

DIETER HOTZ

Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen – ein Instrument räumlicher Steuerung?

Kurzfassung

Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen gehören zu den Politikbereichen, in denen vielfältige Aufgaben der vertikalen und horizontalen Koordination bestehen. Nach einer theoretischen Herleitung des Zusammenhangs von Raumordnung und Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen wird dargelegt, daß die räumliche Vollzugskontrolle der Zuweisungsvergabe noch in den Anfängen steht.

Daran anschließend werden die Ergebnisse einer Fallstudie über das Investitions- und Finanzierungsverhalten einer Mittelstadt Nordrhein-Westfalens vorgestellt. In dieser Untersuchung – vgl. Forschungen zur Raumentwicklung der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Band 16, Bonn 1987 – werden die Wirkungen von Zweckzuweisungen en détail anhand abgeschlossener Investitionsvorhaben – u. a. aus den Bereichen Schulbau, Sportstättenbau, Verkehrswegebau, Feuerwehrgebäude und Wanderwegebau – dargestellt.

Abschließend werden Reformmöglichkeiten der Zweckzuweisungsvergabe diskutiert und ein Ausblick gegeben.

1. Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen – ein Buch mit sieben Siegeln?

Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen gehören zweifellos zu den Politikbereichen, in denen geringe Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge kein Hindernis für aufwendige Aktivitäten sind. So stellten Bund und Länder zwischen 1974 und 1983 rund 110 Mrd. DM an Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen zur Verfügung. Die Kenntnisse über die Wirkungen dieser Zweckzuweisungen sind vergleichsweise gering. Zwar hat Popitz bereits 1927 generell die Lenkungsfunktion von Zweckzuweisungen festgestellt¹, haben Zuweisungsgeber und Zuweisungsempfänger sowie Wissenschaftler verschiedener Disziplinen umfangreiche Diskussionen über Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen geführt; insgesamt ist jedoch ein eher desolater Kenntnisstand über die Wirkungen dieser quantitativ bedeutenden Finanzoperationen festzustellen. Ganser stellte 1980 zu Recht folgende sieben alternativen Thesenpaare über die Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen zusammen:

Alternative Thesen zu den Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen

Bereich	Alternative Thesen
Sektorale Priorität	a) Gemeinden werden veranlaßt, vernachlässigte Investitionsbereiche stärker zu bedenken. b) Gemeinden sehen nur die Bereiche, für die es staatliche Zuweisungen gibt.
Regionale Priorität	a) Finanzschwache Gemeinden werden gestärkt und so in die Lage versetzt, regionale Disparitäten in der Versorgung der Bürger abzubauen. b) Einrichtungen werden in einheitlichen Größen und Standards auch da geschaffen, wo der Bedarf gar nicht vorliegt.
Zeitliche Priorität	a) Die Investitionstätigkeit der Gemeinden kann antizyklisch gesteuert werden, was ein bedeutsames Instrument der Konjunkturpolitik darstellt. b) Wegen der Konjunkturabhängigkeit der kommunalen Einnahmen sind Gemeinden nicht in der Lage, antizyklische Investitionstätigkeit zu betreiben.
Demokratische Legitimation	a) Kommunale Aufgaben werden auch in der staatlichen Politik mit größerer Aufmerksamkeit betrachtet, womit neben Kommunalpolitikern auch Landespolitiker eingebunden werden. b) Die politischen Verantwortlichkeiten werden unscharf; die demokratische Kontrolle ist erheblich erschwert; die Bürokraten haben die eigentliche Macht.
Effektivität	a) Eine effektivere Verwendung der Mittel kann gesichert werden, da Richtlinien für technische Standards und eine Verwendungskontrolle für die Mittel gegeben sind. b) Die Mittel werden verschwendet, da sich die Gemeinden auch infolge der starren Standards vielfach unzumutbare und zu „weite Kleider“ schneiden.
Innovation	a) Zweckzuweisungen tragen dazu bei, daß sich neue politische Aufgaben in allen Gemeinden rascher durchsetzen. b) Zweckzuweisungen behindern Innovation: Die Gemeinden stellen neue Bedarfe oder die effektivere Gestaltung und Nutzung herkömmlicher Einrichtungen deswegen hinten, weil die Zuweisungsrichtlinien darauf nicht zutreffen.
Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse	a) Die in der Verfassung gebotene „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse kann nur gewährleistet werden, wenn der Staat Einfluß auf die Gemeinde nimmt. b) Uniformität macht sich in allen Landesteilen breit; kulturelle Eigenarten werden zerstört; unzumutbare Lösungen setzen sich in voller Breite durch.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach *Ganser, Karl*: Raumordnung und kommunale Finanzen. In: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1980, S. 322.

