

Veröffentlicht in
Entrepreneurship und Unternehmertum
2001

“Standortwettbewerb und staatliche Förderung“
S. 399-424

Mit freundlicher Genehmigung des
Gabler Verlag, Wiesbaden
(www.gabler.de)

9. Standortwettbewerb und staatliche Förderung

9.1 Einordnung in das Entrepreneurship

Zwei Ansatzpunkte existieren, um Förderprogramme im Rahmen des Entrepreneurships zu betrachten:

1. Der Staat kann selbst als Entrepreneur auftreten – nämlich genau dort, wo er sich als Standortproduzent am Wettbewerb beteiligt. Alle Facetten unternehmerischen Handelns können dieser Tätigkeit zugeordnet werden, und da dabei in erheblichem Maße regionale Konkurrenzstrukturen existieren, ist derartige Handeln ordnungspolitisch meist völlig unproblematisch. Im Extremfall kann jedoch – im Sinne einer BERTRAND-Konkurrenz – ein „race to the bottom“ auftreten.
2. Der Staat kann im Rahmen der Wirtschaftspolitik durch Förderprogramme selektieren. Hier stellt sich die Frage, ob sein Handeln nicht ein Anmaßen von Wissen (HAYEK, 1945) darstellt, das er tatsächlich nicht besitzt, weshalb ein hohes Risiko des Fehlschlags besteht, das vor allem mit zunehmender Spezifität der Förderung wächst. Damit stellt sich die Frage, wie offen derartige Förderprogramme sein müssen, um nicht privatwirtschaftliche Anreize und Selektionsmechanismen zu zerstören – auch in dem Sinne, daß die Förderung des einen die Insolvenz des anderen verursacht.

Oft vermischen sich beide Aspekte, weil der Staat versucht ist, seine Wettbewerbsposition nicht nur über die Aufwertung der Qualität des Standorts (beispielsweise verfügbare Ressourcen, Vorhandensein von Netzwerken, politische Stabilität) sondern auch über Ansiedlungshilfen zu verbessern. Die Möglichkeiten des Staats als Standortproduzent werden im folgenden Abschnitt vertieft; seine Bedeutung als Förderer wird Gegenstand

der anschließenden Abschnitte sein. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk der Tatsache, daß Förderpolitik einen Teil der Strukturpolitik darstellt.

9.2 Der Staat als Standortproduzent

9.2.1 Standorte als Ergebnis hoheitlichen Handelns

Als Folge seiner hoheitlichen Funktionen ist der Staat in der Lage, Standorte zu produzieren (BÖKEMANN, 1982), d.h. entsprechende Flächen im Rahmen der Raumordnung, der Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung auszuweisen. Meist sind derartige Standortaktivitäten der kommunalen Ebene zugeordnet, durch die Vergaben von Fördermitteln und deren Bindung an bestimmte Kriterien besitzen aber die Landes-, die Bundes- und die EU-Ebene eine kraftvolle Möglichkeit des Einwirkens.

Standorte können vor allem innerhalb des Bund-Länderprogramms „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (kurz GA) gefördert werden, wenn bestimmte Kriterien hinsichtlich ihres schließlichen Betriebsbesatzes erfüllt sind. Hierzu zählen vor allem, daß eine Belegung weitgehend mit Betrieben erfolgt, die einen überregionalen Absatz besitzen. Die Förderung schließt die Verkehrserschließung und den Anschluß bzw. erforderlichenfalls die Bereitstellung oder Erweiterung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur ein.

Außerhalb dieser staatlich geförderten Standorte, die aus Gründen der staatlichen Intervention nur in begrenzter Konkurrenz stehen, ist es den Kommunen unbenommen, weitere Standorte aufgrund eigener Initiative zu erschließen. Hier kann sich sehr schnell eine hohe Konkurrenzintensität dann ergeben, wenn das regionale Angebot die Nachfrage übersteigt. Zur Finanzierung bieten sich diverse Modelle an – beispielsweise Immobilienfonds und/oder Betreibermodelle.

Die Qualität eines Standorts hängt auch von der Einbettung in weitere Infrastrukturen, von der die Zentralität der Gemeinde oder von der nächsten Stadt im Verbund des Zentrale-Orte-Systems ab. Insbesondere Verkehrsinfrastrukturen und Zentralitätsinfrastrukturen (Bildungseinrichtungen, ansiedlungsrelevante Behörden) besitzen eine hohe Bedeutung (BLUM 1982a, 1982b; BLUM, HAYNES, KARLSSON, 1997).

9.2.2 Die Vermarktung von Standorten

Die Aktivitäten zur Vermarktung von Standorten gleichen in vielen Fällen denen des Marketing, wobei zu beachten ist, daß stets ein Mix aus körperlichem Gut (dem Standort selbst) und den auf ihn bezogenen Dienstleistungen existiert.

Einige besondere Aspekte sollen hier hervorgehoben werden:

1. Die Verfügbarkeit der für den Betrieb aus einem bestimmten Sektor erforderlichen harten Standortfaktoren ist eine notwendige Bedingung, aber sie ist, wie die tägliche Anschauung bestätigt, nicht hinreichend. Ohnehin stellt sich die Frage, ob Unternehmen als Standortoptimierer zu sehen sind. Dies mag bei ausreichender Planungsfähigkeit für Erstansiedlungen großer Unternehmen oder Betriebe gelten, erscheint aber für mittlere Unternehmens- und Betriebsgrößen eher als eine unrealistische Annahme. Hier und bei Verlagerung ist vielmehr oft festzustellen, daß Handlungsweisen jenseits eines Rationalitätspostulats möglich sind. So weisen manche Verlagerungen bestehender Unternehmen oder Betriebe darauf hin, daß die Bedingungen am alten Standort ein bestimmtes Maß an Unerträglichkeit gewonnen haben muß, bevor die Planung der Umsiedlung einsetzt.
2. Weiche Standortfaktoren sind oft Auslöser für Ansiedlungen; hierzu zählen kulturelle Faktoren ebenso wie ein qualifiziertes Standortmanagement. Untersuchungen (siehe auch Kapitel 10) belegen, daß hier erhebliche Lücken bestehen, weil oft der Standortmanager nicht weiß, was der Ansiedler wissen will und wo dessen Interessenschwerpunkte liegen.
3. Bei vorhandenen und belegten Standorten ist ein regionales Risikoinventar aufzustellen, das folgende Fragen betrachten sollte:

Welche Standortfaktoren sind als hart und welche als weich anzusehen? Wie relevant sind die harten für eine konkrete Ansiedlung, in welchem Umfang stellen die weichen relevante Auslöser für Standortentscheidungen dar?

- Wie steht es mit der technologischen Position meiner Betriebe?
- Wie ist die Fortführung der Betriebe langfristig personell gesichert?
- Wie sieht der Investitionszyklus aus, wann ist eine Abwanderung möglich?

Wie eng verklammert eine Netzwerkstruktur die Unternehmen und Betriebe untereinander und schließt dabei auch andere Institutionen (Schulen, Hochschulen, sonstige Forschungseinrichtungen) im Sinne einer kreativen Region ein?

Schließlich sind Standorte keine Inspektionsgüter, deren Eigenschaften sofort mit Berücksichtigung offenkundig sind, sondern Erfahrungsgüter, d.h. die Eigenschaften werden erst langsam mit der Nutzung bekannt. Diese sogenannte Informationsasymmetrie be-

gründet erhebliche Unsicherheit beim Investor, weshalb ihm beispielsweise mit folgenden Aktivitäten geholfen werden kann:

- Nennung zufriedener Kunden, d.h. bereits angesiedelter Betriebe, als Referenz: Derartige Angaben erlauben die Überprüfung, in welchem Umfang in der Region ein „entrepreneurial spirit“ vorhanden ist und welche Qualität den Netzwerkstrukturen zukommt. Wenn einem Standort schließlich der Ruf einer Marke zukommt, dann weist dies auf ein kreatives, aber stabiles Umfeld hin.
- Durchführung einer regionalen Verflechtungsanalyse (Input-Output-Analyse), die deutlich macht, welche Schlüsselsektoren die Region treiben. Damit ist es möglich zu überprüfen, welche quantitative Bedeutung der regionale Betriebsbesatz besitzt, welche Abhängigkeiten existieren und welche Nischen offen sind.

Schlüsselsektoren besitzen eine nachfrageseitige und eine angebotsseitige Dimension. Einerseits können nämlich bestimmte Branchen durch die fehlende Ersetzbarkeit ihrer Produkte eine zentrale Bedeutung in der Leistungsverflechtung entlang der Wertschöpfungskette gewinnen (früher Stahl, heute Chips), andererseits existieren Sektoren, die eine überdurchschnittliche Nachfrage nach Vorleistungen auf sich vereinen (beispielsweise die Baubranche). Die Beispiele zeigen, daß auch Schlüsselsektoren der wirtschaftlichen Entwicklung unterworfen sind, weshalb Standortproduktion und Standortpflege als kontinuierliche Prozesse begriffen werden müssen (BLUM, 1986).

