ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mäding, Heinrich (Ed.)

Research Report

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 232

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Mäding, Heinrich (Ed.) (2009) : Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, No. 232, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/59895

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FORSCHUNGS- UND
SITZUNGSBERICHTE

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung

Heinrich Mäding (Hrsg.)

ARL

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung

GEDRUCKT AUF MIT DEM EU-UMWELTZEICHEN VERSEHENEM PAPIER

FuS Bd. 232
ISBN 978-3-88838-061-7
ISSN 0935-0780
Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2009
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: O. Rose, G. Rojahn, M. Hangebruch
Lektorat: C. M. Hein
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH
Postfach 47 38
38037 Braunschweig
Tel. 01805 708-709
Fax 0531 708-619
E-Mail: vsb-bestellservice@westermann.de

Onlineshop der ARL:
www.ARL-net.de

Verlagsanschrift:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. 0511 34842-0, Fax 0511 34842-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de
Internet: www.ARL-net.de

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

FORSCHUNGS- UND SITZUNGSBERICHTE
DER ARL

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung

Heinrich Mäding (Hrsg.)

Band 232 Hannover 2009

Autorinnen und Autoren

Albrecht, Martin, Dipl.-Ing., Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung, HafenCity Universität Hamburg

Arndt, Olaf, Dr., Prognos AG, Basel

Beier, David, Dipl.-Oec., Lehrstuhl Finanzwissenschaften, Universität Kassel

Blume, Lorenz, Dr., FG Allgemeine Wirtschaftspolitik, Universität Kassel, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Bruckmeier, Kerstin, Dipl.-Vw., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Dalezios, Harald, Dipl.-Vw. Mag., Prognos AG, Basel

Döring, Thomas, Prof. Dr., Studienbereich Wirtschaft, Professur für Volkswirtschaftslehre, Fachhochschule Kärnten, Villach, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Färber, Gisela, Prof. Dr., Sektion II: Staat und Verwaltung in der Mehrebenenpolitik, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Gutsche, Jens-Martin, Dr.-Ing., Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg

Hardt, Ulrike, Dr., Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung, Hannover, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Kähler, Jürgen, Prof. Dr., Institut für Wirtschaftswissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Mäding, Heinrich, Prof. Dr., Berlin, Vizepräsident und Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Osterhage, Frank, Dipl.-Ing., Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Pohlan, Jörg, Dr., Institut Stadt- und Regionalökonomie, HafenCity Universität Hamburg

Postlep, Rolf-Dieter, Prof. Dr., Präsident der Universität Kassel, Ordentliches Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Reissert, Bernd, Prof. Dr., Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Schiller, Daniel, Dr., Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Leibniz Universität Hannover

Schiller, Georg, Dipl.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Schnitzlein, Daniel D., Dipl.-Vw., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg

Steden, Philip, Dr., Prognos AG, Basel

Wixforth, Jürgen, Dr., Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister, c/o Bundesrat, Berlin

Zarth, Michael, Dipl.-Vw., Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Die Beitragsentwürfe sind mehrfach mit den Autorinnen und Autoren diskutiert worden (interne Qualitätskontrolle). Die verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung einer Evaluierung durch einen Gutachter unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Verfassern.

Sekretariat der ARL: WR II Wirtschaft, Technik, Infrastruktur

Leitung: (bis 31.12.2008) Dr. Matthias Schönert,
(ab 01.02.2009 kommissarisch) Dipl.-Vw. Christian Schulz (Schulz@ARL-net.de)

INHALT

	Vorwort	VIII
Heinrich Mäding	Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung – Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen	1

I Räumliche Effekte von Bundesgesetzen

Gisela Färber *Olaf Arndt* *Harald Dalezios* *Philip Steden*	Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln	9
David Beier	Regionale Effekte der Einkommensteuerreform	49
Bernd Reissert	Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung – Veränderungen durch „Hartz IV“?	75
Kerstin Bruckmeier *Michael Zarth* *Daniel D. Schnitzlein*	Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer partizipiert wie?	105

II Stadt und Region

Rolf-Dieter Postlep *Lorenz Blume*	Veränderungen der Hochschulfinanzierung aus regionalpolitischer Sicht	135
Jürgen Wixforth	Verschieden unter Gleichen – Kommunalfinanzen im Hamburger und Berliner Umland	147
Frank Osterhage	Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung	173
Georg Schiller *Jens-Martin Gutsche*	Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung – Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teuer machen	199

III Ursachen für regionale Unterschiede von Finanzkraft und Finanzbedarf

Thomas Döring *Lorenz Blume*	Determinanten der Wirtschafts- und Finanzkraft deutscher Bundesländer – wirkt deren Wirtschaftspolitik?	217
Jürgen Kähler	Die Messung der Agglomeration als latente Variable und ihr Einfluss auf Staatsausgaben	239
Daniel Schiller *Ulrike Hardt*	Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen	265
Martin Albrecht *Jörg Pohlan*	Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen?	293

Kurzfassungen/Abstracts 331

Vorwort

Mit der Themenstellung „Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung" greift die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Fragestellungen auf, deren weitreichende und dauerhafte politische Bedeutung unstrittig ist und deren tagesaktuelles Erscheinungsbild immer einmal wieder in wechselnder Gestalt in den Vordergrund des öffentlichen Interesses tritt: einmal als Föderalismuskommission, einmal als Entfernungspauschale, einmal als räumlich gezielte Unternehmenssubvention.

Die ARL hat eine lange ungebrochene Tradition der Befassung mit den Zusammenhängen zwischen öffentlichen Finanzströmen und räumlicher Entwicklung, wobei insgesamt den Ausgaben und Ausgabewirkungen mehr Aufmerksamkeit gewidmet wurde als den Einnahmen und Einnahmewirkungen.

Schon ihre 3. Wissenschaftliche Plenarsitzung, 1963 in Berlin, stand unter dem Thema „Finanzpolitik und Raumordnung" (Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 28). Am Vorabend hielt Präsident Olsen eine Festansprache, die im Sitzungsband abgedruckt wurde, unter der Überschrift „Raumordnung als Staatskunst". Diese Formulierung kann bis heute doppelt zu denken geben: als Ansporn in der ARL, inwieweit sie zu dieser Staatskunst angemessene Beiträge leistet, anderen außerhalb der ARL als warnende Frage, ob mit der schleichenden Abwertung der Raumordnung nicht der Staat ein relevantes Handlungsfeld ohne Not zu räumen beginnt. Die Befassung mit diesen Wechselwirkungen zwischen öffentlichen Finanzen und räumlichen Prozessen zieht sich dann wie ein roter Faden durch unsere Publikationen bis zu unserem letzten gewichtigen Band zum Thema, den ein Arbeitskreis 2005 unter Leitung von Prof. Gisela Färber mit dem Titel vorlegte: „Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht" (Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 224). Zwischen diesen beiden Ecksteinen gibt es eine Vielzahl weiterer spezieller Publikationen und auch im „Handwörterbuch der Raumordnung" (4. Aufl. 2005) belegen zahlreiche Artikel das Gewicht, das die ARL finanzwirtschaftlichen Fragen in ihrer Wechselwirkung mit räumlichen Entwicklungsprozessen zugemessen hat.

Die Wissenschaftliche Plenarsitzung 2008 der Akademie sollte in diesem Schnittfeld von Raumforschung und Finanzwissenschaft den wissenschaftlichen und den politischen Diskurs befördern und beide miteinander verschränken. Erstmalig wurde über einen „Call for papers" der Zugang zur Plenarsitzung geöffnet. Ziel war es, auf diese Weise innovative und aktuelle Forschungsprojekte und ihre Ergebnisse für die Akademiediskussion zu erschließen. Der Auswahlgruppe gehörten Gisela Färber, Heinrich Mäding, Martin Rosenfeld und Horst Zimmermann an. Die hiermit vorgelegten Druckfassungen der ausgewählten zwölf Beiträge berücksichtigen Anregungen aus der Diskussion und Hinweise eines Reviewers, für dessen kompetente und zügige Arbeit hier gedankt wird.

Prof. Dr. Heinrich Mäding

Heinrich Mäding

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung – Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen

Gliederung

1 Räumliche Entwicklung in föderativer Perspektive
2 Finanzströme und räumliche Finanzkonflikte
3 Beispiele für Finanzverflechtungen und räumliche Finanzkonflikte
4 Schwierigkeiten der Beurteilung
5 Raumpolitik und Finanzpolitik
Literatur

Raumwissenschaften und Finanzwissenschaft gehen meist getrennte Wege. Wenn sie in analytischer und politisch-normativer Weise aufeinander bezogen werden sollen, sind einige Vorüberlegungen nützlich.

1 Räumliche Entwicklung in föderativer Perspektive

Heute setzen auch Ökonomen das Ziel „Entwicklung" nicht mehr leichthin mit wirtschaftlichem Wachstum gleich, weil die anerkannten Oberziele „Lebensqualität" oder gar „Nachhaltigkeit" die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bzw. das wirtschaftliche Wohlergehen durch soziale und ökologische Ziele flankieren. Auch die Potenziale für eine günstige Entwicklung werden nicht allein in Sach- (oder gar Geld-)Kapital gesehen, sondern Human-, Umwelt- und Sozialkapital sind als wichtige Komplementärfaktoren anerkannt. Trotzdem bleibt unstrittig, dass das wirtschaftliche Wohlergehen als Lebensstandard Basis für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger ist. Die Politik kann das Ziel „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" nicht aus den Augen verlieren, gleichgültig ob man diese Ausrichtung der Politik mit ihrer Gemeinwohlverpflichtung oder ihrem Wiederwahlinteresse begründet.

Der Terminus „räumliche Entwicklung" bedarf einer zusätzlichen Erläuterung, die im Kontext der Finanzen den Akzent auf die staatsrechtlich gegebene vertikale Gewaltenteilung und ihre „Architektur der Räume" legt. Die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat besteht unveränderbar (Art. 79 Abs. 3 GG) aus ihren Ländern (heute: 16), ihr Territorium ist die Summe der Länderterritorien. Diese Gesamtraum-Teilraum-Konstellation wiederholt sich auf den anderen Ebenen: Sie gilt zwischen der EU und den Nationalstaaten, sie gilt zwischen den Ländern und den Gemeinden. Der Bund und die einzelnen Länder sind in den verschiedenen politischen Arenen einmal Teilraum, einmal Gesamtraum, sodass man ein gewisses Verständnis für die je andere Seite und ihre Positionen bei ihnen eigentlich unterstellen darf.

Aus der Perspektive des Teilraumes, d. h. eines einzelnen Landes und seiner politischen Akteure, ist „räumliche Entwicklung" primär die Entwicklung des eigenen Raumes, das (wirtschaftliche) Wohlergehen der Landesbevölkerung. Aus der Perspektive des Gesamtraumes Bund bleibt diese Sicht auf Entwicklung im nun größeren Raumzuschnitt erhalten, sie wird aber zwingend ergänzt durch den Blick auf Relationen, Verteilungen: Liegen die Länderwerte quantitativer Wohlstandsmaße (wie des Pro-Kopf-Einkommens) nah beieinander, d. h. sind die Disparitäten gering? Oder liegen sie weit auseinander? Driften sie gar auseinander, d. h. divergieren sie oder konvergieren sie?

Landespolitik als Entwickeln des Teilraumes ist schwer genug. Bundespolitik als Entwickeln des Gesamtraumes *und* Ausbalancierung der Teilräume mit Blick auf horizontale Gerechtigkeit unter den Ländern („gleichwertige Lebensverhältnisse") ist so in zweierlei Hinsicht schwieriger.

2 Finanzströme und räumliche Finanzkonflikte

Geldströme beeinflussen die wirtschaftliche Seite der räumlichen Entwicklung erheblich. Dazu zählen einerseits die privaten Markteinkommen, andererseits die öffentlichen Finanzströme. Diese üben ihren Einfluss teils direkt als Ausgaben für Güter und Dienste, Transferzahlungen, Steuern und Abgaben aus, teils indirekt über das Leistungsangebot der öffentlich finanzierten Infrastrukturen. Aus der Sicht der Teilräume und ihrer Interessen („von unten") gilt es stets, wenig Geld nach oben abzuliefern. Die Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth hat dieses politische Ziel auf einer Tagung in Speyer am 25.03.2004 auf die prägnante Formel gebracht: „Wir, (d. h. die Stadt Frankfurt, H.M.) wollen behalten dürfen, was wir generieren". Gleichzeitig gilt es für den Teilraum, viel Geld und investive Aktivität von oben zu erhalten. Die Konstellation erzeugt aus sich heraus unvermeidlich vertikale und horizontale Finanzkonflikte und den Wettbewerb unter den Teilräumen

- sowohl auf dem Felde der ökonomisch-relevanten Potenziale zur Gewinnung und Sicherung eigener Steuerkraft
- als auch auf dem Felde der politisch und rechtlich definierten Regelungen, die dann Zahlungs- und Investitionsströme zwischen den Ebenen auslösen.

Der Wettbewerb erzwingt zwar den Blick nach rechts und links, um im politischen Diskurs für die eigenen Landesinteressen geschickt argumentieren zu können, aber er erzeugt nur schwerlich eine politisch einklagbare Mitverantwortung für rechts und links. Daher besteht eine Skepsis vieler gegenüber dem Konzept von „Großräumigen Verantwortungsgemeinschaften" (Ministerkonferenz für Raumordnung 2006) neben oder über den Gebietskörperschaften.

3 Beispiele für Finanzverflechtungen und räumliche Finanzkonflikte

In jeder der drei Gesamtraum-Teilraum-Konstellationen (zwischen EU und Nationalstaaten, Bund und Ländern, Land und Gemeinden) gibt es solche Finanzkonflikte.

a) In Europa hat schon die Dotierung der Aufgabenfelder, z. B. Agrarpolitik versus Regionalpolitik, dramatische Konsequenzen für die räumliche Verteilung der Ausgabeströme

auf Staaten, unsere Länder (NUTS 1) und die beiden Ebenen NUTS 2 (Regierungsbezirke) und NUTS 3 (Kreise). Wenn in der Förderperiode 2007–2013 über 80 % der Regionalmittel für das Konvergenzziel verwendet werden (Eltges, Lackmann 2007: 327), können sich die „alten" Länder der Bundesrepublik Deutschland von Anfang an ausrechnen, dass davon für sie kaum etwas abfällt. Gleichzeitig werden in ihnen aber sehr weitgehend die gut 23 Mrd. Euro „generiert", die Deutschland 2008 an die EU voraussichtlich überweisen wird (FAZ 16.01.08). Dies ist im Übrigen ein gutes Beispiel dafür, dass die Nettozahler- und Nettoempfänger-Positionen umso weiter auseinanderklaffen, je kleiner der Raumausschnitt gewählt wird.

b) In Deutschland sind analoge Konfliktlinien schon in die Verfassung eingebaut, etwa mit dem Bund-Länder-Finanzausgleich. Wie die Steuerertragshoheit auf Bund und Länder verteilt ist, das entscheidet ja nicht bloß darüber, wie leicht und wie schwer sich die verschiedenen Aufgaben der beiden Ebenen finanzieren lassen oder wie konjunkturabhängig ihr Steueraufkommen ist, sondern es entscheidet auch darüber, wie stark die Bundesaktivitäten aus einzelnen Ländern alimentiert werden. Wächst der Anteil der – regional stärker streuenden – direkten Steuern an den Bundeseinnahmen, dann zahlen die Hamburger und Hessen einen größeren Anteil an den Verteidigungsausgaben, wächst der Anteil der – weniger streuenden – indirekten Steuern, gilt dies für die Brandenburger und Sachsen.

   Im horizontalen Länderfinanzausgleich werden Beziehungen zwischen öffentlichen Finanzströmen und regionaler Entwicklung besonders deutlich. Alles, was die „reichen" Länder dorthin abliefern müssen, steht ihnen für ihre Landeswecke, die Entwicklung ihres Raumes, nicht zur Verfügung. Und umgekehrt können die „armen" Länder nur über diesen Ausgleich der Steuerkraft, ernstlich die räumliche Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse verfolgen.[1] Die Basisthese der Wettbewerbsföderalisten, arme Länder seien überwiegend selbst schuld an ihrer Lage, weil sie eben die falsche Wirtschaftspolitik betrieben, lebt im Kern von einer Überschätzung der Wirksamkeit der Landeswirtschaftspolitik.

   Die deutsche Vereinigung hat diesen Bund-Länder-Finanzausgleich zunächst überfordert. Mit dem Fonds Deutsche Einheit, der kommunalen Investitionspauschale, dem Gemeinschaftswerk Aufbau Ost wurden neue Instrumente der Mittelaufbringung und ihrer räumlichen Verteilung geschaffen, bis dann im Solidarpakt I und II, u. a. mit den verschiedenen Kategorien von Bundesergänzungszuweisungen und ihrer vereinbarten Dotierung, wieder eine verlässliche Struktur der Mittelaufbringung und -vergabe gefunden wurde, die auch zur Zeit noch jährlich – je nach Messkonzept – 50 Mrd. Euro oder mehr an die östlichen Bundesländer transferiert. Dieser Finanzstrom soll nun bis 2019 allmählich abnehmen.

   Es hat ganz den Anschein, als würde die Föderalismuskommission II sich weniger diesen offenkundigen Finanzströmen als anderen Themen, vor allem der Schuldenbegrenzung, zuwenden.

[1] Zur Bedeutung des Finanzausgleichs für diese Zielsetzung vgl. u. a. Borchard, Mäding, Zimmermann 2005 und Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2006.

Aber auch hier kann man das Grundproblem nicht vermeiden, dass generelle rechtliche Regelungen räumlich unterschiedliche Wirkungen zeigen. Denn bei den heutigen Unterschieden im Schuldenstand pro Kopf zwischen den Bundesländern absorbiert der Schuldendienst unterschiedlich große Haushaltsanteile, ist eine (rechtliche oder politische) Selbstverpflichtung zum Haushaltsausgleich unterschiedlich leicht oder – für einzelne Länder – eben kaum möglich. Einer der beiden Kommissionsvorsitzenden, der baden-württembergische Ministerpräsident Oettinger, hat im Sommer 2007 den Vorschlag gemacht, aus Geldern des Bundes und der reichen Länder einen Entschuldungsfonds aufzulegen. Ein armes Bundesland soll, wenn es einen Euro Schulden tilgt, aus dem Fonds mit einem Euro unterstützt werden. Auch hier würden räumliche Entwicklungschancen durch öffentliche Finanzströme – positiv bzw. negativ – beeinflusst.

c) Auch zwischen Land und Kommune wirken vergleichbare Mechanismen und erzeugen vergleichbare Konfliktkonstellationen. Zwar gibt es im kommunalen Finanzausgleich der Flächenländer keine dem Länderfinanzausgleich vergleichbaren horizontalen Zahlungen zwischen Gemeinden, aber horizontale Umverteilungseffekte sollen die vertikalen Finanzströme vom Land zu den einzelnen Gemeinden schon hervorrufen. Sie sollen bewirken, dass Frankfurt nicht behalten darf, was Frankfurt „generiert". Das gilt gleichermaßen für die nicht zweckgebundenen Schlüsselzuweisungen wie für die zweckgebundenen Zuweisungen. Die regelmäßig wiederkehrenden Debatten um diesen kommunalen Finanzausgleich, die regelmäßig wiederkehrenden – meist erfolglosen – Klagen einzelner Gemeinden vor den Verfassungsgerichtshöfen der Länder belegen die hohe Relevanz, die die finanzwirtschaftlich in Atemnot gehaltenen Städte und Gemeinden diesem Thema beimessen und beimessen müssen.[2] Ihre Entwicklung wird schließlich durch diese Finanzströme wesentlich mitbestimmt.

4 Schwierigkeiten der Beurteilung

Finanzdaten haben die Eigenschaft, sich im politischen Diskurs und im Parteienwettbewerb in den Vordergrund zu drängen. Wo alles immer komplizierter und undurchsichtiger wird, da strahlen Zahlen und gerade Finanzdaten mit ihrem eindeutigen „mehr oder weniger" Transparenz, Objektivität und Verlässlichkeit aus. Finanzzahlen sind zusätzlich mit der Aura der Macht und Relevanz umgeben, Indikatoren für Erfolg und Misserfolg. Der Bürgerin, dem Bürger offerieren politische Akteure daher günstige Finanzdaten – von Ausgabezahlen bis hin zu Schuldenständen – als Orientierungsziffern. Sie sollen im politischen Wettbewerb Positionen markieren, evtl. gar Rangpositionen etwa in den Bundesländer-Rankings. Finanzdaten eignen sich – geschickt gewählt – gut als Leistungsnachweis und werden so zu zentralen Symbolen für „gute" und „schlechte" Politik stilisiert.

Dabei wird die Schwierigkeit der Beurteilung dieser Zahlen leicht unterschätzt. Was viel und was wenig ist, was viel und was wenig wirkt, erschließt sich immer erst im Vergleich:

1. Einen Städtevergleich etwa von Sozialausgaben pro Kopf kann erst einschätzen, wer die soziale Lage und damit die Bedarfe der verglichenen Städte kennt. Es sind Kon-

[2] Debatten und Klagen werden Jahr für Jahr im Gemeindefinanzbericht des Deutschen Städtetages detailliert dokumentiert, zuletzt in Deutscher Städtetag 2007.

textinformationen, die man für einen sachgerechten Befund braucht. Es sind konkrete Normen, die man für ein begründetes Urteil benötigt.

2. So wie Immobilienmakler – einem Ondit zufolge – auf die Frage, was den Wert einer Immobilie ausmache, stets antworten „Lage, Lage ... und noch einmal Lage!", so gab es im Aufbau Ost Personen, die hinsichtlich der Geldverwendung die Prioritätenreihung verfochten „Straßen, Straßen ... und noch einmal Straßen!" Das bedeutet: Öffentliche Finanzströme, ihre Volumina, sind sicherlich wichtig für die räumliche Entwicklung, aber wichtig ist auch, für welche Fachaufgaben und wie effizient sie eingesetzt werden.

3. Schließlich geht es um belastbares Wissen über Wirkungsketten und deren zeitlich-räumliche Varianz. Geldzuflüsse und -abflüsse in ihrer teilräumlichen Verteilung werden einzeln und im Saldo in den Teilräumen als Entlastung oder Belastung wahrgenommen. Doch bilden sie nur die „erste Runde", bzw. „formale Inzidenz" ab. Erst nach Abschluss aller Anpassungsreaktionen in Konsum, Investition und Sparen, einschließlich aller Multiplikatorprozesse und Import-Export-Verflechtungen zwischen den Teilräumen, lässt sich die „effektive Inzidenz", d. h. die „wahre" Entlastung oder Belastung abschätzen (Färber et al. 2007). Kenntnisse über diese Wirkungsketten sind in beiden Richtungen erforderlich, denn öffentliche Finanzströme beeinflussen die räumlichen Entwicklungen und räumliche Entwicklungen beeinflussen die öffentlichen Finanzströme: Die Entwicklungswirksamkeit eines Investitionszuschusses zeigt sich erst, wenn klar ist, ob die geförderten Unternehmen dauerhaft am Markt bestehen können. Die Budgetwirksamkeit eines neuen Wohnquartieres zeigt sich erst, wenn klar ist, ob die Zuzügler aus der Gemeinde selbst oder von außerhalb kommen.

Solche Wirkungsanalysen zum Zusammenhang zwischen Finanzströmen und räumlicher Entwicklung sind vor allem in vier Feldern erforderlich:

a) Regionale Wirtschaftspolitik. Beim Thema „Öffentliche Finanzströme und regionale Entwicklung" steht zunächst die regionale Wirtschaftspolitik im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Über bestimmte, zusätzliche öffentliche Ausgaben soll die Wirtschaftsentwicklung in bestimmten, definierten Regionen gefördert werden. Über die relative Wirksamkeit der Subventionierung privater Unternehmen im Vergleich zum Infrastrukturausbau, der Förderung der Realkapitalbildung im Vergleich zur Humankapitalbildung gibt es Studien und politische Kontroversen, in Deutschland nicht zuletzt im Kontext des „Aufbau Ost".

b) Regionale Wirkungen anderer Politikfelder. Politische Entscheidungen und dadurch implizierte Ausgaben haben auch in vielen anderen Politikfeldern deutliche räumliche Wirkungen, teils auf die regionale Nachfrage, teils auf das regionale Produktionspotenzial. Verteidigungspolitische Entscheidungen wie Standortschließungen, forschungspolitische wie die Exzellenzinitiative, sozialpolitische wie Hartz IV wären solche Beispielsfälle. Doch: „Wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen (werden) nach wie vor zumeist ohne Beachtung ihrer räumlichen Konsequenzen diskutiert bzw. getroffen." (Rosenfeld 2008).

c) Entzugseffekte. Regionale Wirkungen gehen schließlich von der Finanzierung aller Maßnahmen aus. Hierzu gehören auch die in die Steuergesetze eingelagerten Subventionen (Beispiel Entfernungspauschale). Auch der Übergang von der Beitragsfinanzierung

einer sozialen Leistung zur Steuerfinanzierung aus dem Haushalt (und vice versa) hat räumliche Umverteilungswirkungen. Die Differenzierung zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerregionen kann als „unsichtbare Regionalpolitik" bezeichnet werden.

d) Finanzausgleich. Dem steht im Finanzausgleich eine sichtbare Regionalpolitik zur Seite, deren Fairness und Effizienz immer wieder erneut auf dem Prüfstand steht.

In wissenschaftlicher Perspektive ist die Fragestellung zentral, ob und wie man die Wechselwirkungen zwischen Raum- und Finanzpolitik besser erfassen und zielbezogen bewerten kann. In politischer Perspektive geht es darum, ob und wie man solche Wechselwirkungen thematisieren und konzeptionell-programmatisch berücksichtigen kann und will. Daher soll abschließend das Verhältnis von Raumpolitik und Finanzpolitik kurz beleuchtet werden.

5 Raumpolitik und Finanzpolitik

Raumpolitik und Finanzpolitik sind jeweils auf endliche, d. h. knappe Ressourcen gerichtet. Da sie fast alle anderen Politikfelder begrenzend berühren, werden sie oft als Querschnittspolitik (im Gegensatz zur Fachpolitik) bezeichnet. In dieser Querschnittseigenschaft haben sie beide einen Abwägungsauftrag, der wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele aufeinander bezieht. In der langfristigen Perspektive ist heute das Ziel der Generationengerechtigkeit theoretisch unstrittig. Gekoppelt mit dem Abwägungsauftrag macht es den wesentlichen Kern der Nachhaltigkeitsforderung aus, die Raum- und Finanzpolitik anerkennen.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten gibt es bedeutsame, hier idealtypisch überzeichnete Unterschiede:

- Finanzpolitik gestaltet überwiegend jährlich wiederkehrende Zahlungsströme (flows), Raumpolitik ist dagegen – etwa mit den Instrumenten der Raumplanung – auf dauerhaftere Bestände (z. B. Gebäude und Infrastrukturen) und Flächennutzungen (stocks) ausgerichtet.
- Die Ausgabenwünsche der Ressorts werden im Haushaltsplan konfliktreich, aber präzise und direkt wirksam abgewogen. Es geht um öffentliches Geld, das nur einmal ausgegeben werden kann. Für die Raumpolitik fehlt ein analoges Instrument. Sie will öffentlich und privat veranlasste Raumnutzungen, deren Wirkungen sich diffus überlagern, mehr indirekt und langfristig beeinflussen.
- Zwischen beiden Politikfeldern bestehen daher ein Aufmerksamkeits- und ein Machtgefälle zu Lasten der Raumpolitik.

Im Themenfeld „Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung" steckt politischer Zündstoff nicht nur vertikal und horizontal zwischen Gebietskörperschaften – wie angedeutet –, sondern auch sektoral zwischen Ressorts.

Aus der Perspektive der Raumpolitik sind Finanzströme (für Infrastruktur, Subventionen, Transfers oder Steuern) Instrumente neben anderen, neben regulativen, wie Plänen und Programmen, und neben informationellen, wie Berichten, Gutachten oder Kampagnen.

Alle können Beiträge zur Annäherung an raumpolitische Ziele leisten. Das Wort „Instrument" suggeriert allerdings, man könne dieses aus einem Instrumentenkasten nehmen und einsetzen. Genau das kann die Raumpolitik in Gestalt des für sie zuständigen Ministers gerade nicht. Sie muss in der Regel zusehen, wie andere Ressorts nach ihren Maßstäben und ihren sektoralen Zielen Investitionen tätigen, Subventionen verteilen, Sozialtransfers erhöhen oder senken, Steuern variieren. Raumpolitik kann die Effekte ermitteln lassen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung), sie kann sie beurteilen und evtl. beklagen mit Blick auf Nachhaltigkeit oder Gleichwertigkeit, aber Raumpolitik kann kaum selbstständig und aus eigener finanzielle Verfügungsmasse steuernd eingreifen.

Speziell im Wechselverhältnis zwischen Raum- und Finanzpolitik, Raum- und Finanzressorts liegt eine fundamentale Asymmetrie, ein Machtgefälle vor: Raumpolitik muss sich oft darauf beschränken, an die Finanzpolitik zu appellieren, Raumwirkungen bitte ex ante zu berücksichtigen und wird dann oft – wie z. B. bei der Entfernungspauschale – mit steuersystematischen oder gar verfassungsrechtlichen Argumenten ins zweite oder dritte Glied verwiesen, ihre Argumente werden oft letztlich „weggewogen".

Schon 2002 hat der damalige Präsident der ARL, Ernst-Hasso Ritter, die Forderung nach einer „Raumfinanzpolitik" aufgestellt, worunter man sich aber im föderativen Staat mit Ressortautonomie sicherlich keine integrierte Raumfinanzpolitik „aus einem Guss" oder gar „aus einer Hand" (Mäding 2004) vorstellen sollte.

Welche Forderungen sollten daher abschließend an die Politik gerichtet werden? Eine Mindestforderung ist, dass die Politik in Bund und Ländern die raumpolitischen Folgen politischer Instrumente und Strategien systematischer als bisher im Vorfeld analysiert und bewertet. Auch im Rahmen der europäischen Forschungszusammenarbeit ESPON sind jüngst Methoden der Raumverträglichkeitsprüfung (Territorial Impact Assessment) weiterentwickelt und angewendet worden, für die gemeinsame Agrarpolitik übrigens mit einem ziemlich vernichtenden Ergebnis (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005: 58). Solche Prüfungen sollten auch in Deutschland Standard werden. Dann kann es zu einer raumpolitisch aufgeklärten Finanzpolitik kommen, die wir heute noch nicht haben. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages hat im März 2008 eine Beschlussvorlage zur Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien an die Bundesregierung geleitet, im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen vermehrt zu analysieren (FAZ 18.03.2008). Meines Erachtens gehört das Adjektiv „räumlich" zwingend in diese Liste der Prüfkriterien mit hinein.

Welche Erwartungen sollten abschließend an die Wissenschaft gerichtet werden? Die Raumwissenschaften und die Finanzwissensschaft sollten den Fragen der Wirkungsforschung mehr Gewicht zumessen. Darüber, warum Wirtschafts- und Finanzwissenschaft diesem Aspekt in den letzten Jahren eher wenig Beachtung schenkten, kann nur spekuliert werden: Die paradigmatische Ausrichtung der Ökonomie in Richtung Modelltheorie, die Abwertung der Politikberatung als „nur" angewandte Wissenschaft in den Exzellenzstrategien oder der Mangel an Forschungsaufträgen aus dem politisch-administrativen System, das seine Handlungsfolgen – ex ante oder ex post – nicht so genau wissen möchte, können Erklärungsbeiträge liefern. Doch Wirkungsforschung ist eine notwendige, wenn auch

keine hinreichende Bedingung für „lernende Politik“, für eine allmähliche Verbesserung der Politikergebnisse auch in dem komplexen Feld von öffentlichen Finanzströmen und räumlicher Entwicklung.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.

Borchard, K.; Mäding, H.; Zimmermann, H. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Diskussionspapier des Präsidiums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. In: ARL-Nachrichten 2, S. 1-3.

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2007): Gemeindefinanzbericht 2007. In: Der Städtetag 5/2007. Köln.

Eltges, M.; Lackmann, G. (2007): Europa findet Stadt – die städtische Dimension in der EU-Strukturpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung 4, S. 327-336.

Färber, G. et al. (2007): Die Formale und Effektive Inzidenz von Bundesmitteln. Projektbericht vom 14.10.2007.

Mäding, H. (2004): Auf dem Weg zur Raumfinanzpolitik? Das Beispiel: Suburbanisierung – Kommunalfinanzen. In: Raumforschung und Raumordnung, 4-5, S. 319-328.

Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet am 30.06.2006. Berlin.

Rosenfeld, M. (2008): Editorial. In: Wirtschaft im Wandel 2. Halle.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung (BBSR) (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung. Verschiedene Ausgaben. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): ESPON project 3.1: Integrated Tools for European Spatial Development. Final Report Part A: Scientific and policy oriented conclusions of ESPON results until September 2004. Bonn.

Gisela Färber, Olaf Arndt, Harald Dalezios, Philip Steden

Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln

Gliederung

1 Einleitung und Stand der Forschung
2 Theoretische und empirische Argumente zur Ermittlung der regionalen Inzidenz
2.1 Formale Inzidenz
2.2 Primäre und sekundäre Inzidenz
2.3 Effektive Inzidenz
3 Die regionale Inzidenz von drei ausgewählten Bundesmitteln
3.1 Die regionale Inzidenz der Pendlerpauschale
3.2 Die regionale Inzidenz der Städtebauförderung
3.3 Die regionale Inzidenz des Wohngeldes
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen
Literatur

1 Einleitung und Stand der Forschung

Die Bundesrepublik Deutschland als föderaler Bundesstaat definiert sich gerade in regionaler Sichtweise dadurch, dass die Gliedstaaten und Kommunen in natürlicher, ökonomischer, sozialer und (zum Teil) auch rechtlicher Hinsicht sehr verschieden sind. In der Folge sind über das Bundesgebiet hinweg starke Unterschiede in Bezug auf die individuelle wirtschaftliche und damit auch steuerliche Leistungsfähigkeit erkennbar. Zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" (Art. 72 Abs. 2 GG) betreiben Bund und Länder eine mehr oder weniger gezielte Ausgleichs- und Raumordnungspolitik. Neben dem Länderfinanzausgleich (LFA) und den kommunalen Finanzausgleichssystemen (z. B. Birke 2000 oder Färber 1993; 2000) werden dazu auch eine Reihe weiterer Instrumente, wie u. a. die EU-Regionalfonds, die Arbeitsmarktpolitik, die regionale Wirtschaftsförderung oder verschiedenste Sonderregelungen im Steuersystem genutzt. Zu den sog. „raumwirksamen Mitteln"[1] müssen aber auch Förderprogramme und andere Ausgaben und Einnahmeverzichte des Bundes gezählt werden, für die ursprünglich kein expliziter raumwirtschaftlicher Zielbezug intendiert war, welche aber über ihre Wirkung im Wirtschaftskreislauf regionale Verzerrungen und (Neu-)Allokationen verursachen.

In der Literatur existieren verschiedenste Arbeiten zum Thema „regionale Inzidenz". Die meisten sind theoriegeleitete Analysen (z. B. Zimmermann 1981; 1995), in Einzelfällen gibt es auch empirische Fallstudien (z. B. Diller 1995 oder Baumeister et al. 1995). Alle Untersuchungen beziehen sich auf verschiedene Aspekte der regionalen Wirkungen und beziehen sich auf unterschiedliche Fördermaßnahmen.

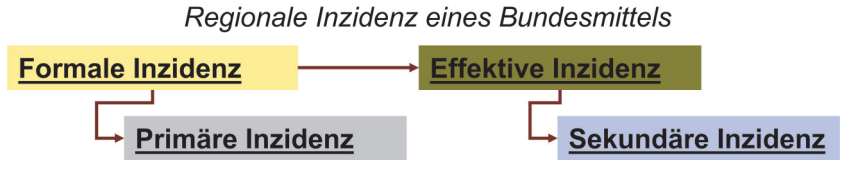
[1] Vgl. Definitionen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung: „Datenbank Raumwirksame Mittel".

Die Höhe staatlicher Förderungen in den verschiedenen Regionen wird von verschiedenen Studien untersucht. Im 1. Bericht der Bundesregierung zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel aus dem Jahre 1995 werden verschiedene Fördermittel regionalisiert (Bundesregierung 1995). Andere Studien beschäftigten sich mit der regionalen Verteilung bundesstaatlicher Finanzhilfen wie der Eigenheimzulage (Färber 2002), der Pflegeversicherung (Krieglmeier 1996) oder dem Sozialhaushalt insgesamt (z. B. von Loeffelholz 1979). Des Weiteren gibt es Untersuchungen zur regionalen Inzidenz der Finanzierungstätigkeit nachgeordneter Gebietskörperschaften[2]. Ökonomische Folgewirkungen im Sinne einer effektiven Inzidenz wurden in regionaler Sichtweise bisher aber kaum untersucht. Die wenigen Fälle, in denen eine weiterführende Analyse volks- und regionalwirtschaftlicher Effekte unternommen wurde, beschränken sich auf ausgewählte Regionen und/oder ausgewählte Fördermittel. Es existieren des Weiteren einige Studien zur effektiven Inzidenz des Steuer- und des Transfersystems (z. B. Bork 2000; Fritzsche 2003; Grüske 1978; Kalich 1992), diesen fehlt aber der regionalwirtschaftliche Bezug.

Der vorliegende Beitrag baut auf einem Forschungsauftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) aus den Jahren 2005-07 auf und beschäftigt sich mit den Wirkungen verschiedener staatlicher Ausgaben und Steuervergünstigungen im Hinblick auf ihre regionale Verteilung und die von ihnen ausgehenden Auswirkungen regionaler und überregionaler Wirtschaftsströme. In der Untersuchung wurden erstmals die effektive regionale Inzidenz von insgesamt 65 verschiedenen Bundesmitteln und Steuervergünstigungen sowie die damit verbundenen Belastungen und Refinanzierungen insb. der Länderhaushalte ermittelt. Dabei werden

- die unmittelbar von den Zahlungen oder steuerlichen Mindereinnahmen ausgehenden regionalen Einkommensveränderungen als *formale Inzidenz (FI)* bezeichnet,
- die räumlichen Auswirkungen dieser Bundesmittel als Folge ihrer Verwendung in regionalen und überregionalen Wirtschaftskreisläufen als *effektive Inzidenz (EF)*,
- die mit der formalen Inzidenz verbundenen Belastungen nachgeordneter Haushalte infolge von Kofinanzierungen und ggf. auch die direkt zurückfließenden Steuermehreinnahmen sowie die daraus resultierenden Finanzausgleichseffekte im Länderfinanzausgleich als *primäre Inzidenz (PI)*,
- die Steuermehreinnahmen und ihre Finanzausgleichseffekte nach allen Folgereaktionen der regionalisierten Wirtschaftskreisläufe als *sekundäre Inzidenz (SI)*.

Abb. 1: Der inhaltliche Zusammenhang der Teilinzidenzen der regionalen Inzidenz



[2] So haben z. B. Fricke und Kops den Landeshaushalt von Nordrhein-Westfalen auf regionale Verteilung und Inzidenz hin untersucht (Vgl. Fricke, Kops und Strauß 1987).

Im vorliegenden Beitrag werden in Abschnitt 2 zunächst die grundlegenden Überlegungen zur Ermittlung der regionalen Inzidenz als Summe der oben beschriebenen Teilinzidenzen und das Vorgehen zu deren Ermittlung dargestellt. In Kapitel 3 werden die Ergebnisse von drei Beispielen von Bundesmitteln (Entfernungspauschale, Städtebauförderung, Wohngeld) präsentiert. Kapitel 4 schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der Ergebnisse.

2 Theoretische und empirische Argumente zur Ermittlung der regionalen Inzidenz

Eine regionale Inzidenzanalyse weist etliche methodische Probleme auf. In der Literatur existiert keine einheitliche und allgemein anerkannte Systematik zu ihrer Ermittlung. Außerdem ist in vielen Fällen eine Quantifizierung von Leistungen in regionalwirtschaftlicher Perspektive nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich, weil die benötigten Daten nicht vorliegen. Empirische Ergebnisse von Inzidenzanalysen sind daher oft sowohl methodisch als auch empirisch anfechtbar.

Vor diesem Hintergrund wurde für die Ermittlung der regionalen Inzidenz ein umfangreicher „*Methodenmix*" eingesetzt, der mit der Verfolgung von Wirkungsketten auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit setzt und eine größtmögliche Quantifizierbarkeit gewährleistet. Im Folgenden werden die Überlegungen und Lösungen für die verschiedenen Teilinzidenzen näher erläutert.

2.1 Formale Inzidenz

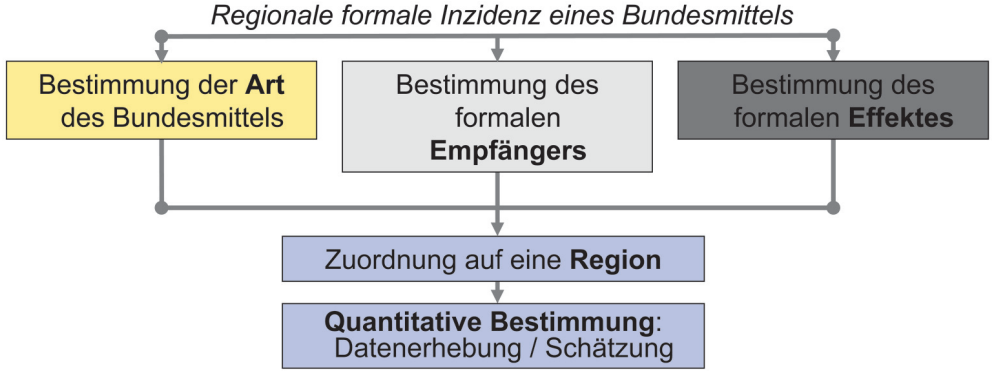
Bei der Bestimmung einer formalen Inzidenz sind die verschiedenen Bundesmittel, insb. die Einkommenseffekte *räumlich zuzuordnen*. Grundsätzlich ist die regionale Inzidenz die *Summe aller einer Raumeinheit zufließenden Individualinzidenzen*. Weil alle Wirtschaftssubjekte Einkommensentstehung und Einkommensverwendung in verschiedenen Raumeinheiten abwickeln können und Unternehmen und ihre Mitarbeiter nicht räumlich konzentriert wirtschaften, stellt sich die Frage nach den Kriterien der räumlichen Zuordnung der verschiedenen mit Bundesmitteln angestoßenen Aktivitäten. Dafür müssen als erstes die Empfänger der Zahlungsströme eindeutig festgestellt werden. Zu unterscheiden sind drei *Adressatengruppen*: private Haushalte, Unternehmen und die subnationalen öffentlichen Haushalte

Des Weiteren können verschiedene *Mittelarten* unterschieden werden: Zahlungen an Haushalte und Unternehmen, genannt Finanzmittel, Steuervergünstigungen sowie mit Bundesmitteln finanzierte oder teilfinanzierte nichtmonetäre Leistungen bzw. Realtransfers, die in Form öffentlicher regionaler und lokaler öffentlicher Güter von privaten Haushalten und Unternehmen aus den regionalen Einheiten oder auch aus anderen Regionen genutzt werden.

Finanzmittel mit expliziten Förderzielen sowie Steuervergünstigungen sind außerdem danach zu unterscheiden, ob der Empfänger auch derjenige ist, der begünstigt werden soll. So ist z. B. die umsatzsteuerliche Freistellung von Zahnersatz keine Subvention für die Zahntechniker, es sollen vielmehr die Krankenkassenbeitragssätze nicht durch

Umsatzsteuer aufgebläht werden, somit also die Versicherten begünstigt werden. Da *Empfänger* und *Destinatar* bei einer regionalen Analyse in verschiedenen Raumeinheiten angesiedelt sein können, ist dies bereits bei der formalen Inzidenz, in jedem Fall aber für die Ermittlung der effektiven Inzidenz zu berücksichtigen. Für die räumliche Zuordnung der Effekte verschiedener Bundesmittel stehen je nach Empfängergruppe verschiedene eingeführte Konzepte zur Verfügung, wie z. B. bei privaten Haushalten das *Wohnort-* oder *Arbeitsstättenprinzip* oder bei einer Förderung von Unternehmen die Zuordnung nach dem *Sitz des Unternehmens* und den *Betriebsstätten*.

Abb. 2: Arbeitsschritte zur Bestimmung der formalen Inzidenz



Um die formale Inzidenz auf eine gesicherte Datenbasis zu stellen, sind die drei Schritte (vgl. Abb. 2) für jedes zu untersuchende Bundesmittel durchzuführen. Stehen keine regionalisierten Primärdaten z. B. aus Haushaltsstatistiken zur Verfügung, muss für diese Mittel ein jeweils individueller Regionalisierungsansatz entwickelt und in vielen Fällen müssen Sekundärstatistiken erhoben werden, um die Erhebungslücke durch Schätzungen zu schließen.

2.2 Primäre und sekundäre Inzidenz

Die primäre und sekundäre Inzidenz ermittelt die unterschiedlichen Auswirkungen verschiedener Förderpolitiken auf die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften.[3] Dabei sind die subnationalen öffentlichen Haushalte – anders als private Wirtschaftssubjekte – eine Art *„Intermediär"* für Bundesmittel, soweit die Mittel zweckgebunden mit oder ohne Kofinanzierung der Länder zu verwenden sind und keine allgemeinen Finanzausgleichsleistungen darstellen. Zweckgebundene Bundesmittel haben in raumwirtschaftlicher Hinsicht spezifische Differentialwirkungen über die Haushalte von Ländern und Gemeinden, die – im Fall von Steuermehr- oder -mindereinnahmen – durch Querwir-

[3] Refinanzierungseffekte über Steuer-„Rück"-Einnahmen treten auch für den Bund auf. Ihnen ist allerdings kein spezifischer raumwirtschaftlicher Effekt zuzuordnen, da dies erst auf der Basis einer Analyse der regionalen Grenzinzidenzwirkungen zusätzlicher Ausgaben und Einnahmenverzichte des Bundes möglich wäre. Für eine vertikale Analyse der Nettobelastungen der Gebietskörperschaften durch Bundesmittel können die generierten Informationen indes genutzt werden.

kungen im horizontalen und vertikalen bundesstaatlichen Finanzausgleich noch weiter verzerrt werden und die in ihrer jeweiligen Summe das Gesamtangebot an öffentlichen Leistungen innerhalb einer Gebietskörperschaft c. p. verändern.

Bei den subnationalen öffentlichen Haushalten sind verschiedene Wirkungsweisen zu unterscheiden:

- *Aufstockungseffekt:* Die Länder müssen Bundesmittel um einen eigenen Anteil aufstocken (z. B. Städtebauförderung, Wohngeld).
- *Durchleitungseffekt:* Die Länder vollziehen Aufgaben des Bundes und „leiten" Bundesmittel durch (z. B. Bundesfernstraßenbau). Abgesehen von Verwaltungskosten entstehen beim Empfängerhaushalt keine weiteren direkten Kosten.
- *Direkte Steuerwirkung*: Als direkte Folge von Steuervergünstigungen und sofern Bundesmittel im Rahmen der FI unmittelbar oder mittelbar zu steuerpflichtigen Einkommen und Gewinnen führen, entstehen nach Maßgabe der Steuerertragskompetenzen Steuermehr- oder -mindereinnahmen in den Haushalten der jeweiligen Gebietskörperschaften (Färber 2007).
- *Finanzausgleichseffekt:* Bei nicht mit der Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich korrespondierenden Steuermehr- oder -mindereinnahmen als Folge der Gewährung von Bundesmitteln entstehen über den Länderfinanzausgleich (Umsatzsteuerverteilung, horizontaler Länderfinanzausgleich, Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) weitere Be- und Entlastungen zwischen den Ländern bzw. zugunsten oder zulasten des Bundeshaushalts.[4]

Der Umfang dieser Effekte bei den verschiedenen Bundesmitteln beeinflusst ihre regionale Inzidenz erheblich, wobei es zu sehr unterschiedlichen Mitfinanzierungsanteilen zwischen den Ländern und damit zu unterschiedlichen „Opportunitätskosten" für die Bürger der entsprechenden Jurisdiktionen in Form von Verzicht auf andere öffentliche Leistungen kommen kann.

Primäre und sekundäre Inzidenz unterscheiden sich vor allem dadurch, dass die direkten Finanzierungswirkungen – Durchleitungs- und Aufstockungseffekt – nur bei der primären Inzidenz auftreten und direkte Steuerwirkungen außer bei Steuervergünstigungen nur dann, wenn durch Bundesmittel direkt steuerpflichtige Einkommen entstehen. Dies ist bei verschiedenen Unternehmenssubventionen der Fall oder auch bei den Lohn- und Gehaltszahlen für die Beschäftigten des Bundes. Es können aber auch andere Steuerarten betroffen ein. So sind z. B. der Eigenheimzulage – jenseits der Debatte um Mitnahmeeffekte – als direkte Steuerwirkung Steuermehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer und der Umsatzsteuer zuzurechnen.

Für die sekundäre Inzidenz können die Steuermehreinnahmen nur noch pauschal errech-net werden, da hier grundsätzlich die Grenzinzidenz des gesamten Steuersystems – z. B. bis hin zu höheren Grundsteuergrundbeträgen für die Gemeinden als Folge der Eigen-

[4] Vgl. Färber 2002. Weitergehende Wirkungen gehen neben den direkten Steuerwirkungen auch über den kommunalen Steuerverbund und die kommunalen Finanzausgleichssysteme auf die Haushalte der Kommunen aus, die aber im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht mehr einbezogen werden konnten.

heimzulage – zu ermitteln wäre. Da die Summen der effektiven Inzidenz, auf die die sekundäre Inzidenz zu berechnen wäre, als die Summe der marginalen Nettowertschöpfungen interpretiert werden kann, wurden die Steuermehreinnahmen – bis 2004 – pauschal mit 30 % Einkommensteuer und 15 % Mehrwertsteuer berechnet. Die steuerartspezifischen Mehraufkommen wurden entsprechend den Ertragsanteilen in die horizontale Umsatzsteuerverteilung und die Finanzkraftkennziffern des Länderfinanzausgleichs eingebaut.

2.3 Effektive Inzidenz

Aufbauend auf den Analysen zur formalen Inzidenz können Abschätzungen zur effektiven Inzidenz vorgenommen werden. Bei der effektiven Inzidenz werden die bei der formalen Inzidenz regional zugeordneten monetären Ströme über die Folgereaktionen der Empfänger und weiterer Wirtschaftssubjekte weiterverfolgt. Unter effektiver Inzidenz werden hierbei *alle* direkten Einkommens-, Konsum- oder Investitionswirkungen einer Maßnahme in ihrer räumlichen Ausprägung verstanden.

Ökonomische und räumliche Wirkungen entstehen dabei in aller Regel nicht nur in den unmittelbar formal begünstigten, sondern auch in anderen Regionen, aus denen Vorleistungen bezogen oder Einkommen verwendet werden. Ziel der Analyse ist es, diese Effekte systematisch zu erfassen. Für jede Raumordnungsregion wird daher nach Feststellung der formalen Inzidenz ermittelt:

1. Welcher Anteil des regionalisierten Bundesmittels verbleibt nach Abschluss aller nachfrageseitigen Folgewirkungen in der Region auch tatsächlich (→ Regionaler Verbleib)?
2. Welche regionalisierten Einkommenswirkungen treten durch die durch das Bundesmittel in anderen Regionen ausgelöste Nachfrage neben den „regionalen Verbleib" (vorläufige effektive Inzidenz)?
3. Welche zusätzlichen Einkommenswirkungen entstehen durch regionalspezifische Einkommensmultiplikatoren?

Bezüglich der zusätzlichen Einkommens- und Nachfragewirkungen wird zum einen die formal begünstigte Region betrachtet, zum anderen werden auch alle anderen Regionen untersucht, die durch Nachfrage-Effekte wie z. B. die überregional zufließende Investitionsgüternachfrage davon profitieren. Die Wirkungen werden einzelnen Regionen zugeordnet, um so für jede Region das Ausmaß der Effekte bilanzieren zu können.

Da alle ökonomischen Aktivitäten, ob in Form staatlicher Investitionen oder durch Zufluss von Mitteln aus regionsexternen Quellen, Veränderungen bei der regionalen und volkswirtschaftlichen Endnachfrage verursachen (Schätzl 1994), entziehen sich die meisten der ausgelösten Effekte einer direkten statistischen Betrachtung. Eine Quantifizierung der effektiven Inzidenz muss daher anhand modellhafter Rechnungen erfolgen. Im Rahmen des entwickelten Modells werden deshalb *Wirkungsketten* aufgebaut und mit Kennziffern unterlegt, welche sich prinzipiell auf zwei grundlegenden makroökonomischen Ebenen bewegen:

- den Investitionsausgaben und den Ausgaben der regionalen Unternehmen für Vorleistungen (Vorleistungsverflechtung) und Entgeltzahlungen sowie
- dem Konsum- und Sparverhalten der privaten Haushalte.

Jedes der untersuchten 65 Bundesmittel hat nicht nur unterschiedliche politische Intentionen, unterschiedliche Zielgruppen oder Begünstigte, sondern auch vollkommen verschiedene Ansatzpunkte und Wirkungskanäle. Die Programme reichen von Bundeszuschüssen über Kredite zu Sonderkonditionen, direktem wirtschaftlichen Tätigwerden des Staates (Baumaßnahmen) bis zu Steuererleichterungen. Um trotz dieser enorm hohen Komplexität die Ermittlung der effektiven Inzidenz zu bewältigen, wurde eine zweckmäßige, handhabbare und transparente Bündelung wirkungsgleicher oder wirkungsähnlicher Maßnahmen zu Maßnahmenbündeln vorgenommen. Als zweckmäßig erwiesen sich neun Maßnahmenbündel, die gegeneinander möglichst heterogen, in sich aber jedoch möglichst wirkungsähnlich sind (vgl. Tab. 1).

Besonders komplex gestaltete sich die Modellierung der Wirkungskette, die bei Unternehmen ansetzt: Die Unternehmen zufließenden Finanzmittel werden dafür benutzt, in- und außerhalb der Region Waren und Dienstleistungen zu beziehen und Mitarbeiterentgelte zu bezahlen. Bei der Frage, welche regionalwirtschaftlichen Konsequenzen der Bezug von Gütern und Dienstleistungen durch Unternehmen hat und wie sich deshalb die effektive Inzidenz von Bundesmitteln gestaltet, die einen direkten Unternehmensbezug haben, steht man vor drei elementaren Fragen: Zum einen gilt es zu bestimmen, welche Güter und Dienstleistungen nach Art und Höhe von den Unternehmen bezogen werden; zum zweiten ist abzuschätzen, welcher Anteil der bezogenen Güter und Dienstleistungen regional und welcher überregional nachgefragt wird; und drittens müssen die ROR identifiziert werden, aus denen der überregionale Bezug erfolgt. Während die erste Frage mithilfe der amtlichen Input-Output-Tabelle beantwortet werden kann, erfordern die beiden anderen Fragen weitergehende komplexe Modellüberlegungen.

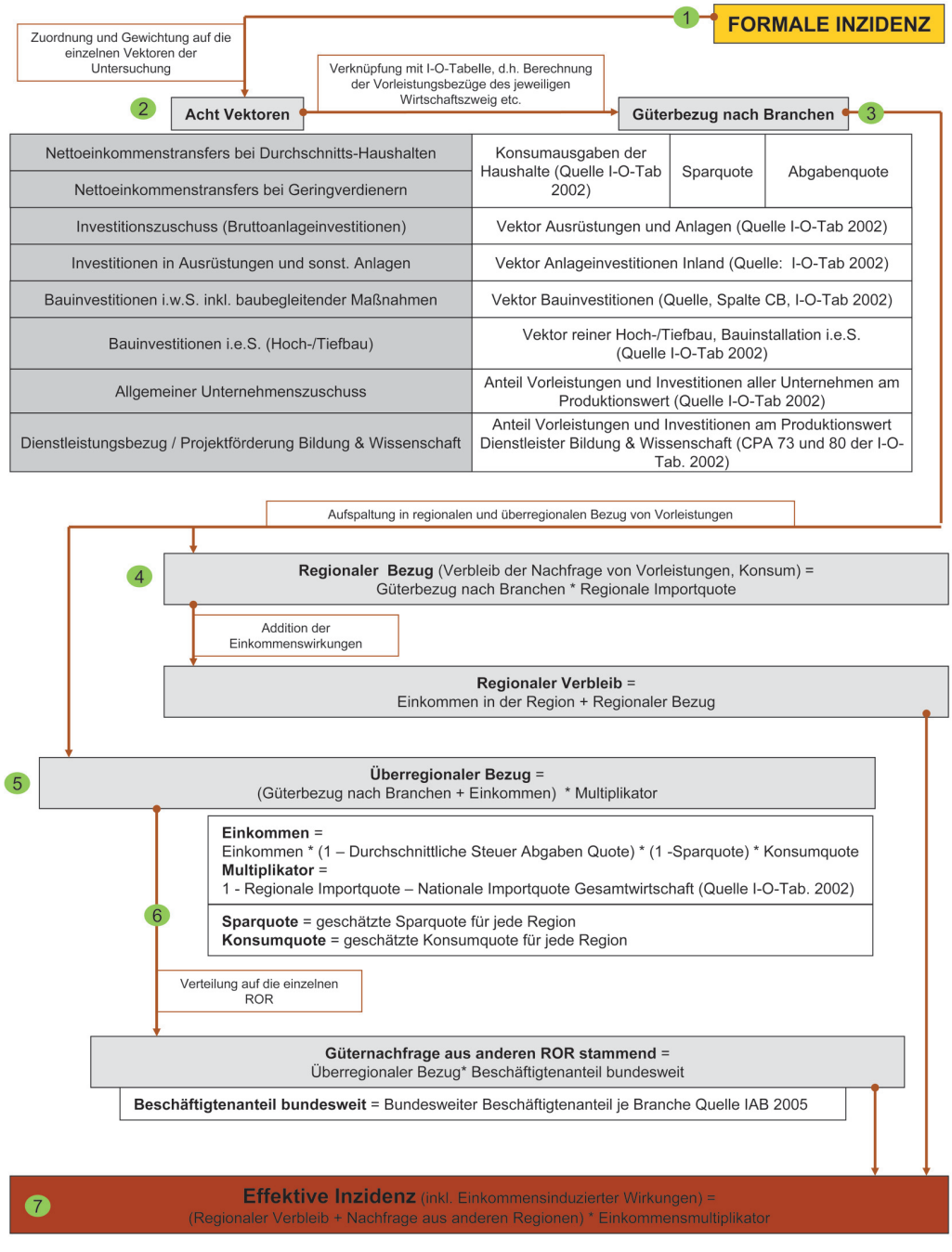
In Abb. 3 ist das Berechnungsschema der effektiven Inzidenz abgebildet. Ausgehend von der formalen Inzidenz (1), muss für jede zu untersuchende Fördermaßnahme entschieden werden, zu welchem der oben eingeführten acht Wirkungskanäle (2) sie gehört. Unter Umständen kann auch eine Zuweisung auf zwei oder mehr verschiedene Kanäle (so z. B. bei der Städtebauförderung) sinnvoll sein. Im Anschluss daran wird der Güterbezug nach Branchen (im Sinne von Vorleistungsverflechtungen) für jeden Wirkungskanal regionsspezifisch ermittelt (3). Zur Abschätzung der regionalen Vorleistungsverflechtung wird nicht nur die Kenntnis benötigt, aus welchen Wirtschaftszweigen Güter und Dienstleistungen bezogen werden, sondern vor allem auch, welcher Anteil jeweils aus der eigenen Region stammt (4).

Diese intraregionale Lieferquote wurde nach Regionen sowie Wirtschaftszweigen auf der Basis von vorliegenden empirischen Erkenntnissen zu einzelnen Regionen differenziert geschätzt. Dieser funktionale Schätzansatz bestimmt für alle 97 ROR, wie viel Prozent der Nachfrage aus der eigenen Region abgedeckt wird. Bisherige Studien sowie auch laufende Arbeiten des IWH-Halle zeigen, dass beim Bezug von Waren und Dienstleistungen, die nicht aus der eigenen ROR stammen, die Entfernung zum Produktionsort eine vergleichbar

Tab. 1: Maßnahmenbündel der Effektiven Indizienanalyse

1	**Maßnahmen mit Nettoeinkommenstransfers bei privaten Haushalten**
	Hierzu zählt beispielsweise das Erziehungsgeld, aber auch die Entfernungspauschale.
2	**Maßnahmen, die Einkommenserhöhungen bei Geringverdienern bewirken**
	Umfasst sind etwa das Wohngeld oder auch allgemeine ABM-Maßnahmen.
3	**Kredite für private Bauinvestitionen**
	Hierbei handelt es sich um Förderkredite wie das KfW-Wohnraummodernisierungsgesetz, bei dem zinsverbilligte Kredite an Haushalte für Baumaßnahmen vergeben werden.
4	**Bauinvestitionen in öffentliche Infrastruktur von Hoch- und Tiefbau**
	Hier sind Baumaßnahmen in öffentliche Infrastruktur zusammengefasst, z. B. Ausgaben für die Bundesfernstraßen und die Schienenweg-Investitionen des Bundes.
5	**Soziale und bauliche Infrastrukturprogramme**
	Zusammengefasst sind hier Programme des Bundes, die nicht ausschließlich den Baubereich betreffen. So werden z. B. Mittel der Städtebauförderung zwar vorwiegend für Baumaßnahmen, aber auch nennenswerte Anteile für projektbezogene Maßnahmen und die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen („Soziale Stadt, Quartiersmanagement“) eingesetzt.
6	**Investitionszuschüsse für Unternehmen**
	Bei den hier zusammengefassten Maßnahmen wie z. B. der GRW – Gewerbliche Wirtschaft, der Investitionszulage oder den Umweltprogrammen handelt es sich um Zuschüsse bzw. Steuerbegünstigungen (Investitionszulage) für Unternehmen, die für Investitionen in das Anlagevermögen – sowohl Baumaßnahmen wie auch den Bezug von Ausrüstungen – gewährt werden.
7	**Allgemeine Unternehmenszuschüsse**
	Diese Rubrik fasst relativ viele unterschiedliche Programme zusammen, bei denen finanzielle Zuschüsse für Unternehmen gewährt werden, die nicht nur für Investitionen, sondern auch für den laufenden Unternehmensbetrieb und F&E-Aufgaben, d. h. für den Bezug von Vorleistungen und Gehälter benutzt werden können. Hierzu zählen bspw. Seeschifffahrtshilfen, Werfthilfen, Umsatzsteuerermäßigungen.
8	**Unternehmens-/Förderkredite allgemein**
	Hierzu zählen Programme wie die ERP-Existenzgründerkredite, das KfW-Innovationsprogramm und Eigenkapitalhilfen. Wie auch das Maßnahmenbündel 7 dienen sie dazu, Investitionen, F&E, Betriebsmittel und Lohnkosten von Unternehmen zu finanzieren.
9	**Dienstleistungsbezug/Projektförderung Bildung & Wissenschaft**
	Analog zu dem Maßnahmenbündel 7 handelt es sich hier um Zuschüsse für Unternehmen und Projektträger speziell im Bereich von Bildung, Unterricht und Wissenschaft. Die Zuschüsse werden zum Großteil für die Bezahlung von Gehältern, in geringerem Umfang auch für den Bezug von Verbrauchsmaterial und Investitionen benutzt.

Abb. 3: Die Arbeitsschritte zur Berechnung der effektiven Inzidenz



unwichtige Rolle spielt. Aus diesem Grund erfolgt die Verteilung der überregionalen Investitions-, Vorleistungs- und Konsumgüternachfrage distanzunabhängig und ausschließlich auf Basis der branchenspezifischen regionalen Wertschöpfungshöhe in den 97 ROR (5) differenziert nach 71 Produktkategorien. Die Verteilung dieses überregionalen Güterbezuges auf die 97 ROR erfolgt im nächsten Schritt (6) gewichtet anhand der sektoralen Wertschöpfung der einzelnen Regionen.

Beim zweiten genutzten Wirkungskanal werden die aus Bundesmitteln zufließenden Einkommen von privaten Haushalten im ersten Schritt – nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben – für Konsumausgaben und Ersparnis verwendet. Regionale Sparquoten auf Kreis- oder Raumordnungsebene liegen von amtlicher Seite nicht vor, wurden daher für alle 97 ROR geschätzt. Die Konsumausgaben der Haushalte wurden anschließend analog dem Verfahren bei Unternehmen branchenspezifisch in regionalen und überregionalen Bezug unterteilt und zwischen den Regionen aufgeteilt.

Mittels der oben ermittelten Spar- und Konsumquoten wurden im dritten Schritt regionale Einkommensmultiplikatoren bestimmt, um die langfristigen Anpassungseffekte zu modellieren (7). Dies soll die zusätzlichen Einkommenseffekte regional bestimmen, die über die regionalisierten branchenspezifischen Nachfrageeffekte hinaus durch gleichzeitig induzierte Nachfrageeffekte zusätzliche Wertschöpfung und weitere Einkommen entstehen lassen. Dieser durch die Bundesmittel angestoßene multiplikative Prozess wird gedämpft durch die Erhebung von Steuern, Sozialabgaben, Ersparnis sowie Importen aus anderen Regionen. Unterschiedliche regionale Einkommenshöhen, Spar- und Konsumquoten bewirken unterschiedlich hohe regionale Multiplikatoren, die geschätzt und mit den Einkommenseffekten der regional verbleibenden und der überregional induzierten Nachfrage verknüpft wurden.

3 Die regionale Inzidenz von drei ausgewählten Bundesmitteln

Zur weiteren Analyse der regionalen Inzidenzanalyse von 65 verschiedenen Bundesmitteln werden im Folgenden drei Mittel vorgestellt, die verschiedene Aspekte der Teilinzidenzen weiter illustrieren:

- Die *Entfernungspauschale*, bei der die einfache Entfernung zwischen Wohn- und Arbeitsort unabhängig vom gewählten Verkehrsmittel im Jahr 2001 – aus dem die Daten der Einkommensteuererhebung entnommen werden konnten – pauschal mit 0,40 als Werbungskosten geltend gemacht werden konnte, ist eine Steuervergünstigung mit hoher Breitenwirkung und unterschiedlichem räumlichen Anfall wegen der unterschiedlichen raum- und regionsspezifischen Pendleraktivitäten.
- Die *Städtebauförderung* führt über ihre verschiedenen Teilprogramme zu raumspezifischer Mehrnachfrage nach Bauleistungen und zu zusätzlicher Beschäftigung resp. zusätzlichem Primäreinkommen. Sie ist zudem eine sog. Mischfinanzierung, bei der die Länder 50 % Gegenfinanzierungsanteil zu tragen haben. Von Interesse für die regionale Inzidenzanalyse ist hier auch der Sondereffekt zugunsten der ostdeutschen Länder (Stadtumbau Ost).

- Das *Wohngeld* ist eine Sozialleistung mit Bedürftigkeitsnachweis, die unstreitig eine gewisse Mehrnachfrage nach Wohnraum nach sich zieht, aber den subventionierten Haushalten mit kleinen Einkommen im Wesentlichen die Finanzierung ihres anderweitigen Konsums ermöglicht. Es liegt außerdem eine Mischfinanzierung vor, weil die Länder 50 % der jeweiligen Ausgaben auf ihrem Gebiet tragen.

3.1 Die regionale Inzidenz der Pendlerpauschale

Die Einkommensteuerstatistik rechnet die Pendlerpauschale den Regionen zu, an denen der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz hat und seine Steuererklärung abgeben muss. Für die formale Inzidenz ist dies deshalb auch der geeignete regionale Zuordnungsschlüssel, nicht aber für die effektive Inzidenz, bei der neben der Art bzw. Branche und der Stärke der induzierten Differentialnachfrage auch bedeutsam ist, in welchen Regionen der marginale Einkommenseffekt zu Mehrnachfrage führt. Die Steuerersparnis der Pendlerpauschale, der z. B. bei Pkw-Fahrern auch korrespondierende Kosten für Benzinverbrauch und Pkw-Abschreibungen und -Reparaturen gegenüberstehen, führt sowohl am Wohnort als auch am Arbeitsort der Steuerpflichtigen zu Mehrnachfrage, sei es, dass dort z. B. am Arbeitsort getankt oder zusätzlicher Konsum ausgeübt wird. Bei ÖPNV-Tickets und Eisenbahnfahrkarten findet zudem über Verkehrsverbünde die interregionale Verteilung der Ticketerlöse statt. Da über die interregionale Verteilung dieser Nachfrageeffekte wenig bekannt ist, wurde vereinfachend angenommen, dass die induzierte Primärnachfrage dem Wohnort zugerechnet wird.

Formale Inzidenz

Die regionalisierten Daten für die Steuermindereinnahmen aus der Entfernungspauschale wurden aus dem Datensatz der Einkommensteuerstatistik 2001 des Forschungsdatenzentrums des Statistischen Bundesamtes ermittelt. Dazu wurden alle Angaben der insgesamt 30 Mio. Steuerpflichtigen im Hinblick auf dieses Merkmal untersucht. Dabei ergab sich das Problem, dass als Entfernungspauschale nur die als solche erklärten Entfernungskilometer berücksichtigt werden konnten, da in der Einkommensteuererklärung die Entfernungspauschale i. d. R. nur dann angegeben wird, wenn sie (zusammen mit anderen Werbungskosten) den Pauschalbetrag von 920 übersteigt. Daher wurden hier nur die Steuerpflichtigen aufgenommen, die explizit Angaben zur Entfernungspauschale gemacht haben. Dieser Betrag, der im Jahr 2001 immerhin rund 63,9 % der insgesamt geltend gemachten Werbungskosten ausmachte[5], wurde über die im Datensatz vorhandene Kreiskennziffer zugeordnet und auf Ebene der ROR aggregiert.[6]

[5] Vgl. hierzu Statistisches Bundesamt 2005.

[6] Dabei ergab sich das Problem, dass für einen gewissen Prozentsatz der Steuerpflichtigen diese Zuordnung aufgrund fehlender Angaben zur Gemeindekennziffer nicht möglich war. Das ursprünglich geplante Vorgehen einer Summierung dieser Fälle auf Länderebene und anschließender Zuteilung der Fehlfälle auf die im jeweiligen Land liegenden ROR haben die Länder abgelehnt. Lediglich der Bildung einer bundesweiten Fehlsumme wurde zugestimmt. Diese Gesamtfehlsumme wurde im Anschluss anhand des jeweiligen prozentualen Anteils den Regionen zugeschlagen. Dieses Verfahren ist zwar etwas ungenauer, als es bei einer auf Länderebene vorliegenden Fehlsumme der Fall gewesen wäre, da aber die Gesamtsumme nicht sonderlich hoch ist, kann man dieses Vorgehen vertreten.

Insgesamt sind im Jahr 2001 Beträge von über 27 Mrd. € an Entfernungspauschale steuermindernd geltend gemacht worden. Der Einkommenseffekt und Steuerausfall ergibt sich aber erst durch eine Gewichtung mit dem jeweiligen Grenzsteuersatz der Steuerpflichtigen. Da im Projekt keine ROR-spezifischen durchschnittlichen Grenzsteuerwerte für die Einkommensteuer ermittelt wurden, wurde ein einheitlicher Grenzsteuersatz von 25 % angesetzt.

Die regionalen Schwankungen der Steuermindereinnahmen aus der Entfernungspauschale sind sehr hoch. Dies gilt sowohl für die absoluten Werte als auch für die einwohnergrößenbereinigte Betrachtung. Bei den absoluten Werten weist die ROR 51 (Rhein-Main) den größten Wert mit etwas über 260 Mio. €, den absolut kleinsten Wert findet man mit nur 23 Mio. € in der ROR 10 (Mecklenburgische Seenplatte). Im Schnitt liegen die deutschen ROR bei ca. 71 Mio. € (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Eckdaten der formalen Inzidenz: Entfernungspauschale 2001

	Formale Inzidenz / absolute Werte in €	**Formale Inzidenz / pro Einwohner in €**
Summe der ROR	6.942.833.967 €	-
Größter der ROR	263.884.463 €	137 €
	(Rhein-Main)	(Hamburg-Umland-Süd)
Kleinster der ROR	23.786.308 €	48 €
	(Mecklenburgische Seenplatte)	(Hamburg)
Durchschnitt der ROR	71.575.608 €	86 €
Durchschnitt Deutschland	-	84 €

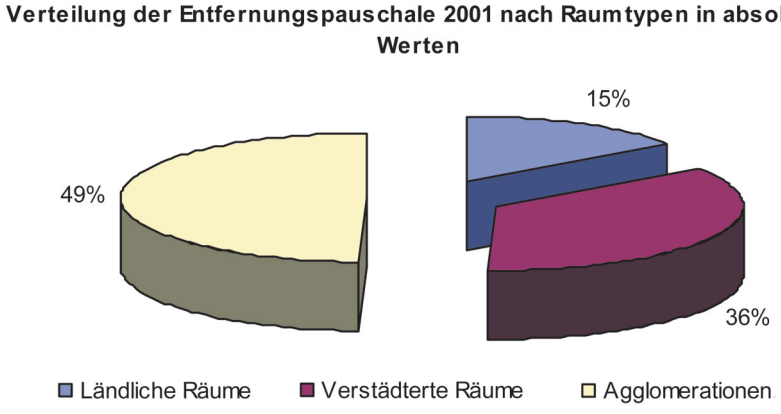
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

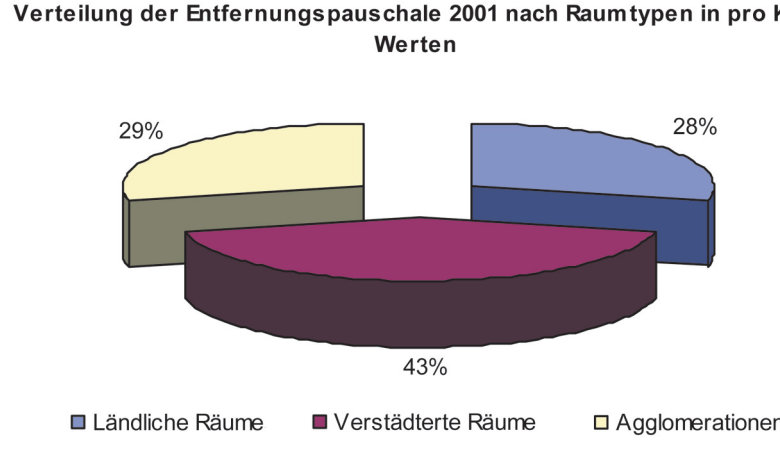
In der Pro-Kopf-Betrachtung liegen der größte Wert und der kleinste Wert geographisch direkt nebeneinander: In der ROR 14 – Hamburg-Umland Süd liegt der Steuerausfall bei knapp 137 € je Einwohner, in Hamburg (ROR 6) selbst bei nur 48 €. Im Mittel aller ROR waren Steuerausfälle in Höhe von 86 € je Einwohner zu verbuchen.

Sortiert man die Ergebnisse der formalen Inzidenz nach der Raumtypisierung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung[7], so absorbieren in absoluten Werten die Agglomerationen insgesamt fast 50 % der Gesamtsumme der Steuervergünstigung, auf verstädterte Räumen entfallen etwa 35 % und auf ländliche Gebiete nur 15 % der Steuerausfälle (vgl. Abb. 4). Einwohnergrößenbereinigt ergibt sich ein anderes Bild. Nun sind Agglomerationen und ländliche Gebiete in etwa gleich stark vertreten, die verstädterten Räume aber übernehmen eindeutig mit knapp 45 % die Spitzenrolle. Hier kommen die Pendlerströme aus den „Speckgürteln" der großen Agglomerationen mit den Arbeitsplätzen zum Tragen. In einer Bandbreitenbetrachtung der einzelnen Werte, getrennt nach Raumtypen, lässt sich dies ebenfalls erkennen (vgl. Abb. 5). Einwohnergrößenbereinigt

[7] Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Karte der Raumtypen.

Abb. 4: Verteilung der Entfernungspauschale 2001 in absoluten und Pro-Kopf-Werten nach Raumtypen

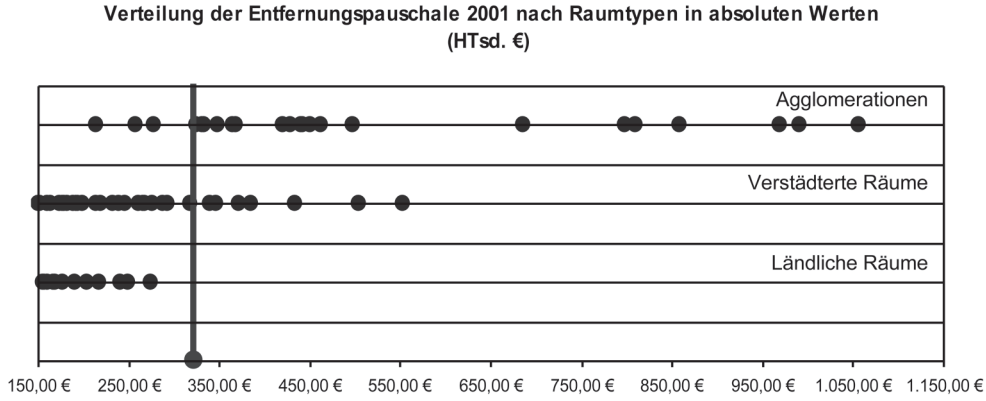




Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

ergibt sich ein anderes Bild. Nun sind Agglomerationen und ländliche Gebiete in etwa gleich stark vertreten, die verstädterten Räume aber übernehmen eindeutig mit knapp 45 % die Spitzenrolle. Hier kommen die Pendlerströme aus den „Speckgürteln" der großen Agglomerationen mit den Arbeitsplätzen zum Tragen. In einer Bandbreitenbetrachtung der einzelnen Werte, getrennt nach Raumtypen, lässt sich dies ebenfalls erkennen (vgl. Abb. 5).

Abb. 5: Bandbreitenverteilung der Entfernungspauschale 2001



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

In geographischer Hinsicht ist die Entfernungspauschale ebenfalls sehr ungleichmäßig verteilt. Gerade die Regionen, die weit von großen Zentren entfernt liegen, verzeichnen die geringsten Pro-Kopf-Steuerausfälle (vgl. Abb. 6), weil offensichtlich die Entfernungen zu den großen beschäftigungsstarken Zentren zu groß sind, um noch zu pendeln. Es wäre ergänzend allerdings durchaus von Interesse, ob diese Ungleichgewichte durch Aufwendungen bei der doppelten Haushaltsführung kompensiert werden. Am stärksten stechen die interregionalen Ungleichgewichte in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfahlen und Sachsen ins Auge. Allerdings sind auch in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Steuerausfällen zu finden. Auch die niedrigen Werte für Berlin, Hamburg und Bremen im Vergleich mit eher mittelmäßigen bis hohen Werten für München und Stuttgart zeigen eine über das Bundesgebiet sehr ungleiche Verteilung, die stark mit regionalen wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten zusammenhängt.

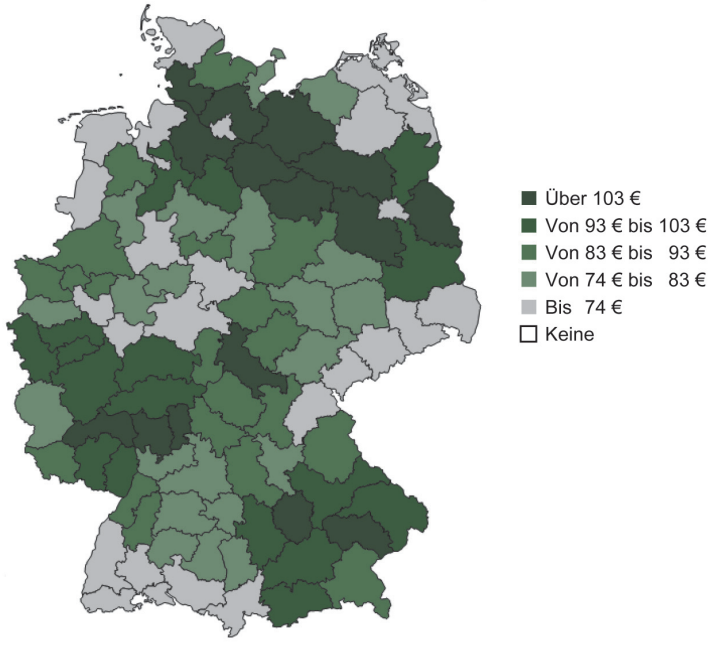
Insgesamt weist die formale Inzidenz der Entfernungspauschale sehr deutlich auf die Stadt-Umland-Problematik hin. Dieses Ergebnis wird weiter durch eine Aggregation des Minderaufkommens der Entfernungspauschale auf Länderebene gestützt. So sind hier je Einwohner insbesondere die Stadtstaaten mit sehr niedrigen Werten zwischen 48 € und 50 € vertreten. Die größten Steuerausfälle je Einwohner sind in Hessen (95 €), Rheinland-Pfalz (97 €) und in Brandenburg (107 €) zu verzeichnen.

Effektive Inzidenz

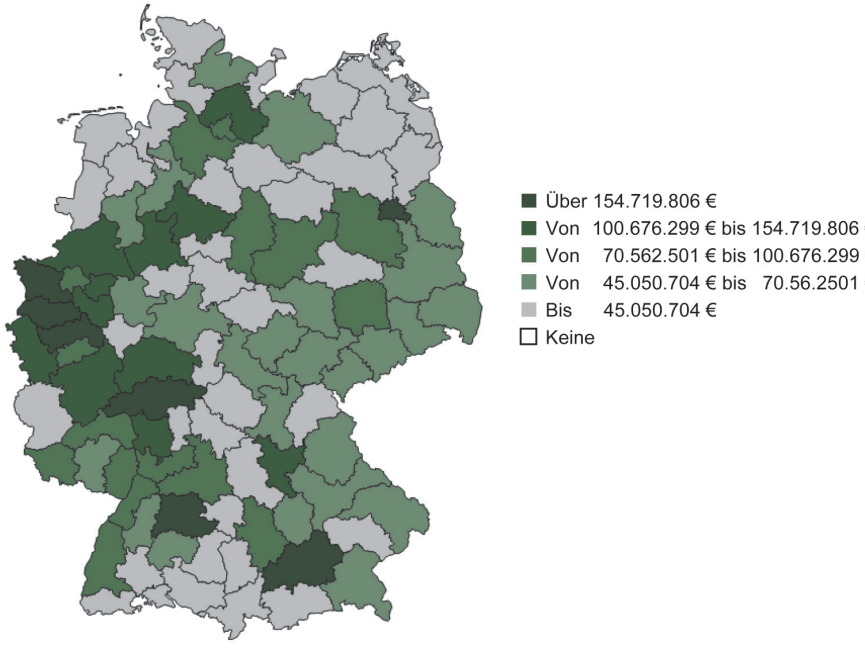
Die Entfernungspauschale wurde für die effektive Inzidenz dem Wirkungstyp 1: „Maßnahmen, die Nettoeinkommenstransfers bei privaten Haushalten bewirken", zugeordnet (vgl. Tab. 1). Die regionalen Verbleibsquoten liegen zwischen 25 % (Altmark) und 59 % (Berlin) und sind somit im Vergleich zu anderen Wirkungstypen gering. Sie indizieren regionale Umverteilungsprozesse, von denen insbesondere Städte und Agglomerationen profitieren. Sie können einen größeren Anteil auf der induzierten Gesamtnachfrage attrahieren, ländliche Regionen haben wegen geringer Zentralität hohe Kaufkraftabflüsse

Abb. 6: Formale Inzidenz der Entfernungspauschale 2001 nach ROR. Angaben in Euro

Formale Inzidenz: **Entfernungspauschale**
2001 in Pro-Kopf-Werten / Raumordnungsregionen



Formale Inzidenz: **Entfernungspauschale**
2001 in absoluten Werten / Raumordnungsregionen



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Tab. 3: Eckdaten der effektiven Inzidenz: Entfernungspauschale 2001 / 25 % Grenzsteuersatz

	Formale Inzidenz in €	Regionaler Verbleib		Effektive Inzidenz*		Erweiterte effektive Inzidenz	
		in €	in % FI	in €	in % FI	in €	in % FI
Absolute Werte							
Min der ROR	23.786.309€	6.109.989€	25%	11.262.600€	46%	13.683.337€	55%
	(Mecklenburgische Seenplatte)	(Altmark)	(Altmark)	(Altmark)	(Altmark)	(Altmark)	(Altmark)
Max der ROR	263.884.464€	149.337.492€	59%	262.440.321€	156%	370.534.271€	219%
	(Rhein-Main)	(Rhein-Main)	(Berlin)	(Rhein-Main)	(Hamburg)	(Rhein-Main)	(Hamburg)
Mittelwert der ROR	71.575.608€	31.089.236€	39%	56.637.240€	73%	75.562.338€	95%
Summe der ROR	6.942.833.967€	3.015.655.857€	43%	5.493.812.265€	79%	7.329.546.790€	106%
Pro-Einwohner-Werte							
Min der ROR	48 €	19€	25%	40€	46%	51€	55%
	(Hamburg)	(Schwarzwald-Baar-Heuberg)	(Altmark)	(Siegen)	(Altmark)	(Siegen)	(Altmark)
Max der ROR	137€	56€	59%	105€	156%	148€	219%
	(Hamburg-Umland-Süd)	(München)	(Berlin)	(München)	(Hamburg)	(München)	(Hamburg)
Mittelwert der ROR	86€	33€	39%	61€	73%	79€	95%
Durchschnitt Deutschland	84€	37€	43%	67€	79%	89€	106%

* Ohne Multiplikatoreffekte

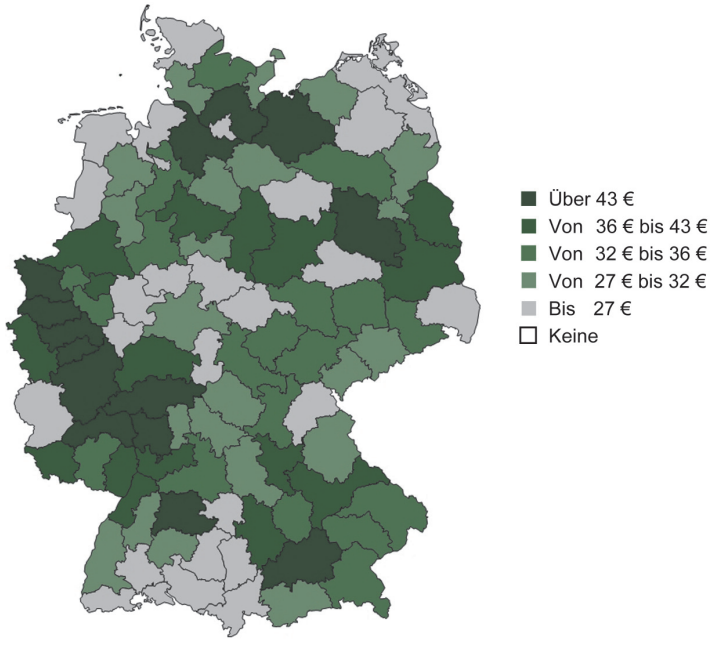
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes.

bei konsumnahen Förderinstrumenten. Der regionale Gesamtmultiplikator (effektive Inzidenz in % der formalen Inzidenz) schwankt dabei zwischen 55 % (Altmark) und 219 % (Hamburg) (vgl. Tab. 3). Agglomerationen weisen somit sowohl die höherenVerbleibsquoten als auch die höheren regionalen Gesamtmultiplikatoren auf.

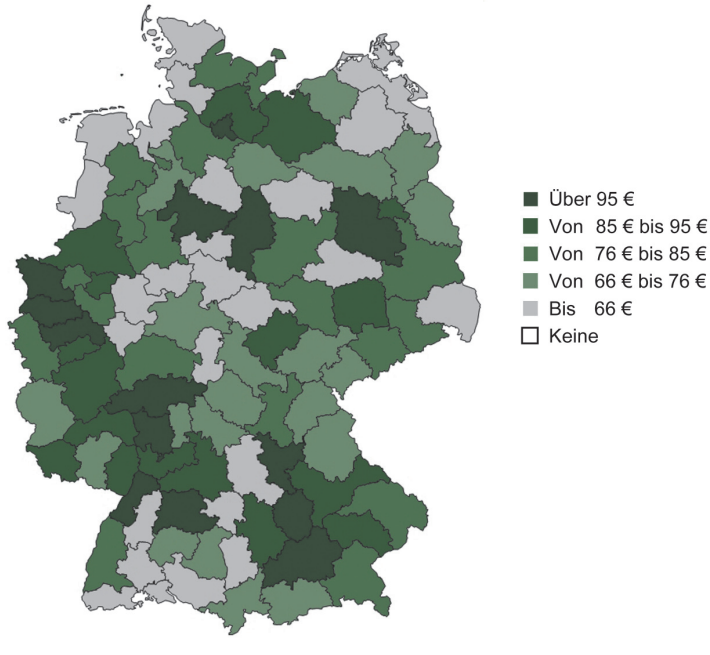
In Kombination mit der unterschiedlichen Höhe der formalen Inzidenz kommt es zu einer „Neuverteilung" der kumulierten Einkommenseffekte: Mit 148 € je Einwohner bei einem durchaus überdurchschnittlichen regionalen Gesamtmultiplikator von 149 % realisierte München die größten Gesamteinkommenseffekte vor Rhein-Main (137 €/140 %), Köln (129€/137 %), Stuttgart (115€/142 %) und Düsseldorf (112€/ 137 %). Die niedrigsten Gesamteinkommenseffekte treten in der ROR Siegen (51€/77 %) auf, gefolgt von Schwarzwald-Baar-Heuberg (53€/85 %), der Altmark (57€/55 %), Nordthüringen (58€/68 %) und

Abb. 7: Effektive Inzidenz der Entfernungspauschale 2001. Angaben in Euro

Effektive Inzidenz: **Entfernungspauschale**
Regionaler Verbleib 2001 in Pro-Kopf-Werten / ROR



Effektive Inzidenz: **Entfernungspauschale**
Effektive Inzidenz 2001 in Pro-Kopf-Werten / ROR



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

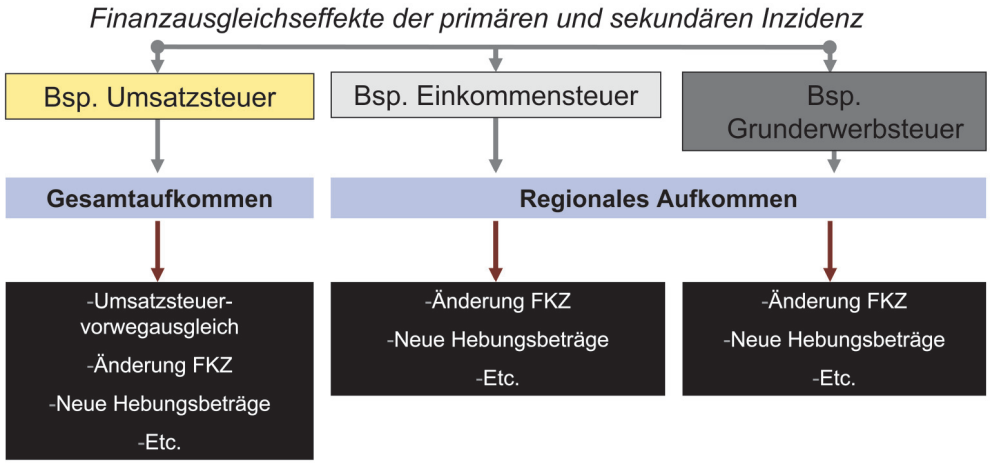
Ostwürttemberg (58 €/78 %). Nur wenige Raumordnungsregionen erreichen überhaupt regionale Gesamtmultiplikatoren, die über 1 liegen, was bei einem Durchschnittswert von nur 106 % auch nicht verwundern darf. Dieser Wert bedeutet aber auch, dass die Pendlerpauschale von der Nachfrageseite her praktisch keine zusätzlichen Einkommen generiert – knapp 6% mehr als die ursprünglichen Aufkommenseffekte –, sondern lediglich interpersonal und damit auch interregional umverteilt.