So ist es zu verstehen, daß in Diskussionen über Zweckzuweisungen häufig deren „hohe Komplexität“ und „mangelnde Transparenz“ festgestellt wird oder die „fatale Konsequenz“, daß die verschiedenen Elemente des Zweckzuweisungssystems „eine Vielzahl sich z.T. widersprechender bzw. gegenseitig neutralisierender Wirkungsimpulse auslösen, die in ihrem Gesamteffekt kaum noch überblickt werden können“ oder überspitzt, „daß das Resultat der (...) Finanzoperation letztlich nur ein ungewisses Zufallsprodukt darstellt, mithin das Instrument der Finanzzuweisungen einem rationalen politischen Einsatz größtenteils entgleitet“².

2. Warum befaßt sich die Raumordnung mit Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen?

Die Bedeutung der Finanzpolitik und des kommunalen Finanzausgleichs für eine aktive Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungspolitik wurde vom Grundsatz her bereits sehr früh erkannt³. Die Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen wurden jedoch erst von *Ehrlicher* ausführlich diskutiert. Dieser stellte 1967 fest, „daß die gegenwärtige Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems, insbesondere des kommunalen Finanzausgleichs, nicht geeignet ist, den Ausbau der sozialen und technischen Infrastruktur in ihrer räumlichen Verteilung so zu fördern, daß eine Verminderung der Wohlstandsunterschiede eingeleitet würde. Dies liegt auf der einen Seite daran, daß das kommunale Finanzsystem noch auf überholten gesellschaftspolitischen Vor-

stellungen basiert, die eine erhebliche Ungleichheit in der Darbietung öffentlicher Leistungen auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet in verschiedenen Räumen — insbesondere zwischen Stadt und Land — als selbstverständlich akzeptieren. Auf der anderen Seite hat sich das kommunale Finanzsystem, insbesondere der kommunale Finanzausgleich, in seiner historischen Entwicklung zu einem System von 'Aushilfslösungen' entwickelt, das auf die isolierte Berücksichtigung von Sonderbedingungen abgestellt ist, insgesamt aber ebenso einer systematischen Grundorientierung wie einer klaren raumordnungspolitischen Ausrichtung entbehrt“⁴.

Ehrlicher entwickelte auf der Grundlage dieser Feststellungen einen Vorschlag zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs, in dem den Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen explizit die Aufgabe „Realisierung der Regionalplanung“⁵ zugewiesen wurde⁶.

Die *Ministerkonferenz für Raumordnung* hat 1970 gefordert, „in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder . . . einen Investitionsfonds oder Investitionsbeihilfen vorzusehen, mit denen eine Teilfinanzierung zentralörtlicher Einrichtungen sichergestellt wird; die Auswahl der hiermit zu fördernden Objekte sollte in räumlicher wie in zeitlicher Beziehung nach Maßgabe der Raumordnungsprogramme und -pläne und unter Beteiligung der Landesplanungsbehörden erfolgen“⁷.

Heute müssen wir feststellen, daß diese Vorschläge nicht oder nur marginal realisiert wurden⁸. Dennoch hat sich Raumordnung auch heute mit Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen zu befassen, da das Zweckzuweisungsvolumen und das

Volumen der damit geförderten Investitionen ein bedeutendes raumwirksames Potential darstellen. Auch wenn die Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen nicht nach raumordnerischen, landesplanerischen oder regionalplanerischen Kriterien verteilt werden, verändern die damit geförderten Investitionen die räumlichen Strukturen. Hinzu kommt, daß das Zuweisungsvergabewesen durch seine sektorale Vielfalt ein Paradebeispiel raumordnerischer Koordinationsaufgaben darstellt.

Hierbei ist jedoch für die Raumordnung problematisch, daß die Diskussion über die Zweckzuweisungen sehr stark durch die „Goldene Zügel- bzw. Gängelungsdebatte“ geprägt ist; d.h., die Forderung nach einer verstärkten Berücksichtigung räumlicher Zielvorstellungen bei der Zuweisungsvergabe stößt sofort auf den Vorwurf, der Staat wolle noch mehr Einfluß nehmen als bisher. So entsteht das Dilemma, daß bestehende sektorale und bürokratische „Gängelungen“ räumlich orientierte Zuweisungsvergabensätze zweifach behindern: Zum einen haben klassische Ressorts gegenüber „neuen“ Raumressorts bei Bund und Ländern ein stärkeres Gewicht; zum anderen können raumorientierte Zuweisungsvergabensätze schnell von kommunaler Seite mit dem Hinweis auf „nicht noch mehr Staat“ abgeblockt werden. Die Raumordnung kann dieses Dilemma idealiter aufbrechen, wenn sie aufzeigt, daß durch eine verstärkte Berücksichtigung räumlicher Zielvorstellungen sowohl sektorale und verwaltungsvollzugsorientierte Zielvorstellungen (z. B. Einsparung, Verwaltungsvereinfachung) als auch kommunale Interessen, insbesondere der kommunalen Selbstverwaltung, unterstützt werden.

Daß dieses Ei des Kolumbus nicht so leicht zu finden ist, ist einleuchtend. Dennoch gibt diese Idealvorstellung einige Richtungen an, in die sich Raumforschung im Bereich Zweckzuweisungen bewegen sollte.