9.3 Ziele und Instrumente der Strukturpolitik

9.3.1 Regionale und sektorale Strukturpolitik

Die Ausführungen des vorangegangenen Unterabschnitts haben deutlich gemacht, daß der Staat selbst – als Standortproduzent – wirtschaftliche Schwerpunkte setzen und damit gestalten kann. Darüber hinaus ist er in der Lage, auf betrieblicher Ebene einzelne Branchen oder bestimmte Gruppenstrukturen zu fördern; hier spielt vor allem die Mittelstandspolitik zugunsten von Industrie und Handwerk eine bedeutende Rolle.

Damit besteht das relevante Problem darin, die theoretisch „richtigen“ Sektoren und Regionen und Gruppenstrukturen im Rahmen einer Förderung zu treffen. Es wird versucht, eine Zielgenauigkeit über Indikatorensysteme zu erreichen. Im Falle der sektoralen Förderung sind dies

- definierte Schlüsselsektoren, bei denen von „Leuchtturmeffekten“ ausgegangen werden kann, wobei hier insbesondere zukunftsweisende Technologien Bedeutung besitzen,

- Sektoren mit hohen Absatzweiten, weil diese keine lokalen Verdrängungseffekte erzeugen.

Bei der Regionenabgrenzung existieren drei grundsätzliche Verfahrensweisen für eine aus Gründen einer praktikablen Regionalpolitik notwendige Zusammenfassung von Raumpunkten zu Regionen, nämlich:

- Einem **Homogenitätsprinzip** folgend kann sie homogene Regionen ausweisen, die hinsichtlich bestimmter Ausprägungsmerkmale Ähnlichkeiten aufweisen (z.B. als Ballungsraum oder als Entleerungsraum).
- Einem **Funktionsprinzip** entsprechend können Räume für bestimmte Aufgaben ausgewiesen werden, beispielsweise Naherholung.
- Einem **Verflechtungsprinzip** folgend werden funktionale Gebietseinheiten ausgewiesen, die durch einen hohen Grad an Interaktion auf Basis einer ausgewählten Stromgröße gekennzeichnet sind. Konkret faßt man Regionen derart zusammen, daß die Interaktion innerhalb der Region maximal, die zwischen denselben minimal wird.

Wichtig für die später zu diskutierende regionale Förderpolitik ist, daß die Regionalabgrenzung konsistent zu den Defiziten bzw. den Förderansätzen der Region erfolgt. Arbeitsmärkte sind sinnvollerweise nach der Pendlerverflechtung derart abzugrenzen, daß die Verflechtung in einer Region maximal, zwischen den Regionen minimal ist; dann ist es gelungen, Wohn- und Arbeitsstätten bestmöglich zu vereinen. Für die Wirtschaftsförderung sind die zu bezeichnenden Defizite sauber zu beschreiben und entsprechende homogene Regionen auszuweisen. Werden diese über die Arbeitslosigkeit abgegrenzt, dann erlaubt dies noch nicht zwingend, auf Defizite zu schließen, die durch Wirtschaftspolitik zu beheben sind. Hohe Beschäftigungszahlen bei gleichzeitig starker Arbeitslosigkeit können nämlich Folgen eines erheblichen Beschäftigungsdrucks sein, der eher soziokulturell bedingt ist – und dann würde eine Förderung des Abbaus der Arbeitslosigkeit versuchen, nicht mehr ein gesellschaftliches Problem sondern ein individuelles Verhalten zu korrigieren. Als besser erscheint es dann, pro-Kopf-Produktionsleistungen oder pro-Kopf-Produktionspotentiale als Indikatoren zu verwenden.

Die Begünstigung bestimmter Gruppenstrukturen, also die quantitative Aufteilung in kleine, mittlere und große Unternehmen bzw. Betriebe, muß als Wirtschaftspolitik mit hohem interventinistischem Grad angesehen werden. Typisch ist der Versuch, die Verteilung der Unternehmens- und Betriebsgrößen in einer Branche zu beeinflussen. Beispiele aus der Förderpolitik sind

- die Mittelstandspolitik, d.h. die Förderung ganz bestimmter Unternehmensgrößen,
- die Gründerpolitik, d.h. die Förderung des Markteintritts neuer Unternehmen.

Diese Politik wird im wesentlichen legitimiert wegen bestimmter Nachteile, die dem Mittelstand zuerkant werden, beispielsweise fehlender Netzwerkexternalitäten oder der Erfordernis, die Dynamik des Markts durch Förderung der Gründungen zu beleben.

Darüber hinaus werden Markteintrittshemmnisse als Begründung erwähnt, die vor allem die KMU treffen.

9.3.2 Legitimation des Staatseingriffs in der Strukturpolitik²³⁶

Wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates dienen einmal dem Ziel, ökonomisch effiziente Allokationen zu ändern, die mit den gesellschaftspolitischen Vorstellungen nicht übereinstimmen. Typisch hierfür ist die Einkommensumverteilung durch das Steuer- und das Sozialsystem.

Darüber hinaus wird mittels des Eingriffs versucht, Ineffizienzen zu verringern, d.h. eine Strategie des Zweitbesten zu fahren, indem durch gezielte Eingriffe die Wohlfahrtsverluste, die auftreten würden, weil bestimmte Optimalitätsvoraussetzungen für einen Wettbewerbsmarkt nicht vorhanden sind, verringert werden. Derartige Situationen werden häufig durch Rationalitätsfallen ausgelöst, bei denen die Summe der individuellen Rationalitäten kollektiv irrational ist. Auslöser hierfür sind beispielsweise öffentliche Güter, bei denen der Nutzen nicht teilbar und der Ausschluß unmöglich oder unwirtschaftlich ist (der individuelle Beitrag wäre irrational, solange er nicht von allen erfolgt – wenn dies aber nicht gewährleistet werden kann, beispielsweise durch Zwang, wird Trittbrettfahren sinnvoll) oder Koordinationshemmnisse, weil das Sinken des Preises nicht zur Verringerung des Angebots sondern dessen Ausweitung führt, weshalb der Preis weiter fällt, bis der Markt verschwindet oder seine Wettbewerbsfähigkeit einbüßt (Landwirtschaft). Aber auch politische Fehlentscheidungen können Rationalitätsfallen erzeugen, beispielsweise das automatische Anknüpfen der Förderung an einen wirtschaftlichen Tatbestand: Weshalb soll der Unternehmer in der Rezession investieren, wenn er weiß, daß in Kürze ein Konjunkturprogramm aufgelegt wird. Reduzieren aus dieser Motivation heraus alle Unternehmen ihre Investitionen, dann wird die Krise noch schärfer, das Ankurbelungsprogramm noch nötiger. Kommt es dann, werden die geplanten Maßnahmen verbilligt realisiert – ein Paradebeispiel für Mitnahmeeffekte ergibt sich, und die zusätzlichen Effekte fallen gering aus.

Diese Aussagen gelten insbesondere auch für die Strukturpolitik. Zunächst dient auch sie allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen, nämlich

1. dem **Wachstumsziel**; hierunter wird die Mobilisierung der Ressourcen in unterbeschäftigten Regionen verstanden, um deren konjunkturelle und strukturelle Anfälligkeit zu verringern. Schwierigkeiten entstehen hierbei infolge der starken staatlichen Förderung der Ballungsgebiete (Infrastrukturbau, sozialer Wohnungsbau, usw.), die periphere Gebiete benachteiligt, so daß, als Kompensation, Subventions- und andere

Anreizmechanismen durch den Staat geschaffen werden, um eine passive Sanierung der Regionen durch Abwanderung von Ressourcen zu verhindern, die letztlich für den Gesamtstaat teurer wird.

2. dem **Stabilisierungsziel**; damit sollen stabile Arbeitsmärkte und Einkommenserzielungsmöglichkeiten gewährleistet werden. Insbesondere in peripheren Regionen ist eine derartige Politik oft schwer zu verwirklichen, weil Headquarterfunktionen fehlen, die durch ihre Bedeutung ein wirtschaftlich stabiles Umfeld garantieren, und die verlängerten Werkbänke der Zentralen in wirtschaftspolitisch schwierigen Zeiten als erste ausgedünnt bzw. geschlossen werden.
3. dem **Ausgleichsziel**; dieses leitet sich aus den grundgesetzlichen Bestimmungen nach gleichwertigen Lebensverhältnissen ab, wobei dies keine Nivellierung bedeutet. Insbesondere impliziert es nicht gleiche Einkommensniveaus.

In der sektoralen Strukturpolitik – und über die Verteilung der Sektoren im Raum auch in der regionalen Strukturpolitik – lassen sich Erhaltungs-, Anpassungs- und Gestaltungsziele unterscheiden:

- **Erhaltungsziele** können sich auf Branchengröße, -struktur, -organisation oder -anteile beziehen. Sie stellen reaktive Maßnahmen der Strukturpolitik dar. Sie bergen das erhebliche Risiko, innovativen Gütern die Entwicklungschancen zu zerstören, und sind auch vor dem Hintergrund des EU-Beihilferechts als problematisch anzusehen.
- **Anpassungsziel** kann die Beschleunigung oder Verzögerung der Strukturentwicklung im Hinblick auf Größe, Struktur, Organisation oder Anteile sein. Oft wird allerdings aus verzögerter Anpassung Erhaltung. Anpassungsverzögerung ist grundsätzlich reaktive Strukturpolitik und ähnlich problematisch wie die Erhaltungspolitik.
- Die **Gestaltungspolitik** stellt zunächst eine antizipative Strukturpolitik dar und greift damit gestaltend in die Sektorstruktur ein, um ein avisiertes Leitbild zu verwirklichen. Die imperative Planungsintensität liegt damit sehr hoch, ebenso auch das Risiko des Scheiterns infolge von Fehlprojektionen. Im vorwettbewerblichen Bereich werden sinnvolle Ansätze gesehen.

