

Interdisziplinäres Institut für Raumordnung
Stadt- und Regionalentwicklung

Wirtschaftsuniversität Wien

Vorstand: o.Univ.Prof.Dr.Walter B. Stöhr

A-1090 Wien, Augasse 2-6, Tel.(0222) 34-05-25

1982

W.B.STÖHR und F.TÖDTLING

QUANTITATIVE, QUALITATIVE u. STRUK-
TURELLE ASPEKTE DER REGIONALPOLI-
TIK AUS EUROPÄISCHER SICHT *)

IIR-DISCUSSION 15

1982

*) Vortrag gehalten auf Einladung der Programmleitung des Forschungs-
schwerpunktes "Regionalprobleme" des Schweizerischen Nationalfonds,
auf deren Seminar "Erfolgskontrolle raumwirksamer Politikbereiche",
Luzern, März 1982

Publikation gefördert durch das
Bundesministerium für Wissenschaft
und Forschung, Wien

WALTER STÖHR, FRANZ TÖDTLING

QUANTITATIVE, QUALITATIVE UND STRUKTURELLE ASPEKTE DER
REGIONALPOLITIK AUS EUROPÄISCHER SICHT

1. Zur regionalpolitischen Problematik

Obwohl explizite Instrumente der Regionalpolitik in den meisten westeuropäischen Ländern bereits seit den 50-er Jahren eingesetzt werden, ist die Frage der Erfolgskontrolle dieser Maßnahmen erst in der ersten Hälfte der 70-er Jahre (vgl. etwa Moore und Rhodes 1973; Fürst und Zimmermann 1973; Wolf 1974; Spehl et al. 1975; Kohler und Reyher 1975; Bölling 1976; OECD 1977) stärker in den Vordergrund getreten. Diese Tendenz zur Rationalisierung der Regionalpolitik könnte einerseits auf die Verknappung der für solche Zwecke verfügbaren (oder neben gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Anliegen verbleibenden) öffentlichen Mittel zurückzuführen sein, andererseits auf einen verstärkten politischen Druck oft subjektiv empfundener regionaler Entwicklungsprobleme. Letzteres, obwohl das Ausmaß quantitativer zwischenregionaler Disparitäten in den meisten westeuropäischen Ländern sukzessive abgenommen hat (vgl. etwa Molle et al. 1980)¹⁾. Während der 50-er und 60-er Jahre wurde eine enge Koppelung zwischen (objektiven, quantitativen) interregionalen wirtschaftlichen Disparitäten und dem Ausmaß politischen Druckes regionaler Entwicklungsprobleme angenommen. Mit anderen Worten, man nahm (implizite) an, daß sich die regionalpolitische Problematik durch die zunehmende Angleichung zwischenregionaler Wohlstandsindikatoren automatisch lösen würde. Wie weiter unten gezeigt wird, waren die meisten Erfolgskontrollen danach auch auf solche quantitative Variable ab-

1) Diese Studie analysiert die Periode 1950-70, jedoch dürfte ein ähnlicher Trend mindestens bis zur Mitte der 70-er Jahre angehalten haben.

gestellt. Diese Erwartungen wurden erstmals gestört, als in der zweiten Hälfte der 60-er Jahre, also durchaus noch in der Phase weltwirtschaftlichen Wachstums und überwiegend abnehmender zwischenregionaler wirtschaftlicher Disparitäten, ein schlagartiges - mit den traditionellen regionalökonomischen Ansätzen nicht zu erklärendes - Aufflackern regionalistischer Bewegungen in verschiedenen west-europäischen sowie anderen Ländern (etwa Kanada) registriert wurde (Esman 1977).

Die ersten Erklärungsansätze hiefür führten dies auf den "zentralistischen Ansatz" zum Ausgleich zwischenregionaler Disparitäten zurück und zwar vor allem auf die damit verbundene flächendeckende Assimilation, die mittels der traditionellen Regionalpolitik und der Penetration peripherer Gebiete durch gesamtstaatliche Wohlfahrts-, Transport- und Kommunikationsdienste erfolgt war. Diese Erklärungsansätze kamen im wesentlichen aus der Politikwissenschaft (Esman 1977, Tarrow et al. 1978).

Etwas später einsetzende Untersuchungen zeigten dann, daß wesentliche Ursachen regionalpolitischer Probleme nicht nur mit quantitativen wirtschaftlichen Veränderungen sondern mit diesen zugrundeliegenden qualitativen und strukturellen Transformationen zusammenhängen, die sich aus der zunehmenden Internationalisierung regionaler und nationaler Wirtschaften und einer damit in Zusammenhang stehenden neuen räumlichen Arbeitsteilung ergeben (Westaway 1974; Liepitz 1977; Stöhr und Tödtling 1978; Bade 1979; Mettler-Meibom 1979 ; Massey 1979; Müller 1981; Glickman und McLean Petras 1981).

2. Qualitative und strukturelle Transformationen im Gefolge der Internationalisierung der Wirtschaft

Zunächst soll kurz auf die Voraussetzungen dieser Transformationen eingegangen werden. Sie liegen einerseits im technologisch-betriebswirtschaftlichen Bereich, andererseits im wirtschaftlich-organisatorischen Bereich.

Im technologisch-betriebswirtschaftlichen Bereich beruhen diese Veränderungen auf der zunehmenden Arbeitsteilung und der technologischen Möglichkeit der Auflösung von Produktionsprozessen in eine große Zahl diskreter Schritte in horizontaler (Aneinanderreihung immer kürzerer Einzelprozesse) und vertikaler Hinsicht (Differenzierung zwischen planenden, organisierenden und ausführenden Aktivitäten) und der betriebswirtschaftlichen Möglichkeit, daraus externe und Mengensparnisse zu erzielen (Törnqvist 1973; Fröbel et al. 1977).

Im wirtschaftlich-organisatorischen Bereich beruhen diese Veränderungen auf der Möglichkeit weitgehend unbehinderter, grenzüberschreitender Transfers von Gütern, Faktoren, Gewinnen etc., sowie der zunehmenden Einbindung aller Landesteile in ein weltweites Transport- und Kommunikationssystem.

