

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN
Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Gießen • Licher Str. 66 • Tel: 0641-702-5145 • Fax: 0641-702-5148

Regionalentwicklung und Armut:

**Theoretische Grundlagen einer regional-
orientierten Politik der Armutsbekämpfung
unter besonderer Berücksichtigung Chinas**

von

Martin Diehl und Hans-Rimbert Hemmer

No. 21

Gießen, Juli 1996

Mit den Entwicklungsökonomischen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Verfasser zu wenden. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

ISSN 1430-6298

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| INHALTSVERZEICHNIS | II |
| 1 VORBEMERKUNGEN..... | 1 |
| 2 ZUR NOTWENDIGKEIT EINER REGIONALSPEZIFISCHEN MESOÖKONOMIK | 1 |
| 3 DETERMINANTEN DER ARMUT AUF DER (REGIONALEN) MESOEBENE | 4 |
| 3.1 Grundlagen | 4 |
| 3.2 Regionale Leistungseinkommen | 7 |
| 3.3 Regionale Transfereinkommen..... | 11 |
| 3.4 Regionaler Zugang zu öffentlichen Gütern | 12 |
| 4 REGIONALPOLITISCHE ANSATZPUNKTE DER ARMUTSBEKÄMPFUNG..... | 13 |
| 4.1 Vorbemerkungen..... | 13 |
| 4.2 Ordnungspolitische Prinzipien in der Verteilungspolitik | 14 |
| 4.3 Idealtypische und realtypische Abgrenzungen von Regionen..... | 15 |
| 5 EMPIRISCHE SITUATION IN CHINA..... | 18 |
| 5.1 Allgemeine ökonomische Situation..... | 19 |
| 5.2 Interregionale Abgrenzung und armutspolitische Implikationen..... | 19 |
| 5.3 Verletzung des Prinzips der Subsidiarität | 21 |
| 5.4 Empirische Belegung der Determinanten der Armut auf der Mesoebene | 23 |
| 6 ZUSAMMENFASSUNG..... | 27 |
| ANHANG A DATEN ÜBER DIE VR CHINA IM JAHRE 1994 | III |
| LITERATURVERZEICHNIS | IV |

1 Vorbemerkungen

(1) Ungleichverteilungen von Wohlstand und Armut treten nicht nur im internationalen, sondern auch innerhalb einzelner Länder im interregionalen Vergleich auf. Innerhalb der einzelnen Länder zeigt sich zudem oftmals eine Konzentration der absolut armen Menschen auf einzelne Regionen. Dieses Phänomen ist nicht neu,¹ aber von aktueller Bedeutung, da im Zuge des ordnungspolitischen Transformationsprozesses² in vielen Ländern zumindest in den ersten Transformationsphasen meist ein spürbarer Anstieg der Zahl der absolut Armen erfolgt. Die gleichzeitige regionale Konzentration dieser Armutszunahme kann sich durchaus als Sprengsatz für die Fortsetzung der Reformpolitik erweisen. Insofern ist die Analyse der Ursachen dieser regional ungleichen Entwicklung sowie die Erarbeitung geeigneter Gegenmaßnahmen von hoher Bedeutung für die Transformations- und Entwicklungspolitik. Der vorliegende Aufsatz versucht, hierzu einen Beitrag zu leisten. Zur empirischen Untermauerung der einzelnen Aussagen wird dabei ein Akzent auf die VR China gelegt, in der derzeit erhebliche regionale Disparitäten vorliegen.

(2) Zunächst wird (im Kapitel 2) die Notwendigkeit einer regionalspezifischen mesoökonomischen Betrachtung begründet. Im Anschluß daran erfolgt eine Systematisierung der Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene aus ökonomischer Sicht (Kapitel 3). Daran anknüpfend werden zentrale regionalpolitische Ansatzpunkte einer Armutsbekämpfung erörtert (Kapitel 4), bevor der Rückgriff auf einige empirische Daten über die regionalökonomische Situation in der VR China Aufschlüsse über die Gültigkeit des hier aufgestellten Analyserasters und der aus ihm abgeleiteten wirtschaftspolitischen Folgerungen geben soll (Kapitel 5). Das Schlußkapitel (Kapitel 6) faßt die Ergebnisse zusammen.

2 Zur Notwendigkeit einer regionalspezifischen Mesoökonomik

(1) Unter Mesoökonomik versteht man jenen Zweig der Wirtschaftswissenschaften, der als Erkenntnisobjekt die ökonomischen Tatbestände und Zusammenhänge einer Gruppe von Akteuren (Individuen und/oder Organisationen) untersucht, die ihrerseits aber nur eine Teilmenge der zugrundeliegenden Volkswirtschaft(en) darstellen. Diese sicherlich nicht immer trenn-

¹ Vgl. Hemmer 1988: 587 ff.

scharfe Definition kann sich sowohl auf sektorale als auch auf räumliche Teilmengen der zugrundeliegenden Volkswirtschaft(en) beziehen:

- Die sektorale Mesoökonomik untersucht sogenannte Wirtschaftsbereiche, die sich nach Art oder Objekt der Verrichtung ökonomischer Tätigkeiten voneinander unterscheiden (z.B. Landwirtschaft, Industrie, Handwerk); aus ihr resultieren verschiedene sektorale Wirtschaftstheorien und -politiken.
- Die regionale Mesoökonomik untersucht in enger Anlehnung an die Wirtschaftsgeographie verschiedene geographisch voneinander abgegrenzte Teilräume; aus ihr resultieren verschiedene Theorien regionaler Wirtschaftsentwicklung sowie daraus abgeleitete regionale Wirtschaftspolitiken.³

(2) Bekanntlich untersucht die Mikroökonomik die wirtschaftlichen Entscheidungen der kleinsten Einheiten (Individuen, Unternehmen), die Makroökonomik nimmt die aggregierte Betrachtung über alle Haushalte, Unternehmen, etc. vor. Eine weitere zwischen der Mikro- und der Makroebene liegende Analyse läßt sich nur dann rechtfertigen, wenn es ökonomische Phänomene gibt, deren Wirkungen bzw. Wirkungsintensitäten sich mit der regionalen Reichweite verändern, so daß mikro- und makroökonomische Sicht gemeinsam nicht alle ökonomischen Aspekte erfassen können.

(3) Ein solches Phänomen findet sich in den sogenannten Standortfaktoren, die zwischen den verschiedenen Regionen ungleich verteilt und immobil, d.h. standortgebunden sind. Sie bewirken regionale Besonderheiten und können zu ökonomischen regionalen Polarisationen führen, bei denen eine Region in Folge der interregionalen Wirtschaftsverflechtungen zu Lasten der anderen Region expandiert.⁴ Ökonomische regionale Polarisierung ergibt sich aus einem Übergewicht der zentripetalen (Entzugs- oder Agglomerationseffekte) über die zentrifugalen (Ausbreitungseffekte) Kräfte.⁵ Als zentripetale Kräfte listet z.B. Krugman⁶ natürliche Standortvorteile, Marktgrößenvorteile und technologische externe Effekte auf. Als zentrifu-

² Hierzu kann man im vorliegenden Zusammenhang auch die im Zuge von Strukturanpassungsprogrammen vollzogenen Reformen zählen.

³ Zwischen den beiden Varianten mesoökonomischer Analyse - der Struktur- oder Industrietheorie sowie der Regionaltheorie - bestehen jedoch vielfältige Interdependenzen; vgl. Markusen 1995.

⁴ Dieser Zusammenhang zwischen Standorttheorie und regionaler Wachstumstheorie wird in der regionalwissenschaftlichen Literatur überwiegend anerkannt. Vgl. Schätzl 1992: 187 ff.

⁵ Vgl. Schätzl 1992: 154 ff.

⁶ Vgl. Krugman 1995: 242 ff.

gale Kräfte unterscheidet er ausdrücklich zwischen Nicht-Marktkräften (wie Umweltverschmutzung und Überfüllungsproblemen) und Marktkräften, die Ausbreitungswirkung haben.

(4) In einem statischen Modell kommt die Polarisierung zustande, wenn die auf unterschiedlichen Ausstattungen mit Standortfaktoren beruhenden Differenzen zwischen Regionen nicht durch interregionale Mobilität der anderen Produktionsfaktoren in Richtung auf die zurückgebliebene Region ausgeglichen (wie es die meisten neoklassischen Modelle unterstellen), sondern durch eine Migration in entgegengesetzter Richtung verstärkt werden.⁷ Auf einem vollkommenen Markt, auf dem es keine Transport- und Transaktionskosten raumüberbrückender Interaktionen gibt und die Produktion nicht unter den Bedingungen steigender Skalenerträge oder Grenzerträge einzelner Produktionsfaktoren stattfindet, sind interregionale Disparitäten nicht zu erklären. Der Vorteil eines Standortes könnte von jedem beliebigen Raumpunkt aus genutzt werden, oder er wird egalitär über vor- bzw. nachgelagerte Märkte weitergegeben. Unter diesen Annahmen gibt es keine lokalisierten Ressourcen; alle Ressourcen sind ubiquitär.⁸

In der Realität läßt sich jedoch eine Fülle von Mobilitätshemmnissen beobachten, die in Form von Transportkosten die physische Mobilität von Gütern und Faktoren einschränken, in Form von Transaktionskosten raumüberbrückende Interaktionen der beteiligten Akteure verteuern oder in Form steigender Skalen- oder Grenzerträge ökonomische regionale Agglomerationswirkungen auslösen. Erst die Existenz dieser natürlichen oder politischen Mobilitätshemmnisse läßt aus natürlichen und marktbedingten Standortvorteilen eine Agglomerationstendenz der wirtschaftlichen Aktivität an bestimmten Orten werden. Dann können jedoch nahezu alle produktionsrelevanten Größen zum Zustandekommen von Polarisierungen beitragen - bei der unterschiedlichen regionenspezifischen Ausstattung mit Sach- und Humankapital angefangen über divergierende Umweltbedingungen bis hin zu Unterschieden bei wichtigen Institutionen (kodifizierte wie auch nicht-kodifizierte, wie bspw. sprachliche, ethnische und kulturelle Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns). Alle diese Größen sind in der Realität nur bedingt mobil bzw. erschweren die Mobilität anderer Größen.

(5) Bei dynamischer Betrachtung ist zusätzlich zu berücksichtigen, inwieweit sich durch die jeweilige regionenspezifischen Rahmenbedingungen unterschiedliche Bestandsveränderungen in den produktionsrelevanten Größen ergeben. Auch in bezug auf diesen Aspekt liegen mit-

⁷ Vgl. Hemmer 1988: 593 ff.