Primäre und sekundäre Inzidenz

Bei der Entfernungspauschale besteht die primäre Inzidenz aus den Steuermindereinnahmen für Länder und Gemeinden[8], die sehr unterschiedlich auf die Länder verteilt sind. Der Länderfinanzausgleich in seinen verschiedenen Stufen verändert nun die Finanzierungslasten der Länder aus der Steuervergünstigung, weil einige Länder durch die Entfernungspauschale eine relativ niedrige Steuerkraft aufweisen, andere eine relativ höhere. Diese Aufkommenswirkungen verändern sowohl den Umsatzsteuervorwegausgleich, den Länderfinanzausgleich im engeren Sinne als auch ggf. die Höhe der Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen.

Zur Berechnung der primären Inzidenz wurde deshalb das Steuerminderaufkommen der einzelnen Länder und ihrer Gemeinden (42,5 %/15 %) ermittelt und von der Steuerkraftzahl des Länderfinanzausgleichs 2001 jeweils abgezogen. Die Differenz zum festgestellten Länderfinanzausgleich ergibt zusammen mit den Mindereinnahmen die primäre Inzidenz.

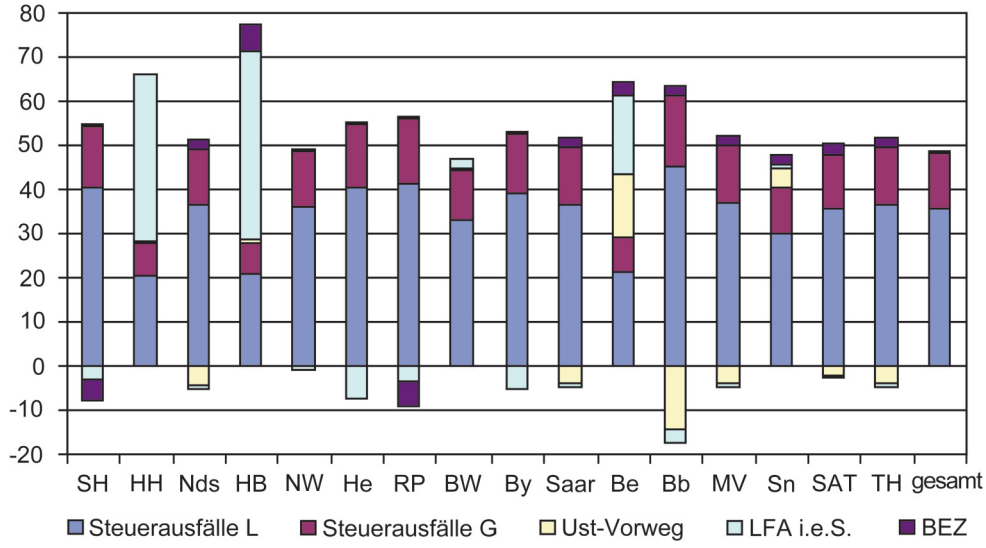
Abb. 8: Finanzausgleichseffekte der primären und sekundären Inzidenz



[8] Steuermindereinnahmen entstehen auch für den Bundeshaushalt. Von ihnen gehen aber keine unmittelbar zurechenbaren interregionalen Auswirkungen aus. Je nach betrachtetem Bundesmittel können jedoch Refinanzierungseffekte auch für den Bundeshaushalt bei der primären und bei der sekundären Inzidenz errechnet werden, was Informationen über Nettobelastungen aus verschiedenen Bundesmitteln ergibt. Im Rahmen dieses Beitrags wurde aber auf diese Erweiterung der Analyse verzichtet.

Für die sekundäre Inzidenz werden die Werte der effektiven Inzidenz fiktiv versteuert, da die Annahme getroffen werden kann, dass nach unendlichen Perioden – die alle fiktiv dem Jahr 2001 zugerechnet werden – in Höhe der effektiven Inzidenz zusätzliches steuerpflichtiges Einkommen entstanden ist, das pauschal mit 30 % der Einkommensteuer und mit 15 % der Umsatzsteuer unterworfen wird.

Abb. 9: Die primäre Inzidenz der Entfernungspauschale



Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Die Muster der Steuerausfälle von Ländern und Gemeinden folgen denen der formalen Inzidenz. Hier haben die Stadtstaaten die geringsten Ausfälle von nur 27,66 € je Einwohner in Hamburg bis 29,08 € in Berlin. Unter den Flächenländern hat Sachsen mit 40,35 € je Einwohner die niedrigsten Haushaltsbelastungen (einschl. Gemeinden), Brandenburg mit 61,36 € wegen seiner hohen Inanspruchnahme der Pendlerpauschale die höchsten.

Über die verschiedenen Stufen des Länderfinanzausgleichs kommt es nun zu erheblichen Verwerfungen. Während Berlin (14,24 € je Einwohner!) und Sachsen bereits merkliche Mindereinnahmen beim Umsatzsteuervorwegausgleich hinnehmen müssen, profitieren Brandenburg, Niedersachsen, das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen bereits in dieser Stufe. Der horizontale Länderfinanzausgleich verteilt ebenfalls weiter massiv um, bürdet den Ländern mit unterdurchschnittlicher Inanspruchnahme, d. h. insb. den Stadtstaaten weitere Kosten für die Pendlerpauschale auf – Bremen mit 42,90 € je Einwohner, Hamburg mit 38,06 € und Berlin mit 17,86 € –, während die Länder mit überdurchschnittlicher Inanspruchnahme – namentlich Hessen (7,46 € je Einwohner), Bayern (5,15 €), Rheinland-Pfalz (3,60 €), Schleswig-Holstein (3,11 €) und Brandenburg (2,93 €) – mehr Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich erzielen resp. im Fall der Zahlerländer weniger einzahlen müssen. Die Fehlbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind so unlogisch wie ihr Tarif: Je nachdem ob Länder durch die Minderaufkommen aus

der Pendlerpauschale eine Finanzkraft vor Länderfinanzausgleich von mehr oder weniger als 95 % erreicht hatten, werden mehr (SH, RP) oder weniger BEZ (alle anderen BEZ-Empfänger-Länder) gezahlt.

In der Summe ergeben sich trotz der erheblichen Unterschiede bei der Inanspruchnahme der Entfernungspauschale (= formale Inzidenz) je Einwohner in etwa gleiche Pro-Kopf-Belastungen zwischen 46,23 € in Niedersachsen und 48,24 € in Nordrhein-Westfalen in den Flächenländern. Deutlich höher belastet und in jedem der drei Fälle mit höheren Kosten für die öffentlichen Haushalte als die formale Inzidenz überhaupt steuerliche Einkommenseffekte für BürgerInnen generiert (Quote > 100 %!) sind alle drei Stadtstaaten, die Kosten je Einwohner in Höhe von 64,14 € (Berlin), 66,22 € (Hamburg) und 77,39 € (Bremen) (vgl. Tab. 4). Es ergibt sich damit ein denkwürdiges interregionales Verteilungsergebnis!

Tab. 4: Die primäre Inzidenz der Entfernungspauschale 2001

€ je EW	Formale Inzidenz (FI)	Steuerausfälle L+G	LFA insg.*	Primäre Inzidenz (PI) L+G	PI in % FI
SH	94,78	54,50	-7,28	47,22	49,8 %
HH	48,11	27,66	38,56	66,22	137,7 %
Nds	85,52	49,17	-2,94	46,23	54,1 %
HB	48,70	28,00	49,39	77,39	158,9 %
NW	84,78	48,75	-0,51	48,24	56,9 %
He	95,32	54,81	-6,96	47,84	50,2 %
RP	97,36	55,98	-8,51	47,47	48,8 %
BW	77,36	44,48	2,40	46,88	60,6 %
By	91,58	52,66	-4,65	48,01	52,4 %
Saar	86,19	49,56	-2,42	47,13	54,7 %
Be	50,57	29,08	35,06	64,14	126,8 %
Bb	106,72	61,36	-14,95	46,41	43,5 %
MV	86,62	49,81	-2,65	47,16	54,4 %
Sn	70,17	40,35	7,44	47,78	68,1 %
SAT	83,51	48,02	-0,55	47,47	56,8 %
TH	86,42	49,69	-2,56	47,13	54,5 %
Gesamt	84,22	48,42	0,35	48,78	57,9 %

* Umsatzsteuervorwegausgleich, Länderfinanzausgleich i. e. S., Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Im Rahmen der Verwendung der Steuerminderzahlungen werden Umsätze und Einkommen geschaffen, die sich in der effektiven Inzidenz niederschlagen und wiederum versteuert werden, hier pauschal mit 30 % bei der Einkommensteuer und 15 % bei der Umsatzsteuer.[9] Da die effektive Inzidenz bereits interregional gleichmäßiger anfällt, weil gerade die Stadtstaaten als Agglomerationen in besonders starkem Maße von der induzierten Mehrnachfrage profitieren, entstehen für insgesamt bereits deutlich weniger stark divergierende Steuermehraufkommen[10], die zwischen 17,36 € je Einwohner in Mecklenburg-Vorpommern und 21,92 € in Hamburg liegen. Die neuen Länder haben wegen unterdurchschnittlich vorliegenden Agglomerationen tendenziell niedrigere Mehreinnahmen, während im Westen neben den Stadtstaaten vor allem Hessen (22,18 €) als Spitzenreiter überhaupt, Bayern (20,32 €) und Nordrhein-Westfalen (20,24 €) überdurchschnittlich profitieren.

Der Länderfinanzausgleich verursacht nun allerdings wieder neue Verwerfungen, die vor allem Bremen, das im Umsatzsteuervorwegausgleich ohne Stadtstaatenveredelung gerechnet, im horizontalen Länderfinanzausgleich dann aber mit höheren Einwohnerwerten gewichtet wird, per Saldo sogar eine Hausalts-Nettobelastung von 0,20 € je Einwohner auferlegen (vgl. Tab. 5). Unterdurchschnittliche Refinanzierungseffekte sind außerdem in Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu verzeichnen, während Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen die höchsten Rücklaufquoten auch nach Länderfinanzausgleich erzielen. Sogar der Bund wird noch einmal belastet, weil er gut 26 Mio. € mehr an Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen zahlen muss, nachdem ihn schon die direkten Steuerausfälle aus der Entfernungspauschale 2001 dort gut 208 Mrd. € gekostet haben.

[9] Das zusätzliche Steueraufkommen ist insoweit tendenziell unterschätzt, weil bei der Ermittlung der Nachfrageketten gerade bei einkommenswirksamen Bundesmitteln die Mehrnachfrage nach Abzug eines pauschalen Steuerabzugs weitergerechnet wurde. Zudem müssen ggf. auch hier unterschiedliche Grenzsteuersätze bei der Einkommensteuer in den ROR eingesetzt werden und weitere Steuern – wie Gewerbesteuer, Grundsteuer etc. – berücksichtigt werden. Insoweit handelt es sich bei der sekundären Inzidenz um eine erste Näherung, um die Refinanzierungseffekte und ihre regionale Verortung und Verwerfung durch den Länderfinanzausgleich einzubeziehen.

[10] Negatives Vorzeichen für Steuer*mehr*einnahmen, weil in der primären und sekundären Inzidenz Netto-Lasten berechnet werden!

Tab. 5: Die sekundäre Inzidenz (SI) der Entfernungspauschale 2001

€ je EW	Anteil L+G ESt + USt	Differenz Ust-Vorweg	LFA i. e. S.	Fehl-betrags-BEZ	Gesamt SI	Primäre Inzidenz (PI)	Gesamt-kosten L+G	in % der FI
SH	-18,28	6,05	0,28	0,42	-11,53	47,22	35,69	37,65%
HH	-21,92	6,05	4,31	0,00	-11,56	66,22	54,67	113,63%
Nds	-17,96	6,17	-0,21	0,85	-11,16	46,23	35,06	41,00%
HB	-18,24	7,42	9,34	1,68	0,20	77,39	77,59	159,32%
NW	-20,24	6,07	-0,66	0,00	-14,83	48,24	33,41	39,40%
He	-22,18	6,07	-2,03	0,00	-18,14	47,84	29,70	31,16%
RP	-18,79	6,06	0,11	0,16	-12,46	47,47	35,01	35,96%
BW	-18,96	6,04	0,47	0,00	-12,45	46,88	34,43	44,50%
By	-20,32	6,04	-0,68	0,00	-14,97	48,01	33,04	36,08%
Saar	-19,40	5,26	-0,41	0,86	-13,68	47,13	33,46	38,82%
Be	-20,03	4,68	5,57	1,15	-8,62	64,14	55,52	109,78%
Bb	-18,42	6,11	-0,33	0,86	-11,77	46,41	34,64	32,46%
MV	-17,36	7,09	-0,15	0,87	-9,56	47,16	37,60	43,41%
Sn	-17,90	6,64	-0,20	0,87	-10,59	47,78	37,19	53,00%
SAT	-17,46	7,06	-0,15	0,87	-9,68	47,47	37,79	45,26%
TH	-17,40	7,04	-0,15	0,87	-9,65	47,13	37,48	43,37%
Gesamt	-19,46	6,12	0,00	0,32	-13,02	48,78	35,76	42,46%

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes

Da die sekundäre Inzidenz mit Ausnahme Bremens einen deutlichen Entlastungseffekt ergibt, sind die Nettogesamtkosten für Länder und ihre Gemeinden aus der Pendlerpauschale niedriger als die ursprünglichen Steuerausfälle nach Finanzausgleich. Sie sind sogar erstaunlich gleichmäßig und liegen beim Gros der Länder um den Durchschnitt von 35,76€ je Einwohner zwischen 33,04€ in Bayern und 37,79€ in Sachsen-Anhalt. Die mit Abstand niedrigsten Gesamtkosten treten in Hessen mit nur 29,70€ je Einwohner auf, während die Stadtstaaten alle drei weit überdurchschnittlich belastet sind: Hamburg mit 54,67€ je Einwohner, Berlin mit 55,52€ und Bremen als höchstbelastetes Land mit 77,59€.

Vergleicht man nun in interregionaler Verteilung den Begünstigungseffekt der Entfernungspauschale, die formale Inzidenz (FI) mit den Nettogesamtkosten für diese Steuervergünstigung von Ländern und Gemeinden, dann ergeben sich sehr unterschiedliche Bilanzen für die einzelnen Länder: Die Länder mit hoher Inanspruchnahme wie z. B. Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben Kosten in Höhe von weniger als 30% der regionalen Begünstigungseffekte zu tragen, Länder mit leicht unterdurchschnittlichem Pendlerverhalten wie die Mehrzahl der neuen Länder, aber auch Baden-Württemberg

und Niedersachsen, haben Kosten von 40-50 % der formalen Inzidenzwerte. Aus diesem Korridor ragen Sachsen mit einem Belastungswert von 53 % als in der Saldenbetrachtung höchstbelastetes Flächenland heraus und Hessen und Brandenburg, die nach allen Verwerfungen des Länderfinanzausgleich weniger als ein Drittel der Begünstigungseffekte aus ihren Haushalten finanzieren. Als extrem belastet müssen alle drei Stadtstaaten angesehen werden, die Nettohaushaltsbelastungen erleiden, die haushaltswirtschaftliche Belastungen weit über den auf ihrem Territorium zugehenden Begünstigungseffekten hinnehmen müssen. Während sie in Berlin und Hamburg bei +/- 110 % liegt, erreicht sie in Bremen den schier unglaublichen Wert von 159 %. D.h. Bremens überschuldete Haushalte werden als Folge der bundeseinheitlich ausgestalteten Pendlerpauschale mit Netto-Mindereinnahmen belastet, die um rd. 60 % über den privaten Nettomehreinkommen liegen.

3.2 Die regionale Inzidenz der Städtebauförderung

Das zweite untersuchte Bundesmittel ist die *Städtebauförderung*. Sie ist eine direkte Finanzierungshilfe des Staates. Bund und Länder stellen seit Anfang der 70er Jahre gemeinsam im Rahmen dieser Förderung Finanzhilfen für Investitionen in die Erneuerung und Entwicklung der Städte und Gemeinden bereit, um die Funktion der Städte als Wirtschafts- und Wohnstandort zu stärken. Städtebauförderungsmittel haben ganz erhebliche ökonomische Anstoßwirkungen durch ihren investiven Charakter in Sanierungsgebieten. Sie werden eingesetzt zur Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren in ihrer städtebaulichen Funktion unter besonderer Berücksichtigung des Wohnungsbaus sowie der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Darüber hinaus zählen dazu Stadtumbaumaßnahmen infolge des hohen Leerstandes im Osten sowie Maßnahmen der Sozialen Stadt. Im Rahmen der hier angestellten Untersuchung werden für das Jahr 2004 fünf verschiedene Maßnahmen aggregiert betrachtet: Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau West, Stadtumbau Ost, Soziale Stadt.

Trotz der im Einzelnen äußerst vielfältigen Einsatzmöglichkeiten können diese Mittel hinsichtlich der regionalökonomischen Zusammenhänge vor allem zwei Wirkungssträngen zugeordnet werden: den baulichen Maßnahmen und Investitionen sowie auf der anderen Seite den eher projekt- und personalorientierten Maßnahmen vor allem im Rahmen der Programme der „Sozialen Stadt".

Für die Bestimmung der formalen Inzidenz ist grundlegend, dass der Großteil der Städtebauförderungsmittel für Infrastrukturmaßnahmen verwendet wird. Da im Rahmen der nachfrageorientierten Analyse keine Kapazitäts- oder Nutzeneffekte für die verschiedenen Regionen, die ihrerseits Wachstumswirkungen induzieren, ermittelt werden, besteht die formale Inzidenz der Städtebauförderung aus den Fördermitteln des Bundes und dem Kofinanzierungsanteil der Länder, der Empfangsbedingung für die Bundesmittel ist. Die Daten zur Städtebauförderung stammen aus der Datenbank „Raumwirksame Mittel" des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Formale Inzidenz

Tab. 6: Eckdaten der formalen Inzidenz der Städtebauförderung 2004

	Formale Inzidenz / absolute Werte in €	Formale Inzidenz / pro Einwohner in €
Summe der ROR	519.987.233 €	-
Größter der ROR	35.456.333 €	29 €
	(Berlin)	(Lausitz-Spreewald)
Kleinster der ROR	296.000 €	0,50 €
	(Paderborn)	(Mittlerer Oberrhein)
Durchschnitt der ROR	5.360.693 €	7 €
Durchschnitt Deutschland	-	6 €

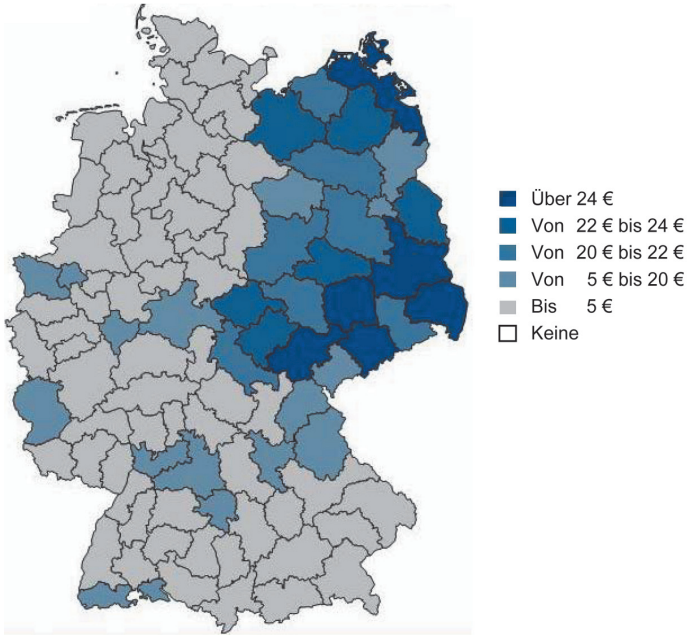
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Insgesamt sind im Jahr 2004 fast 520 Mio. € für Städtebauförderung ausgegeben worden. Die regionalen Schwankungen sind dabei sehr groß. In der absoluten Betrachtung liegt der größte Wert bei 35,5 Mio. € (ROR 30: Berlin), der kleinste bei nur etwa 0,3 Mio. € (Region 28: Paderborn). Im Schnitt liegen die deutschen ROR bei ca. 5,4 Mio. €. Je Einwohner wurde mit 28,5 € in der ROR 28 Lausitz-Spreewald der höchste Betrag ausgegeben, in der Region Mittlerer Oberrhein mit nur 0,5 € am wenigsten. Der einwohnergrößenbereinigte Durchschnittswert lag 2004 bei 6,3 €.

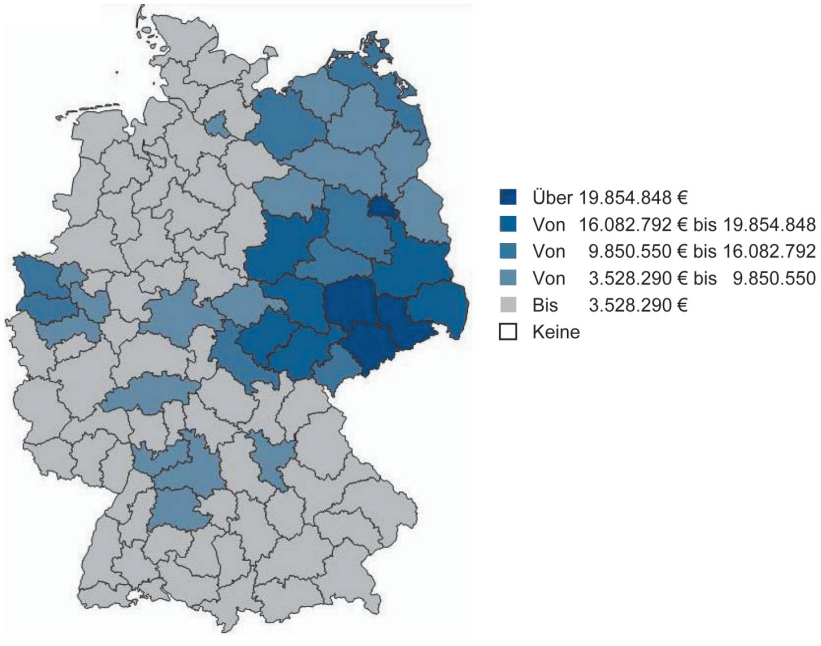
Entsprechend den Förderzielen liegen die Ausgaben in den ostdeutschen Regionen höher als im Westen (vgl. Abb. 10). Die höchsten Förderbeträge nach Berlin erhalten Raumordnungsregionen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern (zwischen 15,35 € je Einwohner in der Altmark und 28,53 € in der ROR Lausitz-Spreewald). Allerdings sind auch in Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen einige stärker geförderte Regionen zu finden (Emscher-Lippe 5,96 € je Einwohner, Duisburg/Essen 4,69 €, Siegen 6,20 €, Nordhessen 5,67 €, Trier 4,80 €, Unterer Neckar 4,76 €, Franken 5,29 €, Ostwürttemberg 5,27 €, Hochrhein-Bodensee 4,84 €, Oberfranken-Ost 5,51 €, Industrieregion Mittelfranken 5,09 €), die aber alle unter dem Durchschnittswert pro Einwohner liegen. Hier handelt es sich fast ausnahmslos um Regionen, die stark unter dem Strukturwandel und zum Teil unter Einwohnerrückgang leiden, was entsprechende Maßnahmen des Stadtumbaus erforderlich macht.

Abb. 10: Ausgaben der Städtebauförderung 2004 nach ROR. Angaben in €

Formale Inzidenz: **Städtebauförderung**
2004 in Pro-Kopf-Werten / Raumordnungsregionen



Formale Inzidenz: **Städtebauförderung**
2004 in absoluten Werten / Raumordnungsregionen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Effektive Inzidenz

Die Städtebauförderung wurde für die Effektive Inzidenzanalyse dem Wirkungstyp 5: „Bauinvestitionen im weiteren Sinne“ zugeordnet. Mit einem durchschnittlichen regionalen Wert von ca. 54 % variieren die Verbleibsquoten zwischen ca. 38 % (Schleswig-Holstein S-W) und 74 % (Stuttgart). Mit 127 % hat die Städtebauförderung eine insgesamt höhere aggregierte Einkommenswirkung als die Pendlerpauschale, wobei grundsätzlich sich wieder das Muster zeigt, dass die Agglomerationen die höchsten effektiven Inzidenzquoten erreichen.

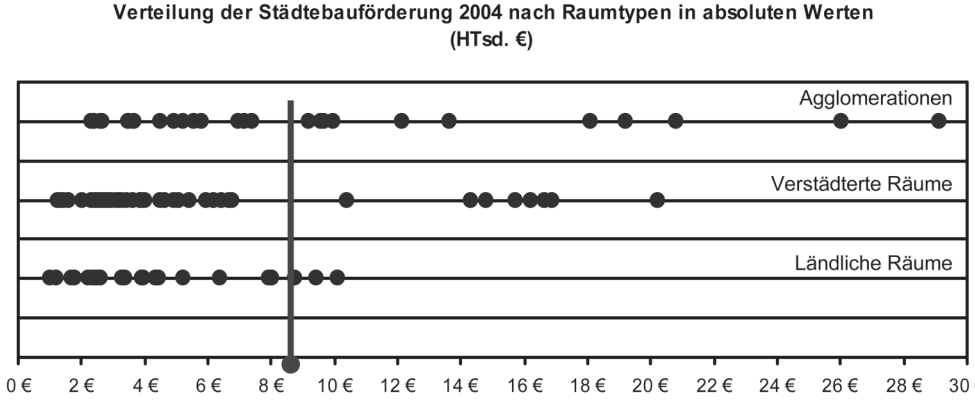
Tab. 7: Eckdaten zur effektiven Inzidenz der Städtebauförderung 2004

	Formale Inzidenz in €	**Regionaler Verbleib**		**Effektive Inzidenz***		**Erweiterte effektive Inzidenz**	
		in €	in % FI	in €	in % FI	in €	in % FI
Absolute Werte							
Min der ROR	296.000€	133.465€	38%	804.660€	57%	996.180€	70%
	(Paderborn)	(Paderborn)	(Schleswig-Holstein Süd-West)	(Lüneburg)	(Mecklenburgische Seenplatte)	(Lüneburg)	(Mecklenburgische Seenplatte)
Max der ROR	35.456.333€	26.102.196€	74%	32.383.666€	522%	45.723.842€	694%
	(Berlin)	(Berlin)	(Stuttgart)	(Berlin)	(Mittlerer Oberrhein)	(Berlin)	(Mittlerer Oberrhein)
Mittelwert der ROR	5.360.693€	3.136.741€	54%	5.172.731€	150%	6.808.644€	196%
Summe der ROR	519.987.233€	304.263.883€	59%	501.754.908€	96%	660.438.507€	127%
Pro-Einwohner-Werte							
Min der ROR	0,50€	0,29€	38%	2€	57%	3€	70%
	(Mittlerer Oberrhein)	(Mittlerer Oberrhein)	(Schleswig-Holstein Süd-West)	(Bonn)	(Mecklenburgische Seenplatte)	(Bonn)	(Mecklenburgische Seenplatte)
Max der ROR	29€	18€	74%	21€	522%	28€	694%
	(Lausitz-Spreewald)	(Chemnitz-Erzgebirge)	(Stuttgart)	(Chemnitz-Erzgebirge)	(Mittlerer Oberrhein)	(Chemnitz-Erzgebirge)	(Mittlerer Oberrhein)
Mittelwert der ROR	7€	4€	54%	7€	150%	8€	196%
Durchschnitt Deutschland	6€	4€	59%	6€	96%	8€	127%

* Ohne Multiplikatoreffekte

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Abb. 11: Bandbreitenverteilung der Städtebauförderung 2004 (Effektive Inzidenz)

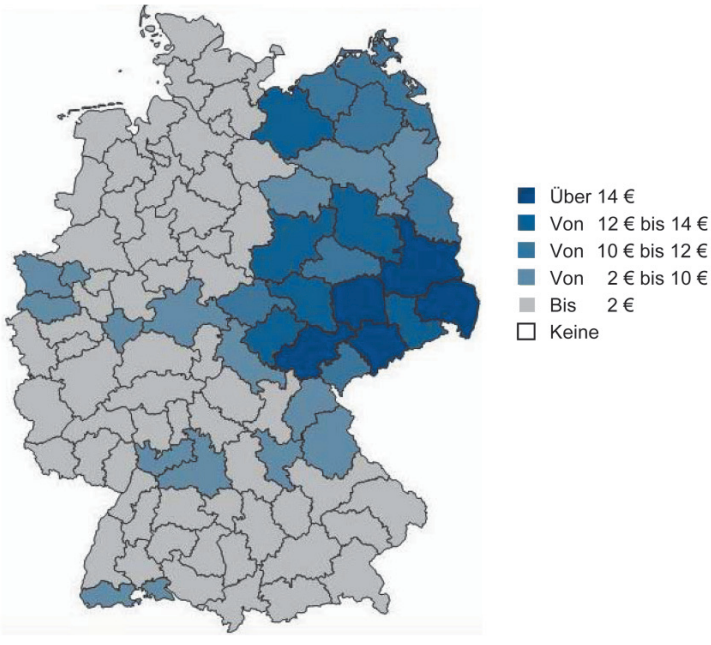


Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

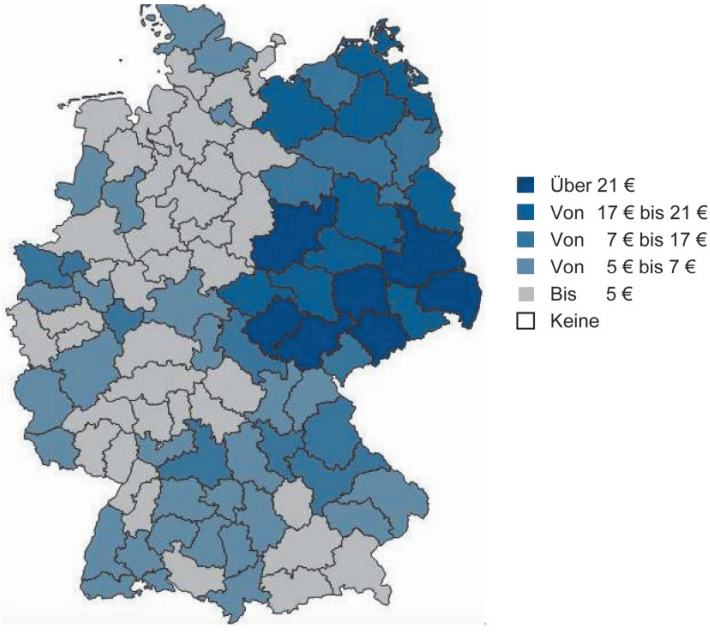
Aufgrund dieser räumlichen Distributionswirkungen der Städtebauförderung führt die weit überdurchschnittliche Förderung der neuen Länder in fast allen Raumordnungsregionen noch nicht einmal zu einem Erhalt der regional zugeflossenen Finanzströme; außer in Berlin (Agglomeration!), Magdeburg und zwei sächsischen Regionen (ebenfalls eher verdichtete städtische Gebiete) liegen alle effektiven Inzidenzquoten unter 100 %. In strukturschwachen Regionen Westdeutschlands liegen diese Quoten immerhin zwischen gut 100 und 150 %. Entgegengesetzt erreichen die effektiven Inzidenzquoten in den strukturstarken Agglomerationsräumen Westdeutschlands sehr große Werte. Diese überregionalen Nachfrageeffekte sind auf die Städtebauförderung zurückzuführen, welche nicht nur einen hohen Gesamtmultiplikator, sondern auch hohe Einkommens- und Beschäftigungseffekte auslösen kann.

Abb. 12: Die effektive Inzidenz der Städtebauförderung 2004. Angaben in €

Effektive Inzidenz: **Städtebauförderung**
Regionaler Verbleib 2004 in Pro-Kopf-Werten / ROR

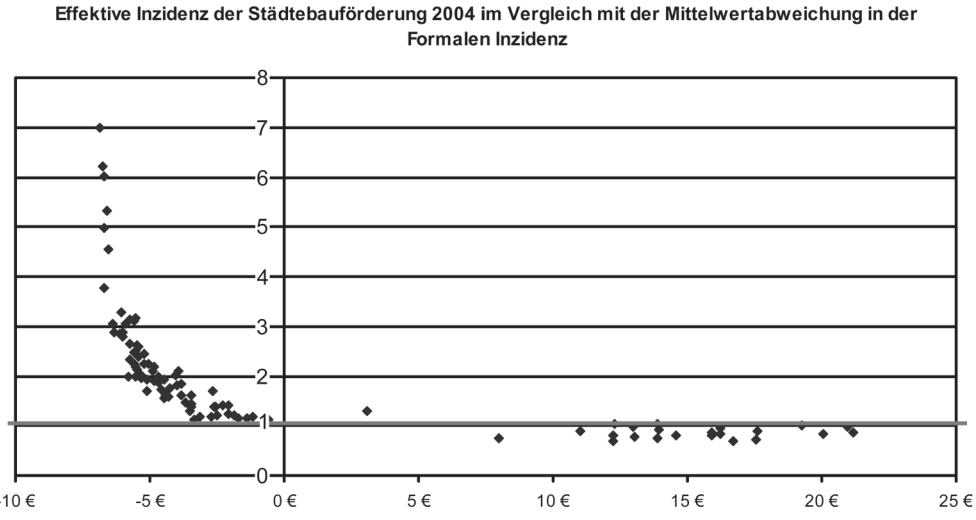


Effektive Inzidenz: **Städtebauförderung**
Effektive Inzidenz 2004 in Pro-Kopf-Werten / ROR



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Abb. 13: Effektive Inzidenz der Städtebauförderung 2004 / Mittelwertabweichung in der formalen Inzidenz



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Primäre und sekundäre Inzidenz

Die primäre Inzidenz besteht bei der Städtebauförderung lediglich in den Kofinanzierungsanteilen der Empfängerländer, d. h. entsprechend der Finanzierungsregel also 50 % der formalen Inzidenz in den einzelnen Ländern. Dementsprechend sind die Kosten in den höher geförderten neuen Ländern höher als im Westen. Die interregionalen Nachfragekanäle, die die Einkommenswirkungen insb. in die Agglomerationen im Westen weitertransferieren, ziehen dort entsprechende Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer sowie zunächst nach Einwohnerzahl verteilte Umsatzsteuermehreinnahmen nach sich, auf die der Länderfinanzausgleich angewandt wird (vgl. Tab. 8).

Die Kosten der Kofinanzierung lagen für die westdeutschen Länder im Jahr 2004 zwischen 1,05 € für Niedersachsen und 1,56 € für das Saarland. Berlin hat wegen der besonderen Förderbedingungen nur für Ostberlin Belastungen in Höhe von 5,23 €. Die ostdeutschen Länder mussten zwischen 10,40 € (Sachsen-Anhalt) und 12,13 € (Sachsen) je Einwohner gegenfinanzieren.

Die Steuermehreinnahmen aus den induzierten Wertschöpfungen sind bereits viel gleichmäßiger und liegen zwischen 1,67 € und 4,73 €, werden aber durch die Umsatzsteuerverteilung und den -vorwegausgleich zu einem Teil wieder in die neuen Länder transferiert, die außerdem auch im horizontalen Länderfinanzausgleich und bei den Bundesergänzungszuweisungen leichte Verluste hinnehmen müssen. Die sekundäre Inzidenz hat deswegen wieder divergierende Werte zwischen 0,56 € je Einwohner für Hamburg und 6,55 € induzierte Mehreinnahmen. Lediglich Bremen wird als Folge der Finanzausgleichseffekte sogar mit Nettomindereinnahmen bestraft.

Tab. 8: Die primäre und sekundäre Inzidenz (SI) der Städtebauförderung 2004

€ je EW	Primäre Inzidenz (PI)	Sekundäre Inzidenz (SI)					Gesamtkosten	
		Steuer-mehr-einnahmen L+G	Ust-Vorweg	LFA i. e. S.	Fehl-bedarfs-BEZ	SI gesamt	PI + SI	in % der formalen Inzidenz
SH	1,41	-1,67	0,83	0,08	0,13	-0,63	0,78	27,6 %
HH	1,44	-2,03	0,83	0,65	0,00	-0,56	0,88	30,7 %
Nds	1,05	-1,85	1,19	-0,05	-0,08	-0,80	0,25	12,1 %
HB	1,45	-1,93	1,01	0,83	0,17	0,08	1,53	52,6 %
NW	1,37	-2,00	0,83	0,08	0,00	-1,09	0,28	10,1 %
He	1,29	-1,94	0,83	0,20	0,00	-0,91	0,38	14,8 %
RP	1,31	-1,92	0,83	0,06	0,09	-0,94	0,37	14,2 %
BW	1,37	-2,00	0,83	0,17	0,00	-1,01	0,36	13,2 %
By	1,40	-2,01	0,83	0,16	0,00	-1,02	0,38	13,5 %
Saar	1,56	-2,02	1,07	-0,26	0,08	-1,13	0,43	13,6 %
Be	5,23	-3,23	0,05	0,11	0,10	-2,96	2,27	21,7 %
Bb	11,47	-4,10	-0,70	-0,57	0,08	-5,30	6,17	26,9 %
MV	11,68	-3,90	-0,52	-0,54	0,08	-4,88	6,80	29,1 %
Sn	12,13	-4,73	-1,23	-0,67	0,08	-6,55	5,58	23,0 %
SAT	10,40	-4,12	-0,70	-0,58	0,08	-5,32	5,08	24,4 %
Th	11,59	-4,29	-0,85	-0,60	0,08	-5,67	5,92	25,5 %
LD	3,15	-2,39	0,56	0,00	0,02	-1,82	1,34	21,2 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Die Gesamtkosten der Städtebauförderung 2004 für die Haushalte der Länder reichen schließlich von 0,25 € je Einwohner in Niedersachsen bis 6,80 € in Mecklenburg-Vorpommern. Verglichen mit den ursprünglichen Ausgaben der Städtebauförderung in der formalen Inzidenz ergeben sich im Mittel Kosten der Länder in Höhe von 21,2 %, allerdings bei starken Abweichungen für die einzelnen Länder. Die neuen Länder finanzieren per Saldo im Schnitt ein Viertel der Fördermittel aus ihren Haushalten gegen, die meisten westdeutschen Länder nur zwischen 10,1 % und 14,8 %. Höhere relative Belastungswerte auch als die neuen Länder müssen lediglich Schleswig-Holstein (27,6 %), Hamburg (30,7 %) und Bremen (52,6 %) tragen. Dies ist fast ausschließlich Resultat der Verwerfungen des Länderfinanzausgleichs, der derartige, fast aberwitzig anmutende Ergebnisse zeitigt. Zwar ist der Tarif inzwischen nicht mehr gültig; es muss jedoch angenommen werden, dass auch der neue Tarif hier keine wirkliche Abhilfe geschaffen hat, weil viele Strukturelemente, die für die hier präsentierten Ergebnisse verantwortlich zu machen sind, immer noch gelten.

3.3 Die regionale Inzidenz des Wohngeldes

Das Wohngeld ist eine Sozialleistung, die einkommensabhängig und nach verschiedenen Wohnkostenstufen Menschen mit geringem Einkommen gewährt wird. Die Länder finanzieren auch hier 50 % der Ausgaben aus eigenen Mitteln gegen. Die regionale Inzidenz des Wohngelds wird prima facie von den regionalen Wohnkosten – Mietniveaus zwischen Agglomerationen und ländlichem Raum, Leerstandsquoten – und Bedürftigkeitsquoten – abhängig von regionalen Arbeitslosenquoten und Lohnniveau – bestimmt. Da die Daten nur auf Länderebene vorlagen, wurde ihre Regionalisierung auf Raumordnungsregionsebene geschätzt, indem die Ländersummen anhand der in den Regionen gemeldeten Wohngeldempfänger und deren durchschnittlicher Wohngeldhöhe zugeordnet wurden.

Formale Inzidenz

Tab. 9: Eckdaten der formalen Inzidenz des Wohngeldes 2004

	Formale Inzidenz / absolute Werte in €	**Formale Inzidenz / pro Einwohner in €**
Summe der ROR	3.718.000.000 €	-
Größter der ROR	282.800.000 €	115 €
	(Berlin)	(Bremen)
Kleinster der ROR	5.145.411 €	12 €
	(Emsland)	(Emsland)
Durchschnitt der ROR	38.329.897 €	42 €
Durchschnitt Deutschland	-	45 €

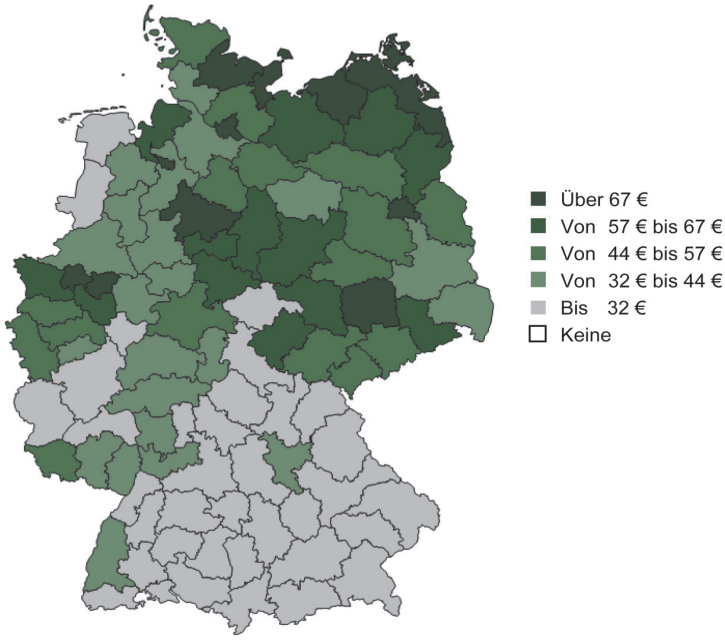
Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Mit einem Gesamtvolumen von 3,7 Mrd. € liegt das Wohngeld vom Volumen her genau zwischen den beiden zuvor analysierten Bundesmitteln. Seine regionale Streuung ist erheblich: In der großen Raumordnungsregion Berlin wurden 2004 283 Mio. € an Wohngeld ausgegeben, im Emsland nur 5 Mio. €. Größenbereinigt wurden in Bremen fast 115 € je Einwohner aufgewendet, im Emsland dagegen mit 12 € nur ein Zehntel. Im Bundesdurchschnitt wurden 45 € Wohngeld je Einwohner gezahlt.

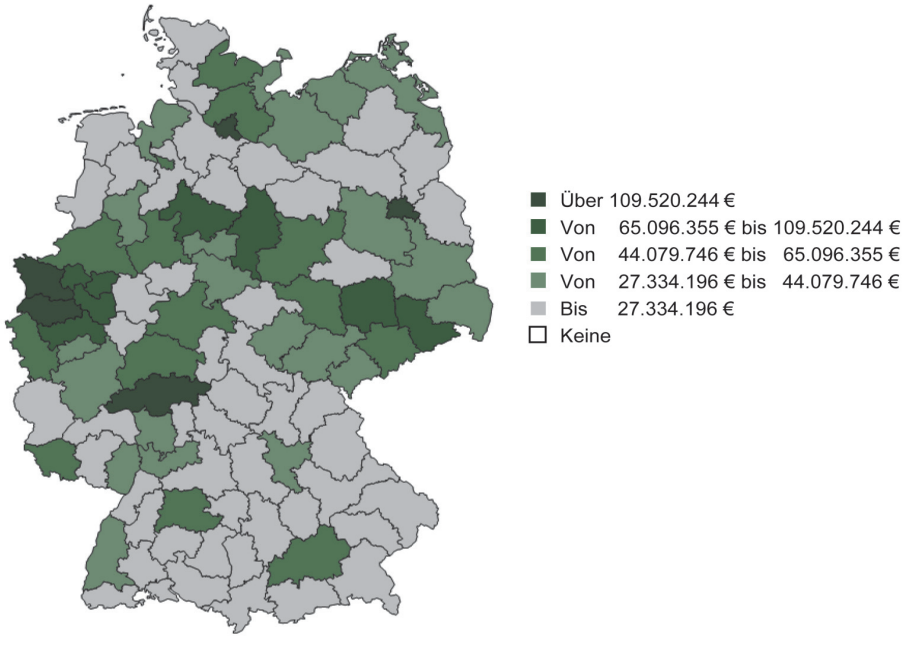
Bei der regionalen Verteilung der Wohngeldzahlungen ist ein eindeutiges Nord-Süd-Gefälle festzustellen. In Baden-Württemberg und Bayern liegen die Pro-Kopf-Aufwendungen durch die Bank – d. h., auch in den teuren Wohnorten München und Stuttgart! – zwischen 15 € und 30 €, lediglich die Regionen Südlicher Oberrhein (34,36 €) und Unterer Neckar (38,40 €) haben höhere Aufwendungen. In allen anderen Regionen – mit Ausnahme des Emslandes als einsamer „Ausreißer" – liegen die Ausgaben zwischen 30 € und 70 € je Einwohner, wobei die Regionen mit starkem Strukturwandel und Agglomerationscharakter – wie z. B. Dortmund mit 73,34 € je Einwohner oder Hannover mit 74,54 € – eindeutig höher belastet sind als die prosperierenden Agglomerationen z. B. im Rhein-Main-Gebiet.

Abb. 14: Die formale Inzidenz des Wohngeldes 2004. Angaben in €

Formale Inzidenz: **Wohngeld**
2004 in Pro-Kopf-Werten / Raumordnungsregionen



Formale Inzidenz: **Wohngeld**
2004 in absoluten Werten / Raumordnungsregionen



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Aus diesem breiten Mittelspektrum ragen einige wenige Raumordnungsregionen heraus, deren Wohngeldausgaben höher als 80 € je Einwohner liegen: Berlin mit 83,48 €, Hamburg mit 81,40 €, Schleswig-Holstein-Ost mit 89,86 € und schließlich Bremen mit 114,66 € je Einwohner.

Effektive Inzidenz

Bei der effektiven Inzidenz ebnen sich die Unterschiede ein wenig ein, was den interregional ausgleichenden gesamtwirtschaftlichen Effekt von Sozialtransfers untermauert. Zwar sind vor allem die regionalen Verbleibsquoten in den strukturschwachen peripheren Gebieten mit Werten von z. B. nur 27 % in der Altmark sehr niedrig, und die effektive Inzidenzquote von nur 70 % indiziert, dass nur 70 % der Wohngeldzahlungen in der Raumordnungsregion Altmark dort zu regionalen Primäreinkommen werden. Bei einer bundesdurchschnittlichen induzierten zusätzlichen Wertschöpfung von 118 % der Wohngeldzahlungen ist es aber bemerkenswert, dass der höchste und der niedrigste Wert der

Tab. 10: Eckdaten zur effektiven Inzidenz des Wohngeldes 2004

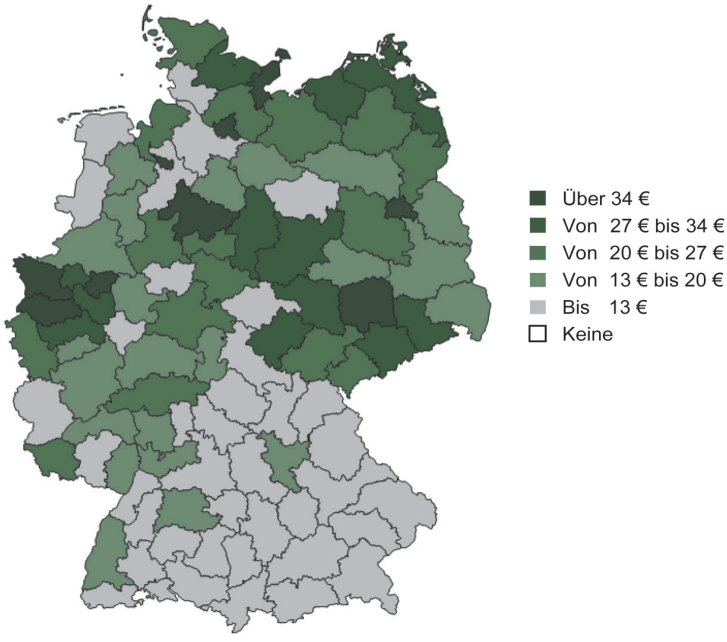
	Formale Inzidenz in €	Regionaler Verbleib		Effektive Inzidenz*		Erweiterte effektive Inzidenz	
		in €	in % FI	in €	in % FI	in €	in % FI
Absolute Werte							
Min der ROR	5.145.411 €	1.726.630 €	27 %	5.582.032 €	53 %	6.781.811 €	67 %
	(Emsland)	(Emsland)	(Altmark)	(Altmark)	(Bremerhaven)	(Altmark)	(Bremerhaven)
Max der ROR	282.800.000 €	181.092.300 €	65 %	249.085.175 €	206 %	351.693.697 €	291 %
	(Berlin)	(Berlin)	(München)	(Berlin)	(München)	(Berlin)	(München)
Mittelwert der ROR	38.329.897 €	19.267.562 €	43 %	33.921.460 €	91 %	45.394.448 €	118 %
Summe der ROR	3.718.000.000 €	1.868.953.524 €	50 %	3.290.381.612 €	88 %	4.403.261.460 €	118 %
Pro-Einwohner-Werte							
Min der ROR	12 €	4 €	27 %	19 €	53 %	23 €	67 %
	(Emsland)	(Emsland)	(Altmark)	(Westmittelfranken)	(Bremerhaven)	(Westmittelfranken)	(Bremerhaven)
Max der ROR	115 €	53 €	65 %	77 €	206 %	108 €	291 %
	(Bremen)	(Berlin)	(München)	(Hamburg)	(München)	(Hamburg)	(München)
Mittelwert der ROR	42 €	19 €	43 %	35 €	91 %	46 €	118 %
Durchschnitt Deutschland	45 €	23 €	50 %	40 €	88 %	53 €	118 %

* Ohne Multiplikatoreffekte

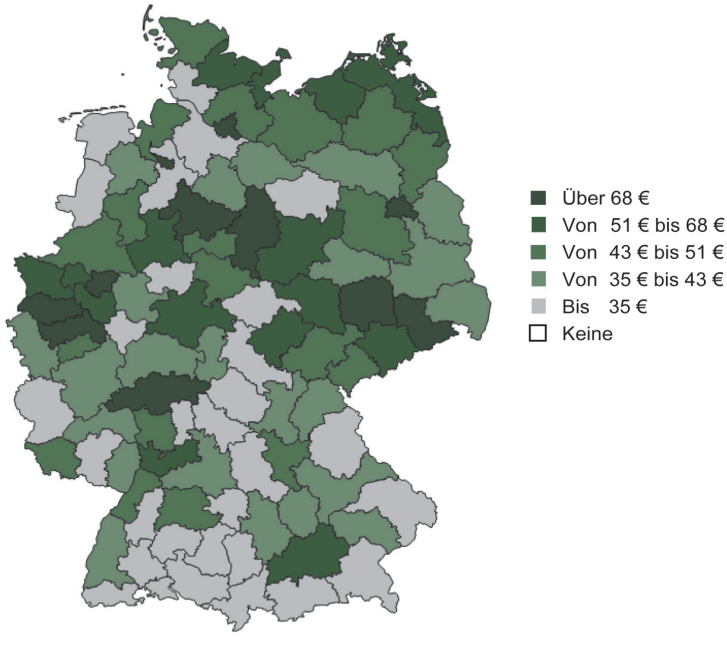
Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

Abb. 15: Die effektive Inzidenz des Wohngeldes 2004. Angaben in €

Effektive Inzidenz: **Wohngeld**
Regionaler Verbleib 2004 in Pro-Kopf-Werten / ROR



Effektive Inzidenz: **Wohngeld**
Effektive Inzidenz 2004 in Pro-Kopf-Werten / ROR



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

größenbereinigten effektiven Inzidenz – nach 1:10 bei der formalen Inzidenz – nur noch 1:5 auseinanderliegen (vgl. Tab. 10).

Je Einwohner liegt die effektive Inzidenz des Wohngeldes zwischen 23 € (157 % der formalen Inzidenz) in Westmittelfranken und 108 € (133 % der formalen Inzidenz) in Hamburg. Im Bundesdurchschnitt wurden 53 € induzierte Einkommenseffekte ermittelt. Die interregionalen Umverteilungseffekte der Nachfrageströme bewirken allerdings wiederum eine Nord-Süd-Drift der induzierten Einkommenseffekte. Denn im Norden und Osten Deutschlands liegen die regionalen effektiven Inzidenzquoten mit wenigen Ausnahmen unter 1, während sie insbesondere in Bayern, aber auch in den meisten Regionen Baden-Württembergs zum Teil deutlich über 1 liegen, ansonsten immerhin über 90 % betragen.

Primäre und sekundäre Inzidenz

Die primäre Inzidenz besteht beim Wohngeld als mischfinanziertem Ausgabenprogramm in den Kofinanzierungsanteilen der Länder, mithin 50 % der formalen Inzidenz. Die induzierte interregionale Mehrnachfrage, die mit der effektiven Inzidenz gemessen wird, bewirkt – wie bei den anderen untersuchten Mitteln – pauschal berechnete Steuermehreinnahmen von durchschnittlich 9,21 € je Einwohner im Bundesgebiet. Vor allem die Stadtstaaten erreichen wegen ihrer ursprünglich schon hohen Wohngeldausgaben und ihren hohen regionalen Verbleibs- und Einzugsquoten sowie ebensolcher Einkommensmultiplikatoren auch Steuermehreinnahmen in der Größenordnung des Doppelten des Bundesdurchschnitts. Der dreistufige Länderfinanzausgleich bewirkt wiederum die gewohnten kaum prognostizierbaren Verwerfungen, sodass als Folge der Nachfrageprozesse und des Länderfinanzausgleichs den Ländern und ihren Gemeinden marginale Mehreinnahmen zwischen 0,95 € in Rheinland-Pfalz und 18,24 € in Berlin entstehen. Damit hat das Wohngeld eine genau entgegengesetzte sekundäre Inzidenz zu den zuvor untersuchten Mitteln, bei denen die Stadtstaaten die höchstbelasteten Länder waren.

Diese für die Stadtstaaten besonders günstigen Refinanzierungseffekte „verbilligen" nun die Kosten der dort ebenfalls weit überdurchschnittlich hohen Länderkosten für das Wohngeld so weit, dass z. B. Hamburg und Berlin weniger Gesamtkosten je Einwohner tragen müssen als Mecklenburg-Vorpommern. Auch die Relation der Gesamtkosten der Länder und ihrer Gemeinden zu den Begünstigungseffekten des Wohngeldes (→ formale Inzidenz) zeigt ein erstaunlich gleichmäßiges Bild: Alle Gesamtkostenquoten liegen zwischen 27,38 % für Hamburg und 47,10 % für Rheinland-Pfalz und damit für alle unter ihrem originären Finanzierungsanteil von 50 %. Deren Effekte setzten sich aus den interregionalen Nachfragewirkungen im Bereich der effektiven Inzidenz und den aus ihnen resultierenden Finanzausgleichseffekten zusammen. Und es fällt sehr schwer, nachvollziehbare Gründe zu finden, warum gerade der Finanzausgleich die zuvor als akzeptabel und gerecht erscheinenden Belastungsregeln wieder einmal auf den Kopf stellt.

Tab. 11: Die primäre und sekundäre Inzidenz (SI) des Wohngeldes 2004

€ je EW	Primäre Inzidenz	Sekundäre Inzidenz					Gesamtkosten	
		Steuer-mehrein-nahmen L+G	Ust-Vorweg	LFA i. e. S.	Fehl-bedarfs-BEZ	SI gesamt	in € je EW	in % der FI
SH	29,55	-12,67	4,08	-0,16	-0,24	-8,99	20,56	34,79 %
HH	40,7	-18,62	4,09	-3,89	0,00	-18,41	22,29	27,38 %
Nds	24,98	-8,67	3,79	-0,01	-0,01	-4,90	20,08	40,20 %
HB	57,33	-17,16	4,96	-2,04	0,49	-13,75	43,58	38,01 %
NW	25,84	-10,39	4,08	-1,06	0,00	-7,36	18,48	35,75 %
He	21,22	-9,76	4,08	-0,79	0,00	-6,47	14,75	34,76 %
RP	16,3	-6,58	4,08	0,62	0,93	-0,95	15,35	47,10 %
BW	12,65	-6,90	4,08	1,37	0,00	-1,45	11,20	44,28 %
By	11,18	-6,80	4,08	1,44	0,00	-1,28	9,90	44,28 %
Saar	22,53	-8,85	3,83	-0,61	0,52	-5,11	17,42	38,67 %
Be	41,74	-17,91	-2,89	1,87	0,69	-18,24	23,50	28,16 %
Bb	24,96	-7,58	4,74	-0,47	0,52	-2,79	22,17	44,42 %
MV	33,38	-9,23	3,56	-0,69	0,52	-5,84	27,54	41,25 %
Sn	29,3	-10,30	2,76	-0,81	0,52	-7,83	21,47	36,63 %
SAT	27,26	-8,72	3,97	-0,61	0,52	-4,84	22,42	41,12 %
TH	22,38	-7,75	4,67	-0,49	0,52	-3,06	19,32	43,17 %
Gesamt	22,53	-9,21	3,72	0,00	0,16	-5,33	17,21	38,18 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Aufbereitung und Analyse der Daten für die betrachteten Bundesmittel hat ein höchst komplexes Bild im Hinblick auf ihre interregionalen Auswirkungen ergeben: Auf der Ebene der formalen Inzidenz lassen sich bei der Städtebauförderung und beim Wohngeld eindeutig zielkonforme Muster der Ausgaben erkennen. Bei der Entfernungspauschale ergeben sich deutliche Hinweise auf die im ökonomischen und politischen Diskurs seit langem diskutierte Stadt-Umland-Problematik; die Unterschiede zwischen Agglomerationen und Peripherie empfehlen aber auch, nicht vorschnell auf einfache Deutungsmuster zu setzen. Es sind bemerkenswerte interregionale Ungleichverteilungen nachzuweisen, deren interregionale Effekte insbesondere dann noch deutlicher zu Tage treten würden, wenn man auch die Einnahmenseite, d.h. die Ressourcenentzugsprozesse, über die diese öffentlichen Leistungen finanziert werden, in eine solche interregionale Analyse mit einbeziehen würde. Dies gilt im Übrigen auch für Steuervergünstigungen, denn das was die einen nicht zahlen,

wird anderen Steuerpflichtigen – bei c. p. konstanter Steuerquote – zusätzlich auferlegt. Insoweit kommt es hier außerdem zu interregionalen Verwerfungen innerhalb der Einnahmenseite der öffentliche Haushalte, die die unterschiedliche, d. h. deutlich von den Einkommensdaten der VGR abweichende Ergiebigkeit des Steuersystems mit verursachen.

Die Berechnungen zur effektiven Inzidenz signalisieren eine gewisse „Entwarnung" für die politische Diskussion: Abgewiesen werden kann durch die Analysen die Hypothese, dass Fördermittel, die speziell für die ärmeren Regionen und den Strukturwandel in Ostdeutschland gewährt werden, über Vorleistungsbezug und weitere Nachfragewirkungen umgehend wieder in die prosperierenden Regionen zurückfließen würden. Erhebliche, wenngleich bei den verschiedenen Bundesmitteln unterschiedliche, Teile der Mittel verbleiben in den Raumordnungsregionen der Erstempfänger. Sie bilden dort Einkommen und stabilisieren die regionale Nachfrage. Sie sind damit nicht nur auf der Ebene der formalen Inzidenz, sondern gerade auch im Ergebnis der effektiven Inzidenzanalyse wirksam für die Stabilisierung der interregionalen Einkommensströme in der Bundesrepublik Deutschland.

Bemerkenswert sind allerdings die Unterschiede zwischen den verschiedenen hier untersuchen Maßnahmen sowohl im Hinblick auf die Höhe der kumulierten Einkommenseffekte als auch und insbesondere bezüglich der Unterschiede bei den regionalen Verbleibsquoten sowie bei den überregionalen Nachfrageeffekten. So bestätigt sich zum einen die hohe Wirksamkeit von investitionsfördernden Maßnahmen bzw. Programmen zum Auf- und Ausbau der regionalen Infrastruktur, die hohe Verbleibsquoten und Einkommenseffekte auslösen. Weiter erklärungsbedürftig dürfte aber sowohl der niedrige Gesamtmultiplikator der Entfernungspauschale sein wie auch das insgesamt niedrige Niveau der ermittelten jeweiligen Durchschnittswerte der effektiven Inzidenzquoten gegenüber der formalen Inzidenz. Denn dies widerspricht den Erwartungen an die Höhe der Multiplikatorwirkungen staatlicher Ausgabenprogramme oder von Steuersenkungen, wie alle ÖkonomInnen in ihrem Grundstudium gelernt haben. Diese Aussage relativiert sich auch dann nicht, wenn man berücksichtigt, dass alle drei präsentierten Bundesmittel nicht zusätzliche neue Maßnahmen waren, die „at the margin" wirken, sondern die bereits seit vielen Jahren „aus der Mitte" des Bundeshaushaltes wirken und für die in der Folge zur Generierung weiterer Nachfrage durch zusätzliche Einkommen ein dämpfender Abzug von Steuern zwischengeschaltet wurde.

Die Analyse der primären und sekundären Inzidenz hat neben den erwarteten vertikalen und horizontalen Belastungsmustern und Refinanzierungseffekten der verschiedenen Ebenen eine Reihe von weiteren Fragen ergeben. Da mit den derzeitigen Tools diese Inzidenzen nur bis auf Länderebene ermittelt werden können, bleiben die Fragen nach den weiteren interregionalen Diffusionen über die jeweiligen kommunalen Finanzausgleiche weiter offen. Wenn es gelänge, sowohl die regionalen Finanzausgleichswirkungen einiger kommunaler Finanzausgleichstarife bis auf die Ebene von Landkreisen und kreisfreien Städten hinunter mit den Steuermehr- oder -mindereinnahmen zu verknüpfen und die pauschale Versteuerung der effektiven Inzidenz am Ende der Wirkungskette zu ersetzen durch das präzisere und möglicherweise auch differenziertere „Aufsammeln" der Steuereinnahmen auf den verschiedenen Nachfragestufen, dann ließe sich auch ermitteln, ob das deutsche Steuer- und Finanzausgleichssystem Wachstumspole bestraft oder doch eher verschont und damit einen eher positiven oder eher negativen Einfluss

auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nimmt. Dies ist beim derzeitigen Stand der quantitativen Aufbereitung der Daten noch nicht zu schließen.

Indes dürften die Einzeleffekte der verschiedenen Maßnahmen der primären und sekundären Inzidenz aber geeignet sein, den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern um die Neuordnung der föderalen Finanzverfassung sehr viel Material für intensive Reflexionen zu bescheren. Denn die naive Einteilung in Zahler- und Geberländer, in „Opfer" und „Begünstigte" trägt nach diesen Berechnungen nicht mehr.

Der Länderfinanzausgleich führt zu massiven Umverteilungen der Gesamtkosten. Alle drei präsentierten Beispiele dürften aber schon vorab die Schlussfolgerung nahelegen, dass die Stadtstaaten nicht nur wegen ihrer besonderen Veredelungsfaktoren im Länderfinanzausgleich eine besondere Rolle spielen, sondern dass ein viel komplexeres Zusammenspiel von einfachen oder doppelten Finanzausgleichseffekten – Letztere nur bei Steuervergünstigungen – verknüpft wird mit interregionalen, durch die Bundesmittel induzierten Nachfrageströmen und -multiplikatoren, in denen die Stadtstaaten als Agglomerationen andere Positionen einnehmen als Flächenländer und ihre Wirtschaftsräume.

Alles in allem generiert das Forschungsprojekt das Bedürfnis nach weiteren sorgfältigen Auswertungen, nach neuen Forschungsfragen, weiteren Überprüfungen und genauen Überlegungen, was denn die Messergebnisse für die regionalen, die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse und das Verhältnis der öffentlichen Haushalte im föderalen Systems Deutschlands zueinander und untereinander bedeuten. Das Projekt hätte allein dann schon sein wichtigstes Zeil erreicht, wenn hierüber eine überzeugende und innovative wissenschaftliche und politische Debatte in Gang käme. Dann könnten auch fundierte materielle Evaluierungen bezüglich der regionalen Auswirkungen von Ausgaben und Einnahmenverzichten des Bundes erarbeitet werden, die in diesem Beitrag mit Rücksicht auf die Länge des Textes zu kurz kamen. Hier stand die Regionalisierung der Daten selbst im Mittelpunkt. Sie lassen aber bereits erahnen, dass Forschungsfragen in Bezug auf die räumlichen Auswirkungen öffentlicher Ausgaben und Einnahmen in Zukunft eine bessere empirische Grundlage erhalten können.

Literatur

Baumheier, R.; Eltges, M.; Wittmann, F.-T. (1995): Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel – Sachstand und Bewertung aus Sicht der Bundesraumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5, S. 241ff.

Birke, A. (2000): Der kommunale Finanzausgleich des Freistaates Sachsen - vertikale und horizontale Verteilungswirkungen im Rahmen eines länderbezogenen Modellvergleichs mit Baden-Württemberg. Frankfurt am Main u. a.

Bork, C. (2000): Steuern, Transfers und private Haushalte - Eine mikroanalytische Simulationsstudie der Aufkommens- und Verteilungswirkungen. Frankfurt am Main.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Karte der Raumtypen. http://www.bbr.bund.de/-cln_007/nn_21288/DE/Raumbeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumstruturtypen/-download__Karte__pdf,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/download_Karte_pdf.pdf. (28.03.2008).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Datenbank Raumwirksame Mittel. http://www.bbr.bund.de/nn_22520/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumwirksameMittel/-DatenbankRaumwirksameMittel/datenbank.html. (29.03.2008).

Bundesregierung (Hrsg.) (1995): 1. Bericht der Bundesregierung zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel, Bundestagsdrucksache BT 13/2941. Berlin.

Büttner, T. (2003): Regionale Verteilungseffekte der Hochschulfinanzierung und ihre Konsequenzen. Discussion Paper des Volkswirtschaftlichen Seminars. Göttingen.

Diller, K. D. (1995): Die formale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel – Das Beispiel Saarland. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5, S. 253 ff.

Färber, G. (1993): Reform des Länderfinanzausgleiches. In: Wirtschaftsdienst, H. 6, S. 305 ff.

Färber, G. (2000): Probleme der regionalen Steuerverteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Baden-Baden.

Färber, G. (2002): Wirkungen der Eigenheimzulage – Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohnungseigentum durch die Eigenheimzulage, Gutachten im Auftrag des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Speyer.

Färber, G. (2007): Asymmetrie im Finanzföderalismus: Mehr Steuerautonomie für die Länder? In: Hrbek, R.; Palermo, F.; Zwilling, C.; Alber, E. (Hrsg.): Auf dem Weg zu asymmetrischem Föderalismus? Baden-Baden, S. 195-222.

Frey, R. L. (1981): Verteilungswirkungen der Staatstätigkeit. In: Timmermann (Hrsg.): Nationalökonomie morgen, Kohlhammer. Stuttgart.

Fricke, D.; Kops, M.; Strauß, W. (1987): Die regionale Inzidenz des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht Nr. 3219 des Landes Nordrhein-Westfalen. Opladen.

Fricke, D. (1979): Inzidenzbegriffe und Inzidenzkonzepte in der Finanzwissenschaft. In: Das Wirtschaftsstudium 10, S. 507 – 512.

Fritzsche, B.; Kambeck, R.; von Loeffelholz, H. D. (2003): Empirische Analyse der Effektiven Inzidenz des deutschen Steuersystems. Essen.

Grüske, K.-D. (1978): Die personale Budgetinzidenz : eine Analyse für die Bundesrepublik. Göttingen.

Hanusch, H. (1982): Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.

Kalich, P. (1992): Sektorale Inzidenz einer Wertschöpfungsteuer, RUFIS. Bochum.

Krieglmeier, R. (1996): Effizienz und Verteilungswirkungen der deutschen Pflegeversicherung - Bestandsaufnahme und Analyse. Wiesbaden.

Liefner, I. (2001): Regionale Verteilung öffentlicher Mittel für Universitäten. In: Raumforschung und Raumordnung, Vol. 5-6, S. 436 - 445.

Schätzl, L. (1994): Wirtschaftsgeographie 2. Empirie. 2: Überarbeitete und erweiterte Auflage. Paderborn/ München/ Wien/ Zürich: UTB/ Schöning.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2005): Analyse der Entfernungspauschale, Finanzen und Steuern – Jährliche Einkommenssteuerstatistik auf Basis der Geschäftsstatistik der Finanzverwaltung. Wiesbaden, S. 15 ff.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Fachserie 18, R. 1.2, 3. Quartal , Tab. 1.8.

von Loeffelholz, H. D. (1979): Die personale Inzidenz des Sozialhaushalts – eine theoretische und empirische Studie. Göttingen.

Zimmermann, H. (1981): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Methodische Probleme einer zusammenfassenden Analyse für einzelne Regionen. Baden-Baden.

Zimmermann, H. (1995): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 809 ff.

David Beier

Regionale Effekte der Einkommensteuerreform

Gliederung

1 Einleitung
2 Datengrundlage und Aufarbeitung
2.1 Datengrundlage
2.2 Regionale Aufarbeitung der Daten
3 Mikrosimulation der Einkommensteuerreform
4 Regionale Übertragung und Auswirkungen der Steuerreform
4.1 Regionale Übertragung
4.2 Regionale Auswirkungen der Steuerreform
5 Fazit und Schlussfolgerungen
Literatur
Anhang

1 Einleitung

Die große Einkommensteuerreform aus dem Jahre 2000 stellt mit einem Volumen von 32 Mrd. Euro die größte Steuerentlastung für die privaten Haushalte in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland dar. Mit dem Kernstück der Reform, der Absenkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 % auf 15 % sowie des Spitzensteuersatzes von 53,0 % auf 42,0 % und der Anhebung des Grundfreibetrages, sollten sich die Entlastungen zudem auf alle Steuerzahler relativ gleich verteilen. Simulationsrechnungen zu den Reformen zeichnen hingegen ein anderes Bild. So ermitteln beispielsweise Merz/Zwick (2002), Haan/Steiner (2004) und Bönke/Corneo (2006) einhellig eine relativ stärkere Entlastung der niedrigen wie auch sehr hohen Einkommensgruppen, während Einkommen um 50.000 Euro am geringsten entlastet werden.

Die regionalen Effekte dieser Reform wurden bislang allerdings noch nicht diskutiert.[1] Dabei treffen die einheitlichen Steuergesetze auf eine regional höchst unterschiedliche Wirtschaftsstruktur. So variierte das durchschnittliche Einkommen im Ausgangsjahr der Reform von 19.211 Euro im Mittleren Erzgebirgskreis bis zu 57.350 Euro im Landkreis Starnberg und infolge der progressiven Besteuerung reichte die Spannweite der Steuerzahlung pro Veranlagungsfall wie in Abbildung 5 im Anhang dargestellt von 2.044 Euro bis 15.116 Euro (Durchschnitt neue Bundesländer 3.270 Euro, alte Bundesländer 6.503 Euro). Eine Reform mit ungleichen interpersonellen Effekten bewirkt durch die unterschiedliche regi-

[1] Zur Frage der regionalen Wirkung der Steuergesetzgebung existiert auch insgesamt wenig Literatur, die vorhandenen Inzidenzanalysen beziehen sich überwiegend auf die Ausgabenseite des Staates. Eine Ausnahme bildet Färber 2005 sowie Dalezios 2006, welche die regionalen Aufkommenswirkungen des Steuersystems untersuchen.

onale Häufung der Steuerzahlung somit stets eine ungleiche interregionale Umverteilung. In manchen Regionen (Görlitz, Löbau Zittau, Demin) sind die Änderungen des Einkommensteuerrechts zudem lediglich für ca. 30 % der Bevölkerung relevant (steuerpflichtiges Einkommen über 7.500 Euro), während in den wirtschaftlich starken Regionen die Quote bei über 50 % liegt. Wegen der unterschiedlichen Gewichtung des Lohneinkommens für eine Region verändert sich somit selbst bei einer interpersonell gleichen Entlastungswirkung das verfügbare Einkommen zwischen den Regionen unterschiedlich und damit eine wesentliche Komponente regionaler Wachstumseffekte.

Der vorliegende Beitrag setzt an dieser Lücke in der Analyse regionaler Steuerreformwirkungen an und stellt die Entlastungen von der großen Einkommensteuerreform 2000 auf Kreisebene dar. Die Analyse bezieht sich hierbei auf das Basisjahr des Reformpakets 1998 und verknüpft zwei Datenbanken der Statistikämter: Zum einen *Statistik regional* und zum anderen den Mikrodatensatz aus der *FAST*[2] *Einkommensteuerstatistik*, welche in Abschnitt 2 zunächst kurz vorgestellt werden. Ebenfalls erfolgen die Datenaufbereitung und der Datenabgleich zwischen den Statistiken. In Abschnitt 3 werden die Mikrosimulation der Steuerrechtsänderungen und die interpersonellen Entlastungswirkungen aufgezeigt. Abschnitt 4 nimmt die Regionalisierung der Ergebnisse vor, indem pro Klasse, pro Bundesland und pro Veranlagungsart idealtypische Steuerfälle gebildet und die Entlastungen regional zugewiesen werden.

Die ausgewiesenen Ergebnisse bestätigen die Vermutung, dass die Einkommensteuerreform von 2000 regional stark unterschiedliche Verteilungswirkungen hervorgerufen hat. Die daraus resultierenden wirtschaftspolitischen Probleme werden in Kapitel 5 kurz diskutiert und ein Ausblick auf künftige Forschungsfragen gegeben.

2 Datengrundlage und Datenaufbereitung

2.1 Datengrundlage

Die Grundlage für die regionale Analyse bildet der Datensatz *Statistik regional*[3], der von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder gemeinsam auf DVD herausgegeben wird.[4] Unter der Rubrik öffentliche Finanzen kann unter Tabellennummer 368-31 bis auf Kreisebene gegliedert die Anzahl der Steuerfälle, der Gesamtbetrag der Einkünfte (GdE) sowie die veranlagte Lohn- und Einkommensteuer für 13 Klassen ausgegeben werden. Die Daten basieren auf der im dreijährigen Turnus durchgeführten Lohn- und Einkommensteuerstatistik[5], welche von den Statistischen Landesämtern regional aufbereitet werden.

Wie in der nachfolgenden Tabelle 1 für Gesamtdeutschland dargestellt, tragen die ersten sieben Klassen mit 30 % der Veranlagungsfälle unter ein Prozent des Steueraufkommens bei, während die höchste Klasse zwar lediglich 1,36 % der Fallzahlen enthält, mit 14,1 %

[2] **F**aktische **A**nonymisierung der **St**euerstatistik.

[3] Im Folgenden mit *Regiostat* abgekürzt.

[4] Zum Inhalt des Datensatzes vergleiche Statistisches Bundesamt 2008.

[5] Rechtsgrundlage: § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über Steuerstatistiken (StStatG) vom 11. Oktober 1995 (BGBl. I S. 1250, 1409), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juli 2006 (BGBl. I S. 1652).

des gesamten Einkommens allerdings über ein Viertel (27,3 %) des Steueraufkommens generiert.

Tab. 1: Verteilung der Einkommensteuerfälle nach Regiostat für Gesamtdeutschland

Gesamtbetrag der Einkünfte von ... bis unter ... EUR	Klasse	Steuerfälle	in %	Gesamtbetrag der Einkünfte in 1.000 EUR	in %	Lohn- und Einkommen-steuer in 1.000 EUR	in %
0	1	800.611	2,83	0	0,00	422	0,00
1 – 2.500	2	1.408.254	4,98	1.657.224	0,18	3.556	0,00
2.500 – 5.000	3	1.252.510	4,43	4.709.730	0,52	13.469	0,01
5.000 – 7.500	4	1.347.198	4,76	8.403.707	0,93	37.224	0,02
7.500 – 10.000	5	1.269.133	4,49	11.074.184	1,23	147.276	0,09
10.000 – 12.500	6	1.188.922	4,20	13.365.879	1,48	461.401	0,27
12.500 – 15.000	7	1.230.344	4,35	16.931.182	1,88	959.259	0,56
15.000 – 20.000	8	2.730.495	9,65	47.961.489	5,31	4.099.769	2,41
20.000 – 25.000	9	3.192.213	11,28	71.928.131	7,97	8.144.229	4,79
25.000 – 37.500	10	6.274.887	22,18	191.736.321	21,23	26.835.915	15,78
37.500 – 50.000	11	3.421.677	12,09	147.701.249	16,36	25.376.439	14,93
50.000 – 125.000	12	3.793.535	13,41	259.977.250	28,79	57.597.458	33,88
125.000 und mehr	13	383.608	1,36	127.545.697	14,12	46.333.605	27,25
Insgesamt		28.293.387	100,00	902.992.043	100,00	170.010.022	100,00

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2008

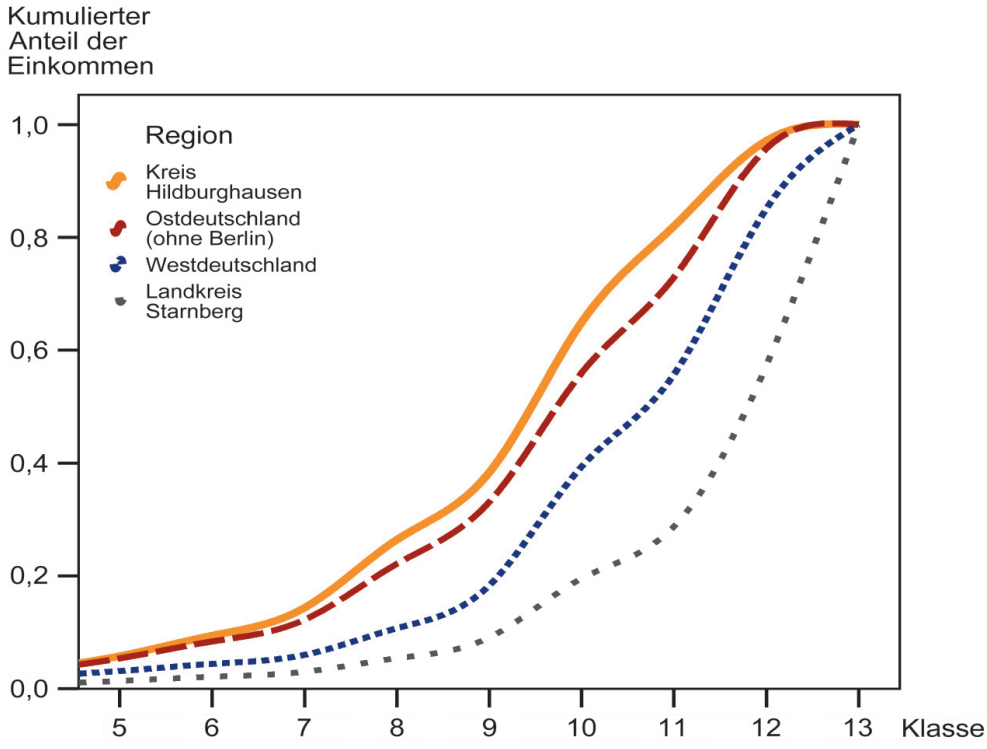
Diese Verteilungsstruktur ist allerdings zwischen den einzelnen Regionen höchst unterschiedlich: Während in sehr wohlhabenden Regionen (Starnberg, Baden-Baden, Hochtaunuskreis) 35 % bis zu 43 % des regionalen Einkommens in Klasse 13 veranlagt werden, beträgt die Quote in den wirtschaftlich schwachen Regionen in Ostdeutschland unter 3 % (Kreis Hildburghausen, Kreis Schöneberg und Mittlerer Erzgebirgskreis). Lediglich neun westdeutsche Kreise liegen marginal unter dem bestplatzierten ostdeutschen Landkreis Potsdam-Mittelmark (7,4 %)[6], sodass die innerdeutsche Ost-West-Spaltung Quoten von 4,2 % zu 14,9 % aufweist.

In Abbildung 1 ist die deutliche Spannweite in der Zusammensetzung des Einkommens zwischen der ärmsten und reichsten Regionen Deutschlands dargestellt. Während bis

[6] Die Regionen Rostock und Uecker-Randow sind in der Klasse 13 (GdE pro Fall 579.250 Euro bzw. 1.513.237 Euro; Einkommensteuer pro Fall 248.541 Euro bzw. 654.649 Euro) als nicht repräsentativ und statistische Ausreißer gewertet. Die Zahlen sind manuell auf die durchschnittlichen Landeswerte dieser Regionen im Jahre 2001 angepasst (98,0 % bzw. 122,9 % und 103,6 % bzw. 133,1 %). Gleiches wurde mit dem westdeutschen Kreis Cloppenburg (GdE 697.864 Euro und Steuerzahlung 305.107 Euro je Fall auf 112,4 % bzw. 114,0 %) vorgenommen. Der Korrekturfaktor wurde hierbei ebenfalls auf das verfügbare Einkommen im Jahre 1998 angepasst (Kapitel 4).

einschließlich Klasse 5 im Kreis Hildburghausen 7 % des Gesamtbetrags der Einkünfte versteuert werden, wird diese Quote im Kreis Starnberg erst bei Klasse 9 erzielt. Bis einschließlich Klasse 11 werden in dieser wohlhabenden Region nicht einmal ein Drittel der regionalen Einkommens versteuert, während in den ärmeren Regionen der neuen Bundesländer über 80 %, im Fall von Hildburghausen 82,4 % veranlagt sind.

Abb. 1: Steuerung der Einkommensverteilung zwischen den Regionen



Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt 2008

Grundlage für die Mikrosimulation der Steuerreform bildet ebenfalls die Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Veranlagungsjahres 1998, welche vom Forschungsdatenzentrum des Bundes und der Länder der Wissenschaft in anonymisierter Form als Scientific-Use-File zur Verfügung steht. Dieser *FAST* Datensatz beinhaltet insgesamt 2.867.337 Fälle und stellt eine repräsentative 10 % Stichprobe[7] der 28.672.912 Veranlagten im betrachteten Zeitraum für Deutschland dar.[8] Steuerfälle ab einem Einkommen von 102.258 Euro (200.000 DM) sind vollständig erfasst, Veranlagungen darunter sind mit einem Gewichtungsfaktor versehen. Ehepaare, die eine gemeinsame Veranlagung gewählt haben (Splittingtabelle),

[7] Zur Methodik dieser Stichprobenziehung vergleiche Zwick 1998.

[8] Die Differenz zu den *Regiostat* Fallzahlen ergibt sich überwiegend durch die ca. 350.000 Fälle mit negativen Einkommen (nicht in *Regiostat* erfasst) sowie aufgrund der divergenten statistischen Aufbereitung.

sind – wie auch in *Regiostat* – als ein Fall geführt, sodass der *FAST* Datensatz tatsächlich ca. 42,5 Millionen steuerpflichtig veranlagte Personen repräsentiert.

Jeder Veranlagungsfall ist mit ca. 600 steuerrelevanten Informationen hinterlegt, der Datensatz eignet sich somit sehr gut für eine Mikrosimulation. Ferner erfolgt in den ersten beiden Anonymisierungsbereichen (Einkommen bis 137.532 Euro) eine regionale Zuweisung der Steuerfälle auf die Bundesländer, die einen Abgleich mit den Werten aus *Regiostat* ermöglichen.[9] Für die Simulation einschränkend gilt allerdings, dass die Gewinneinkünfte nur saldiert nachgewiesen sind und lediglich die im Veranlagungsjahr für die Steuererklärung relevanten Informationen vorliegen. Steuerrechtsänderungen, die zum Beispiel eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beinhalten, können nicht auf Grundlage der Daten simuliert werden (Bach, Schulz 2003: 29). Zusätzlich erschwert die mit steigenden Einkommen zunehmende Anonymisierung[10] das Arbeiten mit dem Datensatz, sodass entsprechende Informationen für die hohen Einkommensbereiche nur rekonstruiert werden können.[11] Entweder liegen dieser Rekonstruktion Veröffentlichungen auf Basis der nicht anonymisierten Daten zugrunde oder es mussten mit Hilfe weniger stark anonymisierter Fälle plausible Werte geschätzt werden.

2.2 Regionale Aufarbeitung der Daten

In einem ersten Schritt wird zur Vergleichbarkeit und Anpassung der beiden Datenbanken in *FAST* eine analoge Klassenbildung wie in *Regiostat* vorgenommen. Erwartungsgemäß weisen sowohl die gewichteten klassen- wie regionsspezifischen Summen lediglich marginale Unterschiede auf, die auf zufälligen Gewichtungsunterschieden der Steuerfälle innerhalb der Klasse sowie der unterschiedlichen Aufarbeitung der Datensätze beruhen. Mit steigender Klassenstufe sinken die Unterschiede auf Werte unter einem Promille.

Anschließend wird die Klasse 13 in die Teilklassen 13a und 13b gesplittet, denn in *FAST* sind die Steuerfälle bis zu einem Einkommen in Höhe von 137.532 Euro regional zugewiesen, sodass entsprechende Landeswerte für eine Regression zur Verfügung stehen. Diese Informationen gilt es zu nutzen, um die offene Klasse 13 zu verkleinern und die Steuerersparnis genauer zurechnen zu können.

Aufgrund der Vollerhebung der hohen Einkommensbezieher kann der Wert für die Bundesländer in der Klasse 13 für beide Datenbanken als identisch angenommen werden. Der Landeswert für 13b ergibt sich somit aus der Differenz der Daten aus *Regiostat* (Klasse 13) und den unkodierten Angaben aus *FAST* (Klasse 13a). Für die Übertragung auf die Kreisebene wird angenommen, dass in dieser offenen Klasse die Häufigkeit der Steuerfälle für ein bestimmtes Einkommensniveau zwischen den Regionen relativ stabil ist. Die Höhe des durchschnittlichen Einkommens bestimmt somit die relative Verteilung des Einkommens innerhalb der Klasse. Als Schätzfunktion wird ein linearer Zusammenhang zwischen dem Einkommen pro Fall $(GdE / Fall_{13})$ und dem in Klasse 13a anteiligen Einkommen $(h(GdE)_{13a})$ unterstellt:

[9] Einkommen darüber werden lediglich mit einer Ost-West-Aufteilung angegeben.

[10] Zur Anonymisierung vergleiche Vorgrimler, Zwick 2005 oder Merz, Vorgrimler, Zwick 2004.

[11] Dieses betrifft ausschließlich die Anonymisierungsgruppen 4, 5 und 6 im Bereich der positiven Einkünfte.

$$h(GdE)_{13a} = \alpha + \beta_1 * GdE / Fall_{13} + \beta_2 * \sqrt{GdE / Fall}_{13} \quad (2.1)$$

Die zweite abhängige Variable trägt dem Umstand Rechnung, dass mit zunehmenden Durchschnittseinkommen in der Region der Wohlstand auf wenige, sehr reiche Fälle zurückzuführen ist bzw. dass relative ärmere Regionen eine überproportionale Häufung im unteren Klassenbereich vorweisen. Für die Aufteilung der Steuerzahlung gilt die gleiche Struktur der Schätzgleichung mit den Steuerzahlungen pro Fall in Klasse 13 und analoger Argumentation.

Beide Schätzansätze liefern basierend auf den 17 regionalen Werten aus *FAST*[12] signifikante Erklärungsbeiträge zur Aufteilung der Klasse.[13] Die Schätzfunktionen generieren allerdings lediglich bis zu einem durchschnittlichen Einkommen von 460.000 Euro, bzw. einer Steuerzahlung von 170.000 Euro, fallende Quoten. Danach überwiegt jeweils der lineare Funktionszusammenhang des positiven β_1 Schätzers über den negativen β_2 Schätzer. Die betroffenen 16 Kreise werden manuell derart angepasst, dass ein Grundbestand von 16 % der Fälle aus der Gesamtklasse zugeordnet wird. Die Steuerzuweisung erfolgt insoweit, dass ein Durchschnittssteuersatz von ca. 31 % entsteht, entsprechend dem Wert aus *FAST* für die Bundesländer.

Die geschätzten Kreisergebnisse werden anschließend zu einem jeweiligen Landeswert aufsummiert und mit den tatsächlichen Ausprägungen der Steuerfälle im Bundesland verglichen. Die Deckungsquote der Schätzung beläuft sich zwischen 95 % bis 104 % und die Kreisdaten werden gleichmäßig um den Differenzbetrag korrigiert.[14] Für die Plausibilität der Schätzung wird ferner der Steuersatz pro Kreis mit dem Landesdurchschnitt verglichen. In allen Regionen liegt der Steuersatz bereits vor dem Abgleich mit den Landeswerten in einem plausiblen Bereich von 29 % bis 32 %, sodass eine einseitige Fehlschätzung eines Kreises ausgeschlossen werden kann. Ausgehend von den Einkünften eines Kreises kann schließlich die Anzahl der Steuerfälle ermittelt werden, indem durch das durchschnittliche Einkommen des Bundeslandes in Klasse 13a dividiert wird. Die Werte der Kreise für 13b ergeben sich – wie bei den Ländern – durch Differenzbildung mit dem Angaben aus *Regiostat* für die Gesamtklasse 13.

Der letzte Schritt der regionalen Aufbereitung der Daten besteht in der Trennung der Steuerfälle in Einzel- und Zusammenveranlagung. Denn wegen des unterschiedlichen Steuertarifes entstehen durch die Reform auch unterschiedliche Entlastungswirkungen. Die Quote einer Klasse unterscheidet sich zwischen den Regionen teilweise erheblich, z. B. sind in Klasse elf 91,4 % in Sachsen-Anhalt und lediglich 58,1 % der Fälle in Hamburg zusammen veranlagt, sodass eine Rechnung mit Durchschnittswerten entsprechende Fehlerquoten verursacht und eine klassenabhängige Schätzung notwendig ist.[15]

[12] Bestehend aus den 16 Landeswerten sowie dem Wert für Gesamtdeutschland, welcher zusätzlich auch nichtregionalisierte Steuerfälle der Klasse, bspw. Abgeordnete, enthält.

[13] Die Ergebnisse der Schätzgleichungen mit den ökonometrischen Kennzahlen befinden sich in einer Übersichtstabelle 7 im Anhang.

[14] Tabelle 8 im Anhang gibt den Deckungsgrad der geschätzten, aufsummierten Ergebnisse zu den realisierten Landeswerten aus *FAST* wieder.

[15] Vergleiche hierzu auch die Bandbreite der Quoten der Zusammenveranlagten in Tabelle 3.

Als Regressionsansatz dient der Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Steuersatz einer Klasse und der Zusammensetzung der jeweiligen Veranlagungsarten: Innerhalb der Klassengrenzen verläuft der Steuersatz (approximativ) linear und die durchschnittliche Belastung wird maßgeblich von dem Verhältnis der Einzel- und Zusammenveranlagten beeinflusst. Die Regressionsgleichung hat daher die Form: [16]

$$ZV - Quote_{Kl} = \alpha + \beta * Steuersatz_{Kl}\,. \tag{2.2}$$

Voraussetzung für diese Schätzung ist allerdings, dass die relative Verteilung der Steuerfälle in den Klassen pro Veranlagungsarten über die Regionen stabil ist und denen der Bundesländer ähnelt. Weisen einzelne Regionen eine extrem schiefe Verteilung der Einzel- oder Zusammenveranlagten an den oberen oder unteren Klassengrenzen auf, so weicht deren Steuersatz pro Veranlagungsart von den Durchschnittswerten ab und die Regression liefert ungenaue Ergebnisse. Ferner werden etwa gleiche steuerrelevante Abzugsbeträge (z. B. Kinder- oder Haushaltsfreibetrag) in den Regionen unterstellt, da andernfalls erneut die differenzierten Steuersätze abweichen.[17]

In den unteren Einkommensklassen wird die veranlagte Einkommensteuer wesentlich durch individuelle Hinzurechnungen beeinflusst und eine einheitliche Schätzung ist nicht möglich. Für die ersten vier Klassen (GdE bis 7.500 Euro) wird aufgrund der mangelnden Steuerzahlung dieser Klassen, und damit Auswirkung auf die Ergebnisse der Studie, die Quote der Zusammenveranlagten des Landes für die einzelnen Kreise angenommen.