Als Reaktion hierauf sowie zur Realisierung der hiedurch möglichen Steigerung betriebswirtschaftlichen Nutzens, haben sich Unternehmungen zunehmend auf weltweite Organisationsformen umgestellt, und zwar sowohl private (etwa multiregionale und multinationale Unternehmen) als auch öffentliche Organisationen (überregionale und übernationale Entwicklungs- und Finanzierungsinstitutionen). Beide nutzen die erhöhte Faktormobilität und die vergrößerten Markt- bzw. Einflußbereiche zur Erreichung ihrer organisationsspezifischen Ziele, sei es ihres Gewinnes, des Risikoausgleiches, der Effizienz ihres Mitteleinsatzes und/oder der Vergrößerung ihrer Stabilität und Macht ¹⁾.

Die vergrößerten Markt- bzw. Einflußgebiete und die erhöhte Teilbarkeit und Mobilität von Funktionen sowie die erleichterte Entfernungsüberwindung ermöglichen diesen - privaten und öffentlichen - Organisationen die weitgehend unbehinderte Verlagerung bestimmter (Teil-)Funktionen nach ihren innerorganisatorischen Gesichtspunkten (Ewers, Wettmann et al.

1) So findet etwa ein Drittel des gesamten Welthandels bereits innerhalb multi-nationaler Unternehmungen statt (ICIDI, 1980).

1980), die nicht unbedingt den Interessen der von ihnen umspannten territorialen Einheiten (Länder, Regionen etc.) entsprechen.

Gyllström (1982) - ähnlich wie vor ihm bereits Hymer (1972) - unterscheidet mehrere hierarchische Stufen der Funktionsverteilung innerhalb größerer grenzüberschreitender Unternehmungen, wobei in der obersten (weltweiten) Stufe unternehmerische Entscheidungsprozesse, mittel- und langfristige Planung, zwischenbetriebliche Produktions- und Ressourcenverteilung, Forschung und Entwicklung, in der zweiten (etwa kontinentalen) Stufe Funktionen wie Markt- und Finanzanalyse, Werbung angesiedelt sind, und auf der dritten (nationalen oder regionalen) Stufe Funktionen wie Ein- und Verkauf, Maschinen-Service etc.. Routine-Produktionsprozesse finden vielfach an peripheren Standorten einer noch niedrigeren hierarchischen Stufe statt.

Eine ähnliche räumliche Arbeitsteilung - allerdings mit meist geringerer vertikaler Differenzierung - ist vielfach auch bei multiregionalen Unternehmungen innerhalb von Staaten zu finden (vgl. Bade 1979, Massey 1979, Müller 1981, Tödtling 1981).

Die genannten unternehmerischen Funktionen können durch die multiregionalen und -nationalen Unternehmungen räumlich relativ leicht umorganisiert werden (Leih and North 1978, Massey and Meegan 1979, Müller 1981) und führen zu Änderungen in der unternehmensinternen zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung, die von der Regionalpolitik bisher weitgehend vernachlässigt wurden.

Aber auch in den außerbetrieblichen Relationen einzelner Zweigbetriebe treten meist Veränderungen ein, so bei der Inanspruchnahme von Zuliefer- oder Serviceleistungen, in der Nutzung regionaler natürlicher Ressourcen und regionaler Arbeitsmärkte (Britton 1974, Spehl et al. 1975, Marshall 1978 a) und b)). Sie haben damit direkte Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aktivitäten, die Beschäftigung, Umweltqualität etc. der jeweiligen territorialen Lebensräume.

Im wirtschaftlichen Bereich territorialer Lebensräume führt dies zu Veränderungen in den regionalwirtschaftlichen Multiplikatoren, in den Technologie- und Innovationsströmen, zu Veränderungen in der betrieblichen Abhängigkeit, sowie in der Stabilität von Betrieben; im Bereich des Arbeitsmarktes führt es zu Änderungen in der Qualifikationsstruktur der Beschäftigung, im Diversifikationsgrad und der Stabilität von Arbeitsplätzen und zur Bildung räumlich segmentierter Arbeitsmärkte (Gerlach und Liepmann 1972, Buttler et al. 1977, Mettler-Meibom 1979), also von Charakteristika, die vor allem für die mittel- und langfristige Entwicklung einzelner Gebiete von wesentlicher Bedeutung sind.

Die Basis dieser zwischenregionalen Wechselwirkungen sind meist Transfers von privatem Kapital oder öffentlichen Finanzmitteln, die für die Empfangsregionen vielfach zu einer Erhöhung der Produktionskapazität und damit der üblichen quantitativen aggregierten regionalen Variablen wie Brutto-Regionalprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, Exportrate etc. führen. Dies trägt meist auch zur erwähnten Verringerung zwischenregionaler Disparitäten dieser Indikatoren (vgl. etwa Molle et al. 1980) bei. Wenn schwach entwickelte Gebiete etwa durch öffentliche Kapitalanreize gefördert werden, wie dies in den meisten westeuropäischen Ländern der Fall ist (Yuill, Allen und Hull, 1980), wird eine Erfolgskontrolle im üblichen Sinne (vgl. Pkt.4 unten) mit großer Wahrscheinlichkeit ein formal positives Ergebnis zeitigen.

Die genannten qualitativen und strukturellen Transformationen dieser zu einem großen Teil innerhalb grenzüberschreitender Organisationen stattfindenden Transfers werden jedoch hiedurch nicht erfaßt.

Im Unterschied zur Entwicklung der 50-er und 60-er Jahre finden diese Transformationen nun nicht mehr nur auf Kosten der traditionellen "peripheren Gebiete" - d.h. der Gebiete mit dem relativ geringsten Erreichbarkeitspotential nationaler Ressourcen-, Markt-, Innovations- und Entscheidungszentren statt (Stöhr 1981), sondern zunehmend auch auf Kosten vorher als nationale Kernräume begünstigt gewesener

Gebiete. Mit dem Produktzyklus zusammenhängende Prozesse führen hier zu neuen Funktionsteilungen zwischen Kernräumen, Mittelzonen und Randzonen von Großstadtreionen, die vielfach die Entwicklung der traditionellen Kernzonen sowie sogenannter "alter Industriegebiete" besonders beeinträchtigen.

