industrieanlage und der Infrastruktur fehlerfrei zusammenarbeitet. Wenn man noch einmal vom Ausgangspunkt des Anlagenbaus, nämlich den Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen, ausgeht, kann man sich vorstellen, welche eine Vielzahl von neuen Kenntnissen und Aufgaben in diesen Unternehmen beim Übergang zum Anlagenbauer aufgebaut werden mußten. Die Errichtung dieser Anlagen setzt darüber hinaus die Existenz von auslandserprobten Montagegruppen voraus, deutsche Facharbeiter und Meister mußten lernen, vor Ort unter schwierigen Verhältnissen gemeinsam mit ausländischen Arbeitnehmern sowohl die Fabrikationsstätten als auch die notwendigen Infrastrukturbauten zu errichten. Bedeutende Anstrengungen im Projektmanagement mußten gemacht werden, um das Zusammenwirken aller Beteiligten zeitgerecht und kostenminimierend zu planen und durchzuführen.

Das zweite Kennzeichen eines Anlagenbauers ist das Vorhandensein bzw. die Entwicklung von Produktions- und Fertigungsverfahren für die zu errichtende Produktion in Entwicklungsländern. Häufig verfügte man über Verfahren, die sich in Industrieländern bewährt hatten. Sie mußten jetzt auf wesentlich schwierigere Verhältnisse in den Entwicklungsländern übertragen werden, sie mußten also für den künftigen Betreiber beherrschbar gemacht werden, der nicht auf eine ausgebildete und erprobte Facharbeiterschaft zurückgreifen konnte.

Als drittes war es für die Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen notwendig, das sogenannte financial engineering aufzubauen oder know-how auf dem Gebiet der internationalen Finanzierung zu erwerben. Ein turn-key-Projekt erreicht manchmal die Größenordnung von mehreren Milliarden D-Mark. Insbesondere in den nicht-erdölproduzierenden Entwicklungsländern muß daher der Anlagenbauer in der Lage sein, dem prospektiven Kunden eine sehr gute, international wettbewerbsfähige Finanzierung für seine Investition

bereitzustellen. Seine Finanzierungsabteilung muß ausreichend groß sein, um effizient arbeiten zu können, sie muß alle wichtigen internationalen Banken kennen.

Die letzte wichtige Eigenschaft des Anlagenbauers ist seine Fähigkeit zum weltweiten Einkauf. Diesen Einkauf muß er auf die Verhältnisse im Kundenland abstimmen, er muß in der Lage sein, die Sublieferanten den Qualitätskontrollen zu unterwerfen, die notwendig sind, damit die Gesamtanlage den gleichen Qualitätsstandards wie die deutsche Fertigung entspricht. Moderne Großanlagen bestehen heute aus koreanischen Stahlbauten, aus türkischen Energieversorgungsanlagen, aus japanischen Teilanlagen, aus deutschen Steuerungsanlagen und so weiter. Der Koordinationsaufwand und die Einkaufskenntnisse, um eine hohe Qualität sicherzustellen, sind also außerordentlich umfangreich.

Die relativ ausführliche Darstellung dieses innerbetrieblichen Strukturwandels der Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen zu bedeutenden Großunternehmen des Anlagenbaus sollte dazu dienen, ein Phänomen aufzuzeigen, das häufig übersehen wird: Für die neuen Tätigkeiten eines Anlagenbauers werden in den Unternehmen neue Arbeitskräfte benötigt; es entstehen neue Arbeitsplätze. Die beschriebene innerbetriebliche Struktur Anpassung hat nachhaltige - und, wie ich meine, positive - Auswirkungen auf die Beschäftigungsstruktur eines Landes, in dem derartige Unternehmen mit hohem innerbetrieblichen Strukturwandel beheimatet sind.

Diese Auswirkungen werden bei der Diskussion der Anpassung oder Stilllegung von Fertigungsstätten der Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen häufig übersehen. Wird eine Fertigungsstätte mit einer Belegschaft geschlossen, so dient dies als Paradebeispiel für die negativen Auswirkungen einer Struktur Anpassung. Die positiven Effekte der Struktur Anpassung, nämlich die Einrichtung von neuen Abteilungen mit hochqualifizierten Mitarbeitern und der entsprechende Aufbau neuer Arbeitsplätze, die nur von hochqualifizierten Arbeitskräften besetzt werden können, wird in der Öffentlichkeit übersehen, insbesondere deshalb, weil in manchen Fällen der Zuwachs an neuen Arbeitsplätzen den Abbau der einfachen Arbeitsplätze nicht ausgleichen kann. Darüber hinaus wird die steigende Beschäftigung bei

mittelständischen Zulieferanten, die immer dann eintritt, wenn es dem Anlagenbauer gelingt, im Wettbewerb Marktanteile zu erringen, nicht erkannt.

Bevor ich den beschriebenen innerbetrieblichen Strukturwandel der nordrhein-westfälischen Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen regionalpolitisch bewerte, ist noch eine Aussage zum Ausmaß der Verminderung des deutschen Fertigungsanteils bei Anlagenprojekten notwendig. Diese Aussage kann quantifiziert werden: Es ist möglich, den preisempfindlichen Teil und den preisunempfindlichen Teil des Angebots des Anlagenbaus in etwa zu umschreiben. Und wie immer in der Wirklichkeit ist keine theoretisch eindeutige Aussage möglich: Der Anteil des preisempfindlichen Angebots ist bei Lieferungen in Entwicklungsländer deutlich höher als bei Lieferungen in Industrieländer. Eine Gesamtanlage, wie ich sie beschrieben habe, besteht zu ungefähr 30 vH des Auftragswertes aus Bauleistungen, wie Fundamenterstellung, Betriebsstraßen und so weiter. Auf den einfachen Stahlbau, d.h. die großen Hallengerüste und ähnliches, in denen man normalerweise Fabriken einrichtet, entfallen weitere 20 vH. Auf den schwierigen Stahl- und Maschinenbau, auf Teilanlagen und maschinelle Herzstücke sowie hochwertige Steuerungen und ähnliches entfallen noch einmal ca. 20 vH des Auftragswertes. Ungefähr 30 vH des Auftragswertes werden für das System-, Verfahrens- und Einkaufs- sowie financial engineering-know-how vom Kunden vergütet. Beim Anlagenbau in Form von turn-key-Anlagen kann der Bauteil und der einfache Stahlbau wegen der hohen deutschen Fertigungskosten nicht mehr von deutschen Firmen erstellt werden. In den Kundenländern existieren Niederlassungen von koreanischen oder indischen Bau- und Stahlbauunternehmen, die als Direktlieferanten des Bauteils und des einfachen Stahlbaus im Kundenland auftreten. Ein Großauftrag in Höhe von 100 Mill. DM enthält also nur ca. 50 Mill. DM an Lieferungen und Leistungen, die von deutschen Anlagenbauern oder ihren Zulieferanten erbracht werden können. Trotzdem laufen auch die Zukaufsleistungen, d.h. die verbleibenden 50 vH, durch die Bücher der deutschen Gesamtanbieter. Ihr Risiko bezieht sich auf die Abwicklung des Gesamtauftrags; die Finanzierungsleistung ist für den Gesamtauftrag zu erbringen. Trotz des hohen Anteils von Fremdzulieferungen handelt es sich beim Anlagenexport jedoch nicht um Blaupausenexport.

Tendenziell nimmt jedoch auch die Preisempfindlichkeit der verbleibenden 50 vH des Leistungsangebots zu, die bisher der deutsche Anlagenbauer anbietet: die Ingenieurleistungen, d.h. das sogenannte detailed engineering. Insbesondere in Schwellenländern, wie Brasilien und Indien, gibt es heute schon effiziente Ingenieurunternehmen, die diese Leistung aufgrund der deutlich geringeren Lohnkosten für gute Ingenieure kostengünstiger als deutsche Ingenieurunternehmen erbringen können. Der deutsche Anlagenbau wehrt sich gegen diesen Wettbewerb durch den Einsatz von CAD, d.h. durch computerunterstützte Konstruktionszeichnungen. Der Einsatz dieser Methode führt zu einer deutlichen Produktivitätsverbesserung pro Arbeitskraft im Ingenieurbereich. Es ist also notwendig, jetzt auch dort weitere innerbetriebliche Strukturanpassungen durchzuführen. Nur wenn es gelingt, auch diesen Strukturwandel zu verwirklichen, kann auf Dauer verhindert werden, daß weitere Anteile am Auftragswert der Großanlagen auf fremde, nicht-deutsche Anbieter abwandern.

Der Anlagenexport in Industrieländer unterliegt anderen Regeln. Das Angebot des Anlagenbaus an Kunden in diesen Ländern umfaßt in der Regel weder die Bauleistung noch den einfachen Stahlbau. Der Kunde vergibt diese Aufträge, falls sie überhaupt notwendig sind, an Dritte. Darüber hinaus verfügt der Kunde in der Regel über das System- und Verfahrens-know-how, so daß das Angebot des Anlagenbauers auf Teilanlagen oder Maschinen samt ihren elektrischen Steuerungen eingeschränkt ist. Hierbei handelt es sich in der Regel um Spezialanfertigungen, in denen die Preisempfindlichkeit verhältnismäßig gering ist.

Der Rückgang der Nachfrage nach turn-key-Anlagen aus Entwicklungsländern hat in den letzten Jahren zu einer Umorientierung des deutschen Anlagenbaus geführt. Bei deutlich rückläufigem Auftragsingangsvolumen erreichte der Anteil der deutschen Lieferungen an den Gesamtauftragseingängen ca. 70 vH.

Die historische Entstehung der Branche Anlagenbau - auch in Nordrhein-Westfalen - aus Teilen der traditionsreichen Branchen Stahlbau und Maschinenbau zeigt im Zeitablauf, daß der Anteil der preisunempfindlichen Lieferteile erst deutlich zu-, dann jedoch wieder langsam abgenommen hat

und weiterhin bedroht ist. In dieser Branche ist es darüber hinaus verhältnismäßig einfach, den Lieferanteil zu benennen, der sich im Ablauf der letzten zwanzig Jahre als preisempfindlich gezeigt hat: Die entsprechende Anpassung der Eigenfertigung mußte überall dort durchgeführt werden, wo einfache Fertigungsprodukte bei steigenden Lohnkosten auf den Weltmärkten nicht mehr verkauft werden konnten. Die Empirie zeigt aber auch, daß gleichzeitig neue Marktpositionen - durch den Aufbau von neuen Leistungen - auf Weltmärkten erzielt werden konnten, die im Hinblick auf ihre Komplexität und Schwierigkeit für den Kunden ein sinnvolles Angebot darstellten, für das er Vergütung zu leisten bereit war. Gleichzeitig konnten in traditionsreichen Unternehmen mit diesen neuen, anspruchsvollen Tätigkeitsfeldern für hochqualifizierte Mitarbeiter neue Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Die Aufgabe der veralteten, nicht mehr wettbewerbsfähigen - und damit preisempfindlichen - Teile der Fertigung war somit die unternehmerische Voraussetzung für die Freisetzung aller finanziellen und personellen Kräfte zur Entwicklung neuer Produkte und zur Eroberung neuer Märkte.

4. Wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf bei innerbetrieblichem Strukturwandel

Welche regionalpolitischen Schlußfolgerungen sind nun aus dieser Darstellung des Anlagenbaus in Nordrhein-Westfalen zu ziehen? Der Erfolg des Anlagenbaus in Nordrhein-Westfalen zeigt, daß den soeben skizzierten Weg der Anpassung nicht nur die Unternehmen in Wachstumsbranchen, sondern im Grunde alle Unternehmen im Ruhrgebiet und in Nordrhein-Westfalen gehen können und müssen, wenn die Wettbewerbsstärke der Ruhrwirtschaft und ihre Anpassung an neue Nachfragestrukturen gesichert werden soll. Die Anpassung der Unternehmen an Nachfrage und Wettbewerb wird volkswirtschaftlich als Strukturwandel bezeichnet. Entscheidend für den Strukturwandel im Anlagenbau in Nordrhein-Westfalen ist jedoch, daß dieser Strukturwandel in einzelnen traditionsreichen Unternehmen durchgeführt worden ist. Da, wie ich bereits ausgeführt habe, die Leistungen des Anlagenbaus bisher statistisch nicht erfaßt worden sind, ist dieser Strukturwandel also weder aus einer Veränderung der Angebots- bzw. Branchenstruktur in Nord-

rhein-Westfalen noch aus einem Auszählen von neu hinzukommenden Unternehmen zu ermitteln. Es mag manchmal für wirtschaftspolitische Handlungsvorlagen schwierig sein, sich mit dem Tatbestand einer mangelnden statistischen Erfassung des Strukturwandels zufrieden geben zu müssen. Wenn man jedoch von den vorhandenen Wachstumspotentialen in einer Region ausgehen will, muß besonders der sogenannte innerbetriebliche Strukturwandel die besondere Aufmerksamkeit der wirtschaftspolitischen Institutionen des Landes finden.

Die aktive positive und politische Unterstützung des innerbetrieblichen Strukturwandels durch die Wirtschaftspolitik eines Landes ist für die Durchführung des Strukturwandels in einem Land mitentscheidend. Es gibt zahlreiche Hemmnisse, warum die Politik dem wirtschaftlichen Strukturwandel mit großer Vorsicht gegenübertritt: Herr Eckey hat bereits darauf hingewiesen, daß wir gegenwärtig eine zunehmende Tendenz in der Politik feststellen, sich dem wirtschaftlichen Strukturwandel aus Gründen der Beschäftigungssicherung von Arbeitsplätzen entgegenzustellen. Ich gehe so weit zu behaupten, daß die Forderung nach Subventionen zur Erhaltung von einzelnen Industriezweigen häufig, zumindest am Anfang, nicht nur von den Unternehmern gestellt wird, sondern sie hier Anregungen gerne aufgreifen, die ihnen die Politik vorgibt. Auch auf rein regionaler oder kommunaler Ebene bedeutet Strukturwandel oftmals politische Unruhe. Die Stilllegung von Betriebsstätten oder ihre Anpassung in Form von Massenentlassungen stellt immer nachhaltige Probleme auch für die Repräsentanten der kommunalen Selbstverwaltung dar. Die Kommunikationswege zwischen den politischen Instanzen der kommunalen Ebene und der Landespolitik sind eng. Es ist daher die besondere Verantwortung der Wirtschaftspolitik des Landes sicherzustellen, daß die Notwendigkeit und die Bedeutung des innerbetrieblichen Strukturwandels im Interesse der Entwicklung der Wirtschaft des gesamten Landes erkannt und politisch unterstützt werden.

Die Betonung des innerbetrieblichen Strukturwandels oder das Ausnutzen von vorhandenen Wachstumspotentialen, um neue Märkte und Beschäftigung zu erschließen, sollte als Basis für die regionalpolitische Wirtschaftsentwicklung ausgiebiger als bisher bedacht werden. Die Diskussionen über

Technologieparks, über mittelständische Unternehmen in der Mikroelektronik, über Forschungsansätze in der Gentechnologie als neue Wachstumszentren, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, sind nicht abzulehnen. Sie verdecken jedoch die Zielrichtung, vorhandene Wachstumspotentiale stärker auszubauen, wenn sie von der Politik als alleinige wirtschaftspolitische Handlungsalternativen zum Strukturwandel angeboten werden. Neue Technologien sollten vielmehr darauf geprüft werden, ob sie in der Region bereits vorhandene Unternehmen und Branchen wettbewerbsfähiger machen oder die Nachfrageausweitung unterstützen können. Es gehört zu den verdienstvollen Untersuchungen des gastgebenden Instituts, darauf hingewiesen zu haben, daß die Abhängigkeit der nordrhein-westfälischen Stahlbau- und Maschinenbauunternehmen von der Montan-Industrie sehr hoch ist und sich als wachstumshemmend erweist. Lassen Sie mich am Beispiel des Anlagenbaus verdeutlichen, was notwendig ist - ähnliche Beispiele wird es auch in anderen Branchen Nordrhein-Westfalens geben.

Die zentrale technische Basis des Anlagenbaus ist die sogenannte Verfahrenstechnik, d.h. eine Technik, in der sowohl chemische als auch physikalische Verfahren, die in Anlagen der Chemierzeugung bis hin zu Bergwerksanlagen eine wesentliche Rolle spielen, untersucht werden. Es ist daher eine entscheidende Notwendigkeit, die Weiterentwicklung der Verfahrenstechnik in Nordrhein-Westfalen zu konzentrieren und zu fördern. Diese Förderung sollte die Zielsetzung haben, die Anwendungsbreite der Verfahren zu erweitern. Eine Ausweitung der Verfahrensbasis würde zu einem Erschließen von neuen Märkten für nordrhein-westfälische Anlagenbauer führen. Die Montan-Industrie als Hauptabnehmer des nordrhein-westfälischen Anlagenbaus würde durch diese Maßnahmen in den Hintergrund treten. Es würden sich neue Marktmöglichkeiten ergeben, wie beispielsweise die Errichtung von Anlagen der Ernährungsindustrie. Es gibt noch zahlreiche ähnliche Beispiele. Im Vordergrund unserer Überlegungen hier in Nordrhein-Westfalen sollte die Frage stehen, was getan werden kann, um in einer Untergruppe der Verfahrenstechnik, nämlich in der Energietechnik, zur Lösung der Frage beizutragen, wie Kohle umweltfreundlich verstromt werden kann. Hier entfaltet sich zur Zeit ein sehr großer Weltmarkt, da wir wissen, daß in Zukunft die Ausdehnung der Stromerzeugung

weltweit im wesentlichen über Kohle erfolgen muß. Pessimistische Aussagen, die darauf hinweisen, daß in der Bundesrepublik mit einem Stromverbrauchswachstum von maximal nur noch 2 vH pro Jahr gerechnet werden kann, haben bei ihrer Schlußfolgerung für die Notwendigkeit von Forschungsvorhaben in der Bundesrepublik völlig übersehen, daß dieses Land ein kleiner Kohlestromerzeuger ist. Die großen Märkte für die Verstromung von Kohle liegen in den Vereinigten Staaten. Die dort anstehenden Investitionspotentiale sind sechs- bis siebenmal so groß wie die bei uns. Anlagen zu verkaufen, heißt, wie ich am Anfang gesagt habe, weltweit tätig zu sein. Wenn es das Ziel der Forschungstätigkeit sein soll, den Anlagenbau zu unterstützen, so muß der Markt der Vereinigten Staaten die Marschrichtung für die Forschungstätigkeit auf diesem Sektor sein.

Meine These lautet also: Die Weiterentwicklung der Verfahrenstechnik ist für das Ruhrgebiet genauso wichtig wie zum Beispiel der Forschungsschwerpunkt Kommunikationstechnik für andere Bundesländer. Wenn meine Analyse des Wachstumspotentials des Anlagenbaus, des Stahlbaus und des Maschinenbaus in Nordrhein-Westfalen richtig ist, sollten Universitäten, Forschungseinrichtungen und staatliche Fördermittel sich der Verfahrenstechnik besonders annehmen. Dabei spielt auch, wie bereits von Herrn Schaefer dargestellt, die Unterstützung des Anlagenbaus durch neue mikroelektronische Leit- und Prozeßsysteme eine wichtige Rolle. Es gilt jedoch, die untergeordnete Funktion dieses Forschungsschwerpunktes im Gegensatz zum Forschungsschwerpunkt Verfahrenstechnik zu sehen. Entscheidend ist, daß bei Konzentration der Forschungsmittel auf vorhandene Wachstumsbereiche die Umsetzung neuer technologischer Überlegungen in Markterfolge schnell vonstatten gehen kann.

Die genannten Beispiele und Überlegungen sollten Ihnen verdeutlichen, daß regionalpolitisch drei Schritte notwendig sind: Es geht einmal darum, die richtigen Wachstumspotentiale zu erkennen. Es geht zum anderen darum, die Techniken zu ermitteln, mit denen die marktlichen Wachstumspotentiale entscheidend verbessert werden können. Es geht drittens darum, Forschungsschwerpunkte marktlich und technisch kompatibel zu machen.

5. Zusammenfassung

Ich habe versucht, in meinem Vortrag zwei wichtige Probleme anzusprechen, deren Beantwortung mir im Thema vorgegeben war. Erstens: Ist ein typischer und wichtiger Bereich des nordrhein-westfälischen Maschinen- und Stahlbaus nun eigentlich preiseempfindlich oder nicht? Die Antwort zeigt, daß eine Aussage für diesen Teilbereich einer Branche - d.h. für den Anlagenbau - nicht gegeben werden konnte. Es gibt preiseempfindliche Lieferteile, und es gibt preisunempfindliche Lieferteile im Angebot einer Branche.

Die zweite Frage war der Zusammenhang zwischen internationalem Wettbewerb und regionaler Entwicklung. Ich habe versucht, in meinen Darlegungen auszuführen, daß der innerbetriebliche Strukturwandel in einer Region politisch unterstützt werden muß, wenn es darum geht, vorhandene Wachstumspotentiale zur Weiterentwicklung einer Region maximal zu nutzen. Innerbetrieblicher Strukturwandel ist die Voraussetzung dafür, daß Unternehmen erfolgreich auf Weltmarktveränderungen sowohl der Nachfrage als auch der Wettbewerbssituation reagieren können. Ich habe darauf hingewiesen, daß es zahlreiche politische Probleme gibt, wenn dieser Strukturwandel stattfindet. Der Wirtschaftspolitiker des Landes ist jedoch gehalten, die wirtschaftspolitischen Vor- und Nachteile für die Gesamtregion abzuwägen. Innerbetrieblicher Strukturwandel ist nicht immer leicht statistisch zu erkennen - hier liegt eine Aufgabe der regionalen Wirtschaftsforschung, den Politikern hilfreich Hinweise zu geben. Ich halte es für regionalpolitisch sinnvoller, bei derartigen Analysen für die Wirtschaftspolitik auf vorhandene Wachstumsbranchen einer Region abzustellen, als die These aufzubereiten, daß Wachstum durch Übernahme von erfolgreichen Branchen, die bereits in anderen Regionen beheimatet sind, überproportional gefördert werden kann. Es ist in der Regel außerdem häufig so, daß die wachstumspolitischen Überlegungen für eine Branche sich sehr wohl auf andere Branchen übertragen lassen.

Kapitalmarktzins und Unternehmensrenditen - Versuch einer regionalen Differenzierung

Von Klaus Löbbe

Fragen der Unternehmensfinanzierung nehmen in der wirtschaftspolitischen Diskussion der letzten Jahre einen außerordentlich hohen Stellenwert ein: Fallende Unternehmensrenditen, sinkende Eigenkapitalquoten und steigende Kapitalmarktzinsen werden mehr und mehr als entscheidende Hemmnisse für die Modernisierung der Volkswirtschaft, die Durchsetzung technologischer Neuerungen oder die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit angesehen. Der VDMA hat, wie in einer dieser Tage publizierten Schrift nachzulesen ist, mittlerweile 50 wirtschaftspolitische Vorschläge zur Verbesserung der Unternehmensrendite und Kapitalausstattung gezählt - und flugs den 51., als Synthese gedachten Vorschlag folgen lassen¹.

¹ Vgl. Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V. (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Vorschläge zur Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Frankfurt, 1984. Aus der umfangreichen Literatur der letzten Jahre sei nur verwiesen auf H. Albach, Steigende Verschuldung und sinkende Eigenkapitalrentabilität der deutschen Unternehmen. "Die Aktiengesellschaft", Hamburg, Jg.24 (1979), Heft 5, S. 121ff.; H. Schlesinger, Finanzielle Schwachpunkte der deutschen Wirtschaft. "Kredit und Kapital", Berlin, Jg.15 (1982), S. 473ff.; Beiträge von F.W. Christians, K. Pale, W. Stützel und F.J. Weitkemper im Rahmen der 29. Kreditpolitischen Tagung der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, abgedruckt in: Die Eigenkapitalknappheit in der Wirtschaft. "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", Frankfurt, Jg.36 (1983), S. 1078ff.; die regelmäßigen Bilanzauswertungen durch die Deutsche Bundesbank, zuletzt in: Ertragslage und Finanzierungsverhältnisse der Unternehmen im Jahre 1983.

Wenn all dies richtig ist, dann müssen diese Probleme für Nordrhein-Westfalen - eine stark exportorientierte und mit hohen Anpassungslasten konfrontierte Region - von besonderer Bedeutung sein; dann ist gerade hier die Frage, wie es um die Kapitalausstattung und Finanzierungsbedingungen steht, besonders relevant.

Sicherlich haben weder der "Kapitalmarktzins" noch die verschiedenen Geldmarktsätze a priori eine räumliche Dimension. Die Umlaufrendite für festverzinsliche Wertpapiere etwa unterliegt allein gesamtwirtschaftlichen Determinanten - der Sparfähigkeit und -willigkeit der privaten Haushalte, der Kreditnachfrage seitens der Unternehmen und des Staates, der Geldmengen- und Zinspolitik der nationalen Währungsbehörde. Aber bis dieser Kapitalmarktzins seinen Weg in den Kreditvertrag zwischen einer Bank und einem Unternehmen genommen hat, ist eine Vielzahl auch regional bedeutsamer Faktoren wirksam geworden: Sonderkonditionen für Großkredite etwa, Zuschläge für besonders risikoreich erscheinende Engagements oder auch nur eine besondere Fristenstruktur können dazu führen, daß die von den Unternehmen in einer Region aufzubringenden Fremdkapitalkosten von denen anderer Regionen abweichen. Daß auf der anderen Seite die Unternehmensrenditen regional differieren - etwa als Folge spezieller Standortbedingungen oder Produktionsstrukturen, besonderer Managementqualitäten (oder auch -defizite) -, bedarf in diesem Kreis sicher keiner weiteren Begründung.

Es dürfte aber auch niemanden überraschen, wenn ich feststelle, daß die empirische Basis für das in Rede stehende Thema mehr als lückenhaft ist. Schon auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gelingt es nur schwer, die wenigen Informationen zu einem geschlossenen Bild zu ordnen; auf regionaler Ebene sind allenfalls Bruchstücke, Teile eines großen Puzzles, verfügbar. Was ich hier vorzutragen habe, kann nicht mehr als ein Versuch sein, diese Teile an der richtigen Stelle auf das gesamtwirtschaftliche Bild

"Monatsberichte der Deutschen Bundesbank", Frankfurt am Main, Jg. 1984, Heft 11, S. 13ff., und K. Löbbecke, Geldpolitik, Unternehmensfinanzierung und sektorale Faktorallokation. "Beihefte der Konjunkturpolitik", Berlin, Heft 30 (1983), S. 181ff.

aufzulegen, und dann zu fragen, wie weit wohl die Grundstrukturen voneinander abweichen. Dies gelingt oft nur in mehreren aufeinanderfolgenden Schritten, oft müssen "statistische Brücken" gebaut werden. Dies soll zugleich eine Entschuldigung für den Umfang des Datenmaterials sein, den ich Ihnen hier zumute. Bei alledem spielt allerdings auch eine Rolle, daß ich auf Branchenergebnisse nicht verzichten konnte und wollte: Die regionalen Probleme sind nämlich gerade in Nordrhein-Westfalen zum Teil solche der besonderen Branchenstruktur; der Schluß von der Gesamtwirtschaft auf die Region setzt oftmals die Branchenanalyse voraus. Außerdem unterstelle ich, daß der eine oder andere an einer zumindest groben sektoralen Gliederung durchaus interessiert ist.

1. Zur Entwicklung der Renditen im Bundesgebiet und in Nordrhein-Westfalen

Das gesamtwirtschaftliche Entwicklungsmuster, das hier zur Diskussion steht, ist hinlänglich bekannt. Auch das RWI hat in einer Reihe von Beiträgen versucht, das Zusammenspiel von Unternehmensrenditen, Kapitalbildung und Zinsniveau aufzuhellen². Ich will die Ergebnisse nur kurz rekapitulieren.

² Vgl. dazu K. Löbbe, S. 188ff.; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - RWI-Strukturberichterstattung 1983. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1983, Bd. 1, S. 120ff., Bd. 2, S. 41ff., Bd. 3, S. 137ff. In diesem Zusammenhang sei auch verwiesen auf Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. (DIW-Beiträge zur Strukturforschung, Heft 79.) Berlin 1984, S. 119ff., HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel - Ergänzungsband 1 zur Strukturberichterstattung 1983. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Hamburg 1984, sowie H. Dicke und P. Trapp, Zinsen, Gewinne und Nettoinvestitionen. (Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 99.) Kiel 1984.

Da ist zunächst auf die Tatsache hinzuweisen, daß die gesamtwirtschaftliche Eigen- und Gesamtkapitalrendite im Verlauf der letzten 20 Jahre nachhaltig gesunken ist, gleichgültig welche Quellen man heranzieht oder welche Bewertungskonzepte man zugrundelegt. Sowohl nach den Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes³ als auch nach den Bilanzauswertungen der Deutschen Bundesbank⁴ sind die Rentabilitätsziffern beträchtlich gesunken (vgl. Schaubild 10). Die erkennbaren Unterschiede in der Intensität und im Verlauf sollen hier zunächst noch nicht interessieren.

Die Ergebnisse einer sektoralen Betrachtung der Rentabilitätsentwicklung nach den Bilanzdaten der Bundesbank - also für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt - zeigt die Tabelle 10. Ausgewählt wurden Daten für die Jahre 1970 bis 1972 und 1978 bis 1980. Diese Jahre sind konjunkturell annähernd vergleichbar; zur Ausschaltung zufälliger Schwankungen wurden jeweils Drei-Jahres-Durchschnitte berechnet. Es zeigt sich, daß die Gesamtkapitalrentabilität und die Eigenkapitalrentabilität im Branchendurchschnitt und in allen nachgewiesenen Wirtschaftszweigen mehr oder weniger deutlich gesunken, der Fremdkapitalzinssatz hingegen tendenziell gestiegen ist.

Hinter diesem Rückgang der Kapitalrentabilität verbirgt sich allerdings eine Vielzahl von gesamtwirtschaftlichen und strukturellen Entwicklungstendenzen. Hierzu gehört, vor allem in den späten 60er und den frühen 70er Jahren, ein ausgeprägter Lohnkostendruck, dem die Unternehmen durch Kapitalintensivierung zu begegnen suchten. Sie haben sich bemüht, den knappen und teuren Produktionsfaktor Arbeit durch Kapital zu substituieren. In Kauf genommenes Nebenprodukt dieser Strategie war aber das permanente Sinken der Sachkapitalrentabilität, also einer entscheidenden Determinante der Gesamtkapitalrendite. Gleichwohl machte diese Vorgehensweise damals noch Sinn,

³ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Konten und Standardtabellen 1983. (Fachserie 18, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz 1984.

⁴ Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Jahresabschlüsse der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1981. Sonderdruck Nr. 5, Frankfurt 1983.

Kennziffern zum Ertrags- und Finanzierungsverhalten
- alle Rechtsformen -
Bundesgebiet
Jahresdurchschnitte 1970 bis 1972 und
1978 bis 1980

Tabelle 10

Kennziffer		Insgesamt ¹	Verarb. Gewerbe	Chemie Min.öi
Rentabilität				
Gesamtkap.rentab. ²	70/72	9,0	8,9	7,7
	78/80	7,8	7,6	7,3
Eigenkap.rentab. ³	70/72	19,6	16,5	10,0
	78/80	16,8	13,9	9,4
Fremdkapitalzins ⁴	70/72	3,0	4,8	5,8
	78/80	4,2	4,5	5,2
Eigenkapital und Anlagendeckung				
Eigenkapitalquote ⁵	70/72	25,7	29,2	39,0
	78/80	21,6	25,3	38,4
Sachanlagenquote ⁶	70/72	35,8	36,1	40,3
	78/80	30,7	28,9	32,4
Sachanlagendeckung ⁷	70/72	71,8	80,9	96,8
	78/80	70,3	87,5	118,4
Langfristige Finanzierungsmittel⁸				
Eigenmittel	70/72	27,5	30,8	41,2
	78/80	24,2	27,3	40,6
Fremdmittel	70/72	62,7	57,5	47,3
	78/80	62,0	55,6	39,5
Rückstellungen	70/72	9,8	11,7	11,5
	78/80	13,8	17,1	20,0
Anteil der sonstigen Erträge ⁹	70/72	9,1	9,8	9,7
	78/80	12,6	15,6	11,4
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹ Alle Wirtschaftsbereiche.- ² Jahresüberschuß und Zinsaufwand in vH der Eigenmittel und Verbindlichkeiten.- ³ Jahresüberschuß in vH der Eigenmittel.- ⁴ Zinsaufwand in vH der Verbindlichkeiten.- ⁵ Eigenmittel in vH des Gesamtkapitals.- ⁶ Sachanlagen				

noch Tabelle 10

Steine und Erden	Metalle	Stahl-Masch-Fzgbau	Elektro-technik, EBM	Holz, Papier Druck	Leder, Textil, Bekleid	Nahrung und Genußm.
11,8	6,8	8,9	9,3	12,5	9,8	11,1
11,2	6,0	7,5	7,4	9,8	9,0	6,6
25,8	9,4	19,5	22,1	34,9	20,4	17,1
25,5	6,9	16,2	14,0	32,2	19,9	11,5
4,8	5,2	3,9	4,8	4,3	5,5	4,9
4,8	5,6	3,7	4,2	4,6	5,3	4,5
27,5	31,7	26,4	27,6	23,1	27,5	28,7
23,0	26,4	22,2	23,7	15,1	19,7	24,5
51,4	41,8	29,5	25,9	38,1	33,1	43,5
45,9	34,1	22,2	20,8	33,2	25,3	39,8
53,5	75,8	89,5	106,5	60,6	83,1	66,1
50,2	77,5	100,1	114,1	45,4	77,9	61,7
29,3	32,6	27,9	28,8	25,4	29,6	30,6
25,9	28,3	24,0	25,2	18,4	23,2	27,0
58,7	53,3	58,7	55,5	68,9	63,4	61,1
58,3	55,3	55,6	53,7	74,4	67,7	62,2
12,0	14,1	13,4	15,7	5,8	7,0	8,4
15,7	16,5	20,4	21,1	7,1	9,2	10,6
5,3	16,8	13,9	9,0	3,1	7,1	6,5
6,4	21,3	22,8	24,7	4,8	7,7	9,9

in vH des Gesamtkapitals.- ⁷Eigenmittel in vH der Sachanlagen.- ⁸In vH der langfristigen Finanzierungsmittel.- ⁹Zinserträge in vH des Jahresüberschusses und Zinsaufwandes. Alle Bilanzpositionen netto, d.h. nach Wertberichtigungen.



die Gesamtkapitalrentabilität unter den Fremdkapitalzinsatz absank. Ursache hierfür war eine Reihe von gesamtwirtschaftlichen Rahmendatenänderungen und Fehlentwicklungen, die besonders die privatwirtschaftlich organisierten und weltwirtschaftlich orientierten Bereiche der Volkswirtschaft, also das Warenproduzierende Gewerbe, belastet, die privaten und staatlichen Dienstleistungen dagegen begünstigt haben.

Die Vermutung liegt nahe, daß diese Entwicklungen besonders in Nordrhein-Westfalen - mit seinem noch überdurchschnittlichen Anteil an Unternehmen des Warenproduzierenden Gewerbes (57,2 vH gegenüber 54,5 vH im Bundesgebiet, gemessen an der Bruttowertschöpfung) - spürbar geworden sind. Für einen Test dieser Hypothese wären regional und sektoral gegliederte Unternehmensrenditen erforderlich. Da die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen weder für das Bundesgebiet noch für Nordrhein-Westfalen solche Wünsche zu erfüllen vermögen, bleibt von vornherein nur der Rückgriff auf die veröffentlichten Jahresbilanzen. Die Probleme, die bei der Verwendung dieser Daten auftraten, werden im Schaubild 10 nur andeutungsweise (im unterschiedlichen Kurvenverlauf) sichtbar. Doch damit nicht genug: die Deutsche Bundesbank sammelt, aggregiert und veröffentlicht zwar die ihr im Rahmen des Rediskontgeschäfts bekannt werdenden Unternehmensbilanzen nach Wirtschaftsbereichen und Rechtsformen, stellt aber keine entsprechenden Angaben für Nordrhein-Westfalen zur Verfügung. So bleibt nur der Weg, die Regionalisierung über die veröffentlichten Bilanzen der Aktiengesellschaften zu versuchen - mit der stillschweigenden Annahme, daß innerhalb der großen Wirtschaftszweige die regionalen Entwicklungsdifferenzen bei den Aktiengesellschaften repräsentativ für die übrigen Rechtsformen sind. Konkret heißt das:

- die Entwicklung im Bundesgebiet wird zunächst anhand der Bilanzdaten für alle Unternehmensformen analysiert⁵;

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Abschlüsse der Aktiengesellschaften. (Fachserie 2: Unternehmen und Arbeitsstätten, Reihe 1.) Stuttgart und Mainz, versch. Jgg.

- aus den AG-Bilanzen werden für (möglichst) die gleichen Sektoren Regionalfaktoren ermittelt (vgl. Tabelle 11). So bedeutet beispielsweise ein Faktor von 0,92 für die Gesamtkapitalrentabilität der Energie- und Wasserversorgung im Jahre 1969, daß die Verzinsung des eingesetzten Kapitals damals bei den nordrhein-westfälischen Aktiengesellschaften um 8 vH hinter dem Bundesdurchschnitt zurückblieb - und es wird angenommen, daß dies auch bei den übrigen Rechtsformen der Fall war⁶.

Welche Schlußfolgerungen lassen sich nun, bei allen Vorbehalten, die angesichts der unsicheren Datenlage angebracht sind, ziehen? Da ist

- zum ersten die Vermutung, daß noch gegen Ende der 60er Jahre die nordrhein-westfälischen Unternehmen tendenziell überdurchschnittliche Renditen erzielten. Darauf weisen die Ergebnisse in Tabelle 11 hin; sowohl für den Branchendurchschnitt als auch für den Stein- und Braunkohlenbergbau, die Chemie und die Stahlindustrie liegen die Koeffizienten über Eins. Diese Ergebnisse erscheinen, zumindest für die genannten Branchen, plausibel. Ähnliches gilt für den Befund, daß die Investitionsgüterbereiche in jenen Jahren vergleichsweise schlechte Ertragsbedingungen vorfanden. Ich will aber nicht verschweigen, daß Kontrollrechnungen - etwa nach Art eines Shift-Share-Ansatzes - für die nordrhein-westfälische Wirtschaft insgesamt zu einem eher gegenteiligen Ergebnis führen, der Schluß sollte daher vorsichtshalber lauten, daß in Nordrhein-Westfalen damals wahrscheinlich nicht unterdurchschnittlich verdient wurde;
- zum zweiten kann unterstellt werden, daß sich im Verlauf der 70er Jahre die Renditen in Nordrhein-Westfa-

⁶ Daten für Aktiengesellschaften mit Sitz in Nordrhein-Westfalen werden veröffentlicht in Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik (Hrsg.), Die Kapitalgesellschaften in Nordrhein-Westfalen. (Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 272, 391 und 476.) Düsseldorf 1971, 1978 und 1982. Es ist darauf hinzuweisen, daß die ausgewiesenen Umsätze, Erträge und Vermögenspositionen auch Betriebe und Betriebsteile einschließen, die außerhalb Nordrhein-Westfalens ihren Sitz haben.

Kennziffern zum Ertrags- und Finanzierungsverhalten
 der Aktiengesellschaften in Nordrhein-Westfalen
 in ausgewählten Wirtschaftszweigen
 1969, 1973 und 1979, Bundesgebiet = 100

Tabelle 11

Kennziffern		Insgesamt ¹	Energie- u. Wass.- versorg.	Bergbau
Rentabilität				
Gesamtkap.rentab. ²	1969	1,08	0,92	1,90
	1979	0,95	1,04	0,86
Eigenkap.rentab. ³	1969	1,00	1,06	2,52
	1979	0,91	1,05	0,31
Fremdkapitalzins ⁴	1973	1,02	1,02	1,02
	1979	1,04	1,04	1,02
Eigenkapital und Anlagendeckung				
Eigenkapitalquote ⁵	1969	1,00	1,07	0,99
	1979	0,78	0,59	0,70
Sachanlagenquote ⁶	1969	1,05	0,97	1,07
	1979	1,34	1,22	1,17
Sachanlagendeckung ⁷	1969	0,96	1,10	0,92
	1979	0,58	0,49	0,60
Langfristige Finanzierungsmittel⁸				
Eigenmittel	1973	0,98	1,00	0,72
	1979	0,89	0,97	0,73
Fremdmittel	1973	0,97	1,00	1,04
	1979	1,02	0,98	1,04
Rückstellungen	1973	1,15	1,01	1,15
	1979	1,10	1,09	1,08
Anteil der sonstigen Erträge ⁹	1969	1,10	1,39	1,09
	1979	1,07	1,00	1,04
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹ Alle Wirtschaftsbereiche.- ² Jahresüberschuß und Zinsaufwand in vH der Eigenmittel und Verbindlichkeiten.- ³ Jahresüberschuß in vH der Eigenmittel.- ⁴ Zinsaufwand in vH der Verbindlichkeiten.- ⁵ Eigenmittel in vH des Gesamtkapitals.- ⁶ Sachanlagen				

Chemie- u. Min.öl- verarb.	Eisen- u. Stahl- erzeug.	Maschinen- u. Fahr- zeugbau	Elektro- technik	Bau- gewerbe
1,12	1,02	0,83	0,75	0,88
0,68	1,04	0,99	0,84 ^a	0,89
1,18	1,02	0,93	0,59	0,45
0,53	1,11	1,15	1,76 ^a	1,12
1,17	1,01	1,45	1,58	0,99
1,07	1,02	1,13	0,50	0,63
1,01	0,99	0,78	1,32	0,89
1,08	0,98	0,85	0,95	0,91
0,97	0,96	0,91	1,95	0,76
1,08	0,96	0,68	1,30	0,90
1,05	1,03	0,86	0,67	1,18
0,99	1,02	1,24	0,74	1,01
1,01	0,99	0,93	1,26	0,71
1,03	0,99	0,85	0,96	0,91
1,01	1,01	1,09	0,95	1,06
1,01	1,01	1,26	1,02	1,03
0,94	1,01	0,89	0,79	0,88
0,93	1,00	0,75	0,99	0,81
0,93	1,07	1,38	0,43	1,11
1,03	1,14	1,46	1,04	0,85

in vH des Gesamtkapitals.- ⁷Eigenmittel in vH der Sachanlagen.- ⁸In vH der langfristigen Finanzierungsmittel.- ⁹Zinserträge in vH des Jahresüberschusses und Zinsaufwandes. Alle Bilanzpositionen netto, d.h. nach Wertberichtigungen.- ^a1978.



len stärker als im Bundesdurchschnitt zurückgebildet haben. Die überdurchschnittlichen Ertragspositionen beim Bergbau, in der Chemie und in vielen, hier nicht einzeln nachgewiesenen Branchen wurden abgebaut. In der Stahlindustrie entsprach der Renditerückgang in etwa dem in den anderen Regionen, was angesichts der hohen regionalen Konzentration dieser Branche nicht weiter verwundert. Bemerkenswerterweise haben aber die Investitionsgüterbereiche den starken Renditeverfall, den sie im übrigen Bundesgebiet hinnehmen mußten, in Nordrhein-Westfalen nicht mitgemacht, wobei anzumerken ist, daß in der Entwicklung der Elektroindustrie im übrigen Bundesgebiet die Schwierigkeiten eines nicht unbedeutenden Elektrokonzerns sichtbar werden.