Ebenfalls ist die Regressionsgleichung nicht für Klasse 13a anwendbar, da lediglich geschätzte und (teil-)korrigierte Werte in die neue Rechnung eingehen würden, sodass die Güteeigenschaften sehr beeinträchtigt wären. Die Zusammenveranlagungsquote der Kreise für 13a wird daher aus der Fortschreibung der Landeswerte von Klasse 12 zu Klasse 13a geschätzt, was stabilere Ergebnisse liefert. Zusätzlich fließt der Anteil der Steuerpflichtigen in der Klasse 13 ($h(Stf)_{13}$) mit ein, da mit zunehmenden Einkommen zwar die Wahrscheinlichkeit der Zusammenveranlagung steigt, die Spitzenverdiener allerdings wieder tendenziell einzelveranlagt sind. Die Quote fungiert somit als Residualgröße des Bevölkerungsniveaus und als Schätzgleichung dient:

$$ZV - Quote_{13a} = \alpha + \beta_1 * ZV - Quote_{12} + \beta_2 * h(Stf)_{13}\,. \tag{2.3}$$

Die geschätzten Fälle der Einzel- und Zusammenveranlagung auf Kreisebene werden jeweils pro Klasse auf einen Landeswert summiert und mit den erwarteten Landeswerten[18] aus *Regiostat* verglichen. Es zeigen sich erneut hohe Deckungsquoten der Schätzgleichun–

[16] Die Schätzer sowie der Deckungsgrad der Regression sind in Tabellen 7 und 8 im Anhang wiedergegeben. Die Güteeigenschaften der Regression weisen erneut sehr gute Schätzeigenschaften dieses einfachen Zusammenhanges auf.

[17] Die Folgen von regional unterschiedlichen Sätzen sind in Tabelle 8 zu erkennen. Die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg weisen durch höhere Steuergestaltungsmöglichkeiten einen geringeren Durchschnittssteuersatz der Klassen bei den Zusammenveranlagten auf, sodass die Regression eine stetige Überschätzung der Quote generiert.

[18] Um Differenzen bei den Fallzahlen aus beiden Datenbanken zuvorzukommen, wird die Veranlagungsquote aus *FAST* auf die Fallzahlen aus *Regiostat* angewandt.

gen mit den realisierten Werten und die nicht erklärten Abweichungsbeträge werden ebenfalls gleichmäßig auf die Kreise verteilt.[19]

Für die Klasse 13b sind in *FAST* lediglich die Regionen West/Ost[20] ausgewiesen und eine fundierte Schätzung über die Aufteilung der Veranlagungsarten kann nicht vorgenommen werden. Zwischen den Regionen sollte sich die Bevölkerungszusammensetzung allerdings nicht wesentlich unterscheiden, sodass für die Regionalisierung der Ersparnisse eine einheitliche Quote unterstellt wird.

3 Mikrosimulation der Einkommensteuerreform

Für die Simulationsrechnung[21] der Einkommensteuerreform wurde in einem ersten Schritt die tarifliche Einkommensteuer für das Veranlagungsjahr 1998 nachberechnet. Grundlage hierfür ist das Berechnungsschema des § 2 im Einkommensteuergesetz für das Jahr 1998 (EStG 1998). Berechnungsgrundlage für die tarifliche Einkommensteuer ist das zu versteuernde Einkommen (ZVE), dessen Nachvollziehbarkeit in *FAST* maßgeblich vom Anonymisierungsgrad des jeweiligen Falles abhängt. In den unteren Anonymisierungsbereichen sind alle Zwischenergebnisse im Besteuerungsprozess nachgewiesen und mithilfe des Einkommensteuergesetzes sind die der Berechnung zugrunde liegenden steuerlich relevanten Annahmen gut nachvollziehbar. Nicht vorhandene Angaben, wie zum Beispiel die Anzahl der steuerlich relevanten Kinder, können über Sekundarinformationen, z. B. die gewährten Kinderfreibeträge, ermittelt werden. Aufgrund der Vielzahl der gesetzlichen Regelungen im Bereich der Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen wurde teilweise auf eine detaillierte Modellierung verzichtet. Das ermittelte zu versteuernde Einkommen ist in der Regel allerdings deckungsgleich mit dem im Datensatz ausgewiesenen und eine Nachberechnung der tariflichen Einkommensteuer ist unter Berücksichtigung des Progressionsvorbehalts und der Einkünfte, die einem ermäßigten Steuersatz unterliegen, bis auf eine Abweichung von 0,02 % hinreichend genau.

Für einen intertemporalen Vergleich der Entlastungswirkung ist zudem eine Fortschreibung der steuerlich relevanten Einkommens- und Ausgabenpositionen und der pauschalen Abbildung von Veränderungen im rechtlichen Rahmen[22] vorgenommen, wofür eine differenzierte Fortschreibung nach Einkunftsarten gewählt wurde.[23] Für die Gewinneinkünfte, Einkünfte aus Kapitalvermögen, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung sowie die sonstigen Einkünfte sind die entsprechenden Aggregate der Volkswirtschaftlichen

[19] Vgl. Tabelle 8 im Anhang.

[20] Durchschnittlich beträgt die Reduzierung der Zusammenveranlagtenquote in 13b 3,08 % in West und 3,92 % in Ost, Berlin in Letzterem mit eingerechnet.

[21] Das Einkommensteuersimulationsmodell wurde an der FU Berlin entwickelt und ist detailliert in Bönke, Corneo 2006 vorgestellt. Im Folgenden werden daher lediglich die Herangehensweise, die wichtigsten Schritte und Ergebnisse erläutert. Die Rechenwerte der Reformmaßnahmen wurden von Herrn Bönke für diesen Beitrag freundlicherweise zur Verfügung gestellt.

[22] Dieses betrifft vor allem die Gewinneinkünfte, die nur saldiert vorliegen. Unter anderem sind hier Abschreibungsmöglichkeiten reduziert, ein Wertaufholungsgebot eingeführt und Teilwertabschreibungen eingeschränkt worden. Um dennoch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage abzubilden, wurden die positiven Gewinneinkommen zusätzlich zu der Fortschreibung über den betrachteten Zeitraum analog zu Bach, Schulz 2003 mit dem entsprechenden Aggregat der VGR pauschal um 10 % erhöht und Verluste beschränkt.

[23] Weitestgehend wurde dem Fortschreibungsrahmen von Bach, Schulz 2003 gefolgt.

Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes benutzt worden. Zusätzlich wurden die Konjunkturdaten der Deutschen Bundesbank für die Ausgabenpositionen und die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit berücksichtigt.

Bei allen nominalen Größen im Einkommensteuerrecht erfolgte die Fortschreibung anhand der Veränderung des Verbraucherpreisindexes der Bundesbank mit 11,3 %. Ohne diese Anpassungen des Steuertarifes sowie der gesetzlich vorgesehenen Frei- und Abzugsbeträge würde andernfalls eine kalte Progression entstehen (Immervoll 2000: 4ff) und die Simulation eine zu hohe Entlastungswirkung des Einkommensteuerrechts 2005 suggerieren.[24] Der inflationsbereinigte Steuertarif weist einen höheren Grundfreibetrag von 7.037 Euro (anstelle von 6.323 Euro) auf und der Spitzensteuersatz von 53 % wäre ab einem zu versteuernden Einkommen von 68.313 Euro (anstelle von bisher 63.177 Euro) zu zahlen. Dieser Tarif lässt sich nun mit dem Rechtsstand von 2005[25] vergleichen, wie in Abbildung 2 für einen einzelveranlagten Steuerpflichtigen ohne Kinder (Normaltarif) geschehen.

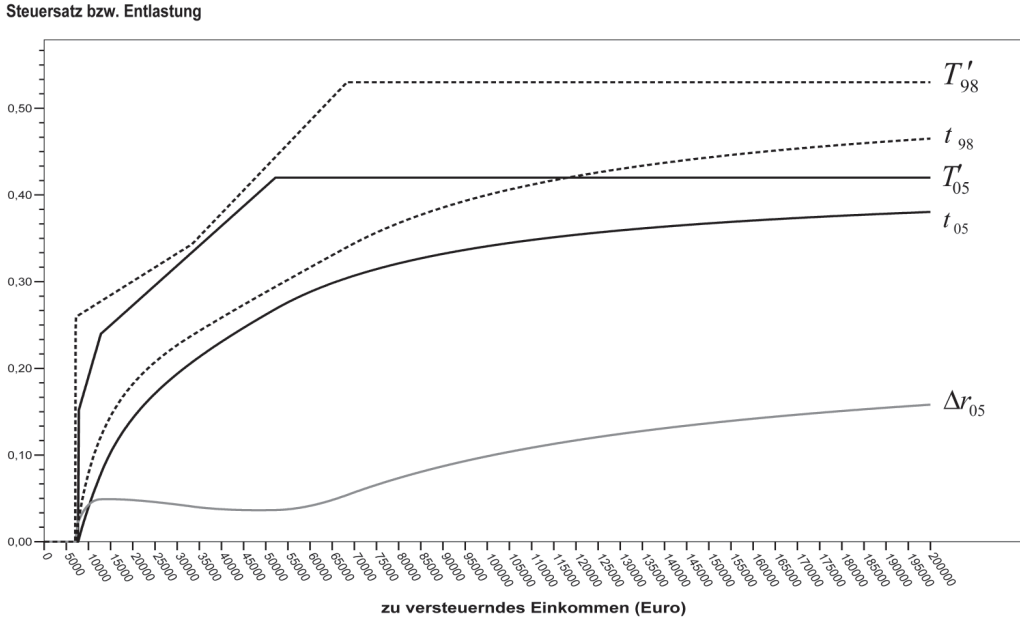
Aus der Grafik ist ersichtlich, dass alle Einkommensniveaus von der Tarifreduzierung profitieren, wenngleich mit unterschiedlicher Intensität. Bezieher niedriger Einkommen wurden zwar durch die reale Erhöhung des Grundfreibetrages von 7.037 Euro auf 7.664 Euro und die Senkung des Eingangssteuersatzes von 25,9 % auf 15,0 % deutlich in ihrer Abgabenquote entlastet, aufgrund des geringen Gewichtes der Steuerzahlung erhöht sich für diese Gruppe das Einkommen allerdings nur moderat um ca. 5,0 %. Infolge der geringen marginalen Entlastung im Bereich um 40.000 Euro zu versteuerndes Einkommen sinkt diese Quote kontinuierlich auf ca. 3,4 % bei einem Einkommensniveau von ca. 57.000 Euro ab, bevor sie wieder rasant ansteigt. Die Einkommensgruppe der Gutverdiener erfährt somit die geringste Entlastung, während die Bezieher sehr hoher Einkommen deutlich von der Reduzierung des Spitzensteuersatzes von 53 % auf 42 % profitieren.

Zusätzlich zu diesem maßgeblichen Reforminhalt der Tarifänderung sind zahlreiche Neuregelungen für die Berechnung des zu versteuernden Einkommens in Kraft getreten. Die Neugestaltung des Familienleistungsausgleichs sowie die Änderungen bei Frei- und Abzugsbeträgen konnten durch die Übernahme der neuen Werte aus dem Einkommensteuergesetz 2005 in das Berechnungsmodell relativ leicht nachvollzogen werden. Bei der Modellierung der Einkünfte nach dem Halbeinkünfteverfahren wurde von der anrechenbaren Körperschaftsteuer auf die ihr unterliegenden Kapitaleinkünfte geschlossen und der so ermittelte Betrag um die zu entrichtende Körperschaftsteuer von 25 % vermindert. Insgesamt sind die Dividenden mit 3/8 ihres ursprünglichen Wertes angesetzt (Merz, Hirschel, Zwick 2005: 74). Berücksichtigt wurden weiterhin die geänderten Steuerermäßigungen auf außerordentliche Einkünfte (§ 34 EStG), die neue Berechnung des Progressionsvorbehaltes (§ 32 EStG) und die Verrechnungsmöglichkeiten von Verlusten des Ehepartners bei der Ermittlung der Summe der Einkünfte (§ 2 EStG).

[24] Bei Anwendung des unveränderten EStG 1998 ergäbe sich ein Mehraufkommen von ca. 12 Mrd. Euro; vgl. auch Haan, Steiner 2004, welche die kalte Progression im Zeitraum 2000–2005 mit 10 Mrd. Euro angeben.

[25] Der neue Tarif weist einen Eingangssteuersatz von 15 % ab einer Bemessungsgrundlage von 7.664 Euro auf und ab 52.152 Euro ist der Spitzensteuersatz von 42 % zu zahlen. Vgl. Bundesfinanzministerium 2000 für detaillierte Informationen zu den einzelnen Änderungen der Reform.

Abb. 2: Vergleich des Steuertarifs 2005 mit dem inflationsbereinigten Tarif 1998



Anmerkung: Darstellung für einen Einzelveranlagten ohne Kinder, T´98: Grenzsteuersatz fortgeschriebener Steuertarif 1998; t98: Durchschnittssteuersatz fortgeschriebener Steuertarif 1998; T´05: Grenzsteuersatz Steuertarif 2005; t05: Durchschnittssteuersatz Steuertarif 2005; Δr05: Nettoentlastung des Steuertarif 2005 gegenüber dem fortgeschriebenen Tarif 1998

Quelle: Bönke, Corneo 2006: 498

Die Entlastungswirkungen der Gesamtreform sind anhand der von *Regiostat* klassierten Einkommensbereichen in Tabelle 2 angegeben. Insgesamt beträgt das auf dieser Grundlage ermittelte tarifliche Einkommensteueraufkommen 184,6 Milliarden Euro[26], was gegenüber dem fortgeschriebenen Recht von 1998 einer Entlastung von 31,2 Milliarden Euro entspricht. Entsprechend der vorstehend erläuterten Tarifsenkung erzielten die Klassen um die erhöhte Bemessungsgrundlage mit ca. 40 % den größten Entlastungseffekt. Mit zunehmenden Einkommen reduziert sich die relative Steuerentlastung bis auf ca. 11 % in Klasse 13a und für die Spitzenverdiener hat die Steuerreform von 1998 eine durchschnittliche Reduzierung der Steuerlast um ca. 12,3 % bewirkt. Die Werte in den untersten Klassen resultieren insbesondere aus den Änderungen bei den Verlustzuweisungen und Verlustabzugsmöglichkeiten und werden von vereinzelten Fällen mit entsprechenden Volumen getragen. Die angegebenen Werte stellen die durchschnittliche Entwicklung daher sehr verzerrt dar und können nicht als repräsentativ für alle Fälle der Klasse gelten.

[26] Alternative Simulationsmodelle ermitteln eine ähnliche Größenordnung. Bach et al. (2004: 7) kommen bspw. auf eine festgesetzte Einkommensteuer in 2005 von 182,3 Milliarden Euro.

Tab. 2: Auswirkungen der Steuerreform auf die Einkommensklassen

Gesamtbetrag der Einkünfte von ... bis unter ... EUR	Klasse	gewichtete Steuerfälle	Inflationbereinigtes Steueraufkommen (in 1.000 Euro)		Entlastung in %	Ersparnis pro Fall (in Euro)
			Recht 1998	Recht 2005		
0	1	1.180.394	74.813	64.311	14,04	8,90
1 – 2.500	2	1.405.818	8.455	7.114	15,86	0,95
2.500 – 5.000	3	1.257.039	26.066	17.885	31,38	6,51
5.000 – 7.500	4	1.345.805	67.825	47.119	30,53	15,39
7.500 – 10.000	5	1.267.235	264.137	156.379	40,80	85,03
10.000 – 12.500	6	1.189.994	686.081	443.083	35,42	204,20
12.500 – 15.000	7	1.230.978	1.305.788	937.182	28,23	299,44
15.000 – 20.000	8	2.733.571	5.349.683	4.078.788	23,76	464,92
20.000 – 25.000	9	3.188.969	10.368.478	8.100.726	21,87	711,12
25.000 – 37.500	10	6.273.305	33.892.221	27.469.969	18,95	1.023,74
37.500 – 50.000	11	3.423.850	31.696.917	26.727.202	15,68	1.451,50
50.000 – 125.000	12	3.792.337	71.639.077	63.508.789	11,35	2.143,87
125.000 – 137.533	13a	68.506	3.456.983	3.077.971	10,96	5.532,53
ab 137.533	13b	315.111	56.895.860	49.915.263	12,27	22.152,82
Insgesamt		28.672.912	215.732.384	184.551.781	14,45	1.087,46

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Bönke, Corneo 2006

4 Regionale Übertragung und Auswirkungen der Steuerreform

4.1 Regionale Übertragung

Die Regionalisierung der Steuerentlastung aus Abschnitt drei wird mithilfe von idealisierten Steuerfällen vorgenommen. Dabei werden für jedes Bundesland pro Klasse und Veranlagungsart die durchschnittliche Entlastung sowie der fortgeschriebene Tarif der Gesetzgebung 1998 ermittelt. Diese Durchschnittswerte werden anschließend mit den im Kapitel 2.2 ermittelten Fallzahlen der jeweiligen Veranlagung multipliziert und zu einem Kreisergebnis zusammengefasst.[27] Tabelle 3 zeigt neben den Quoten der Veranlagungsar-

[27] Eine detailliertere Aufteilung der Ersparnisse ist aufgrund des Einbezugs des Steuersatzes in die Schätzfunktion der Veranlagungsart nicht möglich. Durchaus stabile Regressionsschätzungen aus dem *FAST* Ländersample finden daher keinen genauen Anknüpfungspunkt bei den Kreisdaten. Ein Nachteil der angewandten Steuerübertragung ist zweifellos die implizite Annahme strukturell ähnlicher Steuerfälle und Steuergestaltungsspielräume im betrachteten Bundesland. Weiterhin liegt in *Regiostat* lediglich die veranlagte Steuerzahlung vor, während aus der Simulation die Änderung der tariflichen Steuer ermittelt wurde. Die Unterschiede sind im 1998 *FAST* Datensatz allerdings nur marginal und regionsunabhängig, sodass die synonyme Verwendung der Größen keine signifikanten Verwerfungen verursacht.

ten die Bandbreiten der Steuerersparnis pro Fall der jeweiligen Klasse auf. Es wird bereits deutlich, dass sich nicht nur die jeweiligen Anteile an den Klassen regional unterscheiden, sondern auch die Struktur des Einkommens ist unterschiedlich. Infolge der Reform weisen die einzelnen Bundesländer daher trotz ähnlicher Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte verschiedene Entlastungen auf.

Tab. 3: Entlastungsunterschiede der Steuerreform zwischen den Bundesländern

Gesamtbetrag der Einkünfte von ... bis unter ... EUR	Klasse	Einzelveranlagung		Zusammenveranlagung		Quote der Zusammenveranlagten	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max
0	1	-0,87	11,00	2,10	25,11	22,49	37,57
1 – 2.500	2	0,45	1,86	0,11	2,60	17,94	28,13
2.500 – 5.000	3	5,41	16,76	3,23	9,88	22,09	34,55
5.000 – 7.500	4	8,88	31,06	5,58	16,28	23,94	30,66
7.500 – 10.000	5	96,83	131,58	16,12	35,40	25,75	33,15
10.000 – 12.500	6	257,97	286,15	31,33	74,11	26,19	35,74
12.500 – 15.000	7	382,36	418,35	56,78	137,89	30,23	46,23
15.000 – 20.000	8	531,52	605,52	239,63	315,69	31,71	58,30
20.000 – 25.000	9	617,84	775,69	630,22	704,13	39,23	79,02
25.000 – 37.500	10	695,27	888,23	1.116,62	1.174,32	58,06	91,39
37.500 – 50.000	11	928,70	1.057,77	1.568,93	1.608,85	78,84	94,86
50.000 – 125.000	12	2.307,92	2.709,12	2.045,90	2.139,35	79,62	90,42
125.000 – 137.533	13a	7.975,30	10.839,57	4.779,56	6.014,11	76,54	86,49

Mit der Klasse 13b kann aufgrund der bereits vorstehend problematisierten Anonymisierungsstufe nicht analog verfahren werden. Stattdessen wird die Steuerentlastung der Gesamtklasse auf die Steuerzahlung im Jahre 1998 bezogen und die Quote auf alle Kreise angewandt. Für die westdeutschen Regionen ergibt sich eine relative Entlastung von 15,9% und 17,4% für die ostdeutschen Regionen und die Steuerzahlung von 1998 wird um 30,4% bzw. 31,2% fortgeschrieben. Die pauschale Handhabung der Entlastung gerade in dieser höchsten Klasse ist zwar nicht befriedigend, allerdings weisen verschiedene Stichprobenziehungen aus der jeweiligen Grundgesamtheit akzeptable Abweichungen auf.[28]

[28] Aus den Regionen Ost und West wurden jeweils 50 Zufallsstichproben unterschiedlicher Breite, Reihenfolge und Gewichtung gezogen. Als Mittelwerte für die Proben wurden dabei ähnliche Quoten von 15,8% / 17,8% und 30,3% / 31,3% errechnet. Die Standardabweichungen betrugen 0,92/1,64 sowie 1,37/2,14, sodass die Verwendung einheitlicher Sätze keine gravierenden Fehler aufweisen sollte.

4.2 Regionale Auswirkungen der Steuerreform

Die Auswirkungen der Steuerreform auf die Bundesländer können bis einschließlich Klasse 13a direkt aus den gewichteten Fallzahlen von *FAST* entnommen werden. Wie die Werte in Tabelle 4 belegen, sind die regionalen Effekte der Reform bereits auf dieser hohen Gliederungsebene sehr unterschiedlich.[29]

Tab. 4: Steuerentlastung auf Ebene der Bundesländer

	GdE pro Fall inkl. 13a	veranl. Steuer pro Fall inkl. 13a	Steuersatz in %	Entlastung pro Fall inkl. 13a	Entlastung in % inkl. 13a	Entlastung in % inkl. 13b
Schleswig-Holstein	28.791,28	4.694,72	16,31	884,51	15,09	14,33
Hamburg	28.590,40	5.264,11	18,41	878,27	13,47	12,95
Niedersachsen	27.383,76	4.343,17	15,86	852,47	15,67	14,82
Bremen	26.939,71	4.493,34	16,68	816,51	14,74	13,89
Nordrhein-Westfalen	29.112,53	4.835,40	16,61	910,01	15,10	14,27
Hessen	29.575,67	5.072,37	17,15	914,98	14,36	13,77
Rheinland-Pfalz	27.968,94	4.438,31	15,87	865,49	15,51	14,80
Baden-Württemberg	28.969,91	4.830,80	16,68	889,54	14,57	13,89
Bayern	28.347,86	4.609,25	16,26	875,64	14,98	14,18
Saarland	28.232,41	4.357,27	15,43	886,07	16,35	15,36
Berlin	27.938,38	4.928,44	17,64	853,11	13,92	13,77
Brandenburg	24.101,02	3.360,91	13,95	725,89	17,16	16,76
Mecklenburg-Vorpommern	22.606,23	2.942,64	13,02	680,38	18,15	17,64
Sachsen	21.763,29	2.798,71	12,86	647,02	18,12	17,69
Sachsen-Anhalt	22.306,24	2.875,86	12,89	671,07	18,45	17,99
Thüringen	21.711,41	2.671,81	12,31	649,15	18,99	18,49
Deutschland	27.663,07	4.456,19	16,11	853,38	15,24	14,45

Entsprechend den interpersonalen Verteilungswirkungen profitieren die Regionen mit einem niedrigen Durchschnittseinkommen relativ am stärksten von der reduzierten Steuerzahlung – die erhöhten Freibeträge und der reduzierte Eingangssteuersatz zeigen auch regional ihre Wirkung. Größte Gewinner sind deshalb die neuen Bundesländer, angeführt von Thüringen mit einer relativen Steuerentlastung von ca. 19 % (bzw. 650 Euro pro Fall) gegenüber einem unveränderten Steuerrecht im Jahre 2005. Die geringsten Entlastungen

[29] Die Entlastungswirkungen ergeben sich jeweils in Bezug auf die prognostizierten Steuerzahlungen bei unverändertem Recht im Jahre 2005.

weisen bedingt durch die höhere Anzahl an Einzelveranlagten[30] die Stadtstaaten Hamburg (13,5 %) und Berlin (13,9 %) auf. Es folgen die wirtschaftlich starken Bundesländer Hessen (14,4 %), Baden-Württemberg (14,6 %) und Bayern (15,0 %). Eine geringe Entlastung ist ebenfalls in Schleswig Holstein zu verzeichnen, dessen Kreise um Hamburg von den Pendlerverflechtungen profitieren. Gleiches gilt für den „Speckgürtel" um Berlin, der Brandenburg hohe Steuerzahlungen beschert und zu dem stärksten der neuen Länder macht.

Durch die anteilige Zurechnung der Entlastung von Klasse 13b ändert sich diese Rangfolge nicht wesentlich. In den neuen Bundesländern reduzierte sich die Entlastungsquote jeweils um ca. einen halben Prozentpunkt und in den alten Bundesländern durch die stärkere Besetzung dieser Klasse um einen dreiviertel Prozentpunkt. Der größte Unterschied ist mit einem Prozentpunkt im Saarland zu verzeichnen, was insbesondere durch die sehr hohen Einkommen im Kreis St. Wendel (GdE/Fall 762.000 Euro, Steuer je Fall 315.000 Euro) in dem kleinen Bundesland verursacht wird.

Die gleichen Zusammenhänge ergeben sich bei der Übertragung der Entlastungen auf die Kreise, wobei die Spannweite der Ergebnisse wesentlich vergrößert ist. Bei der Auswertung lassen sich entsprechend der Struktur der Kreise vier Regionstypen bilden: Wegen der Wirtschaftskraft zum einen die Ost-West-Trennung und wegen der Familienstruktur ferner eine Stadt-Land-Unterscheidung. Tabelle 5 stellt jeweils die fünf am stärksten und schwächsten entlasteten Regionen der vier Kategorien dar und Abbildung 6 im Anhang visualisiert die unterschiedliche regionale Entlastungswirkung eindrucksvoll auf einer Deutschlandkarte.

Die höchsten Entlastungen bei der Steuerzahlung sind in den strukturschwachen ländlichen Regionen der neuen Bundesländer zu verzeichnen. Die Spitzenreiter Eichsfeld (20,5 %), Mittlerer Erzgebirgskreis (20,4 %) und Annaberg (20,4 %) sparen infolge der Reformmaßnahmen über ein Fünftel ihrer Steuerzahlung ein und selbst in den relativ wohlhabenden Regionen um Berlin liegt die Quote um 16 %. Die kreisfreien Städte im Osten werden im Durchschnitt um diesen Betrag entlastet (liegt exakt mit 16,3 % leicht darüber), während im Westen keine Stadt dieses Minimum erreicht. Angeführt von den kleineren Städten Plauen (17,5 %) und Görlitz (17,2 %) beträgt die Spannweite im Osten bis zu den Landeshauptstädten Potsdam (14,9 %) und Dresden (15,4 %) ca. 2,6 Prozentpunkte.

Eine ähnliche Streubreite liegt im alten Bundesgebiet vor (Städte 2,8 %-Punkte und Landkreise 4,7 %-Punkte), allerdings auf einem deutlich reduziertem Niveau. Die geringsten relativen Entlastungen verspüren die wirtschaftlichen Zentren München (12.9 %), Hamburg, Frankfurt a.M. und Stuttgart (jeweils 13,0 %) samt den angrenzenden Landkreisen (gleichfalls um die 13 %). Die Obergrenze markieren die Städte Hamm (15,6 %), Wilhelmshaven (15,5 %) bzw. Hof (15,2 %) und bei den Landkreisen reduziert sich für die peripheren Regionen Wittmund (17,3 %), Leer (17,0 %) und Regen (16,9 %) am stärksten die Steuerlast.

[30] Die Zusammenveranlagten profitieren von der Steuerreduzierung im unteren Einkommensbereich doppelt, sodass die Ersparnis bei ähnlichen Einkommen pro Veranlagungsfall wesentlich höher ist. Die Quote der Zusammenveranlagten beträgt in Hamburg 41,4 % und in Berlin 43,2 %, während es im Bundesdurchschnitt 51,3 % sind.

Tab. 5: Kreise mit der höchsten und niedrigsten Steuerreduzierung

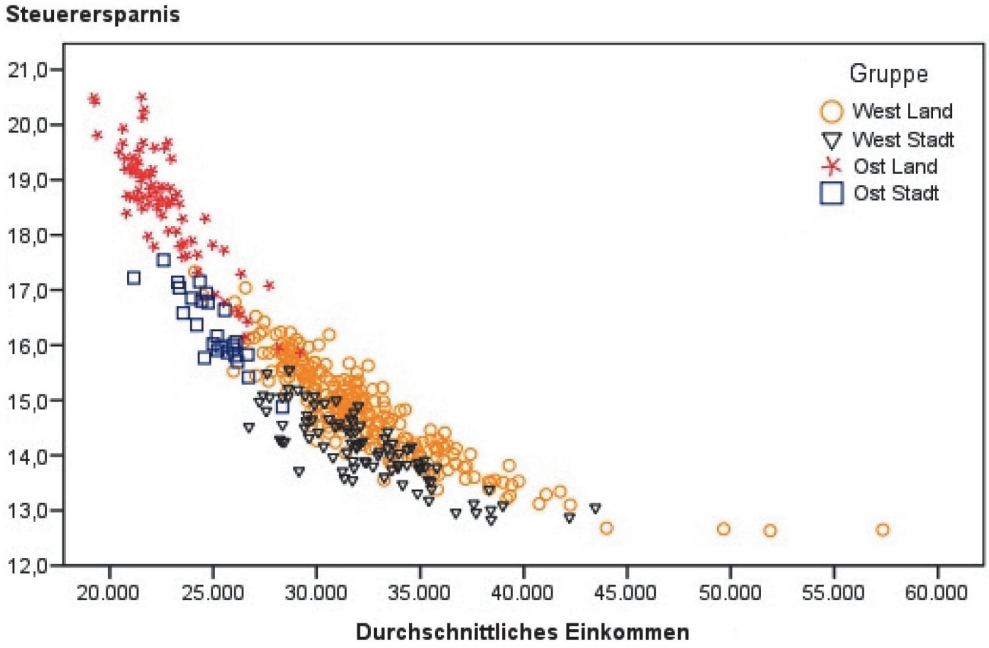
Rang	West				Ost			
	Stadt		Landkreis		Stadt		Landkreis	
1	Hamm	15,6	Wittmund	17,3	Plauen	17,5	Eichsfeld	20,5
2	Wilhelmshaven	15,5	Leer	17,0	Görlitz	17,2	Mittleres Erzgebirge	20,4
3	Hof	15,2	Regen	16,9	Eisenach	17,2	Annaberg	20,4
4	Herne	15,2	Freyung-Grafenau	16,8	Gera	17,1	Hildburghausen	20,3
5	Neumünster	15,1	Tirschenreuth	16,6	Zwickau	17,0	Saale-Orla-Kreis	20,1
Ø		14,1		14,8		16,3		18,6
n-4	Stuttgart	13,0	Ebersberg	13,1	Erfurt	15,8	Havelland	16,5
n-3	Frankfurt	13,0	Main-Taunus	12,7	Leipzig	15,8	Dahme-Spreewald	16,4
n-2	Hamburg	13,0	München	12,7	Cottbus	15,7	Barnim	16,1
n-1	Heidelberg	12,9	Starnberg	12,6	Dresden	15,4	Oberhavel	15,9
n	München	12,8	Hochtaunuskreis	12,6	Potsdam	14,9	Potsdam-Mittelmark	15,9

Anmerkung: Die Entlastungswirkungen sind in Prozent angegeben und jeweils in Bezug auf die prognostizierten Steuerzahlungen bei unverändertem Recht im Jahre 2005 berechnet

Den negativen Zusammenhang zwischen der Wirtschaftkraft einer Region (approximiert über das durchschnittliche Einkommen) und der erzielten Steuereinsparung verdeutlicht Abbildung 3. Ferner wird der strukturelle Unterschied zwischen den Regionstypen ersichtlich. In Ostdeutschland sind die Städte wirtschaftlich wesentlich stärker als die Landkreise und generieren ein um 10 % höheres Durchschnittseinkommen (24.960 Euro zu 22.640 Euro). In Westdeutschland unterscheiden sich die Einkommen pro Veranlagungsfall hingegen nur geringfügig (Landkreise 32.255 Euro und Städte 32.384 Euro) und lediglich die größere Bandbreite bei den Landkreisen ist auffällig. Die Unterschiede in den Entlastungswirkungen zwischen Stadt und Land resultieren hier insbesondere aus der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur. In beiden Teilen Deutschlands überwiegen in den Städten die einzelveranlagten Fälle (West 52,4 % und Ost 51,0 %) mit einer entsprechend geringeren Entlastung. In den Landkreisen unterliegen hingegen 53,2 % der Fälle in den alten und sogar 55,8 % der Fälle in den neuen Bundesländern der gemeinsamen Veranlagung.[31]

[31] Der sehr hohe Anteil an Einzelveranlagten in Heidelberg von 56,8 % ist neben dem hohen Einkommen mitverantwortlich für die geringe Steuerentlastung der Region und Platzierung in Tabelle 5.

Abb. 3: Steuerersparnis in Abhängigkeit des Durchschnittseinkommens



Für die regionale Analyse der Steuerreform sind allerdings weniger die veränderte Finanzierungsstruktur des Steuersystems und die unterschiedlichen Entlastungen in den einzelnen Regionen entscheidend, sondern die Wirkung auf die regionale Kaufkraft. Die vorstehende Analyse eines reduzierten Steuerabflusses aus der Region bildet somit lediglich den ersten Schritt ab und die Bewertung der Steuerentlastung mit dem verfügbaren Einkommen in der Region muss folgen. Diese Daten liegen für das Basisjahr 1998 in *Regiostat* auf Kreisebene vor. Für den intertemporalen Vergleich werden die im Jahre 2005 realisierten Entlastungen in Euro mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes für diesen Zeitraum deflationiert.[32]

Wie nachstehende Tabelle 6 und Abbildung 7 im Anhang aufzeigen, ergibt sich in Bezug auf das Wachstum des Einkommens fast eine vollständige Umkehrung der zuvor dargestellten Entlastungsreihenfolge. Die größten Profiteure der Steuerreform befinden sich in wirtschaftlich erfolgreichen Gebieten, während in den peripheren Regionen die Einkommenserhöhung nicht einmal halb so hoch ausfällt. Angeführt wird die Liste der Gewinner von den beiden wohlhabenden Landkreisen Hochtaunuskreis (3,5 %) und Starnberg (3,4 %), die bevorzugten Wohnorte der Boomregionen Frankfurt und München.

[32] Die Verwendung der Zahlen aus dem Jahr 2005 würde wegen der unterschiedlichen Entwicklung der Regionen in dieser Zeit, und insbesondere der anhaltenden Migration aus den neuen Ländern, die Ergebnisse sehr verzerren. Eine isolierte Aussage, welcher Effekt von der Steuerreform ausgeht, wäre daher nicht möglich. Der BIP Deflator für den Zeitraum von 1998 bis 2005 beträgt 87,7. Vgl. Statistisches Bundesamt 2007: Kapitel 24.

Mit einem Abstand von einem halben Prozentpunkt folgen die eigentlichen Wirtschaftsstandorte in diesen Regionen, Landkreis und Stadt München mit 3,0 % bzw. 2,8 %, Main-Taunus-Kreis mit 3,0 %, Wiesbaden mit 2,7 %, Offenbach mit 2,8 % und Frankfurt a. M. mit 2,6 %. In den alten Bundesländern beträgt die durchschnittliche Kaufkrafterhöhung aufgrund der Steuerreform 2,2 % und unterscheidet sich kaum zwischen den Landkreisen und Städten. In den neunen Bundesländer liegt die Wirkung in den Städten aufgrund des höheren Durchschnittseinkommens mit 1,6 % indes über dem der Landkreise von 1,5 %. Die wirtschaftliche Stärke spiegelt sich auch für diese Regionen in der jeweiligen Rangfolge der Wachstumsraten wieder.

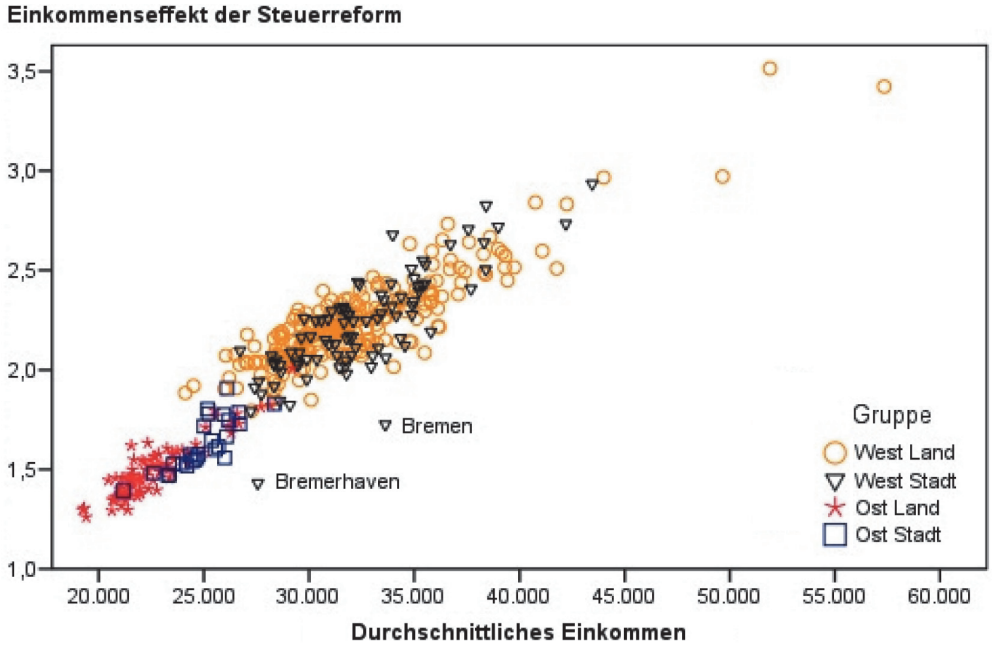
Tab. 6: Kreise mit der höchsten und niedrigsten Einkommenssteigerung

Rang	West				Ost			
	Stadt		Landkreis		Stadt		Landkreis	
1	Baden-Baden	2,93	Hochtaunus	3,51	Neubranden-burg	1,91	Potsdam-Mittelmark	2,00
2	München	2,83	Starnberg	3,42	Potsdam	1,83	Oberhavel	1,82
3	Heidelberg	2,73	München	2,97	Weimar	1,80	Bad Doberan	1,81
4	Düsseldorf	2,72	Main-Taunus	2,97	Schwerin	1,79	Ohrekreis	1,79
5	Wiesbaden	2,71	Offenbach	2,84	Jena	1,78	Barmin	1,78
Ø		2,22		2,24		1,63		1,50
n-4	Hof	1,84	Wittmund	1,88	Chemnitz	1,52	Annaberg	1,32
n-3	Herne	1,82	Osterode a. H.	1,85	Plauen	1,48	Mansfelder Land	1,31
n-2	Pirmasens	1,79	Neunkirchen	1,85	Zwickau	1,47	Mittleres Ergebirge	1,30
n-1	Bremen	1,72	Bitburg-Prüm	1,84	Gera	1,47	Aue-Schwarzenberg	1,29
n	Bremerhaven	1,43	Lüchow-Dannenberg	1,79	Görlitz	1,39	Löbau-Zittau	1,26

Anmerkung: Die Einkommenserhöhung ist in Prozent angegeben und jeweils in Bezug auf die deflationierte Steuerersparnis gegenüber unverändertem Recht berechnet.

Abbildung 4 illustriert den Zusammenhang der Einkommenserhöhung im Verhältnis zu den Durchschnittseinkommen anschaulich und die lineare Verknüpfung der beiden Größen wird deutlich: Je höher das durchschnittliche Einkommen in der Region, umso höher auch die Steigerung des verfügbaren Einkommens und damit der lokalen Kaufkraft.

Abb. 4: Einkommenserhöhung in Abhängigkeit des Durchschnittseinkommens



Die überdurchschnittliche Senkung der Steuerzahlung in den wirtschaftlich rückständigen Kreisen mit einem niedrigen Einkommen kann also nicht den Mengeneffekt in den prosperierenden Regionen kompensieren. Neben der nominell höheren Ersparnis pro Fall unterliegt in den wirtschaftlich starken Kreisen auch ein größerer Anteil des Haushaltseinkommens der Besteuerung, welcher durch die Reform entlastet wird. Die höheren Transfereinkommen in den peripheren Regionen bleiben hingegen nominell unverändert, sodass die Steuerreform nur eine geringere Bemessungsgrundlage des verfügbaren Einkommens erreicht.

Welchen Einfluss die Transferleistungen auf den Gesamteffekt ausüben, ist sehr gut an den beiden Ausreißern der Grafik zu erkennen. Bremen liegt mit einem durchschnittlichen Einkommen von 33.624 Euro leicht über den Durchschnittswerten der Kreise und Städte in Westdeutschland (ca. 32.300 Euro). Das verfügbare Einkommen liegt allerdings 81 % über dem steuerlich erfassten Wert des Gesamtbetrags der Einkünfte und in Bremerhaven ist der Aufschlag mit 110 % sogar der höchste in Deutschland. In den angrenzenden Regionen beträgt die Quote unter 50 %, während in den Zentrumsregionen der Unterschied bei 20 % liegt.

5 Fazit und Schlussfolgerungen

Die regressive Entlastungswirkung der Einkommensteuerreform 2000 lässt sich auch in den Kreisdaten wiederfinden. Die wirtschaftlich erfolgreichen Zentren mit einem hohen durchschnittlichen Einkommen konnten den höchsten Zuwachs an regionaler Kaufkraft verzeichnen. Die peripheren Regionen mit einer schwachen Wirtschaftsstruktur wurden zwar bei ihrer Steuerzahlung relativ stärker entlastet, aufgrund des geringeren Gewichtes für das verfügbare Einkommen war der Gesamteffekt allerdings nur unterdurchschnittlich. In der relativen Entwicklung untereinander haben sich die Wachstumsaussichten der ohnehin prosperierenden Regionen daher weiter verbessert und die angestrebte Konvergenz behindert.

Neben diesen regionalen Wachstumsperspektiven hat die unterschiedliche Wirkung auch Konsequenzen für die monetären Zahlungsströme im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Infolge der Reform hat sich nämlich die Aufkommensergiebigkeit der Einkommensteuer zwischen den Regionen verschoben. Die einkommensstarken Bundesländer wurden weniger entlastet als die einkommensschwachen, sodass der relative Abstand gestiegen ist und die Nettozahler infolge der Reform einen höheren Beitrag zu leisten haben. Die einzige Ausnahme bildet hierbei Berlin, dessen Position sich durch die hohe Anzahl an Einzelveranlagten verschlechtert hat.

Die vorliegende Arbeit stellt in Richtung der regionalen Steuerwirkungslehre lediglich einen ersten Schritt in diesem jungen Forschungsfeld dar. Die durchgeführte Simulation basiert auf statischen Annahmen und blendet die Anpassungsreaktionen der Haushalte sowie die Migration der Arbeitnehmer, die in diesem Zeitraum stattgefunden hat, explizit aus. Weitere Forschungen zu den regionalen Wirkungen des Steuersystems und der Reformmaßnahmen sind unbedingt notwendig, um den Gesamteffekt für Deutschland hinreichend gut abzubilden und die Ergebnisse bei künftigen Reformen einbeziehen zu können. Denn mögen die regionalen Effekte auch lediglich Nebenwirkungen zu den eigentlichen Reformintentionen darstellen, so sind sie doch – wie auch in der Medizin – vollständig zu ermitteln, um eine gesunde Entwicklung des gesamten Organismus Volkswirtschaft sicherzustellen.

Literatur

Bach, S.; Buslei, H.; Rudolph, H. J.; Schulz, E.; Svindland, D. (2004): Aufkommens und Belastungswirkungen der Lohn- und Einkommensteuer 2003 bis 2005. Materialien des DIW, Nr. 38. Berlin.

Bach, S.; Schulz, E. (2003): Fortschreibungs- und Hochrechnungsrahmen für ein Einkommensteuer-Simulationsmodell. Materialien des DIW Berlin Nr. 26. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2000): Die Steuerreform 2000 im Überblick. Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (2004): Überblick der Tarifgeschichte seit 1958. Berlin.

Bönke, T.; Corneo, G. (2006): Was hätte man sonst machen können? Alternativszenarien zur rot-grünen Steuerreform. Schmollers Jahrbuch, Jahrgang 126, Heft 4, S. 489-519.

Dalezios, H. (2006): Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems – Theoretische Überlegungen zur Identifikation regionaler Unterschiede im Steueraufkommen und ihrer ökonomischen Determinanten. FÖV Discussion Papers Nr. 26. Speyer.

Haan, P.; Steiner, V. (2004): Distributional and Fiscal Effects of the German Tax Reform 2000 – A Behavioral Microsimulation Analysis. Diskussionspapier des DIW, Nr. 419. Berlin.

Färber, G. (2005): Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems. In: Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland – Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 224. Hannover.

Immervoll, H. (2000): The Impact of Inflation on Income Tax and Social Insurance Contributions in Europe. EUROMOD Working Paper Nr. 2/00.

Merz, J.; Hirschel, D.; Zwick M. (2005): Struktur und Verteilung hoher Einkommen – Mikroanalysen auf der Basis der Einkommensteuerstatistik, Beitrag zum zweiten Armuts- und Reichtumsbericht 2004 der Bundesregierung. Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung. Berlin.

Merz, J.; Vorgrimler, D.; Zwick, M. (2004): Faktisch anonymisierte Mikrodatenfile der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1998. Wirtschaft und Statistik, Heft 10, S. 1079-1091.

Merz, J.; Zwick, M. (2002): Verteilungswirkungen der Steuerreform 2000/2005 im Vergleich zum „Karlsruher Entwurf". Wirtschaft und Statistik, Heft 8, S. 729-740.

Statistisches Bundesamt (2007): Statistisches Jahrbuch 2007. Berlin.

Statistisches Bundesamt (2008): Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder. http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/regio-stat-katalog.pdf (15.01.2008).

Vorgrimler, D.; Zwick, M. (2004): Faktische Anonymisierung der Steuerstatistik (FAST) – Lohn- und Einkommensteuer 1998, Materialien zur faktisch Anonymisierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Forschungsdatenzentrum des Statistischen Bundesamtes. Berlin.

Zwick, M. (1998): Einzeldatenmaterial und Stichproben innerhalb der Steuerstatistiken. Wirtschaft und Statistik, Heft 7, S. 566–572.

Anhang

Abb. 5: Verteilung des Steueraufkommens pro Fall in Deutschland

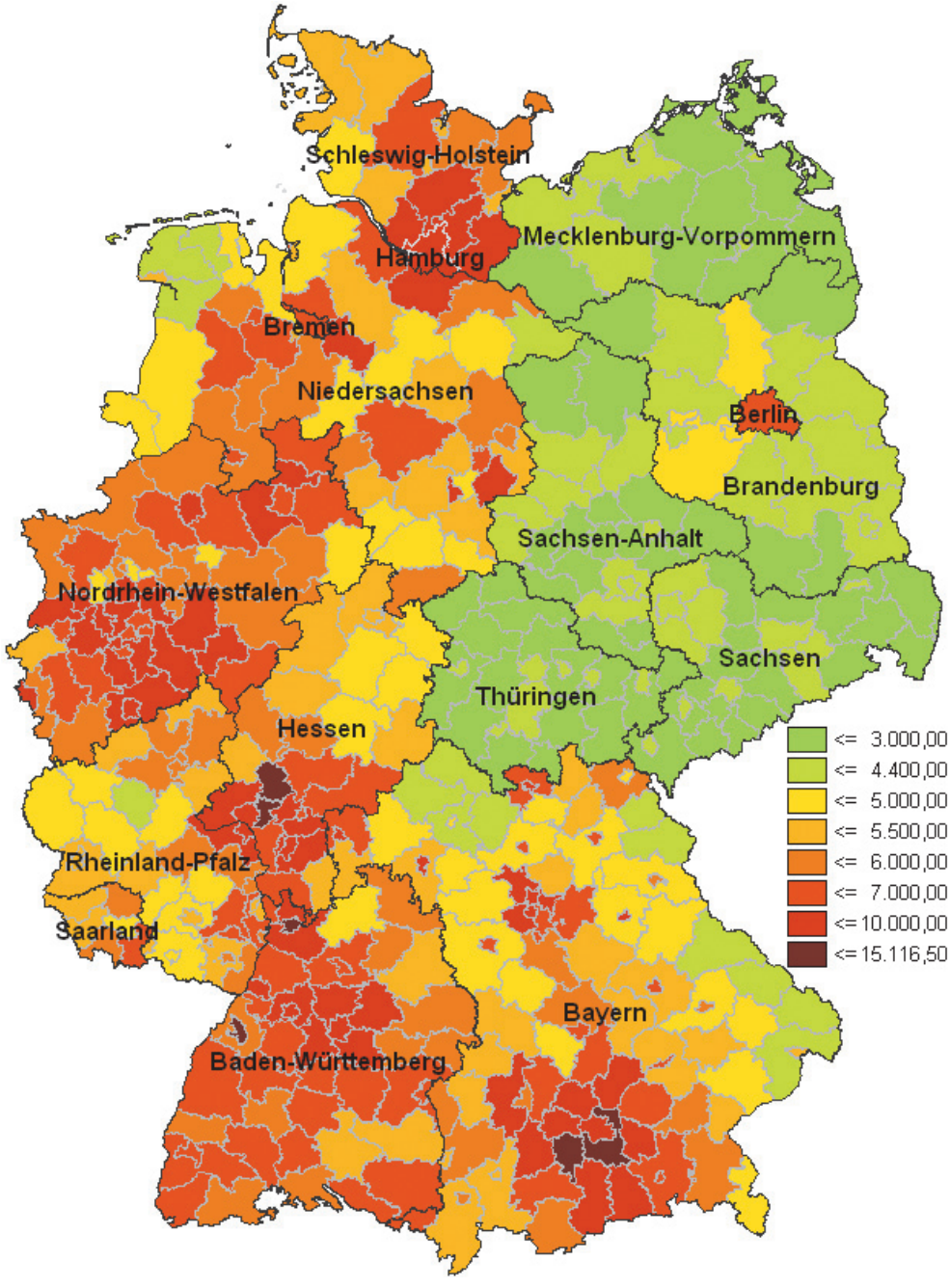


Abb. 6: Regionale Entlastung der Steuerzahlung durch die Einkommensteuerreform

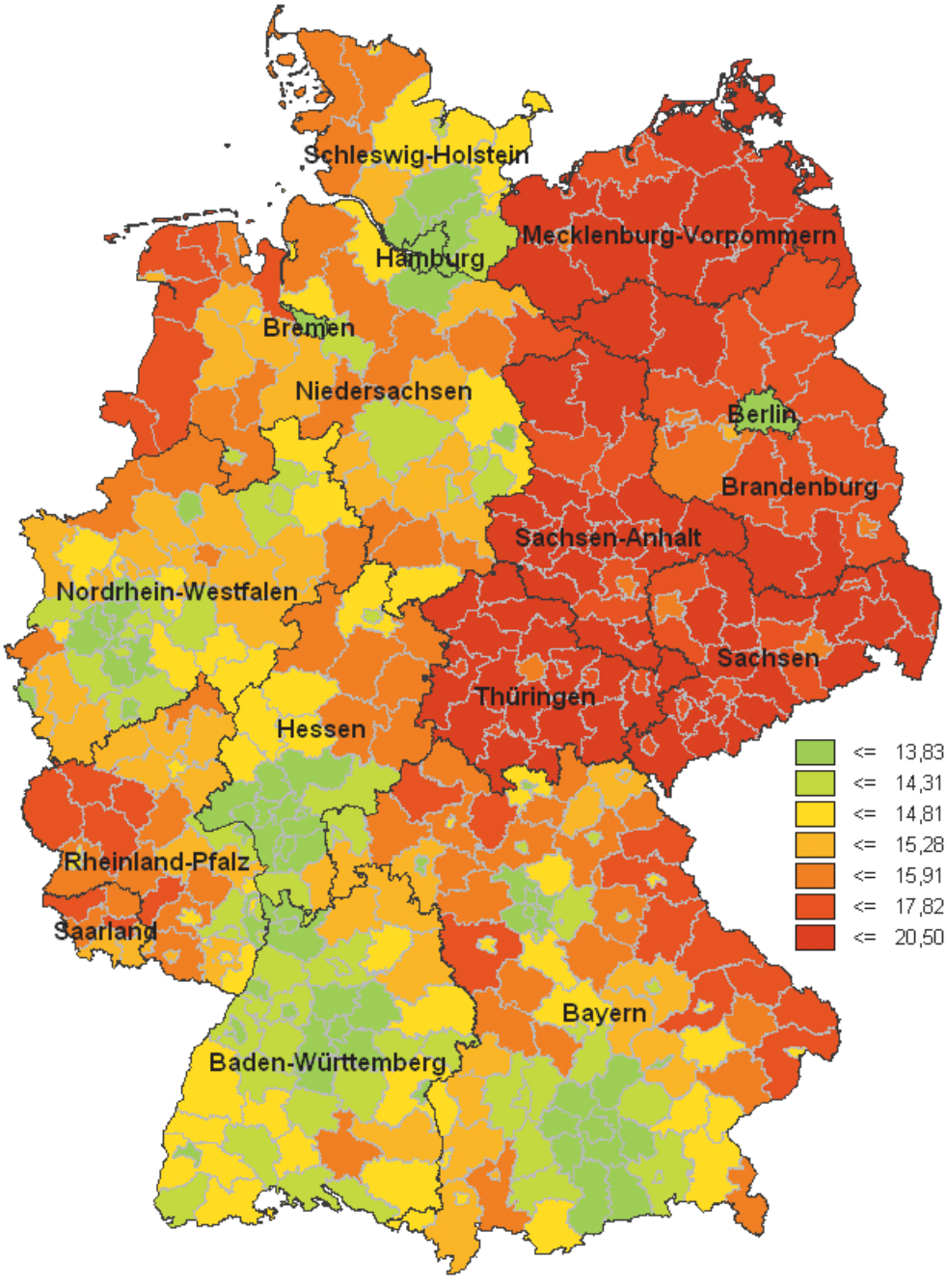
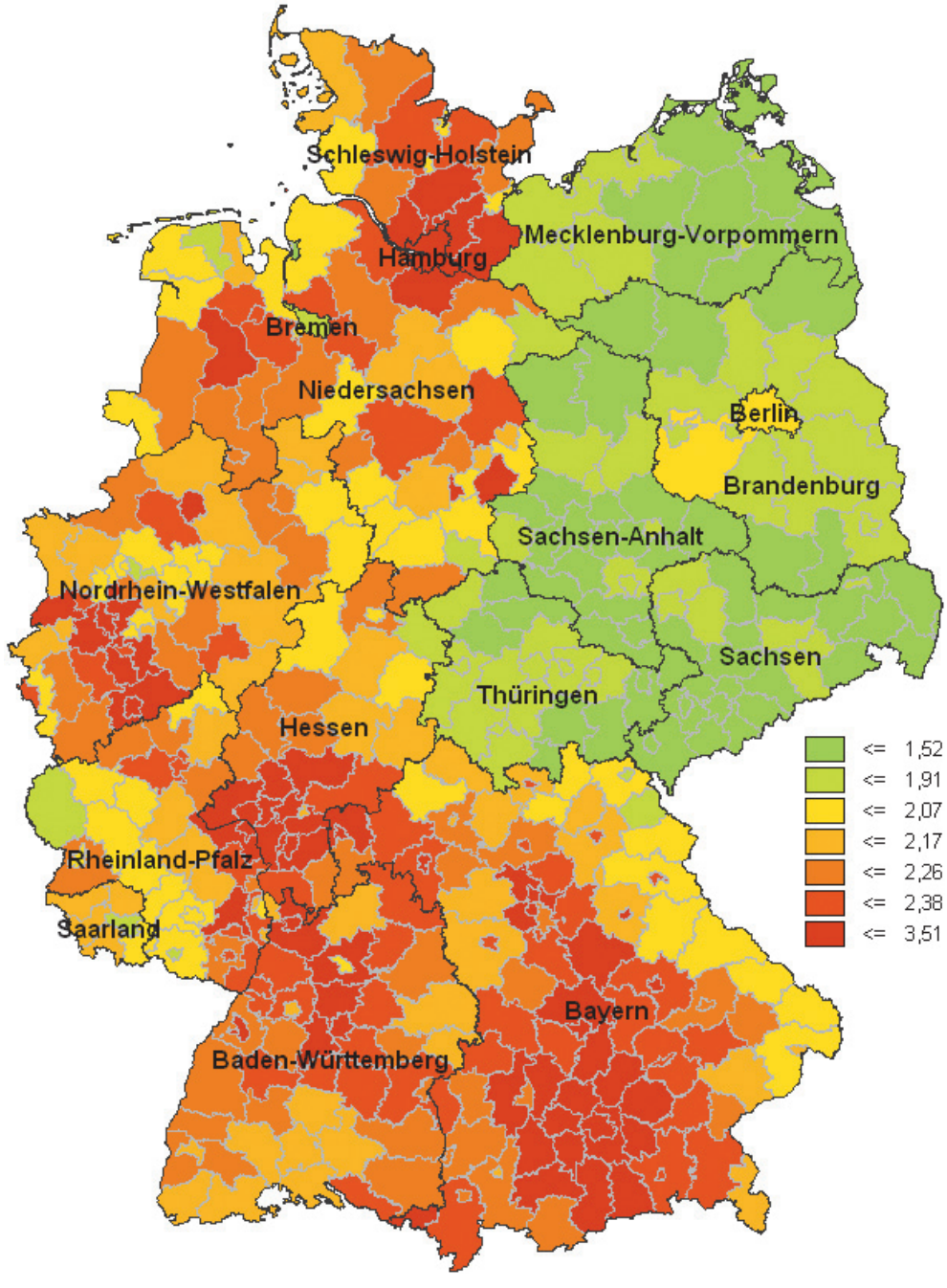


Abb. 7: Erhöhung des verfügbaren Einkommens durch die Einkommensteuerreform



Tab. 7: Regressionswerte der Schätzgleichungen

	GdE Kl. 13a	**Steuer Kl. 13a**	**ZV Quote Kl. 5**	**ZV Quote Kl. 6**	**ZV Quote Kl. 7**	**ZV Quote Kl. 8**	**ZV Quote Kl. 9**	**ZV Quote Kl. 10**	**ZV Quote Kl. 11**	**ZV Quote Kl. 12**	**ZV Quote Kl. 13a**
α Schätzer	83,007	71,359	0,423	0,588	0,814	0,999	1,200	1,775	2,301	1,937	1,384
t-Statistik	23,125	17,830	14,529	13,119	18,847	41,425	59,953	41,395	31,087	38,039	10,412
β_1 Schätzer	0,166*	0,406*	-10,130	-8,414	-8,607	-7,372	-6,893	-8,490	-8,861	-4,784	-0,506
t-Statistik	13,599	10,679	-4,789	-6,414	-11,398	-26,030	-38,133	-27,361	-20,483	-20,637	-3,606
β_2 Schätzer	-0,228	-0,330									3,147
t-Statistik	-17,111	-13,301									3,447
R^2_{adj}	0,996	0,993	0,578	0,715	0,890	0,977	0,989	0,979	0,963	0,964	0,944
F Wert	2.219,16	1.108,38	22,93	41,14	129,91	677,58	1.454,15	748,61	419,53	425,89	118,89

Anmerkung: * Der Schätzer ist mit dem 1.000-fachen Wert angegeben.

Tab. 8: Deckungsquote der regressierten Kreisdaten mit den realisierten Werten der Bundesländer

	GdE Kl. 13a	Steuer Kl. 13a	ZV Quote Kl. 5	ZV Quote Kl. 6	ZV Quote Kl. 7	ZV Quote Kl. 8	ZV Quote Kl. 9	ZV Quote Kl. 10	ZV Quote Kl. 11	ZV Quote Kl. 12	ZV Quote Kl. 13a
Schleswig-Holstein	97,5	95,5	103,8	104,5	100,4	102,3	100,8	98,8	98,9	101,2	99,9
Hamburg	98,8	99,5	91,5	92,8	100,5	98,6	106,6	104,8	100,1	98,4	95,7
Niedersachsen	96,2	94,9	106,0	111,3	104,8	102,6	101,7	99,5	99,6	100,7	100,4
Bremen	99,4	99,4	101,7	100,8	100,2	101,6	101,9	101,1	99,2	99,6	99,4
Nordrhein-Westfalen	96,9	97,0	102,1	105,9	101,3	100,8	102,8	99,2	100,1	100,7	100,9
Hessen	99,2	100,9	100,9	102,8	98,8	97,2	99,2	99,1	98,2	100,5	100,1
Rheinland-Pfalz	97,3	94,9	97,9	102,6	98,7	100,6	100,1	98,1	98,2	100,3	102,6
Baden-Württemberg	96,4	94,8	93,3	99,3	95,5	98,1	95,6	96,6	96,5	99,5	100,1
Bayern	98,3	96,4	90,9	92,2	96,0	97,5	94,4	94,6	96,2	98,3	99,5
Saarland	100,5	97,0	97,3	100,0	97,8	98,4	98,6	96,3	99,4	100,2	101,6
Berlin	103,9	107,4	101,3	95,1	100,9	98,2	103,3	106,4	106,4	101,0	98,5
Brandenburg	102,3	102,2	99,2	94,9	98,1	98,4	100,0	101,5	102,6	101,2	102,1
Mecklenburg-Vorpommern	98,6	98,5	102,8	97,1	101,5	101,2	101,0	101,6	100,5	99,2	101,9
Sachsen	98,1	97,4	100,4	96,7	100,8	99,6	101,4	102,4	102,0	100,2	103,3
Sachsen-Anhalt	100,7	102,9	113,1	102,7	105,1	102,6	101,4	102,6	102,6	99,7	101,3
Thüringen	101,4	100,5	103,4	96,8	99,2	97,6	102,0	100,0	99,7	98,9	104,0
Deutschland	98,0	97,4	99,3	100,4	99,6	99,5	99,8	98,6	98,9	100,0	100,5

Anmerkung: Der Anteilswert berechnet sich aus den realisierten Landeswerten im Verhältnis zur Summe der geschätzten Kreisdaten. Ein Wert von 100 gibt an, dass der erwartete Landeswert vollständig wiedergegeben wird. Werte darunter stellen eine Überschätzung in den Kreisdaten dar, d.h. es sind weniger Steuerfälle zusammen veranlagt, als der Regressionsansatz schätzt.

Für die weitere Verwendung der Ergebnisse wurden die geschätzten Kreisdaten um den entsprechenden Faktor der Fehlspezifikation korrigiert.

Bernd Reissert

Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung – Veränderungen durch „Hartz IV“?

Gliederung

1 Einführung
2 Wirkungen zentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe
3 Wirkungen dezentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: die Sozialhilfe und der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten
4 Effekte der „Hartz IV“-Reform?
Literatur

1 Einführung

Bis 2004 bestand das System der sozialen Sicherung von Erwerbslosen in Deutschland aus drei Teilsystemen: dem Arbeitslosengeld, der Arbeitslosenhilfe und (Teilen der) der Sozialhilfe. Zwei dieser Teilsysteme waren zentral finanziert (das Arbeitslosengeld durch das Beitragssystem der Bundesanstalt für Arbeit, die Arbeitslosenhilfe durch den Bundeshaushalt), die Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt dagegen dezentral (aus Mitteln der Kreise und kreisfreien Städte). Zum Jahresbeginn 2005 wurden im Zuge der „Hartz IV“-Reform die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende ersetzt, die zum weit überwiegenden Teil aus dem Bundeshaushalt und zu einem kleineren Teil aus den kommunalen Haushalten finanziert wird. Im neuen Teilsystem haben die Kommunen für die bisherigen arbeitslosen Sozialhilfeempfänger nur noch einen relativ kleinen Anteil der Kosten (vor allem ca. 70 % der Kosten der Unterkunft) zu tragen. Diesen selben Anteil haben sie jedoch nun auch für die bisherigen Arbeitslosenhilfeempfänger zu tragen (durch die sie vorher in der Regel nicht belastet waren).

Zentral finanzierte Systeme der Arbeitslosenunterstützung besitzen in der Regel regionale Umverteilungseffekte. In Regionen mit hoher Erwerbslosigkeit sind die Ausgaben für Unterstützungsleistungen üblicherweise hoch und die Einnahmen aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, aus denen die Leistungen finanziert werden, relativ gering, während in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit nur wenige Unterstützungszahlungen anfallen und dafür umso mehr Abgaben gezahlt werden. Zentralstaatlich finanzierte Leistungssysteme leiten damit typischerweise Ressourcen in diejenigen Regionen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind; sie kompensieren damit zumindest teilweise durch Arbeitslosigkeit verursachte regional konzentrierte Kaufkraftverluste und verhindern so tendenziell sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit.

Schon früh hat die Arbeitslosenforschung darauf hingewiesen, dass regional konzentrierte Arbeitslosigkeit sich durch regional konzentrierte Nachfrageausfälle selbst verstärken kann, wenn ein überregional organisiertes System der Arbeitslosenunterstützung fehlt (Jahoda et al. 1933). Und auch aus der Theorie der Arbeitslosenversicherung ist lange bekannt, dass Arbeitslosigkeitsrisiken nicht unabhängig voneinander sind, sondern Kettenreaktionen auslösen können. Um solche Kettenreaktionen auf lokaler oder regionaler Ebene zu verhindern oder zumindest zu begrenzen, wurden in Deutschland – ähnlich wie in anderen Ländern – zu Beginn des 20. Jahrhunderts zunächst zentralstaatliche Mitfinanzierungsregelungen für die kommunale Erwerbslosenfürsorge eingeführt und dann 1927 das zentralstaatlich organisierte und finanzierte System der Arbeitslosenversicherung eingerichtet (vgl. Alber 1982: 166-172; Preller 1949: 236-238, 276-282, 363-376; Wilke, Götz 1980: 13-19; Schmid et al. 1987: 111-119).

Die Verschmelzung eines zentral finanzierten Unterstützungssystems – der Arbeitslosenhilfe – und eines dezentral finanzierten Unterstützungssystems – der Sozialhilfe – zu einem mischfinanzierten, aber weit überwiegend vom Bund getragenen System – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – wirft die Frage auf, was sich durch die „Hartz IV“-Reform an den räumlichen Effekten der Leistungsvergabe und ihrer Finanzierung geändert hat. Dieser Frage geht der folgende Beitrag nach. Er stellt zunächst die räumlichen Effekte dar, die bei den beiden Vorläufersystemen – der Arbeitslosenhilfe (Abschnitt 2) und der Sozialhilfe (Abschnitt 3) – zu erkennen waren, und geht dann auf Effekte der Verschmelzung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ein (Abschnitt 4).

2 Wirkungen zentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe

Bereits in der Vergangenheit haben verschiedene Studien gezeigt, dass zentral finanzierte Teilsysteme der Arbeitslosenunterstützung außerordentlich wirksame Instrumente der regionalen Umverteilung sind (Reissert 1988a, 1988b, 1994; Steffen 2002; Blos 2006a, 2006b; Bruckmeier, Schwengler 2009). Seit den frühen 1990er Jahren wird in jedem Jahr allein durch das *beitragsfinanzierte Teilsystem des Arbeitslosengelds* zwischen den Bundesländern ein Mittelvolumen umverteilt, das etwa doppelt so groß ist wie das des Länderfinanzausgleichs.

Für die Diskussion um die Wirkungen von „Hartz IV“ sind aber nicht die räumlichen Wirkungen des beitragsfinanzierten Arbeitslosengelds, sondern die Effekte der *aus dem Bundeshaushalt finanzierten Arbeitslosenhilfe* von Interesse.

In den *1980er Jahren* hatte eine erste Untersuchung gezeigt, dass neben den regionalen Nettotransfers durch die beitragsfinanzierten Ausgaben der damaligen Bundesanstalt für Arbeit auch die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe erhebliche regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekte besaß (Reissert 1988a, 1988b). Allein durch die Arbeitslosenhilfe wurde danach zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken alljährlich ein Finanzvolumen von rund 1,8 Mrd. DM (0,9 Mrd. €) im Jahr umverteilt – kaum weniger als das Volumen des Länderfinanzausgleichs (vgl. Tabelle 1, Spalten 2 und 4). Ähnlich wie

bei den beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit entsprach auch bei der Arbeitslosenhilfe das Umverteilungsmuster weitgehend der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich sowie fast exakt (exakter noch als bei den Transfers durch die Bundesanstalt) den unterschiedlichen Arbeitsmarktproblemen (vgl. Tabelle 1, Spalten 2 bis 4).[1]

Die Untersuchung für die achtziger Jahre ließ auch erkennen, dass der regionale Umverteilungseffekt des aus dem Bundeshaushalt finanzierten Teilsystems der Arbeitslosenhilfe im Vergleich zum Ausgabevolumen sehr viel größer war als der regionale Umverteilungseffekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit. Obwohl die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe nur etwa ein Drittel so hoch waren wie die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, waren die jährlichen regionalen Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe mit 1,8 Mrd. DM (0,9 Mrd. €) kaum geringer als die der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (2,5 Mrd. DM, 1,3 Mrd. €; vgl. Tabelle 1). Gerade die Arbeitslosenhilfe wirkte also als regionaler Stabilisator, weil ihre Leistungen in weit überproportionalem Maße in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit flossen. Ausschlaggebend dafür war die Tatsache, dass Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit auch in besonderem Maße durch Langzeitarbeitslosigkeit belastet waren; die Arbeitslosenhilfe als Unterstützungsleistung für Langzeitarbeitslose kam deshalb dort in besonders hohem Maße zum Einsatz (Reissert 1988a).

Die im Folgenden dargestellten Untersuchungsergebnisse zeigen, welche Ausmaße der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe kurz vor der Abschaffung dieser Leistung besaß. In Tabelle 2 sind die Ausgaben des Bundeshaushalts für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 und die dafür aufgebrachten Einnahmen in den einzelnen Bundesländern einander gegenübergestellt. Die Spalten 1 und 2 der Tabelle zeigen, wie sich die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 auf die Bundesländer verteilt haben (vgl. BA 2002a: 181); die Spalten 3 und 4 zeigen, welche Anteile die einzelnen Bundesländer zu den dafür benötigten Einnahmen des Bundeshaushalts beigetragen haben. Bei der Regionalisierung der Einnahmen ist unterstellt, dass der Bundeshaushalt vollständig durch Steuern finanziert wird und dass die Beiträge der einzelnen Regionen (Bundesländer) zum Steueraufkommen des Bundes anteilig zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe verwendet werden.[2] Bei der regionalen Zurechnung der Steuereinnahmen des Bundes (also der Frage, welche Anteile die einzelnen Regionen zum Steueraufkommen des Bundes beitragen) folgt die Analyse dem Konzept der regionalen Traglast, d. h. sie unterscheidet danach,

[1] Wenn man in Tabelle 1 die regionalen Ausgabe-Einnahme-Salden der Arbeitslosenhilfe (Spalte 2) ins Verhältnis zu den Einwohnerzahlen der Landesarbeitsamtsbezirke setzt und dann den regionalen Arbeitslosenquoten (Spalte 3) gegenüberstellt, so ergibt sich zwischen beiden Größen ein Korrelationskoeffizient von 0,99. Der vergleichbare Koeffizient für die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt liegt mit 0,81 darunter (s.o.).

[2] Tatsächlich machen Steuern etwa 90% der regulären Einnahmen des Bundeshaushalts aus (BMF 2002: 240-241). Die wichtigsten anderen Einnahmen (Veräußerungen von Beteiligungen, Rückflüsse von Kapitaleinlagen und Darlehen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) verschließen sich einer Regionalisierung. Bei der Nettokreditaufnahme des Bundes kann unterstellt werden, dass sie von den einzelnen Regionen im gleichen Verhältnis zu tragen ist wie die Steuereinnahmen, da die Bundesschuld letztlich durch Steuereinnahmen zu tilgen ist (Fricke et al. 1987: 75, 122). Deshalb kann die Nettokreditaufnahme hier vernachlässigt werden.

ob einzelne Steuern unmittelbar von den Steuerzahlern getragen oder auf Konsumenten überwälzt werden, und rechnet die Steuereinnahmen denjenigen Regionen zu, wo sie von den einzelnen Wirtschaftssubjekten letztlich als Belastung getragen werden und bei ihnen „eine Einbuße an ökonomischer Entscheidungsfreiheit bewirken“ (Fricke et al. 1987: 70). Sie folgt damit dem finanzwissenschaftlichen Konzept der formalen regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme (Zimmermann, Stegmann 1981: 195-208; Junkernheinrich, Klemmer 1985: 22; Fricke et al. 1987: 70; Rüsch 1988: 131-136; Treuner et al. 1994: 78-79; Zimmermann 1995). Welche Überwälzungshypothesen für die verschiedenen Steuern auf der Grundlage der einschlägigen finanzwissenschaftlichen Literatur in die Analyse eingegangen sind und welche regionalen Zurechnungsmaßstäbe für die Steuereinnahmen des Bundes im Einzelnen verwendet worden sind, ist anderswo näher dargestellt (Reissert 2003a: Anhang, 2003b: 121-122).

Die Gegenüberstellung von regionalisierten Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe zeigt in Spalte 6 der Tabelle 2 einen erheblichen regionalen Umverteilungsprozess: Auf der Ebene der Bundesländer bewirkten die Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe im Jahr 2001 regionale Umschichtungen von knapp 8 Mrd. DM (4 Mrd. €). Allein durch die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung wurde damit zwischen den Bundesländern – wie aus Spalte 10 der Tabelle ersichtlich – ein Mittelvolumen umverteilt, das mehr als halb so groß war wie das Mittelvolumen, das gleichzeitig im horizontalen Finanzausgleich zwischen den Bundesländern bewegt wurde, und das etwa fünfmal so groß war wie in den achtziger Jahren (vgl. Tabelle 1). Im Vergleich zu dem regionalen Umverteilungseffekt, der durch die beitragsfinanzierten Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zwischen den Bundesländern entstand (rund 24 Mrd. DM, 12 Mrd. €; Reissert 2003a: 9), war der regionale Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe damit zwar wesentlich kleiner. Im Verhältnis zum jeweiligen Ausgabevolumen war der relative regionale Umverteilungseffekt der Arbeitslosenhilfe jedoch – wie bereits in den achtziger Jahren – größer als der entsprechende Effekt der beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit: Bei den beitragsfinanzierten Leistungen der Bundesanstalt wurden 2001 etwa 25 % des Ausgabevolumens zwischen den Bundesländern umverteilt, bei der Arbeitslosenhilfe dagegen über 30 % (vgl. Tabelle 2, Spalten 1 und 6, und Reissert 2003a: 9).

Wie Tabelle 2 in den Spalten 5 bis 8 zeigt, waren die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) sowie Bremen und das Saarland „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe, alle übrigen westdeutschen Länder waren „Nettozahler“. Dieses Umverteilungsmuster entsprach weitgehend der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich (Spalte 10), und es entsprach fast exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen: Die Länder mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (vgl. die Arbeitslosenquoten in Spalte 9) trugen (mit der quantitativ unbedeutenden Ausnahme des Saarlands) zur Kaufkraftstabilisierung in den Ländern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei.

Diese Übereinstimmung zwischen „Nettozahler“- bzw. „Nettoempfängerposition“ und Arbeitsmarktlage der einzelnen Regionen, die in einem Korrelationskoeffizienten von 0,99 zwischen den Spalten 8 und 9 der Tabelle zum Ausdruck kommt, wird an den Extremfällen besonders deutlich: Baden-Württemberg und Bayern, die Länder mit der

niedrigsten Arbeitslosigkeit, waren bei der Arbeitslosenhilfe die größten „Nettozahler“; sie trugen zusammen (ebenso wie beim Länderfinanzausgleich) mehr als die Hälfte zum regionalen Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe bei; von ihrem Finanzierungsbeitrag für die Arbeitslosenhilfe erhielten sie nur rund ein Drittel in Form von Leistungen „zurück“ (Spalte 5); der „Nettoabfluss“ machte in beiden Ländern knapp 0,4 % des regionalen Bruttoinlandsprodukts aus (Spalte 7). Sachsen-Anhalt, das Land mit der höchsten Arbeitslosigkeit, zählte demgegenüber zu den größten „Nettoempfängern“ der Arbeitslosenhilfe; hier waren die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe viermal so hoch wie der regionale Beitrag zu ihrer Finanzierung (Spalte 5); der „Nettozufluss“ machte 2 % des regionalen Bruttoinlandsprodukts aus (Spalte 7). Für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Brandenburg – Länder mit vergleichbar hoher Arbeitslosigkeit – galten ähnliche Größenordnungen. In allen ostdeutschen Ländern mit Ausnahme Berlins waren die „Nettozuflüsse“ über das System der Arbeitslosenhilfe ähnlich hoch wie die Leistungen, die sie durch den horizontalen Länderfinanzausgleich erhielten (Spalten 6 und 10). Die Arbeitslosenhilfe wirkte damit in Ostdeutschland als bedeutsamer regionaler Stabilisator.

Tab. 1: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung 1983–1987 (Durchschnittswerte je Jahr)

Landesarbeitsamtsbezirk	**Bundesanstalt für Arbeit:** **Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden** **Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-)**	**Arbeitslosenhilfe:** **Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden** **Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-)**	**Zum Vergleich:** **Arbeitslosen-quote**	**Zum Vergleich:** **Durchschnittliche jährliche Zahlungen im Länderfinanz–ausgleich**
	Mio. DM	Mio. DM	%	Mio. DM
	(1)	(2)	(3)	(4)
Schleswig-Holstein / Hamburg	+ 425,9	+ 244,5	11,3	+ 287,7
Niedersachsen / Bremen	+ 1.363,0	+ 637,5	11,9	+ 1.239,2
Nordrhein-Westfalen	+ 1,9	+ 711,0	10,8	+ 46,3
Hessen	- 594,3	- 311,8	7,1	- 723,2
Rheinland-Pfalz / Saarland	+ 306,3	+ 106,7	9,4	+ 695,2
Baden-Württemberg	- 1.554,5	- 849,0	5,4	- 1.595,8
Nordbayern	+ 405,6	- 157,5	8,4	+ 50,4
Südbayern	- 298,3	- 452,7	6,7	
Berlin	- 55,6	+ 71,1	10,3	
Bund			9,1	
Umverteilungsvolumen	2.502,7	1.770,9		2.318,9

Quelle: Reissert 1988a: 24, 28

Tab. 2: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 2001

Land	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe		Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe		Verhältnis Ausgaben : Steueraufkommen (1) : (3)	Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-) (1) – (3)			Zum Vergleich: Arbeitslosenquote	Zum Vergleich: Zahlungen im Länderfinanzausgleich
	Mio. DM	%	Mio. DM	%		Mio. DM	in % des regionalen BIP	DM je Einwohner	%	Mio. DM
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Schleswig-Holstein	711	2,8	816	3,3	0,87	-105	(-) 0,09	-38	9,4	+115
Hamburg	478	1,9	659	2,6	0,73	-181	(-) 0,13	-105	9,3	-520
Mecklenburg-Vorpommern	1.272	5,1	375	1,5	3,39	+897	1,58	+505	19,6	+853
Niedersachsen	2.096	8,4	2.284	9,1	0,92	-188	(-) 0,05	-24	10,0	1.866
Bremen	387	1,5	227	0,9	1,71	+160	0,37	+242	13,6	+786
Nordrhein-Westfalen	5.036	20,2	5.922	23,7	0,85	-886	(-) 0,10	-49	9,6	-526
Hessen	1.119	4,5	2.105	8,4	0,53	-986	(-) 0,27	-162	7,4	-5.128
Rheinland-Pfalz	721	2,9	1.176	4,7	0,61	-455	(-) 0,25	-113	7,6	+452
Saarland	335	1,3	302	1,2	1,11	+34	0,07	+31	9,8	+286
Baden-Württemberg	1.263	5,1	3.540	14,2	0,36	-2.277	(-) 0,38	-216	5,5	-4.170
Bayern	1.293	5,2	4.042	16,2	0,32	-2.749	(-) 0,39	-225	6,0	-4.494
Berlin	2.088	8,4	929	3,7	2,25	+1.159	0,78	+343	17,9	+5.191
Brandenburg	1.754	7,0	580	2,3	3,03	+1.174	1,42	+451	18,8	+978
Sachsen-Anhalt	2.208	8,8	554	2,2	3,99	+1.654	2,00	+632	20,9	+1.164
Thüringen	1.358	5,4	522	2,1	2,60	+836	1,07	+344	16,5	+1.125
Sachsen	2.873	11,5	959	3,8	3,00	+1.914	1,32	+432	19,0	+2.026
Westdeutschland[a]	13.439	53,8	21.072	84,3	0,64	-7.633	(-) 0,22	-117	7,9	-11.335
Ostdeutschland[a]	11.552	46,2	3.918	15,7	2,95	+7.633	1,29	+443	18,8	+11.335
Deutschland	24.990	100,0	24.990	100,0	1,00	0			10,3	0
Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern						7.827				14.841

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

Tab. 3: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung im Zeitablauf 1991–2001

Jahr	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe	Umverteilungsvolumen der Arbeitslosenhilfe zwischen Bundesländern	Nettotransfer der Arbeitslosenhilfe von West- nach Ostdeutschland[a]		Zum Vergleich: Umverteilungsvolumen des Länderfinanzausgleichs	Zum Vergleich: Nettotransfer von West- nach Ostdeutschland durch Länderfinanzausgleich	„Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe: Bundesländer[b]
	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM	in % des ostdeutschen BIP	Mrd. DM	Mrd. DM	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1991	7,2	1,9	-0,03	(-) 0,01	-	-	HB,SL,BE,SH,HH,NS,NW
1992	9,1	2,1	0,9	0,23	-	-	MV,HB,SL,BE,BB,SA,TH,SN, HH,NW,NS,SH
1993	14,0	3,1	2,4	0,51	-	-	MV,SA,BE,TH,HB,BB,SN,SL, NW,HH,NS
1994	17,4	3,6	3,2	0,61	-	-	MV,SA,BB,TH,SN,HB,BE,SL, NW,HH,NS
1995	20,5	4,1	3,4	0,63	11,2	9,8	SA,MV,TH,BB,SN,HB,BE,SL, NS,NW,HH
1996	24,2	4,8	4,1	0,74	12,2	10,6	SA,MV,BB,TH,SN,HB,BE,SL, NS,NW
1997	28,0	5,6	5,2	0,91	12,0	10,5	SA,MV,BB,TH,SN,HB,BE,SL, NS
1998	30,4	7,0	6,6	1,16	13,5	11,2	SA,MV,TH,BB,SN,BE,HB,SL
1999	30,5	7,5	7,1	1,23	14,6	12,1	SA,MV,SN,BB,TH,BE,HB,SL
2000	25,7	7,5	7,2	1,24	16,2	12,7	SA,MV,BB,SN,TH,BE,HB,SL
2001	25,0	7,8	7,6	1,29	14,8	11,3	SA,MV,BB,SN,TH,BE,HB,SL
Summe 1991-2001[c]	232,0	51,4	47,7	0,84	94,4	78,1	SA,MV,BB,TH,SN,BE,HB,SL, NS

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

b) Bundesländer geordnet nach der Höhe des Nettozuflusses in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

c) Die Werte für den Gesamtzeitraum in Spalte 2 und (in sehr geringem Umfang) in Spalte 5 entsprechen nicht genau den Spaltensummen, da einige Bundesländer im Zeitablauf von „Nettozahlern“ zu „Nettoempfängern“ geworden sind oder umgekehrt (vgl. Spalte 7); entsprechende Effekte sind hier im Zeitablauf saldiert.

Tab. 4: Regionale Umverteilungseffekte der Arbeitslosenhilfe und ihrer Finanzierung 1991–2001

Land	Ausgaben für Arbeitslosenhilfe		Steueraufkommen zur Finanzierung der Arbeitslosenhilfe		Verhältnis Ausgaben : Steueraufkommen (1) : (3)	Regionale Ausgabe-Einnahme-Salden Nettozufluss (+) / Nettoabfluss (-) (1) – (3)			Zum Vergleich: Arbeitslosenquote
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%		Mrd. DM	in % des regionalen BIP	DM je Einwohner	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Schleswig-Holstein	7,1	3,1	7,9	3,4	0,91	-0,7	(-) 0,06	-272	9,3
Hamburg	6,0	2,6	6,3	2,7	0,95	-0,3	(-) 0,02	-197	10,4
Mecklenburg-Vorpommern	9,5	4,1	3,4	1,5	2,79	+6,1	1,14	+3.333	17,9
Niedersachsen	22,0	9,5	21,7	9,3	1,01	+0,3	0,01	+40	10,6
Bremen	4,3	1,8	2,2	0,9	1,94	+2,1	0,48	+3.067	14,0
Nordrhein-Westfalen	54,9	23,6	55,2	23,8	0,99	-0,4	(-) 0,00	-20	10,3
Hessen	12,2	5,3	19,3	8,3	0,63	-7,1	(-) 0,20	-1.184	8,1
Rheinland-Pfalz	7,5	3,2	11,1	4,8	0,67	-3,6	(-) 0,20	-908	8,2
Saarland	4,2	1,8	2,8	1,2	1,47	+1,3	0,27	+1.230	11,2
Baden-Württemberg	15,7	6,8	32,6	14,1	0,48	-16,9	(-) 0,30	-1.637	6,6
Bayern	14,7	6,4	37,1	16,0	0,40	-22,4	(-) 0,34	-1.866	6,7
Berlin	17,5	7,5	8,9	3,8	1,96	+8,6	0,54	+2.497	15,1
Brandenburg	11,9	5,1	5,1	2,2	2,33	+6,8	0,90	+2.653	16,3
Sachsen-Anhalt	15,4	6,6	5,0	2,2	3,05	+10,4	1,34	+3.812	18,5
Thüringen	10,2	4,4	4,7	2,0	2,18	+5,5	0,78	+2.217	16,1
Sachsen	19,1	8,2	8,7	3,8	2,20	+10,4	0,77	+2.294	16,1
Westdeutschland[a]	148,5	64,0	196,2	84,6	0,76	-47,7	(-) 0,14	-744	8,7
Ostdeutschland[a]	83,6	36,0	35,8	15,4	2,33	+47,7	0,84	+2.717	16,5
Deutschland	232,0	100,0	232,0	100,0	1,00				10,5
Umverteilungsvolumen zwischen den Ländern						51,4			

a) Ostdeutschland: Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen; Westdeutschland: übrige Länder

Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe war – wie Tabelle 3 zeigt[3] – seit Beginn der neunziger Jahre stetig gewachsen – sowohl absolut (Spalte 2) als auch im Verhältnis zum Ausgabevolumen (Spalte 1): Bis 1997 wurden etwa 20 % des Ausgabevolumens der Arbeitslosenhilfe zwischen den Bundesländern umverteilt, 2001 waren es mehr als 30 %. Der Zuwachs war vor allem darauf zurückzuführen, dass seit Beginn der neunziger Jahre ein rasch zunehmender Anteil der Arbeitslosenhilfe nach Ostdeutschland floss,[4] während gleichzeitig aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrag Ostdeutschlands zur Finanzierung des Bundeshaushalts stagnierte. Der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosenhilfe hatte damit zunehmend den Charakter eines ergänzenden Finanzausgleichs zwischen West- und Ostdeutschland angenommen: 1991 waren die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) noch „Nettozahler“ im System der Arbeitslosenhilfe gewesen; 1992 erhielten sie knapp die Hälfte des regionalen Umverteilungsvolumens (vgl. Spalten 2 und 3); 1995 machte der West-Ost-Nettotransfer knapp 85 % des regionalen Umverteilungsvolumens der Arbeitslosenhilfe aus, im Jahr 2001 mehr als 97 %.

Verantwortlich für diese Entwicklung waren auf der Ausgabeseite drei Faktoren: der überdurchschnittliche Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland,[5] der höhere Anteil von Arbeitslosen mit Ansprüchen an das Arbeitslosenunterstützungssystem in Ostdeutschland (der seinerseits auf kontinuierlichere Erwerbsverläufe bis 1990 sowie den massiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ab 1990 zurückzuführen war)[6] – und die Tatsache, dass die Arbeitslosenhilfe innerhalb des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems in Ostdeutschland von einem zunächst unbedeutenden zum wichtigsten Sicherungsinstrument für Arbeitslose geworden war: Unter allen Empfängern von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe waren in Ostdeutschland 1992 nur 12 % Bezieher von Arbeitslosenhilfe; 1995 waren es 36 %, 1998 42 % und 2001 51 %.[7] Damit hatte die Zahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe hier erstmals die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld übertroffen. In Westdeutschland war der Anteil der Empfänger von Arbeitslosenhilfe an allen Leistungsempfängern im gleichen Zeitraum zwar auch gestiegen, jedoch in erheblich moderaterem

[3] Die in den Tabellen 3 und 4 präsentierten Ergebnisse wurden nach denselben Methoden gewonnen wie für Tabelle 2 beschrieben. Die Daten zur regionalen Verteilung der Ausgaben für Arbeitslosenhilfe auf die Bundesländer wurden entnommen aus BA 1992a: 305, BA 1994a: 319, BA 1996a: 311, BA 1998a: 301, BA 2000a: 182. Die Daten zu den Anteilen einzelner Steuern am Steueraufkommen des Bundes stammen aus BMF 2002: 261-278. Zu den Datenquellen für die regionale Zurechnung der Steuereinnahmen vgl. Reissert 2003a: Anhang; 2003b: 121-122.

[4] Von den Ausgaben für Arbeitslosenhilfe flossen 1991 11 % nach Ostdeutschland, 1992 23 %, 1993 32 %, 1994 34 %, 1995 33 %, 1996 33 %, 1997 34 %, 1998 37 %, 1999 39 %, 2000 44 % und 2001 46 %.

[5] Zwischen 1991 und 1997 stieg die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland von 10,3 % auf 19,5 %, in Westdeutschland dagegen nur von 6,3 % auf 11,0 %. Bis 2001 ging die Arbeitslosenquote in Westdeutschland auf 8,3 % zurück, in Ostdeutschland dagegen nur auf 18,9 % (vgl. BA 1992a: 43, 265; BA 2001a: 62).

[6] Die Leistungsempfängerquote (Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe an allen Arbeitslosen) lag in den Jahren 1994–2001 in Ostdeutschland zwischen 83 und 88 %, in Westdeutschland zwischen 68 und 70 % (BA 2002b: 84). Der weit überdurchschnittliche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland stabilisierte diese Quote in den neunziger Jahren auf hohem Niveau, da durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Regel wieder neue Leistungsansprüche erworben werden konnten.

[7] BA 2002a: 163-164 und eigene Berechnungen.

Umfang von 33 % auf 43 %.[8] Den Hintergrund der zuletzt genannten Entwicklung bildete der überdurchschnittliche Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen nahm hier von 24,4 % im September 1992 über 26,9 % im September 1996 bis auf 35,4 % im September 2001 zu (BA 1998c: 137; BA 2002c: 203). Dieser Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit erklärt dabei aber nicht allein, warum die Arbeitslosenhilfe im Osten Deutschlands zu einem erheblich gewichtigeren Sicherungssystem für Arbeitslose geworden war als im Westen, denn der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hatte im Osten auch nach seinem Anstieg das westdeutsche Niveau nur knapp übertroffen (BA 2002c: 117, 203). Wichtige andere Erklärungsfaktoren sind vermutlich die niedrigeren Einkommen und Vermögen im Osten, die aufgrund der Bedürftigkeitsprüfung in höherem Maße als im Westen dafür sorgten, dass Arbeitslose nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld Anspruch auf Arbeitslosenhilfe besaßen.

Auf der Einnahmeseite war die Tatsache, dass der Beitrag Ostdeutschlands zum Steueraufkommen des Bundes seit 1994 stagnierte, für den großen Zuwachs des West-Ost-Nettotransfers über das System der Arbeitslosenhilfe mitverantwortlich. Nach der oben dargestellten Zurechnungsmethodik trug der Osten Deutschlands (einschließlich ganz Berlins) im Jahr 1991 11 % zum Steueraufkommen des Bundes bei; im Jahre 1992 waren es 13 %, 1993 15 %, 1994 16 % – und im Jahr 2001 immer noch 16 %. Seit 1994 stagnierte dieser Anteil – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland schwächer war als im Westen. Steigenden Anteilen Ostdeutschlands an den Ausgaben der Arbeitslosenhilfe standen damit konstante Anteile des Ostens an ihrer Finanzierung gegenüber. Zunehmende Nettotransfers waren die Folge.

