Prof. Dr. Reinhold Kosfeld
Universität Kassel
Institut für Volkswirtschaftslehre

Aufgaben und Lösungen zu
Grundlagen der Regionalökonomik:
Kap. 4: Regionale Wirtschaftspolitik

4.1 Skizzieren Sie Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Raumwirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik!

Wie die Raumwirtschaftspolitik ist die Raumordnungspolitik explizit räumlich ausgerichtet. Während die Raumwirtschaftspolitik jedoch den fachlichen Fokus auf ökonomische Tatbestände konzentriert, ist die fachliche Ausrichtung der Raumordnungspolitik querschnittsorientiert. Sie umfasst raumwirksame Fachpolitiken wie die Wirtschafts-, Verkehrs-, Umwelt- und Agrarpolitik. Weitere Unterschiede liegen in den Instrumentenansätzen. Die Raumwirtschaftspolitik arbeitet vor allem mit finanziellen Anreizen wie Investitionszuschüsse und Steuererleichterungen. Dagegen setzt die Raumordnungspolitik bei der Umsetzung von Leitbildern wie z.B. eine polyzentrische und ausgewogene Wirtschafts-, Siedlungs- und Flächennutzungsstruktur oder eine ausreichende und flächendeckende Versorgung mit Dienstleistungen und Wohnraum auf planerische Ansätze und eine ressortübergreifende Koordination aller raumwirksamen Politiken.

4.2 Wie ist der Unterschied zwischen einer zentral und einer dezentral betriebenen regionalen Wirtschaftspolitik? Zeigen Sie den Zusammenhang mit der marktwirtschaftlichen bzw. der interventionistischen Variante der Regionalpolitik auf!

<u>zentral:</u>

- Politik für Regionen
- Interventionistische Eingriffe
- Regionalpolitik „von oben“
- Zentralstaatliche Eingriffe zum Ausgleich von Marktunvollkommenheiten und zur Durchsetzung außerökonomischer Zielsetzungen

↑

Interventionistische Variante der Regionalpolitik

<u>dezentral:</u>

- Politik der Regionen
- Ordnungspolitische Regionalpolitik
- Regionalpolitik „von unten“
- Wettbewerb zw. Regionen um Investitionen, Humankapital und räumlich mobile Kaufkraft (-> effiziente u. innovative Entwicklungsstrategien)

↑

Marktwirtschaftliche Variante der Regionalpolitik

Zusammenhang mit markt- bzw. interventionistischen Variante der Regionalpolitik

(Entwicklungs-)Konzepte werden in den Regionen selbst entwickelt und umgesetzt (eigenverantwortlich)

- Einsatz eines Regionalmanagements (Formulierung von Zielen, Aufzeigen von Instrumenten, Gestalten von Interaktionen, Vermarkten der Region nach außen)

Staat (auch EU od. Bundesländer) entwickelt (Entwicklungs-)Konzepte für Regionen

- Festlegung von zu fördernden Regionen durch den Staat;
- Auflegung von Förderprogrammen durch Staat

4.3 Welche Ziele werden im Rahmen der regionalen Strukturpolitik angestrebt? In welchem Verhältnis stehen sie zueinander?

Zu der regionalen Wirtschaftspolitik werden als Ziele Wachstum, Stabilität, Ausgleich und Nachhaltigkeit angestrebt. Unter dem Wachstumsziel wird eine Aufteilung der Produktionsfaktoren auf die Regionen angestrebt, die durch einen Ausgleich der Grenzproduktivitäten gekennzeichnet ist, so dass die Produktion der gesamten Volkswirtschaft maximiert wird. Das Stabilitätsziel strebt eine gleichwertige Entwicklung in den einzelnen Regionen an. Insbesondere sollen Instabilitäten auf dem Arbeitsmarkt verhindert werden. Das Ausgleichsziel bezieht sich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen einer Volkswirtschaft. Das Nachhaltigkeitsziel spricht die Art des Wirtschaftens an, bei der die Befriedigung der Bedürfnisse der heute lebenden Generation nicht zulasten zukünftiger Generationen gehen soll.