Die Gründe für diese Entwicklung sind bekannt und auch im Laufe dieser Tagung schon diskutiert worden: Ende der 60er Jahre begünstigten eine starke Exportnachfrage und eine unterbewertete Währung den industriellen Kernbereich der deutschen, besonders der nordrhein-westfälischen Wirtschaft. Auch preisempfindliche Produkte wie Chemie- und Stahlerzeugnisse fanden ihre Märkte; wer mag, kann dies als "Überindustrialisierung" bezeichnen. Gerade diese Kernbereiche standen Ende der 70er Jahre vor erheblichen Anpassungsproblemen; ein nachlassendes Wachstum des Welthandels, veränderte Währungsparitäten und eine binnenwirtschaftliche Wachstums- und Investitionsschwäche bewirkten das, was das RWI als "Entindustrialisierung" bezeichnet. Ausgehend von den Grundstoff- und Investitionsgüterbereichen strahlte dieser Prozeß auch auf alle übrigen Sektoren der Wirtschaft aus - der deutschen Wirtschaft insgesamt, vor allem aber der nordrhein-westfälischen Industrie.

All dem haben die Fremdkapitalzinsen offenkundig nur wenig Rechnung getragen - der durchschnittliche Satz stieg von 3,0 auf 4,2 vH. Wenn aus den Ergebnissen der Tabelle 10 für einige Branchen fallende Zinssätze herausgelesen werden können (besonders deutlich in der Chemie und der Elektrotechnik), dann ist dies wohl kaum fallenden Zinssätzen für Bankkredite zuzurechnen. Zu berücksichtigen ist vielmehr, daß die in den Unternehmensbilanzen ausgewiesenen Verbindlichkeiten zu einem hohen und wachsenden Teil aus zinslosen oder zinsgünstigen Lieferantenkrediten

und Verbindlichkeiten gegenüber Konzernunternehmen bestehen. Dies erklärt übrigens auch das niedrige Niveau des in Tabelle 10 ausgewiesenen "Fremdkapitalzinses".

Relativ eindeutig ist (ausnahmsweise) der Befund, was die Zinsbelastung der nordrhein-westfälischen Industrie angeht: hier sind die Kreditzinsen durchweg höher als im übrigen Bundesgebiet. Gründe und Begleitumstände dieses Faktums werden noch aufzuhellen sein.

Als vorläufiges Fazit aus diesen Überlegungen kann geschlossen werden, daß die Scherenbewegung zwischen Gesamt- und Fremdkapitalrentabilität in Nordrhein-Westfalen ausgeprägter verlaufen ist als im übrigen Bundesgebiet, der Leverage-Effekt also heftiger gewirkt haben dürfte.

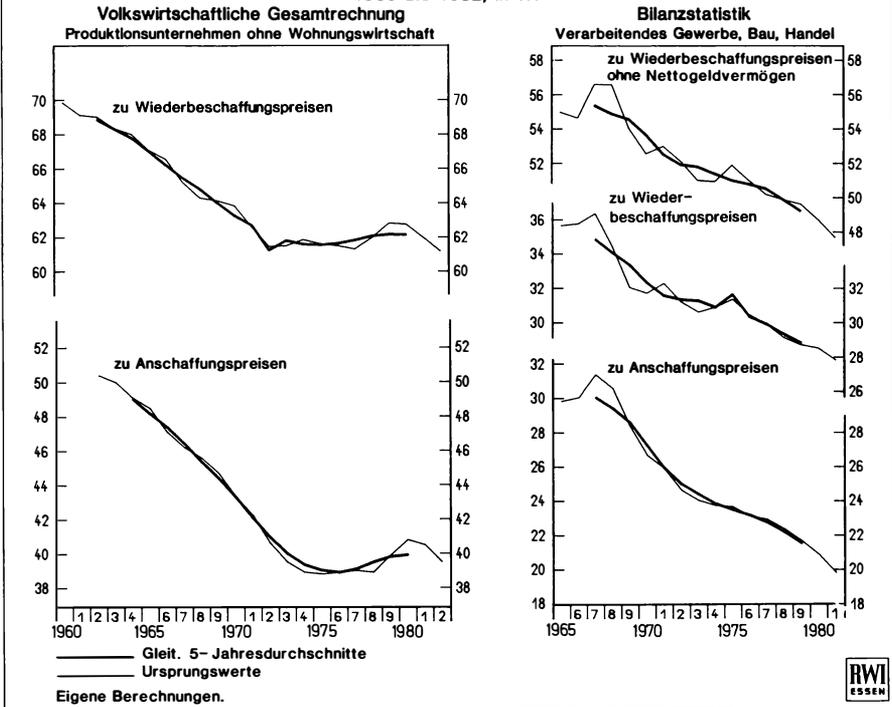
2. Zur Entwicklung der Eigenkapitalausstattung

In diesem Zusammenhang soll aber auch die Entwicklung der Eigenkapitalquote kurz geprüft werden, und zwar primär zu dem Zweck, die insgesamt doch mit besonderen Unsicherheiten behafteten Daten der Eigenkapitalrentabilität abzusichern. Das Urteil fällt in diesem Fall auch recht eindeutig aus: In allen Wirtschaftszweigen des Bundesgebietes ist die in den Bilanzen ausgewiesene Eigenkapitalquote, also der Anteil der Eigenmittel (einschl. der offenen Rücklagen) an der um Wertberichtigungen bereinigten Bilanzsumme drastisch gesunken. In Nordrhein-Westfalen war dieser Rückgang insgesamt und in den meisten Branchen stärker, mit zwei wesentlichen Ausnahmen: der Chemie sowie dem Maschinen- und Fahrzeugbau.

Angesichts der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion um die Eigenkapitalquote kann ich aber nicht umhin, auf drei aus meiner Sicht nicht unbedeutende Punkte aufmerksam zu machen:

- Ausmaß und Verlauf dieses "Verfalls" der Eigenkapitalquote hängen entscheidend vom Bewertungskonzept und damit zugleich von den jeweils verwendeten Daten ab. Die nach den Bewertungsprinzipien des Handels- und Steuerrechts aufgestellten Bilanzen enthalten in erheblichem Umfang stille Reserven, und zwar um so mehr, je

DIE ENTWICKLUNG DER EIGENKAPITALQUOTE NACH UNTERSCHIEDLICHEN MESSKONZEPTEN 1960 bis 1982; in vH



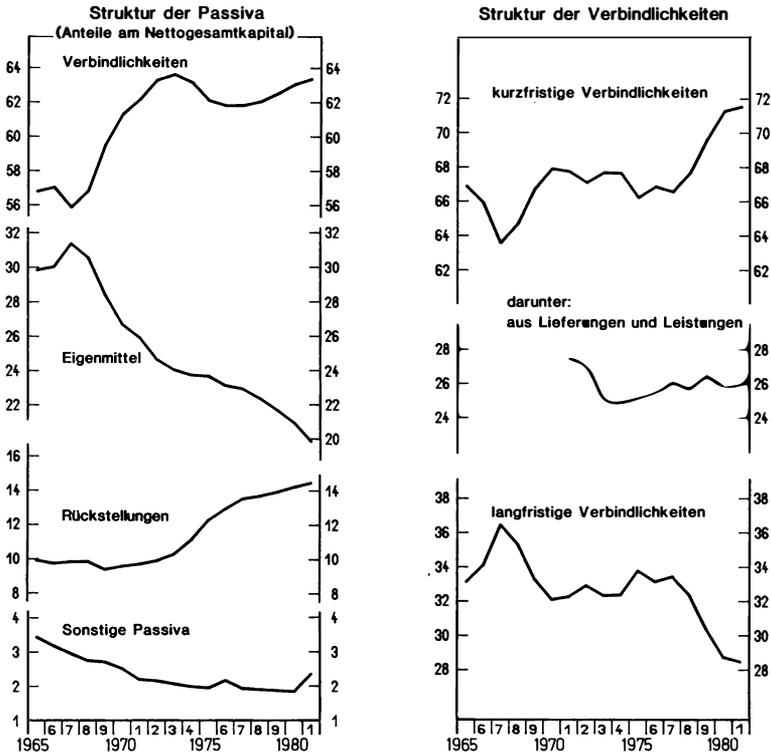
schneller der Inflationsprozeß voranschreitet und je länger er anhält. Umgekehrt werden natürlich in den Gewinn- und Verlust-Rechnungen Scheingewinne ausgewiesen, versteuert und nicht selten ausgeschüttet⁷. Schaubild 11 zeigt, daß der Rückgang der Eigenkapitalquote nicht unwesentlich gebremst wird, wenn statt dessen die Bilanzpositionen zu Wiederbeschaffungspreisen bewertet werden. Einen weiter verlangsamten Rückgang der Eigenkapitalquote erhält man, wenn auch die bereits erwähnte Zunahme der intersektoralen Kreditver-

⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden die Strukturberichte des HWWA und des RWI sowie K. Löbke, Können lediglich die Symptome beschrieben werden? Fehlt es den deutschen Unternehmen an Eigenkapital? "Blick durch die Wirtschaft" Frankfurt, Ausgabe vom 12.11.1984.

ZUM FINANZIERungsverhalten DER UNTERNEHMEN¹

1965 bis 1981

Anteile in vH



Eigene Berechnungen. - 1) Verarbeitendes Gewerbe, Bau, Handel.



flechtungen zwischen Lieferanten und Kunden, aber auch zwischen konzernverbundenen Unternehmen eliminiert wird.

- Der Rückgang der Eigenkapitalquote ist nicht unbedingt mit einem Anstieg der Verbindlichkeiten gleichzusetzen. Schaubild 12 zeigt, daß dies im wesentlichen nur in den 60er Jahren der Fall war, daß in den 70er Jahren der Rückgang der Eigenmittel an den langfristigen Finanzierungsmitteln von einem Anstieg der Rückstellungen wenn nicht verursacht, so doch begleitet wurde. Der Grund für diesen Anstieg war bekanntlich die Änderung des Betriebsrentengesetzes im Jahre 1974, die die Unternehmen veranlaßt hat, - steuerbegünstigt - zusätzliche Rückstellungen zu bilden. Dabei darf aber nicht

verkannt werden, daß dieses Vorgehen nur kurzfristige, zinssparende Wirkungen hatte und daß die langfristigen Risiken oft übersehen wurden (und werden).

- Die Tatsache, daß die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen die Rückstellungen, die nicht für die spätere Zahlung von Betriebspensionen gebildet werden, zu den Eigenmitteln rechnet, ist übrigens für den seit Anfang der 70er Jahre gedämpften Verlauf der Eigenmittelquote (vgl. Schaubild 11) mitverantwortlich; ein anderer Faktor ist die hier übliche Bewertung zu Wiederbeschaffungspreisen. Tabelle 11 macht allerdings darauf aufmerksam, daß zumindest das Rückstellungsargument für Nordrhein-Westfalen nur geringe Bedeutung hat.
- Zwischen Eigenkapitalquote und Investitionsneigung besteht nicht der direkte Zusammenhang, der in der öffentlichen Diskussion in der Regel angenommen wird. Das macht die Gegenüberstellung von Schaubild 10 und Schaubild 11 deutlich: Die Eigenkapitalquoten vermögen weder die starken, konjunkturell bedingten Schwankungen der Investitionsquote noch ihre Stabilisierung auf niedrigem Niveau seit Mitte der 70er Jahre zu erklären. Dagegen kann nach allen Tests, die im RWI inzwischen hierzu unternommen wurden, ein direkter, positiver und sicher auch wechselseitiger Zusammenhang zwischen Rentabilität und Investitionsquote angenommen werden.

3. Zur Entwicklung der Investitionstätigkeit

Dieser Zusammenhang gilt allem Anschein nach auch für nordrhein-westfälische Unternehmen; auf den überproportionalen Rückgang der Kapitalrentabilität sowie den höheren Anstieg der Fremdmittelzinsen haben sie mit einer weiteren Kürzung ihrer ohnehin unterdurchschnittlichen Investitionsquote reagiert (vgl. Tabelle 12) und so den weiteren Rückgang der Erträge vorprogrammiert. Dabei waren es wiederum vor allem die preissensiblen Branchen des Grundstoffbereichs (also Metallherstellung und -bearbeitung, Chemie und Mineralölverarbeitung), die ihre Investitionsbudgets gekürzt und somit notwendige Umstrukturierungs- und Modernisierungspläne zeitlich gestreckt oder

zurückgestellt haben. Die weniger preiseempfindlichen Investitionsgütersektoren, die am ehesten zur Auflockerung und Erneuerung des Produktionsprogramms hätten beitragen können, also der Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau, die Elektrotechnik sowie die feinmechanische und optische Industrie, haben ihre Investitionsquoten ebenfalls vermindert.

Es kann allerdings angenommen werden, daß hinter der quantitativen Einschränkung der Investitionssummen erhebliche Änderungen im Investitionsgüterbündel stehen. Der technische Fortschritt scheint kapitalsparende Fertigungstechniken zu begünstigen, gerade in "reifen" Industriezweigen verlieren Bau- oder Erweiterungsinvestitionen an Gewicht, so daß kleine Änderungen des Maschinenparks ausreichen, um erhebliche Prozeß-, aber auch Produktinnovationen durchzusetzen. Als Positivum sei auch vermerkt, daß die sogenannten Sonstigen Bereiche, vor allem also die Dienstleistungssektoren, ihr früheres Investitionsdefizit deutlich vermindert haben.

4. Zur Bedeutung der Kapitalmarktverschuldung

Vor diesem Hintergrund dürfte nun die Feststellung, daß die Kapitalmarktverschuldung der nordrhein-westfälischen Unternehmen geringer als im Bundesdurchschnitt ist, nicht mehr weiter verwundern⁸. Tabelle 13 belegt diesen Sachverhalt zunächst durch einen Vergleich von wirtschaftlicher

⁸ Statistische Basis dieser Analysen sind Angaben der Deutschen Bundesbank und der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen zur Kreditaufnahme der Unternehmen. Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, versch. Jgg., Tab. III 19; Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zahlen zur monetären und güterwirtschaftlichen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf, 1. Vierteljahr 1971 bis 4. Vierteljahr 1978, und dieselbe (Hrsg.), Bericht über das Jahr ... Düsseldorf, lfd. Jgg. Soweit feststellbar, enthalten die regionalisierten Daten alle von nordrhein-westfälischen Unternehmen aufgenommenen Kredite - also auch die in anderen Regionen abgeschlossenen Kreditverträge -, da für den regionalen Nachweis das zuständige kontoführende Kreditinstitut maßgebend ist.

Investitionsneigung¹ im regionalen und sektoralen Vergleich
 Jahresdurchschnitte 1970 bis 1972 und 1978 bis 1980

Tabelle 12

Branche	1970 bis 1972		
	Bundesgebiet	NRW	Differenz ²
in vH der Bruttowertschöpfung			
Energie-, Wasserversorgung	43,2	32,8	-10,4
Verarbeitendes Gewerbe	15,2	16,4	1,2
Baugewerbe	8,6	6,3	-2,2
Handel	13,3	13,8	0,6
Sonstige Bereiche	46,7	40,8	-5,9
Wirtschaftsbereiche insges. ³	18,0	17,0	-1,0
in vH der Umsätze			
Chemie, Mineralölverarbeitung	9,5	11,3	1,8
Kunststoff-, Gummiverarbeitung	9,6	6,9	-2,6
Steine, Erden, Keramik, Glas	11,3	9,2	-2,2
Metallerzeugung, -bearbeitung	12,0	11,0	-1,0
Stahl-, Masch.-, Fahrzeugbau	7,2	6,6	-0,7
Elektrotechnik, FO, EBM	5,5	5,1	-0,4
Holz-, Papier-, Druckgewerbe	8,2	7,5	-0,7
Textil, Leder, Bekleidung	4,6	3,8	-0,8
Nahrungs-, Genußmittelgewerbe	6,6	6,3	-0,3
Verarbeitendes Gewerbe insges.	7,7	7,7	0,0
Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.- ¹ Bruttoanlageinvestitionen in vH der Brut-			

Leistung, also Bruttowertschöpfung bzw. Umsatz, und Kreditaufnahme; als Quotient aus beiden Größen wird die Kreditbelastung ausgewiesen. Sie liegt hier auch heute signifikant unter der anderer Regionen, wenn auch der Abstand geringfügig abgeschmolzen ist. Letzteres spiegelt vor allem die zunehmende Bedeutung des Handels und der Dienstleistungen wider, wobei ersterer sich ohnehin durch eine hohe Verschuldungsbereitschaft auszeichnet. Bemer-

Branche	1978 bis 1980		
	Bundesgebiet	NRW	Differenz ²
in vH der Bruttowertschöpfung			
Energie-, Wasserversorgung	36,6	30,6	-6,0
Verarbeitendes Gewerbe	11,4	10,5	-0,9
Baugewerbe	6,8	5,5	-1,4
Handel	11,6	11,8	0,2
Sonstige Bereiche	39,4	36,4	-3,0
Wirtschaftsbereiche insges. ³	16,2	15,2	-1,0
in vH der Umsätze			
Chemie, Mineralölverarbeitung	4,0	3,9	-0,2
Kunststoff-, Gummiverarbeitung	5,8	5,6	-0,2
Steine, Erden, Keramik, Glas	8,1	7,1	-1,0
Metallerzeugung, -bearbeitung	6,2	4,8	-1,4
Stahl-, Masch.-, Fahrzeugbau	5,3	4,6	-0,7
Elektrotechnik, FO, EBM	4,5	4,1	-0,4
Holz-, Papier-, Druckgewerbe	6,1	5,2	-0,9
Textil, Leder, Bekleidung	3,3	2,9	-0,4
Nahrungs-, Genußmittelgewerbe	4,3	4,1	-0,2
Verarbeitendes Gewerbe insges.	5,0	4,5	-0,5
twertung bzw. der Umsätze.- ² In Prozentpunkten.- ³ Ohne Wohnungsvermietung.			

kenswert scheinen darüber hinaus der starke Rückgang der Verschuldungsneigung in der Chemie und der Stahlindustrie - und zwar im Bundesgebiet und im Land gleichermaßen - sowie die über dem Bundesdurchschnitt liegende (relative) Verschuldung des Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbaus sowie der Kunststoffverarbeitung.

Bankkredite und wirtschaftliche Entwicklung
im regionalen und sektoralen Vergleich
Jahresdurchschnitte 1970 bis 1974 und
1979 bis 1983, in vH

Tabelle 13

Branche	Bankkredite		BWS bzw. Umsatz	
	jahresd. Veränd. 1970/74 bis 1979/83			
	Bun- desge- biet	NRW	Bun- desge- biet	NRW
nach Wirtschaftshauptgruppen (Basis: Wertschöpfung)				
Energie-, Wasserversorgung	7,8	3,9	8,3	7,7
Verarbeitendes Gewerbe	4,4	3,4	6,0	5,3
Baugewerbe	7,9	8,5	5,3	4,4
Handel	9,9	9,9	7,1	6,7
Sonstige Bereiche	8,1	10,4	9,6	9,5
Wirtschaftsbereiche insg. ³	7,1	6,9	7,2	6,6
nach Industriegruppen (Basis: Umsatz)				
Chemie, Mineralölverarb.	0,2	-1,5	12,9	11,2
Kunststoff-, Gummiverarb.	5,0	6,6	9,1	10,6
Steine, Erden, Keram., Glas	4,1	1,7	5,3	4,4
Metallerz., -bearbeitung	4,0	3,2	5,6	4,5
Stahl-, Masch.-, Fahrzeugbau	4,2	3,2	9,8	7,2
Elektrotechnik, FO, EBM	5,1	4,7	7,7	5,9
Holz-, Papier, Druckgewerbe	9,2	8,7	7,5	7,4
Textil, Leder, Bekleidung	3,4	3,4	2,8	1,4
Nahrungs-, Genußmittelgew.	6,5	5,4	8,4	7,7
Verarb. Gewerbe insges.	4,4	3,4	8,6	7,0
Eigene Berechnungen nach Angaben der Deutschen Bundesbank, der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen und der Statistischen Ämter.- ¹ Bankkredite in vH der Bruttowertschöpfung bzw. der Umsätze.- ² In Prozent-				

Kreditbelastung ¹					
1970 bis 1974			1979 bis 1983		
Bundesgebiet	NRW	Differenz ²	Bundesgebiet	NRW	Differenz ²
nach Wirtschaftshauptgruppen (Basis: Wertschöpfung)					
69,4	37,7	.a	67,1	27,0	.a
39,5	36,0	-3,6	35,5	31,5	-4,0
30,7	29,6	-1,1	39,7	43,4	3,7
69,3	58,4	-10,9	90,6	79,4	-11,2
52,5	30,1	-22,0	47,5	33,9	-13,7
47,1	37,1	-10,0	48,0	39,1	-9,0
nach Industriegruppen (Basis: Umsatz)					
17,1	13,2	-3,9	5,9	4,5	-1,4
22,5	22,4	-0,1	16,8	17,5	0,7
19,0	17,9	-1,1	17,9	14,7	-3,1
24,1	16,1	-8,0	20,4	14,0	-6,4
18,8	17,4	-1,3	12,1	12,6	0,5
19,7	16,4	-3,4	16,4	15,3	-1,1
20,3	17,1	-3,2	24,1	19,7	-4,3
22,9	19,1	-3,8	24,4	23,2	-1,3
17,6	18,3	0,7	15,8	15,5	-0,3
19,7	16,6	-3,0	14,5	12,7	-1,8
<p>punkten.- ³Ohne Wohnungsvermietung.- ^aEin direkter Vergleich ist wegen der hohen Konzentration der Wertschöpfung auf Nordrhein-Westfalen (Verteilerleistungen auch für andere Regionen) nicht sinnvoll.</p>					
					

Zu diesen Ergebnissen sind aber wiederum einige Anmerkungen notwendig. Es wurde bereits erwähnt, daß im Bilanzgefüge der deutschen Unternehmen heute konzerninterne Forderungen und Verpflichtungen eine große Rolle spielen. Die in Tabelle 13 nachgewiesenen Kreditbelastungen beziehen sich aber nur auf Bankkredite. Die Verschuldung nordrhein-westfälischer Unternehmen wird aus diesen Gründen dann zu niedrig ausgewiesen, wenn Konzernobergesellschaften mit Sitz etwa in Frankfurt, München oder Hamburg dort Kredite aufnehmen und diese - eventuell unter Fristentransformation - an Tochtergesellschaften in Nordrhein-Westfalen weiterleiten. Die Relevanz dieses Arguments ist allerdings schwer zu beurteilen, sogar eher skeptisch einzuschätzen. Häufig scheint nämlich der umgekehrte Fall einzutreten, da die regional bedeutsamen Industrien hier im allgemeinen auch ihren Hauptsitz haben. Die hohe Kreditbelastung des Baugewerbes oder des Handels könnte dadurch unter Umständen ihre Erklärung finden.

Bedeutsamer erscheint die Möglichkeit, daß nordrhein-westfälische Industrien in hohem Maße Auslandskredite - eventuell über eigene Tochtergesellschaften - in Anspruch nehmen oder sich durch Industrieobligationen oder Wandschuldverschreibungen direkt beim privaten Publikum verschulden. Zwar ist die letztgenannte Finanzierungsform im letzten Jahrzehnt bis zur Bedeutungslosigkeit abgesunken, für das niedrige Verschuldungsniveau könnte hier jedoch durchaus ein Erklärungsbeitrag gesehen werden. Außerdem ist daran zu erinnern, daß in der Einschätzung der Finanzierungsmöglichkeiten durch Industrieobligationen in letzter Zeit eine Wende eingetreten zu sein scheint.

Auf den ersten Blick überraschende Ergebnisse liefert auch eine Analyse der Fristenstrukturen der Kreditmarktmittel in Nordrhein-Westfalen (vgl. Tabelle 14): Der Anteil der langfristigen Kredite ist signifikant niedriger als in anderen Regionen. Dies gilt auch - und in besonderem Maße - für die regionstypischen Branchen, im Zeitablauf hat sich diese Tendenz überdies beschleunigt. Bei der Interpretation dieses Sachverhaltes ist man zunächst geneigt, an unzureichende Sicherheiten, ausgeschöpfte Beleihungsgrenzen oder dergleichen zu denken. Dagegen spricht aber die überdurchschnittliche Sachanlagenquote - Tabelle 10 und 11 zeigen dies deutlich. Es könnte allen-

falls argumentiert werden, daß die Produktionsanlagen veraltet sind und die Buchwerte nicht mehr dem heutigen Marktwert entsprechen, so daß die Banken hier besondere Abschläge bei der Festsetzung der Beleihungsgrenzen vornehmen (müssen). Dieses Argument ließe sich noch verallgemeinern, etwa in dem Sinne, daß Banken langfristige Engagements in Branchen, die gemeinhin als wachstums- oder ertragsschwach eingeschätzt werden, scheuen. Dann aber müßten gerade die Chemie oder der Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau von den Banken als wachstumsschwach eingestuft werden und dann befänden sich die Banken lediglich im Textil-, Leder- und Bekleidungsbereich in Übereinstimmung mit gängigen Prognosen. Ich glaube, daß hier eher eine Tendenz spürbar wird, die Herr Geer in seinem Vortrag eindrucksvoll dargestellt hat: Innerhalb der Wirtschaftsbereiche verliert die industrielle Fertigung, der Anteil der physischen Güterproduktion, mehr und mehr an Bedeutung; wachsende Anteile des Umsatzes und der Wertschöpfung entfallen auf Handels- und Dienstleistungen. Die Verflechtungen zwischen den einzelnen Branchen, zwischen den Industrieländern und mit den Schwellenländern nehmen permanent zu - und gerade hier hat Nordrhein-Westfalen reiche Erfahrungen und "Standortvorteile". Damit verlagern sich die Verwendungsstrukturen der Kredite: Nicht mehr die Errichtung neuer oder die Umrüstung bestehender Betriebe erfordert (Fremd-) Kapital; zu finanzieren sind vielmehr Projektierungskosten, Entwicklungsarbeiten und nicht zuletzt Zahlungsfristen. Auf diese Weise verschieben sich nahezu zwangsläufig die Fristenstrukturen - hin zu kurz- und mittelfristigen Krediten - und erhöhen sich die Finanzierungskosten - kurzfristige, unfundierte Kredite sind in der Regel teurer als langfristige Mittel.

Zum Abschluß ist aber noch eine letzte, wiederum eher kritische Bemerkung zum relativ niedrigen Verschuldungsniveau notwendig: Die Bewertung einer hohen oder niedrigen Unternehmensverschuldung ist durchaus ambivalent. Hohe Verschuldung kann Indiz wirtschaftlichen Niedergangs oder drohender Illiquidität sein, genauso gut aber auch unzureichende Realkapitalbildung, verpaßte Modernisierungschancen und unterlassene Umstrukturierungen andeuten. Einige der für die nordrhein-westfälische Wirtschaft gefundenen Ergebnisse scheinen eher die letztgenannte Interpretation zu bestätigen. Daß dies nicht nur den Unter-

Anteil der langfristigen Kredite an der
Kreditgewährung insgesamt
Jahresdurchschnitte 1970 bis 1974 und
1979 bis 1983, in vH

Tabelle 14

Branche	1970 bis 1974		
	Bundesgebiet	NRW	Differenz ¹
nach Wirtschaftshauptgruppen			
Energie-, Wasserversorgung	70,5	66,2	-4,3
Verarbeitendes Gewerbe	39,1	34,4	-4,7
Baugewerbe	35,1	39,9	4,8
Handel	28,8	26,4	-2,4
Sonstige Bereiche	67,9	47,7	-20,2
Wirtschaftsbereiche insges. ²	48,9	38,0	-10,9
nach Industriegruppen			
Chemie, Mineralölverarbeitung	47,2	40,3	-6,9
Kunststoff-, Gummiverarbeitung	37,3	31,0	-6,3
Steine, Erden, Keramik, Glas	44,0	38,0	-6,1
Metallerzeugung, -bearbeitung	37,9	31,7	-6,2
Stahl-, Masch.-, Fahrzeugbau	33,3	27,9	-5,4
Elektrotechnik, FO, EBM	36,9	32,7	-4,2
Holz-, Papier-, Druckgewerbe	36,0	32,8	-3,3
Textil, Leder, Bekleidung	35,4	30,0	-5,3
Nahrungs-, Genußmittelgewerbe	40,0	40,4	0,4
Verarbeitendes Gewerbe insges.	38,0	33,2	-4,7
Eigene Berechnungen nach Angaben der Landeszentralbank Nordrhein-Westfalen.- ¹ In Prozentpunkten.- ² Ohne Wohnungsvermietung.			

nehmen anzulasten ist, sondern Ausdruck gesamtwirtschaftlicher Fehlentwicklungen und falsch vorgegebener Rahmendaten ist, die letztlich in unzureichenden Renditen, hohen Kapitalmarktinzinsen und (vielleicht) auch fehlendem Eigenkapital ihren Ausdruck finden, braucht nach alledem, was hier bereits gesagt worden ist, nicht mehr besonders betont zu werden.

Branche	1979 bis 1983		
	Bundesgebiet	NRW	Differenz ¹
nach Wirtschaftshauptgruppen			
Energie-, Wasserversorgung	80,8	73,7	-7,1
Verarbeitendes Gewerbe	46,0	41,0	-5,0
Baugewerbe	48,2	50,6	2,3
Handel	41,9	40,2	-1,6
Sonstige Bereiche	57,4	41,0	-16,4
Wirtschaftsbereiche insges. ²	51,2	43,2	-7,9
nach Industriegruppen			
Chemie, Mineralölverarbeitung	43,6	35,2	-8,3
Kunststoff-, Gummiverarbeitung	44,9	42,3	-2,6
Steine, Erden, Keramik, Glas	52,1	46,0	-6,1
Metallerzeugung, -bearbeitung	48,9	42,5	-6,4
Stahl-, Masch.-, Fahrzeugbau	40,1	32,4	-7,7
Elektrotechnik, FO, EBM	44,1	41,7	-2,4
Holz-, Papier-, Druckgewerbe	53,4	49,0	-4,4
Textil, Leder, Bekleidung	39,1	34,8	-4,3
Nahrungs-, Genußmittelgewerbe	51,1	50,1	-1,0
Verarbeitendes Gewerbe insges.	45,8	40,8	-5,1



Finanzierung und Strukturwandel im Unternehmenssektor

Von Siegfried C. Cassier

Das mir gestellte Thema ist so weit gefaßt, daß ich mir die Freiheit nehmen kann, meine Überlegungen in jede Richtung zu entfalten; andererseits bin ich gerade deswegen gezwungen, für meine Darlegungen einen möglichst klar nachvollziehbaren Kurs abzustecken.

Zur Kursbestimmung mache ich daher folgende Vorbemerkungen:

Vorbemerkung 1: Ich äußere mich aus der Sicht des praktizierenden Bankvolkswirts. Für den Mangel an akademischer Fachraffinesse, den Sie bemerken werden, hoffe ich, Sie dadurch entschädigen zu können, daß ich einen willkommenen Einblick in Probleme gebe, mit denen man sich in den grauen Niederungen der Finanzierungspraxis und des strukturverändernden Geschäfts auseinandersetzt.

Vorbemerkung 2: Obwohl der Begriff "Strukturwandel" nationalökonomisch gemeint ist, werden meine Ausführungen im wesentlichen betriebswirtschaftlicher Natur sein. Damit will ich der im Vortrag von Herrn Geer betonten Tatsache Rechnung tragen, daß der Strukturwandel letztlich in Unternehmen stattfindet und von Unternehmen finanziert werden muß.

Vorbemerkung 3: Mein Thema interessiert mich in erster Linie unter dem Aspekt, ob geeignete Finanzierungsinstrumente und ausreichende Finanzierungsmittel zu angemessenen Konditionen zur Verfügung stehen, damit der Strukturwandel im Unternehmenssektor von der Finanzierungsseite her nicht behindert, sondern gefördert wird. Was ist

damit gemeint, und was heißt überhaupt "Finanzierung" einerseits, "Strukturwandel" andererseits?

Vorbemerkung 4: Unter Finanzierung verstehe ich zweierlei: einmal die Beschaffung von Finanzierungsmitteln für neue unternehmerische Aktivitäten, und zwar sowohl intern aus dem cash-flow als auch extern über die Kredit- und Kapitalmärkte (dies schließt alle Formen der Fremd- und Eigenkapitalbeschaffung ein); zum anderen, und dies wird in der aktuellen Diskussion manchmal vernachlässigt, ist auch der umgekehrte Vorgang, nämlich das Nachschießen von Finanzierungsmitteln im Zuge von Desinvestitionen, in die Überlegungen einzubeziehen. Erst wenn beides zusammen gesehen wird, hat man den vollen Gehalt dessen vor sich, was Schumpeter als "schöpferische Zerstörung" gekennzeichnet hat. Eine spezifisch nordrhein-westfälische Komponente kann ich meinem Thema eigentlich nur unter dem zuletzt genannten Gesichtspunkt abgewinnen, denn in diesem Land gibt es bekanntlich eine massive Anhäufung älterer Sachkapitalbestände, die zerstörungsbedroht sind. Ein Indiz dafür findet sich auch in den Tabellen zum Vortrag von Herrn Löbbecke¹: Die Sachanlagenquote der Aktiengesellschaften in Nordrhein-Westfalen betrug 1979 das 1,34-fache (1969 erst das 1,05-fache) der Vergleichszahlen für das Bundesgebiet insgesamt.

Vorbemerkung 5: Strukturwandel im Unternehmenssektor soll in diesem Vortrag bedeuten, daß die Anteile einzelner Produkte und Produktionsverfahren an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung nachhaltig zurückgehen, weil ihre Kosten in den Marktpreisen nicht mehr hereingeholt werden können, so daß nicht nur einzelne Grenzanbieter, sondern eine größere Anzahl etablierter Firmen der gleichen Branche die Produktion einschränken oder aufgeben muß. Die Kehrseite besteht natürlich darin, daß andere - insbesondere neue - Produkte und Produktgruppen in das Branchenspektrum eingeführt werden oder eingeführt werden sollten, damit keine Beschäftigungs- oder Einkommensverluste auf Dauer entstehen.

Eine wichtige praktische Voraussetzung für die Behandlung meines Themas besteht in der Wahl eines geeigneten Bran-

¹ Vgl. Tabelle 11.

chenrasters, in dem sich der Strukturwandel widerspiegeln kann. Die meisten Branchenraster sind viel zu grob; so ist z.B. der Maschinenbau, branchenmäßig gesehen, ein Makrokosmos. Wir fächern ihn in meiner Bank für Branchenanalysen in 33 Einzelsparten auf. Je größer das Branchenraster, desto mehr an Strukturwandel wird verdeckt. Und je feinmaschiger das Raster angelegt wird, desto mehr an Strukturwandel entdeckt man. Für die Finanzierungspraxis jedenfalls ist der Strukturwandel aufgrund ihrer notwendigerweise differenzierteren Branchendefinition wesentlich älter als die aktuelle Diskussion über ihn.

Zu berücksichtigen ist ferner, daß es in Gestalt von neuen Produktionsverfahren eine branchenübergreifende Version des Strukturwandels gibt, die besondere Finanzierungsprobleme aufwirft. Zu denken ist hierbei nicht nur an den technischen Fortschritt und den internationalen Wettbewerb, sondern auch an abrupte Vorgänge wie den Ölpreisanstieg, der neue Techniken der Energiegewinnung und der Energieverwendung erzwungen hat. Zu denken ist ferner an Umweltschutzaufgaben, die zu kostspieligen Investitionen zwingen. Sie zeichnen sich ebenso wie manche Investitionen zur Energieeinsparung dadurch aus, daß sie nicht durch Veränderungen auf den Absatzmärkten veranlaßt sind, bei denen ein entsprechend großer Preisspielraum für die Erwirtschaftung der Finanzierungskosten zur Verfügung steht. Vielmehr ist die Investition hier von Auflagen oder von der Kostenseite her veranlaßt. Und es bleibt problematisch, ob die Finanzierungskosten langfristig auf die Absatzpreise abgewälzt werden können.

Wesentlich ist auch die Frage, ob sich der Strukturwandel im Rahmen von Konzernen und Unternehmen mit einer breiten Produktpalette vollzieht, oder ob (kleine) Ein-Produkt-Unternehmen betroffen sind bzw. mittelständische Firmen, in denen das vom Strukturwandel betroffene Produkt der wesentliche Umsatzträger ist. Im Konzernverbund ist der Strukturwandel auch finanzierungsmäßig leichter zu bewältigen. Im anderen Fall steht gleich die Existenz des ganzen Unternehmens auf dem Spiel. Von daher können forcierte Strukturveränderungen gesellschaftspolitisch und wettbewerbspolitisch unerwünschte Konzentrationsvorgänge nach sich ziehen.

Ich werde mich zuerst mit der Finanzierung absterbender Aktivitäten befassen. Das kann Sie nicht mehr überraschen, nachdem ich die Bedeutung dieses Punktes schon betont habe. Danach beschäftige ich mich mit der Finanzierung neuer bzw. schnell wachsender Aktivitäten.

1. Finanzierung absterbender Aktivitäten

1.1. Was ist zu finanzieren?

Infolge der Energiepreissprünge seit 1973 hat sich das Sachanlagenkapital der Industrie in den Vereinigten Staaten von Amerika um 11 bis 21 vH entwertet². Für die Bundesrepublik Deutschland darf man ähnliches annehmen, weil der "return on investment", z.B. bei energiekostenintensiven Feuerungsanlagen, nachhaltig gesunken ist. Das heißt: diejenigen Produzenten, die noch oberhalb der Rentabilitätsschwelle operieren, mußten Wertberichtigungen auf den noch nicht abgeschriebenen Teil ihrer Sachanlagen bilden. Daß es sich hierbei letztlich um einen notwendigen Finanzierungsvorgang handelt, zeigt sich am deutlichsten bei den Grenzproduzenten, denn sie wurden in großer Zahl durch den Ölpreisschock nachhaltig unter die Rentabilitätsschwelle gedrückt, ihr Sachkapital mußte voll abgeschrieben werden. Sie hatten also Verluste zu tragen - zunächst natürlich zu Lasten der Eigenkapitalgeber, dann aber möglicherweise auch zu Lasten von Kreditgebern.

Was hier an dem Sonderfall der Energiepreisentwicklung abgelesen werden kann, hat in Wirklichkeit eine viel allgemeinere Gültigkeit. Der technische Fortschritt steigert nämlich die Leistungsfähigkeit von Maschinen und Anlagen regelmäßig so schnell, daß bereits installierte Anlagen, die im Rahmen ihrer geplanten normalen Nutzungsdauer technisch noch lange einsatzbereit wären, wirtschaftlich gesehen oft vor dieser Zeit entwertet sind. Das gilt z.B. für den Werkzeugmaschinenpark, der durch die neu entwickelten elektronischen Steuerungen weitgehend obsolet geworden ist.

² Nach Angaben von E. Berndt und D. Wood (MIT), bisher unveröffentlicht.

Problematisch wird es immer dann, wenn ein Unternehmen gegenüber seiner moderner ausgerüsteten Konkurrenz zurückfällt - sei es im Blick auf den Angebotspreis, die Lieferbereitschaft, die Produktqualität oder, was am schwersten wiegt, im Blick auf die Substitution durch Produktinnovation. Es können dann bilanzielle Abschreibungen erforderlich werden, die über das steuerlich und kalkulatorisch Mögliche weit hinausgehen. Da die Finanzierung solcher Abschreibungen äußerst schwer fällt, werden die Unternehmen versuchen, von den an sich entwerteten Anlagen zu retten, was zu retten ist, d.h. die Umstrukturierung wird verzögert, solange und soweit dies nur möglich ist.

Noch krasser stellt sich die Finanzierungsfrage bei der Stilllegung ganzer Anlagen, also im Falle der Liquidation von Betriebsteilen oder ganzen Unternehmen. Hier geht es nicht nur um Desinvestitionen, also um das Abwracken, und um das Umwidmen von Immobilien für völlig neue Verwendungen. Hinzu kommt - unter dem Stichwort Sozialplan (§ 112 Betriebsverfassungsgesetz³) - der hohe Finanzierungsbedarf für Abfindungen zugunsten von Arbeitnehmern, die nicht mehr im gleichen Unternehmen weiterbeschäftigt werden können⁴. Eine naheliegende Verhaltensweise vieler Unternehmer dürfte darauf hinauslaufen, den Liquidationszeitpunkt möglichst weit hinauszuschieben, statt möglichst früh umzustrukturieren.

1.2. Wer trägt die Absterbekosten?

Zu wessen Lasten geht nun letztlich die im Strukturwandel unvermeidliche Kapitalvernichtung, d.h. wer finanziert die erforderlichen Wertberichtigungen, Abschreibungen und Verluste? In einer Wirtschaftsverfassung mit überwiegend privaten "property rights" ist dies selbstverständlich die Aufgabe der Eigenkapitalgeber. Aber sie werden die Aufgabe abzuwälzen versuchen, zum Teil haben sie schon dadurch Vorsorge getroffen, daß sie von Anfang an Rechts-

³ Durch die zur Zeit anstehende Novellierung (Einfügung eines § 112a) sollen die Sozialplankosten begrenzt werden.

⁴ In den Jahren 1982/83 betrug diese im Durchschnitt 5000 DM je Kopf; vgl. Streit um Kopfgeld. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 38 (1984), Nr.20, S. 24.

formen mit Haftungsbegrenzung wählen. Einen wesentlichen Teil der Anpassungslasten haben daher nicht die Eigenkapitalgeber selbst, sondern ihre unmittelbaren Geschäftspartner, insbesondere ihre Lieferanten, zu tragen. Um eine Zahl zu nennen: die Insolvenzverluste beliefen sich 1983 insgesamt auf 13 Mrd. DM.

Gefährdet sind aber auch die Kreditinstitute. Es wird oftmals zu wenig gewürdigt, daß in ihrem Kredit-Portefeuille die schwächeren Engagements eine beachtliche Rolle spielen. Dies läßt sich nachweisen, indem man die Unternehmen innerhalb ihrer Branchen nach der Höhe ihres Verschuldungsgrads, d.h. der Relation der Fremdmittel zur Bilanzsumme staffelt und den Verschuldungsgrad der einzelnen Unternehmen mit der Höhe ihrer Gesamtkapitalrendite vergleicht. Dabei kommt man in vielen Branchen zu einer negativen Korrelation, d.h. die ertragsschwächsten Kreditnehmer nehmen die relativ höchsten Kredite in Anspruch. Ein wesentlicher Teil des Bankenwettbewerbs dreht sich daher - für das Publikum schwer nachvollziehbar - um die Minimierung von Risiken, die einen echten Wertberichtigungsbedarf auf das Kredit-Portefeuille zur Folge haben könnten.

