

MARIELOUISE TEN BRINK / HANS PETER GATZWEILER

Erfolgskontrolle raumwirksamer Mittel als Voraussetzung für eine integrierte Raumentwicklungsplanung

Vorbemerkungen

Durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 3. 7. 1969 wurde die Bundesregierung aufgefordert, „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen“. Auf diesem Hintergrund sollen die Ergebnisse der Regionalisierung den Vollzug des Bundesraumordnungsprogrammes (BROP) leisten, indem sie wesentliche Argumentationshilfen für die beabsichtigte und zum Vollzug des BROP notwendige stärkere Ausrichtung der Fachplanungen auf das räumliche Zielsystem bereitstellen.

Der vorliegende Aufsatz befaßt sich primär mit Analyseverfahren zur Vollzugskontrolle und Wirkungskontrolle raumwirksamer Mittel. Im Vordergrund des Interesses stehen insbesondere *methodische Probleme und Fragen* der Vollzugs- und Wirkungskontrolle. Soweit im empirischen Teil des Aufsatzes einige Verfahren am Beispiel der für die Jahre 1969/70 regionalisierten Mittel getestet werden, sind die gewonnenen Ergebnisse nur bedingt zu verwenden und zu interpretieren, da über die praktische Relevanz der getesteten Methoden noch kein

abschließendes Urteil gefällt werden kann. So betrachtet, können die für die Jahre 1969/70 regionalisierten Mittel nur als realitätsnahes „Spielmaterial“ zum Testen von Analyseverfahren verstanden werden.

1. *Aufgabenstellung der Erfolgskontrolle in der Entwicklungsplanung*

Seit einigen Jahren wird sowohl in der Forschung als auch in der Praxis intensiv an Konzepten für eine umfassende Stadtentwicklungsplanung und Raumentwicklungsplanung gearbeitet. Was den Bereich der Raumentwicklung betrifft, so ist das seit 2 Jahren vorliegende Bundesraumordnungsprogramm dafür beredter Ausdruck. Gemäß dem Auftrag des Deutschen Bundestages vom 3. Juli 1969 formuliert das BROP eine integrierte Strategie für die Entwicklung des gesamten Bundesgebietes, indem es Aussagen zu der angestrebten Ordnung des Gesamtgebietes macht, damit die *raumwirksamen* Aktivitäten des Staates gezielt eingesetzt und aufeinander abgestimmt werden können. So gesehen kann das BROP als ein erster Ansatz für eine umfassende kontinuierliche Steuerung aller Maßnahmen der Fachplanungen des Bun-

des und der Länder gesehen werden, unter der Zielsetzung, die regionalen Lebensbedingungen der Bevölkerung zu verbessern.

Die Erfolgskontrolle bildet einen wesentlichen Baustein dieses Planungskonzepts, indem sie generell dazu beiträgt, in allen Bereichen, in denen die Wirkung von Maßnahmen ungewiß ist – und das gilt für fast alle sog. „raumwirksamen“ Maßnahmen –, unerwünschte und erwünschte Wirkungen von Maßnahmen genauer zu bestimmen und damit raumordnungspolitische Entscheidungen rationaler zu gestalten. Hauptanliegen der Erfolgskontrolle im Bereich der Bundesraumordnung ist es, die Koordination der raumwirksamen Maßnahmen der Fachplanungen zu verbessern und damit höhere Zielniveaus (bessere Lebensbedingungen) zu erreichen.

Erfolgskontrolle ist also nicht Selbstzweck, sondern dient vornehmlich den Zielen der Raumordnung. Innerhalb des Konzepts der Entwicklungsplanung nimmt die Erfolgskontrolle eine zentrale Stellung ein. In der Planungspraxis verbinden sich mit der Erfolgskontrolle folgende wesentlichen Vorteile¹:

- Die Fachplanungen (horizontale Planungsebene) und vertikalen Planungsebenen erhalten durch die Erfolgskontrolle bessere Informationen über den Stand und die Entwicklung von Zielerreichungsgraden, so daß es ihnen eher möglich ist und einsichtig wird, ihre eigenen Aktivitäten und Maßnahmen untereinander abzustimmen im Interesse einer Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung.
- Durch die Erfolgskontrolle wird es möglich, die Entscheidungen der politischen Instanzen und den Vollzug dieser Entscheidungen durch die Verwaltung stärker an der Wirkung und am Ergebnis als am Aufwand zu orientieren.
- Aus abgeschlossenen und laufenden Maßnahmen können mehr Erfahrungen gezogen und für zukünftige Entscheidungen genutzt werden, wenn von vornherein darauf geachtet wird, daß diese Maßnahmen auf ihre Wirkung (Erfolg) hin untersucht werden.

Unter der Zielsetzung „Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung“ richtet sich das Hauptinteresse der Raumordnung an Erfolgskontrolle auf eine bessere Steuerung des Entwicklungsprozesses und damit eine *bessere Verteilung des verfügbaren Entwicklungspotentials*: Wie müssen die laufenden fachpolitischen Aktivitäten geändert werden, um höhere Zielniveaus zu erreichen?

Zur Beantwortung dieser Grundfrage ist es im Rahmen der Erfolgskontrolle erforderlich, die Entwicklung der Zielerreichungsgrade im Zeitablauf zu beobachten: *Laufende Raumbeobachtung*. Außerdem muß festgehalten werden, wo, in welchem Umfang und wann Mittel eingesetzt werden: *Vollzugskontrolle*. Schließlich sind

die Veränderungen der exogenen Einflüsse, wie Aktivitäten Dritter, Bevölkerungsentwicklung, konjunkturelle Einflüsse usw., laufend zu beobachten: *Bedingungskontrolle*. Im Vordergrund des Interesses steht allerdings die Frage nach den Wirkungen der politischen Maßnahmen und Programme. Die festgestellten Veränderungen der Zielerreichungsgrade müssen auf die einzelnen Ursachen zugerechnet werden: *Wirkungskontrolle*. Diese vier Analysekomplexe bilden sozusagen die Bausteine eines Idealprogramms zur Erfolgskontrolle².

2. Funktion und Begriff der Regionalisierung raumwirksamer Mittel

Der Deutsche Bundestag hat am 3. Juli 1969 die Bundesregierung mit einem einstimmigen Beschluß ersucht, „auf der Grundlage einer konkreten räumlichen Zielvorstellung für die Entwicklung des Bundesgebietes die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel in einem Bundesraumordnungsprogramm festzulegen“. Mit der Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel sollte der in § 4 Abs. 1 ROG enthaltene Auftrag, „die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Maßnahmen zusammenfassend darzustellen“, erfüllt werden.

Die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel beeinflusst in entscheidendem Maße die Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur des Bundesgebietes. Um feststellen zu können, in welchem Umfang der Bund die Raum- und Siedlungsstruktur beeinflusst, ist die Frage zu beantworten, wie viele raumwirksame Bundesmittel in welche Aufgabenbereiche und in welche Teilräume des Bundesgebietes geflossen sind. Eine solche Analyse schafft insbesondere auch die Voraussetzungen für die Abstimmung des Einsatzes raumwirksamer Investitionen nach § 4 Abs. 2 Satz 1 ROG.

Mit dem Bundesraumordnungsprogramm wurde erstmals in größerem Umfang die regionale Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel nach den Gebietseinheiten für die Rechnungsjahre 1969/1970 dargestellt. Gegenwärtig werden von der Bundesregierung die raumwirksamen Mittel für die Jahre 1971 bis 1973 erfaßt und analysiert.

Diese Regionalisierung ex post der raumwirksamen Bundesmittel – und zwar für mehrere Jahre – ist erforderlich, um wichtige Informationen nicht nur zur Kontrolle der raumordnungspolitischen Zielkonformität der bisherigen Mittelverteilung zu erhalten, sondern vor allem, um für die Raumordnungspolitik des Bundes die Voraussetzung zu schaffen, die Entscheidungen über den Einsatz der raumwirksamen Mittel in Zukunft so zu beeinflussen, daß der Einsatz unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten zweckmäßig und effizient ist.

Allerdings brachte die Erfassung der raumwirksamen Mittel von Anfang an Probleme mit sich, die vor allem darin begründet liegen, daß ein exaktes, theoretisch be-

1 Vgl. J. Eekhoff u. a.: Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmaßnahmen. Ergebnisbericht zu einem Forschungsauftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. — Saarbrücken 1976.

2 Vgl. J. Eekhoff u. a., a. a. O.

gründetes Abgrenzungskriterium für die Raumwirksamkeit von Ausgaben bisher noch nicht definiert werden konnte³.

Im Raumordnungsgesetz wird wohl der Begriff „raumbedeutsam“ verwendet, jedoch ohne präzise und operationale Definition. Auch in den Kommentaren zum Raumordnungsgesetz werden keine hinreichenden Hinweise geboten, die eine operationale Definition zuließen, so daß der in § 4 Abs. 1 ROG formulierte Koordinierungsauftrag von der Raumordnung kaum erfüllt werden kann.