In Abhängigkeit davon, ob eine passive oder aktive Sanierung verfolgt wird, ist die Beziehung zwischen dem Wachstumsziel auf der einen und dem Stabilitäts- und Ausgleichsziel auf der anderen Seite harmonisch (bei passiver Sanierung) oder konfliktär (bei aktiver Sanierung). Zwischen dem Stabilitäts- und Ausgleichsziel besteht stets eine harmonische Beziehung. Bei der Zielbeziehung zwischen dem Nachhaltigkeitsziel auf der einen und dem Wachstums-, Stabilitäts- und Ausgleichsziel auf der anderen Seite ist zwischen der kurz- und langfristigen Perspektive zu unterscheiden Während kurzfristig durch die Übernutzung der natürlichen Lebensgrundlage ein Zielkonflikt vorliegt, führt die Gefährdung der Grundlage der menschlichen Existenz langfristig zu einer Zielharmonie.

4.4 Erläutern Sie den Unterschied zwischen aktiver und passiver Sanierung!

<u>Aktive Sanierung</u>

Aktive Sanierung zielt darauf ab, regionale Schrumpfungsprozesse, die mit einer Abwanderung von Arbeitskräften einhergehen, zu verhindern. Stattdessen soll die Wirtschaftsstruktur verbessert und die Produktivität der Produktionsfaktoren in den betrachteten Regionen angehoben werden. Bei der aktiven Sanierung wird die dienende Funktion des Kapitals hervorgehoben, dass besonders in den strukturschwachen Regionen zu den Arbeitskräften wandern soll. In diesen Fall kommt es nicht mehr zu einem Ausgleich der

Grenzproduktivitäten. Zur aktiven Sanierung strukturschwacher Regionen oder Regionen mit Stabilitätsproblemen wird auf einen Teil des gesamtwirtschaftlichen Outputs verzichtet.

Passive Sanierung

Bei der passiven Sanierung werden Abwanderungen von Arbeitskräften aus strukturschwachen oder durch konjunkturelle Verwerfungen gekennzeichneten Regionen zugelassen oder sogar gefördert. Dies kann auch durch eine Verdrängung von Arbeit durch billiger gewordenes Kapital erfolgen. Die Intention hinter der passiven Sanierung besteht in einem „Gesundschrumpfen“ entwicklungsschwacher Regionen.

4.5 Welche Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik kennen Sie?

Das Instrumentarium der Raumwirtschaftspolitik stellt Ansatzpunkte einer regionalen Entwicklungspolitik bereit. Hierbei wird zwischen angebots- und nachfrageorientierten Instrumenten unterschieden. Nachfrageseitig kann der Staat durch seine eigene Nachfrage die Entwicklung in der Region fördern. Alternativ kann er private Nachfrage in der Region z. B. durch Nachfrage-, Kosten und Verkaufsmengensubventionen fördern. Problematisch hieran ist der kurzfristige Charakter der hierdurch entstehenden Impulse, die dadurch in der Regel nicht nachhaltig wirken. Angebotsseitig kann die Regionalentwicklung durch eine faktor- oder produktivitätsorientierte Regionalpolitik gefördert werden. Eine Erhöhung des regionalen Arbeitseinsatzes kann durch eine Verbesserung der „weichen“ Standortfaktoren sowie Maßnahmen zu einer besseren strukturellen Entsprechung vom Arbeitsangebot und –nachfrage (z. B. Teilzeitarbeitsplätze, Telearbeit) ausgelöst werden. Der Faktor Kapital kann durch eine Subventionierung von Investitionen attrahiert werden. Effizienzsteigerungen der regionalen Produktion lassen sich direkt durch Aus- und Weiterbildung der Erwerbstätigen durch eine bildungsorientierte Regionalpolitik oder durch die Entwicklung neuer oder verbesserter Produkte und Produktionsverfahren erzielen. Indirekt lassen sich positive Produktivitätseffekte durch eine Verbesserung der Infrastruktur (infrastrukturorientierte Regionalpolitik) und durch die Schaffung und den Ausbau von Netzwerken und Clustern (netzwerk- oder clusterorientierte Regionalpolitik) erreichen.