⁸ Vgl. Ritter 1991: 28 f.

unter erhebliche Differenzen zwischen einzelnen Regionen vor, die sich nicht durch Mobilität anderer Faktoren kompensieren lassen. Hierzu liefert in jüngerer Zeit vor allem die „Endogene Wachstumstheorie“ interessante neue Einsichten in regionalökonomische Zusammenhänge (insbesondere in das Entstehen regionaler Polarisationen), die bei einer ausschließlich makroökonomischen Betrachtungsweise nicht erklärt werden können.⁹

(6) Neben dieser theoretischen Rechtfertigung stellt auch die Existenz von Regionen in Form administrativer Einheiten ein pragmatisches Argument für eine regionalspezifische Mesoökonomik dar. Vielfach sind souveräne Staaten in administrative Regionen unterteilt, so daß Daten über die ökonomische Situation regionenspezifisch aufbereitet und wirtschaftspolitische Institutionen regional organisiert sind. Sofern keine vollkommene ökonomische Homogenität zwischen den Regionen vorliegt, bietet sich in diesen Fällen eine regionalspezifische mesoökonomische Betrachtung an. Die gegebene Disaggregation der Daten sowie Nutzung der gegebenen Institutionen für wirtschaftspolitische Maßnahmen dürften dann Vorteile gegenüber der reinen Makrosicht und Makroökonomik aufweisen.¹⁰

3 Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene

3.1 Grundlagen

(1) Das hier angesprochene Phänomen der „Regionalisierung von Armut“ umfaßt sowohl den Aspekt der absoluten als auch der relativen Armut:

- Eine Region ist absolut arm, wenn die aggregierten verfügbaren Einkommen nicht ausreichen, um für die Bevölkerung der Region einen minimalen Lebensstandard (im Sinne der Grundbedürfnisdefinition) zu sichern, der Nahrung, Kleidung, Wohnung sowie Zugang zu Erziehung, Gesundheitsleistungen und Wasserversorgung enthält.¹¹

⁹ Zur Vertiefung dieser Überlegungen sei auf die einschlägige Literatur verwiesen. Vgl. bspw. Wilhelm 1996.

¹⁰ Diese Notwendigkeit, institutionelle Aspekte sowie die Datenverfügbarkeit bei der regionalen Abgrenzung zu berücksichtigen, wurde in der Literatur bereits in den siebziger Jahren umfassend erläutert. Vgl. Friedmann 1979; Weitz 1979: 85 sowie Glasson 1975: 39 f.

¹¹ In Anlehnung an World Bank 1990: 26.

- Eine Region ist relativ arm, wenn ihr aggregiertes verfügbares Einkommen so stark von dem anderer Regionen abweicht, daß eine unannehmbare Benachteiligung die Folge ist.¹²

(2) Es darf nicht übersehen werden, daß innerhalb einzelner Regionen gleichzeitig absolute und relative Armutsphänomene bestehen können. So könnte man jede einzelne Region wieder in Subregionen unterteilen, um dort dieselben Betrachtungen wie bei der regionenbezogenen Analyse anzustellen. In letzter Konsequenz würde die Betrachtung auf der Mikroebene landen.¹³ Armut betrifft letztlich immer einzelne Menschen; Regionen sind als „von Armut Betroffene“ immer nur Fiktionen, die lediglich mit dem Ziel gebildet werden, auf die Bedeutung bestimmter Determinanten der Armut hinzuweisen, die regional divergierende Phänomene darstellen.

(3) Zudem vermischt sich in regionaler Betrachtung das Problem der absoluten mit der relativen Armut. Folgende Konstellation ist nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch empirisch zu beobachten: Zwar sind einzelne Regionen bei aggregierter Betrachtung im Sinne obiger Definition nicht absolut arm; dennoch leben (als Folge starker Ungleichheiten) viele absolut Arme dort. Rechnerisch wäre die Beseitigung der absoluten Armut zwar möglich; sie würde aufgrund der Interdependenzen zwischen Effizienz und Verteilungsposition aber zu einer Verschärfung der bestehenden interregionalen relativen Armut der ganzen Region (im Vergleich zu anderen Regionen) führen. In diesem Falle sind die (regionalen) mesoökonomischen Determinanten der Einkommenserzielung der gesamten Region mit verantwortlich für die absolute Armut von Teilen der regionalen Bevölkerung. Diese und weitere vielfältige Vermischungen der verschiedenen Formen der Armut (absolute versus relative; objektive versus subjektive; transitorische versus permanente) bleiben in der folgenden Diskussion jedoch weitgehend unbeachtet, um die regionalen Determinanten der Armut auf der Mesoebene zu isolieren.

(4) In der entwicklungsökonomischen Literatur sind bereits Klassifikationsansätze der Determinanten der Armut auf der Mikroebene entwickelt worden.¹⁴ Diese lassen sich hinreichend beschreiben durch die Möglichkeiten der jeweiligen mikroökonomischen Einheit, Einkom-

¹² Ab wann eine „unannehmbare Benachteiligung“ vorliegt, kann allerdings nicht werturteilsfrei festgestellt werden. Da aber die gesamte internationale Armutsdebatte stark normative Züge trägt und eine Vielzahl von Werturteilen impliziert - dies beginnt bereits mit der Definition der Grundbedürfnisse -, sollte dieser Einwand nicht überbetont werden. Die Autoren dieses Beitrages bekennen sich jedenfalls zu ihrer normativ geprägten Sicht.

¹³ Vgl. Hemmer 1995b.

¹⁴ Bspw. von Hemmer 1995a.

men aus dem Leistungsprozeß bzw. aus Transferzahlungen zu erzielen, sowie durch ihren Zugang zu grundbedürfnisrelevanten öffentlichen Gütern.

(5) Etwas komplexer verhält es sich mit den Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene. Zwar ergeben sie sich im Grundsatz als Erweiterung der Determinanten auf der Mikroebene; sie stellen jedoch nicht einfach das Aggregat der Determinanten der Mikroebene dar, da die individuelle Armut auch Ausdruck einer intraregionalen interpersonellen Konzentration der Wohlfahrt sein kann. Mithin könnte theoretisch durch intraregionale Umverteilung die absolute Armut in der Region beseitigt werden, ohne die interregionale relative Armut zu tangieren.

(6) Neben diesem rein quantitativen Aspekt gibt es aber auch qualitative Unterschiede bei der Betrachtung der Determinanten der Armut auf den vertikal unterschiedlichen Ebenen. Diese Unterschiede betreffen

- die Interdependenzen zwischen Effizienz und intraregionaler Distributionspolitik sowie
- die Existenz der oben beschriebenen Mobilitätshemmnisse, die zu interregional divergierenden Entwicklungen führen können.

Da vielfältige Interdependenzen zwischen Effizienz und Distributionspolitik existieren, haben bestimmte Ausprägungen des Verteilungszieles und seiner Durchsetzung auch allokativen Wirkungen, die trotz intraregionaler Verbesserung der Situation der absolut Armen zu einer Erhöhung der relativen interregionalen Armut in Form vergrößerter interregionaler Wohlfahrdifferenzen führen können. Wäre dieses Problem identisch mit dem allgemeinen Zielkonflikt zwischen Allokations- und Distributionsziel in einer Volkswirtschaft (darunter werden in der Regel die Ökonomien souveräner Staaten verstanden), dann gäbe es keine Notwendigkeit für eine separate Theorie regionaler Entwicklung. Wegen der bestehenden Mobilitätshemmnisse können daraus jedoch interregional divergierende Entwicklungen resultieren. Die Determinanten der Armut auf der Mikroebene sind also um die regionenspezifischen Mobilitätshemmnisse zu ergänzen, um zu einem regionenspezifischen System der Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene zu gelangen.

(7) In einer ökonomischen Analyse lassen sich - in Fortentwicklung der mikroökonomischen Armutsdeterminanten - auf der (regionalen) Mesoebene drei grundlegende Ursachengruppen der Armut unterscheiden:

- a) Regionale Armut als Folge unzureichender Einkommen der regionalen Bevölkerung aus dem Produktionsprozeß (= unzureichende regionale Leistungseinkommen).

- b) Regionale Armut als Folge unzureichender interregionaler oder gesamtstaatlicher Transferzahlungen und/oder -leistungen zur Kompensation ungenügender Leistungseinkommen der regionalen Bevölkerung (= unzureichende interregionale Transfereinkommen).
- c) Regionale Armut als Folge eines unzureichenden Zugangs der regionalen Bevölkerung zu den grundbedürfnisrelevanten inter- oder supraregionalen öffentlichen Gütern.

3.2 Regionale Leistungseinkommen

(1) Die Höhe der im Produktionsprozeß erwirtschafteten Leistungseinkommen der regionalen Bevölkerung hängt von der Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen, vom Ausmaß ihrer produktiven Nutzung und von dem realen Nettoentgelt ab, das die Besitzer dieser Ressourcen aufgrund ihrer produktiven Nutzung erhalten.¹⁵

(2) Die regionale Verfügbarkeit über produktiv nutzbare Ressourcen als Determinante der Leistungseinkommen wird davon bestimmt, in welchem Maße einzelne Personen oder Haushalte dieser Region Eigentum an den einkommensrelevanten Produktionsfaktoren (bei einer globalen Betrachtung sind dies Arbeit, Kapital - und zwar sowohl Human- als auch Sachkapital - und natürliche Ressourcen, vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen sowie gewerblich verwendbare Standortflächen, aber auch Wasser- und Waldnutzungsrechte) haben. Dazu gehören lokal in der Region gebundene immobile und mobile Ressourcen¹⁶, die im Eigentum der regionalen Bevölkerung stehen.¹⁷ Für die Einkommenserzielung ist es zunächst unerheblich, ob der Ort der Nutzung innerhalb oder außerhalb der Region liegt, solange das Einkommen der regionalen Bevölkerung zugute kommt (maßgeblich ist somit nicht die Inlandsbetrachtung [regionale BIP-Ermittlung], sondern die Inländerbetrachtung [regionale BSP-Ermittlung]). Der lokal in der Region gebundene Ressourcenbestand erhöht (verringert) sich in der Einkommensrechnung um mobile Ressourcen anderer Regionen (der eigenen Region), die im Eigentum von Personen der eigenen Region (anderer Regionen) gehalten werden. Je geringer die quantitative und/oder qualitative regionale Ressourcenverfügbarkeit auf der Basis solcher Eigentumsrechte ausfällt, desto geringer sind die Chancen der betroffenen Region,

¹⁵ Zu dieser Klassifikation vgl. Hemmer 1995a.

¹⁶ Die Charakterisierung einer Ressource als mobile Ressource ist keine absolute. Die Verfügbarkeit von prinzipiell mobilen Ressourcen nimmt c.p. ab mit der Entfernung zwischen Ressourcen- und Produktionsstandort (Transportkosten) und mit der Höhe der Transaktionskosten interregionaler Interaktion (abhängig z.B. von Sprachbarrieren, Staatsgrenzen, ethnischen Divergenzen).

¹⁷ Bei nicht lokal gebundenen Ressourcen (= Ubiquitäten) ist ein regional begrenztes Eigentumsrecht materiell nicht durchsetzbar und mithin ökonomisch irrelevant.

im Produktionsprozeß ein Einkommen zu erzielen, welches regionale Armut verhindern kann. Tendenziell armutsverschärfend wirken in diesem Zusammenhang die Errichtung politischer Mobilitätshemmnisse gegen den interregionalen Transfer von Eigentumsrechten für Ressourcen aus anderen Regionen.

Neben der Einbeziehung der mobilen Ressourcen ergibt sich als Besonderheit der mesoökonomischen Betrachtung, daß die regionale Verfügbarkeit des Humankapitals durch Lerneffekte aus der regionalen Konzentration bestimmter wirtschaftlicher Aktivitäten erhöht werden kann („*knowledge spillovers*“). Sofern diese technologischen externen Effekte den Humankapitalbestand der regionalen Bevölkerung vermehren, erhöht sich die aggregierte Ressourcenverfügbarkeit der Region. Wiederum ist es unerheblich, ob diese Aktivitäten innerhalb der Region erfolgen oder in anderen Regionen, solange die Humankapitalausstattung von Personen der eigenen Region erhöht wird - etwa, wenn sie in andere Regionen pendeln.