Im Zeitraum von 1991 bis 2001 hatten die Ausgaben und Einnahmen für die Arbeitslosenhilfe zwischen den Bundesländern zu regionalen Umschichtungen in Höhe von rund 51 Mrd. DM (26 Mrd. €) geführt; Nettotransfers von West- nach Ostdeutschland hatten dabei mit einem Volumen von knapp 48 Mrd. DM (24 Mrd. € – das entsprach fast einem Prozent des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts) das Verteilungsmuster dominiert (vgl. Tabelle 3, Spalten 2 bis 4). Die Position der einzelnen Bundesländer im Zeitraum von 1991 bis 2001 zeigt Tabelle 4. Sie lässt im Wesentlichen dieselben Verteilungsmuster erkennen, wie sie bereits in Tabelle 2 für das Jahr 2001 deutlich geworden sind. Wie im Jahr 2001 waren auch im Gesamtzeitraum von 1991 bis 2001 die ostdeutschen Länder (einschließlich Berlins) sowie Bremen und das Saarland „Nettoempfänger“ der Arbeitslosenhilfe; hinzu kam (allerdings nur in sehr geringem Maße) Niedersachsen (vgl. Spalten 5 bis 8). Alle übrigen westdeutschen Länder waren „Nettozahler“. Wie im Jahr 2001 entsprach auch im Gesamtzeitraum von 1991 bis 2001 das Umverteilungsmuster exakt den unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktproblemen (was in einem Korrelationskoeffizienten von 0,97 zwischen den Spalten 8 und 9 der Tabelle zum Ausdruck kommt): Die Länder mit unterdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit (vgl. die Arbeitslosenquoten in vgl. Spalte 9) trugen über die Arbeitslosenhilfe und ihre Finanzierung zur Kaufkraftstabilisierung in den Ländern mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit bei.

[8] Ebenda.

Zusammengefasst: Durch die *Arbeitslosenhilfe* wurden bis zu ihrer Abschaffung Mittelvolumina zwischen den Bundesländern umverteilt, die in jedem Jahr mehr als halb so groß waren wie die Volumina des Länderfinanzausgleichs. Im Verhältnis zum Ausgabevolumen war der relative regionale Umverteilungseffekt bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe sogar noch deutlich größer als beim beitragsfinanzierten Arbeitslosengeld. Die Konstellation von „Nettozahlern“ und „Nettoempfängern“ in diesem „versteckten“ regionalen Finanzausgleich[9] reflektierte dabei die unterschiedlichen regionalen Arbeitsmarktprobleme und entsprach fast genau der Konstellation von „Geber- und Nehmerländern“ im Länderfinanzausgleich.

3 Wirkungen dezentraler Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung: die Sozialhilfe und der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten

Welche Bedeutung der regionale Ausgleichs- und Stabilisierungseffekt der zentralstaatlich finanzierten Arbeitslosenhilfe besaß, wird besonders deutlich, wenn man ihn mit den regionalen Wirkungen desjenigen sozialen Sicherungssystems vergleicht, das neben der Arbeitslosenhilfe fast vollständig im neuen Arbeitslosengeld II aufgegangen ist: der Sozialhilfe in Form der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU). Für sie lag die Finanzierungsverantwortung bei den Kreisen und kreisfreien Städten. Leistungen zur Existenzsicherung von Arbeitslosen – und damit regional unterschiedliche Belastungen durch Arbeitslosigkeit – mussten in diesem System im Wesentlichen von den betroffenen regionalen Gebietskörperschaften allein finanziert und getragen werden, ohne dass ein Ausgleich erfolgte. In den meisten Bundesländern existierten (und existieren) zwar im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche Soziallastenansätze, die die unterschiedlichen Sozialhilfebelastungen der einzelnen Kommunen ausgleichen sollten. Sie erfüllten ihre Aufgabe aber nur unvollkommen und nur innerhalb ihres jeweiligen Bundeslandes; zwischen den Bundesländern fand ein Ausgleich der unterschiedlichen Sozialhilfelasten nicht statt (Henneke 2002: 260-264; Seitz, Kurz 1999: 552).

Dies bedeutete tendenziell, dass diejenigen Regionen und Kommunen, in denen die Arbeitslosigkeit am höchsten war, auch die größten finanziellen Belastungen zu tragen hatten. Statt regionaler Stabilisierung bestand unter diesen Bedingungen für arbeitsmarktpolitische Problemregionen die Gefahr eines Teufelskreises, der vereinfacht wie folgt beschrieben werden kann (Reissert 1988a: 31; Seitz, Kurz 1999: 550): Hohe regionale Arbeitslosigkeit führte zu hohen Sozialhilfeausgaben (und gleichzeitig zu niedrigen Steuereinnahmen) und damit zu erheblichen Engpässen in den Haushalten der Kommunen, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen waren; die Haushaltsengpässe veranlassten diese Kommunen, ihre Investitionsausgaben (die am leichtesten zu variierenden Posten ihrer Haushalte) in besonderem Maße einzuschränken; Einschränkungen der öffentlichen Investitionen behinderten die regionale Beschäftigungsentwicklung und führten damit gerade dort, wo die Arbeitslosigkeit bereits hoch war, tendenziell zu noch höherer regionaler Erwerbslosigkeit.

[9] Mündliche Diskussion mit Prof. Dr. Klaus Mackscheidt.

Dass dieser Teufelskreis nicht nur Theorie war, haben seit den achtziger Jahren mehrere Untersuchungen zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten gezeigt. Für das Jahr 1985 stellte Hotz (1987) zwischen den unterschiedlichen Arbeitslosenquoten und den unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben[10] in den Kreisen der Bundesrepublik einen positiven Korrelationskoeffizienten von 0,54 fest,[11] zwischen den Sozialhilfeausgaben und den Ausgaben für kommunale Bauinvestitionen in den einzelnen Kreisen dagegen einen negativen Korrelationskoeffizienten von –0,59. Diese Ergebnisse deuteten bereits Mitte der achtziger Jahre auf regional destabilisierende Wirkungen der sozialen Sicherung von Arbeitslosen durch die Sozialhilfe im Sinne des skizzierten Teufelskreises hin: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelastung; je höher die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit.

Für die Jahre 1975 bis 1993 kamen Seitz, Kurz (1999) in einer methodisch differenzierteren Analyse mit kombinierten Zeitreihen- und Regionaldaten für die westdeutschen Bundesländer zu ähnlichen Ergebnissen. Nach ihren Befunden führte ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen um 1 % im Untersuchungszeitraum langfristig jeweils zu einem Anstieg der realen Sozialhilfeausgaben (in Form der Hilfe zum Lebensunterhalt) von ebenfalls 1 %; damit war „die Arbeitslosigkeit Ursachenfaktor Nummer 1 für die Explosion der HLU-Ausgaben“ (Seitz, Kurz 1999: 539-540).[12] Der Anstieg der Sozialhilfeausgaben wurde dabei von den Kommunen „fast gänzlich durch Kürzungen im Investitionshaushalt finanziert“, jeder Zuwachs der Sozialhilfeausgaben um 1 DM hatte demnach (ceteris paribus) in den kommunalen Sachinvestitionsausgaben „einen hochsignifikanten Verdrängungseffekt in der Größenordnung von ca. 0,90 DM“ (Seitz, Kurz 1999: 549). Auch damit wurden die vermuteten regionalen Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten im Sinne des skizzierten Teufelskreises belegt.

Dass sich die Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten im Sinne des skizzierten Teufelskreises zumindest in Westdeutschland bis zur „Hartz IV“-Reform offenbar kaum geändert hatten, zeigt eine Wiederholung der Analyse von Hotz mit aktuelleren Daten[13]: Für das Jahr 2000 zeigt die Gegenüberstellung der Arbeitslosenquoten und der Sozialhilfeausgaben[14] in den 326 westdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten einen engen positiven Zusammenhang

[10] Genauer: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner.

[11] Zwischen den regionalen Langzeitarbeitslosenquoten und den Sozialhilfeausgaben war der Korrelationskoeffizient mit 0,58 noch etwas höher (Hotz 1987: 598).

[12] Zu den Bestimmungsfaktoren für die regionalen Unterschiede der Sozialhilfedichte (d. h. des Anteils der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung) vgl. ebenso Klagge 2001: 292.

[13] Ergebnisse eigener Berechnungen. Die regionalisierten Sozialhilfeausgaben wurden vom Statistischen Bundesamt auf der Grundlage der 25%-Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik (vgl. Burmester 2000; Kommission 2003: A68, A135-137) zur Verfügung gestellt; die übrigen Daten (Einwohnerzahlen der Kreise, Ausgaben für Sachinvestitionen der Kreise und Gemeinden) wurden der CD-ROM „Statistik regional“ der statistischen Ämter des Bundes und der Länder entnommen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2002).

[14] Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner.

mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,70 (Abbildung 1);[15] für dasselbe Jahr zeigt die Gegenüberstellung der Sozialhilfeausgaben und der Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen[16] in den westdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten[17] einen fast ebenso deutlichen negativen Zusammenhang mit einem Korrelationskoeffizienten von -0,52 (Abbildung 2). Wenn man die ostdeutschen Kreise und kreisfreien Städte betrachtet, sind beide Zusammenhänge allerdings kaum erkennbar (Abbildungen 3 und 4)[18], weil die Sozialhilfeausgaben in Ostdeutschland sich auf erheblich niedrigerem Niveau bewegten und vor allem in sehr viel geringerem Maße regional streuten als in Westdeutschland[19]; dies war darauf zurückzuführen, dass im Osten ein erheblich größerer Teil der Arbeitslosen Anspruch auf Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe hatte als im Westen (s. o. 2.; Burmester 2000; Klagge 2001: 290-291). Wenn man Deutschland insgesamt betrachtet, ist ein bivariater Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquoten und Sozialhilfeausgaben wegen der unterschiedlichen Konstellationen in West- und Ostdeutschland kaum erkennbar (Abbildung 5; Korrelationskoeffizient 0,14). Der negative Zusammenhang zwischen kommunalen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Investitionsausgaben ist aber für Gesamtdeutschland fast genauso eng wie für Westdeutschland allein (Abbildung 6; Korrelationskoeffizient -0,50).

[15] Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt ist in der Abbildung durch einen Punkt repräsentiert. Bei den Kreisen und kreisfreien Städten mit den höchsten Sozialhilfeausgaben (>200 DM je Einwohner) handelt es sich um Kassel (321 DM/Einw.), Offenbach (273 DM/Einw.), Bremen (257 DM/Einw.), Bremerhaven (249 DM/Einw.), Kiel (248 DM/Einw.), Wiesbaden (242 DM/Einw.), Flensburg (228 DM/Einw.), Dortmund (214 DM/Einw.) und Frankfurt am Main (210 DM/Einw.).

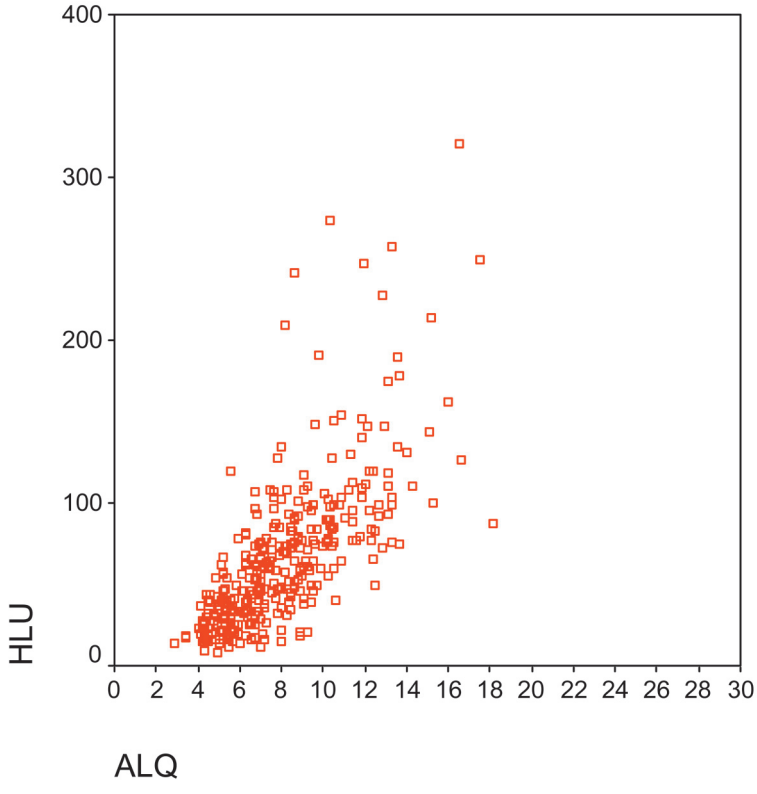
[16] In DM je Einwohner.

[17] In diese zweite Gegenüberstellung wurden die Stadtstaaten nicht einbezogen, da sich in ihnen die Investitionsausgaben nicht in kommunale Ausgaben und Landesausgaben trennen lassen (n=323).

[18] Die Korrelationskoeffizienten zu beiden Abbildungen betragen 0,21 bzw. –0,09.

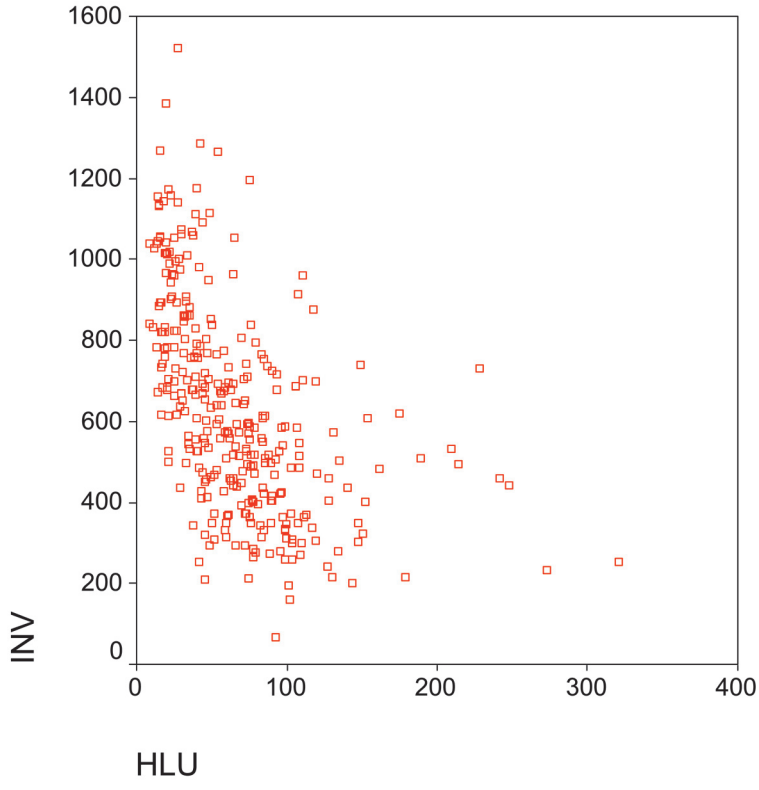
[19] Bei den ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten mit den höchsten Sozialhilfeausgaben (>100 DM je Einwohner) handelt es sich um Berlin (205 DM/Einw.), Schwerin (140 DM/Einw.) und Halle (126 DM/Einw.).

Abb. 1: Westdeutschland: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



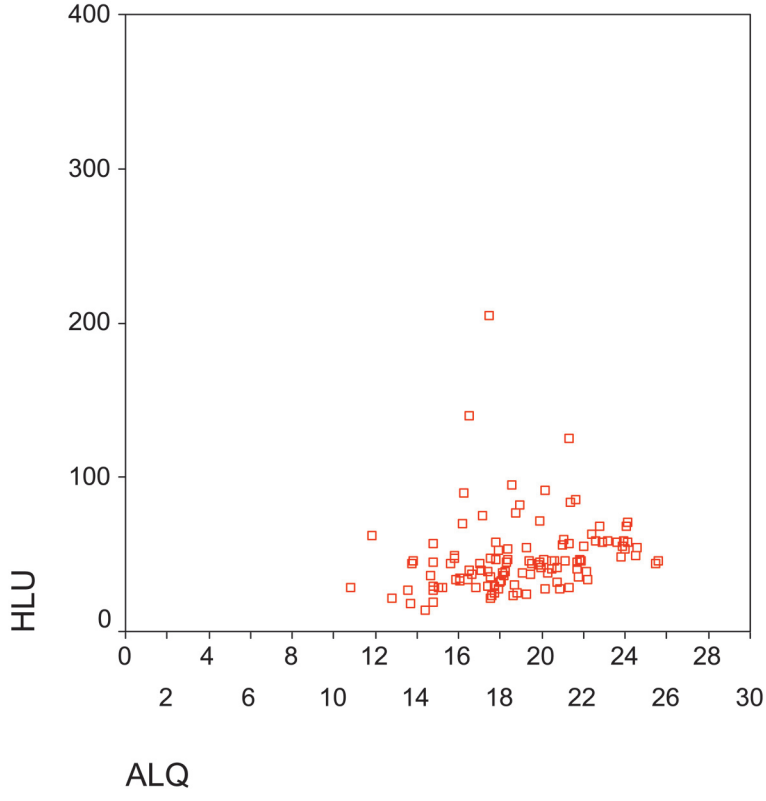
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

Abb. 2: Westdeutschland: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



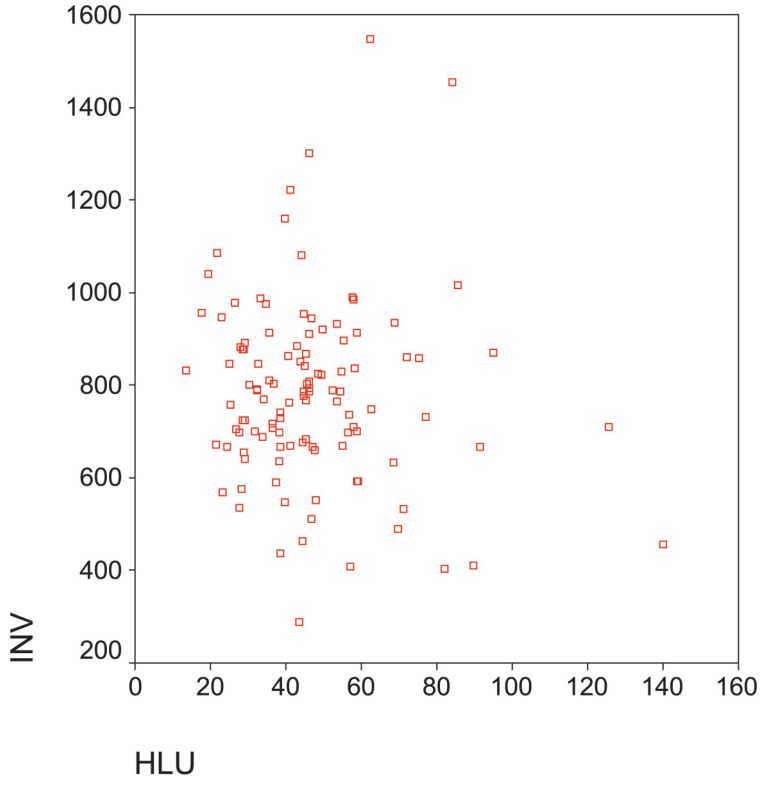
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Abb. 3: Ostdeutschland: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



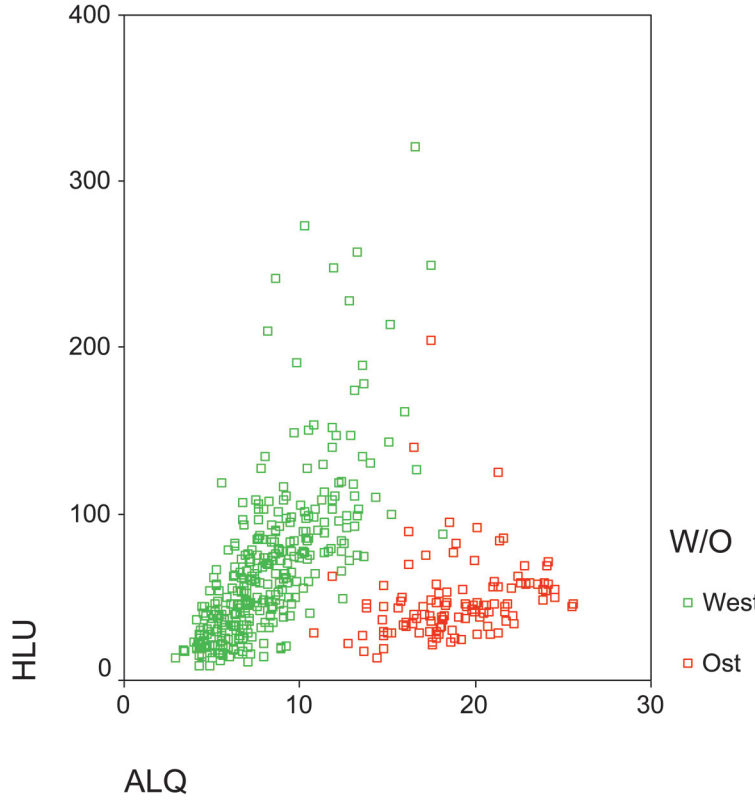
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

Abb. 4: Ostdeutschland: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



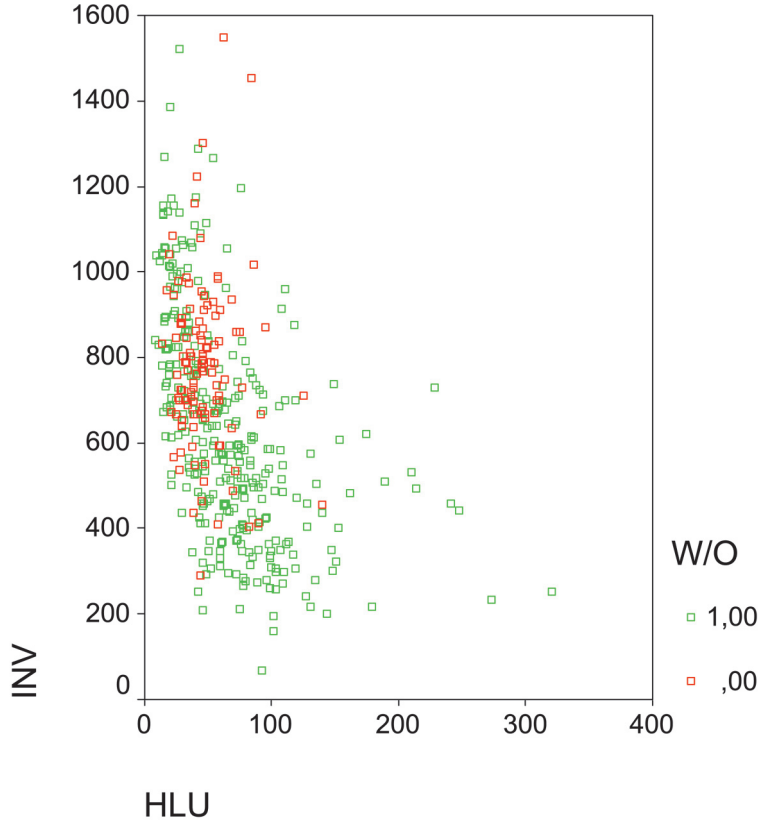
HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Abb. 5: Deutschland insgesamt: Arbeitslosenquoten (ALQ) und Sozialhilfeausgaben (HLU) in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000



HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner

Abb. 6: Deutschland insgesamt: Sozialhilfeausgaben (HLU) und kommunale Investitionsausgaben (INV) in den Kreisen und kreisfreien Städten (ohne Stadtstaaten) im Jahr 2000



HLU: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
INV: Ausgaben für kommunale Sachinvestitionen in DM je Einwohner

Aussagekräftiger als bivariate Untersuchungen zum regionalen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunalem Investitionsverhalten sind multivariate Analysen, die andere Variablen einbeziehen. Mit ihrer Hilfe lässt sich feststellen, ob Zusammenhänge zwischen einer unabhängigen Variablen (z. B. der regionalen Arbeitslosenquote) und einer abhängigen Variablen (z. B. den regionalen Sozialhilfeausgaben) auch dann zu erkennen sind, wenn andere (unabhängige) Variablen, die für die Varianz der abhängigen Variablen mitverantwortlich sein können, kontrolliert werden.

In Tabelle 5 sind die Ergebnisse derartiger multivariater Untersuchungen zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahre 2000 dargestellt. Neben den regionalen Arbeitslosenquoten, um deren Einfluss es hier primär geht, sind andere Variablen in die Analyse einbezogen, die für die regionalen Unterschiede der Sozialhilfeausgaben mitverantwortlich sein können. Frühere Untersuchungen zur Erklärung der regionalen Unterschiede der „Sozialhilfedichte“ (d. h. der Anteile der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung; vgl. vor allem Krug, Rehm 1986; Klagge 2001) sowie die bereits zitierte Analyse von Seitz, Kurz (1999) haben eine Reihe solcher Faktoren identifiziert. Von ihnen sind folgende Variablen hier berücksichtigt:[20]

- der Agglomerationsgrad (angesichts des beobachteten Stadt-Land-Gefälles der „Sozialhilfedichte“) – hier operationalisiert durch eine Dummy-Variable, die kreisfreie Städte und Landkreise unterscheidet;[21]
- der Anteil der Ausländer an der Bevölkerung (angesichts der Tatsache, dass die „Sozialhilfedichte“ unter Ausländern überdurchschnittlich hoch war);
- die unterschiedliche Wirtschaftskraft – hier operationalisiert durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner;
- die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur – hier operationalisiert durch den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor tätig sind;
- unterschiedliche Verhaltensdispositionen (angesichts der Tatsache, dass Krug, Rehm 1986 regionale Unterschiede der „Sozialhilfedichte“ zum Teil durch regionale Unterschiede in der Konfession und der Parteienpräferenz erklären konnten) – hier operationalisiert durch den Anteil der CDU/CSU an den Zweitstimmen der Bundestagswahl 1988;[22]

[20] Vgl. Fußnote 13.

[21] Alternativ hätte auch die Bevölkerungsdichte als Indikator gewählt werden können. Ihre Einbeziehung hätte – wie eine Alternativrechnung zeigte – keine wesentlich anderen Ergebnisse erbracht. Die Einbeziehung beider Variablen kam wegen Multikollinearitätsproblemen nicht in Frage.

[22] Konfessionelle Unterschiede konnten wegen fehlender Daten auf Kreisebene nicht in die Analyse einbezogen werden.

- die unterschiedliche kurzfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (angesichts der Beobachtung, dass sich die Arbeitslosigkeit gerade dann auf Problemgruppen ohne ausreichende Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung konzentriert, wenn das Niveau der Arbeitslosigkeit insgesamt stagniert oder sinkt – und nicht, wenn die Arbeitslosigkeit steigt und sich viele Personen arbeitslos melden, die zuvor beschäftigt waren und über entsprechende Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung verfügen) – hier operationalisiert durch die Veränderungsrate der Arbeitslosenzahl zwischen 1998 und 2000;
- die unterschiedliche Höhe des Sozialhilferegelsatzes, der von Bundesland zu Bundesland[23] variierte und für das Ausgabenniveau je Sozialhilfeempfänger mitverantwortlich war.[24]

Ähnlich wie bei den bivariaten Analysen sind in Tabelle 5 die Ergebnisse dreier getrennter Analysen für Westdeutschland, Ostdeutschland und Deutschland insgesamt enthalten. Für Westdeutschland bestätigt die multivariate Analyse, dass das regional unterschiedliche Niveau der Arbeitslosigkeit auch im Jahr 2000 nach wie vor der wichtigste Bestimmungsfaktor für die regionalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben war.[25] Die regionale Wirtschaftsstruktur, die kurzfristige Entwicklung der Arbeitslosigkeit (mit dem erwarteten negativen Vorzeichen), der Sozialhilferegelsatz und der Ausländeranteil (beide mit dem erwarteten positiven Vorzeichen), die Wirtschaftskraft, die Parteienpräferenz zugunsten der CDU/CSU (mit dem erwarteten negativen Vorzeichen) und der Agglomerationsgrad (mit dem erwarteten positiven Vorzeichen) folgen mit erheblichem Abstand. Auch wenn man andere Bestimmungsfaktoren der Sozialhilfeausgaben berücksichtigt, bestätigt sich damit für Westdeutschland für das Jahr 2000 der enge positive regionale Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Sozialhilfelasten.

Dies gilt – in abgeschwächtem Maße – auch für Ostdeutschland: Wenn man andere Bestimmungsfaktoren der Sozialhilfeausgaben – zu denen hier vor allem der Regelsatz und der Ausländeranteil an der Bevölkerung gehören – konstant hält, zeigt sich auch hier ein positiver regionaler Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit und der Belastung der kommunalen Haushalte durch die Sozialhilfe. Für Deutschland insgesamt schließlich ist das Ergebnis ähnlich wie allein für Westdeutschland: Die Arbeitslosigkeit war der wichtigste Bestimmungsfaktor für die regionalen Unterschiede in den Sozialhilfeausgaben; andere Faktoren folgen in ähnlichem Muster wie allein für Westdeutschland.[26] Insgesamt gilt: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher war auch im Jahr 2000 die Belastung der Kommunen durch die Sozialhilfe.

[23] In Bayern auch von Kreis zu Kreis.

[24] Dies gilt auf ähnliche (und vermutlich sogar stärkere) Weise auch für das regional unterschiedliche Niveau der Mieten (Burmester 2000: 393-394). Unterschiede im Mietniveau konnten jedoch wegen fehlender Daten auf Kreisebene nicht in die Analyse einbezogen werden.

[25] Vgl. die standardisierten Regressionskoeffizienten und T-Werte.

[26] Um unterschiedliche Zusammenhänge in West- und Ostdeutschland zu berücksichtigen, ist in die Analyse für Deutschland insgesamt zusätzlich eine Dummy-Variable West/Ost aufgenommen worden. Sie erklärt – wie Tabelle 5 zeigt – einen erheblichen Teil der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben in Gesamtdeutschland.

Tab. 5: Regressionsanalyse zur Erklärung der unterschiedlichen Sozialhilfeausgaben* in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2000

Unabhängige Variablen	Westdeutschland n = 326			Ostdeutschland n = 113			Deutschland gesamt n = 439		
	Regressionskoeffizienten		T-Wert	Regressionskoeffizienten		T-Wert	Regressionskoeffizienten		T-Wert
	B**	ß***		B**	ß***		B**	ß***	
ALQ Arbeitslosenquote 2000	9,34	0,56	10,83	1,58	0,20	3,23	5,64	0,72	10,66
DL Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung 2000	1,042	0,24	6,76	0,42	0,16	1,70	0,89	0,22	6,28
ALOENTW Veränderungsrate der Arbeitslosenzahl 1998 – 2000	-1,10	-0,15	-3,77	-0,19	-0,06	-1,09	-0,43	-0,09	-2,05
REGELSATZ Eckregelsatz der Sozialhilfe 2000	0,74	0,13	3,09	3,30	0,39	5,71	0,84	0,21	3,81
AUSLÄNDER Bevölkerungsanteil Ausländer 2000	1,25	0,12	2,44	5,79	0,31	3,97	1,26	0,14	2,73
BIP Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2000	0,00	0,10	2,12	0,00	0,11	0,99	0,00	0,09	1,94
CDU Anteil CDU-Wähler bei Bundestagswahl 1998	-0,48	-0,09	-1,71	0,28	0,06	1,03	-0,84	-0,18	-3,80
KREISFREI Kreisfreie Stadt vs. Landkreis (Dummy-Variable 1/0)	9,17	0,09	1,60	11,83	0,20	1,81	17,57	0,18	3,91
WEST/OST West- vs. Ostdeutschland (Dummy-Variable 1/0)							58,75	0,59	7,52
Konstante	-493,71		-3,62	-1.776,66		-5,90	-546,59		-4,59
	R^2=0,73	**F=105,37**		**R^2=0,74**	**F=37,13**		**R^2=0,68**	**F=103,09**	

* Abhängige Variable: Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
** B: nicht standardisierter Regressionskoeffizient
*** ß: standardisierter Regressionskoeffizient

Tab. 6: Regressionsanalyse zur Bedeutung der Sozialhilfeausgaben* bei der Erklärung der unterschiedlichen kommunalen Investitions-, Personal- und laufenden Sachausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten** im Jahr 2000

Unabhängige Variablen	Abhängige Variablen								
	INV (Kommunale Ausgaben für Sachinvestitionen in DM je Einw.)			PERS (Kommunale Personalausgaben in DM je Einw.)			SACH (Laufende kommunale Sachausgaben in DM je Einw.)		
	Regressionskoeffizienten		T-Wert	Regressionskoeffizienten		T-Wert	Regressionskoeffizienten		T-Wert
	B***	ß****		B***	ß****		B***	ß****	
HLU Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt 2000 in DM je Einw.	-1,21	-0,20	-3,37	0,75	0,13	2,82	-0,07	-0,01	-0,22
LAND Bundesland (Dummy-Variable)	23,16	0,36	6,69	4,84	0,08	1,89	-0,57	-0,01	-0,18
BEVDICHTE Bevölkerungsdichte: Einwohner je qkm 2000	-0,13	-0,32	-5,28	0,08	0,22	4,35	0,09	0,28	4,22
BIP Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2000	0,01	0,21	2,89	0,01	0,53	8,68	0,00	0,02	0,29
BEVENTW Veränderungsrate der Bevölkerungszahl 1995 – 2000	6,36	0,12	2,85	-5,76	-0,12	-3,50	-3,42	-0,08	-1,71
GEWST Gewerbesteuerkraft 2000 in DM je Einw.	0,39	0,16	2,53	-0,16	-0,07	-1,41	0,37	0,19	2,64
EST Gemeindeanteil an der Einkommensteuer 2000 in DM je Einwohner	-0,12	-0,11	-1,85	-0,36	-0,35	-7,29	-0,03	-0,03	-0,48
DL Anteil des Dienstleistungssektors an der Beschäftigung 2000	-1,96	-0,08	-1,80	3,62	0,17	4,51	0,84	0,04	0,39
BEV Wohnbevölkerung 2000	-0,00	-0,05	-1,14	0,00	0,07	2,09	0,00	0,22	4,67
Konstante	610,04		7,39	525,34		8,63	509,81		6,88
	n=435 R^2=0,43 F=36,03			**n=435 R^2=0,62 F=78,00**			**n=435 R^2=0,31 F=20,96**		

* Ausgaben für laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in DM je Einwohner
** ohne Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen)
*** B: nicht standardisierter Regressionskoeffizient
**** ß: standardisierter Regressionskoeffizient

Da die Kommunen nur geringe Einnahmehoheit besitzen und in ihrer Verschuldung engen Grenzen und Kontrollen unterliegen, ist zu erwarten, dass zusätzliche Sozialhilfebelastungen in der Regel nur durch geringere andere Ausgaben kompensiert werden konnten. In Tabelle 6 sind die Ergebnisse multivariater Analysen zur Erklärung der unterschiedlichen Investitions-, Personal- und laufenden Sachausgaben in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahre 2000 dargestellt. Neben den Sozialhilfeausgaben, um deren Einfluss es hier primär geht, sind andere Variablen in die Analyse einbezogen, die für die regionalen Unterschiede dieser kommunalen Ausgaben mitverantwortlich sein können. Gemäß früheren Untersuchungen (vgl. zusammenfassend Reissert 1984; Seitz, Kurz 1999: 541-551) sind dies insbesondere[27]

- der Agglomerationsgrad – hier operationalisiert durch die Bevölkerungsdichte;
- die Bevölkerungsentwicklung (als Bestimmungsfaktor der Nachfrage nach kommunalen Leistungen und Einrichtungen);
- die kommunale Steuerkraft – hier operationalisiert durch die Gewerbesteuerkraft und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer;
- die unterschiedliche Wirtschaftskraft – hier operationalisiert durch das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner;
- die unterschiedliche Wirtschaftsstruktur – hier operationalisiert durch den Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die im Dienstleistungssektor tätig sind;
- die Landeszugehörigkeit: da manche öffentlichen Aufgaben in einigen Bundesländern Landesaufgaben, in anderen Ländern kommunale Aufgaben sind, hängt die Höhe der kommunalen Ausgaben auch von der Landeszugehörigkeit ab.

Da mögliche Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern durch die Landeszugehörigkeit mit erfasst sind, unterscheidet die Analyse in Tabelle 6 nicht zusätzlich zwischen West- und Ostdeutschland. Für Deutschland insgesamt bestätigt die multivariate Analyse den deutlichen negativen Zusammenhang zwischen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Investitionsausgaben: Die kommunalen Investitionsausgaben waren, auch wenn man andere Einflussgrößen berücksichtigt, umso höher, je niedriger die örtlichen Sozialhilfeausgaben waren, und umso niedriger, je stärker die Kommunen durch die Sozialhilfe belastet waren. Der nicht standardisierte Regressionskoeffizient von –1,21 deutet dabei auf die Größenordnung des Verdrängungseffektes hin: Wenn die Sozialhilfeausgaben je Einwohner in einer Kommune um 1 DM (bzw. inzwischen 1 €) höher waren als anderswo, waren die kommunalen Investitionsausgaben – ceteris paribus – um etwa 1 DM (bzw. 1 €) niedriger. Dieses Ergebnis ähnelt den Erkenntnissen von Seitz, Kurz (1999: 549), die auf anderer zeitlicher und regionaler Basis ebenfalls festgestellt hatten, dass „ein Anstieg der realen Sozialhilfeausgaben fast gänzlich durch Kürzungen im Investitionshaushalt finanziert wird“.

Erwartungsgemäß konzentrierte sich dieser Verdrängungseffekt der Sozialhilfeausgaben in den kommunalen Haushalten auf die Investitionsausgaben, da sie von den Kommunen am leichtesten variiert werden können; andere Komponenten der kommunalen Haushalte

[27] Vgl. Fußnote 13.

sind wesentlich inflexibler. So zeigt die Analyse in Tabelle 6 keinen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen kommunalen Sozialhilfeausgaben und laufenden kommunalen Sachausgaben und sogar einen unerwarteten positiven Zusammenhang zwischen Sozialhilfebelastungen und kommunalen Personalausgaben. Inwieweit dieser Zusammenhang darauf zurückzuführen ist, dass mehr Sozialhilfeempfänger – ceteris paribus – auch mehr kommunales Personal zur Betreuung benötigten, oder inwieweit andere Faktoren eine Rolle spielen, kann hier nicht näher geklärt werden. Insgesamt lassen auch die multivariaten Analysen erkennen, dass der oben skizzierte, durch die dezentrale Finanzierung der Sozialhilfe ausgelöste Teufelskreis auch kurz vor der „Hartz IV“-Reform weiterhin bestand: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelastung; je höher die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis waren sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit. Diese regionalen Destabilisierungseffekte der Sozialhilfe, die aus der Literatur bereits für die 1980er und 1990er Jahre belegt waren, lassen sich damit auch für die Zeit kurz vor der „Hartz IV“-Reform nachweisen.[28]

4 Effekte der „Hartz IV“-Reform?

Da im neuen mischfinanzierten Teilsystem der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowohl die zuvor zentral finanzierte Arbeitslosenhilfe als auch die dezentral finanzierte Sozialhilfe für Erwerbsfähige aufgegangen sind, stellt sich die Frage, was „Hartz IV“ an den skizzierten Befunden geändert hat. Ist der regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt insgesamt gestärkt worden, weil an die Stelle der dezentral finanzierten Sozialhilfe für Erwerbsfähige nun die weit überwiegend zentral finanzierte Grundsicherung für Arbeitsuchende getreten ist? Oder ist der regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt insgesamt geschwächt worden, weil die Kommunen nun auch an den Unterstützungsleistungen für diejenigen Arbeitslosen beteiligt sind, für die zuvor allein der Bund aufzukommen hatte – die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger?

Im neuen System der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Lasten wie folgt verteilt:

- Der Bund trägt alle Leistungen mit Ausnahme derjenigen, für die die Trägerschaft bei kommunalen Trägern (Kreisen und kreisfreien Städten) liegt (§§ 6, 46 SGB II).
- Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte) tragen die Aufwendungen für
  - Unterkunft und Heizung,
  - einmalige Leistungen zur Erstausstattung für Wohnungen und für Bekleidung sowie für mehrtägige Klassenfahrten,
  - die Eingliederung unterstützende Leistungen wie Kinderbetreuung und häusliche Pflege von Angehörigen, psychosoziale Betreuung, Schuldner- und Suchtberatung (§§ 6, 16a, 22, 23 SGB II).

[28] Ähnliche Effekte zeigen sich auch für das dezentral (durch die einzelnen Bundesstaaten) finanzierte Arbeitslosenversicherungssystem der USA (Reissert 2003a).

- Der Bund erstattet den Kommunen (über die Länder) einen Teil der Kosten für Unterkunft und Heizung. Der Beteiligungsanteil des Bundes an diesen Leistungen betrug in den Jahren 2005 und 2006 29,1 %. Er ist für 2007 auf 31,2 %, für 2008 auf 28,6 % und für 2009 auf 25,4 % festgelegt worden, allerdings mit Abweichungen zugunsten zweier Länder: In Baden-Württemberg beträgt der Beteiligungsanteil 35,2 % für 2007, 32,6 % für 2008 und 29,4 % für 2009, in Rheinland-Pfalz 41,2 % für 2007, 38,6 % für 2008 und 35,4 % für 2009. In den folgenden Jahren verändert sich der Beteiligungssatz analog zur Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Ansprüchen auf die Grundsicherung (§ 46 Abs. 5-9 SGB II).
- Mit der Beteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung soll sichergestellt werden, dass die Kommunen insgesamt gegenüber ihrer vorherigen Belastung durch die Sozialhilfe um 2,5 Mrd. € pro Jahr entlastet werden (§ 46 Abs. 5 SGB II).
- Insgesamt trägt der Bund etwas mehr als drei Viertel der Kosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Kommunen tragen das übrige knappe Viertel (BA 2008: 26).

Die Regeln der Lastenteilung zwischen Bund und Kommunen sind bei der Schaffung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zwischen Bund, Ländern und Kommunen strittig gewesen und auch nach 2004 noch mehrmals geändert worden. Strittig war und ist vor allem, ob das mit der „Hartz IV“-Reform verbundene Ziel, die Kommunen insgesamt um 2,5 Mrd. € pro Jahr zu entlasten, erreicht worden ist. Die Berechnungen der verschiedenen Seiten unterscheiden sich u. a. durch unterschiedliche Annahmen darüber, wie sich die kommunalen Sozialhilfebelastungen ohne Reform in den Jahren nach 2004 entwickelt hätten, sowie durch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Länder ihre finanziellen Entlastungen durch die „Hartz IV“-Reform auf dem Wege des kommunalen Finanzausgleichs vollständig an die Kommunen weitergeben (Henneke 2006a, 2006b).

Angesichts der strittigen Berechnungsgrundlagen kommen die verschiedenen bei Bund, Ländern und Kommunen erstellten unveröffentlichten Berechnungen zu den finanziellen Auswirkungen von „Hartz IV“ zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen im Hinblick auf den Umfang der *vertikalen* Entlastungswirkung für die Gesamtheit der Kommunen – und damit auf die Frage, ob das vertikale Entlastungsziel von 2,5 Mrd. € pro Jahr erreicht worden ist. Im Hinblick auf die Frage nach den *horizontalen* Wirkungen der vertikalen Entlastung – also auf die Frage, in welchen der einzelnen Bundesländer die Kommunen denn stärker oder weniger stark entlastet werden, bestehen zwischen den verschiedenen unveröffentlichten Berechnungen dagegen kaum Unterschiede. Die *Rangfolge* der Länder im Hinblick auf die Entlastung ihrer Kommunen ist bei den verschiedenen Berechnungen fast durchweg identisch.

Von dieser Tatsache geht die Untersuchung in Abbildung 7 aus. Da eigene regionalisierte Berechnungen zu den Entlastungswirkungen von „Hartz IV“ für die Kommunen wegen fehlender veröffentlichter Daten noch nicht möglich sind, stützt sie sich in ihrer vertikalen Gliederung auf verschiedene unveröffentlichte Berechnungen zur Entlastung der Kommunen durch „Hartz IV“[29] und teilt die 16 Bundesländer nach der Stärke der Entlastung ihrer Kommunen in vier Gruppen ein. In ihrer horizontalen Gliederung unterscheidet die Abbildung auf der Grundlage veröffentlichter Daten die Länder nach dem Umfang ihrer kommunalen Sozialhilfebelastungen vor der Reform und teilt sie dabei ebenso in vier Gruppen ein.

Die Abbildung zeigt ein klares Muster: Die finanziellen Entlastungen der Kommunen durch „Hartz IV“ sind dort am höchsten, wo zuvor die kommunalen Sozialhilfebelastungen am höchsten waren; und die Entlastungen sind tendenziell dort am geringsten, wo zuvor die Belastungen durch die Sozialhilfe relativ gering waren. Die größten Entlastungen entfallen auf die Stadtstaaten, die zuvor unter den größten Sozialhilfebelastungen zu leiden hatten und die durch die mit „Hartz IV“ verbundene Übernahme der Kosten der Unterkunft auch für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger offenbar nur unterdurchschnittlich belastet werden, da in ihnen nur relativ wenige Arbeitslose über vorausgegangene Versicherungsansprüche verfügen. Die geringsten Entlastungen entfallen auf die süddeutschen und einige ostdeutsche Länder, in denen zuvor auch die Sozialhilfebelastungen relativ gering waren (s. o. 3.) und die durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft auch für die ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger eher überdurchschnittlich belastet werden, da in ihnen relativ viele Arbeitslose über vorausgegangene Versicherungsansprüche verfügen (s. o. 2.). Diesem Entlastungsmuster hat auch die oben genannte gesetzliche Sonderregelung zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft Rechnung getragen, die für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine höhere Beteiligungsquote vorsieht als für die übrigen Länder. Ohne diese Sonderregelung wären die Kommunen in diesen beiden süddeutschen Ländern durch „Hartz IV“ gar nicht entlastet, sondern sogar zusätzlich belastet worden (Henneke 2006b).[30] Insgesamt hat „Hartz IV“ auf der Ebene der Bundesländer also offenbar dem regionalen Destabilisierungseffekt der Sozialhilfe entgegengewirkt und den regionalen Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt[31] des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems (s. o. 2.) eher gestärkt.

[29] Grundlagen sind je eine unveröffentlichte Berechnung aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und aus einem Bundesland sowie Henneke 2006b. Für die Veröffentlichung konkreter Zahlen aus den unveröffentlichten Berechnungen konnte keine Zustimmung erlangt werden.

[30] Ähnliches gilt für die ostdeutschen Länder, für die im Zuge der „Hartz IV“-Reform die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als zusätzliches Instrument in den Länderfinanzausgleich eingeführt wurden (§ 11 Abs. 3a FAG). Diese sogenannte „Ost-Milliarde“, die in den Entlastungsrechnungen enthalten ist, bewahrte die ostdeutschen Länder davor, durch „Hartz IV“ nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet zu werden.

[31] Streng genommen gilt dies nur für den finanziellen Umverteilungseffekt, da Abbildung 7 eine reine regionale Verteilungsanalyse darstellt und – anders als die Analyse zur Sozialhilfe in Abschnitt 3 – weitergehende stabilisierende oder destabilisierende Wirkungen der finanziellen Verteilungsmuster auf ökonomische Größen wie Investitionen und Beschäftigung noch nicht untersuchen konnte. Dass das gefundene finanzielle Verteilungsmuster aber auch ökonomisch eher regional stabilisierend wirkt, dürfte angesichts der Untersuchungsergebnisse aus Abschnitt 3 plausibel sein.

Abb.7: Kommunale Entlastungen durch „Hartz IV“ und vorherige kommunale Belastungen durch Sozialhilfeausgaben in den Bundesländern im Vergleich

	Kommunale Belastungen durch Sozialhilfe (HLU) für Erwerbsfähige 2003 (€ je Einwohner)			
	gering			hoch
hoch				Bremen Berlin Hamburg Hessen
Kommunale Entlastungen durch „Hartz IV“ 2005 (€ je Einwohner)		Sachsen-Anhalt Sachsen	Schleswig-Holstein Saarland	
	Thüringen	Mecklenburg-Vorp.	Niedersachsen Nordrhein-Westfalen	
	Baden-Württemberg Brandenburg Bayern	Rheinland-Pfalz		
gering				

Quellen: Vertikal: Unveröffentlichte Daten des BMAS u.a. (vgl. Text), Henneke 2006b. Horizontal: Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen 2003: A118, und eigene Berechnungen

Literatur

Alber, J. (1982): Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York.

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1992a-2002a): Arbeitsstatistik – Jahreszahlen (1991-2001). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (2002b): Arbeitsmarkt 2001. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1998c-2002c): Strukturanalyse: Bestände sowie Zu- und Abgänge an Arbeitslosen und offenen Stellen (1997-2001). Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2008): SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende. Jahresbericht 2007. Nürnberg.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2002): Finanzbericht 2003. Bundesanzeiger. Bonn.

Blos, K. (2006a): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 8/2006. Nürnberg.

Blos, K. (2006b): Soziale Sicherung: Solidarisch über alle Grenzen. IAB-Kurzbericht 11/2006. Nürnberg.

Bruckmeier, K; Schwengler, B. (2009): The impact of federal social policies on spatial income inequalities in Germany. IAB Discussion Paper 01/2009. Nürnberg.

Burmester, M. (2000): Sozialhilfebezug in Ost und West – eine vergleichende Analyse auf Basis der 25%-Stichprobe. In: Wirtschaft und Statistik, Nr. 5, S. 384-395.

Fricke, D.; Kops, M; Strauss, W. (1987): Die regionale Inzidenz des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen. Opladen (Westdeutscher Verlag).

Henneke, H.-G. (2002): Belastungsausgleich für übertragene Aufgaben und Sozialhilfelasten im kommunalen Finanzausgleich 2002. In: Der Landkreis, Nr. 2-3, S. 258-264.

Henneke, H.-G. (2006a): Neuregelung der Finanzierungsverantwortung für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 46 Abs. 5 und 7 SGB II ab 2007. In: Der Landkreis, Nr. 3, S. 128-131.

Henneke, H.-G. (2006b): Einigungselemente und weitere Regelungsnotwendigkeiten zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der KdU. In: Der Landkreis, Nr. 11, S. 775-777.

Hotz, D. (1987): Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Nr. 9-10, S. 593-610.

Jahoda, M.; Lazarsfeld, P.; Zeisel, H. (1933, neu 1975): Die Arbeitslosen von Marienthal. Frankfurt a. M.

Junkernheinrich, M.; Klemmer, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. ARL-Beiträge, Band 89. Hannover.

Klagge, B. (2001): Räumliche Disparitäten des Sozialhilfebezugs in Deutschland: ein Überblick. In: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 4, 287-296.

Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen (2003): Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/ Sozialhilfe“. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Berlin.

Krug, W.; Rehm, N. (1986): Disparitäten der Sozialhilfedichte. Eine statistische Analyse. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 190. Berlin/Köln/Mainz.

Preller, L. (1949, neu 1978): Sozialpolitik in der Weimarer Republik. Kronberg.

Reissert, B. (1984): Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik. Dissertation, Freie Universität Berlin. Berlin.

Reissert, B. (1988a): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. Discussion Paper FS I 88-18, Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin.

Reissert, B. (1988b): Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen. Hannover, 109-140.

Reissert, B. (1994): The regional impact of unemployment insurance and active labour market policy: An international comparison. In: W. Sengenberger; D. Campbell (Hrsg.), Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring. Genf (ILO), S. 117-136.

Reissert, B. (2003a): Zentrale oder dezentrale Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe? Eine Untersuchung zu den regionalen Stabilisierungseffekten der Arbeitslosenunterstützung. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, Nr. 62. Berlin.

Reissert, B. (2003b): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung. Zu den unterschiedlichen Wirkungen zentraler und dezentraler Finanzierung eines Nachfolgesystems für Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. In: Sozialer Fortschritt 52, Nr. 5-6, S. 113-122.

Rüsch, G. (1988): Die regionale Aufbringungs-/Zuteilungsrechnung. Baden-Baden (Nomos).

Schmid, G.; Reissert, B.; Bruche, G. (1987): Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin.

Seitz, H.; Kurz, C. (1999): Arbeitslosigkeit, Zuwanderungen und Sozialhilfe: eine Analyse der Determinanten und der Finanzierung der Sozialhilfeausgaben. In: Finanzarchiv 56, Nr. 3/4, S. 518-555.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2002): Statistik regional. CD-ROM. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Steffen, J. (2002): Regionaler Kaufkraftausgleich durch zentralstaatliche Finanzierung der Arbeitslosenhilfe. Bremen.
http://www. arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/ doku/1_politik/alhi_sohi_kaufkraft.htm#transgif.

Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Hannover.

Wilke, G.; Götz, G. (1980): Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit. Stuttgart.

Zimmermann, H. (1995): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 809-81.

Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981): Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete. Bonn.

Kerstin Bruckmeier, Michael Zarth, Daniel D. Schnitzlein

Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer partizipiert wie?

Gliederung

1 Einleitung
2 Zur regionalen Inzidenz der Sozialversicherung
2.1 Der regionale Verteilungs- und Stabilisierungseffekt
2.2 Regionale Verteilungswirkungen
2.3 Typisierung der Regionen nach ihrer Geber- und Empfängerposition
3 Regionale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel
3.1 Zur Raumwirksamkeit öffentlicher Finanzströme
3.2 Raumwirksame Bundesmittel im Überblick
3.3 Regionale Inzidenz raumwirksamer Mittel nach Geber- und Empfängerregionen
3.4 Regionale Inzidenz von Steuervergünstigungen nach Geber- und Empfängerregionen
4 Abschließende Bemerkungen
Literatur

1 Einleitung

In der Bundesrepublik hat die staatliche Ausgleichspolitik aufgrund der grundgesetzlichen Vorgabe der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ eine lange Tradition. Dabei besitzen die Finanzausgleichspolitik und die regionale Strukturpolitik eine besondere Bedeutung, da sie die Entwicklung in den Teilräumen Deutschlands unmittelbar beeinflussen und eine Basissicherung für die Regionen darstellen (BBR 2005: 286). In diesem Kontext sind auch die Arbeitsmarktpolitik und die regionalen Einnahmen- und Ausgabenströme der Sozialversicherungssysteme zu sehen. Die regionale Dimension der Sozialversicherungssysteme kommt darin zum Ausdruck, dass Regionen, die mehr Beiträge erwirtschaften als Leistungen benötigen, jene Regionen finanziell unterstützen, die mehr Leistungen empfangen als Beiträge zahlen. Die regionalen Transfers im Rahmen der Sozialversicherung haben eine Größenordnung erreicht, welche die des Finanzausgleichs übersteigt (Koller et al. 2003). Ohne die Ausgleichswirkungen der Sozialversicherung wären sowohl der bundesstaatliche als auch der kommunale Finanzausgleich finanziell und politisch überfordert (Eltges 2006: 370).

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird diese Ausgleichsorientierung mit Blick auf die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Wachstumsregionen jedoch auch kritisch hinterfragt. Denn ihre Wachstumsbeiträge schaffen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für staatliche Ausgleichspolitik und es wird befürchtet, dass daraus resultierende Entzugseffekte die Entwicklungsdynamik der Wachstumsregionen gefährden könnten.

Allerdings abstrahiert die Diskussion „Wachstums- versus Ausgleichsförderung“ häufig von der de facto feststellbaren regionalen Verteilung öffentlicher Finanzströme und deren sozialen und ökonomischen Determinanten.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den ausgleichsorientierten regionalen Finanztransfers der Sozialversicherung und raumwirksamen Mitteln aus verschiedenen Politikbereichen. Im zweiten Teil des Beitrages wird zunächst das regionale Verteilungsmuster der Einnahmen- und Ausgabenströme in der gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung dargestellt. Auf dessen Grundlage werden die Regionen in Geber- und Empfängerregionen eingeteilt und ihre Typisierung wird anhand zentraler Regionalindikatoren beschrieben.

Im dritten Teil wird dargestellt, in welchem Umfange die Geber- und Empfängerregionen an den verschiedenen raumwirksamen Mitteln partizipieren. Die Analyse setzt an den regionalen formalen Zahlungsströmen an, da diese verdeutlichen, in welchem Umfang die Regionen am Aufbau kommunaler Infrastruktur, der Förderung privater Investitionen, dem Ausbau von Hochschulen und Forschung oder an sozialen Transfers partizipieren.

Wirtschaftliche und regionale Folgeeffekte sozialer Transfers und raumwirksamer Mittel, die z. B. in der Erstellungs- oder Nutzungsphase öffentlicher Infrastrukturen und privater Investitionen räumlich auseinanderfallen können, bleiben ausgeklammert. Dies gilt auch für Effekte im System des Finanzausgleichs, die aus dem regional unterschiedlichen Einsatz öffentlicher Finanzströme und den daraus resultierenden Effekten auf die Steuerkraft der Länder resultieren. Eine Berücksichtigung dieser effektiven und sekundären Inzidenzeffekte würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.[1]

Den Abschluss des Beitrags bilden vor dem Hintergrund der gefundenen regionalen Verteilungsmuster einige grundsätzliche Überlegungen zu den Möglichkeiten des Staates, regionale Entwicklungsprozesse und die Herausbildung räumlicher Cluster zu fördern.

2 Zur regionalen Inzidenz der Sozialversicherung

2.1 Der regionale Verteilungs- und Stabilisierungseffekt

Bevor wir uns der empirischen Analyse des regionalen Stabilisierungseffektes der Sozialversicherung widmen, skizzieren wir zunächst grundlegende Überlegungen zum regionalen Verteilungs- und Stabilisierungseffekt der Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Zum Ausgleich regionaler Einkommensschwankungen gibt es verschiedene Möglichkeiten. Neben privaten Maßnahmen wie einer Diversifizierung der Einkommensquellen durch die Individuen selbst oder private Versicherungen können direkte staatliche Maßnahmen ergriffen werden, um regional ungleich verteilte Schwankungen im Einkommen auszugleichen. Die Möglichkeiten direkter staatlicher Maßnahmen zum Ausgleich von Einkom-

[1] Die Ermittlung dieser Effekte insbesondere in der Nutzungsphase ist oftmals nur im Rahmen von Fallstudien möglich. Siehe hierzu die in den 80er Jahren von der BfLR vergebenen Studien zur Raumwirksamkeit von Hochschulen oder Fernstraßen. Eine neuere Studie (vgl. Färber et al. 2007) zur effektiven und sekundären Inzidenz raumwirksamer Mittel basiert auf der bundesdeutschen Outputtabelle und beinhaltet einen regionalen Schätzansatz für alle Raumordnungsregionen.

mensschwankungen auf der regionalen Ebene können jedoch begrenzt sein. Zum einen können kleinere Gebietskörperschaften nur einen begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt haben. Zum anderen können positive Stabilisierungsmaßnahmen auf der regionalen Ebene positive Spill-over-Effekte auf Nachbarregionen nach sich ziehen (Goodhart, Smith 1993). Diese führen dazu, dass die Anreize für eine regionale Stabilisierungspolitik sinken.[2]

Föderale Steuer- und Transfersysteme sowie Sozialversicherungen wirken hingegen automatisch stabilisierend auf Einkommensschwankungen zwischen den Regionen. Dabei kann zwischen einem kurzfristigen Stabilisierungseffekt auf das verfügbare Einkommen einer Region und einem dauerhaften Umverteilungseffekt auf das permanente Einkommen einer Region unterschieden werden (Fatas 1998). Ist das Risiko regionaler kurzfristiger Einkommensschwankungen zwischen den Regionen unterschiedlich groß und treten die Schwankungen nicht gleichzeitig in allen Regionen auf, entstehen durch das gemeinsame Sozialversicherungssystem Stabilisierungseffekte. Bei permanenten ökonomischen Disparitäten zwischen den Regionen kommt es durch das gemeinsame Versicherungssystem zu einer dauerhaften Umverteilung von Einkommen zwischen den Regionen.[3] Der Grad an Umverteilung bzw. Stabilisierung zwischen den Regionen ist abhängig vom Ausmaß und der Persistenz regionaler ökonomischer Disparitäten.

Die Sozialversicherung ermöglicht eine Absicherung von Einkommensausfällen aufgrund sozialer und ökonomischer Risiken wie Arbeitslosigkeit oder gesundheitlicher Risiken. Sie gibt den Individuen eine gewisse Erwartungs- und Planungssicherheit bezüglich ihrer Einkommen. Auf der regionalen Ebene führt dies zu einer Stabilisierung regionaler Einkommen. Die regionale Verteilung der Finanzierung und der Leistungen der Sozialversicherung ergibt sich dadurch, dass ihre sozialen, demografischen und ökonomischen Determinanten ungleichmäßig im Raum verteilt sind.

Am deutlichsten wird der regionale Verteilungs- und Stabilisierungseffekt bei der Arbeitslosenversicherung. In Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und folglich einem hohen Arbeitslosigkeitsrisiko sind die Ausgaben für Lohnersatzleistungen überproportional hoch. Auch von den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik profitieren diese Regionen überproportional, denn sie sollen neben einer Einkommensstabilisierung auch zu einer gleichmäßigeren regionalen Verteilung von Beschäftigungschancen beitragen. Umgekehrt erwirtschaften diese Regionen aufgrund ihrer ungünstigen Beschäftigungslage nur einen unterproportionalen Teil der Einnahmen zur Arbeitslosenversicherung. Für wirtschaftsstarke Regionen gilt der Zusammenhang umgekehrt. Im Fall der Arbeitslosenversicherung kann so das Konsumniveau einer Region bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung oder kurzfristigen wirtschaftlichen Schocks stabilisiert werden. Negative Rückwirkungen durch regional konzentrierte Nachfrageausfälle auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt von Regionen werden so zumindest abgemildert (Reissert 2003).

[2] Eine empirische Analyse für das Ausmaß an regionaler Stabilisierungspolitik auf der Ebene der westdeutschen Bundesländer stammt von Seitz (vgl. Seitz 2000). Seine Analyse untersucht die Landesausgaben und -einnahmen in Abhängigkeit von der Entwicklung des Bruttoinlandproduktes und zeigt keine budgetären Stabilisierungseffekte.

[3] Die ausgleichende Wirkung der Sozialversicherung wird ebenfalls in Analysen zur personalen Einkommensverteilung betont, wobei meistens jedoch nicht auf einzelne Zweige eingegangen wird (vgl. Brenke 2006).

Auch bei der Rentenversicherung gilt, dass wirtschaftsstarke Regionen die Finanzierungslasten überproportional tragen. Allerdings ist bei der Rentenversicherung die Äquivalenz zwischen dem individuellen gezahlten Beitrag und der zu erwartenden Leistung höher. Zudem ist der Anteil der Steuerfinanzierung höher[4], für den sich wiederum die Argumentation aufrechterhalten lässt, dass wirtschaftsstarke Regionen mehr zur Finanzierung beitragen als wirtschaftsschwache. Da keine volle Beitragsäquivalenz bei der Rentenversicherung vorliegt und auch soziale Kriterien in Bemessung und Verteilung der Rentenausgaben eingehen, sind ein regionales Muster und ein regionaler Stabilisierungseffekt zu erwarten.

Zusammenfassend ist von einer starken umverteilenden Wirkung zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen bei der Arbeitslosenversicherung auszugehen. Auch bei der Rentenversicherung sind Umverteilungswirkungen in allerdings abgeschwächter Form zu erwarten.

2.2 Regionale Verteilungswirkungen

Datengrundlage der Analyse bilden regionalisierte Zahlungsströme der Arbeitslosen- und Rentenversicherung auf Kreisebene für das Jahr 2003. Die Regionalisierung der Zahlungsströme ist bei Blos ausführlich dokumentiert (Blos 2006a) und folgt dem Ansatz einer formalen regionalen Inzidenzanalyse nach Zimmermann (Zimmermann 1981: 57). Die regionale Inzidenzanalyse versucht ein möglichst umfassendes Gesamtbild von Regionen im System von gegenläufigen Zahlungsströmen zu ermitteln. Dazu gehört die Darstellung von Umfang und Struktur der einer Region zufließenden und abfließenden Finanzströme. Bei der Regionalisierung der Einnahmen der Sozialversicherung unterstellen wir, dass die Inzidenz des Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung vollständig beim Arbeitnehmer liegt. Da es sich um eine Querschnittsbetrachtung handelt, wird keine Trennung zwischen Umverteilungs- und Stabilisierungswirkungen gemacht.

Im Mittelpunkt der Betrachtung steht die Arbeitslosenversicherung. Sie tritt unter den Sozialversicherungszweigen in ihrer Wirkung als automatischer Stabilisator regionaler Einkommensschwankungen besonders hervor, da bei ihr sowohl Einnahmen als auch Ausgaben mit der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung korrelieren. Die ausgleichende Wirkung zwischen den Regionen ergibt sich direkt aus der regional ungleichen Verteilung von Beschäftigungschancen bzw. Arbeitslosigkeitsrisiken.

Vorliegende Studien von Reissert, Kurz und Blos lassen erhebliche Umverteilungseffekte auf Ebene der Länder erkennen (Reissert 2003; Kurz 2002; Blos 2006b). Kurz stellt in ihrer Studie für die westdeutschen Länder mit Daten aus dem Zeitraum 1975 bis 1997 signifikante Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenversicherung fest. Nach ihren Ergebnissen werden zwischen 5 und 6 Prozent der auftretenden asymmetrischen regionalen Schocks im regionalen Bruttoerwerbseinkommen eines Jahres durch den Haushalt der Arbeitslosenversicherung ausgeglichen (Kurz 2002: 91).

[4] Im Jahr 2003 betrug der Zuschuss aus Bundesmitteln zum Budget der Rentenversicherung 26 Prozent.

Tabelle 1 dokumentiert zunächst den Saldo von Einnahmen und Ausgaben zusammengefasst für die siedlungsstrukturellen Regions- und Kreistypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung. Insgesamt ergibt sich zwischen den neun Kreistypen ein Umverteilungsvolumen von ca. 6 Mrd. €.

Tab. 1: Saldo der regionalen Einnahmen und Ausgaben in der Arbeitslosenversicherung 2003

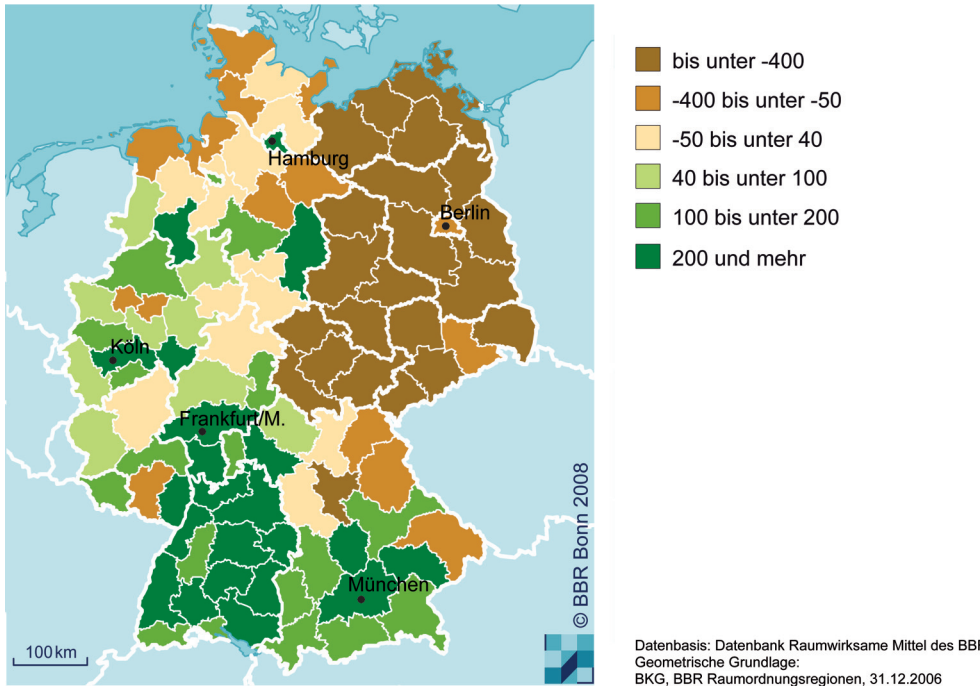
Regions-/Kreistyp	Saldo der Arbeitslosenversicherung		
	in Mio. €	je Einwohner	in % des BIP
Agglomerationsräume	**3512**	**81**	**0,3**
Kernstädte	3133	164	0,5
Hoch verdichtete Kreise	2087	146	0,6
Verdichtete Kreise	-413	-63	-0,3
Ländliche Kreise	-1294	-405	-2,3
Verstädterte Räume	**-906**	**-32**	**-0,1**
Kernstädte	951	202	0,6
Verdichtete Kreise	-168	-11	0
Ländliche Kreise	-1689	-206	-1,1
Ländliche Räume	**-2479**	**-232**	**-1,1**
Ländliche Kreise höherer Dichte	-665	-101	-0,4
Ländliche Kreise geringerer Dichte	-1814	-445	-2,4

Quelle: Berechnungen des IAB; einfache Saldierung der regional geschätzten Gesamteinnahmen und -ausgaben. In die Regionalisierung der Beitragseinnahmen gehen die regionalen Lohnsummen am Arbeitsort ein.

Der Überschuss der Einnahmen über die dort verausgabten Mittel beträgt bei den hoch verdichteten Agglomerationsräumen bereits 5,2 Mrd. €. Sie erwirtschaften 49 % der Gesamteinnahmen und vereinen 41 % der Gesamtausgaben. Innerhalb aller Regionen in Agglomerationsräumen streuen die Salden stark. Da die Ermittlung der Einnahmen am Arbeitsort erfolgte, dominieren die Überschüsse bei den Kernstädten und hoch verdichteten Kreisen mit hohem Arbeitsplatzangebot. Kernstädte in verstädterten Räumen erzielen ebenfalls mehr Einahmen als dort Mittel benötigt werden. Umgekehrt zählen die ländlichen Kreise zu den Empfängerregionen, wobei besonders die Kreise mit geringerer Dichte mit einem negativen Saldo von 1,8 Mrd. € auffallen.

Relativiert an der Einwohnerzahl und dem regionalen Bruttoinlandsprodukt zeigt sich ebenfalls eine hohe Streuung. Während für ländliche Kreise geringerer Dichte ein negativer Saldo von 445 € je Einwohner berechnet wird, weisen die Kernstädte und die hoch verdichteten Kreise in Agglomerationsräumen Einnahmenüberschüsse je Einwohner zwischen 146 € und 202 € aus. Einen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben erreichen verdichtete Kreise in verstädterten Räumen mit -11 € je Einwohner und einem Anteil am Bruttoinlandsprodukt von nahezu 0 Prozent.

Abb. 1: Transfersalden der Arbeitslosenversicherung in €/Ew. 2003



Ein Gesamtbild der regionalen Transfersalden je Einwohner für alle Raumordnungsregionen zeigt Abbildung 1. Die hohe regionale Streuung wird mit 585 € je Einwohner in der Region München und einem negativen Saldo von 948 € je Einwohner in der Raumordnungsregion Mecklenburgische Seenplatte bestätigt. Wie erwartet ist ein deutliches Ost-West-Gefälle zu erkennen. Darin zeigen sich zum einen großräumige Disparitäten in den regionalen Arbeitslosenquoten. Zusätzlich wirken die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten eines Einkommenstransfers an ostdeutsche Regionen. Da sich die Verteilung der Ermessensleistungen[5] nicht proportional nach dem regionalen Anteil der Arbeitslosen ergibt, sondern sich auch an der regionalen Arbeitsmarktlage orientiert, profitieren Regionen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage überproportional (Blien, Hirschenauer 2006). Durch die Festlegung zweier getrennter Mittelansätze für West- und Ostdeutschland erfolgt zudem im Vergleich zu den passiven Leistungen eine Begünstigung der ostdeutschen Regionen. Während im Jahr 2003 28 % der passiven Leistungen an ostdeutsche Regionen gingen, betrug ihr Anteil an den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik 51 %.

Zu den Regionen mit einem negativen Saldo in Westdeutschland zählen strukturschwache Regionen an der ehemaligen innerdeutschen Grenze, Küstenregionen und Regionen

[5] Im Gegensatz zu den Pflichtleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die Leistungsträger bei den Ermessensleistungen ermächtigt, bei der Entscheidung über Sozialleistungen nach ihrem Ermessen zu handeln.

Ostbayerns an der tschechischen Grenze. Beispiele hierfür sind die Raumordnungsregionen Donau-Wald, Oberfranken-Ost, Lüneburg sowie einzelne Regionen in Schleswig-Holstein. Die Regionen mit den höchsten Finanzierungsüberschüssen je Einwohner sind erwartungsgemäß Regionen mit günstiger Arbeitsmarktlage. Dies betrifft insbesondere die Regionen Süddeutschlands. Neben München führen die Regionen Rhein-Main, Stuttgart, Mittlerer Oberrhein und Donau-Iller die Liste der Geberregionen an. Insgesamt zählen die westdeutschen Agglomerationsräume mit ihrem Umland zu den Regionen mit einem Einnahmenüberschuss. Eine Ausnahme bildet die Industrieregion Mittelfranken.

Neuere Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte für die Jahre 2004 und 2005 zeigen, dass die vorliegende regionale Struktur der Einteilung in Regionen mit positivem oder negativem Finanzierungssaldo auch für die Jahre 2004 und 2005 weitgehend unverändert bleibt. Sowohl auf Kreisebene wie auch auf Ebene der Raumordnungsregionen ist nur eine geringe Dynamik zu verzeichnen (Bruckmeier, Schnitzlein 2008). Dabei ist auffallend, dass im Vergleich zu 2003 insgesamt nicht nur die absolute Höhe der Salden kleiner geworden ist, sondern der Wechsel vom einem positiven zu einem negativen Saldo häufiger der Fall ist als umgekehrt.[6]

Bei der Rentenversicherung zeigt sich ebenfalls ein klares regionales Muster. Die Verteilung der Beitragseinnahmen folgt im Wesentlichen der regionalen Beschäftigungslage. Allerdings ist der Anteil der Steuerfinanzierung über den Bundeszuschuss bei der Rentenversicherung wesentlich höher als bei der Arbeitslosenversicherung.[7] Bezogen auf die Gesamteinnahmen wird die regionale Streuung dadurch abgemildert, da auch die indirekten Steuern zum Gesamtsteueraufkommen des Bundes beitragen und diese weniger stark mit der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region korrelieren als die Beitragszahlungen. Auch auf der Ausgabenseite fällt die regionale Differenzierung zwischen wirtschaftsstarken und -schwachen Regionen bei der Rentenversicherung geringer aus, da im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung von einer deutlich größeren Äquivalenz zwischen Beitragsleistung und Leistungsanspruch ausgegangen werden kann.

Allerdings schlägt sich die im Rentensystem enthaltene intergenerative Umverteilung regional unterschiedlich nieder. Deren Ausmaß und Struktur folgt sozialen, ökonomischen und demografischen Trends. In der Querschnittsbetrachtung kann daher die heutige wirtschaftliche Situation einer Region mit der Position in der Verteilung der Rentenanwartschaften auseinanderfallen. Für Regionen, die in den letzen Jahrzehnten einem starken Strukturwandel unterlagen, ist daher mit regionalen Umverteilungswirkungen zu rechnen.

Deutlich wird dies bei der Betrachtung der regionalen Rentenzahlungen in Abbildung 2. Während die wirtschaftsstarken Regionen um den Einzugsbereich Münchens niedrige Rentenzahlungen je Einwohner ausweisen, gibt es im Ruhrgebiet überdurchschnittlich hohe Rentenzahlungen. Allgemein haben ehemals ländliche und strukturschwache Regionen

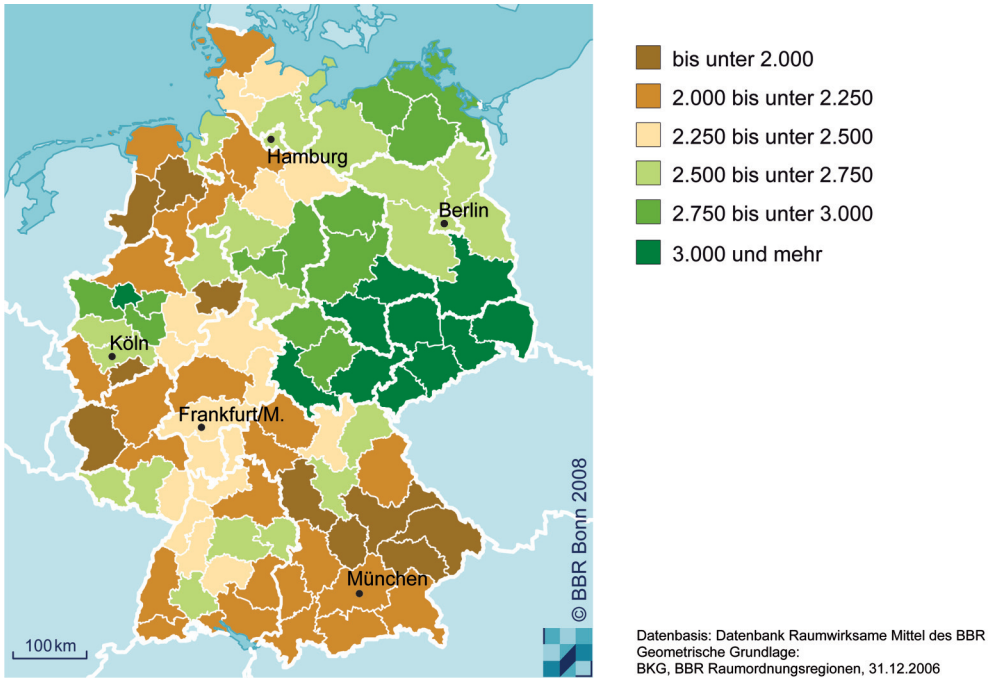
[6] Im Vergleich zu 2003 weisen 2005 nur sechs zusätzliche Kreise einen positiven Saldo auf, während 38 Kreise statt einem positiven nunmehr einen negativen Saldo erreichen.

[7] Hauptbegründung des hohen Steueranteils sind die sogenannten versicherungsfremden Leistungen. Sie können auch als soziale Komponenten des Rentenversicherungssystems interpretiert werden. Beispiele sind die Anrechnung von Kindererziehungszeiten oder die Höherbewertung von Ausbildungszeiten.

unterdurchschnittliche Rentenzahlungen, unabhängig von ihrer aktuellen wirtschaftlichen Lage. Während die Rentenzahlungen im Emsland bei 1.800 € je Einwohner liegen, erreicht die wirtschaftsstärkere Region Ingolstadt mit 1.900 € je Einwohner keinen deutlich höheren Wert. Auch die Region München liegt mit 2.200 € je Einwohner im unteren Drittel. Das Muster bestätigt sich bei der Betrachtung der durchschnittlichen Rentenzahlungen je Rentner.

Systematische regionale Unterschiede bei den Rentenzahlungen zeigen sich auch zwischen West- und Ostdeutschland. Alle ostdeutschen Regionen verzeichnen überdurchschnittliche Rentenzahlungen. Die höchsten Werte je Einwohner liegen mit jeweils über 3.300 € in den Regionen Oberlausitz-Niederschlesien, Chemnitz-Erzgebirge und Südwestsachsen. Dies erklärt sich zum einen aus der demografischen Entwicklung, die insbesondere in den ostdeutschen Regionen bereits zu einem steigenden Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung führte (BBR 2005: 37). Zum anderen hat die ungleiche Verteilung auch historische Gründe. Durch die Aufnahme Ostdeutschlands in das Rentenversicherungssystem und die Anerkennung der ostdeutschen Erwerbsbiographien ergeben sich dort überdurchschnittlich hohe Rentenansprüche. Ursache dafür ist, dass die Erwerbsbiographien insbesondere bei Frauen in Ostdeutschland bis 1990 deutlich kontinuierlicher verliefen als in Westdeutschland. Im Jahr 2003 lag die durchschnittliche Rentenhöhe für Frauen in Westdeutschland bei 690 € und für ostdeutsche Frauen bei 850 € im Monat.

Abb. 2: Regionale Verteilung der Rentenzahlungen in €/Ew. 2003



In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse erhebliche regionale Finanztransfers durch die Arbeitslosenversicherung. Das Umverteilungsvolumen finanziert sich überwiegend in den Agglomerationsräumen. Auch bei der Rentenversicherung führt die ungleiche regionale Verteilung von Ausgaben und Einnahmen zu einer Umverteilung von Einkommen zwischen den Regionen. Deren empirische Ermittlung ist allerdings aufgrund des hohen Anteils der Steuerfinanzierung wesentlich schwieriger, da die Regionalisierung von Steuermitteln einigen Annahmen und methodischen Vereinfachungen unterliegen muss.

2.3 Typisierung der Regionen nach ihrer Geber- und Empfängerposition

Um den Einfluss gesamtwirtschaftlicher Schwankungen zu minimieren, wäre für eine solche Typisierung eine Durchschnittsbetrachtung über einen längeren Zeitraum zweckmäßig. Entsprechende Daten liegen jedoch noch nicht vor. Ausgelöst durch die Reformen am Arbeitsmarkt ist die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung seit 2004 zurückgegangen. Zusätzlich hat die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre das Finanzvolumen der Arbeitslosenversicherung deutlich verringert. Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit gingen von ca. 57 Mrd. € im Jahr 2003 auf 36 Mrd. € im Jahr 2007 zurück.[8] Aktuelle Berechnungen des IAB zeigen, wie bereits angesprochen, dass zwar das Umverteilungsvolumen gesunken ist, sich die Struktur der regionalen Finanztransfers aber nicht wesentlich verändert hat (Bruckmeier, Schnitzlein 2008). Dies ist auch plausibel, da der erreichte Abbau der Arbeitslosigkeit nicht zum Abbau regionaler Disparitäten auf dem Arbeitsmarkt beitragen konnte (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2006).

Für die Typisierung der deutschen Regionen nach ihrer Position als Geber- oder Empfängerregion im System der Sozialversicherung verwenden wir den Saldo bei der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung sowie die Höhe der je Einwohner gezahlten Arbeitslosenhilfe im Jahre 2003. Beide Indikatoren haben, wie an der starken Korrelation mit der Veränderungsrate der Erwerbstätigen (r=0,84 bzw. r=-0,84) erkennbar, einen unmittelbaren Bezug zur ökonomischen Lage einer Region. Der Saldo der gesetzlichen Rentenversicherung wird nicht verwendet, da dieser neben ökonomischen Faktoren auch demografische und soziale Einflussgrößen widerspiegelt. Auch ist die Ermittlung der Budgetinzidenz bei der Rentenversicherung methodisch schwieriger. Es zeigt sich jedoch, dass der Saldo der Rentenversicherung auf regionaler Ebene sehr stark positiv mit dem Saldo der Arbeitslosenversicherung korreliert (r=0,92).

Anhand des Bezugs von Arbeitslosenhilfe und aufbauend auf dem gesamtdeutschen Durchschnitt von 200 € je Einwohner werden zwei Gruppen gebildet: Regionen mit einem überdurchschnittlichen Transferbezug und Regionen mit einem unterdurchschnittlichem Transferbezug. Beim Saldo der Arbeitslosenversicherung werden vier Gruppen gebildet:

[8] Die Ursachen sind v. a. in der Umstrukturierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu sehen. Während die Leistungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Arbeitslosenhilfeempfänger 2003 noch innerhalb der Arbeitslosenversicherung finanziert wurden, trägt der Bund inzwischen die Ausgaben für das Arbeitslosengeld II. Der Rückgang der Kurzzeitarbeitslosigkeit hat zudem Einsparungen beim Arbeitslosengeld I in Höhe von ca. 5 Mrd. € verursacht.

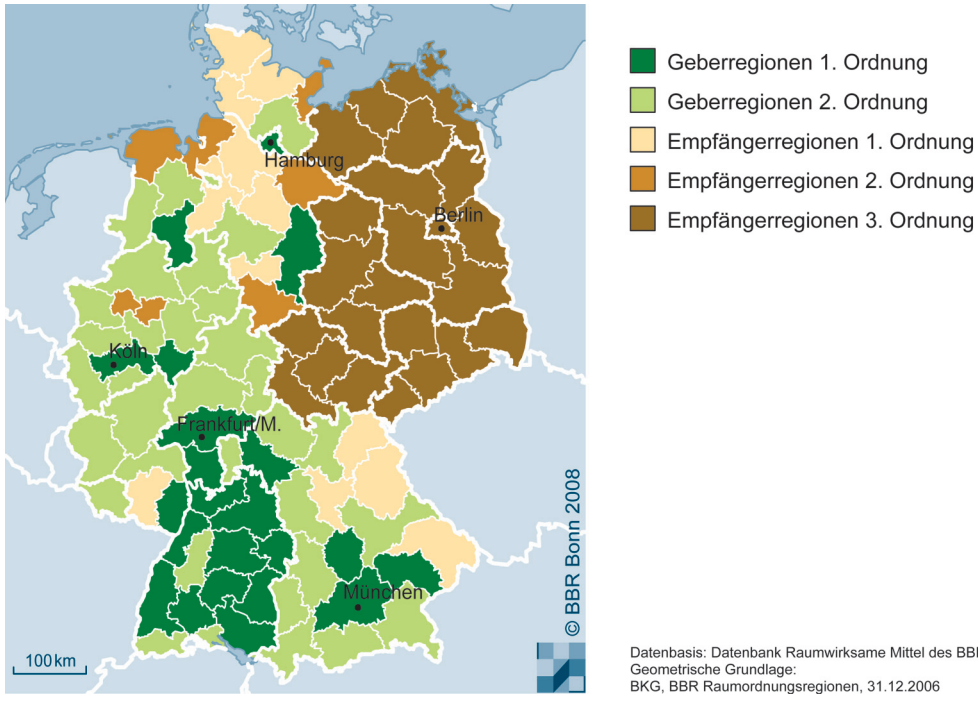
Regionen mit einem positiven Saldo größer als 189 € je Einwohner, ein positiver Saldo bis 189 €, ein negativer Saldo bis 186 € und Regionen mit einem negativen Saldo kleiner als 186 € je Einwohner. Die Klassengrenzen wurden aus dem gesamtdeutschen Durchschnitt (2 € je Einwohner) ab- bzw. zuzüglich der halben Standardabweichung gebildet.

Die Geberregionen – d. h. positiver Saldo bei der Arbeitslosenversicherung – liegen alle in Westdeutschland und werden in zwei Typen unterteilt: Zur absoluten Spitzengruppe der Geberregionen mit einem positiven Saldo höher als 189 €/Ew. zählen 22 Regionen. Diese werden im Folgenden als Geberregionen 1. Ordnung bezeichnet, da sie bezogen auf die Einwohner am stärksten zur Finanzierung der Umverteilung innerhalb der Arbeitslosenversicherung beitragen. Regionen mit einen positiven Saldo kleiner als 189 €/Ew. gehören hingegen zu den Geberregionen 2. Ordnung und umfassen insgesamt 33 Regionen. Mit Ausnahme von Bremen (305 €/Ew.), Duisburg/Essen (223 €/Ew.) und Bochum/Hagen (215 €/Ew.) liegt der Bezug von Arbeitslosenhilfe in allen 55 Geberregionen unter dem gesamtdeutschen Durchschnitt.

Innerhalb der Empfängerregionen, die definitionsgemäß alle negativen Salden bei der Arbeitslosenversicherung aufweisen, werden drei Typen unterschieden: Die Empfängerregionen 1. Ordnung haben im Vergleich zu den anderen Empfängerregionen relativ gesehen eine bessere Position im System der Arbeitslosenversicherung. Mit Ausnahme von drei Regionen fällt der Saldo nicht so stark negativ aus und liegt über der Klassengrenze von –186 €/Ew.[9] Außerdem ist in allen 12 Regionen dieses Typs der Bezug von Arbeitslosenhilfe niedriger als im gesamtdeutschen Durchschnitt. Demgegenüber ist für die Empfängerregionen 3. Ordnung ein sehr hoher negativer Saldo bei der Arbeitslosenversicherung kennzeichnend. Bei diesen Regionen fällt aufgrund der hohen Langzeitarbeitslosigkeit außerdem ein überdurchschnittlicher hoher Bezug von Arbeitslosenhilfe auf. Zur Restgruppe zählen insgesamt sieben westdeutsche Regionen. Sie haben entweder einen negativen Saldo bei der Arbeitslosenversicherung oder einen überdurchschnittlich hohen Bezug an Arbeitslosenhilfe. Sie werden im Folgenden als Empfängerregionen 2. Ordnung bezeichnet und somit hinsichtlich ihrer Position im System der Arbeitslosenversicherung zwischen den Empfängerregionen 1. und 3. Ordnung eingestuft. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die Verteilung der Geber- und der Empfängerregionen in Deutschland.

[9] Die Industrieregion Mittelfranken mit Nürnberg als Sitz der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit stellt insofern einen Sonderfall dar, da hier die Ausgaben für die besonderen Dienststellen zu Buche schlagen. Ohne diese Ausgaben hätte die Industrieregion Mittelfranken einen positiven Saldo bei der Arbeitslosenversicherung von 272 € je Einwohner.

Abb. 3: Typisierung der Geber- und Empfängerregionen in der Sozialversicherung



Die mittels dieser Kriterien vorgenommene Typisierung lässt sich anhand ausgewählter sozioökonomischer Indikatoren beschreiben und auf ihre Plausibilität hin überprüfen (s. Tab. 2). Analog zu den Einnahmen- und Ausgabenströmen in der Arbeitslosenversicherung erfolgen Wirtschaftswachstum und Anstieg der Erwerbstätigkeit regional sehr stark konzentriert. Im Zeitraum 1996–2005 entfallen rund 43 % des gesamten realen Zuwachses bei der Bruttowertschöpfung (BWS), der insgesamt rund 250 Mrd. € beträgt, auf die Geberregionen 1. Ordnung. In diesen 22 Regionen lebt nur ein Drittel der deutschen Gesamtbevölkerung. Ihr Wachstumsbeitrag je Einwohner liegt im Gruppendurchschnitt mit 4.558 € deutlich über dem Bundeswert (3.048 €). Dieses positive Bild steht in Einklang mit den anderen Indikatorwerten. Auch die Geberregionen 2. Ordnung schneiden verglichen mit dem gesamtdeutschen Durchschnitt bei der Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Bruttowertschöpfung besser ab. Die Empfängerregionen haben bei den ausgewählten sozioökonomischen Indikatoren im Gruppendurchschnitt deutlich schlechtere Ausprägungen. So erreichen die Empfängerregionen 2. und 3. Ordnung 2005 beim Wohlstandsniveau nur rund 80 bzw. 74 % des gesamtdeutschen Durchschnitts.

Tab. 2: Sozioökonomische Indikatoren der Geber- und Empfängerregionen

	Bevölkerungsanteil in %	Entwicklung Erwerbstätige in %	Erwerbstätige je 1.000 Einwohner	Reale Entwicklung BWS in % real	Beitrag zum BWS-Wachstum je Einwohner in Euro	BWS je Einwohner D=100
	2005	2005/1996	2005	2005/1996	2005/1996	2005
Geberregion 1. Ordnung						
Durchschnitt	29,4	7,7	524	17,8	4.558	126,1
Max	3,3	15,5	605	50,6	10.007	175,0
Min	0,5	2,4	444	5,2	1.383	93,6
Geberregion 2. Ordnung						
Durchschnitt	36,4	5,7	466	15,1	3.080	98,2
Max	3,6	12,4	588	28,8	6.018	142,3
Min	0,4	-0,2	399	7,1	1.384	80,5
Empfängerregion 1. Ordnung						
Durchschnitt	8,3	2,7	452	14,8	2.870	92,4
Max	1,6	9,8	550	26,2	6.428	126,3
Min	0,3	-7,3	365	-3,3	-643	70,5
Empfängerregion 2. Ordnung						
Durchschnitt	5,6	2,6	414	10,3	1.765	80,4
Max	1,5	7,9	465	18,0	3.201	89,7
Min	0,4	-2,6	372	2,1	381	72,7
Empfängerregion 3. Ordnung						
Durchschnitt	20,3	-6,1	427	8,8	1.369	73,9
Max	4,1	3,0	488	27,8	3.958	85,4
Min	0,3	-14,9	349	-5,5	-1.154	58,7
Deutschland	**100,0**	**3,5**	**471**	**14,8**	**3.048**	**100,0**

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBR

Bei dieser Aggregatbetrachtung ist allerdings zu beachten, dass es innerhalb der einzelnen Typen Ausreißerwerte nach oben und unten gibt. So schneidet innerhalb der Geberregionen 1. Ordnung die Region Köln beim Wirtschaftswachstum sehr ungünstig ab. Der Wachstumsbeitrag je Einwohner beträgt nur 1.383 €. Die Regionen Siegen, Rheinpfalz und Starkenburg leisten mit Indikatorwerten zwischen 2.559 € und 2.884 € je Einwohner ebenfalls nur unterdurchschnittliche Wachstumsbeiträge. Umgekehrt haben bei den Empfängerregionen 1. Ordnung die Industrieregion Mittelfranken (6.428 €/Ew.)

und die Region Donau-Wald (4.191 €/Ew.) stark überdurchschnittlich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum beigetragen. Außerdem fallen bei den Empfängerregionen 3. Ordnung die Regionen Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Havelland-Fläming mit einem überdurchschnittlichen Wachstumsbeitrag (3.958 bzw. 3.941 €/Ew.) heraus. Dies gilt auch für Mittel- und Südthüringen, die hinsichtlich ihres gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrages (3.225 bzw. 3.285 €/Ew.) immerhin auf dem Niveau von Düsseldorf, Osnabrück und Dortmund liegen. In diesem Kontext sei auch erwähnt, dass einzelne ostdeutsche Empfängerregionen gemessen am Indikator Erwerbstätige je 1.000 Einwohner inzwischen eine höhere Arbeitsplatzausstattung als viele westdeutsche Empfänger- oder sogar einzelne Geberregionen aufweisen.