3. Die räumliche Vollzugskontrolle der Zuweisungsvergabe steckt noch in den Anfängen

Die räumliche Vollzugskontrolle der Zuweisungsvergabe, deren Aufgabe es nach *Puls* ist, „die Frage zu beantworten, wie viele raumwirksame Mittel in welche Aufgabenbereiche, in welche raumordnungspolitischen Zielkategorien (zentrale Orte, Entwicklungsschwerpunkte, Zentralitätsstufen, Zonen etc.) und zu welchen Zeitpunkten geflossen sind“⁹, steckt trotz mehrjähriger Erfahrungen¹⁰ noch in ihren Anfängen und bedarf weiterer Anstrengungen.

Neben rein datentechnischen Fragen wie Verfügbarkeit, räumliche Gliederung, Differenzen zwischen Bewilligungen und tatsächlichen Abflüssen bestehen vielfältige inhaltliche Probleme. Im *Landesentwicklungsbericht* Nordrhein-Westfalen 1979 wird z. B. angemerkt, daß formale Regionalisierungen lückenhaft bleiben müssen „und der Gefahr von Fehlinterpretationen unterliegen, solange die formale Regionalisierung nicht durch Erfassung der Folgewirkungen der Leistungserstellung ergänzt werden kann und es darüber hinaus nicht möglich ist, den Mittelabfluß in Beziehung zu setzen zu dem Bestand an vorhandenen Einrichtungen der Infrastruktur... Die Frage nämlich, ob die nach dem formalen Regionalisierungsbild überdurchschnittlich erscheinende finanzielle Dotierung einiger Regionen oder die überdurchschnittliche Berücksichtigung anderer Regionen landesentwick-

lungspolitisch notwendig gewesen ist, läßt sich nur bei Gegenüberstellung des zur Zeit dieser Finanzierungsvorgänge vorhandenen Bestandes an infrastruktureller Ausstattung in diesen Teilräumen beantworten. Die erforderliche Klarheit über die Wechselwirkung zwischen Mittelabfluß und Infrastrukturausstattung aber würde erst eine der Grundlagen der Analyse der Wirkungen und Bewertung der Leistungsabgabe liefern. Die Bewertung des regionalen Mitteleinsatzes hängt darüber hinaus wesentlich von der Kenntnis über die von Maßnahme zu Maßnahme unterschiedlichen Grade der räumlichen Auswirkungen z. B. auf Einkommen, Beschäftigung, strukturelle Kapazität oder regionale Bevölkerungsentwicklung ab“¹¹.

Der Ansatz von *Kops*, durch die Berücksichtigung regionalisierter „Entzugseffekte“ Nettoinzidenzen der Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen zu ermitteln, ist ein erster, kleiner Schritt zur Verbesserung dieser Vorgehensweise¹². Die grundsätzlichen Probleme der mangelnden Berücksichtigung der räumlichen Ausgangslage, des Bestandes an Infrastruktureinrichtungen und der Folgewirkungen der Zweckzuweisungen wurden jedoch auch von *Kops* nicht gelöst.

Auch vorhandene hochaggregiert-gesamthafte Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen kommunalem Investitionsverhalten und Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen auf der Grundlage von Korrelationsrechnungen und Clusteranalysen helfen hier nicht weiter. In Korrelationsrechnungen wurden bislang zwar für einzelne Bundesländer, Aufgabenbereiche, Zentralitätsstufen, Finanzlagen und Beobachtungszeiträume sehr differenzierte Korrelationskoeffizienten festgestellt¹³, die Ursachen dieser Unterschiede, z. B. unterschiedliche Bedarfslagen, Zuweisungsverfahren oder kommunale Verhaltensmuster, konnten jedoch noch nicht geklärt werden. *Reissert* und *Hesse* folgerten so z. B. in einer Untersuchung über Zweckzuweisungen und kommunale Investitionsausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen der Kommunen Baden-Württembergs, „daß verschiedene Arten von Zweckzuweisungen das kommunale Investitionsverhalten in unterschiedlicher Weise beeinflussen können“¹⁴.

In einer Typisierung von 255 Städten der Bundesrepublik nach ihren durchschnittlichen Investitionsausgaben im Sozialbereich und dem Anteil der staatlichen Zuweisungen an diesen Ausgaben ermittelten *Georgieff* u. a. zwar drei verschiedene Städtetypen mit unterschiedlichen Verhaltensmustern; eine Erklärung der Zusammensetzung dieser Gruppen und deren unterschiedliche Verhaltensmuster war jedoch nicht möglich. Insgesamt stellten die Verfasser so fest, „daß soziale Infrastrukturinvestitionen ohne große Zuschüsse unter bestimmten Voraussetzungen möglich sind“¹⁵.