Im öffentlichen Bereich haben diese strukturellen Transformationen in den meisten Ländern zu Förderungs- und Umverteilungsmaßnahmen (Anreize, Subventionen oder Verbote) geführt, die im Hinblick auf den vorwiegend weltwirtschaftlichen Ursprung dieser Transformationen selbst in föderativen Staaten zu einer erhöhten Konzentration von Maßnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene führten (vgl. etwa Krumme 1981).

Das Ergebnis war in den meisten Ländern eine Erhöhung der Ansprüche an den Zentralstaat, eine zunehmende Zentralisierung von effektiv verfügbaren Mitteln auf gesamtstaatlicher Ebene, erhöhte Umverteilungsbedürfnisse und eine erhöhte Bürgerferne der einschlägigen Entscheidungen. In selbstverstärkender Weise ging hiermit eine Konzentration unternehmerischer Entscheidungsfunktionen um die Standorte der Zentralregierungen (Hamilton 1976) und parallel hiezu meist eine erhöhte Konzentration öffentlicher Aufträge auf zentral gelegene Großunternehmungen einher, die geringere regionale Multiplikatoren für schwach entwickelte Gebiete verursachte.

In Phasen langsamen oder stagnierenden gesamtwirtschaftlichen Wachstums gewinnen diese strukturellen Transformationen für die Entwicklung einzelner Gebiete auch kurzfristig verstärkte Bedeutung, da sie jetzt nicht mehr durch die vom vorhergegangenen Expansionsprozeß getragenen räumlichen Ausbreitungsprozesse (spill-overs) sowie durch öffentliche Transfers "überdeckt" werden können und daher ungemildert zur Auswirkung kommen.

Die Mechanismen der Transmission dieser Impulse im Raum sind noch nicht ausreichend bekannt, um darauf neue Strategien der Regionalentwicklung aufzubauen. Sicher scheint jedoch, daß die bisherigen in vielen Ländern eingesetzten regional-

politischen Strategien der Umverteilung betrieblicher Funktionen, sowohl in ihrem Grundprinzip als auch in der Instrumentenwahl (meist undifferenzierte Investitionsanreize), in ihren der Problemsituation nachhinkenden Gebietsabgrenzungen sowie ihrer Ausrichtung auf vorwiegend quantitative Wachstumsvariable, diesen sich rasch verändernden Problemsituationen nicht mehr gerecht werden können.

In der Erfolgskontrolle regionalpolitischer Strategien und Instrumente wird es daher wesentlich sein, solche Auswirkungen auf qualitative und strukturelle Transformationsprozesse in die Analyse miteinzubeziehen. Dies ist methodisch noch weitgehend Neuland und wird sicherlich mit den bisher im Vordergrund gestandenen ökonomischen Analysemethoden allein nicht möglich sein, sondern in zunehmendem Maße Erklärungs- und Analysemethoden anderer Sozialwissenschaften erfordern.

3. Zielformulierungen der Regionalpolitik

Zielformulierungen der Regionalpolitik beziehen sich in den meisten Ländern auf den Abbau räumlicher Disparitäten in den Lebensbedingungen. Dies ist etwa der Fall in der BRD, in Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Schweden und in der Schweiz (vgl. Sant 1974; Hansen 1974; Stöhr und Tödtling 1977; Hess 1979; Hollenstein und Lötscher 1980; Vanhove und Klaassen 1980; ÖROK 1981).

Was in diesem Zusammenhang unter "räumlichen Disparitäten" und "Lebensbedingungen" zu verstehen ist, wird in einigen Ländern nur vage angedeutet und nicht näher definiert. Dies trifft etwa für Frankreich, Großbritannien oder die Schweiz zu (Sant 1974; Hansen 1974; Hess 1979).

In anderen Ländern werden zwar verschiedene Teilbereiche von "Lebensbedingungen" angeführt wie etwa quantitativ und qualitativ ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten, ausreichende Versorgung mit sozialen, kommerziellen und kulturellen Dienstleistungen, sowie die Erhaltung einer "guten" Umwelt (BRD, Schweden, Österreich: vgl. Stöhr und Tödtling 1978;

ÖROK 1981), es findet jedoch in der Regel keine Konkretisierung und Gewichtung statt und die Zielsetzungen sind auch nicht ausreichend operationalisiert und quantifiziert.

Obwohl also außerökonomischen Zielsetzungen (Versorgungsziele, soziale und kulturelle Ziele, Umweltziele) oder auch Zielsetzungen bezüglich der regionalen Wirtschaftsstruktur in einzelnen Ländern zumindest generell genannt sind, wird den aggregierten ökonomischen Zielsetzungen (z.B. der Schaffung von Arbeitsplätzen, Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens, Erhöhung der Produktivität etc.) auf der Ebene von regionalen Programmen und Strategien de facto das bei weitem größte Gewicht gegeben (vgl. Vanhove und Klaassen 1980; Yuill, Allen und Hull, 1980; Hembach 1980). Dasselbe trifft für die meisten Erfolgskontrollen der Regionalpolitik zu.

4. Quantitative, qualitative und strukturelle Variable in der Regionalpolitik und deren Erfolgskontrolle

Unter quantitativen Variablen werden hier (meist regional) aggregierte oder durchschnittliche, kardinal zu messende wirtschaftliche und soziale Größen verstanden, wie z.B. Regionalprodukt, Gesamtbeschäftigung, Arbeitslosenraten, Investitionsvolumen, Pro-Kopf-Einkommen, Wanderungssaldo, etc..