4.6 Was sind Investitionszulagen? Nehmen Sie kritisch zu ihrer Wirksamkeit Stellung!

Investitionszulagen sind Beihilfen (Subvention), durch die Investitionen in entwicklungsschwachen Regionen attraktiver gemacht werden sollen. Sie senken die Kapitalnutzungskosten, so dass Investitionsprojekte, die bei dem gegebenen Marktzinsatz r_0 unrentabel sind, für Unternehmen lohnend werden. Die Investitionskurve $I=I(r)$ verschiebt sich dadurch nach rechts, so dass Effekt der Investitionszulage vergleichbar mit einer Senkung des Marktzinssatzes r ist. Dadurch sollen Investitionen in entwicklungsschwache Regionen gelenkt werden, wodurch Aufholprozesse initiiert werden können (Ausgleichsziel).

Geht man von dem Kalkül der Investitionsrechnung aus, nachdem der Unternehmer eine Investition durchführt, wenn die mit ihr verbundenen diskontierten Einzahlungen die Auszahlungen (Investitionen I_0) in der Ausgangsperiode 0 übertreffen,

$$\sum_{t=1}^{n} \frac{G_t}{(1+r)^t} + \frac{R_n}{(1+r)^n} > I_0 - IZL\,,$$

G: Gewinn, R: Restwert,

so wird formal der positive Effekt der Investitionszulagen IZL auf den Kapitalstock und damit die Produktion in der Förderregion deutlich.

Dennoch ist die Wirksamkeit dieser Form der kapitalorientierten Regionalpolitik im Hinblick auf die Regionalentwicklung nicht garantiert. Kritikpunkte ergeben sich vor allem aus folgenden Aspekten:

- Das Wissen über die Förderung von Investitionen durch die Regionalpolitik kann in der Region Anlass zu einem Attentismus sein und die Eigeninitiative lähmen. Die regionalen Entscheidungsträger brauchen einer Verschlechterung der Lage nicht mehr aktiv entgegenzutreten, da sie mit einer Hilfe übergeordneter Instanzen rechnen können.

- Da auch Unternehmen, die ohnehin investiert hätten, zur Gewinnsteigerung eine Investitionszulage beantragen werden, treten Mitnahmeeffekte auf.

- Sofern die beantragten die verfügbaren Fördermittel überschreiten, müssen die Träger der Regionalpolitik eine Auswahl der förderungswürdigen Investitionsprojekte treffen. Hierzu wird ein Wissen vorausgesetzt, über das sie eigentlich nicht verfügen („Anmaßung von Wissen“).

- Sofern die Nachfrage nicht gesteigert werden kann, wird Arbeit durch das billiger gewordene Kapital verdrängt (Substitutionseffekt). Als Folge steigt die regionale Arbeitslosigkeit. Doch auch dann, wenn die Nachfrage nicht beschränkt ist, ist ein Ausbleiben eines negativen Effekts auf den Arbeitsmarkt nicht sicher, da der Substitutionseffekt den Produktionseffekt übertreffen kann.

4.7 Inwieweit trägt eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in einer Region bei?

Infrastruktur ist eine Grundausstattung der Volkswirtschaft mit öffentlichem Kapital. Dabei hat insbesondere die wirtschaftsnahe Infrastruktur wie z.B. Verkehrswege, Verkehrseinrichtungen, Industrie- und Gewerbeflächen, Forschungseinrichtungen, Technologie- und Gründerzentren einen Vorleistungscharakter für die private Wirtschaft.

Dass die wirtschaftsnahe Infrastruktur als öffentlicher Kapitalstock zumindest partiell in einer Substitutionsbeziehung zum privaten Kapitalstock steht, wird unmittelbar deutlich, wenn man letzteren breit z.B. unter Einschluss des Wissens definiert. Daher kann die Infrastruktur auch als zusätzlicher Produktionsfaktor in die regionale Produktionsfunktion aufgenommen werden. Unter den neoklassischen Annahmen weist der öffentlichen Kapitalstock wie die Arbeit und das private Kapital eine positive, aber abnehmende Grenzproduktivität auf. Daher sind durch eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur direkt positive Produktionseffekte zu erwarten, die der wirtschaftlichen Situation der Region zugute kommen.