Wenn die Strukturveränderungen im realwirtschaftlichen Sektor sich beschleunigen oder häufen, wie es zur Zeit zweifellos der Fall ist, steigt nicht nur der Wertberichtigungsbedarf einzelner Banken, sondern das Niveau an Wertberichtigungen im Kreditgewerbe allgemein; und dann lassen sich die Absterbekosten schwach gewordener Engagements zum Teil über eine wettbewerbsneutrale Margenerweiterung, also zu Lasten der Gesamtheit aller Kreditnehmer und Sparer, finanzieren. So lag der Zinsüberschuß aller deutschen Banken 1983 um 0,25 bis 0,5 vH über den Ergebnissen von 1977 bis 1981. Um noch einmal eine Zahl zu nennen: 0,5 vH des Geschäftsvolumens entspricht nach den Zahlen von 1983 immerhin einem Finanzierungsbeitrag von 13 bis 14 Mrd. DM⁵. Aber natürlich bleibt für die Glückloseren unter den Kreditinstituten noch genügend an differenziertem Wertberichtigungsbedarf zu finanzieren übrig - abzulesen an Bankschließungen, Dividendenausfall usw.

⁵ Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

Insgesamt ist festzuhalten, daß den scheiternden Unternehmen die Abwälzung der Absterbekosten auf die Gesamtheit aller Geschäftspartner, Bankkreditnehmer und Sparer oder wenigstens auf die Banken selbst teilweise durchaus gelingt, und zwar - soweit es die Banken betrifft - trotz aller Sicherheiten, die im Verwertungsfall naturgemäß auch nur den Wertverfall widerspiegeln können, der ja gerade den Strukturwandel im realwirtschaftlichen Sektor kennzeichnet. Es klingt etwas zynisch, läßt sich aber kaum leugnen, daß diese Art von Abwälzung den Strukturwandel alles in allem eher erleichtert. Daher sollte man bei der anstehenden Insolvenzrechtsreform Konkurse nicht erschweren.

Von großer Tragweite ist meines Erachtens die Frage, ob sich offensichtlich erforderliche Umstrukturierungen, d.h. hier Stilllegungen und außerplanmäßige Abschreibungen, rechtzeitig und geräuschlos bewerkstelligen lassen - als Beispiel nenne ich den in den letzten Jahren mit großem Erfolg praktizierten Abbau hoher Überkapazitäten in der europäischen Chemiefaserindustrie -, oder erst spät und dann meist geräuschvoll mit Hilfe von Staatsbürgschaften, Subventionen oder Konkursen - Beispiel hierfür ist der erfolglose Versuch zum geordneten Kapazitätsabbau in der westdeutschen Stahlgußindustrie, der im Frühjahr 1984 unternommen wurde. Dort war daran gedacht, daß im Rahmen eines Strukturkrisenkartells ausscheidungswilligen Gießereien von den weiterproduzierenden Konkurrenten die Stilllegungskosten vergütet werden sollten. So wurde es - sogar mit öffentlicher Unterstützung - u.a. in Großbritannien und Frankreich in dieser Branche tatsächlich praktiziert. In Deutschland scheiterte der Plan daran, daß nicht genügend Kapazität zur Stilllegung angeboten wurde. Die Situation veränderte sich bald darauf insofern, als mehrere Stahlgießereien in Konkurs gingen.

Den Hauptgrund für die erfolgreiche, geräuschlose Anpassung in der Chemiefaserindustrie und den Mißerfolg in der Stahlgußindustrie sehe ich im unterschiedlichen Diversifizierungsgrad dieser Branchen. Chemiefasern werden in stark diversifizierten Konzernen produziert, Stilllegungen können durch Gewinne aus ertragbringenden Konzernteilen finanziert werden. Die Stahlgußproduktion dagegen verteilt sich auf 70 bis 80 überwiegend mittelständische Firmen

mit schmalen Produktpaletten. Die meisten von ihnen haben übrigens ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen. Stilllegungen bedeuten für sie, daß Familienvermögen untergehen. Dagegen wehren sie sich bis zuletzt, und damit verlangsamen und verteuern sie den Strukturwandel. Vielleicht fördern sie damit auch nur die Unternehmenskonzentration. Jedenfalls: das Absterben kleiner Unternehmen ist finanziell noch mühsamer als ihre Neugründung. Eine nochmalige Zuspitzung erfährt diese Problematik, wenn man an die Massenproduktion in Großbetrieben mit wenig diversifizierten Produktionsprogrammen denkt, z.B. an die Stahlindustrie. Hier wachsen die Anpassungsverzögerungen enorm an, weil eine große Anzahl von Beschäftigten und die Lebensfähigkeit ganzer Städte auf dem Spiel stehen.

Man könnte an eine generelle Verkürzung der steuerlichen Abschreibungsfristen oder Subventionen denken, um die Anpassung von der Finanzierungsseite her zu erleichtern - jedenfalls gäbe es hierfür bessere Rechtfertigungsgründe als für die Masse der bereits vorhandenen Subventionen. Drei Viertel der 80 Mrd. DM, die 1982 in Form von Finanzierungshilfen einschließlich Steuervergünstigungen und zinsvergünstigten Darlehen in den Unternehmenssektor geflossen sind, entfallen auf Wohnungsbau, Bergbau, Eisenbahn, Werften und Landwirtschaft⁶. Es ist offensichtlich, daß der größte Teil der genannten Summe aus Erhaltungssubventionen besteht. Sie mögen historisch und politisch schwer vermeidbar sein, aber ökonomisch sind sie, wenigstens im Blick auf den gebotenen Strukturwandel, kontraproduktiv und damit sinnlos. Wenn sie statt dessen eingesetzt würden, um das Abwracken von Überkapazitäten und die Umstrukturierung zu fördern, wären sie volkswirtschaftlich klüger investiert.

⁶ Vgl. HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - Strukturbericht 1983. Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Hamburg 1984, S. 195ff.

2. Finanzierung neuer oder schnell wachsender Aktivitäten

2.1. Was ist zu finanzieren?

Unsere Vorstellungen über den langfristigen Finanzierungsbedarf für den Aufbau und das Wachstum von Unternehmen orientieren sich weitgehend an Firmenbilanzen, vielleicht auch an dem Schema der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Es ist aber m.E. ein Trugschluß, zuerst oder vielleicht sogar ausschließlich an Investitionen in Maschinen, Anlagen und Bauten zu denken. Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) und Aufwendungen zur Erschließung von neuen Absatzmärkten, also Vertriebskosten einschließlich der Ausgaben für das gesamte Marketing, für Werbung und für den Aufbau teurer Verkaufsorganisationen, bedürfen mindestens in gleicher Weise, wenn nicht vorrangig einer Bereitstellung von langfristig verfügbaren Finanzierungsmitteln. Dies gilt besonders im Falle von Innovationen, die erst Sinn machen, wenn sie am Markt durchgesetzt werden können. Auch Investitionen in FuE und in den Vertriebsapparat amortisieren sich erst auf längere Sicht - genauso wie Bau- und Ausrüstungsinvestitionen. Um einige Zahlen⁷ zu nennen: die Sachanlageinvestitionen eines Querschnitts expandierender mittlerer Unternehmen aus der Verarbeitenden Industrie gehen nicht über 4 bis 5 vH des Umsatzes hinaus; dagegen liegt der FuE-Aufwand der 6 forschungsintensivsten Branchen, die gut 80 vH aller industriellen FuE-Aufwendungen auf sich vereinigen, zwischen 3 und 24 vH des Umsatzes; der Vertriebsaufwand erreicht bei kleinen und mittleren Industrieunternehmen ebenfalls 4 bis 5 vH.

Der Trend der Investitionen für Bauten und Ausrüstungen weist nur bei den Unternehmen des Dienstleistungssektors steil nach oben. In der Industrie nimmt der Investitionsbedarf - gemessen an den Umsätzen - eher ab. Die Investitionskurve verläuft hier insgesamt recht flach. Das liegt daran, daß Leasinggesellschaften für die Industrie investieren, aber auch daran, daß der Investitionsbedarf je

⁷ Vgl. Mitteilungen der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Industriekreditbank AG - Deutsche Industriebank, Nr. II/1984, S. 24 und S. 34.

Produkteinheit, beispielsweise durch den technischen Fortschritt bedingt, in manchen Bereichen abnimmt. Auch spielen kapitalsparende Umrüstungen eine große Rolle. Ein gewichtiger Sonderfall davon ist, daß der große Bestand an Industriebauten für andere als die ursprünglich geplanten Verwendungen neu genutzt werden kann, so daß der Anteil des Industriebauvolumens tendenziell abnimmt.

Die Grundsatzfrage, wie sich das Wachstum im Strukturwandel finanzieren läßt, ist dahingehend zu beantworten, daß ausreichende Finanzierungsmittel und geeignete Finanzierungsinstrumente verfügbar sind, daß aber vielfach die marktgerechten und usancengemäßen Voraussetzungen für den Einsatz der Finanzierungsinstrumente fehlen, und zwar auf beiden Seiten - sowohl bei den Kapitalgebern im monetären als auch bei den Kapitalnehmern im realwirtschaftlichen Sektor. Das rückt die Verschiedenartigkeit und Besonderheiten des Strukturwandels und die Angemessenheit der jeweiligen Finanzierungen in den Vordergrund.

2.2. Vorrang für Eigen- und Selbstfinanzierung

Es ist unmittelbar einleuchtend, daß die Risikotransparenz im Strukturwandel abnimmt. Es ist sicher auch richtig, daß "das Risiko des Strukturwandels (bei Innovationen nicht nur) besonders groß erscheint, sondern ... schlicht unbekannt ist"⁸. Je unbekannter die neue Technik, das neue Produkt, die Reaktion des Absatzmarktes, desto mehr muß die Kreditgewährung hinter den Bedarf an Eigenkapital zurücktreten. Daher ist es kein Zufall, daß erfolgreich innovierende, expandierende Firmen, wie im Geschäftsbericht meiner Bank für 1983/84 anschaulich dargestellt wurde, eine deutlich bessere Eigenkapitalausstattung aufweisen als der große Rest der weniger erfolgreichen Unternehmen.

Die wirtschaftliche Basis für jede angemessene Eigenkapitalausstattung bleibt dabei selbstverständlich die Selbstfi-

⁸ Vgl. E. Staudt, Innovationsbarrieren und ihre Überwindung. - Thesen aus einzelwirtschaftlicher Sicht. In: Tagungsband des Vereins für Socialpolitik anläßlich der Jahrestagung in Travemünde am 19.9.1984, in Vorbereitung.

finanzierung über den Produktpreis, insbesondere wenn es sich um FuE- und Marketing-Investitionen für Innovationen handelt. Neue Produkte sind relativ preisunelastisch. Innovationen erweitern also die Preisgestaltungs- und Ertragspielräume, vorausgesetzt, daß sie den Test am Markt erfolgreich bestehen.

Auf eine ausreichende Selbstfinanzierung als Ausweis für angemessene Ertragskraft kann auch kein Unternehmen verzichten, das Eigenkapital vom Kapitalmarkt an sich ziehen will. Möglichkeiten der Zuführung neuen Beteiligungskapitals in jederlei Rechtsform stehen in unserem Lande reichlich zur Verfügung - von einer inzwischen zweistelligen Anzahl von Venture-Capital-Fonds über Aktienemissionen bis hin zur Übernahme von Kapitalanteilen an Firmen in personengebundener Rechtsform durch Beteiligungsgesellschaften, die ihrerseits an der Börse notiert sind. Wenn trotzdem hin und wieder noch über einen Mangel an Eigenkapital geklagt wird, so muß dies Ursachen haben, die nicht im Finanzierungsbereich selbst liegen, sondern in fehlenden Finanzierungsvoraussetzungen.

Ganz auf der Linie dieser Überlegung liegt die Aussage von Staudt in seinem Travemünder Vortrag: "Schließlich lassen sich die meisten Innovationswiderstände ... in ihren Kosten als Risikokapitalmangel abbilden." Solche Innovationswiderstände sind nach Staudt technisch, personell, sozial oder regelungsbedingt. Ich füge hinzu, daß Innovation in der aktuellen Diskussion viel zu sehr unter dem Gesichtspunkt neuer Techniken betrachtet wird, während das eigentlich Unternehmerische, also gerade die Kombination der Produktionsfaktoren und ihre Durchsetzung am Markt, vernachlässigt wird. Wo alle Perspektiven zueinander passen, stehen für jeden innovierenden Unternehmer mehrere Wagnis-Finanziers in Konkurrenz.

Um noch anschaulicher zu machen, worauf es bei der Finanzierung strukturverändernder wirtschaftlicher Aktivitäten in Wirklichkeit ankommt, sei auf zwei Sonderformen der Firmengründung aufmerksam gemacht, bei denen neben dem erforderlichen Kapital vor allem von Anfang an unternehmerisches know-how und der ganze Apparat eines etablierten Unternehmens mit zur Verfügung stehen. Dabei denke ich einmal an die sogenannten "spin-offs": Hier

machen sich Erfinder oder Produktionsspezialisten als Mitarbeiter großer Unternehmen mit ihrer Erfindung oder ihrer Spezialisierung selbständig und stützen sich dabei auf die Zusammenarbeit mit dem Unternehmen, aus dem sie hervorgegangen sind. Auf gleicher Linie liegt die Unternehmensgründung im Rahmen eines Industrieparks. Bei einem Industriepark werden den einzelnen Mietern wichtige Management- und Verwaltungsfunktionen zentral gegen Gebühren zur Verfügung gestellt. Es gibt eine zunehmende Anzahl derartiger Einrichtungen auch in unserem Lande. Der zweite Hinweis betrifft die gezielte Ansiedlung neuer Unternehmen durch Konzerne mit schrumpfender Massenproduktion, wie z.B. British Steel. Bei allen kritischen Argumenten, die man gegen die britische Stahlpolitik vorbringen kann, finde ich es doch anerkennenswert, daß die British Steel Corporation (Industry) Ltd. seit 1978 in den britischen Stahlgebieten 1 250 Unternehmen zur Gründung, Erweiterung oder Standortverlagerung verholfen hat. Dabei sind über 19 000 neue Arbeitsplätze entstanden. 14 000 weitere neue Arbeitsplätze sollen auf diese Weise bis 1986 hinzukommen. Über ähnliche Vorgänge wird aus der französischen verstaatlichten Industrie berichtet. Ein derartiger Kapital- und know-how-Transfer aus schrumpfenden Bereichen in neue wirtschaftliche Aktivitäten wäre auch in der Bundesrepublik denkbar.

2.3. Fremdfinanzierung: Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren

Welchen Beitrag zur Finanzierung strukturverändernder Aktivitäten kann die Kreditgewährung leisten? Man darf den Beitrag der Fremdfinanzierung nicht unterschätzen, aber die Grenzen sind unverkennbar. Das Risiko muß überschaubar bleiben, d.h. bei der Kreditnehmerselektion werden regelmäßig die vier risikorelevanten Faktoren: Markt, Management, Technik und Finanzierungsverhältnisse unter die Lupe genommen, und dabei fallen für eine Kreditgewährung diejenigen Projekte aus, bei denen der Kreditgeber sich ein Urteil zur zukünftigen Entwicklung der risikorelevanten Faktoren nicht zutraut, bei denen keine ausreichenden Informationen zur Beurteilung vorliegen bzw. bei denen einer der Faktoren oder mehrere so kritisch

beurteilt werden müssen, daß Rückzahlung und Verzinsung des Kredits gefährdet erscheinen.

Dieses Vorgehen gehört seit eh und je zum Alltag der Investitionsfinanzierung. Es gehört ebenso zur Routine der Investitionsfinanzierung, daß sie Strukturwandel möglich macht, und dieses Vorgehen ist wesentlich älter als die aktuelle Diskussion über den Strukturwandel. Dabei darf man sich die Prognose der risikorelevanten Faktoren nicht in erster Linie als einen Vorgang der Quantifizierung denken. Praktische Geschäftskennntnis, Betriebsvergleiche, Erfahrung und Intuition spielen sicher die größere Rolle. Im Risikofeld Markt ist zu entscheiden, ob Marktanteil und Absatzprognose einen ausreichenden cash-flow versprechen. Im Risikofeld Management ist zu beurteilen, ob die Unternehmensführung langfristig stabil ist und ob sie für die zu finanzierenden neuen Aktivitäten ausreichend und vielseitig genug qualifiziert ist. Das Risikofeld Technik ist daraufhin abzutasten, ob neue Produktionsverfahren und neue Produkte einerseits technisch ausreichend erprobt sind, andererseits aber auch nicht hinter dem Stand der Technik zurückbleiben. Im Risikofeld Finanzierung sind die Angemessenheit von Finanzierungsfristen, Finanzierungskosten und Finanzierungsreserven und die Stabilität der finanziellen Verhältnisse auf lange Sicht zu verifizieren.

Ein solches Rigorosum können durchaus auch ausgesprochen innovative Projekte bestehen. Aber die Risikorelevanz aller Beurteilungsfaktoren spitzt sich zu, sobald man es mit Neugründungen zu tun hat. Denn hier hängt die Erfolgsprognose des ganzen Unternehmens von der Erfolgsprognose einzelner Innovationen ab. Die Bewährung am Markt fehlt noch völlig. Dabei ist der Test am Markt ausschlaggebend, ihn kann keine Prognose am grünen Tisch ersetzen.

Es ist für mich nach wie vor eine offene Frage, inwiefern der Strukturwandel von der Gründung neuer Unternehmen abhängig ist und inwiefern er sich in etablierten Mehr-Produkt-Unternehmen vollziehen kann. Für ein Urteil darüber, wie der Strukturwandel finanziell bewältigt werden kann, sind richtige Antworten auf diese Frage von großer Bedeutung. In erfolgreich operierenden Mehr-Produkt-Unternehmen können die Chancen der gewinnbringenden Pro-

dukte, die einen hohen Marktanteil haben und deren Produktlebenszyklus noch nicht zu weit fortgeschritten ist, die Risiken hinzukommender innovativer Teile des Produktionsprogramms überdecken. Hier ist auch die Fremdfinanzierung am wenigsten problematisch. Dieser sozusagen evolutionäre Strukturwandel, d.h. die Einführung neuer Produkte im Rahmen am Markt gut eingeführter älterer Produktionsprogramme, hat gewiß ein größeres Gewicht, als vielfach angenommen wird. Daher wird die Finanzierung des Strukturwandels oft wohl auch zu sehr problematisiert und dramatisiert. Auch in kleinen und mittleren Mehr-Produkt-Unternehmen gehen ständig lautlose Strukturveränderungen großen Umfangs vor sich, die in der grob gerasterten Produktionsstatistik vielleicht nicht zu Buche schlagen. So haben wir beispielsweise in meiner Bank festgestellt, daß über 50 vH der Kundenfirmen, die in den Rezessionsjahren 1980 bis 1982 erfolgreich waren, in dieser Zeit neue Produkte eingeführt haben, die sowohl für die Firma als auch für den Markt neu waren. Ebenso haben wir bei einer systematischen Überprüfung der Branchenzuordnung unserer Kundenfirmen die Erkenntnis gewonnen, daß etwa jede fünfte Firma innerhalb der Kreditlaufzeit mit dem Schwergewicht ihrer Umsatztätigkeit einer anderen Branche zugeteilt werden mußte. Der Begriff "Branche" entspricht hier einer Spartengliederung mit ca. 350 Positionen.

Kurz gesagt: das Volumen an Fremdmitteln, die strukturverändernd eingesetzt sind, ist sicher beträchtlich. Probleme entstehen weniger durch fehlende Mittel als durch falsche Methoden, z.B. wenn herkömmliche Instrumente und Methoden der Finanzierung verändert werden, um im Grunde Nicht-Finanzierbares finanzierbar zu machen. Bei finanziellen Innovationen ist Vorsicht geboten. Sie können Krisen zur Folge haben, die den Strukturwandel im realwirtschaftlichen Sektor eher zurückwerfen, statt ihn voranzubringen. Dies gilt beispielsweise für variable Zinskonditionen, die unübersehbare Zinsänderungsrisiken in sich schließen. Es gilt für bequem erhältliche kurzfristige Finanzierungsmittel, deren Fälligestellung Liquiditätskrisen im realwirtschaftlichen Sektor auslösen kann. Und es gilt vor allem für alle weichen Kredite, bei deren Vergabe die Grundsätze einer sorgfältigen Kreditnehmerselektion außer acht gelassen werden.

2.4. Unterschiedliche Formen von Finanzierungssubventionen

Abschließend ein Wort zu den vielfältigen Finanzierungssubventionen, die den Strukturwandel fördern sollen. Die Stahlstandorte des Ruhrgebiets sind neuerdings mit Investitionszulagen und -zuschüssen für Neu- und Erweiterungsinvestitionen, die die sektorale Struktur verbessern sollen, in die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" einbezogen. Das erscheint mir sinnvoll. Ordnungspolitisch sind Finanzierungssubventionen zum Aufbau strukturändernder Produktionszweige, zumal an Stahl- und Bergbaustandorten, weit eher vertretbar als die in der Bundesrepublik wahrscheinlich überwiegenden Erhaltungssubventionen. Dies gilt um so mehr, als Investitionszulagen und -zuschüsse einmalige Zuwendungen sind, während die meisten Erhaltungssubventionen laufend zur Zahlung fällig werden. Laufende Subventionszahlungen entsprechen den ordnungspolitischen Grundsätzen einer sozialen Marktwirtschaft nur, wenn sie, falls überhaupt nötig, befristet und degressiv gewährt werden. Diese Merkmale - befristet und degressiv - treffen auch auf das umfangreiche Angebot zinsbegünstigter Darlehensmittel für die Finanzierung neuer Aktivitäten zu. Denn mit der Darlehenstilgung nimmt auch der Subventionseffekt ab, und die Laufzeitbegrenzung bedeutet in sich eine Befristung der Subvention. Unter diese Charakterisierung fallen z.B. alle von der Kreditanstalt für Wiederaufbau - für Rationalisierung, Modernisierung, Energieeinsparung, neue Produktionsverfahren, neue Produkte und umweltfreundliche Produktion - ebenso wie die aus ERP-Mitteln als Eigenkapitalhilfe und als Existenzgründungskredite angebotenen Finanzierungsmittel. Zu erwähnen sind unter dieser Rubrik auch die auf fünf Jahre befristeten Zinssubventionen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl bei Kreditgewährungen zugunsten des Aufbaus neuer Arbeitsplätze außerhalb der Stahlindustrie an Stahlstandorten. Ebenfalls ordnungspolitisch vertretbar und förderlich für den Strukturwandel sind die Personalkostenzuschüsse zur Mitfinanzierung von Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen in kleinen und mittleren Unternehmen. Ihre Befristung ergibt sich ansatzweise daraus, daß sie jedes Jahr neu beantragt werden müssen.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung ertragversprechender neuer Aktivitäten durch Subventionen wird regelmäßig vor sogenannten Mitnahmeeffekten gewarnt. Ein Mitnahmeeffekt entsteht, wenn eine wirtschaftliche Aktivität auch ohne die angebotene Finanzierungssubvention ihren Lauf nehmen würde, diese aber trotzdem in Anspruch genommen wird. Ein Teil solcher Mitnahmeeffekte ist im Strafrecht (§ 264 StGB) eindeutig definiert und wird als Subventionsbetrug mit 5 Jahren Haft bedroht. Alle anderen Mitnahmeeffekte sind zu Unrecht anrühlig. Wenn die Entscheidung für weitreichende Ausgaben auf seiten der Unternehmen allein davon abhängig wäre, daß die Finanzierungssubvention fließt, so wären die meisten derartigen Entscheidungen wahrscheinlich wirtschaftlich nicht mehr vertretbar. Mitnahmeeffekte sind also insofern als Impulsgeber zu verstehen, die erwünschte strukturverändernde Unternehmerentscheidungen zwar nicht bewirken, wohl aber beschleunigen können.

Abschließend darf ich den Inhalt meiner Ausführungen in drei Sätzen zusammenfassen:

Erstens: Es gibt genügend geeignete marktgerechte Finanzierungsmittel und Finanzierungsinstrumente, um neue Produkte und Produktionsverfahren durchzusetzen.

Zweitens: Die Probleme der finanziellen Liquidation abschreibungsreifer Sachkapitalanlagen verzögern den Umbau der Produktionsstruktur.

Drittens: Das Tempo des Strukturwandels wird von der unterschiedlichen Breite der Produktionsprogramme der einzelnen Unternehmen stark mitbestimmt.

Ordnungspolitische Implikationen der regionalen Strukturpolitik

Von Hans Besters

Der Bereich der regionalen Strukturpolitik gehört eigentlich nicht zu meinem Repertoire - hauptsächlich weil das, was unter Regionalpolitik heute angeboten wird, mich nicht zu überzeugen vermag. Wenn man so will, trete ich hier somit als Außenseiter auf. Gegenüber den Insidern weist diese Rolle zwei unterschiedliche Aspekte auf:

- zum einen den sicherlich bedenklichen, weil diejenigen, deren tägliches Geschäft die Regionalpolitik ist, über den besseren Informationshaushalt verfügen;
- zum anderen aber auch den distanzierteren, weil diejenigen, die die Regionalpolitik bereits als etabliert hinnehmen, sich inzwischen weitgehend mit dem "Förderstaat" arrangiert haben.

Meine Vorbehalte gegen eine eigenständige Regionalpolitik möchte ich in 12 Punkten erläutern, die als Orientierungshilfe gedacht sind.

1. Die Regionalpolitik stellt sich die Volkswirtschaft in einzelne Regionen unterteilt vor. Diese weisen einen unterschiedlichen Industriebesatz auf. Die einen haben ihren Schwerpunkt im konsumnahen, die anderen im konsumfernen Bereich, die einen weisen eine differenzierte, die anderen eine Monostruktur auf. Immer aber sind die jeweiligen Branchen für die wirtschaftliche Aktivität entscheidend. So geht es beispielsweise dem niedersächsischen Zonenrandgebiet nicht wegen der nahen Zonengrenze schlecht, sondern weil das dort ansässige Automobilwerk nicht mehr floriert; das Ruhrgebiet hat nicht als historischer Industriestandort

Schwierigkeiten, sondern weil die dort ansässigen Altindustrien (Bergbau und Stahlindustrie) unter Überkapazitäten leiden. Die Fragestellung konzentriert sich also stets auf den sektoralen Industriebesatz, der von einem Tief betroffen ist. Das wird auch durch regionale Strukturuntersuchungen bestätigt, die durchweg sektoral angelegt sind¹. Falls überhaupt ein struktureller Handlungsbedarf festgestellt wird, handelt es sich stets um sektorbezogene staatliche Aktivitäten. Was bleibt dann für die eigenständige Regionalpolitik, wenn man einmal die problematische Abgrenzung von Teilregionen beiseite läßt?

2. Entscheidend ist somit die sektorale Strukturmisere, von der alle Welt spricht, ohne sich viele Gedanken darüber zu machen, wie diese zustande gekommen ist; dies wäre indessen für den Einsatz eines sinnvollen Instrumentariums vonnöten. Hier ist u.a. auf die verhängnisvolle Konjunkturpolitik aufmerksam zu machen, die in der Stabilisierung annähernder Vollbeschäftigung versagt, die Wirtschaft vielmehr in eine anhaltende Stockung geführt hat. Um es bildhaft auszudrücken, könnte man auf einen zur Energiegewinnung durch Wasserkraftwerke genutzten See (wie etwa den Schluchsee oder den Walchensee) zurückgreifen: Je mehr Wasser in Stoßzeiten über die Turbinen geleitet, der Wasserspiegel also abgesenkt wird, um so deutlicher treten die Unebenheiten des Seebodens zu Tage. Das, was dann zum Vorschein kommt, wären die Strukturschwächen. Damit wird deutlich, daß ökonomisch die Niveauabsenkung widersinnig ist; sie trifft die Wirtschaftszweige unterschiedlich, dabei alte Wirtschaftszweige, deren Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr gesichert ist, besonders hart. Wäre aber die Sicherung des Niveaus gelungen, so hätte sich das künstlich überzeichnete Mißverhältnis in den Strukturverwerfungen nicht ergeben können.

¹ Vgl. Der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr in Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Zur Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen*. Bearbeitet von H. Schaefer. Düsseldorf 1983; Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), *Strukturanalyse Ruhrgebiet, Wirtschaft des Ruhrgebietes zwischen Strukturwandel und Politik*. Essen 1982; H.-F. Eckey und P. Klemmer, *Arbeitsmarktanalyse des Ruhrgebiets*. Bochum 1983; *Strukturpolitik - Wettlauf der Regionen*. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 37 (1983), Nr. 36, S. 32ff.

Auf welche Ursache ist aber die anhaltende Niveauabsenkung zurückzuführen, wodurch ist der volkswirtschaftliche Auslastungsgrad deutlich unter das Vollbeschäftigungsniveau gedrückt worden? Ausgangspunkt ist der kostspielige Ausbau des Sozialstaats. Das Leitbild, das ihm zugrundeliegt, hat eine deutliche Ausweitung des Nicht-Marktbereichs zu Lasten des Marktbereichs und eine rapide Zunahme öffentlicher wie betrieblicher Sozialleistungen bewirkt, die die Steuerzahler mit steigenden Abgaben und die Betriebe mit steigenden Sozialkosten belastete². Zwar bescherte der Inflationsprozeß dem Staat zunächst noch "heimliche" Steuererhöhungen und den Unternehmungen Überwälzungsmöglichkeiten für steigende Kosten; sobald aber der Verlust an Geld- wie an Abgabenillusion infolge ständiger Inflation das ungebremste Ausgabengebaren sowie den Kostenauftrieb nicht mehr verschleiern konnte, zeigte sich, daß der private Sektor überfordert worden war. So hat das fehlende Kostenbewußtsein der modernen Wohlfahrtsgesellschaft den Auslastungsgrad der Wirtschaft nachhaltig und auf unbestimmte Dauer unter das Vollbeschäftigungsniveau gedrückt.

3. Was zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bereitgestellt und eingesetzt wird, sind vor allem sichtbare und unsichtbare Finanzhilfen. Deren Katalog ist heute kaum

² Die staatliche Inanspruchnahme des Bruttosozialprodukts ist zwischen 1966 und 1982 rasant gestiegen: die allgemeine Staatsquote nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung von 37,3 auf 49,8 vH, die Sozialleistungsquote allein von 25,6 auf 33,3 vH, die Abgabenquote (Steuern und Sozialbeiträge) von 34,6 auf 42,5 vH. Die Abgabenlast privater Haushalte erhöhte sich entsprechend: die durchschnittliche aller drei Haushaltstypen um 8 bis 12 Prozentpunkte, die Grenzbelastung für Haushaltstyp 1 erreichte 1982 54 vH. Im gleichen Zeitraum hat die "Verbreiterung des öffentlichen Korridors" die Zahl der Staatsbediensteten von 2,7 auf 4,0 Mill. erhöht, so daß inzwischen jeder fünfte Erwerbstätige in den Lohn- und Gehaltslisten der Gebietskörperschaften steht. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch. Stuttgart und Mainz, lfd. Jgg., sowie Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Ein Schritt voran - Jahresgutachten 1983/84. Stuttgart und Mainz 1983.

noch zu überschauen³. Dabei sollte man sich jedoch daran erinnern, daß das Geld ein generelles Tauschmittel ist und als solches nicht auf bestimmte Verwendungen beschränkt werden kann - gleichgültig, ob es über die private Geldnachfrage oder über das staatliche deficit spending in den Einkommenskreislauf gelangt. Selbst selektive Zinsvergünstigungen schließen keineswegs aus, daß das Geld nach seinem ersten Einsatz (d.h. sobald es zu Faktoreinkommen geworden ist) für Güterkategorien ausgegeben wird, die gefragt sind, also den wettbewerbsfähigen Produktionen zuwandert. Das gleiche gilt für staatliche Subventionen, Zweckzuwendungen und Entlastungen. Auch diese Gelder werden sehr bald solchen Wirtschaftszweigen zufließen, denen die privaten Käuferpräferenzen gelten, und nicht solchen Wirtschaftszweigen, denen sie gemäß den staatlichen Intentionen dienen sollen. Selbst Abschreibungsmodalitäten und Steuervergünstigungen stoßen an Grenzen, wenn man den Nachfrageaspekt daraus induzierter verbesserter Faktoreinkommen in die sogenannte zirkulare Interdependenz einbezieht. Das Geld kennt keinen regional begrenzten Kreislauf; es bleibt nicht dort, wo es die wirtschaftliche Aktivität auf Dauer beflügeln müßte - selbst in der betreffenden Volkswirtschaft bleibt es nicht, wenngleich es letztlich dorthin zurückkehren muß.

³ Nach gegenwärtigem Stand umfaßt der Katalog 13 Finanzierungshilfen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens, 36 Finanzierungshilfen aus Mitteln des Bundes, 18 Bundesbürgschaften, 2 Bundeshilfen für Behinderte und für Umweltschutz, 2 Finanzierungshilfen aus gemeinsamen Mitteln des Bundes und der Länder, 8 Finanzierungshilfen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Zu diesen 79 Finanzierungshilfen treten noch 18 des Landes Nordrhein-Westfalen, so daß sich die insgesamt verfügbaren "Töpfe" in unserer Region auf 97 (!) belaufen. Vgl. Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft. Sonderausgabe der "Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen", Frankfurt 1984.

1. Konzeption einer marktwirtschaftlichen Regionalpolitik

4. Zwar bliebe auch ohne die Verschärfung der Strukturmissere durch die verfehlte Konjunkturpolitik die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten nicht konstant; sie würde sich jedoch kontinuierlich und in kleinen Schritten verändern. Damit würden auch die Vorbehalte gegen eine Neuverteilung der Produktionsfaktoren im Raum, also gegen die passive Sanierung weitgehend entkräftet; denn Markt und Wettbewerb führen nur dann zu massiven Reallokationen, wenn die Politik einen beträchtlichen Strukturstau verursacht hat, der nicht länger aufrechtzuerhalten ist. Überdies geht die sektorale Strukturpolitik hier behutsamer vor, indem sie den Reallokationsprozeß nicht ablehnt, sondern ihn nur durch Anpassungshilfen zu dosieren versucht. Würde die regionale Strukturpolitik ebenso verfahren, müßte sie hinnehmen, daß Standortvorteile in stark konzentrierten Räumen mit der Zeit verlorengehen und neue in anderen Regionen entstehen würden. Dieser Prozeß stellt sich ohnehin ein, da in alten Regionen auf Dauer weder das dort höhere Lohnniveau gehalten noch die höheren Bodenpreise und Umweltkosten aufgebracht und bezahlt werden können.

5. Eine marktwirtschaftlich ausgerichtete Regionalpolitik hätte demnach einen bestimmten Ordnungsrahmen zu setzen und ihr Augenmerk auf die Sicherung des Wirtschaftsprozesses durch eine überzeugende Konjunkturpolitik zu konzentrieren.

Was in diesem Zusammenhang die übliche Vorstellung über die Rahmendaten als Vorbedingung für den Wirtschaftsablauf betrifft, so beziehen sich diese unter regionalem Aspekt im wesentlichen auf

- Ansiedlungspläne, die im Interesse des Landschaftsschutzes und der Stadtentwicklung liegen, also z.B. Standortplanung der Unternehmungen, Bauleitplanung der Gebietskörperschaften etc.;
- die verkehrliche Infrastruktur zur räumlichen Anbindung und Überwindung der Distanzen;

- den Umweltschutz im Wege produkt- und produktionsbezogener Beschränkungen.

Man darf jedoch nicht unbesehen alles in den Datenkranz verweisen wollen - vor allem nicht das, was durch Markt und Wettbewerb mittelbar oder unmittelbar effizienter gesteuert werden könnte; denn dann würde der Wirtschaftsprozess durch alle möglichen Reglementierungen ungebührlich eingeengt. Dieser Vorbehalt gegen die Ausuferungen des Nicht-Marktbereichs durch exzessive Rahmendaten bezieht sich mittelbar auf die wirtschaftsnahe Infrastruktur als öffentliche Aufgabe, die sich stärker am unternehmerischen Investitionsbegehren orientieren müßte, um sie wenigstens indirekt ökonomischen Allokationskriterien zu unterwerfen. Unmittelbar bezieht er sich auf den Schutz der Umwelt als bislang freies Gut, das der Preisbildung entzogen war, dessen Kosten folglich auch nicht in die Kalkulation der Unternehmungen eingehen konnten. Sobald aber diese Kosten internalisiert werden, kann die Marktsteuerung auch für den Umweltbereich nutzbar gemacht werden und funktionieren⁴.

Nur am Rande sei erwähnt, daß die künftige Konjunktur-stabilisierung in zwei Schritten angegangen werden sollte: Zunächst müßte über die Entlastung der Angebotsseite die Rentabilität der Unternehmungen und ihrer Arbeitsplätze verbessert werden. Dafür bietet die angebotsorientierte Politik entsprechende Ansätze⁵. Sodann müßte das bislang fehlende Gleichgewicht zwischen Geldversorgung und Produktionspotential hergestellt und aufrechterhalten werden. Darauf laufen die bekannten Geldmengenregeln hinaus.

6. Die Volkswirtschaft besteht nicht nur aus dem privaten Sektor, für den die Regionalpolitik gedacht ist, sondern auch aus einem (legitimen) öffentlichen Sektor, dessen Güter und Dienste mit Abgaben finanziert werden.

⁴ Vgl. H. Bonus, Neues Umweltbewußtsein - Ende der Marktwirtschaft? "List Forum", Düsseldorf, Bd. 9 (1977/78), S. 3ff.

⁵ Vgl. O. Sievert, Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. "List Forum", Bd. 12 (1983/84), S. 382ff.

- Im Unterschied zu den privaten Gütern hängt aber die Inanspruchnahme öffentlicher Güter für den Bürger als Empfänger nicht von dessen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft ab - etwa mit der Folge, daß sich für Leistungstärkere ein höherer Anspruch, für Leistungsschwächere ein geringerer Anspruch auf solche Güter und Dienste rechtfertigen ließe. Für die Finanzierung öffentlicher Güter hat grundsätzlich das Prinzip fiskalischer Gleichheit im Sinne einer gleichen Finanzausstattung pro Kopf, das von Buchanan⁶ entwickelt worden ist, zu gelten, so daß fiskalisch bedingte Wanderungsanreize ausgeschlossen sind.
- Nach dem traditionellen Derivationsprinzip hingegen bemißt sich der Anteil jeder Region an den Abgaben nach dem regionalen Steueraufkommen - und nicht nur das: Der Finanzausgleich zwischen den Regionaleinheiten (z.B. aufgrund der sogenannten "veredelten Einwohnerzahl") sowie die weit verbreitete Mischfinanzierung (z.B. für den Schwimmbad- und U-Bahnbau) verstärkt sogar erheblich die regionalen Unterschiede, so daß das Prinzip fiskalischer Gleichheit sträflich verletzt wird⁷. Es entsteht ein starker Anreiz für Haushalte und Unternehmungen, in solche Regionen zu wandern, in denen die Finanzausstattung besonders gut ist, so daß die rationale Standortwahl zugunsten der Ballungsräume - und insofern negativ - beeinflußt wird.

Das praktizierte öffentliche Finanzsystem ist folglich der Marktwirtschaft nicht adäquat. Durch die regionale Ungleichverteilung bringt es selbst die Probleme hervor, die im Wege der Regionalpolitik gelöst werden sollen. Als notwendige Ergänzung zur Marktwirtschaft müßten öffentliche Güter und Dienste nach dem Konzept des fiskalischen Fö-

⁶ Vgl. J.M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*. "American Economic Review", Menasha, Wisc., vol. 40 (1950), S. 583ff.

⁷ Gerade in Nordrhein-Westfalen werden die vertikalen Steuerkraftunterschiede durch den progressiv gestalteten Finanzausgleich noch verstärkt; vgl. D. Ewringmann, *Das kommunale Finanzsystem unter Veränderungsdruck*. "Informationen zur Raumentwicklung", Bonn, Jg. 1983, S. 386ff.

deralismus, das auf dem Prinzip fiskalischer Gleichheit beruht, bereitgestellt werden⁸. Diesem Konzept zufolge müßte jede Teilregion gleiche Finanzmittel pro Kopf der Bevölkerung zugewiesen erhalten und - um hier die bereits erwähnte wirtschaftsnahe Infrastruktur einzubinden - einen bestimmten zusätzlichen Betrag für jeden ansässigen Betrieb⁹. Im Rahmen dieser Mittel hat sie dann sowohl die geborenen Aufgaben (wie Verwaltung, innere Sicherheit etc.), als auch die gekorenen Leistungen (Schulen, Theater) sowie etwaige Zuschüsse für Wirtschaftsbetriebe (sofern sie diese nicht der Eigenwirtschaftlichkeit unterwirft) zu finanzieren. Für größere Projekte von überregionaler Bedeutung (wie Spezialkliniken, Universitäten) kämen die nächsthöheren Regionaleinheiten in Betracht. Damit wäre auch dem Prinzip der Subsidiarität Rechnung getragen.

7. Nach üblicher Vorstellung sind bestimmte Regionen durch den Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit notleidend geworden, die zurückgewonnen werden soll. Hier handelt es sich um eine vergleichbare Argumentation, wie sie uns aus der Diskussion um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der bundesdeutschen Wirtschaft geläufig ist.

Diese Analogie halte ich für bedenklich, weil der erhebliche Unterschied zwischen realen Staatsgrenzen und imaginären Regionalgrenzen nicht beachtet wird. Zwischen selbständigen Staaten bestehen Hindernisse im Warenverkehr und in der Faktorwanderung, die innerhalb einer Volkswirtschaft kaum von Belang sind.

- So sollen nach der weithin akzeptierten Export-Basis-Theorie solche gewerblichen Produktionen mit entsprechenden Arbeitsplätzen gefördert werden, die einen

⁸ Vgl. W.E. Oates, *Fiscal Federalism*. New York 1972; U. van Suntum, *Öffentliches Finanzsystem und regionale Effizienz*. "Kyklos", Basel, vol. 34 (1981), S. 216ff.; M. Junkerheinrich, *Regionale Strukturpolitik und öffentliches Finanzsystem*. Bochum 1982.

⁹ Dieser Betrag könnte nach der Zahl der Arbeitsplätze gestaffelt sein; entscheidend ist hier seine Einheitlichkeit in allen Regionen (zur Abdeckung eines Teils der "durchschnittlichen" externen Kosten).