Insgesamt mögen diese Ausführungen nicht überraschen, zählen doch die meisten Geberregionen zu den gesamtwirtschaftlichen Wachstumspolen, die aufgrund ihrer Metropolfunktionen stark in den Prozess der Globalisierung eingebunden sind. Aber das Ergebnis belegt eindrucksvoll, wie regional konzentriert das Wachstum in Deutschland erfolgt und dass offenbar nur eine begrenzte Anzahl von Regionen per Saldo die wirtschaftlichen Grundlagen für eine staatliche Ausgleichspolitik schaffen.

3 Regionale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel

3.1 Zur Raumwirksamkeit öffentlicher Finanzströme

Der zentrale Ansatzpunkt der Inzidenzanalyse raumwirksamer Mittel ist die These, dass die öffentlichen Finanzströme, die einer Region von außerhalb zufließen, zu einer unter Zielaspekten positiven Änderung ihrer Situation führen (Zimmermann 1981: 51 ff). Diese Zielaspekte betreffen aus Sicht der Regionalpolitik in erster Linie die Erhöhung der Einkommen und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Dies gilt insbesondere für Subventionen, die das Unternehmer- bzw. Arbeitnehmereinkommen erhöhen oder für Wirtschaftsfördermittel, die der Schaffung neuer Arbeitsplätze und dem Ausbau des regionalen Kapitalstocks dienen. Parallel dazu führen einzelne Ausgaben wie im Bereich der Verkehrspolitik oder von Hochschule und Forschung zu einer verstärkten Leistungsabgabe aus erstellter Infrastruktur.

In der Gesamtschau tendieren diese Effekte dazu, die wirtschaftliche Aktivität einer Region auf ein höheres Niveau zu bringen und ihre Stellung im gesamtwirtschaftlichen Gefüge der Regionen zu verbessern. In der Folgeperiode kann dies zu einem erhöhten Steueraufkommen und damit auch zu einer späteren Intensivierung der Ausgabenwirkungen führen, die von den regionalen öffentlichen Budgets ausgehen.

Neben den o. g. regionalpolitischen Zielindikatoren werden durch die öffentlichen Finanzströme auch einzelne Wohlstandsindikatoren gesondert beeinflusst: Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur erhöht die Erreichbarkeit einer Region und verbessert ihre großräumige Lage. Die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sichert den Bewohnern einer Region eine umweltverträgliche Mobilität und erhöht über die Verringerung mobilitätsbedingter Umweltkosten das allgemeine Wohlstandsniveau. Die Förderung sozialer und kultureller Infrastrukturen sichert die allgemeine Daseinsvorsorge und führt in der Regel zu einer stärkeren Inanspruchnahme solcher Einrichtungen.

Die einzelnen öffentlichen Finanzströme sind hinsichtlich ihrer Raumrelevanz gemessen an der gewollten oder ungewollten Beeinflussung regionalpolitischer Zielsetzungen unterschiedlich einzuschätzen. So führt das von der Verkehrspolitik verfolgte Ziel einer besseren Erreichbarkeit bestimmter Wirtschaftszentren aufgrund des gezielten Ausbaus entsprechender Infrastrukturen in strukturschwachen Regionen und des Netzcharakters großräumiger Verkehrswege oftmals auch zu einer Verbesserung der Erreichbarkeit ländlicher oder strukturschwacher Regionen. Ebenso besteht bei der Agrarpolitik aufgrund der regionalen Verteilung der Zielgruppe ein erheblicher Raumbezug auf der Zielebene.

Bei Fachpolitiken, die keine ausgleichspolitischen Zielsetzungen verfolgen, ist der regionale Mitteleinsatz zunächst fachpolitisch zu bewerten. Hierzu zählen neben der Forschungsförderung insbesondere Politikbereiche wie die Bildungs-, Wohnungs- und Umweltpolitik. Auf der Zielebene ist deren Raumrelevanz verglichen mit der Agrar- oder Verkehrspolitik zwar weniger deutlich, da eine regionale Komponente oftmals nur ein Teilaspekt ist. Auf der instrumentellen Ebene und den damit verbundenen Folgeeffekten wird die Raumrelevanz jedoch bereits deutlicher. Auch weisen einzelne dieser Politikbereiche verglichen mit der regionalen Strukturpolitik einen deutlich höheren Mitteleinsatz auf, für den bedingt durch die fachpolitischen Zielsetzungen oft keine regionale Gleichverteilung prägend ist. Die Raumrelevanz dieser Politikbereiche ist somit nicht infrage zu stellen. Ihre Raumwirksamkeit ergibt sich daraus, dass durch sie räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft und damit Flächennutzungen und Landschaftsbilder verändert oder die Wettbewerbssituation und räumliche Bedeutung von Städten und Regionen im nationalen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge beeinflusst werden (BBR 2005: 285).

In diesem Kontext ist auch die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit zu sehen. Zum einen bestehen starke Überschneidungen mit regionalpolitischen Zielsetzungen. Zum anderen gehen von ihr aufgrund der instrumentellen Ausrichtung, der regionalen Verteilung der Zielgruppe und des hohen Mittelvolumens wichtige raumstrukturelle Effekte aus, die die verschiedenen raumwirksamen Maßnahmen des Bundes insbesondere im Bereich der regionalen Strukturpolitik ergänzen. Die Bundesmittel im Bereich der Arbeitsmarktpolitik tragen neben einer Einkommensstabilisierung durch die vielfältigen Maßnahmen der Beruflichen Bildung zu einer gleichmäßigeren regionalen Verteilung von Beschäftigungschancen bei. Sie bilden oft eine wichtige Brückenfunktion beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in reguläre Beschäftigung. Unter Wahrung seiner Garantiefunktion leistet der Bund zudem Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherung.[10]

3.2 Raumwirksame Bundesmittel im Überblick

Die Auswahl der betrachteten raumwirksamen Bundesmittel orientiert sich zum einen an ihrem Mittelvolumen. Unter raumentwicklungspolitischen Aspekten stehen dabei die Politikbereiche Hochschule und Forschung, Arbeitslosenhilfe, Wirtschaftsförderung. Stadtentwicklung und Wohnen, Verkehrspolitik und Landwirtschaftspolitik im Fokus, da sie die Entwicklung in den Teilräumen Deutschlands unmittelbar beeinflussen. Neben dem Mittelvolumen hängt dies insbesondere von der Fähigkeit der Regionen ab, entsprechende Mittel zu absorbieren und in Entwicklungsimpulse umzusetzen. Die Ausstattung der

[10] Seit 2007 nur noch als zinsloses Darlehen.

Regionen mit Potenzialfaktoren, die Fähigkeit zu regional abgestimmten Entwicklungsstrategien und ein Mindestbesatz mit innovationsorientierten Unternehmen sind hierfür von zentraler Bedeutung.

Für die Auswahl der einzelnen Mittel war zum anderen natürlich auch der Aspekt der Datenverfügbarkeit relevant. So sollten kleinräumige Daten für einen längeren Zeitraum ab 1996 bis zum aktuellen Rand vorliegen. Denn erst durch eine längerfristige Betrachtung wird die Aussagekraft der Ergebnisse zum regionalen Verteilungsmuster gesichert.

Die Finanzausgleichspolitik im engeren und weiteren Sinne bleibt wegen fehlender kleinräumiger Daten außen vor. Dies gilt übrigens auch für den Bereich der Personal- und Standortpolitik des Bundes, mit dem Einfluss auf regionale Entwicklungsprozesse ausgeübt wird.[11] Ebenso kann der Bereich der militärischen Beschaffung, von dem ebenfalls wichtige raumstrukturelle Effekte ausgehen, aufgrund fehlender Daten und statistischer Geheimhaltung nicht in die Analyse einbezogen werden. Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit wird hingegen zusätzlich aufgenommen, da von ihr wichtige raumstrukturelle Effekte ausgehen und sich der Bund an ihrer Finanzierung beteiligt.

Der Bereich der Steuervergünstigungen wird im Punkt 3.3 gesondert betrachtet, da dessen regionalisierte Erfassung erst am Anfang steht und Daten für ausgewählte Steuervergünstigungen nur für einzelne Jahre ab 2001 vorliegen.

Anders als bei der Sozialversicherung ist eine Gegenüberstellung der einer Region zufließenden öffentlichen Finanzströme und den von ihr geleisteten Steuerzahlungen zur Finanzierung dieser öffentlichen Finanzströme im Sinne einer Budgetinzidenz nicht leistbar. Analog zur Finanzierung der Sozialversicherung gilt wiederum die Annahme, dass wirtschaftsstarke Regionen über ihr Steueraufkommen einen größeren Beitrag zur Finanzierung der raumwirksamen Mittel leisten als strukturschwache Regionen.

Tabelle 3 dokumentiert die ausgewählten raumwirksamen Bundesmittel. Sie decken mit Ausnahme der Finanzausgleichspolitik und der militärischen Beschaffung alle zentralen Handlungsbereiche des Bundes ab. Legt man den verschiedenen Darlehensprogrammen einen einheitlichen Subventionswert von 4 % zu Grunde, so repräsentieren die ausgewählten Programme für den hier betrachteten Zeitraum 1996–2006 raumwirksame Mittel in Höhe von rund 555 Mrd. €.

[11] Die räumliche Verteilung der Bundesbeschäftigten ist einerseits stark an dem Standort der Bundesregierung orientiert, andererseits aber auch dezentral über das Bundesgebiet verstreut. Die Verteilung wird dabei wesentlich durch vier Ressorts geprägt. Ausführlich hierzu BBR 2005: 300.

Tab. 3: Bedeutung und Struktur raumwirksamer Mittel

Raumwirksame Mittel	Zeitraum 1996 -2006		
	in Mrd. Euro	in %	in Euro/EW
Hochschule und Forschung	**50,7**	**9,1**	**616**
Projektförderung	28,9	5,2	352
Hochschule	12,3	2,2	149
Ausbildungshilfen	9,3	1,7	113
Innovationsförderung Darlehen	0,2	0,0	3
Arbeitslosenhilfe/ALGII/Sozialgeld	**179,6**	**32,3**	**2.182**
Wirtschaftsförderung	**54,2**	**9,8**	**659**
Sektorhilfen	38,1	6,9	463
Einzelbetriebliche Regionalförderung	11,7	2,1	142
Mittelstandsförderung	2,6	0,5	31
Existenzgründungsförderung	0,6	0,1	7
Umweltförderung	1,3	0,2	15
Stadtentwicklung und Wohnen	**32,5**	**5,8**	**394**
GVFG	19,7	3,6	240
Städtebauförderung	4,5	0,8	55
Infrastrukturförderung GRW	4,3	0,8	52
Förderung Wohnen (Darlehen)	2,9	0,5	36
Infrastrukturförderung (Darlehen)	1,0	0,2	13
Verkehrspolitik	**82,2**	**14,8**	**998**
Regionalisierungsgesetz	71,1	12,8	864
Bundesfernstraßen (2003/2004)	9,7	1,7	118
Bundeswasserstraßen (2003/2004)	1,4	0,3	16
Landwirtschaftspolitik	**64,7**	**11,6**	**786**
GAP EAGFL	55,6	9,2	676
GA Agrarstruktur	9,0	1,5	110
Arbeitsmarktpolitik der BA	**91,5**	**16,5**	**1.112**
ABM/SAM/BSI	34,2	6,2	415
Unterhaltsgeld/Eingliederung (nur bis 2003)	32,9	5,9	399
Berufliche Bildung (nur bis 2003)	24,5	4,4	297
Insgesamt	**555,3**	**100,0**	**6.747**

Quelle: Datenbank raumwirksame Mittel des BBR

Die Ausgaben des Bundes für Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld II machen fast ein Drittel der hier erfassten raumwirksamen Mittel aus. Je Einwohner wurden im gesamtdeutschen Durchschnitt an diesen Leistungen rund 2.182 € gewährt. Mit 1.112 € je Einwohner

sind dann die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu nennen. Im Rahmen der Agrarpolitik wurden seit Mitte der 90er Jahre 786 € je Einwohner aufgewendet. Hierin enthalten sind die Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (EAGFL), während der Bereich der landwirtschaftlichen Sozialpolitik aufgrund fehlender regionaler Daten mit rund 41 Mrd. € außen vor bleibt. Unter dessen Berücksichtigung würden die Ausgaben der Agrarpolitik auf fast 1.170 € je Einwohner steigen. Der Bereich der großräumigen Verkehrspolitik folgt mit 998 € je Einwohner, wobei allerdings regionalisierte Ausgaben für Bundesfern- und Bundeswasserstraßen nur für die Jahre 2003 und 2004 vorliegen. Würde man die Ausgaben der übrigen Jahre miterfassen, so würde dieser Bereich mit einer Ausgabenrelation von 1.568 € je Einwohner an zweiter Stelle stehen.

Auf den Bereich Wirtschaftsförderung entfallen je Einwohner 659 €. Dabei schlagen die sektoral ausgerichteten Hilfen für Steinkohle, Werften sowie Küsten- und Seeschifffahrt mit 463 € je Einwohner (abs. 38,1 Mrd. €) am stärksten zu Buche. Diese Hilfen besitzen überwiegend den Charakter von Erhaltungssubventionen und kommen aufgrund der regionalen Konzentration der begünstigten Branchen wenigen Regionen zugute. Für die einzelbetriebliche Regionalförderung in den Fördergebieten der GRW[12] wurden mit rund 12 Mrd. € deutlich weniger Mittel aufgewendet. Noch weniger Mittel entfallen auf die flächendeckend angebotene Mittelstands- und Existenzgründungsförderung, die über die verschiedenen Darlehensprogramme der KfW-Bankengruppe abgewickelt werden.

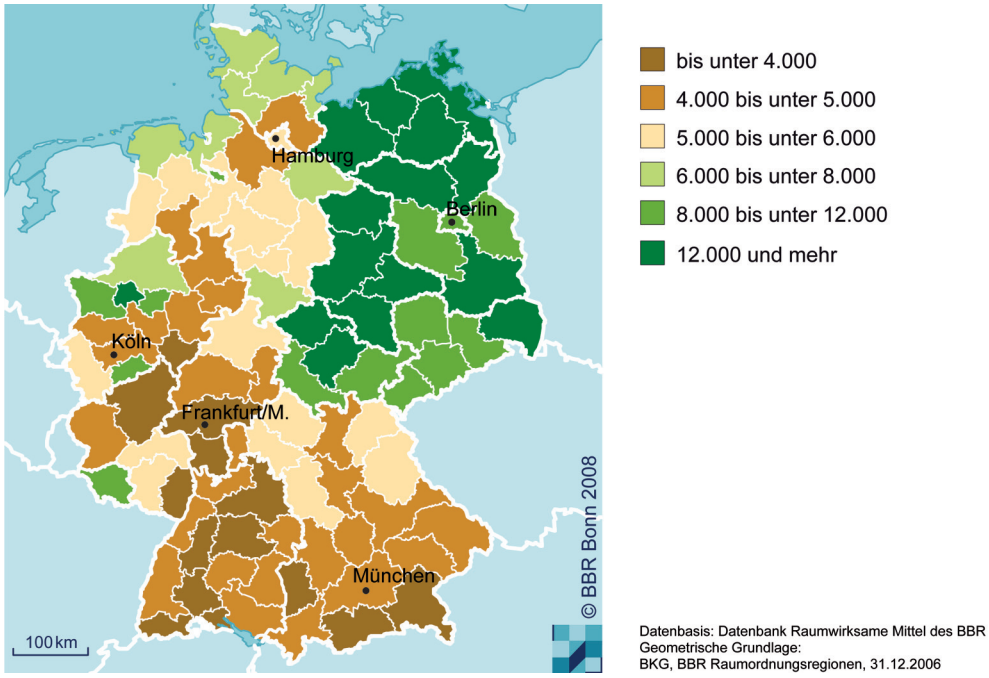
Die Ausgaben für Hochschule und Forschung, denen im Allgemeinen eine besondere Bedeutung für regionale Entwicklungsprozesse zugeschrieben wird, machen rund 8,4 % der hier erfassten raumwirksamen Mittel aus. Im Zeitraum 1996–2006 wurden vom Bund für Forschung und Hochschule je Einwohner 616 € ausgegeben. Innerhalb des Ausgabenbereichs Hochschule und Forschung entfallen mit rund 29 Mrd. € die meisten Mittel auf die direkte und indirekte Projektförderung.

Die öffentlichen und privaten Investitionen im Bereich Stadtentwicklung und Wohnen stellen zentrale makroökonomische Größen im gesamtwirtschaftlichen Investitionszyklus dar. Auch gilt Infrastruktur als eine notwendige Bedingung für regionale Entwicklungsprozesse. Lebenswerte Städte als Wohnstandort und funktionsfähige Arbeitsmarktzentren sind eine wichtige Grundlage für ökonomisches Wachstum. Im Zeitraum 1996-2006 wurden je Einwohner insgesamt 394 € an Bundesmitteln für Stadtentwicklung und Wohnen ausgegeben. Darin nicht enthalten sind die Mittel im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung in Höhe von rund 10 Mrd. €. Am stärksten schlagen die Ausgaben nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) mit 240 € je Einwohner zu Buche. Es folgen Städtebauförderung und Infrastrukturförderung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), deren Mittel ex-ante auf die Länder verteilt werden. Seitens der Länder besteht ein Gestaltungsspielraum auf die regionale Verteilung der Mittel (Zarth 2003: 341). Die regionale Verteilung der flächendeckend angebotenen Darlehensprogramme der KfW-Bankengruppe zur Förderung kommunaler Infrastruktur folgt hingegen unmittelbar der regionalen Verteilung der Antragsteller.

[12] Das aktuelle Fördergebiet der GRW umfasst derzeit ohne die D-Fördergebiete 28,14 % der bundesdeutschen Bevölkerung.

Die Abbildung 4 dokumentiert die Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel insgesamt differenziert nach Raumordnungsregionen. Aufgrund des konzentrierten Mitteleinsatzes im Zuge des Aufbaus Ost und der dortigen arbeitsmarktpolitischen Probleme besteht erwartungsgemäß ein großräumiges Ost-West-Gefälle. Die Spanne der gesamtdeutschen Regionalwerte reicht von rund 3.400 € für die Region Stuttgart bis zu rund 19.000 € je Einwohner für die Regionen Emscher-Lippe und Mecklenburgische Seenplatte. Die regionale Streuung gemessen am Variationskoeffizienten beträgt rund 59 %.

Abb. 4: Regionale Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel in €/Ew.1996–2006

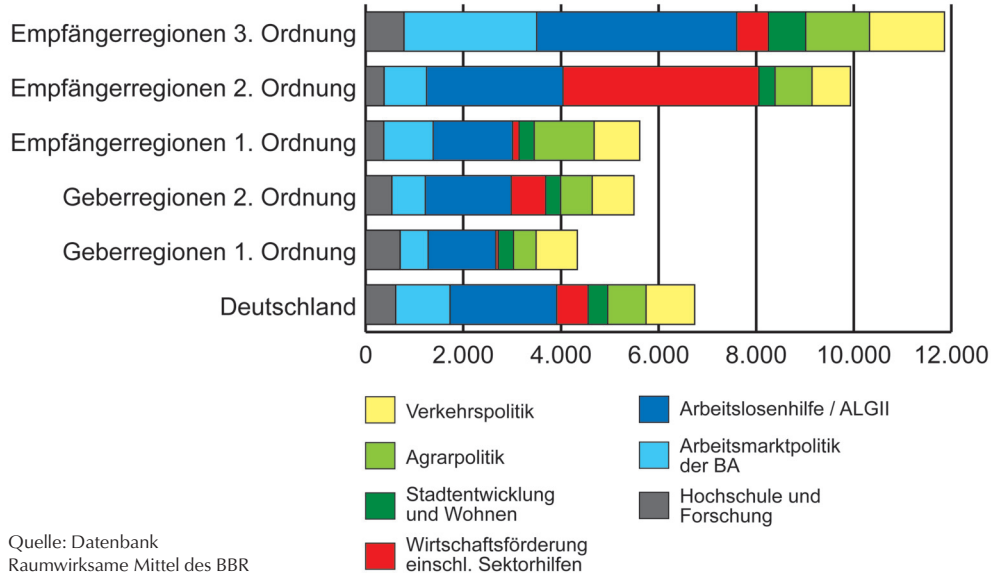


3.3 Regionale Inzidenz raumwirksamer Mittel nach Geber- und Empfängerregionen

Die Abbildung 5 verdeutlicht die Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel differenziert nach Geber- und Empfängerregionen sowie nach Politikbereichen. Zwar weisen die Empfängerregionen 3. Ordnung aufgrund des konzentrierten Mitteleinsatzes im Zuge des Aufbaus Ost und ihrer nach wie vor besonderen arbeitsmarktpolitischen Probleme mit rund 13.000 € je Einwohner den höchsten und die Geberregionen 1. Ordnung aufgrund ihrer Strukturstärke mit rund 4.700 € je Einwohner den geringsten Mitteleinsatz auf. Allerdings partizipieren die Geberregionen 2. und Empfängerregionen 1. Ordnung in etwa vergleichbarer Intensität an den raumwirksamen Mitteln. Die Empfängerregionen 2. Ordnung überschreiten mit rund 10.400 € je Einwohner deren Niveau von rund 6.000 € deutlich.

Neben diesen Niveauunterschieden bestehen zwischen den Typen von Geber-und Empfängerregionen und nach Politikbereichen zum Teil deutliche Unterschiede. So ist der sehr hohe Wert der Empfängerregionen 3. Ordnung bei der *großräumigen Verkehrspolitik* durch den Bundesfernstraßenbau bedingt. Dieser Regionstyp partizipiert aufgrund seiner arbeitsmarktpolitischen Probleme mit rund 4.100 € je Einwohner überdurchschnittlich an den Mitteln des Bundes für *Arbeitslosenhilfe* und *Arbeitslosengeld II*. Dies gilt auch für die westdeutschen Empfängerregionen 2. Ordnung mit rund 2.800 € je Einwohner. Obwohl die übrigen Regionstypen im Gruppendurchschnitt einen deutlich niedrigeren Mitteleinsatz erreichen, sind diese jedoch zum Teil auch stark vom Problem der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Dies gilt insbesondere für Regionen wie Bremen, Hamburg, Duisburg/Essen, Bochum/Hagen, Braunschweig und Köln.

Abb. 5: Raumwirksame Mittel in €/Ew. nach Politikbereichen und Geber- und Empfängerregionen 1996–2006

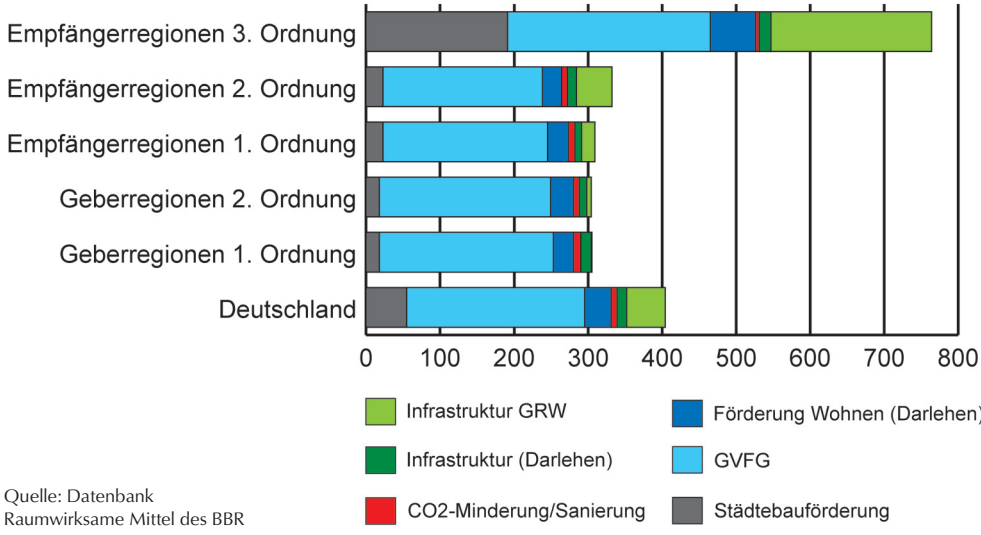


Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Die Ergebnisse im Bereich *Wirtschaftsförderung* werden durch zwei Besonderheiten geprägt: Zum einen durch die einzelbetriebliche Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftstruktur", zu deren Fördergebiet die Empfängerregionen 3. Ordnung in Gänze zählen. Zum zweiten durch den konzentrierten Einsatz sektoral gezielter Hilfen in einzelnen westdeutschen Geber- und Empfängerregionen. Da die Sektorhilfen für Werften, Steinkohle und See- und Küstenschifffahrt von ihrem Finanzvolumen bedeutend umfangreicher sind als die Mittel für Regionalförderung, weisen die Empfänger- und Geberregionen 2. Ordnung, in denen u. a. die Standorte der Steinkohleförderung liegen, einen höheren Einsatz raumwirksamer Mittel auf. Bei den westdeutschen Empfängerregionen kommt noch hinzu, dass einzelne Gebiete in den letzten Jahren zum Fördergebiet der Gemeinschaftsaufgabe zählten.

Ein ähnliches Bild wie bei der großräumigen Verkehrspolitik ist für den Bereich *Stadtentwicklung und Wohnen* erkennbar (Abbildung 6), wo der konzentrierte Mitteleinsatz der Städtebauförderung und der Infrastrukturförderung der GRW zugunsten der Empfängerregionen 3. Ordnung zu Buche schlägt. Auch partizipiert dieser Typ überdurchschnittlich an der Wohnraumförderung durch Darlehen. Ansonsten bestehen keine großen Unterschiede zwischen den Geber- und Empfängerregionen hinsichtlich des Einsatzes raumwirksamer Mittel zur Förderung von Stadtentwicklung und Wohnen. Die Spanne der Werte reicht von 304 € für die Geberregionen 1. Ordnung bis 332 € je Einwohner für die Empfängerregionen 2. Ordnung.

Abb. 6: Raumwirksame Mittel „Stadtentwicklung und Wohnen" in €/Ew. nach Geber- und Empfängerregionen 1996–2006

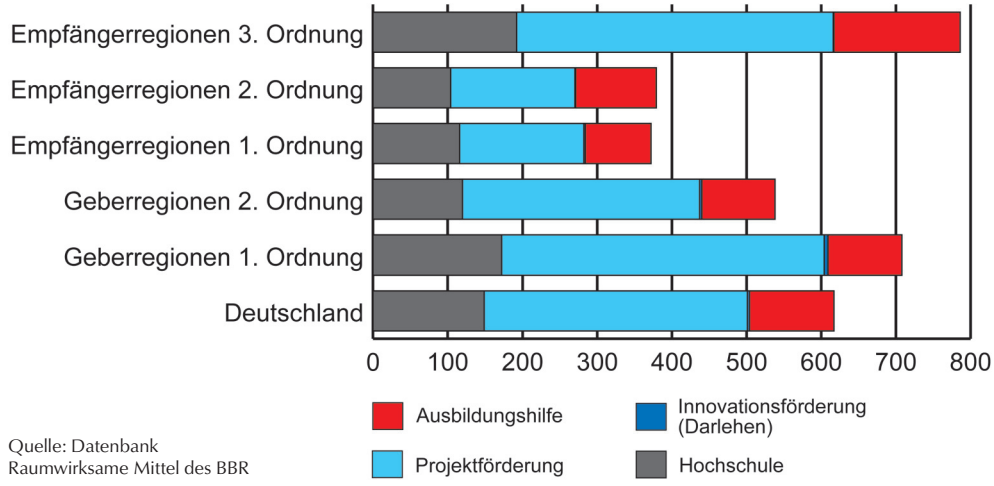


Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Im Bereich *Forschung und Hochschule* (Abbildung 7) fällt zunächst auf, dass neben den Geberregionen auch die Empfängerregionen 3. Ordnung überdurchschnittlich am Einsatz raumwirksamer Mittel partizipieren. Neben der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, die sich erwartungsgemäß auf die Hochschulregionen konzentriert, ist dies auf die Mittel für direkte Projektförderung zurückzuführen. Deren Einsatz streut mit einem Variationskoeffizienten von rund 130 % regional zwar stärker als bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau (Vk=92 %). Dennoch ist bemerkenswert, dass sich die direkte Projektförderung in den Empfängerregionen 3. Ordnung nicht nur auf wenige bekannte forschungsorientierte Regionen wie Oberes Elbtal/Osterzgebirge oder Mittelthüringen konzentriert. Immerhin weisen zehn der insgesamt 23 Regionen dieses Typs einen höheren Mitteleinsatz als der Durchschnitt der westdeutschen Empfängerregionen auf.

Die Innovationsförderung für kleine und mittlere Unternehmen über Darlehen wird zwar flächendeckend angeboten, streut aber hinsichtlich der Inanspruchnahme regional sehr stark. Aufgrund ihrer instrumentellen Ausgestaltung bindet sie im Vergleich zur Projektförderung deutlich weniger Mittel. In erster Linie kommt sie den Geberregionen zugute. Bedingt ist dies durch die stark überdurchschnittliche Inanspruchnahme süddeutscher Regionen mit einer hohen Konzentration forschungsorientierter und mittelständischer Unternehmen.

Abb. 7: Raumwirksame Mittel „Forschung und Hochschule" in €/Ew. nach Geber- und Empfängerregionen 1996–2006



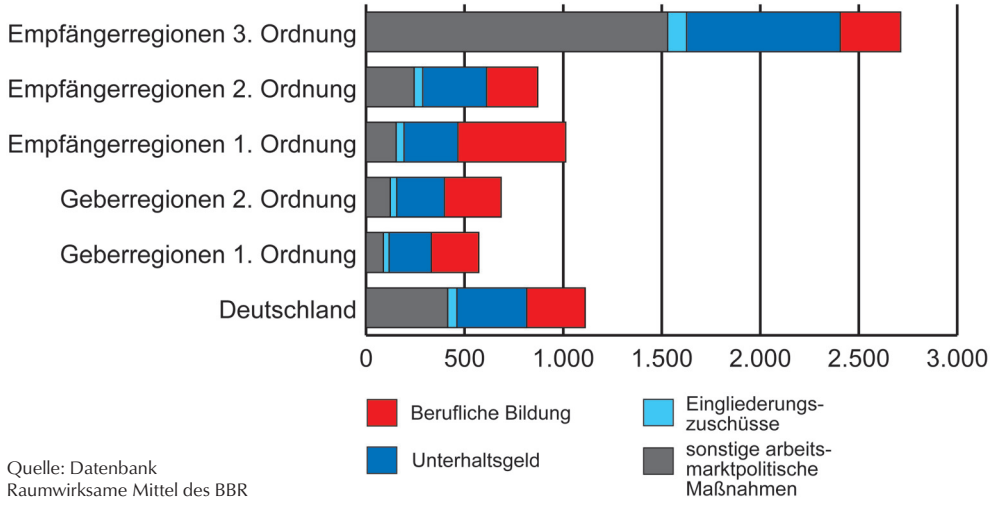
Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Bei der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* (Abbildung 8) besteht erwartungsgemäß ein Gefälle zugunsten der Empfängerregionen, was durch den arbeitsmarktpolitisch orientierten Verteilungsschlüssel für die Mittel sowie durch den entsprechend den regionalen Arbeitsmarktdisparitäten regional konzentrierten Einsatz von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen bedingt ist. Bei den Empfängerregionen 3. Ordnung schlagen zusätzlich überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Unterhaltsgeld (Lohnersatzleistungen bei Weiterbildung) zu Buche. Mit Ausnahme einzelner Regionen[13] streuen die Ausgaben für Berufliche Bildung zwischen und innerhalb der Geber- und Empfängerregionen weniger stark. Zusammen mit dem Unterhaltsgeld bilden die Ausgaben für Berufliche Bildung den überwiegenden Einsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Geberregionen ab.

[13] Zu nennen sind hier neben Oberfranken-Ost (2.233 €/Ew.) v. a. die Regionen Landshut, Paderborn, Main-Rhön, Oberland, Donau-Iller, Lüneburg sowie Oderland-Spree und Altmarkt. Von 1996 bis 2004 wurden dort von der BA für Zwecke der beruflichen Bildung mehr als 1.000 € je Einwohner aufgewendet.

Auch wenn die hier gewählte Aggregatbetrachtung auf Grundlage von Raumordnungsregionen zu einer gewissen Nivellierung führt, ist das in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion häufig vorgebrachte Argument von der flächendeckenden Gießkannenförderung in seiner allgemeinen Form nicht haltbar. Die Höhe der Variationskoeffizienten einzelner Mittel lässt bereits auf Ebene der Raumordnungsregionen eine Streuung des Mitteleinsatzes erkennen (s. Tab. 4). Dies gilt insbesondere für den Bereich Hochschule und Forschung und für Maßnahmen, die an bestimmten Standortvoraussetzungen anknüpfen oder deren Zielgruppe regional stark ungleich verteilt ist. Demgegenüber weisen flächendeckend angebotene Darlehensprogramme zur Mittelstands- und Existenzgründungsförderung oder zur Förderung des Wohnens eine geringe regionale Streuung auf.

Abb. 8: Raumwirksame Mittel „aktive Arbeitsmarktpolitik der BA“ in €/Ew. nach Geber- und Empfängerregionen 1996–2003



Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Mit Blick auf die strukturellen Besonderheiten der neuen Länder und den Aufbau Ost ist zudem eine differenzierte Betrachtung zwischen West- und Ostdeutschland angebracht. Allein auf Ebene der Raumordnungsregionen reicht die Spanne des Mitteleinsatzes der einzelbetrieblichen Regionalförderung in Ostdeutschland von 438 € für Oderland-Spree bis zu 1.215 € je Einwohner für die Region Altmark. Betrachtet man die regionale Verteilung im kleinräumigen Maßstab auf Ebene der Arbeitsmarktregionen, so wird der regional konzentrierte Mitteleinsatz noch deutlicher. Die Spanne der Regionalwerte reicht von rund 2.900 € für Halle/Saale bis zu 276 € je Einwohner für Grimma. Die regionale Streuung ist mit einem Variationskoeffizienten von rund 73 % fast dreimal so hoch wie bei der Städtebauförderung.

Tab. 4: Regionale Streuung ausgewählter raumwirksamer Mittel

Raumwirksame Mittel	Westdeutschland	Ostdeutschland
	Variationskoeffizient in %	
GA Hochschulbau	99,2	71,0
Direkte Projektförderung	156,1	69,0
Indirekte Projektförderung	317,6	96,7
Innovationsförderung Darlehen	117,8	67,8
Eingliederungszuschüsse	27,5	24,6
Unterhaltsgeld	20,1	19,5
Berufliche Bildung	27,9	25,7
ABM/SAM/BSI	63,8	31,6
GA Gewerbliche Wirtschaft	x	39,0
GA Infrastrukturförderung	x	36,6
Mittelstandsförderung	36,6	26,1
Umweltförderung	105,9	78,3
Kommunale Infrastruktur Darlehen	76,4	40,0
Städtebauförderung	36,7	17,3
Förderung Wohnen Darlehen	22,8	24,1

Quelle: Eigene Berechnungen auf Ebene der Raumordnungsregionen nach Datenbank raumwirksame Mittel des BBR

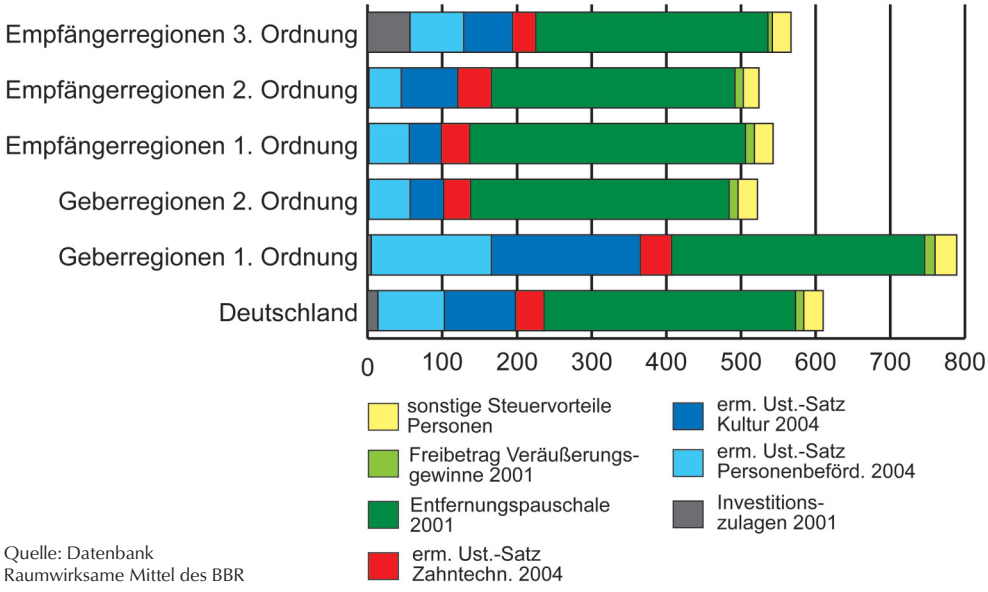
3.4 Regionale Inzidenz von Steuervergünstigungen nach Geber- und Empfängerregionen

Die regionale Inzidenz ausgewählter Steuervergünstigungen dokumentiert Abbildung 9. Danach streuen die sonstigen personenbezogenen Vergünstigungen wie Arbeitnehmersparzulage, Freibetrag für Veräußerungsgewinne und Steuerbefreiung der Zuschläge für Nachtarbeit u. a. regional am geringsten, gleichwohl besteht ein leichtes Gefälle von den Geber- zu den Empfängerregionen.

Die Umsatzsteuerermäßigungen für Personenbeförderung sowie für kulturelle und unterhaltende Leistungen streuen regional viel stärker und kommen insbesondere den hoch verdichteten Agglomerationsräumen aufgrund ihrer Bevölkerungsdichte und Konzentration an entsprechenden Dienstleistungen zugute. Beispiele hierfür sind insbesondere die Regionen Rhein-Main, Hamburg, Bremen und Berlin. An der Umsatzsteuerermäßigung für Kultur partizipieren erwartungsgemäß Agglomerationsräume, die eine hohe Konzentration von Kulturangeboten sowie Unternehmen aus dem Bereich der Medien aufweisen. An erster Stelle ist die Region München zu nennen, gefolgt von Hamburg, Schleswig-Holstein-Ost, Köln und Berlin.

An den Investitionszulagen partizipieren die Empfängerregionen 3. Ordnung flächendeckend auf einem hohen Niveau.[14] Bei einem Gruppenmittelwert von 57 € je Einwohner reicht die Spanne der Regionalwerte von 25 € für die Region Mittleres Mecklenburg/Rostock bis 82 € je Einwohner für Halle/Saale. Die regionale Streuung ist gemessen am Variationskoeffizient von rund 28 % sehr gering.

Abb. 9: Steuervergünstigungen (bzw. Umsätze) in €/Ew. nach Geber- und Empfängerregionen



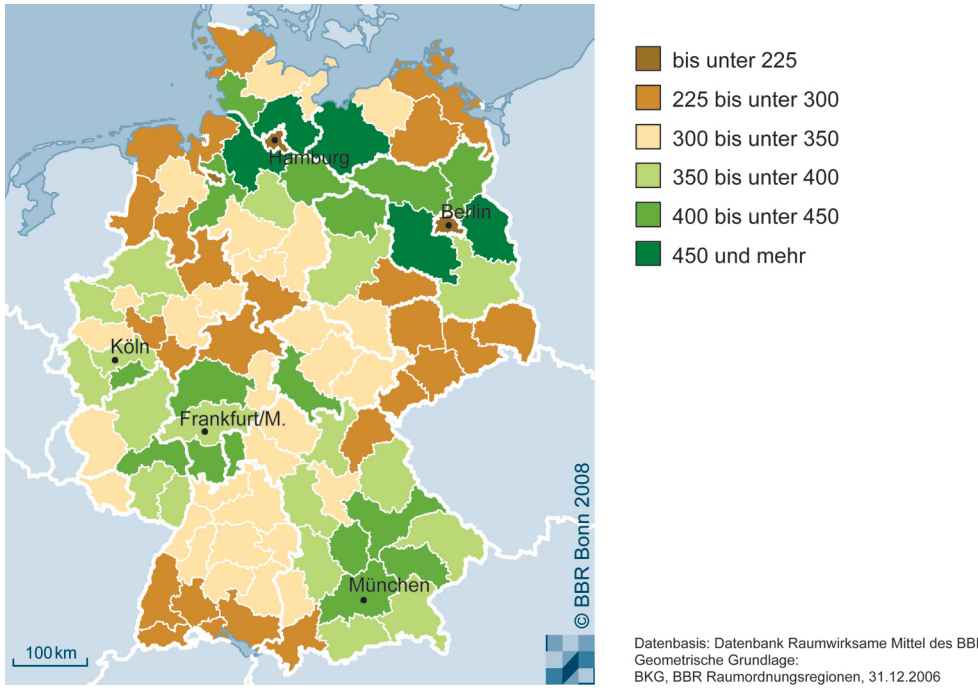
Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Auch wenn die Entfernungspauschale im gesamtdeutschen Maßstab regional nur schwach streut und zwischen den Geber- und Empfängerregionen im Gruppenmittel keine großen Unterschiede bestehen, fallen dennoch einige regionale Besonderheiten auf (Abbildung 10). Diese Besonderheiten sind geprägt vom Zuschnitt einzelner Raumordnungsregionen (z. B. Hamburg, Berlin, Bremen) sowie von der Siedlungsstruktur und den Einzugsbereichen gesamtwirtschaftlich bedeutsamer Agglomerationsräume mit einer hohen Arbeitsplatzkonzentration. Mit mehr als 450 € je Einwohner weisen die höchsten Werte die Regionen Hamburg-Umland-Süd, Schleswig-Holstein Süd, Havelland-Fläming, Westmecklenburg und Oderland-Spree auf. Hier liegt ein breites Band betroffener Regionen, das von Brandenburg bis nach Schleswig-Holstein reicht. Des Weiteren fallen Regionen im Einzugsbereich von Rhein-Main oder München sowie einzelne ländliche oder verdichtete Regionen heraus, deren vorwiegend industriell geprägte Arbeitsmarktzentren einen Einzugsbereich weit in ihr Umland haben (z. B. Landshut, Ingolstadt, Regensburg). Für

[14] Bei der Investitionszulage konnte aus datentechnischen Gründen nicht nach den einzelnen Fördertatbeständen wie für Ausrüstungen oder für die Modernisierung und Sanierung von Mietwohnungen differenziert werden.

deren Betroffenheit ist oftmals nicht nur ein hoher Anteil von Fernpendlern entscheidend, sondern auch eine dezentrale Siedlungsstruktur mit einem kleinräumigen Auseinanderfallen von Arbeitsplatz und Wohnort.

Abb. 10: Entfernungspauschale in €/Ew. 2001



4 Abschließende Bemerkungen

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Unterschiede in der regionalen Inzidenz der Sozialversicherung und der raumwirksamen Mittel innerhalb der Geber- und Empfängertypen zum Teil bedeutend sind. Eine Analyse für einzelne Regionen ist aufgrund des vorhandenen Datenmaterials inhaltlich differenziert möglich und würde ein noch genaueres Bild von der regionalen Inzidenz öffentlicher Finanzströme zeichnen. Dies hätte jedoch den hier zur Verfügung stehenden Rahmen gesprengt. Die Erarbeitung inhaltlich differenzierter regionaler „Förderprofile“ sollte jedoch integraler Bestandteil regionaler Stärken-Schwächen-Analysen sein und darüber informieren, ob Umfang und Struktur des Mittelzuflusses in Einklang mit den regionalen Entwicklungsmöglichkeiten und -engpässen stehen.

Gleichwohl lassen die Ergebnisse wichtige Schlussfolgerungen zu. Im Beitrag wurde zunächst die Bedeutung der Sozialversicherung zur Absicherung der Daseinsvorsorge in allen Regionen deutlich. Die Finanztransfers implizieren nicht nur einen Effekt auf der nachsorgenden Ebene. Aufgrund der von ihnen ausgelösten Nachfrageeffekte leisten

sie zumindest einen Beitrag zur Stabilisierung der regionalen Entwicklung, auch wenn ihre Impulse für selbsttragende Wachstumsprozesse verglichen mit Maßnahmen der Wirtschafts- oder Forschungsförderung sehr begrenzt sind. Die Finanzierung des Umverteilungsvolumens konzentriert sich auf die wirtschaftsstarken Agglomerationsräume. Im Zuge der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre ist das Niveau des Umverteilungsvermögens zwar zurückgegangen. Die regionale Struktur der Transfers hat sich jedoch nicht wesentlich verändert, wobei jedoch im Vergleich 2005 zu 2003 mehr Regionen von den Geber- zu den Empfängerregionen als umgekehrt gewechselt sind. Vor dem Hintergrund rückläufiger Beitragseinnahmen in der Arbeitslosenversicherung belegt dies eindrucksvoll die Notwendigkeit, dass die Geberregionen auch künftig entsprechend ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und ihrer Entwicklungsprobleme eine Unterstützung erfahren.

Die Geberregionen der Sozialversicherung partizipieren aufgrund ihrer Strukturstärke insgesamt deutlich schwächer an den raumwirksamen Mitteln. Dies gilt insbesondere für diejenigen Mittel, die zum Ausgleich regionaler Strukturprobleme und zur Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen gewährt werden. Zu nennen sind hier die regionale Strukturpolitik und die aktive Arbeitsmarktpolitik in Form von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen sowie Unterhaltsgeld (Lohnersatzleistungen bei Weiterbildung). Diese Regionen tragen dennoch entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum, sei es in Form von Wertschöpfung oder Erwerbstätigkeit, bei. Dies gilt auch für einzelne Empfängerregionen, und interessanterweise nicht nur für westdeutsche, sondern auch für ostdeutsche Regionen. Beispiele für solche „ostdeutschen Wachstumsregionen" sind Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Havelland-Fläming sowie Mittel- und Südthüringen.

Der hohe Wachstumsbeitrag der Geberregionen lässt sich durch ihre bessere Ausstattung mit Potenzialfaktoren erklären. Denkbar ist zudem, dass viele Geberregionen im Vergleich zu den Empfängerregionen über ein höheres technologisches Niveau der Produktion verfügen, das ihnen ein stärkeres Wirtschaftswachstum ermöglicht (Heimpold, Franz 2006: 329). Außerdem ist zu vermuten, dass einzelne raumwirksame Mittel wie z. B. aus dem Bereich Hochschule und Forschung in den Geberregionen aufgrund von Agglomerationsvorteilen und einer höheren Ausstattung mit innovationsorientierten Unternehmen auf einen „fruchtbaren Boden" fallen und die ohnehin starke Wirtschaftskraft dieser Regionen weiter stärken.

Außerdem profitieren die Geberregionen direkt und indirekt vom Einsatz raumwirksamer Mittel in den Empfängerregionen: Vom Ausbau der Infrastruktur und der Investitionsförderung profitieren sie in der Erstellungsphase über Vorleistungsverflechtungen unmittelbar. Erhöhen sich im Zuge der anschließenden Nutzungsphase wirtschaftliche Aktivität und Steuerkraft der Empfängerregionen, so bedeutet dies für die Geberregionen weniger Ausgleichszahlungen, da sich die Position der Empfängerregionen im Finanzausgleich verbessert. Ein anderes Beispiel ist der Ausbau der großräumigen Verkehrsinfrastruktur in strukturschwachen Regionen, der über Netzeffekte indirekt die Erreichbarkeit der Geberregionen verbessert. Gleichwohl nützen diese positiven Erreichbarkeitseffekte wenig, wenn den Geberregionen die Mittel fehlen, um bestehende Verkehrsengpässe und Infrastrukturdefizite vor Ort zu beseitigen.

Bei der Interpretation der regionalen Verteilungsmuster sind neben der fachpolitischen Zielsetzung der einzelnen Politikbereiche weitere Aspekte zu beachten. Denn bei vielen Maßnahmen erfolgt die Mittelverteilung antragsgesteuert und wird somit durch die Verteilung potenzieller Antragsteller im Raum geprägt. Besonders deutlich ist dies im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung, die aufgrund der regional ungleichen Verteilung von Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben, sehr stark streut.

Der Aspekt „der Antragssteuerung" gilt übrigens auch für raumwirksame Mittel, die in räumlich abgegrenzten Fördergebieten eingesetzt oder nach bestimmten Verteilungsschlüsseln auf die Länder verteilt werden. So macht die GRW mit ihrer einzelbetrieblichen Investitionsförderung innerhalb der Fördergebiete nur ein Angebot. Ob und in welchem Umfange dieses Angebot von privaten Investoren angenommen wird, hängt von deren Investitionsplänen und Standortentscheidungen ab. Empirisch ist es belegt, dass staatliche Fördermittel hierbei nicht das alleinige Entscheidungskriterium sind, sondern dass Agglomerationsvorteile, die Ausstattung mit Infrastruktur und das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften je nach den Präferenzen der privaten Investoren ebenfalls eine wichtige Rolle spielen.

Bei einzelnen Politikfeldern wie z. B. Hochschulbau oder großräumiger Verkehrsinfrastruktur wird die aktuelle und künftige regionale Verteilung des Mitteleinsatzes in einem erheblichen Maße durch die vorgegebene Siedlungsstruktur und politische Standortentscheidungen der Vergangenheit geprägt. Die regionale Standortstruktur der Hochschulen ist historisch gewachsen und abgesehen von einzelnen wenigen Neu- oder Ausgründungen weitgehend abgeschlossen. Die Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau oder für Bafög können nur in Regionen fließen, die auch Standort von Hochschulen sind.

Die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme einzelner raumwirksamer Mittel lassen das Argument einer flächendeckenden Gießkannenförderung in seiner allgemeinen Form als nicht haltbar erscheinen. Dies gilt insbesondere für den Bereich Hochschule und Forschung sowie für Maßnahmen, die an bestimmten Standortvoraussetzungen anknüpfen oder deren Zielgruppe regional ungleich verteilt ist. Auch das regionale Verteilungsmuster der einzelbetrieblichen Regionalförderung steht weniger für eine flächendeckende Gießkannenförderung, sondern eher für eine an den Standortpräferenzen privater Investoren ausgerichtete Konzentration. Stärker flächendeckend orientierte Maßnahmen (z. B. Mittelstandsförderung) schlagen von ihrem Mittelvolumen her deutlich geringer zu Buche und müssen aufgrund ihrer fachpolitischen Ausrichtung nicht zwangsläufig dem Gebot einer regionalen Konzentration folgen. Dies gilt auch für Infrastrukturmittel, die ein wie auch immer politisch festgelegtes Mindestangebot an regionaler Daseinsvorsorge sichern.

Die in der jüngsten Vergangenheit erhobene Forderung nach einem regional konzentrierten Mitteleinsatz oder einer gezielten Umorientierung verschiedener Mittel auf Cluster erscheint aufgrund der Notwendigkeit eines effizienten Mitteleinsatzes zunächst einleuchtend. Allerdings zeigen unsere Ergebnisse, dass das pauschale Argument einer flächendeckenden Gießkannenförderung nicht zutrifft. Eine Analyse für einzelne Regionen würde verdeutlichen, dass der Einsatz raumwirksamer Mittel in der Regel nicht losgelöst von der funktionsräumlichen Spezialisierung und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der einzelnen Regionen erfolgt.

Bezüglich der Ausgestaltung der Standortbedingungen vor Ort entscheiden dann letztlich der Marktmechanismus und das Investitionsverhalten privater Investoren darüber, ob diese staatlich gesetzten Anreize zur Herausbildung von Clustern führen. Auch bilden sich Cluster in der Regel nicht kurzfristig heraus, sondern über einen längeren Zeitraum, wobei die regionale Vorleistungsnachfrage größerer Unternehmen oft den Nährboden darstellt. Dabei ist das Vorliegen von Clustern nicht zwangsläufig ein Garant für eine gute Regionalentwicklung (Alecke, Untiedt 2006: 520).

Schließlich gilt es, bei allen Diskussionen über eine mögliche oder politisch angestrebte Umverteilung raumwirksamer Mittel die Absorptionsfähigkeit von Regionen zu beachten. Dieses Argument trifft sowohl für strukturschwache als auch für strukturstarke Regionen zu und sollte für die Politik bei der Konzipierung von Verteilungsschlüsseln für öffentliche Finanzströme handlungsleitend sein. Diese Vorgabe gilt es auch zu beachten, wenn es darum geht, primär „fachpolitisch ausgerichtete" Finanzströme stärker als bisher mit einer ausgleichsorientierten Komponente zu versehen oder bestehende Förderprogramme an neue Herausforderungen im Zuge des demografischen Wandels anzupassen.

Die Autoren vertreten in dem Beitrag ihre persönliche Meinung.

Literatur

Alecke, B.; Untiedt, G. (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Clustern – einige kritische Überlegungen am Beispiel der Investitionsförderung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9, S. 515-524.

Alecke, B.; Untiedt, G. (2007): Clusterförderung und Wirtschaftspolitik – „Heilsbringer" oder „Wolf im Schafspelz". In: List Forum 33/2, S. 89-105.

Blien, U.; Hirschenauer, F. (2006): Formula Allocation: The regional allocation of budgetary funds for measures of active labour market policy in Germany. In: Economics Bulletin, Jg. 18, Nr. 7, S. 1-10.

Blos, K. (2006a): Die Bedeutung der Ausgaben und Einnahmen der Sozialversicherungssysteme für die Regionen in Deutschland. IAB-Forschungsbericht 08/2006. Nürnberg.

Blos, K. (2006b): Soziale Sicherung: Solidarisch über alle Grenzen. IAB-Kurzbericht 11/2006, Nürnberg.

Brenke, K. (2006): Zunehmende regionale Einkommensunterschiede in Deutschland, aber starke Ausgleichswirkungen durch Pendlereinkommen und Sozialtransfers. DIW-Wochenbericht 11/2006. Berlin.

Bruckmeier, K.; Schnitzlein, D. (2008): Ausgleichspolitische Bedeutung der Sozialversicherung. Endbericht an das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Nürnberg.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.

Eltges, M. (2006): Gleichwertige Lebensbedingungen und ihre fiskalische Basis. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6/7, S. 363-372.

Färber, G.; Arndt, O.; Dalezios, H.; Steden, P. (2007): Die Formale und effektive Inzidenz von Bundesmitteln. Endbericht für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Speyer/Berlin.

Fatas, A. (1998): Does EMU Need a Fiscal Federation? In: Economic Policy, Vol. 26, S. 165-203.

Kurz, C. (2002): Regionale Arbeitslosigkeit, Risikoausgleich und staatliche Transfersysteme: Theoretische Überlegungen und empirische Evidenz. Aachen.

Goodhart, C. A. E.; Smith, S. (1993): Stabilization. In: European Commission (Hrsg.): The Economic of the Community Public Finance. European Economy Reports and Studies, Nr. 5, S. 417-455.

Heimpold, G.; Franz, P. (2006): Interregionale Ausgleichspolitik auf dem Prüfstand: Die Geber- und Nehmerregionen und ihre Wirtschaftsleistung. In: Wirtschaft im Wandel 11, S. 319-329.

Koller, M.; Schiebel, W.; Stichter-Werner, A. (2003): Standort Deutschland: Der heimliche Finanzausgleich - das Beispiel der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2001. IAB-Kurzbericht Nr. 16/2003. Nürnberg.

Reissert, B. (2003): Regionale Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenversicherung. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5-6, S. 113-122.

Seitz, H. (2000): Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender. In: Public Choice, Jg.102, S. 183-218.

Zarth, M. (2003): Die regionale Dimension öffentlicher Förderprogramme für den Mittelstand und die Kommunen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, S. 331-342.

Zimmermann, H. (1981): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Baden-Baden.

Rolf-Dieter Postlep, Lorenz Blume

Veränderungen der Hochschulfinanzierung aus regionalpolitischer Sicht

Gliederung

1 Die Universitätsneugründungen im Wandel der Hochschulpolitik
2 Wettbewerbsnachteile für die neu gegründeten Universitäten in strukturschwachen Räumen
3 Das empirische Bild: Universitäten in strukturschwachen Räumen erhalten weniger
4 Zu den Folgerungen für die Hochschulförderung aus der Sicht der ausgleichs-orientierten Regionalpolitik
Literatur

1 Die Universitätsneugründungen im Wandel der Hochschulpolitik

Die Universitätsneugründungen vor allem der 1960er und 1970er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland – von 1965 bis 1990 wurden im alten Bundesgebiet 29 neue Universitäten geschaffen – und die Restrukturierung der Universitäten in den neuen Bundesländern hatten in aller Regel zwei Ziele: die universitäre Lehr- und Forschungskapazität zu erweitern und die Standortqualität zu verbessern. Die investiven und laufenden Ausgaben des Bundes[1] und der Bundesländer für Universitäten wurden jenseits ihres wissenschaftlich-akademischen Auftrages insbesondere in strukturschwachen Regionen ganz gezielt als ein wirksames Mittel der regionalen Strukturpolitik getätigt. Im Vordergrund des regionalwirtschaftlichen Interesses standen dabei in den 1960er und 1970er Jahren in Westdeutschland neben den direkten Beschäftigungseffekten die Nachfrageeffekte, die im Zuge des universitären Leistungsprozesses direkt und abgeleitet daraus bei der Verausgabung vom Einkommen der Beschäftigten und der Studierenden entstehen. Hinzu kam auf der „Angebotsseite" vor allem die Rolle als akademische Ausbildungsstätte vor Ort zur Stärkung des Arbeitskräftepotenzials. Mit Blick auf den Wissenstransfer war das Verständnis der Universitäten als regionaler Wirtschaftsfaktor aus heutiger Sicht allerdings eher gering ausgeprägt. Es bestand – vereinfacht gesagt – eine Koexistenz von Wirtschaft und Wissenschaft; ein gezieltes, aufeinander abgestimmtes Entwicklungskonzept wurde von beiden Seiten nicht systematisch angestrebt. Gleichwohl waren die Beschäftigungs- und Nachfrageeffekte bedeutsam, und sie sind es auch heute noch. Dies ist vielfältig mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen untersucht und belegt worden (vgl. z. B. Schäfer, Leithäuser 1992; Niermann 1996; Oberhofer 1997; Pfähler et al. 1997; Blume, Fromm 1999).

[1] Die Bundesländer hatten Ende der 1960er Jahre mit einer Grundgesetzänderung dem Bund Hochschulrechte eingeräumt, da der im internationalen Vergleich dringend notwendige Ausbau der Universitäten ihre finanziellen Möglichkeiten überstieg. Der Universitätsaus- und -neubau wurde zur Gemeinschaftsaufgabe ebenso wie die Bildungsplanung und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung.

Die Problemlagen und Sichtweisen haben sich in den 1980er und 1990er Jahren geändert. Zum einen ging es nach der Wiedervereinigung Deutschlands darum, in den neuen Bundesländern wettbewerbsfähige Strukturen aufzubauen. Zum anderen verschärfte sich generell der Wettbewerb zwischen den Regionen in Deutschland und in Europa im Zuge des globalen Standortwettbewerbs. Im Vordergrund dieses Wettbewerbs steht heute als strategischer Entwicklungsfaktor die Fähigkeit einer Region, neues Wissen und daraus Innovationen zu generieren. Im Kontext dieses regionalen Innovationswettbewerbs hat eine Umbewertung der Universitäten als Standortfaktor stattgefunden: Sie werden verstärkt als Orte gesehen, die einerseits im Zuge der Aus- oder Weiterbildung der Region gut ausgebildete Arbeitskräfte als eine notwendige Voraussetzung für die Initiierung und Umsetzung innovativer Prozesse zur Verfügung stellen – und die andererseits in regionalen Netzwerken als Wissensquelle für Neuerungen der (regionalen) Wirtschaft und Gesellschaft fungieren. Wichtig unter regionalwirtschaftlichen Vorzeichen ist damit nicht der „Leistungsprozess", sondern das „Leistungsergebnis" der Universitäten, insbesondere auf der Forschungsseite, sowie der Gedanke der gezielten Verwertung der neuen Erkenntnisse durch Wissenstransfer in den „außeruniversitären Raum". Die Wissensbereitstellung vor Ort hat dabei eine besondere Bedeutung insofern erfahren, als die Verbreitung des neuen Wissens besonders wirksam zunächst durch regionale Netzstrukturen erfolgt, die Region hieraus also im Sinne eines „Erstschlages" tendenziell Wettbewerbsvorsprünge erzielen kann (für einen aktuellen Literaturüberblick siehe Döring, Schnellenbach 2006). Voraussetzung dafür ist allerdings die Organisation eines effektiven Wissenstransfers in die regionale Wirtschaft und die Bereitschaft der beteiligten Akteure zur Schaffung eines „innovativen Milieus" vor Ort. Den Universitäten fällt in diesem Zusammenhang neben dem traditionellen Forschungs- und Bildungsauftrag die neue Aufgabe zu, ihr Wissenspotenzial so aufzubereiten, dass für interessierte anwendungsbezogene Nutzer ein Zugang zu diesem Potenzial möglich ist. Das setzt sowohl den Aufbau einer qualifizierten institutionellen Transferstruktur in den Hochschulen voraus als auch den Willen, sich als Wissenschaftseinrichtung in regionale Netzwerkstrukturen einzubringen.

Eine Universität, die sich in diesem Sinne in besonderer Weise als Innovationsmotor der Regionalentwicklung versteht, kann ihre Aufgaben als öffentliche Hochschule nur bei entsprechender Ausstattung und Förderung durch das Land und den Bund durchführen. In diesem Zusammenhang ist ab etwa der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf durchgreifende effizienzbegründete Veränderungen in den Hochschulsystemen hinzuweisen, die von grundlegenden Auswirkungen auf die Finanzierungs- und Fördersysteme des Hochschulsektors begleitet werden. Diese nachfolgend angesprochenen Veränderungen sind mit räumlichen Implikationen verbunden, die den ausgleichsorientierten Regionalzielen in Deutschland zuwiderlaufen – so die zentrale Hypothese dieses Beitrags. Jüngstes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, die eine Tendenz erkennen lässt, traditionell forschungs- und finanzstarke Universitäten – i. d. R. mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen vor Ort gut vernetzt – deutlich zu begünstigen und die sich gerade in der Forschung auf verschiedenen Feldern profilierenden jüngeren Hochschulen in West- und Ostdeutschland auszusparen.

Die effizienzorientierte Wende in der Hochschulpolitik und komplementär der Hochschulfinanzierung und -förderung lässt sich insbesondere durch folgende Merkmale und Entwicklungen kennzeichnen:

- Aus dem Wettbewerbsparadigma abgeleitet, bekommt die Sicherstellung von Hochschulautonomie eine konstitutive Bedeutung für das Hochschulsystem, eingebettet in einen allgemeinen Prozess der Deregulierung und der Verstärkung föderaler Strukturen im Wissenschaftssektor in Deutschland. Systemisch erfolgt – vereinfacht gesagt – ein Übergang von der staatlichen Verwaltung der Hochschule zur Steuerung autonomer Hochschulen durch Kontraktmanagement und Finanzanreize und -belohnungen.
- Gleichfalls dem Leitbild des Wettbewerbs folgend, wandeln sich die Hochschulfinanzierungssysteme von inputorientierter Planungsunterlegung zu indikatorengestützter Outputorientierung des Finanzzuflusses im Rahmen von Globalbudgets und Förderprogrammen. Das Ergebnis ist eine gewollte stärkere Ausdifferenzierung des Hochschulsystems, also eine Abkehr vom Leitbild einer relativ gleichen Versorgung mit Wissenschaftsangeboten im Raum, wie es zuvor für das deutsche Hochschulsystem unter dem Paradigma einheitlicher Lebensverhältnisse typisch war.
- Im Zuge der notwendigen Outputmessung findet implizit ein Bedeutungszuwachs der Technik- und Naturwissenschaften sowie der medizinischen Forschung statt, vor allem aufgrund der kürzerfristig belegbaren, größeren wirtschaftlichen Verwertungsnähe und damit verbunden der größeren Drittmittelrelevanz. Diese Tendenz korrespondiert mit der politischen Setzung, den privaten Sektor auf breiter Ebene stärker an der Finanzierung der Bildung und der grundsätzlichen Forschung zu beteiligen (Studienbeiträge, Stiftungsprofessuren usw.).
- Die zuvor im deutschen Wissenschaftssystem dominante Förderung des Einzelforschers bzw. der Individualforschung wird spürbar ergänzt – teilweise sogar abgelöst – durch Förderprogramme für Universitäten als ganze Institutionen oder für größere Forschungsverbünde verschiedenster Akteure (z. B. zwischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen). Dabei spielen Größe und „kritische Massen" eine wichtige Rolle für die Erhöhung der Einwerbungschancen von öffentlichen Fördermitteln ebenso wie traditionelle Forschungserfolge und das Aufsetzen auf längerfristig laufende Vorarbeiten in tradierten Feldern.

2 Wettbewerbsnachteile für die neu gegründeten Universitäten in strukturschwachen Räumen

Diese effizienzbegründeten Entwicklungen definieren neue Regeln der Partizipation der einzelnen Universitäten an der staatlichen Ressourcenverteilung für das Wissenschaftssystem, die insbesondere den neu oder wieder gegründeten Hochschulen in den strukturschwachen Räumen in West- und Ostdeutschland aufgrund ihrer spezifischen Merkmale systematisch schlechtere Chancen im Einwerbungswettbewerb einräumen – so unsere zweite Hypothese. Dies wird bislang in der Politik allenfalls am Rande thematisiert, bringt aber angesichts offensichtlicher Wettbewerbsverzerrungen voraussichtlich Effizienzverluste des Gesamtsystems der Wissenschaft mit sich und ist zumindest kontraproduktiv für die ausgleichsorientierte Regionalpolitik.

Worin liegen die wettbewerbsbeeinträchtigenden Besonderheiten der neu oder wieder gegründeten Universitäten in den strukturschwachen Regionen?

1. Die neu gegründeten Universitäten wurden i. d. R. nicht so ausgebaut, wie es bei ihrer Einrichtung konzeptionell vorgesehen war. Dies hatte zwei Folgen: Zum einen traf die Kürzungswelle im Hochschulsektor in den 1990er Jahren in Westdeutschland diese jungen Hochschulen in besonderer Weise, hatten sie doch keine Rücklagen bilden können, die sie im Zuge der allgemeinen Rückführung der Finanzmittel als sog. „Effizienzreserve" folgenarm nutzen konnten. Das verschärfte in besonderer Weise die Finanzknappheit und begrenzte die Entwicklungsmöglichkeiten. Zum anderen wurde damit von vornherein entweder die Breite des Fächerspektrums begrenzt – und damit der interdisziplinäre Baukasten zum Aufbau zukunftsorientierter Problemlösungskompetenz; oder bei breiterem Fächerspektrum erreichte die fächerweise Ausstattung jeweils nur untere Grenzen im Sinne gängiger Ausstattungsstandards an Professoren- und Mitarbeiterstellen. Letzteres hat im heute vorherrschenden Vergabemodus von Wissenschaftsförderung spürbar nachteilige Folgen. In der Exzellenzinitiative etwa, wie z. B. auch bei Sonderforschungsbereichen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, herrscht nämlich das Ortsprinzip bei der Mittelvergabe vor.[2] Das bedeutet, dass viele der neu gegründeten oder restrukturierten Hochschulen die notwendige Größe von disziplinären Forschungsverbünden nicht erreichen (können). Stärker interdisziplinär aufgestellte Verbünde stellten und stellen hier auch heute noch keine gleichwertige Alternative dar, werden sie doch nach wie vor in den Evaluierungsverfahren des Einwerbungswettbewerbs nicht gleich behandelt (s. u.). Hinzu kommt ein massiv erschwerender Faktor – die historisch gewachsene ungleiche Verteilung von außeruniversitären Forschungsinstitutionen im Raum. Das Fehlen von solchen Institutionen, die eng mit den Universitäten kooperieren und damit deren wissenschaftliche und infrastrukturelle Basis ergänzen und vergrößern können, führt gerade in den wirtschaftlich strukturschwächeren Räumen beim Einwerben von qualifizierten Drittmitteln zu Ergebnissen, die nicht unbedingt nur die Forschungsstärke einzelner Universitäten[3], sondern eher die des regionalen wissenschaftlichen Clusters widerspiegeln. Das Ortsprinzip der Förderung und damit die „Erschwernis" überregionaler Kooperationen verstärken noch einmal die ohnehin vorhandenen Wettbewerbsverzerrungen, die aus der ungleichen Verteilung der außeruniversitären Forschungsinstitutionen im Raum resultieren. Einzelne Universitäten ohne entsprechendes Umfeld haben deshalb von vornherein deutlich schlechtere Chancen, an der Forschungsförderung zu partizipieren. Und diese Universitäten liegen verstärkt in strukturschwächeren Räumen.

2. Ein weiterer Tatbestand erschwert den jüngeren Universitäten die Möglichkeit der Einwerbung von Forschungsgeldern für derzeit in der Förderkulisse präferierte größere Forschungsverbünde: die i. d. R. notwendige Komplementärfinanzierung der Grundausstattung. Viele der jüngeren Hochschulen können solche Grundausstattungen nur in begrenztem Umfang finanzieren, sind also schon von der Eigenfinanzierung her bei der Einwerbung von Fördergeldern restringiert.

[2] Ausnahmen sind hier die sog. Transregionen.

[3] Etliche Vergleiche zeigen, dass die Produktivität vieler junger Hochschulen (etwa gemessen an Drittmitteln pro Wissenschaftler) absolut konkurrenzfähig ist.

3. Die neu gegründeten Universitäten wurden i. d. R. konzeptionell so aufgestellt, dass sie dem Leitbild einer modernen Universität genügen. Modern bedeutet nach gängigem Verständnis dabei vor allem:
   - interdisziplinäre Forschung,
   - interdisziplinäre (konsekutive) Lehrangebote,
   - Praxisorientierung der Ausbildung,
   - Wissenstransfer als universitäre Aufgabe, abgeleitet aus grundlagenorientierter Forschung.

   Paradoxerweise erweist sich diese „Modernität" aktuell vielfach noch nicht per se als Vorteil.
   - So findet die Evaluierung von Forschungsanträgen – ungeachtet der immer wieder geäußerten Überzeugung, dass der wissenschaftliche Fortschritt verstärkt an den Rändern der Disziplinen stattfindet, also interdisziplinäre Lösungen verlangt – nach wie vor vor allem auf disziplinärer Ebene statt. Das wird vermutlich auch noch eine gewisse Zeit so bleiben, weil auch der Wissenschaftler- und damit der Gutachtertyp gegenwärtig immer noch hauptsächlich disziplinär geprägt ist und nicht interdisziplinär im Sinne von „Grenzgängern".
   - Interdisziplinäre Lehrangebote, zumal in der konsekutiven BA-/MA-Struktur, gelten als modern, da sie aus den Problemlösungsanforderungen der Arbeitswelt abgeleitet wurden. Gleichwohl scheint es hier einen time-lag beim Niederschlag dieser Erkenntnis in der konkreten Personalauswahl bei den Betrieben zu geben. Nur allmählich findet das interdisziplinäre Profil auf breiter Ebene die kapazitätsauslastende Nachfrage. Gleiches gilt für die konsekutive BA-/MA-Struktur der Ausbildung.[4]
   - Praxisorientierung in der Ausbildung wird allenthalben gefordert. Sie steht aber in einem Spannungsverhältnis zu der gleichzeitig gewünschten generellen Problemlösungskompetenz, wie sie eher dem forschenden Wissenschaftler zugesprochen wird. So gesehen verschaffen explizit praxisorientierte Lehrangebote in den jüngeren Universitäten für die Absolventen keineswegs per se Vorteile auf dem Arbeitsmarkt.
   - Schließlich breitet sich immer mehr die Erkenntnis aus, dass Wissenstransfer in die Wirtschaft und den außeruniversitären Raum als vierte universitäre Aufgabe absolut notwendig ist und professionell organisiert werden muss – in den universitären Finanzierungssystemen hat sich dies jedoch noch nicht spürbar niedergeschlagen. Und auch die Bereitschaft der privaten Wirtschaft zur Förderung von Universitätsforschung als Ausgangspunkt eines nachhaltigen Wissenstransfers mit andauernden Innovationsschüben steckt noch in den Kinderschuhen.

   Aufs Ganze gesehen erweisen sich die typischen „Modernitätsmerkmale" von neu gegründeten Universitäten zumindest kürzerfristig nicht uneingeschränkt als Vorteil. Dies gilt auch deshalb, weil die meisten dieser Merkmale in den Rankings der Universitäten keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielen.

[4] Diese war an der Reformuniversität Kassel sogar von Anbeginn an konstitutiv für das Lehrprofil.

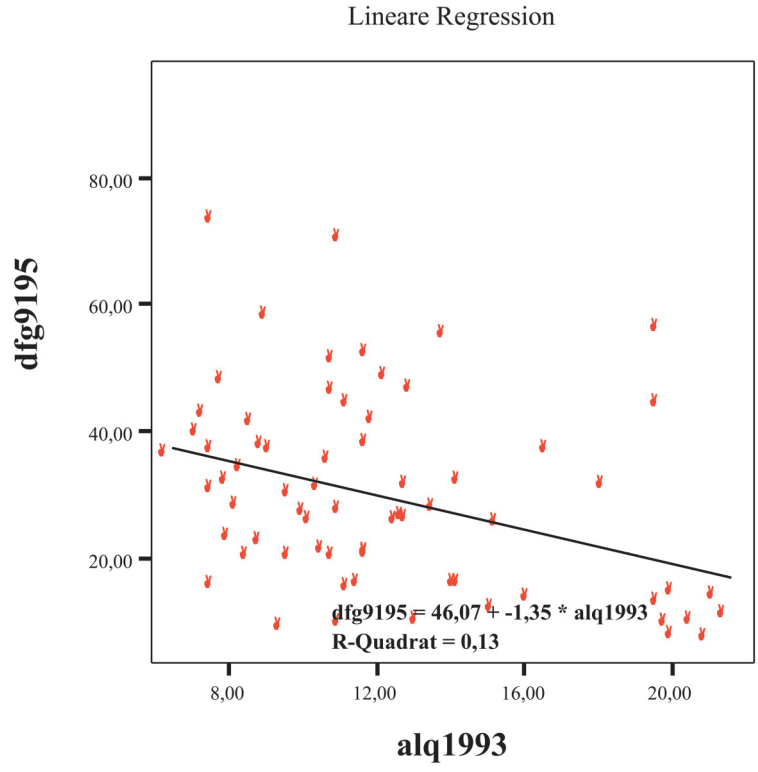
4. Als relativ neu für das Hochschulsystem ist eine Entwicklung einzuschätzen, nach der gerade auf Landesebene die Ressourcenverteilung auf die einzelnen Hochschulen immer stärker politischen Logiken und Gewichtungen folgt. Gute wissenschaftliche Erfolge oder gute wissenschaftliche Chancen und Entwicklungskonzepte einzelner Hochschulen ziehen nicht automatisch die finanzielle Alimentierung durch das Land nach sich. Hinzu treten muss häufig eine entsprechende politische Unterstützung, oft quer über alle Parteien des Standortes. Eine ganze Reihe der neu gegründeten Universitäten liegen aber in Regionen, die aufgrund ihrer Strukturschwäche im politischen Kräftefeld eher zu den politisch schwächeren gehören – mit den absehbaren Konsequenzen für die Mittelverteilung an die Hochschulen im Raum.
5. Auch unter den Universitäten in Deutschland selbst findet neben dem wissenschaftlichen Wettbewerb mehr oder minder verdeckt ein politisch ausgetragener Verteilungskampf statt, etwa wenn es um Ausgestaltung von nationalen Förderprogrammen geht. Aktuell steht hier z. B. die Frage der Fortführung der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder im Raum. Je nachdem, wie weit es einzelnen Hochschulgruppierungen gelingt, der Politik Leitbilder für die Entwicklung des deutschen Universitätssystems nahezubringen, profitieren diese Hochschulgruppierungen davon mehr als andere.
6. Schließlich haben die jüngeren Universitäten i. d. R. ungünstigere Ausgangsvoraussetzungen, wenn es um die Einwerbung von Sponsorengeldern des Privatsektors („Fund Raising") geht. Traditionshochschulen weisen dagegen meist einen spürbaren Fundus an historisch gewachsenen Stiftungen auf wie generell gilt: bekannte Namen begünstigen das Fund Raising spürbar.

3 Das empirische Bild: Universitäten in strukturschwachen Räumen erhalten weniger

Zusammengefasst lautet die zentrale Hypothese dieses Beitrags: Die Entwicklungen in der Hochschulpolitik der letzten Jahre führen dazu, dass neu gegründete oder restrukturierte Universitäten in West- und Ostdeutschland aufgrund ihrer spezifischen Merkmale in der Ressourcenausstattung relativ schlechter gestellt werden.[5] Im Folgenden soll diese Hypothese mit erster empirischer Evidenz angereichert werden. Grundlage sind die Statistiken der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für die Zeiträume 1991–1995 (DFG 1997) und 2000–2004 (DFG 2006) sowie ausgewählte Statistiken des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (BBR) für die Jahre 1993 und 2002.

[5] Diese Tendenzaussage schließt nicht aus, dass in einzelnen Fällen spezielle Standortfaktoren (z. B. eine besondere geographische oder kulturelle Attraktivität oder eine Ausnahmestellung in Stadtstaaten) eine positive Entwicklung einzelner Hochschulen besonders fördern. Das schließt weiterhin nicht aus, dass einzelne Universitäten als stärker autonom handelnde Einheiten, gleichgültig in welchen Räumen sie sich befinden, für eine gewisse Zeit gut oder schlecht „gemanagt" werden können, sodass hochschulendogene Faktoren die Entwicklung der einzelnen Universität wesentlich mitbestimmen. Der Wettbewerb befördert aber mittelfristig eine eindeutige Tendenz zur Qualifizierung der Hochschulleitungen auf breiter Ebene, womit dann zugleich ein Durchschlagen der finanziellen Begünstigungen verbunden ist.

Abb.1: Eingeworbene DFG-Mittel in TSD Euro je Wissenschaftler (Durchschnitt der Jahre 1991–1995) und regionale Arbeitslosenquote (1993), n=75 Hochschulregionen



Quelle: Eigene Berechnung nach BBR und DFG

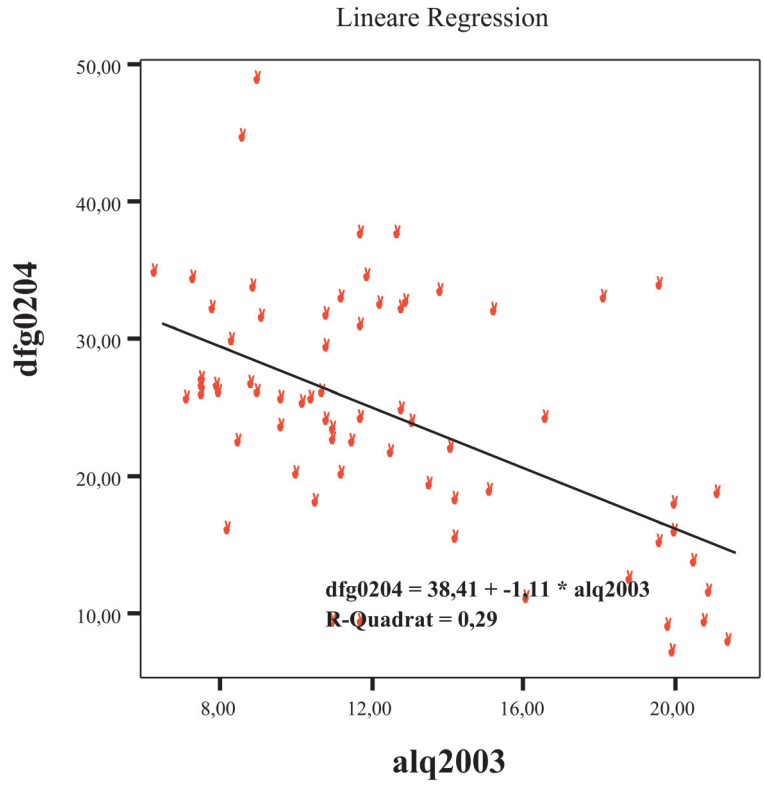
Untersuchungsgegenstand sind die 75 Arbeitsmarktregionen in Deutschland mit einer Hochschule,

- die 2002 bis 2004 insgesamt mehr als 0,5 Millionen Euro DFG-Bewilligungen erhalten haben,
- an denen im Jahr 2003 zwanzig und mehr Professoren (Vollzeitäquivalente) hauptberuflich tätig waren
- und für die durchgängig DFG-Statistiken verfügbar sind.

Wie Abbildung 1 zeigt, war der Zusammenhang zwischen der Strukturschwäche einer Hochschulregion (gemessen an der Arbeitslosenquote im Jahr 1993) und den eingeworbenen DFG-Mitteln je Wissenschaftler (in 1000 Euro im Durchschnitt der Jahre 1991–1995) in der ersten Hälfte der 1990er noch kaum ausgeprägt. Die Neigung der Regressionsgerade

im Streuungsdiagramm zwischen DFG-Mitteln je Wissenschaftler (dfg9195) und Arbeitslosenquote (alq1993) deutet zwar an, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit tendenziell weniger DFG-Mittel eingeworben wurden als in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit; dieser Zusammenhang ist aber statistisch nicht signifikant. Das Bild ändert sich nicht, wenn auf die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen an Stelle der Arbeitslosenquote als Indikator für die wirtschaftliche Prosperität einer Region abgestellt wird.

Abb. 2: Eingeworbene DFG-Mittel in TSD Euro je Wissenschaftler (Durchschnitt der Jahre 2002-2004) und regionale Arbeitslosenquote (2003), n=75 Hochschulregionen



Quelle: Eigene Berechnung nach BBR und DFG

Für exakt das gleiche Sample von Hochschulregionen hat sich dieser Zusammenhang dann innerhalb von rund zehn Jahren sichtbar verstärkt. Obwohl die Veränderungen bei der Verteilung der eingeworbenen DFG-Mittel der Jahre 2002–2004 in Mio. Euro (Durchschnitt pro Jahr) und der Jahre 1991-1995 in Mio. Euro (Durchschnitt pro Jahr) zwischen den Hochschulen auf den ersten Blick nicht allzu stark voneinander abweichen ($R^2 = 0{,}89$), so zeigt sich doch strukturell eine klar erkennbare Tendenz zugunsten der westdeutschen Traditionsuniversitäten in prosperierenden Arbeitsmarktregionen. Die negative Korrelation zwischen den DFG-Mitteln je Wissenschaftler in 1000 Euro im Durchschnitt der Jahre

2000-2004 (dfg0204) und der Arbeitslosenquote des Jahres 2003 (alq2003) ist nun auf einem 95-prozentigen Niveau signifikant und die Regressionsgerade ist deutlich stärker geneigt (Abbildung 2).

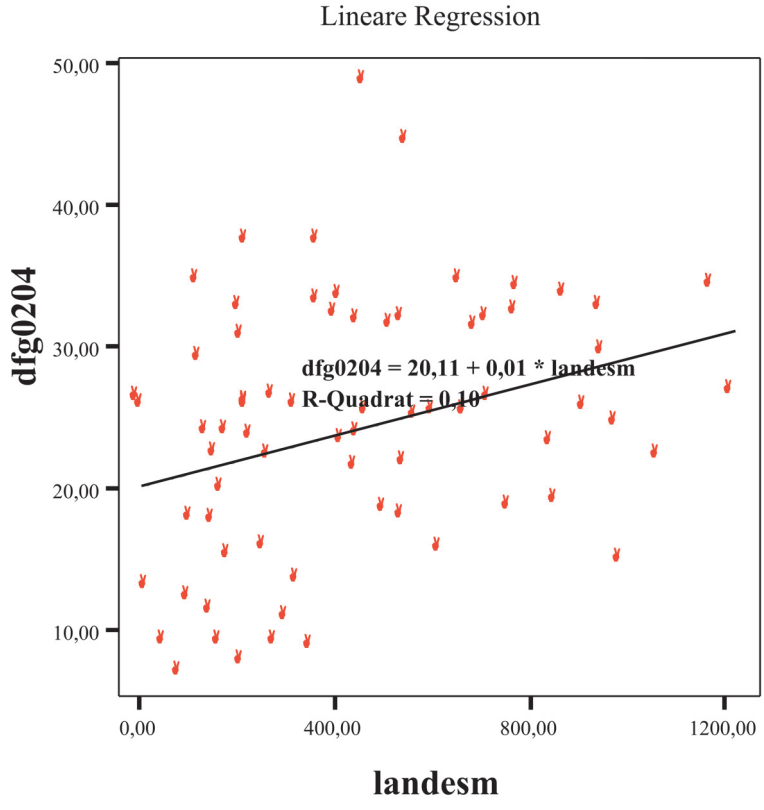
Bei den Hochschulregionen im ersten Quadranten (d. h. also mit niedriger Arbeitslosigkeit und hohen Drittmitteln) handelt es sich ausnahmslos um Traditionsuniversitäten im alten Bundesgebiet, bei den Hochschulregionen im vierten Quadranten (d. h. also mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Drittmitteln) ausnahmslos um Neugründungen aus den 1970er Jahren und ostdeutsche Hochschulen. Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn auf die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen an Stelle der Arbeitslosenquote als Indikator für die wirtschaftliche Prosperität abgestellt wird.

Da die traditionellen Universitäten im Durchschnitt größer sind als die neu gegründeten oder restrukturierten Universitäten, unterscheiden sich die absoluten Beträge, die in beide Typen von Hochschulregionen aus der Einwerbung von DFG-Mitteln fließen, noch deutlicher als die Mittel je Wissenschaftler. Zudem stehen die betrachteten DFG-Mittel nur stellvertretend für die Drittmitteleinwerbungen insgesamt. Der Korrelationskoeffizient zwischen eingeworbenen DFG-Mitteln und Drittmitteln insgesamt (nach Abgrenzung der DFG) liegt bei 0,90. Es ist also davon auszugehen, dass die Traditionshochschulen in strukturstarken Regionen nicht nur bei der Einwerbung von DFG-Mitteln erfolgreicher sind als andere Universitäten, sondern auch bei den Drittmitteleinwerbungen insgesamt. Im Durchschnitt der hier betrachteten 75 Hochschulen sind dies rund 12 Prozent der Gesamteinnahmen der Jahre 2001 bis 2003 in Höhe von ca. 80 Mrd. Euro.

Wie Abbildung 3 zeigt, wirkt die Verteilung der laufenden Grundmittel durch die Länder[6] gegenwärtig noch nicht verstärkend in die gleiche Richtung. Der Korrelationskoeffizient zwischen den DFG-Mitteln je Wissenschaftler in 1000 Euro im Durchschnitt der Jahre 2000-2004 (dfg0204) und der Zuweisung an laufenden Grundmitteln in Mio. Euro der Jahre 2001 bis 2003 (landesm) liegt bei nur 0,10 und ist statistisch nicht signifikant. Nichtsdestotrotz deuten das positive Vorzeichen des Koeffizienten und die Neigung der Regressionsgeraden an, dass hier in Zukunft eine komplementäre Beziehung entstehen könnte. Schon jetzt gehen mehr und mehr Länder dazu über, auch Teile der laufenden Grundfinanzierung nach dem Kriterium der wissenschaftlichen Exzellenz zu verteilen. In Hessen lässt sich dies beispielsweise am Kriterium eingeworbener Drittmittel im System der leistungsorientierten Mittelzuweisung (LOMZ) festmachen (als ein Kriterium unter vielen mit bisher nur geringem Gewicht) und an Sonderprogrammen wie der Exzellenzinitiative LOEWE. Werden diese Elemente zukünftig verstärkt, so könnte der ausgleichende Effekt, der gegenwärtig noch von der laufenden Grundfinanzierung ausgeht, in sein Gegenteil verkehrt werden.

[6] Die Angaben sind dem DFG-Förderranking 2006 entnommen (DFG 2006), das eine Unterteilung der Hochschulhaushalte durch das Statistische Bundesamt in Laufende Ausgaben, Verwaltungseinnahmen, Drittmitteleinnahmen und Laufende Grundmittel aufgreift. Die laufenden Grundmittel der Jahre 2001 bis 2003 haben danach im Durchschnitt der hier betrachteten 75 Hochschulen einen Anteil von 53 Prozent an den Gesamteinnahmen, die verbleibenden Einnahmen sind zu 35 Prozent Verwaltungseinnahmen der Hochschulen selbst sowie zu 12 Prozent Drittmitteleinnahmen (wobei diese Anteile zwischen den einzelnen Hochschulen stark variieren können).

Abb. 3: Eingeworbene DFG-Mittel in TSD Euro je Wissenschaftler (Durchschnitt der Jahre 2002–2004) und laufende Grundmittel in Mio. Euro (2001–2003), n=75 Hochschulregionen



Quelle: Eigene Berechnung nach DFG

4 Zu den Folgerungen für die Hochschulförderung aus der Sicht der ausgleichsorientierten Regionalpolitik

Die ausgleichsorientierte Regionalpolitik des Bundes und der Länder ist gut beraten, wenn sie ihre Stimme in die Diskussion über die Entwicklung der Hochschullandschaft in Deutschland einbringt und das Feld nicht allein der effizienzbegründeten Bildungs- und Forschungspolitik überlässt, zumal hier angesichts der geschilderten Wettbewerbsverzerrungen auch unter dem Allokationsziel prinzipieller Diskussionsbedarf angemeldet werden muss.

Vielmehr müssen im Zuge regionaler Wirtschaftspolitik die Möglichkeiten genutzt werden, die besonderen Kompetenzen der Universitäten in abseits von Agglomerationen gelegenen Räumen zu nutzen, um regionale Wissens- und Innovationsmilieus auszubilden. Das gilt im Übrigen nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa. Die für Regionalpolitik zuständige Kommissarin, Danuta Hübner, betonte kürzlich (Kulturpolitik Nr. 38, 2007, 17. Sept. 2007 – Aktuelles), Forschungseinrichtungen in Europa seien bislang sehr ungleich verteilt. Dadurch blieben Wachstumschancen in vielen Gegenden ungenutzt. „Wir können es uns als Union nicht erlauben, Forschung nur in einigen wenigen Regionen zu fördern", sagte sie. Es müsse eine bessere Balance zwischen der Förderung bestehender Zentren und der Förderung wirtschaftsschwacher Regionen gefunden werden. Wie schnell ehemals wirtschaftsschwache Gebiete aufholen könnten, zeige das Beispiel Irland.

Literatur

Blume, L.; Fromm, O. (1999): Regionale Ausgabeneffekte von Hochschulen. In: Raumforschung und Raumordnung 57/5-6, S. 418-431.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, verschiedene Ausgaben.

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (1997): Bewilligungen nach Hochschulen, Bewilligungsvolumen 1991 bis 1995, Anzahl kooperativer Projekte im Jahr 1996.

Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) (2006): Förder-Ranking 2006, Institutionen – Regionen – Netzwerke, DFG-Bewilligungen und weitere Basisdaten öffentlich geförderter Forschung.

Döring, T.; Schnellenbach, J. (2006): What Do We Know about Geographical Knowledge Spillovers and Regional Growth? – A Survey of the Literature. In: Regional Studies 40, S. 375-395.

Niermann, U. (1996): Wirtschaftsfaktor Universität. Eine Input-Output-orientierte Analyse am Beispiel der Universität Bielefeld. Münster.

Oberhofer, W. (1997): Die Universität als Wirtschaftsfaktor. In: Möller, J.; Oberhofer, W. (Hrsg.): Universität und Region: Studium, Struktur, Standort. Regensburg, S. 95-132.

Pfähler, W.; Clermont, C.; Gabriel, C.; Hofmann, U. (1997): Bildung und Wissenschaft als Wirtschafts- und Standortfaktor. Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Hamburger Hochschulbildungs- und Wissenschaftseinrichtungen. Baden-Baden.

Schäfer, H.; Leithäuser G. (1992): Die wirtschaftliche Bedeutung der Universität Bremen für die Region. Institut für Konjunktur und Strukturforschung der Universität Bremen. Bremen.

Jürgen Wixforth

Verschieden unter Gleichen – Kommunalfinanzen im Hamburger und Berliner Umland

Gliederung

1 Einleitung
2 Vorarbeiten zur Ausdifferenzierung des suburbanen Raums
3 Kommunale Eigeneinnahmen
3.1 Gewerbesteuer
3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
4 Verschuldung und Investitionstätigkeit
4.1 Kreditaufnahme
4.2 Ausgaben für Bauinvestitionen
5 Ausgaben für junge Familien mit Kindern
6 Zusammenfassung
Literatur

1 Einleitung

Raum- und Finanzpolitik sind eng miteinander verknüpft: Unter dem Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, dessen Grundsatz es ist, dass keinem Menschen ein Nachteil daraus erwachse, in welcher Teilregion des Bundesgebietes er lebt, wurden umfassende Finanzausgleichssysteme im föderalen System etabliert. Die Artikel 106 und 107 des Grundgesetzes bestimmen den sog. bundesstaatlichen Finanzausgleich, in dem v. a. die Steuereinnahmen dahingehend korrigiert werden, dass der Bund und alle Länder befähigt sind, ihre jeweiligen öffentlichen Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Auch innerhalb der einzelnen Länder werden die Grundzüge dieses Systems mit den kommunalen Finanzausgleichssystemen wieder aufgegriffen. Ausgehend von diesen Finanzströmen stellt sich die Frage nach deren räumlichen Verteilungswirkungen (regionale Inzidenz). Die entgegengesetzte Sichtweise nimmt den Raum als Ausgangspunkt und fragt nach Bestimmungsgründen, die die regional unterschiedlichen Finanzlagen erklären können. Beispielsweise lässt sich die im Vergleich zu Westdeutschland geringere originäre Steuereinnahmekraft der ostdeutschen Länder mit regionalökonomischen Faktoren erklären. Auch für die überdurchschnittlichen Belastungen der großen Städte mit Sozialausgaben liefert die Raumwissenschaft umfängliche Erklärungsansätze. Dieser Beitrag widmet sich dem letzteren Ansatz.

Innerhalb der raumbezogenen Ausrichtung mit ihren fiskalischen Analysen kann darüber hinaus zwischen Ex-post- und Ex-ante-Untersuchungen differenziert werden. Die Ex-ante-Analysen liefern mit ihrer „Was wäre wenn"-Frage für kommunale und regionale

Entscheidungsträger eine Handreichung, welche Auswirkungen siedlungsstrukturelle Veränderungen auf das Finanzsystem haben können. Die Ergebnisse dieses Beitrags entstammen dagegen einer Ex-post-Analyse und ihnen liegen somit reale Strukturen und Entwicklungen der Vergangenheit zugrunde.

Viele Forschungsfragen der integrierten Betrachtung von Finanz- und Raumwissenschaft sind schon umfänglich untersucht worden. Aktuell rücken an die Schnittstelle der Raumfinanzpolitik zunehmend Fragen mit einem kleinräumigen Fokus. Das finanzpolitische Erkenntnisinteresse liegt v. a. darin, die endlichen öffentlichen Budgets möglichst zielorientiert und effizient einsetzen zu können, um damit auch die Abkehr von der „raumblinden" Flächenförderung zu unterstützen. Raumwissenschaftlich sind mit dem Übergang zum 21. Jahrhundert Entwicklungsprozesse sichtbar geworden, die zu einer kleinteiligen Differenzierung des Raums führen. Diese Fragmentierung des Raums führt zu der Frage, inwieweit unterschiedliche sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen auch zu lokal differenzierten Finanzlagen führen.

Diese Untersuchung bezieht sich auf das Umland der beiden Metropolen Hamburg und Berlin-Potsdam. Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklungen in Suburbia unterliegen aktuell einem deutlichen Wandel (Häußermann, Läpple, Siebel 2008: 78 ff.). In den westdeutschen Ländern kommt es zu deutlichen Abschwächungen der Randwanderung, von der nur noch ausgewählte Kommunen profitieren. Parallel tritt in benachbarten Kommunen die Alterung der Gesellschaft als historisches Erbe der vergangenen Suburbanisierungswellen auf. In Ostdeutschland dagegen zeigen sich in Folge der historischen Umbrüche auf engem Raum gegenläufige Tendenzen wie Deindustrialisierungsprozesse bei gleichzeitiger Herausbildung neuer ökonomischer Pole sowie hohe Abwanderungs- und dynamische Zuzugsraten in benachbarten Kommunen. Dieses enge Nebeneinander von sich unterschiedlich entwickelnden Kommunen trägt zur kleinräumigen Differenzierung der sozioökonomischen, demografischen und raumstrukturellen Parameter im Umland der Metropolen bei, die differenzierte Finanzlagen dieser Städte und Gemeinden – so die zentrale These – zur Folge haben.

Ziel des Beitrags ist es, anhand mehrerer suburbaner Gemeindetypen in West- und Ostdeutschland die Auswirkungen der Veränderungen der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen und -strukturen auf ausgewählte kommunale Einnahmen und Ausgaben nachzuzeichnen. Durch die empirische Ausrichtung werden Zusammenhänge v. a. quantitativ belegt und interpretiert. Die in diesen Beitrag eingeflossenen Ergebnisse sind im Wesentlichen ausgewählte Befunde aus der Dissertation des Autors (Wixforth 2009).

2 Vorarbeiten zur Ausdifferenzierung des suburbanen Raums

Für das gewählte Forschungsdesign ist eine Vielzahl an statistischen Grundlagen erforderlich. Die sozioökonomischen und demografischen Daten wurden von den Statistischen Landesämtern (StLÄ) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) bezogen. Grundlage für die finanzstatistischen Auswertungen sind die disaggregierten Jahresrechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände der Statistischen Landesämter, die nach der Gruppierungs- und Gliederungssystematik für die Jahre 1990 (Schleswig-Holstein und Niedersachsen) bzw. 1997 (Brandenburg) bis 2002 vorliegen. Eine einheitliche Gliede-

rung der kommunalen Haushalte nach einem kameralen Berichtssystem gewährleistet, dass horizontale Vergleiche nach Art und Aufgabenfeld der Zahlungsvorgänge selbst für Kommunen unterschiedlicher Länder mit Abstrichen (z. B. sind unterschiedliche Aufgabenverteilungen und Buchungspraktiken zu beachten) möglich sind. Für die ostdeutschen Gebietskörperschaften waren für die Zeitreihenanalysen umfängliche methodische Bereinigungen der Finanzstatistiken aufgrund der Gebietsstandsänderungen erforderlich (Wixforth 2009: 105ff.).

Auf der Basis des aufbereiteten Datenmaterials wurden die Bestimmungsgründe für die unterschiedlichen kommunalen Finanzlagen (ohne die Kernstädte) nachvollzogen. Dazu wurde in einem ersten Schritt für beide Untersuchungsräume eine Regionsabgrenzung auf der Basis von Analysen zu Pendlerverflechtungen durchgeführt (Wixforth 2009: 99ff.). In einem zweiten Schritt wurden die hierdurch dem Hamburger und Berliner Umland zugeordneten Kommunen auf Ebene der Gemeindezusammenschlüsse unterhalb der Kreisebene einer Typisierung mit quantitativen Merkmalen unterzogen, die in engem Zusammenhang zur Suburbanisierung der Bevölkerung und Beschäftigung stehen. Ziel war es, die Vielzahl der Städte und Gemeinden in wenigen – möglichst unterschiedlichen – Gruppen zu vereinen, wobei innerhalb dieser Gruppen die Strukturen und Dynamiken möglichst einheitlich sein sollten. Mit einer Auswahl von insgesamt 16 Struktur- und Entwicklungsindikatoren wurde eine umfassende Klassifizierung zur Einordnung der Städte und Gemeinden in verschiedene Gruppen vorgenommen. Zustands- bzw. Strukturindikatoren sind insofern von Bedeutung, als sie das Ergebnis von Prozessen und Entwicklungsdynamiken darstellen und somit auch das Resultat von Suburbanisierungsprozessen abbilden, die bereits stattgefunden haben. Die in die Analyse einbezogenen Entwicklungsindikatoren wurden überwiegend als prozentuale Veränderungsraten berechnet. Daneben wurde mit der Bevölkerungszahl noch eine absolute Messzahl hinzugezogen, die die Gemeindegröße repräsentiert. Im Einzelnen wurden folgende Indikatoren zur Typisierung suburbaner Gemeinden berücksichtigt:

- Gesamtbevölkerung: Gesamtbevölkerung insgesamt 2002
- kurzfristige Bevölkerungsentwicklung: Bevölkerungsentwicklung von 1997 bis 2002 in Prozent
- langfristige Bevölkerungsentwicklung: Bevölkerungsentwicklung von 1992 bis 2002 in Prozent
- Anteil der Jungen: Anteil der Bevölkerung bis 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002 in Prozent
- Anteil der Alten: Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002 in Prozent
- Entwicklung der Alten: Entwicklung des Anteils der Bevölkerung über 64 Jahre von 1997 bis 2002 in Prozentpunkten
- natürlicher Saldo: natürlicher Bevölkerungssaldo 2002 in Promille
- Einwohnerdichte: Einwohner je Quadratkilometer der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000

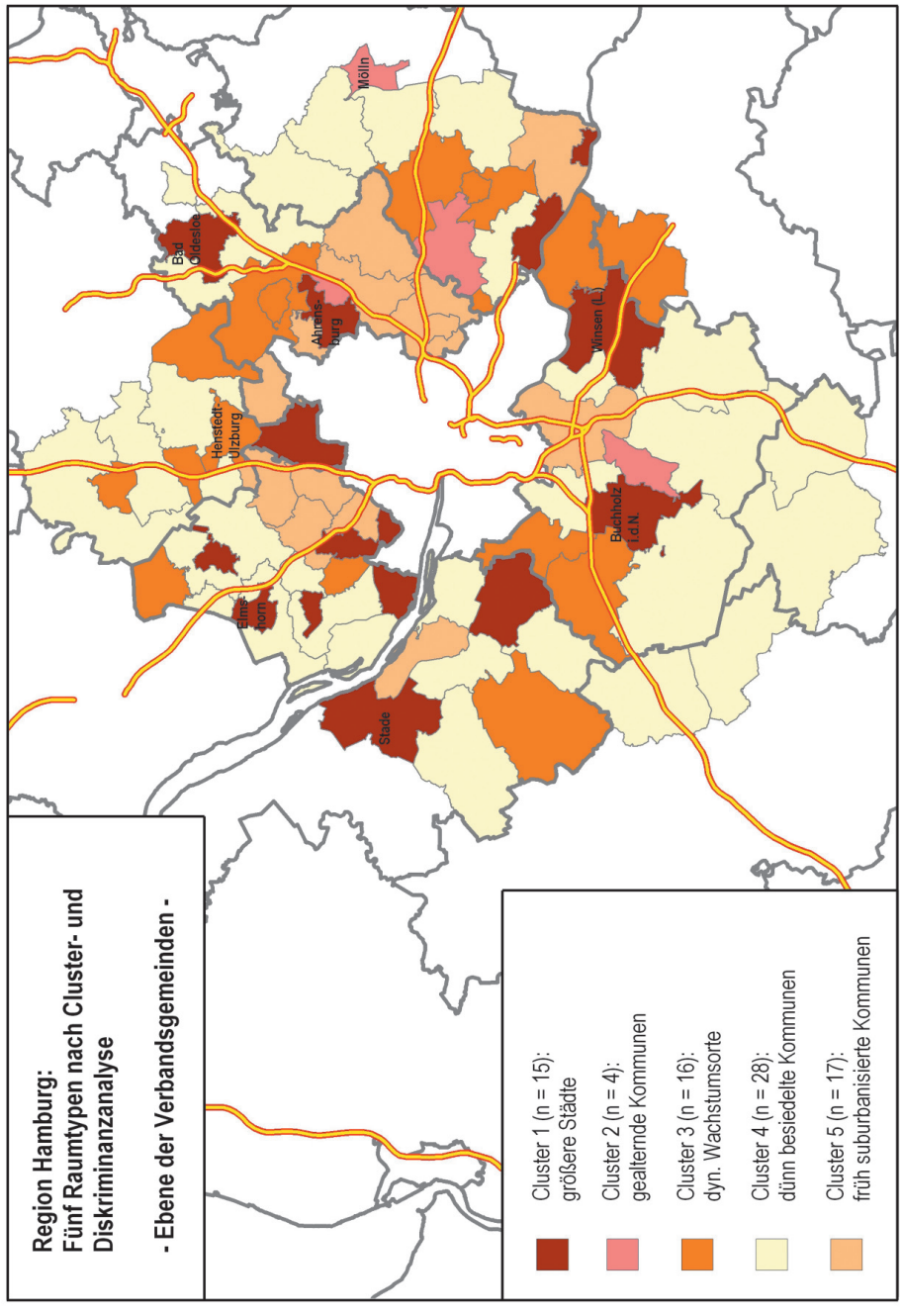
- Flächenentwicklung: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1996 bis 2000 in Prozent
- Bautätigkeit: Summe der Fertigstellung neuer Wohnungen 1997 bis 2002 je 1.000 Einwohner
- Einfamilienhausanteil: durchschnittlicher Anteil der fertiggestellten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern an allen fertiggestellten Wohnungen von 1997 bis 2002 in Prozent
- Beschäftigtendichte: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Einwohner 2002
- Beschäftigtenentwicklung: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 1999 bis 2002 in Prozent
- Dienstleistungsanteil: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Dienstleistungsberufen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2002 in Prozent
- Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2002 in Prozent
- Beschäftigtenquote: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Zur Bildung der unterschiedlichen Städtetypen wurde eine einheitliche, aber für die Regionen getrennt durchgeführte Abfolge aus statistischen Analyseverfahren gewählt. Dies war notwendig, da aufgrund der (zumindest relativen) höheren Dynamik im Berliner Umland die Entwicklungsunterschiede der Hamburger Umlandgemeinden ansonsten weitgehend nivelliert und nicht mehr zutage getreten wären. Die Kommunen beider Stadtregionen gemeinsam in einer Analyse zu berücksichtigen hätte – statistisch ausgedrückt – dazu geführt, dass die Hamburger Suburbia nahezu vollständig einer Gruppe zugeordnet worden wäre, was keine differenzierte Interpretation mehr zugelassen hätte (Wixforth 2009: 204). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungen in den beiden Umlandbereichen hatte das getrennt durchgeführte Vorgehen zur Bildung von Gemeindeklassen zwangsläufig anders definierte Umlandtypen in den beiden Regionen zur Folge.

Da in den folgenden Ausführungen ausführlich auf einzelne Gemeindecluster und ihre typenbestimmenden Rahmenbedingungen eingegangen wird, erfolgt an dieser Stelle eine Kurzcharakteristik der einzelnen Gruppen – zunächst für die Umlandregion Hamburg (Abb. 1):

- Cluster 1: Der Cluster „größere Städte" repräsentiert die suburbanen Zentren des Untersuchungsraums. Diese sind zwischen 1992 und 2002 mit 7 % (Region: +11 %) moderat gewachsen. Die Städte weisen eine hohe Arbeitsmarktzentralität von 350 Beschäftigten je 1.000 Einwohner auf (Region: 258 Beschäftigte). Damit stellen sie v. a. Angebotsorte von Arbeit und Zentralörtlichkeit im stadtregionalen Kontext dar.
- Cluster 2: Dieser Typus hat bereits einen sehr hohen Anteil älterer Einwohner erreicht (23 gegenüber 16 % in der Region). Da dieser Wert ganz erheblich über dem Regionsmittel liegt, wird dieser Cluster mit dem Etikett „gealterte Kommunen" gekennzeichnet. Auch der extrem negative natürliche Bevölkerungssaldo und die weit unterdurchschnittliche Beschäftigtenquote verweisen auf eine stark gealterte Bewohnerschaft in den entsprechenden Gemeinden.
- Cluster 3: Die in diesem Cluster gruppierten Kommunen lassen sich als „dynamische Wachstumsorte" bezeichnen. Sie haben in der Zeit von 1992 bis 2002 eine positive Bevölkerungsentwicklung von +22 % verbuchen können und damit eine doppelt so hohe Zuwachsrate wie die Gesamtregion. Bei dem Anteil der Personen bis 15 Jahre liegen diese Gemeinden mit 18 % deutlich über dem Regionsmittel (16 %). Der natürliche Bevölkerungssaldo ist positiv, dennoch beruht die Bevölkerungszunahme überwiegend auf Wanderungsgewinnen, wie die rege Bautätigkeit mit 56 fertiggestellten Wohnungen je 1.000 Einwohner von 1997 bis 2002 (Region: 37 Wohnungen) zeigt.
- Cluster 4: Dieser Typ setzt sich aus Kommunen des weiteren Umlands zusammen („dünn besiedelte Kommunen"). Trotz der überwiegend peripheren Lage zu Hamburg weisen diese Städte und Gemeinden den zweithöchsten Bevölkerungszuwachs und auch einen positiven natürlichen Bevölkerungssaldo auf. Damit einher geht ein überdurchschnittlicher Anteil an jungen Menschen bis 15 Jahre.
- Cluster 5: Für diesen Typus, („früh suburbanisierte Kommunen") ist ein starker Anstieg der Zahl der älteren Bevölkerung zu identifizieren (3 gegenüber 2 %-Punkte in der Gesamtregion), obwohl der Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre bereits 1997 über dem Regionsmittel lag. Gleichzeitig ist der Anteil der jungen Menschen unter 15 Jahren unterdurchschnittlich. Diese demografischen Strukturen sowie die räumliche Lage der Gemeinden am Stadtrand von Hamburg lassen vermuten, dass es sich bei diesem Typus um frühzeitig von der Wohnsuburbanisierung erfasste Kommunen handelt, die derzeit eine starke Alterung der Bevölkerung erfahren. Die höchste Beschäftigtenquote aller Gemeindetypen deutet darauf hin, dass in diesen Kommunen ein überproportionaler Anteil einer Elterngeneration wohnt, bei der nach dem Auszug der Kinder und somit dem Ende der Erziehungsaufgaben wieder beide Elternteile berufstätig sein können.

Abb. 1: 5-Clusterlösung für die Hamburger Umlandgemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ und BA

Nach der Kurzcharakteristik der Hamburger Umlandtypen werden in gleicher Weise die Berlin-Potsdamer Umlandgemeindeklassen (Abb. 2) beschrieben:

- Cluster 1: Dieser Cluster vereint die „ökonomisch starken Kommunen" der Region, die sich v. a. im Süden der Region konzentrieren. Die Beschäftigtendichte der Städte und Gemeinden dieses Clusters erreicht den höchsten Wert aller Cluster der ostdeutschen Untersuchungsregion (390 Beschäftigte je 1.000 Ew. gegenüber 270 Beschäftigten in der Region) und die Arbeitsplatzentwicklung zeigt im Gegensatz zur Gesamtregion eine positive Entwicklungsrate. Die Städte und Gemeinden sind – bezogen auf ihre Einwohnerzahl – überdurchschnittlich gewachsen.
- Cluster 2: Die 16 Gemeinden und Gemeindeverbände dieses Clusters stellen die „dünn besiedelten Kommunen" im äußeren Ring der Region dar. Es handelt sich um kleine Orte mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung und starken Arbeitsplatzverlusten.
- Cluster 3: Diese Gruppe setzt sich aus 16 „Wohnorten mit Beschäftigungsabbau" zusammen. Ähnlich wie in Cluster 1 ist die Bevölkerungszahl mit leicht über 20 % (Region: 15 %) in der Zeit von 1997 bis 2002 gewachsen. Im Unterschied zu Cluster 1 ist allerdings die Arbeitsmarktsituation in dieser Gemeindeklasse extrem ungünstig. Die Kommunen weisen 2002 eine relativ geringe Arbeitsplatzdichte auf, auch infolge des Rückgangs der Beschäftigtenzahl seit 1999 um mehr als 13 %.
- Cluster 4 („größere Städte") setzt sich aus zwölf Gemeinden im Umland mit der durchschnittlich höchsten Einwohnerzahl zusammen. Es handelt sich v. a. um die Mittelzentren und Arbeitsorte im Umland. Die Einwohnerentwicklung hat sich mit +4 % in den sechs Jahren seit 1997 für die Verhältnisse im Berliner Umland moderat entwickelt. Die Beschäftigtenentwicklung ist auch in diesem Cluster rückläufig.
- Die verbleibenden elf Kommunen werden zu den „hochdynamischen Wohnorten" im Cluster 5 zusammengefasst. Die Bevölkerungsentwicklung von +37 % in der Zeit von 1997 bis 2002 ist sehr dynamisch. Analog erreichen die Wohnfertigstellungen im Betrachtungszeitraum einen extrem hohen Wert, der weit über dem Regionsmittel liegt. Diese Kommunen sind bevorzugte Orte der Familiensuburbanisierung, da der Anteil der jungen Bewohner bis 15 Jahre mit 17 % an der Gesamtbevölkerung (Region: 13 %) erheblich überdurchschnittlich ist und auch ein deutlich positiver natürlicher Saldo darauf schließen lässt. Die Gemeinden konzentrieren sich v. a. im Westen von Berlin.

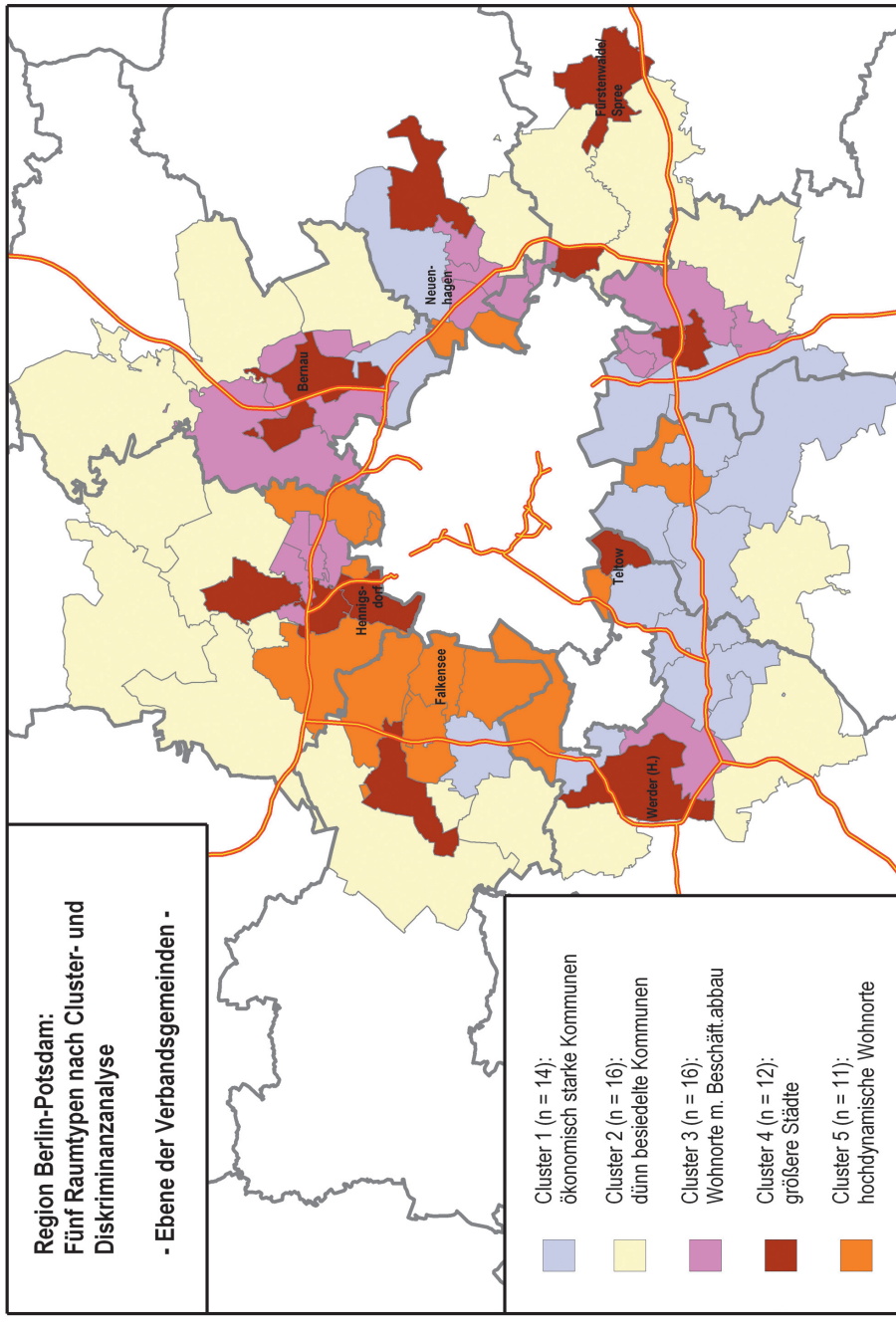


Abb. 2: 5-Clusterlösung für die Berlin-Potsdamer Umlandgemeinden

Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ und BA

Im Folgenden werden die Finanzlagen der klassifizierten Umlandtypen analysiert, die – so die These – unter sich ausdifferenzierenden sozioökonomischen Bedingungen ebenfalls heterogener werden. Aufgrund der Kürze des Beitrags können nur einige wenige Einnahme- und Ausgabearten betrachtet werden (ausführlich in Wixforth 2009).

3 Kommunale Eigeneinnahmen

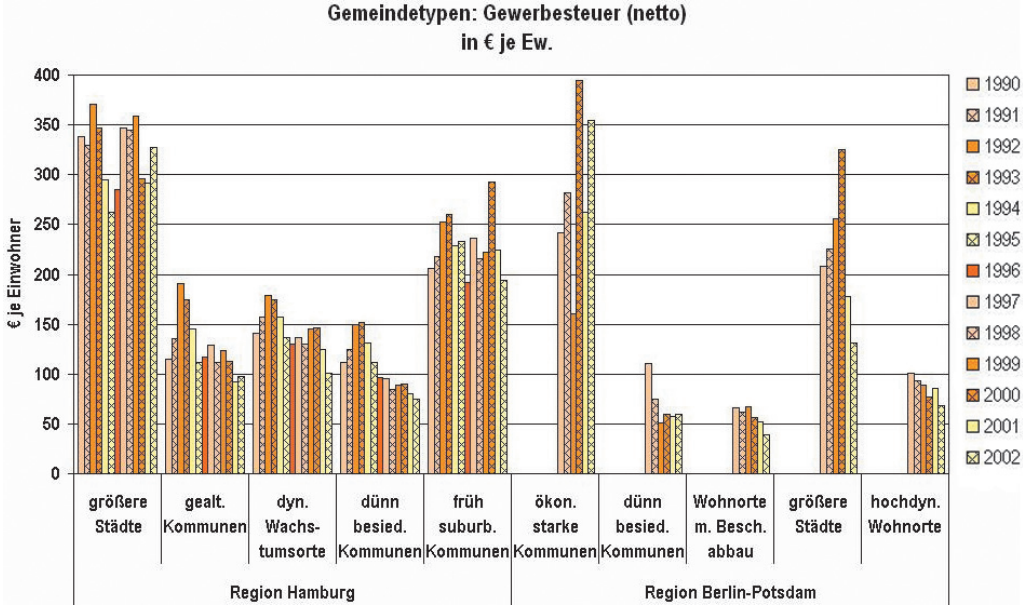
Hierunter werden wesentliche Einnahmen erfasst, die den Gemeinden im Rahmen ihres Rechts, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbstverantwortlich zu regeln, zufließen. Die beiden bedeutsamsten Einnahmearten sind die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, auf die sich diese Ausführungen beschränken. Eine weitere Einnahmeart mit hohem Autonomiegrad bei der Verwendung der Mittel sind die allgemeinen Finanzzuweisungen, die keiner Zweckbindung unterliegen. Auf ihre Analyse wird jedoch verzichtet, da sie aufgrund der Wirkungen der Finanzausgleichssysteme weitgehend ein Spiegelbild der Steuereinnahmen darstellen.

3.1 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer wird auf den Gewerbeertrag erhoben. Hierbei handelt es sich um den Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, der um bestimmte Beträge vermehrt und vermindert wird. Nicht der Gewerbesteuer unterliegen die freien Berufe. Damit hängt die Besteuerung eines Unternehmens weitgehend von dessen Rechtsform ab.

Bei der Gewerbesteuer (netto), d. h. nach Abzug der Umlage, ist ein extrem uneinheitlicher Verlauf der Einnahmehöhe zu verzeichnen (Abb. 3). Dennoch deuten sich Parallelentwicklungen zwischen den (westdeutschen) Gemeindetypen an: hohe Einnahmen zu Beginn der 1990er Jahre, ein Tiefpunkt im Jahr 1996 und nochmals relativ hohe Einnahmen um die Jahrtausendwende. Damit spiegeln die Gewerbesteuereinnahmen v. a. die konjunkturellen Verläufe wieder. Gerade diese starken Schwankungen der Gewerbesteuer erschweren es den Städten und Gemeinden, eine verlässliche Finanzplanung auf dieser unsicheren Einnahmegrundlage durchzuführen. Auch sind Parallelentwicklungen in Verbindung mit großen Schwankungen dahingehend problematisch, dass die Finanzausgleichssysteme solche kollektiven Einbrüche nicht kompensieren können, da konjunkturbedingt auch die Einnahmen v. a. der Ländern geringer ausfallen. Doch gerade in diesen rezessiven Jahren bedürften die Kommunen höherer Ausgleichsmittel zur Kompensation der Steuerausfälle und für antizyklische Investitionsmaßnahmen. Diese Zusammenhänge zeigen die dringende Reformbedürftigkeit der Gewerbesteuer, bei der durch das Scheitern der Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 mit Ausnahme der Senkung der Gewerbesteuerumlage keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen wurden (Döring, Feld 2005).

Abb. 3: Niveau der Gewerbesteuer (netto) in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



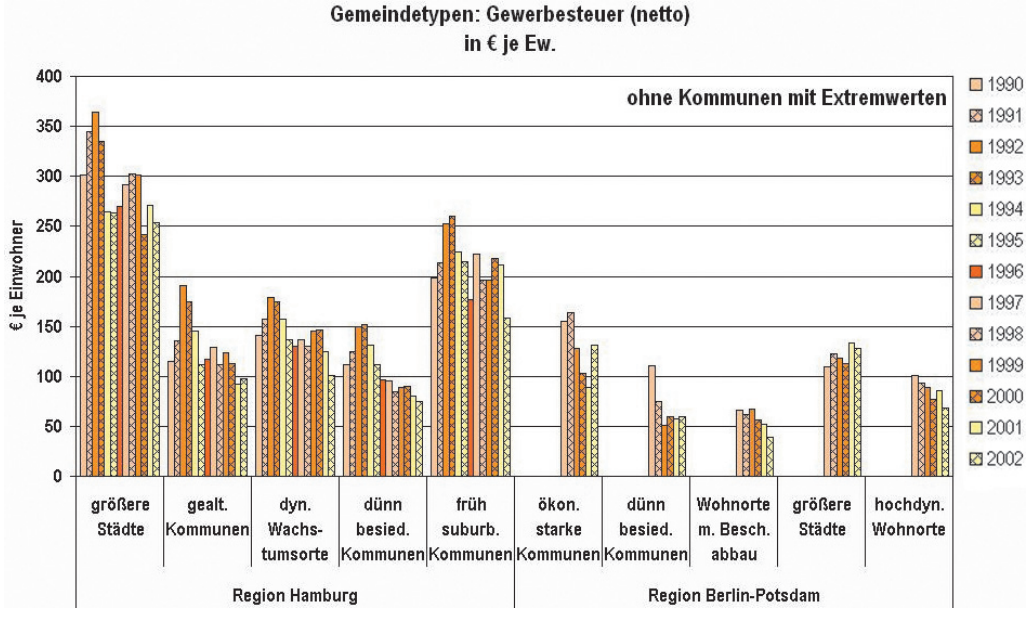
Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Für die Umlandregion Hamburg ist zu erkennen, dass die größeren Städte die höchsten Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen können, sodass ein direkter Einfluss der Stadtgröße und damit auch der wirtschaftlichen Ballung auf diese wirtschaftsbezogene Steuereinnahme festzustellen ist. Relativ hohe Einnahmen können ebenfalls noch die „früh suburbanisierten Kommunen" vereinnahmen. Diese Kommunen haben auch eine verhältnismäßig hohe Beschäftigtendichte, die positiv mit den Gewerbesteuereinnahmen korreliert. Dazu kommt die unmittelbare Nähe sowohl zu Autobahnen als auch zur Kernstadt Hamburg, die zur Stärkung dieser Standorte mit gewerblichen Arbeitsstätten und daraus resultierenden Gewerbesteuereinnahmen beiträgt. Auch weist dieser Cluster einen niedrigen Dienstleistungsanteil und damit hohen Anteil im produzierenden Gewerbe auf. Dieser Wirtschaftsbereich zahlt traditionell einen überproportionalen Anteil der Gewerbesteuer: „In der Regel sind die Produktionen des Verarbeitenden Gewerbes jedoch bezogen auf ihre Wertschöpfung insbesondere für die Gewerbesteuerkraft ergiebiger als andere ökonomische Aktivitäten." (Zimmermann, Hardt, Postlep 1987: 129) Die drei verbleibenden Cluster haben weitaus geringere Gewerbesteuereinnahmen, wobei das Cluster der „dünn besiedelten Kommunen" insgesamt am schlechtesten abschneidet.

In der Umlandregion Berlin-Potsdam überraschen in Abb. 3 zunächst die für das ostdeutsche Niveau hohen Einnahmen aus der Gewerbesteuer bei den Clustern „ökonomisch starke Kommunen" und „größere Städte". Hintergrund ist jedoch, dass beide Cluster von jeweils wenigen Städten extrem beeinflusst werden. So hatten die beiden Städte Ludwigsfelde in Cluster 1 und Hennigsdorf in Cluster 4 zusammengefasst im Jahr 2002

durchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen von 1.850 € je Einwohner und konnten in dem entsprechenden Jahr den größten Teil ihrer Gesamtausgaben allein über die Gewerbesteuereinnahmen decken. Daher wurden die Gebietskörperschaften mit extrem hohen Gewerbesteuereinnahmen statistisch systematisch identifiziert (Wixforth 2009: 237): In der Umlandregion Berlin-Potsdam stellt neben den schon genannten Kommunen Ludwigsfelde (Standort von ehemals DaimlerChrysler, heute Mercedes-Benz) und Hennigsdorf (Bombardier Transportation) auch noch das Amt Schönefeld (Flughafenstandort) einen extremen Ausreißer dar, im Hamburger Umland weisen Stade (Kraftwerksstandort) sowie Oststeinbek und das Amt Siek (traditionelle Gewerbestandorte vor den Toren Hamburgs mit guter Autobahnanbindung) extreme Merkmalsausprägungen bei den durchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen auf. Daran zeigt sich die Abhängigkeit vieler Gemeinden von wenigen ertragsstarken Großunternehmen.

Abb. 4: Niveau der Gewerbesteuer (netto) in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam (unter Ausschluss von Extremkommunen)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Die Bereinigung um Extremwerte (Abb. 4) zeigt weitaus größere Effekte bei den ostdeutschen Clustern. Dennoch bleibt dort das überproportionale Gewerbesteuerniveau in den „ökonomisch starken Kommunen“ sowie in den „größeren Städten“ auf niedrigerem Niveau erhalten. Die Gemeindetypisierung zeigt deutlich, dass die Gemeinden in diesen beiden Clustern eine wesentlich höhere Beschäftigtendichte aufweisen, sodass die Kommunen eine stärkere Ausrichtung als Arbeitsorte einnehmen, die die Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner erhöhen. Auch sind die „größeren Städte“ in der Region diejenigen, die sich als einzige gegen den brandenburgischen Trend entwickeln und

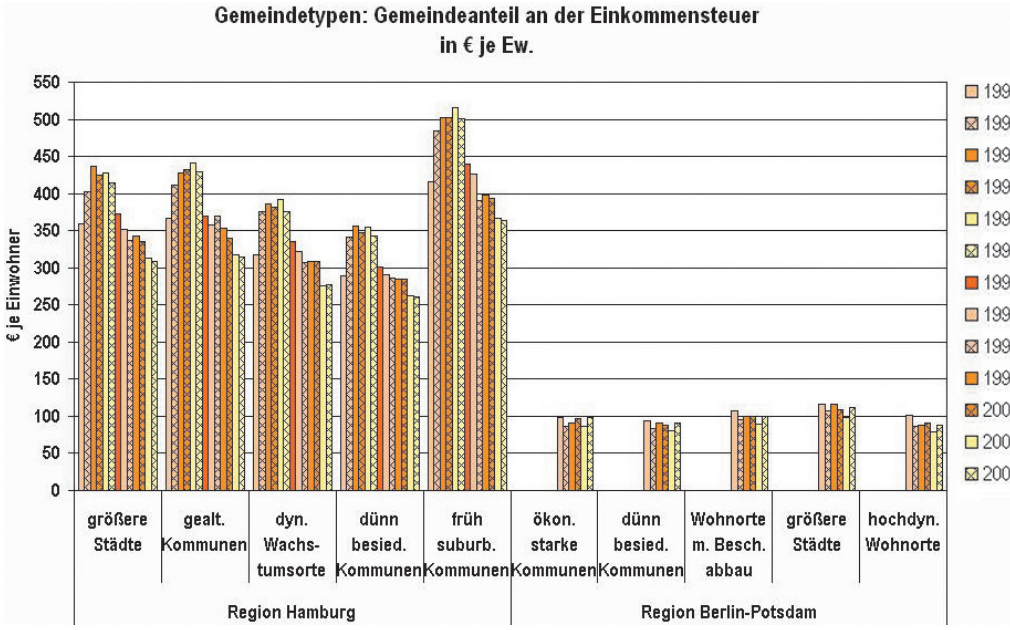
steigende Pro-Kopf-Einnahmen bei der Gewerbesteuer von 1997 bis 2002 verbuchen können. Ein Erklärungsgrund ist die ehemalige DDR-Wirtschaftspolitik, die die mittelstädtischen Zentren um Berlin nicht nur zu Verwaltungs-, sondern auch industriellen Zentren ausgebaut hat (Herfert 2005: 42). Trotz des wirtschaftsstrukturellen Umbruchs hat dort eine größere Zahl an Unternehmen – bedingt durch absolut höhere Ausgangszahlen der DDR-Ansiedlungspolitik – die Transformationsphase der 1990er Jahre überstanden, sodass im Cluster „größere Städte" eine relativ große Anzahl an marktfähigen Betrieben verblieben ist, die sich heutzutage mit einer gewissen Bandbreite an wirtschaftlicher Diversifizierung noch positiv auf stetige Gewerbesteuereinnahmen auswirkt. Im Gegensatz dazu sind nach 1990 im Berliner Umland auch monostrukturierte betriebliche Großstrukturen entstanden, die das kommunale Gewerbesteueraufkommen stark dominieren, wie der Fall Ludwigsfelde zeigt.

3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Gemeinden erhalten 15 % am Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (sowie 12 % des Zinsabschlags) ihres jeweiligen Landes nach Maßgabe einer sog. Schlüsselzahl. Bei der Berechnung dieser Schlüsselzahl werden die Einkommensteuerleistungen der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in den jeweiligen Gemeinden als Ausgangspunkt genommen, wobei diese nur bis zu gesetzlich festgelegten Sockelgrenzen berücksichtigt werden. Mithilfe dieser gekappten Steuerleistungen wird ermittelt, welcher Anteil jeder einzelnen Gemeinde an dem Teilsteueraufkommen des Landes zusteht. Die Steuerleistung der Bewohner wird aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ermittelt, die mit zeitlichem Verzug vorliegt und für mehrere Jahre Gültigkeit besitzt. Dies führt zu Zeitverzögerungen, sodass die frühestmögliche Anwendung der Steuerstatistik erst fünf Jahre nach dem Erhebungsjahr möglich ist.

Bei einer Betrachtung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (Abb. 5) ist auffällig, dass es zu erheblichen Steuereinnahmedisparitäten zwischen den Kommunen in Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen einerseits und Brandenburg andererseits kommt: Die Höhe der Einnahmen je Einwohner liegt in den ostdeutschen Kommunen fast einheitlich um 100 € je Einwohner, während die westdeutschen Kommunen dieses Niveau um durchschnittlich das 3-fache im Jahr 2002 übersteigen. Der Grund für diese starken Unterschiede liegt darin, dass die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer Wirtschaftsschwäche geringere Einnahmen pro Kopf erzielen und nur entsprechend geringere Beträge an ihre jeweiligen Kommunen weiterleiten. Der jeweiligen Landesebene steht hierfür der 15 %-ige Betrag gemäß den kassenmäßigen Einnahmen nach Zerlegung zur Verfügung. Diese liegen in den Westländern in etwa um das 3-fache Niveau über den Ostwerten.

Abb. 5: Niveau des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

In Westdeutschland ist die Veränderungsrate bei allen Gemeindetypen zumindest seit 1994 negativ. Dies ist zu einem wesentlichen Anteil auf die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 zurückzuführen, die mit der Anrechnung des Kindergeldes auf die Lohn- und Einkommensteuer Steuerverluste von etwa 8 % zur Folge hatte. Auch die schlechte konjunkturelle Lage und legislative Einflüsse haben mit dazu beigetragen, dass sich das Einkommensteuerniveau in Westdeutschland stark verändert hat. Nicht erklärt werden können damit aber die absoluten und relativen Unterschiede zwischen den Clustern im Hamburger Umland, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Die Gemeinden, die bereits vor mehreren Jahrzehnten von der Randwanderung erfasst wurden, haben derzeit hohe Einkommensteuereinnahmen. Exemplarisch zeigt sich dieser Sachverhalt insbesondere bei den „früh suburbanisierten Kommunen" (Pro-Kopf-Wert von 363 € im Jahr 2002, damit um 48 € über dem nächsthöheren Cluster): Da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen zusteht, kann dies damit begründet werden, dass dort überproportional viele Familien wohnen, die bereits vor mehreren Jahrzehnten ins Umland gezogen sind und bei denen heutzutage nach dem Auszug der Kinder wieder beide Elternteile arbeiten. Dies zeigt sich auch in einer über dem Regionsdurchschnitt liegenden Beschäftigungsquote der Wohnbevölkerung. Über einen hohen Anteil von Gemeindebürgern mit einem zu versteuernden Einkommen erzielen diese Gemeinden relativ hohe Schlüsselzahlen, die für die Verteilung der Einnahmen aus dieser Steuer von zentraler Bedeutung sind. Ferner wohnen in diesen Gemeinden

überproportional viele wohlhabende Bürger. Deren hohe Einkommen füllen die Margen bis zu der festgelegten Sockelgrenze vielfach aus, was sich wiederum positiv auf den Einkommensteueranteil der jeweiligen Gemeinden auswirkt. Da mit der Gemeindegröße durchschnittlich auch die erwirtschafteten und steuerlich relevanten Einkommen ansteigen, liegt die Vermutung nahe, dass auch die „größeren Städte" ähnlich hohe Einkommensteuereinnahmen haben müssten wie die „früh suburbanisierten Kommunen". Dass dies nicht der Fall ist, liegt dort v. a. an der höheren Zahl von Transfereinkommensbeziehern, die keine Steuern zahlen. Dies belegen Untersuchungen zu den Ausgaben für soziale Leistungen, die in den „größeren Städten" ein deutlich höheres Niveau erreichen als in den „früh suburbanisierten Kommunen" (Wixforth 2009: 268).

Bei den „dynamischen Wachstumsorten" sowie bei den „dünn besiedelten Kommunen" der Region Hamburg ist die Einkommensteuerhöhe mit einem Pro-Kopf-Aufkommen von jeweils unter 300 € im Jahr 2002 stark unterproportional. Dies hängt damit zusammen, dass dort durch das aktuelle Bevölkerungswachstum zwei Effekte wirksam werden, die das durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommensteuer verringern: Erstens ist in diesen Gemeinden ein überproportionaler Anteil an relativ jungen Erwerbstätigen ansässig, die in ihrem Lebenszyklus noch nicht die maximale Einkommensteuerleistung erreicht haben. Diese wird erst im Lebensalter von etwa 45 bis 55 Jahren erreicht (von Loeffelholz, Rappen 2002: 27). Zweitens weisen diese Cluster die größten Anteile an junger Bevölkerung im nichterwerbsfähigen Alter auf, die die Pro-Kopf-Werte entsprechend verringern.

Tab. 1: Veränderung der Bevölkerung und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den Gemeindetypen der Region Hamburg

	Bevölkerungsveränderung 1992 – 1995 in %	**Veränderung des Einkommensteuer-aufkommens 1997 – 2000 in %**
Cl. 1: größere Städte	2,90	-5,88
Cl. 2: gealterte Kommunen	0,16	-3,58
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	5,85	2,62
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	5,89	2,07
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	1,65	-6,08

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Nicht nur die Höhe der Einnahmen, sondern auch deren Entwicklung zeigt zwischen den Umlandtypen systematische Differenzen. Dazu wird der Veränderung der Einwohnerzahl die Veränderung des Einkommensteueraufkommens gegenübergestellt (Tab. 1). Aufgrund des relativ statischen einwohnerbezogenen Aufkommens des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Ostdeutschland (Abb. 5) wird die Analyse nur für die Umlandregion Hamburg dargestellt. Es werden die Werte der Bevölkerungsveränderung für die Jahre betrachtet, die für die Einkommensteuerstatistik relevant sind, d. h., den Veränderungsraten beim Einkommensteueraufkommen werden Bevölkerungsveränderungsraten

gegenübergestellt, die fünf Jahre weiter zurückliegen. Für das Hamburger Umland ist für die Entwicklung der Einkommensteuer in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu erkennen, dass die durchgängig positive Bevölkerungsveränderung in allen betrachteten Clustern zu unterschiedlich gerichteten Veränderungen des Einkommensteueraufkommens führt. Trotz Wachstums haben drei Cluster je Einwohner reale Einnahmeeinbußen hinzunehmen und auch die beiden Cluster, die bei steigender Bevölkerungszahl eine positive Einkommensteuerentwicklung verzeichnen, bleiben bei den Steuermehreinnahmen proportional hinter dem Zuwachs an Bewohnern zurück. Dies lässt sich damit erklären, dass sich die restlichen Landesteile der Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen in der Systematik der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer besser entwickelt haben als das betrachtete Umland. Dafür lassen sich v. a. zwei Gründe anführen (Henckel 1981):

- In den nicht betrachteten Landesteilen hat sich der Anteil der steuerpflichtigen Einwohner positiver entwickelt. Da jeder steuerpflichtige Arbeitnehmer zum Sockelaufkommen und somit zum Einkommensteueranteil einer Gemeinde beiträgt, hat ein stärkerer Anstieg der Steuerfallquoten in den überwiegend peripher-ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens höhere Schlüsselzahlen für die dortigen Kommunen zur Folge. Da die Schlüsselzahlen der Gemeinden eines Landes in der Summe den Wert 1 ergeben, haben höhere Schlüsselzahlen in den hamburgfernen Regionen zwangsläufig niedrigere Schlüsselzahlen im Umland zur Folge.
- Die Einkommen der Bewohner in den betrachteten Umlandgemeinden erreichen oder überschreiten zu einem großen Anteil schon die Sockelgrenze, da die Einkommen im suburbanen Umland von Hamburg höher liegen als in den restlichen Landesteilen. In den ländlich-peripheren Räumen der Länder Schleswig-Holsteins und Niedersachsens liegen die Einkommen aber vielfach noch unterhalb der Sockelgrenzen, sodass sich Einkommenssteigerungen dort in steigenden Schlüsselzahlen niederschlagen, die wiederum zu Schlüsselzahlabsenkungen im Umland führen.

Neben den Verschiebungen aufgrund der regional unterschiedlichen Entwicklung der Einkommensstrukturen sind auch demografische Faktoren für das überproportionale Absinken der Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verantwortlich. Da insbesondere die „früh suburbanisierten Kommunen" bezüglich ihrer Altersstruktur relativ homogen sind und derzeit einen starken Alterungsprozess durchlaufen, bei dem ein zunehmender Anteil der Bewohner in einer relativ kurzen Zeitspanne in das Rentenalter eintritt (Abschnitt 2), wird sich die zukünftig ausbleibende Steuerleistung dieser Einwohner auf die Gemeindeeinnahmen aus der Einkommensteuer auswirken. Das ist auch insofern von Bedeutung, da gerade für westdeutsche Umlandgemeinden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die quantitativ wichtigste Steuereinnahmequelle ist, die fast die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen darstellt (Wixforth 2009: 54).

Der Verlauf der Einkommensteuerleistung steigert sich im Lebenszyklus bis etwa zum 55. Lebensjahr, sinkt dann rapide ab und erreicht ab dem 65. Lebensjahr nur noch einen Bruchteil des Höchstwertes (von Loeffelholz, Rappen 2002: 27). Dieser Zusammenhang lässt sich auch für die hier betrachteten Gemeinden des suburbanen Raums von Hamburg empirisch nachweisen (Tab. 1): In den Gemeindetypen mit Alterungstendenzen (Cluster 2 und 5) sind die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

bereits überproportional abgesunken. Auch der Cluster der „größeren Städte“ hatte einen ähnlich hohen Rückgang der Einnahmen je Einwohner zu verzeichnen, bei dem jedoch zusätzlich sozioökonomische Besonderheiten der größeren Zentren wirksam werden (Henckel 1981). Trotz der mittelfristig zu erwartenden Rückgänge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aufgrund einer großen Zahl von Rentnern gewährt das System der Verteilung der Einkommensteuer den Städten und Gemeinden mit starken Alterungstendenzen jedoch durch den Zeitverzug eine gewisse Schonfrist. Somit wirkt ein „Neu-Rentner“ noch mindestens für die Dauer von fünf Jahren auf das Gemeindefinanzsystem wie ein Erwerbstätiger. Auch wird die negative Auswirkung des Eintritts ins Rentenalter auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer durch die Einführung der nachgelagerten Besteuerung ab dem Jahr 2005 zunehmend abgemildert.

4 Verschuldung und Investitionstätigkeit

Im Rahmen einer Ausgabenanalyse wird nachfolgend auf die kommunale Investitionstätigkeit eingegangen. Insbesondere die Ausgaben für Baumaßnahmen lassen differenzierte Ergebnisse erwarten, da sie im Gegensatz zu den Pflichtausgaben in besonderem Maße von der Finanzlage der Gemeinden abhängig sind. So hat i. d. R. eine reiche Gemeinde mehr Investitionsspielräume als eine arme. Auch ist zu vermuten, dass die identifizierten raumstrukturellen Entwicklungen langfristige Anpassungserfordernisse bei der kommunalen Infrastruktur zur Folge haben, die sich in den Bauausgaben widerspiegeln. Da nach den Gemeindehaushaltsordnungen der Länder Investitionen über Kredite finanziert werden dürfen, wird zuvor noch die Kreditaufnahme betrachtet. Beide Parameter unterliegen Schwankungen, da sowohl die Investitionsausgaben als auch die zu ihrer Finanzierung herangezogenen Kredite v. a. einmalig und damit diskontinuierlich auftreten. Für die Analyse werden daher auch Mittelwerte der Jahre 1997 bis 2002 herangezogen.

4.1 Kreditaufnahme

Es ist zu erkennen, dass die norddeutschen Gemeindetypen im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2002 neue Schulden in Höhe von 71 bis 85 € je Einwohner aufgenommen haben (Tab. 2). Im gleichen Zeitraum haben die Städte und Gemeinden aber auch alte Schulden in einer Größenordnung von 42 bis 78 € getilgt. Im Saldo ergibt sich damit ein durchschnittlicher jährlicher Schuldenzuwachs von 6 bis 43 € je Einwohner. In der Umlandregion Berlin-Potsdam sind insgesamt ähnliche Werte zu erkennen. Dort haben die Gemeindetypen im Durchschnitt der Jahre zwischen 64 und 109 € neue Schulden gemacht, und Tilgungszahlungen in Höhe von 40 bis 64 € geleistet. Im Resultat führt dies zu einer leicht höheren Nettoneuverschuldung der ostdeutschen Gemeinden gegenüber den westdeutschen.

Tab. 2: Schuldenaufnahme, Tilgung und Nettokreditaufnahme in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Jahresmittel 1997 – 2002 in € je Ew.		
	Schulden-aufnahme	Tilgung	Nettokredit-aufnahme
Region Hamburg			
Cl. 1: größere Städte	83	78	6
Cl. 2: gealterte Kommunen	85	42	43
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	82	60	22
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	77	62	15
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	71	49	22
Region Berlin-Potsdam			
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	82	64	18
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	87	55	32
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	64	40	23
Cl. 4: größere Städte	72	56	16
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	109	50	60

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Unter den ansonsten wenig unterscheidbaren ostdeutschen Gemeindetypen ist einzig der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ auffällig: In den entsprechenden Gemeinden übertreffen die Werte der Schuldenaufnahme diejenigen der anderen Cluster deutlich. Da die Kreditaufnahme an die Investitionsfinanzierung gekoppelt ist, sind in diesem Cluster Sachinvestitionen in Infrastrukturen aufgrund des sehr dynamischen Bevölkerungswachstums naheliegend. Bei den westdeutschen Gemeindegruppen sind bei der Nettokreditaufnahme und ihren Ausgangsparametern keine so eindeutigen Befunde festzustellen. Allerdings zeigt ein zusätzlicher Blick auf die Gesamtverschuldung der Cluster im Hamburger Umland (die absoluten Schuldenstände der brandenburgischen Gemeinden konnten aufgrund von Gebietsstandsänderungen nicht ermittelt werden), dass auch dort die Gebietskörperschaften mit einer starken Bevölkerungsdynamik problematische Strukturen und Entwicklungen aufweisen. Zwar haben die „größeren Städte“ in der Umlandregion Hamburg mit 654 € je Einwohner (2002) den absolut höchsten Schuldenstand aller Cluster, jedoch hat die absolute Schuldenhöhe allein keinen großen Erklärungsgehalt. Eine reiche Kommune kann sich eine höhere Verschuldung leisten, indem sie über ihre höheren eigenständigen Einnahmen eher in der Lage ist, höhere Beträge zu tilgen. Daher wird in der Tab. 3 auch noch die Schuldentilgungsfähigkeit ausgewiesen, definiert als die Fähigkeit, die durch die Kreditaufnahmen entstandenen Verbindlichkeiten aus eigenerwirtschafteten Mittelzuflüssen (Gemeindesteuern) zurückzuzahlen. Niedrige Werte weisen auf eine günstige Schuldensituation hin. Es lässt sich feststellen, dass die

„früh suburbanisierten Kommunen“ die bei weitem beste Schuldentilgungsfähigkeit aufweisen, d. h. einer relativ geringen Gesamtverschuldung stehen hohe Eigeneinnahmen gegenüber. Durch ihre hohe Steuereinnahmekraft hat auch der Cluster der „größeren Städte“ noch eine relativ gute Schuldentilgungsfähigkeit. Der ungünstigste Wert ist für die „dynamischen Wachstumsorte“ festzustellen, bei denen als einziger Cluster ein Wert von über 1 festzustellen ist. Hierbei liegt aufgrund seiner Charakterisierung (Bevölkerungszuwächse) ein Zusammenhang mit dem Cluster „hochdynamische Wohnorte“ der Region Berlin-Potsdam nahe.

Tab. 3: Gesamtverschuldung und Schuldentilgungsfähigkeit in den Gemeindetypen der Region Hamburg

	Gesamtverschuldung in € je Ew.		Gesamtsteuereinnahmen in € je Ew.		Schuldentilgungsfähigkeit	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Cl. 1: größere Städte	652	654	807	782	0,81	0,84
Cl. 2: gealterte Kommunen	345	502	585	535	0,59	0,94
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	483	525	541	493	0,89	1,06
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	432	409	474	450	0,91	0,91
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	301	358	735	689	0,41	0,52

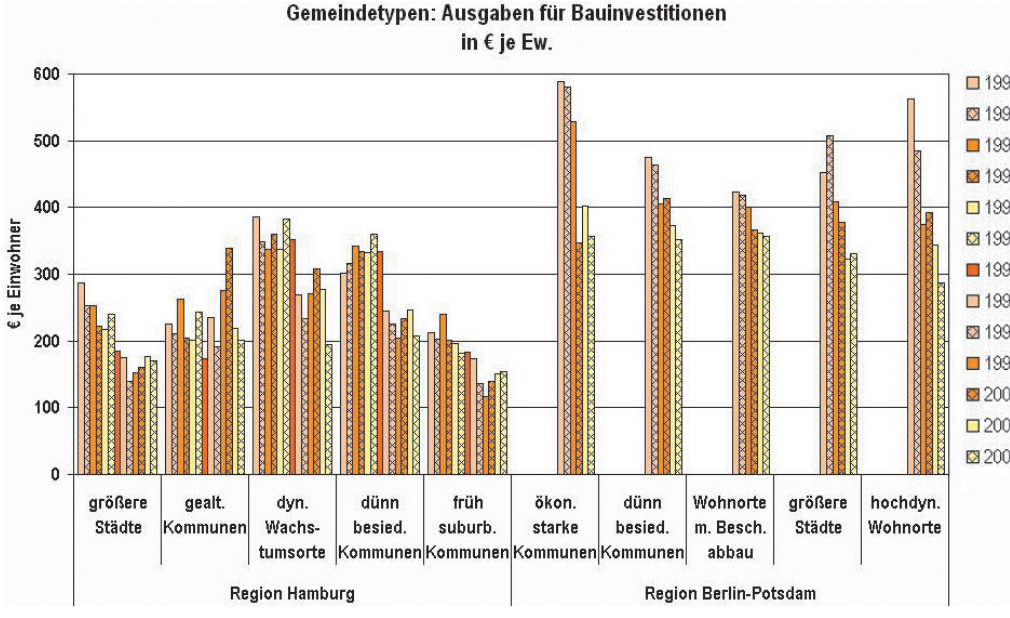
Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Die Bevölkerungszunahme erfordert somit zunehmende Investitionen in Infrastrukturen, die aufgrund des Umfangs auch über Kredite finanziert werden. Da es sich hierbei um langlebige Güter handelt, von denen auch künftige Generationen noch profitieren, sollten auch die Kosten nicht ausschließlich von der derzeit arbeitenden Generation getragen werden. Aber gerade die Cluster mit derzeit hohen Wachstumsimpulsen in beiden Umlandbereichen verlassen sich dabei auf künftige Einnahmeverbesserungen durch den Zuzug neuer Bewohner, um damit auch ihre Schulden zurückzuzahlen. Aufgrund der aufgezeigten Unwägbarkeit der Einnahmeeffekte von neuen Bewohnern auf den kommunalen Einkommensteueranteil kann es insbesondere in diesen Clustern zu einer dauerhaften Verschiebung in Richtung kreditfinanzierter Güter kommen. Für den ostdeutschen Cluster kommt dabei noch die generelle Steuerschwäche hinzu. Unter diesen Bedingungen besteht die Gefahr, dass sich die Städte und Gemeinden auf eine Schuldenfalle zubewegen, sofern die originären Einnahmeverbesserungen zu optimistisch kalkuliert wurden, um den Tilgungsvereinbarungen entsprechend nachzukommen. Dies hätte wiederum einen ansteigenden Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben zur Folge, die den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen einengen können.

4.2 Ausgaben für Bauinvestitionen

Bislang wurde lediglich angenommen, dass eine höhere Kreditaufnahme insbesondere in den dynamisch wachsenden Gemeindetypen auch in einer höheren Bautätigkeit der entsprechenden Gebietskörperschaften resultiert. Abb. 6 bestätigt dies. Für die beiden Cluster „dynamische Wachstumsorte“ und „dünn besiedelte Kommunen“ der Umlandregion Hamburg lässt sich insgesamt ein deutlich höheres Investitionsniveau feststellen, als dies bei den anderen norddeutschen Clustern der Fall ist. Da es sich bei diesen Gemeindetypen um diejenigen mit der höchsten Bevölkerungsdynamik handelt, gibt der Indikator deutliche Hinweise, dass das Wachstum zu kommunalen Infrastrukturfolgekosten führt. Ein ähnlicher Sachverhalt zeigt sich in der ostdeutschen Region. Dort ist die Investitionstätigkeit in den ersten beiden Analysejahren wesentlich ausgeprägter als in den Folgejahren. Dies hängt v. a. mit den bis 1998 geltenden Sonderkonditionen beim Bauen in den östlichen Ländern und den niedrigen Kreditzinsen zusammen. Gerade in diesen Jahren weist der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ sehr hohe Ausgaben bei den Bauinvestitionen aus und gibt damit nochmals deutliche Hinweise auf investive Folgekosten des Bevölkerungswachstums. Aber auch die Zielgruppe der Unternehmen kann kostspielige Investitionen verursachen, wie der Cluster der „ökonomisch starken Kommunen“ zeigt. Insgesamt lässt sich bestätigen, dass Gemeindetypen mit einer starken Bevölkerungsdynamik höhere Investitionserfordernisse aufweisen als die restlichen untersuchten Gemeindetypen. Die Berücksichtigung des Aufgaben- und somit Ausgabenwachstums durch den Zuzug neuer Bewohner oder Unternehmen kann die erhofften Einnahmezuwächse empfindlich schmälern.

Abb. 6: Niveau der Bauinvestitionen in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Abschließend sei noch auf die Reduzierung der investiven Ausgaben bei einem hohen Ausgangsniveau im Zeitverlauf hingewiesen: Ein solches Verhalten des Einschränkens der Investitionstätigkeit mag für die Konsolidierung der Haushalte sinnvoll sein, für die wirtschaftliche Entwicklung ist diese Entwicklung jedoch dramatisch, da weiterhin noch über 60 % aller öffentlichen Investitionen von der kommunalen Ebene bestritten werden. Somit werden durch Kürzungen in diesem Bereich die Möglichkeiten für eine wirtschaftlich aufholende Entwicklung in den östlichen Ländern eingeschränkt und ein Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit wirkt sich auch nachteilig auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt aus.

5 Ausgaben für junge Familien mit Kindern

Die Charakterisierung der Gemeindetypen (Abschnitt 2) deutet bereits an, dass die Bevölkerungsdynamik der wachsenden Gemeindetypen zum Großteil von Familien mit Kindern getragen wird, trotz aktueller Befunde der Forschung zur zunehmenden Ausdifferenzierung der wandernden Haushalte. Dies bestätigen auch differenzierte empirische Ergebnisse (Tab. 4), die zeigen, dass in den Gemeindetypen mit hohen Bevölkerungszuwächsen auch der Anteil der Kinder und Jugendlichen signifikant höher ist. In Kombination mit der Tatsache, dass insbesondere von Kindern und Jugendlichen ein großer Teil der öffentlichen Leistungen in Anspruch genommen wird, von denen die Kommunen durch die Finanzierungsverantwortung im föderalen Staat einen hohen Anteil tragen (Renn 2005: 195 ff.), erscheint eine differenzierte Analyse dieses Aufgabenfeldes sinnvoll.

Tab. 4: Struktur und Entwicklung demografischer Eckwerte in den Gemeindetypen

	Bevölkerungsentwicklung von 1997 – 2002 in %	Anteil der Bevölkerung bis 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002
Region Hamburg		
Cl. 1: größere Städte	2,3	15,7
Cl. 2: gealterte Kommunen	2,5	14,7
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	11,0	18,0
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	6,4	18,0
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	3,2	14,9
Region Berlin-Potsdam		
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	19,6	13,8
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	6,0	12,3
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	20,6	12,5
Cl. 4: größere Städte	3,9	12,1
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	36,8	16,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Mit dem bestehenden Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder sind die Kommunen verpflichtet, ein entsprechendes Angebot bereitzustellen. Durch die politische Vereinbarung zum erweiterten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Unter-3-Jährige werden die Städte und Gemeinden künftig eher noch zusätzliche Ausgaben in diesem Bereich tätigen. So liegen die Aufgaben der Investition und des Unterhalts von Kindertageseinrichtungen v. a. in der Verantwortung der Kommunen. Diese haben zwar die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an freie Träger, jedoch bleiben sie in der finanziellen Verantwortung, indem sie dann an die freien Träger Zuschüsse zahlen. Im schulischen Bereich tragen die Kommunen die Sach- und Investitionskosten (z. B. in Schulgebäude) sowie die Ausgaben für nicht lehrendes Personal (z. B. Hausmeister), die Länder hingegen finanzieren die Kosten für das lehrende Personal. Weitere, von den Kommunen zu finanzierende Aufgabenbereiche, die v. a. Kindern und Jugendlichen zugute kommen, sind die Schülerbeförderung und die Jugendhilfe. Die Finanzierung der Hochschulen obliegt hingegen den Ländern, sodass die kommunalen Ausgabenbedarfe für die Gemeindebewohner etwa ab dem 20. Lebensjahr rapide abnehmen.

Inwieweit sich die in den wachsenden Gemeindeklassen identifizierten höheren Ausgabenbedarfe nach ökonomischen Arten (Bauinvestitionen) inhaltlich v. a. auf Aufgaben für Kinder und Jugendliche konzentrieren, wird mit dem differenziert vorliegenden Datenmaterial der kommunalen Jahresrechnung näher untersucht. Dazu wurden der gesamte Einzelplan 2 (Schulen) der kommunalen Haushaltssystematik, die Jugendhilfe (Abschnitte 45 und 46) sowie deren Verwaltung und Einrichtungen (Unterabschnitt 407) betrachtet.

Die Ausgaben für junge Familien mit Kindern stellen den quantitativ bedeutsamsten der betrachteten Aufgabenbereiche dar, der zwischen 22 und 29 % der Gesamtausgaben auf sich vereint (Tab. 5). Dabei lassen sich zwischen den westlichen und östlichen Umlandkommunen erhebliche Differenzen bei den Gesamtausgaben pro Kopf feststellen. Einer der Hauptgründe ist die unterschiedliche Versorgung bei der vorschulischen Betreuung, die in den östlichen Ländern immer noch weit über dem Westniveau liegt. So liegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2001/02 in den Umlandkommunen um Hamburg in einer Spanne von 460 bis 521 €, in der Suburbia von Berlin und Potsdam bei 545 bis 624 €. Die Ausgabenunterschiede gleichen sich zunehmend an, da die Pro-Kopf-Entwicklung in Ostdeutschland stark rückläufig ist (einzig der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ hatte bei der absoluten Entwicklungsrate ein positives Vorzeichen), während das norddeutsche Umland die Ausgaben durchweg gesteigert hat. Bei den ostdeutschen Kommunen bestehen somit Bestrebungen, das sehr hohe und damit auch kostenintensive Niveau des Aufgabenspektrums für junge Familien bundesweit nach unten anzupassen, während in Westdeutschland Angebotsverbesserungen und damit auch Ausgabensteigerungen von einem weitaus niedrigeren Niveau ausgehend festzustellen sind.

Tab. 5: Niveau und Entwicklung der Ausgaben für junge Familien in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Ausgaben für junge Familien in € je Ew.			Anteil an Gesamtausgaben 2001/02 in %
	1997/98	2001/02	Entw. in %	
Region Hamburg				
Cl. 1: größere Städte	473	521	10,3	23,6
Cl. 2: gealterte Kommunen	359	460	28,0	22,4
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	426	492	15,5	24,4
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	381	501	31,5	24,8
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	421	462	9,6	22,7
Region Berlin-Potsdam				
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	718	586	-18,4	23,5
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	672	545	-18,9	23,0
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	700	583	-16,7	27,4
Cl. 4: größere Städte	660	557	-15,6	23,8
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	732	624	-14,8	29,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Eine nach den Gemeindetypen differenzierte Betrachtung zeigt für die „gealterten“ und für die „früh suburbanisierten Kommunen“ im Hamburger Umland mindestens um 30 € niedrigere Pro-Kopf-Werte als in den anderen Hamburger Clustern. Dies deutet darauf hin, dass in den Gemeindetypen mit Alterungstendenzen dieser Aufgabenbereich eine weniger dominante Stellung innerhalb des kommunalen Aufgabenkanons einnimmt, da diese Leistungen von nur relativ wenigen Bewohnern nachgefragt werden. Deren Bevölkerung ist aus den entsprechenden Lebensaltersabschnitten „herausgewachsen“. Jedoch zeigen insbesondere die „gealterten Kommunen“ erhebliche Steigerungen bei den Ausgaben für junge Familien. Nachfragen haben ergeben, dass diese Steigerungsrate mit umfangreichen Investitionen in die schulische Infrastruktur in zwei Gemeinden zusammenhängt. Durch den geringen Besatz des Clusters wirken sich solche einzelgemeindlichen Entscheidungen stark aus.

Die vorliegenden Zahlen in Tab. 5 bestätigen Befunde aus der Literatur zu den Kosten von Wohnfolgeeinrichtungen, die im suburbanen Umland mit dem Zuzug von jungen Paaren in der Familiengründungsphase besonders deutlich zutage treten, indem durch die Einbeziehung der Kosten für Kindergärten und Schulen eine Rentabilität der Ausweisung des Baugebietes ins Negative verkehrt werden kann (Reidenbach et al. 2007: 147). Sieht man von dem Sonderfall „gealterte Kommunen“ in der Umlandregion Hamburg ab, haben die „dynamischen Wachstumsorte“ und die „dünn besiedelten Kommunen“ als Cluster mit den höchsten Bevölkerungszuwächsen auch die höchsten Pro-Kopf-Werte

und Ausgabensteigerungen in diesem Aufgabenbereich. Im Berliner Umland haben die „hochdynamischen Wohnorte“ als einziger Cluster überhaupt steigende absolute Ausgaben für diesen Aufgabenbereich, der jedoch durch die hohe Bevölkerungsdynamik in der einwohnerbezogenen Betrachtung ebenfalls negativ ausfällt. Dies ist auf die Ausweitung des Angebots für Kinderbetreuungseinrichtungen zurückzuführen. Bei diesen wachsenden Clustern ist in Tab. 6 auch die Gemeinsamkeit festzustellen, dass der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben in diesem Bereich einen höheren Anteil annimmt als in den meisten anderen Clustern. Dies lässt den Rückschluss zu, dass in diesen Gemeinden hohe Sachinvestitionsausgaben für den Schul- und Kindergartenbau nötig sind, um der gesteigerten Nachfrage aufgrund des Zuzugs gerecht zu werden. Allerdings werden viele dieser in den letzten Jahren aufgebauten Infrastrukturen in kurzer Zeit eine Überkapazität darstellen, sofern die Bevölkerungsdynamik nicht unvermindert anhält.

Starke Unterschiede zeigen sich in Tab. 6 noch bei dem Anteil der Personalausgaben im Aufgabenbereich der jungen Familien. Dieser liegt in Brandenburg um etwa 50 % über dem Westniveau, was auf die höhere Betreuungsdauer der Kinder in den vorschulischen und schulischen Einrichtungen zurückzuführen ist. So werden in Westdeutschland bei der Kinderbetreuung überwiegend Halbtagesplätze am Vormittag genutzt, während in Ostdeutschland die Ganztagsbetreuung dominiert (Spieß, Büchel, Frick 2002), die entsprechend kostenintensiver ist.

Tab. 6: Anteil und Entwicklung verschiedener Ausgabearten für junge Familien in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Personalkosten an den Ausgaben für junge Familien		**Sachinvestitionskosten an den Ausgaben für junge Familien**	
	Anteil 2001/02 in %	Entwicklung 1997/98 – 2001/02 in %-Punkten	Anteil 2001/02 in %	Entwicklung 1997/98 – 2001/02 in %-Punkten
Region Hamburg				
Cl. 1: größere Städte	19,5	-2,1	16,1	-0,4
Cl. 2: gealterte Kommunen	19,3	-1,1	18,6	1,8
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	16,1	-1,4	18,9	0,9
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	14,0	-3,6	21,7	6,6
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	18,3	-1,4	12,9	-4,0
Region Berlin-Potsdam				
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	31,9	1,7	16,3	-4,4
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	33,3	-0,2	13,8	-3,4
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	32,2	0,7	20,1	-4,3
Cl. 4: größere Städte	27,8	-3,2	15,1	-4,8
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	30,2	1,2	23,4	-2,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Bei insgesamt rückläufigen Ausgaben für junge Familien in Brandenburg zeigt der Personalkostenanteil in den Gemeindetypen überwiegend keinen Rückgang, eine Ausnahme bilden allerdings die „größeren Städte". Dies weist darauf hin, dass das Niveau der Ganztagsbetreuung für die Kommunen in Ostdeutschland selbst vor dem Hintergrund der prekären Finanzlage der dortigen Städte und Gemeinden derzeit weitgehend (noch) nicht in Frage gestellt wird.

6 Zusammenfassung

Als übergreifender Befund ist festzuhalten, dass die lokal unterschiedlichen Ausprägungen der sozioökonomischen und raumstrukturellen Strukturen und Dynamiken trotz Filtereffekten im Gemeindefinanzsystem auch bei den kommunalfiskalischen Einnahmen und Ausgaben zu identifizieren sind. Überlagert werden diese generellen Befunde von den erheblichen Unterschieden der kommunalen Finanzausstattung in West- und Ostdeutschland.

Die Ausführungen zur Gewerbesteuer zeigen, dass das relativ hohe Gewerbesteueraufkommen im brandenburgischen Umland von wenigen Großbetrieben in wenigen Kommunen bestimmt wird, während sich im Hamburger Umland regionale Beschäftigtenzentren im ersten suburbanen Ring festigen konnten, für die die wirtschaftsbezogene Steuer eine zunehmend größere Rolle spielt. Dennoch ist die Gewerbesteuer für die Kommunen eine extrem konjunkturanfällige Einnahmeart, die keine Grundlage für verlässliche kommunale Finanzplanungen darstellt.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer hat der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den betrachteten Umlandbereichen ein größeres Gewicht und ist relativ stetig. Während in den suburbanen Clustern der Region Berlin-Potsdam durch die Landeszugehörigkeit und spezifisch ostdeutsche strukturelle Benachteiligungen (z. B. hohe Arbeitslosigkeit) die Unterschiede zwischen den Gemeinden marginal sind, weisen die Cluster in der Region Hamburg bei der Pro-Kopf-Höhe der Einkommensteuer deutliche Unterschiede auf. Dabei sind insbesondere die Haushalte der frühzeitig von der Suburbanisierung erfassten Gemeinden mit ihrer gut situierten Bevölkerung und deren hohem Erwerbspotenzial derzeit begünstigt. Jedoch ist diese positive fiskalische Situation zeitlich begrenzt, da insbesondere diese Gemeinden deutliche Hinweise darauf geben, dass auch zukünftig durch die Bevölkerungsalterung für die Kommunen einnahmeseitig Einbußen bei der Einkommensteuer zu erwarten sind, die besonders dann stark ausfallen können, wenn die Gemeinden überproportional von der Entwicklung dieser demografischen Komponente betroffen sind.

Zusätzlich wurden noch die Bauinvestitionen in Kombination mit der Kreditaufnahme untersucht. Für beide Umlandregionen ist festzustellen, dass insbesondere die wachsenden Gemeindecluster hohe Investitions- und Kreditbelastungen aufweisen, die ursächlich mit zusätzlichen bevölkerungsinduzierten Infrastrukturbedarfen zusammenhängen. Diese liegen v. a. im Aufgabenbereich für Kinder und Jugendliche. Der Bildungsbereich stellt einen der kostspieligsten Aufgabenbereiche der Kommunen dar, sodass die Einwohnerkonkurrenz um Familien fiskalisch wenig nachvollziehbar ist. In langfristige Entwicklungsstrategien fließen andere Überlegungen ein: Die Kommunen treten infrastrukturell in

Vorleistung, um als Zuzugsorte attraktiv zu bleiben. Damit ist die Hoffnung verbunden, die Investitionen insbesondere über höhere künftige Einkommensteuereinnahmen nach dem Entwicklungspfad frühzeitig suburbanisierter Gemeinden künftig amortisieren zu können. Ob sich diese Entwicklungen mit den begünstigenden Rahmenbedingungen aus stabilen Arbeitsverhältnissen und geringer beruflicher Mobilität wiederholen lassen, bleibt jedoch fraglich.

Die Ergebnisse verweisen auf den weiteren Forschungsbedarf für sowohl räumlich als auch inhaltlich möglichst differenzierte Untersuchungen, um auch künftig die kommunalfiskalischen Auswirkungen der kleinräumigen Fragmentierung des Raums für fundierte Handlungsanforderungen an Politik und Planung abschätzen zu können. Doch die amtlichen Datengrundlagen für diese kleinräumigen Untersuchungen zu den Kommunalfinanzen werden zunehmend heterogener. Nach Ansicht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (2008: 13 ff.) besteht die berechtigte Sorge, dass mit der Einführung kaufmännischer Buchhaltungsregeln (Doppik) für die Etats der Kommunen vieler Länder über Jahre keine vergleichbaren Datengrundlagen selbst innerhalb einzelner Länder mehr zur Verfügung stehen werden. Diese Befürchtung wird auch von der Deutschen Bundesbank (2007: 46) geteilt. Es besteht Handlungsbedarf, dass alle Gebietskörperschaften unabhängig von ihrem Buchungsstil ihren statistischen Berichtspflichten in vollem Umfang und hinreichender Qualität nachkommen müssen, wenn weiterhin vergleichende Analysen möglich sein sollen.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (BA) (Hrsg.) (div. Jg.): Arbeitslose nach Gemeinden; Sonderauswertung von Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Gemeinden und Wirtschaftsabschnitten. http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html (27.08.2004).

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2007): Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000. In: Bundesbank-Monatsbericht Juli 2007, S. 29–49.

Döring, T.; Feld, L. P. (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6 (2), S. 207–232.

Häußermann, H.; Läpple, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.

Henckel, D. (1981): Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. In: Raumforschung und Raumordnung 5-6, S. 241–247.

Herfert, G. (2005): Berlin. In: Burdack, J.; Herfert, G.; Rudolph, R. (Hrsg.): Europäische metropolitane Peripherien. Leipzig. S. 26–50.

Reidenbach, M.; Henckel, D.; Meyer, U.; Preuß, T.; Riedel, D. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalysen von Wohn- und Gewerbegebieten. Berlin.

Renn, S. (2005): Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover. S. 174–205.

Spieß, C. K.; Büchel, F.; Frick; J. R. (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31, S. 518–524.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (StatLÄ) (Hrsg.) (div. Jg.): Sonderauswertung von verschiedenen Strukturdaten auf Gemeindeebene; Sonderauswertung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken; Sonderauswertung von Daten zum kommunalen Schuldenstand und zu den kommunalen Hebesätzen.

von Loeffelholz, H. D.; Rappen, H. (2002): Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. Essen.

Wixforth, J. (2009): Kommunalfinanzen in Suburbia. Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin. Wiesbaden.

Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Hrsg.) (2008): Schlussbericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister an die Finanzministerkonferenz zur Auswertung der Fragestellung „Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“ – Zweiter Projektabschnitt. Berlin.

Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.

Frank Osterhage

Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung

Gliederung

1 Einführung
2 Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung: Sieben Thesen
2.1 Die Kosten: Was macht Siedlungsentwicklung teuer?
2.2 Die Nutzen: Was bringt Siedlungsentwicklung ein?
3 Entwicklung und Etablierung von Berechnungsmodellen
3.1 Stand von Wissenschaft und Praxis in Deutschland
3.2 Unterschiede der Berechnungsmodelle
3.3 Akzeptanz der Berechnungsmodelle
4 Fazit
Literatur

1 Einführung

Die Diskussion um die fiskalischen Effekte kommunaler Flächenpolitik hat auch in Deutschland im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen. Hierzu haben der vielerorts spürbare demografische Wandel und die weiterhin angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte beigetragen. Immer weniger Einwohner müssen immer mehr Infrastruktur finanzieren. Es stellt sich die Frage, ob wir uns eine Fortsetzung der gegenwärtigen Trends der Siedlungsentwicklung leisten können.

Hintergrund dieses Beitrags sind verschiedene Arbeiten des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) im Themenfeld „Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung", insbesondere das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement". Hauptziel dieses Projektes ist die Entwicklung und beispielhafte Anwendung eines praxistauglichen Instrumentariums zur Erfassung der fiskalischen Effekte kommunaler Wohnbauflächenentwicklung. Durch ein anwenderorientiertes Berechnungstool sollen die kurz-, mittel- und langfristig zu erwartenden Auswirkungen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ermittelt werden. Über die Berechnung und Aufbereitung der fiskalischen Effekte sollen die Entscheidungsgrundlagen der Kommunen im Rahmen der strategischen Flächennutzungsplanung um eine ökonomische Komponente erweitert und damit die Abwägung im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements unterstützt werden.

Der Beitrag gliedert sich in zwei große Abschnitte. Im ersten Teil wird versucht, in Thesenform die Wirkungszusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung (hier: Ausweisung von neuen Wohngebieten) und Gemeindefinanzen zu diskutieren. Auf der einen Seite soll herausgearbeitet werden, was Siedlungsentwicklung aus Sicht einer Kommune teuer

macht. Auf der anderen Seite wird die Frage aufgeworfen, was Siedlungsentwicklung für den kommunalen Haushalt einbringt. Im zweiten Teil stehen Berechnungsmodelle zur Ermittlung der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung im Mittelpunkt. Es soll ein Überblick zum Stand der Arbeiten in Deutschland gegeben werden, um darauf aufbauend Überlegungen zur Etablierung solcher Instrumente anzustellen.

2 Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung: Sieben Thesen

Zur Ableitung von Aussagen zu den fiskalischen Effekten von Neubaugebieten werden in diesem Beitrag im Wesentlichen zwei empirische Grundlagen genutzt: Zum einen handelt es sich um eine im Jahr 2006 bearbeitete Studie für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV), bei der im Sinne von Fallstudien zehn unterschiedliche Wohngebiete aus sechs nordrhein-westfälischen Städten beleuchtet wurden.[1] Zum anderen wird auf eine breit angelegte Sammlung von Daten aus aktuellen Bebauungsplänen von Kommunen aus dem gesamten Bundesgebiet zurückgegriffen. Diese Datenbank dient im Projekt LEAN[2] zur Ableitung von Kennzahlen zu typischen Bauweisen, Flächenanteilen und den Kosten bei Wohngebietsentwicklungen. Mittlerweile konnten hier mehr als 600 Projekte erfasst werden.

2.1 Die Kosten: Was macht Siedlungsentwicklung teuer?

Die Faktoren Dichte und Standort eines Vorhabens sind als wesentliche Einflussfaktoren für die Kosten kommunaler Siedlungsentwicklung zu nennen. Zudem spielt die Projektgröße eine gewisse Rolle. Über die Herstellungskosten hinaus sind für eine Kommune die laufenden Kosten von großer Bedeutung.

These 1:

Die Bebauungsdichte in einem Neubaugebiet bestimmt über den Flächenbedarf die spezifischen Herstellungskosten für die innere Erschließung.

Die Auswertung der Untersuchungsergebnisse zeigt einen deutlichen statistischen Zusammenhang zwischen der Bebauungsdichte (hier: Wohneinheiten pro Nettowohnbauland) und dem Umfang der für die innere Erschließung vorgehaltenen Flächen. Dieser Befund lässt sich bei stärker verdichteten Neubaugebieten zum Teil auf die Stapelung von Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau zurückführen. Allerdings verspricht bereits eine moderate Verdichtung erhebliche Effizienzgewinne. Hiermit sind durchaus marktgängige Angebote im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser angesprochen (0,4 bis 0,6 GFZ) (vgl. Abbildung 1).

[1] Eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse dieser Studie bietet der Bericht von Dittrich-Wesbuer et al. 2008, der unter www.ils-shop.nrw.de als entgeltfreies E-Book zur Verfügung steht.

Die Bebauungsdichte erweist sich auch bei den pro Wohneinheit ermittelten Kosten für die Herstellung der inneren Erschließung als erklärungskräftige Größe. Allerdings schwächt sich der zuvor aufgezeigte Zusammenhang ein wenig ab, da bei den Herstellungskosten verschiedene für den Einzelfall relevante Rahmenbedingungen hervortreten (vgl. Abbildung 2). Hierzu gehören folgende Faktoren:

- standortabhängige Gegebenheiten wie Topographie, Klima-, Boden- und Wasserverhältnisse;
- lokale Unterschiede bei den Erschließungsstandards hinsichtlich der Materialwahl, der Baunormen (zum Beispiel Frostsicherheit) und Ausführungen (zum Beispiel Trenn- oder Mischungsprinzip);
- regionale Unterschiede bei den Baupreisen, die von Unternehmen als Folge regionalspezifischer Arbeits- und Materialkosten kalkuliert werden.

Abb. 1: Bebauungsdichte und Flächenbedarf für innere Erschließung

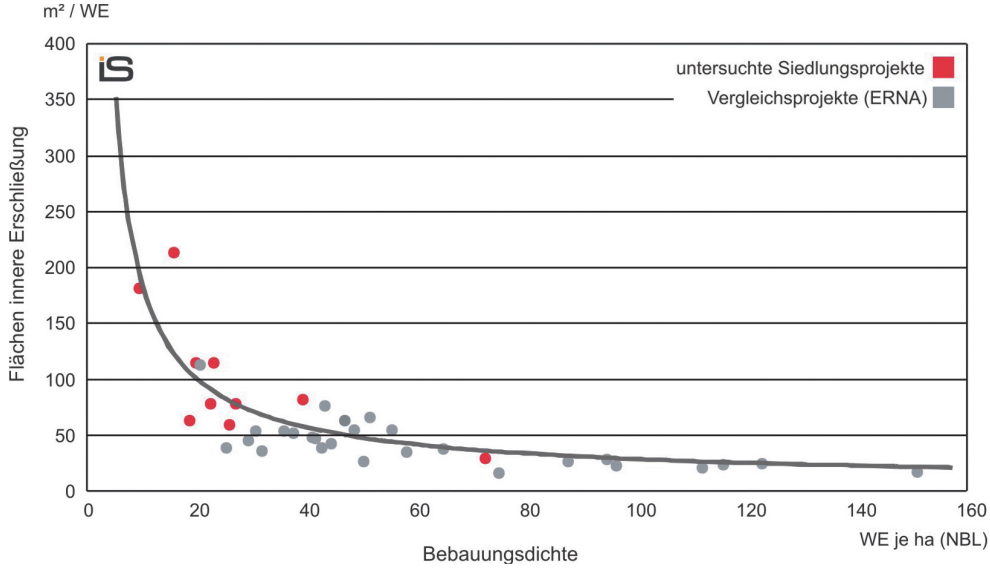
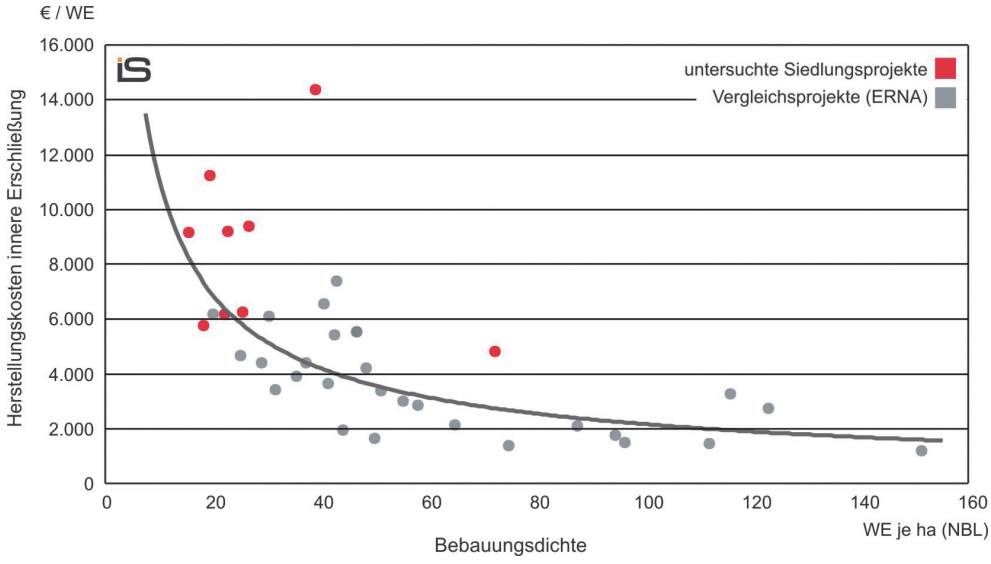


Abb. 2: Bebauungsdichte und Herstellungskosten für innere Erschließung



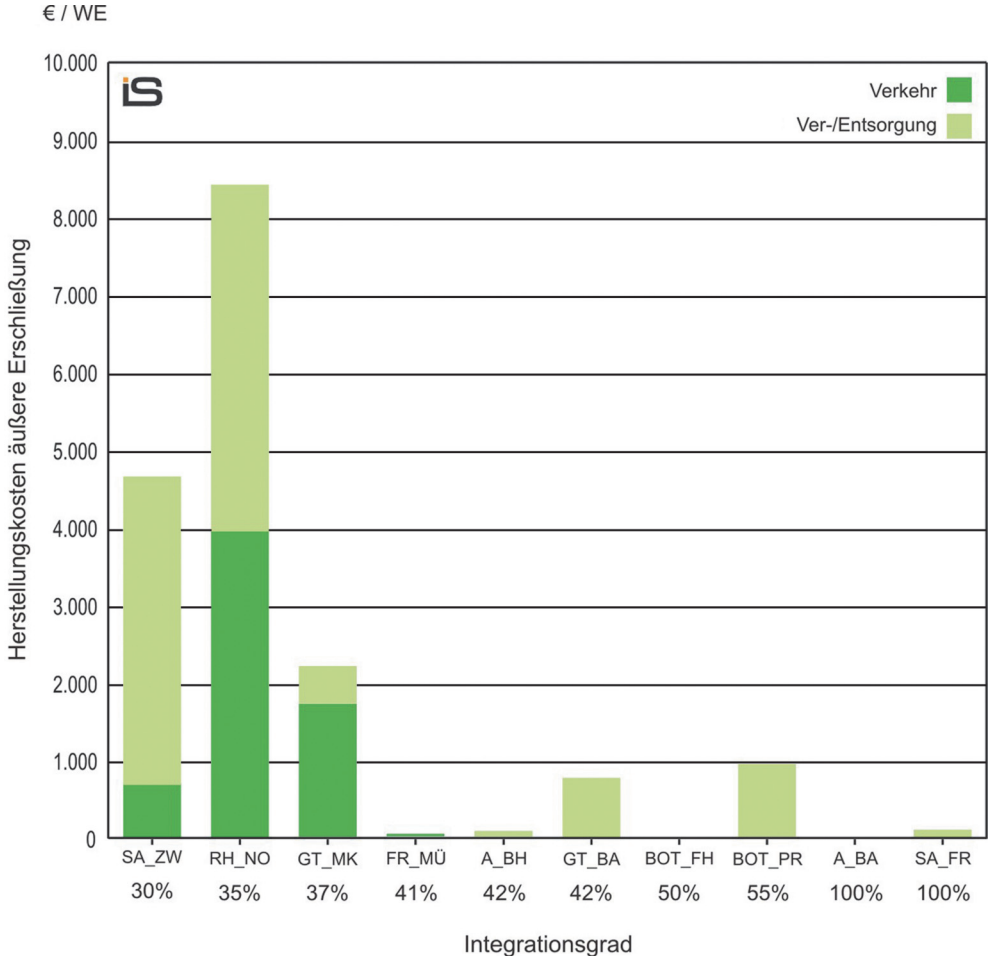
These 2:

Ein gut integrierter Standort vermeidet Herstellungs- und Anpassungskosten bei der äußeren Erschließung. Diese Effizienzvorteile können insbesondere bei kleineren Neubaugebieten erzielt werden.