Zur Abgrenzung der raumwirksamen Bundesmittel für die Regionalisierung 1969/70 und 1971 bis 1973 wurde deshalb von den – allerdings sehr allgemein gehaltenen – Kriterien ausgegangen, die sich aus dem Raumordnungsgesetz ergeben. Die Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsprogramm“ des IMARO sowie die Arbeitsgruppe „Bundesraumordnungsprogramm“ des Hauptausschusses der MKRO konkretisierten den Begriff der Raumwirksamkeit insoweit, als daß diejenigen mit Bundesmitteln durchgeführten Planungen und Maßnahmen in die Regionalisierung ex post einbezogen werden sollten, die im großräumigen Maßstab Grund und Boden beanspruchen und/oder die raumstrukturelle Entwicklung eines Gebietes beeinflussen (§ 3 Abs. 1 ROG). Gleichzeitig müssen sie gemäß § 2 Abs. 1 ROG geeignet sein,

- die Versorgung der Bevölkerung mit Erwerbsmöglichkeiten,
 - die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen,
 - die Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktureinrichtungen,
 - die Gestaltung der natürlichen Umwelt
- zu sichern, zu entwickeln und zu fördern.

Versucht man – soweit das überhaupt noch möglich und sinnvoll ist – eine Generalisierung dieser Kriterien, dann lassen sich allgemein zwei Ausgabekategorien als besonders „raumwirksam“ oder besser „raumordnungspolitisch bedeutsam“ beurteilen; zum einen diejenigen, die das Wachstumspotential oder die Entwicklung einer Region unmittelbar und nachhaltig beeinflussen, und zum anderen solche, die die regionale Versorgungskapazität erhöhen. Allerdings ist mit einer solchen Aussage auch noch kein Beitrag zu einer Operationalisierung des Begriffs geleistet. Doch ist eine solche Differenzierung bedeutsam, wenn das Bundesraumordnungsprogramm künftig vorrangig als Orientierungsrahmen für die effektive Verwendung der raumwirksamen Bundesmittel verstanden werden sollte. Denn dann bedürfen unter Entwicklungsgesichtspunkten und bei beschränktem Entwicklungspotential insbesondere die großräumig bedeutsamen Maßnahmen mit regionalen Wachstumseffek-

ten einer intensiven räumlichen Koordinierung durch ein Bundesraumordnungsprogramm. Denn gegenwärtig ist nicht ganz auszuschließen, daß insbesondere eine unzureichende räumliche Koordination die Effizienz eben solcher raumwirksamen fachpolitischen Maßnahmen schmälert. Wenn auch die bilateralen und gelegentlich multilateralen Bemühungen der Fachplanungen zur ad-hoc-Koordination ihrer Maßnahmen nicht gering geschätzt werden sollten, benötigt die langfristige Ausrichtung dieser Maßnahmen jedoch einen verbindlichen Orientierungsrahmen, der von der Bundesraumordnung vorzugeben und über den Vollzug dieses Programms durch die Fachplanungen in diese einzubringen ist. In erster Linie geht es um die Verbesserung des Planungssystems als Grundlage für die regionale Zuteilung von Mitteln und die Setzung von Präferenzen, d. h. die gemeinsame und bundeseinheitliche Ausweisung besonders förderungswürdiger Gebiete (Schwerpunkträume) und besonders geeigneter Standorte (Entwicklungszentren).

3. Zur Erfassung der raumwirksamen Bundesmittel

Nach der o. a. Definition von Raumwirksamkeit wurden in die Regionalisierung die Mittelansätze für die Anlageinvestitionen des Bundes (im Sinne des immobilien Anlagevermögens) mit regionaler und überregionaler Bedeutung einbezogen sowie die Zuweisungen zur Förderung von Anlageinvestitionen einschließlich Vermögensübertragungen an Private und Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie zur Entwicklung der Wirtschaft- und Infrastruktur beitragen. Die Erfassung der raumwirksamen Bundesmittel erstreckte sich auf die Ausgabenbereiche der obersten Bundesbehörden sowie der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese Angaben sind veranschlagt im

- Bundeshaushaltsplan,
- Wirtschaftsplan der Deutschen Bundesbahn,
- Voranschlag (Haushaltsplan) der Deutschen Bundespost,
- Haushaltsplan der Bundesanstalt für Arbeit,
- ERP Wirtschaftsplangesetz,
- Wirtschafts- und Finanzplan des Ausgleichsfonds.

Die Erfassung der raumbedeutsamen Bundesmittel ist nicht vollständig. Einmal konnten nur die Bundesmittel in die Regionalisierung einbezogen werden, bei denen Titel und Erläuterungen kenntlich machten, daß es sich um raumwirksame Maßnahmen handelte. Zum anderen war ein Teil der raumwirksamen Mittel ex post nicht mehr regionalisierbar.

3.1 Regionaler Bezugsrahmen

Die Analyseräume, für welche die raumwirksamen Bundesmittel jeweils ermittelt werden, müssen mit den

3 Vgl. C. Becker u. W. H. Reuter: Grundfragen der Bestimmung der Raumwirksamkeit und der Erfassung raumwirksamer Mittel. In: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 98. Hannover 1975.

Räumen identisch sein, für die konkrete Ziele formuliert sind. Entsprechend den verschiedenen Ebenen und Zielkategorien der Raumordnungspolitik des Bundes sind die Erfordernisse für eine detaillierte Analyse am besten gewährleistet, wenn die einzelnen raumwirksamen Maßnahmen nach möglichst kleinen „räumlichen Bausteinen“ erfaßt werden. Zweckmäßigster „kleinster Baustein“ ist die Gemeinde.

Als Raumbezug für die 1969/70 durchgeführte Regionalisierung ex post der raumwirksamen Bundesmittel konnten lediglich die 38 Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramm zum Gebietsstand 1970 zugrunde gelegt werden. Dies hatte natürlich eine Beschränkung der Aussagekraft zur Folge. Eine Interpretation hinsichtlich der Mittelverteilung auf Verdichtungsräume, Zonenrandgebiet, Regionale Aktionsprogramme und dgl. war z. B. nicht möglich.

Die Fortschreibung der Regionalisierung ex post raumwirksamer Bundesmittel der Jahre 1971 bis 1973 wurde deshalb so angelegt, daß einmal eine Zuordnung zu den einzelnen Gebietskategorien des Raumordnungsgesetzes möglich ist, zum anderen aber auch zu den Räumen, für die raumordnungspolitische Zielvorstellungen bestehen oder die Planungsräume der Fachressorts sind. D. h., die Fortschreibung der Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel wurde nach Gemeinden „als kleinstem Baustein“ vorgenommen⁴.

3.2 Sachlicher Bezugsrahmen

Die sachlich differenzierte Erfassung der raumwirksamen Mittel muß insbesondere unter dem Gesichtspunkt einer später durchzuführenden Erfolgskontrolle erfolgen. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Zustand einer Region durch Zielerreichungsgrade beschrieben werden kann und daß sich die raumordnungspolitischen oder fachpolitischen Aktivitäten in Veränderungen dieser Zielerreichungsgrade niederschlagen. Das Ausmaß der Veränderungen gibt Auskunft über die Wirkungen der Aktivitäten, wenngleich nicht nur über sie, da exogene Faktoren und sonstige Maßnahmen natürlich ebenfalls auf die Zielerreichungsgrade Einfluß nehmen. Demnach ist es notwendig, daß die Mittel sachlich so differenziert erfaßt werden, daß eine eindeutige Zuordnung von Zielkriterien bzw. Erfolgsindikatoren möglich ist.

Die sachliche Aufgliederung der raumwirksamen Bundesmittel erfolgte 1969/70 nach 21 Sachbereichen, die im wesentlichen dem Funktionsziffernplan des Bundeshaushalts entsprachen: Land- und Forstwirtschaft; Energiewirtschaft; Wasserwirtschaft; Bergbau, verarbeitendes

Gewerbe; Handel; sonstige Dienstleistungen; Allgemeine Dienste, Verwaltung; Gesundheitswesen; Sport und Erholung; Bildungswesen (ohne Hochschulen); Hochschulen; Forschung (außerhalb der Hochschulen); Kulturelle Angelegenheiten; Sozialwesen; Straßen; Wasserstraßen und Häfen; Schienen; Luftfahrt; Nachrichtenwesen, Wohnungsbau; Städtebau. Diese Systematik läßt erkennen, daß in einigen der aufgeführten Bereiche zu unterschiedliche Maßnahmen integriert sind, als daß etwa differenzierte Wirkungsanalysen durchgeführt werden könnten.

