

STEFAN COMES

Zur räumlichen Inzidenz ausgewählter öffentlicher Ausgaben

I. Aufgabe der Untersuchung

Das Gewicht des Staatssektors in einer modernen Volkswirtschaft fordert seit geraumer Zeit eine systematische Durchdringung seiner Auswirkungen, verlangt auf dem inzwischen erreichten Niveau speziell auch die Klärung der damit verbundenen regionalen Verteilungswirkungen. Sowohl die gedämpfte wirtschaftliche Tätigkeit, der auch für die nähere Zukunft unschwer notorische Atemnot vorausgesagt werden kann, wie die damit enger gewordenen Verteilungsspielräume und die derzeitige demographische Entwicklung ließen das räumliche Entwicklungspotential an Einwohnern, Sozialprodukt und staatlichen Finanzmitteln sichtlich zusammenschrumpfen. Eben diese öffentlichen Mittel und ihr Einfluß auf die Raum- und Siedlungsstruktur avancierten damit auf einen höheren Stellenwert im Bewußtsein der regionalpolitisch Verantwortlichen, die sich neue Ausgabenprogramme für Zwecke der Raumordnungspolitik zu erschließen versuchten. Voraussetzung einer solchen „Inbeschlagnahme“ ist allerdings die Kenntnis von deren regionalen Verteilungswirkungen, d. h. ihrer regionalen Inzidenz.

In diesen Zusammenhang fügt sich eine Untersuchung der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie

ein, die mit dieser Blickrichtung konkrete Ausgabenprogramme des Bundes überprüfte¹. Davon will der vorliegende Artikel berichten. Nach einer kurzen Erläuterung der Bedeutung der regionalen Inzidenzanalyse für die Raumordnungspolitik (Abschnitt II) wird stichwortartig auf die methodischen Schritte der Untersuchung eingegangen (Abschnitt III). Im Mittelpunkt steht die Darstellung ausgewählter Ergebnisse des genannten Forschungsvorhabens (Abschnitt IV).

II. Die Bedeutung der regionalen Inzidenzanalyse für die Raumordnungspolitik

Im Fluchtpunkt des Erkenntnisinteresses steht hier der Grundsatz der Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Er verlangt als zentraler Bestandteil des Zielsystems der Raumordnungs- und Regionalpolitik, daß den Bürgern

1 Comes, S.; R. Struff: Räumliche Verteilungswirkungen öffentlicher Ausgaben. Untersuchung ausgewählter Zahlungsströme in drei Bundesländern. – Bonn 1980. = Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bd. 254. Die Untersuchung erfolgte mit finanzieller Unterstützung des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

„in allen Teilräumen des Bundesgebietes ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist“². Im Zuge des damit verbundenen Abtragens großräumiger Entwicklungsgefälle sollen vor allem die Gebiete, „in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind“ oder zurückzubleiben drohen (§ 2 Abs. 1 Punkt 3 ROG), an raumordnungspolitischen Maßnahmen partizipieren, was in diesem Fall mit einer überproportionalen Teilhabe an Ausgaben der öffentlichen Hand verbunden ist.

Hier liegt eine Verbindung zwischen raumordnungspolitischen Zielen – Förderung der Siedlungsstruktur – und finanzpolitischen Maßnahmen vor. Eine erfolgreiche Umsetzung dieses Ziel-Mittel-Bezugs in raumordnungspolitische Erfolge im Sinne einer Einebnung des räumlichen Entwicklungsgefälles ist indes in der jüngeren Vergangenheit ausgeblieben. Die mangelnde Durchschlagskraft der Raumordnungspolitik wird dabei unter anderem ihrer unzureichenden Disposition über eigene zweckdienliche Instrumente ins Soll zu schreiben sein.

Sie ist vielmehr „auf die Nutzung und Abstimmung der Raumwirksamkeit zahlreicher Tätigkeiten im Sinne ihrer Zielsetzungen und Rahmenbedingungen angewiesen, die in den Zuständigkeitsbereich der verschiedensten Fachpolitiken und Ressorts fallen“³. Da sie außerdem nur über einen einzigen eigenständigen, finanziell nennenswert dotierten Planungsansatz verfügt – in der Obhut der Regionalpolitik –, wird ihr Steuerungsvermögen skeptisch einzuschätzen sein. Aufgabe des Forschungsprojekts war es deshalb u. a., an Hand ausgewählter Ausgabenprogramme beispielhaft festzustellen, ob und inwieweit eine gezielte Förderung benachteiligter Teilräume des Bundesgebietes durch regional ungezielte Ausgaben unterstützt, kompensiert oder gar gefährdet wird.