Zu den Instrumenten zählen zum einen die klassischen fiskalischen Maßnahmen, also Subventionen, Transfers, Steuern und Zölle, und marktorganisatorische Maßnahmen der Regulierung, also die Organisation von Ausnahmereichen, Strukturkrisenkartellen, Kontrahierungszwängen und Maßnahmen der Qualitätsregulierung. Heute zählt die Deregulierung gleichermaßen zu den marktorganisatorischen Maßnahmen.

Zu erwähnen ist schließlich auch noch die Förderung bestimmter Funktionen von Forschung und Entwicklung bis zur Marktdurchdringung. Sie sind für den Entrepreneur deshalb bedeutsam, weil sie direkte Auswirkungen auf die eigenen Kosten ausüben und im Rahmen der Konkurrenzanalyse wegen Verschiebungen der Wettbewerbsposition zu beachten sind.

²³⁶ Siehe zur Vertiefung BLUM (2000a), insbesondere Kapitel 16.

9.4 Die einzelbetriebliche Förderung

9.4.1 Ziele

Die Förderung auf Betriebs- oder Unternehmensebene dient einer Reihe von Zielen, die sich teilweise überschneiden, nämlich

- der Verbesserung der technologischen Basis,
- dem Erhalt einer differenzierten Gruppenstruktur,
- der Mobilisierung von Wachstumsreserven bzw. Setzen von Wachstumsimpulsen,
- der Verbesserung der Chancen bestimmter Beschäftigungssegmente im Arbeitsmarkt einschließlich der Arbeitslosen,
- der Förderung des Absatzes und der Absatzweite, vor allem im Sinne der Globalisierung,

um nur die wichtigsten zu nennen. Ein Teil dieser Ziele wird untersetzt durch instrumentelle Ziele, das sind Ziele, die zugleich Mittelcharakter besitzen, beispielsweise der Förderung des Mittelstands und der Unterstützung von Gründungen (Bezug zu den beiden ersten Zielen) oder der Intensivierung der Kooperation und der Netzwerkbildung. Typische „reine“ Instrumente sind fiskalischer Natur (als Zulagen, Zuschüsse, verbilligte Kredite, Steuererleichterungen) oder nehmen Einfluß auf die Marktorganisation (durch den Aufbau von Kooperationsbörsen, Kontrahierungshilfen).

Es wäre praktisch, könnten den Zielen die richtigen Instrumente eindeutig zugeordnet werden, was aber in der Praxis meist scheitert. In der Tat besteht ein Problem der praktischen Wirtschaftspolitik darin, daß mehrere Mittel einem Ziel dienen können und sich die Wirkungen des Einsatzes eines Mittels in der Regel nicht nur auf ein Ziel beschränken (lassen). Manche Instrumente fördern ein Ziel, schaden aber einem anderen, was die Politik dann in Entscheidungsnot bringt (so dies rechtzeitig bekannt ist).

9.4.2 Die staatliche Förderung als Anreizproblem bei Informationsasymmetrie

Staatliche Förderung bedeutet, daß Mittel ausgereicht werden, um ein als relevant erachtetes Ziel zu erreichen. Zentrales Problem hierbei ist, daß nur schwer kontrolliert werden kann, inwieweit der Einsatz staatlicher Mittel gerechtfertigt ist oder ob die Mittel richtig verwendet werden.

1. Der Standortproduzent könnte eine schwere regionale Krise vortäuschen, um zu rechtfertigen, weshalb er keine Ansiedlungserfolge melden kann – tatsächlich aber hat er sich nicht hinreichend bemüht – diese Informationsasymmetrie begründet ein Prinzipal-Agent-Problem (siehe hierzu auch Abschnitt 10.2).
2. Das Unternehmen könnte übertrieben hohe Kosten für die Einführung einer neuen Technologie in Ansatz bringen, um die Fördersumme aufzublähen.
3. Die neue Investition wird seitens des Staats gefördert, tatsächlich liegt aber weitgehend ein Ersatz bisheriger Anlagen bzw. deren Verschiebung zwischen verschiedenen Standorten vor.

Derartiges Verhalten kann den Tatbestand des Betruges erfüllen, und es existiert eine Fülle von Beispielen, die belegen, daß der Anreiz zu unkorrektem Verhalten angesichts der Verifizierungsprobleme erheblich ist. Offensichtlich bestehen Probleme immer dann, wenn der in Leitungsbefugnis stehende (bzw. Geld ausreichende) Prinzipal schlechter informiert ist als der Agent vor Ort. Die Erstellung anreizkompatibler Förderanträge und -verträge, die ein derartiges unmoralisches Verhalten verhindern, zählt zu den wichtigsten „unternehmerischen“ Aufgaben des staatlichen Fördermanagements.

Zwei Anforderungen scheinen geeignet, das Fördersystem grundlegend zu verbessern:

1. Die Festlegung qualitativer Anforderungen, die direkt instrumentellen Zielcharakter besitzen. Wenn beispielsweise gewünscht wird, daß das Wachstumsziel über synektische Kombinationen, d.h. über Innovation mittels Hybridisierung²³⁷ aus unterschiedlichen Bereichen erzielt werden soll, dann kann dies dadurch gewährleistet werden, daß die Mindestanforderungen an Kooperationen von Runde zu Runde erhöht werden. Von der Kooperation von Unternehmen zu Fachhochschule zur Kooperation mit einer Technischen Universität, zur Kooperation mit Unternehmen oder Forschungseinrichtungen aus anderen Technologiebereichen, zur Kooperation mit dem Ausland.
2. Ziel muß es letztlich sein, Mitnahmeeffekte so weit wie möglich zu reduzieren und bezogen auf die staatlich eingesetzten Mittel eine möglichst hohe Hebelwirkung bezüglich der privaten Mittel zu erzielen. Dann bietet es sich an, die Fördermittel zu versteigern. Der Staat könnte erforderliche Gewichtungen setzen, indem er die Auktionen nach Gruppen organisiert, die hinsichtlich Struktur und Förderzielen homogen sind.

²³⁷ In der neuen Wachstumstheorie findet die Hybridisierung von Wissen, d.h. das Gewinnen neuer Produkte aus bereits Bekanntem, oft scheinbar nicht Zusammengehörigem, eine immer größere Bedeutung; vgl. WEITZMAN 1996.

9.4.3 Mitnahmeeffekte und rent-seeking

Rationale Wirtschaftssubjekte sind in der Lage, durch Kenntnis von Systemzusammenhängen Wirtschaftspolitik dann systematisch zu neutralisieren, wenn diese regelgebunden erfolgt, d.h. der Instrumenteneinsatz im Hinblick auf Zeitpunkt, Art und Intensität durch Auslösebedingungen bekannt ist. Die Theorie der rationalen Erwartungen postuliert, daß durch derartige Verfahrensweisen die Fähigkeit des Staats, Wirtschaftspolitik zu betreiben, ad absurdum geführt wird. Im schlimmsten Fall gelingt sogar ein Ausbeuten des Systems. Wenn beispielsweise ein Gesetz für Zeiten der wirtschaftlichen Rezession dem Staat die Durchführung eines Ankurbelungsprogramms vorgibt, in dem Zuschüsse und Abschreibungsvergünstigungen für Investitionen vorgesehen sind, dann wird jeder rationale Unternehmer alle Investitionsprojekte zurückstellen, bei denen dies möglich ist, um in den Genuß der Vergünstigungen zu gelangen, was die Rezession zunächst sogar noch verschlimmert.

Dieses Handeln besitzt den Reiz, daß der Aufwand gering, der Ertrag aber hoch liegt, weshalb eine erhebliche Versuchung besteht, anstelle über das Wettbewerbssystem durch derartiges, weit billigeres Handeln Gewinne zu vereinnahmen. Man bezeichnet diesen Vorgang als rent-seeking. Renten sind demzufolge Erträge aus Ressourcen, die deren **Opportunitätskosten** übersteigen. Sie können auf natürliche Weise im Preissystem entstehen, beispielsweise als erwünschte Monopolrente auf Zeit eines Innovators (sogenanntes profit-seeking), häufig sind sie die Folge einer Staatstätigkeit, die sich in hohem Maße in den Wirtschaftsablauf einmischet.