Um die Voraussetzung für eine detaillierte Analyse der raumwirksamen Bundesmittel zu schaffen, wurden bei der Fortschreibung der Regionalisierung die Maßnahmen möglichst sachspezifisch differenziert erfaßt, wobei einerseits die Verfügbarkeit des vorhandenen Datenmaterials für die Beschreibung der strukturellen Situation einer Region berücksichtigt wurde, andererseits aber auch eine Ausrichtung auf Zielkriterien der Raumordnung erfolgte. Die differenzierte Erfassung der Maßnahmen eröffnet die Möglichkeit der wahlweisen sachlichen Aggregation, so daß eine detaillierte Wirkungsanalyse mit Hilfe von Indikatoren prinzipiell durchführbar ist.

Eine solche Wirkungsanalyse bietet sich im Interesse einer besseren räumlichen Koordinierung im Hinblick auf die Zielsetzungen der Raumordnung und die sich abzeichnende Funktion des Bundesraumordnungsprogramms insbesondere für fachpolitische Aktivitäten an, für die eine hohe Raumwirksamkeit vermutet wird⁵. Deshalb wurde die Regionalisierung der Bundesmittel 1971 bis 1973 auch differenziert nach entsprechenden Fachplanungsprogrammen durchgeführt, und zwar: Fernstraßenbauprogramm; Maßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz; Ausbau der Bundeswasserstraßen; Investitionen der Deutschen Bundesbahn; Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen“; Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“; Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; Maßnahmen nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz; Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz; Sozialer Wohnungsbau.

3.3 Regionalisiertes Mittelvolumen

In die Regionalisierung ex post für die Jahre 1969/70 sind insgesamt 38,8 Mrd. DM raumwirksame Bundesmittel einbezogen worden. Mit der Regionalisierung der Bundesmittel für die Jahre 1971 bis 1973 wurden insge-

4 Obgleich die Ressorts sich mit der Regionalisierung der raumwirksamen Mittel auf Gemeindebasis einverstanden erklärt hatten, zeigte sich bei der Durchführung, daß für eine Reihe von Bereichen (z. B. Bundesautobahnen, Bundesstraßen, agrarstrukturelle Maßnahmen, sozialer Wohnungsbau) nur eine Aufteilung der Mittel nach Kreisen möglich war.

5 Im Rahmen des „Mittelfristigen Forschungsprogramms für Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung“ hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau eine Reihe von Forschungsprojekten vergeben, in denen in Fallstudien die Raumwirksamkeit von raumbedeutsamen Fachplanungsmaßnahmen untersucht werden soll. Erste Ergebnisse aus diesen Projekten sind 1977 zu erwarten.

samt 56,3 Mrd. DM erfaßt, wobei der Ausgabenbetrag der Deutschen Bundespost, der in der Regionalisierung 1969/70 enthalten ist, mit rd. 20 Mrd. DM noch unberücksichtigt geblieben ist.

In den Angaben für das Bundesministerium des Innern sind die für Maßnahmen der Luftreinhaltung, Abwasserreinigungsanlagen und Abfallbeseitigungsanlagen gegebenen ERP-Kredite enthalten; die für das Bundesministerium für Wirtschaft ausgewiesenen Mittel umfassen auch die ERP-Kredite für die mittelständische gewerbliche Wirtschaft und die mittlere verarbeitende Industrie (Regionalprogramm) sowie die Mittel, die Gemeinden für die Erstellung von Infrastruktureinrichtungen erhalten (Gemeindeprogramm).

Das Mittelvolumen des Ministeriums für Familie, Jugend und Gesundheit ist im Jahre 1973 so außerordent-

lich angestiegen, da in diesem Jahr für die Krankenhausförderung auf Grund des Krankenhausfinanzierungsgesetzes v. 29. 6. 1972 hohe Beträge als Zuschüsse gewährt wurden.

Der Mitteleinsatz für die in der Tabelle 1 aufgeführten Förderungs- bzw. Fachprogramme kann leider noch nicht ausgewiesen werden, da die Aufbereitung des Datenmaterials noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Im übrigen sei darauf aufmerksam gemacht, daß die Tabelle 1 nur einen ersten groben Überblick über den Umfang der erfaßten und regionalisierten Bundesmittel zu geben vermag. Infolge der Art und Weise, wie das Datenmaterial von einzelnen Bundesbehörden zur Verfügung gestellt und entsprechend erfaßt wurde, liegen exakte Ergebnisse erst nach Abschluß der EDV-Aufbereitung vor.

Tabelle 1: Regionalisiertes Mittelvolumen nach Bundesministerien und Bundesbehörden im Zeitraum 1971—1973

Bundesministerien und Bundesbehörden	Förderungs- bzw. Fachprogramme	Regionalisierte raumwirksame Bundesmittel		
		1971	1972	1973
		in Mill. DM		
Bundesminister des Innern	ERP-Mittel zur Förderung des Umweltschutzes (Gewässer- und Luftreinhaltung; Abfallbeseitigung)	353	405	751
Bundesminister der Finanzen		195	117	186
Bundesminister für Wirtschaft	Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur; ERP-Kredite zur Förderung mittelständischer Wirtschaft und Infrastruktureinrichtungen der Gemeinden	1 326	1 321	1 138
Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	Gemeinschaftsaufgabe: Verbesserung der Agrarstruktur	1 661	1 636	1 710
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung	Arbeitsplatzförderung	52	26	33
Bundesminister für Verkehr	Fernstraßenbauprogramm; Ausbau der Bundeswasserstraßen; Verbesserung des Nahverkehrs	6 369	7 435	8 092
Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit	Förderung von Krankenhäusern (Krankenhausfinanzierungsgesetz)	93	49	1 047
Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau	Sozialer Wohnungsbau; Städtebauförderung	789	1 207	1 427
Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen		41	100	118
Bundesminister für Forschung und Technologie		—	—	908
Bundesminister für Bildung und Wissenschaft	Gemeinschaftsaufgabe: Hochschulförderung	2 033	2 573	1 559
Bundesbahn		1 619	1 690	1 882
Bundesanstalt für Arbeit	Arbeitsplatzförderung	629	473	416
übrige Bundesbehörden		1 135	1 205	750
insgesamt		16 295	18 237	20 767

4. Analyse raumwirksamer Mittel unter dem Aspekt der Vollzugskontrolle (Zielkonformitätskontrolle) und Wirkungskontrolle (Zielerfüllungskontrolle)

Eine Analyse raumwirksamer Mittel kann unter verschiedenen Aspekten durchgeführt werden. Die Analysekonzepte der „Vollzugskontrolle“ und „Wirkungskontrolle“ sollen im folgenden vorgestellt werden.

4.1 Zur Methode der Vollzugskontrolle⁶

Im Rahmen der Vollzugskontrolle wird festgehalten, wo, in welchem Umfang und wann Mittel eingesetzt werden. Die Vollzugskontrolle soll zur generellen Rechtfertigung und Überprüfung der regionalen Verteilung raumwirksamer Investitionsmittel im Hinblick auf die Zielsetzungen der Raumordnung und die gegenwärtige raumstrukturelle Ausgangssituation dienen. Sie soll Informationen abwerfen, die Ansatzpunkte vermitteln für eine gezieltere Koordination und bewußtere Willenserklärung in der Raumordnungspolitik, indem Vergleiche angestellt werden zwischen den erklärten Zielsetzungen der Raumordnung und den realisierten Strategien der politischen Entscheidungsträger (der Fachpolitiken), soweit diese z. B. in der ex post Regionalisierung der Ausgaben ihren Niederschlag finden.

Die Information über den tatsächlichen Ressourceneinsatz für die einzelnen Maßnahmen und Programme – nach Möglichkeit zeitlich und räumlich differenziert – ist von größter Bedeutung für weitergehende Analysen im Rahmen der Erfolgskontrolle. Fragen nach den Zielwirkungen einzelner Maßnahmen sowie nach günstigen Alternativen bzw. verändertem Mitteleinsatz können von der Erfolgskontrolle nur beantwortet werden, wenn nicht nur der Output in der Ergebniskontrolle (laufende Raubeobachtung), sondern auch der maßnahmenspezifische und zielspezifische Input in der Durchführungskontrolle gemessen wird, d. h., wenn festgehalten wird, wo, in welchem Umfang und wann Mittel eingesetzt wurden (ex post Kontrolle) oder werden (ex ante Kontrolle).