(3) Einkommen als Folge der Verfügbarkeit über produktiv einsetzbare Ressourcen lassen sich nur erzielen, wenn diese auch tatsächlich produktiv genutzt werden. Die formellen Verfügungsrechte über einzelne Ressourcen können auch regional materiell eingeschränkt sein, was die Wahrscheinlichkeit von Armut erhöht. Denkbar sind ressourcenbezogene und ressourcenbesitzerbezogene Beschränkungen sowie eine regionenspezifische zu geringe Arbeitsteilung, die bestimmte verfügbare Ressourcen ungenutzt läßt oder sie suboptimal alloziert. Unter ressourcenbezogenen Beschränkungen sind bspw. ein unzureichender Zugang zu benötigten Komplementärfaktoren einschließlich öffentlicher Güter, wie es beim Fehlen grundlegender Infrastruktureinrichtungen der Fall ist, zu verstehen. Analog zur Betrachtung der Verfügungsrechte sind hier neben den lokal gebundenen auch die mobilen Komplementärfaktoren aus anderen Regionen zu berücksichtigen. Tendenziell wohlstandsmindernd wirken jegliche Mobilitätshemmnisse für die Übertragungsmöglichkeiten von Verfügungsrechten (neben dem für das Eigentumsrecht relevanten Kaufvertrag - siehe Ressourcenverfügbarkeit - sind hier Miet- und Pachtverträge zum Erwerb von Besitz- und Nutzungsrechten an Komplementärfaktoren gemeint). Zu den ressourcenbesitzerbezogenen Beschränkungen zählt z.B. eine eingeschränkte materielle Durchsetzbarkeit der einzelnen Personen bzw. -gruppen formal gegebenen Verfügungsrechte, wie es bei fehlender Rechtssicherheit oftmals der Fall ist.

(4) Werden die regional verfügbaren Ressourcen auch tatsächlich eingesetzt, hängt die Höhe des Leistungseinkommens der regionalen Bevölkerung davon ab, welches reale Nettoentgelt sie durch diese Ressourcennutzung erzielen kann. Zu dessen Bestimmung sind fünf Komponenten aufzuführen: Produktivitätskomponente, Markterlöskomponente, Komplementärfak-

torkostenkomponente, Zwangsabgabenkomponente und Realeinkommenskomponente.¹⁸ Allen fünf Komponenten ist gemein, daß ihre quantitative und qualitative Bestimmung auf der (regionalen) Mesoebene signifikant von der Bestimmung auf der Mikroebene abweicht:

- a) Die *Produktivitätskomponente* bestimmt, welche Erträge (= physische Produktionsergebnisse) aus dem gemeinsamen Einsatz der betrachteten und der komplementär verwendeten Ressourcen resultieren. Regional betrachtet kann dies je nach Größe und Struktur der regionalen Ökonomie und erreichbarer Nachbarökonomien, mit denen aufgrund hinreichender Mobilität Ressourcenaustausch besteht, erheblich differieren. Wichtige regionale Determinanten der Produktivität sind der (meist von der Größe der Ökonomie und ihrer Verflechtungsmöglichkeiten abhängige) Grad der Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie die Existenz von statischen und dynamischen Skaleneffekten (Lernkurven), wobei letztere sowohl unternehmens- als auch branchenspezifisch auftreten können. Treten sie nur unternehmensspezifisch auf, so gibt es ceteris paribus keine Begründung für die Konzentration der betreffenden Aktivität gerade in dieser Region. Denkbare Begründungen mutatis mutandis wären intersektorale externe Effekte oder andere Marktunvollkommenheiten, wie notwendige Konsumentennähe. Treten die dynamischen Skaleneffekte branchenspezifisch auf, ergibt sich ceteris paribus eine sektorale Konzentration in der betreffenden Region aufgrund wachsender Produktivitäten. Zudem ist auch denkbar, daß intraregionale negative externe Effekte zwischen bestimmten Sektoren die Produktivität der verfügbaren Ressourcen in bestimmten Verwendungen mindern. Auch diesbezüglich ist die regionenspezifische Marktgröße und -struktur als wichtigste Determinante zu untersuchen.
- b) Die *Markterlöskomponente* bestimmt, welche Erlöse (= monetäre Bewertung der Erträge) aus dem Verkauf der mit Hilfe der betrachteten sowie komplementärer Ressourcen produzierten Güter und Dienstleistungen auf regioneninternen und -externen Märkten erzielt werden. In diesem Falle ergeben sich in der mesoökonomischen Betrachtung direkte interregionale Interdependenzen. Werden die produzierten Güter und Dienstleistungen ausschließlich auf regioneninternen Märkten (also von Personen der eigenen Region) gekauft, stellt das vermeintliche Auf und Ab der Markterlöskomponente gleichzeitig das Ab und Auf der Komplementärfaktorkosten- bzw. der Realeinkommenskomponente dar.

¹⁸ Bei Eigenverbrauch entfallen die Markterlös- und die Realeinkommenskomponente. Die Erträge gemäß der Produktivitätskomponente müssen zwar weiterhin um die Komplementärfaktorkostenkomponente vermindert werden; anstelle der Realeinkommenskomponente muß jedoch der unmittelbare Wert des Ertrags im Sinne seines Beitrags zur Grundbedürfnisbefriedigung (welche dem hier verwendeten Armutsbegriff zugrundeliegt) ermittelt werden.

Tatsächlich lassen sich regionale Einkommenssteigerungen (bei gleicher Ressourcenverfügbarkeit, -nutzung und -produktivität) nur erreichen, wenn die Markterlöse von Verkäufen an Personen anderer Regionen gesteigert werden. Dies entspricht einer Erhöhung der regionalen *terms-of-trade*, sofern die Kosten für aus anderen Regionen bezogene Komplementärfaktoren gleich bleiben oder sinken. Eine derartige Steigerung der Markterlöse kann zum einen durch ökonomische Integration via Beseitigung von Handelsbarrieren und Erzielen eines Mehrgewinnes aus interregionalem Tausch erfolgen, sofern die Verteilung des Mehrgewinnes zumindest teilweise zugunsten der eigenen Region erfolgt.¹⁹ Zum anderen können die Markterlöse gesteigert werden, wenn Marktmacht oder spezielle Präferenzen für die Produkte der eigenen Region aufgebaut werden. Denkbar ist zum dritten die Diversifikation in Branchen mit höherer Wertschöpfung aufgrund geringerer Wettbewerbsintensität (Rentenumlenkung).

- c) Die *Komplementärfaktorkostenkomponente* bestimmt, welcher Teil der Markterlöse (bei Bezahlung in „*cash*“) oder der Erträge (bei Bezahlung in „*kind*“) an die Besitzer jener Ressourcen abzuführen ist, die komplementär zu den eigenen Ressourcen bei der Produktion sowie im Zusammenhang mit der Durchführung marktbezogener ökonomischer Transaktionen (z.B. im Zusammenhang mit Transporten) eingesetzt und dafür beschafft werden müssen. Die Bestimmung der Kosten für aus anderen Regionen bezogene Komplementärfaktoren erfolgt analog der Bestimmung der Markterlöse für eigene Produkte, die als Komplementärfaktoren von Personen anderer Regionen verwendet werden können. Entscheidend verändert wird die Komplementärfaktorkostenkomponente in der (regionalen) mesoökonomischen Betrachtung allerdings durch die notwendige Einbeziehung der Transportkosten. Für die mobilen Ressourcen, deren regionaler Standort von dem Ort der Produktion differiert, spielen die Transportkosten eine entscheidende Rolle. Die Dienstleistung „Transport von Ressourcen“ geht als Komplementärfaktor in die Produktionsfunktion mit ein und kann bei weiten Wegen signifikant die Höhe der gesamten Produktionskosten bestimmen.²⁰ Analoges gilt für die Transaktionskosten interregionaler Interaktionen. Werden bspw. bestehende Sprachbarrieren durch die Beschäftigung von Übersetzern abgebaut, erhöhen sich die Kosten komplementär bezogener Dienstleistun-

¹⁹ Allerdings kann bei Marktunvollkommenheiten aus dem Abbau dieser Barrieren auch eine Verschlechterung resultieren, wenn bspw. ein Transportschutz für weniger effizient produzierende Anbieter aus der betreffenden Region entfällt. In diesem Fall muß der gesamtwirtschaftliche Effizienzgewinn durch einen regionale Einkommensverlust „bezahlt“ werden.

²⁰ Als Beispiel seien die Transportkosten der Berufspendler genannt.

gen. Werden sie nicht marktlich, sondern durch die Beschäftigung firmeneigener Übersetzer gelöst, müssen zusätzlich Arbeitszeit und mithin Kosten - diesmal in Form von Transaktionskosten - aufgewandt werden. Dies kann als Minderung der Produktivität (Produktivitätskomponente), als Reduzierung des Markterlöses (Markterlöskomponente) oder als Bestandteil der Produktionskosten (Komplementärfaktorkosten) berücksichtigt werden; die Einkommenseffekte bleiben dieselben.

- d) Die *Zwangsabgabenkomponente* bestimmt, welcher Teil des verbleibenden Nettoeinkommens der Ressourcenbesitzer in Form von Zwangsabgaben abgeführt werden muß. Für die Determinanten der Armut auf der Mesoebene muß - falls man sich auf den staatlichen Bereich beschränkt - hierbei unterschieden werden zwischen direkten Steuern und Sozialabgaben für die eigene regionale Gebietskörperschaft und solchen für fremde Gebietskörperschaften bzw. für den Zentralstaat. Ungeachtet eines Finanzausgleiches bzw. interregionaler Transferzahlungen stehen primär die regionalen Steuereinnahmen und Sozialabgaben zur Bekämpfung regioneninterner Armut zur Verfügung.
- e) Die *Realeinkommenskomponente* schließlich bestimmt, welches Realeinkommen die Erlöse (bei monetärem Tausch) bzw. Erträge (bei güterwirtschaftlichem Tausch) nach Abzug der Kompensations- und der Zwangsabgabenkomponente repräsentieren. Intraregional entspricht die Veränderung der Realeinkommenskomponente für Teile der Bevölkerung einem Nullsummenspiel für alle Beteiligten. Interregional hat sie dagegen dieselbe Bedeutung wie eine Veränderung der *terms-of-trade* auf Güterbasis („*net barter terms-of-trade*“) in der Außenwirtschaftstheorie.²¹ Analoge Aspekte ergaben sich bereits hinsichtlich der Markterlös- und der Komplementärfaktorkostenkomponente.

3.3 Regionale Transfereinkommen

(1) Armut kann trotz zu geringer Leistungseinkommen vermieden werden, wenn die Betroffenen Transfereinkommen in einer Höhe beziehen, die gemeinsam mit den Leistungseinkommen ausreicht, um die Grundbedürfnisse befriedigen zu können. Bei einer regionalorientierten Betrachtungsweise geht es entsprechend darum, zu geringe Leistungseinkommen der regionalen Bevölkerung durch interregionale oder gesamtstaatliche Transferzahlungen und/oder

²¹ Ein Anstieg der so definierten *terms-of-trade* entspricht nur ceteris paribus einer Wohlstandsverbesserung. Eine Veränderung an sich ist ohne Blick auf ihre Ursachen nicht pauschal einer Wohlstandsveränderung gleichzusetzen; vgl. Hemmer 1977: 393 ff. - der Einfluß der Zwangsabgabenkomponente sei hier vernachlässigt.