Beim rent-seeking steht also die Begünstigung eines Produktes, eines Sektors oder einer Handlung im Vordergrund, die nicht Folge einer innovativen Qualität ist. Im Bereich des Entrepreneurships ist insbesondere das Erzwingen von Förderpolitiken durch politischen Druck und Lobbying zu nennen. Dies kann vor allem dann fatal wirken, wenn dadurch der Wettbewerb geschwächt wird. Denn dieser besteht aus Sicht SCHUMPETERS (1912) aus dem Innovations- und dem Transferprozeß. Während „neue Kombinationen“ auch gegen den Willen alteingesessener Konkurrenten geschaffen werden können, läßt sich der Übergang von Marktanteilen verhindern, so daß das bessere Produkt nicht in den Markt eindringen und das schlechtere Produkt verdrängen kann. Dies geschieht beispielsweise über Einkaufspolitik des Staats, über Einfuhrzölle (falls das innovative Produkt aus dem Ausland kommt) oder über direkte Beihilfen, letzteres oft mit dem Ziel, das Freisetzen von Arbeitnehmern zu verhindern.

Rent-seeking stellt letztlich immer eine Umverteilung zu Lasten anderer dar, schließlich zuungunsten des Konsumenten. Ab einer bestimmten Belastungshöhe kann es sinnvoll werden, sich durch intelligentes Handeln dieser Belastungen zu entledigen, d.h. rent-avoidance zu praktizieren. Selten funktioniert dies über den politischen Abstimmungsmechanismus, häufiger durch Abwanderung: So kann man sich der Beitragslast des öffentlichen Rentensystems beispielsweise durch Selbständigkeit entledigen. Des Weiteren läßt sich rent-evasion praktizieren, indem man versucht, durch alternativen Ressour-

ceneinsatz der Belastung zu entgehen: Um zu verhindern, über die Ökosteuer auf Heizöl das soziale Rentensystem mitfinanzieren zu müssen, wird eine Holzpellettheizung errichtet.

Soll einzelbetriebliche Förderung nicht zum rent-seeking verkommen, dann erscheint es sinnvoll, solche Regelbindungen zu vermeiden, die Mitnahmeeffekte besonders stark auslösen. Zugleich ist das Problem der Prüfung, ob die Förderungsbedingungen vorliegen, vor dem bekannten Problem, ob der Wissensstand des Staats dafür eigentlich ausreicht, zu hinterfragen.

9.4.4 Der regionale Ansatz

Die GA-Förderung²³⁸ stellt eines der wesentlichen Instrumente zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG dar, indem sie versucht, Einkommen und Beschäftigung in benachteiligten Regionen anzuheben. Ihre Bedeutung für die Standortproduktion wurde schon in Abschnitt 10.2 beleuchtet. Gebunden ist sie an das Primäreffektkriterium, d.h. die Fähigkeit des Betriebes, überregionalen Absatz zu erzielen, um zusätzliche Finanzmittel in die Region zu lenken, die diese in die Lage versetzt,

- Importe zu bezahlen, d.h. eine defizitäre Leistungsbilanz zu reduzieren bzw. zu schließen,
- Investitionen anzuregen,
- Einkommen zu steigern.

Der letztgenannte Punkt ist deshalb von Interesse, weil ein Betrieb mit überregionalem Absatz bezogen auf das Lohnniveau mit weltmarktfähigen Technologien arbeiten muß. In der Regel wird eine internationale, evtl. sogar eine „best practice“-Technologie einsetzen, weshalb er erhöhte Löhne zahlen kann. Dann ergibt sich eine Lohnkonkurrenz, die auch die Anbieter regionaler Güter dazu zwingt, ihre Produktivitäten anzuheben.

Die einzelbetriebliche Förderung dient vor allem dem Zweck der Errichtung, Erweiterung, Modernisierung, Rationalisierung und Verlagerung von Betriebsstätten bzw. der Rettung von Betriebsstätten, die von einer Stilllegung bedroht sind. Sie ist nur insoweit erfolgreich, als der Strom von Fördermitteln nicht das regionale Preissystem zerstört. Wenn nämlich die Nachfrage nach Gütern die eigenen Produktionsmöglichkeiten übersteigt, besteht das Risiko eines Anziehens des Preisniveaus. Der Kaufkraftüberhang hat für die Preise überregional (international) handelbarer Güter keine Folgen wegen der Möglichkeit einer internationalen Nachbeschaffung; bei lokalen Gütern liegt jedoch ein begrenztes Angebot vor, weshalb erst die Preise und dann die Löhne ansteigen. Der

²³⁸ Vgl. hierzu auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sowie DEUTSCHER BUNDESTAG (1999).

Exportsektor gerät hierdurch doppelt unter Druck – einmal durch ungünstige Preise vor Ort für Vorleistungen, zum anderen durch die Lohnstruktur. Dadurch besteht die Gefahr einer endogenen Desindustrialisierung. Deutlich wird dies bei massiven Ansiedlungshilfen – die lokale Bauindustrie kann erst die Preise, dann die Löhne anheben, wodurch der Anreiz, in einer Branche zu arbeiten, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, sinkt.

9.4.5 Theorie der Exportbasis

Ziel des Standortplaners in strukturschwachen Regionen ist es, die Produktion an die Nachfrage heranzuführen, d.h. Wachstumspotentiale zu aktivieren, um Leistungsbilanzdefizite zu verringern. Letztere entstehen in einem wirtschaftlich differenzierten Staatswesen immer dann, wenn bestimmte Mindestniveaus der Lebensverhältnisse politisch definiert sind, die aber von der regionalen Produktion nicht bereitgestellt werden können. Derartige Abweichungen zwischen regionalen Produktions- und Nachfrageniveaus sind bei kleinräumiger Regionalabgrenzung typisch: Der Produktionsstandort besitzt einen Wertschöpfungsüberhang, die Einkaufs- und Schlafstadt einen Nachfrageüberhang. Bei großräumiger Abgrenzung können vor allem periphere Regionen oder altindustrielle Wirtschaftsräume benachteiligt sein. Dann versucht die Wirtschaftsförderung, durch die Ansiedlung exportintensiver Betriebe die entsprechende Produktionslücke zu schließen. Die nachfolgende Tabelle zeigt dies im Falle Ostdeutschlands. Der Produktion von knapp 390 Mrd. DM steht eine Nachfrage von etwas über 582 Mrd. DM gegenüber. Die Differenz bildet das Defizit, das gedeckt wird durch Transfers, vor allem der Sozialversicherung und innerhalb des Finanzausgleichs (etwa 3/5), und durch Kapitalimporte. Setzte man die Konsumnachfrage als Referenzwert und bildete man aus den westdeutschen Verhältniszahlen die entsprechenden fiktiven ostdeutschen Größen, dann erhielte man die Struktur in der rechten Spalte. Der zeilenweise Vergleich macht deutlich, daß – im Sinne des Aufholprozesses – ein überhöhter Konsum vorliegt und daß vor allem die Produktion um etwa 25 % wachsen muß, um den Anschluß an westdeutsche Normalverhältnisse geschafft zu haben. Diese Produktion muß aber weitgehend außerhalb Ostdeutschlands verkauft werden.

Tab. 9.1 Leistungsbilanz Ostdeutschlands, 1998 (BLUM, SCHARFE 2001)

Mrd. DM	1998 – tatsächlich	1998 – fiktiv
Produktion (GDP)	389,40	495,34
Nachfrage	582,83	493,86
• Privater Konsum	284,33	284,33
• Öffentlicher Konsum	118,24	95,6
• Investitionen	180,27	113,93
Leistungsbilanz	-193,43	1,48

Unterstellte man, daß langfristig etwa 10 % der gegenwärtig in Ostdeutschland Arbeitslosen in den Produktionsprozeß integriert werden können bzw. sollen, dann würde das auf dieser Basis eine zusätzliche Produktion von etwa 45 Mrd. DM bedingen. Weitere rund 50 Mrd. DM an Produktion wären über eine erhöhte Produktivität abzusichern. Diese zusätzlich erforderliche Leistung von 105 Mrd. DM kann allerdings nicht in den lokalen Markt fließen bzw. muß, wenn sie es tut, Importe ersetzen.

Für die staatliche Politikplanung kann die Sachlage wie folgt formalisiert werden: Aus dem Modell der offenen Volkswirtschaft ist bekannt, daß sich die Ersparnis (S) aus der Summe von Nettoinvestitionen (I^n) und Außenbeitrag²³⁹ (also dem Überschuß aus Export über den Import ($E-M$)) unter Berücksichtigung der Transfers (Z) ergibt:

$$(9.1) \quad S = I^n + E - M + Z.$$

Bei einem positiven Außenbeitrag fließt die Ersparnis in Nettoinvestitionen und in Auslandsanlagen (Gegenwert des Exportüberschusses). Im ostdeutschen Fall (oder auch einer beliebigen strukturschwachen westdeutschen Region) reichen die eigenen Ersparnisse nicht aus, um die erforderlichen Nettoinvestitionen zu speisen; Teile werden durch Transfers, Teile durch Kapitalimporte (da $E-M$ negativ ist) finanziert.