4.11 Sektorale Investitionsindikator

Sollen z. B. interregional vergleichbare Informationen über die regionale Verteilung von raumwirksamen Mitteln gewonnen werden, sind folgende Überlegungen anzustellen: Solange die Investitionen nur in Absolutzahlen

vorliegen, sind diese aufgrund der strukturellen Unterschiedlichkeit der Regionen nur im Zeitvergleich aussagefähig, nicht aber im interregionalen Vergleich. Um zu interregional vergleichbaren Aussagen über die Höhe der Investitionen in den einzelnen Regionen zu kommen, ist es notwendig, die Investitionen auf sogenannte „Basisgrößen“ zu beziehen. Diese Basisgrößen stehen in einem sachlogischen Zusammenhang mit den getätigten Investitionen (z. B. Investitionen im Sektor „Straßenverkehr“ zur Basisgröße „Klassifizierte Straßenkilometer“) und relativieren diese entsprechend diesem Zusammenhang. Für den sektoralen Investitionsindikator $IVI_{i,j}$ ergibt sich demnach folgender Berechnungsalgorithmus:

$$IVI_{i,j} = \frac{IV_{i,j}}{BG_{i,j}}$$

wobei $i = 1, \dots, n$ Sektoren
 $j = 1, \dots, m$ Regionen
 IV = Investitionen
 BG = Basisgröße

Schwierigkeiten bereitet die Interpretation des Aussagegehalts des sektoralen Investitionsindikators aber in zweifacher Hinsicht: Zum einen kann ein mangelnder sachlogischer Zusammenhang zwischen Investitionen und Basisgröße zu Fehlschlüssen betreffs des sektoralen Ausgabeverhaltens führen. Zum anderen wird die Höhe von Investitionen oft infolge spezifischer raumphysischer Gegebenheiten (Ebene, Flüsse, Gebirge ...) unterschiedlich determiniert. D. h., der Relativierungscharakter der Basisgröße ist dann nur von untergeordneter Bedeutung, weil dieser Effekt nicht durch die Basisgröße relativiert wird. Dieses Problem der Erfassung der regional unterschiedlichen „Kosten“ von Investitionen stellt sich prinzipiell bei allen zu entwickelnden Meßzahlen für die Durchführungskontrolle.

4.12 Sektorale Investitionsquote

Interregional vergleichbar ist auch die sektorale Investitionsquote $IVSR$. Die Konstruktion dieser Maßzahl geht von der Fragestellung aus, wie sich die Gesamtinvestitionen in einer Region sektoral aufteilen. Aus der Kenntnis der relativen sektoralen Investitionsanteile an den Gesamtinvestitionen sollten sich erste Informationen gewinnen lassen über sektorale Investitionsschwerpunkte in den einzelnen Regionen. Ein Wert von 100 für die sektorale Investitionsquote würde besagen, daß die gesamten Investitionen in der Region auf einen Sektor entfallen. Der Berechnungsalgorithmus lautet:

$$IVSR_{i,j} = \frac{IV_{i,j}}{\sum_i IV_{i,j}} \cdot 100$$

6 Vgl. R. Timmer u. K. Töpfer: Zur Regionalisierung des Bundeshaushalts. Raumordnungspolitische Bedeutung und empirische Ergebnisse. In: Räumliche Wirkungen öffentlicher Ausgaben. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 98. Hannover 1975.

4.13 Sektoraler Investitionsanteilkoeffizient

Die bisherigen Maßzahlen vermitteln in erster Linie vergleichbare Informationen über die regionale Verteilung von Investitionen. Insofern erfüllen sie noch nicht hinreichend die Anforderungen, die an eine Vollzugskontrolle zu stellen sind. Denn deren Aufgabe ist es, auch zu überprüfen, ob die Investitionen entsprechend den Zielsetzungen der Raumordnungspolitik getätigt worden sind. Einen ersten Schritt auf diesem Weg stellt die Berechnung von sektoralen Investitionsanteilkoeffizienten IVAK dar. Bei dieser Maßzahl wird der relative Anteil einer Region an den Gesamtinvestitionen im Bundesgebiet durch den relativen Anteil dieser Region an einer entsprechenden Basisgröße dividiert. Nimmt der Koeffizient den Wert 1 an, so ist in der Region soviel investiert worden, wie es ihrem Anteil an der Basisgröße entspricht (neutrales Ausgabeverhalten). Ist der Wert größer (kleiner) 1, so hat die Region offensichtlich mehr (weniger) bekommen, als es ihrem Anteil an der Basisgröße entspricht. Es ergibt sich demnach folgender Berechnungsalgorithmus:

$$IVAK_{i,j} = \frac{\frac{IV_{i,j}}{\sum_j IV_{i,j}}}{\frac{BG_{i,j}}{\sum_j BG_{i,j}}}$$

4.2 Zur Methode der Wirkungskontrolle

Mit jeder politischen Maßnahme verbindet sich die Erwartung, daß sich der Zielerreichungsgrad bis zum Ende einer Planungsperiode in bestimmter Weise verändern wird, d. h., daß ein positiver Zielertrag die Status-quo-Entwicklung korrigieren wird. Informationen hierüber soll die Wirkungskontrolle vermitteln.

Das grundsätzliche methodische Konzept kann kurz folgendermaßen skizziert werden (siehe Abb. 1)⁷: Die Wirkungskontrolle im Zeitpunkt $t = 1$ erfaßt den tatsächlichen Zielerreichungsgrad und die realisierte Veränderung aus der Ergebniskontrolle (laufende Raumbeobachtung). Die Änderung des Zielerreichungsgrades setzt sich aus den geschätzten Wirkungen exogener Faktoren bzw. Basismaßnahmen (früher getroffene Maßnahmen) und den geschätzten Wirkungen der getroffenen Maßnahmen zusammen. Die Bestimmung dieser Größen kann mit Methoden der Zurechnungsanalyse erfolgen. Dabei wird versucht, die Wirkung der einzelnen Maßnahmen und exogenen Faktoren festzustellen.

Unter der Voraussetzung, daß sich die gemessene Veränderung des Zielerreichungsgrades in der o. a. Weise zu rechnen läßt, kann der Erfolg einer Maßnahme folgendermaßen definiert werden:

Der Erfolg (oder die Wirkung) einer Maßnahme ist der realisierte Zielertrag und gibt die Verbesserung gegenüber der hypothetischen Status-quo-Entwicklung an.

Der realisierte Zielertrag gibt nach dem With-and-without-Prinzip die tatsächliche Wirkung einer laufenden oder abgeschlossenen Maßnahme auf das betrachtete Zielkriterium an.

Mit einem so definierten Erfolgsmaß lassen sich Maßnahmen in zwei Gruppen aufteilen:

1. Maßnahmen mit positiven Zielerträgen (Erfolgen), mit denen
 - eine positive Entwicklung verstärkt,
 - eine negative Entwicklung in eine positive umgekehrt oder
 - eine negative Entwicklung abgemildert wird.
2. Maßnahmen mit negativen Zielerträgen (Mißerfolgen), mit denen
 - eine positive Entwicklung abgeschwächt,
 - eine positive Entwicklung in eine negative umgekehrt oder
 - eine negative Entwicklung verstärkt wird.

Die zweite Gruppe von Maßnahmen kann eindeutig als unerwünscht eingestuft werden, weil ohne Maßnahme eine bessere Situation erreicht worden wäre. Maßnahmen der ersten Gruppe stellen zwar eine Verbesserung gegenüber der Status-quo-Entwicklung dar, aber es bleibt unklar, ob es sich um relativ große oder relativ kleine Verbesserungen handelt, und zwar auch dann, wenn die absoluten Zielerträge bekannt sind.

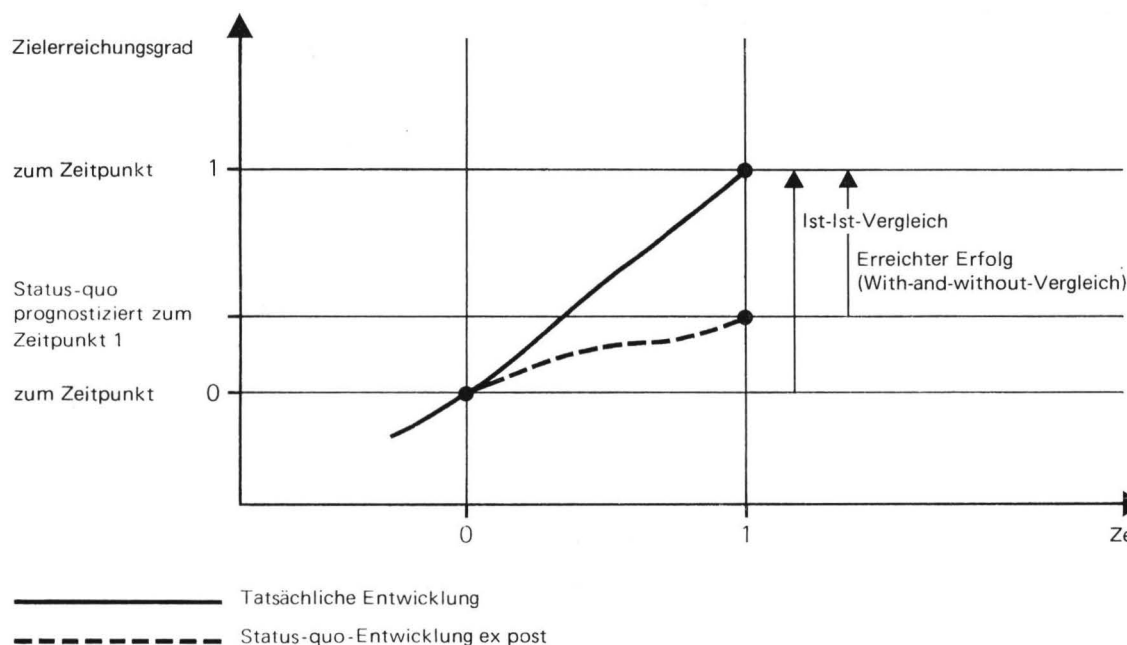
Mit den vorhandenen Informationen kann aber auch der relative Erfolg angegeben werden, indem der realisierte Zielertrag auf den Zielerreichungsgrad, der sich unter Status-quo-Bedingungen ergeben hätte, bezogen wird. Mit dem relativen Erfolg wird die prozentuale Verbesserung oder Verschlechterung des Zielerreichungsgrades durch die Maßnahmen angegeben, was in vielen Fällen zweckmäßiger sein mag, als die absolute Höhe des Zielertrages mitzuteilen.