"überregionalen" Absatz gewährleisten. Dabei übersieht man, daß diese Theorie auf dem Keynes'schen Ansatz beruht und folglich nicht nur Änderungen der relativen Güter- und Faktorpreise, sondern auch der Wechselkurse ausschließt. Zudem stützt sie das alte merkantilistische Argument von der Vorteilhaftigkeit eines Exportüberschusses: Der Zuwachs an Realeinkommen der heimischen Region hängt nämlich davon ab, daß die erforderlichen Importe ihrem Wert nach keinen "Zahlungsbilanzausgleich" bewirken, er somit zu Lasten der übrigen Regionen geht.

- Auch die Anwendung der Theorie der komparativen Kosten- und Preisvorteile auf Regionen halte ich für verfehlt. Diese Theorie fußt auf einem gegebenen Faktorréservoir und schließt Faktorwanderungen aus. Sind aber Faktorwanderungen gewährleistet, gelten nicht komparative, sondern absolute Kosten- und Preisvorteile.
- Innerhalb der Volkswirtschaft werden den Regionen bestimmte Entwicklungsziele entsprechend ihrer jeweiligen "Begabung" vorgegeben. Bereits das Bundesraumordnungsprogramm folgt im Grundsatz diesem statischen Konzept einer räumlich-funktionalen Arbeitsteilung, das wiederum ein regional unverändertes Ressourcenpotential unterstellt, welches in der Realität jedoch nicht vorgegeben sein kann.

Demnach sind bei der Übertragung von Argumenten aus der internationalen auf die interregionale Arbeitsteilung Einschränkungen am Platze. Andererseits machen beide den gleichen Fehler, wenn sie die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit von einer heimischen Produktpalette mit einem möglichst hohen Austauschwert abhängig machen, ja sogar diese - trotz ihrer Änderungen - darauf fixieren wollen. Ist nämlich der Vorsprung in diesen "sophisticated products" nicht mehr gewährleistet, weil z.B. andere Länder bzw. Regionen mit geringeren Kosten nachgezogen haben, müssen sich die terms of trade mit entsprechenden Einkommenseinbußen verschlechtern. Hinweise auf den Verlust an internationaler wie an interregionaler Wettbewerbsfähigkeit beachten diese negativen terms of trade-Effekte nicht. Schließlich gibt es immer und überall Arbeit genug; die

Frage ist nur, welche Einkommensmöglichkeiten sie gewährleistet.

2. Kritik an der interventionistischen Regionalpolitik

8. Dem Abstieg einzelner Regionen will die interventionistische Regionalpolitik in übergreifender Zuständigkeit einen Riegel vorschieben. Ihr liegt ein konkretes Leitbild zugrunde, das unabhängig von den Präferenzen der Haushalte und der Leistungsfähigkeit der Unternehmungen ist. Ihre Ziele sind die Verwirklichung einer "optimalen Wirtschaftsstruktur" sowie die "Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse" im Raum. Abgesehen davon, daß beide Ziele miteinander unvereinbar sind¹⁰, sollen sie dennoch mit entsprechenden Instrumenten gleichzeitig verwirklicht werden. Der interventionistischen Regionalpolitik liegt demnach das gesamtwirtschaftliche Ziel-Mittel-Kalkül zugrunde, das keineswegs der Marktwirtschaft adäquat ist.

Fragt man sich, warum die interventionistische gegenüber der marktwirtschaftlichen Regionalpolitik eindeutig dominiert, so stößt man auf zwei Begründungsversuche: Einmal handelt es sich um verzerrte Marktsignale durch externe Effekte, die die "optimale Wirtschaftsstruktur" verhindern; zum anderen werden politische Ziele bemüht, die Markt und Wettbewerb, welche nur der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dienen, nicht erfüllen können.

9. Was zunächst die verzerrten Marktsignale betrifft, so kennt niemand die optimale Wirtschaftsstruktur und vermag sie auch nicht zu ermitteln - gleichgültig, welche Indikatoren (Arbeitskräftereservequotient, Arbeitslosenquote, Arbeitnehmer-Pro-Kopf-Einkommen, Inlands-Pro-Kopf-Einkommen der Region, Infrastrukturausstattung) bemüht werden.

¹⁰ Während das Wachstumsziel auf die Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotentiale - wo immer sie sich finden - abstellt und damit zu regionalen Entwicklungsunterschieden führen muß, verfolgt das Ausgleichsziel gerade den Abbau solcher Entwicklungsunterschiede. Vgl. H. Besters, Neue Wirtschaftspolitik durch Angebotslenkung. 2. Aufl., Baden-Baden 1982, S. 99f.

Demnach betreibt die praktizierte Regionalpolitik eine Investitionslenkung, die der Marktwirtschaft zuwiderläuft.

Damit ist natürlich nicht gesagt, daß negative externe Effekte, wie sie in Form einer Überforderung der Umwelt sowie in der verkehrlichen Infrastruktur auftreten, keine Rolle spielen, wohl aber ist bei ihrer Neutralisierung zu beachten, daß sie kein arteigenes Problem der Marktwirtschaft darstellen, sondern in allen Wirtschaftsordnungen und bei jeder Wirtschaftspolitik auftreten. Man spricht deshalb auch von technologischen externen Effekten. Die Frage ist hier, ob man sie mit Preisen rechenbar machen oder aber der staatlichen Administration überantworten soll. Jedenfalls trägt die landläufige Vorstellung, z.B. die begrenzte Assimilationskapazität der Umwelt mittels administrativer Auflagen auf ansässige Betriebe zu verteilen, nicht dem Opportunitätskostenkalkül Rechnung. Mit der Marktwirtschaft verträgliche Lösungen wären demgegenüber, die Belastungsbeschränkung einerseits durch öffentliche Abgaben, andererseits durch handelbare Verschmutzungszertifikate zu erwirken. Im übrigen ist zu beachten, daß es sich zum größten Teil um räumlich begrenzt auftretende externe Zusatzkosten handelt, so daß selbst bei administrativen Lösungen, falls sie sich als unumgänglich erweisen sollten, untergeordnete Gebietskörperschaften zuständig wären, die auch über bessere Informationen sowie über eine höhere Legitimation bezüglich der Bewertung örtlich auftretender Belastungen verfügen¹¹.

10. Das entscheidende Gewicht weisen aber nicht die externen Effekte, die den betriebenen Interventionismus keineswegs zu begründen vermögen, auf, sondern das politische Ausgleichsziel, das mit der "Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse im Raum" umschrieben wird, für die Markt und Wettbewerb untauglich sind. Was immer man von diesem Ausgleichsziel, das auf Umverteilung hinausläuft, halten mag - gleichgültig, ob es interpersonal, interregional oder international interpretiert wird - seine Konsequenz ist, daß die Volkswirtschaft, ihre Teilregionen und letztlich alle Bürger in ihnen dadurch ärmer werden.

¹¹ Vgl. U. van Suntum, Regionalpolitik - Plädoyer für eine Kehrtwende. "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 61 (1981), S. 185.

Wenn man z.B. in diesen Tagen der Presse entnimmt, daß nach dem Stahlstandortprogramm bislang öffentliche Mittel in Höhe von 2,1 Mrd. DM notwendig waren, um 5 100 "neue" Arbeitsplätze zu schaffen (pro Arbeitsplatz also eine knappe halbe Million D-Mark), so muß man sich natürlich fragen, wieviel Investitionen und Arbeitsplätze durch die Aufbringung dieser gewaltigen Summe an anderer Stelle entweder unrentabel gemacht oder verhindert worden sind. Berücksichtigt man, daß die zu diesem Zweck belasteten Unternehmungen und Arbeitsplätze ihre Rentabilität bereits nachgewiesen haben, während die subventionierten ihre Rentabilität erst noch erweisen müssen, und rechnet die erheblichen Reibungsverluste der Bürokratie im Antrags- und Vergabeverfahren hinzu, so kann gesamtwirtschaftlich nur ein negativer Effekt übrig bleiben. Um diese Gegenrechnung kümmert sich jedoch offenbar niemand.

In der Praxis versuchen die Unternehmungen, mehrere Finanzhilfen gleichzeitig zu erlangen, was mit folgendem nachprüfbares Beispiel belegt werden kann: Ein Mittelbetrieb, der eine Investition von 15 Mill. DM durchführt, nimmt dafür folgende "Töpfe" in Anspruch: GRW-Mittel in Höhe von 3 Mill. DM, KfW-Darlehen mit Zinsvergünstigungen von 2 vH (ergibt 800 000 DM), Investitionshilfe '82 von 400 000 DM, Zulage für FuE-Investitionen und F&E-Personalkosten von 100 000 DM, Energieeinsparung von 50 000 DM, Zuschuß vom Umweltbundesamt (TA Luft) 150 000 DM, zusammen 4,5 Mill. DM oder 30 vH der Investitionssumme. Dabei ist nicht einmal sicher, daß in diesem konkreten Fall alle Möglichkeiten, an öffentliche Gelder heranzukommen, ausgeschöpft worden sind. Von welchen Stellen sind aber diese 4,5 Mill. DM abgezogen worden und welche juristischen und natürlichen Personen sind durch diese Umverteilung in ihrer Leistungsfähigkeit belastet worden?

Nehmen wir jedoch einmal das Umverteilungsziel als gegeben hin (wie immer es auch politisch "begründet" werden mag), so fragt sich, ob die darauf basierende Förderpraxis, nämlich notleidenden Regionen finanziell unter die Arme zu greifen, überhaupt ein sinnvoller Weg ist, dieses Ziel zu erreichen. Ist es tatsächlich realistisch, die Lebensverhältnisse etwa des Bayerischen Waldes an die Ballungsregion München angleichen zu wollen? Und weiter: Warum hat die

Attraktion des Ballungsraumes München trotz jahrzehntelanger Förderung des Bayerischen Waldes keineswegs abgenommen? Wenn schon Umverteilungsziel, müßte umgekehrt die Ballungsregion München teuer gemacht werden, d.h. der gewaltige Subventionsbedarf dieses Verdichtungsraumes ihm selbst angelastet und das bayerische Umfeld entsprechend entlastet werden. Wenn es etwas zu verhindern oder abzubauen gibt, dann muß es so teuer gemacht werden, daß es weh tut; nur dann ist mit der angestrebten Reaktion von Unternehmungen und Haushalten zu rechnen.

Die interventionistische Regionalpolitik, wie sie in der Bundesrepublik betrieben wird, fördert eher Ballungstendenzen und damit divergierende Lebensverhältnisse im Raum, als daß sie sie verhindert. So schafft sie erst die Probleme, die sie zu lösen vorgibt. Dieses Politikversagen fußt auf dem Irrglauben an den technokratischen Interventionismus, dem immer mehr politisch Verantwortliche verfallen sind.

Eine zentralistische, dem Umverteilungsziel verhaftete Regionalpolitik ist ungeeignet, die Standortvorteile einzelner Regionen zum Tragen zu bringen; eher verschüttet sie regionale Entwicklungspotentiale, indem sie die Regionen an den "Subventionstropf" hängt und diese außerdem durch zentrale Zielvorgaben und Funktionszuweisungen entmündigt. Als sinnvolle Alternative erscheint dagegen die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Regionen auf der Grundlage eines klaren, nicht-diskriminierenden Verteilungsprinzips der staatlichen Finanzmittel im Raum¹².

Der leitbildorientierte Zentralismus müßte demnach durch eine Dezentralisierung der regionalpolitischen Zuständigkeit abgelöst werden, die sich übrigens gut mit der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik vereinbaren läßt.

11. Die Situation in Nordrhein-Westfalen und insbesondere die im Ruhrgebiet bietet entsprechendes Anschauungsmaterial für die vorgebrachte Kritik. Analog zum Vorgehen der

¹² Vgl. U. van Suntum, Regionalpolitik in der Marktwirtschaft - Kritische Bestandsaufnahme und Entwurf eines alternativen Ansatzes am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 1981.

"Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" wird im Landesentwicklungsplan I/II ein punktaxiales Entwicklungskonzept vertreten, welches Ober-, Mittel- und Unterzentren unterscheidet und somit die Teilregionen in ein vorgegebenes hierarchisches Fördersystem einbindet¹³. Die siedlungsräumliche Grundstruktur wird in Ballungkerne, Ballungsrandzonen und ländliche Räume unterteilt. Obwohl ein Drittel sowohl der Fläche als auch der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gefördert wird (einschließlich des erwähnten Stahlstandortprogramms), fördert das Land im Rahmen seiner ergänzenden Landesförderung eine Reihe von weiteren Gebieten mit eigenen Mitteln in Form von Investitionszuschüssen. Besonderheiten der Landesförderung in Nordrhein-Westfalen sind

- die stärkere Betonung von Arbeitslosenzahlen als Förderkriterium gegenüber anderen Kriterien (insbesondere der Infrastrukturausstattung),
- die traditionell stärkere Neigung, einzelnen Regionen Vorrangfunktionen zuzuweisen, d.h. auf die Richtung der wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung in den einzelnen Regionen Einfluß zu nehmen.

Abgesehen davon, daß die zentrale Zuweisung von Vorrangfunktionen die Kenntnis der jeweiligen Standortvorteile voraussetzt und überdies dem Selbstverwaltungsrecht der Teilregionen entgegensteht, die unter Umständen etwas anderes wollen, konnten bislang weder die aus dem konjunkturellen Tief folgenden noch die aus den schrumpfenden Wirtschaftszweigen resultierenden Arbeitslosenzahlen durch die praktizierte Regionalpolitik aufgefangen werden. Diese hat vielmehr

¹³ Einen Überblick über die verschiedenen Konzepte der Zuweisung von "Vorrangfunktion" gibt J. Rottmann, Regionalpolitik und kommunaler Finanzausgleich. "Informationen zur Raumentwicklung", Jg. 1983, S. 503ff.; in NRW forderte bereits das Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahre 1964 Vorranggebiete für Erholung, Wasser- und Landwirtschaft. Vgl. Rottmann, S. 505.

- durch ihre jahrelange Subventionspolitik die erforderliche strukturelle Anpassung nachhaltig verzögert, da die Notwendigkeit zur Anpassung immer wieder staatlicherseits verwässert und hinausgeschoben worden ist;
- durch ihre Vorschriften zum Umweltschutz (Abstandserlaß, Großfeuerungsanlagen-Verordnung) die Zuwanderung neuer Industrien erschwert, da die alten Anlagen sowohl die Fläche als auch die Immissionskapazität blockieren, ohne entsprechend belastet zu werden, und zudem durch die bestandserhaltende Subventionierung auch keine Assimilationskapazität der Umwelt für neue Industrien freimachen¹⁴.

Aus den Mißerfolgen staatlicher Strukturlenkungsversuche sind bisher keine Lehren gezogen worden. Statt dessen wurden sie zum Anlaß genommen, ständig neue Staatshilfen zu fordern, welche auch gewährt wurden; zu nennen ist hier das 1979 mit großen Erwartungen von der Landesregierung initiierte "Aktionsprogramm Ruhr", welches trotz eines umfangreichen Katalogs staatlicher Fördermaßnahmen (von der Arbeitsmarkt- bis zur Wohnungspolitik) bislang kaum meßbare Wirkungen zeitigte, dessen ungeachtet aber nach wie vor als "erfreulicher Fortschritt in der Konzeption von regionalpolitischen Strategien"¹⁵ gepriesen wird. Dieses Festhalten am regionalpolitischen Interventionismus ist um so unverständlicher, als die inneren Widersprüche dieses Programms offenkundig sind:

So hat die bundesweite GRW-Förderung gerade im Ruhrgebiet ansässige Unternehmungen veranlaßt, Produktionsbetriebe in außerhalb liegende Gebiete zu verlagern; die staatlichen Fördermaßnahmen konterkarieren sich somit selbst¹⁶. Auch die Kohlepolitik hat sich für das Ruhrgebiet als ein zweischneidiges Schwert erwiesen. Zwar ist sie der Region - vordergründig betrachtet - zugute gekommen,

¹⁴ Vgl. dazu ausführlicher P. Klemmer, Institutionelle Hemmnisse und wirtschaftlicher Niedergang. Immissionschutz und altindustrielle Regionen. In: J.H. Müller (Hrsg.), Determinanten der räumlichen Entwicklung. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 131.) Berlin 1983, S. 75ff.

¹⁵ Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 32.

¹⁶ Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 23.

hat aber auch das Energiepreisniveau hochgehalten und zudem die Flächenknappheit noch verschärft¹⁷.

12. Die Gegenposition verteidigt die praktizierte Regionalpolitik mit dem Argument, daß sich der Staat inzwischen zum Förderstaat gemausert habe, geht also vom fragwürdigen Status quo aus.

Sie drängt auf eine Perfektionierung der Lenkungs- und Kontrollkapazität der Rahmenpläne und Programme, ohne zu bedenken, daß schon die bisherigen Aktivitäten die Probleme verschärft, wenn nicht gar erst geschaffen haben, die wir andernfalls nicht hätten. Folglich ist es an der Zeit, beim Katalog der (vermeintlichen) Staatsaufgaben anzusetzen: Über die klassischen Staatsfunktionen hinaus hat sich unser Gemeinwesen mit immer mehr Aufgaben - gerade auch im Bereich der Regionalpolitik - übernommen.

Wenn - wie eingangs festgestellt - die Wirtschaft durch die "Erprobung ihrer Belastbarkeit" überfrachtet und dadurch ihr Auslastungsgrad unter das Vollbeschäftigungsniveau gedrückt worden ist, läuft es auf eine bedenkliche Symptomkur hinaus, wenn nunmehr falsche Signale und erhebliche Subventionen erhalten müssen, um die vorher übermäßig gestiegenen Sozialkosten und Abgaben wieder einigermaßen auszugleichen - etwa nach dem fragwürdigen Motto: erst einmal Schröpfung, dann wieder Mittelzuweisung, ohne dabei den "Umwandlungsverlust" durch die zwischengeschaltete Staatsbürokratie in Rechnung zu stellen.

Die Konsequenzen wären nicht auszudenken, wenn dieses Vorgehen als "neue Industriepolitik" Schule machen würde.

¹⁷ Vgl. Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), S. 26f.

Innovation durch Technologiepolitik?

Von Erich Staudt

1. Die technokratische Utopie von der Planbarkeit und Durchsetzbarkeit des strukturellen Wandels

Wenn, wie in den vergangenen Jahren zu beobachten, der Ausbau technologiepolitischer Aktivitäten in der Bundesrepublik zeitlich parallel zu der immer wieder beklagten Abnahme der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft verläuft, dann kann man daraus nicht zwangsläufig folgern, daß der Förderaktivismus nur angemessene Reaktion auf unternehmerisches Versagen ist. Man muß vielmehr auch die Umkehrfrage stellen, inwieweit nämlich die heute so oft vermißte eigenverantwortliche Innovationstätigkeit in der Wirtschaft die Antwort auf jene technokratische Bevormundung durch Innovationsförderung und Technologietransfer¹ ist.

Bei näherem Hinsehen stellt sich heraus, daß beide Wirkungsrichtungen, expandierende Technologiepolitik und wachsender Attentismus, an der Eskalation nicht nur beteiligt sind, sondern sogar die Gefahr besteht, daß sie sich gegenseitig verstärken. Das heißt aber, um das Ergebnis dieser Studie vorwegzunehmen: Es ist nicht auszuschließen, daß zunehmender technologiepolitischer Aktivismus immer mehr Innovationsmüdigkeit erzeugt².

¹ Vgl. E. Staudt, Innovationsförderung und Technologietransfer. Einsatz und Bewältigung technologiepolitischer Instrumente in der betrieblichen Praxis. Berlin 1980.

² Vgl. auch J. Röpke, Staatsversagen als Ursache der Innovationschwäche in westlichen Industrieländern. In: A. Schüller, u.a. (Hrsg.): Innovationsprobleme in Ost und West. Stuttgart 1983, S. 91ff.; E. Kaufer, u.a., Innovationspolitik

Man könnte nun das ordoliberalen Gesangbuch herausnehmen und einmal mehr Subventionsabbau verlangen. Doch das ist wenig ergiebig und, wie die jüngsten Bonner Erfahrungen zeigen, ein recht erfolgloses Unterfangen. Es bleibt bei der Forderung. Der ordnungspolitischen Einflußfaktoren widerstehende Eskalationsmechanismus erweist sich als stärker, als eine Art Psychose zu zweit, in die Wirtschaft und Politik verstrickt sind.

Will man nun nicht in die übliche Schwarzweißmalerei, hier heroischer Unternehmer, dort korrumpierter Staat, verfallen, muß man von dem schizophrenen Verhalten vieler Unternehmer und Unternehmensvertreter ausgehen. Ich meine damit das Schwanken zwischen der Betonung hoher Eigenständigkeit in vielen Sonntagsreden - in guten Zeiten noch verstärkt um das Imponiergehabe voller Auftragsbücher - und dem Ruf nach dem Staat, wenn es an irgendeiner Ecke kriselt, weil sich Beschaffungsmärkte ändern, Absatzmärkte verschieben, der Wettbewerb verschärft oder man mit dem selbst abgeschlossenen Tarifvertrag nicht mehr klarkommt. Während diese Unternehmer Erfolge gerne für sich selbst vereinnahmen, bevorzugen sie im Mißerfolgss Falle das "Schwarzer-Peter-Spiel". Sie treffen dabei auf dankbare Partner in unserer Gesellschaft, die der Meinung sind: "In Wirtschaftsbereichen, wo es die privaten Unternehmungen unterlassen, bedarfsträchtige Innovationen zu unternehmen, kann es der Staat nicht unterlassen, Innovationsförderung zum Zwecke der Bedarfsdeckung zu unternehmen"³. Sie verstärken den Modetrend vieler Wissenschaftler, Politiker, Verbandsvertreter und Gewerkschaftler, wohlmeinend, vordergründig auch sachkundig, aber doch unverbindlich in die Rolle des Unternehmers zu schlüpfen.

Möchtegernunternehmer und Besserwisser verkünden im nachhinein, was z.B. die deutsche Uhrenindustrie falsch gemacht, warum die Photoindustrie verschlafen hat oder wie Konsumgüterelektronikerhersteller ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren haben. Und weil sie glauben, genau zu

und Wirtschaftsordnung. Köln u.a. 1979.

³ G. Mensch, Gemischtwirtschaftliche Innovationspraxis - Alternative Organisationsformen der staatlichen Forschungs- und Technologiepolitik. Göttingen 1976, S. 45.

wissen, was man hätte anders tun sollen, leiten sie daraus einen staatlichen Handlungsbedarf ab. Was so überzeugend als notwendiges Soll herausgearbeitet wird, bedarf dann keiner weiteren Überprüfung mehr. Da man sich vorwiegend damit beschäftigt, was Technologiepolitik soll, und regelmäßig vernachlässigt, was Technologiepolitik eigentlich kann, wird mit einer erheblichen Naivität an die Behandlung konkreter innovatorischer Wandlungsprozesse herangegangen⁴ und die "Kann-Frage" durch scholastische Diskussionen um die besten Förderinstrumente, die richtigen Technikfelder, die optimale Verteilung der Förderungsinstitutionen oder die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen etc. überspielt.

Die technokratische Illusion einer dirigistischen Technologiepolitik beruht dann auf Fehleinschätzungen über das, was man "kann", und damit insbesondere auf Fehleinschätzungen über die Planbarkeit und die Durchsetzbarkeit des strukturellen Wandels.

Zu einer technokratischen Planung des strukturellen Wandels sind nämlich in erheblichem Umfang diagnostische, prognostische und Entscheidungsprobleme zu lösen. Und da man die Durchsetzung von Innovationen nun einmal nicht staatlich verordnen kann, wird mit zunehmendem Aufwand versucht, sie durch Förderung und Technologietransfer anzukurbeln. Setzt man also anstelle der scholastischen "Soll-Frage" nach der richtigen Technologiepolitik die "Kann-Frage"⁵ nach den Möglichkeiten einer Technologiepolitik, dann sind eben diese planenden Aktivitäten und Durchsetzungsbemühungen auf Realitätsgehalt und Wirksamkeit zu überprüfen. Dieser "Kann-Frage" gehen aber die Apologeten der "Technologiepolitik" gerne aus dem Weg, weil die negative Beantwortung getreu dem Brückenprinzip, daß "nicht-können" auch "nicht-sollen" impliziert, einen guten Teil des technologiepolitischen Aktivismus erübrigen würde.

⁴ Vgl. E. Staudt, Mißverständnisse über das Innovieren. "Die Betriebswirtschaft", Stuttgart, Jg. 43 (1983), S. 340ff.

⁵ Vgl. E. Staudt, Planung als "Stückwerkstechnologie". Göttingen 1979.

2. Planbarkeit: Diagnosen, Prognosen und Entscheidungen zum strukturellen Wandel

Während zur Diagnose des Wandels das übliche statistische Instrumentarium - wenn auch in Grenzen und äußerst aufwendig - empirisch abgesicherte Informationen über die Vergangenheit liefert, tut man sich mit der Zukunft schwer. Schon bei der Interpretation des Materials solcher Berichterstattungen entstehen Probleme. Derartige Bestandsaufnahmen und Querschnittsanalysen bieten als erstes vorzügliche Munition für gegenseitige Schuldzuweisungen für die am Wandlungsprozeß beteiligten oder davon betroffenen Gruppen und sind darüber hinaus Grundlage für ideologische Grabenkriege über Strukturpolitik. Die historischen Analysen reichen aber für eine Erklärung, geschweige denn für eine erfolgreiche Einflußnahme auf konkrete innovatorische Wandlungsprozesse nicht aus.

Euphorische Technokraten verkennen häufig, daß sich Innovationen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung nicht deshalb durchsetzen, weil sie technisch machbar oder politisch erwünscht sind, sondern erst dann, wenn sie ökonomisch sinnvoll erscheinen. Die zum Strukturwandel führenden Entscheidungen vollziehen sich also im Mikrobereich, auf Unternehmensebene - wenn auch nicht zu verkennen ist, daß die staatlicherseits gesetzten Rahmenbedingungen immer gravierender eingreifen. Einerseits bestimmt also die Fähigkeit, Innovationen ökonomisch umzusetzen, den Unternehmenserfolg, und andererseits erlaubt es erst die Analyse eben dieser betrieblichen Umsetzungsprozesse, Aussagen über die Konsequenzen von Innovationen und damit auch über die Art des damit vollzogenen Strukturwandels zu machen. Während der Problemkreis derartiger Querschnittsanalysen wirtschaftlicher und sozialer Konsequenzen des Strukturwandels mittlerweile zum politischen Alltag gehört, ist man aber von einer Analyse der betrieblichen Umsetzung der dabei erforderlich werdenden flankierenden Maßnahmen und kompensierenden Strategien noch weit entfernt; man ist mitunter sogar überrascht, wenn sich z.B. in den als "sterbende Branche" klassifizierten Bereichen nach einer Schrumpfung wieder recht erfolgreiche Unternehmen tummeln.

Um so schwieriger ist es, angesichts dieser Defizite auf der Basis solcher Diagnosen den Strukturwandel zu managen, denn trotz oder wegen der Analysedefizite kommt man nicht umhin, über den Wandlungsprozeß selbst Annahmen zu machen, die bei näherer Betrachtung nicht frei von Widersprüchen und Zirkelschlüssen sind. Geradezu fatal wird es, wenn man dann aus dem Blick in die Vergangenheit einen Handlungsbedarf für die Zukunft ableitet und Aussagen kreiert, "was" "man" machen müßte - zwei Aussagen, eine über das "was" und eine über das "man", die dann doch einer genaueren Überprüfung bedürfen.

"Was" man machen müßte, impliziert neben Lerneffekten aus vergangenen Fehlern eine Orientierung an diagnostizierten Lücken und schließlich auch Aussagen über neue Entwicklungen, Innovationen, neue Techniken etc. Es liegt aber in der Natur der Sache, daß es zum Anfang einer Entwicklung unmöglich ist, über Innovationen und die erfolgreiche Nutzung dieser Innovationen zu berichten. Der vordergründige, von den Kritikern des technischen Wandels oft beklagte Mangel an vorweisbaren zukünftigen Erfolgen kann also nur kreativ, d.h. durch echte Innovationen behoben werden. Dennoch werden ständig Aussagen über neue Techniken, ihre zukünftige Anwendung und ihre aggregierten Auswirkungen auf Regionen, Arbeitsplätze oder die gesamte Gesellschaft gemacht. Die Wirkungsforscher übernehmen sich aber regelmäßig, wenn sie versuchen, als kleine Prognosegruppen die gesamte Kreativität des Anwendungsraumes für die gesamte Prognosezeit für sich selbst in Anspruch zu nehmen. Ihre "Kenntnis" der neuen Techniken ist Grundlage für Spekulationen über die Anwendung, ihre Annahmen über die Anwendung ist Grundlage für eine Abschätzung der Folgen, und wenn diese Folgen Grundlage von Bewertungen sind, dann steht und fällt diese Wertung mit den zugrundeliegenden Annahmen über Techniken und Anwendungsarten.

Wären diese Innovationen aber im voraus aufzählbar, müßte es sich in der Folge um eine recht einfalllose Zeit handeln, denn für den Wirkungszeitraum bestünde dann kein Spielraum mehr. Es handelt sich daher in weiten Bereichen der Technikabschätzung heute um eine absurde Verwechs-

lung der Reihenfolge von Alternativenschöpfung und Alternativenauswahl⁶.

Als Resultat dieses Unvermögens bleibt bei den Entwürfen, "was" man machen müßte, das "was" sehr unscharf. Gute Absicht und wohlmeinender Aktivismus rücken oft an die Stelle dessen, "was" man kann. Bevorzugt wird die Flucht in vermutete sogenannte Querschnitts- oder Schlüsseltechnologien. Eine daran ausgerichtete Technologiepolitik impliziert aber durch die Konzentration auf gerade modische Gebiete die Gefahr einer Verödung anderer Wissenschafts- und Technikbereiche⁷ und damit zugleich eine potentielle Vernachlässigung der "morgen" relevanten neuen Techniken.

Das "man" dagegen, die zweite Komponente in dem "was" "man" tun müßte, ist sehr konkret: In Allianz mit jenen schizophrenen Unternehmern, die den Erfolg für sich verbuchen, den Mißerfolg aber lieber sozialisieren, erheischt man, flankiert durch Wirkungsforschung und Prognoseinstitute, immer neue Förderungs- und Protektionismusprogramme vom Staat. Das "man" manifestiert sich dann in Politikern und ihrem Apparat, der durch ausgelagerte Funktionen wie Projektträgerschaften unkontrolliert wächst, weil diese ausufernde Bürokratie Verwaltungszwischenebenen einzieht, die sich auf Kosten der Fördermittel gegenseitig beschäftigen und Verantwortung verwischen. In der Pose des Retters der Wirtschaft, von Arbeitsplätzen oder Unternehmen stellt diese Politbürokratie bereitwillig staatliche Ersatzprogramme für notleidende Funktionen bereit und schafft damit einen neuen Typ Staatsvertreter, der mit der "Spendierhose" herumläuft,

⁶ Vgl. E. Staudt, Bedürfniserfüllung - Anspruch und Wirklichkeit. Wege und Irrwege zur Technikbewertung aus einzelwirtschaftlicher Sicht. In: F. Rapp (Hrsg.): Ideal und Wirklichkeit der Techniksteuerung, Sachzwänge - Werte - Bedürfnisse. (Der Ingenieur in Beruf und Gesellschaft, hrsg. v. Verein Deutscher Ingenieure.) Düsseldorf 1982, S. 147ff.

⁷ Vgl. H.H. Rupp, Rechts- und Organisationsfragen der außeruniversitären "staatlichen" Forschung. "Wissenschaftsrecht, Wissenschaftsverwaltung, Wissenschaftsförderung", Tübingen, Bd. 17 (1984), S. 1ff.

um den "dummen Unternehmern" oder "unfähigen Existenzgründern" unter die Arme zu greifen.

Sicher lassen sich zur Begründung derartiger dirigistischer Eingriffe technologische Lücken und zukunftsweisende technische Entwicklungslinien erkennen und aufzeigen. Es besteht dann allerdings eine Identität zwischen den Projektionen von MITI, BMFT, EG, den Vereinigten Staaten oder zahlreichen großen Unternehmen. Bei Entscheidungen in diesen "Schlüssel"-Bereichen scheint der Konsens vordergründig sehr einfach. Die Arroganz großer Apparate und Stäbe gaukelt die Kenntnis der richtigen Schlüsseltechniken vor, die zu "pushen" sind, und impliziert angesichts der damit verbundenen wirtschaftlichen Erwartungen natürlich auch die Kenntnis der richtigen zukünftigen Märkte.

Die der Förderungsentscheidung zugrundeliegenden Prognosen, oder man sollte besser sagen Visionen, die z.B. zu dem Bild von der Informationsgesellschaft führen, haben aber die gleiche logische Qualität wie z.B. die alte Behauptung über die Schlüsselrolle der Schwerindustrie, die der weltweiten Überkapazität in der Stahlproduktion zugrunde liegt, oder der Energiewachstumsprognosen der 60er Jahre, die nicht nur die Väter von zuviel Kapazität waren, sondern auch erhebliche gesellschaftliche Konflikte heraufbeschworen.

Das der Entscheidung zugrunde liegende Argumentationsmuster ist stets das gleiche: Bei Veränderung des Geredes von der "internationalen Arbeitsteilung" wird unter Rekurs auf merkantilistische und Autonomiebestrebungen eine sogenannte Schlüsseltechnik in den Vordergrund gerückt. Bei der Erklärung der diagnostizierten echten oder vermeintlichen Defizite kommt es zuerst meist zu ausführlichen Diskussionen und zu gegenseitigen Schuldzuweisungen mit den üblichen Stereotypen wie "unfähige Politiker", "faule Arbeitnehmer", "böartige Unternehmer" etc.

Zur Auffüllung der Lücken artikuliert man dann Forderungen und Bedingungen für die jeweils anderen am Strukturwandel beteiligten Gruppierungen. Derartige Beschuldigungen und Versuche der gegenseitigen Kontrolle führen zu

Pattsituationen⁸, die kaum mehr Bewegungsspielraum für Innovationen erlauben, oder aber zu Vorstellungen von einer neuen Arbeitsteilung, in der sich die einen innovatorisch bemühen und die anderen sie kontrollierend behindern. Der Innovationsprozeß läuft dann notwendigerweise retardiert ab, und echte oder vermeintliche Lücken gegenüber der Konkurrenz gefährden die Wettbewerbsfähigkeit.

Wo die privatwirtschaftlichen Kräfte nicht ausreichen, aber auch dort, wo es privatwirtschaftlich nicht sinnvoll erscheint, diese Hürden zu nehmen, werden Subventionen und Protektionen vorgesehen, um die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen, Regionen oder Branchen oder gar der deutschen Wirtschaft zu erhalten, zu sichern oder auszubauen. Diese Interventionen sind wegen begrenzter Mittel notwendigerweise selektiv. Reicht nun zur Begründung der Leidensdruck oder die Überzeugtheit aufgrund krisenhafter Zustände oder prognostischer Vorarbeiten nicht aus, wird

- entweder an den gesellschaftlichen Konsens oder die fiktive Solidarität für arbeitsplatzgefährdete Branchen, Regionen oder das "Unternehmen Bundesrepublik" appelliert,
- oder zumindest eine Majorisierung durch Einbeziehung ganzer Branchen, Verbände oder Regionen versucht,
- oder aber es werden weitere Programme bzw. Programmbestandteile zum Ausgleich oligopolistischer Interessen kreiert.

Gelingt also der Konsens durch Majorisierung oder Überzeugung aufgrund von hinreichender Krise oder Leidensdruck und verhält sich die Realität dann doch nicht so, wie für "richtig" erkannt wurde, dann ist "man" ausreichend gerechtfertigt, solchen Durchsetzungsdefiziten durch Förderungsaktivitäten abzuhelpfen.

⁸ Vgl. E. Staudt, Innovations-Patt im Ruhrgebiet. In: Gesellschaft der Freunde der Niederrheinischen Universität Duisburg e.V. (Hrsg.), Jahrbuch '81 Universität Duisburg. Duisburg 1981, S. 91ff.

3. Durchsetzbarkeit: Förderungssillusionen

Durch den Förderungsaktivismus wird der Schumpeter'sche innovierende Unternehmer durch Subventionsmentalität und Floriansprinzip aufgeweicht, in der technokratischen Vorstellung der Förderer sodann in Funktionen zerlegt und sukzessive durch Förderungsprogramme ersetzt. Glaubte Schumpeter noch, es sei Sache des Unternehmers, neue Produkte und Verfahren zu entwickeln und durchzusetzen, so wurde dies entsprechend dem neuen Selbstverständnis im "Förderstaat" in den letzten Jahren mehr und mehr zur Sache der öffentlichen Hand. Ihr Mäzenatentum für die Grundlagenforschung ist längst dem Engagement für die angewandte Forschung gewichen. In ehrlicher Sorge um die deutsche Wirtschaft wurden die Förderungsprogramme auf allen politischen Ebenen immer marktnäher. Als sich zeigte, daß die Produktinnovation allein noch keinen Erfolg garantiert, kamen Programme für Fertigungs- und Verfahrenstechniken hinzu⁹.

Mit zunehmender Krise geriet man unter immer kurzfristigeren Erfolgsdruck. Wachsende Verunsicherung in der Wirtschaft korrelierte mit der Übernahme weiterer Führungsfunktionen durch den Staat bzw. entsprechende Beratungseinrichtungen. Der mangelnde Niederschlag von Technologieförderungen in wirtschaftlichen Erfolgen wurde schließlich mit Managementversagen begründet. Weitere Unternehmensführungs- und Managementfunktionen waren zu ersetzen bzw. vermutete Defizite durch exzessiven Ausbau der Beratungsförderung zu kompensieren¹⁰.

Damit ist aber die stückweise Demontage des Unternehmers noch nicht am Ende. In der Vergangenheit war es üblich, das Unternehmensrisiko durch Kapitaleinsatz zu absorbieren. Heute fühlen sich Politiker durch die bei mangelnder Innovationsfähigkeit so beliebte Ausrede vom feh-

⁹ Vgl. z.B. Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Faktenbericht 1981 zum Bundesbericht Forschung, Bonn 1982.

¹⁰ Vgl. z.B. Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), Förderfibeln, Informationen in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl., Bonn 1980, Abschnitt 3: Managementhilfe/Beratung.

lenden Risikokapital veranlaßt, auch hier aktiv zu werden. Sie übersehen dabei, daß sich im Prinzip alle betrieblichen Probleme des Innovierens in ihren Kosten als Risikokapitalmangel abbilden lassen¹¹ und mit der Finanzierung noch kein einziges Sachproblem gelöst ist. Daher ist die Wagnisfinanzierung zu einem Modethema geworden, und alle Welt, kompetent und inkompetent, beschäftigt sich mit der Beschaffung von Risikokapital¹². Die Banken werden bedrängt und "Vater Staat" sponsert nicht mehr nur Produkt- und Verfahrensinnovationen, Forschungs-, Entwicklungs-, Produktions-, Marketing- und Managementberatung, sondern auch die Finanzierung.

Damit ist der aus Förderungsprogrammen synthetisierte Unternehmerersatz komplett. Und man kann sich daran machen, diesen Homunkulus durch Existenzgründungsprogramme in der staatlichen Retorte zu züchten. Oder man schafft die lokale Retorte mit etwa folgendem Rezept: Zunächst ein Grundstück von der Gemeinde, dann ein wenig Technik von der benachbarten Hochschule, ferner eine Prise mit BAT-Stellen zugekaufter Management- und Marketingkapazität und schließlich eine kleine lokale Volksbanken- und Sparkasseninitiative zur Risikofinanzierung.

Der Traum vom Silicon Valley ist komplett - mittlerweile mehr als hundertmal in der Bundesrepublik. Der "Unternehmer" aus der Retorte Technologiepark wird damit provinzielle Wirklichkeit. Die Perversion der Marktwirtschaft durch Innovationsförderung und Technologietransfer ist somit vollständig. Im Zusammenspiel von protektionismusceneigener Politik, Verwaltung und Gewerkschaft sowie subventionsanfälligen Unternehmen und Verbänden haben technokratische Verwalter die Innovation übernommen. Ministerialbeamte auf Bundes- und Landesebene, Projektträger, Wirtschaftsförderer der Regionen und Kommunen, Gutachter, Wissen-

¹¹ Vgl. E. Staudt, Innovationsbarrieren und ihre Überwindung. Thesen aus einzelwirtschaftlicher Sicht. In: Tagungsband des Vereins für Socialpolitik anläßlich der Jahrestagung in Travemünde am 19.9.1984, in Vorbereitung.

¹² Vgl. z.B. Venture Capital für junge Technologieunternehmen. Workshop '83. Veranstalter: Bundesministerium für Forschung und Technologie und Senator für Wirtschaft und Verkehr. Berlin, 9. und 10. Juni 1983.

schaftler, "Venture-Kapitalisten", Innovationsberater, Technologietransferagenturen und ähnliche bilden eine Neuerungsbewegung ohne das Manko, ein persönlich zu verantwortendes Risiko zu tragen - ein Manko, das dem alten Unternehmer anhaftete.

In der Vergangenheit konzentrierte sich die Förderung auf Bereiche der Großtechnologie, auf die vielgeschmähte sogenannte Projektförderung¹³, die allerdings den Vorteil hatte, noch halbwegs kontrollierbar zu sein. Die Förderung floß damit bevorzugt an Unternehmen, die über angemessene Forschungspotentiale, erforderliches know-how und Finanzmittel verfügten. Der Ausgleich oligopolistischer Interessen und Mitnahmeeffekte war auch unter Beibehaltung der Eigenständigkeit möglich. Man konnte Einfluß nehmen, und es bleibt letztlich unklar, wer wen steuerte.

Dann folgte die Entdeckung der klein- und mittelständischen Unternehmen. Sie erschienen von staatlichen Förderungsversuchen benachteiligt, übersehen und vergessen. Bundes-, Landesregierungen und regionale Wirtschaftsförderer haben deshalb in den letzten Jahren korrigierend versucht, verstärkt Programme zur Förderung der Innovationsfähigkeit dieser Gruppe in Gang zu setzen. Sie wurde zum bevorzugten Objekt der Technologiepolitik. Doch damit begann auch für diese Mehrheit der deutschen Wirtschaft die schon beschriebene Psychose zu zweit.

Betrachtet man auf der einen Seite die wohlbedachten und sicher gut gemeinten zahlreichen Aktivitäten zur Innovationsförderung und zum Technologietransfer aus der Perspektive des einzelnen Unternehmers, so stellen diese Programme und Technikangebote zunächst weniger eine Hilfe, als vielmehr eine Quelle der Verunsicherung dar. Der einzelne Unternehmer sieht sich einem Katalog von Förderungsprogrammen sowie Subventions- und Hilfsangeboten gegenüber, der nur noch von Förderungs- und Subventionsexperten bewältigt werden kann. Ihm fehlt nicht nur eine Lobby, die bei der Erstellung relevanter Förderungsprogramme mit-

¹³ Vgl. W. Hamm, Freiheitsbeschränkung durch staatliche Struktur- und Forschungspolitik. In: F.W. Meyer u.a. (Hrsg.), ORDO-Jahrbuch. Stuttgart und New York, Bd. 30 (1979), S. 423ff.

wirkt, sondern auch die notwendige Personalkapazität, um sich über Programme und Förderungsbereiche zu informieren. Konsequenterweise richteten in Vertretung der Interessen ihrer Klienten regionale Wirtschaftsförderer, Industrie- und Handelskammern sowie Verbände, wie VDMA, RKW, Innovationsberatungsstellen oder Technologietransferagenturen ein, die den von ihnen Vertretenen Zugang zu den Förderungsprogrammen verschaffen sollen.