Zu diesem Zweck ermittelte eine Ex-post-Regionalisierung, welchen Regionen diese öffentlichen Ausgaben in welcher Höhe zufließen. Die damit gewonnene Situationskenntnis bildet neben den instituierten Zielen der Raumordnungspolitik die Voraussetzung sowohl einer Kontrolle der Zielkonformität des Ausgabeverhaltens in der Vergangenheit als auch eines bewußter gesteuerten und koordinierten zukünftigen Mitteleinsatzes. Für die zur Diskussion stehende Inzidenzanalyse allerdings interessiert schwerpunktmäßig die Einsatzmöglichkeit für eine Konformitätskontrolle. Diese beruht auf einem Vergleich der Ergebnisse der Ex-post-Regionalisierung mit den deklarierten Zielen der Raumordnungs- oder Regionalpolitik⁴.

Zu Anfang einer solchen Untersuchung wird die Verteilung der Zahlungen auf die Regionen untersucht; Ergebnis ist die regionale Zahlungsinzidenz. Ihre Aussagekraft beruht auf der Annahme, daß allein die Existenz eines Ausgabenstroms für eine Region schon einen Vorteil darstellt. Mit ihrer Hilfe läßt sich annähernd eine bewußte oder unbewußte räumliche Prioritätenskala der verausgabenden Gebietskörperschaften ermitteln⁵. Sollte diese von den in offiziellen Verlautbarungen präferierten Gebietskategorien abweichen, ließe das auf mangelhaftes Steuerungsvermögen der Raumordnungspolitik schließen. Eine solche Interpretation stößt allerdings dort auf Grenzen, wo die Gleichstellung „Zufluß-Vorteil“ offensichtliche Vorgänge der Vorteilswegnahme mißachtet⁶. Sie muß demnach um derartige marktliche Prozesse bereinigt werden, wenn im Idealfall eine effektive regionale Inzidenz gemessen werden soll.

Selbst wenn letztere ermittelbar ist, wäre sie für den Regionalpolitiker eine unzureichende Entscheidungsgrundlage, da sie nicht über die Auswirkungen auf die verschiedenen Komponenten seines Zielsystems und über die Nebenwirkungen der Ausgaben informiert⁷. Die Kenntnis der inzidenzspezifischen Folgewirkungen einer Ausgabe, d. h. ihrer Raumwirksamkeit, ist Voraussetzung einer Regionalpolitik, die durch eine empirische Regionaltheorie abgesichert ist. Für die genannten Zwecke ist nun aber die regionale Zahlungsinzidenz als Vorstufe ein ausreichendes Analyseinstrument, selbst wenn detaillierte Kenntniswünsche des Regionalpolitikers zum Teil erst an den Ergebnissen der Vorteilswegnahmeprozesse und an den Folgewirkungen einsetzen.

III. Das methodische Vorgehen im Überblick

Hinter jedem der erwähnten Untersuchungsansätze – Analyse der Zahlungsinzidenz, der effektiven Inzidenz und der Raumwirksamkeit – steht also ein bestimmtes Erkenntnisinteresse. Darüber hinaus sind mit diesen Inzidenzkonzepten auch Optionen auf ein jeweils geeignetes methodisches Vorgehen verbunden. Da die Vorgehensweise Auswirkungen auf die zahlenmäßigen Ergebnisse wie auch auf deren Aussagekraft hat, soll sie hier in ihren wesentlichen Zügen kurz skizziert werden.

Aufgabe der Zahlungsinzidenzanalyse als Vollzugskontrolle ist es, die regionale Verteilung von Staatsausgaben an den Zielen der Regionalpolitik zu messen. Zuvörderst ist eine Operationalisierung des staatlichen Ausgabeverhaltens vorzunehmen; d. h.,

punkte besser berücksichtigen kann. Ohne weiteres Qualifikativ besagt er hier, „ein wie großer Anteil der öffentlichen Aktivität auf eine Fläche, auf die Bevölkerung einer regionalen Einheit u. s. f. entfallen ist“. Zimmermann, H.: Regionale Inzidenz und Staatsausgaben. In: Das Wirtschaftsstudium. (1972) H. 8, S. 379.

5 Timmer, R.; K. Töpfer: Zur Regionalisierung des Bundeshaushalts: Raumordnungspolitische Bedeutung und empirische Ergebnisse. In: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. – Hannover 1975. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 98. S. 228.

6 Vgl. Zimmermann, H.: Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme, a.a.O., S. 76.

7 Henke, K. D.: Methodische Probleme bei der Analyse der regionalen Inzidenz öffentlicher Ausgaben. In: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. – Hannover 1975. = Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 98. S. 45 ff.

2 Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). – Bonn 1975. = Schriftenreihe „Raumordnung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. 06.002. S. 2.

3 Comes, S.; R. Struff, a.a.O., S. 13. Siehe dazu auch: Zimmermann, H.: Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Methodische Probleme einer zusammenfassenden Analyse für einzelne Regionen. (Vielfältigstes Manuskript). – Marburg 1979. S. 6.