-leistungen zu kompensieren. Derartige Transferleistungen können auf privater und auf staatlicher Basis²² erfolgen.

(2) Ökonomische Gründe für solche Transfers sind - neben dem Versuch, ein bestimmtes gesamtstaatliches Verteilungsziel zu realisieren - Hilfen bei außergewöhnlichen Katastrophen (= Versicherung gegen transitorische Armut), die notwendige Akzeptanz der am Markt erzielten Verteilungsergebnisse und die Entgeltung von anderen nicht-marktlichen Leistungen. Besteht permanente regionenweite absolute Armut, etwa weil die Umweltbedingungen menschliches Leben nicht oder nur bedingt ermöglichen, kann eine Region dauerhaft nur durch unbefristet zu gewährende Subventionen für menschliche Besiedlung zugänglich gemacht werden. Zur Rechtfertigung einer solchen (ordnungspolitisch meist stark kritisierten) Dauersubventionspolitik können aus ökonomischer Sicht die regionale Auslösung externer Effekte sowie die Bereitstellung öffentlicher Güter für den Gesamtstaat (z.B. Forschungsergebnisse über „unzugängliche Gebiete“ oder äußere Sicherheit), aus nicht unmittelbar ökonomischer Sicht bevölkerungspolitische Ziele (z.B. Reduzierung des Bevölkerungsdrucks auf bestimmte Regionen, wie es in Indonesien in Java mit Hilfe des Transmigrationskonzeptes versucht wird, sowie die Erreichung einer bestimmten ethnischen Bevölkerungsmixtur) oder militär- bzw. machtpolitische Zielsetzungen (z.B. Mindestbesiedlung strategisch wichtiger Regionen) angeführt werden.²³

(3) Unabhängig von ihrer möglichen Begründung kann jedenfalls auch das Fehlen ausreichender Transferzahlungen zu regionaler Armut führen.

3.4 Regionaler Zugang zu öffentlichen Gütern

(1) Die dritte Ursachengruppe sieht regionale Armut als Folge eines unzureichenden Zugangs der regionalen Bevölkerung zu den grundbedürfnisrelevanten inter- oder supraregionalen öffentlichen Gütern.²⁴ Sofern öffentliche Güter regional bereitgestellt werden können, kann diese Ursachengruppe nicht auf regionenexterne Gründe zurückgeführt werden, sondern ist

²² Als Beispiel für staatliche interregionale Transferzahlungen sei auf den horizontalen Finanzausgleich, wie er bspw. in Deutschland praktiziert wird, verwiesen; als Beispiel für eine gesamtstaatliche Transferzahlung ließen sich Finanzzuweisungen aus dem Nationalbudget anführen.

²³ Die hiermit angesprochenen Grenzfälle - etwa die Forschungsstation in der Antarktis oder das militärische Sperrgebiet in abgelegenen Bergen - werden in der folgenden Analyse nicht weiter beachtet.

²⁴ Es handelt sich im vorliegenden Zusammenhang um öffentliche Güter mit Konsumcharakter. Die für investive Zwecke benötigten Güter werden bereits im Zusammenhang mit der Komplementärfaktorkostenkomponente bzw. der Ressourcennutzung in 3.2 behandelt.

die Folge einer insgesamt unzureichenden Bereitstellung von öffentlichen Gütern in dieser Region. In bezug auf öffentliche Güter, die von mehreren Regionen gemeinsam oder vom Gesamtstaat bereitgestellt werden müssen - etwa aufgrund von Unteilbarkeiten oder externen Effekten -, kann diese Determinantenkategorie als regionenextern angesehen werden. Je größer eine betreffende Region ist, desto weniger denkbare Fälle von Armut lassen sich jedoch auf diese Gruppe zurückführen. Ein Beispiel ist die kontinuierliche Bereitstellung von Wasser in temporär ariden Gebieten, sofern dazu Stauseen benötigt werden, die auch andere Regionen tangieren oder aufgrund ihrer Größenordnung von der einzelnen Region nicht finanziert werden können.

(2) Mit diesen Ausführungen ist die Erweiterung der Determinanten der Armut auf der Mikroebene zu den Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene abgeschlossen. Jedoch existieren auch auf der Makroebene Ursachen der Armut, die generell als mangelnde Partizipation der Armen an politischen und ökonomischen Prozessen beschrieben werden können. Sie tangieren die Mikro-Ursachen und können regionale Armut hervorrufen, auch wenn die regionalen Ursachen der Armut nicht gegeben sind. Dessen ungeachtet ermöglicht dieses Referenzschema die Erörterung der regionalpolitischen Ansatzpunkte der Armutsbekämpfung.

4 Regionalpolitische Ansatzpunkte der Armutsbekämpfung

4.1 Vorbemerkungen

(1) Versucht man aus dem hier dargestellten Determinantensystem regionaler Armut armutspolitische Folgerungen abzuleiten, so ist zunächst auf eine ordnungspolitische Asymmetrie der oben genannten Ursachengruppen hinzuweisen. Die genannten Determinanten unterscheiden sich in ihrer ökonomischen Bedeutung, zieht man Interdependenzen zwischen Effizienz und Verteilungsposition mit in Betracht.

(2) Zwischen dem Effizienz- und dem Verteilungsziel kann ein mehr oder minder stark ausgeprägter Zielkonflikt vorliegen, dessen Stärke vermutlich mit der Dauer des zugrundeliegenden Zeithorizonts abnimmt: Je kürzer der Zeithorizont, desto größer sind vermutlich die in Effizienzverlusten ausgedrückten Opportunitätskosten regionaler Umverteilungsmaßnahmen - vorausgesetzt, der das Effizienzziel fördernde Preismechanismus funktioniert (wenigstens

einigermaßen). Umverteilungsmaßnahmen, die sich nicht an festgestelltem Marktversagen orientieren, haben dann Effizienzverluste zur Folge.

(3) Dieser Zielkonflikt könnte sich mit zunehmender Länge des Zeithorizonts im Falle von Maßnahmen zur Bekämpfung der absoluten Armut in eine Zielkomplementarität verwandeln, wenn über die Umverteilungsmaßnahmen in erster Linie der produktive Konsum mit seiner investiven Wirkung erhöht wird. Bei der Bekämpfung der relativen Armut dagegen kann der Zielkonflikt erheblich sein und bleiben.

4.2 Ordnungspolitische Prinzipien in der Verteilungspolitik

(1) Zur Verminderung der Effizienzverluste verteilungspolitischer Maßnahmen sind zwei Prinzipien zu berücksichtigen: das Prinzip der Subsidiarität und das Prinzip des Vorranges kausal- vor symptomtherapeutischen Maßnahmen:

- a) Das *Prinzip der Subsidiarität*: Aus der Ordnungs- sowie der Bürokratietheorie ist die prinzipielle Effizienzminderung von bürokratisch gesteuerten Aktivitäten im Gegensatz zu marktdeterminierten Verfahren bekannt. Nach dem Prinzip der Subsidiarität ist eine Gruppe oder Gebietskörperschaft erst dann zum Eingreifen zu verpflichten, wenn die kleinere Einheit (also am Anfang das Individuum) sich nicht selbst helfen kann.
- b) Das *Prinzip des Vorranges kausaltherapeutischer vor symptomtherapeutischen Maßnahmen*: Unter Kausaltherapie können in einer Marktwirtschaft jene Maßnahmen zusammengefaßt werden, die bei gegebenem Marktversagen auf die Erzielung einer „*first best*“- Situation gerichtet sind. Als Symptomtherapie gelten dagegen Eingriffe, die bestimmte Symptome „bekämpfen“ aber nicht die Ursachen (in Form von Marktversagen) zum Gegenstand haben und mithin bestenfalls „*second best*“- Situationen anstreben. Alle rein verteilungspolitisch motivierten Eingriffe, die nicht an einem festgestellten Marktversagen ansetzen, sind somit symptomtherapeutisch.²⁵

(2) Beide Kriterien ermöglichen je nach vorhandener regionaler Armutssituation die Bestimmung der notwendigen regionalpolitischen Maßnahmen. Sie implizieren dabei eine primäre Bekämpfung der Ursachengruppe „geringe Leistungseinkommen“, bevor „Transferzahlun-

²⁵ Diese Prinzipien präjudizieren keineswegs eine Beurteilung bestimmter Maßnahmen. Diese ist abhängig von der jeweiligen Gewichtung allokativer bzw. distributiver Ziele. Die genannten Prinzipien gewährleisten lediglich minimale Verletzung des Effizienzziels durch die vorgenommenen Eingriffe.

gen“ zu erhöhen sind.²⁶ Für „Transferzahlungen“, die symptomtherapeutische Maßnahmen darstellen, sofern sie nicht Entgelt für nicht marktliche Leistungen sind, gilt wiederum das Prinzip der Subsidiarität, da die Effizienzverluste verteilungspolitischer Eingriffe in der Regel mit zunehmender Nähe zwischen betroffener Zielgruppe und durchführender administrativer Einheit abnehmen. Diese Nähe bewirkt ein besseres Erreichen der Zielgruppe („*coverage*“) und geringere Sickerverluste durch Transfers an nicht-transferberechtigte Personen („*leakage*“).²⁷

4.3 Idealtypische und realtypische Abgrenzungen von Regionen

(1) Zur genaueren Bestimmung der Ansatzpunkte regionalpolitischer Armutspolitik muß neben dem Determinantensystem und den beiden ordnungspolitischen Prinzipien der Verteilungspolitik die Abgrenzung der betrachteten Region einbezogen werden. Dabei soll unterschieden werden nach der Abgrenzung in der theoretischen Erörterung einer Regionalpolitik und der in praxi durchsetzbaren administrativen Abgrenzung.

(2) Als idealtypische Abgrenzungskriterien sind das Homogenitäts- oder das Funktionalitätsprinzip denkbar:²⁸

- Nach dem Homogenitätsprinzip werden Regionen aus Raumpunkten (Individuen, Unternehmen, kleinere Gebietskörperschaften) gebildet, welche bezüglich einem oder mehrerer Merkmale vergleichbare Ausprägungen aufweisen. Die betrachteten Merkmale können natürlicher, sozio-kultureller oder ökonomischer Art sein.
- Nach dem Funktionalitätsprinzip werden Regionen aus Raumpunkten gebildet, zwischen denen stärkere (zahlreichere oder vielfältigere) Interdependenzen bestehen als zu Raumpunkten außerhalb der Region. Interdependenzen können dabei in bezug auf natürliche Verbindungen sowie in bezug auf sozio-kulturelle und ökonomische Interaktionen vorliegen.

Realtypisch kommt es jedoch in der Regel zu Regionenabgrenzungen, die keinem der angesprochenen Kriterien genügen, da sie nach bestehender administrativer Gebietsaufteilung vorgenommen wurden.²⁹

²⁶ Die aus Effizienz- und Verteilungsgründen notwendige Bereitstellung inter- und supraregionaler öffentlicher Güter fällt nicht in den Bereich der Regionalpolitik, muß jedoch vorab gewährleistet sein.

²⁷ Vgl. Baker / Grosh 1994: 987 ff.