Wurde bisher davon ausgegangen, daß Erfolg an einem Zielkriterium abgelesen werden kann, ist es in der Regel so, daß eine Maßnahme auf mehrere Ziele wirkt. Der Erfolg oder die Wirkung der Maßnahme muß dann an den zusammengewogenen Zielerträgen gemessen werden. Der *Gesamterfolg* einer Maßnahme besteht also aus den zusammengewogenen realisierten Zielerträgen. In der Abbildung 1 ist das methodische Prinzip der Wirkungsanalyse noch einmal schematisch dargestellt.

⁷ Vgl. J. Eekhoff u. a., a. a. O.

Abbildung 1:

Schematische Darstellung des methodischen Konzepts der Wirkungskontrolle



5. Demonstration des Analysekonzepts an Ergebnissen aus der Vollzugskontrolle der für die Jahre 1969/70 regionalisierten Mittel

Im Rahmen einer methodischen Vorstudie sind die Indikatoren für die Vollzugskontrolle mittels der für die Jahre 1969/70 regionalisierten Mittel getestet worden (vgl. Tab. 2). Grundlage für die Testrechnungen waren daneben die Indikatoren und Daten des Bundesraumordnungsprogramms. Vorgestellt werden die „Vollzugsindikatoren“ für die Sektoren „Erwerbsstruktur“, „Straßenverkehr“, „Wohnungsbau“ und „Bildungswesen“. Auf diese vier Sektoren entfallen rd. 17 Mrd. DM, das sind rd. 44 % der 1969/70 insgesamt regionalisierten Bundesmittel.

5.1 Vollzugskontrolle nach Gebietseinheiten (BROP)

Der Investitionsindikator zeigt an, daß im Sektor Erwerbsstruktur stark überdurchschnittliche Investitionen vor allem die Gebietseinheiten 7 (Ems), 11, 12 (Südostniedersachsen), 19 (Eifel), und 26 (Saarland) aufweisen (vgl. Karte 1). Unterdurchschnittliche Mittelzuweisungen verzeichnen alle Gebietseinheiten in Baden-Württemberg sowie die Gebietseinheiten auf der Rheinschiene zwischen Düsseldorf und Frankfurt. Die Gebietseinheit 24 (Frankfurt—Darmstadt) weist mit rd. 30,- DM pro Beschäftigten die geringste, die Gebietseinheit Braunschweig mit 1100,- DM die größte Mittelzuweisung auf. Im Sektor Straßenbauwesen ist eine

stärkere Gleichverteilung der Ausgaben festzustellen. Die Gebietseinheit Trier verzeichnet hier mit 384,- DM pro Kopf der Wohnbevölkerung den höchsten, Bremen mit rd. 72,- DM den kleinsten Wert⁸. Überdurchschnittlich mit Mitteln bedacht wurden die Räume Eifel-Westerwald, Nord- und Mittelhessen sowie die Gebietseinheiten 6 (Osnabrück) und 32 (Regensburg—Weiden) (vgl. Karte 2). Im Sektor Wohnungswesen ragen die Gebietseinheiten 38 (Berlin), 1 (Schleswig), 5 (Bremen) und 18 (Köln) mit einer stark überdurchschnittlichen Mittelzuteilung heraus. Stark unterdurchschnittlich bedacht worden sind dagegen die Gebietseinheiten 19 (Trier) und 27 (Westpfalz) (vgl. Karte 3). Im Sektor Bildungswesen entfielen pro Kopf der 10- bis 25jährigen die meisten Ausgaben auf solche Gebietseinheiten, die schon eine gut ausgebaute Bildungsinfrastruktur (Hochschulen) besitzen. Besonders heraus ragt die Gebietseinheit 12 (Göttingen), auf die pro Kopf der 10- bis 25jährigen 1 900,- DM entfallen. Diese Gebietseinheit weicht damit um über 900 % vom Durchschnitt aller Gebietseinheiten ab (vgl. Karte 4).

Die sektorale Investitionsquote sollte Informationen über sektorale Investitionsschwerpunkte in den einzelnen Regionen abwerfen. Entsprechend ihrem Anteil an den Gesamtinvestitionen im Bundesgebiet dominieren auch in den einzelnen Regionen die Investitionen in den Sektoren „Erwerbswirtschaft“ und „Straßenbauwesen“. Deutliche Schwerpunkte im Sektor Erwerbswirtschaft weist die Gebietseinheiten 7 (Ems), 11 (Braunschweig),

8 Ohne Berlin auf Grund der besonderen Lage.

26 (Saarland) und 38 (Berlin) mit Anteilen von 40 % bis über 75 % an den Gesamtinvestitionen, 15 (Essen) und 22 (Bamberg—Hof) noch mit Anteilen von 30 % bis 40 % auf (Bundesdurchschnitt 22). Im Sektor Straßenbauwesen ragen folgende Gebietseinheiten mit einem Anteil von über 70 % heraus gegenüber einem Anteil von knapp 52 % dieses Sektors für das gesamte Bundesgebiet: 6 (Osnabrück), 9 (Bielefeld), 14 (Dortmund—Siegen), 19, 20 (Eifel/Westerwald), 25 (Mainz—Wiesbaden) und 27 (Westpfalz).

Der sektorale Investitionsanteilkoeffizient erlaubt erste Aussagen über die Zielkonformität der Mittelverga-

be, indem ein enger sachlogischer Zusammenhang zwischen sektoralen Investitionen und sektoralen Basisgrößen unterstellt wird. Der Gesichtspunkt der Förderungsbedürftigkeit von Regionen bleibt allerdings bei der Beurteilung der Zielkonformität des Ausgabeverhaltens in den einzelnen Regionen außer Betracht. Folgende Ergebnisse bleiben kurz festzuhalten: Im Sektor Erwerbswirtschaft haben die Gebietseinheiten 7 (Ems), 11, 12 (Nord-Ost-Niedersachsen), 19 (Trier), 26 (Saarland) und 38 (Berlin) stark überdurchschnittlich an den zu vergebenden Mitteln partizipiert. Durchweg handelt es sich hier auch um Gebietseinheiten, die z. T. ein erhebliches