4 Wenn im Folgenden dem aus der Steuerwirkungslehre entlehnten Begriff der Inzidenz der Vorzug vor dem Terminus Ex-post-Regionalisierung gegeben wird, so soll damit dem Umstand Rechnung getragen werden, daß dieser die Vielzahl der relevanten Distributionssichts-

der in einem Teilraum anfallende Betrag ist in einem geeigneten Indikator abzubilden.

Auf den ersten Blick könnte man diesen Betrag für sich selbst stehen lassen. Bei je unterschiedlicher Flächenausdehnung, Bevölkerungszahl, Höhe von Bruttoinlandsprodukt (BIP) und Einkommen kommt jedoch ein und derselben Ausgabensumme in verschiedenen Regionen eine ganz unterschiedliche Bedeutung zu. Absolute Zahlen sind somit nur im Zeitvergleich aussagefähig und gehen hier als Beobachtungen in geeigneteren und komplexeren Maßgrößen auf.

Nun fragt sich, auf welche Weise sie mit welchen Bezugsgrößen zweckmäßigerweise verbunden werden. Zunächst einmal kommen einfache Verhältniszahlen mit geeigneten, zu den Ausgaben in einem sachlogischen Zusammenhang stehenden Bezugsgrößen in Frage. Diese sind als Pro-Kopf- und Pro-Hektar-Zahlen oder auch als Bezug auf BIP bzw. verfügbares Einkommen aus einschlägigen Quellen bekannt. Ihr Vorteil liegt u. a. in der einfachen Ermittelbarkeit der Daten und der leichten rechnerischen Handhabbarkeit. Jedoch wurde in der genannten Untersuchung einer komplexeren Vergleichszahl, dem Anteilsquotienten (AQ), der Vorzug gegeben⁸.

Der Vorteil des Anteilsquotienten liegt in seiner Übersichtlichkeit, die ein rasches Aussortieren über- bzw. unterdurchschnittlich am Haushalt partizipierender Landesteile erlaubt⁹. Es besteht allerdings die Gefahr, daß bei Verwendung falscher oder unsachgemäß abgegrenzter Bezugsgrößen die Interpretation des AQ Fehlschlüsse erzeugt.

Auch der Anteilsquotient hat – isoliert betrachtet – eine nur begrenzte Aussagekraft. Er bringt zwar recht zufriedenstellend die Intensität des Ausgabenzuflusses in eine Region zum Ausdruck, ohne jedoch dem Gesichtspunkt der Förderungswürdigkeit Rechnung zu tragen. Um eine Zielkonformitätskontrolle zu ermöglichen, muß die Inzidenzanalyse beide Gesichtspunkte zur Geltung kommen lassen, indem sie die Konzentration der Staatsausgaben mit einem Indikator des Entwicklungsstandes oder eines ähnlich definierten Versorgungsniveaus verknüpft. Die Auswahl des Entwicklungsstandindikators ist abhängig von der jeweiligen Zwecksetzung. Es ist nicht möglich, einen Indikator als den besten oder geeignetsten herauszugreifen¹⁰. Dies gilt auch für die vorliegende Studie, die je nach Fragestellung und Untersuchungsobjekt

- das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf,
- das BIP-Landwirtschaft pro Arbeitskraft,

- die Kaufkraftkennziffer pro Kopf¹¹,
- die Einwohnerdichte sowie
- eine Anzahl fachplanerischer Versorgungsindikatoren

heranzog. Damit sollte (in der Reihenfolge) der Entwicklungsstand in bezug auf regionale und sektorale Wirtschaftskraft, Einkommen, Siedlungsstruktur sowie infrastrukturelle Versorgung gemessen werden.

Nachdem nun die Notwendigkeit festgestellt wurde, Entwicklungsstand – gleichwie definiert – und Mittelzufluß miteinander in Verbindung zu bringen, ist die Art und Weise dieses Vergleichs zu klären.

Auf eine kasuistische Betrachtung einzelner Gebietseinheiten soll dabei nicht zurückgegriffen werden. Da das genannte Forschungsvorhaben herausarbeiten sollte, welche Gebietskategorie stärker und welche weniger an öffentlichen Ausgabeprogrammen partizipiert, empfahl sich der Rückgriff auf Vergleichsregionen, zumindest aber auf geeignete Bundes- oder Landesdurchschnitte. Dabei muß nicht notwendig das gesamte Territorium einer Gebietskörperschaft berücksichtigt werden. Das hier zugrunde liegende Erkenntnisinteresse legt allerdings eine solche flächendeckende Betrachtungsweise nahe.