Eine Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur kann aber auch dazu beitragen, dass die Attraktivität der Region für Arbeit und privates Kapital gesteigert wird. Der Grund hierfür sind die positiven Auswirkungen, die von dem Ausbau der Infrastruktur auf die

Grenzproduktivitäten dieser beiden Produktionsfaktoren ausgehen. Ein vermehrter Einsatz des wirtschaftsnahen öffentlichen Kapitals macht die Produktionsfaktoren Arbeit und privates Kapital produktiver. Aufgrund der abnehmenden Grenzproduktivitäten sind dabei bei einer schlechten Infrastrukturausstattung größere Produktivitätseffekte zu erwarten als bei einem hohen Niveau. In jedem Fall gehen über die Grenzproduktivitäten der Arbeit und des privaten Kapitals von einer Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur auch indirekte Effekte aus, die zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Region beitragen.

4.8 Erläutern Sie die Faktoren, durch die nach dem Diamanten-Modell von Porter die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen begründet werden!

Das Diamanten-Modell von Porter führt die mit einem hohen Produktivitätswachstum verbundenen Wettbewerbsvorteile von Regionen auf vier Faktoren zurück, die in Wechselwirkung miteinander stehen.

- Faktorbedingungen,
- Nachfragebedingungen,
- verwandte und unterstützende Industrien,
- Firmenstrategie, Struktur und Wettbewerb.

Die **Faktorbedingungen** umfassen die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren, die für den Wettbewerb der ansässigen Industrien relevant sind. Hierbei lassen sich die Bedingungskomlexe Humankapital (Menge, Qualität und Kosten des Personals), materielle Ressourcen (Menge, Qualität, Zugänglichkeit und Kosten von Rohstoffen, Energie und Boden), Wissensressourcen (vorhandenes Wissen (Know-how) in Universitäten, staatlichen und privaten Forschungseinrichtungen, anderen staatlichen Einrichtungen und Verbänden), Kapitalressourcen (Menge und Kosten des zur Verfügung stehenden Kapitals) und Infrastruktur (Art, Qualität und Benutzungskosten der verfügbaren Infrastruktur) unterscheiden.

Da einige Produktionsfaktoren ausstattungsbedingt in einer Region vorhanden sind, andere selbst geschaffen werden können und wiederum andere nur schwer nachahmbar sind, ist jede Region durch eine spezielle Menge von Faktorbedingung geprägt. Insbesondere können letztere Faktoren für dauerhafte Wettbewerbsvorteile entscheidend sein. Grundsätzlich werden sich in den einzelnen Regionen diejenigen Industrien ansiedeln, für die die vorhandenen Faktorbedingungen günstig sind. Veränderungen und Entwicklungsmöglichkeiten ergeben sich jedoch daraus, dass nicht alle Faktorbedingungen natürlich vorgegeben sind oder als unveränderlich hingenommen werden müssen.

Lokale Nachfragebedingungen beziehen auf die heimische Nachfrage nach in der Region hergestellten Produkten und angebotenen Dienstleistungen. Sie umfassen die Nachfragestruktur, die Marktgröße und das Marktwachstum, die einen Einfluss auf das Tempo und die Richtung von Innovationen und Produktentwicklungen haben. Anspruchsvolle heimische Kunden üben einen Druck auf die Industrie aus, innovativ und qualitativ hochwertig zu sein. Allgemeiner können die von heimischen Kunden signalisierten Präferenzen frühzeitig wichtige Informationen für Exportmärkte liefern. Auch Größe und Wachstumsmuster des lokalen Marktes können die Wettbewerbsfähigkeit positiv beeinflussen. Dies trifft vor allem auf Branchen zu, in denen über Skalen- und Lernkurveneffekte niedrigere Produktionskosten erzielt werden können. Jedoch kann sich ein großes Marktvolumen auch negativ (z.B. keine Erschließung neuer Märkte) auswirken. Hohe Wachstumsraten der Nachfrage veranlassen

Unternehmen dazu, in neue Technologien zu investieren, moderne Betriebe zu errichten und leistungsfähigere Anlagen zu installieren.