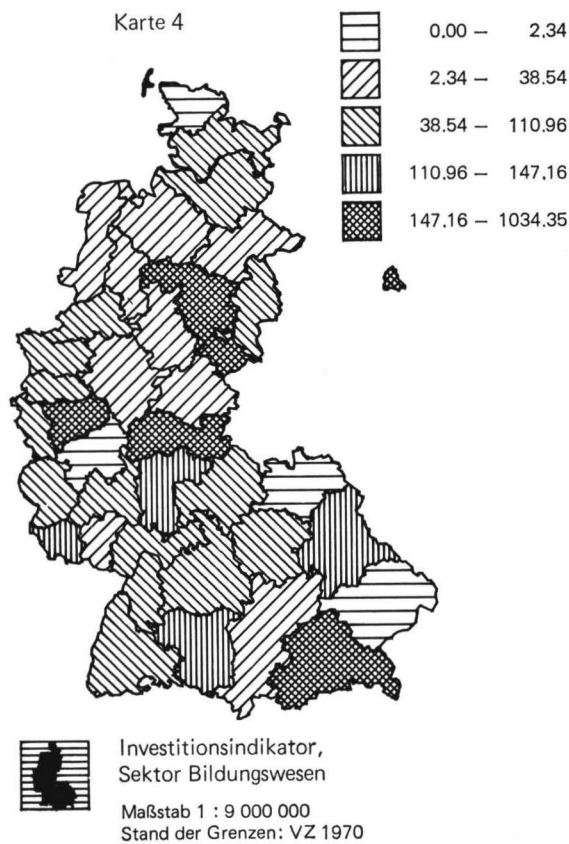
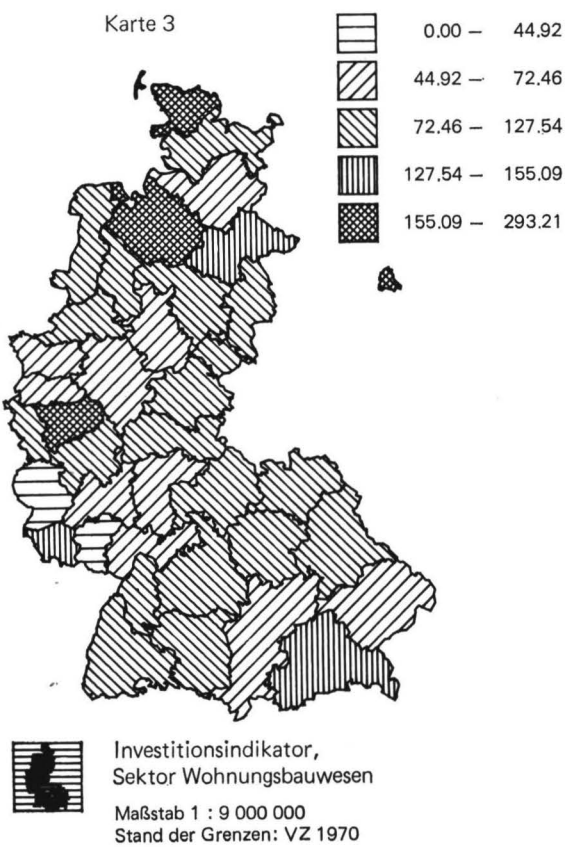
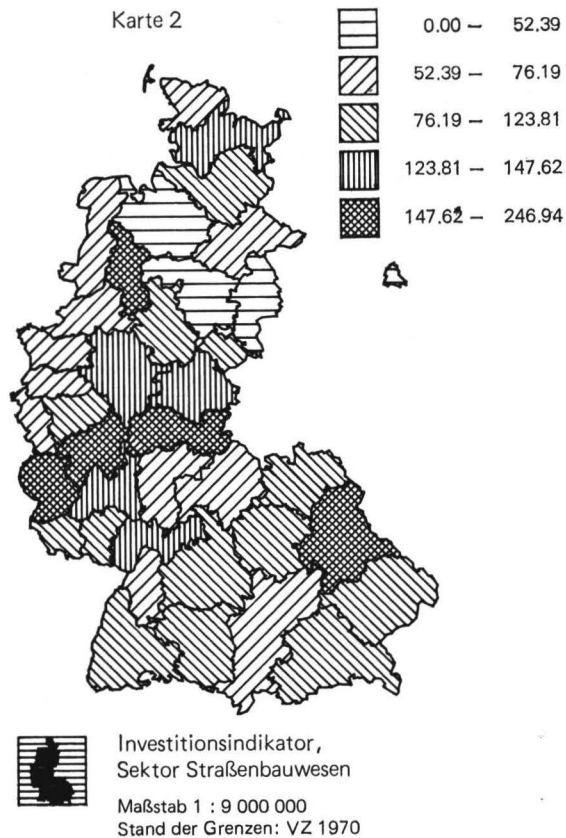
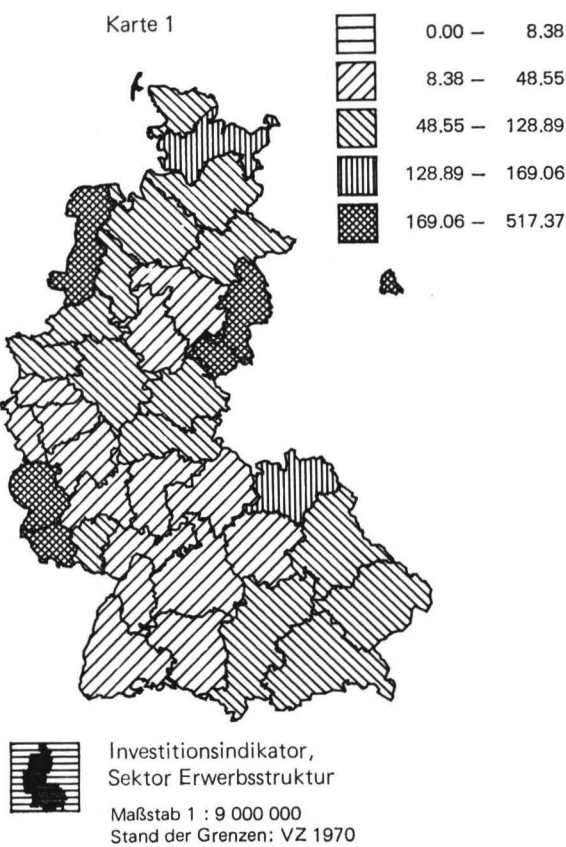
Tabelle 2: Zur Messung der Zielkonformität im Sektor Erwerbswirtschaft

Gebietseinheit	Sektoraler Zielindikator (IVAK) (standardisiert)	Rangziffer ¹	Sektoraler Investitions- indikator (IVI) (standardisiert)	Rangziffer ²	Rang- ³ differenz IVAK-IVI
1 Schleswig	65,10	34	128,44	30	+ 4
2 Mittelholstein-Dithmarschen	76,09	25	143,79	31	— 6
3 Hamburg	114,96	12	52,03	17	— 5
4 Lüneburger Heide	75,75	26	100,51	27	— 1
5 Bremen	71,74	28	123,09	29	— 1
6 Osnabrück	80,25	22	79,15	23	— 1
7 Ems	48,99	38	191,75	33	+ 5
8 Münster	82,60	20	59,73	20	0
9 Bielefeld	133,39	7	29,87	6	+ 1
10 Hannover	100,35	16	27,03	5	+ 11
11 Braunschweig	66,97	32	517,36	38	— 6
12 Göttingen	59,15	35	234,09	35	0
13 Kassel	68,80	31	80,61	24	+ 7
14 Dortmund—Siegen	86,86	19	63,31	21	— 2
15 Essen	76,97	24	114,14	28	— 4
16 Düsseldorf	124,37	10	19,67	2	+ 8
17 Aachen	78,10	23	42,42	13	+ 10
18 Köln	112,18	14	41,70	12	+ 2
19 Trier	70,07	30	215,45	34	— 4
20 Koblenz	106,36	15	45,92	15	0
21 Mittelhessen	81,60	21	69,75	22	— 1
22 Bamberg—Hof	71,62	29	146,81	32	— 3
23 Aschaffenburg—Schweinfurt	114,01	13	44,18	14	— 1
24 Frankfurt—Darmstadt	130,68	8	13,92	1	+ 7
25 Mainz—Wiesbaden	149,06	4	38,97	10	— 6
26 Saarland	73,61	27	389,72	37	— 10
27 Westpfalz	65,66	33	49,85	16	+ 17
28 Rhein-Neckar-Südpfalz	134,59	6	33,48	9	— 3
29 Oberrhein-Nordschwarzwald	148,85	5	24,37	3	+ 2
30 Neckar-Franken	209,40	1	26,68	4	— 3
31 Ansbach—Nürnberg	127,89	9	33,15	8	+ 1
32 Regensburg—Weiden	57,65	36	94,15	25	+ 11
33 Landshut-Passau	55,73	37	99,61	26	+ 11
34 München—Rosenheim	118,33	11	55,45	19	— 8
35 Kempten—Ingolstadt	98,65	17	54,47	18	— 1
36 Alb-Oberschwaben	207,47	2	30,32	7	— 5
37 Oberrhein-SüdSchwarzwald	159,52	3	40,51	11	— 8
38 Berlin (West)	96,64	18	244,58	36	— 18
Bundesgebiet	100,00		100,00		

¹ Rang 1, Gebietseinheit mit der besten Ausstattung.

² Rang 1, Gebietseinheit mit der geringsten Mittelzuweisung.