Der gewählte Standort entscheidet über die Anschlussfähigkeit eines Neubaugebietes an die vorhandenen Infrastruktursysteme. Zur Messung des Integrationsgrades wurde das Verhältnis der Länge der gemeinsamen Grenze des Plangebietes mit der bestehenden Siedlungsfläche zum Umfang des Plangebietes gebildet. Für die untersuchten Fallbeispiele konnte festgestellt werden, dass schwach integrierte Siedlungserweiterungen vielfach immense infrastrukturelle Anpassungen erfordern. Dagegen lassen sich bei gut integrierten Projekten Kosten für die äußere Erschließung weitgehend vermeiden. Besonders deutlich wird dies bei Arrondierungen und Nachverdichtungen geringeren Umfangs. Erst bei größeren Projekten mit mehr als 90 Wohneinheiten mussten Anlagen der äußeren Erschließung geschaffen werden – insbesondere im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur. Die großen Unterschiede zwischen den untersuchten Neubaugebieten machen die äußere Erschließung zum wesentlichen Kostentreiber und Sprungkostenrisiko der Siedlungsentwicklung. Bei der Betrachtung der Kosten der äußeren Erschließung pro Wohneinheit lassen sich zwar Verschiebungen durch Mengeneffekte erkennen, gleichzeitig bestätigen die spezifischen Kostenwerte jedoch die hohe Bedeutung des Integrationsgrades eines Siedlungsvorhabens (vgl. Abbildung 3).

In der gesamtgemeindlichen (und auch regionalen) Perspektive kann die Wahl des Standortes zu einer möglichst optimalen Auslastung der bestehenden Einrichtungen beitragen. Durch die laufende Abstimmung zwischen Angebot an und Nachfrage nach Infrastrukturen kann die Gefahr von „Parallelinvestitionen" verringert werden: Mit diesem Stichwort wird der ineffiziente Zustand umschrieben, bei dem innerhalb eines Betrachtungsraumes zur selben Zeit an unterschiedlichen Orten Kosten für den Rückbau und für den Neubau von Einrichtungen entstehen.

Abb. 3: Integrationsgrad und Herstellungskosten für äußere Erschließung



These 3:

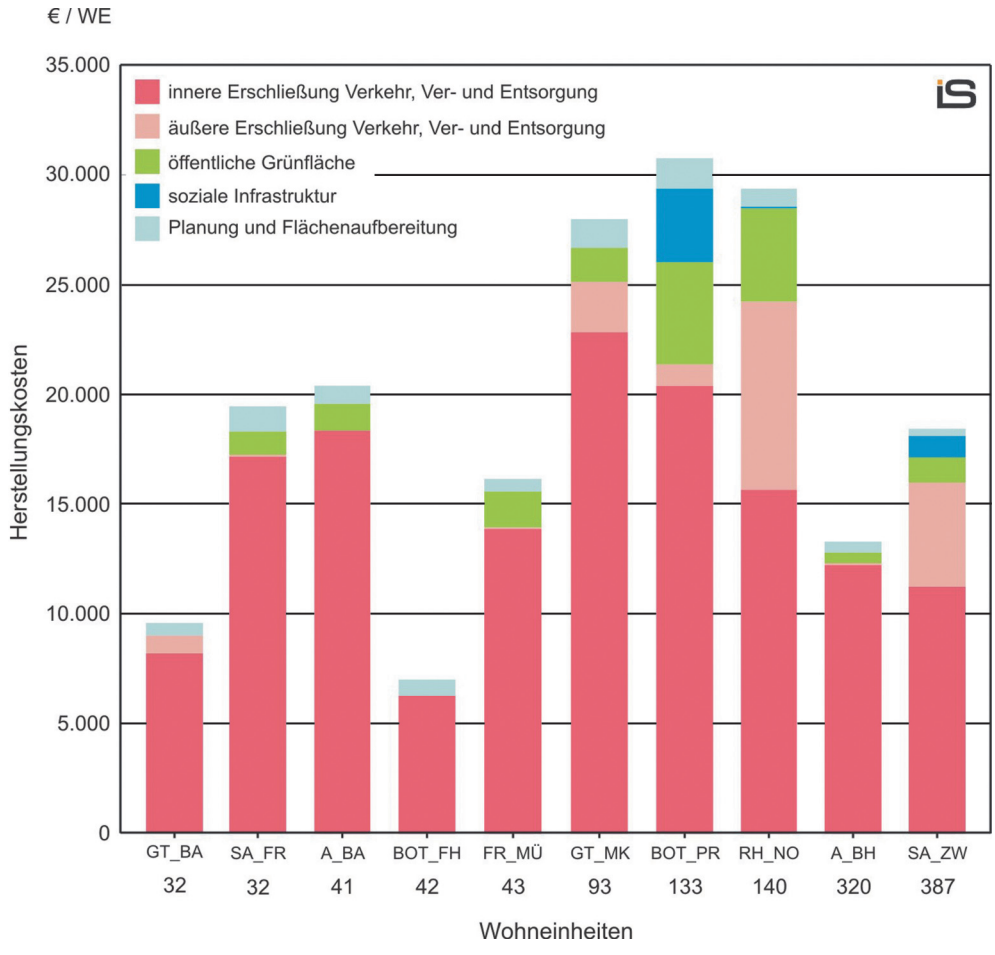
Größere Neubaugebiete eröffnen grundsätzlich die Chance, Kosten durch die Nutzung von Mengeneffekten einzusparen. Diese Vorteile werden allerdings vielfach durch kostenintensive Anpassungsmaßnahmen wie die Erweiterung der sozialen Infrastruktur überkompensiert.

Neben der Bebauungsdichte und dem Standort eines Siedlungsvorhabens gilt auch die Projektgröße (hier: Anzahl der Wohneinheiten) als wesentlicher Einflussfaktor für die spezifischen Kosten. Auf den ersten Blick liegt es nahe, dass größere Projekte durch die Nutzung von Mengeneffekten günstiger zu realisieren sind als mehrere kleinere Projekte. Aus den Untersuchungsergebnissen lässt sich ableiten, dass bei Siedlungsprojekten ab 100 Wohneinheiten die vermuteten Skaleneffekte bei der Herstellung der inneren Erschließung wirksam werden. Die Kosten je qm Erschließungsfläche sinken, die Erschließungskosten je Wohneinheit nähern sich dadurch den Werten für kosteneffiziente Siedlungsprojekte kleinerer Größe an (vgl. Abbildung 4).

Allerdings werden die vorhandenen Einsparmöglichkeiten vielfach durch andere Zusatzkosten geschmälert. Die Vorteile werden schnell überkompensiert, wenn ein hierarchisch ausdifferenziertes Erschließungssystem notwendig ist, umfangreiche gebietsbezogene Grün- und Ausgleichsflächen geschaffen werden oder eine geringe Anschlussfähigkeit hohe Kosten bei der äußeren Erschließung verursacht. Gerade bei sehr großen, schwach integrierten Vorhaben besteht die Gefahr, dass sich diese Nachteile verstärken und zu überdurchschnittlich hohen Herstellungskosten führen.

Bei den betrachteten Beispielen kam es insbesondere bei der sozialen Infrastruktur mit einem begrenzten Einzugsbereich (Beispiel: Kindergarten und Grundschule) zu notwendigen Anpassungsmaßnahmen. Dabei zeigen die Analysen, dass neben der Projektgröße auch die Altersstruktur der Bevölkerung und die Aufsiedlungsgeschwindigkeit wichtige Einflussfaktoren für den Bedarf an entsprechenden Einrichtungen sind. Je kürzer der Entwicklungszeitraum und je homogener die Bevölkerungsstruktur, umso höher ist die zeitgleiche Nachfrage nach altersabhängigen Infrastrukturangeboten im Umfeld des Projektes.

Abb. 4: Anzahl der Wohneinheiten und Herstellungskosten



These 4:

Aus der Sicht der Kommunen sind bei einem Neubaugebiet die laufenden Kosten für den Betrieb und den Unterhalt der notwendigen Infrastruktur häufig bedeutsamer als die Kostenbelastung durch die Herstellung der Anlagen.

Zur Gegenüberstellung von Herstellungskosten und laufenden Kosten wurden die einmaligen Herstellungskosten je Wohneinheit auf eine mittlere Nutzungsdauer der Anlagen (hier: 25 Jahre) umgelegt. Bei der Auswertung der Untersuchungsergebnisse ergibt sich hierbei ein auffälliger Zusammenhang zwischen den zwei unterschiedlichen Kostenarten. Siedlungsprojekte, die hohe Herstellungskosten verursachen, weisen offensichtlich in der Regel ebenfalls besonders hohe laufende Kosten auf. Weiterhin zeigt die zusammenfassende Gesamtdarstellung zunächst ein Übergewicht der Herstellungskosten (vgl. Abbildung 5).

Um die aus einem Siedlungsvorhaben resultierenden Belastungen für den kommunalen Haushalt zu verdeutlichen, wurden anschließend die Kosten je Wohneinheit den unterschiedlichen Kostenträgern zugeordnet. Aus der Sicht der Kommunen wird deutlich, dass die Herstellungskosten bei den untersuchten Fallbeispielen zu einem großen Teil weitergegeben wurden. Zusätzlich zu der Erhebung von Erschließungsbeiträgen konnte der kommunale Kostenanteil in den betrachteten Fallstudien vor allem durch die Zusammenarbeit mit privaten Projektentwicklern über städtebauliche Verträge reduziert werden. Allerdings zeigen die Recherchen in den Beispielkommunen, dass die Aufwendungen für die Erstellung der sozialen Infrastruktur in der Praxis eher selten in diese Regelungen einbezogen werden. Ebenso ist eine Weitergabe bei den Folgekosten für den laufenden Betrieb und Unterhalt der geschaffenen Anlagen nur eingeschränkt möglich.

Im Ergebnis liegen die laufenden Kosten, die als jährliche Zahlungen bei der Kommune verbleiben, vielfach höher als die periodisierten Herstellungskosten (vgl. Abbildung 6). Die ermittelten Zahlen zeigen, wie wichtig es für die Kommunen ist, bei Kostenschätzungen für geplante Siedlungsvorhaben die zu erwartenden Kosten für den späteren Betrieb und Unterhalt mit in die Überlegungen einzubeziehen. Schon in einer frühen Planungsphase ergibt sich die Chance, Einsparungen bei den laufenden Kosten zu ermöglichen.

Abb. 5: Herstellungskosten und Folgekosten im Vergleich

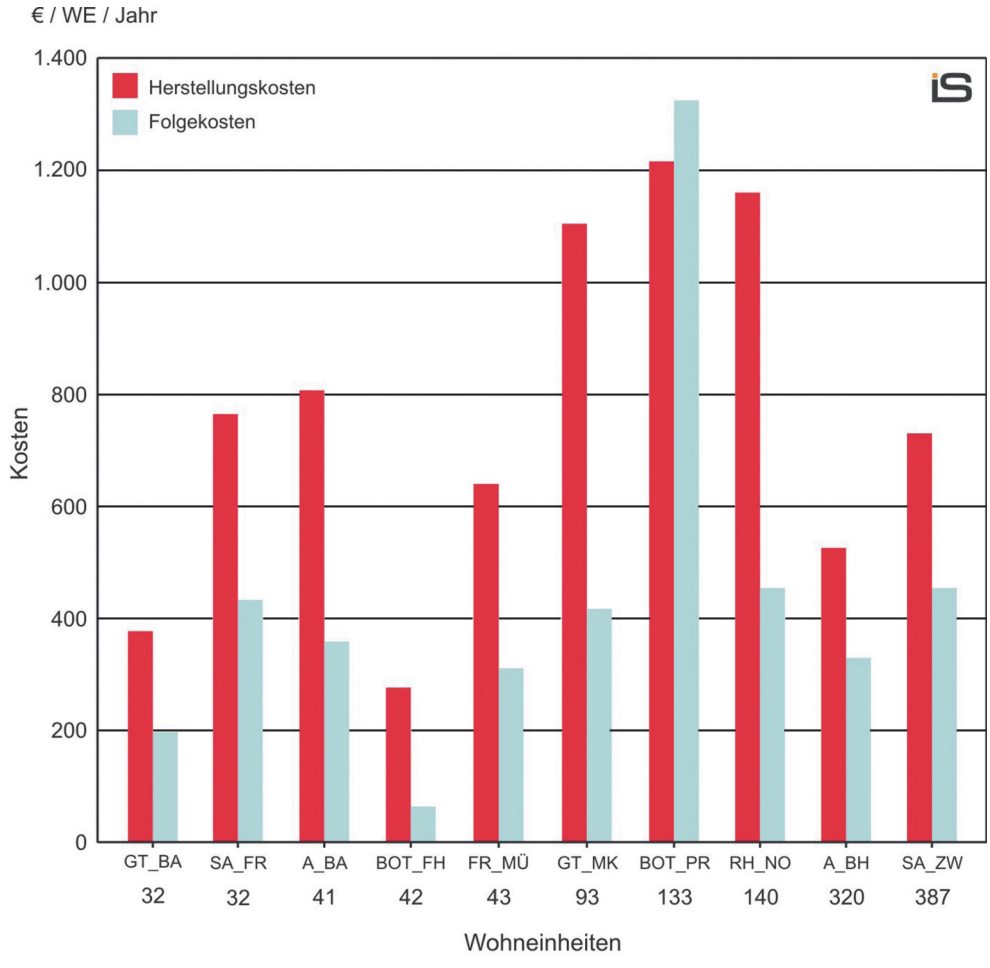
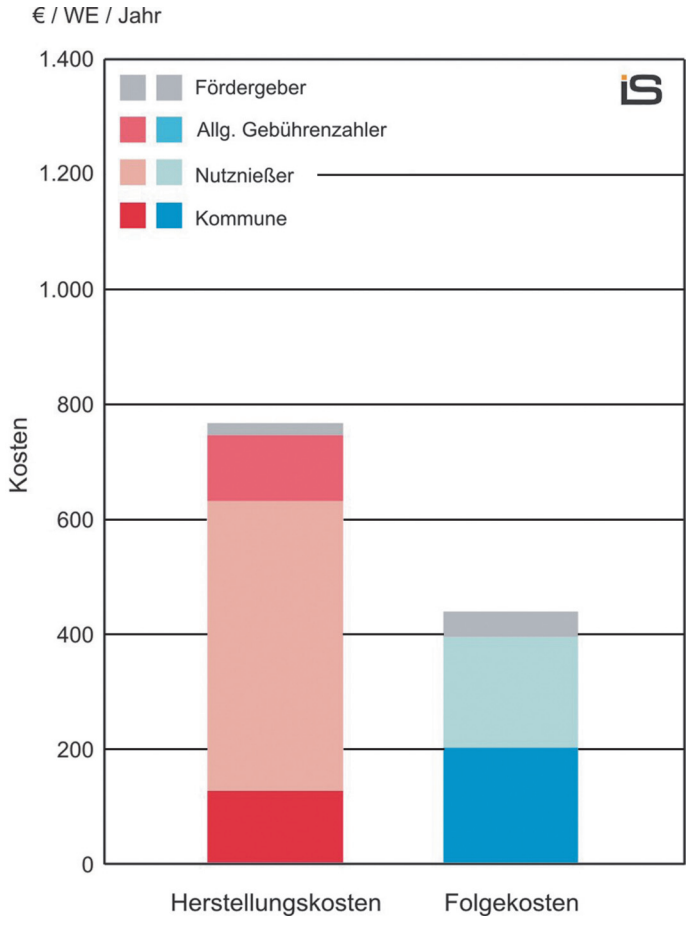


Abb. 6: Herstellungskosten und Folgekosten im Vergleich nach Kostenträger



2.2 Die Nutzen: Was bringt Siedlungsentwicklung ein?

Die fiskalischen Effekte eines Neubaugebietes werden von einer Reihe von Faktoren bestimmt, sodass einfache Abschätzungen kaum möglich sind. Aufgrund einer ausgeprägten Einwohnerabhängigkeit des kommunalen Finanzsystems ist die Frage von großer Bedeutung, wie sich durch das Vorhaben die Einwohnerzahl in der Kommune insgesamt verändert. Das gezielte Anlocken von besonders wohlhabenden und damit für die Gemeindefinanzen besonders einträglichen Haushalten erscheint dagegen nur in gewissen Grenzen möglich.

These 5:

Das Gemeindefinanzsystem ist durch eine ausgeprägte Einwohnerabhängigkeit gekennzeichnet. Dadurch werden die Ergebnisse von Modellrechnungen zu den fiskalischen Effekten eines Neubaugebietes stark von den Annahmen zur Zuzugsquote bestimmt.

Bei der Realisierung eines Siedlungsprojektes ergeben sich verschiedene Wirkungsketten, die mit Konsequenzen für die Einnahmenseite im Gemeindehaushalt verbunden sind. Zu den wichtigsten Größen gehören hierbei die Grundsteuer und die Einkommensteuer. Außerdem kommt es zu Veränderungen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die für viele Kommunen eine bedeutende Einnahmequelle darstellen (vgl. Abbildung 7).

Zunächst wirkt sich ein Neubaugebiet durch die veränderte Flächeninanspruchnahme auf das Grundsteueraufkommen einer Kommune aus. Die Umwandlung von land- bzw. forstwirtschaftlichen Flächen in Wohnbauland führt zu einem Zugewinn beim Aufkommen aus der Grundsteuer B. Der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Gemeindefinanzen ergibt sich jedoch zu einem großen Teil nicht direkt über diese Veränderung der Flächeninanspruchnahme, sondern über Annahmen zur Veränderung der Einwohnerzahl in der Gemeinde insgesamt.

Können Einwohner neu hinzugewonnen werden und handelt es sich hierbei um steuerpflichtige Personen, erhöhen sich die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Zusätzliche Einwohner schlagen sich weiterhin bei den Schlüsselzuweisungen nieder. Der im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ermittelte Finanzbedarf richtet sich nach Bevölkerungszahl und Bevölkerungsstruktur einer Gemeinde.

Diese Überlegungen werden durch die Zahlen aus den Modellrechnungen für die betrachteten Fallstudien unterstrichen. Es zeigt sich ein klar ablesbarer statistischer Zusammenhang: Je höher die angenommene Zuzugsquote, desto höher die ermittelten Einnahmen pro Einwohner (vgl. Abbildung 8).

In den Modellrechnungen werden Annahmen zur Zuzugsquote somit zur entscheidenden Stellgröße für die Vorhersage der fiskalischen Effekte auf der Einnahmenseite. In diesem Zusammenhang soll jedoch vor der vorschnellen Interpretation gewarnt werden, dass aus anderen Gemeinden abgeworbene Einwohner besonders wertvoll sind. Vielmehr ist es unter den bestehenden Rahmenbedingungen entscheidend, wie sich ein Neubaugebiet auf die Einwohnerzahl in der Gemeinde insgesamt auswirkt. Hier kann die durch einen innergemeindlichen Umzug verhinderte Abwanderung eines Haushaltes einen ebenso positiven Beitrag zur Gesamtentwicklung leisten.

Abb. 7: Fiskalische Auswirkungen von Wohngebieten: Einfluss der Zuzugsquote

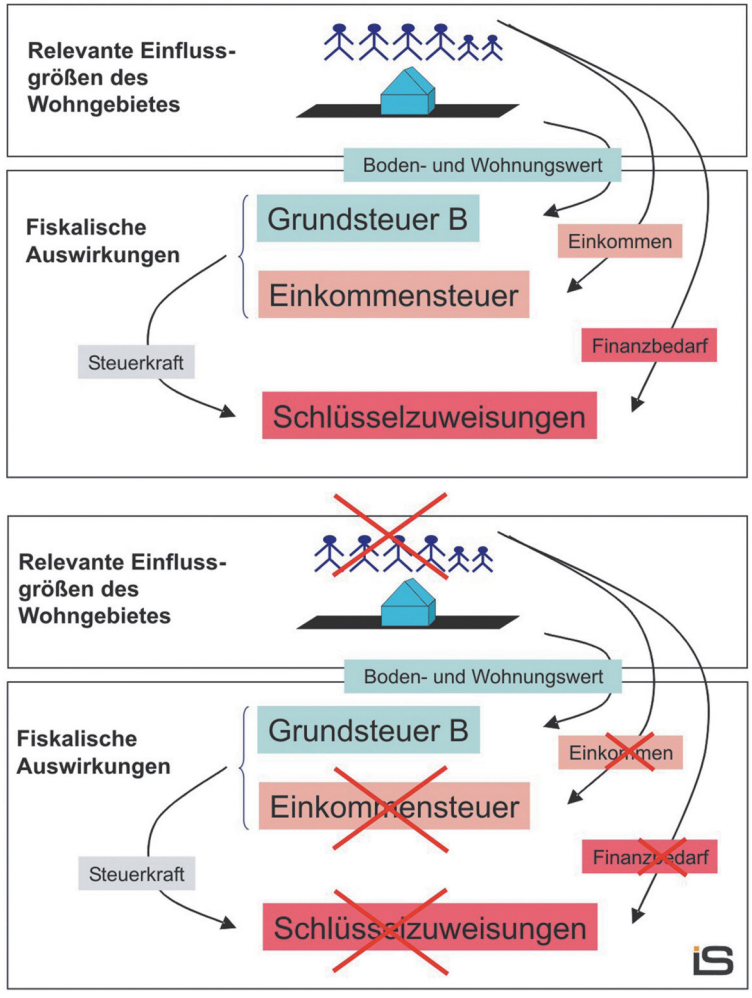
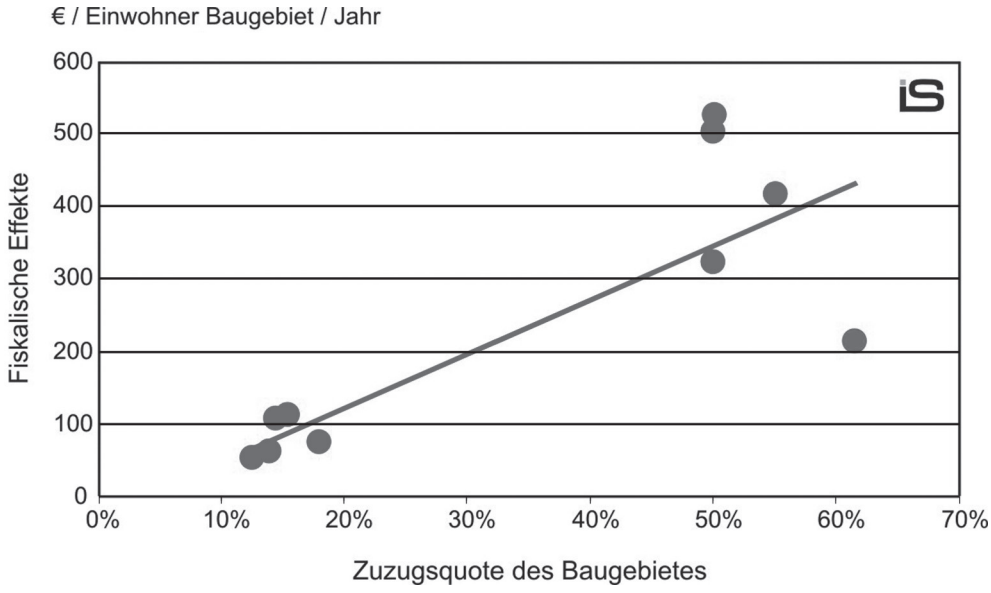


Abb. 8: Zuzugsquote und berechnete Einnahmen insgesamt



These 6:

Innerhalb einer Gemeinde ist der Einfluss unterschiedlicher Typen von Neubaugebieten auf die fiskalischen Effekte im Bereich der Steuereinnahmen als eher begrenzt einzuschätzen.

Die Einkommensteuer stellt zusammen mit der Gewerbesteuer die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden dar. Damit bietet der kommunale Anteil an dieser Steuer grundsätzlich einen Anreiz, Neubaugebiete auszuweisen und über neu hinzugewonnene Einwohner zusätzliche Steuereinnahmen zu erzielen bzw. durch die Verhinderung von Abwanderung einen Rückgang der Steuereinnahmen zu verhindern.

Für die Auswirkungen von unterschiedlichen Neubaugebieten auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer muss natürlich zunächst der allgemeine Zusammenhang zwischen zu versteuerndem Einkommen und Steuerschuld betrachtet werden. In Deutschland gilt hierbei ein progressiver Einkommensteuertarif mit unterschiedlichen Tarifzonen: Je höher das zu versteuernde Einkommen, desto höher ist auch der Steuersatz.

Damit liegt die Annahme nahe, dass die Entwicklung von großzügig bemessenen Einfamilienhausgebieten mit einkommensstarker Bevölkerungsstruktur unmittelbar zu hohen Einnahmen einer Gemeinde aus diesem Neubaugebiet führt. Diese Vermutung erweist sich in Modellrechnungen allerdings nur als begrenzt zutreffend. Zwar „lohnt" sich eine besser verdienende Bevölkerung bei der Einkommensteuerberechnung bis zu einem gewissen Grad durchaus mehr als eine schlechter verdienende; durch den gesetzlich verankerten Verteilungsmechanismus werden die der Aufkommenskommune zugerechneten Beträge aber gedeckelt.

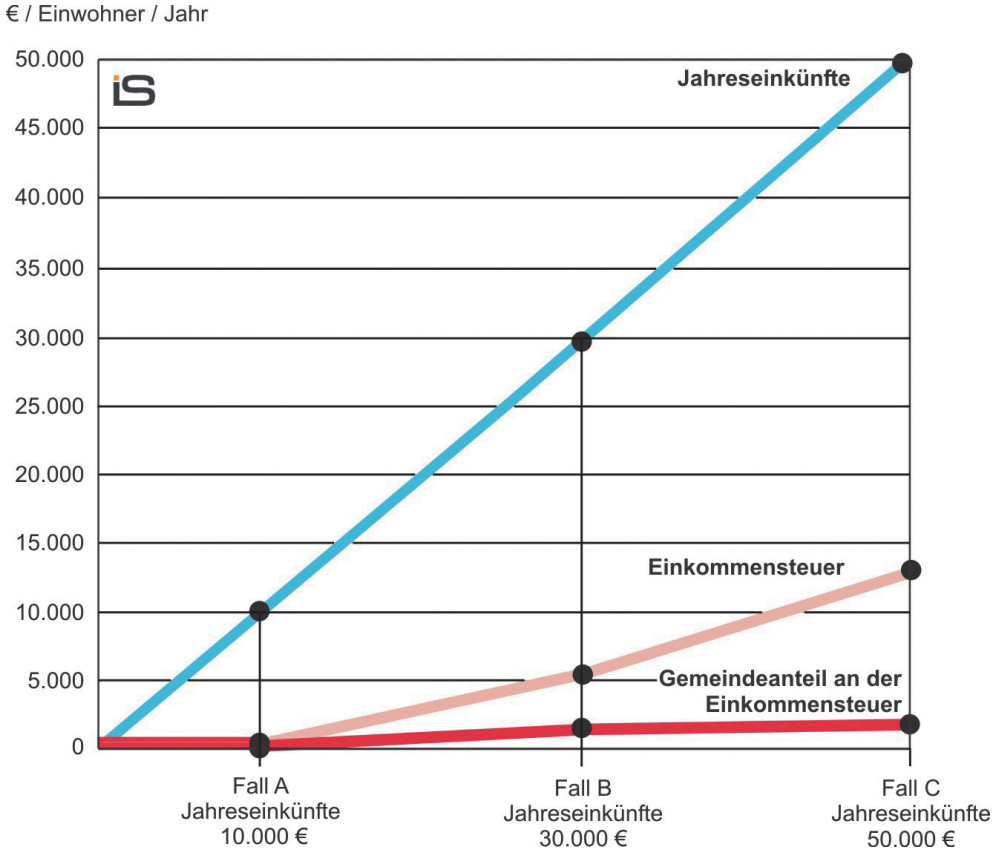
Die Gemeinden sind mit 15 Prozent an dem Aufkommen an Lohnsteuer und an veranlagter Einkommensteuer sowie mit 12 Prozent an dem Aufkommen aus dem Zinsabschlag beteiligt, das insgesamt in einem Bundesland anfällt. Maßgeblich für den Anteil einer einzelnen Gemeinde ist – nach dem Wohnsitzprinzip – die Steuerleistung der Gemeindebewohner. Bei der Berechnung des Verteilungsschlüssels wird aber lediglich das auf zu versteuernde Einkommensbeträge bis zu einer bestimmten Kappungsgrenze entfallende Steueraufkommen berücksichtigt. Diese Kappungsgrenze liegt zurzeit bei 30.000 bzw. 60.000 Euro jährlich (Einzel- bzw. Zusammenveranlagung). Das auf zu versteuernde Einkommensbeträge oberhalb dieser Kappungsgrenze entfallende Steueraufkommen verändert den Anteil einer einzelnen Gemeinde an dem Gesamtaufkommen in einem Bundesland nicht weiter.

Die Ergebnisse von Modellrechnungen zeigen erst einmal, dass Steuerpflichtige mit einem zu versteuernden Einkommen bis zum Grundfreibetrag keine Steuern zahlen und ebenfalls keine Auswirkungen für die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer haben. Danach steigen die von einem Steuerpflichtigen zu leistende Einkommensteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer an. Der Anstieg endet aber beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit dem Erreichen der Kappungsgrenzen – egal wie hoch das zu versteuernde Einkommen ist. Zusätzliche Steigerungen ergeben sich nur, wenn das Gesamtaufkommen in einem Bundesland durch das Neubaugebiet größer wird. Ansonsten kann die Gemeinde unter den geltenden Regelungen mit jedem neu hinzugewonnenen Steuerpflichtigen an dieser Schwelle einen maximalen Betrag an zusätzlichen Einnahmen aus der Einkommensteuer verbuchen, der vom insgesamt zu verteilenden Aufkommen in einem Bundesland abhängt (vgl. Abbildung 9).

Besonders lukrativ sind demnach nicht unbedingt großzügig angelegte Neubaugebiete im Hochpreissegment. Vielmehr dürfte eine möglichst hohe Dichte an steuerpflichtigen Personen mit einem mittleren bis gehobenen Einkommen zu überdurchschnittlichen Zugewinnen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer führen.

Zudem soll an dieser Stelle angemerkt werden, dass sich weitere Ausgleichseffekte durch die Berücksichtigung zusätzlicher Steuereinnahmen bei der Berechnung von Schlüsselzuweisungen und von Kreis- sowie Verbandsumlagen einstellen.

Abb. 9: Jahreseinkünfte, Einkommensteuer und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer



These 7:

Die Effekte des kommunalen Finanzausgleichs können je Gemeinde und Neubaugebiet stark variieren. Annahmen zur Zuzugsquote, Bevölkerungsstruktur und Steuereinnahmen wirken sich deutlich auf die Höhe von Schlüsselzuweisungen (und Umlagen) aus.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs soll durch unterschiedliche Zuweisungen und Umlagen eine angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände in einem Bundesland hergestellt werden. Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs ist die Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die vielfach zu den wichtigsten Einnahmen einer Kommune zählen. Die aus einem Neubaugebiet resultierende Veränderung der Schlüsselzuweisungen wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Dabei kann es zu auf den ersten Blick durchaus überraschenden Ergebnissen kommen – in einigen Fällen fallen die Schlüsselzuweisungen nach der Entwicklung eines Neubaugebietes sogar niedriger aus.

Zum Verständnis für die fiskalischen Effekte ist ein näherer Blick auf den Mechanismus zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen erforderlich. Die Regelungen der Bundesländer basieren auf einem allgemeinen Grundprinzip: Es erfolgt eine Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gebietskörperschaft. Sofern eine Unterdeckung vorliegt, ist zu einem gewissen Anteil ein Ausgleich vorgesehen. Übersteigt die Finanzkraft den Finanzbedarf, erhält die Gebietskörperschaft keine Schlüsselzuweisungen – man spricht von abundanten Gemeinden (vgl. Abbildung 10). Die einzelnen Systemelemente und deren Ausgestaltung weisen zwischen den Bundesländern allerdings deutliche Unterschiede auf.

Im Hinblick auf die fiskalischen Effekte eines Neubaugebietes stellt sich nun die Frage, inwieweit die Größen zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf der einen Seite und der Finanzkraft auf der anderen Seite durch die Siedlungsentwicklung berührt werden. In Nordrhein-Westfalen fließen die Einwohnerzahl als Hauptansatz sowie die Anzahl der Schüler, der Bedarfsgemeinschaften und der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Nebenansätze in die Ermittlung des Finanzbedarfs ein. Zur Bestimmung der Finanzkraft wird die Steuerkraft bei der Grundsteuer A und B, der Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, den Kompensationsleistungen Familienleistungsausgleich und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer herangezogen – abzüglich der Gewerbesteuerumlage.

Auf der Seite des Finanzbedarfs ist davon auszugehen, dass sich durch ein Neubaugebiet alle vier Bestimmungsgrößen des Gesamtansatzes verändern. Die Stärke der Veränderungen hängt von der Bevölkerungsstruktur ab, die zwischen Gemeinden und Neubaugebieten variiert. Natürlich spielt die angenommene Zuzugsquote erneut eine wichtige Rolle, da wieder die Veränderungen in der Gemeinde insgesamt ausschlaggebend sind. Schließlich ist aufgrund der sogenannten Einwohnerveredelung auch die Größe der Gemeinde von Bedeutung. Bei der Ermittlung des Hauptansatzes erfolgt eine Gewichtung der Einwohnerzahl. Es wird davon ausgegangen, dass mit steigender Bevölkerungszahl der Umfang der Aufgaben einer Gemeinde zunimmt und somit pro Einwohner ein größerer Finanzbedarf besteht. Auf der Seite der Finanzkraft sind mit einem Neubaugebiet vor allem Veränderungen bei der Grundsteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

verbunden. Bei der Einkommensteuer sind die Bevölkerungsstruktur und die Zuzugsquote als bedeutsame Einflussgrößen zu nennen. Dagegen sind bei der Grundsteuer die Vornutzung der Fläche sowie in gewissem Umfang der Bebauungstyp von Bedeutung.

Entsprechend der Logik des kommunalen Finanzausgleichs kann auf relativ hohe Zugewinne bei den Schlüsselzuweisungen gehofft werden, wenn ein Neubaugebiet großen Einfluss auf den Finanzbedarf und kleinen Einfluss auf die Finanzkraft hat. Im umgekehrten Fall können sich dagegen aber auch Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen ergeben. Die Modellrechnungen für einen Zeitpunkt nach Abschluss der maßgeblichen Wirkungsketten unterstreichen bei den betrachteten Fallstudien eindrucksvoll die ausgeprägten Unterschiede bei den Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen, die von der spezifischen Situation und den damit verbundenen Annahmen abhängen (vgl. Abbildung 11). Bei einer niedrigen Zuzugsquote gewinnen die zusätzlichen Einnahmen bei der Grundsteuer als einwohnerunabhängige Größe besonders an Bedeutung. Sie sorgen für eine Steigerung der Finanzkraft, während sich ansonsten eher geringe Veränderungen einstellen. Im Ergebnis reduzieren sich die empfangenen Schlüsselzuweisungen häufig. Aber auch bei einer vergleichbar hohen Zuzugsquote können die Zugewinne bei den Schlüsselzuweisungen zwischen den und innerhalb der betrachteten Beispielkommunen sehr unterschiedlich ausfallen.

Abb. 10: Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs am Beispiel Nordrhein-Westfalen

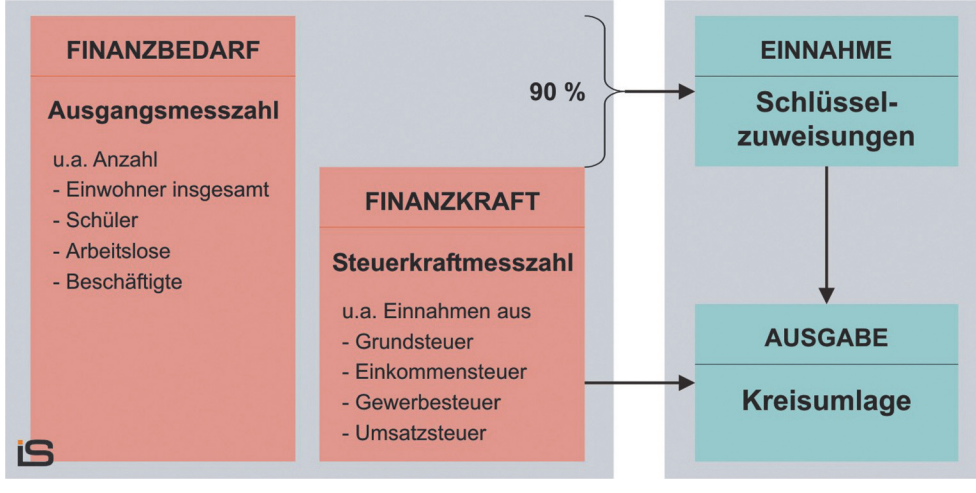
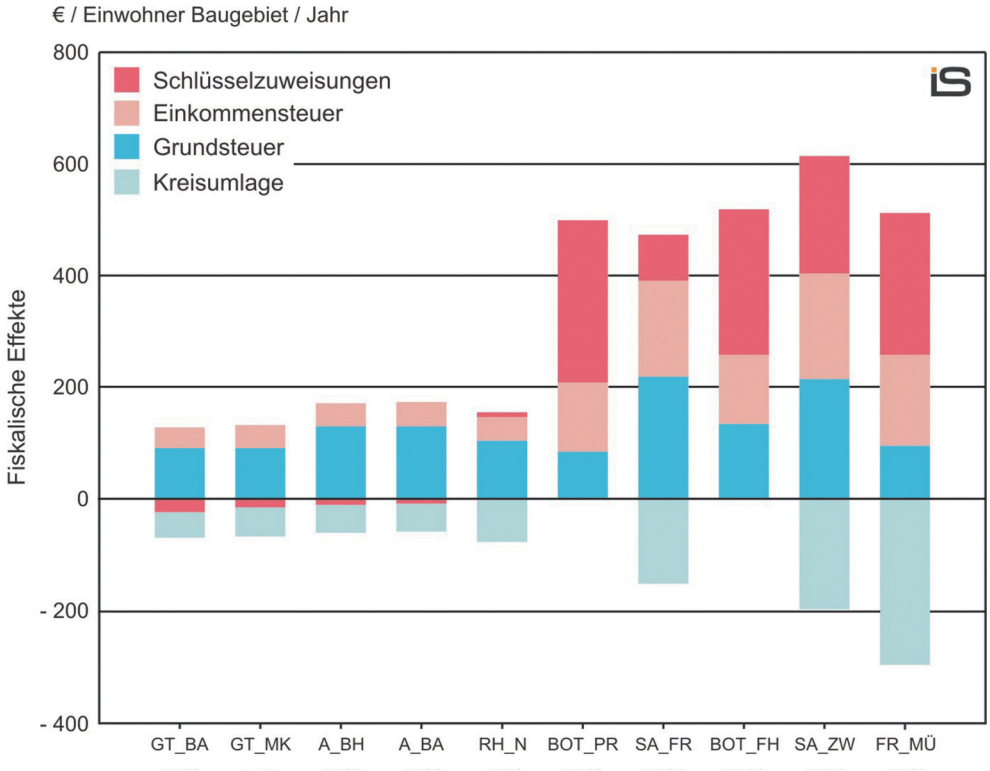


Abb. 11: Zuzugsquote und berechnete Einnahmen, insbesondere Schlüsselzuweisungen



3 Entwicklung und Etablierung von Berechnungsmodellen

Angesichts der aufgezeigten Zusammenhänge zwischen Siedlungsentwicklung und Gemeindefinanzen liegt es eigentlich nahe, sich im Vorfeld von Flächenausweisungen intensiv mit den zu erwartenden fiskalischen Effekten zu beschäftigen. Tatsächlich findet eine solche Auseinandersetzung mit den aus einem Vorhaben resultierenden Einnahmen und Ausgaben hierzulande bislang in der Regel nicht statt.

Ganz anders stellt sich die Situation in den USA dar, die eine Vorreiterrolle in diesem Themenfeld einnehmen. Seit mehr als drei Jahrzehnten findet dort eine lebhafte Debatte um die Rentabilität von Baugebieten und die Kosten der Zersiedlung statt (Burchell et al. 2002; 1998; Real Estate Research Corporation 1974). Im Zuge dieser Diskussionen ist ein ausgereiftes Instrumentarium zur Kosten-Nutzen-Analyse entstanden. Zu den genutzten Verfahren zählen dabei auch aufwändige Ansätze, die sich auf die gesamtgemeindliche Flächenpolitik beziehen. Befördert wurde diese Entwicklung nicht zuletzt durch die in einigen Bundesstaaten gesetzlich verankerte Verpflichtung, solche Analysen bei größeren Vorhaben durchzuführen.

Vergleichbare Arbeiten wurden im deutschsprachigen Raum zuerst in Österreich und vor allem in der Schweiz durchgeführt. Hierbei handelte es sich zunächst um Studien, die modellhaft für unterschiedliche Siedlungstypen und Entwicklungspfade die Kosten für die Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastruktur aufzeigen sollten (ECOPLAN 2000; Doubek 2001; Doubek, Zanetti 1999). Der Ernst Basler + Partner AG ist es schließlich gelungen, für die Schweiz ein EDV-gestütztes Finanzplanungsmodell aufzubauen und auf den Markt zu bringen (Friedrich, Perret, Baumgartner 2004). Das Programm findet seit Sommer 2003 bei Beratungsleistungen des Unternehmens Anwendung und ist in der Zwischenzeit mehrfach auf kommunaler und regionaler Ebene genutzt worden.

3.1 Stand von Wissenschaft und Praxis in Deutschland

In Deutschland konzentrierten sich die Ansätze unter dem Stichwort „Städtebauliche Kalkulation" lange Zeit auf die Erfassung von Erschließungskosten für größere Wohngebiete, die in einem engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zum betrachteten Vorhaben stehen (Dransfeld 2003; Gassner 1972). Im Kontext ihrer Bemühungen um ein kommunales Bodenmanagement haben im Laufe der Jahre einige Kommunen Excel-basierte Programme entwickelt, die eine Unterstützung bei der projektbezogenen Kalkulation von Baulandpreisen bieten (Dieterich, Dransfeld 1999). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang das im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen vom Unternehmen empirica entwickelte Berechnungsmodell „ERNA – Erschließungskosten von Neubaugebieten Analysieren" (Faller, Heyn 2001; Holst, Hogrebe, Krüger 1997). Mit diesem Programm wurde erstmals der Versuch unternommen, ein solches Kalkulationsprogramm für die breite Anwendung in der Praxis zur Verfügung zu stellen.

Die im Rahmen der städtebaulichen Kalkulation im herkömmlichen Sinne durchgeführten Berechnungen umfassen allerdings nur einen Teil der fiskalischen Auswirkungen von Baulandausweisungen. Angeregt durch die Forschungsarbeiten aus dem Ausland wurden seit etwa fünf Jahren auch in Deutschland mehrere Studien erarbeitet, in denen aus lokaler und regionaler Perspektive die Wirtschaftlichkeit der Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung in einem umfassenderen Sinne betrachtet wurde (Reidenbach 2007; Einig 2006; Verband Region Stuttgart, Ökonsult GbR 2006; Gutsche 2003; Moeckel, Osterhage 2003). Gleichzeitig ist in der Fachöffentlichkeit ein grundlegendes Interesse an den Zusammenhängen zwischen den Bereichen Siedlungsentwicklung, demografischer Wandel und Gemeindefinanzen gewachsen. Dennoch ist es bislang kaum gelungen, die Forschungsergebnisse über einzelne plakative Schlagzeilen hinaus in eine breitere (kommunale) Fachöffentlichkeit zu tragen.

Ein Grund hierfür ist in der Tatsache zu sehen, dass die aufgeführten Studien zwar die Auswirkungen von Flächenausweisungen für Wohnen und teilweise Gewerbe auf die öffentlichen Haushalte beleuchten. Vielfach werden auch exemplarische Beispielrechnungen durchgeführt. Im Rahmen dieser Arbeiten kommt es jedoch nicht zur Entwicklung von Berechnungsmodellen, die auf einen regelmäßigen Einsatz in der Planungspraxis abzielen. Als wesentlicher Impuls für Arbeiten in diese Richtung wirkte der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) aufgelegte Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement"

(REFINA). Gleich mehrere geförderte Projekte haben sich zum Ziel gesetzt, die Grundlagen für ein praxistaugliches Instrument zur Abschätzung der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung zu schaffen.

Unter dem Titel „Flächen Intelligent Nutzen (FIN.30)" wird an der Universität Bonn an einem Instrument zur Bewertung vorhandener Wohnbaulandpotenziale gearbeitet, bei dem den ökonomischen Aspekten ein besonderer Stellenwert beigemessen werden soll. Konzeptionelle Grundlage ist ein zu ausgewählten Indikatoren verdichteter Bewertungsrahmen für eine nachhaltige Flächennutzung: In drei Bewertungsstufen werden ökologische und städtebauliche (Stufe 1), soziale (Stufe 2) sowie ökonomische (Stufe 3) Kriterien überprüft. Die Auswahl geeigneter Flächen erfolgt durch die Verschneidung unterschiedlicher Ebenen in einem Geoinformationssystem. Wesentliche Informationen für die Standortbewertung liefert ein integriertes städtebauliches Kalkulationsmodell, mit dem die tatsächlichen Kosten städtebaulicher Flächenentwicklung methodisch zuverlässig abgeschätzt werden sollen. Das Modell ist auf eine langfristige Kostenbetrachtung ausgerichtet, die Herstellungskosten und Folgekosten zu unterschiedlichen Entwicklungszeitpunkten umfasst. Auf der Einnahmenseite werden die baugebietsbezogene Refinanzierung über Nettobodenwertsteigerung und Beiträge sowie gesamtstädtische Einnahmen aus Förderprogrammen berücksichtigt.

Auch das Projekt „Kostentransparenz: Wohn-, Mobilitäts- und Infrastrukturkosten – Transparenz der Folgen der Standortwahl und Flächeninanspruchnahme am Beispiel der Metropolregion Hamburg" strebt an, mit dem Hilfsmittel der Kostentransparenz zu einer Verringerung des Flächenverbrauchs beizutragen. Auf der Seite der Gemeinden soll gezeigt werden, wie bei neuen Wohngebieten die Kosten der Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastruktur vom gewählten Standort und der realisierten städtebaulichen Dichte abhängen. Gegenstand des Projektes ist die Entwicklung und Anwendung eines Infrastrukturkostenrechners als Werkzeug für Kommunen, mit dem unterschiedliche Standorte verglichen werden können. Einen wesentlichen Schwerpunkt bildet hierbei die Ermittlung von Kosten der Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Auf der Grundlage von Bevölkerungsdaten für kleinräumige Gebietseinheiten aus dem Melderegister erfolgt eine gebietsbezogene Bevölkerungsvorausschätzung, aus der die zukünftige Nachfrage nach den betreffenden Einrichtungen abgeleitet wird. Darüber hinaus soll auf der Seite der privaten Haushalte der Zusammenhang zwischen Wohnstandortwahl und Mobilitätskosten bewusst gemacht werden.

Den Blick von der isolierten Betrachtung einer Untersuchungsfläche hin zu der Analyse im Kontext einer Flächennutzungsstrategie möchte das Projekt „LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement" lenken. Einmal mehr wurde hierbei die Ausgangsthese aufgestellt, dass eine Flächen sparende Siedlungsentwicklung für die Städte und Gemeinden mittel- und langfristig der kostengünstigere Entwicklungspfad ist. Es wird zwar eine möglichst umfassende Betrachtung der fiskalischen Effekte in räumlicher und zeitlicher Hinsicht angestrebt, gleichzeitig erfolgt (zunächst) eine bewusste Konzentration auf unmittelbar monetäre Auswirkungen unter Vernachlässigung von Multiplikatoreffekten. Um die Besonderheiten des Einzelfalls vor Ort einzufangen, wird ein möglichst weitgehender Grenzkostenansatz verfolgt. Das Berechnungsmodell zeichnet sich durch die Integration eines eigenständigen Teilmodells zur kleinräumigen Bevölkerungsvorausberechnung

aus, ergänzend wird zudem modellintern die typische Alterung von neu ausgewiesenen Baugebieten simuliert. Die Abbildung von Rückbaumaßnahmen ist im Grundkonzept mitgedacht, sodass eine zukünftige Ergänzung als weiterer Anwendungsfall möglich ist.

Aber auch unabhängig vom REFINA-Forschungsprogramm des BMBF ist es in der jüngeren Vergangenheit zu vielversprechenden Initiativen gekommen, die auf die Entwicklung von Berechnungsmodellen für die Planungspraxis abzielen.

Hinter dem Projekt „Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung als Beitrag zur Nachhaltigkeit (WISINA)" steht eine Kooperation zwischen der STEG Stadtentwicklung GmbH und der Hochschule Nürtingen-Geislingen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit soll das aus einer Studienabschlussarbeit hervorgegangene Programm „Folgekostenschätzung kommunaler Wohngebietsentwicklungen (FoKos)" weiterentwickelt werden. Hierbei handelt es sich um ein einfach zu bedienendes, Excel-basiertes Werkzeug, das Anwendern aus Politik, Planung und Verwaltung ohne größeren Aufwand bereits in einer frühen Planungsphase die finanziellen Folgen beabsichtigter Wohngebietsentwicklung aufzeigen soll. Das Programm stellt die Investitions- und Folgekosten eines Wohngebiets über einen längeren Zeitraum anschaulich dar. Die ermittelten Kosten werden mit den zu erwartenden Einnahmen bilanziert und ermöglichen so Rückschlüsse über die Wirtschaftlichkeit einer Entwicklung.

Das Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB) hat bereits im Jahr 2005 ein Excel-basiertes Tool vorgestellt, das es einer Gemeinde erlauben soll, die fiskalischen Auswirkungen etwaiger Neuausweisungen von Wohngebieten besser abzuschätzen (Löhr, Fehres 2005). Das Instrument folgt der Philosophie eines planungsbezogenen Managementinformationsinstruments und nutzt klassische betriebswirtschaftliche Vorteilsmaßstäbe. Für Orts- und Verbandsgemeinden werden tatsächliche Zahlungsströme erfasst. Durch die Ermittlung eines Kapitalwertes findet der Umstand Berücksichtigung, dass Einnahmen und Ausgaben zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen; und unterschiedliche Planungsalternativen werden vergleichbar. Im Sinne eines Grenzkostenansatzes ist bei allen Eingaben mit hoher Ergebnissensitivität eine Abbildung der individuellen Situation in einer Gemeinde vorgesehen. Lediglich bei Größen mit geringer Ergebnissensitivität kann zur Reduktion der Komplexität auf voreingestellte Durchschnittswerte zurückgegriffen werden. Den Ausgangspunkt der Berechnungen bilden kleinräumige demografische Szenarien. In der Zwischenzeit wurde das Instrumentarium um ein Berechnungsmodell zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen ergänzt (Mühlleitner 2006).

3.2 Unterschiede der Berechnungsmodelle

Obwohl zum derzeitigen Zeitpunkt häufig nur kurze Beschreibungen zu den Grundlagen der vorgestellten Berechnungsmodelle vorliegen, lassen sich trotz aller Gemeinsamkeiten große methodische Unterschiede der Untersuchungsansätze erkennen. Eine Auseinandersetzung mit diesen Unterschieden im Sinne eines wissenschaftlichen Austausches erscheint wichtig, da die Besonderheiten mit erheblichen Auswirkungen auf die von den Modellen berechneten Ergebnisse einhergehen dürften. Für die Weiterentwicklung des Forschungsstandes sind folgende Fragen besonders interessant:

Welche Auswirkungen finden Eingang in die Berechnungen?

Es gibt einen Kern von Positionen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die bei fast allen Ansätzen in die Ermittlung der fiskalischen Effekte einbezogen werden. Gleichwohl unterscheiden sich die Berechnungsmodelle in verschiedenen Punkten.

Hierzu gehört die Entscheidung, wie weit der zeitliche Horizont und der räumliche Einzugsbereich bei der Erfassung der Auswirkungen gezogen werden. Mit dieser Überlegung ist das Problem verbunden, dass bei einer großzügig ausgelegten Betrachtung der Zusammenhang zwischen Vorhaben und Wirkung schwächer und eine Zuordnung schwieriger wird. Häufig ist dieser Fall in Verbindung mit der Anpassung von großen oder speziellen Infrastruktureinrichtungen anzutreffen (Beispiel: Ausweitung einer Kläranlage). Als Lösungsansatz wird an dieser Stelle häufig auf Durchschnittskosten zurückgegriffen.

Ein weiterer Punkt betrifft die Frage, ob bei der Auswahl der relevanten Effekte eine Orientierung an tatsächlich fließenden Zahlungsströmen oder an rechnerisch hergeleiteten Werten eingenommen wird. Bei der Einbeziehung von qualitativen Aspekten über Verfahren der Monetarisierung ergeben sich vielfach erhebliche Verschiebungen in den Berechnungsergebnissen. Als möglicher Gegenstand einer Monetarisierung können beispielhaft die Beeinträchtigung von Bodenfunktionen auf der Kostenseite oder die Realisierung besonderer städtebaulicher Qualitäten auf der Nutzenseite genannt werden.

Außerdem ist die Haltung gegenüber der Erfassung von indirekten und induzierten Effekten anzuführen, die durch die unmittelbar wirksamen Zahlungsströme der ersten Runde ausgelöst werden. Ein Beispiel hierfür ist der Zugewinn an Gewerbesteuer und Einkommensteuer für eine Kommune, der aus der zusätzlich vor Ort vorhandenen Kaufkraft von neu zugezogenen Haushalten in einem Wohngebiet resultiert. Die im Bereich der Regionalökonomie weit verbreitete Berücksichtigung solcher Multiplikatoreffekte ist methodisch schwierig und mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

Durchschnitts- oder Grenzkostenansatz?

Eine grundlegende Entscheidung bei der Entwicklung eines Berechnungsmodells betrifft die Frage, ob und mit welcher Konsequenz auf einen Durchschnitts- oder einen Grenzkostenansatz zurückgegriffen wird. Bei der Betrachtung von Grenzkosten wird die spezifische Situation vor Ort zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Blick genommen, es erfolgt eine Ermittlung der zusätzlichen Kosten, die durch ein Wohnbaugebiet ausgelöst werden. Vorhandene Über- oder Unterkapazitäten werden berücksichtigt und mögliche Sprungkosten erfasst. Somit gewinnen Überlegungen zur Geschwindigkeit und Reihenfolge der geplanten Flächenausweisungen im Rahmen einer Gesamtstrategie an Bedeutung. Insgesamt verspricht der Grenzkostenansatz genauere Schätzergebnisse. Dagegen gestaltet sich die Datensammlung bei einem Durchschnittskostenansatz einfacher, die Analyse wird weniger komplex und verlangt weniger Input vom Anwender, da die Gesamtkosten anteilig auf ein Wohnbaugebiet umgelegt werden. Ein Rückgriff auf Durchschnittskosten erscheint insbesondere sinnvoll, wenn ein eher allgemeiner Zusammenhang zwischen Einnahmen bzw. Ausgaben und der Siedlungsentwicklung gegeben ist (Beispiel: allgemeine Verwaltungsleistungen).

Wie wird die zukünftige Bevölkerungsentwicklung abgebildet?

Bei einer möglichst umfassenden Betrachtung der fiskalischen Effekte, wie sie bei den vorgestellten Berechnungsmodellen angestrebt wird, kommt der Vorausschätzung zukünftiger Bevölkerungsentwicklung eine zentrale Bedeutung zu. Sie liefert die notwendigen Grundlagen, um Aussagen zur Entwicklung der Nachfrage nach und der Auslastung von Infrastruktureinrichtungen zu treffen.

Zunächst unterscheiden sich die Ansätze danach, wie die Verknüpfung zur erforderlichen Bevölkerungsvorausschätzung grundsätzlich ausgestaltet ist. Hierbei sind folgende Wege denkbar: Unter Verzicht auf Vorgaben und Hilfsmittel wird die Eingabe von demografischen Szenarien als weiterer Input dem Anwender überlassen. Vielfach ist die Modellstruktur aber auch auf einen Rückgriff auf vorhandene Bevölkerungsvorausberechnungen ausgerichtet, deren Ergebnisse als Rahmenbedingung in das Modell einfließen und möglicherweise per Hand angepasst werden können. Weiterhin gibt es Berechnungsmodelle, die ein eigens entwickeltes Teilmodell für die Bevölkerungsvorausberechnung umfassen.

Unabhängig vom Weg der Datengewinnung besteht in methodischer Hinsicht die Herausforderung, Informationen für kleinräumige Raumeinheiten zu gewinnen. Eine kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung ist mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Gleichzeitig ergibt sich eine hohe Sensitivität in Bezug auf die vom Modell berechneten fiskalischen Effekte. Somit ist es an dieser Stelle besonders wichtig, eine möglichst verlässliche und belastbare Vorgehensweise zu wählen. Schließlich unterscheiden sich die Berechnungsmodelle noch darin, inwieweit eine gesonderte Betrachtung der in einem Neubaugebiet ablaufenden demografischen Prozesse erfolgt.

Isolierte Betrachtung oder Gesamtzusammenhang: Baugebiet, Stadt oder Region?

Im Zusammenhang mit der Abbildung der Bevölkerungsentwicklung stellt sich die Frage nach der räumlichen Perspektive der Berechnungsmodelle. Je nach Zielsetzung der Modelle werden ein einzelnes Baugebiet, die Flächennutzungsstrategie einer Stadt oder die Auswirkungen innerhalb einer Region in den Blick genommen.

Aber eigentlich bei jeder der angesprochenen Perspektiven ist zu entscheiden, inwieweit die wechselseitigen Verflechtungen von teilräumlichen Entwicklungen Eingang in die Berechnungen finden. Beispielhaft ist an die komplexen Umzugsketten zu denken, die durch die Neuausweisung eines Baugebietes angestoßen werden und wiederum fiskalische Effekte innerhalb oder außerhalb der Standortgemeinde auslösen. Solche Überlegungen führen zu umfassenden Simulationsmodellen der Stadt- und Regionalentwicklung, die u. a. Wanderungsbewegungen von Haushalten und die Mechanismen von Wohnungsmärkten abbilden.

Wie werden die Berechnungsergebnisse erfasst und dargestellt?

Ein wesentliches Ziel der Berechnungsmodelle besteht in der Regel darin, die fiskalische Rentabilität bzw. die Kosteneffizienz von Baulandausweisungen zu ermitteln und miteinander zu vergleichen. Um solche Aussagen zu ermöglichen, müssen die für den Gemeindehaushalt relevanten Daten in geeigneter Form zusammengestellt werden. Hierbei kann auf verschiedene Verfahren aus dem Bereich der Investitionsrechnung zurückgegriffen werden. Die Wahl des Verfahrens bestimmt die Art der Ergebniserfassung und -darstellung. Grundsätzlich lassen sich statische und dynamische Methoden unterscheiden. Mit Blick auf die zeitliche Streuung von Auswirkungen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite liegt es nahe, ein dynamisches Verfahren zu nutzen. Als gemeinsamer Vergleichszeitpunkt dient – auch in Abhängigkeit von der gewählten Technik – zumeist der Anfang oder das Ende des Betrachtungszeitraums.

3.3 Akzeptanz der Berechnungsmodelle

Über die Erörterung der angesprochenen methodischen Aspekte hinaus muss darüber nachgedacht werden, welche Anforderungen an die Berechnungsmodelle bestehen, um in Zukunft die Akzeptanz in der Planungspraxis zu stärken.

Vertrauen in die Berechnungsmodelle

Voraussetzung für eine Verbreitung der Berechnungsmodelle ist das Vertrauen der potenziellen Anwender in die gelieferten Ergebnisse. Dies betrifft angesichts der komplexen Materie zunächst eine sorgfältige Programmentwicklung, bei der durch intensive Testverfahren fehlerhafte Berechnungen ausgeschlossen werden müssen. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass eine Reduzierung der Komplexität zwar wünschenswert ist, eine zu starke Vereinfachung aber die Gefahr birgt, nicht brauchbare oder sogar falsche Ergebnisse zu liefern.

Darüber hinaus erscheint es wichtig, für eine gewisse Nachvollziehbarkeit der ablaufenden Rechenschritte zu sorgen. Angesichts der Bedeutung zahlreicher Stellschrauben ist es unverzichtbar, zusammen mit den Ergebnissen die zu Grunde gelegten Annahmen zu kommunizieren. In diesem Sinne müssen auch der Ansatz und die Besonderheiten des verwendeten Berechnungsmodells vermittelt werden, um Fehlinterpretationen bei der Ergebnisauswertung zu vermeiden.

Attraktivität der Berechnungsmodelle

Gegenüber der Nutzung der Berechnungsmodelle bestehen verschiedene Vorbehalte. So bedeutet die Datensammlung und -eingabe zunächst einmal zusätzliche Arbeit. Der Aufwand sollte zum einen durch eine übersichtliche, eingängige Struktur und Gestaltung der Programme möglichst gering gehalten werden. Zum anderen sollte der Aufwand belohnt werden, indem möglichst schnell erste Ergebnisse erzielt werden können. Insgesamt sollte durchaus der spielerische Charakter bei der Programmanwendung gefördert werden.

Nutzen der Berechnungsmodelle

Mit den Berechnungsmodellen wird nur gearbeitet, wenn die potenziellen Anwender sich einen konkreten Nutzen davon versprechen. Daher sollten die Funktionen der Programme konsequent auf die Fragestellungen aus der Planungspraxis abgestimmt werden. Zudem ist Überzeugungsarbeit gefragt. Hierbei sollten Vermarktungsstrategien die vorhandenen Bezüge zu aktuellen Fachthemen aufgreifen (Beispiele: Demografischer Wandel oder Neues Kommunales Finanzmanagement).

4 Fazit

Die Kosten der Siedlungsentwicklung werden sehr stark von siedlungsstrukturellen Merkmalen bestimmt, insbesondere die Faktoren Dichte und Standort entscheiden über die Kosten eines neuen Wohngebietes. Planerische Entscheidungen haben damit eine unmittelbare Kostenrelevanz. Ein wichtiger Beitrag zu mehr Kosteneffizienz könnte durch eine strategische Flächennutzungsplanung geleistet werden, die Siedlungs-, Bevölkerungs- und Infrastrukturentwicklung zusammenführt.

Die Ausweisung von vielfach gering verdichteten Wohngebieten erfolgt nicht zuletzt in der Hoffnung auf zusätzliche Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen. Tatsächlich ist das kommunale Finanzsystem durch eine ausgeprägte Einwohnerabhängigkeit gekennzeichnet – mit teilweise starken Ausgleichsmechanismen. Bei der Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen von Neubaugebieten ist dabei eine differenzierte Betrachtung gefragt, bei der sich nicht selten unerwartete Effekte ergeben. Die angesprochene Einwohnerabhängigkeit muss mit Blick auf den einsetzenden demografischen Wandel und die damit verbundenen Herausforderungen des Stadtumbaus als nicht unproblematisch eingestuft werden. Es ist nach Lösungen zu suchen, die gleichzeitig die positiven Effekte eines interkommunalen Wettbewerbs erhalten.

Die Schaffung von Kostentransparenz und die damit verbundene Förderung eines Bewusstseinswandels – ebenso wie eine Fundierung der Argumente auf der Einnahmenseite – sind als wichtiger Schlüssel für ein nachhaltiges Flächenmanagement zu sehen. Trotz eines spürbar gestiegenen Interesses an diesen Themen bestehen zweifelsohne große Hürden bei der Etablierung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen in die Planungspraxis. Die Entwicklung von praxistauglichen Berechnungsmodellen für die Analyse der fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung steht hierzulande noch am Anfang. Es müssen verlässliche und attraktive Angebote geschaffen und vermarktet werden, die an den Fragestellungen der potenziellen Anwender ausgerichtet sind. Um dieses Niveau zu erreichen, sind ein intensiver Austausch über bestehende Ansätze und ein produktiver Wettbewerb der guten Ideen erforderlich.

Literatur

Burchell, R. W.; Lowenstein, G.; Dolphin, W. R.; Galley, C. C. (2002): Costs of Sprawl – 2000. Transit Cooperative Research Press, 74. Washington D.C.

Burchell, R. W.; Shad, N. A.; Listokin, D.; Phillips, H.; Downs, A. (1998): The costs of sprawl – revisited. Transit Cooperative Research Press, 39. Washington D.C.

Dieterich, H.; Dransfeld, E. (1999): Städtebauliche Kalkulation: Kostenzusammenstellung und Refinanzierung. Bonn.

Dittrich-Wesbuer, A.; Krause-Junk, K.; Osterhage, F.; Beilein, A.; Frehn, M. (2008): Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung: Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung. Dortmund.

Doubek, C. (2001): Soziale Infrastruktur. Aufgabenfeld der Gemeinden. Expertengutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). ÖROK-Schriftenreihe, Nr. 158. Wien.

Doubek, C.; Zanetti, G. (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. Gutachten des Österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR). ÖROK-Schriftenreiche, Nr. 143. Wien.

Dransfeld, E. (2003): Wirtschaftliche Baulandbereitstellung – Städtebauliche Kalkulation. Bonn.

ECOPLAN (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Studie im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE). Bern.

Einig, K. (Projektbetreuer) (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung. Endbericht; ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). BBR-Online-Publikation, Nr. 2006, 03. Bonn.

Faller, B.; Heyn, T. (2001): Städtebauliches Kalkulationsprogramm ERNA II: Erschließungskosten von (Neu)baugebieten Analysieren. Bonn.

Friedrich, S.; Perret, F.; Baumgartner, P. (2004): Siedlungsentwicklung angesichts knapper Finanzen. In: Schweizerisches Baublatt, 14.12.2004, Nr. 101, 2-4.

Gassner, E. (1972): Städtebauliche Kalkulation. Materialiensammlung Städtebau, H. 5. Bonn.

Gutsche, J.-M. (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ECTL working paper, 18. Hamburg-Harburg.

Holst, M.; Hogrebe, P.; Krüger, M. (1997): Wege zur preiswerten Erschließung. Erschließungskosten von neuen Wohn- und Mischgebieten im Städtevergleich. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Löhr, D.; Fehres, O. (2005): Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität von Neuausweisungen von Wohngebieten. Working Paper des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld, No. 1. Birkenfeld.

Moeckel, R.; Osterhage, F. (2003): Stadt-Umland-Wanderung und Finanzkrise der Städte: ein Modell zur Simulation der Wohnstandortwahl und der fiskalischen Auswirkungen. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, 115. Dortmund.

Mühlleitner, D. (2006): Fiscal Impact Analysis zur Ermittlung der fiskalischen Rentabilität gewerblicher Neuausweisungen. Working Paper des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld, No. 2. Birkenfeld.

Real Estate Research Corporation (1974): The Costs of Sprawl: Detailed Cost Analysis. Washington D.C.

Reidenbach, M. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis, Bd. 3. Berlin.

Verband Region Stuttgart, Ökonsult GbR (2006): Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Ermittlung der besten Baulandstrategie für Kommunen in der Region Stuttgart. Schriftenreihe des Verbandes Region Stuttgart, Band 25. Stuttgart.

Georg Schiller, Jens-Martin Gutsche

Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung – Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teuer machen

Gliederung

1 Siedlungsflächenkonsum in Deutschland
2 Erklärungsansatz – das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung
3 Was macht eine Siedlungsstruktur kostenaufwändig?
4 Akteure und ihre Motive
5 Kostenbilanzierungsrahmen bei den Entscheidungen
6 Entscheidungsketten
7 Wiederkehrende Muster der Kostenintransparenz
8 Ansätze zur Abmilderung der Kostenintransparenz
9 Fazit
Literatur

1 Siedlungsflächenkonsum in Deutschland

Die Situation auf dem Baulandmarkt gilt im Vergleich zu früheren Jahren insgesamt als entspannt (BBR 2004: 1). Das Statistische Bundesamt weist für den Zeitraum von 2001 bis 2004 eine tägliche Flächenneuinanspruchnahme in Höhe von 115 ha aus, gegenüber 129 ha im vorangegangenen Erhebungszeitraum (Statistisches Bundesamt 2006a: 1239). Das BBR beziffert die tägliche Neuinanspruchnahme für 2003 mit 93 ha, führt dies aber im Wesentlichen auf temporäre konjunkturbedingte Ursachen zurück (BBR 2005: 2; Bundesregierung 2004: 197). Diese Entwicklung verlief vor dem Hintergrund insgesamt stagnierender Bevölkerungszahlen. So schwächte sich das Bevölkerungswachstum in Deutschland insgesamt in den zurückliegenden Dekaden zunehmend ab und kam zu Beginn des 21. Jahrhunderts zum Erliegen. Seit 2003 sind die Bevölkerungszahlen rückläufig (Deutscher Bundestag 2002: 15; Gans, Schmitz-Veltin 2006). Auch für die kommenden Jahre ist davon auszugehen, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche weiter anwachsen wird. Gleichzeitig ist ein weiterer Rückgang der Bevölkerungszahlen zu erwarten. Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass 2050 nur noch 69 bis 74 Millionen Einwohner in Deutschland leben werden (Statistisches Bundesamt 2006b: 15).

Im Jahre 2005 lag die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland bei etwa 550 m²/EW. Auch bei sehr restriktiver Flächenneuausweisung ist davon auszugehen, dass dieser Wert zukünftig schon allein demografisch bedingt weiter ansteigen wird. So zeigen aktuelle Untersuchungen, dass eine Kontraktion von Siedlungsgebieten selbst in vom Bevölkerungsrückgang sehr stark betroffenen Kommunen nur in

vergleichsweise geringem Umfang möglich ist. Dies gilt selbst dann, wenn diese Kommunen eine nach Einschätzung lokaler Akteure äußerst ambitionierte Kontraktionsstrategie verfolgen (minus 2 bis 5 % in 25 Jahren, bei gleichzeitigem Bevölkerungsverlust von bis zu 25 %) (Haug, Deilmann 2008). Eng verknüpft mit der Siedlungs- und Verkehrsfläche und deren Nutzungsintensität sind Kosten der Bereitstellung technischer und sozialer Infrastrukturleistungen (siehe Abschnitt 3). Steigt der Flächenkonsum weiter an, werden auch die siedlungsstrukturell bedingten Kosten je Einwohner weiter zunehmen, wenn davon ausgegangen wird, dass die Grundversorgungsverpflichtungen der Daseinsvorsorge nicht einschneidend korrigiert bzw. ausdifferenziert werden.

2 Erklärungsansatz – das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung

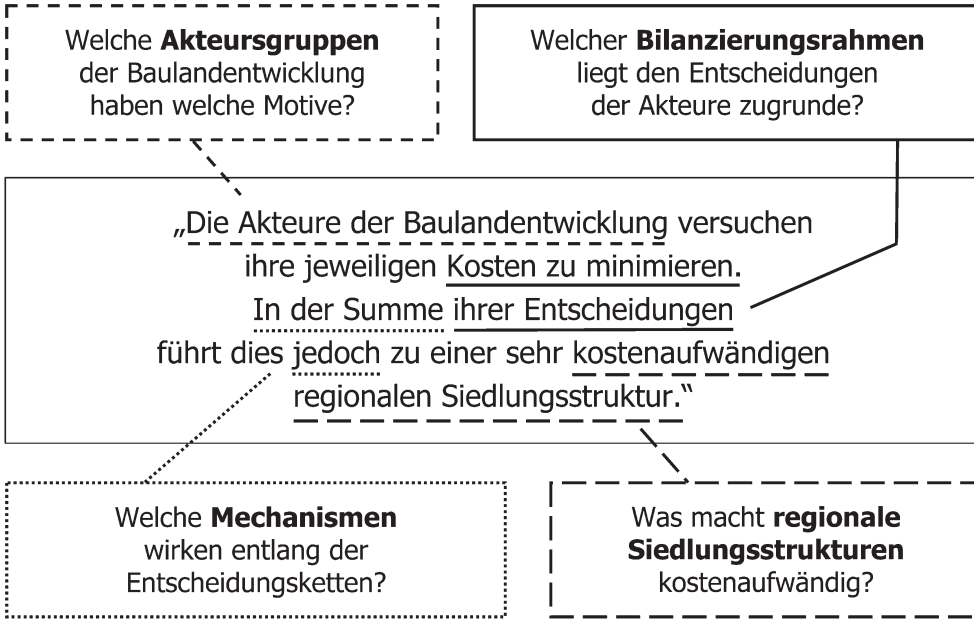
Aus Sicht der öffentlichen Raum- und Finanzplanung stellt sich die Frage, ob und wie einer kostenaufwändigen Siedlungsentwicklung entgegengewirkt werden kann. In der Debatte um eine zukunftsfähige, langfristig bezahlbare Siedlungsentwicklung ist daher immer häufiger die Forderung nach mehr Kostentransparenz bei den Planungs- und Standortentscheidungen der Kommunen sowie der privaten Haushalte und Unternehmen zu hören. Damit verbindet sich die Hoffnung, durch mehr Kostentransparenz die Gemeinden, Unternehmen und privaten Haushalte für eine insgesamt deutlich effizientere, weil Energie, Flächen und Kosten sparendere Siedlungsstruktur in den Stadtregionen zu gewinnen. Weil alle kostenbewusst handeln, müsste sich – so die Hoffnung – mit ökonomischen Mitteln eine Anreizkulisse schaffen lassen, die insgesamt zu einer deutlich nachhaltigeren Siedlungsentwicklung führt.[1] Die Frage lautet deshalb, wie eine verbesserte Kostentransparenz erreicht werden kann. Eine vertiefende Auseinandersetzung mit dieser Frage bildet den Kern dieses Beitrags.

Eine genauere Betrachtung der Wirkungszusammenhänge bei der Ausweisung und Besiedlung von Bauland zeigt jedoch, dass die Schaffung einer solchen Kostentransparenz deutlich schwieriger ist als häufig angenommen. Es ist keineswegs so, dass die Akteure der Baulandentwicklung nur „falsch rechnen“, weil sie unvollständig informiert sind. Vielmehr verknüpfen sich ihre subjektiv oft „wirtschaftlichen“ Einzelentscheidungen zu einer Gesamtwirkung, die für die Region als Ganzes hohe Kosten verursacht.

[1] Kosten beeinflussen das Handeln in der Regel nur dann, wenn sie Eingang finden in die Marktpreise, die der Verursacher zu tragen hat. Dies ist bei externen Kosten per Definition nicht der Fall. Obgleich die Diskussion um externe Kosten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wünschenswert und wichtig ist, wird sie im Rahmen der hier geführten Debatte aufgrund der nur sehr geringen handlungsinduzierenden Wirkung externer Kosten zunächst bewusst ausgeklammert. Die Bedeutung der Internalisierung externer Kosten wird damit grundsätzlich nicht infrage gestellt. Vielmehr sollte eine entsprechende Erweiterung dieses Erklärungsansatzes weiterverfolgt werden.

Für eine Strukturierung der Lösungssuche schlagen die Autoren einen Erklärungsansatz vor, den sie als das „Kostenparadoxon der Baulandentwicklung" bezeichnen.[2] Dieser Ansatz stellt sich der Frage, warum die zu beobachtende Siedlungsentwicklung in der Tendenz zu einer kostenintensiveren Siedlungsstruktur führt, obgleich alle wesentlichen Akteure der Baulandentwicklung bei Entscheidungen über Flächennutzungen sehr darauf achten, ihre eigenen Kosten zu reduzieren (Abbildung 1).

Abb. 1: Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung



[2] Die Erkenntnisse, die diesem Aufsatz zugrunde liegen, stellen ausgewählte Ergebnisse des Forschungsprojektes „Von der Außen- zur Innenentwicklung von Städten und Gemeinden" dar (Umweltbundesamt 2008), das im Auftrag des Umweltbundesamtes im Zeitraum von 2005 bis 2007 durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden, sowie das Büro Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg, bearbeitet wurde. Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes werden in Kürze durch das Umweltbundesamt veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Beitrags liegt bei den Verfassern.

Die Bezeichnung „Kostenparadoxon" weist dabei bewusst auf die bestehende Analogie zum bekannten „Bauland-paradoxon" hin (u. a. Davy 1996). Danach werden Baulandflächen über den tatsächlichen Bedarf hinaus ausgewiesen, während gleichzeitig zu wenige davon wirklich für Bauwillige auf den Markt kommen. Erklärt wird dieses Phänomen insbesondere mit dem Verhalten der Grundstückseigentümer, gewidmete Flächen in der Hoffnung zurückzuhalten, um zu einem späteren Zeitpunkt höhere Preise erzielen zu können. Die Analogie der beiden Paradoxa besteht zum einen darin, dass sich die Effekte jeweils aus dem Verhalten und den Entscheidungskalkülen der einzelnen Akteure und deren ungeplantem Zusammenwirken erklären. Zum anderen begünstigen beide eine disperse Siedlungsentwicklung mit hohen Infrastrukturfolgekosten.

Um die Ursachen des Kostenparadoxons der Baulandentwicklung systematisch zu beschreiben, werden in den folgenden Abschnitten dessen konstituierende Merkmale (Abbildung 1) im Einzelnen hinterfragt:

- Was macht eine Siedlungsstruktur aus regionaler Sicht kostenaufwändig? (Abschnitt 3)
- Wer sind die Akteure der Baulandentwicklung und was sind ihre zentralen Motive? (Abschnitt 4)
- Welchen Bilanzierungsrahmen für Kosten haben sie bei ihren Entscheidungen? (Abschnitt 5)
- Welche Mechanismen wirken beim Zusammenspiel der Entscheidungen? (Abschnitt 6)

Im Rahmen der Ausführungen stehen Akteure und Standortentscheidungen im Bereich des Wohnungsbaus im Vordergrund.

3 Was macht eine Siedlungsstruktur kostenaufwändig?

Eine Reihe von Studien der letzten Jahrzehnte[3] beschäftigt sich in der einen oder anderen Form mit den siedlungsstrukturellen Einflüssen auf die Kosten sozialer und technischer Infrastrukturen. Danach gibt es vor allem drei Kostenbereiche, die in hohem Maße durch die Siedlungsstruktur bestimmt werden:

- die Kosten der Mobilität und der übergeordneten Verkehrssysteme,
- die Kosten der technischen Erschließungsinfrastrukturen sowie
- die Kosten der sozialen Infrastrukturversorgung.

Wird die Frage gestellt, in welcher Form die Siedlungsstruktur diese drei Kostenbereiche beeinflusst, so sind die einzelnen Quartiere als städtische Teilräume zu betrachten. Wie Ergebnisse der ausgewerteten Studien zeigen, sind es insbesondere zwei siedlungsstrukturelle Eigenschaften dieser Gebiete, von denen die Kostenwirkungen auf Verkehr, technische Erschließung und soziale Infrastrukturversorgung ausgehen, nämlich

- die stadtregionale Lage der Gebiete sowie
- ihre Nutzungsdichte.

Die stadtregionale Lage lässt sich vor allem über die Zentralität der Gemeinde bzw. des Ortsteils, die Einbindung in das Siedlungsgefüge sowie die Entfernung zu zentralen Einrichtungen, Arbeitsplatzschwerpunkten, Einkaufsgelegenheiten und ÖPNV-Angeboten beschreiben. Die Nutzungsdichte kann u. a. durch die Geschossflächenzahl oder die Einwohnerdichte beschrieben werden. Für die mit der Siedlungsentwicklung verknüpften Kostenwirkungen sind sowohl neu geplante Gebiete von Interesse als auch Veränderungen im Bestand (z. B. Nutzungsentdichtungen), die erhebliche Kostenwirkungen nach sich ziehen können.

[3] Stellvertretend: American Farmland Trust (1986); Besecke et al. (2005); Burchell et al. (1994, 2000, 2001); Doubek (1999); Dransfeld, Meyer (2003); Gordon, Richardson (1997); Gutsche (2004); Hezel et al. (1984); ÖROK (1999); Ewing (1997); Salvi (2004); Siedentop et al. (2006a und b); Teschner (1986).

Die Kosten der Verkehrssysteme (übergeordnete Verkehrsanlagen, Fahrzeuge und Antriebsenergie) reagieren vor allem auf die stadtregionale Lage der Gebiete. So belegen beispielsweise Untersuchungen in Großstadtregionen, dass die Bewohner neuer Wohngebiete, die weiter von den Zentren der Region und den ÖPNV-Achsen entfernt liegen, deutlich weitere Entfernungen mit dem Auto zurücklegen (z. B. Gutsche 2003).

Die Kosten der technischen Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen (einschließlich der Straßenerschließung) sind vor allem von der Nutzungsdichte abhängig. Empirische Untersuchungen zeigen immer wieder, dass hier in etwa der Zusammenhang „halbe Dichte, doppelter Erschließungsaufwand" gilt. Dies führt insbesondere in den dünn besiedelten Einfamilienhausbereichen zu einem extrem hohen Kostenanstieg pro Nutzungseinheit. Auch die stadtregionale Lage beeinflusst die Höhe der Erschließungskosten. So hängt hiervon zum Beispiel ab, ob ein direkter Anschluss an die anliegende Erschließung möglich ist und vorhandene Kapazitäten mitgenutzt werden können oder ob neue Anlagen bereitgestellt werden müssen (u. a. Siedentop et al. 2006b).

Die Kosten der sozialen Infrastruktur werden vor allem von der regionalen Lage der Gebiete beeinflusst. Bei Bereinigung der Infrastrukturkosten um sozialpolitische Zusatzkosten der Zentren zeigen peripher gelegene Teilräume von Stadtregionen höhere spezifische Kosten pro Nutzer (z. B. Schüler oder Sportler) als zentraler gelegene Teilräume (u. a. Siedentop et al. 2006b).

Die drei genannten Zusammenhänge gewinnen angesichts der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung zusätzlich an Bedeutung. Sowohl bei der technischen als auch bei der sozialen Infrastruktur sind Anpassungsmöglichkeiten gerade in den dünn besiedelten Teilräumen der Stadtregionen sowie im ländlichen Raum am geringsten, da Erreichbarkeiten und Mindestgrößen der Einrichtungen eingehalten werden. So kommt es insbesondere in den Teilräumen, die aufgrund ihrer geringen Dichte und ihrer dezentralen Lage bereits überdurchschnittlich hohe spezifische Kosten aufweisen, im Falle stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahlen zu massiven Kostenremanenzen und damit zu steigenden Pro-Kopf-Kosten.

4 Akteure und ihre Motive

An der Baulandbereitstellung und -inanspruchnahme sind unterschiedliche Akteure beteiligt, die zudem sehr unterschiedliche Rollen einnehmen. So treten sie als Flächenanbieter (Gemeinden, Alteigentümer), Mittler (Projektentwickler, Baufinanzierer, Wirtschaftsförderung, Versorger) oder Flächennachfrager (Haushalte, Unternehmen) auf. Eine weitere Gruppe von Akteuren ist nicht in die Entscheidungen über Flächenausweisungen und -nutzungen eingebunden, wird aber an der Finanzierung von deren Folgekosten beteiligt. Dies gilt z. B. für die Träger vieler sozialer und technischer Infrastrukturen sowie deren Nutzer, die die zusätzlichen Kosten ganz oder teilweise finanzieren müssen.

Analysen von Studien und Ergebnisse aus Expertengesprächen[4] zeigen, dass ökonomische Aspekte bei nahezu allen beteiligten Akteursgruppen eine bedeutende Rolle spielen.

[4] Ein Baustein des oben genannten Forschungsprojektes im Auftrag des Umweltbundesamtes war die Durchführung von Workshops unter Beteiligung möglichst vieler der angesprochenen Akteursgruppen.

Daneben sind bei einigen Akteuren lebensweltliche Motive von Bedeutung (z. B. die Wohnpräferenzen der Haushalte), teilweise bestimmen die ökonomischen Aspekte die Motivationsprofile der Akteure aber auch gänzlich (Abbildung 2). Letzteres gilt vor allem für die Gruppe der Mittler.

Den finanziellen Entscheidungskalkülen der Einzelakteure liegen akteursspezifische Präferenzen, Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume zugrunde. Entsprechend arbeitet jeder Akteur mit einem ihm eigenen Bilanzierungsrahmen. Dieser bestimmt zum einen, welche Kosten für ihn relevant sind. Zum anderen zeigen die Akteure eine unterschiedlich intensive Wahrnehmung von für sie eigentlich relevanten Kosten. Dies gilt vor allem für Akteure mit einer zusätzlichen Bedeutung lebensweltlicher Motive.

Abb. 2: Motivationsprofile der an der Baulandentwicklung beteiligten Akteursgruppen (Auswahl)

Akteursgruppe	Akteur		Finanzielle Motive	Lebensweltliche Motive
			... bestimmen maßgeblich die Standortentscheidungen	
Flächenanbieter	Kommunen		X	X
	Eigentümer von	Brachflächen / Baulücken	X	
		Nachverdichtungsflächen		X
		„Grüne-Wiese“-Flächen	X	
Mittler	Projektentwickler		X	
	Baufinanzierer		X	
Flächennachfrager	Haushalte	als private Bauherren	X	X
		als spätere Mieter	X	X

5 Kostenbilanzierungsrahmen bei den Entscheidungen

Warum werden nun, obwohl alle beteiligten Akteure kostenbewusst handeln wollen, immer wieder Wohn- und Gewerbegebiete ausgewiesen, deren stadtregionale Lage und geringe Nutzungsdichte hohe siedlungsstrukturell bedingte Kosten[5] erzeugen? Die wesentliche Erklärung ist darin zu suchen, dass sich Standortentscheidungen aus einer Summe von Einzelentscheidungen verschiedener Akteure zusammensetzen. Die oben angesprochene Akteurs- und Motivanalyse zeigt, dass je nach Akteur sehr unterschiedliche Kosten im Blickfeld stehen. Der jeweilige Bilanzierungsrahmen schließt nur die für den jeweiligen Akteur wirksam werdenden Kosten ein und nimmt die auf seinen Geldbeutel wirkenden Kosten zudem unterschiedlich intensiv wahr. Dass sich deshalb im Ergebnis regionale Kostenvorteile zentralerer, im Innenbereich gelegener, und dichter genutzter Standorte nur selten in den Bilanzierungsrahmen der Akteure wiederfinden, zeigen die nachfolgenden Beispiele.[6]

So ist die *Gemeinde* aufgrund politischer Erwägungen in der Regel an einer Flächenausweisung interessiert. Soweit möglich versucht sie dabei, Kosten auf den Investor zu übertragen. Unabhängig von regionaler Lage und Nutzungsdichte gilt ein Projekt als „gut", wenn der Gemeinde „keine" Kosten der erstmaligen Herstellung der Infrastrukturen entstehen. Folgekosten sind im Falle von Einzelvorhaben oft nur schwer messbar und bleiben dabei meist unberücksichtigt. Darüber hinaus wird die fiskalische Gesamtwirkung neuer Flächenausweisungen häufig überschätzt. So erhoffen sich Gemeinden von der Ansiedlung neuer Bürger einen steuerlichen Überschuss, der sich aber – wie Studien zeigen[7] – nur selten einstellt.

[5] Der negative Zusammenhang zwischen Siedlungsdichte und Infrastrukturkosten ist, sofern dies Siedlungsbereiche geringer bis mittlerer Dichte betrifft, nahezu unumstritten. Ernstzunehmende Kritik wird an dieser Pauschalaussage geäußert, wenn sehr hohe Dichten erreicht werden (z. B. Ladd 1992). Begründet wird dies damit, dass ab einer bestimmten Dichteschwelle externe Ballungskosten auftreten, welche die Fixkostendegressionseffekte, die sich bei der Bereitstellung technischer und sozialer Einrichtungen der Wohnversorgung mit zunehmender Siedlungsdichte einstellen, überkompensieren. Für die in diesem Beitrag im Vordergrund stehenden Zielsetzungen „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme" und „Vermeidung von strukturellen Infrastrukturfolgekosten" ist jedoch nahezu ausschließlich der geringe bis mittlere Dichtebereich von Interesse. Zudem ist die Frage, inwieweit Ballungseffekte die dichtebedingten Einsparungen abschwächen oder gar umkehren, umstritten. So wird darauf hingewiesen, dass der ausgabenorientierte Bilanzansatz der genannten Ladd-Studie die kostensteigernden Wirkungen hoher Dichte überschätzt, da die finanziellen Belastungen eines (in stark verdichteten Städten typischerweise) hohen Beschäftigungsbesatzes nicht berücksichtigt wurden. Kritisch wird zudem u. a. die Nichtberücksichtigung des Alters der Infrastruktur gesehen. So ist in den größeren Städten der aktuell anfallende Instandhaltungsaufwand aufgrund der im Mittel älteren Infrastruktur naturgemäß höher (U.S. Congress, Office of Technology Assessment 1995: 206). Carruthers und Ulfarsson (2003) konnten mit methodisch mit Ladd vergleichbaren Daten einen kostendegressiven Einfluss der Dichte für zahlreiche soziale und technische Infrastrukturleistungen nachweisen. Eine abschließende Einschätzung zu dieser – für die Kernfrage des Beitrags nur am Rande relevanten – Fragestellung kann daher zurzeit noch nicht gegeben werden.

[6] Weitere Beispiele finden sich in Umweltbundesamt 2008.

[7] Vgl. z. B. Gutsche 2004; Verband Region Stuttgart, Ökonsult 2006; Reidenbach et al. 2007.

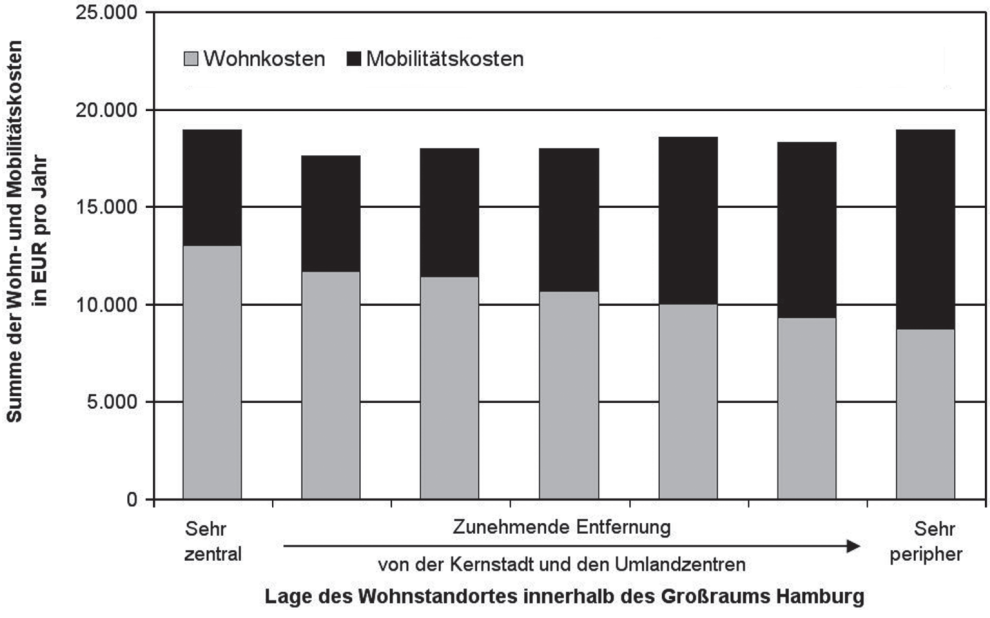
Für den *Eigentümer* stellt eine Fläche ein Wirtschaftsgut dar, an dessen Wertzuwachs er möglichst stark partizipieren möchte. Dies führt bei Eigentümern bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen, für die eine Umwidmung angestrebt wird, zu einem aktiven Vorgehen, während sich die Eigentümer von Brachen häufig passiv und abwartend verhalten. Letzteres hängt vor allem mit hohen Verkaufspreiserwartungen und den als gering wahrgenommenen Kosten des „Abwartens" zusammen. So hat z. B. die Grundsteuer keine Bauland aktivierende Wirkung.

Die *Projektentwickler* wissen um den Zusammenhang zwischen Dichte und Erschließungsaufwand sowie zwischen Lage und Verkehrsaufwand. Die hohen Kosten der Erschließung pro Wohn- oder Gewerbeeinheit werden jedoch durch die deutlich günstigeren Bodenpreise dezentralerer, am Rande von bestehenden Siedlungsbereichen gelegener Flächen überkompensiert. Der zusätzliche Verkehrsaufwand der Käufer wird durch andere Verkaufsargumente (z. B. den Immobilienpreis oder ein „Wohnen im Grünen") überdeckt.