Da auf der anderen Seite der Erfolg von Förderungsprogrammen aus staatlicher Sicht maßgeblich davon abhängt, inwieweit es gelingt, die Adressaten der Förderungspolitik wirklich zu erreichen sowie Informationshindernisse, bürokratische Hemmnisse der Antragstellung und -abwicklung, aber auch ökonomische und Managementschwierigkeiten zu überwinden, lag es nahe, die erkannten Lücken durch ein Netz entsprechender Beratungsstellen zu überbrücken, um die "müden Unternehmer" wie einen Hund zum Jagen zu tragen. So förderte man die Bemühungen der privatwirtschaftlichen Träger und funktionalisierte Technologie- und Forschungseinrichtungen für solche Zwecke um.

Die Vielfalt der Programme multipliziert sich nun mit der Vielfalt der Beratungs- und Hilfsangebote. Man befindet sich schon auf der zweiten Parkinson'schen Ebene. Nach Subventionswegweisern und Einrichtungen von Beratungsstellen wird eine Beratung über Beratung erforderlich. Beratung und Transfer werden zur letzten Wachstumsbranche unserer Wirtschaft, und auch die Gralshüter der Marktwirtschaft in den Kammern sind sich nicht zu schade oder fühlen sich angesichts des Angebotsdrucks gezwungen, als Subventionsbewirtschaftungshelfer zu fungieren.

4. Die Eigendynamik der Förderungsprogramme

Aus der Sicht des Einzelunternehmers erscheint angesichts dieses Angebotsdrucks ein Ausweichen unmöglich, ja fahrlässig. Warum sollte man sich bei diesem Angebot noch am Markt orientieren? Schon die Produktinnovation ist subventioniert. Soweit das nicht ausreicht, wird auch die Fertigungstechnik unterstützt und Unternehmensführung durch Beratung ersetzt. Da man zudem über Risikokapitalbeihilfen disponieren kann, handelt der sträflich, wer

als Unternehmer sich anders als an staatlichen Förderungsprogrammen orientiert. Die technokratische Illusion führt nicht nur zum Ersatz des Schumpeter'schen innovierenden Unternehmers durch einen staatlich gesponserten, synthetisierten Ersatzunternehmer, sondern ist meines Erachtens zugleich ein wichtiger Erklärungsbeitrag zum Verständnis der stagnierenden Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

Dies gilt nicht etwa deshalb, weil Innovationsförderung und Technologietransfers funktionieren – die geweckten Erwartungen der Wirtschaftspraxis sind aufgrund der begrenzt verfügbaren technischen Potentiale, des Defizits geeigneter Berater und der Grenzen der vorgesehenen Subventionsvolumina der öffentlichen Haushalte nicht zu erfüllen –, sondern vor allem, weil durch den Rummel um diese Programme, den extensiven Innovationsförderungs- und Transferaktivismus, eine Mentalität gefördert wird, in der das Risiko der schöpferischen Innovation kaum mehr eingegangen, Kreativität durch Gutachten und komplizierte Abstimmungsprozesse ersetzt wird und eine Innovationsförderung genannte Verhinderungsbürokratie entstanden ist, die mit hoher Zeitkonstante die schöpferische Vielfalt beschneidet.

Belohnt wird hier nicht der Erfolg. Nur der Mißerfolg (in größerem Ausmaß natürlich) schafft öffentliches Interesse und entsprechende Förderungsprogramme. Die Inflation der Hilfsprogramme konserviert die Innovationsunfähigen, der Angebotsdruck korrumpiert durch Mitnahmeeffekte; diese nehmen weiter zu, wenn Förderungsgeber, weil mittlerweile auch erfahrener geworden, mit Förderungsprogrammen auf "fahrende Züge" aufspringen, um sich im Glanz erfolgreicher Trends zu sonnen. Gute Absicht und wohlmeinender Aktivismus bewirken schließlich das Gegenteil: Die Strohfeuer, die hier abgepackelt werden, verdecken und verschieben Probleme und entlasten die Politik von konkretem Veränderungsdruck.

Die Existenz einer unübersichtlichen Vielfalt von Förderungs- und Beratungsangeboten verunsichert Unternehmen nicht nur. Um vermeintliche Vorteile potentieller Konkurrenten auszugleichen, fühlen sich viele Unternehmen verpflichtet, an entsprechenden Programmen zu partizipieren. Einsteiger suchen insbesondere die Förderungsberatung von

Subventionsbewirtschaftungshelfern, Routiniers dagegen bewirtschaften bevorzugt Mitnahmeeffekte. Die Akquisition und Abwicklung von Förderung bindet Ressourcen in den Führungs- und Entwicklungsbereichen.

Opportunitätsüberlegungen und -verhalten führen zur Vernachlässigung ungeförderter Bereiche. Durch inhaltlich gerichtete, aber auch durch ungerichtete Programme führt bei Mittellengpaß das Auswahlproblem und die Prädeterminiertheit von Beratern und Förderungsinstitutionen zu einer Homogenisierung von Tätigkeitsfeldern, mitunter gar zur Aufgabe von Entwicklungsanstrengungen in ungefördernten Bereichen.

In den international "gepushten" Bereichen entsteht ein hektischer Innovationswettbewerb. Zweifellos gibt es hier schon aufgrund des enormen Mitteleinsatzes bewundernswerte Fortschritte, phantastische technische Produkt- und Produktionsleistungen und auch einige sehr erfolgreiche Unternehmen. Es gibt aber auch zahlreiche Mißerfolge, denn viele Unternehmen können in diesem Innovationswettbewerb nicht mithalten. Die Richtung und Geschwindigkeit der meist weniger durch echte Nachfrage als durch Zukunftsvisionen, Prognosen, Förderungsprogramme und staatlich gepushten internationalen Wettbewerbsdruck forcierten technischen Entwicklung gerät streckenweise außer ökonomische Kontrolle. Das bedeutet, daß die Amortisation der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen nicht mehr gesichert ist; die Lebenszyklen sind zu kurz und erlauben keinen Übergang in stabile Produktionsverhältnisse.

Angesichts der Höhe des für Forschung und Entwicklung und kurzfristig wechselnde Produktionsanlagen erforderlichen Kapitals führen derartige Phänomene normalerweise zu einer ökonomischen Abbremsung und Korrektur von Geschwindigkeit und Richtung der technischen Entwicklung. Diese Bremswirkungen und Korrekturen werden allerdings in Teilbereichen dadurch geschwächt, daß nach Überschreitung der eigenen Finanzierungsgrenzen der hier engagierten Unternehmen immer häufiger der Ruf nach dem Staat zusätzliche, mikroökonomisch nicht gerechtfertigte Forschungs-, Entwicklungs- oder Subventionsmittel erschließt, was schließlich weitere, nicht hinreichend abgestimmte singuläre technische Entwicklungen erzeugt.

Durch dieses Reaktionsmuster auf staatlichen Innovationsberatungs- und Technologietransferaktivismus entsteht ein einzelwirtschaftliches Risiko: die Lenkung der Unternehmensentwicklung auf überbesetzte Marktfelder. Gesamtwirtschaftlich besteht das Risiko also nicht so sehr in einer Verschwendung von Steuergeldern für die Subvention innovationsunfähiger Unternehmen und für Mitnahmeeffekte, als vielmehr in der Schaffung einer Unterlassungsmentalität in ungeförderten Innovationsbereichen.

Die Apologeten dieser Programme sind eigentlich nur dadurch zu entschuldigen, daß sie nicht wissen, was sie tun. Ihre unreflektierte Philosophie, gerade die "dummen Unternehmer" und "unfähigen Existenzgründer" zu Objekten öffentlicher Förderung zu machen, verkennt, daß die Installation des Unternehmers in marktwirtschaftlichen Ordnungen nicht einen Naturschutzpark für irgendwelche unternehmerischen Existenzen darstellt, sondern lediglich der Erschließung der "ökonomischen Kraft des intelligenten Egoismus", wie Adam Smith das nannte, dient. Wenn nun aber die Funktion mit der Person verwechselt wird und das humane Prinzip, dem Schwächeren zu helfen, unreflektiert auf eine solche Funktion übertragen wird, dann hat das die fatale Folge, daß Leute zu Unternehmern verleitet oder als solche erhalten werden, die gar nicht über diesen "intelligenten Egoismus" verfügen, der ihre Existenz in marktwirtschaftlichen Ordnungen doch rechtfertigt. Wenn also mit eingeschränktem Risiko und ohne Kontrolle über den Markt durch spendierfreudige Ministerialbeamte und Wirtschaftsförderer entsprechender "Unternehmerersatz" installiert wird, dann haben diese "Subventionsbewirtschaftler" sehr wenig mit dem "Unternehmer" in marktwirtschaftlichen Ordnungen zu tun. Eine derartige Orientierung führt nicht zu mehr dynamischem Unternehmertum, sondern lediglich zu einer Sozialisierung der anfallenden Verluste und zu einer Eigendynamik beim weiteren Ausbau der Förderprogramme.

Da also der "dumme Unternehmer" und der "unfähige Existenzgründer" besonderes Zielobjekt derartiger Technologiepolitik sind, besteht die Gefahr, daß gerade unternehmerisch bzw. innovatorisch unfähige Unternehmen gefördert werden. Mißerfolge solcher Förderungsprogramme gibt es dann nicht. Es gibt lediglich Programme, die nicht

ausreichend sind und deren Unzulänglichkeiten durch neue ergänzende, flankierende, weitere unternehmerische Funktionen substituierende Programme abgeholfen wird. Und dieser Trend wird weiter anhalten, solange die Auswertung und Kontrolle der Programme den Initiatoren und durchführenden Institutionen selbst überlassen bleibt.

Solange der Überbau derartiger Technologiezentren, Projektträger etc. einseitig von Politik und Apparat bestellt wird und er sich in einer unheimlichen Arroganz auf dem jeweiligen Gebiet selbst für allein kompetent erklären kann, die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben, kreieren die Förderer ihr eigenes Monopol, sperren sie sich gleichzeitig gegen eine echte Evaluation und Erfolgskontrolle.

Der Altruismus der in dieser Szene eingebundenen Wissenschaftler, Politiker, Verwalter und Unternehmen ist überfordert, wenn man von ihnen erwartet, daß sie den Subventionsabbau selbst vornehmen. So bleibt, wenn man einmal von den für Beratungen und Transfer eingerichteten Planstellen absieht, offen, ob und wie viele Arbeitsplätze durch diesen Aktivismus geschaffen wurden. Denn gerechnet wird nur in der Zunahme von Programmvolumina. Gezählt werden lediglich Beratungsereignisse ohne Kontrolle ihrer Wirksamkeit und offen bleibt, inwieweit es sich bei den Beratungsfällen nicht doch lediglich um durch die extensive Selbstdarstellung dieser Einrichtungen und breite Werbekampagnen aufgeschreckte Unternehmer handelt, die nachhören wollen, welche öffentliche Förderung ihnen eventuell entgehen könnte.

5. Weniger "Technologiepolitik" wäre mehr

In der Summe verbleibt: Innovationsförderung und Technologietransferaktivismus haben in den vergangenen Jahren zugenommen, und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ist nicht gerade gestiegen. Da weiterer technokratischer Aktivismus nicht unbedingt erfolgsversprechend und angesichts leerer öffentlicher Kassen kaum mehr finanzierbar erscheint, sollte man endlich darüber nachdenken, ob nicht weniger Innovationsförderung und Technologietransfer mehr wäre, ob die Entlassung des Unternehmers bzw. Unterneh-

mensvertreter aus der Verantwortung und der Ersatz von Unternehmensfunktionen durch staatliche Förderungsprogramme wirklich effektiv ist.

Da zudem offenbleibt, ob die staatlichen Besserwisser und risikofreien Mächtigenunternehmer wirklich klüger sind als die "dummen Unternehmer" und "unfähigen Existenzgründer" und kaum anzunehmen ist, daß die im Rollstuhl staatlicher Förderung sitzenden Unternehmen sich wirklich im Wettbewerb behaupten können, sollte eine Technologiepolitik, die mehr Innovationen erreichen will, auf derartige dirigistische Bevormundung und Versuche, die jeweils richtige Technik zu "pushen", verzichten, will man nicht ganze Branchen im Gleichtakt mit Japan und den Vereinigten Staaten wie Lemminge auf überbesetzte Marktfelder locken.

Denn die eigentliche Gefahr dieser Psychose zu zweit resultiert daraus, daß man in Teilen der Wirtschaft, wo man, weil selbst kompetenter, über die naive Arroganz solcher technologiepolitischer Ansätze im stillen lächelt, stets gerne weitere Subventionen für die jeweils als "richtig" vorgeschlagene Technik anfordert und im Mißerfolgsfall dann frei von Verantwortung ist. Die unscharfe Grenzziehung bei der Diagnose von Schwachstellen, der Prognose von Defiziten und der Entscheidung über die richtigen Techniken und die unkontrollierte Verausgabung von Subventionsmitteln macht aus der Psychose zu zweit dann leicht eine Symbiose von protektionismusceneigter Politik und Subventionswirtschaftlern.

Sicher kann man, um die Zurechenbarkeit des Risikos nicht zu groß werden zu lassen, Abstimmung betreiben, große Unternehmen oder ganze Branchen ins Bündnis der Technologiepolitik einbeziehen und/oder in sogenannte Schlüssel- oder Querschnittstechnologien ausweichen, um den Protektionismuscensurwurf zu entschärfen. Man kann auch mit der Gießkanne herumlaufen, um ganze Standorte, Gebiete oder einmal mehr die kleinen mittelständischen Unternehmen zu fördern. Doch verwischt solches Ausweichen auf "indirekt spezifische Förderung" und ähnliche Wortungetüme nur die Verantwortung für eine verführerische Art von Politik, die eine kurzfristige Kontrolle ausschließt.

Die Überzeugung von der Notwendigkeit und wohlmeinender Aktivismus reichen zur Begründung dieser Umverteilungsmaschinerie nicht aus. Sie rechtfertigen auch nicht die Installation jener Szenerie aus Verwaltern, Beratern und Forschern, die sich mittlerweile in der Bundesrepublik verselbstständigt hat und Tagungen zur Hebung der "Innovationsfähigkeit der Wirtschaft" betreibt, die sie vorwiegend selbst besucht, stets bemüht ist, neue Defizite nachzuweisen, die sie selbst weiter beschäftigt, sich beim Umverteilungsprozeß von erfolgreichen Unternehmen zu notleidenden unternehmerischen Funktionen in die inhaltlich vorsteuernde Schlüsselrolle bringt und einer gezielten Kontrolle mit Erfolgsstories und Verweisen auf Japan oder die Vereinigten Staaten, morgen und übermorgen aus dem Wege geht.

Zu respektieren ist zwar die gute Absicht, die hinter all dem steckt. Doch reflektiert an der "Kann-Frage" zeigt sich, daß weniger Technologiepolitik mehr wäre. Die Alternative zu diesem Aktivismus kann also nicht "keine Technologiepolitik" sein, denn keine ist auch eine, und Technologiepolitik hat es, wenn auch unter anderem Namen, immer gegeben, sei es als Rüstungsforschung, Mondlandeunternehmen oder Beschaffungspolitik beispielsweise der Post. Weniger Technologiepolitik heißt deshalb vor allem: weniger dilettantischer Förderungsaktivismus der verselbständigten Szenerie und weniger Strohfeuer für Politiker. Weniger Technologiepolitik würde dann einen Änderungsdruck bedeuten, der dazu führen könnte, daß z.B. anstelle der subventionierten oder protegierten Wagnisfinanzierung die Risikokapitalbildung der Unternehmen in expandierenden Bereichen tritt, an die Stelle von Technologietransfer die Intensivierung industrieller und staatlicher Forschungsbemühungen rückt, anstelle der Förderung moderner Techniken der Ausbau und die Modernisierung alter Stärken betrieben wird und an die Stelle von Management-Ersatzberatungen neue Unternehmen drängen, die nicht mehr nur echte und vermeintliche Lücken füllen und sich phantasielos an der Konkurrenz orientieren, sondern danach fragen: Was kann ich unternehmen, das nicht schon ein anderer unternimmt?

Statt den "Hund zum Jagen zu tragen", sollte man sich bei besserer Einsicht in die Chancen und Notwendigkeit neuer Techniken staatlicherseits die Frage stellen, ob die Rah-

menbedingungen für Innovationen und den Marktzugang von expandierenden Neugründungen stimmen, anstatt sich auf jenes dubiose Zusammenspiel mit notleidenden Unternehmen und Branchen einzulassen.

Welcher Sachverstand erlaubt es eigentlich Forschungs- und Wirtschaftsministern, ganze Branchen und Unternehmensgruppen auszuhalten oder wie Lemminge auf innovatorische Gebiet zu locken? Warum kapiert man nicht, daß jener dümmlich-arrogante Sachverstand großer Stäbe mit seinen Allerweltsweisheiten wie "Jahrhundert der Chemie, der Energietechnologie, der Mikroelektronik, der Informationsgesellschaft" immer wieder in überbesetzte Marktfelder führt, daß die mit Butter, Stahl, Wärmepumpen, Mikrochips, Personalcomputern etc. angeregten Überkapazitäten neue Subventions- und Protektionismusspiralen in Gang setzen, aber kaum zu einzelwirtschaftlichen Erfolgen führen, die letztlich die Basis eines erfolgreichen strukturellen Wandels sind?

Warum bedient man sich nicht statt dessen jener "ökonomischen Kraft des intelligenten Egoismus", funktionalisiert eben diese echten Unternehmer um zu einem Vehikel des strukturellen Wandels? Dann müßte man sich freilich statt technokratischer inhaltlicher Vorplanung und staatlichem Mächtgernunternehmertum damit bescheiden, Ziele zu setzen und politisch zu rechtfertigen, und hätte dann vor allem dafür Sorge zu tragen, einen breiten Versuchs- und Irrtumsprozeß zuzulassen und hierzu entsprechende Freiräume zu schaffen.

Selbstverständlich wäre es naiv, hier den Weg zurück ins 19. Jahrhundert einzuschlagen und eine Art Manchester-Liberalismus anzustreben. Angesichts der hohen Komplexität neuer Techniken und ihrer breiten Wirksamkeit bei der Umsetzung sind zur Kontrolle durchaus Selektionsmechanismen zu installieren, die allerdings nicht auf rein sozialwissenschaftlichen Technologiefolgespekulationen über noch unbekannte technische Entwicklungen basieren können, sondern einer kompetenten interdisziplinären Wirkungsanalyse und Grenzziehung bedürfen, und man wird vor allem den marktlichen Regulativen eine bevorzugte Stellung einräumen müssen, weil letztere wesentlich intensiver wirken als Technologiebewertungsbehörden.

Zur Durchsetzung schließlich benötigt man anstelle des besserwisserischen Angebotsdrucks, vermittelt durch einen Förderungsdschungel, und der gewaltigen Umverteilung mit inhaltlicher Vorsteuerung ein entsprechendes unternehmerisches Potential und genügend hohe Anreize zu seiner Aktivierung¹⁴.

Gerade hier bestehen erhebliche Defizite, aber auch begründete Hoffnung, daß durch begrenzte Krisen eine Mentalitätsänderung eintritt und uns in den nächsten Jahren in der Bundesrepublik in erheblichem Umfang ein technisch intelligentes Existenzgründerpotential zur Verfügung steht¹⁵, das Innovationspotential zumindest eines Teils der eigenständig aktiven Wirtschaft erschlossen wird und die Bereitschaft zu eigenverantwortlicher Selbsthilfe und Kooperation wächst.

Dies setzt allerdings voraus,

- daß man es aufgibt, gegen den Strukturwandel anzuschubventionieren,
- daß anstelle der Inflation öffentlicher Hilfsprogramme für innovationsunfähige Unternehmen gezielt Barrieren abgebaut werden, die diesem Innovationspotential im Wege stehen,
- daß, wer in der Wirtschaft nach erfolgreicher Deregulation nicht innoviert, sich als Unternehmer überlebt hat, und

¹⁴ Vgl. H. Albach, Innovationen für Wirtschaftswachstum und internationale Wettbewerbsfähigkeit. In: Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften (Hrsg.): 1. Akademie-Forum: Technische Innovationen und Wirtschaftskraft. Opladen 1983, S. 9ff.

¹⁵ Vgl. z.B. N. Szyperski, Innovative Unternehmensgründer als Promotoren der marktwirtschaftlichen Entwicklung. "Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung", Düsseldorf, Jg. 1979, S. 489ff.

- daß nicht, wie bisher, der Mißerfolg von Unternehmen und Branchen Grundlage von öffentlichem Interesse und Förderungsprogrammen ist, sondern vielmehr die innovatorisch Erfolgreichen.

Flexibilisierung als Mittel der Arbeitsmarktpolitik?

Von Ludwig Bußmann

1. Zur Aktualität der Flexibilisierungsdebatte

"Flexibilisierung" ist zum aktuellen Schlagwort der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Diskussion des Jahres 1984 geworden. Im Sog der tagespolitischen Mode lernen wir die Zielsetzung eines "flexiblen Arbeitszeitgesetzes"¹ kennen, das der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung am 22.8.1984 durch das Bundeskabinett gebracht hat. Wer kann sich angesichts eines flexiblen Gesetzes noch dem Reiz des "Zauberwortes Flexibilität"² entziehen?

Wenn das "deutsche Beschäftigungssystem nicht flexibel genug"³ ist, um mit dem Problem der Arbeitslosigkeit, das ja auf dem Ruhrgebiet besonders schwer lastet, fertig zu werden, weil die Flexibilisierung etwa nach Meinung des Instituts der Deutschen Wirtschaft durch übermäßige Reallöhne, strenge Kündigungsvorschriften und andere sozialpolitische Regelungen lahmgelegt sei⁴, dann ergibt sich die Forderung nach mehr Flexibilität bei Löhnen, Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Arbeitskräfteeinsatz, Ausbildung sowie Kündigungs- und Jugendarbeitsschutz, staatlichen So-

- 1 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Gesundheitspolitische Zielsetzung eines flexiblen Arbeitszeitgesetzes. (Bulletin, Nr. 96/1984.) Bonn 1984, S. 851ff.
- 2 E. Wenger und H. Siefert, Zauberwort Flexibilität. "Wirtschaftswoche", Düsseldorf, Jg. 38 (1984), Nr. 20, S. 88.
- 3 Deutsches Beschäftigungssystem nicht flexibel genug. "Süddeutsche Zeitung", München, Ausgabe vom 6.6.1984.
- 4 Bernd Hof, Sektorale Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten und in der Bundesrepublik Deutschland. "IW-Trends", Köln, Jg. 1984, Heft 2, S. 8ff.

zialeleistungen usw. quasi von selbst. Da mutet es fast schon bescheiden an, wenn der BDI das vierte von sechs Kernelementen einer mittelfristigen Wirtschaftspolitik so formuliert:

"4. Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen.

Wichtige Flexibilisierungselemente liegen in der Arbeitszeitgestaltung, aber insbesondere in der Erweiterung befristeter Arbeitsverträge, der Erleichterung der Leiharbeit und dem Ausbau der Teilzeitarbeit. Die diesjährigen Tarifabschlüsse bieten Ansätze, die nunmehr konsequent in die betriebliche Praxis umzusetzen sind. Eine generelle Festschreibung der 38,5-Stunden-Woche für alle Arbeitnehmer würde gerade die notwendigen beschäftigungswirksamen Initiativen der Unternehmen zunichte machen"⁵.

Im Herbstgutachten 1984 der fünf Wirtschaftsforschungsinstitute ergeht die Aufforderung an die Tarifparteien, die Möglichkeiten zu einer flexiblen Ausgestaltung der Arbeitszeit voll zu nutzen und die Arbeitsbedingungen stärker als bisher nach Branchen, Regionen und Qualifikationen zu differenzieren. Um die Chancen für Berufsanfänger zu vergrößern, sollten die Eingangsvergütungen gesenkt, mindestens aber ihre jährlichen Steigerungen für einige Zeit ausgesetzt werden⁶.

Von anderen Wirtschaftswissenschaftlern wird ein "Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik" und mehr marktwirt-

⁵ Bundesverband der Deutschen Industrie, Information und Meinungen. Köln, Jg. 1984, Nr. 10, S. 1.

⁶ Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1984. - Beurteilung der Wirtschaftslage durch folgende Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V., Essen: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (Institut für Konjunkturforschung); HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen. Ohne Erscheinungsort und -jahr, S. 15f.

schaftliche Flexibilität⁷ gehalten, und der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sagt zur Begründung des Entwurfes eines Beschäftigungsförderungsgesetzes, das unter anderem die Möglichkeiten von Zeitarbeitsverträgen ausweiten, die Inanspruchnahme der Teilzeitarbeit fördern, die Arbeitnehmerüberlassung verlängern und den Kündigungsschutz für Beschäftigte in Kleinbetrieben aufweichen soll, klar und unumwunden: "Wir geben den Unternehmen mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz viele Hilfestellungen"⁸, obwohl sich diese eine nennenswerte Entlastung des Arbeitsmarktes davon nicht versprechen⁹.

Diese wenigen Beispiele sollen genügen, um zweierlei darzulegen:

- Der Begriff Flexibilität/Flexibilisierung ist im Sprachgebrauch des Jahres 1984 schillernd und vieldeutig geworden.
- Der Begriff Flexibilität/Flexibilisierung bekommt zusehends die Bedeutung eines Allheilmittels, eines Auswegs aus Defiziten der Ausbildungs-, Beschäftigungs-, Struktur- und Arbeitsmarktpolitik, eines "Problemlösers" bei Ungleichgewichten innerhalb von und zwischen Bildungs-, Beschäftigungs-, Produktions- und Absatzsystemen.

Damit gerät die Flexibilisierung - verstanden als Vorgang zur Schaffung von Flexibilität am Arbeitsmarkt - zunehmend in die Gefahr sowohl der Überforderung als auch des Desinteresses, wenn sich die gewünschten Erfolge nicht kurzfristig einstellen. Zumindest die tagespolitische Diskussion wird sich dann sog. "neuen" Themen und Problemen zuwenden.

⁷ Vgl. R. Soltwedel, Mehr Markt am Arbeitsmarkt - Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik. München und Wien 1984.

⁸ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Beschäftigungsförderungsgesetz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. (Bulletin, Nr.96/1984.) Bonn 1984, S. 849.

⁹ Vgl. F.-H. Himmelreich, Interview. "Die Mitbestimmung", Düsseldorf, Jg. 1984, Heft 6, S. 256.

2. Entwicklung und inhaltlicher Wandel des Begriffes "Flexibilität"

2.1. Vom Analysekriterium der Berufsforschung zum Instrument der Arbeitskräftepolitik

Der Begriff der Flexibilität entwickelte sich zunächst als Analysebegriff der Berufsforschung¹⁰ zu einer Zeit, als der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nach der Rezession von 1966/1967 schon wieder befürchten konnte, "daß in Zukunft in der Bundesrepublik nicht genügend Arbeitskräfte für die wachsenden Sachkapazitäten verfügbar sein werden"¹¹. Mißerfolge der Umschulungspolitik in der Folge der Rezession von 1966 (Stichwort: Vom Bergmann zum Floristen!) und Schwächen des Bildungssystems erhoben Flexibilität in den Rang eines bildungspolitischen Postulats. Riese formuliert diesen Sachverhalt so:

"Die Diskrepanz zwischen Berufserwartungen und Berufschancen hat zugleich das Flexibilitätspostulat geboren. Flexibilität zwischen Ausbildungsrichtungen und Berufsbildern wird zur bildungspolitischen Norm, weil der Mangel an Flexibilität als Ursache von Ungleichgewichten erscheint und eine Erhöhung der Flexibilität diese Ungleichgewichte tendenziell aufheben kann. Eine Inflexibilität kann dabei zwei Ursachen haben. Zum einen kann sie deshalb auftreten, weil die Ausbildung zu einem ganz bestimmten Beruf mit determinierten Qualifikationsmustern führt. Inflexibilität hat in diesem Fall qualifikaitonstheoretische Ursachen. Zum anderen kann Inflexibilität auftreten, weil die Ausbildung Erwartungen auf eine bestimmte soziale Position er-

¹⁰ Vgl. D. Mertens [I], Empirische Grundlagen für die Analyse der beruflichen Flexibilität. "Mitteilungen", hrsg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u.a., Jg. 1968, S. 336ff.

¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [I], Alternativen außenwirtschaftlicher Anpassung - Jahresgutachten 1968/69. Stuttgart und Mainz 1968, Ziffer 66.

weckt; in diesem Fall hat Inflexibilität statusdistributive Ursachen¹².

Riese zeigt auch, wie sich der Begriff der Flexibilität zunehmend auf arbeitsmarktpolitische Fragestellungen zentrierte:

"In den Kategorien der positiven Ökonomie gesprochen, bedeutet Flexibilität nichts anderes als die Vermeidung von Ungleichgewichten zwischen Arbeitskräftebedarf und Arbeitsnachfrage; für eine Strategie der Bildungspolitik wird damit Flexibilität zur Norm, die den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt garantiert. Die flexibilitätsorientierte Bildungsforschung hat jedoch kaum oder nur in der allgemeinen Form wie bei Blaug herausgearbeitet, wo und in welchem Ausmaß tatsächlich Flexibilität herrscht. Vor allem ist nicht ausreichend thematisiert worden, daß der Flexibilität zwischen Qualifikationsanforderungen und Ausbildung dann die Grenze gesetzt wird, wenn die Flexibilität mit den Qualifikationsanforderungen des Beschäftigungssystems in Konflikt gerät. Flexibilität wurde auf die Norm, die den Ausgleich von Arbeitskräftebedarf und Arbeitsnachfrage ermöglicht, reduziert¹³.

Als Mertens 1973 eine Zwischenbilanz der Flexibilitätsforschung zog¹⁴, lenkte er damit die Aufmerksamkeit der Arbeitsmarktpolitiker vor allem auf die qualitativen Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung. Der quantitative Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und (bis dahin überhängender) Arbeitskräftenachfrage spielte einige Zeit eine nachrangige Rolle. Die qualitativen Beziehungen zwischen Bildungssystem, Beschäftigungssystem (Arbeitsmarkt) und Produktionssystem (Gütermarkt) wurden in Theorie und Praxis zunehmend Gegenstand analysierender und wertender Erörterungen. Dabei wurde der Flexibilitätsbegriff zunächst als

¹² H. Riese, Kritik der Flexibilitätskonzeption. In: M. Bolle (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik. Opladen 1976, S. 133.

¹³ H. Riese, S. 137.

¹⁴ Vgl. D. Mertens [II], Der unscharfe Arbeitsmarkt. Eine Zwischenbilanz der Flexibilitätsforschung. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Stuttgart und Mainz, Jg. 6 (1973), S. 314ff.

Oberbegriff für eine Vielzahl von Typen der Mobilität verwendet und als eine Eigenschaft definiert, die Ungleichgewichte zwischen den genannten Systemen oder innerhalb des Beschäftigungssystems vermeidet oder beseitigt. Mertens formuliert:

"Die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik hat ... frühzeitig festgestellt, daß auch dort, wo keine perfekte, aufeinander ausgerichtete Wirtschafts- und Bildungsplanung (Planung von Arbeitsplätzen und Planung von Arbeitskräften) üblich ist, immanente Ausgleichsmechanismen wirken, so daß weitgehend Arbeitskräfte und Arbeitsplätze auch dann zur Deckung kommen, wenn sie zunächst nicht in den gleichen Berufskategorien ausgedrückt sind. Diese Erscheinung wurde mit dem Begriff "Mobilität" umschrieben. "Mobilität kann als Eigenschaft von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen bezeichnet werden, welche es ermöglicht, daß Marktpartner auf andere Märkte ausweichen, wenn sie auf ihrem primären Markt nicht zum Zuge kommen"¹⁵.

Mertens führt die verschiedenen, auf die Erwerbspersonen bezogenen Mobilitätsbegriffe auf und unterscheidet sie nach Kategorien wie z.B.:

- berufliche Mobilität (Änderung der Tätigkeit, Berufswechsel),
- sektorale Mobilität (Wechsel zwischen Wirtschaftszweigen),
- regionale Mobilität (Wanderungen zwischen Regionen Teilräumen der Staaten),
- soziale Mobilität (Auf- oder Abstieg im sozialen Status),
- vertikale Mobilität (Auf- oder Abstieg im Beruf),
- horizontale Mobilität (Veränderung auf gleicher Berufsebene),
- freiwillige Mobilität (auf Wunsch der Erwerbsperson),

¹⁵ D. Mertens [II], S. 315.

- unfreiwillige Mobilität (gegen den Wunsch der Erwerbsperson),
- funktionale Mobilität (Verwertung von Kenntnissen, Erfahrungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten beim Wechsel),
- dysfunktionale Mobilität (Aufgabe oder Verlust von Kenntnissen, Erfahrungen, Fähigkeiten und Fertigkeiten beim Wechsel/Dequalifizierung)¹⁶.

Während Mobilität eine generell erwünschte Eigenschaft darstellt, hat der Begriff der Fluktuation den Beiklang einer unerwünschten Erscheinung¹⁷.

Unverkennbar steht der Aspekt der Qualifikationsgewinnung und -verwertung auf dem Arbeitsmarkt aus der Sicht der Erwerbsperson im Vordergrund, die sich dem Wandel der Qualifikationsanforderungen als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels zu stellen sucht¹⁸. Flexibilität in diesem Sinne meint also die Eigenschaft des Anbieters von Arbeitskraft, sich den Veränderungen des Arbeitsmarktes anpassen zu können, um sich beruflich zu behaupten und zu entfalten. Unter Flexibilisierung ist dann die Herausbildung und Förderung dieser Eigenschaft zu verstehen, wie sie bildungs- und arbeitsmarktpolitisch etwa durch curriculare Dispositionen der Bildungsinhalte, durch Förderung der beruflichen Bildung gem. §§40-47 Arbeitsförderungsgesetz vom 25.6.1969 (also durch Ausbildung, Fortbildung, Umschulung) oder durch Mutterschaftsurlaub mit Arbeitsplatzgarantie, durch Einführung der Gleitzeitarbeit oder auch durch Vorruhestandsregelungen für ältere Arbeitnehmer oder etwa durch Sonderprogramme wie das der Bundesregierung von 1979 mit den Schwerpunkten "Berufliche Qualifizierung der Arbeitnehmer in Betrieben mit Anpassungs-

¹⁶ Vgl. D. Mertens [II], S. 316.

¹⁷ Vgl. D. Mertens [II], S. 323.

¹⁸ Dies wird deutlich bei D. Mertens [III], Schlüsselqualifikationen. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Jg. 7 (1974), S. 36ff.

und Umstellungsproblemen" und "Qualifizierung ungelernter und längerfristiger Arbeitsloser"¹⁹ geschehen kann.

Träger der Flexibilitätseigenschaft ist also die Erwerbsperson, der Anbieter von Arbeit am Arbeitsmarkt. Auf ihn - also auf das Arbeitsangebot - richteten sich in den sechziger und siebziger Jahren hauptsächlich die Flexibilisierungsbemühungen der entsprechenden Politiken. Man kann deshalb auch zu Recht für diese Zeit von einer angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik mit dem Instrumentarium der Flexibilisierungsmaßnahmen sprechen.

2.2. Vom angebotsorientierten Instrument der Arbeitsmarktpolitik zum ordnungspolitischen Postulat der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik

Die seit 1975 ungewohnt hohe Arbeitslosenquote - als Zeichen eines dauerhaften Arbeitsmarktungleichgewichts - und die sich seit 1976 ausbreitende Konzeption der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik verschoben die Akzente auch in der Arbeitsmarktpolitik spürbar. Der Sachverständigenrat definierte es 1976 als "Aufgabe einer angebotsorientierten Politik, die Bedingungen für das Investieren und den Wandel der Produktionsstruktur so zu verbessern, daß wieder mit angemessenem Wachstum und hohem Beschäftigungsstand gerechnet werden darf"²⁰. Im einzelnen fordert der Sachverständigenrat:

"Die Aufgaben der Angebotsförderung liegen vornehmlich darin, es den Unternehmen zu erleichtern, mehr Investitionschancen aufzuspüren und wahrzunehmen, und die Fähigkeit der Arbeitnehmer, einen Arbeitsplatz zu finden, in beruflicher und räumlicher Hinsicht zu verbessern. ... Für die Arbeitnehmer wären über die Förderung der beruflichen Bildung, Umschulung und Wiedereingliederung hinaus

¹⁹ Vgl. hierzu F.W. Scharpf, D. Garlichs, F. Maier und H. Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt und New York 1982, S. 47ff.

²⁰ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [II], Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77. Stuttgart und Mainz 1976, Ziffer 284.

Hemmnisse der räumlichen Mobilität abzubauen und, wo nötig, auch gezielte Mobilitätshilfen zu gewähren. Wichtig erscheint, daß diese Maßnahmen nicht nur - wie bisher - flankierenden Charakter haben, sondern eine Dosierung erhalten, die ihrem Stellenwert für Beschäftigung und Wachstum angemessen ist²¹. Der Sachverständigenrat richtet seine Empfehlung sowohl an die Angebots- als auch an die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes.

Seitdem die Bundesregierung von der CDU/CSU und FDP gestellt wird (1982), haben sich auch ordnungspolitische Aspekte in den Vordergrund geschoben, die sich auf den Arbeitsmarkt auswirken und die man wie folgt charakterisieren kann:

- Verbesserung bzw. Wiederherstellung von marktwirtschaftlichen Anreizmechanismen,
 - Rückkehr zu ungebundenerer Vertragsfreiheit,
 - Abbau staatlicher Regulierungen, vor allem im Bereich der Gestaltung von Arbeitszeit und Beschäftigtenzahl,
- Erhöhung der Flexibilität der Löhne.

Diese erweiterte Flexibilität soll zuerst und zumeist den Investoren nützen. Die Position der Nachfrager nach Arbeit, also der Arbeitgeber, soll vorrangig gestärkt werden. Hamm formuliert das wie folgt und macht auch die seiner Meinung nach schuldigen Akteure dingfest:

"Das Lohngefälle bietet keinen Anreiz mehr zum Arbeitsplatzwechsel. Der Gesetzgeber hat die Marktkräfte lahmgelegt, und die Gewerkschaften tun das Ihre dazu, diese Wirkung noch zu steigern ... Abhilfe wäre von einer gründlichen Überprüfung der gesetzlichen Sozialplan-Bestimmungen und von einer Lohntarifpolitik zu erwarten, die dem Markt wieder mehr Chancen gibt, für ein sektorales Lohngefälle zu sorgen, das den jeweiligen Angebots- und Nach-

²¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [II], Ziffer 311.

Zeitphase	Begriff	Begriffsinhalt
Phase I: bis 1969	Flexibilität I	Analysebegriff
Phase II: 1969 bis 1982	Flexibilität IIa	Instrumentbegriff angebotsorientier- ter Arbeitsmarkt- politik
1976 bis 1982	Flexibilität IIb	Ausdehnung des Instrumentbegriffs IIa auch auf nach- frageorientierte Arbeitsmarkt- aspekte
Phase III: ab 1982	Flexibilität III	Einengung des Begriffs überwiegend auf nachfrageorien- tierte Arbeitsmarkt- aspekte und Ausrich- tung auf ordnungs- politische Inhalte

frageverhältnissen entspricht und das die Arbeitslosigkeit dadurch abbauen hilft"²².

Der Wandel des Begriffs "Flexibilität/Flexibilisierung" ist in Übersicht 3 dargestellt. Adressaten der Flexibilisierungspolitik ab 1982 (Flexibilität III) sind zwar streng genommen auch noch die Anbieter von Arbeit auf dem Arbeitsmarkt - aber mit negativem Vorzeichen. Globalsteuernde Beschäftigungspolitik wird zugunsten der Konsolidierung der öffentlichen Verschuldung bis zur Unwirksamkeitsschwelle reduziert, und regionale sowie qualifikatorische Arbeitsmarktpolitik rangiert weit hinter den Lohnersatzleistungen. Kündigungs- und Arbeitsschutzrechte der Arbeitnehmer werden abgebaut, um dadurch die Position der Nachfrager von Ar-

²² W. Hamm, Marktwidrige Lohnpolitik. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 4.9.1984, S. 13.

beit zu stärken, wozu die hohe Arbeitslosigkeit ohnehin schon beiträgt.

Unverkennbar hat sich ein Wandel der theoretischen Erklärungsmuster und Paradigmen vollzogen, den man als Abkehr von keynesianischen und nekeynesianischen Erklärungsmustern hin zu neoklassischen Erklärungsansätzen interpretieren kann.

3. Das theoretische Leitbild der gegenwärtigen Flexibilisierungsforderungen

Die neuerlichen Forderungen nach Flexibilisierung von Arbeitsvolumen, Arbeitszeit, Arbeitslohn, Arbeitsbedingungen u.ä. lassen sich auf theoretische Ansätze der Neoklassik zurückführen, wonach mit Hilfe der flexiblen Marktträumungsparameter Lohn, Zins und Güterpreise simultane Gleichgewichte auf den Arbeits-, Güter- und Geldmärkten erreicht werden können. Es ist nun zu fragen, inwieweit das Flexibilitätspostulat versucht, die Wirklichkeit dem theoretischen neoklassischen Modell anzupassen, das von Fischer und Heier sowie von Priewe wie folgt skizziert wird:

"In der konsumentengesteuerten Verkehrswirtschaft gilt es insbesondere die Souveränität der Konsumenten zu garantieren; sozialstaatliche Maßnahmen verzerren die Nachfragefunktion, und die Koalitionsbildung der Arbeitsanbieter führt zur Verteuerung der Produkte. Das eine ist demnach zu unterlassen und das andere zu verhindern. ...

Nach neoklassischer Auffassung ist der Arbeitsmarkt ein Markt wie jeder andere Sachmittelmarkt; Arbeitsmarkttheorie ist ein Unterfall der allgemeinen Preistheorie. Der Lohn wird als Preis des Produktionsfaktors Arbeit analysiert; er wird wie alle anderen Preise durch Angebot und Nachfrage bestimmt. ...

Die Nachfrage nach Arbeit variiert bei gegebener Ertragsfunktion mit dem Lohnsatz: je niedriger der Lohnsatz ist, desto größer ist die Menge an nachgefragter Arbeit und umgekehrt. Die makroökonomische Gesamtnachfrage nach Arbeit wird in der Folge durch eine Aggregation der

individuellen Einzelnachfragen bei alternativen Lohnsätzen gewonnen. ...