Unter qualitativen Variablen werden Informationen über die interne Verteilung oder qualitative Ausprägung quantitativer Variablen verstanden im Hinblick auf ihre unterschiedlichen Auswirkungen für den Entwicklungsprozeß. Im vorliegenden Zusammenhang bezieht sich dies etwa auf Unterschiede im Qualifikationsniveau von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen, auf Alter und Flexibilität des Kapitalstocks, auf den Innovationsgrad von Produkten, etc..

Unter strukturellen Variablen werden Informationen über strukturelle Wechselwirkungen verstanden, im Sinn eines "Netzes von Wechselwirkungen zwischen Teilen, die ein soziales System bilden und die mit ihren Funktionen zur Erhaltung

dieses Systems" (Radcliffe-Brown) ¹⁾ beitragen. In unserem Fall beziehen sich diese insbesondere auf organisatorische und institutionelle Beziehungen zwischen Betrieben oder territorialen Einheiten (etwa Regionen) sowie der sich daraus ergebenden gegenseitigen oder einseitigen Abhängigkeiten.

Beispiele für diese drei Gruppen von Variablen sind in Darst.1 angeführt.

Sowohl die Regionalpolitik als auch deren Erfolgskontrolle haben bisher vorwiegend mit aggregierten quantitativen (Wachstums-) Variablen gearbeitet (vgl. Darst.1). Im Vordergrund standen in den erfaßten Studien (vgl. Nuppenau 1974; Bölting 1976; Moore and Rhodes 1977; Becker 1977; Ashcroft 1978; Ashcroft and Taylor 1978; Hembach 1980) bisher relativ "unumstrittene" und leicht erfaßbare quantitative Variable und Indikatoren wie Regionalprodukt, Pro-Kopf-Einkommen, aggregiertes Beschäftigungsniveau, Wanderungsbilanz und Versorgung mit Dienstleistungen.

Die Regionalpolitik und deren Erfolgskontrolle berücksichtigten jedoch mit wenigen Ausnahmen (etwa Frost und Spence, 1981) kaum die Frage, ob eine positive Veränderung dieser Variablen auch tatsächlich zu einer Vergrößerung des Entwicklungspotentials der betreffenden Region führte oder lediglich den quantitativen Aspekt einer räumlichen Reorganisation der Produktion im Rahmen bestehender grenzüberschreitender Unternehmungen darstellte, deren qualitative und strukturelle Auswirkungen unberücksichtigt blieben. In vielen Fällen gingen etwa Kapitalimporte oder Erhöhungen des Brutto-Produktionswertes und der Beschäftigtenzahl mit einer Dequalifikation (überdurchschnittliche soziale Abwärtsmobilität, vgl. IIR 1982) und erhöhter Außenabhängigkeit der

1) "structure is concerned with the net of interrelations of parts that form the social system and their functions in maintaining the system" (The New Encyclopaedia Britannica, 1978, Micropaedia, Vol.IX, p.620, "structuralism").

Arbeitsplätze (etwa in Form von Filialbetrieben oder "verlängerten Werkbänken", vgl. Tödtling 1981) einher. Diese Dequalifikation regionaler Arbeitsplätze hat vielfach, zusammen mit einer regional nicht koordinierten Bildungspolitik, die negative Selektivität der Abwanderung noch erhöht (IIR 1982) anstatt sie zu verringern. Beide Prozesse würden ohne Zweifel, trotz einer kurzfristig positiven Entwicklung quantitativer Variablen, mittel- und langfristig eine Verringerung des (auch stark qualitativ und strukturell bedingten) regionalen Entwicklungspotentials bedeuten. ¹⁾

Diese differenzierteren qualitativen oder Verteilungsvariablen (wie etwa Veränderungen interpersoneller Disparitäten, qualifikationsspezifischer Einkommens-, Beschäftigungs-, Wanderungs- oder Versorgungsunterschiede) sowie strukturelle Variable (finanzielle, organisatorische, eigentumsrechtliche Abhängigkeiten) und damit zusammenhängende funktionelle und technologische räumliche Veränderungen, wie sie vor allem seit den 70-er Jahren im Zusammenhang mit den obengenannten Entwicklungen in den Vordergrund der internationalen Diskussion gerückt sind, wurden bisher allerdings im Rahmen von Erfolgskontrollen nicht systematisch analysiert.

Einzelne Untersuchungen in dieser Richtung, die in stärkerem Maße auch qualitative und strukturelle Gesichtspunkte (u.a. der Betriebs- und Beschäftigtenstruktur) einschlossen, berücksichtigten diese vorwiegend in beschreibender und wenig systematischer Weise (Wolf 1974, Kohler und Reyher 1975, Stark 1978, Ohlsson 1977) bzw. hatten nur einen impliziten Bezug auf regionalpolitische Instrumente (Westaway 1974;

1) So stellen etwa Frost und Spence (1981) fest, daß ".... a large part of the apparent convergence (of unemployment rates for different areas of the country over the last 15 years) ... can be accounted for by patterns of response to particular cyclical events" .. und .. "government policies have had insufficient effect to transform the nature of the balance of demand for and supply of labour in their areas." (p.99). "Such evidence only emphasises the self-perpetuating nature of regional problems, with relatively low skill, high risk, institutionally peripheral jobs being replaced by new jobs with the same characteristics and the same problems" (p.101).

Spehl et al. 1975; Marshall 1978 a und b; Smith 1978; Mettler-Meibom 1979; Müller 1981; Tödtling 1981).