Der Vergleich von Förderverhalten und Entwicklungsstand der einzelnen Gebietseinheiten bedient sich demnach der Gegenüberstellung der beiden Zahlenreihen von Merkmalsausprägungen. Ihre Verknüpfung wird durch die Korrelationsrechnung realisiert. Der Korrelationskoeffizient gibt Aufschluß über Vorliegen und Richtung eines Zusammenhanges und somit über die Konformität staatlichen Ausgabeverhaltens mit regionalpolitischen Zielen. Ein gegenüber Einzelfallstudien möglicherweise eintretender Verlust an Anschaulichkeit und Detailinformation darf getrost hingenommen werden. Er kann mit der Aneinanderreihung einzelregionaler Anteilsvergleiche – repräsentiert durch die AQ – zu einem Kontinuum von nach ihrem fachlichen Entwicklungsstand geordneten Förderfällen reichlich kompensiert werden. Darüber hinaus findet sich in der Form des Korrelationskoeffizienten eine konzentrierte und übersichtliche Darstellung.

IV. Die Ergebnisse der Analyse

Jede empirische Untersuchung findet ihre Aussagekraft nicht nur durch die Arbeitsmethode, sondern auch durch die Qualität des verfügbaren Datenmaterials begrenzt. Dazu ist zunächst zu vermerken, daß die durch das Forschungsprojekt untersuchten öffentlichen Ausgaben sich sowohl nach der Art der Erfassung der regionalisierten Finanzmittel als auch nach dem regionalisierten Haushaltsjahr, der Länge des Erhebungszeitraumes und der räumlichen Untergliederung unterscheiden. Als Beobachtungsfeld dienen in der Regel die drei Bundesländer Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Als regionale Bezugsgröße werden Kreise verwandt¹².

8 Auch: Anteilskoeffizient, Investitionsanteilskoeffizient, location quotient. Dieser bringt den prozentualen Anteil der Region an den Gesamtausgaben auf Bundes- oder auch Landesebene in Verbindung mit dem prozentualen Anteil eben dieser Region an einer geeigneten, sachlogisch mit dem Zähler verbundenen Basisgröße. Entsprechen sich beide Anteile, so ist der AQ = 1. Zieht die Region einen größeren Finanzstrom auf sich, als es ihrem Anteil an dem Vergleichsaggregat entspricht, so steigt er über 1. Kommen, gemessen daran, nur wenige Mittel in die fragliche Gebietseinheit, so erreicht der AQ lediglich Werte unter 1.

9 Der Anteilsquotient ist im übrigen ohne weiteres linear in eine einfache Bezugsgröße, z. B. eine Pro-Kopf-Zahl, transformierbar. Vgl.: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 50.

10 Zur Auswahl geeigneter Indikatoren vgl. u. a.: Zimmermann, H.: Öffentliche Ausgaben und regionale Wirtschaftsentwicklung. – Basel, Tübingen 1970. S. 23 ff.

11 Die Kaufkraftkennziffer wurde an Stelle der auf Kreisebene nicht erhältlichen Zahlen über das verfügbare Einkommen benutzt.

12 Die kreisfreien Städte werden in der Regel in die umliegenden oder unmittelbar benachbarten Landkreise eingegliedert. Davon weicht der Abschnitt über das Landesentwicklungsprogramm Bayern ab, der der Praxis des LEP folgt und die Investitionen den Landesplanungsregionen anschreibt.

Bei der Auswahl der Ausgabenprogramme wurde die Untersuchung insofern „Opfer der Datenverfügbarkeit“, als sie notgedrungen umfangreiche öffentliche Ausgaben – z. B. den öffentlichen Personennahverkehr, Forschung und Technologie, Hochschulbau – ausblendete, für die mit großer Wahrscheinlichkeit eine regional konzentrationsfördernde Wirkung angenommen werden kann¹³. Indes war diese Negativabgrenzung nur in zweiter Linie für die Auswahl der Finanzströme maßgeblich. Das Bestreben war nicht, einen möglichst großen Anteil des öffentlichen Haushalts in die Untersuchung hineinzuziehen, sondern eine geeignete Auswahl zu treffen¹⁴. Diese wurde vornehmlich auf sogenannte Mischfinanzierungsprogramme ausgerichtet, und zwar, mit Ausnahme der oben erwähnten Hochschulen, auf die „echten“ Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG:

- die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK),
- die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW),

sowie sogenannte „verdeckte“ Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 104a GG, d. h. besonders bedeutsame Tätigkeiten der Länder, die durch den Bund mitfinanziert werden können:

- die Finanzhilfen des Bundes nach § 72 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG),
- das Programm für Zukunftsinvestitionen – Programmbe- reich „Verbesserung der Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden“.

Die Studie sollte über den Kreis der in diesem Zusammen- hang üblicherweise betrachteten Investitionen hinausreichen. Untersucht wurden deshalb außerdem zwei Transferpro- gramme:

- die Dieselölverbilligung nach dem Gesetz über die Verwen- dung von Gasöl durch Betriebe der Landwirtschaft sowie
- die Bundeszuschüsse zur Landwirtschaftlichen Altershilfe.