(3) Damit kausaltherapeutische Maßnahmen der Armutsbekämpfung prinzipiell möglich sind, muß die betrachtete Region nach ökonomischen Kriterien abgegrenzt werden. Hinsichtlich des Homogenitätsprinzips betrifft dies z.B. die ökonomischen Merkmale Sektorstruktur, Produktivität und Präferenzen der Nachfrager. Die an diesen Merkmalen ansetzenden Kausalstrategien, welche die Nutzung der verfügbaren Ressourcen sowie alle Komponenten des realen Nettoentgeltes verändern, gehören in den Bereich der funktionalen Mesoökonomik (Industrie- oder Strukturpolitik) und sollen hier nicht weiter erörtert werden. Die Abgrenzung der Region nach ökonomischem Wohlstand, ohne daß andere ökonomische Eigenarten bestehen, ist dagegen für die vorliegende Betrachtung zirkulär und ermöglicht in der ärmeren Region lediglich symptomtherapeutisches Vorgehen, da die ökonomische Erklärung der regionalen Armut einer regional ausgerichteten Politik vorausgehen muß. In allen Fällen, in denen die regionale Abgrenzung nach Homogenitätsgesichtspunkten erfolgt und keine oder geringe Mobilitätshemmnisse bestehen, verlangt das Subsidiaritätsprinzip die Abwägung der denkbaren regionalpolitischen Maßnahmen mit der Forderung nach Mobilität der regionalen Bevölkerung, wenn dadurch die Erzielung von Leistungseinkommen verbessert werden kann (passive Sanierung).³⁰

(4) Hinsichtlich des Funktionalitätsprinzips kann als ökonomische Interdependenz pauschal die bestehende Mobilität der Güter und Faktoren als Abgrenzungskriterium herangezogen werden. Die Abgrenzung der betrachteten Region nach Mobilität der Faktoren - intraregional hohe Mobilität und interregional niedrige Mobilität - ist die klassische Rechtfertigung der Außenwirtschaftstheorie, die so zwischen gesamtstaatlichen Volkswirtschaften unterschied.³¹ In dem Maße, wie Regionen mit Staaten vergleichbar sind, können auch die Erkenntnisse der Außenwirtschaftstheorie auf die Regionaltheorie übertragen werden. Für den realwirtschaftlichen Bereich müßte dann das Konzept der volkswirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit regional Anwendung finden.³² Für den monetären Bereich ist die nicht gegebene Faktormobilität zwischen verschiedenen Regionen eines der wichtigsten Kriterien für die Abgrenzung opti-

²⁸ Vgl. Hemmer 1988: 591 ff.

²⁹ Man könnte dies auch als Entsprechung zum Funktionalitätsprinzip ansehen, da die Abgrenzung der Betrachtung nach administrativen Interdependenzen erfolgt.

³⁰ Ganz offensichtlich ist dies bei Regionen, die aufgrund homogen schlechter natürlicher Bedingungen für menschliches Leben nicht einmal ein Minimum an Ressourcen bereit halten.

³¹ Daß sich hier die theoretische Abgrenzung der betrachteten Einheit mit der administrativen Einheit deckt, liegt an der historischen Tatsache, daß tatsächlich zwischen den Volkswirtschaften der einzelnen Staaten eine geringere Mobilität der Faktoren herrschte.

³² Vgl. die dergestalt interpretierbaren Darstellungen in Bofinger 1995 und Jerger / Menkhoff 1996.

maler Währungsgebiete, also regionenweiter Protektionszonen, was als Symptomtherapie anzusehen ist. Sie wäre subsidiär insoweit, als sie von der kleineren Einheit (Region) durchgeführt wird. Da sie aber negative externe Effekte auf die anderen Teile des vormals gemeinsamen Währungsgebietes hat, dürfte in praxi die Symptomtherapie der Transferzahlungen vorgezogen werden. Eine Kausaltherapie ist in diesem Falle die Erhöhung der Mobilität, um die regionalen Potentiale der Einkommenserzielung aus dem Leistungsprozeß zu erweitern. Dies ist bei politisch bedingten Mobilitätshemmnissen tendenziell am leichtesten; bei natürlichen Transporthindernissen setzt es die Produktionskosten verursachende Schaffung einer Verkehrsinfrastruktur (wie bspw. von Brücken, Kanälen, Pässen, Tunnel, etc.) voraus. Bei Transaktionskosten interregionaler Interaktionen sind geeignete Institutionen zur Unterstützung dieser Interaktionen zu schaffen. Letzteres muß nicht zwingend als öffentliches Gut staatlich bereitgestellt werden. Oftmals genügt eine katalysatorartige Unterstützung der privaten Bestrebungen, die interregionalen Transaktionskosten entscheidend zu senken. Ist eine hinreichende Mobilitätserhöhung möglich, muß zur Erklärung der Armut auf die Determinanten der Armut auf der Mikroebene zurückgegriffen werden. Damit wird aber der regionalpolitische Ansatz verlassen.

(5) Erfolgt die Abgrenzung der betrachteten Region nach nicht ökonomischen Kriterien, und ergeben sich nicht zufällig regionenspezifische ökonomische Eigenarten, die zugleich Teil der Determinanten der Armut auf der Mesoebene sind, bleibt nur die Möglichkeit symptomtherapeutischer Maßnahmen für die gesamte Region. Neben Formen der Protektion zur Erhöhung der Markterlös- und/oder der Realeinkommenskomponente sowie zur Verringerung der Komplementärfaktorkostenkomponente bieten sich pauschale Transferzahlungen und -leistungen an. Ökonomisch sinnvoller wäre es allerdings, intraregional zu differenzieren, um kausaltherapeutisch und subsidiär vorgehen zu können.

(6) Die realtypische Form der interregionalen Abgrenzung ist die existierende administrative Einheit. Dabei hat die „Administration“ die Aufgabe, die Bereitstellung verschiedener öffentlicher Güter zu organisieren. Aus der Theorie des optimalen Gebietes für die Bereitstellung öffentlicher Güter lassen sich Ansatzpunkte regionalpolitischer Armutsbekämpfung finden. Diese impliziert für die Vielzahl öffentlicher Güter eine oft nicht viel geringere Vielzahl unterschiedlicher Gebietskörperschaften.³³ Betrachtet man das Problem der simultanen Bereit-

³³ Neuere Ergebnisse - vgl. Hochman / Pines / Thisse 1995: 1224 f. - unter Einbeziehung räumlicher Aspekte modifizieren diese Ergebnisse der Theorie des „nicht-räumlichen fiskalischen Föderalismus“ hin zu dem Vorschlag der Bildung von metropolitanen administrativen Einheiten, deren Jurisdiktion über alle Marktgebiete der bereitgestellten lokalen öffentli-

stellung mehrerer öffentlicher Güter, treten signifikante *economies of scope* bei den Produktions-, Transport- und vor allem den Transaktionskosten auf. Daher beobachtet man in praxi meist die Beibehaltung administrativer und/oder (vermeintlich) historischer Strukturen. Diese läßt sich mit dem Vertrauen begründen, das Individuen bekannten Institutionen entgegenbringen, sowie mit den hohen Transaktionskosten der Neubildung regionaler Strukturen.³⁴ Daraus resultiert - ungeachtet der möglichen intraregionalen Differenzierung - für die Regionalpolitik nur die Möglichkeit symptomtherapeutischer Maßnahmen.

(7) Sofern die administrative Regionalstruktur nicht auf allgemeine individuelle Präferenzen zurückzuführen ist, stellt sie das Ergebnis des Bestrebens der staatlichen Machthaber dar, ihre Macht zu festigen. Dominantes Kriterium für externe Machtaspekte ist die Bereitstellung des Gutes äußere Sicherheit.³⁵ Dominantes Kriterium für interne Machtaspekte ist die Beeinflussung der eigenen relativen Wohlstandsposition innerhalb des Staates. Sind externe Machtaspekte entscheidend für die regionale Abgrenzung, so sind die regional divergierenden Wohlstandspositionen, die aus dieser Aufteilung resultieren, Kosten des Gutes äußere Sicherheit für die Machthaber. Sind dagegen interne Machtaspekte entscheidend für die Abgrenzung und Beibehaltung der Regionen, so sind die divergierenden Wohlstandspositionen, die aus dieser Aufteilung resultieren, auf das Verteilungsziel der Machthaber und ihr Bestreben, die interne Machtbalance beizubehalten, zurückzuführen. In beiden Fällen liegen eindeutig Makrobedingungen vor, die regionale Armut hervorbringen. Kausaltherapeutisch und subsidiär wäre mithin bei diesen anzusetzen, um das Problem zu mindern.

5 Empirische Situation in China

Abschließend stellt sich die Frage, inwieweit das für die VR China verfügbare Datenmaterial Hinweise über die Gültigkeit der hier aufgelisteten Determinanten der Armut sowie der abgeleiteten Ansatzpunkte einer regionalpolitischen Armutspolitik geben kann.³⁶ Einige allgemeine Bemerkungen über die ökonomische Situation Chinas und insbesondere die Charakte-

chen Güter reicht. Die dort verwendeten Annahmen erscheinen jedoch so restriktiv, daß die erzielten Ergebnisse hier unberücksichtigt bleiben sollen.

³⁴ Die Neugründung der fünf Neuen Bundesländer nach (vermeintlich) historischen Vorbildern und ihre ökonomische Suboptimalität - ungeachtet der seinerzeit schnellen Durchsetzbarkeit, d.h. der geringen Transaktionskosten bei der Bildung - ist ein anschauliches Beispiel. Vgl. Rutz / Scherf / Strenz 1993.

³⁵ Darauf dürfte auch die Form der meisten heutigen Nationalstaaten zurückzuführen sein.

³⁶ Die Erörterung wird mangels regional disaggregierter Daten über die Armutssituation bei der empirischen Analyse auf Ungleichheitsmaße Bezug nehmen. Gleichwohl darf aber der prinzipielle Unterschied zwischen Armut und Einkommensungleichheit nicht übersehen werden.

risierung der gegebenen Abgrenzung der administrativen Regionen in China sollen dabei helfen, potentielle Ansatzpunkte für regionalpolitische Armutspolitik zu formulieren.

5.1 Allgemeine ökonomische Situation

(1) Allein schon aufgrund seiner Größe bietet sich die VR China für eine empirische Untersuchung regionaltheoretischer Aspekte an. Als Abgrenzungskriterium ist dabei auf das Kriterium der Datenverfügbarkeit zurückzugreifen. Regional disaggregierte Daten liegen primär für administrative Einheiten vor. Auf der ersten Ebene unterhalb der gesamtstaatlichen Einheit untergliedert sich die VR China in 22 Provinzen, fünf autonome Provinzen (jeweils relativ hoher Anteil einer ethnischen Minderheit) und drei regierungsunmittelbare Städte (Beijing, Tianjin und Shanghai). Die Durchschnittsgröße der Provinzen beträgt 319.000 km², auf denen durchschnittlich etwa 40 Millionen Menschen wohnen. Das entspricht einer Bevölkerungsdichte von 124 Personen pro km².³⁷

(2) China befindet sich seit etwa 1978 in einem ordnungspolitischen Transformationsprozeß, der von der praktizierten Zentralverwaltungswirtschaft hin zu einer eher marktwirtschaftlichen Wirtschaftsform führen soll. Das Vorgehen erfolgte dabei funktional und regional gradualistisch: die Transformation wurde zunächst versuchsweise auf einzelnen Märkten einzelner Provinzen durchgeführt, bevor sie eingedenk der gemachten Erfahrungen auf andere Märkte und/oder andere Provinzen übertragen wurde.³⁸ Die politische Dominanz des Verteilungszieles in China hat zu einer im internationalen Vergleich sehr niedrigen Einkommensungleichheit, gemessen z.B. an den Gini-Koeffizienten, geführt.³⁹

5.2 Interregionale Abgrenzung und armutspolitische Implikationen

(1) Die nach der administrativen Gliederung vorgenommene interregionale Abgrenzung entspricht weder dem ökonomischen Homogenitäts- noch dem Funktionalitätsprinzip bezogen auf ökonomische Interaktionen. Ihre transaktionskostenorientierte Begründung ist im Falle der autonomen Provinzen offenkundig. Dort leben jeweils größere Anteile ethnischer Min-

³⁷ Die chinesischen Daten vgl. in China Statistical Bureau 1995.