5. Methodische Spekte der Erfolgskontrolle

Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen der Regionalpolitik versuchen festzustellen, in welchem Maße regionalpolitische Ziele erreicht wurden ("Zielerreichungskontrolle") bzw. welchen Beitrag bestimmte regionalpolitische Instrumente für diese Veränderungen leisten ("Wirkungsanalyse"). In einzelnen Fällen wurden auch sogenannte "Vollzugskontrollen" ange- stellt, in denen u.a. der Grad der Zielorientierung in der Programmdurchführung überprüft wird (vgl. Jann und Kronen- wett 1979).¹⁾ Untersuchungen dieser Art und insbesondere die auf die Effekte einzelner Instrumente abgestellten Wirkungs- analysen sind mit zahlreichen Schwierigkeiten behaftet: So sind in der Regel operationalisierte und mit Priorität versehene "Zielsysteme" nicht spezifiziert (vgl. oben Pkt.3) und außerdem Daten für wichtige strukturelle und außeröko- nomische (soziale, kulturelle, politische) Aspekte nicht vor- handen bzw. nur schwer zu beschaffen. Dabei ist die Verfüg- barkeit statistischer Daten allerdings meist auch eine Funk- tion der wissenschaftlichen und politischen Bewußtseins- bildung über bestimmte Probleme und Wirkungszusammenhänge, woraus wir am Schluß dieses Aufsatzes noch zurückkommen. Darüberhinaus treten im Rahmen von Wirkungsanalysen meist beträchtliche methodische Probleme beim Versuch der Zurech- nung von beobachteten regionalen Veränderungen zu den einge- setzten regionalpolitischen Instrumenten auf.²⁾ Wohl ist

1) Vgl. auch Darst.2, die auf Hembach 1980 aufbaut.

2) Regionalpolitische Instrumente haben außer direkten Wir- kungen eine Reihe von indirekten Wirkungen und Nebenwir- kungen, die insgesamt schwer zu operationalisieren sind. Außerdem treten meist auch längere Wirkungsverzögerungen auf (vgl. den Aufsatz von R.Frey in diesem Band).

eine solche Isolierung und Quantifizierung von Instrumentwirkungen grundsätzlich wünschenswert und könnte wertvolle Aussagen in Bezug auf die Art und Dosierung von einzusetzenden regionalpolitischen Instrumenten bieten. In der Realität ist jedoch eine solche Zurechnung von regionalen Veränderungen zu Instrumenten aufgrund der erwähnten methodischen Probleme und der großen Datenerfordernisse (lange Zeitreihen, geeignete Querschnittsdaten auf einer breiten Basis) zunächst nur für stark aggregierte Variable/Indikatoren möglich gewesen.

Als Beispiel für derartige Versuche sind etwa die Referenzvergleiche und regressionsanalytischen Analysen für Großbritannien (Moore und Rhodes 1977, Ashcroft and Taylor 1978, Ashcroft 1978) oder für die BRD (Bölting 1976, Thoss 1977, Recker 1977) zu nennen. Die untersuchten Variablen in diesen Analysen waren u.a. die Gesamtzahl der Arbeitsplätze oder die Zahl der neugegründeten Betriebe und die dort geschaffenen Arbeitsplätze (Moore and Rhodes, Ashcroft and Taylor, Recker) bzw. die regionalen Investitionen (Bölting, Moore and Rhodes).

Aufgrund der genannten Schwierigkeiten wurden strukturelle und qualitative Variable in solche quantitative Wirkungsanalysen nicht aufgenommen. Insgesamt dürfte eine Art "trade off" zwischen einerseits methodischer Strenge in Bezug auf das Zurechnungsproblem und andererseits der tatsächlichen Relevanz und Aussagekraft der einbezogenen Variablen für die Regionalentwicklung bestanden haben.

Wir haben oben zu zeigen versucht, daß es vielfach qualitative oder strukturelle Charakteristika aufgrund von Veränderungen der allgemeinen Rahmenbedingungen waren, die den unbefriedigenden Erfolg von - im engeren Sinne möglicherweise durchaus "wirksamen" - Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik bedingt haben. Diese wurden aber von der Regionalwissenschaft und auch der Regionalpolitik bisher kaum explizit berücksichtigt und daher auch in die Erfolgskontrollen nicht einbezogen.

Mit anderen Worten, sowohl die Regionalpolitik als auch deren Erfolgskontrolle haben bisher nur einen Teilausschnitt (u.zw. den quantitativ erfaßbaren und vorwiegend kurzfristig wirksamen) eines wesentlich komplexeren Wirkungsgefüges der Regionalentwicklung erfaßt. Sie haben vor allem die durch die Internationalisierung der Wirtschaft in den letzten Jahren besonders relevant gewordenen qualitativen und strukturellen Transformationen außer Acht gelassen, die mittel- und langfristig nachhaltige Auswirkungen auf die Regionalentwicklung besitzen.

Dies geschah zum Teil, weil diese Transformationen allgemein erst in den letzten Jahren breitere Aufmerksamkeit erlangten, zum Teil wegen der Schwierigkeit der Operationalisierbarkeit solcher qualitativer und struktureller Variablen, sowie wegen der weitgehenden Verhaftung von Regionalwissenschaft und Regionalpolitik in dem von der neoklassischen Ökonomie vorgegebenen Begriffs- und Methodengebäude.

Dies hat jedoch, wie erwähnt, auch datenbedingte und methodische Gründe. Die erforderlichen differenzierten und mitunter schwer quantifizierbaren Daten stehen in vielen Ländern aus den statistischen Großzählungen noch nicht zur Verfügung und die für deren Analyse erforderlichen Methoden sind mitunter komplex und noch wenig getestet. Andererseits muß aber berücksichtigt werden, daß die Auswahl der statistisch zu erhebenden Daten und der erforderlichen Methoden in hohem Maße von den Fragestellungen abhängt, die von politischen Entscheidungsträgern, aber auch Wissenschaftern, systematisch verfolgt werden. Dem Bewußtmachen dieser neuen Fragestellungen und der ihnen zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen kommt daher große Bedeutung zu.