4. „Neuer“ Ansatz: Analyse der Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen „an sich“

Da die bisherigen räumlichen Vollzugskontrollen der Zweckzuweisungsvergabe sehr viele Fragen aufgeworfen und komplexe Untersuchungsansätze über die Wirkungszusammenhänge zwischen Zweckzuweisungen und Investitionsausgaben nur geringe Erkenntnisgewinne erbracht haben, erscheint es in zweierlei Hinsicht sinnvoll, sich grundsätzlich mit den Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen zu befassen: Zum einen sind die Ursachen für die geringen Erkenntniszuwäch-

se komplexer Untersuchungsansätze aufzuzeigen, zum anderen sind durch das Aufzeigen eher genereller Probleme der Zuweisungsvergabe raumorientierte Handlungsspielräume auszuloten und ggf. zu erweitern.

Diese Aufgaben lassen sich beim heutigen Kenntnisstand am ehesten durch desaggregiert-exemplarische Untersuchungsansätze verfolgen, da derartige Untersuchungen flexible Untersuchungsdesigns („Methodenmix“) erlauben, durch die

- komplexen Wirkungszusammenhängen in einzelnen Verästelungen nachgegangen werden kann¹⁶,
- die Kenntnisse über die vorhandene Datenlage erweitert werden können und so die Datensituation insgesamt verbessert werden kann sowie
- kurzfristige Handlungsfelder aufgezeigt werden können.

In einer desaggregiert-exemplarischen Untersuchung über die Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen auf das kommunale Investitionsverhalten konnten so sowohl neue methodische als auch handlungsorientierte Erkenntnisse gewonnen werden¹⁷.

Folgende fünf Punkte sollen hier besonders hervorgehoben werden:

a) *Datenbedingte Fehlerquellen komplexer Untersuchungsansätze*

In komplexen Untersuchungsansätzen werden Wirkungszusammenhänge zwischen Zweckzuweisungen und Investitionsausgaben auf Aufgabenbereichsebene untersucht. Datengrundlage ist hierbei die Gemeindefinanzrechnungsstatistik. Durch die aufgabenbereichsspezifische Gliederung dieser Daten sind nur eben solche Betrachtungen möglich. Dabei bestehen folgende Fehlerquellen:

- Durch zeitliches Auseinanderklaffen von Investitionsausgabezeitpunkten und Zuweisungsvereinnahmungen können den erfaßten Investitionen nicht die entsprechenden Zweckzuweisungen und umgekehrt den erfaßten Zweckzuweisungen nicht die damit geförderten Investitionen gegenübergestellt werden. Insbesondere bei kurzen Beobachtungszeiträumen treten hier Probleme auf.
- Geförderte Vorhaben und nicht geförderte Vorhaben werden zusammengefaßt.
- Förderquoten spiegeln so nicht die Realität wider, können über 100 % liegen und sind zwischen unterschiedlichen Aufgabenbereichen und Kommunen nur sehr eingeschränkt vergleichbar. Die Ergebnisse sind insbesondere von der Anzahl der geförderten Vorhaben und dem Verhältnis von geförderten zu nicht geförderten Vorhaben abhängig. Dies sind zu klärende Variablen, die aus derartigen Untersuchungen ausgeblendet bleiben.

b) *Bislang nicht oder nur selten genutzte Datenquellen*

Vor Ort existieren vorhabenspezifische Datenquellen, die weit aus differenziertere Analysen erlauben als die hochaggregierten Daten der Gemeindefinanzrechnungsstatistik. Es handelt sich dabei insbesondere um

- sogenannte Rechenschaftsberichte, die jährlich als Anlagen zur Jahresrechnung erstellt werden und Angaben über abgeschlossene Investitionsvorhaben sowie über Haushaltsplanabweichungen enthalten, und
- Projektakten geförderter Vorhaben.

c) *Erklärung von Interpretationsschwierigkeiten aufgabenbereichsspezifischer Untersuchungen*

Bei aufgabenbereichsspezifischen Untersuchungen wurden bislang sehr unterschiedliche, nicht erklärbare kommunale Verhaltensmuster ermittelt. Dies legt nahe, daß die Variable „Aufgabenbereich“ nur eine gliedernde, aber keine erklärende Variable darstellt. Vergleiche geförderter mit nicht geförderten Vorhaben und Vergleiche förderungsbedingter mit nicht förderungsbedingten Haushaltsplanabweichungen ergaben ebenfalls aufgabenbereichsspezifische Unterschiede. Diese konnten jedoch durch die vorhabenspezifische Variablen „Beitragsfähigkeit“, „Zugehörigkeit zu kostenrechnenden Einrichtungen“ und „Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung“ erklärt werden.

d) *Instrumentencharakter von Zweckzuweisungen*

In der Untersuchung wurde, um dem Problem der mangelnden Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse von Einzelfallstudien — zumindest teilweise¹⁸ — Rechnung zu tragen, ein Methodenmix aus

- Vergleich von Entwicklungsgeschichten geförderter Vorhaben,
- Vergleich von Bedarfsanmeldeverfahren zur Haushalts- und Finanzplanung,
- Vergleich abgeschlossener Vorhaben,
- Vergleich von Begründungen von Haushaltsplanabweichungen,
- Vergleich von Reaktionen auf neue Fördermöglichkeiten

durchgeführt. So war es möglich, den Instrumentencharakter von Zweckzuweisungen mehrfach nachzuweisen.