³⁸ Eine Übersicht über die einzelnen Schritte dieses nach chinesischem Verständnis „pragmatischen“ Vorgehens bieten z.B. Bell / Khor / Kochhar 1993: 75 ff.

³⁹ Hussain / Lanjouw / Stern 1994 : 1950 f. errechnen regionale Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung von 0,146 bis 0,289.

derheiten. Offensichtlich sind die Transaktionskosten interethnischer Interaktionen bei der Bereitstellung vielfältiger öffentlicher Güter durch eine Administration so groß, daß bei der administrativen regionalen Gliederung auch in vormaligen Zentralverwaltungswirtschaften darauf Rücksicht genommen werden muß. Die regionale Gliederung wurde erst 1988 geändert, als aus der Provinz Gansu die autonome Provinz Ningxia ausgegliedert wurde. In den meisten anderen Fällen dürfte die regionale Abgrenzung nach historischen Vorgaben erfolgt sein. Nur in einem Falle erfolgte die Abgrenzung bewußt nach ökonomischer Funktionalität, als im Zuge des gradualistischen Transformationsprozesses und der interregional unterschiedlichen ordnungspolitischen Situation die Insel Hainan als fortan selbständige Provinz von der Küstenprovinz Guangdong getrennt wurde.

(2) Es erscheint aufgrund einer derartigen Abgrenzung nach primär nicht-ökonomischen Kriterien und mangelnder intraregionaler Disaggregation der Daten kaum möglich, eine Kausaltherapie zur Bekämpfung regionaler Armut vorzunehmen. Theoretisch erfordert diese Situation eine weitere intraregionale Differenzierung bis hinunter zu ökonomisch homogenen funktionierenden Subregionen, um kausaltherapeutisch vorgehen zu können. Tatsächlich geben Hussain/Lanjouw/Stern 1994 empirische Hinweise, daß die Einkommensungleichheiten auf gesamtstaatlicher Ebene primär durch intraregionale und nur zu einem geringen Teil durch interregionale Einkommensungleichheiten bestimmt werden. In dieser Analyse der Ergebnisse einer Erhebung bei 10.000 Haushalten aus dem Jahre 1986 kann die Einkommensungleichheit in den städtischen (ländlichen) Regionen zu mehr als 94 % (80 %) mit intraregionaler Ungleichheit erklärt werden.⁴⁰

(3) Erfolgt die reale Abgrenzung der Regionen nach nicht ökonomischen Kriterien, und ergeben sich nicht zufällig regionenspezifische ökonomische Eigenarten, die zugleich Teil der Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene sind, bleibt nur die Möglichkeit symptomtherapeutischer Maßnahmen für die gesamte Region.⁴¹ Neben Formen der Protektion zur Erhöhung der Markterlös- und/oder der Realeinkommenskomponente und zur Verringerung der Komplementärfaktorkostenkomponente bieten sich pauschale Transferzahlungen und -leistungen an. All diese Maßnahmen mindern in erheblichem Maße die volkswirtschaftliche Effizienz und können so zu einer Austrocknung der Quelle der umverteilten Mittel führen.

⁴⁰ Vgl. Hussain / Lanjouw / Stern 1994: 1952 f.

⁴¹ Das Kriterium „Mobilität“ der Faktoren soll hier zunächst ausgeklammert werden.

5.3 Verletzung des Prinzips der Subsidiarität

(1) Diese Verletzung des Primats kausalthérapeutischer Maßnahmen in der angesprochenen Periode⁴² ist aber nicht der einzige Grund für die nicht erfolgte Angleichung interregionaler Einkommensunterschiede. Auch die erhebliche Verletzung des Prinzips der Subsidiarität zugunsten der Forcierung einer nationalen Politik trug dazu bei.⁴³ Wichtigster Grund dafür waren interne und externe Machtaspekte:

- Zum einen mußten die Machthaber nach der Revolution ihre Position intern stärken. Deshalb glaubten sie, auf ethnische Minderheiten keine Rücksicht nehmen zu können.
- Zum anderen führten die vorhergegangenen verheerenden Kriege, verbunden mit der noch immer offenen Taiwan-Frage, zu einer Dominanz des öffentlichen Gutes „äußere Sicherheit“. Dies war der Grund für eine geographisch nach innen (zu den inneren Provinzen) gerichtete Entwicklungsstrategie mit dem sektoralen Schwerpunkt „Militär“.⁴⁴

Die regionale Entwicklungsstrategie folgte primär der „third front policy“, die industrielle Kernbereiche in für Invasionsarmeen unzugängliche oder nur schwer erreichbare Gebiete verlagern wollte, um Möglichkeiten eines Guerillakrieges gegen feindliche Invasoren zu schaffen.⁴⁵ Damit blieben aber auch systematisch die Transportkosten als wichtige Determinante regionaler Mesoökonomik bei der Kostenkalkulation unberücksichtigt. Effizienzgesichtspunkte spielten generell angesichts des ohne Rücksicht auf die volkswirtschaftlichen Knappheitsverhältnisse oder die internationalen Preisrelationen zentral verordneten Preissystems fast keine Rolle.⁴⁶ Diese Strategie führte mithin eher zu einer Auszehrung der zur Verfügung stehenden volkswirtschaftlichen Ressourcen als zu einer Angleichung der interregionalen Einkommensunterschiede in der Periode von 1953 bis 1978. Gemessen am Quotienten aus den Pro-Kopf-Einkommen der relativ reichsten mit der relativ ärmsten Provinz stieg die interregionale Ungleichheit von 8,0 (1953 - 57) auf 14,3 (1976 - 80) an, während sie in der

⁴² Es wird unterstellt, daß eine an ökonomisch homogenen Subregionen orientierte interregionale Verteilungspolitik kausalthérapeutisch möglich gewesen ist, aber nicht durchgeführt wurde.

⁴³ Vgl. Xiaobin 1996: 139.

⁴⁴ Ebenda.

⁴⁵ Xiaobin zitiert ebenda hierzu Maos Vorliebe für die Standorte „Shen“ - entfernte und abgeschlossene Gebiete, „Shan“ - Berge und „Dong“ - Höhlen und Tunnel.

⁴⁶ Vgl. Xiaobin 1996: 144 und Bell / Khor / Kochhar 1993: 18.

Periode von 1980 bis 1991 bis auf 7,4 zurückgeht.⁴⁷ Eigene Berechnungen zeigen aber einen wiedermaligen Anstieg dieses Ungleichheitsmaßes über 8,1 (1992) bis 9,6 (1994).⁴⁸

(2) Über die genauen quantitativen Auswirkungen der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips läßt sich nur mutmaßen. Generell spricht das Subsidiaritätsprinzip für eine Dezentralisierung der kollektiven Aktivitäten. Vaubel zeigt in einer Querschnittsanalyse von 54 Staaten (ohne China), daß Dezentralisierung gemessen am Anteil der Staatsausgaben, die nicht von der Zentralregierung getätigt werden, positiv mit der Fläche des betreffenden Landes korreliert.⁴⁹ Nimmt man diese positiv ermittelte Beziehung als Vergleichsmaßstab und betrachtet die Flächengrößen der chinesischen Provinzen, die im Schnitt fast der Fläche Deutschlands entsprechen, so erscheint plausibel, daß auch eine Dezentralisierung der chinesischen Staatsausgaben angebracht ist. Tatsächlich erfolgte im Verlaufe des Transformationsprozesses seit 1981 eine nahezu kontinuierliche relative Zunahme der Staatsausgaben auf provinzieller Ebene, wie nachfolgende Tabelle belegt. Die Situation bei den Staatseinnahmen sieht dagegen eher umgedreht aus, was belegt, daß im Zuge des Transformationsprozesses die vertikalen Finanztransfers zugenommen haben. Im Sinne einer Stärkung der regionalen Ausgabenverantwortung erscheint eine derartige Umschichtung auch vorteilhaft. Die Wachstumserfolge Chinas sind zu einem erheblichen Teil auch hierauf zurückzuführen.

⁴⁷ Vgl. Xiaobin 1996: 157.

⁴⁸ Daten wurden entnommen aus China Statistical Bureau 1995.

⁴⁹ Vgl. Vaubel 1996: 6a.

Tabelle 1: Anteil der Provinzen an den Staatseinnahmen und -ausgaben in Prozent (berücksichtigt wurden die Budgets der Zentralregierung und der Provinzen)

| Jahr | Anteil der Provinzen an Staatseinnahmen | Anteil der Provinzen an Staatsausgaben |
|------|---|--|
| 1981 | 79,37 | 45,99 |
| 1982 | 77,00 | 50,13 |
| 1983 | 70,22 | 50,29 |
| 1984 | 65,08 | 52,23 |
| 1985 | 62,07 | 54,65 |
| 1986 | 59,44 | 57,01 |
| 1987 | 61,76 | 59,55 |
| 1988 | 60,22 | 60,82 |
| 1989 | 62,50 | 63,65 |
| 1990 | 58,71 | 60,23 |
| 1991 | 61,24 | 60,20 |
| 1992 | 60,29 | 57,28 |
| 1993 | 66,65 | 62,98 |
| 1994 | 44,30 | 69,71 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten aus China Statistical Bureau 1995.

5.4 Empirische Belegung der Determinanten der Armut auf der Mesoebene

(1) Betrachtet man die in der VR China bestehende interregionale Einkommensungleichheit, so stellt sich die Frage, ob sich die oben erwähnten Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene nachweisen lassen. Dies ist generell angesichts der Vielfalt an Faktoren und ihrer teilweise schwierigen Quantifizierbarkeit (meist mangels empirischer Abgrenzbarkeit wie etwa zwischen der Markterlös- und der Realeinkommenskomponente) nur bedingt möglich. Zudem müßten die einzelnen Determinanten getrennt für verschiedene Sektoren verwendet werden, um überhaupt zu vergleichbaren, das heißt monetär bewerteten Größen zu gelangen:

- Die Verfügbarkeit über Human- oder Sachkapital kann nur sektorspezifisch verglichen werden.

- Die Anzahl der Techniker, Ingenieure oder Wissenschaftler in der Region sagt nichts über die Leistungseinkommen aus, wenn nicht gleiche Sektoren verglichen werden.
- Die Fläche des verfügbaren Bodens kann zu unterschiedlichen Einkommen führen, je nachdem, ob sie für Landwirtschaft oder Industrieansiedlung verwandt wird.

Da aber - wie oben festgestellt - die interregionale Abgrenzung in China primär nach administrativen Einheiten vorgenommen wurde und Daten über die intraregionale Armuts- bzw. Verteilungssituation in der benötigten Differenziertheit nicht vorliegen, können hier nicht die einzelnen Determinanten der Armut auf der Mesoebene quantifiziert werden.