Diese sechs Abschnitte wurden durch eine weit umfassen- dere, gleichviel grobkörnigere Untersuchung von auf Landes- planungsregionen zugeschriebenen Investitionsausgaben in Bayern eingeleitet¹⁵. Diese, wie auch die GRW¹⁶, das Pro- gramm für Zukunftsinvestitionen¹⁷ und die Dieselölverbilli- gung¹⁸, sollen hier, um der gebotenen Kürze willen, nicht be- rücksichtigt werden.

Für die vorliegende geraffte Darstellung werden deshalb aus dem Kreis der Untersuchungsobjekte

1. die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruk- tur und des Küstenschutzes“,
2. die Finanzhilfen des Bundes nach § 72 StBauFG und
3. die Bundeszuschüsse zur Landwirtschaftlichen Altershilfe herausgegriffen.

13 Vgl.: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 246.

14 Eine ausführliche Kommentierung dieser Auswahl befindet sich ebenda, S. 59 ff.

15 Vgl.: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 69 ff.

16 Vgl.: ebenda, S. 207 ff.

17 Vgl.: ebenda, S. 234 ff.

18 Vgl.: ebenda, S. 157 ff.

IV. 1. Die regionale Inzidenz der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschut- zes“

Die Auswahl einer ganzen Reihe landwirtschaftlicher Aus- gabenbereiche entsprach dem Wunsch, dem seit einiger Zeit geäußerten Verdacht nachzugehen, daß derartige Finanzhil- fen vorzugsweise Regionen mit einer gesunden Agrarstruktur zufließen. Zu diesem Zweck wurden z. B. für die Jahre 1975 und 1976 die Gesamtmittel der GAK sowie die wichtigsten Maßnahmengruppen untersucht. Da der Küstenschutz in den Ländern Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen nicht an- fällt, beschränkte sich die Auswahl auf die Flurbereinigung, die wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maß- nahmen sowie die Investitionshilfen in entwicklungsfähige Betriebe und Kooperationen. Sie repräsentierten 1976 bun- desweit ca. 81,6 % der Gemeinschaftsaufgabenmittel (gerech- net in Subventionswerten). In den drei Ländern hatte die Flur- bereinigung als flächenordnende Maßnahme mit 701,2 Mill. DM finanziell das höchste Gewicht. Die wasserwirtschaftli- chen und kulturbautechnischen Maßnahmen erreichten 458,5 Mill. DM. Die Investitionshilfen in entwicklungsfähige Be- triebe und Kooperationen waren in dem hier vorgegebenen Länderrahmen mit 333,5 Mill. DM dotiert.

Neben sachlichen Schwerpunkten wird die Planungsge- meinschaft durch das Gesetz über die GAK zu einer räumli- chen Schwerpunktsetzung verpflichtet, wenngleich ihr durch das Ausführungsgesetz im Gegensatz zur GRW keine ausrei- chenden Instrumente zu deren konsequenter Implementie- rung an die Hand gegeben worden sind. Inwieweit dadurch die regionale Steuerbarkeit der GAK-Mittel durch Bund und Länder beeinträchtigt wird, soll hier nicht diskutiert wer- den¹⁹. Die räumliche Orientierung des Ausgabenstroms nimmt daran aber, wie aus den Ergebnissen ersichtlich, keinen Schaden.

Sie richtet sich sowohl bei den Gesamtmitteln als auch bei den einzeln untersuchten Maßnahmengruppen auf den Aus- gleich regionaler Entwicklungsdisparitäten. Die Gegenläufig- keit von wirtschaftlichem Entwicklungsstand und Förderin- tensität, als Indiz für die Ausgleichsorientierung des regiona- len Ausgabenverhaltens, fällt am stärksten bei den Gesamt- mitteln und den Investitionsmitteln für entwicklungsfähige Betriebe und Kooperationen aus. Sie läßt sich aber auch bei den wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maß- nahmen und der Flurbereinigung feststellen. In allen vier Fäl- len äußert sich der Ausgleich stärker in einer Bevorzugung von Gebietseinheiten mit niedriger Wirtschaftskraft als von solchen, bei denen das landwirtschaftliche Produktivitätsni- veau unter dem Durchschnitt liegt.

Aufschlußreich sind auch einige Nebenprodukte der Inzi- denzrechnung, die die Ausrichtung der regionalen Mittelver- teilung charakterisieren. So läßt sich für die Gesamtmittel eine schwache, gleichviel signifikante Tendenz nachweisen, ent- sprechend der Siedlungsdichte, d. h. schwerpunktmäßig in weniger verdichtete Gebiete zu fließen, und Flurbereini- gungsmittel kommen gemäß einer (diesbezüglich formulier-

19 Vgl. dazu Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 167 ff., S. 179 ff.

ten) Priorität der Programmplanung für die GAK vorzugsweise den Kreisen mit einer kleinen durchschnittlichen Größe der Teilstücke zugute²⁰.