Durch Umstellung ergibt sich

$$(9.2) \quad S - I^n = E - M + Z.$$

Auf der linken Seite der Gleichung steht der Überschuß der volkswirtschaftlichen (regionalen) Ersparnis über die (inländischen) Nettoinvestitionen, auf der rechten Seite der Saldo der Leistungsbilanz. Der wesentliche Unterschied zur Betrachtung regionaler im

239 $E-M$ enthält auf der Erlösseite die Einnahmen aus dem Güterexport sowie die Einnahmen aus Faktorzahlungen (Dividenden auf Auslandsbeteiligungen, Löhne für Arbeit im Ausland,...), auf der Importseite die Ausgaben für die Einfuhr der Industrie, den Konsum der Haushalte im Ausland (Urlaub) und die Faktorzahlungen an das Ausland.

Vergleich zu internationalen Verhältnissen ist nun der, daß Ungleichgewichte nicht durch entsprechende Korrekturen der klassischen drei „Schockabsorber“ abgefangen werden können, als da sind

- Veränderungen der Währungsparitäten,
- Veränderungen der Kaufkraftparitäten,
- Veränderungen der Zinsparitäten.

In einem einheitlichen Währungsraum können fundamentale Unterschiede allenfalls durch verschiedene Entwicklungen der Kaufkraft ausgeglichen werden, und auch dies nur bei den lokalen Gütern (beispielsweise Immobilien, wie dies auch faktisch zu beobachten ist)²⁴⁰, also den Gütern mit weitgehend lokalem Markt, weil ein Ausgleich dann durch andere Märkte nicht möglich ist. Lokale Güter sind vor allem Folge von Transportkosten (Bauwirtschaft, viele personengebundene Dienstleistungen), aber auch sehr spezifischer Geschmäcker („Präferenzen“, beispielsweise für bestimmte regionale Lebensmittel), die damit nicht oder nur begrenzt in überregionaler Konkurrenz stehen. Sie stellen damit für den Entrepreneur ein zeitlich befristetes Potential dar.

Im Modell einer offenen Wirtschaft mit Staat können Export- und Importmultiplikator hergeleitet werden; für den Einkommenseffekt des Exportmultiplikators gilt (BLUM 2000, Kap. 7):

$$(9.3) \quad \Delta Y = \frac{1}{1 - b \cdot (1 - d) - m + q} \cdot \Delta E,$$

wobei b die marginale Konsumquote, d die marginale Transferquote, m die marginale Investitionsquote und q die marginale Importquote ist. Diese Quoten liegen alle zwischen null und eins und geben an, um wieviel sich die jeweilige Größe, beispielsweise der Konsum, ändert, sobald das Einkommen wächst. ΔY und ΔE sind die Veränderungen des Volkseinkommens bzw. der Exporte. Sei nun die Veränderung der Leistungsbilanz ΔL gegeben durch (mit ΔM Importänderung):

$$(9.4) \quad \Delta L = \Delta E - \Delta M = \Delta E - q \cdot \Delta Y.$$

Setzt man die Gleichung (9.3) in (9.4) ein, so ergibt sich nach Umstellung:

$$(9.5) \quad \Delta L = \left[1 - \frac{q}{1 - b \cdot (1 - d) - m + q} \right] \Delta E.$$

²⁴⁰ In der Tat eignet sich der Indikator der Immobilienpreise sehr gut für die Analyse der regionalen Kaufkraft bzw. des regionalen Kaufkraftüberhangs. Hohe Preise für lokale Güter entsprechen einer Währungsaufwertung; vgl. GREINER, MAAß, SELL, 1994.

Den Ausdruck in der Klammer auf der rechten Seite bezeichnet man als die marginale Absorptionsquote, die angibt, in welchem Umfang zusätzliches Einkommen in der Region verbleibt. Diese Größe liegt in der Regel über null und unter eins. Wäre sie eins (d.h. $q=0$), dann würde zusätzliches Einkommen zu 100 % absorbiert, es flöbe also nichts in Importe ab und der gesamte Exportüberschuß würde zur Verbesserung der Außenposition dienen. Wäre sie null, dann würden die Exporte entsprechend hohe Importe auslösen, so daß die Leistungsbilanz unberührt bliebe.

In der Außenhandelstheorie sähe man gerne, wenn eine geringe Absorption vorläge, weil dann die Folgen eines Exportschubs über zusätzliche Importnachfrage ausgeglichen würden. Tatsächlich liegt die Veränderung der Leistungsbilanz ΔL unter der Veränderung der auslösenden Exporterhöhung ΔE , weil der Einkommensmechanismus (der die Importe auslöst) nicht allein in der Lage ist, Störungen der Leistungsbilanz vollkommen zu kompensieren. Dieses Anpassungsproblem wird um so gravierender, je kleiner die marginale Importquote q und die marginale Konsumquote b sind, weil hierdurch der Ausgleichsmechanismus geschwächt wird: Genau dies ist aber für eine strukturschwache Region erwünscht: Wenn ein Nachfrageüberschuß über die Produktion von 200 Mrd. DM besteht und zusätzliche Exporte von 50 Mrd. DM auch zu neuen Importen (der Unternehmen oder Haushalte) von 50 Mrd. DM führten, wäre nichts gewonnen. Wenn aber das Geld aus dem Exportgeschäft nicht abfließt, dann steigt die Produktion und sinkt das Defizit.

9.5 Der Erfolg von Ansiedlungen in strukturschwachen Räumen

9.5.1 Kriterien des Ansiedlungserfolgs

Die Wirtschaftsförderung auf Grundlage des Exportbasiseffekts sieht einen Ansiedlungserfolg dann als gegeben an, wenn die Produktion mehrheitlich außerhalb eines Radius von 50 km abgesetzt wird und entsprechende Sekundäreffekte auftreten. Dies sind die zentralen notwendigen Bedingungen, um in Genuß einer Förderung zu kommen, sie sind aber nicht hinreichend: Zusätzliche Kriterien können hinzutreten. Dies betrifft einmal zusätzliche Ziele, die auch aus landes- und regionalpolitischen Gründen einbezogen werden, was teilweise auch zu einer Überfrachtung dieses Förderinstruments geführt hat. Zugleich ist eine Bewilligung von der Zustimmung der EU abhängig, die notifiziert werden muß, um vor allem wettbewerbliche Aspekte zu prüfen.

Hier sollen die genannten notwendigen Bedingungen präzisiert werden. Zwei Zielkriterien der Vorteilhaftigkeit einer Investition für die Region werden hier vorgetragen. Dabei wird unterschieden zwischen denen, die spezielle Relevanz aus Sicht einzelner Förderprogramme, insbesondere der GA-Förderung besitzen, und solchen, die sich aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Überlegungen ableiten lassen.

1. Ziele mit Relevanz für die Gewährung von Fördermitteln: Hier geht es zunächst um den Nachweis, daß das Primäreffektkriterium erfüllt ist, d.h. daß die Ansiedlung die Exportbasis stärkt, wie dies oben beschrieben wurde.
2. Zusätzliche Ziele mit Relevanz für die Entwicklung einer strukturschwachen Region aus regionalwissenschaftlicher Sicht sollten dann Berücksichtigung finden, wenn eine Konkurrenz um knappe Fördermittel besteht. Relevant sind dann:
 - Nettoexportbasiseffekte: Es ist zusätzlich die Beschaffungsseite zu berücksichtigen, weil eine hohe regionale Wertschöpfungstiefe im Sinne der Differenz aus Absatz und Vorleistungen außerhalb der Region besonders bedeutsam ist.
 - Wettbewerbseffekte: Es ist zu überprüfen, wie die Investition die Lage auf den Märkten unter Wettbewerbsgesichtspunkten ändert, um nachzuweisen, daß Kompatibilität mit den ordnungsökonomischen Zielen besteht.

9.5.2 Verflechtungsanalyse und Schlüsselsektoren

Die volkswirtschaftliche Effizienz betrachtung mittels der Multiplikatoranalyse erfaßt die Wirkung einer gegebenen Ausgabe, beispielsweise 1 DM für Bauleistungen oder Ausstattung mit Ausrüstungen bei der Ansiedlung bzw. Erweiterung eines Werks, oder 1 DM an dort gezahlten Löhnen, auf andere Wirtschaftssektoren. Dabei sollten die direkten und indirekten Effekte des Unternehmens in der Erstellungs- und in der Betriebsphase auf folgende volkswirtschaftliche Aggregate der Region bzw. eines Bundeslandes untersucht werden:

1. Bruttowertschöpfung,
2. Einkommen der Arbeitnehmer/Angestellten,
3. Einkommen der Arbeitgeber/Selbständigen,
4. Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte (Kommune und Land Sachsen),
5. Beschäftigung.

Der IAWW-Multiplikator, der auf der LEONTIEF'schen Input-Output Methode aufbaut (BLUM, 2000b), erlaubt es beispielsweise, durch ein für Sachsen erarbeitetes Input-Output-Modell für 29 Kreise und kreisfreie Städte sowie 58 Sektoren den Anstoßeffekt

von Ausgaben nachzuweisen. Auf Grundlage von Tabellen für mehrere Jahre lassen sich sektorale Entwicklungsprozesse nachzeichnen.