Dieser Instrumentencharakter besteht jedoch weniger in räumlicher, denn in zeitlicher und qualitativer Hinsicht. Interregionale Bedarfsunterschiede konnten z. B. nicht als Gegenstand von Förderverhandlungen zwischen Kommune und Zuweisungsgeber oder Ablehnungsgrund bzw. Grund für zeitliche Verzögerungen der Zuweisungsvergabe ausgemacht werden. Demgegenüber konnten mehrfach die Wirkungen von Zweckzuweisungen auf den Investitionszeitpunkt und die qualitative Ausgestaltung von Investitionsvorhaben ermittelt werden.

e) *Kurzfristige Handlungsfelder*

Die Problematik, daß räumliche Bedarfsunterschiede nur einen geringen Stellenwert bei der Zuweisungsvergabe haben, läßt sich kurzfristig nicht lösen. In der Untersuchung konnten jedoch auch zwei kurzfristige Handlungsfelder aufgezeigt werden:

- enorme Verwaltungsaufwendungen, die mit der Förderung verbunden sind, und
- Tendenzen zur Verteuerung von Investitionsvorhaben.

Besondere Verwaltungsaufwendungen entstanden insbesondere bei

- multifunktionalen Einrichtungen, die aus verschiedenen Töpfen gefördert wurden,
- Vorhaben, die von mehreren Gebietskörperschaften bzw. halbstaatlichen Stellen gefördert wurden,
- der finanztechnischen Abwicklung der Förderung (Antrag auf Auszahlung, Auszahlung, Abrechnung und Verwendungsnachweisführung),
- Änderungen von Raumprogrammen durch geringfügige Umplanungen oder Änderungen der Förderrichtlinien.

Die Tendenz zur Verteuerung von Investitionsvorhaben läßt sich daraus ableiten, daß die durchschnittlichen Ausgaben geförderter Vorhaben fast achtmal so hoch waren wie die durchschnittlichen Ausgaben der nicht geförderten Vorhaben. Dieser Vergleich ist jedoch noch kein Beleg für eine Verteuerungswirkung. Durch den Vergleich der Projektgeschichten konnten jedoch zwei Sachverhalte ermittelt werden, die diese Vermutung stützen:

- Einzelprojektförderung und
- Mindestausgabenschwellen.

Durch Einzelprojektförderungen werden Zuweisungsempfänger gegenüber Grundstückseigentümern und Bauausführenden in relativ schlechte Verhandlungspositionen gebracht, da mit einem Vorhaben vor einer formellen Bewilligung nicht begonnen werden darf und nach einer Bewilligung innerhalb von sechs Monaten begonnen werden muß. Mittelumschichtungen zwischen einzelnen geförderten Vorhaben sind bei Einzelprojektförderungen, z. B. bei überhöhten Angebotspreisen, nicht möglich.

In einer Vielzahl von Förderungen bestehen Mindestausgabenschwellen, d.h. Vorhaben werden nur ab einem bestimmten Ausgabenvolumen gefördert. Zuweisungsempfänger stehen so häufig vor der Entscheidung, Vorhaben, die unter der Mindestausgabenschwelle liegen, allein zu finanzieren oder aber die Vorhaben zu „vergrößern“ bzw. aus mehreren kleineren Maßnahmen eine „große Lösung“ zu entwickeln, um so Fördermittel zu erhalten und die Investitionsausgaben netto zu verringern.

5. Reformvorschläge zur Vergabe von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen

Die Diskussion über die Reform der Zweckzuweisungsvergabe ist sehr vielschichtig. Im folgenden werden drei prinzipiell unterschiedliche Reformansätze dargestellt und anhand der Untersuchungsergebnisse beurteilt:

- Vorschläge zur Harmonisierung und Vereinfachung von Zuweisungsverfahren¹⁹,
- Einrichtung von gebiets- und sachbezogenen Programmförderungen²⁰,
- Umwandlung der Zweckzuweisungen in pauschale Fördermittel²¹.

Zur Harmonisierung und Vereinfachung der Zweckzuweisungsvergabe sollen überflüssige Detailregelungen in Förderungsrichtlinien möglichst weitgehend abgebaut werden. Dabei wird insbesondere auf bautechnische Vorschriften abgezielt²². Weiterhin sollen Antrags-, Bewilligungs-, Auszahlungs-, Verwendungsnachweis- und Prüfverfahren vereinheitlicht werden. Insgesamt können durch diese Reformvorschläge sowohl Verwaltungsaufwendungen als auch Verteuerungstendenzen bei einzelnen Vorhaben abgebaut und kommunale Handlungsspielräume erweitert werden. Die grundsätzlichen Probleme der Zuweisungsvergabe „Einzelprojektförderung“, „Mindestausgabenschwellen“ und „mangelnde Berücksichtigung von Bedarfsfragen“ werden in diesen Reformvorschlägen jedoch nicht angegangen bzw. bei den Mindestausgabenschwellen wird die Reform nur unter dem vollzugsorientierten Gesichtspunkt „Abbau von Bagatellförderungen“ durch Schaffung eines Mindestzuweisungsbetrages gesehen. Eine grundsätzliche Änderung der Zuweisungsvergabe können diese Reformvorschläge so nicht bewirken.