(2) Dennoch lassen sich einige empirische Hinweise auf ihre Gültigkeit finden. Dabei sollen eingedenk der intraregionalen Heterogenität regionenweite Maße zur Bestimmung der interregionalen Verteilungsposition einer Region genannt werden. Generell gelten die mesoökonomischen Determinanten stärker für Regionen, in denen signifikante Mobilitätshemmnisse herrschen, da deren Existenz die Voraussetzung der Anwendbarkeit des mesoökonomischen Ansatzes ist. Für China ergeben sich aufgrund der Größe der Regionen Entfernungen, die aus Transportkosten erhebliche Mobilitätshemmnisse werden lassen. Die hemmende Wirkung korreliert positiv mit den Entfernungen zwischen den Orten ökonomischer Aktivität.⁵⁰ Als wichtige Bestimmungsgröße für die Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen, kann mithin die intraregionale Dichte ökonomischer Aktivitäten postuliert werden. Aufgrund erweiterter Arbeitsteilung und Spezialisierung ergeben sich mit zunehmender Dichte ökonomischer Aktivitäten folgende Veränderungen bezogen auf das Referenzschema:

- Die Möglichkeiten der Nutzung von vorhandenen Ressourcen werden erweitert (z.B. durch leichteren Zugang zu Komplementärfaktoren),
- die Produktivität bestimmter Aktivitäten wird erhöht (Lern- und Skaleneffekte, sofern keine Überfüllungsphänomene vorliegen) sowie
- die Komplementärfaktorkosten werden gesenkt (zumindest für Transport- und interregionale Transaktionskosten).

Drei Maße wurden hierzu errechnet und auf ihre Korrelation mit dem regionalen PKE getestet:⁵¹

⁵⁰ Für die Transportkosten erscheint dies plausibel, für die Transaktionskosten interregionaler Interaktion soll es hier angenommen werden.

⁵¹ Die entsprechenden Daten werden im statistischen Anhang wiedergegeben.

- die regionale Bevölkerungsdichte,
- die städtische Bevölkerung pro Quadratkilometer und
- die regionalen transportierten Tonnenkilometer an Gütern pro Quadratkilometer. Letzteres Maß kann ermittelt werden aus den gesamten Transportkilometern in einer Region (transportierte Masse * gefahrene Strecke), dividiert durch die Fläche der Region, damit ein Maß für die Dichte der Aktivität entsteht.

Die folgende Übersicht zeigt die bivariaten Korrelationskoeffizienten nach Pearson zwischen den angesprochenen Größen.

Tabelle 2: Korrelationskoeffizienten zwischen dem PKE und „Dichtemaßen“

| | regionales PKE | Bevölkerungsdichte | städtische Bevölkerung pro km ² | Transport in tkm pro km ² |
|--|----------------|--------------------|--|--------------------------------------|
| regionales PKE | 1,0000 | 0,8441 | 0,8828 | 0,8449 |
| Bevölkerungsdichte | 0,8441 | 1,0000 | 0,9480 | 0,8737 |
| städtische Bevölkerung pro km ² | 0,8828 | 0,9480 | 1,0000 | 0,8938 |
| Transport in tkm pro km ² | 0,8449 | 0,8737 | 0,8938 | 1,0000 |

Anmerkung: Die Anzahl der Provinzen war jeweils 30 und die Angaben entsprechen einem Signifikanzniveau von unter einem Prozent. Alle Daten beziehen sich auf 1994.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten aus: China Statistical Bureau 1995.

Die Berechnungen zeigen durchweg eine hohe Korrelation der Maße für die Dichte der ökonomischen Konzentration mit dem regionalen PKE. Dies unterstreicht die Validität einer mesoökonomischen Analyse und Politikkonzeption für die VR China.

(3) Weitere interregionale Mobilitätshemmnisse wurden in der VR China ordnungspolitisch begründet; sie werden erst nach und nach abgebaut. Dies gilt für die eingeschränkte interregionale wie auch internationale Kapitalmobilität als auch für die eingeschränkte Migration der Arbeitskräfte innerhalb Chinas. Ein Indikator für die ordnungspolitischen Mobilitätshemmnisse könnte bspw. das Ausmaß der regional durchgeführten Transformation sein, das von Bell/Khor/Kochhar durch den Anteil der privaten Wertschöpfung am PKE, den Anteil der Leichtindustrie am BSP und dem Anteil der ausländischen kumulierten Direktinvestitionen

am Kapitalbestand gemessen wird. Mit diesem Vorgehen sind einige theoretische und statistische Probleme verbunden.⁵² Schwerer wiegt aber der Einwand, daß diese Operationalisierung der Art der chinesischen Transformationspolitik nicht gerecht wird: In China wurde primär versucht, das Marktverhalten der Unternehmen über Liberalisierung zu verändern, anstatt die Eigentumsform zu wechseln.⁵³

(4) Im folgenden soll statt dessen der Grad der Liberalisierung als Maß für bereits erfolgte Transformationsschritte gewählt werden. Ein Indiz für das erreichte Ausmaß der Liberalisierung eines Marktes ist die Bereitschaft ausländischer Investoren, dort zu investieren. Ein Markt mit zu niedrigen staatlich gesetzten Güterpreisen lockt kein ausländisches Kapital an, und auf Märkten mit zu hohen staatlich gesetzten Güterpreisen wurden/werden ausländische Investitionen zwecks Verhinderung der Abschöpfung von Renten behindert. Zudem kann generell die außenwirtschaftliche Öffnung einer Region als Indiz für die Transformation betrachtet werden.⁵⁴ Erweiterte Liberalisierung verändert neben dem Zugang zu Komplementärfaktoren und der Produktivität der eingesetzten Produktionsfaktoren möglicherweise auch die Markterlös- und Komplementärfaktorkostenkomponente.

(5) Errechnet wurden als Indizien für durchgeführte Transformation:⁵⁵

- der Anteil der Beschäftigten in ausländischen Unternehmen,⁵⁶
- die Importe pro Person in US-\$ und
- die Exporte pro Person in US-\$ im Jahre 1994.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die bivariaten Korrelationskoeffizienten nach Pearson für diese Größen untereinander und mit dem regionalen PKE.

⁵² Vgl. Bell / Khor / Kochhar 1993: 82 f. In einer multiplen Regression erklären alle diese Faktoren zusammen mit dem ursprünglichen PKE 85,6 % der Varianz der regionalen Wachstumsraten. Darin liegen folgende statistische Probleme: Erstens bestehen Kollinearitäten (worauf die Autoren selbst hinweisen); zweitens läßt sich bei einer multiplen Regression der Erklärungsgrad stets durch Hinzufügen einer weiteren Variable erhöhen. Die Einbeziehung des ursprünglichen PKE ließe sich mit der neoklassischen Wachstumstheorie (Konvergenzthese) nach Solow oder mit der endogenen Wachstumstheorie (Widening-gap-These) begründen, aber nicht mit dem Modell des Leapfrogging. Vgl. Menkhoff / Michaelis 1995.

⁵³ Der entsprechende Koeffizient für den Anteil der Staatsunternehmen am Output ist bei Bell / Khor / Kochhar zwar negativ, aber nahe bei Null.

⁵⁴ Es darf nur von Indizien für die Liberalisierung gesprochen werden, da die Außenhandelspolitik der VR China mit Exportförderung und teilweise gleichzeitiger Importsubstitutionspolitik auch „double-unproduktive-profitseeking“-Aktivitäten anlockt.

⁵⁵ Die entsprechenden Daten werden im statistischen Anhang widergegeben.

⁵⁶ Dazu zählen auch Unternehmen von sogenannten Überseechinesen (z.B. aus Taiwan und Hongkong).

Tabelle 3: Korrelationskoeffizienten zwischen dem PKE und „Indizien der Transformation“

| | regionales PKE | Besch. in ausländ. Untern. | Importe | Exporte |
|----------------------------|----------------|----------------------------|---------|---------|
| regionales PKE | 1,0000 | 0,8216 | 0,8306 | 0,8147 |
| Besch. in ausländ. Untern. | 0,8216 | 1,0000 | 0,8476 | 0,8032 |
| Importe | 0,8306 | 0,8476 | 1,0000 | 0,9144 |
| Exporte | 0,8147 | 0,8032 | 0,9144 | 1,0000 |

Anmerkung: Die Anzahl der Provinzen war jeweils 30 und die Angaben entsprechen einem Signifikanzniveau von unter einem Prozent. Alle Daten beziehen sich auf 1994.

Quelle: Eigene Berechnungen nach Daten aus: China statistical Bureau 1995.

Die Korrelation zwischen den Indizien der durchgeführten Transformation mit dem regionalen PKE ist nicht ganz so hoch wie bei den „Dichtemaßen“, aber doch so eindeutig, daß sie für die Gültigkeit des Zusammenhanges zwischen Verringerung der ordnungspolitisch begründeten Mobilitätshemmnisse und hohem regionalem PKE sprechen.

Dies sind (nur) zwei Indizien, die (aber) eindeutig für die Anwendbarkeit einer regionalen mesoökonomischen Betrachtung bei der Analyse der Armutssituation sprechen.

6 Zusammenfassung

Zusammenfassend können folgende Thesen formuliert werden:

1.) Allgemeine Thesen:

- a) Natürliche und/oder politische Mobilitätshemmnisse in Form von Transportkosten oder Transaktionskosten raumüberbrückender Interaktionen erklären dynamische interregionale Disparitäten und begründen die Notwendigkeit einer regionalen Mesoökonomik.
- b) Die Determinanten der Armut auf der (regionalen) Mesoebene lassen sich durch Differenzierung zwischen lokal gebundenen und mobilen Faktoren und Gütern aus den Determinanten der Armut auf der Mikroebene ableiten. Bei den Ursachen kann man zwischen Ursachen unzureichender regionaler Leistungseinkommen,

unzureichender interregionaler Transfereinkommen und unzureichenden Zugangs zu inter- oder supraregionalen öffentlichen Gütern unterscheiden.

- c) Bei der regionalpolitischen Armutsbekämpfung gelten die ordnungspolitischen Prinzipien „Subsidiarität“ und „Vorrang kausaltherapeutischer vor symptomtherapeutischen Maßnahmen“.
- d) Kausaltherapeutische Maßnahmen zur regionalen Armutsbekämpfung sind nur möglich bei einer interregionalen Abgrenzung nach ökonomischen Kriterien (Homogenitäts- oder Funktionalitätsaspekten) oder nach Mobilitätshemmnissen.

2.) Thesen zur empirischen Situation in China:

- a) Die interregionale Abgrenzung in China erfolgte primär nach der administrativen Gliederung. Die Verfolgung des politischen Zieles der Verringerung der interregionalen Einkommensungleichheit war von 1949 bis 1978 u.a. aufgrund der Nichtbeachtung des Vorranges kausaltherapeutischer Maßnahmen und mangels subsidiärem Vorgehen weniger erfolgreich.
- b) Die Anwendbarkeit einer regionalen mesoökonomischen Betrachtung kann trotz vieler Schwierigkeiten auch empirisch unterstützt werden. In China erweisen sich die Dichte der ökonomischen Aktivitäten und der Grad der Liberalisierung als einflußreiche Determinanten des regionalen PKE.