Nach neoklassischer Auffassung haben die Nominallöhne am Arbeitsmarkt Signal-, Ausgleichs- und Lenkungsfunktion. Nominallohnveränderungen wirken als Signale für Verhaltensänderungen von Anbietern und Nachfragern. Sie bringen Angebot und Nachfrage zum quantitativen Ausgleich und bewirken gleichzeitig die optimale Allokation des Produktionsfaktors Arbeit: letzteres indem sie dafür sorgen, daß die Arbeitskräfte an diejenigen Arbeitsplätze gelenkt werden, an denen sie am effizientesten eingesetzt werden können.

Diese Funktionen des Nominallohnes werden durch modelltheoretische Prämissen abgesichert. Anbieter und Nachfrager werden als nutzen- bzw. gewinnmaximierende Wirtschaftssubjekte betrachtet, die über keinerlei räumliche, persönliche oder sachliche Präferenzen verfügen und mit unendlicher Anpassungsgeschwindigkeit auf eingetretene Veränderungen reagieren. Alle Teilnehmer am Arbeitsmarkt agieren unter vollständiger Markttransparenz. Insbesondere die Arbeitsanbieter sind ständig über bestehende Lohndifferentiale informiert; auf perzipierte Differentiale reagieren sie mit Mobilität. Diese Mobilität ist dadurch gesichert, daß der Produktionsfaktor Arbeit der Homogenitätsprämisse unterworfen wird. Alle Arbeitskräfte sind gleichermaßen produktiv und damit gegeneinander substituierbar²³.

"Aus den neoklassischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien folgt keine einheitliche Politikempfehlung. Im Zentrum der verschiedenen neoklassischen Varianten steht jedoch die Herstellung jener Bedingungen, die im Rahmen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie bzw. des Modells der vollständigen Konkurrenz zum Abbau unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen - soweit deren Existenz überhaupt zugestanden wird. Im Kern wird damit Beschäftigungspolitik auf wettbewerbskonforme Nominallohnpolitik der Tarifparteien reduziert, während dem Staat in erster Linie die Aufgabe zukommt, für wettbewerbliches Verhalten aller

²³ C. Fischer und D. Heier, *Entwicklungen der Arbeitsmarkttheorie*. Frankfurt/M. und New York 1983, S. 42ff.

Wirtschaftssubjekte durch Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen - gerade auch für den Arbeitsmarkt - Sorge zu tragen. Hierzu gehört auch die Schaffung von mehr Markttransparenz und die Förderung "rationalen" Verhaltens der Wirtschaftssubjekte durch Aufklärung von Geldillusion, Stabilisierung der Erwartungsbildung, Konstanz des staatlich gesetzten Datenkranzes, straffe Geldpolitik, die "übermäßige" Geldlohnsteigerungen mit Zinssteigerungen sanktioniert, Primat der Inflationsbekämpfung etc. Staatliche Interventionen beschränken sich demnach mehr oder minder auf die Gestaltung allgemeiner Rahmenbedingungen. ..."²⁴.

Das gegenwärtig dominierende Leitbild der angebotsorientierten, ordnungspolitisch ausgerichteten Wirtschaftspolitik entpuppt sich also in seiner arbeitsmarktpolitischen Konsequenz als ein die Nachfrage am Arbeitsmarkt begünstigender Versuch. Dies geschieht, obwohl die "Neue Makroökonomik" inzwischen dargetan hat, daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit bei zu niedrigem ebenso wie bei zu hohem Reallohniveau denkbar ist und daß unfreiwillige Arbeitslosigkeit bei entsprechenden Marktconstellationen (keynesianische Arbeitslosigkeit) durch Erhöhung des Reallohniveaus verringert, durch Senkung des Reallohniveaus vergrößert werden kann²⁵.

Obwohl das neoklassische Modell keinen Anspruch auf empirisch-praktische Relevanz erhebt, ist es, wie man sieht, doch nicht davor gefeit, als Steinbruch für wirtschaftspolitische Ideologien zu dienen.

4. Lohnflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

Die Forderung nach flexiblen Löhnen, das sind zumindest konstante Nominal- und sinkende Reallöhne, wird von der Wirtschaftspolitik als ein probates Mittel angesehen, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Der Sachverständigenrat

²⁴ J. Priewe, Zur Kritik konkurrierender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien und ihrer politischen Implikationen, Frankfurt, Bern und New York 1984, S. 336 und 337.

²⁵ Vgl. V. Böhm, Preise, Löhne und Beschäftigung. Tübingen 1980, und U. Meyer, Neue Makroökonomik. Berlin und Heidelberg 1983.

nennt in seinem Jahresgutachten 1983/84 zwei beschäftigungspolitische Strategien. "Die Steigerung der Produktivität ist die offensive Strategie, die Senkung der Reallöhne die defensive"²⁶. Dabei verweist das Sachverständigenmitglied Helmstädter darauf, daß sich für ihn der Zusammenhang zwischen Reallohn und Beschäftigung nicht einfach aus Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt ergibt. "Das Niveau des Reallohnes ist keine direkt beeinflussbare Größe, sondern Ergebnis des gesamten Marktprozesses"²⁷.

Sengenberger nimmt in einem kürzlich veröffentlichten Papier zur Frage der Reallohnflexibilität wie folgt Stellung:

"Da aber die amerikanische Wirtschaft verglichen mit der deutschen zugleich einen sehr geringen Produktivitätsfortschritt aufweist, sind die Lohnstückkostenunterschiede - zweifellos der wichtigere Indikator - nur minimal. Im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1979 gingen sie in den USA um jährlich 0,1 vH, in der Bundesrepublik um 0,4 vH zurück; in den Jahren 1980 bis 1983 lag der jährliche Rückgang der Lohnstückkosten in den USA bei 0,5 vH, in der Bundesrepublik bei 0,4 vH²⁸.

Man kann also nicht schlichtweg behaupten, daß in den USA im Aggregat die Beschäftigungserweiterung mit niedrigeren Kosten erklärt werden kann. Überdies: In der Bundesrepublik ist in den achtziger Jahren, in denen die Reallöhne absolut zurückgingen, weder die Beschäftigung gestiegen, noch die Arbeitslosigkeit abgebaut worden. Es war eher das Gegenteil der Fall.

26 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [III], Ein Schritt voran - Jahresgutachten 1983/84. Stuttgart und Mainz 1983, Ziffer 349. Das DIW weist in seiner Strukturberichterstattung 1983 darauf hin, daß sich in den vergangenen zehn Jahren die Arbeitsplätze überwiegend in den Branchen mit unterdurchschnittlichen Arbeitsproduktivitätssteigerungen verringerten.

27 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [III], Ziffer 363.

28 WSI-Mitteilungen 7/1984, S. 381 und 382.

Eine ökonomische Analyse der Reallohnflexibilität in den größten europäischen Ländern sowie in den USA und Japan erbrachte den Befund, daß für den Zeitraum 1963 bis 1981 die Elastizität der Reallohne im Hinblick auf die Beschäftigungslage in den USA nicht signifikant höher war als in den europäischen Volkswirtschaften, die der Bundesrepublik eingeschlossen. Das Ergebnis ist unabhängig davon, ob man das Produktionsvolumen oder die Höhe der Arbeitslosigkeit als Indikator der Beschäftigungslage heranzieht. Ferner wurde ermittelt, daß sich in allen untersuchten Ländern (mit Ausnahme Großbritanniens) die Reallohnentwicklung an die Produktivitätsentwicklung anpaßte²⁹. Demnach: während der Nachweis dafür aussteht, daß die Beschäftigungsentwicklung in den USA auf höhere Reallohnflexibilität zurückgeführt werden kann, sind die dortigen vergleichsweise niedrigen Reallohnzuwächse durch die geringen Produktivitätsfortschritte erklärbar.

Etwas anders sieht es mit der Lohnstruktur aus. Es ist denkbar, daß viele Arbeitsplätze im amerikanischen Dienstleistungssektor geschaffen wurden, weil die dafür gezahlten Löhne sehr niedrig liegen und vielfach so gut wie keine Lohnnebenkosten (durch Sozialleistungen) entstehen. Man muß sich die für deutsche und europäische Verhältnisse unvorstellbaren Lohndifferentiale in den Vereinigten Staaten vor Augen halten. Viele der neuen Service-Jobs liegen auf dem Niveau des gesetzlichen Mindestlohns von derzeit 3,35 Dollar oder knapp darüber. Der Durchschnittsstundenlohn der Industriearbeiter liegt dagegen bei 8,30 Dollar, und in Branchen wie dem Automobilbau und der Eisen- und Stahlindustrie kommt ein Arbeiter im Durchschnitt leicht auf 12 bis 13 Dollar, womit noch keineswegs Spitzenverdienste bezeichnet sind. Seit Beginn der siebziger Jahre hat die Streuung der Löhne sowohl in der Industrie wie im Dienstleistungssektor beträchtlich und entgegen dem historischen Trend stark zugenommen³⁰ - übrigens bei paralleler Zunahme der Arbeitslosenquote, womit die bei uns immer deutlicher zu vernehmende Forderung nach Flexibilisierung der Lohn-

²⁹ Vgl. George A. Kahn, *International Differences in Wage Behavior: Real, Nominal or Exaggerated?*. In: *American Economic Review*, Mai 1984, S. 155ff.

³⁰ Ich beziehe mich hierbei auf noch unveröffentlichte ökonomische Untersuchungen von Medoff.

struktur als probatem Mittel zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit in Frage gestellt wird.

Ein bedeutsamer Grund für die größere Lohnspreizung in der jüngsten Vergangenheit liegt darin, daß der gesetzliche Mindestlohn seit dem Antritt der Reagan-Regierung 1980 nicht mehr erhöht, sondern eingefroren wurde³¹.

Das DIW hat dieselbe Fragestellung wie Sengenberger untersucht und kommt zu folgendem Fazit:

"Die These, in der Bundesrepublik hätten zu hohe Reallöhne ein Mehr an Beschäftigung verhindert, wird durch den Vergleich mit der Entwicklung in den USA nicht gestützt. Der in den USA zunächst beschrittene Weg, bei hohem Zuwachs der Nominallohne über stärkere Preissteigerungen die Reallohnerhöhungen zu verlangsamen, ist in der Bundesrepublik aufgrund des höheren internationalen Wettbewerbsdrucks und auch wegen des härteren Widerstandes gegen inflatorische Entwicklungen nicht begehbar. Selbst noch geringere Nominallohnabschlüsse hätten vermutlich nicht zu mehr Beschäftigung geführt. Eine solche Strategie hätte nur Aussicht auf Erfolg gehabt, wenn die Unternehmen dadurch zu einer starken Investitionssteigerung veranlaßt worden wären und dem zunächst unzureichenden Konsumgüterabsatz ein kräftig zunehmender Investitionsgüterabsatz gegenübergestanden hätte. Zwar behaupten die Vertreter der Angebotspolitik einen solchen Zusammenhang; auch sie wissen allerdings nicht, wie lange es dauert, bis sich die erhoffte Erhöhung der Investitionsneigung einstellt. Mit Sicherheit wird sie sich dann nicht einstellen, wenn durch

³¹ W. Sengenberger, Zur Flexibilität im Beschäftigungssystem - Ein Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland. (SAMF-Arbeitspapier 1984-3.) S. 12, 13 und 39. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt auch P. Bofinger, Sind die Löhne zu hoch? "Wirtschaftswoche", Jg. 38 (1984), Nr. 29, S. 58ff.

Lohnzurückhaltung die Konsumnachfrage einschneidend und auf längere Dauer beeinträchtigt wird³².

Auch in seiner Strukturberichterstattung 1983 differenziert das DIW die Rolle der Löhne beim Ersatz des Faktors Arbeit durch andere Produktionsfaktoren. Faktorsubstitution sei nicht die einzige Möglichkeit der Unternehmen, auf Lohnkostensteigerungen zu reagieren. Vielmehr habe sich gezeigt, daß in der Mehrzahl der Branchen Abwälzungen über die Preise insgesamt eine größere Rolle spielten als Produktivitätsreaktionen³³.

Auf einen weiteren Aspekt weist das RWI bei der Überprüfung der Vermutung hin, "daß Arbeitskräfte aus Berufen, die relativ weit oben in der Einkommenshierarchie angesiedelt sind, tendenziell länger nach einem einkommensadäquaten neuen Arbeitsplatz suchen müssen als weniger gut bezahlte, sofern sie nicht durch die Erfahrung einer längeren Phase anhaltend hoher Arbeitslosenbestände zu einer Reduzierung ihrer Einkommensansprüche neigen.

Die Streuung der berufsspezifischen monatlichen Nettoeinkommen hat sich von 1970 bis 1980 kaum verändert³⁴ und die Spannweite der Einkommen ist unverändert hoch. Trotzdem läßt sich jedoch der vermutete Zusammenhang zwischen hohen relativen Einkommen, und damit der Gefahr empfindlicher Einkommenseinbußen bei einem Berufswechsel, und einem längeren Verweilen im Status der Arbeitslosigkeit nicht nachweisen. An der Spitze der Einkommenshierarchie rangieren nach wie vor akademisch geprägte Berufe ..., deren Arbeitsplätze - nicht zuletzt weil zum

³² U. Brasche, M. Teschner und D. Vesper (Bearb.), Sind die Unterschiede der Beschäftigtenentwicklung in den USA und der Bundesrepublik Deutschland in der Reallohnentwicklung begründet? "DIW-Wochenbericht", Berlin, Jg. 51 (1984), S. 413.

³³ Vgl. Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. (DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 79.) Berlin 1984, S. 150ff.

³⁴ Der Variationskoeffizient der beruflichen Durchschnittseinkommen, die als Median berechnet wurden, sank nur geringfügig von 0,38 auf 0,34.

großen Teil in Sektoren angesiedelt, die dem Steuerungsprozeß entzogen sind - als relativ sicher bezeichnet werden können. Ebenso lassen sich unter den übrigen Berufsgruppen mit überdurchschnittlichem Einkommensniveau - auch im Falle rückläufiger Beschäftigtenzahl - nur wenige finden, bei denen auf die Freisetzung eine mehr als durchschnittlich lange Phase der Arbeitslosigkeit folgte. Demgegenüber waren die Chancen, einen Berufswechsel rasch und ohne Einkommenseinbußen realisieren zu können, für Berufe mit unterdurchschnittlicher Einkommensposition offensichtlich nicht so gut wie vermutet. Diese Berufe wiesen z.T. sehr hohe Arbeitslosenquoten auf, und die Dauer der Beschäftigungslosigkeit war im Vergleich zu höher dotierten Berufen keineswegs geringer. Insgesamt betrachtet war also der Verbleib in der Arbeitslosigkeit relativ unabhängig von der relativen Einkommensposition. Die vorliegenden Daten belegen vielmehr, daß ungeachtet ihrer Einkommensposition - und im allgemeinen auch ihrer sektoralen Einbindung - die weniger gut qualifizierten und damit allerdings auch oft schlecht bezahlten Arbeitskräfte die größten Wiederbeschäftigungsprobleme hatten"³⁵.

In Anbetracht der relativen Wachstumsschwäche und der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet könnte man versucht sein, einer regionalen Lohnflexibilisierung das Wort zu reden. Schaefer hat in seiner Pilotstudie zur Wachstumssituation Nordrhein-Westfalens darauf hingewiesen, daß eine "weitere Erklärung für eine relative Wachstumsschwäche ... ein im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet erheblich stärkerer Kostendruck in den Gebietseinheiten von Nordrhein-Westfalen sein könnte"³⁶. Die von ihm vorgelegten Daten lassen allerdings keinen Schluß darauf zu, daß die Lohn- und Gehaltssituation im Ruhrgebiet kausal für die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sein kann. Zum einen liegen nämlich die Lohn- und Gehaltsko-

³⁵ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - RWI-Strukturberichterstattung 1983. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Essen 1983, Band 1, S. 190.

³⁶ H. Schaefer, Pilotstudie zur Wachstumssituation Nordrhein-Westfalens - Analyse des Produzierenden Gewerbes. Düsseldorf 1983, S. 46.

sten je Umsatzeinheit im Ruhrgebiet spürbar unter denen des übrigen Gebietes von Nordrhein-Westfalen, zum anderen kann in einem hohen Quotienten auch eine Absatzschwäche als Ursache zum Vorschein kommen. Schaefer selbst stellt einen solchen Kausalzusammenhang auch nicht her. Die wenigen Daten reichen für eine empirische Bestätigung eines derartigen Kausalzusammenhangs nicht aus.

Darüber hinaus ist auch zu fragen, welche Wirkungen Lohnstops oder Lohnsenkungen für eine Teilregion wie das Ruhrgebiet zeitigen würden. Es gehört nicht viel Phantasie dazu sich vorzustellen, daß bei einem fühlbaren, vergleichsweise niedrigen Lohnniveau im Ruhrgebiet regionales brain-drain einsetzen würde. Abwandernde Facharbeiter und zusätzliche Beschäftigte nur aus dem sekundären Arbeitsmarktbereich (Stichwort: bad jobs for the poor) würden die Attraktivität des Ruhrgebiets für Investoren und Innovatoren sicherlich nicht erhöhen.

Schließlich zählt zur Qualität eines Beschäftigungsverhältnisses nicht nur der Lohn, sondern auch die Arbeitsplatzsicherheit, berufliche Aufstiegs- und Entwicklungschancen, Arbeitsrechtsschutz, Anforderungen und Belastungen sowie Lage und Länge der Arbeitszeit. Niedrig-Lohn-Arbeitsplätze lassen also allenfalls eine Umschichtung der Arbeitslosigkeit, aber keinen Anstieg der Gesamtbeschäftigung erwarten.

5. Arbeitszeitflexibilisierung und Arbeitslosigkeit

Man kann unter dem Gesichtspunkt der Eignung als arbeitsmarktpolitisches Instrument verschiedene Formen der flexiblen Arbeitszeit unterscheiden:

- Kurzarbeit (bei vorübergehendem Arbeitsausfall),
- Gleitzeit (mit bestimmter Kernarbeitszeit),
- flexible Wochenarbeitszeit (mit unterschiedlichen Arbeitszeiten pro Tag),
- Teilzeitarbeit (kürzere als die tarifliche Regelarbeitszeit) mit oder ohne Job-sharing oder Arbeit auf Abruf,

- Zeitverträge,
- Leiharbeit.

Zur Beurteilung der Effekte der verschiedenen Arbeitszeitformen kann auf die Interessenlage von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zurückgegriffen werden. Dabei erweist sich das Instrument der Kurzarbeit als am unproblematischsten. Für den Arbeitnehmer bleibt das Beschäftigungsverhältnis und das Einkommen grundsätzlich erhalten, der Arbeitgeber senkt zeitweilig seine Arbeitskosten, behält aber seine Stammbeslegschaft beisammen, wenn es zu vorübergehendem Mangel an Beschäftigung kommt.

Bei den übrigen Formen stehen auf der einen Seite eine flexiblere Gestaltung der persönlichen Arbeitszeit mit der Chance einer humaneren Belastungsverteilung. Auf der anderen Seite können die Arbeitseffizienz und -intensität erhöht bzw. die Betriebs- und Investitionskosten gesenkt werden.

Die Metallarbeitgeber sehen die Wirkung der Arbeitszeitflexibilisierung auf die Höhe der Arbeitslosigkeit folgendermaßen, nachdem sie die konjunkturbedingte und die Sucharbeitslosigkeit aus der Betrachtung ausgeschlossen haben:

"Es bleibt dann ein Kern struktureller Arbeitslosigkeit von etwa 1 Million Personen, für die in der Wirtschaft keine Arbeitsplätze mehr vorhanden sind, weil ihre ehemaligen Arbeitsplätze technisch überholt oder aus Kostengründen wettbewerbsunfähig geworden sind. ...

Um eine Million Arbeitsplätze zu schaffen, wären zusätzliche Investitionen von 200 Milliarden DM erforderlich (mehr als 75 Prozent des gesamten Investitionsvolumens von 1983) - eine sehr hohe Hürde für einen beschleunigten Abbau der Arbeitslosigkeit. ...

Die mögliche Investitionsbarriere gegen den Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit könnte mit dem Flexi-Konzept unterlaufen werden, weil auf diesem Weg Neueinstellungen ohne kostspielige Investitionen möglich werden, da an den vorhandenen Anlagen bei längeren Betriebszeiten

und entsprechender Entkoppelung von menschlicher Arbeitszeit und Betriebszeit mehr Arbeitnehmer beschäftigt werden könnten. Das wäre noch effizienter, wenn gleichzeitig vermehrte Teilarbeitszeitplätze angeboten werden könnten. ...

Richtig ist, daß bei unterausgelasteten Kapazitäten das Bedürfnis nach längeren Betriebszeiten nicht besonders drängend ist. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß das Flexikonzept ebensowenig wie alle anderen seriösen Strategien das Problem der Arbeitslosigkeit kurzfristig lösen kann³⁷.

Aus gewerkschaftlicher Sicht werden die Effekte der Flexibilisierung dagegen etwa wie folgt abgewogen:

"Eine weitreichende Humanisierung der Arbeitswelt wird allerdings bewirkt, wenn die Einführung variabler Arbeitszeit von Arbeitsstrukturierungsmaßnahmen - wie z.B. Job Enrichment, Job Enlargement, teilautonome Gruppen - begleitet wird, wodurch die arbeitsorganisatorischen Voraussetzungen für schwankende Anwesenheitszeiten im Produktionsbereich oft erst geschaffen werden.

Halten wir zusammenfassend fest:

- Die Humanisierung der Arbeit durch variable Arbeitszeitregelungen wird vom Arbeitnehmer durch mehr Leistung erkaufte.
- Seine Zeitplanung hat sich weitgehend am Betriebsinteresse zu orientieren.

Wie ist nun der Beschäftigungseffekt variabler Arbeitszeitregelungen einzuschätzen? Durch Gleitzeit wird ein Abbau von Überstunden ohne Neueinstellung erreicht. Damit laufen gewerkschaftliche Strategien ins Leere, die den Abbau von Überstunden zugunsten von Neueinstellungen zum Ziel haben.

³⁷ Gesamtmetall - Dokument; Auszüge aus dem Wortlaut in: Kirchner hält in dieser Lage von einem politischen Schlichter gar nichts. "Frankfurter Allgemeine Zeitung", Frankfurt, Ausgabe vom 19.4.1984.

Die Faktoren, die zu einer Leistungssteigerung infolge variabler Arbeitszeitregelungen führen (Orientierung am Arbeitsanfall, Fehlzeitreduzierung, Steigerung der Arbeitsmotivation, Anpassung an den individuellen Tagesrhythmus usw.) ermöglichen, den Personalbestand bei gleichbleibendem Ergebnis zu reduzieren bzw. bei gleichem Personalstand eine höhere Leistung zu erzielen. Kann der Grad der erreichten Arbeitsintensivierung - wie oben dargestellt wurde - auch betriebsindividuell unterschiedlich sein, so ist trotzdem der beschäftigungspolitische Stimulus variabler Arbeitszeitregelungen tendenziell negativ einzuschätzen³⁸.

Die Sozialpolitikerin Fuchs sieht für den Fall, daß das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 mit seiner Arbeitszeitflexibilisierung Geltung erlangen sollte, voraus:

"Die Unternehmer werden noch systematischer dazu übergehen, sich knappe Stammebelegschaften möglichst gesunder und qualifizierter Arbeitskräfte zu schaffen und im übrigen auf eine Einsatzreserve von Leiharbeitnehmern und Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen zurückzugreifen. Außerdem werden sich nachteilige Arbeitszeitmodelle, wie das Job-sharing und die kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit (KAPOVAZ), in der Praxis durchsetzen³⁹.

Zu einem ebenfalls skeptischen Resümee gelangen Rürup und Struwe. Nach ihrer Meinung hängt es von der mit der Arbeitsplatzflexibilisierung möglicherweise einhergehenden Arbeitszeitverkürzung ab, ob sie Arbeitsplätze schafft bzw. erhält oder nicht. "Allerdings wird - wie aus der aktuellen Diskussion geläufig ist - die positive beschäftigungspolitische Wirkung einer Arbeitszeitverkürzung, insbesondere, wenn sie in solch "kleinen Portionen" kommt, bedeutend verringert. Zusammen mit der im beschäftigungspolitischen Kontext negativ zu wertenden chronologischen Komponente bedeutet dies, daß durch Arbeitszeitflexibilisierung (nach den Vorstellungen der Arbeitgeber)

³⁸ L. Held und P.W. Karg, Variable Arbeitszeit - Anspruch und Wirklichkeit. "WSI-Mitteilungen", Düsseldorf, Jg. 36 (1983), S. 479.

³⁹ A. Fuchs, Ein Schritt zurück ins 19. Jahrhundert. "Wirtschaftsdienst", Hamburg, Jg. 64 (1984), S. 423.

Arbeitsplätze weit eher vernichtet, denn neu geschaffen oder gesichert werden"⁴⁰.

Ich bezweifle, daß diese hier skizzierten Tendenzen geeignet sind, das Arbeitslosenproblem bzw. das Strukturproblem des Ruhrgebiets in irgendeiner Weise zu lösen.

6. Flexible Fertigungssysteme und berufliche Flexibilität

Im Zuge fortschreitender Automation der Produktion wird die Entwicklung von "flexiblen Fertigungssystemen" besonders auch mit dem Ziel der Arbeitskräfteeinsparung und mit der Tendenz wachsender räumlicher und zeitlicher Entkoppelung von Mensch und Maschine vorangetrieben. "Die Arbeitsplätze werden zukünftig weniger von einer bestimmten Maschine und von deren Bedienung und Überwachung bestimmt, sondern setzen sich zusammen aus einer Reihe einzelner Funktionen, die sowohl räumlich als auch zeitlich variabel geleistet werden können. Das Ausmaß dieser räumlichen und zeitlichen Entkoppelung der Arbeitskraft von dem Gesamtsystem und seinen Teilen hängt nur bedingt von der technischen Auslegung der Anlage ab. Die Freiräume der Gestaltung von Arbeitsfunktionen und ihre Zusammenfassung zu Arbeitsplätzen im flexiblen Fertigungssystem sind verhältnismäßig breit und verlangen zusätzliche Gestaltungsmaßnahmen"⁴¹.

In diesem Zusammenhang verdient eine neue Trendbestimmung der Rationalisierung in den industriellen Kernbereichen durch Kern und Schumann erhöhtes Interesse. Sie führen u.a. aus:

⁴⁰ B. Rürup und J. Struwe, Beschäftigungspolitische Auswirkungen einer Flexibilisierung der Arbeitszeit. "WiST-Wirtschaftswissenschaftliches Studium", München und Frankfurt, Jg. 13 (1984), S. 576.

⁴¹ W. Dostal, A.W. Kamp, M. Lahner und W.P. Seessle, Flexible Fertigungssysteme und Arbeitsplatzstrukturen. "Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung", Jg. 15 (1982), S. 185.

"Die "Grenzen des Wachstums", auf die die Ökonomie allenthalben stößt, haben den zeitweilig so wirksamen Ausgleichsmechanismus von Arbeitseinsparungen lahmgelegt: die Expansion. Selbst jene Sektoren, die modernste Technologie erzeugen, sind keine beschäftigungsexpansiven Bereiche mehr. Die alte, als allgemeines Schema immer schon problematische Optimismusthese, daß die Freisetzungseffekte der Rationalisierung langfristig durch die arbeitsplatzschaffenden Wirkungen des "technischen Fortschritts" (neue Produkte und Märkte) kompensiert würden, muß endgültig ad acta gelegt werden. "Von selbst" gleicht sich nichts mehr aus. Damit liegt das Dilemma auf der Hand: der enorme Umbruch der Produktionsapparate mit seiner gewaltigen Vernichtung menschlicher Arbeitsmöglichkeiten ist gepaart mit dem gesellschaftlichen Skandal der Arbeitslosigkeit. Nur politische Lösungen können weiterhelfen. ... Die gesteigerte Freisetzungspotenz ist aber nur das eine neue Moment der Rationalisierungsbewegung. Das zweite ist ein Umdenken in der Arbeitsgestaltung, der Ausbildungs- und Personalpolitik sowie des Arbeitseinsatzes. In den industriellen Kernsektoren vollzieht sich vor unseren Augen ein grundlegender Wandel in der Nutzung der verbleibenden Arbeitskräfte, der mit der Formel von der Krise des Taylorismus zu eng und einseitig erfaßt wäre. Man kann durchaus von einem arbeitspolitischen Paradigmenwechsel in den Betrieben des Kernbereichs sprechen. Bisher beruhten alle Formen kapitalistischer Rationalisierung auf einem Grundkonzept, das lebendige Arbeit als Schranke der Produktion erfaßte, die es durch möglichst weitgehende technische Autonomisierung des Produktionsprozesses zu überwinden gilt, und das in dem verbleibenden Rest lebendiger Arbeit vor allem den potentiellen Störfaktor sah, den man durch restriktive Arbeitsgestaltung möglichst weitgehend kanalisieren und kontrollieren muß. Dieser Ansatz wird heute nicht mehr nur aus der Perspektive der Beschäftigten, sondern auch aus der der Kapitalverwertung selbst in Frage gestellt. Gerade in einem historischen Moment der Explosion technischer Möglichkeiten zur Substitution menschlicher Funktionen mag dies paradox erscheinen, doch auf die Problematisierung alter Produktionskonzepte trifft man inzwischen in einem bemerkenswertem Umfang. Das Credo der neuen Überlegungen lautet: a) Autonomisierung des Produktionsprozesses gegenüber lebendiger Arbeit durch Technisierung ist kein Wert an sich, die weitestgehende

Komprimierung lebendiger Arbeit bringt per se das wirtschaftliche Optimum. b) Der restringierende Zugriff auf Arbeitskraft verschenkt wichtige Produktivitätspotentiale. Im ganzheitlicheren Aufgabenzuschnitt liegen keine Gefahren, sondern Chancen; Qualifikation und fachliche Souveränität auch der Arbeiter sind Produktivkräfte, die es verstärkt zu nutzen gilt.

Dies ist der Generalnenner, auf den, soweit wir heute sehen können, die Bemühungen um ein neues Produktionskonzept gebracht werden können. ...

Mußten wir früher an teilautomatisierten Systemen noch die Polarisierung der Produktionsarbeit, die Entgegensetzung zwischen der recht qualifizierten Anlagenkontrolle und den unqualifizierten Lückenbüßern registrieren, so ist inzwischen der zweite dieser Pole sehr zusammengeschmolzen und steht vielfach vor seiner Eliminierung. Offenbar ist es jetzt an der Zeit, die relativ qualifizierte Restmasse der Produktionsarbeit unter Einschluß indirekter Funktionen neu zu ordnen. Um es ganz vorsichtig auszudrücken: Die neuen Technologien lassen den qualifizierteren, weniger arbeitsteiligen Zuschnitt der Arbeitsaufgaben zu, wenn sie ihn nicht gar erfordern⁴².

Das vorsichtige Abrücken von der bisher von ihnen vertretenen Polarisierungsthese und die Hinwendung zur Intensivierungsthese würde die berufliche Flexibilität aufwerten⁴³. Hier liegen nach meinem Dafürhalten noch viele ungenutzte Chancen der Flexibilisierung.

Eine solche Vorstellung würde zudem mit der vorherrschenden Unternehmensrealität kompatibel sein. Viele im Wettbewerb erfolgreiche Unternehmen stützen ihren Erfolg auf hohe Produktivität und hohe Qualifikation der Belegschaften. Ihr Erfolg ist nicht nur Ergebnis eines technisch-ökonomischen Prozesses, sondern ein soziales Produkt

⁴² H. Kern und M. Schumann, Neue Produktionskonzepte haben Chancen. (SOFI-Mitteilungen, Heft 9.) Februar 1984, S. 4/5 und 8/9.

⁴³ Vgl. dazu auch L. Bußmann, Qualitative Anforderungen des technischen Wandels an die Arbeitnehmer. In: KVR/itz, Strukturanalyse Ruhrgebiet. Essen 1983, S. 123ff.

aus Leistungsbereitschaft, Kooperation, dauerhafter Erfahrung und Stabilität der Beschäftigungsbeziehungen. "Die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft hat bislang ein einigermaßen konsensfähiges Fundament: Vergleichsweise hohe Produktivität und Innovationskraft, hoher Qualifikationsbestand der Arbeitskräfte, ein entwickelter, gegen Risiken der Modernisierung abschirmender Sozialstaat und kooperative Konfliktbewältigung waren die Stützpfeiler"⁴⁴.

Bei alledem sollte nicht verkannt werden, daß es innerhalb der flexiblen Fertigung durchaus gegensätzliche Entwicklungen gibt. Wenn bei der Einführung eines flexiblen Fertigungssystems die Vielfalt von Teilen und Vorgängen bereinigt werden soll, bedeutet dies auch Verringerung des Arbeitsumfangs und der Arbeitsplätze. Ganz anders kann es aussehen, wenn Maschinen aus verschiedenen Werkstätten und ein kleiner Werkstattrechner zu einer sogenannten autonomen Fertigungsinsel vereinigt werden. Da jeder Arbeitnehmer jede der in der autonomen Fertigungsinsel anfallenden Tätigkeiten ausführen soll, wird von ihm ein breit angelegtes Qualifikationsspektrum erwartet: Disposition nach innen und außen, Programmierung und Steuerung, Ausführen, Kontrollieren sowie Rüsten, Instandhalten und Warten der benutzten Arbeitsmittel und Anlagen. Qualifizierter und flexibler Einsatz in die Breite bringen nicht nur eine inhalts- und abwechslungsreiche Arbeit, sondern bestätigen auch die These, daß es zur beruflichen Qualifikation keine Alternative gibt.

Aus dieser Sicht ist dann auch das Programm des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vom 13.9.1983 zu bewerten. Der hohen Wertschätzung der Qualifizierung tut auch die Erkenntnis keinen Abbruch, die der RWI-Strukturbericht 1983 so resümiert: "Ein breites Einsatzspektrum bewahrte nicht in jedem Fall vor dem Verlust des Arbeitsplatzes, und dies fand in einigen Fällen (Bürofachkräfte, einige technische und einige Verkehrsberufe) seinen Niederschlag in überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten"⁴⁵.

⁴⁴ W. Sengenberger, S. 37.

⁴⁵ Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S. 189.

Denn in stark schrumpfenden Branchen und in allgemeinen Rezessionszeiten schützt auch eine noch so hohe Qualifikation nicht grundsätzlich vor Arbeitslosigkeit.

Wenn es um die Umsetzung von Arbeitskräften im externen oder internen Arbeitsmarkt geht, kann Flexibilität wiederum unterschiedlich bewertet werden, je nachdem ob es sich um eine gewünschte Erscheinung (z.B. Mobilität von Arbeitslosen) oder um eine unerwünschte Erscheinung (z.B. betriebliche Fluktuation) handelt. Die jeweils zutreffende Wertung scheint stark von der jeweiligen Interessenposition, vom tatsächlichen Wissensstand über die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und vom institutionellen Rahmen des Wirtschaftssystems abhängig zu sein.

Wenn man annimmt, daß in den zehn Jahren seit Beginn der Beschäftigungskrise gut jeder Dritte einmal oder mehrmals vom Schicksal der Arbeitslosigkeit betroffen worden ist, bekommt man schnell eine Vorstellung von dem Selektionsprozeß auf dem Arbeitsmarkt, der eine starke Filterwirkung ausübt⁴⁶. Das Ausmaß des Selektions- und Filterungsprozesses scheint auch stark vom rechtlichen und institutionellen Rahmen des Wirtschaftssystems abzuhängen. So neigen die Arbeitgeber in der Bundesrepublik eher dazu, die Arbeitszeit als den Personalbestand zu variieren⁴⁷. Dabei fällt auf, daß die weniger gut bezahlten Berufe stärker als andere von der Arbeitslosigkeit betroffen werden - ein nicht uninteressanter Hinweis darauf, daß Lohnflexibilisierung nach unten nicht vor Arbeitslosigkeit schützt.

7. Flexibilisierung als arbeitsmarktpolitische Offensiv- oder als Defensivstrategie

Wie schon der Sachverständigenrat 1976 darlegte, haben die Unternehmen und die Wirtschaftspolitiker die Möglichkeit, defensiv oder offensiv auf die Verschlechterung der allge-

⁴⁶ Vgl. hierzu E.-M. Möhle, Die Filterfunktion des Bildungswesens: Filtermodelle und ihre empirische Überprüfung. (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 71.) Nürnberg 1982.

⁴⁷ Vgl. Ch. Köhler und W. Sengenberger, Konjunktur und Personalanpassung. Frankfurt und New York 1983.

meinen binnen- und weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die anhaltende Verlangsamung des Wirtschaftswachstums und auf die dadurch bedingte Verschärfung der Wachstums- und Strukturprobleme auch in kleineren Regionen, wie z.B. dem Ruhrgebiet, zu reagieren.

Defensive Strategien sind gekennzeichnet durch eine isolierte Anpassung an Absatzrückgänge durch Produktionseinschränkung, Kosteneinsparung, Rationalisierung, Entlassung von Beschäftigten und Konzentration der Produktion auf weniger Produkte.

Offensive Strategien hingegen sind bei anhaltendem Absatzrückgang gekennzeichnet durch die Erschließung neuer Märkte, das Aufspüren von Marktlücken, durch Hinwendung zu Produkten höherer Qualität und durch erhöhte innovative Aktivitäten mit der Folge höherer Produktivität.

Beide Strategien erfordern vom Arbeitnehmer ein erhöhtes Maß an Flexibilität, allerdings an Flexibilität unterschiedlichen Inhalts. Die offensive Strategie stellt insbesondere höhere Qualifikationsanforderungen und ist auf die Unterstützung durch eine angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik, wie sie in der Umschulung und Weiterbildung gemäß Arbeitsförderungsgesetz oder den oben angesprochenen Sonderprogrammen zum Ausdruck kommt, angewiesen.

Defensive Strategien sind in erster Linie darauf eingestellt, die Kosten zu senken, die Zahl der Arbeitskräfte zu vermindern, den Lohn zu reduzieren und die Arbeitszeit an die verschlechterte Absatzsituation anzupassen. Der Arbeitsmarktpolitik kommt dabei die Aufgabe zu, die auf diese Aspekte orientierte Unternehmenspolitik, d.h. also die Nachfrageseite der Arbeitsmarktparteien, zu unterstützen.

Da in der Regel beide Strategien realisierbar sind, verdient nach meiner Auffassung die Flexibilisierungspolitik den Vorrang, die zur Offensivstrategie der Unternehmenspolitik paßt.

8. Zusammenfassung

Abschließend möchte ich meine Überlegungen wie folgt zusammenfassen:

- Bis zum Beginn der achtziger Jahre war die Flexibilisierung als arbeitsmarktpolitisches Instrument auf die Veränderung und Formung von Eigenschaften des Anbieters von Arbeitskraft gerichtet - also auf Angebotsqualifizierung bei gegebenen Rahmenbedingungen.
- Spätestens seit der sogenannten "Bonner Wende" (1982) wird das Instrument Flexibilisierung stärker auf die Interessen der Nachfrager nach Arbeitskraft ausgerichtet - was etwa in der Forderung nach Lohn- und Arbeitszeitflexibilität zum Ausdruck kommt - und in dieser Interessenrichtung auch ordnungspolitisch aufgeladen - was etwa in der Forderung nach dem Abbau von Sozialleistungen und von Arbeitnehmerschutzrechten seinen Ausdruck findet.
- Das Sozialstaatpostulat wird durch eine auf die von mir so bezeichnete "Flexibilität III" gerichtete Unternehmens- und Arbeitsmarktpolitik im Stellenwert gemindert, der Abbau von sozialen Bindungen beginnt. Der Umstieg von der sozialgebundenen Marktwirtschaft zur freien Marktwirtschaft scheint sich in Ansätzen zu verwirklichen.
- Theoretische Überlegungen und empirische Befunde belegen, daß eine Flexibilisierung der Löhne weder generell noch im regionalen Bereich zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führt.
- Bestimmte Formen der Arbeitszeitverkürzung erscheinen eher geeignet, die Arbeitslosigkeit zu vergrößern als sie zu vermindern. Einzelwirtschaftliche Arbeitszeitflexibilisierung rangiert in ihrem beschäftigungssichernden Effekt weit hinter gesamtwirtschaftlichen Arbeitszeitverkürzungen.
- Wenn unter qualitativen Gesichtspunkten Flexibilisierung eine Steigerung der Qualifikation der Arbeitnehmer meint, so geht eine solche Flexibilisierung in ihrem pro-

duktivitätssteigernden Effekt konform mit Offensivstrategien der Unternehmens- und Arbeitsmarktpolitik. Eine auf "Flexibilität IIa" ausgerichtete Politik verdient unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten von daher den Vorrang vor allen anderen Ansätzen von Flexibilisierung.

- Eine auf die von mir so genannte "Flexibilität III" abzielende Politik der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die soziale Leistungen und Schutzrechte abbaut und die Tarifautonomie unterläuft, die den Trend zur Polarisierung der Einkommens- und Berufsstruktur in sich trägt, die soziale Konflikte heraufbeschwört und neue private Armut mit sich bringt, ist zwar eine mögliche, aber sicherlich "barbarische" Variante der Arbeitsmarktpolitik. Denn: "Man ist so unzivilisiert und barbarisch, wie man rücksichtslos gegen seinen Nächsten ist" - sagt Ortega y Gasset.

Ansatzpunkte einer regionalen Wachstumspolitik

Von Christa Thoben

Vor einigen Jahren hätten wir das Thema "Regionale Wachstumspolitik" sehr schnell und ohne große Kontroversen abhandeln können. Zumindest eine zeitlang war es eine allgemeine Überzeugung, daß die am wirtschaftlichen Prozeß Beteiligten sich vernünftig verhalten. Insoweit waren die wachstumsfördernden Instrumente der Politik klar definierbar und überschaubar. Es gibt derzeit aber kaum noch einen wirtschaftlichen Bereich, in dem nicht von gleichermaßen hoch geschätzten Experten völlig konträre Thesen vertreten werden.

Die Sicherheit, daß sich bei bestimmten Datenänderungen ziemlich verlässlich vorhersagen läßt, welche ökonomischen Wirkungen eintreten, ist geschwunden. Das liegt zum einen daran, daß das marktwirtschaftliche Prinzip auf immer mehr Gebieten nur noch eingeschränkt wirksam ist. Subventionen, Reglementierungen, dirigistische Maßnahmen, institutionelle und rechtliche Zugangsschranken zu den Märkten, kurz, eine ganze Fülle von Verkrustungen, die Giersch als Indizien für die Krankheit "Eurosklerose" diagnostiziert, setzen die Wirtschaft matt.

Zum anderen führt das erreichte Wohlstandsniveau in unserer Gesellschaft dazu, daß auch das Nachfrageverhalten zunehmend unkalkulierbar wird. Ein wachsender Teil der Bevölkerung kann sich aufgrund seiner Einkommenssituation - insbesondere der Familieneinkommen - auch gegen eine Steigerung des privaten Konsums entscheiden.