³ Je kleiner die Rangdifferenz, um so größer ist die Zielkonformität der Mittelzuweisung.



erwerbsstrukturelles Defizit aufweisen. Im Sektor Straßenbauwesen läßt sich ein deutliches Ausgabenübergewicht im südwestlichen und südlichen Teil des Bundesgebiets gegenüber dem Westen und Norden erkennen. Ein eindeutiges regionales Verteilungsmuster ist dagegen im Sektor Wohnungswesen nicht zu erkennen. Bestätigt finden sich die bisherigen Ergebnisse auch im regionalen Verteilungsmuster des Investitionsanteilkoeffizienten für den Sektor Bildungswesen. Einen stark überdurchschnittlichen Anteil an den verausgabten Mitteln haben in erster Linie solche Gebietseinheiten, die über eine relativ gute Infrastrukturausstattung im Bildungsbereich verfügen. Dagegen erhalten Gebietseinheiten wie 1 (Schleswig), 20 (Koblenz), 22 (Bamberg—Hof) und 33 (Landshut—Passau) so gut wie kein Mittel.

Insgesamt treten beim Vergleich der Anteile von sektoralen Investitionen und sektoralen Basisgrößen z. T. erhebliche Ungleichgewichte zutage. Zumindest im Infrastrukturbereich sind erhebliche Zweifel angebracht, ob eine verstärkte Mittelzuweisung tatsächlich schwerpunktmäßig in die Gebietseinheiten erfolgte, deren Ausstattungsniveau erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Mehr Aufschluß über die Zielkonformität vermittelt die Gegenüberstellung von sektoralen Investitionsindikator und sektoralen Zielindikator (vgl. Tab. 2). Für den Sektor Erwerbswirtschaft zeigt sich dabei ein durchaus zielkonform zu nennendes Ausgabeverhalten; d. h., die Gebietseinheiten, die ein unterdurchschnittliches Ausstattungsniveau aufweisen, haben durchweg überdurchschnittlich viel bekommen, während die Regionen, die schon eine überdurchschnittliche gute Infrastruktur aufwiesen, auch relativ wenig Mittel erhalten haben.

5.2 Vollzugskontrolle nach Raumkategorien des BROP

Neben dem Vergleich auf der Basis der Gebietseinheiten interessiert vor allem ein Vergleich auf der Basis unterschiedlicher Raumkategorien. Im BROP wird für dessen Fortschreibung z. B. eine Zuordnung zu einzelnen Gebietskategorien des Raumordnungsgesetzes gefordert. Mit einem solchen Vorgehen sollten sich generalisierende Aussagen über die Zielkonformität der Mittelzuweisungen im Erwerbs- und Infrastruktursektor gewinnen lassen.

Hierzu wurden die Gebietseinheiten nach bestimmten Kategorien unterteilt und dann für diese Kategorien die entsprechenden „Vollzugsindikatoren“ berechnet. Es wurden zwei verschiedene Kategorien ausgewählt: Eine Kategorisierung der Gebietseinheiten nach der Arbeitsplatzentwicklung (Karte S. 35 BROP) und eine nach Schwächen in der Erwerbsstruktur bzw. Infrastrukturausstattung.

Was die Gebietskategorien nach der Arbeitsplatzentwicklung betrifft, so zeigt sich für den Sektor Erwerbs-

Tabelle 3: Vollzugskontrolle nach Raumkategorien des BROP

	standardis. Investitions- indikator	Investitions- quote	Investitions- koeffizient
Gebietskategorie: Arbeitsplatzentwicklung			
Sektor Erwerbswirtschaft			
Abnahme	192,96	31,36	1,93
Stagnation	91,43	22,55	0,91
Zunahme	40,83	11,50	0,41
Bundesgebiet	100,00	22,70	1,00
Sektor Infrastruktur			
Abnahme	112,68	68,64	1,13
Stagnation	91,72	77,45	0,92
Zunahme	100,62	88,50	1,01
Bundesgebiet	100,00	77,30	1,00
Gebietskategorie: Schwerpunkträume BROP			
Sektor Erwerbswirtschaft			
Erwerbsstrukturschwach	153,09	25,97	1,53
Infrastrukturschwach	172,28	32,60	1,72
Gutes Ausstattungsniveau	44,33	12,71	0,44
Bundesgebiet	100,00	22,70	1,00
Sektor Infrastruktur			
Erwerbsstrukturschwach	113,07	74,03	1,13
Infrastrukturschwach	93,39	67,40	0,93
Gutes Ausstattungsniveau	44,33	12,71	0,44
Bundesgebiet	100,00	77,30	1,00

wirtschaft ein eindeutig zielkonformes Ausgabeverhalten (vgl. Tabelle 3). Die Gebietseinheiten, die von einem stark unterdurchschnittlichen Arbeitsplatzwachstum bedroht sind, erhalten – das zeigen alle Maßzahlen – die stärksten Mittelzuweisungen. Für die traditionellen Wachstums- und Verdichtungsgebiete, für die hohe Arbeitsplatzzuwachsrate prognostiziert sind, trifft das Gegenteil zu. Sie erhalten weitaus weniger Mittelzuweisungen.

Für den Sektor Infrastruktur ist das Verteilungsbild nicht so eindeutig. Zumindest was die sektorale Investitionsquote sowie den Investitionsintensitätskoeffizienten betrifft, deuten diese auf verstärkte Mittelzuweisungen für die expandierenden Gebietseinheiten hin.

Für die Schwerpunkträume des BROP mit Schwächen in der Erwerbsstruktur bzw. in der Infrastruktur sowie den verbleibenden Rest, der offenbar kein Ausstattungsdefizit besitzt, ist folgendes anzumerken (vgl. Tab. 3): Die Kategorie „Erwerbsstrukturschwach“ bzw. „Infrastrukturschwach“ ist nicht eindeutig bestimmbar, da Ge-

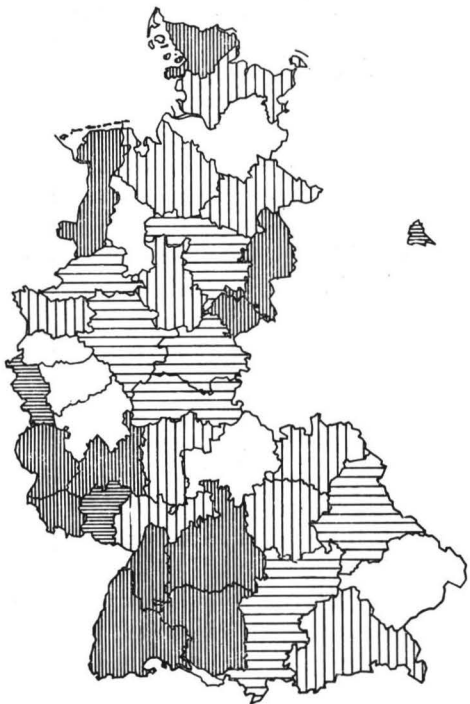
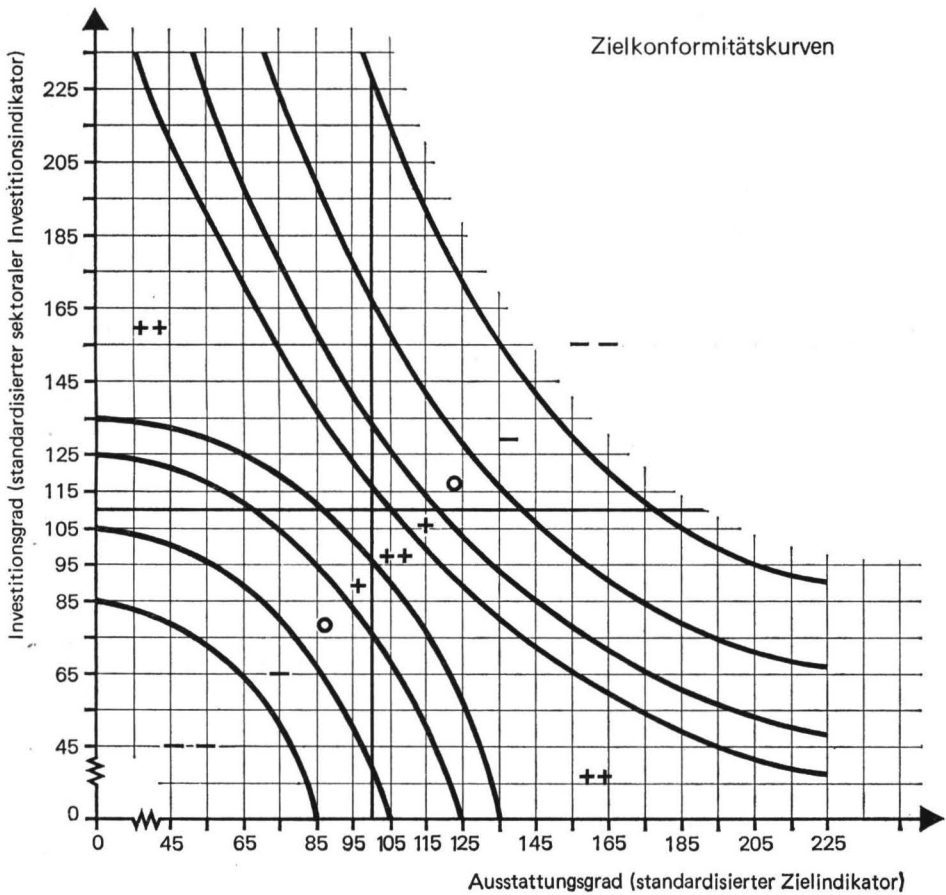


Abbildung 2:
Typisierung der Gebietseinheiten nach dem Grad
der raumordnungspolitischen Zielkonformität
des Ausgabeverhaltens im Sektor Erwerbswirtschaft

- | | | |
|--|--------|---------------------------------|
| | (11) | ++ starke Zielkonformität |
| | (10) | + schwache Zielkonformität |
| | (7) | 0 indifferent |
| | (7) | - schwache Nichtzielkonformität |
| | (3) | -- starke Nichtzielkonformität |



bietseinheiten sowohl das eine als auch das andere sein können. So ist es auch zu erklären, daß im Sektor Erwerbswirtschaft die Kategorie „Infrastrukturschwach“ die stärksten Mittelzuweisungen erhält. Etwas Verwunderung ruft aber der Sektor Infrastruktur hervor, wo die geringsten Mittelzuweisungen – und das zeigen wiederum alle Maßzahlen an – ausgerechnet in die infrastrukturschwachen Gebiete geflossen sind.