Der Ansatz des *Ministers für Landes- und Stadtentwicklung* des Landes Nordrhein-Westfalen geht über diesen ersten Reformansatz hinaus. 1981 wurden mit den Förderungsgrundsätzen für die Städtebauförderung Nordrhein-Westfalen gebiets- und sachbezogene Programmförderungen zur Förderung von Wohnumfeldverbesserungen eingerichtet. „Ein gebietsbezogenes Programm faßt verschiedenartige gebündelte und ggf. miteinander kombinierte Maßnahmen zusammen“²³. Eine sachbezogene Programmförderung faßt analog eine Mehrzahl gleichartiger Maßnahmen in einem Programm, z. B. als Grünflächenprogramm, Innenhofprogramm, Verkehrsberuhigungsprogramm, zusammen. Die Bewilligung erstreckt sich auf ein Bündel förderungsfähiger Maßnahmen, die nach einem einzigen Bewilligungsbescheid gefördert werden. „Die Gemeinden (GV) werden damit in die Lage versetzt, die Förderungsmittel für die gesamte Palette der in die Förderung einbezogenen Einzelmaßnahmen je nach Baufortschritt und Gegebenheiten eigenverantwortlich einzusetzen.“²⁴ 1983 wurde die gebiets- oder sachbezogene Programmförderung bei Wohnumfeldverbesserungen zur Regel²⁵.

Programmförderungen versetzen eine Kommune in die Lage, bei überhöhten Kaufangeboten und Ausschreibungsergebnissen einzelne Vorhaben zurückzustellen und kostengünstigere Vorhaben vorzuziehen. Damit können Verteuerungstendenzen vermindert werden. Auch die Problematik der „Mindestausgabenschwellen“ wird durch die Zusammenfassung von einzelnen Maßnahmen zu Programmen gemildert. Weiterhin wird die Berücksichtigung kleinräumlicher Disparitäten bei der Zuweisungsvergabe verbessert, da Zuweisungen nur gewährt werden, wenn die „Erfordernisse und Dringlichkeit aus der Gesamtstruktur der Gemeinde abgeleitet, die Mißstände erfaßt und die erforderlichen Maßnahmen zu deren Beseitigung in Rahmenkonzepten aufgezeigt werden“²⁶. Verfahrensmäßige Regelungen, die großräumliche Disparitäten bei der Vergabe der Zweckzuweisungen berücksichtigen, sind in diesen neuen Regelungen jedoch nicht enthalten.

Durch die Umwandlung von Zweckzuweisungen in pauschale Zuweisungen können Verteuerungstendenzen beseitigt sowie Verwaltungsaufwendungen für bau- und förderrechtliche Abstimmungen reduziert werden. Das grundsätzliche Problem einer pauschalen Mittelvergabe besteht in der Berücksichtigung

regionaler Investitionsbedarfsunterschiede. Mit den bisherigen Bedarfskriterien pauschaler Mittelverteilung wie Einwohnerzahl, Flächengröße, Arbeitslosenquote, aber auch spezifischen Raumordnungsansätzen²⁷ können zwar regionale Unterschiede der laufenden Ausgabenbedarfe berücksichtigt werden, regionale Investitionsbedarfsunterschiede können jedoch nicht in derartige Verteilungsverfahren eingehen, da hier eine umfassende Berücksichtigung des bestehenden Infrastrukturbestandes erforderlich wäre. Die Empfehlung des *Beirates für Raumordnung* einer weitgehenden Regelbildung (Indikator-Bindung), „um zeitraubende diskreditäre Entscheidungen überflüssig zu machen“²⁸, ist — wie *Mielke* deutlich macht — problematisch, da die Festlegung der Indikatoren Schwierigkeiten bereitet und zudem auch hier die Notwendigkeit besteht, normative Festlegungen zu treffen, bei denen „nur in geringem Maß auf politisch legitimierte Vorarbeiten zurückgegriffen werden kann“²⁹.

Es erscheint auch grundsätzlich fraglich, inwieweit landesweit festgelegte Richtwerte konkreten Situationen vor Ort gerecht werden können. Hier entsteht so die Gefahr, die kommunale Entscheidungsfreiheit einzuschränken. Auch die Hoffnung, daß durch pauschale Mittelvergaben „diskreditäre Entscheidungen“ überflüssig werden, ist trügerisch. Es ist vielmehr zu befürchten, daß sich die diskreditären Entscheidungen nur von der Ebene der Zweckzuweisungsvergabe auf die Indikatoren- und Normenbildung verschieben. Wer die Diskussionen um Veränderungen der Vergabemechanismen von Schlüsselzuweisungen und Einkommensteueranteilen, die Reform der regionalen Wirtschaftsförderung oder die Aufstellung und Änderung von Landesentwicklungsplänen verfolgt, weiß, daß auch hier solange „gerechnet“ werden kann, bis die Ergebnisse „stimmen“³⁰.