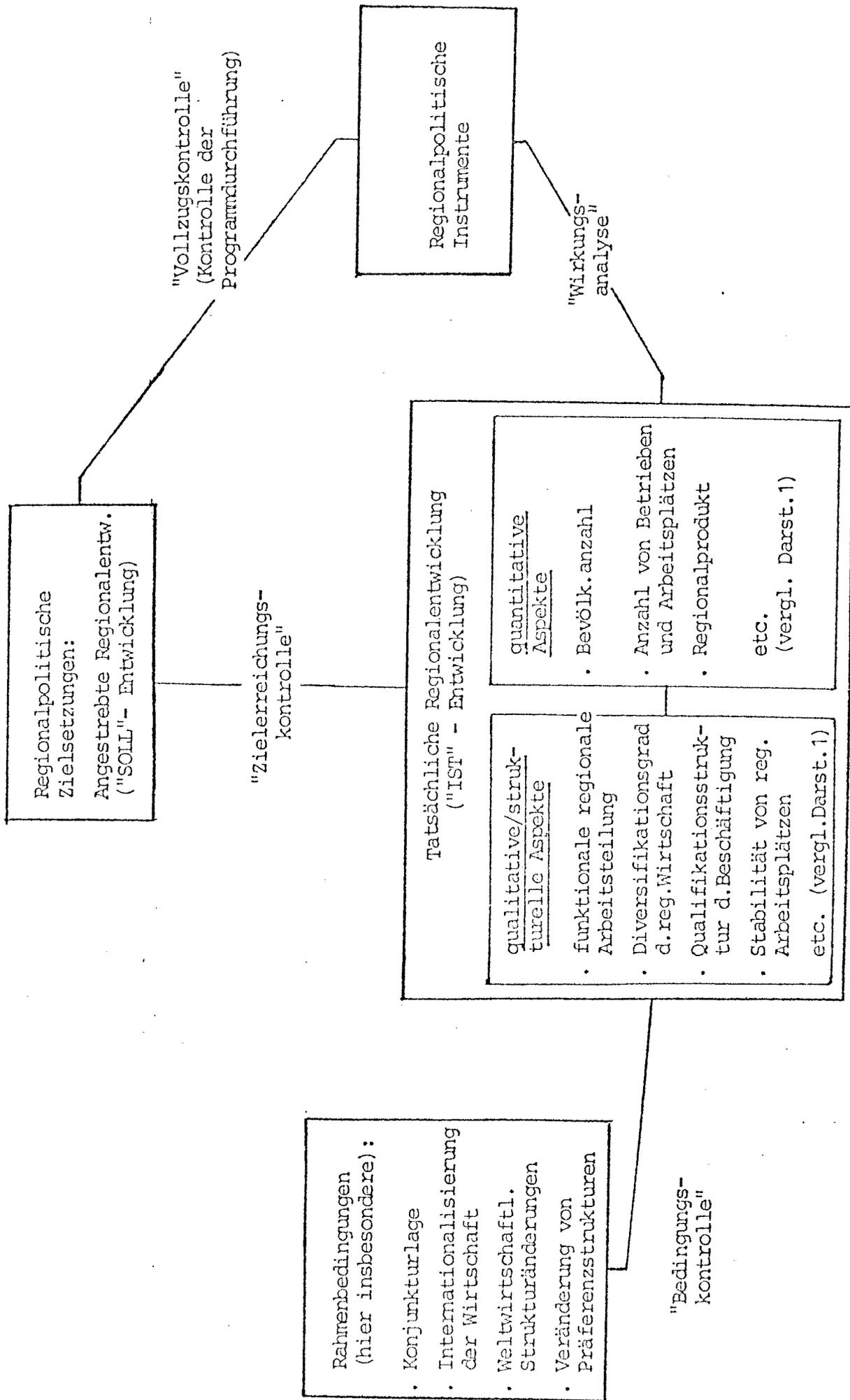
In Zukunft sollte sich die Regionalforschung aber auch die Regionalpolitik und deren Erfolgskontrolle unseres Erachtens daher - in Ergänzung zur Analyse aggregierter Variablen mit quantitativen Methoden - in stärkerem Maße auf die Analyse dieser genannten qualitativen und strukturellen Veränderungen konzentrieren, auch wenn die Wirkungen der regionalpolitischen Instrumente auf diese Veränderungen (Wirkungsanalyse im engeren Sinne) nicht exakt quantifiziert werden können.

Instrumentwirkungen auf diese qualitativen und strukturellen Veränderungen könnte man versuchen abzuschätzen durch theoretische Ansätze und empirische Analysen auf der Mikroebene (Untersuchung der Bedeutung einzelner regionalpolitischer Instrumente für raumrelevante Entscheidungen bestimmter Typen von Unternehmungen/Haushalte) und durch eine systematischere Untersuchung der Auswirkungen einzelner Instrumente auf Veränderungen regionaler qualitativer und institutioneller Bedingungen im wirtschaftlichen (insbesondere betrieblichen) Bereich, auf dem Arbeitsmarkt, im Bereich der öffentlichen Verwaltung und der baulichen und natürlichen Umwelt (vgl. Darst. 1).

Darst. 1: Beispiele quantitativer, qualitativer und struktureller Variable in der Regionalentwicklung