Tatsächlich müssen wir, wie von Bennisgen-Foerder es formuliert hat, unser Wachstumsverständnis überprüfen. Zwar legt die neue Bundesregierung nach zwei Jahren ihrer Re-

gierungszeit eine beachtliche Bilanz vor: Unerwartet große Erfolge bei der Konsolidierung des öffentlichen Haushalts, überzeugende Reduzierung der Inflationsrate, ein reales Wirtschaftswachstum von immerhin 2,5 bis 3 vH. Auch die außenwirtschaftliche Flanke gibt derzeit, was unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit angeht, keinen Anlaß zur Sorge. Eine Herausforderung für die Politik und alle gesellschaftlichen Gruppen bleibt dagegen die nur sehr schleppende bzw. stockende Entlastung auf dem Arbeitsmarkt.

Dieses Symposium enthält nicht zufällig den Begriff "Krise" in seinem Titel. Denn im gesamten Bundesgebiet waren am 30. September 1984 ca. 2,1 Mill. und allein in Nordrhein-Westfalen 699 000 Arbeitnehmer in der Arbeitslosenstatistik der amtlichen Arbeitsverwaltung als arbeitslos registriert. Während dieses Symposiums haben Sie bisher viele Details über ökonomische Wirkungszusammenhänge in und zwischen einzelnen Industrieregionen, zwischen verschiedenen Branchen, zwischen Kapital- und Gütermarkt und so fort ausführlich diskutiert. Ich halte diese Einzelaspekte für sehr wichtig und verstehe und bewerte sie als Beitrag dazu, die Funktionsweisen und Grenzen des marktwirtschaftlichen Prinzips zwischen Regionen, Branchen, Produktionsfaktoren und auch Einzelpolitiken empirisch zu durchleuchten. Dies sind wichtige Beiträge; sie geben der Politik wesentliche Hinweise, die geeignet sind, vor falschen Wegen zu warnen.

Immer wenn - wie jetzt durch das geschärfte Umweltbewußtsein - unsere Wirtschaftsordnung vor neuen zentralen Herausforderungen steht, werden Zweifel laut, ob denn diese dann jeweils zentrale Frage nicht doch nur durch den Staat erledigt werden kann. Dies war auch so, als es galt, die soziale Frage zu lösen. Auch damals erschien vielen der marktwirtschaftliche Weg zu risikoreich. Unsere Antwort war damals die "Soziale Marktwirtschaft". Heute geht es um den Umweltschutz. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, daß es uns gelingt, das Ziel Umweltschutz innerhalb und mit Mitteln unserer Wirtschaftsordnung zu lösen.

Die beruhigende Gewißheit, daß unser Weg eines hochentwickelten, im Prinzip marktwirtschaftlich organisierten Industrielandes der Weg ist, auf dem wir auch zukünftigen

Herausforderungen gewachsen sind, macht in Teilen der Bevölkerung wegen der Kehrseiten der industriellen Entwicklung einem Unbehagen Platz. Rationale, "nur" sachliche Argumentationen und Begründungen, ja vernünftige Antworten auf Probleme sind schwerer vermittelbar als zuvor. Da die psychologische Grundsituation in der Bevölkerung mindestens 50 vH dessen ausmacht, was für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgeblich ist, muß uns die Zunahme irrationaler Debatten und emotionaler Bewertungen herausfordern. Sie verbauen nämlich den Zugang zu sachgerechter Politik. Es muß uns gelingen, die in der Gesellschaft vorhandene Motivation, die Begeisterung und die teilweise vagabundierende Suche nach lohnenden Aufgaben in Wirtschaft und Gesellschaft für die Aufgaben zu gewinnen, die im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich vor uns liegen.

Diese Aufgaben sind gerade auch in Nordrhein-Westfalen groß genug. Insbesondere hier sind die absehbaren Anpassungserfordernisse im Strukturwandel erheblich. Die nur sehr zögerliche Annahme des Strukturwandels, die im Ergebnis ungenügende Anpassungsreaktion, macht hier die Lösung der Beschäftigungsprobleme besonders schwierig. Der absehbare Strukturwandel läuft gegen einen Großteil der Branchen in den traditionellen Industrieregionen wie Nordrhein-Westfalen. Maßgeblich dafür sind:

- die geänderte weltwirtschaftliche Arbeitsteilung,
- die technologische Entwicklung,
- die zunehmende Bedeutung der Dienstleistungen.

Aufgrund dieser veränderten Situation können viele Unternehmen in ihren traditionellen Märkten nicht weiterwachsen, sie müssen Kapazitäten abbauen und damit die Zahl ihrer Beschäftigten reduzieren. Wenn nicht alles täuscht, gilt: je niedriger die Sypro-Nummer des bisher erzeugten Produktes, um so schwerer, ja unmöglich, wird die Nutzung der Kapazitäten für andere Erzeugnisse.

Die Politik muß sich auf diese Schrumpfungsprozesse einstellen und mit den Menschen in diesem Land darüber reden, daß z.B. Kohle und Stahl für Nordrhein-Westfalen

auch zukünftig Bedeutung haben werden; sie muß ihnen aber auch erklären und um Einsicht und Zustimmung dafür werben, daß die Zahl der Arbeitnehmer in den verbleibenden hochmodernen und leistungsfähigen Betrieben niedriger sein wird als sie heute ist.

Zustimmung wird insbesondere von den Arbeitnehmern um so leichter zu erreichen sein, je mehr rentable Arbeitsplätze in der Region verbleiben bzw. neu angeboten werden. Einige derzeit geltende Rahmenbedingungen wirken jedoch als ausgesprochenes Wachstumshindernis für leistungsfähige Unternehmen, die rentable Arbeitsplätze anbieten können. Und sie bedeuten zu hohe Barrieren für Unbekanntes, "Alternatives", wirklich Neues.

So ist für Nordrhein-Westfalen das dichte Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten besonders typisch. Die sogenannten Gemengelagen erweisen sich für die vorhandenen Betriebe zunehmend als Zwangsjacke. Die auftretenden Konflikte zwischen Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung werden inzwischen fast regelmäßig zu Lasten der Betriebe gelöst. Hier muß das Prinzip der gegenseitigen Rücksichtnahme in den Rechtsvorschriften neu durchgesetzt werden: Betriebe haben die Lebensbedürfnisse ihrer Nachbarn ebenso zu beachten wie die Nachbarn Verständnis für die existenziellen Notwendigkeiten der Betriebe aufbringen müssen. Diese Forderung nach Anerkennung der Gleichrangigkeit menschlicher Wohnwelt und menschlicher Arbeitswelt kann doch nichts anderes heißen als Erhaltung der Kompromißfähigkeit und gegebenenfalls Neuaushandlung von Kompromissen in Fragen menschlicher Grundbedürfnisse.

Lassen Sie mich als weiteren Ansatzpunkt für eine regionale Wachstumspolitik den in Nordrhein-Westfalen geltenden Abstandserlaß vorstellen. In diesem Erlaß wird der Versuch unternommen, das Nebeneinander von gewerblichen Anlagen und Wohnbebauung durch die Festlegung von Mindestabständen zwischen einer Anlage und der nächsten Wohnung erträglich zu machen. Dies ist eine Rahmenbedingung, deren Pferdefüße dem klassischen Ökonomen sehr häufig verborgen bleiben, da er sie - wenn er sie überhaupt kennt - als gegeben hinnimmt. Er fühlt sich eher zu Hause in der Definition und Begründung oder auch Ableh-

nung von Förderprogrammen, mit denen Investitionen angeregt werden sollen.

Für Standorte, an denen durch den Abstandserlaß ein in Verordnungen festgeschriebener Stand der Technik darüber bestimmt, daß auf dem nicht bebauten Teil eines firmeneigenen Grundstücks unter Umständen keinerlei Betriebserweiterung, ja kaum noch eine Modernisierung stattfinden darf, ist eine Diskussion über Vor- und Nachteile von Förderprogrammen müßig. Hier ist Unternehmenswachstum qua Verordnung untersagt.

In den Ballungsgebieten von Nordrhein-Westfalen sind die Betriebe überwiegend auf planungsrechtlich nicht gesichertem Gelände, den sogenannten "34er Gebieten", aufgebaut worden; dies war für den Aufbau ein besonders unbürokratischer Weg. Aber diese für einen Ökonomen zunächst relativ uninteressante Tatsache bedeutet, daß die Betriebe planungsrechtlich nicht abgesichert sind und von daher bei einer nachträglichen Flächenüberplanung - zu der die Kommunen verpflichtet sind - möglicherweise ihre Existenzberichtigung verlieren. Es fällt schwer sich vorzustellen, wie ein auch immer zugeschnittenes Förderprogramm und angebliche oder auch vermeintliche Investitionsanreize bei diesen Unternehmen die erwarteten und erwünschten Verhaltensweisen bewirken sollen.

Nicht alle derartigen Konfliktfälle werden sich am bestehenden Standort lösen lassen. Der Grundstücksfonds als Instrument zur Mobilisierung zielt deshalb in die richtige Richtung. Allerdings kann er nicht die von ihm erwarteten Wirkungen haben, weil nach mehreren Jahren noch nicht einmal die Hälfte der Flächen so weit von der rechtlichen Seite vorbereitet ist, daß sie unmittelbar genutzt werden können.

Auch Nordrhein-Westfalen und das Ruhrgebiet können und dürfen sich nicht der zunehmend von der Bevölkerung geforderten Schonung der Umwelt widersetzen. Die Forderung, die Umwelt weniger als bisher in Anspruch zu nehmen, stellt jedoch die Industrie vor besondere Anpassungsaufgaben, da hier eine Reihe von Branchen konzentriert ist, die die Umwelt - sei es den Boden, das Wasser oder

die Luft - in erheblichem Umfang belastet haben bzw. noch belasten.

Die Politik kommt dem Begehren nach vermehrtem Umweltschutz derzeit vor allem durch verschärfte Gebote und Verbote, gebunden an den jeweiligen Stand der Technik, nach. Das führt dazu, daß je nach Art und Alter z.B. eines Kraftwerks unterschiedlich hohe Umrüstungsinvestitionen erforderlich sind, um den neuen Auflagen zu genügen. Eine so angelegte Umweltschutzpolitik verhindert gerade in unserem industriellen Kernland, daß besonders ehrgeizige Umweltziele besonders wirtschaftlich erreicht werden können. Und sie bringt keinen Suchprozeß nach weniger belastenden Produkten in Gang - denn was dem derzeitigen Stand der Technik genügt, ist erlaubt, und zwar zum Nulltarif.

Eine wachstumsfördernde Politik auch in diesem Bereich müßte tatsächlich völlig anders aussehen: Sie müßte für Regionen und Schadstoffe, soweit wie eben möglich, Belastungsobergrenzen festlegen und diese im Zeitablauf nach einem vorgegebenen Schema reduzieren. Zu Beginn würde im Rahmen dieser Belastungsgrenzen eine Emissionserlaubnis in Rechnung gestellt, damit auch die unvermeidliche Verschmutzung nicht länger zum Nulltarif erfolgen kann. Die Frage, welches der in dem Raum ansässigen Unternehmen die Luftbelastung als erstes reduziert, regelt sich dann im finanziellen Ausgleich oder im Wege einer Verhandlung zwischen den Unternehmen. Und dort, wo sich ein solches "Glockenprinzip" nicht anwenden läßt, wäre es sinnvoller, durch die politische Vorgabe von Benutzungskosten für die Inanspruchnahme der Umwelt einen Suchprozeß in der Wirtschaft auszulösen, als dem Stand der Technik durch Verschärfung der Auflagen hinterherzulaufen. Dies ist der Kern aller Überlegungen, die für marktwirtschaftliche Lösungen auch bei der Beherrschung der Umweltprobleme für sich sprechen. Eine Politik dieser Art würde nicht nur den Strukturwandel erleichtern, sondern sogar zusätzliche Wachstumsimpulse bei den Unternehmen auslösen, die sich bereits heute mit Umwelt, Rohstoffeinsparung, Energietechnik usw. befassen.

Nordrhein-Westfalen kann und darf es sich außerdem nicht länger leisten, neuen Technologien aus ideologischen Grün-

den den Weg in die praktische Anwendung zu verbauen. Nur zwei Bereiche seien hier exemplarisch angesprochen:

Die rechtlichen und politischen Weichen müssen endlich zugunsten der Anwendung der neuen Kommunikationstechniken gestellt werden. Die beliebige Verfügbarkeit moderner Kommunikationstechniken wird zukünftig für einen Standort weitaus wichtiger sein als eine zentrale Lage im Ballungsraum. Kabelnetze sind die Autobahnen und Wasserstraßen der Zukunft.

Und wer glaubt, der heimischen Kohle dadurch zu helfen, daß er den Einsatz der Kernenergie allenfalls als Notstopfen hinzunehmen bereit ist, der mischt sich nicht nur in Entscheidungen ein, die in die Unternehmen gehören, sondern gefährdet auch das Entstehen eines möglichen neuen Wachstumskerns für unser Land: den Verbund von Kohle, Stahl und Kernenergie - selbstverständlich unter Beachtung der geltenden, weltweit beispielhaften Sicherheitsbestimmungen.

Hinter der Forderung nach wachstumsgünstigen Rahmenbedingungen verbergen sich also keineswegs nur Forderungen an die Bundespolitik: wachstumsadäquate Geld- und Finanzpolitik, bundeseinheitliche investitionsfördernde Steuerpolitik, weltoffene Märkte und flexiblere Regelungen im Arbeitsrecht, Fortentwicklung des Gewerbe- und Niederlassungsrechts. Es geht dabei auch um ganz konkrete, normalerweise nicht zum Untersuchungsgegenstand des Ökonomen zählende Vorschriften auf Landesebene.

Zum wuchernden Bestandteil einer vermeintlich wachstumsfördernden Politik zählt seit vielen Jahren ein ausgeklügeltes, undurchsichtiges, auf jeden Fall aber umfangreiches Instrumentarium finanzieller Anreize. All diesen Fördermaßnahmen ist gemeinsam, daß sie Subventionen und damit nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen politisch zu verantworten sind. Diese Voraussetzungen sind mehr oder weniger Allgemeingut: zeitlich befristet, degressiv gestaltet und keine Erhaltungssubventionen.

Kaum eine Fördermaßnahme genügt diesen Bedingungen. Und dennoch ist es sehr schwer, in den Parlamenten Mehrheiten für eine Kürzung von konkreten Subventionen

zu gewinnen. Insbesondere bei Nichtökonomern - und das ist unzweifelhaft die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung - stehen die Fördermaßnahmen im Einzelfall für "sich der Sorgen annehmen", "aktiv werden". Das wird überdeutlich am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Dieses Instrument verdankt seine Langlebigkeit unter anderem auch der Tatsache, daß für seine Begründung eine ökonomische Theorie beigebracht werden konnte. Nach zehnjähriger Erfahrung mit diesem Instrument und unter veränderten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen erweisen sich die bei seiner Einführung maßgeblichen Überlegungen jedoch zunehmend als zweifelhaft. Aus der Vielzahl der Argumente möchte ich folgende vortragen:

- Die mit der Gemeinschaftsaufgabe angestrebte Vereinheitlichung der Förderpraxis im ganzen Bundesgebiet ist reine Illusion geblieben. Die formale Einigung auf dem relativ engen Gebiet der Gemeinschaftsaufgabe hat keineswegs verhindern können, daß sich die tatsächliche Wirtschaftsförderungspolitik auf ganz andere Gebiete und dort mit erheblichem Finanzvolumen verlagert hat. Sowohl der Bund als auch die Länder haben das Interesse an der Gemeinschaftsaufgabe zumindest insoweit verloren, als sie auf andere Programme ausweichen, ohne daß die anderen Länder oder der Bund an der Ausformulierung beteiligt werden müssen.
- Die Abgrenzung der Fördergebiete erfolgt nach angeblich objektiven und wissenschaftlich begründeten Kriterien. Diese sind nach meiner Auffassung immer weniger geeignet, die tatsächliche Gleichheit oder Unterschiedlichkeit von Lebensverhältnissen in den Teilräumen zutreffend zu beschreiben.
- Angesichts der anhaltenden Arbeitslosigkeit in weiten Teilen des Bundesgebietes wird der Ruf nach Berücksichtigung der Arbeitslosenquote bei der Abgrenzung der Förderregionen immer lauter. Der Planungsausschuß wird dazu konkrete Vorschläge machen. Ich bezweifle, daß es möglich ist, eine vorübergehende Arbeitslosigkeit von einer eher dauerhaften - und damit durch eine mittelfristige Wirtschaftsförderungspolitik zu mindern - zu unterscheiden. Zudem habe ich die Sorge, daß

eine solche Ausrichtung der Politik von den Tarifpartnern als Freibrief mißdeutet und als Alternative zu einer differenzierten Lohnpolitik begriffen werden könnte. Von der Konzentration sämtlicher Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auf Regionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit ist es nämlich nur noch ein kleiner Schritt zur Forderung nach Lohnkostenzuschüssen aus öffentlichen Kassen für neue Arbeitsplätze.

- Die Auswahl der förderfähigen Branchen gehorcht einem angeblich wissenschaftlichen, theoretischen Konzept, nämlich der Export-Basis-Theorie. Praktisch bedeutet dies, daß eine ganze Reihe von Wirtschaftszweigen von der Förderung ausgeschlossen ist. Nicht nur wegen der Fragwürdigkeit der theoretischen Überlegung, sondern vor allem angesichts von Arbeitslosigkeit und geringerem Wirtschaftswachstum ist eine derart investitionslenkende Maßnahme wenig überzeugend.
- Der Preis für die angebliche Einheitlichkeit ist demnach zu hoch, berücksichtigt man auch noch alle denkbaren und tatsächlichen Mitnahmeeffekte. Mit erheblichem Verwaltungs- und Argumentationsaufwand werden relativ geringe Finanzmittel für zunehmend obsolet werdende Zwecke und mit mehr als fragwürdigem Erfolg ausgegeben.

Trotz all dieser Argumente wird der Weg bis zur Aufgabe dieser Politik auch deshalb noch weit sein, weil nicht nur die derzeit Begünstigten sich wehren, sondern die Regionalforscher helfen, ihr Forschungs- und Politikgebiet in möglichst unveränderter Form zu verteidigen. Als ersten Schritt zu einem Förderkurswechsel könnte ich mir allenfalls vorstellen: Der Umfang der Fördergebiete wird deutlich reduziert, um so die Wahrscheinlichkeit für Impulse durch dieses Programm zu vergrößern. Grundsätzlich wird nur noch in Arbeitsamtsbezirken mit mindestens einem Drittel über dem Durchschnitt liegender Arbeitslosigkeit für einen Zeitraum von z.B. 5 Jahren eine Sonderabschreibung in Höhe von 20 vH gewährt, soweit nachweislich Nettoinvestitionen getätigt werden.

Hochkonjunktur hat sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene die Forschungs- und Technologiepolitik, der Versuch, mit finanziellen Anreizen neue Wachstumsfelder zu erschließen und technische Entwicklungen in Gang zu bringen. Es ist sicherlich nicht zu bestreiten, daß in einem hochindustrialisierten Land wie der Bundesrepublik im Zusammenwirken zwischen Staat, Wissenschaft und Wirtschaft einige Aufgaben - auch Forschungsaufgaben - besser bewältigt werden können als von jeweils einem dieser drei Partner allein. Und es ist auch nicht zu bestreiten, daß von derartigen Fördermaßnahmen Impulse in der Wirtschaft ausgelöst werden können, die sonst unterbleiben.

Ein ordnungspolitisches Unbehagen ist jedoch angebracht, je marktnäher die jeweils geförderten Vorhaben sind. Nur allzuleicht verläßt sich dann das Unternehmen auf Subventions- anstatt auf Marktsignale bei der Formulierung seiner Unternehmenspolitik. Das, woran die Bürokratie nicht gedacht hat, gerät in Gefahr wegzufallen. Die Sensibilität, die Pfiifigkeit, die Phantasie und der Ideenreichtum werden immer stärker auf den Umgang mit den Behörden gelenkt. Dieser Teil der Kraft steht damit für die eigentliche, die ursprünglich unternehmerische Aufgabe nicht noch einmal zur Verfügung.

Bei der direkten Forschungs- und Technologieförderung besteht diese Gefahr noch stärker als bei der indirekten. Insofern birgt die reichlich spät für Nordrhein-Westfalen formulierte technologische Offensive der Landesregierung, die als Projektförderung laufen wird, die Gefahr erheblicher Fehllenkungen in sich. Ihr Beitrag zur Modernisierung, zum Wachstum und zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze wird zudem davon abhängen, inwieweit die einzelnen Projekte die Prüfung ihrer Sozialverträglichkeit bestehen. Diese Art von Zusatzprüfung nährt nicht nur in Teilen der Bevölkerung die Hoffnung, daß Anpassung, Umstellung und Modernisierung vielleicht doch vermeidbar seien, sie baut auch neue staatliche Hürden vor der Anwendung neuer Produktionsverfahren auf.

Eine wachstumsfördernde Politik sollte deshalb folgende Schwerpunkte und Begrenzungen haben:

- Zeitlich befristete Starthilfen zur Verbesserung des Transfers von vorhandenem technischen Wissen insbesondere in kleine und mittlere Unternehmen.
- Entlastung der Hochschulen von bürokratischen Auflagen und damit Öffnung der Universitäten für den laufenden Kontakt insbesondere zu kleinen und mittleren Unternehmen.
- Konzentration der Forschungsförderung auf Grundlagenforschung.
- Abbau bzw. Vermeidung von Projektförderung zugunsten der indirekten Förderung.

Dies ist gerade für kleine und mittlere Unternehmen eine wichtige Ausrichtung der Politik. Sie verfügen nicht über eine Antragsbürokratie, wie sie in größeren Unternehmen zur Verfügung steht, und geraten bei der Projektförderung normalerweise ins Hintertreffen. Wahrscheinlich gibt es inzwischen für jeden Unternehmer irgendein Fördertöpfchen, aus dem er die eine oder andere vermeintliche Wohltat beziehen könnte. Damit pervertiert eine solche Politik auf Dauer unser Wirtschaftssystem weitaus stärker als viele akademische Forderungen nach einer anderen Wirtschaftsordnung.

Und je mehr eine solche Politik Branchen auswählt, die sie begünstigt und damit zugleich andere von der Begünstigung ausschließt, um so mehr trägt sie zu zwei gefährlichen Entwicklungen bei:

- Sie entmutigt all die, die sich selbständig eigenverantwortlich und ohne fremde Hilfe im Markt zu behaupten gewohnt sind. Sie nimmt ihnen den Schneid, die Begeisterung und stempelt sie ein wenig zu den letzten, eher etwas zurückgebliebenen Unternehmen, die nicht laufend Anträge für eine Vielzahl von Förderprogrammen stellen und tatsächlich noch versuchen, aus eigener Kraft ihren Markt zu bestellen und ihre Kunden zu finden.
- Und bei denen, die laufend in den Genuß von Fördermaßnahmen kommen, wird über die Jahre eine Mentalität erzeugt, die dazu führt, daß diese Unternehmen

oder Wirtschaftszweige dann der Politik bereits beim Formulieren des nächsten Programms behilflich sind und kaum noch daran arbeiten, aus eigener Kraft Erträge zu erwirtschaften.

Auf Dauer entstehen so in den subventionierten Bereichen Anspruchsmentalitäten in Richtung auf eine Daueralimentierung, und in den nicht begünstigten Bereichen schwindet die unternehmerische Dynamik - im Ergebnis also eine Lähmung des Willens in bezug auf eine selbständige, selbstverantwortliche wirtschaftliche Entwicklung.

Nicht umsonst spricht ein führendes Mitglied der IG Metall im Zusammenhang mit der Wachstumsschwäche in unserem Land und insbesondere im Ruhrgebiet von verfestigten Machtstrukturen, die die Innovation verhindern. Und nicht umsonst heißt es in einem Vortrag, den Krupp kürzlich in Essen gehalten hat, daß die Subventionspolitik auch in der Bundesrepublik Deutschland - und ich ergänze: besonders in Nordrhein-Westfalen - eher strukturerhaltend wirkt. Ich zitiere wörtlich: "Von der Subventionspolitik geht damit kein Anreiz zu einer Erleichterung des Strukturwandels aus. Eine verfehlte Subventionspolitik hat eher dazu beigetragen, den Strukturwandel zu behindern und damit die Beschäftigungsprobleme zu vergrößern".

Das Fatale an dieser Politik ist, daß eine radikale und schnelle Kehrtwendung zusätzliche Beschäftigungsprobleme bringen würde, denn inzwischen hängen viele Arbeitsplätze am staatlichen Tropf. Die Umkehr und damit die Wiederbelebung des marktmäßigen Reagierens, das Inkraftsetzen des ökonomischen Prinzips muß also schrittweise erfolgen. Auch geht es nicht darum, jegliche Förderung über Bord zu werfen. Es ist aber unverzichtbar, den Dschungel zu lichten und die Maßnahmen auf die Grundsätze auszurichten, auf die wir uns verständigt haben.

Je intensiver die staatliche finanzielle Betreuung gewesen ist, um so länger wird der Weg zu mehr marktwirtschaftlichen, wettbewerblichen Prozessen dauern. In diesem Zusammenhang sind nicht nur die Politik, sondern auch die Tarifpartner gefordert. In dem Vortrag von Krupp heißt es dazu: "Von einer geringen Lohndifferenzierung geht ein erheblicher Zwang zum Strukturwandel aus". Und er fährt

etwas später fort: "Es gibt aber noch einen wichtigen Zusammenhang. Löhne, die sich nicht wesentlich von den Löhnen in anderen Wirtschaftszweigen unterscheiden, stellen keinen Anreiz dar, sich um eine neue Tätigkeit in einem zukunftssträchtigen Bereich zu bemühen". Und weiter heißt es: "Da Anpassungsvorgänge immer Zeit brauchen, spricht viel dafür, eher eine größere Lohndifferenzierung für sinnvoll zu halten. Sie trägt dazu bei, den Strukturwandel abzufedern und den Unternehmen Zeit zur Anpassung zu geben".

Und wie sieht es in Nordrhein-Westfalen aus? Krupp konstatiert, daß einige Branchen ihre Lohnposition deutlich haben verbessern können, die ohnehin schon überdurchschnittliche Löhne erzielen und die wegen ihrer Ertragsschwäche in erheblichem Maße subventioniert werden. Einige dieser Branchen sind in Nordrhein-Westfalen konzentriert. Und wenn Schaefer in seiner Pilotstudie zur Wachstumssituation in Nordrhein-Westfalen zu dem Ergebnis kommt, daß eines der gegen das Land wirkenden Standortmerkmale die überdurchschnittliche Lohnhöhe im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ist, so sind dies zwei Informationen, die sich potentielle Investoren und damit potentielle Anbieter von Arbeitsplätzen merken. Ich darf nochmals Krupp zitieren: "Zu Lasten des Steuerzahlers werden Löhne gezahlt, die den betroffenen Arbeitnehmern einen Anreiz geben, in der jeweiligen Branche zu bleiben oder sich gar in dieser Branche um eine Beschäftigung zu bemühen. Ein Anreiz, eine andere Beschäftigung anzustreben, wird so nicht erreicht". Was Krupp hier in Bezug auf die Arbeitnehmer sagt, gilt in gleichem Umfang für Unternehmen, die bei staatlicher Alimentierung Arbeitsplätze gegen den Markt verteidigen.

Es wäre gut, wenn beide Tarifparteien diesen ihren Part erkennen und akzeptieren würden. Wir dürfen sie nicht aus der Verantwortung für Wachstum und Beschäftigung einer Region entlassen. Beide tragen - zugegebenermaßen durch staatliche Politik verleitet - bisher dazu bei, daß vorhandene Wachstumskräfte und neue Initiativen nicht zum Zuge kommen. Die wichtigste Aufgabe der Gewerkschaften - und dies wird sie ganz fordern - wird es in Zukunft sein, unsere Gesellschaft in die Lage zu versetzen, Unterschiede zu ermöglichen und durchzuhalten. Ich bin zuversichtlich, daß die Lösung dieser Aufgabe gelingt.

Wieviel und welches Wachstum sich bei richtiger Weichenstellung in den nur beispielhaft vorgestellten Rahmenbedingungen, in den finanziellen Fördermaßnahmen und in der Tarifpolitik als Ergebnis unzähliger freiwilliger Wahlscheidungen auf der Anbieter- und Nachfragerseite ergibt, ist nicht mit ausreichender Sicherheit vorauszusagen. Viel wird davon abhängen, wieviele Schumpeter'sche Unternehmen, wieviel Dynamik, wieviel Leistungsbereitschaft und wieviel Phantasie und Neugier in unserer Gesellschaft zu mobilisieren sind. Blickt man in die Vereinigten Staaten, so ist dort in eindrucksvollem Maße Risikofreude, gesellschaftliche Anerkennung, Wertschätzung hoher Einkommen und Wagemut anzutreffen.

Speziell in Nordrhein-Westfalen brauchten wir den Elan für einen zweiten Aufbau. Wir brauchten viele Unternehmer, die dieses Land anderen Regionen der Bundesrepublik wieder vorziehen - und nicht vom Klima für selbständige Tätigkeit in Baden-Württemberg schwärmen. Wir brauchten hier ein durch die Politik, durch laufendes Werben, durch Ermutigung und Aufklärung positiv gewendetes Klima, in dem vorhandene Entwicklungsreserven mobilisiert und wegen des günstigen Umfeldes Neues - auch heute noch Unbekanntes - sich entfaltet.

Ich sehe die Ansatzpunkte für eine regionale Wachstumspolitik also breiter und nicht nur im engen Bereich der Wirtschaftspolitik. Es fällt auf, wie wenig Erklärungshilfen für die in einer Gesellschaft vorhandene Dynamik und Leistungsbereitschaft bzw. deren Ursachen die Wissenschaft bereithält. Die Ökonomie jedenfalls geht überwiegend davon aus, daß der Wunsch nach Expansion, daß die Bereitschaft zu Privatinitiative, daß die Risikofreude bei ausreichend vielen Menschen vorhanden ist. Ob das so ist, das lesen junge Leute auch am Beispiel der amtierenden Generation ab. Die jetzt in unternehmerischer, politischer und sonstiger Verantwortung Stehenden sind für die nachwachsende Generation Beispiele, woran sie Maß für ihr eigenes Leben nehmen. Nicht alles, was sie da vorfinden, wird ohne zusätzliche Begründung und Aufklärung für sie überzeugend sein. Manches werden wir ändern müssen. Neue Aufgaben, wie z.B. im Bereich des Umweltschutzes, müssen wir annehmen und so die Sorgen und Ängste zu heilen suchen. Wir müssen zeigen, daß die marktwirtschaftlichen Antwort-

ten die besseren Lösungen anbieten. Wir müssen daraus eine Offensive für unser Land entwickeln, in der Wachstum, Arbeitsplätze und Umwelt sich nicht nur vertragen, sondern sich gegenseitig gleichrangig bedingen und fördern.

Überlegungen zur regionalen und sektoralen Strukturpolitik

Von Uwe Jens

Nach allen Erfahrungen reicht seit Ende der siebziger Jahre eine globale Beeinflussung der ökonomischen Rahmendaten durch die Bundesregierung zur Krisenüberwindung nicht aus. Die Marktkräfte scheinen bei der Hartnäckigkeit der wirtschaftlichen Fehlentwicklungen überfordert, die Volkswirtschaft auf absehbare Zeit wieder zu einem neuen Gleichgewicht mit höherer Beschäftigung zurückzuführen. Eine bloße defensive Anpassungsstrategie an weltweit veränderte Daten wirkt meines Erachtens allein schon wegen der großen zeitlichen Verzögerung eher krisenschärfend als heilend. Die globale Angebotspolitik müßte also durch gezielte strukturpolitische Initiativen ergänzt werden.

Vor allem die Industrie, das Verarbeitende Gewerbe verspürt den verstärkten Umstellungsdruck. Ausschlaggebend hierfür sind keineswegs nur die beiden Ölpreiskrisen 1973/74 und 1978/79. Es gibt einen verschärften Wettbewerb auf den Weltmärkten mit technologisch höherwertigen Investitions- und Konsumgütern aus Japan und den Vereinigten Staaten von Amerika. Bei standardisierten Massenprodukten haben einige Entwicklungsländer die Schwelle zur Industrialisierung überschritten. Hinzu kommt der anhaltend hohe Realzins, der in vielen Bereichen die zu erwartende Rendite aus Sachinvestitionen übersteigt. Durch diese Entwicklungen sind traditionelle Industriestandorte für Kohle und Stahl, Werften und Textilwirtschaft in einen tiefgreifenden strukturellen Umstellungsprozeß mit hoher Arbeitslosigkeit geraten. Hier sei schon hinzugefügt: Unterbeschäftigung eines qualifizierten Facharbeiterstammes und Unterauslastung vorhandener Industrie- und Infrastruktureinrichtungen wer-

fen politische und soziale Probleme auf. Sie stellen unter ökonomischen Gesichtspunkten eine Verschwendung dar.

1. Besondere Probleme der regionalen Strukturpolitik

Die Regionalpolitik wird vor allem durch das Gesetz "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" bestimmt. Diesem Gesetz liegen noch die ökonomischen Wirkungsbedingungen der sechziger und siebziger Jahre zugrunde. Die Förderung von Erweiterungs- und Ansiedlungsinvestitionen - für einen überregionalen Absatz unter Zustrom ökonomischer Aktivitäten von außerhalb der geförderten Region - steht im Vordergrund. Die Beschäftigungs- und Wachstumsbedingungen haben sich jedoch inzwischen nachhaltig verändert, so daß in den industriellen Bereichen nunmehr Rationalisierung eine überragende Bedeutung hat. Durch regionale Investitionszulagen sind kaum zusätzliche industrielle Investitionen für die Gesamtwirtschaft zu erreichen; es kommt bestenfalls zur Verlagerung von Produktionen aus Nichtfördergebieten in Fördergebiete.

Durch den Planungsausschuß - in dem der Bund und die Länder je 11 Stimmen besitzen - sind Veränderungen nur mit einer Drei-Viertel-Mehrheit möglich. Bei den Beratungen von Ersatzarbeitsplatz-Programmen war die traditionelle Gemeinschaftsaufgabe bereits erheblichen Belastungen ausgesetzt. Das beweisen schwierige und zeitraubende Verhandlungen im Planungsausschuß mit den Ländern. Bereits einige Bundesländer können die Regionalpolitik durch eine Blockade weitgehend lähmen und neue Maßnahmen zur Verringerung struktureller Probleme verzögern, wenn nicht gar verhindern. Aus der Fülle möglicher Veränderungen sollen im folgenden vier Maßnahmen besonders hervorgehoben werden.

1.1. Stärkere Berücksichtigung des Kriteriums der Arbeitslosigkeit bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete

Das jetzt gültige Abgrenzungssystem aus dem Jahre 1981 besteht aus zwei Indikatoren zur regionalen Arbeitsmarktsituation, einem Indikator zur regionalen Infrastrukturaus-

stattung und zwei Indikatoren zur regionalen Einkommenslage, jeweils mit einem Gewicht von 20 vH. Diese Abgrenzung erfaßt die arbeitsmarktpolitischen Problemregionen, insbesondere die Regionen mit schwerwiegenden sektoralen Anpassungsproblemen, völlig unzureichend. Jetzt werden systembedingt Regionen mit starken Einkommensproblemen gegenüber Regionen mit starken Arbeitsmarktproblemen begünstigt. Diese Tendenz könnte dadurch beseitigt werden, daß der Einfluß des Infrastrukturindikators bei der Auswahl der Fördergebiete beseitigt wird. Für eine solche Korrektur gibt es mehrere Abgrenzungsmodelle. Denkbar wäre z.B. die Auswahl eines Teils der Förderregionen ausschließlich mit Einkommensindikatoren (einkommenspolitische Problemregionen) und die Auswahl eines anderen Teils ausschließlich mit Arbeitsmarktindikatoren (arbeitsmarktpolitische Problemregionen). Zur endgültigen Entscheidung über ein neues Abgrenzungssystem ist es sicher erforderlich, auf der Basis der strukturellen Regionaldaten Modellrechnungen durchzuführen. Eine Neuabgrenzung ist deshalb von heute auf morgen nicht zu erreichen; sie ist aber unausweichlich.

1.2. Stärkung der regionalinternen Entwicklung, insbesondere durch Einbeziehung bestimmter Dienstleistungs- und Handwerksbetriebe

In Zukunft sollte das regionale Wachstum stärker als bisher von den internen Kräften der jeweiligen Region getragen werden; es kommt also mehr auf die Stärkung und Weiterentwicklung des in der Region vorhandenen ökonomischen Potentials an. Es kommt der Frage besondere Bedeutung zu, wie Unternehmen des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs stärker als bisher zur Entwicklung der regionalen Wirtschaftskraft beitragen können.

Zur Zeit werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Unternehmen mit überregionalem Absatz (Primäreffekt) gefördert. Es spricht jedoch viel dafür, die Förderung für solche Betriebe des Dienstleistungs- und Handwerksbereichs zu öffnen, die ihre Produkte bzw. Leistungen überwiegend an andere gewerbliche Unternehmen mit Primäreffekt absetzen. Denkbar und nicht widersinnig wäre auch, auf das Kriterium des Primäreffekts völlig zu verzichten.

1.3. Stärkere Anreize für innovative Aktivitäten der Unternehmen und zur Verbesserung der technologisch orientierten Infrastruktur

Die deutsche Wirtschaft hat komparative Wettbewerbsvorteile bei Produkten, deren Herstellung in hohem Maße qualifizierte Arbeit erfordert. Arbeitsplätze, die hohe Qualifikationsanforderungen stellen, sind außerdem auf längere Sicht wettbewerbsfähiger als Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen. Deshalb wird in vielen wissenschaftlichen Untersuchungen der letzten Jahre empfohlen, die Regionalförderung an Faktoren anknüpfen zu lassen, bei denen die deutsche Wirtschaft diese Wettbewerbsvorteile besitzt. Von den vielen genannten Möglichkeiten seien folgende hier nur stichpunktartig erwähnt:

- Einbeziehung von betrieblichen Aufwendungen mit quasi Investitionscharakter;
- verstärkte Anreize für Investitionen im Forschungs- und Entwicklungsbereich;
- verstärkte Förderung von Investitionen zur Neugründung von Unternehmen;
- Einbeziehung von Forschungs- und Industrieparks, Technologie-, Gründer- und Informationszentren u.a.m.

1.4. Stärkere Berücksichtigung regionalpolitischer Ziele bei anderen Fachpolitiken

Grundsätzlich ist so gut wie jede Fachpolitik auch raumwirksam. Im Hinblick auf die Beeinflussung der Wachstumsbedingungen in den Regionen wäre jedoch zu prüfen, ob die Forschungszulage gemäß § 4 des Investitionszulagengesetzes sowie die Personalkostenzuschüsse im Rahmen der FuE-Förderung des Bundesministeriums für Wirtschaft nicht im größerem Umfang oder ausschließlich den Fördergebieten zur Verfügung gestellt werden sollten. Diese Forderung wurde vor kurzem von der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Zonenrandgebietes erhoben. Wichtig erscheint mir ferner zu prüfen, ob nicht das Zonenrandgebiet in absehbarer Zukunft nach gleichen Krite-

rien gefördert werden muß wie die Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Aber dieses ist ein heißes Eisen, bei dem man sich schnell die politischen Finger verbrennen kann.

2. Sektorale Strukturpolitik

2.1. Allgemeine Überlegungen

Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft auf den Weltmärkten der Zukunft hängt von vielen Faktoren ab; ein wichtiger ist die Forschung und Entwicklung sowie die marktmäßige Umsetzung von Spitzentechnologien. Die Bundesrepublik, aber auch die Europäische Gemeinschaft insgesamt, hat hier im weiteren Verlauf der achtziger Jahre gegenüber den Vereinigten Staaten und vor allem gegenüber Japan einen sichtbaren Rückstand aufzuholen. Ich erinnere an die technologische Basisförderung durch umfangreiche Militär- und Raumfahrtprogramme in den Vereinigten Staaten und an die zukunftsorientierte industrielle Schwerpunktförderung in Japan. Diese neue Art von Protektionismus zwingt uns zu eigenen Aktivitäten.

Das IFO-Institut in München spricht bei den Werkzeugmaschinen, einer der wichtigsten Exportstützen der deutschen Wirtschaft, von einer "Mikroelektroniklücke". Andere Institute kommen im Rahmen ihrer Strukturberichterstattung zu der Erkenntnis, daß es im Vergleich mit den Vereinigten Staaten beim deutschen Export eine stärkere Konzentration auf Gruppen mit stagnierendem bzw. rückläufigem Anteil am Welthandel gibt. Bei den zukunftssträchtigen Bereichen liegt die Bundesrepublik nur in der Elektromedizin über dem Anteil der Vereinigten Staaten und Japans, während amerikanische und japanische Exporteure je in 6 bzw. 4 Bereichen eine günstigere Wettbewerbsposition haben.

2.2. Besondere Probleme der sektoralen Strukturpolitik

Von einigen Instituten wird eine Überforderung deutscher Unternehmen bei der Anpassung der Produktions- und Beschäftigungsstruktur konstatiert. Dies dürfte vor allem für

Großunternehmen zutreffen, die leicht dazu neigen, an einer überkommenen standardisierten Produktpalette festzuhalten. Gleichzeitig sind sie zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit gezwungen, erhebliche Rationalisierungen durch Investitionen oder Fusionen vorzunehmen. Die Erfahrung zeigt folgendes: Das Management von Großunternehmen gibt einer Politik der quasi-verwaltungsmäßigen Absicherung vorhandener Marktanteile Vorrang vor der Entwicklung von neuen Produkten. Es scheut Risiken, die in der Bearbeitung völlig neuer Forschungs- und Entwicklungsvorhaben liegen. Der Unternehmer, wie Schumpeter ihn beschrieben hat, ist uns abhanden gekommen.

Im Bankenbereich dominieren bei oligopolistischen Machtstrukturen ohnehin Vermachtungserscheinungen. Wegen der hohen Industriebeteiligung und des Depotstimmrechts besitzen die Kreditinstitute einen ungewöhnlich großen Einfluß auf die gesamte Industrie. Ein betontes Sicherheitsdenken im Bankenbereich geht auch zu Lasten eines hinlänglichen Angebots an Risikokapital. Für junge, hochinnovative kleine und mittlere Unternehmen ist die Bundesrepublik noch kein idealer Standort.