Eine Ausgabe von 1.000 DM für Baumaßnahmen führte beispielsweise Mitte der neunziger Jahre in einer Region nördlich von Dresden zu einer Erhöhung der Bruttowertschöpfung um knapp 1.160 DM, heute nur noch um etwa 370 DM. Im Maschinenbau sanken die entsprechenden Werte für eine Ausgabe von 1.000 DM von 90 DM auf 50 DM. Auf der Ebene des Freistaats Sachsen fällt diese Abschwächung geringer aus – im Maschinenbau von 750 DM auf 620 DM –, weil die Veränderung der räumlichen Arbeitsteilung vor allem innerhalb des Freistaats abgelaufen ist, d.h. Aktivitäten abgewandert sind oder regional an anderen Standorten im Land konzentriert wurden. Schließlich ist die zusätzliche Wertschöpfung auch für das Steueraufkommen von Bedeutung. Pro zusätzlicher DM Wertschöpfung ergeben sich Steuern von etwa 0,18 DM.

Deutlich wird, in welchem Umfang vor allem die Bauwirtschaft mit ihrer hohen regionalen Fertigungstiefe profitiert. Weiterhin spielen die Löhne als Auslöser für weitergehende Wertschöpfung eine wichtige Rolle. Eine Umrechnung auf Arbeitsplätze erlaubt es dann abzuschätzen, welche zusätzliche Beschäftigung ausgelöst wird. In der Betriebsphase sind andere Sektoren als in der Bauphase begünstigt; insbesondere die Stabilität der Löhne erzeugt nachhaltig positive regionale Effekte, die dann höher liegen als in der Bauphase. Bei erfolgreichen Ansiedlungen mit einer Wertschöpfungstiefe zwischen 40 % und 60 % liegt das Verhältnis von direkt zu indirekt geschaffenen Arbeitsplätzen bei 1:2 bis 1:3; dies bedeutet, daß jeder Arbeitsplatz im Werk zwei bis drei Arbeitsplätze außerhalb garantiert. In der Regel kann man die Hälfte davon direkt über die Zulieferstruktur, also die Aufträge, die das Werk in der Region vergibt, identifizieren. Die andere Hälfte entsteht dann vor allem durch die Verausgabung der Löhne der Beschäftigten und der im Zulieferbereich Begünstigten.

Schließlich ist noch wichtig zu wissen, daß auch das Einkommen der Selbständigen angeregt wird. Diese nutzen den zusätzlichen Gewinn auch für Investitionen und modernisieren damit den regionalen Kapitalstock.

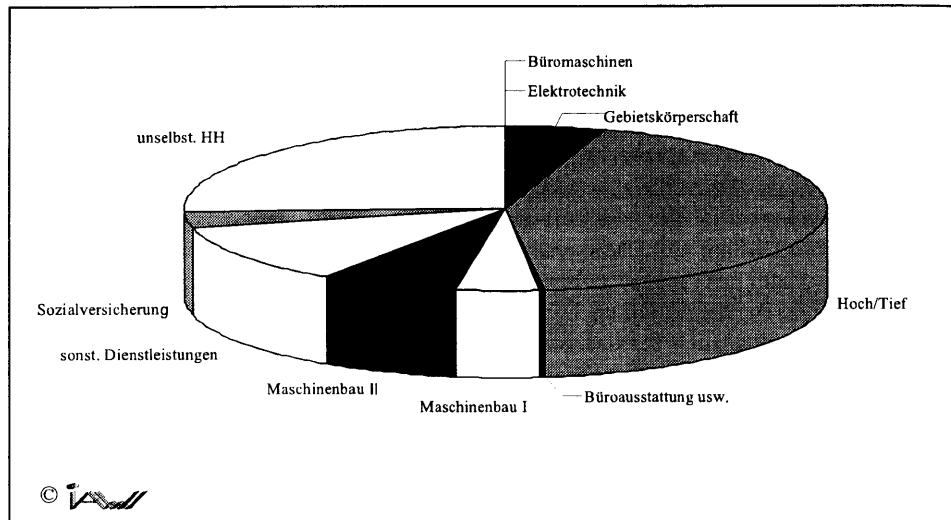


Abb. 9.1 Beispiel der Wertschöpfungsstruktur in der Bauphase einer Betriebsstätte in Sachsen

Der Erfolg einer Ansiedlung bemisst sich aber nicht nur in zusätzlicher Wertschöpfung, Beschäftigung und einer Ausweitung der Investitionen; er führt auch zu weiteren Steuereinnahmen. Man könnte den staatlichen Zuschuß als Beteiligung sehen, die über Steuer-rückflüsse verzinst und getilgt wird. Letztlich kann dies dazu führen, daß die Förder-summe innerhalb absehbarer Zeit durch zusätzliches Steueraufkommen finanziert wird. Eine Dauer von 10 Jahren liegt bei guten Ansiedlungen durchaus im Bereich des Möglichen. Damit kann die Fördersumme einer rentablen Investition gleichgestellt werden, was den Wirtschaftsförderer in die Position eines Anlegers stellt.

9.5.3 Fertigungsorganisation und indirekt geschaffene Beschäftigung

Veränderungen der sektoralen, räumlichen und organisationellen Arbeitsteilung haben Folgen für Multiplikatoreffekte und das Verhältnis der sekundären zu den primären Arbeitsplätzen, die oft als Kriterium der Förderfähigkeit angesetzt werden. Häufig werden durch die weltwirtschaftliche Integration lokale Wirkungen schwächer, weil Aktivitäten abgewandert sind oder regional an anderen Standorten konzentriert wurden. Darüber hinaus führt die Verminderung der Fertigungstiefe der Betriebe dazu, daß

- die eigene Wertschöpfung, bezogen auf die Umsatzeinnahme, sinkt, d.h. der Betriebsmultiplikator schwächer wird, hingegen
- die Ausgaben für Leistungen vorgelagerter Produktionsstätten damit steigen müssen, weshalb der Ausgabenmultiplikator der Vorleistungen insgesamt (nicht zwingend in der Region) zunimmt.

Oben genannter Punkt führt zu erheblichen Problemen dann, wenn Fördertatbestände an konkreten Multiplikatoreffekten im Vorleistungsbereich (auch Verflechtungseffekte oder Sekundäreffekte genannt) festmachen. Dies sei am Beispiel einer PKW-Produktion in Tab. 9.2 deutlich gemacht, bei der alternative Organisationsstrukturen unterstellt werden:

Tab. 9.2 Wertschöpfungseffekte einer PKW-Produktion (fiktive Werte)

Aggregat	Organisationsform 1		Organisationsform 2	
	Wert (DM)	Multipl.	Wert (DM)	Multipl.
Wert PKW	100.000		100.000	
<i>Wertschöpfung FS 1 des Unternehmens</i>	10.000	0,10	10.000	0,10
Sekundäreffekte FS 1 durch Löhne	10.000	2,00	10.000	2,00
<i>Wertschöpfung FS 2 des Unternehmens</i>	30.000	0,33	10.000	0,11
Sekundäreffekte FS2 durch Löhne	30.000	2,00	10.000	2,00
<i>Zukauf bei Dritten – Wertschöpfung</i>	60.000	1,00	80.000	1,00
Sonstige Sekundäreffekte durch Löhne	60.000	2,00	80.000	2,00

Die Tabelle zeigt zwei Organisationsformen (OF) eines Unternehmens mit zwei Fertigungsstufen (FS): In der ersten Stufe wird in beiden Stufen eine Wertschöpfung von 10.000 DM erzielt, in der zweiten ergeben sich Unterschiede dadurch, daß ein Teil der Wertschöpfung des Unternehmens von OF1 nach OF2 ausgelagert („outgesourct“) wurde, sie sich somit von 30.000 DM auf 10.000 DM verringert. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß auf jeder Wertschöpfungsstufe die Hälfte der Bruttowertschöpfung aus Löhnen besteht (der Rest besteht aus Gewinnen und Abschreibungen), die dann zu Sekundäreffekten führen, die beim Doppelten der Löhne liegen; damit liegt dort der Multiplikator immer bei 2,0. Alle weiteren Vorleistungen werden bei Dritten zugekauft. Die Produktionsstufen sind in der Tabelle kursiv geschrieben.

Bezogen auf die Nachfrage, also den Wert des PKW, beträgt bei einer Wertschöpfung von 10.000 DM in der Endfertigung (FS1) der Wertschöpfungsmultiplikator 0,1 in der ersten Organisationsform. Diese Endmontage (FS1) tätigt Ausgaben von 90.000 DM im Konzern, von denen 30.000 DM eigene Wertschöpfung sind, 60.000 DM als Zukauf bei Dritten und damit Wertschöpfung aller weiteren vorgelagerten Stufen abfließen; damit wird ein Wertschöpfungsmultiplikator 0,33 erzielt. Faßte man beide Produktionsstufen im Unternehmen zusammen, ergäbe sich ein Wert von 0,40 (nämlich $[10.000 + 30.000]:100.000$). Dies macht deutlich, daß der Multiplikator nicht additiv ist. Die Konzernteile wiederum benötigen Vorleistungen im Wert von 60.000 DM. Dann liegt der Wertschöpfungsmultiplikator bei 1,00 infolge der Identität von Wertschöpfung und Käufen. Weiterhin unterstellen wir, daß die Hälfte der Wertschöpfung als Löhne ausbezahlt wird und zu Sekundäreffekten führt, so daß sich dann ein Wertschöpfungsmultiplikator von 2,00 ergibt. Faßte man aus Sicht des Unternehmens den Zukauf von Vorleistungen und alle sonstigen Sekundäreffekte zusammen, ergäbe sich eine externe Wertschöpfung von 160.000 DM bei Ausgaben von 60.000 DM und somit ein Multiplikator von 2,67.