IV. 2. Die regionale Inzidenz der Landwirtschaftlichen Altershilfe

Die Zuschüsse zur Landwirtschaftlichen Altershilfe imponieren im Vergleich zur GAK durch ihr größeres Gewicht im Haushalt. Wenn die landwirtschaftliche Sozialpolitik insgesamt schon finanzieller Schwerpunkt des nationalen Agrarstats ist²¹, so ist das nicht zuletzt auf das Volumen der LAH zurückzuführen. Als agrarsozialpolitisches Pendant zur Rentenversicherung der Arbeitnehmer hat sie 1978 immerhin Zuschüsse von 1 995,6 Mill. DM aus der Bundeskasse erhalten.

Nicht zuletzt wegen der Verteilungsprobleme ist dieser „Batzen“ ins agrarsozialpolitische Gerede gekommen, wähen doch seine Kritiker dahinter personale und intersektorale Distributionsmängel. Solche Fragen, gleichwohl angeschnitten²², traten im Gutachten hinter dem dort offenkundig höheren Merkwert regionaler Verteilungswirkungen zurück. Die Untersuchung versprach sich von diesen Sozialausgaben²³ nicht zuletzt wegen ihrer nicht unerheblichen Bedeutung für die Entwicklung einer Region eine sinnvolle Ergänzung der vorgenannten Posten des Agrarstats.

Eine bewußte Lenkung dieser Zuschüsse in wirtschaftlich benachteiligte Gebiete durch deren Träger, den Bund, ist nicht möglich. Sobald nämlich die Leistungsberechtigten durch Erfüllung der im GAL festgelegten Auflagen einen Rechtsanspruch auf Altershilfe erworben haben, wird die Mittelverteilung durch deren Wohnsitz gesteuert, sie unterliegt einem „Diktat der Antragsteller“. Die Regionalisierung zeichnet also grob gesprochen die räumliche Streuung der Leistungsberechtigten nach. Wegen eben deren räumlicher Verteilung ist jedoch anzunehmen, daß wirtschaftlich benachteiligte Gebiete durch Bundeszuschüsse zur LAH begünstigt werden, obwohl eine gezielte (regionalpolitisch motivierte) Einflußnahme des Bundes fehlt.

Empirische Ergebnisse bestätigen diesen Zusammenhang, der deutlich für Kreise mit niedriger Wirtschafts- und Kaufkraft z. B. relativ mehr Zuschüsse, d. h. auch mehr Alters- und Waisengelder sowie Landabgaberenten nachweist und

auch nach dem landwirtschaftlichen Produktionsniveau benachteiligte Kreise in der Regel vor diesbezüglich besser gestellten im Vorteil sieht²⁴.

Deutlich ist außerdem die Tendenz auszumachen, daß Kreise mit einer niedrigen durchschnittlichen Betriebsgröße mehr an Alters- und Waisengeldern erhalten als die Gebiets-einheiten mit flächenmäßig im Durchschnitt gut ausgestatteten Betrieben.

IV. 3. Regionale Inzidenz der Bundesmittel für die Städtebauförderung

Abschließend beschäftigt sich der empirische Teil mit den sogenannten verdeckten oder unechten Gemeinschaftsaufgaben, das sind besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, für die der Bund nach Art. 104a Abs. 4 GG unter gewissen Voraussetzungen Finanzhilfen gewähren kann, so z. B. diejenige nach § 72 Städtebauförderungsgesetz (StBauFG), in dessen Rahmen städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsprojekte unterstützt werden.

Verbesserungen im Bereich Wohnverhältnisse, Umwelt und, speziell in diesem Zusammenhang, Wohnumfeld, die ja zu den Aufgaben dieses Gesetzes gehören, sind in der Regel in den Verdichtungsgebieten von größerer Dringlichkeit. Diese müßten dann aber auch hauptsächlich Nutznießer der genannten Finanzhilfen sein. „Das besondere inzidenzanalytische Interesse besteht darin, daß die diagnostizierten räumlichen Disparitäten ausnahmsweise zu Lasten der wirtschaftlich und infrastrukturell meist entwickelteren Verdichtungsgebiete gehen. Wie sehen die räumlichen Verteilungswirkungen eines Ausgabenprogramms aus, das auf dergestalt lokalisierbare Mängelercheinungen zugeschnitten ist?“²⁵ Das zu erfahren, war Zweck einer Analyse von 712,6 Mill. DM Städtebauförderungsmittel, die über einen Zeitraum von 12 Jahren an die Länder Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen vergeben wurden²⁶.