6. Ausblick

Unter raumplanerischen Gesichtspunkten sind diese Aussagen eher ernüchternd. Dennoch zeigt dies, daß durch Untersuchungen der Wirkungen von Zweckzuweisungen für kommunale Investitionen auf das kommunale Investitionsverhalten „an sich“ die Stellung der räumlichen Planung gestärkt werden kann:

- Das Nutzen vor Ort vorhandener Daten verbessert die Kommunikation mit den Praktikern des Finanzierungsaltags.
- Durch das Aufzeigen untersuchungsadäquater Daten vor Ort liegen günstige Voraussetzungen für verallgemeinerbare Untersuchungen vor, in denen auch räumliche Unterschiede der Wirkungen ermittelt werden können.
- Falls sich in derartigen verallgemeinerbaren Untersuchungen insbesondere die Verteuerungstendenzen bestätigen lassen, wird der Reformdruck auf die Zuweisungsvergabe verstärkt.
- Durch die Einschätzung, daß Programmförderungen sowohl Verwaltungsvereinfachungsansätzen als auch generellen Pauschalierungen überlegen sind, wird zumindest der Stellenwert kleinräumlicher Bedarfsfragen bei der Zuweisungsvergabe vergrößert.
- Das Aufzeigen von Verteuerungstendenzen und Überbürokratisierungen und deren Ursachen liegen sowohl im Interesse der Verfechter kommunaler Selbstverwaltung als auch im Interesse

staatlicher Fachplanungen bzw. müßte im Interesse beider Seiten liegen.

Anmerkungen

1 „Der gebende Verband wird sich sichern müssen, daß das empfangende Glied den Betrag überhaupt für den Zweck der Bestimmung verwendet, er wird vorher prüfen, ob der Zweck erfüllungswürdig ist und daß dem Glied die eigenen Mittel dazu fehlen, er wird die Grundsätze für die Durchführung aufstellen, deren Einhaltung überwachen, über die ausgegebenen Mittel Abrechnung verlangen, usw.: der gebende Verband kontrolliert also den empfangenden.“

Popitz, J.: Der Finanzausgleich. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, Band 2, Tübingen 1927, S. 373.

2 *Gläser, M.*: Die staatlichen Finanzausweisungen an die Gemeinden, Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform. — Thun, Frankfurt/Main 1981, S. 331.

3 Vgl. z. B. *Isenberg, G.*: Regionale Wohlstandsunterschiede, Finanzausgleich und Raumordnung. In: Finanzarchiv 1956/57, S. 64–97 und *Hunke, H.*: Finanzausgleich und Landesentwicklung. — Hannover 1962.

4 *Ehrlicher, W.* (unter Mitarbeit von *Gruber, R.* und *Voigtländer, H.*): Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung. — Hannover 1967, S. 1.

5 Derselbe, S. 3.

6 Vgl. ausführlich denselben, S. 86–89, 93.

7 Berücksichtigung raumordnerischer Gesichtspunkte beim kommunalen Finanzausgleich, Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 16. 4. 1970, Bundestags-Drucksache VI/1340.

8 Vgl. z. B. *Baestlein, A.*; *Hunnius, G.*; *Konukiewicz, M.*: Implementation räumlicher Politik: Städtebauförderung, Projektbericht im Rahmen des DFG-Forschungsverbandes „Implementation politischer Programme“ am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Berlin 1980; *Görres, H.* u. a.: Die Beratungstätigkeit des Bezirksplanungsrates gemäß § 7 Abs. 2 Landesplanungsgesetz, Bericht einer Arbeitsgruppe beim Regierungspräsidenten Arnsberg. — Arnsberg 1981; *Grünsläger, R.*: Bezirksplanungsrat — Erfahrungen und Perspektiven. In: Städte- und Gemeinderat 1980, S. 91–94; *Quentmeyer, R.*: Funktionen des Bezirksplanungsrates im Rahmen der Politikverflechtung. Eine Inhaltsanalyse der Sitzungsprotokolle des Bezirksplanungsrates Detmold, 1. Sitzungsperiode. Diplomarbeit Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie 1981.

9 *Puls, H.*: Landesentwicklungsplanung und Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Anforderungen an ein Finanzausgleichssystem zur Realisierung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Diss. Dortmund 1980, S. 139.

10 Vgl. z. B. die zusammenfassende Darstellung bei *Kittelmann, G.*: Zum Stand der Erfolgskontrolle und der Wirkungsforschung in der Praxis der Landes- und Regionalplanung. Manuskript, Berlin 1982, S. 13 f.

11 Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen, Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gem. § 32 des Landesplanungsgesetzes i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. 11. 1979, Düsseldorf 1979, S. 171.

12 Vgl. *Kops, M.*: Die regionalen Verteilungswirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. — Frankfurt/Main 1983.