	Quantitative (meist regional aggregierte) Variable	Qualitative Variable	Strukturelle Variable
Bereich der Wirtschaft (Betriebe)	<ul style="list-style-type: none"> - Anzahl von Betrieben/Arbeitsplätzen - Regionalprodukt - Investitionsvolumen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sektorale Wachstumscharakteristika - Verteilung betriebl. Teilfunktionen (Informationsverarbeitung, Entscheidung, Forschung-Entwicklung, Planung, Vertrieb und Finanzierung Routineproduktion) - Verteilung auf Stufen im Produktzyklus - Innovationskapazität (z.B. Anteil der F+E-Aufwendungen, Zahl der zur Anwendung gelangten Produkt- u. Prozeß-Innovationen) - Externer "Expositionsgrad" wirtschaftlicher Aktivitäten - Grad regionaler Zuliefer-, Service- und Absatzverflechtungen, - Fluktuationsrate (Öffnung/Verlagerung/Schließung) v. Betrieben bzw. betrieblichen Teilfunktionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vertikale Arbeitsteilung zwischen Regionen - Funktionelle Außenabhängigkeit von grenzüberschreitenden Unternehmensorganisationen
Arbeitsmarkt-Bereich	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigungsniveau - Arbeitslosenrate - Stellenandrangrate - Wanderungsbilanz 	<ul style="list-style-type: none"> - Sektoraler Diversifikationsgrad regionaler Arbeitsplätze - Verteilung der Arbeitsplätze nach der Qualifikationsstruktur - Fluktuationsrate der Arbeitsplätze - qualitative Struktur d. Wanderung 	<ul style="list-style-type: none"> - Regional segmentierte Arbeitsmärkte - Grad organisatorischer Außenabhängigkeit region. Arbeitsplätze
öffentlichlicher Finanz- u. Verwaltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzkraft regionaler öffentlicher Körperschaften - öffentliches Investitionsvolumen in der Region - Versorgungsgrad mit öffentlichen Einrichtungen u. Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Verteilung öffentl. Einnahmen und Ausgaben auf einzelne Verwaltungsebenen - Konzentrationsgrad d. regionalen Steueraufkommens auf einzelne Steuerquellen (Einkommensarten, Branchen, Betriebe, etc.) - Ausmaß innerregionaler Multiplikatoren öffentlicher Investitionen - Räumliche Verteilung (Inzidenz) öffentlicher Aufträge übergeordneter Verwaltungsebenen - Grad der Anpassung öffentlicher Dienstleistungen u. Infrastruktureinrichtungen an spezifische regionale Bedürfnisse 	<ul style="list-style-type: none"> - Grad d. Zentralisierung öffentlicher Mittel (Unitarisierungsgrad) - Regionale Abhängigkeit von externen öffentl. Zuschüssen
Umweltbereich		<ul style="list-style-type: none"> - Erhaltungsgrad erneuerbarer und nicht-erneuerbarer regionaler natürlicher Ressourcen - Grad der Umweltbelastung - Grad der Erhaltung eines integrierten Orts- und Landschaftsbildes 	

Darst. 2: SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DER REGIONALPOLITISCHEN ERFOLGSKONTROLLE¹⁾



¹⁾ Bezüglich der Begriffe "Zielerreichungskontrolle", "Vollzugskontrolle" und "Wirkungsanalyse" vergl. Hembach (1980).

LITERATURVERZEICHNIS

- Ashcroft, B., 1978, The evaluation of regional economic policy: The case of the United Kingdom; Studies in Public Policy 12, University of Strathclyde.
- Ashcroft, B. and Taylor, J., 1978, The effect of regional policy on the movement of industry in Great Britain. In: MacLennan D. and Parr J. (eds.), Regional Policy in Britain, Martin Robertson, Oxford.
- Bade, F.J., 1979, Funktionale Aspekte der regionalen Wirtschaftsstruktur. Internationales Institut für Management und Verwaltung, IIM-dp 79/91, Berlin.
- Bölting, H.M. 1976, Wirkungsanalyse der regionalen Wirtschaftspolitik, Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster.
- Britton, J.N.H., 1974, Environmental Adaption of Industrial Plants: Service Linkages, Locational Environment and Organization. In: Hamilton, ed., 1974.
- Buttler, F., Gerlach K. und Liepman, P., 1977, Grundlagen der Regionalökonomie, Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg.
- Esman, J.Milton, 1977, Ethnic Conflict in the Western World, Cornell University Press, London.
- Ewers, H.J., Wettmann, R., Kleine J., Krist, H. und Bade, F.J., 1980, Innovationsorientierte Regionalpolitik. Schriftenreihe "Raumordnung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 6.042, Bad Godesberg.
- Fröbel, F., Heinrichs, J. und Kreye, O., 1977, Die Neue Internationale Arbeitsteilung - Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und Industrialisierung der Entwicklungsländer, Rowohlt, Reinbeck bei Hamburg.
- Frost, M., and N.Spence, 1981, "Unemployment, Structural Economic Change and Public Policy in British Regions", Progress in Planning, Vol.16, Part 1, pp.1-103, Pergamon Press, Oxford.
- Fürst, D., und Zimmermann, K., 1973, Standortwahl industrieller Unternehmen: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Gesellschaft für Strukturentwicklung, Köln.
- Gerlach, K. und Liepmann, P., 1972, Konjunkturelle Aspekte der Industrialisierung peripherer Regionen - Dargestellt am Beispiel des ostbayrischen Regierungsbezirks Oberpfalz. In: Jahrbuch f. Nationalökonomie und Statistik, Bd. 187, S.1-21, Stuttgart.
- Glickman, N.J. and McLean Petras, E. 1981, "International Capital and International Labor Flows: Implications for Public Policy", Paper read at a Conference on Structural Economic Analysis in Time and Space at Umea, Sweden, June 1981.

- Gyllström, B., 1982, "International integration, transnational corporations and developing countries" Entwurfs-
paper für das Symposium "Division of Labour, Specialization and Technical Development" in Linköping, Schweden, 1982.
- Hamilton, I.F.E., 1974, Spatial Perspectives on Industrial Organization and Decision Making, John Wiley & Sons, London.
- Hamilton, I.F.E., 1976, "Multinational Enterprise and the European Economic Community", Tijdschrift voor Econ.enSoc.Geografie 67, H.5, S.258-278.
- Hansen, N.M. (ed.), 1974, Public Policy and Regional Economic Development, Ballinger Publ.Company, Cambridge, Mass.
- Hembach, K., 1980, Der Stellenwert von Wirkungsanalysen für die Regionalpolitik, Frankfurt/Main.
- Hess, W., 1979, Regional- und Raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen von Bund und Kantonen, Hauptverlag, Bern.
- Hollenstein H. und Loertscher R., 1980, Die Struktur- und Regionalpolitik des Bundes. Kritische Würdigung und Skizze einer Neuorientierung, Verlag Ruegger, Diessenhofen.
- Hymer, St., 1972, Multinationale Unternehmen und das Gesetz der ungleichen Entwicklung. In: Senghaas, Hrsg., 1972, Imperialismus und strukturelle Gewalt. Analysen über abhängige Reproduktion, Suhrkamp, Frankfurt/Main.
- ICIDI, 1980, Independent Commission on International Development Issues, North-South: A Programme for Survival, Pan Books, London.
- Interdisziplinäres Institut für Raumordnung (IIR), 1982, Entwicklung peripherer Gebiete in Österreich - Zwischen großräumiger Arbeitsteilung und integrierter regionaler Entwicklung (Projektbericht), Wirtschaftsuniversität Wien, Projektleitung: W.Stöhr.
- Jann, W. und Kronenwett, E., 1979, Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems der Bundesrepublik Deutschland, untersucht am Beispiel strukturschwacher Räume, Speyrer Forschungsbericht 9.
- Kohler, H. und Reyher, L., 1975, Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf den Arbeitsmarkt des Regierungsbezirkes Niederbayern nach kreisfreien Städten, Landkreisen und Arbeitsamtsbezirken. Beiträge der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Krumme, G., 1981, "Corporate Organization and Regional Development in the American Federal System: Theory and Policy Perspectives" in Hoffman, G.W. (ed.) Federalism and Regional Development, Univ.of Texas Press, Austin.