Für eine Mittelvergabe mit deutlichem Schwerpunkt in den verdichteten und wirtschaftlich prosperierenden Teilräumen sprechen neben der erwähnten Konzentration städtebaulicher Mängel in den Verdichtungsgebieten auch die Schwierigkeiten, die kleine und mittlere Gemeinden bei der Aufbringung der Eigenleistungsquote haben²⁷, sowie der Umstand, daß die Bestimmungen des StBauFG für Kommunen des ländlichen Raumes zu kompliziert sind, da sie in keinem Verhältnis zu

20 Auf eine ausführlichere Darstellung der Ergebnisse, auch ihres zahlenmäßigen Niederschlags in den Korrelationskoeffizienten, wird hier und bei den zwei folgenden Beispielen verzichtet. Vgl. dazu Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 173 ff.

21 Läßt man die Aufwendungen des BML für Verwaltung und Forschung außer Ansatz, so errechnet sich ein Anteil von über 56 % am Agrarhaushalt. Zum Zahlenmaterial vgl.: Agrarsozialpolitik. Situation und Reformvorschläge. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. – Münster 1979. S. 155, sowie: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 1979. Hrsg.: BMELF. – Münster 1979. S. 154 f.

22 Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 189 f.

23 Es ist hinzuzufügen, daß diese Ausgaben nur in Höhe der Finanzierung durch öffentliche Zuschüsse in die Inzidenzanalyse eingehen. Das sind beim Alters- und Waisengeld immerhin 87,5 %, bei der Landabgaberente sogar 100 % der Ausgaben. Zur Finanzierungsstruktur der LAH vgl.: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 191 ff.

24 Die Landabgaberente bildet bei dem letztgenannten Zusammenhang eine Ausnahme. Getrennte Berechnungen legen nahe, für diese hinsichtlich des landwirtschaftlichen Produktivitätsniveaus wie auch, überraschenderweise, hinsichtlich der durchschnittlichen Betriebsgröße eine neutrale regionale Verteilung anzunehmen.

25 Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 220.

26 Ausnahmsweise stand hier das Zahlenmaterial für die gesamte bisherige Dauer eines Ausgabenprogramms zur Verfügung. Beginnend mit dem ersten Erscheinen im Bundeshaushalt 1971, reicht es bis ins letzte Fortschreibungsjahr des Förderungsprogramms 1979, d. h. in das Jahr 1982.

27 Aus Bundesmitteln wird generell ein Drittel der förderungsfähigen Kosten bestritten, der Länder- und spiegelbildlich der Gemeindeanteil schwankt. Zur Finanzierungsstruktur: Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Städtebaubericht 1975. – Bonn 1975. S. 61.

den dortigen Problemen und Verwaltungskapazitäten stehen²⁸. Dem steht die bei Verabschiedung des Gesetzes proklamierte Zielsetzung entgegen, mit den Städtebauförderungsmitteln einen raumordnungspolitischen Beitrag zu leisten²⁹, und der Wille, „insgesamt ein ausgewogenes Verhältnis der Förderung im städtischen und ländlichen Bereich“³⁰ herzustellen.

Soweit daraus eine Neutralität der Fördermittelverteilung in bezug auf den wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Entwicklungsstand abgeleitet werden kann, wird dies durch die Analyse bestätigt. Die Konkurrenz der wichtigsten Fördergesichtspunkte: Ausgleich großräumiger Disparitäten zugunsten des ländlichen Raumes einerseits und Behebung der schwergewichtig in Verdichtungsregionen zu findenden Mängel auf der anderen Seite wie auch die Konkurrenz zwischen diesen beiden Gebietskategorien bleibt unentschieden³¹.

Die bisweilen geäußerten Befürchtungen, daß die Städtebauförderungsmittel die sozioökonomisch bedingten Strukturunterschiede in Bund, Ländern und Gemeinden eher verstärken³², können jedoch nicht völlig ausgeräumt werden. Die vorliegende Vollzugskontrolle erstreckt sich nämlich auf drei Bundesländer, die überdurchschnittlich viel Fördermittel für Städtebauforderungen im ländlichen Raum aufwenden³³. Das Ergebnis fällt also möglicherweise zu stark zu dessen Gunsten aus.

V. *Schlußbemerkung*

Um die empirischen Ergebnisse in einem Atemzug zusammenzufassen, ist zunächst noch einmal festzuhalten, daß von der räumlichen Verteilung der Finanzhilfen des Bundes nach § 72 StBauFG keine Anstöße zur Veränderung des regionalen wirtschaftlichen Entwicklungsgefälles ausgehen. Anders hingegen die beiden Bestandteile des Landwirtschaftsressorts: LAH wie GAK lassen übereinstimmend eine Bevorzugung wirtschafts- und einkommensschwacher Teilräume erkennen³⁴.