13 Vgl. z. B. *Reissert, B.*; *Hesse, B.*: The Impact of Federal and State Grants on Local Government Investment Expenditures in the Federal Republic of Germany: A Research Design; Preprint Series of the International Institute of Management I/76–7, Berlin 1976; *Georgieff, P.*; *Klaczko, S.*; *Schäfer, G. E.*: Staatliche Zuweisungen: Welche Spielräume bleiben den Gemeinden? In: Stadtforschung und Stadtplanung, transfer Band 3, Opladen 1977, S. 21–38 sowie *Tesch, H.* u. a.: Finanzausweisungen an Gemeinden, Abschlußbericht zum Forschungsprojekt MFPRS 1976. 27. Manuskript, Hamburg 1980.

14 *Reissert, B.*; *Hesse, B.*: a.a.O., S. I.

15 *Georgieff, P.* u. a.: Implementationsbedingungen und Restriktionen örtlicher Sozialpolitik — Finanzpolitische und finanzrechtliche Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume. In: *Kaufmann, F.-X.*: Bürgernahe Sozialpolitik. — Frankfurt/M., New York 1979, S. 120.

16 Dies trifft insbesondere für Prozeßanalysen zu; vgl. *Hellstern, G.*; *Wollmann, W.*: Sanierungsmaßnahmen — Städtebauliche und stadtstrukturelle Wirkungen (Methodische Vorstudie). — Bonn 1978.

17 Vgl. *Hotz, D.*: Zweckzuweisungen und kommunales Investitionsverhalten. Ein Beitrag zur empirischen Wirkungsforschung. — Bonn 1987. = Forschungen zur Raumentwicklung, Bd. 16.

„Neu“ ist dieser Fallstudienansatz über die Wirkungen von Zweckzuweisungen nicht. Vgl. z. B. *Bossow, M.*: Die Finanzierung des kommunalen Straßenbaus in Baden-Württemberg durch Bund, Land und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung einiger gemeinsam finanzierten Straßenbaumaßnahmen in Konstanz. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität Konstanz 1974; derselbe: Öffentlicher Nahverkehr und Politik, Fallstudien über Interessenverflechtungen und -kollisionen am Beispiel der Städte Stuttgart und Freiburg. — München 1980; *Glass, C.*: Die Realität der Kommunalaufsicht. — Köln u. a. 1967; *Schwarz, G. P.*: Untersuchungen zur Effizienz der im baden-württembergischen Einzugsgebiet des Bodensees durchgeführten Reinhaltungsmaßnahmen 1961–1971. Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit an der Universität Konstanz 1973.

18 Da die Untersuchung nur in einer Stadt erfolgte, besitzen deren Ergebnisse eo ipso nur eine geringe Verallgemeinerungsfähigkeit. Durch das angewandte Methodmix wurde jedoch ein Ansatz gewählt, der über die bisherigen Fallstudienuntersuchungen hinausgeht.

19 Vgl. z. B. Abbau staatlicher Zweckzuweisungen sowie Harmonisierung und Vereinfachung der Zuweisungsverfahren im kommunalen Bereich, Bericht der Projektgruppe „Zuwendungsrichtlinien gemeindlicher Bereich“ beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen. — Düsseldorf 1981.

20 Vgl. z. B. Förderungsgrundsätze für die Städtebauförderung, Runderlaß des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 7. 7. 1981 MBl. NW. S. 1536; Richtlinien für die Gewährung von Zuweisungen zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen, Runderlaß des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. 3. 1983, MBl. NW. S. 716.

21 Hierunter ist zum einen die Umwandlung von Zweckzuweisungen in allgemeine Zuweisungen zu verstehen, die vor allem von den kommunalen Spitzenverbänden erhoben wird. Zum anderen fällt hierunter auch die Umwandlung von Zweckzuweisungen in Investitionspauschalen, wie sie z. B. seit 1979 in Nordrhein-Westfalen besteht.

22 Vgl. z. B. Abbau von Ausstattungsstandards (kommunaler Bereich), Beschluß der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22. 6. 1982, MBl. NW. S. 1039.

23 Förderungsgrundsätze, a.a.O., Ziffer 3.14.

24 Ebenda.

25 Richtlinien . . . , a.a.O., Ziffer 8.

26 Ebenda, Ziffer 8.1.1.

27 Vgl. z. B. *Buchholz, H. H.* u. a.: Untersuchung der Finanzausgleichsregelungen, die landesplanerische Ziele berücksichtigen. In: Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kommunalen Finanzausgleich und zentralörtliches System. — Bonn 1984, S. 18–56.

28 Instrumente zur Steuerung der Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur, Empfehlungen des Beirats für Raumordnung vom 28. 2. 1980. — Bonn 1980, S. 78.

29 *Mielke, B.*: Alternative Ansatzpunkte zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. In: IfR-Mitteilungen 23/1983, S. 37; vgl. ähnlich *Buchholz* u. a., a.a.O., S. b–d.

30 Vgl. beispielhaft *Schnabel, E.*: Institutionelle und prozessuale Muster der Politikverflechtung: Das Beispiel Regionale Wirtschaftsförderung. In: Raumforschung und Raumordnung 1976, S. 181–187.