Im Vergleich zu den Großunternehmen weisen jedoch kleine und mittlere Unternehmen seit Mitte der siebziger Jahre ein bemerkenswert hohes Maß an Anpassungsfähigkeit auf. Ihnen kommt zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche eine besondere Bedeutung zu. Zu erwähnen ist, daß

- 60 vH des Sozialprodukts in kleinen und mittleren Unternehmen (unter 500 Beschäftigte) erstellt werden;
- zwei Drittel aller Erwerbstätigen hier beschäftigt sind und hier ihren Ausbildungsplatz finden;
- mit jeder neuen Existenzgründung kleiner und mittlerer Unternehmen durchschnittlich 4 bis 5 neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

2.3. Aktuelle Maßnahmen

Im Mittelpunkt einer offensiven sektoralen und technologieorientierten Strukturpolitik muß die Modernisierung der Volkswirtschaft in allen Bereichen stehen. Es geht um die Entwicklung neuer Produkte und Produktionsverfahren, um die Erschließung neuer Absatzwege, Bezugsquellen und Finanzierungen. Eine Modernisierung der Volkswirtschaft ist jedoch kein wirtschaftlicher Selbstzweck; sie hat auch und gerade im Dienste der Humanisierung des Arbeitslebens, der Sicherung der vorhandenen Arbeitsplätze und einer Verbesserung des Umweltschutzes zu stehen.

Es geht um eine gezielte Erschließung von Wachstumsfeldern in wichtigen Zukunftsbereichen. In einigen Bereichen - nicht in allen - ist ein Rückstand gegenüber Japan und den Vereinigten Staaten aufzuholen. Es geht um Innovationsanteile, wenn sich einzelne Unternehmen allein scheuen, wegen längerer Ausreifungszeiten, höherer Kapitalkaufwendungen und größerer Entwicklungsrisiken zu investieren. Erinnert sei an Mikroprozessoren für Werkzeugmaschinen, Glasfaser- und Lasertechnik für weitere Verbesserungen im Gesundheits- und Kommunikationswesen, Biotechnologie für Medizin und Rohstoffgewinnung und verstärkte Anstrengungen im Umweltschutz.

3. Forderungen an die Wirtschaftspolitik

Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sind die traditionellen Industrieregionen stärker zu berücksichtigen. Derzeit werden sie noch immer gegenüber den herkömmlichen Fördergebieten benachteiligt. Wenn diese Gebiete auch inzwischen zum großen Teil in die Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen sind, so werden sie diskriminiert, weil sie nur in einem zeitlich und sachlich befristeten Sonderprogramm gefördert werden. Diese Zusatzförderung ist entgegen der verfassungsmäßigen Teilung der Kosten von den Ländern allein zu tragen.

Notwendig ist deshalb die Anerkennung dieser Sondergebiete als unbefristete Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe. Für diese Gebiete wäre es ferner notwendig, daß die

Förderpräferenzen auf bis zu 20 vH heraufgesetzt werden und die Anzahl der Schwerpunkttorte wesentlich erhöht wird.

Die Bundesregierung hatte sich vor sechs Jahren dazu entschlossen, Kohleveredelungstechnologien verstärkt zu fördern, auch aus industriepolitischen Gründen. Außerdem ist es zur Sicherung und Erhaltung der Steinkohle als nationaler Energiequelle notwendig, der Kohle neue Verwendungsfelder zu erschließen. Dazu gehört auch ihre Hydrierung im industriellen Maßstab. Nach dem erfolgreichen Betrieb der Großversuchsanlage in Bottrop ist hierzu der Bau und Betrieb einer industriellen Kohleverflüssigungsanlage erforderlich. Die dafür notwendige Entscheidung müßte endlich von der Bundesregierung getroffen werden.

Damit wir von Öl und Gas noch weniger abhängig werden, sollte Kohle auch vermehrt auf dem heimischen Wärmemarkt eingesetzt werden. Deshalb muß die Förderung des weiteren Ausbaus der Ferwärme fortgeführt, aber auch der unmittelbare Einsatz der Kohle zur Erzeugung von Wärme in der Industrie gefördert werden.

Nach Ansicht der Bundesregierung soll das Stahlforschungsprogramm auslaufen. Dieses Programm ist jedoch - neben den Umstrukturierungshilfen - für die Stahlunternehmen ein wichtiger Beitrag zur Modernisierung der Stahlindustrie. Hier handelt es sich um gezielte Hilfen für Forschung und Innovation im Stahlbereich, die zur Umstrukturierung auch für die Zukunft notwendig erscheinen.

Soweit einige wenige Hinweise auf wichtige Bestandteile einer marktwirtschaftlich orientierten sektoralen Strukturpolitik; diese sektorale Strukturpolitik hat im strukturellen Umstellungs- und Anpassungsprozeß die Aufgabe, den Strukturwandel im Zeitablauf zu erleichtern. Hinzu kommt, daß regional konzentriert auftretende Struktureinbrüche, z.B. in der Bau-, aber auch in der Stahlindustrie oder im Schiffbau, in unserer Gesellschaftsordnung sozial verträglich abgedeckt werden müssen.

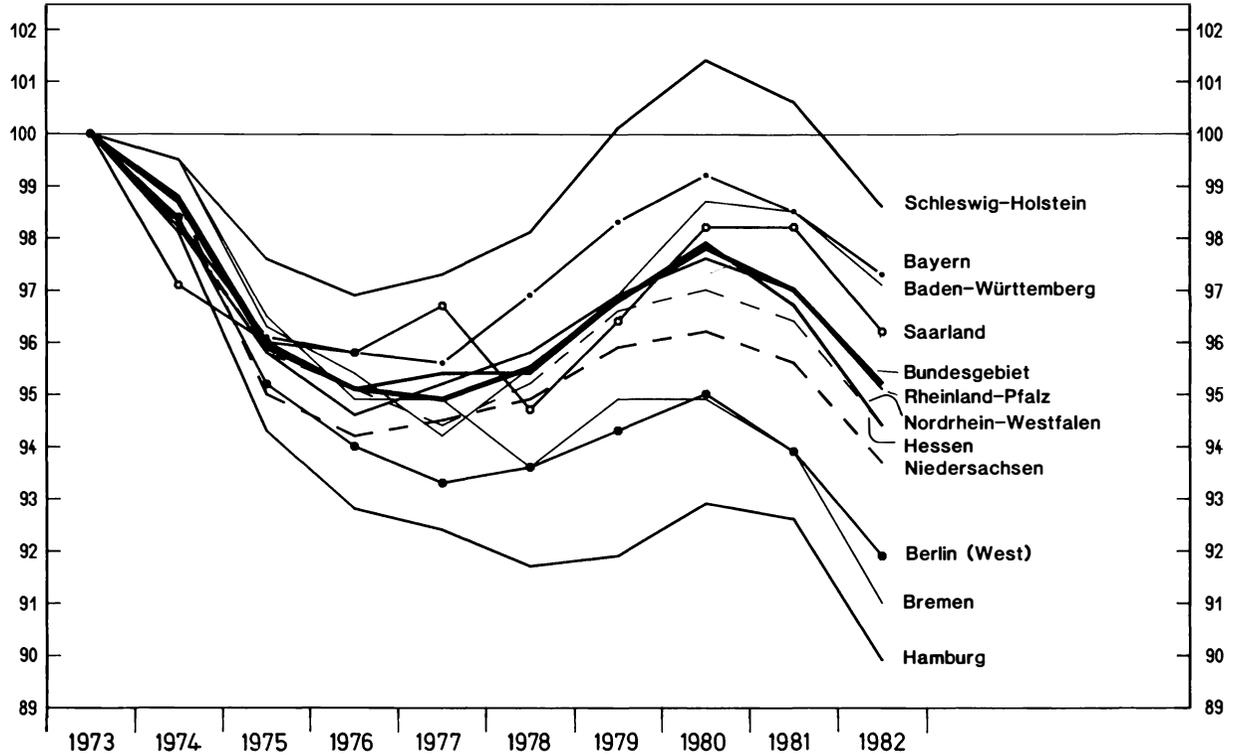
Auch bei den Dienstleistungen könnten möglicherweise mit gewissen Anreizen in der Anlaufphase neue Beschäftigungs- und Wachstumsfelder im Beratungswesen, in der Freizeitge-

staltung und im sozialen Bereich erschlossen werden. Darüber hinaus ist der wechselseitige berufliche Übergang zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zu erleichtern. Auf diese Art könnten neue wissenschaftliche Erkenntnisse schneller in der Produktion und am Markt umgesetzt werden.

Ich gebe zu, mein Thema ist ein weites Feld, das noch kräftig beackert werden muß.

Anhang

REGIONALE ENTWICKLUNG DER ZAHL DER ERWERBSTÄTIGEN
 1973 bis 1982
 1973 = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.

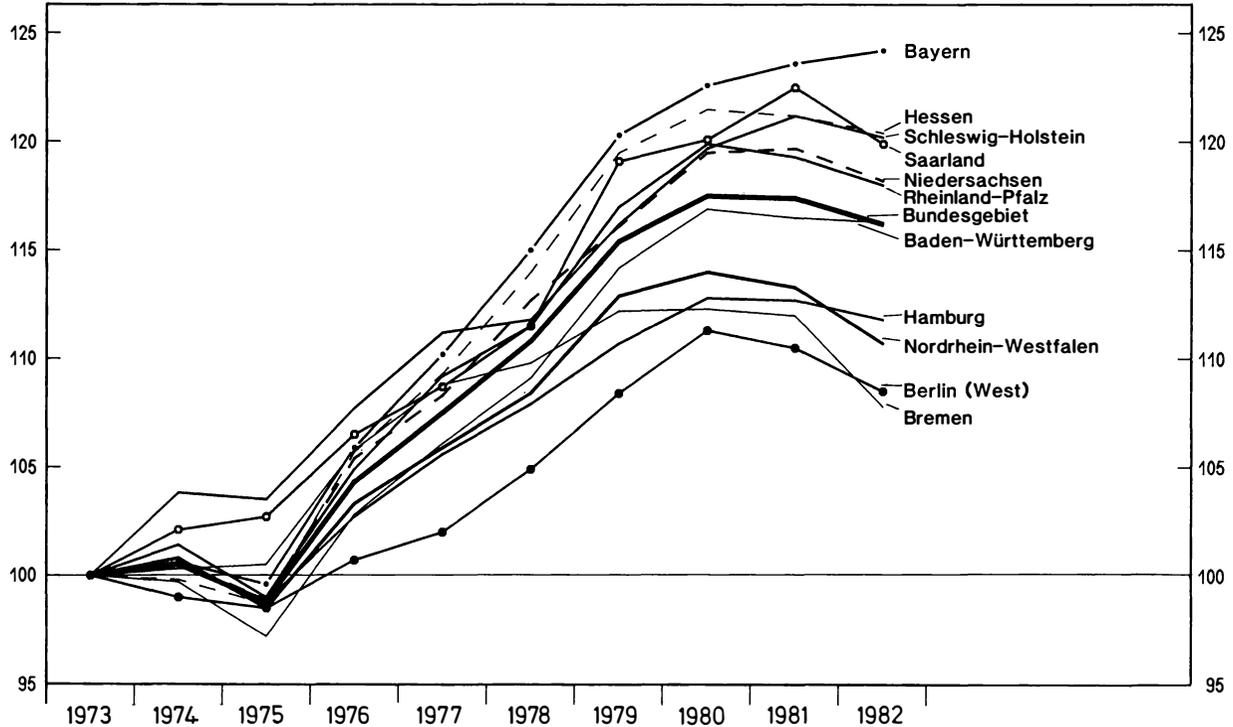


REGIONALE ENTWICKLUNG DES BRUTTOINLANDSPRODUKTS

In Preisen von 1976

1973 bis 1982

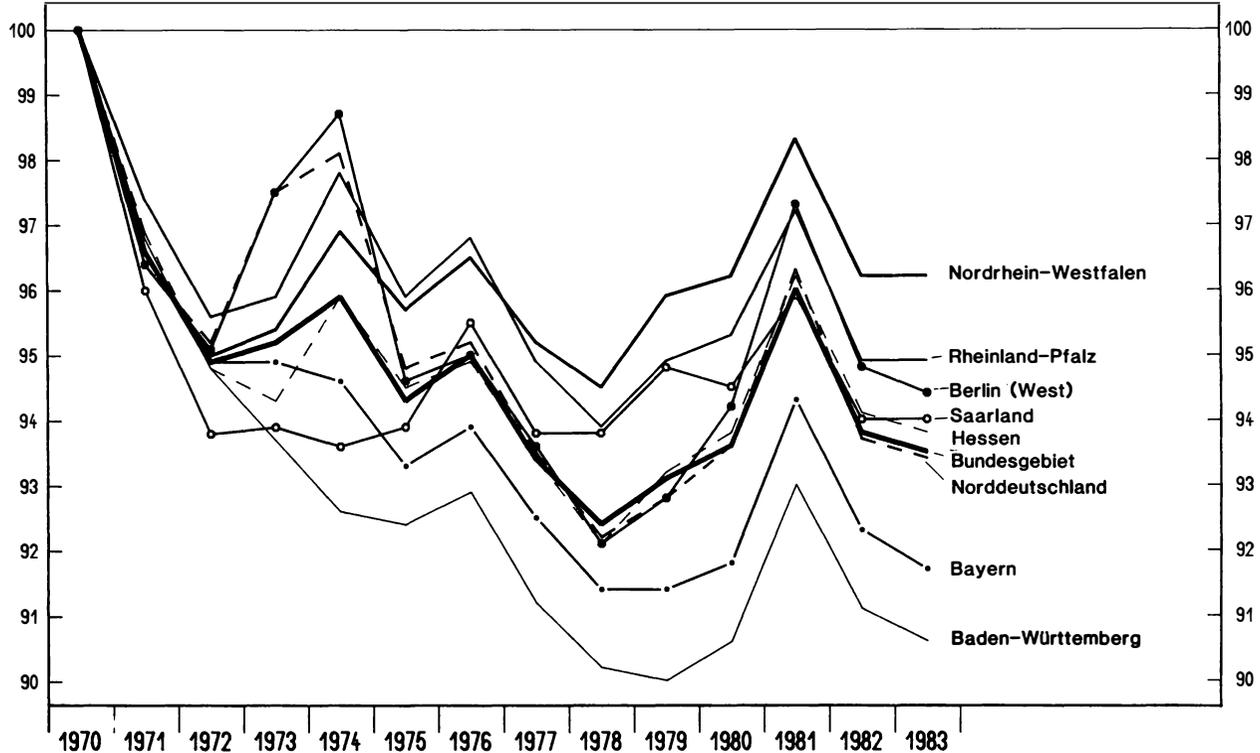
1973=100



Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.

REGIONALE ENTWICKLUNG DER EINFUHRPREISE BEZOGEN AUF DIE ERZEUGERPREISE ¹
 1970 bis 1983

jeweilige inländische Erzeugerpreise = 100; 1970 = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.-1) Gewichtet über 16 Sektoren.

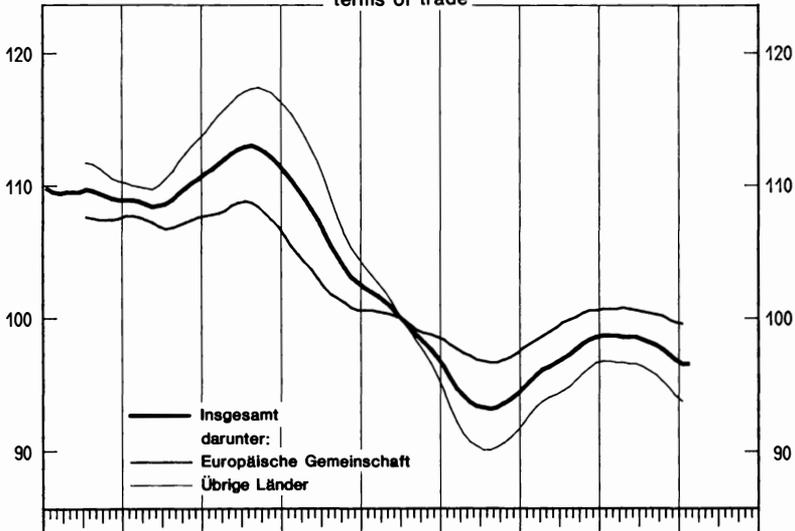


TERMS OF TRADE UND AUFTRAGSEINGANG AUS DEM AUSLAND

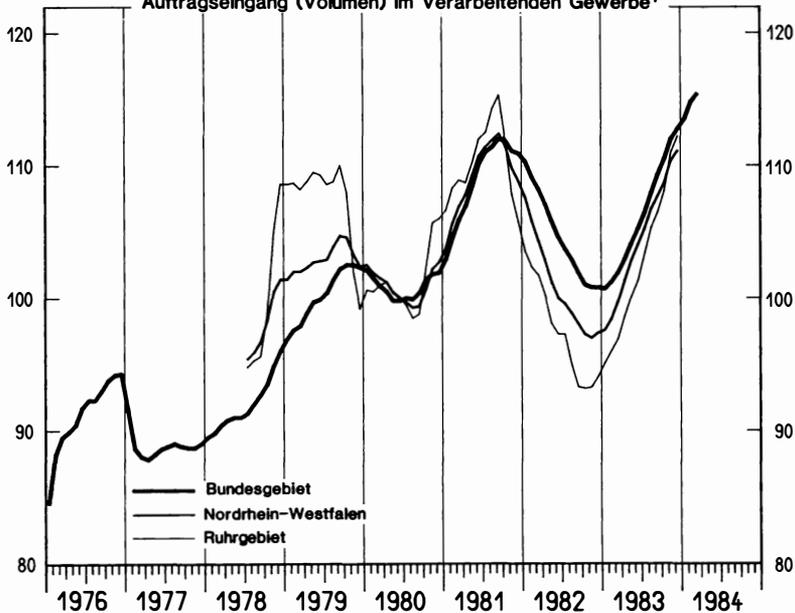
1976 bis 1984

1980 = 100, gleit. 12-Monatsdurchschnitte

terms of trade



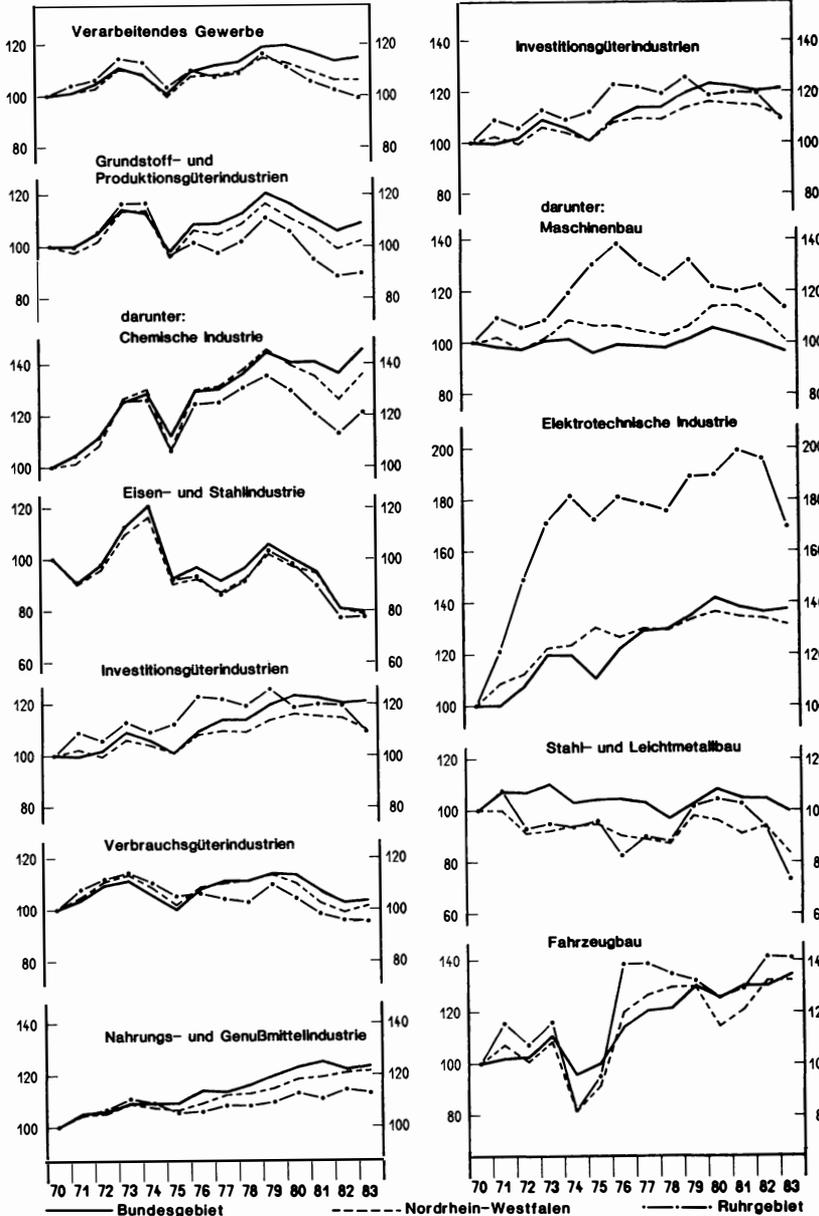
Auftragseingang (Volumen) im Verarbeitenden Gewerbe¹



Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter.-1) Ohne Nahrungs- und Genußmittelindustrien.



ZUR ENTWICKLUNG DER PRODUKTION¹ IN AUSGEWÄHLTEN SEKTOREN UND REGIONEN 1970 bis 1983 1970 = 100



Eigene Berechnungen nach Angaben der Statistischen Ämter. 1) Produktionsindex.



	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Einwohner (Jahresdurchschnitt), in 1000												
1970	2494	1794	7082	736	16914	5382	3645	8895	10479	1120	2122	60664
1980	2605	1650	7247	695	17044	5589	3639	9233	10899	1068	1899	61566
1981	2616	1641	7262	693	17049	5605	3642	9275	10942	1065	1892	61682
1982	2620	1631	7263	689	17008	5607	3639	9281	10962	1061	1879	61638
1983	2618	1617	7252	682	16900	5584	3634	9257	10966	1054	1861	61423
1984 ^a	2615	1600	7230	672	16776	5549	3628	9243	10966	1052	1852	61181
Ausländer (jeweils am 30.9.), in 1000												
1970	46.0	90.3	183.0	24.4	825.9	329.7	101.1	724.3	497.8	34.6	119.4	2976.5
1980	86.5	143.1	284.7	48.1	1377.6	499.4	162.8	912.9	683.2	43.6	211.3	4453.3
1981	93.3	151.6	299.1	51.2	1435.2	516.9	169.2	933.1	708.6	45.6	225.9	4629.7
1982	94.5	172.6	300.6	51.7	1443.6	522.8	170.9	919.9	709.7	46.0	234.7	4666.9
1983	92.5	173.1	290.7	50.3	1403.0	516.1	166.5	874.8	686.9	45.0	236.2	4534.9
1984	86.2	168.6	273.7	46.8	1324.2	506.3	161.5	845.2	666.3	44.5	240.3	4363.6
Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung (jeweils am 30.9.), in vH												
1970	1.8	5.0	2.6	3.3	4.9	6.1	2.8	8.1	4.7	3.1	5.6	4.9
1980	3.3	8.7	3.9	6.9	8.1	8.9	4.5	9.9	6.3	4.1	11.1	7.2
1981	3.6	9.2	4.1	7.4	8.4	9.2	4.6	10.0	6.5	4.3	11.9	7.5
1982	3.6	10.6	4.1	7.5	8.5	9.3	4.7	9.9	6.4	4.3	12.5	7.6
1983	3.5	10.7	4.0	7.4	8.3	9.3	4.6	9.5	6.3	4.3	12.7	7.4
1984	3.3	10.6	3.8	7.0	7.9	9.1	4.5	9.2	6.1	4.2	13.0	7.1

Nach Angaben der Statistischen Ämter. - a) Bestand am 30. Juni.

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württomb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Wanderungen insgesamt, Saldo in 1000												
1970	23.1	2.5	51.1	1.0	146.4	75.2	20.8	109.5	135.0	0.8	8.8	574.2
1980	19.0	2.3	35.5	1.6	66.5	34.0	15.6	61.6	65.4	0.3	10.1	311.9
1981	15.1	2.3	25.0	0.8	14.9	21.3	5.6	22.3	37.8	-0.7	8.0	152.4
1982	6.1	-6.3	4.1	-3.1	-51.0	-2.4	1.7	-24.4	14.0	-2.9	-3.2	-67.4
1983	6.2	-6.8	8.7	-5.4	-91.3	-21.7	6.0	-27.1	15.5	-1.5	0.3	-117.1
1984	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Wanderungen von Bundesland zu Bundesland, Saldo in 1000												
1970	11.8	-13.4	6.2	-3.7	-8.4	18.2	-0.7	-2.2	19.2	-5.3	-21.6	-
1980	10.9	-11.2	11.8	-3.1	-32.5	7.0	2.1	9.7	23.1	-3.7	-14.2	-
1981	10.6	-8.4	10.7	-2.4	-33.9	5.1	1.2	9.4	21.1	-3.9	-9.4	-
1982	7.1	-7.2	6.2	-2.3	-21.8	7.1	3.1	5.8	21.9	-3.7	-8.2	-
1983	9.0	-6.2	13.7	-4.4	-36.3	-9.9	9.7	-3.2	28.2	-1.7	1.2	-
1984	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	-
Wanderungen über die Grenzen des Bundesgebietes, Saldo in 1000												
1970	11.3	15.9	44.9	4.7	154.8	57.0	21.5	111.7	115.8	6.1	30.4	574.0
1980	8.1	13.5	23.7	4.7	99.0	27.0	13.5	51.9	42.3	4.0	24.3	311.9
1981	4.5	10.7	14.3	3.2	48.8	16.2	4.4	12.9	16.7	3.2	17.4	152.3
1982	-1.0	0.9	-2.1	-0.8	-29.2	-9.5	-1.4	-30.2	-7.9	0.8	5.0	-75.4
1983	-2.8	-0.6	-5.0	-1.0	-55.0	-11.8	-3.7	-23.9	-12.7	0.2	-0.9	-117.1
1984	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Nach Angaben der Statistischen Ämter.



Zur regionalen Entwicklung der Arbeitslosigkeit
1970 bis 1984, Jahresdurchschnitt

Tabelle 17

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württomb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Arbeitslose, in 1000												
1970a	10.9	.	26.9	.	36.6	10.8	13.6	8.1	36.9	.	5.0	148.8
1980	39.2	23.1	122.3	14.8	291.1	61.3	50.1	81.3	147.7	23.9	34.0	888.9
1981	60.2	34.0	178.7	19.9	402.7	93.8	72.3	120.8	212.8	29.9	46.5	1271.6
1982	91.4	52.7	259.2	28.8	567.0	138.8	100.4	182.4	305.2	38.1	69.5	1833.2
1983	107.0	72.5	316.6	36.7	706.2	172.2	122.3	230.7	362.8	47.7	83.6	2258.2
1984	109.3	79.8	334.3	38.9	717.3	167.6	120.2	217.2	348.0	51.4	81.6	2265.5
Arbeitslose, Anteil am Bundesgebiet in vH												
1970a	7.3	.	18.1	.	24.6	7.3	9.1	5.4	24.8	.	3.4	100.0
1980	4.4	2.6	13.8	1.7	32.7	6.9	5.6	9.1	16.6	2.7	3.8	100.0
1981	4.7	2.6	14.1	1.6	31.7	7.4	5.7	9.5	16.7	2.4	3.7	100.0
1982	5.0	2.9	14.1	1.6	30.9	7.6	5.5	9.9	16.6	2.1	3.8	100.0
1983	4.7	3.2	14.0	1.6	31.3	7.6	5.4	10.2	16.1	2.1	3.7	100.0
1984	4.8	3.5	14.8	1.7	31.7	7.4	5.3	9.5	15.4	2.3	3.6	100.0
Arbeitslosenquote, in vH												
1970a	0.7	.	1.1	.	0.6	0.5	0.9	0.2	1.0	.	0.6	0.7
1980	4.2	3.4	4.7	5.3	4.6	2.8	3.8	2.3	3.5	6.5	4.3	3.8
1981	6.4	5.0	6.8	7.2	6.4	4.3	5.4	3.3	5.1	8.1	5.8	5.5
1982	9.1	7.4	9.5	10.1	8.6	6.2	7.1	4.8	6.9	9.7	8.7	7.5
1983	10.5	10.2	11.3	13.1	10.6	7.6	8.5	5.9	8.1	11.8	10.4	9.1
1984	10.7	11.2	11.9	13.8	10.7	7.4	8.3	5.6	7.8	12.7	10.2	9.1
Nach Angaben der Statistischen Ämter. - a) Schleswig-Holstein einschl. Hamburg, Niedersachsen einschl. Bremen, Rheinland-Pfalz einschl. Saarland.												

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Bruttoinlandsprodukt, in jeweiligen Preisen, in Mill. DM												
1970	23029	33612	66486	11042	193582	62464	35932	105332	107349	9885	26586	675300
1978	46374	60633	129793	20388	354663	124742	67905	200536	214762	19500	45844	1285140
1979	49567	65869	138833	21501	385202	135538	73919	217604	233700	21675	49052	1392460
1980	53167	69486	149342	22493	407104	144245	78804	232241	248649	22889	52940	1481360
1981	55915	72899	155205	23204	421622	151088	81848	241058	260698	24217	54835	1542590
1982	57841	75729	159785	23574	432352	157950	84782	251445	273685	25060	56898	1599100
Bruttoinlandsprodukt, in Preisen von 1976, in Mill. DM												
1970	33277	47642	95915	15340	274316	88481	50127	147341	151331	14513	38318	956600
1978	42340	56330	120400	18845	328721	116031	62960	184809	197985	18110	42497	1189530
1979	44018	57794	123987	19245	342502	121584	66036	193532	207210	19343	43918	1239170
1980	45344	58857	127686	19275	345793	123638	67689	198037	211074	19506	45102	1262000
1981	45912	58831	127902	19216	343522	123357	67346	197413	212853	19895	44763	1261010
1982	45528	58348	126259	18503	335700	122532	66614	197078	213892	19471	43955	1247880
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, in Preisen von 1976, in DM												
1970	13343	26556	13543	20842	16218	16440	13752	16564	14441	12958	18057	15769
1978	16354	33690	16664	26883	19319	20922	17320	20242	18300	16815	22157	19397
1979	16963	34837	17154	27611	20145	21856	18182	21128	19099	18078	23054	20195
1980	17407	35671	17619	27734	20288	22122	18601	21449	19366	18264	23750	20498
1981	17550	35851	17613	27729	20149	22008	18491	21284	19453	18681	23659	20444
1982	17377	35774	17384	26855	19738	21853	18306	21235	19512	18352	23393	20245

Nach Angaben der Statistischen Ämter.



Regionale und sektorale Entwicklung der Bruttowertschöpfung
In Preisen von 1976
1970 bis 1982, in Mill. DM

Tabelle 19

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei												
1970	2650	279	5966	106	5112	2186	2361	4286	7027	194	84	30250
1978	3055	253	7098	65	5538	2061	2287	4421	8228	197	77	33280
1979	2860	224	6817	58	5253	1921	2128	4515	8123	176	76	32150
1980	3001	224	6838	59	5481	1897	2179	4309	8296	180	77	32540
1981	3066	244	7582	66	5881	1783	2174	4372	8854	159	79	34260
1982	3347	249	8102	74	6438	1892	2449	5035	9508	178	80	37350
Warenproduzierendes Gewerbe												
1970	12129	15617	42168	6220	139627	36303	23822	77184	68826	6982	16874	445750
1978	14892	17578	50664	7814	153334	44564	29220	93129	83142	8717	16787	519840
1979	15465	18051	52118	7734	160590	46621	31410	98208	88703	9548	17403	545850
1980	15723	17775	53347	7594	159484	46445	31886	100574	88532	9589	18001	548950
1981	15879	17052	51803	7514	154012	44921	31170	98492	87857	9786	17625	536110
1982	15357	16811	49624	7044	147353	44090	30202	97445	87392	9382	16890	521590
Handel und Verkehr												
1970	4989	11573	13952	3933	41828	14394	6850	19611	21658	2369	5922	147080
1978	6965	15084	17883	4462	53100	20329	8692	25408	30105	2825	5997	190850
1979	7223	15486	18944	4671	55191	21619	9014	26514	31776	2956	6145	199540
1980	7431	15763	19896	4724	55257	22861	9351	26972	32470	2996	6199	203920
1981	7433	15958	19747	4620	55317	23441	9274	27139	32487	3097	6047	204560
1982	7216	15458	19353	4439	53290	22924	9122	26869	32450	3013	5877	200010

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Dienstleistungen												
1970	6429	11156	16920	2529	47673	21452	8161	25559	30029	2560	6942	179410
1978	9724	13332	23287	3299	67379	32699	11977	36397	47160	3405	9172	257830
1979	10094	14009	24375	3389	69887	34917	12466	38183	49158	3626	9457	269560
1980	10578	14469	25214	3483	72519	35702	13014	39494	51584	3741	9651	279450
1981	10829	14875	25812	3551	74558	36564	13330	40417	52854	3853	9858	286500
1982	11048	15225	26492	3592	75774	37556	13595	41476	54428	3918	10057	293160
Staat, Priv. Haushalte u. Priv. Organisationen ohne Erwerbscharakter												
1970	6372	5010	15039	1676	30949	10906	7263	15790	19671	2093	6460	121230
1978	7665	5874	19524	2272	40418	14222	9072	21279	25022	2679	8211	156240
1979	7943	5999	20109	2354	41881	14602	9252	22163	25835	2724	8458	161320
1980	8127	6108	20659	2384	43275	14913	9494	22729	26274	2765	8661	165390
1981	8325	6212	21188	2433	44276	15180	9726	23249	26930	2817	8822	169160
1982	8365	6260	21327	2421	44452	15203	9746	23358	27194	2823	8920	170070
Insgesamt												
1970	33277	47642	95915	15340	274316	88481	50127	147341	151331	14513	38318	956600
1978	42340	56330	120400	18845	328721	116031	62960	184809	197985	18110	42497	1189530
1979	44018	57794	123987	19245	342502	121584	66036	193532	207210	19343	43918	1239170
1980	45344	58857	127686	19275	345793	123638	67689	198037	211074	19506	45102	1262000
1981	45912	58831	127902	19216	343522	123357	67346	197413	212853	19895	44763	1261010
1982	45528	58348	126259	18503	335700	122532	66614	197078	213892	19471	43955	1247880

Nach Angaben der Statistischen Ämter.



	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei												
1970	110	11	372	5	275	173	186	377	735	13	4	2262
1978	77	10	260	3	164	125	120	243	521	9	3	1536
1979	76	10	258	3	154	118	112	233	503	9	3	1479
1980	75	10	247	3	154	115	110	227	485	9	3	1436
1981	72	10	244	3	150	115	107	225	468	9	2	1405
1982	72	10	238	3	147	110	104	222	466	8	2	1383
Warenproduzierendes Gewerbe												
1970	357	348	1306	152	3779	1173	656	2306	2268	234	407	12987
1978	323	255	1118	129	3250	1001	610	2088	2111	212	289	11386
1979	331	253	1119	131	3275	1013	626	2125	2141	216	283	11518
1980	335	254	1123	131	3281	1004	628	2168	2163	221	288	11595
1981	326	250	1092	128	3165	984	621	2144	2116	218	278	11322
1982	309	237	1044	122	3045	944	600	2076	2056	213	266	10910
Handel und Verkehr												
1970	172	305	526	110	1283	460	252	621	738	83	205	4755
1978	187	268	523	103	1330	486	244	655	810	79	186	4872
1979	190	264	527	102	1345	495	242	658	825	79	184	4911
1980	192	265	523	101	1363	498	245	664	839	79	182	4953
1981	191	264	519	99	1354	500	245	660	833	79	179	4921
1982	186	257	506	96	1316	488	239	654	824	78	173	4816

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Dienstleistungen												
1970	108	168	311	47	755	313	147	416	480	44	144	2933
1978	128	188	350	50	876	360	168	495	536	53	155	3359
1979	130	191	361	52	909	373	172	509	552	55	158	3462
1980	134	197	372	52	938	382	176	528	568	57	161	3565
1981	136	199	382	53	963	381	174	539	579	58	162	3626
1982	137	193	388	53	950	386	175	548	587	58	161	3636
Staat, Priv. Haushalte u. Priv. Organisationen ohne Erwerbscharakter												
1970	207	134	482	52	873	311	236	476	607	61	185	3623
1978	238	155	591	67	1111	394	279	610	746	72	226	4491
1979	246	159	604	70	1146	403	285	628	767	75	232	4616
1980	251	162	613	70	1169	413	288	645	778	77	238	4702
1981	253	161	623	70	1189	417	292	651	803	77	240	4777
1982	254	162	626	70	1207	419	293	661	810	77	241	4818
Insgesamt												
1970	954	966	2998	366	6964	2431	1477	4197	4828	435	944	26560
1978	953	876	2842	352	6731	2366	1421	4091	4724	425	859	25644
1979	973	877	2869	358	6829	2402	1437	4153	4788	434	860	25986
1980	986	887	2878	357	6905	2412	1448	4232	4833	442	871	26251
1981	978	884	2861	353	6820	2397	1438	4220	4799	442	861	26051
1982	958	859	2803	342	6664	2347	1411	4160	4743	433	843	25563

Nach Angaben der Statistischen Ämter.



	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei												
1970	24090	25363	16037	21199	18589	12635	12693	11368	9560	14923	21000	13373
1978	39675	25300	27300	21667	33768	16488	19058	18193	15793	21889	25667	21667
1979	37632	22400	26422	19333	34110	16280	19000	19378	16149	19556	25333	21738
1980	40013	22399	27684	19666	35590	16495	19809	18982	17105	20000	25666	22660
1981	42583	24399	31073	22000	39206	15504	20317	19431	18918	17666	39500	24384
1982	46486	24899	34042	24666	43795	17199	23548	22680	20403	22250	40000	27006
Warenproduzierendes Gewerbe												
1970	33974	44876	32287	40921	36948	30948	36314	33470	30346	29837	41459	34322
1978	46105	68933	45317	60574	47180	44519	47902	44602	39385	41118	58087	45656
1979	46722	71348	46576	59038	49035	46023	50176	46216	41431	44204	60427	47391
1980	46934	69980	47503	57969	48608	46259	50773	46390	40930	43389	62503	47343
1981	48708	68207	47438	58703	48660	45651	50193	45938	41520	44889	63399	47351
1982	49699	70932	47532	57737	48391	46705	50336	46938	42505	44046	63496	47808
Handel und Verkehr												
1970	29005	37944	26524	35754	32601	31291	27182	31579	29346	28542	28887	30931
1978	37246	56284	34193	43320	39925	41829	35623	38791	37167	35759	32242	39173
1979	38016	58659	35947	45794	41034	43675	37248	40295	38516	37418	33397	40631
1980	38703	59483	38042	46772	40540	45905	38167	40620	38700	37924	34060	41171
1981	38916	60446	38048	46666	40854	46881	37853	41119	39000	39202	33782	41568
1982	38795	60147	38247	46239	40493	46975	38167	41084	39381	38628	33971	41530

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
Dienstleistungen												
1970	59527	66404	54405	53808	63143	68536	55516	61439	62560	58181	48208	61169
1978	75969	70915	66534	65980	76917	90831	71292	73529	87985	64245	59174	76758
1979	77646	73346	67521	65173	76883	93611	72477	75016	89054	65927	59854	77863
1980	78940	73446	67779	66980	77312	93460	73943	74799	90816	65631	59944	78387
1981	79625	74748	67570	67000	77422	95968	76609	74985	91284	66431	60851	79012
1982	80642	78886	68278	67773	79762	97295	77685	75686	92722	67551	62465	80627
Staat, Priv. Haushalte u. Priv. Organisationen ohne Erwerbscharakter												
1970	30782	37388	31201	32230	35451	35067	30775	33172	32406	34311	34918	33461
1978	32206	37897	33036	33910	36380	36096	32516	34884	33542	37208	36332	34790
1979	32289	37730	33293	33629	36545	36233	32463	35291	33683	36320	36457	34948
1980	32378	37703	33701	34057	37018	36108	32965	35238	33771	35909	36390	35174
1981	32905	38583	34009	34757	37238	36402	33308	35712	33536	36584	36758	35411
1982	32933	38641	34068	34585	36828	36283	33262	35337	33572	36662	37012	35298
Insgesamt												
1970	34881	49318	31992	41912	39390	36396	33938	35106	31344	33363	40591	36016
1978	44428	64303	42364	53536	48836	49040	44306	45174	41910	42611	49472	46386
1979	45239	65899	43216	53756	50154	50617	45954	46600	43276	44569	51067	47686
1980	45987	66355	44366	53991	50078	51259	46746	46795	43673	44131	51781	48074
1981	46944	66550	44705	54436	50369	51463	46833	46780	44353	45011	51989	48405
1982	47524	67925	45044	54102	50375	52207	47210	47374	45096	44967	52141	48815

Nach Angaben der Statistischen Ämter. - 1) Bruttowertschöpfung in Preisen von 1976 je Erwerbstätigen.

Zur Entwicklung des Länderfinanzausgleichs¹
1970 bis 1984, in Mill. DM

Tabelle 22

	Schlesw.- Holstein	Hamburg	Nieder- sachsen	Bremen	Nordrh.- Westfalen	Hessen	Rheinl.- Pfalz	Baden- Württemb.	Bayern	Saarland	Berlin (West)	Bundes- gebiet
1970	199.1	-294.0	407.3	89.5	-316.9	-290.0	228.4	-314.4	148.9	142.8	-	-
1980	323.0	-313.2	753.5	178.2	-76.3	-297.7	246.7	-1504.1	402.6	287.3	-	-
1981	423.0	-426.7	1007.0	160.6	-	-357.7	303.0	-1638.3	268.3	260.8	-	-
1982	428.1	-430.9	1128.6	239.2	-	-279.9	278.3	-1788.7	162.6	262.7	-	-
1983	486.2	-386.0	704.4	261.3	-	-331.7	255.5	-1428.8	134.5	304.6	-	-
1984	474.0	-353.0	846.0	283.0	-	-458.0	270.0	-1497.0	100.0	335.0	-	-

Nach Angaben der Statistischen Ämter. - 1) Beiträge (-) und Ausgleichsleistungen.

Verzeichnis der Referenten

Prof. Dr. Hans Besters
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Ludwig Bußmann
Sozialakademie Dortmund

Dr. Siegfried C. Cassier
Industriekreditbank AG - Deutsche Industriebank,
Düsseldorf

Prof. Dr. Hans-Friedrich Eckey
Gesamthochschule Kassel

Dr. Thomas Geer
Fried. Krupp GmbH, Essen

Dr. Uwe Jens
Mitglied des Deutschen Bundestages, Bonn

Dr. Matthias Köppel
Rheinisch-Westfälisches Institut für
Wirtschaftsforschung, Essen

Dr. Willi Lamberts
Rheinisch-Westfälisches Institut für
Wirtschaftsforschung, Essen

Klaus Löbbbe
Rheinisch-Westfälisches Institut für
Wirtschaftsforschung, Essen

Prof. Dr. Heinz Schaefer
Universität Bremen

Prof. Dr. Erich Staudt
Universität Duisburg

Christa Thoben
Mitglied des Landtages von Nordrhein-Westfalen