Durch das Vorhandensein **verwandter und unterstützender Branchen** wird die räumliche Distanz vor- und nachgelagerter Industrien überbrückt. Die räumliche Nähe erleichtert den Austausch von impliziten Wissen, d.h. nicht-kodifizierbarem Wissen (‚tacit' knowledge) und fördert damit die Innovationsfähigkeit der ansässigen Unternehmen. Hierbei können Netzwerke zwischen den beteiligten Akteuren relativ stabile Informations- und Kooperationsbeziehungen zwischen Konkurrenz- und Partnerunternehmen sowie öffentlicher Einrichtungen begründen. Wechselseitige Know-how-Transfers, schnelle Informationsflüsse zwischen den Partnern, gemeinsame Finanzierungs-, Forschungs- und Ausbildungsprogramme und eine Einbindung spezialisierter Zulieferer oder Arbeitskräfte sowie öffentlichen Einrichtungen ermöglichen die Entstehung dynamischer Effizienzvorteile.

Eine international erfolgreiche Industrie kann Vorteile für verwandte und unterstützende Industrien nach sich ziehen. Hier entwickelte Strategien und Verfahrensweisen können Ideen für Lösungen in verbundenen Branchen liefern. Wettbewerbsfähige Zulieferindustrien üben einen positiven Einfluss auf die Innovationen und Internationalisierung in Branchen einer höheren Stufe der Wertschöpfungskette aus.

Schließlich entstehen durch das Vorhandensein von verwandten und unterstützenden Branchen Agglomerationseffekte, die Kostenersparnisse (Infrastruktureinrichtungen, Arbeits- und Absatzmarkt) zur Folge haben können. Diesen sind potentiellen negativen externen Effekten der Ballung durch hohe Bodenpreise, Staus oder Umweltbelastungen gegenüberzustellen.

Firmenstrategie, Struktur und Wettbewerb bestimmen die Charakteristiken des heimischen Wettbewerbs. Hierunter sind die Bedingungen zu verstehen, die hinter der Gründung, Organisation und Führung von Unternehmen in einer Region stehen. Die direkte Konkurrenz der heimischen Unternehmen wird als förderlich für Innovationen und Produktivität angesehen. Wichtig ist hierbei die Präsens mehrerer starker Wettbewerber, da die Rivalität zu Innovationsprozessen führt. Innovative Unternehmen mit wettbewerbsfähigen Produkten machen eine Region auch für überregional orientierte Firmen und mobile Produktionsfaktoren wie Kapital und hochqualifizierte Arbeitskräfte, attraktiv.

Von Porter wird auch die Rolle kultureller Aspekte hervorgehoben. In den einzelnen Nationen sind Managementstrukturen, die Arbeitsmoral und die Interaktionen zwischen den Unternehmen unterschiedlich ausgeprägt, was Vor- und Nachteile für spezielle Industrien mit sich bringt. Wie stark sich Mitarbeiter und Belegschaft den Unternehmenszielen verpflichtet fühlen, wird durch die Eigentümer- und Leitungsstruktur beeinflusst. Auch weisen die Handlungs- und Verhaltensweisen in von Eigentümern geführten Firmen und börsennotierten Unternehmen oft starke Unterschiede auf. Grundsätzlich lassen sich Organisationsstrukturen im Hinblick auf ihre Adäquanz für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen überprüfen.

Die genannten Faktoren sind nicht unabhängig voneinander, sondern zwischen ihnen gibt es vielfältige Wechselwirkungen. Eine besondere Bedeutung wird hierbei in dem Potential für eine Entwicklung eines industriellen Clusters gesehen. Ob sich in einer Region ein industrielles Cluster entwickelt, hängt von der spezifischen Art der Interaktionen zwischen den vier Faktoren ab. Ganz entscheidend ist hierbei, dass die Wechselwirkungen zu einer Wettbewerbsrivalität zwischen den Firmen führt, die hohe Innovationstätigkeit unabdingbar ist. Gleichzeitig ist für ein erfolgreiches Cluster eine Kooperation zwischen den beteiligten Firmen erforderlich, damit Wissensspillovers wirksam werden können („coopetition"). Aus diesen Gründen sind wettbewerbsfähige Regionen vor allem durch gut funktionierende

Cluster gekennzeichnet, durch die eine hohe Innovationstätigkeit und ein hohes Produktivitätswachstum hervorgerufen werden.