Die Werte der zweiten Organisationsform in der rechten Doppelspalte zeigen deutlich die Konsequenzen der Verringerung der Fertigungstiefe. Aus Sicht der Endfertigung liegt bei Ausgaben von 90.000 DM im Konzern und einer eigenen Wertschöpfung von 10.000 DM – 80.000 DM gehen als Vorleistungen an Dritte – der Wertschöpfungsmultiplikator bei 0,11. Das Gesamtwerk hätte nunmehr einen Multiplikator von 0,20. Aus dessen Sicht läge der Multiplikator infolge einer externen Gesamtwertschöpfung von 180.000 DM bei Ausgaben von 80.000 DM bei 2,25.

Eine erhöhte Arbeitsteilung läßt somit den Multiplikator der einzelnen Einheit sinken, aber die Gesamtwirkung der originären Ausgaben bleibt unverändert und verteilt sich nur auf unterschiedliche Einheiten. Der Multiplikator sinkt infolge des Bezugs auf die bis zur verarbeitenden Stufe geschaffenen Werte ab. Bei Verwendung eines Wertschöpfungsmultiplikators zur Priorisierung von Ansiedlungsprojekten ist dieser Sachverhalt unbedingt zu berücksichtigen, d.h. die Art der Organisation muß ebenfalls in die Analyse einfließen. Anders gewendet: Da alle Wertschöpfung 100 % ist, muß eine Verringerung der Wertschöpfungstiefe automatisch die Ausgaben erhöhen, die bei anderen zu erhöhter Wertschöpfung führen und den Multiplikator nach oben treiben.

Diese Ergebnisse erscheinen ebenso vernünftig wie unproblematisch, solange keinerlei Umrechnung auf Arbeitsplätze erfolgt. Es sei nun aus Gründen der Vereinfachung angenommen, daß eine Wertschöpfung von 10.000 DM zu einem Arbeitsplatz pro Monat führt. Dann stehen in beiden Fertigungsstufen des Unternehmens in der ersten Organisationsform vier Arbeitnehmer, in der zweiten nur zwei. Die sekundäre Wertschöpfung führt zu 16 bzw. 18 Arbeitnehmern. Das Verhältnis indirekte zu direkte Arbeitsplätze wäre dann 4,00 bzw. 9,00 – ohne daß sich etwas geändert hätte. Plötzlich erschiene die zweite Organisationsstruktur gegenüber der ersten als weit förderfähiger, da sie die stärkeren Sekundäreffekte bei den Arbeitsplätzen gewährleistet. Dies macht deutlich, daß

das Verhältnis direkt zu indirekt geschaffenen Arbeitsplätzen ohne Kenntnis der Organisationsstruktur eine problematische Maßzahl darstellt.

9.5.4 Räumliche Implikationen

Obiger Betrachtung fehlt die räumliche Komponente, d.h. die Verteilung der Aktivitäten auf Standorte. Wenn die Summe aller Wertschöpfung eines Guts über alle Standorte mit 100 % angesetzt wird, so folgt aus einer Verstärkung der Integration einer Volkswirtschaft, also der räumlichen Arbeitsteilung, daß Multiplikatoren am Standort sinken, weil andere Standorte profitieren. In sektoraler Sicht bedeutet dies, daß die Krisenfestigkeit steigt, weil meist nicht alle Branchen gleichzeitig von Nachfrageschwankungen betroffen sind. Eine Verstärkung der räumlichen Arbeitsteilung führt dazu, daß regionale Multiplikatorwerte absolut betrachtet sinken und die von größeren Teilräumen relativ bzw. sogar absolut steigen. Insofern kann die Abschwächung eines Multiplikators dann als unproblematisch angesehen werden, wenn ein Betriebsbesatz vorhanden ist, der dem Spezialisierungsmuster im Sinne der komparativen Vorteile entspricht und kein Leistungsbilanzdefizit vorhanden ist.

9.5.5 Marktintegration, Beschaffungs- und Absatzreichweite

Eine hohe Marktintegration impliziert ein weit gefächertes Beschaffungs- und Absatznetz. Will man jedoch den Wohlstand einer strukturschwachen Region anheben, so ist es von besonderem Interesse, eine möglichst hohe Wertschöpfung vor Ort zu erzielen, aber möglichst viel nach außerhalb der Region abzusetzen.

Eine frühere Untersuchung für Sachsen (BLUM et. al. 1998) zeigt deutlich, daß im „normalen“ Verarbeitenden Gewerbe des Freistaates die (regionale) Entfernungsstruktur der Beschaffung weitgehend der des Absatzes entspricht, d.h. der echte Effekt bei der Verminderung des Leistungsbilanzdefizits liegt in den eigenen Wertschöpfungsanteilen, also vor allem den Löhnen.

Tab. 9.3 Die räumliche Beschaffungs- und Absatzstruktur sächsischer Betriebe des verarbeitenden Gewerbes im Jahr 1998 (Anteile in %)

Region	Beschaffung	Absatz
Sachsen	33	38
Sonstige Neue Bundesländer	15	25
Alte Bundesländer	38	24
Westeuropa	10	9
Osteuropa/GUS	2	1
Restliche Welt	2	3

Es ist nun möglich, derartigen Beschaffungs- und Absatzverteilungen die entsprechenden Zahlen eines konkreten Investments gegenüberzustellen, um zu prüfen, ob dieses besser oder schlechter als der Durchschnitt einzuordnen ist – was dann wieder eine Hilfe darstellt, wenn eine Priorisierung von Fördermitteln erforderlich wird.

9.5.6 Wirkungen der Förderung auf die Kapitalstruktur der Unternehmen

Während die Zulagen- und Zuschußförderung die Eigenkapitalbasis des Unternehmens stärkt, belasten Förderkredite tendenziell die Kreditlinie, so daß damit weitere Fremdfinanzierungen erschwert werden. Ohnehin erscheint fraglich, ob die Förderung mittels Krediten aus ordnungspolitischer Sicht sinnvoll ist. Unterscheidet man nämlich zwischen

- Gütern, die später allen verfügbar sind, beispielsweise Forschungsergebnissen bei der vorwettbewerblichen Technologieförderung, die schließlich veröffentlicht werden (öffentlichen Gütern),
- Gütern, die vor allem bei Verbundforschung, -entwicklung und -produktion nur dem Netzwerk zugute kommen (Clubgütern),
- Gütern, die nur das Unternehmen selbst nutzen kann (privaten Gütern),

so stellt sich dann die Frage, ob es gerechtfertigt ist, die beiden letztgenannten Güter noch mit öffentlichen Mitteln zu begünstigen – ob nicht Wagniskapital die bessere Form wäre, entweder für die Gruppe oder das Unternehmen, weil damit auch zusätzliche Elemente einbezogen werden, wie beispielsweise spezielles know-how, das der öffentliche

Fördermittelgeber kaum anbieten kann, und weil dies – im Gegensatz zu den an dieser Stelle oft vergebenen Krediten, die Kapitalstruktur verbessert – nicht belastet.

Inwieweit dies aber ein Hilfsmittel zur Förderung der Ansiedlung in strukturschwachen Räumen ist, mag bezweifelt werden. Dies liegt einmal daran, daß eine internationale Konkurrenz um Ansiedlungen der Wirtschaftsförderer kaum Wahlfreiheiten läßt. Darüber hinaus wäre zu prüfen, ob das Risiko einer Ansiedlung in der einmaligen Niederlassung am Standort liegt oder im laufenden Betrieb, wie dies weiter oben bereits thematisiert wurde. Sicher kann diese Frage nie vollständig beantwortet werden.

- Liegt das Risiko im Standort, so stellt sich die Frage, ob dieses überhaupt durch eine Ansiedlung überwunden werden kann. Müßten nicht – im Sinne der Standortproduktion – dann die Angebotsfaktoren verbessert werden. Alleinig dann, wenn der Standort durch die Ansiedlung eine wesentliche Veränderung seiner Qualität erfährt, wird ein öffentliches Gut erzeugt, daß es sich mit Zuschüssen und Zulagen zu belegen lohnt.
- Liegt das Risiko im Betrieb, dann ist der Staat zunächst nicht gefordert, dann ist privates Kapital viel besser geeignet, dem ökonomischen Kalkül zum Durchbruch zu verhelfen. Allerdings kann das Risiko einer nachhaltigen Standortschädigung durch Entvölkerung vor allem von Qualifizierten dazu führen, daß der Staat vor dem Hintergrund hoher Kosten, diesen Prozeß umzukehren, doch interveniert.

In jedem Fall sollten Zuschüsse und Zulagen durch die irreversiblen Kosten begrenzt werden; dies stellt beim Unternehmen Wahlfreiheit her und ist auch unter Gesichtspunkten der Standortkonkurrenz angemessen.