Dabei ist das Gewicht der Landwirtschaftlichen Alterssicherung sowohl absolut als auch im Vergleich zum restlichen Agrarhaushalt und insbesondere zur agrarstrukturellen Gemeinschaftsaufgabe im Wachsen begriffen. Als Folge der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gerät bekanntlich in jüngster Zeit die öffentliche Finanzwirtschaft in „rauhe See“. Einnahmen- und ausgabenpolitische Sachzwänge bringen dabei vor allem den Einzelplan des Bundeslandwirtschaftsministers auf Untiefen, die es nun durch Abwerfen von Ballast zu überwinden gilt.

Bei Durchsicht der Kürzungsvorschläge des Finanzministers überkommt den Leser vielleicht das Gefühl, daß in der genannten Untersuchung, wenn nicht „Leichen sezieren“, so doch stark amputationsbedrohte Haushaltsteile begutachtet wurden. Schmerzliche Einbußen erfahren z. B. die Gemeinschaftsaufgaben, von denen hier die GAK behandelt wird. Diese wird möglicherweise in weit stärkerem Maße getroffen, als es an dem Kürzungssatz von 20 % abzulesen ist. Bei gegenüber dem Vorjahr weiter steigenden Altverpflichtungen und – mit freilich geringfügigen Kürzungen – fortbestehender Ausgleichszulage wird für Neubewilligungen unter Umständen nur ein Drittel des bisherigen Volumens übrigbleiben³⁵.

Die Gefahren für die durch diese Ausgaben bevorzugt geförderten peripheren ländlichen Gebiete können kaum in Abrede gestellt werden. Indes läßt sich dem „Gürtel-enger-Schnallen“ nach kundiger Meinung insofern auch ein positiver Aspekt abgewinnen, als die Verantwortlichen vielleicht zum Umdenken und Umstellen angehalten werden. So wird eine stärkere räumliche Differenzierung zugunsten strukturschwacher Gebiete und eine schwerpunktbetonende Straffung des GAK-Maßnahmenkatalogs befürwortet³⁶.

Die Landwirtschaftliche Altershilfe bleibt ihrerseits von Kürzungen unbehelligt. Da ihre Alters-, Waisen- und Landabgabegelder aber weitgehend räumlich determiniert sind³⁷, sind sie insofern trotz ihres größeren Haushaltsvolumens und ihrer durchaus positiven regionalen Mittelverteilung in ihrer raumordnungspolitischen Verwendbarkeit unter die GAK zu stellen. Die Haushaltslage läßt also die bedenkliche Tendenz zutage treten, die im Sinne eines regionalen Ausgleichs wirkende und gleichzeitig räumlich manövrierfähige Masse dieses traditionell dem ländlichen Raum zugewandten Ressorts zu kürzen und damit auch die Flexibilität seines raumwirksamen Handelns zu schwächen.

28 Vgl.: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 230 f. wie auch Schafft, P.: Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes im ländlichen Bereich. In: Der Landkreis. (1978) H. 8/9, S. 373.

29 Vgl. Ebenda, S. 371.

30 Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Städtebaubericht 1975, a.a.O., S. 64.

31 Das gilt auch für die 366 Mill. DM, die in den Jahren 1977 und 1978 in den genannten drei Bundesländern im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen – Bereich „Verbesserung der Lebensbedingungen in Städten und Gemeinden“ – der Unterstützung von Erneuerungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz gedient haben. Deren ausführliche Analyse befindet sich in: Comes, S., Struff, R., a.a.O., S. 235 ff.

32 Siehe z. B. Scharpf, F. W.; B. Reisert; F. Schnabel: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts. 1976. S. 181.

33 Zellner, R.: Fünf Jahre Bundesprogramm nach dem Städtebauförderungsgesetz. Eine Zwischenbilanz. In: Innere Kolonisation. 24. Jg. (1975) S. 178.

34 Dies gilt im übrigen auch für die im Gutachten behandelte Gasölverbilligung und die GRW.

35 AGRA EUROPE, Nr. 50, vom 15. Dezember 1980, Länderberichte S. 34.

36 Vgl. Kuessner, Ch.: Regionalisierte Agrarstrukturpolitik. Agrarstrukturbericht ermöglicht weitgehende Bilanz. In: Innere Kolonisation. 29. Jg. (1980) H. 6, S. 212.

37 Zum Begriff der räumlich determinierten öffentlichen Ausgaben vgl. Zurek, E.: Probleme der Koordinierung des Einsatzes raumwirksamer öffentlicher Mittel in der Regional- und Raumordnungspolitik. In: Strukturwandel und Strukturpolitik. Beiträge zur agrarischen und regionalen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. – Bonn 1973. = Schriftenreihe der FAA, H. 220. S. 185.