- Leigh, R. and North, D.J., 1978, Regional Aspects of Acquisition Activity in British Manufacturing Industry. In: Regional Studies, Vol. 12, S.227-246.
- Liepitz, A., 1977, Le Capital et son Espace, Maspero, Paris.
- Marshall, J.N., 1978 a, Corporate Organization and Regional Office Employment. Centre for Urban and Regional Development Studies of the University of Newcastle upon Tyne, Discussion Paper No.20.
- Marshall, J.N., 1978 b, Ownership, Organization and Industrial Linkage. Centre for Urban and Regional Development Studies of the University of Newcastle upon Tyne, Discussion Paper No.22.
- Massey, D., 1979, In What Sense a Regional Problem ? In: Regional Studies, Vol.13, S.233-243.
- Massey, D. and Meegan, R.A., 1979, The Geography of Industrial Reorganisation. Progress in Planning, Vol.10, Part 8, Pergamon Press, Oxford.
- Mettler-Meibom, B.E., 1979, Internationalisierung der Produktion und Regionalentwicklung: Elsaß und Lothringen als Beispiele. Campus Verlag, Frankfurt/New York.
- Molle, W. et al., 1980, Regional Disparity and Economic Development in the European Community, Saxon House, Farnborough.
- Moore, B. and Rhodes J., 1973, Evaluating the effect of British regional economic policy. Economic Journal 83, pp.87-110.
- Moore, B. and Rhodes J., 1977, Evaluating the economic effects of regional policy. In OECD, 1977, Paris.
- Müller, K., 1981, Wirtschaftlicher Strukturwandel und räumliche Entwicklung. Fallstudien-Ergebnisse zum Ausmaß sowie zu den Ursachen und Wirkungen funktionaler Konzentration in der Schweiz, Haupt-Verlag, Bern.
- Nuppau, H., 1974, Wirkungen der Zonenrandförderung, Hamburg.
- OECD, 1977, Methods of measuring the effects of regional policies, Paris.
- Ohlsson, L., 1977, Assessing Swedish Regional Policy. In: OECD, 1977, Paris.
- ÖROK, 1981, Österreichisches Raumordnungskonzept - Entwurf, Wien.
- Recker, E., 1977, Erfolgskontrolle Regionaler Aktionsprogramme durch Indikatoren, Forschungen zur Raumentwicklung, Bd.6, Bonn.
- Sant, M., 1974, Regional Policy and Planning for Europe, Lexington, Westmead.

- Smith, I.J., 1978, Ownership Status and Employment Changes in Northern Region Manufacturing Industry 1963-1973. Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle upon Tyne, Discussion Paper No.7.
- Spehl, H., Töpfer, K. und Töpfer P., 1975, Folgewirkungen von Industrieansiedlungen. Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn.
- Stark, J., 1978, Regionalpolitik im ländlichen Raum, Stuttgart.
- Stöhr, W., 1981, Alternative Strategien für die integrierte Entwicklung peripherer Gebiete bei abgeschwächtem Wachstum. In: DISP, Nr.61, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich.
- Stöhr, W. and Tödtling F., 1977, Spatial Equity - Some Antitheses to Current Regional Development Doctrine. In: Papers of the Regional Science Association, Vol.38/1977, S.33-53.
- Stöhr, W. and Tödtling, F., 1978, An Evaluation of Regional Policies - Experiences in Market and Mixed Economies. In: Hansen, N., ed., Human Settlement Systems: International Perspectives on Structure, Change and Public Policy, Ballinger, Cambridge/Mass.
- Tarrow, S., P.J.Katzenstein u.L.Graziano (eds.), 1978, Territorial Policies in Industrial Nations, Praeger Publishers, New York.
- Thoss, R., 1977, Identification and measurement of the effects of Regional Policy in the Federal Republic of Germany. In: OECD 1977.
- Tödtling, F., 1981, Organisatorischer Status von Betrieben und Arbeitsplatzqualität in peripheren und entwicklungsschwachen Gebieten Österreichs. Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien, Interdisziplinäres Institut für Raumordnung, Stadt- und Regionalentwicklung (durchgeführt im Zusammenhang mit IIR 1982).
- Törnqvist, G.E., 1973, Contact Requirements and Travel Facilities - Contact Models of Sweden and Regional Development Alternatives in the Future. In: Pred, A. and Törnqvist, G., Systems of Cities and Information Flows, Lund Studies in Geography, No.38.
- Vanhove, N. and Klaasen, L., 1980, Regional Policy - A European Approach. Saxon House, Westmead.
- Westaway, J., 1974. The Spatial Hierarchy of Business Organisations and its Implications for the British Urban System. In: Regional Studies, Vol. 8, No.1, S.145-155.
- Wolf, F., 1974, Effizienz und Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung: Ergebnisse einer Untersuchung in Hessen. Wiesbaden: Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft.

Yuill, D., Allen K., Hull Ch., (eds.) 1980, Regional Policy in the European Community - The Role of Regional Incentives, Croom Helm, London.