5.3 Typisierung der Gebietseinheiten nach dem Grad der Zielkonformität des Ausgabeverhaltens im Sektor „Erwerbswirtschaft“

Bei der Typisierung der Gebietseinheiten nach dem Grad der Zielkonformität des Ausgabeverhaltens wird davon ausgegangen, daß die Zielkonformität des Ausgabeverhaltens maßgeblich von dem Verhältnis zwischen „Ausstattungsgrad“ und „Investitionsgrad“ in einer Gebietseinheit abhängt sowie von den für den jeweiligen Sektor gültigen raumordnungspolitischen Zielvorstellungen. Für den Sektor Erwerbswirtschaft – der hier als Beispiel genommen wird – gilt die Gerechtigkeits- oder Entwicklungszielsetzung. D. h., es soll überprüft werden, ob die in dem betreffenden Sektor unterausgestatteten Gebietseinheiten überproportional an den in diesen Sektoren ausgegebenen Mitteln partizipiert haben. Eine unter diesem Gesichtspunkt geführte nutzwertanalytische Diskussion führte zu Ergebnissen, die induktiv verallgemeinert in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt sind. Insgesamt ergaben sich 5 Typen nach dem Grad der Zielkonformität:

Typ I: Starke Zielkonformität. Diese hat 2 Ausprägungen: Zum einen handelt es sich um Gebietseinheiten, die eine stark unterdurchschnittliche Ausstattung aufweisen und stark überdurchschnittliche Mittelzuwendungen. Zum anderen ist das Ausgabeverhalten auch dann als stark zielkonform zu bezeichnen, wenn Gebietseinheiten, die stark überdurchschnittlich ausgestattet sind, nur stark unterdurchschnittlich an der Mittelvergabe partizipieren.

Aufgrund solcher Überlegungen ergeben sich die weiteren Typen als differenzierte Abstufungen des o. a. Typs I:

Typ II: Schwache Zielkonformität

Typ III: Indifferentes Ausgabeverhalten

Typ IV: Schwache Nichtzielkonformität

Typ V: Starke Nichtzielkonformität. Entsprechend Typ I, nur komplementär, handelt es sich bei Typ V um Gebietseinheiten, die entweder eine stark überdurchschnittliche Ausstattung aufweisen und stark überdurchschnittliche Zuwendungen oder stark unterdurchschnittliche Zuwendungen bei einer stark unterdurchschnittlichen Ausstattung.

Insgesamt ergibt sich so ein abgestuftes System von „Zielkonformitätskurven“, die normativ festgelegt worden sind und eine Eingruppierung der Gebietseinheiten nach dem Grad der Zielkonformität erlauben. Prinzipiell wäre es notwendig, für jeden Sektor solche Zielkonformitätskurven normativ festzulegen, um zu einer groben Wertung der raumordnungspolitischen Zielkonformität des Ausgabeverhaltens der Fachressorts zu kommen.

Die kartographische Darstellung (vgl. Abbildung 2) vermittelt ein differenziertes Bild. Grundsätzlich werden die bisherigen Ergebnisse, die im Sektor Erwerbswirtschaft ein zielkonformes Ausgabeverhalten feststellten, bestätigt. In 11 Gebietseinheiten kann eine starke, in 10 Gebietseinheiten immerhin noch eine schwache Zielkonformität festgestellt werden. Allerdings gibt es 3 Gebietseinheiten, in denen das Ausgabeverhalten als stark nichtzielkonform anzusprechen ist. Sieht man vom Sonderfall Berlin einmal ab, sind dies die Gebietseinheiten 17 (Aachen) und 27 (Westpfalz). Entsprechend dem Ausstattungsniveau dieser Gebietseinheiten (Schwerpunkträume BROF mit Schwächen in der Erwerbsstruktur) haben sie bei weitem zu wenig Förderungsmittel erhalten. Abgeschwächt gilt dies auch noch für die Gebietseinheiten 13 (Nordhessen), 21 (Mittelosthessen) sowie 32, 33 (Ostbayerisches Grenzgebiet), die allesamt zu den Schwerpunkträumen BROF mit Erwerbsstrukturschwächen und auch zu den GRW-Fördergebieten gehören.

6. Einschränkende Anmerkungen zur Interpretation der Ergebnisse

Es wurde schon vorab angemerkt, daß im Vordergrund des Interesses methodische Probleme und Fragen der Vollzugs- und Wirkungskontrolle standen und daß die gewonnenen Ergebnisse sozusagen nur mit Vorbehalt zu interpretieren sind. Deshalb glauben wir in diesem Zusammenhang noch einmal folgende Anmerkungen machen zu müssen:

1. Eine Interpretation der Ergebnisse unterliegt erheblichen Beschränkungen, da die hier analysierten Mittel nur einen Zeitraum von 2 Jahren abdecken und deshalb Zufälligkeiten nicht ausgeschlossen werden können.
2. Das räumliche Bezugsraster der Analyse – die Gebietseinheiten des Bundesraumordnungsprogramms – sind bei ihrer Größe und Uneinheitlichkeit nur bedingt als Bezugsraster zur Vollzugs- und Wirkungskontrolle geeignet. Erschwerend für eine Interpretation ist auch die mangelnde Kompatibilität der Gebietseinheiten mit den Planungsräumen einzelner Fachplanungen.
3. Für die Testrechnungen ist nur ein Teil der für die Jahre 1969/70 regionalisierten Mittel verwendet worden. Zudem sind Sekundäreffekte, denen über die sektoralen und regionalen Verflechtungen eine erhebliche Bedeutung zukommen kann, nicht berücksich-

sichtigt worden. Auch das Zurechnungsproblem – das daraus resultiert, daß kaum eine regionalpolitische Maßnahme allein wirkt, unabhängig von allen anderen Investitionen – ist nicht gelöst worden. Diese Tatbestände können ebenfalls zu einer Verzerrung der Ergebnisse führen.

Eine raumordnungspolitische Interpretation und Bewertung wird frühestens möglich sein, wenn das hier vorgestellte Analyse-System auf die gesamten Mittel der Jahre 1969–1973 angewendet ist. Auch dann werden vermutlich Probleme in der Bestimmung der „Bedürftigkeit“, in der Zurechenbarkeit und in der Abschätzung der abgeleiteten regionalen Effekte bestehen bleiben und Anlaß zu kontroversen Interpretationen sein.

Trotz dieser Einschränkungen glauben wir aber dennoch aufgrund der bisherigen Erfahrungen zwei Feststellungen treffen zu können: Zum einen hat sich u. M. n. ge-

zeigt, daß die Anwendung statistischer Analyseverfahren zur Vollzugskontrolle nicht nur zur Erfüllung der formalen Bedingungen der Wissenschaftlichkeit einer Arbeit dient, sondern entscheidend dazu beiträgt, eine bessere Informationsbasis zu schaffen und damit eine bessere politische Entscheidungsvorbereitung. Zum anderen zeigen die Testrechnungen, daß für den Sketor Erwerbswirtschaft, für den mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ seit längerem ein Planungssystem vorliegt, fast immer ein raumordnungspolitisch zielkonformes Ausgabeverhalten maßgebend ist. Für die Infrastruktursektoren, die hier in die Testrechnungen einbezogen wurden und für die ein solches Planungssystem nicht besteht, ist dagegen ein raumordnungspolitisch zielkonformes Ausgabeverhalten kaum festzustellen. Dies könnte ein Hinweis sein, wo der Vollzug des Bundesraumordnungsprogramms intensiviert werden muß.