Anhang A Daten über die VR China im Jahre 1994

| Region | GDP per capita in yuan | Bevölkerung pro km ² | städtische Bevölkerung pro km ² | Transportintensität in 100 tkm pro km ² | Anteil der Besch. in ausländ. Unternehmen in % | Importe pro Person in USD | Exporte pro Person in USD |
|--------------------|------------------------|---------------------------------|--|--|--|---------------------------|---------------------------|
| Beijing (S) | 9.635,56 | 662 | 407,1 | 21,06 | 3,70 | 711,55 | 342,52 |
| Tianjin (S) | 7.755,08 | 850 | 518,2 | 31,36 | 3,08 | 388,87 | 323,62 |
| Hebei | 3.361,77 | 340 | 52,4 | 10,36 | 0,36 | 23,61 | 29,72 |
| Shanxi | 2.803,94 | 195 | 34,3 | 4,43 | 0,37 | 10,69 | 35,89 |
| Inner Mongolia (A) | 3.017,26 | 19 | 4,4 | 0,63 | 0,31 | 24,21 | 21,30 |
| Liaoning | 6.354,07 | 279 | 113,4 | 9,47 | 0,98 | 134,18 | 126,90 |
| Jilin | 3.763,79 | 138 | 41,2 | 2,65 | 0,50 | 62,35 | 64,35 |
| Heilongjiang | 4.407,95 | 78 | 27,6 | 1,73 | 0,53 | 40,01 | 78,64 |
| Shanghai (S) | 14.542,04 | 2260 | 1296,7 | 33,83 | 3,37 | 753,50 | 732,81 |
| Jiangsu | 5.778,95 | 682 | 123,0 | 9,15 | 0,95 | 89,52 | 99,10 |
| Zhejiang | 6.210,76 | 421 | 71,6 | 6,29 | 0,82 | 76,93 | 150,96 |
| Anhui | 2.499,58 | 428 | 40,3 | 5,87 | 0,12 | 12,63 | 16,23 |
| Fujian | 5.294,69 | 263 | 35,5 | 3,51 | 3,73 | 187,26 | 190,99 |
| Jiangxi | 2.570,36 | 238 | 28,4 | 2,32 | 0,15 | 17,37 | 16,26 |
| Shandong | 4.465,69 | 567 | 97,1 | 7,29 | 0,43 | 56,37 | 75,05 |
| Henan | 2.435,58 | 541 | 82,4 | 8,78 | 0,21 | 12,56 | 12,05 |
| Hubei | 3.285,01 | 307 | 38,2 | 4,40 | 0,30 | 27,50 | 26,32 |
| Hunan | 2.666,25 | 303 | 33,3 | 4,70 | 0,10 | 11,63 | 19,76 |
| Guangdong | 6.339,66 | 376 | 81,7 | 4,38 | 2,78 | 715,61 | 796,45 |
| Guangxi (A) | 2.763,85 | 190 | 16,5 | 2,22 | 0,25 | 42,47 | 29,75 |
| Hainan | 4.655,41 | 209 | 29,4 | 6,68 | 0,98 | 252,80 | 61,37 |
| Sichuan | 2.477,17 | 198 | 18,6 | 1,54 | 0,09 | 20,02 | 13,58 |
| Guizhou | 1.507,23 | 196 | 18,8 | 1,62 | 0,06 | 6,16 | 7,81 |
| Yunnan | 2.472,71 | 100 | 9,6 | 0,75 | 0,09 | 20,24 | 22,40 |
| Tibet (A) | 1.940,68 | 2 | 0,2 | 0,00 | 0,00 | 228,34 | 8,01 |
| Shaanxi | 2.432,35 | 169 | 23,3 | 2,32 | 0,10 | 25,97 | 23,61 |
| Gansu | 1.899,50 | 52 | 7,7 | 1,07 | 0,09 | 10,19 | 13,13 |
| Qinghai | 2.915,61 | 7 | 1,5 | 0,08 | 0,09 | 8,24 | 24,32 |
| Ningxia (A) | 2.658,73 | 76 | 12,1 | 1,42 | 0,42 | 13,48 | 19,95 |
| Xinjiang (A) | 4.128,06 | 10 | 2,5 | 0,20 | 0,25 | 59,45 | 28,09 |

Quelle: China Statistical Bureau, 1995.

Literaturverzeichnis

Baker / Grosh 1994:

Baker, J. L. und M. E. Grosh, Poverty Reduction Through Geographic Targeting: How Well Does It Work ? In: World Development, S. 983 - 995.

Barro / Sala-i-Martin 1991:

Barro, R.J. und X. Sala-i-Martin, Convergence across States and Regions. In: Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, S. 107 - 182.

Bell / Khor / Kochhar 1993:

Bell, M. W.; Khor, H. E. und K. Kochhar, China at the Threshold of a Market Economy. International Monetary Fund Occasional Paper 107, Washington.

Bofinger 1995:

Bofinger, P., Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften: Ein Phänomen auf der Suche nach einer Theorie. In: Kredit und Kapital, S. 467 - 497.

China Statistical Bureau 1995:

State Statistical Bureau, People's Republic of China, China Statistical Yearbook 1995.

Friedmann 1979:

Friedmann, J., Basic Needs. In: Agropolitan Development. Und: Planning from Below. In: World Development, Vol. 7.

Glasson 1975:

Glasson, J., An Introduction to Regional Planning. London.

Hemmer 1977:

Hemmer, H.-R., Außenhandel II: Terms of Trade. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 1, Stuttgart et aliis.

Hemmer 1988:

Hemmer, H.-R., Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer, 2. Auflage. München: Vahlen.

Hemmer 1995a:

Hemmer, H.-R., Zur Problematik der Massenarmut in Entwicklungsländern: Der Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Makroebene. Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge/Discussion Papers in Development Economics Nr. 17, Gießen.

Hemmer 1995b:

Hemmer, H.-R., Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern. Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge/Discussion Papers in Development Economics Nr. 19, Gießen.

Hochman / Pines / Thisse 1995:

Hochman, O.; Pines, D. and J.-F. Thisse, On the Optimal Structure of Local Governments. In: American Economic Review, S. 1224 - 1240.

Hussain / Lanjouw / Stern 1994:

Hussain, A.; Lanjouw, P. und N. Stern, Income Inequalities in China: Evidence from Household Survey Data. In: World Development, S. 1947 - 1957.

Jerger / Menkhoff 1996:

Jerger, J. und L. Menkhoff, Der Begriff „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ im Lichte der Außenhandelstheorie. In: WiSt, S. 21 - 28.

Krugman 1995:

Krugman, P., Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs. In: Bruno, Michael and Boris Pleskovic (Hrsg.). Proceedings of the World Bank: Annual Conference on Development Economics, S. 241 - 263.

Markusen 1995:

Markusen, A., Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries. In: Bruno, Michael and Boris Pleskovic (Hrsg.). Proceedings of the World Bank: Annual Conference on Development Economics, S. 279 - 298.

Menkhoff / Michaelis 1995:

Menkhoff, L. und J. Michaelis, Leapfrogging von Nationen - Das Brezis/Krugman/Tsiddon-Modell. In: Wirtschaft im Studium, S. 955 - 961.

Ritter 1991:

Ritter, W., Allgemeine Wirtschaftsgeographie: Eine systemtheoretisch orientierte Einführung. München et aliis: Oldenbourg.

Rutz / Scherf / Strenz 1993:

Rutz, W.; Scherf, K. und W. Strenz, Die fünf neuen Bundesländer: Historisch begründet, politisch gewollt und künftig vernünftig ? Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Schätzl 1992:

Schätzl, L., Wirtschaftsgeographie 1, 4. Auflage. München et aliis: Schöningh.

Vaubel 1996:

Vaubel, R., Dezentralisierung von Staatsausgaben. Manuskript eines Vortrages an der Justus-Liebig-Universität Gießen am 18. Januar 1996. Mimeo.

Weitz 1979:

Weitz, R., Integrated Rural Development. The Rehovot Approach. Rehovot.

Wilhelm 1996:

Wilhelm, R., Endogene Wachstumstheorien und ihre Implikationen für Entwicklungsländer. Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge/Discussion Papers in Development Economics No. 20, Gießen.

World Bank 1990:

World Bank, World Development Report 1990. Oxford University Press.

Xiaobin 1996:

Xiaobin, S. Z., Spatial Disparities and Economic Development in China, 1953 - 92: A Comparative Study. In: Development and Change, S. 131 - 163.

- Nr. 1 Hans-Rimbert HEMMER, The Contribution Of Human Resources To Development: Some Basic Issues. April 1986, 22 S.
- Nr. 2 Hans-Rimbert HEMMER, The Social Market Economy: An Appropriate Economic Order Even for Developing Countries? September/Okttober 1986, 15 S.
- Nr. 3 Hans-Rimbert HEMMER, Some Remarks About The International Debt Crisis, Its Causes and Possible Solutions With Special Reference To The Islamic Interest Prohibition. Februar/März 1986, 15 S.
- Nr. 4 Hans-Rimbert HEMMER, Necessary Improvements Of The Existing World Economic Order - Needs, Possibilities, And Limits. März 1986, 14 S.
- Nr. 5 Hans-Rimbert HEMMER, Development and Poverty: Some Basic Issues. Juni 1986, 25 S.
- Nr. 6 Hans-Rimbert HEMMER, Christine MANNEL, On The Economic Analysis Of The Urban Informal Sector. 1987, 18 S.
- Nr. 7 Torsten AMELUNG, Friedrich SELL, On The Redundancy Of Redundant Tariffs. Juni 1989, 18 S.
- Nr. 8 Friedrich SELL, Is There a Case For Commodity Bubbles? An Extension of the Frankel-Walton-Type Models. September 1989, 14 S.
- Nr. 9 Friedrich SELL, „True Financial Opening Up“: The Analysis of Capital Account Liberalization in a General Equilibrium Framework. November 1990, 35 S.
- Nr. 10 Lukas MENKHOFF, Friedrich SELL, Überlegungen zu einem optimalen DM-Währungsraum. Dezember 1990, 24 S. + Anhänge
- Nr. 11 Sabine REINKE, Determinanten der Militärausgaben in Entwicklungsländern: Der Beitrag der Modernen Politischen Ökonomie. Juni 1991, 49 S.
- Nr. 12 Friedrich SELL, Zinssatz und Ersparnis: Eine mikro-ökonomische Ex-Ante-Analyse von Kapitalmarktreformen in Entwicklungsländern. Juli 1991, 25 S.
- Nr. 13 Jürgen STIEFL, Stabilisierungsversuche in Lateinamerika: Eine Chronik der jüngsten wirtschaftspolitischen Vergangenheit Argentiniens und Brasiliens. Oktober 1991, 26 S.
- Nr. 14 Michael NIENHAUS, Die Schuldenkrise der Entwicklungsländer und ihre Folgen. März 1993, 13 S.
- Nr. 15 Hans-Rimbert HEMMER, Frank BOHNET, Zur Konzipierung bevölkerungspolitischer Maßnahmen - Armutsbekämpfung oder Familienplanung? -. Juni 1994, 50 S.
- Nr. 16 Hans-Rimbert HEMMER, Zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, September 1995, 14 S.
- Nr. 17 Hans-Rimbert HEMMER, Zur Problematik der Massenarmut in Entwicklungsländern: Der Zusammenhang zwischen der Mikro- und der Makroebene, Oktober 1995, 15 S.
- Nr. 18 Holger SCHMIDT, Verteilungseffekte im Klimaschutz-Prozeß, Dezember 1995, 34 S.
- Nr. 19 Hans-Rimbert HEMMER, Preismechanismus, Institutionen und Armut in Entwicklungsländern, Februar 1996, 18 S.
- Nr. 20 Rainer WILHELM, Endogene Wachstumstheorien und ihre Implikationen für Entwicklungsländer, März 1996, 42 S.