Neben den vier Bestimmungsfaktoren stellen der **Staat** und der **Zufall** zwei weitere Determinanten dar, die auf das System Einfluss nehmen können, mit diesen aber kaum in einer Wechselwirkung stehen. Der Staat kann vor allem über die Festlegung regulatorischer Rahmenbedingungen und die Bildung- und Hochschulpolitik Einfluss auf die Faktorbedingungen nehmen. Die Nachfragebedingungen werden durch öffentliche Aufträge, verwandte und unterstützende Branchen durch Marktzugangsschranken oder andere staatliche Regulierungen beeinflusst. Das Kartellrecht und der Grad der Liberalisierung auf den Märkten bestimmen die Art des Wettbewerbs. Unter Zufall werden hier nicht beeinflussbare Faktoren verstanden, wie größere Entdeckungen und technologische Brüche (z.B. in der Biotechnologie), Kostenschwankungen bei Produktionsfaktoren (z.B. Ölkrise), Finanzmarktkrisen, Krisen auf den internationalen Finanzmärkten, Wechselkursschocks, extreme Nachfrageänderungen, politische Entscheidungen ausländischer Regierungen oder auch Kriege.

4.9 Was sind regionale Netzwerke?

Regionale Netzwerke stellen eine Organisationsform dar, die zwischen der hierarchisch organisierten Unternehmung und dem dezentral organisierten Markt anzusiedeln ist. Es handelt sich hierbei um einen lockeren Verbund zwischen regionalen Akteuren (= Knoten des Netzwerkes) wie z.B. Mitarbeitern und Entscheidungsträgern aus Unternehmen, Zulieferern, Abnehmern, öffentlichen Einrichtungen und privaten Instituten, die durch Verflechtungen (= Kanten des Netzwerks) in Form von formellen und informellen Beziehungen sowie Informations- und Stoffflüssen miteinander verbunden sind.

Das offene System eines regionalen Netzwerks bietet eine Flexibilität hinsichtlich erforderlicher Anpassungen an veränderte Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen und macht Veränderungen der Netzwerkzusammensetzung leicht möglich. Die Zusammenarbeit in einem regionalen Netzwerk ist durch Gleichberechtigung und Kooperation gekennzeichnet, so dass der Aufbau gegenseitigen Vertrauens eine grundlegende Basis für eine erfolgreiche Interaktion bildet. Die Netzwerkbeteiligten werden ihr Wissen nur dann preisgeben, wenn sie den Nutzen einer Mitarbeit in dem Netzwerk erkennen. Erst dann kommt es aber zu den Spillover-Effekten, die für die Regionalentwicklung im Vergleich zu einem isolierten Agieren der Akteure vorteilhaft sind.

Die Komplexität eines regionalen Netzwerks ergibt sich aus der großen Vielfalt und Dynamik der Verhaltensmöglichkeiten der Beteiligten, was Auswirkungen auf die geeignete Form des Netzwerkmanagements hat. Sie wird auch durch die Autonomie der Mitglieder und der hohen Redundanz an Information bestimmt, die die Voraussetzung für selbstorganisierende Prozesse bilden. Sie müssen vom Netzwerkmanagement unterstützt werden, um dem hohen Maß an Komplexität Rechnung zu tragen.

<u>Supplement:</u>

Die Abgrenzung eines regionalen Netzwerks zu einem Cluster ergibt sich vor allem aus dem engeren Branchenbezug letzterer Organisationsform. Außerdem sind die Beziehungen zwischen den Unternehmen eines Clusters im Allgemeinen formalisierter und

institutionalisierter als gewöhnlich in einem regionalen Netzwerk, das nicht auf eine bestimmte Branche bzw. eng verwandte Branchen ausgerichtet ist. Aus dieser Sicht stellt ein Cluster einen Spezialfall eines regionalen Netzwerks dar.