9.6 Zusammenfassung wesentlicher Aspekte

Folgende Kernaussagen fassen die Ausführungen zusammen:

- Der Staat besitzt die Hoheit, Standorte zu schaffen – er ist also Standortproduzent. Wenn es keine schlechten Standorte gibt, sondern nur dem Standort fehlangepaßte Betriebe, dann besitzt die Öffentliche Hand den stärksten Hebel, regionale Entwicklung auszulösen und zu beeinflussen.
- Die Vermarktung von Standorten hat harte Standortfaktoren ebenso zu berücksichtigen wie weiche. Letztere gewinnen in einer Ökonomie, die zunehmend auf Diensten und Informationen aufbaut, erhöhte Bedeutung. Häufig erfolgt die Standortwahl nicht entlang eines Optimierungskalküls; vielmehr erwägen vorhandene Unternehmen die Verlagerung dann, wenn die Bedingungen am alten Standort unerträglich geworden sind. Bei Neuansiedlungen spielen positive Auslöser, beispielsweise das Bildungssystem, eine wichtige Rolle.

- Ein wichtiger erster Schritt der Standortproduktion ist das Finden einer „richtigen“, d.h. problemadäquaten Regionalabgrenzung. Sie ist einmal erforderlich für die Analyse der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung, zum anderen als Ausgangspunkt der Förderung.
- Der standortproduzierende Staat ist nicht klüger als der Markt und sollte daher durch seine Aktivitäten die Rahmenbedingungen verbessern, nicht Markt oder sogar Wettbewerb ersetzen. Dies gilt insbesondere für gestalterische Eingriffe – diese sollten sich auf den vorwettbewerblichen Bereich konzentrieren. Besonders ist auf die Folgen des Eingriffs für die Rationalität des Systems zu achten – häufig ergeben sich Rationalitätsfallen, die bestenfalls die Politik ineffizient werden lassen, schlimmstenfalls sogar Schaden anrichten.
- Für die Mobilisierung der Ressourcen stellt fehlende Infrastruktur also häufig einen begrenzenden Faktor dar. Aber auch andere Elemente – jenseits des Fördermitteleinsatzes – sind zu beachten, vor allem solche, die an die Region gebunden sind. So ist es wohl möglich, qualifiziertes Führungspersonal zu importieren, fehlende Markt- und Unternehmensorientierung öffentlicher Einrichtungen läßt sich jedoch weder kompensieren noch gegen andere Produktionsfaktoren oder Leistungen substituieren. Die Fähigkeit zur Standortgestaltung vor allem seitens der Kommunen muß auch vor dem Hintergrund der Geschwindigkeit des Wettbewerbsprozesses beachtet werden. So betragen die Kosten einer Verzögerung des Produktionsbeginns leicht ein Mehrfaches der gezahlten Zulagen oder Zuschüsse.
- Je markt- und wettbewerbsnäher der staatliche Eingriff ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß einseitig Begünstigungen zu Lasten der Allgemeinheit verteilt werden. Es kann für den Unternehmer individuell sehr rational sein, seine Anstrengung darauf zu konzentrieren, derartige Renten abzuschöpfen, sich nicht mehr auf den Leistungswettbewerb zu konzentrieren.
- Staatliche Förderung ist vor allem dort sinnvoll, wo die regionale Nachfrage – definiert über ein staatliches Gleichheitsprinzip und alimentiert durch einen Finanzausgleich – die Produktion überschreitet. Hier stellt die Unterstützung bestehender oder die Förderung neuer Betriebe mit Exportbasis, also überregionalem Absatz, eine wesentliche Strategie dar, einheitliche Lebensverhältnisse aus eigener regionaler Kraft zu erzeugen. Zugleich werden über die Außenmärkte und die Lohnkonkurrenz vor Ort dann auch die erhöhten Produktivitäten der Exportbasis auf die lokalen Anbieter übertragen – ansonsten verlören sie ihre Beschäftigten.
- Wichtiger Erfolgsmaßstab einer Ansiedlung ist insbesondere deren Fähigkeit, erhebliche Anstoßeffekte für die regionale Nachfrage auszulösen, d.h. die Nachfrage nach Vorleistungen und die Nachfrage infolge von Lohn und Gewinnzahlungen möglichst intensiv im „Schneeballsystem“ (Multiplikatoreffekt) zu nutzen.
- Vor allem solche Ansiedlungen sind zu fördern, die vorher mobil, aber anschließend infolge von Standortirreversibilität („versunkenen Kosten“) standortprägend sind und

nur unter großen Kosten abwandern können. Kostenversenkende Unternehmen senden am Markt ein Verpflichtungssignal aus, das Verlässlichkeit für andere Ansiedlungen erzeugt.

- Wertschöpfungsquoten festzulegen, d.h. einen Mindestumfang eigener Wertschöpfung am Umsatz zu fordern, um Montagewerke auszuschließen, würde enthierarchisierte Liefernetzwerke gegenüber hierarchischen Betrieben diskriminieren. Gleiches gilt für undifferenzierte Anforderungen an das Verhältnis aus direkt zu indirekt geschaffenen Arbeitsplätzen. Weit wichtiger erscheint es, daß die Zulieferer einen relevanten Eigenabsatz, d.h. eine originäre Exportbasis besitzen, um auch bei ihnen die überregionale Wettbewerbsfähigkeit zu erzwingen, weil nur dann langfristig die regionale Wertschöpfung – unabhängig von der des einzelnen Betriebs – garantiert werden kann.

9.7 Literatur

- Blum, U., 1982a, Regionale Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen, v.Loeper-Verlag, Karlsruhe 1982.
- Blum, U., 1982b, Effects of Transportation Investments on Regional Growth: a Theoretical and Empirical Investigation, Papers of the Regional Science Association 49, 169-184.
- BLUM, U., 1986, Growth Poles and Regional Evolution, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 37, 3 (pp. 325-353).
- Blum, U., 1998, Leuteritz, A.; Lötsch, S.; Scharfe, S.; Veltins, M., 1998, Weiterentwicklung der Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ in Sachsen, Gutachten für das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung und Wirtschaftsberatung, Dresden.
- Blum, U., 2000a, Volkswirtschaftslehre, Oldenbourg, München, 3. Auflage.
- Blum, U., 2000b, Die Gläserne Manufaktur: Die VW-Ansiedlung in Dresden, Wissenschaftliche Zeitschrift der Technischen Universität Dresden, erscheint demnächst.
- Blum, U.; Haynes, K. E., Karlsson, C., 1997, The Regional and Urban Effects of High-Speed Trains, *Annals of Regional Science*, Vol. 31, No. 1, 1-20.
- Blum, U.; Scharfe, S., 2001, Quo Vadis Ostdeutschland in: Zehn Jahre Deutsche Einheit, Bilanz und Perspektiven, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Nr. 2, S. 116-147.
- Bökemann, D., 1982, Theorie der Raumplanung, Oldenbourg, München.
- Deutscher Bundestag, 1999, 28. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 14/373, 14. Wahlperiode.

Greiner, U.; Maaß, H.; Sell, F., 1994, „The East German Disease“: Volkswirtschaftliche Anpassungsprozesse nach der Deutschen Einheit, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Gustav Fischer, Stuttgart, S. 271-299.

Schumpeter, J., 1912, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*. August Rabe, Berlin (1952).

Weitzman, Martin L., 1996, Hybridizing Growth Theory in: *American Economic Review*, Vol. 86, S. 207-212.

Frank Leibbrand

10. Kommunen als Kreatoren eines gründerfreundlichen Klimas – eine empirische Untersuchung

10.1 Einordnung in das Entrepreneurship

Deutschland gilt im internationalen Vergleich als ein stark reguliertes Land. Nach dem Index der ökonomischen Freiheit der Heritage Foundation belegte Deutschland im Jahre 1998 nur noch den 24. Platz aller Länder, innerhalb der G7 nur vor Frankreich und Italien, innerhalb Europas hinter der Mehrzahl der Staaten. Haushalte und Unternehmen unterliegen einem dichten Regelwerk, so auch Neuansiedlungen bzw. Unternehmensgründungen. Die meisten von ihnen brauchen Ansiedlungsflächen, die nur von den Kommunen angeboten werden.

Würden die Kommunen nun extreme Hilfsbereitschaft signalisieren, so könnten sowohl Unternehmen aus anderen Regionen attrahiert werden als auch das lokale Existenzgründerklima äußerst positiv beeinflusst bzw. geschaffen werden. Neben der Attraktivität der Region beeinflussen die Kommunen über ihren Service natürlich auch direkt das unternehmerische Kalkül. So kann eine verzögert erteilte Baugenehmigung sogar ganze Projekte unrentabel werden lassen. Aus diesen Gründen soll in diesem Beitrag vorgestellt werden, wie sich dieses Gründerklima auf Seiten der Kommune messen läßt. Die Qualitätsbeurteilung der Wirtschaftsförderung mündet in einem Indikator, der in Anlehnung an die einschlägigen Tests von Restaurants als Kochmützenindikator bezeichnet wird. Der Kochmützenentest wurde mit bayerischen und sächsischen Gemeinden durchgeführt.