Auch die *Ver- und Entsorger* wissen um den Zusammenhang zwischen Dichte und Erschließungsaufwand, führen doch geringe Siedlungsdichten zu entsprechend langen Netzabschnitten pro Nutzer. Diese schlagen sich mit hohen Kapitalkosten bei sehr langen Nutzungsdauern in der Anlagebuchhaltung nieder. Gleichwohl sind die Ver- und Entsorger wenig motiviert, auf die Lage und Nutzungsdichte neu gebauter bzw. neu angeschlossener Gebiete Einfluss zu nehmen, da die entstehenden Kosten von den Nutzern in Form von Baukostenzuschüssen sowie den allgemeinen Verbrauchstarifen kostendeckend erstattet werden. Insgesamt kommt es so zu einer Mitfinanzierung der Infrastruktur von Siedlungserweiterungen durch alle Bürger eines Versorgungsgebiets, unabhängig davon, ob sie in den neuen Baugebieten wohnen oder nicht (Dittrich-Wesbuer et al. 2006; Gutsche 2007).

Die einen neuen Wohnstandort suchenden *Haushalte* können die mit niedrigen Siedlungsdichten und dezentralen Lagen verbundenen höheren Kosten der Erschließung häufig nicht wahrnehmen. Gebühren für Wasser, Gas und Strom werden nach einheitlichem Maßstab umgelegt, insbesondere aufgrund geringerer Grundstückskosten ergeben sich in dezentralen Lagen geringere Wohnkosten. Dieser Kostenvorteil bei den Wohnkosten wird jedoch in aller Regel durch die zusätzlichen Mobilitätskosten an peripheren Standorten aufgezehrt. Dass die Kosten der deutlich häufigeren Pkw-Nutzung bei der Ansiedlung an dezentralen Standorten die vermeintlichen Kostenvorteile gegenüber einem zentraler gelegenen Wohnstandort egalisieren, wird von den Haushalten in aller Regel aber nicht wahrgenommen, nicht zuletzt weil die Verkehrskosten zeitlich gestreckter auftreten (Abbildung 3).

Abb. 3: Wohnkosten und Verkehrskosten privater Haushalte in sieben Lageklassen des Großraums Hamburg – eigene Modellrechnung im Rahmen von Umweltbundesamt 2008



6 Entscheidungsketten

Die beispielhaft dargestellten Einzelentscheidungen von Akteuren der Baulandbereitstellung stehen in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander und bauen aufeinander auf. Obwohl die Entscheidungen der jeweils anderen Akteure außerhalb des Betrachtungsrahmens eines einzelnen Akteurs liegen, formieren diese dennoch wesentliche Rahmenbedingungen seines eigenen Entscheidungskontextes. Das Ineinandergreifen der Einzelentscheidungen kann bildhaft mit dem Begriff „Entscheidungsketten" umschrieben werden.

Entscheidungsketten bestehen demnach aus einer Vielzahl von Einzelentscheidungen. Keiner der beteiligten Akteure steuert jedoch die Entscheidungsketten der Baulandentwicklung bewusst in ihrer Gesamtheit. Diese Eigenschaften der Entscheidungsketten haben zur Folge, dass Kosteneffekte entstehen, die von keinem der Akteure in seiner Einzelentscheidung intendiert waren und zugleich zu der oben beschriebenen, paradoxen Situation der Siedlungsentwicklung führen. Dieser Effekt soll anhand der folgenden Beispiele veranschaulicht werden.[8]

[8] Weitere Beispiele finden sich in Umweltbundesamt 2008.

Beispiel 1: Technische Infrastruktur

Regionale Kostensicht: Zentral gelegene und dichter bebaute Siedlungsgebiete verursachen deutlich geringere Erschließungskosten pro Wohneinheit als peripher gelegene Einfamilienhausgebiete „auf der grünen Wiese".

Wirkung der Entscheidungskette: Gemeinden in peripheren Lagen entscheiden nur innerhalb ihres eigenen Hoheitsgebietes. Sie versuchen im Rahmen ihrer lokalen Flächenpolitik neue Einwohner zu gewinnen und weisen zusätzliche Flächen aus. Eine Abwägung gegenüber zentraler gelegenen Standorten findet nicht statt. Ver- und Entsorger betreiben überwiegend eine nachsorgende Planung und engagieren sich wenig in der strategischen Ausrichtung der Siedlungsentwicklung. Die dadurch entstehenden höheren Kosten werden durch Beiträge und Gebühren der Nutzer gedeckt. Mehrkosten gegenüber zentraleren Standorten sind durch die Wohnstandorte suchenden Haushalte kaum wahrnehmbar, vor allem da der fallende Bodenpreis die Mehrkosten der technischen Erschließung im Umland überdeckt. Zudem tragen sie die Folgekosten ihrer Entscheidung nicht alleine, ein Großteil wird durch die Allgemeinheit der Tarifkunden der Ver- und Entsorger sowie die Steuerzahler getragen. Die Allgemeinheit ist aber nicht in die Standortentscheidung und über ihre Stimmabgabe bei der Kommunalwahl nur sehr indirekt in Entscheidungen über in der Baulandentwicklung vorgenommene Rahmensetzungen eingebunden. Zudem ist die Allgemeinheit wenig in der Lage, den Zusammenhang zwischen Einzelentscheidung und langfristigen Kosteneffekten für alle einzuschätzen. Zugleicht ist sie zu heterogen strukturiert und verfügt über keine effiziente Organisationsstruktur, um ihre Interessen entsprechend zu artikulieren.

Beispiel 2: Soziale Infrastruktur

Regionale Kostensicht: Leistungen der sozialen Infrastruktur (z. B. Kindertagesbetreuung oder Schulbildung) verursachen in peripher gelegenen kleineren Gemeinden höhere Kosten als in zentraler gelegenen Gemeinden.

Wirkung der Entscheidungskette: Zwar sind Einrichtungen im Bereich geringer Siedlungsdichten in der Regel kleiner, haben entsprechend höhere Kosten je Nutzer und können bei Nachfragerückgängen wenig flexibler angepasst werden. Diese Kostennachteile suburbaner und ländlicher Räume spiegeln sich aber nur selten in den Nutzergebühren (z. B. Kita-Gebühren) wider. Im Gegenteil sind diese im Umland oft günstiger als in der Stadt. Hintergrund ist eine Überlagerung der genannten siedlungsstrukturellen Kostennachteile mit einer dort vorherrschenden vergleichsweise günstigen Haushaltslage und einer homogeneren Sozialstruktur in den Einzugsbereichen. Dies ermöglicht den Kommunen ein höheres Niveau der Bezuschussung, nicht zuletzt, weil durch die sozial homogeneren Einzugsbereiche Sozialstaffelungen seltener in Anspruch genommen werden.

Beispiel 3: Verkehrserzeugung

Regionale Kostensicht: Peripher gelegene Wohngebiete erzeugen deutlich mehr Autoverkehr als zentraler gelegene Wohnstandorte.

Wirkung der Entscheidungskette: Die Folgekosten dieser zusätzlichen, standortbedingten Fahrtwege liegen zum einen bei den Haushalten sowie zum anderen bei den Trägern

der Verkehrsinfrastrukturen. Dabei ist zu beobachten, dass die Haushalte die Folgekosten ihrer Standortentscheidungen im Bereich der Mobilitätskosten sehr häufig unterschätzen. So ist kaum bekannt, dass die Mehrkosten des täglichen Pendelns die Kostenersparnis dezentraler Standorte im Bereich der Wohnkosten in der Regel aufzehren. Die Träger der Verkehrsinfrastrukturen (Straßen bzw. öffentlicher Personennahverkehr) spüren hingegen die kumulative Kostenwirkung vieler einzelner Siedlungsprojekte in Form höherer Bereitstellungskosten. Im Planungsprozess können sie trotz ihrer teilweisen Einbindung als Träger öffentlicher Belange ihre Folgelasten nicht adäquat artikulieren, weil fast jede Baulandausweisung für sich genommen nur sehr geringe und schwer nachweisbare Verkehrseffekte mit sich bringt und kumulative Wirkungen kaum Niederschlag in den Abwägungen finden.

7 Wiederkehrende Muster der Kostenintransparenz

Die Wirkungen von Entscheidungsketten – wie den drei eben exemplarisch dargestellten – können auf bestimmte wiederkehrende Mechanismen zurückgeführt werden. Ihnen ist gemein, dass sie im Bilanzierungsrahmen der Einzelakteure zu einer deutlichen Abschwächung oder gar Umkehrung der aus regionaler Sicht bestehenden Kostenvorteile zentral gelegener bzw. verdichteter Standorte gegenüber dezentralen Lagen geringer Dichte führen.

Folgende Muster können dabei – z. T. quer durch die unterschiedlichen Entscheidungskontexte – identifiziert werden:

- *„Verzerrte Kostenwahrnehmung“:* Bestimmte Kosten, die die Akteure selbst zu tragen haben, werden vom Entscheider nicht berücksichtigt, obgleich er sie zu tragen hat. Ein Beispiel sind die Mobilitätskosten der Haushalte infolge dezentraler Wohnstandortentscheidungen.
- *„Fehlender Verursacherbezug“:* Die Preise, die für die Nutzung von Infrastrukturen erhoben werden, spiegeln die bei der Leistungserstellung entstehenden Kosten nicht wider. Sie sind entweder räumlich nicht entsprechend differenziert (Beispiel: Ver- und Entsorgung) oder werden nicht bzw. nach anderen Maßstäben erhoben (Beispiel: soziale Infrastrukturen).
- *„Verschiebung der Kosten auf andere Kostenträger“:* Kosten, die andere Kostenträger zu tragen haben, spielen in der eigenen Entscheidung eine untergeordnete Rolle. Ein Beispiel sind die Ver- und Entsorger, deren Erschließungskosten vollständig von den Nutzern erstattet werden und daher – trotz hervorragender Kenntnis der Folgekosten der Siedlungsentwicklung – kein Eigeninteresse an einer Veränderung der Planungsprioritäten haben.
- *„Überlagerung siedlungsstruktureller Kosteneffekte durch andere Einflüsse“:* Auf regionaler Ebene deutlich ausgeprägte Kostenvorteile dichter und zentral gelegener Standorte finden sich in den Kalkülen wichtiger Akteure nicht wieder, weil sie durch andere Kostenarten überlagert werden. So überlagert z. B. das Bodenpreisgefälle aus Sicht der Haushalte die steigenden Erschließungskosten im Umland. Soziale Einrichtungen (z. B. Kindertagesstätten) haben im Umland trotz siedlungsstruktureller Mehrkosten häufig geringere Gebühren, weil sich die Gemeinden in einer besseren Haushaltssituation

befinden („Speckgürtel“) und die Kernstädte mit zusätzlichen Soziallasten („soziale Brennpunkte“) belastet sind.

- *„Indirekte Kostenträger nicht beteiligt“:* Viele Kostenträger sind nicht in den Entscheidungsprozess einbezogen. So werden die Kosten der infrastrukturellen Versorgung von allen Netznutzern (technische Ver- und Entsorgung, ÖPNV) bzw. allen Steuerzahlern (Straßenanbindung, soziale Infrastrukturen, ÖPNV) finanziert. Selbst wenn bestimmte Infrastrukturträger als Träger öffentlicher Belange in den Planungsprozess integriert sind, verstehen sie sich als „nachsorgende Planung“ ohne eigenen Gestaltungsanspruch (Versorger), oder die Wirkung des jeweils diskutierten Einzelprojekts ist zu gering, um substanzielle Argumente in die Abwägung einzubringen (Träger des ÖPNV und des übergeordneten Straßennetzes).

Die Typologie der Ursachen für Kostenintransparenz zeigt, dass sich die Muster nicht auf einzelne Akteursgruppen beschränken, sondern akteursgruppenübergreifend vorzufinden sind.

8 Ansätze zur Abmilderung der Kostenintransparenz

Die Struktur der dargestellten Muster der Kostenintransparenz wird sichtbar, indem eine übergeordnete volkswirtschaftliche bzw. regionalplanerische Perspektive eingenommen wird. Diese Perspektive macht deutlich, wie die Muster auf der Handlungsebene der Akteure wirken und warum sie aus deren Innenperspektive nicht wahrgenommen werden.

Die dargestellte Strukturierung der wiederkehrenden Muster der Kostenintransparenz kann daher als ein Werkzeug verstanden werden, systematisch nach Ansätzen zu suchen, um die bestehende Diskrepanz zwischen individueller und allgemeiner Wirtschaftlichkeit von Standortentscheidungen aufzuhellen bzw. ihr entgegenzuwirken.[9]

Eine solche Suche nach Ansätzen geht von einem gemeinsamen Leitgedanken aus: „Lasten für die Allgemeinheit begrenzen. Kosten sichtbar machen. Fehlanreize abbauen.“ Die Strukturierung soll helfen, auf die einzelnen Intransparenzmuster mit dem jeweils passenden Instrument zuzugehen. So ergeben sich z. B. die folgenden Zuordnungen von Mustern der Kostenintransparenz und sinnvollen Instrumenten:

Beim Grundmuster „Verzerrte Kostenwahrnehmung“ sollten vor allem Instrumente der Information und Beratung (Kampagnen, Bewusstseinsbildung) eingesetzt werden.

Ein Beispiel ist die wenig bekannte Eigenschaft der Mobilitätskosten, Wohnkostenvorteile der privaten Haushalte an suburbanen und peripheren Standorten in vielen Fällen aufzuzehren. Dieser Effekt sollte, nicht zuletzt angesichts der aktuell bestehenden Sensibilisierung der Bevölkerung durch die hohen Energiepreise, mit Nachdruck in die Öffentlichkeit getragen werden.

Beim Grundmuster „Fehlender Verursacherbezug“ sind Ansätze zu verfolgen, die die Preisgestaltung für Infrastrukturleistungen möglichst nahe an die standortbezogenen Kosten, die bei der Leistungserstellung tatsächlich entstehen, heranführen.

[9] Als ein solches „Werkzeug“ erhebt die Liste der Muster der Kostenintransparenz auch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die Autoren freuen sich über Hinweise auf weitere Muster und darauf, wie ihnen begegnet werden kann.

So werden z. B. die bei Neuerschließung entstehenden Kosten der stadttechnischen Erschließungssysteme nicht verursachergerecht umgelegt. Bis zu einem Drittel zahlt die Allgemeinheit der Netznutzer und Steuerzahler an den Anschluss- und Folgekosten mit. Ob es sich dabei um kompakte, kosteneffiziente oder um kostenintensive Bebauungsformen geringer Dichte handelt, entscheidet letztendlich der Besitzer der Immobilie, der bei Wohnformen mit geringer Dichte von der einheitlichen Preisgestaltung bei den Ver- und Entsorgungstarifen profitiert – auf Kosten der Allgemeinheit. Angesichts dieser eindeutig belegbaren Zusammenhänge erscheint es geboten, die Ver- und Entsorger bei der Tarifgestaltung zu einer aufwandsgerechteren Kostenverteilung unter Berücksichtigung von Dichtekennziffern zu bewegen.

Das Grundmuster „Verschiebung der Kosten" zwingt zu einem Überdenken des Verursacherprinzips. Dabei geht es nicht um die Infragestellung dieses Prinzips, sondern um die Ausweitung des Verursacherprinzips auf nur mittelbar Beteiligte.

Beispiel hierfür sind Ersterschließungskosten aus Sicht der Gemeinde, die sie im Rahmen von städtebaulichen Verträgen und PPP-Modellen auf die Grundstücksbesitzer umlegen kann. Zwar ist dies unter dem Gesichtspunkt des Verursacherprinzips zu begrüßen, nimmt der Kommune jedoch den direkten finanziellen Anreiz, die Erschließungskosten – z. B. durch eine kompakte Siedlungsstruktur – im Rahmen zu halten.[10] Es sollte deshalb nach neuen Möglichkeiten gesucht werden, auch unter den geänderten Rahmenbedingungen eines novellierten Baugesetzbuches für die Kommunen ein stärkeres Eigeninteresse an der Begrenzung der Erschließungskosten hinsichtlich der gewählten Erschließungsstandards, vor allem aber hinsichtlich der gewählten Standorte (Lage) und Baubauungsdichten zu schaffen.

Innerhalb des Grundmusters „Überlagerung siedlungsstruktureller Kosteneffekte durch andere Einflüsse" ist bei der Wahl der richtigen Lösungsansätze und Maßnahmen zu differenzieren. Stichworte hier sind Entflechtung der Finanzierung sowie Fragen des Umgangs mit der Dominanz des Faktors „Bodenpreis".

Als aktuelles Beispiel kann hier ein Konfliktfeld genannt werden, das sich im Rahmen der flächendeckenden Einführung der betriebswirtschaftlichen Haushaltsführung in den Kommunen (Doppik) bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen zur Bewertung des kommunalen Eigentums abzeichnet. Auch die Kommunen handeln mit Grundstücken. Planerische Ziele der Stadtentwicklung stehen hierbei nicht selten in Konkurrenz mit Zielen der Kämmerei und Liegenschaftsverwaltung. Da Grundstücke nicht abgeschrieben werden, liegt die Versuchung nahe, diese hoch zu bewerten, um die Finanzsituation der Kommune im Rahmen der Eröffnungsbilanz in einem besseren Licht erscheinen zu lassen. Werden Werte für Innenbereichsflächen jedoch höher angesetzt als sie – z. B. aufgrund eines Altlastensverdachts oder eines ungünstigen Zuschnitts – in der Realität veräußert

[10] Auch bei Erschließungsverträgen. bei denen der Investor die erstmalige Herstellung der Erschließungsanlagen vollständig finanziert, hat die Kommune ein Eigeninteresse daran, möglichst wenig zusätzliche Infrastruktur entstehen zu lassen, liegen doch die Kosten der Straßeninstandhaltung in den Folgejahren bei ihr. Diese Kosten werden jedoch in den kommunalen Entscheidungsgremien kaum wahrgenommen (Grundmuster „Verzerrte Kostenwahrnehmung").

werden können, werden Entwicklungen auf diesen Innenbereichsflächen nachdrücklich gehemmt. Es ist deshalb sinnvoll, hierauf im Rahmen geeigneter Informationskampagnen hinzuweisen. Aus Sicht der Siedlungspolitik ist hierbei auf eine „marktnahe Bewertung" der Flächen zu drängen.[11]

Der Titel des Grundmusters „Indirekte Kostenträger nicht beteiligt" gibt zugleich die Richtung der Instrumentenwahl vor (bessere Beteiligung), zeigt aber auch die Problematik (indirekte Betroffenheit).

Für den ÖPNV ergeben sich wesentliche Kostenwirkungen aus der Summe der Wirkungen vieler Plangebiete mit ähnlichen, für den ÖPNV nicht effizient zu erschließenden Standortparametern (dezentrale Lage, geringe Dichte, fernab der bestehenden Linien). Es sind daher in einem ersten Schritt Instrumente zu entwickeln, um solche kumulativen Kostenwirkungen auf einfache Weise zumindest grob zu quantifizieren. Dies würde die ÖPNV-Unternehmen und Aufgabenträger in die Lage versetzen, sich im Rahmen der TöB-Verfahren adäquater zu beteiligen und ihre Interessen zu artikulieren. In einem zweiten Schritt sollte die Berücksichtigung kumulativer Wirkungen in den formalisierten Planungsprozessen verbessert werden. Neben der Qualifizierung der Beteiligung am TöB-Verfahren sollte auch nach Wegen gesucht werden, den Baugebieten Folgekosten im Verkehrsbereich stärker anzulasten. Hierbei wäre z. B. eine ÖPNV-Abgabe denkbar.[12] Noch besser wäre eine alle Verkehrsmittel umfassende Verkehrserzeugungsabgabe.

Die Untersetzung dieser grundsätzlichen Stoßrichtungen mit konkreten Handlungsvorschlägen macht deutlich, dass der Forschungs-, Erfahrungs- und Diskussionsstand über die einzelnen Grundmuster noch sehr unterschiedlich ist. Bei einigen sind die Zusammenhänge bereits sehr gut bekannt. Dies gilt vor allem für die ersten beiden Grundmuster der Kostenintransparenz, der verzerrten Kostenwahrnehmung und des fehlenden Verursacherbezugs. Hier liegen konkrete Konzeptvorschläge, empirische Untersuchungen oder entsprechend ausgerichtete Modellrechnungen vor, auf deren Basis eine Umsetzung initiiert werden könnte. Bei anderen Punkten wird Forschungsbedarf aufgezeigt, um Erfolg versprechende und politisch durchsetzbare Lösungsansätze und Maßnahmen zu entwickeln. Dies trifft z. B. für das letztgenannte Muster zu, wo indirekt Betroffene nicht im Entscheidungsprozess involviert sind.

9 Fazit

Der Prozess der Baulandbereitstellung ist dadurch gekennzeichnet, dass subjektiv vorgenommene Wirtschaftlichkeitsabwägungen der Einzelakteure zu einer Siedlungsentwicklung führen, die für die Gesamtheit ihrer Bewohner zu immer höheren Kosten führt. Aus volkswirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Umweltgesichtspunkten muss es ein hohes politisches Interesse sein, den Mechanismen entgegenzutreten, die ursächlich zu diesem Paradoxon beitragen. Die Forderung nach „mehr Kostentransparenz" ist daher zu unterstützen.

[11] Vgl. hierzu ausführlicher: Gutsche, Löhr 2007.

[12] Das französische Vorbild wäre dabei ggf. weiterzuentwickeln, da dieses nur Standorte mit einer guten ÖPNV-Erschließung zu dessen Finanzierung heranzieht.

Wie die Darstellungen zeigen, beinhaltet ein „Mehr“ an Kostentransparenz aber nicht nur die mediale Verbreitung von Modellrechnungen, an welchen Stellen die Akteure der Siedlungsentwicklung (insbesondere die Kommunen und die privaten Haushalte) „falsch rechnen“, weil sie Teile ihrer Folgekosten bei Standortentscheidungen ausblenden. Ein solches Verständnis von „mehr Kostentransparenz“ greift zu kurz, weil es nur für das erste der dargestellten Muster der Kostenintransparenz ein adäquates Instrument bereitstellt. Die Schaffung von Kostentransparenz bei der Siedlungsentwicklung muss jedoch deutlich weitgehender verstanden werden.

Der Gewinn einer Strukturierung des Problems durch das dargestellte Konzept des „Kostenparadoxon“ liegt darin, dass mit den „Mustern der Kostenintransparenz“ ein Schema bereitgestellt wird, um auch für die weiteren Felder der Kostenintransparenz problemadäquate Handlungsansätze zu entwickeln. Die eingangs diskutierte Forderung „Mehr Kostentransparenz in der Siedlungsentwicklung schaffen!“ kann so einen deutlichen Schritt in Richtung „Was konkret zu tun ist“ vorangebracht werden.

Literatur

American Farmland Trust (1986): Density-Related Public Costs. Washington D.C.

Besecke, A.; Hänsch, R.; Pinetzki, M. (Hrsg.) (2005): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bewusstsein. ISR Diskussionsbeiträge, Bd. 56. Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Bauland- und Immobilienmärkte. Ausgabe 2004. BBR-Berichte, Bd. 16. Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Fläche im Kreis. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. ExWoSt-Informationen 25/2. Bonn.

Bundesregierung (Hrsg.) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Entwurf für Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur öffentlichen Diskussion. Stand 01. April 2004. Rat für Nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Burchell, R. W.; Listokin, D.; Dolphin, W. (1994): Development Impact Assessment Hand-book. Urban Land Institute. Washington D.C.

Burchell, R.W.; Dolphin, W.R.; Galley, C.C. (2000): The costs and benefits of alternative growth patterns: The Impact Assessment of the New Jersey State Plan. Rutgers University, Center for Urban Policy Research.

Burchell, R. W.; Lowenstein, G.; Dolphin, W.; Galley, C. (2001): Costs of Sprawl – 2000. TCRP-Report. Washington D.C.

Carruthers, J. I.; Ulfarsson, G. F. (2003): Urban Sprawl and the Cost of Public Services. In: Environment and Planning B: Planning and Design, Vol. 30, S. 503-522.

Davy, B. (1996): Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung (ZfV) Jg. 21, S. 193-208.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): Schlussbericht der Enquête-Komission „Demographischer Wandel Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8800.

Dittrich-Wesbuer, A.; Osterhage, F.; Frehn, M.; Nyhues, J.; Schulten, M. L. (2006): Kosten und Nutzen zukünftiger Siedlungsentwicklungen - Ergebnisse einer Vorstudie zur Grenzkostenbetrachtung. Kurzfassung. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS), Planersocietät. Dortmund.

Doubek, C. (1999): Die Kosten der Zersiedlung. Was das Haus im Grünen den Nachbarn kostet. Wien.

Dransfeld, E.; Meyer, B. (2003): Wirtschaftliche Baulandbereitstellung. Städtebauliche Kalkulation. Bonn.

Ewing, R. (1997): Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable? In: Journal of the American Planning Association, H. 1. Washington D.C.

Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2006): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6: Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. ARL Forschungs- und Sitzungsberichte 226, Hannover.

Gordon, P.; Richardson, H. W. (1997): Are Compact Cities a Desirable Planning Goal? In: Journal of the American Planning Association.

Gutsche, J.-M. (2003): Verkehrserzeugung potentieller Standorte für neue Wohngebiete im Großraum Hamburg. TU Hamburg-Harburg; Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik (Hrsg.): ECTL Working Paper. Bd. 23. Hamburg.

Gutsche, J.-M. (2004): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. In: Die Gemeinde. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein 56, H. 9, S. 186-193.

Gutsche, J.-M. (2007): Die Kosten der Zersiedelung und ihre Mitfinanzierung durch die Allgemeinheit. In: Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S. (Hrsg.): Jahrbuch Bodenpolitik 2006/2007. Flächeninanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Berlin.

Gutsche, J.-M.; Löhr, D. (2007): Einführung der Doppik in den kommunalen Haushalten - Chancen für die Flächenhaushaltspolitik nutzen und Gefahren vermeiden. In: Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S. (Hrsg.): Jahrbuch Bodenpolitik 2006/2007. Flächeninanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen. Berlin.

Hezel, D.; Höfler, H.; Kandel, L.; Linhardt, A. (1984): Siedlungsformen und soziale Kosten. Vergleichende Analyse der sozialen Kosten unterschiedlicher Siedlungsformen. Beiträge zur kommunalen und regionalen Planung, Bd. 7. Frankfurt am Main.

Haug, P.; Deilmann, C. (2008): Kommunale Netzinfrastruktur: Demographischer Wandel, Stadtumbau und Ersatzbedarf als künftige Kostenfallen? In: InfrastrukturRecht, 11/2008, S. 322-325.

Ladd, H. (1992): Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services. In: Urban Studies, Vol. 29, No. 2, S. 273-295.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (1999): Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte. Wien.

Reidenbach, M.; Henckel, D.; Meyer, U.; Preuß, T.; Riedel, D. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Edition Difu – Stadt, Forschung, Praxis; 3. Berlin.

Salvi, M. (2004): Kosten (und Nutzen) der Zersiedlung. Zürich.

Siedentop, S.; Schiller, G.; Gutsche, J.-M.; Koziol, M.; Walther, J. (2006a): Berechnung von Infrastrukturkosten auf regionaler Ebene – Ein Ansatz zur Kalkulation von Kosteneffekten bevölkerungs- und siedlungsstruktureller Veränderungen (Leitfaden). In: Reihe „Werkstatt: Praxis", Nr. 42 des BBR. Bonn.

Siedentop, S.; Schiller, G.; Gutsche, J.-M.; Koziol, M.; Walther, J. (2006b): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. BBR-Forschungsvorhaben 10.08.06.1.11. BBR-Online-Publikation. Bonn.

Statistisches Bundesamt (2006a): Wirtschaft und Statistik 12/2005. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2006b): Bevölkerung in Deutschland bis 2050. 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

Teschner, S. (1986): Zusammenhänge von kommunaler Investitionstätigkeit und Folgekostenbelastung aus landesentwicklungspolitischer Sicht. Oldenburg.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2008): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden – Erarbeitung von Handlungsvorschlägen sowie Analysen der ökologischen, ökonomischen und sozialen

Wirkungen einer Neuorientierung der Siedlungspolitik (Langtitel). Das Kostenparadoxon der Baulandbereitstellung (Kurztitel). Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes (FKZ 203 16 123/02). Die Ergebnisse dieses Forschungsprojektes werden in Kürze vom Umweltbundesamt veröffentlicht.

U.S. Congress, Office of Technology Assessment (Hrsg.) (1995): The Technological Reshaping of Metropolitan America. OTA-ETI-643. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Verband Region Stuttgart; Ökonsult (Hrsg.) (2006): Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart. Stuttgart.

Thomas Döring, Lorenz Blume

Determinanten der Wirtschafts- und Finanzkraft deutscher Bundesländer – wirkt deren Wirtschaftspolitik?

Gliederung

1 Einleitung und Problemstellung
2 Wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen unter Berücksichtigung politischer Einflussnahme – theoretische Ansätze
2.1 „Alte“ und „neue“ Wachstumstheorie und ihre raumwirtschaftlichen Bezüge
2.2 Wachstumspoltheorien und Neue Ökonomische Geographie
2.3 Zum Einfluss institutioneller Faktoren auf die Regionalentwicklung
3 Quantitative Untersuchung der Bestimmungsgrößen unterschiedlicher Wirtschaftskraft der westdeutschen Bundesländer
3.1 Methodisches Vorgehen
3.2 Wirtschaftskraft ohne Berücksichtigung des Ländereinflusses
3.3 Wirtschaftskraft mit Berücksichtigung des Ländereinflusses
4 Ergänzung der quantitativen Untersuchung durch Fallstudien
4.1 Historische und geographische Voraussetzungen
4.2 Sektoralstruktur und „Altindustrien“
4.3 Private und öffentliche Standortentscheidungen
4.4 Bundespolitische und landespolitische Entscheidungen
5 Politikbezogene Schlussfolgerungen
Literatur

1 Einleitung und Problemstellung

Die Reform des bestehenden föderativen Systems in Deutschland unter der politischen Vorgabe einer „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ war in einem ersten Schritt primär auf die Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern und eine damit verbundene Entflechtung bislang kooperativ erfüllter Aufgaben ausgerichtet.[1] Mit den politischen Verhandlungen zur sogenannten Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung II sollen in einem weiteren Schritt die zunächst ausgesparten bundesstaatlichen Finanzbeziehungen auf ihre Reformnotwendigkeit hin näher in den Blick genommen werden. Im Zentrum der politischen Diskussion steht dabei unter anderem die These, dass hohe bzw. niedrige Wirtschaftskraft und damit einhergehende hohe bzw. niedrige Steuereinnahmen ein Ergebnis „guter“ bzw. „schlechter“ Wirtschafts- und Finanzpolitik eines jeweiligen Landes seien. Verknüpft wird diese These mit der Forderung nach einer

[1] Siehe für eine ökonomische Bewertung der Reformmaßnahmen Döring, Voigt 2006.

Absenkung des Umverteilungsniveaus zwischen den Ländern unter der Zielsetzung, den „finanziellen Selbstbehalt" der finanzkräftigen Länder als einer Grundlage ihres zukünftigen Wachstumspotenzials zu erhöhen.[2] Eine vergleichbare Intention verbindet sich mit der Forderung, die Finanzautonomie der Länder mittels zusätzlicher eigener Steuerquellen zu stärken, um das erreichte Maß an Einnahmenverflechtung zwischen Bund und Ländern zu reduzieren. Auch vielen in der jüngeren Zeit publizierten Studien zum Länder- und Standortvergleich liegt diese „Anreizthese" mit ihrer zentralen Annahme zugrunde, dass die Länder zu einem nicht unerheblichen Teil politisch beeinflussen können, wie dynamisch sich Wirtschaft, Beschäftigung und – darüber vermittelt – die Finanzkraft entwickeln.[3]

Aus ökonomischer Sicht ist diese Argumentation allerdings keineswegs zwingend. Vielmehr bestehen Zweifel, ob sich der unterstellte stark positive Zusammenhang zwischen Landespolitik und Wirtschafts- und Finanzkraft empirisch belegen lässt, wenn ausreichend auf sonstige relevante Determinanten ökonomischer Entwicklung kontrolliert wird, die von Landespolitik kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbar sind. Die regionalökonomische Theorie kommt jedenfalls zu keinem einheitlichen Schluss mit Blick auf die Bedeutung der Wirtschaftspolitik der Länder für Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung. Als Ursache für Unterschiede in der Standortattraktivität und Eigendynamik der Länder werden vorrangig Faktoren wie Geographie, Siedlungsstruktur und Branchenstruktur genannt, die Landespolitik – wenn überhaupt – nur auf sehr lange Sicht beeinflussen kann.[4] In welchem Maß die erheblichen Differenzen beim durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigen des Jahres 2006 zwischen z. B. Hessen mit 81.118 Euro und Bayern mit 63.896 Euro einerseits und Rheinland-Pfalz mit 56.046 Euro und Saarland mit 55.133 Euro andererseits auf Unterschiede in der Wirtschaftspolitik der Länder zurückzuführen sind, ist also eine weitgehend offene Frage.

Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag auf die Beantwortung der Frage, welchen Einfluss Faktoren auf den wirtschaftlichen Entwicklungsstand haben, die kurz- und mittelfristig kaum von der Landespolitik beeinflusst werden können (wie Siedlungs- und Branchenstruktur, historische Pfadabhängigkeiten und Sozialkapital), und welcher Einfluss auf Faktoren zurückgeht, die kurz- und mittelfristig sehr wohl von der Landespolitik beeinflusst werden können (wie vor allem Verkehrs- und Bildungsinfrastruktur). Dies soll zugleich – auf indirektem Wege – eine Beantwortung der Frage ermöglichen, in welcher Größenordnung sich der prognostizierte Wachstumsbeitrag einer Absenkung des Länder- und Finanzausgleichs im Zuge der anstehenden Föderalismusreform bewegen könnte. In der empirischen Analyse wird bewusst ein regionalökonomischer bzw. raumwissenschaftlicher Zugang zur Erklärung von länderspezifischen Unterschieden in der Wirtschafts- und

[2] Siehe zu dieser Forderung etwa Berthold, Fricke 2007. Die mangelnde Anreizkompatibilität des bestehenden bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ist auch mit Hilfe des aus der Optimalsteuertheorie bekannten Konzeptes der Grenzbelastungen dargestellt worden. Siehe hierzu etwa Huber, Lichtblau 1998. Siehe demgegenüber kritisch zum unterstellten Zusammenhang von Finanzausgleichsgestaltung und politischem Entscheidungsverhalten Stahl 2005.

[3] So wird etwa in Bertelsmann-Stiftung 2005: 11 formuliert: „Zu einem beachtlichen Teil können die Bundesländer beeinflussen, wie dynamisch sich Wirtschaft und Beschäftigung in den jeweiligen Regionen entwickeln". Was hier unter „beachtlich" zu verstehen ist, bleibt allerdings offen.

[4] Siehe stellvertretend die Ausführungen in Ottnad, Linnartz 1997: 56 ff. und Gornig 2000: 267 ff.

Finanzkraft gewählt, da sowohl in der regionalökonomischen (regionale und sektorale Polarisationstheorien, Neue Ökonomische Geographie) als auch in der räumlich interpretierbaren Wachstumsökonomik (traditionelle und neue Wachstumstheorie) funktionale Verflechtungsräume („Regionen") als relevante Untersuchungseinheit für ökonomische Analysen identifiziert werden.[5]

Die Überprüfung der Relevanz wirtschaftspolitischer Maßnahmen der Länder für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen erfolgt dabei in drei Schritten: In einem ersten Schritt werden gängige ökonomische Theorien daraufhin untersucht, welche Bedeutung wirtschaftspolitische Maßnahmen in ihrem Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen beigemessen wird (Abschnitt 2). Die Grundlage für diese Betrachtung liefern Ansätze aus dem Bereich der Regionalökonomik sowie der – räumlich interpretierten – ökonomischen Wachstumstheorie. Anknüpfend an diese theoretischen Überlegungen werden in einem zweiten Schritt Ergebnisse einer flächendeckenden empirischen Analyse von Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen Wirtschaftkraft westdeutscher Regionen vorgestellt (Abschnitt 3). Schließlich werden die Ergebnisse der quantitativen ökonometrischen Analyse im Rahmen von Länderfallstudien qualitativ vertieft (Abschnitt 4).

2 Wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen unter Berücksichtigung politischer Einflussnahme – theoretische Ansätze

2.1 „Alte" und „neue" Wachstumstheorie und ihre raumwirtschaftlichen Bezüge

Aus Sicht der traditionellen Wachstumstheorie wird die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen durch die drei Größen Sparquote (Kapitalakkumulation), Bevölkerungswachstum (Arbeit) und technischer Fortschritt bestimmt.[6] Auch wenn dem Ausmaß an Kapitalakkumulation in diesem Modell ein wesentlicher Stellenwert mit Blick auf das wirtschaftliche Wachstum zukommt, hat dieser Faktor jedoch keinen originären Einfluss, da die Kapitalakkumulation lediglich dem durch das Bevölkerungswachstum und den technischen Fortschritt vorgegebenen Wachstumspfad folgt. Eine räumliche Interpretation der traditionellen Wachstumstheorie lässt sich in zweifacher Weise herstellen: Für den Fall geschlossener Raumeinheiten (Bundesländer, Regionen) wird von einer regionsintern wirkenden, abnehmenden Grenzproduktivität des akkumulierbaren Faktors Kapital ausgegangen, die für eine Konvergenz der regionalen Pro-Kopf-Einkommen sorgt. Unter

[5] Dabei folgt der Begriff „Region" und die mit ihm verbundene Abgrenzung der zu betrachtenden Raumeinheit typischerweise nicht politisch definierten Grenzziehungen, wie dies für die territoriale Definition von Gebietskörperschaften der Fall ist. Als untersuchungsrelevant eingestufte Raumeinheiten werden vielmehr mit Blick auf die bestehenden ökonomischen Verflechtungsbeziehungen abgegrenzt, wie dies etwa in Deutschland für die Definition von Arbeitsmarktregionen gilt. Der in der ökonomischen Literatur verwendete Regionsbegriff ist damit – aus Sicht der Grenzen von Gebietskörperschaften in Deutschland – in den meisten Fällen unterhalb der Länderebenen aber oberhalb der kommunalen Ebene anzusiedeln, wobei „Regionen" aber auch Gebietskörperschaftsgrenzen überschreitende Raumeinheiten bilden können.

[6] Siehe für den traditionellen Wachstumsansatz grundlegend Solow 1956. Siehe für eine zusammenfassende Darstellung Capello 2007: 83 ff.

der Annahme offener Regionen kann die Mobilität von Produktionsfaktoren zu einem räumlichen Ausgleich der Faktorpreise führen. Besteht interregionaler Güterhandel, erfolgt dieser Faktorpreisausgleich auch ohne eine Anpassung der Faktorproportionen. Faktorwanderung und Güterhandel laufen somit zusätzlich zu dem bereits beschriebenen regionalen Konvergenzprozess durch Kapitalakkumulation ab und verstärken diesen. Vordergründig betrachtet zählt innerhalb der traditionellen Wachstumstheorie „Politik" zu keinem maßgeblichen Faktor von (regionalem) Wachstum. Wirtschaftspolitik kann es aus dieser Perspektive allenfalls gelingen, den ohnehin „natürlich" ablaufenden Konvergenzprozess zu flankieren. Konkret bedeutet dies, die Mobilität von Arbeit und Kapital zu steigern, die Mobilität hemmend wirkenden administrativen Regelungen oder vorhandene Markteintrittsbarrieren abzubauen sowie den Informationsfluss zwischen den Regionen zu verbessern. Mit Blick auf Deutschland sind diese Aufgaben nur bedingt – wenn überhaupt – solche, die in die originäre Zuständigkeit der Länder fallen.[7]

Eine im Kern positive Einschätzung der politischen Einflussmöglichkeiten auf die regionale Wirtschaftsentwicklung lässt sich aus den Ansätzen und Modellen der Neuen Wachstumstheorie ableiten. Aus Sicht dieser Ansätze ist eine positive wirtschaftliche Entwicklung langfristig nur durch technischen Fortschritt gewährleistet.[8] Ausgehend von dieser Erkenntnis liegt das Hauptanliegen neuerer wachstumstheoretischer Ansätze darin, über die Spezifizierung der Determinanten des technischen Fortschritts langfristiges Wachstum modellendogen zu erklären. In räumlicher Hinsicht enthalten diese Ansätze die interessante Implikation, dass es – anders als in der traditionellen Wachstumstheorie – keine Tendenz zu regionaler Konvergenz gibt. Ein wesentlicher Grund hierfür ist darin zu sehen, dass der räumlichen Nähe bei der Erzeugung und Nutzung von technischem Fortschritt und Wissen eine entscheidende Bedeutung zugerechnet wird. Die unter dieser Perspektive als bedeutsam eingestuften regionalen Wissensnetzwerke entstehen dort am leichtesten, wo bereits umfangreiches Humankapital und damit entsprechendes Know-how vorhanden sind. Dabei gelten vor allem Ballungs- und Verdichtungsräume als Entstehungsorte neuen Wissens und technischen Fortschritts.[9] Zudem wird von der Annahme ausgegangen, dass im Zuge der Erzeugung neuen Wissens räumliche Rückkoppelungsprozesse entstehen, von denen nicht nur die unmittelbar betroffene Region, sondern auch angrenzende Regionen profitieren. Ausgehend von diesen Überlegungen und unter Berücksichtigung der föderalen Kompetenzverteilung in Deutschland bieten sich für eine positive Beeinflussung der regionalen Wirtschaftsentwicklung durch die Bundesländer vor allem Humankapitalakkumulation und technologische Externalitäten in Form von Wissens-Spillovers als Ansatzpunkte für politische Maßnahmen an.

---

[7] Bezüglich der empirischen Relevanz der traditionellen Wachstumstheorie ist eine Konzentration auf die zentrale These der Konvergenz von Regionen zweckmäßig. Studien mit Bezug auf Europa wie auf Deutschland kommen hierbei mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass anstelle einer absoluten lediglich eine bedingte regionale Konvergenz festgestellt werden kann. Siehe etwa Carlino, Mills 1996; Caselli et al. 1996 oder auch Eckey, Schumacher 2002.

[8] Siehe etwa Rosenberg 1963: 414 f.; Arrow 1985: 104 oder auch Smolny 2000: 2 ff. Die neue Wachstumstheorie geht zurück auf die Arbeiten von Lucas 1988 und Romer 1986.

[9] Siehe etwa Bretschger 1999; Benzler, Wink 2004 oder auch Döring, Schnellenbach 2006.

2.2 Wachstumspoltheorien und Neue Ökonomische Geographie

Ähnlich wie die Vertreter der Neuen Wachstumstheorie gehen auch die Vertreter polarisationstheoretischer Ansätze davon aus, dass wirtschaftliche Entwicklung nicht zwangsläufig konvergiert. Vielmehr wird versucht, die in der Realität häufig anzutreffenden Disparitäten in den Wirtschaftsaktivitäten zwischen Regionen (dynamisch) zu erklären.[10] Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass in wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen aufgetretene Ungleichgewichte einen kumulativen Entwicklungsprozess in Gang setzen. Einmal eingetreten verstärkt dieser Entwicklungsprozess bestehende Ungleichgewichte und führt zu sektoralen wie regionalen Polarisationseffekten[11], die als (zunehmende) Divergenz zwischen Zentrum und Peripherie der wirtschaftlichen Entwicklung auftreten können. Da aus dieser Perspektive der Marktmechanismus zu einer Verschärfung von Entwicklungsunterschieden führt, kann ein Ausgleich zwischen Regionen mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft nur durch den Einsatz staatlicher Fördermaßnahmen erreicht werden. Ziel der Wirtschaftspolitik muss es danach sein, einen positiven zirkulär-kumulativen Prozess in Gang zu setzen. Hierzu können Maßnahmen zur Förderung des Kapitaltransfers in wirtschaftsschwache Regionen, eine Eindämmung der Abwanderung von Arbeitskräften aus einer solchen Region ebenso wie der Einsatz regionaler Handelsbarrieren zur Begrenzung von negativen Effekten des interregionalen Handels gerechnet werden. Im Zuständigkeitsbereich von regionalen Entscheidungsträgern (Bundesländern) ist eine Steigerung der Investitionen in die Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur oder auch eine verstärkte öffentliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen vergleichsweise wirtschaftsschwacher Regionen angesiedelt, um positive Entwicklungsimpulse zu erzeugen.

Vergleichbar den Polarisationstheorien wird auch im Rahmen der Neuen Ökonomischen Geographie davon ausgegangen, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen im Sinne der Herausbildung einer Zentrum-Peripherie-Struktur divergent verläuft.[12] Als zentral für die unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklung von Regionen wird dabei das Zusammenspiel von steigenden Skalenerträgen aufgrund von Marktgrößeneffekten (zentripetale Kräfte) und bestehenden Kosten der Raumüberwindung (Handelsbarrieren, Transportkosten) bei im Raum verstreuten immobilen Produktionsfaktoren (zentrifugale Kraft) angesehen. Da ein Teil der Faktoren als mobil unterstellt wird (mobile Unternehmen und deren Arbeiter) kann es zu einer kumulativen Verursachung kommen, d. h. Firmen siedeln sich dort an, wo die Nachfrage groß und der Zugang zu den benötigten Inputfaktoren am besten ist. Dies ist dort der Fall, wo eine Agglomeration von Unternehmen erfolgt ist und sich mobile Produktionsfaktoren – zum Teil historisch zufällig – bereits zusammengezogen haben. Richtet man den Blick auf die wirtschaftspolitischen Implikationen dieser Modelle, so ist davon auszugehen, dass die Bereitstellung von öffentlichen Infrastrukturleistungen (Verkehrs-, Informations- und Kommunikationsinfrastruktur) einen nicht unerheblichen Beitrag leistet, um die für Agglomerationsprozesse als maßgeblich

[10] Siehe Schätzl 1996: 151 oder Gaebe 1987: 217.

[11] Siehe Perroux 1955 als Vertreter der sektoralen Polarisationsmodelle. Siehe demgegenüber Myrdal 1959 sowie Hirschman 1958 als Repräsentanten regionaler Polarisationsmodelle.

[12] Siehe grundlegend zur Neuen ökonomischen Geographie Krugman 1991. Einen Überblick zu deren Ansätzen liefern Ottaviano, Puga 1998 oder auch Schmutzler 1999.

angesehenen Raumüberwindungskosten zu reduzieren. Jenseits dessen werden auch einzelne Politikinstrumente wie Steuern (Steuerwettbewerb), Subventionen, die Verlagerung von Behörden oder staatlichen Institutionen in periphere Regionen oder auch eine am „Heimatmarkt" ausgerichtete öffentliche Beschaffung analysiert[13], um zu zeigen, wie staatliche Maßnahmen die räumliche Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten beeinflussen können. Soweit dies unter dem Vorzeichen einer ausgleichenden Regionalpolitik geschieht, kann dies zwar für eine positive Wirtschaftsentwicklung in „benachteiligten" Regionen sorgen, nicht jedoch ohne dabei die Kosten von unternehmerischen Innovationen und Investitionen zu erhöhen und damit das gesamtwirtschaftliche Wachstum zu reduzieren.[14]

Eine grundsätzliche Relativierung des Einflusses von Politik enthält der Hinweis, dass Regionen einen „natürlichen Vorteil" gegenüber anderen Regionen haben können. Eine hohe oder niedrige Dichte bezogen auf die Bevölkerungszahl oder den regionalen Besatz von Unternehmen kann danach durch eine zufällige Ansammlung vorteilhafter oder nachteiliger natürlicher Standorteigenschaften einer Region erklärt werden.[15] Darüber hinaus können historische Faktoren (Amtsitz einer Regierung, Vertreibung wirtschaftlich bedeutsamer Bevölkerungsgruppen etc.) den Ausgangspunkt für eine Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten an bestimmten Orten bilden. Diese Standortfaktoren, von denen erhebliche Initialwirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen ausgehen können, sind nicht selten das Ergebnis historischer Zufälligkeiten.[16] Schließlich gilt grundsätzlich die Wirksamkeit politischer Maßnahmen aufgrund von sogenannten Nichtlinearitäts-, Hysterese- und Schwelleneffekten als ungewiss bzw. nur schwer prognostizierbar.[17]

2.3 Zum Einfluss institutioneller Faktoren auf die Regionalentwicklung

Neben den bereits genannten Einflussfaktoren wie Real- und Humankapital, technologischem Wissen, Sektoral- und Raumstruktur, natürlichen Standortfaktoren etc., die für wirtschaftliche Unterschiede zwischen Regionen verantwortlich sein können, ist auch institutionellen Faktoren eine Erklärungsrelevanz beizumessen. In den bislang vorgestellten ökonomischen Modellen und Ansätzen werden solche institutionellen Faktoren jedoch eher vernachlässigt. Gerade mit Blick auf die Frage, ob politische Entscheidungen und Maßnahmen einen Einfluss auf die Regionalentwicklung haben, darf „von der institutionellen Ebene des Wirtschaftens aber nicht abstrahiert werden".[18] Oder anders formuliert:

---

[13] Siehe hierzu etwa Brakman et al. 2002; Baldwin et al. 2003; Brülhart, Trionfetti 2004 oder auch Dupont, Martin 2006.

[14] Siehe hierzu Martin 1999; Martin 2003 sowie Boldrin, Canova 2001.

[15] Die Neue Ökonomischen Geographie trägt diesem Sachverhalt durch die begriffliche Unterscheidung zwischen der „ersten Natur" und der „zweiten Natur" („first nature, second nature") Rechnung. Siehe hierzu Krugman 1993.

[16] Siehe hierzu Roos 2002 mit entsprechenden empirischen Ergebnissen für Deutschland.

[17] Schwelleneffekte führen dazu, dass politische Maßnahmen häufig erst ab einer bestimmten Intensität („break point") eine Wirkung zeigen. Hystereseeffekte beinhalten, dass die Rücknahme einer Politikmaßnahme nicht zwingend zu einer Wirkungsumkehr führt. Mit Nichtlinearitätseffekten verbindet sich die Einsicht, dass ein und dieselbe Maßnahme je nach Kontext keine, nur geringe oder dramatisch große Auswirkungen haben kann. Siehe Pflüger 2008: 155 ff.

[18] Vgl. Wößmann 2001: 74. Siehe auch Romer 1994: 21.

Zur Erklärung der Verteilung der Wirtschaftstätigkeit im Raum ist es erforderlich, dass zusätzlich zur Berücksichtigung von natürlichen und ökonomischen Standortfaktoren auch die institutionellen Rahmenbedingungen wirtschaftlichen Handelns genauer in den Blick genommen werden. Aus ökonomischer Sicht kann grundlegend zwischen formellen und informellen Institutionen unterschieden werden.[19] Im Ansatz der räumlichen Industrieclu-ster[20], noch mehr jedoch im Konzept der innovativen Milieus und Netzwerkstrukturen[21] wird betont, dass für die regionale Entwicklung weniger die Ausprägung der formellen als vielmehr der informellen Institutionen von Bedeutung ist, da die regionale Varianz formeller Institutionen (z. B. von Verfassungen) gering ist. Existenz und Innovationsfähigkeit solcher Cluster und Netzwerke hängen in diesen Modellen vom wechselseitigen Vertrauen der betroffenen Akteure ab. In ökonomischer Terminologie gewinnt damit das vor Ort vorhandene „Sozialkapital" eine hohe Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region, da Unterschiede im regionalen Sozialkapital zu steigenden Skalenerträgen und komparativen Vorteilen einer Region führen können.[22] Der Sozialkapitalbegriff bündelt dabei Einflussfaktoren wie individuelle Werthaltungen, Netzwerkpräferenzen und Vertrauen, die einer politischen Einflussnahme nur sehr begrenzt – wenn überhaupt – zugänglich sind.

3 Quantitative Untersuchung der Bestimmungsgrößen unterschiedlicher Wirtschaftskraft der westdeutschen Bundesländer

3.1 Methodisches Vorgehen

Mit Blick auf die zurückliegend betrachteten theoretischen Ansätze ist festzustellen, dass keine eindeutige Aussage darüber getroffen werden kann, ob (und wenn ja) in welchem Umfang Politik im Allgemeinen sowie Länderpolitik im Besonderen die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen beeinflusst. Dieses Forschungsdefizit bildet den Ausgangspunkt für die in diesem Beitrag dargestellte empirische Untersuchung. Die in der zitierten Literatur benannten Determinanten der wirtschaftlichen Prosperität (bzw. Wettbewerbsfähigkeit) von Regionen werden dabei in zwei unterschiedliche Gruppen von Variablen unterteilt. Die erste Gruppe umfasst endogene Entwicklungspotenziale einer Region bzw. eines Bundeslandes, zu denen geographische Faktoren, Sozialkapital sowie die Branchen- und Siedlungsstruktur gerechnet werden. Die in dieser Gruppe zusammengefassten Faktoren haben gemeinsam, dass die Länderpolitik auf sie kurz- und mittelfristig nur einen sehr geringen Einfluss hat. Die andere Gruppe enthält demgegenüber Größen wie Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur, die die Länder zumindest teilweise steuern können (Abbildung 1).

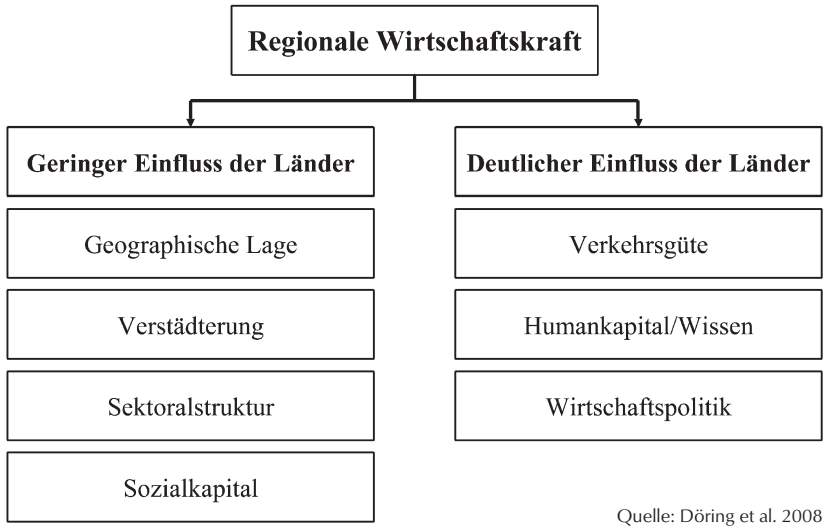
[19] Stellvertretend für viele sei für diese Unterscheidung auf North 1991 verwiesen.

[20] Siehe stellvertretend Porter 1990 oder auch Tichy 2001.

[21] Siehe etwa Granovetter 1973; Camagni 1991 oder auch Fromhold-Eisebith 1995.

[22] Siehe etwa Putnam 1993 sowie Heliwell, Putnam 1995. Siehe für Deutschland Miegel 1991 und Blume, Sack 2008.

Abb. 1: Determinanten der regionalen Wirtschaftskraft



Quelle: Döring et al. 2008

Die quantitative empirische Untersuchung baut auf einer sogenannten Potenzialfunktion auf, wie sie sowohl in der traditionellen als auch in der aktuellen empirischen Regionalforschung Anwendung findet.[23] Dieser Ansatz fragt nach den Potenzialfaktoren von Regionen, welche die Wettbewerbsfähigkeit, das Investitionsverhalten und damit auch das Einkommen entscheidend beeinflussen. Entsprechend bildet die wirtschaftliche Prosperität gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf die abhängige, zu erklärende Variable in der Potenzialfunktion. Da das BIP durch konjunkturelle Schwankungen gekennzeichnet ist, wird im Folgenden auf einen Durchschnittswert (arithmetisches Mittel) der Jahre 2000 bis 2004 zurückgegriffen. In der Untersuchung wird auf Funktionalregionen in Form von Arbeitsmarktregionen abgestellt, die aufgrund von Pendlerbeziehungen im Raum abgegrenzt werden.[24] Da die Methode der Potenzialfunktion voraussetzt, dass nur Variablen mit hoher zeitlicher Konstanz einbezogen werden, wird die Analyse nur für die 112 westdeutschen Arbeitsmarktregionen durchgeführt. Das hier interessierende durchschnittliche (jährliche) Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der Jahre 2000–2004 hat in diesen Regionen eine Spannbreite von 18.493 Euro (Arbeitsmarktregion Emden) bis 42.032 Euro (Arbeitsmarktregion München). Die als erklärende Variablen hinzugezogenen Hilfs- oder Potenzialfaktoren leiten sich aus den theoretischen Ausführungen des vorangegangen Abschnitts ab und werden deshalb im Folgenden direkt im Zusammenhang mit den empirischen Ergebnissen erläutert. Die verwendeten Daten sind, wenn in der Analyse keine separate Angabe gemacht wird, der amtlichen Statistik entnommen.[25]

[23] Siehe hierzu Biehl et al. 1975 sowie Eckey, Kosfeld 2004.

[24] Siehe zur Abgrenzung der verwendeten Arbeitsmarktregionen Eckey et al. 2006.

[25] Siehe Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007 sowie Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2006.

3.2 Wirtschaftskraft ohne Berücksichtigung des Ländereinflusses

Um regionale Unterschiede bei *geographischen Faktoren* zu berücksichtigen, wird auf folgende Variablen zurückgegriffen[26]: Dummy für die Lage einer Region an schiffbaren Flüssen, Dummy für die Lage einer Region an der Ostgrenze, Dummy für Regionen mit Landeshauptstadt sowie die Niederschlagsdichte zwischen 1961 und 1990 in mm pro Jahr.[27] Um den in den Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie (und älteren raumwirtschaftlichen Theorien) unterstellten Einfluss der *Verstädterung* von Regionen auf ihr Wohlstandsniveau einzubeziehen, bieten sich mehrere Variablen der amtlichen Statistik an: die Einwohner pro Quadratkilometer Gebietsfläche (Einwohnerdichte), die Einwohner pro Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche (Siedlungsdichte), der Anteil der Siedlungsfläche an der Gesamtfläche, der Anteil der Einwohner in Gemeinden mit bis zu 30 Minuten Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum (Zentrumsnahe Bevölkerung) und der Anteil der Einwohner in Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 150 Einwohnern je km² (Anteil der ländlichen Bevölkerung). Ein spezielles Problem besteht dabei in der Korrelation zwischen den einzelnen Variablen. Mit diesen Daten wird deshalb eine Faktorenanalyse durchgeführt, um einen Faktor „Agglomeration" zu bilden, der die gemeinsame Streuung der einzelnen Variablen zusammenfasst.[28] Wie Spalte 1 in Tabelle 1 zeigt, erklären diese Variablen zusammen etwa ein Viertel der Unterschiede im regionalen BIP je Einwohner. Einen signifikanten Einfluss zeigen dabei insbesondere die Variablen zur Siedlungsstruktur (Landeshauptstadt, Agglomerationsgrad). Wird die Nähe der Region zu anderen Regionen durch die Aufnahme eines räumlichen Fehlerterms (in einem Spatial-Error-Modell) mit in Betracht gezogen, so erhöht sich der Erklärungsbeitrag von Siedlungsstruktur und geographischer Lage auf über 40 Prozent.[29]

Die regionale *Sektoralstruktur* wird über Beschäftigtenanteile in den Branchen abgebildet, da Wertschöpfungsdaten nicht in einer entsprechend tiefen sektoralen und räumlichen Gliederung vorliegen. Die einbezogenen Sektoren entsprechen der Klassifizierung in der amtlichen Statistik (WZ 73) und beziehen sich auf das Jahr 1997. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird in der Tabelle 1 nur eine Regression mit jenen Branchen präsentiert, die auch tatsächlich einen sichtbaren Einfluss auf das regionale Wohlfahrtsniveau haben. Diese Auswahl ist das Ergebnis einer Regression mit allen Einstellern der WZ 73. Für das verarbeitende Gewerbe wird zudem ein Weg auf Ebene der Zweisteller der Systematik der Wirtschaftszweige eingeschlagen, der all jene Branchen, die zwischen 1982 und 1997

[26] Zur Auswahl dieser Faktoren vgl. z. B. Roos 2002.

[27] Siehe Rehdanz, Maddison 2005. Da die deutschen Regionen sich nur geringfügig in der jährlichen Durchschnittstemperatur unterscheiden, wird der Niederschlag (gemessen über einen mindestens 10-jährigen Durchschnitt) einbezogen.

[28] Entsprechend der Vermutung wird nur ein Faktor mit einer Hauptkomponentenanalyse nach dem Kaiser-Kriterium extrahiert, der 71 Prozent der Streuung der fünf Ausgangsvariablen erklärt.

[29] Der auf einem 99-Prozentniveau signifikante Moran-Koeffizient zeigt mit 0,309 räumliche Autokorrelationen für diese Schätzung an. Gleiches gilt für die Schätzungen in den Spalten 2, 3 und 5. Nur die Schätzungen in den Spalten 4 und 6 zeigen keine Fehlspezifikation beim Moran-Test an (0,034 bzw. 0,030). Vergleichbares gilt mit Blick auf die Normalverteilung der Residuen. Der Jarque-Bera Test wird hier nur für die Schätzungen in den Spalten 4 und 6 insignifikant. Die Schätzungen der Spalten 1-3 und 5 sind entsprechend nur als Illustration und nicht als korrekt spezifizierte Modelle zu verstehen.

gewachsen sind, zu einer Variable „Wachstumsbranchen des verarbeitenden Gewerbes" zusammenfasst (zu ihnen gehören die Bereiche Kunststoffverarbeitung, Stahlverarbeitung und Luftfahrzeugbau) sowie all jene Branchen, die zwischen 1982 und 1997 durch einen Beschäftigungsrückgang von mehr als 40 Prozent charakterisiert waren, zu einer Variable „Altindustrien" (zu ihnen gehören die Bereiche Eisen- und Stahlerzeugung, Schiffsbau, Uhren, Leder- und Schuhherstellung, Textilverarbeitung und Bekleidungsgewerbe). Da nur die letztgenannte Variable einen signifikanten Einfluss auf das Wohlfahrtsniveau zeigt, wird darauf verzichtet, die erstgenannte Variable in der Tabelle 1 zu präsentieren. Wie Spalte 2 in Tabelle 1 zeigt, erklären die Beschäftigtenanteile der ausgewählten Branchen zusammengenommen rund 56 Prozent der Streuung im regionalen BIP je Einwohner.[30]

Wie in Abschnitt 2 angedeutet, werden in der neueren regionalökonomischen Literatur langfristig unter dem Begriff des *Sozialkapitals* stabile Normvorstellungen und Governance-Präferenzen in der Bevölkerung verstanden, die sich auf siedlungsstrukturelle, sozio-demografische und historische Unterschiede zwischen den Regionen zurückführen lassen. In der vorliegenden Untersuchung wird die Einstellungsvariable „Politisches Interesse" aus regionalisierten FORSA-Daten des Jahres 1997 als Proxy für postmaterielle Werte und zivilgesellschaftliches Engagement gewählt (auf einer Skala von 1=nicht bis 4=sehr stark). Aus dem gleichen Datensatz stammt die Variable „Kirchgangshäufigkeit" als Proxy für konservative Werte wie Marktpräferenzen und bürgerschaftliche Netzwerke (als Prozentanteil von Personen, die sehr häufig in die Kirche gehen). Die Variable „Parteimitgliedschaft" in Prozent der Bevölkerung 1998 aus dem Nationalatlas Deutschland des Instituts für Länderkunde Leipzig ist ein Proxy für politische Netzwerke.[31] Zusammengenommen erklären diese drei Sozialkapitalindikatoren etwa ein Fünftel der Unterschiede im regionalen BIP je Einwohner (siehe Spalte 3 in Tabelle 1).

Wie Spalte 4 in Tabelle 1 zeigt, determinieren Geographie, Siedlungsstruktur, Branchenstruktur und Sozialkapital in einem hohen Maße die wirtschaftliche Situation in den Regionen. Die räumliche Streuung von Unterschieden in der Wirtschaftskraft zwischen Regionen kann zu rund 72 % über die genannten Einflussgrößen erklärt werden. Hierbei handelt es sich um Faktoren, auf die die Bundesländer mit ihrer Wirtschaftspolitik kurz- und mittelfristig nur in einem äußerst geringen Ausmaß Einfluss nehmen können.

[30] Diese hohe Bedeutung der Branchenstruktur lässt sich mit einer Shift-Analyse weiter konkretisieren: Hätte die Region Rheinland-Pfalz/Saarland im Jahr 1975 z. B. die gleiche Branchenstruktur wie Bayern gehabt, hätte die Beschäftigung c. p. um 12.300 Arbeitsplätze mehr zugenommen als sie tatsächlich gewachsen ist. Die Arbeitslosenquote läge dann heute in der Region Rheinland-Pfalz/Saarland nicht bei 9 Prozent, sondern bei 6,5 %. Vgl. hierzu Döring et al. 2008: 130 f.

[31] Die Interpretation dieser Variablen erfolgt auf Grundlage ihrer Korrelationen mit anderen Sozialkapitalindikatoren wie in Blume, Sack 2008 dargestellt. Eine zweistufige Kleinstquadrateschätzung, die diese Variablen auf sozio-demografische Faktoren wie Familienstruktur (gemessen an dem Prozentsatz von Singlehaushalten) und der Berufsstruktur (gemessen an den Anteilen von Arbeitern, Angestellten und Selbständigen) zurückführt, kommt zu einem ähnlichen Ergebnis.

Tab. 1: Kleinstquadrateschätzungen mit dem durchschnittlichen Bruttoinlandprodukt je Einwohner der Jahre 2000–2004 als abhängiger Variable (n=112 AMR)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Schiffbare Flüsse (Dummy)	490,8 (0,62)			177,3 (0,02)		225,1 (0,39)
Lage an Ostgrenze (Dummy)	-1194 (1,46)			-237,8 (0,04)		-717,3 (1,23)
Landeshauptstadt (Dummy)	4455** (3,69)			2461(*) (1,84)		2806* (2,32)
Niederschlag (mm pro Jahr)	-1,00 (0,61)			-0,82 (2,49)		-0,88 (0,98)
Faktor „Agglomeration“	616,2(*) (1,80)			107,9 (0,23)		517,6 (1,17)
Land-/Forstwirtschaft/Fischerei		-54750 (1,30)		-40025 (0,95)		-15072 (0,31)
Altindustrien verarbeitendes Gewerbe		-42641** (3,99)		-38975** (4,13)		-32713** (3,98)
Baugewerbe		-56759** (3,72)		-40412* (2,21)		-46075** (3,27)
Verkehr/Nachrichtenübermittlung		33120(*) (1,78)		44368* (2,20)		31518(*) (1,73)
Kredit/Versicherungsgewerbe		156804** (3,45)		93272** (2,67)		72172** (2,63)
Dienstleistungen		-19485** (3,04)		-20778** (3,40)		-20845** (4,21)
Organisationen		-63126* (2,37)		-41804 (1,34)		-69405* (2,56)
Körperschaften/Sozialvers.		-45027** (2,74)		-20157 (1,24)		-20157 (1,24)
Interesse für Politik (1 – 4)			16844** (2,67)	10987** (2,62)		8179** (2,44)
Kirchgangshäufigkeit (in %)			100,7* (2,50)	65,00(*) (1,67)		56,87(*) (1,69)
Parteimitgliedschaft (in %)			-124,6** (3,69)	-52,34 (1,60)		-50,84(*) (1,71)
Faktor "Verkehr"					669,4* (2,25)	-184,9 (0,53)
Faktor "Wissen"					1953** (6,55)	668,9(*) (1,82)
Bayern (Dummy)						3464** (3,78)
Baden-Württemberg (Dummy)						1171 (1,10)
Hessen (Dummy)						3451** (3,43)
Schleswig-Holstein/Hamburg						2845* (2,15)
Niedersachsen/Bremen						712,4 (0,66)
Konstante	25985	33869	-13985	4896	25438	13307
R^2	0,237	0,558	0,160	0,722	0,305	0,802

Die Tabelle zeigt die ß-Koeffizienten der Regression, die Zahlen in Klammern sind die absoluten t-Werte basierend auf White-heteroskedastizitätskonsistenten Standardfehlern. '**', '*' oder '(*)' zeigen an, dass die geschätzten Parameter signifikant von Null verschieden sind auf dem 1-, 5-, oder 10-Prozentniveau.

3.3 Wirtschaftskraft mit Berücksichtigung des Ländereinflusses

Im Folgenden werden Faktoren in die Analyse einbezogen, auf die das Land einen bedeutenden Einfluss besitzt. Hierbei handelt es sich um die Verkehrsinfrastruktur und vor allem die Ausstattung von Regionen mit Humankapital und Wissen. Für beide Gruppen liegen Standardvariablen vor, die sich wiederum mit Hilfe einer Faktorenanalyse zu jeweils einem Indikator verdichten lassen. Für die Verkehrsinfrastruktur sind dies die Variablen „Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit von jedem Kreis zur nächsten Bundesautobahn-Anschlussstelle in Minuten", „Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit von jedem Kreis zum nächsten Oberzentrum in Minuten", „Durchschnittliche Fahrzeit zu den nächsten drei Agglomerationszentren im Bahnverkehr in Minuten" jeweils für das Jahr 2003 und für die regionale Wissensbasis der Anteil der hoch qualifizierten Beschäftigten[32] sowie die Anzahl der Patentanmeldungen je Beschäftigten[33]. Da die Patentanmeldungen auf regionaler Ebene erheblich schwanken, wird ein Durchschnittswert für den Zeitraum 2000–2004 verwendet. Neben diesen beiden Faktoren „Verkehr" und „Wissen" werden noch Dummy-Variablen mit einer 0/1-Kodierung für die einzelnen Bundesländer in die Untersuchung aufgenommen, um auf diese Weise nicht berücksichtigte Ländereinflüsse (z. B. Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzpolitik) zu erfassen.

Im Vergleich der Schätzungen mit und ohne Einfluss der Bundesländer (Spalte 4 vs. Spalte 6 in Tabelle 1) wird deutlich, dass die Berücksichtigung der unterschiedlichen Standortbedingungen der Bundesländer jenseits von geographischer Lage, Siedlungsstruktur, Branchenstruktur und Sozialkapital einen zusätzlichen Erklärungsbeitrag von acht Prozentpunkten bzw. zehn Prozent liefert.[34] Betrachtet man die beiden Faktoren „Verkehr" und „Wissen" isoliert (Spalte 5), so liegt die erklärte Varianz der regionalen Einkommensunterschiede bei 30,5 Prozent, der Einfluss dieser Faktoren geht aber deutlich zurück, wenn die anderen Determinanten regionaler Wirtschaftskraft ebenfalls berücksichtigt werden. Dies ist so zu interpretieren, dass große Teile der regionalen Unterschiede bei Verkehrsinfrastruktur und regionaler Wissensbasis auf Unterschiede z. B. der Siedlungs- oder der Branchenstruktur zurückgehen und nicht anderen Unterschieden etwa in der Landespolitik zugeschrieben werden können.

Nachfolgend soll in Einzelfallanalysen für die Bundesländer Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland der Frage nachgegangen werden, inwieweit der im Rahmen der quantitativen Analyse berechnete „Ländereinfluss" (von acht Prozentpunkten) in der Tat auf Unterschiede in der Länderpolitik einerseits und andere Faktoren (etwa bundespolitische Einflüsse) andererseits zurückgeht.[35] Für Bayern als Fallbeispiel spricht die vergleichsweise

[32] Hierbei handelt es sich auch um einen Indikator des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung. Unter hoher Qualifikation wird ein Abschluss an höherer Fachschule, Fachhochschule, Hochschule oder Universität verstanden.

[33] Nach Greif 2006.

[34] Wichtig ist hier zu betonen, dass nicht untersucht wurde, in welchem Maße Länder absoluten Einfluss auf das Wohlfahrtsniveau einer Region haben, sondern nur, welchen Beitrag Länder zur Erklärung der Unterschiede im Wohlfahrtsniveau zwischen Regionen leisten.

[35] Für eine detaillierte Darstellung der Einzelfallanalysen siehe Döring et al. (2008: 128 ff.) sowie die dort angegebene weiterführende Literatur.

dynamische Wirtschaftsentwicklung seit Ende der 1960er Jahre, die das Bundesland von einer ursprünglich stark agrarisch strukturierten Region zu einem der führenden Wirtschaftsstandorte in Deutschland gemacht hat sowie von einem Empfängerland im Länderfinanzausgleich zu einem Zahlerland. Das Gegenbeispiel hierzu bildet das Saarland, das diesen Prozess quasi mit umgekehrten Vorzeichen durchlaufen hat. Im Länderfinanzausgleich zählt das Saarland seit 1961 zu den Empfängerländern von Finanztransfers. Rheinland-Pfalz ist ein Bundesland, welches seit Gründung der Bundesrepublik zu den Empfängerländern im Länderfinanzausgleich zählt, und Hessen – neben Baden-Württemberg – ist wichtigstes Zahlerland.

4 Ergänzung der quantitativen Untersuchung durch Fallstudien

4.1 Historische und geographische Voraussetzungen

Die gegenwärtige Wirtschaftskraft und das Wachstum in den ausgewählten Bundesländern (und deren Regionen) werden durch langfristige Entwicklungstrends bestimmt, deren Ursachen bzw. Initialzündungen entweder historisch weit zurückreichen oder durch spezifische geographische Faktoren (meist sogar eine Interaktion zwischen beiden) determiniert sind. Mit diesen historischen wie geographischen Einflussgrößen auf das längerfristige Wachstum verbinden sich ökonomische Pfadabhängigkeiten für den weiteren Entwicklungsverlauf in den jeweiligen Ländern. Das trifft beispielsweise auf Rheinland-Pfalz und das Saarland zu, die in ihrer ökonomischen Entwicklung durch die aus der besonderen Grenzlage zwischen Frankreich und Deutschland resultierende Instabilität in den politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen behindert wurden. Insbesondere für das Saarland ist hierbei die militärstrategische Bedeutung der Kohle- und Stahlindustrie im Widerstreit zwischen Frankreich und Deutschland zu nennen, die zu einer häufig wechselnden politischen und wirtschaftlichen Zugehörigkeit der Region mit negativen Folgen für das unternehmerische Investitionsverhalten und die industrielle Diversifikation geführt hat.[36]

In gleicher Weise – wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen – kann mit Blick auf Hessen die Herausbildung des wirtschaftlichen Potenzials des Rhein-Main-Gebietes als Ergebnis eines Zusammenspiels aus historischen Faktoren (z. B. weit zurückreichende Tradition als Banken-, Börsen- und Messeplatz) und einer (verkehrs-)geographischen Lagegunst (zentrale Lage im Bundesgebiet, noch aus Vorkriegszeiten stammender Eisenbahn- und Autobahnknotenpunkt, wichtigstes kontinentaleuropäisches Luftkreuz) gelten. Diese Ausgangsbedingungen führten im Laufe der Zeit zu erheblichen wirtschaftlichen Ballungseffekten mit einer sich selbst verstärkenden Wirkung, die bis in die Gegenwart reicht.[37] Auch bezogen auf den raschen Industrialisierungsprozess Hessens in der Nachkriegszeit ist darauf zu verweisen, dass wichtige Branchen wie die chemische Industrie, die Automobilindustrie oder auch die Edelmetallverarbeitung bereits zum Ende des 19. Jahrhunderts ihre Standorte in der Region hatten. Ein ähnliches Bild zeigt sich für Bayern, wo vor allem der prosperierende Münchner Raum seit dem 19. Jahrhundert über ein traditionelles

[36] Siehe Fuchs 1992: 164; Mathias et al. 1980: 22 oder auch Schmit 1989: 11.

[37] Siehe Krenzlin 1961; Freund 1991; Bördlein, Schickhoff 1998 oder auch Kröhnert et al. 2005.

Gewerbe verfügte (Fahrzeug-, Eisenbahn- und Maschinenbau), welches als Basis für die spätere Wirtschaftsentwicklung dienen konnte. Darüber hinaus ist von Bedeutung, dass Bayern insgesamt aufgrund der räumlichen Nähe zu attraktiven Fremdenverkehrsarealen mit hohem Freizeitwert (Bayrischer Wald, Fichtelgebirge, Alpen und Seen des Alpenvorlands, Mittelmeer) über ein ausgeprägt gutes Image als Wohnort (und damit indirekt auch als Unternehmensstandort aus Sicht des Managements) verfügt.

4.2 Sektoralstruktur und „Altindustrien"

Eine geographische Lagegunst (oder auch -ungunst) anderer Art stellt das Vorkommen natürlicher Rohstoffe als Grundlage des sektoralen und branchenbezogenen Spezialisierungsmusters einer Region dar. In der ökonomischen Literatur sind die Folgen einer einseitigen Spezialisierung im Bereich der Primärgüter- und Grundstoffindustrie (wie etwa im Saarland) hinreichend beschrieben worden: Es kommt zu einer Bindung produktiver Ressourcen, die nicht in gleicher Weise zur Fortentwicklung des Industrie- und Dienstleistungssektors hin zur Erzeugung von wissensintensiven und damit wertschöpfungsträchtigeren Gütern zur Verfügung stehen. Die Folge ist nicht selten, dass der eigentlich erforderliche wirtschaftliche Strukturwandel in seinem Verlauf zunächst gebremst wird, was jedoch die negativen ökonomischen Effekte eines solchen Veränderungsprozesses später umso stärker hervortreten lässt.

Was für das Saarland in entwicklungsbezogener Sicht als der (zwangsläufige) Fluch rohstofforientierter „Altindustrien" zu deuten ist, kann aus der Perspektive von Hessen und Bayern als ein („natürlicher") Segen gewertet werden, da beide Länder nicht durch entsprechend strukturschwache Industrien in ihrer wirtschaftlichen Gesamtentwicklung belastet waren. Anders als in den ehemaligen Wachstumsregionen des Montanbereichs fehlen in beiden Ländern „echte" Altindustrien, die massive Strukturprobleme hervorrufen konnten. Eine Ausnahme bildet hier lediglich in Bayern der oberfränkische Raum mit seinem Schwerpunkt im Bereich der Porzellan- und Textilindustrie sowie in Hessen der nördliche Landesteil mit seiner krisenhaften Entwicklung im Bereich des Maschinenbaus. Insgesamt konnten beide Länder jedoch von der „Gnade der späten Industrialisierung" (Sternberg 1998: 537) profitieren, die im Fall von Bayern eine Entwicklung zum führenden High-Tech-Standort ermöglicht hat und im Fall von Hessen den raschen Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft zumindest nicht nachhaltig blockieren konnte.

4.3 Private und öffentliche Standortentscheidungen

Für die wirtschaftliche Entwicklung der betrachteten Bundesländer nicht unterschätzt werden sollten des Weiteren historische Zufälligkeiten, zu denen vor allem die Standortentscheidungen strukturbestimmender Unternehmen und größerer öffentlicher Einrichtungen zu rechnen sind, die für die Ansiedlungsentscheidung weiterer Unternehmen (aber auch von Arbeitskräften) von erheblicher Bedeutung waren und nach wie vor sind. So haben sowohl Hessen als auch Bayern diesbezüglich in keinem geringen Maße von der Teilung Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg und der damit einhergehenden Umsiedlung bedeutender deutscher Unternehmen von Ost- nach Westdeutschland profitiert. Für Bayern sei hier stellvertretend auf die Übersiedlung der Siemens AG von Berlin nach München

sowie des Automobilherstellers Audi von Zwickau nach Ingolstadt verwiesen. Bayern hat zudem von der Entscheidung der Besatzungsmächte profitiert, die Flüchtlingsströme aus den ehemals deutschen Ostgebieten in jene deutschen Regionen mit der geringsten Bevölkerungsdichte zu leiten.[38] Für Hessen trifft dies auf die Übersiedlung deutscher Großbanken (Deutsche Bank, Dresdner Bank, Commerzbank), verschiedener Versicherungsgesellschaften (Alte Leipziger, Berlinische Lebensversicherung, DBV-Gruppe, R+V-Versicherungen) sowie bedeutender Industrie- und Handelsunternehmen (AEG, Hertie, Woolworth) zu.

Im Rhein-Main-Gebiet kommen zudem Ansiedlungen vieler zentralstaatlicher Behörden (Bank deutscher Länder, ab 1957 Deutsche Bundesbank, Bundesrechnungshof, Statistisches Bundesamt, Bundeskriminalamt, Postzentralamt, Bundesmonopolverwaltung) ebenso wie von sonstigen gesellschaftlichen Institutionen (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften) hinzu, welche die ohnehin schon bestehende ökonomische Sogwirkung dieser Teilregion im Zentrum der damaligen Bundesrepublik noch weiter verstärkt haben. In diese Kategorie der historischen Zufälligkeiten können aber auch die militärstrategisch motivierten Standortentscheidungen im Fall von Rheinland-Pfalz gerechnet werden. Die in der Nachkriegszeit erfolgte Einrichtung eines Nato-Stützpunktes, die Stationierung von französischen und amerikanischen Truppen sowie die Ansiedlung von großen Kasernen der Bundeswehr innerhalb der Landesgrenzen machte Rheinland-Pfalz nicht nur zur Region mit der größten Truppenkonzentration in der alten Bundesrepublik, sondern ebenso zum größten ökonomischen Nutznießer des Kalten Krieges in der alten Bundesrepublik.[39]

4.4 Bundespolitische und landespolitische Entscheidungen

Über die bislang genannten Bestimmungsgründe hinaus wurde die wirtschaftliche Entwicklung in den betrachteten Ländern schließlich auch durch politische Faktoren beeinflusst. Neben den landespolitischen Einflüssen ist hier insbesondere auf den Einfluss der Bundesebene zu verweisen. Dies betrifft die bereits erwähnten Standortentscheidungen von öffentlichen Institutionen und Einrichtungen ebenso wie die Gewährung von raumwirksamen Zuweisungen, Fördermitteln, Finanzhilfen und Subventionen. Am deutlichsten zeigt sich dies am Beispiel Bayerns, dem im Rahmen der Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes – anknüpfend an in den 1950er und 1960er Jahren getroffene Standortentscheidungen für öffentliche Forschungseinrichtungen – erhebliche Mittel zuflossen und fließen. Dies gilt ebenso mit Blick auf die Forschungs- und Entwicklungsausgaben des

[38] Dabei ging insbesondere von den schlesischen und sudentendeutschen Flüchtlingen aufgrund ihres technischen Wissens im Bereich exportintensiver Spezialindustrien eine Katalysatorfunktion für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Landes aus. Siehe hierzu Krummacher et al. 1985; Schreyer 1969 sowie Kröhnert et al. 2005.

[39] Siehe Kröhnert et al. 2005: 68. Als weiterer Beleg für historische Zufälligkeiten, welche die wirtschaftliche Entwicklung von Rheinland-Pfalz mitbestimmt haben, kann auf die besonderen Umstände der Ansiedlung von BASF in Ludwigshafen verwiesen werden, die zu keinem geringen Teil prägend für die Industriegeschichte des Landes gewesen ist. Wie der Name „Badische Anilin und Soda Fabrik" (BASF) bereits sagt, stammt das Unternehmen ursprünglich aus dem badischen Mannheim. Weil deren Stadtväter jedoch schon früh die negativen Umweltbeeinträchtigungen der Chemiefabrik fürchteten, sah sich der spätere Weltkonzern genötigt, seinen Unternehmenssitz 1865 ins pfälzische Ludwigshafen zu verlegen.

Verteidigungsministeriums.[40] Darüber hinaus war Bayern (nach Niedersachsen) dasjenige Bundesland, welches bis zum Zeitpunkt der deutschen Einheit am stärksten von den Finanzhilfen aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur profitiert hat.[41] Die darin zum Ausdruck kommende besondere Relevanz der Bundespolitik für die Regionalentwicklung kann als Ergebnis der spezifisch deutschen Form eines verflochtenen Föderalismus interpretiert werden.

Richtet man den Blick ausschließlich auf die Ebene der Länderpolitik, so sind bezogen auf sogenannte Policy-Faktoren (Ausgestaltung der Wirtschafts- und Finanzpolitik) ebenso wie institutionelle Faktoren (Stand der Verwaltungsmodernisierung, Ausgestaltung der Kommunalverfassungen etc.) durchaus Unterschiede zwischen den Bundesländern erkennbar. So ist etwa Bayern durch aus ökonomischer Sicht vergleichsweise „moderne" Verfassungs-, Politik- und Verwaltungsstrukturen (Deregulierung und Bürokratieabbau, eGovernment, direktdemokratische Elemente auf kommunaler Ebene etc.) gekennzeichnet. Mit Abstrichen gilt dies auch für Hessen und Rheinland-Pfalz, während das Saarland im Bereich von Politikinnovationen und Verwaltungsmodernisierung den Status eines Nachzüglers hat. Eine gesamthafte Bewertung der jeweiligen Landespolitik fällt jedoch insofern schwer, wie eine Betrachtung einzelner Politikfelder (Finanzen, Bildung, Forschung etc.) zu einem vergleichsweise heterogenen Bild führt.[42] So stehen häufig positiv zu bewertenden Entwicklungen in einem Politikbereich (z. B. Finanzpolitik) Defizite in anderen Politikfeldern (z. B. Forschungspolitik) gegenüber. Vor diesem Hintergrund sind eindeutige Rückschlüsse auf die wachstumsbezogenen Wirkungen der jeweiligen Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes nicht möglich.

Mit diesen qualitativen Ausführungen wird das Resultat der quantitativen empirischen Untersuchung, wonach der Erklärungsbeitrag der ländereigenen Politik für Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft auf kurze bis mittlere Sicht als eher gering einzustufen ist, zusätzlich gestützt. Die Fallanalysen zu ausgewählten Bundesländern legen nahe, dass die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen vorrangig durch Einflussfaktoren jenseits der Landespolitik wie geographische Lage, Sektoral- und Branchenstruktur, wirtschaftshistorische Pfadabhängigkeiten oder auch Bundespolitik[43] bestimmt wird. Eine überblicksartige Zusammenfassung der Fallstudienergebnisse liefert Tabelle 2.

[40] Eine besondere Rolle kommt hierbei zweifelsohne dem langjährigen Ministerpräsidenten des Landes Bayern in der Person von F. J. Strauß zu, der vor allem in seiner Zeit als Bundesverteidigungsminister Einfluss auf die genannten Standortentscheidungen genommen hat. Siehe hierzu Kunzmann 1988 oder auch Sträter 1991.

[41] Siehe hierzu Schätzl, Liefner 1998: 296 f.

[42] Siehe etwa Bräuninger, Stiller 2007.

[43] Im quantitativen Modell wurde der Einfluss von Bundespolitik nicht explizit untersucht; er spiegelt sich in den Länderdummys wider, wenn hier systematische Unterschiede zwischen den Ländern existieren, und verbirgt sich ansonsten im unerklärten Rest.

5 Politikbezogene Schlussfolgerungen

Die in den zurückliegenden Abschnitten des vorliegenden Beitrags präsentierten Untersuchungsergebnisse enthalten keine (expliziten) politischen Handlungsempfehlungen. Nichtsdestotrotz lassen sich solche Schlussfolgerungen aus der vorgenommenen Analyse ableiten. Dies betrifft vorrangig die in der aktuellen Diskussion um eine Reform der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen formulierte Forderung nach einer Reduzierung des bisherigen Ausgleichsniveaus im Länderfinanzausgleich, um mögliche Effizienzgewinne eines verstärkten Wettbewerbs zwischen den Ländern in vollem Umfang realisieren zu können, sodass die Früchte erfolgreicher Wirtschafts- und Finanzpolitik der einzelnen Länder nicht weitgehend umverteilt und für Misserfolge andere haftbar gemacht werden. Dies betrifft ebenso die hiermit eng verknüpfte Forderung, die Finanzautonomie der Länder mittels zusätzlicher eigener Steuerquellen zu stärken, um das erreichte Maß an Einnahmenverflechtung zwischen Bund und Ländern zu reduzieren.

Viele Autoren, die die Idee einer wettbewerbsorientierten Reform der vertikalen wie horizontalen Finanzausgleichsbeziehungen zwischen Bund und Ländern befürworten, gehen davon aus, dass der Wachstumsbeitrag einer solchen Reform erheblich sei (aufgrund der negativen Anreizeffekte des gegenwärtigen Finanzausgleichs). Die Ergebnisse der hier präsentierten quantitativen und qualitativen Analysen legen jedoch die Schlussfolgerung nahe, dass die Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft zwischen den Ländern nur in einem sehr geringen Umfang durch landespolitische Entscheidungen und Maßnahmen gestaltbar (und die negativen Anreizeffekte deshalb weniger bedeutend) sind.[44] Determinanten wie Siedlungs- und Sektoralstruktur, die von Landespolitik kurz- und mittelfristig kaum beeinflussbar sind, führen zu großen Unterschieden in der wirtschaftlichen Prosperität von Regionen und beeinträchtigen die für einen funktionsfähigen Wettbewerb notwendige Chancengleichheit in den Ausgangsbedingungen.

In der politischen Abwägung zwischen der Versicherungsfunktion von Umverteilungssystemen wie dem bundesstaatlichen Finanzausgleich und den mit diesen Systemen verbundenen negativen Anreizeffekten auf das ökonomische Wachstum stärken die hier präsentierten Ergebnisse folglich das Argument der Versicherungsfunktion. Ohne einen merklichen, aber nicht überzogenen Finanzausgleich sowie die gemeinschaftliche Nutzung vorhandener Steuererträge würden die dominierenden, von den Ländern unbeeinflussbaren Bestimmungsgründe der wirtschaftlichen Entwicklung zu noch stärkeren regionalen Disparitäten führen, was in letzter Konsequenz gerade das Ende eines am Wettbewerbsgedanken ausgerichteten Föderalismus bedeuten könnte.

[44] Es ist noch einmal explizit darauf hinzuweisen, dass der Einfluss von Landespolitik auf die Unterschiede in der regionalen Wirtschaftskraft untersucht wurde und nicht auf das Niveau der Wirtschaftskraft (dieser ist über die öffentlichen Ausgaben des Landes natürlich erheblich). Entsprechend lassen die Untersuchungsergebnisse keine Schlüsse im Sinne einer Absage an Wirtschaftspolitik als solcher zu.

Tab. 2: Überblick zu den Untersuchungsergebnissen der Fallanalysen von ausgewählten Bundesländern

	Bayern	Hessen	Saarland	Rheinland-Pfalz
Allgemeine Merkmale der wirtschaftlichen Entwicklung	Vom agrarisch strukturierten Bundesland zum dynamischen Standort der High-Tech-Industrie	Gelungener Einstieg in die Dienstleistungsgesellschaft bei starkem wirtschaftlichen Nord-Süd-Gefälle	Vom kurzen Boom der Nachkriegszeit über den ökonomischen Niedergang zum heutigen Strukturwandel	Vom land- und forstwirtschaftlich geprägten Nutznießer des Kalten Krieges zum aufholenden Wirtschaftsstandort
Historische und geographische Rahmenbedingungen	Traditionelles Gewerbe (Fahrzeug-, Eisenbahn- und Maschinenbau) als Grundlage für spätere Entwicklung; ökonomische Katalysatorfunktion der Zuwanderungen nach 1949; landschaftliche Attraktivität	Zentrale Lage im Bundesgebiet (Rhein-Main-Gebiet) mit Verkehrsknotenfunktion (Eisenbahn, Autobahn, Flugverkehr); bedeutender Messe- und Bankenplatz, traditionelle Industrien (Chemie, Automobile, Metallverarbeitung)	Ausgeprägte natürliche Standortvorteile (Steinkohle); nationalstaatliche Rand- und Grenzlage mit häufig wechselnder politischer und wirtschaftlicher Zugehörigkeit; stark unterentwickelte Verkehrsinfrastruktur	Arm an natürlichen Ressourcen; hoher Anteil an Land- (Rheinpfalz, Rheinhessen) und Forstwirtschaft (Hunsrück, Pfälzer Wald, Eifel), Verflechtung mit Rhein-Main- und Rhein-Neckar-Raum; nationale Grenzlage
Sektoral- und Branchenstruktur	Fehlen von Altindustrien (Ausnahme: Oberfranken); Dominanz F&E intensiver Branchen (Elektrotechnik, Maschinen- und Fahrzeugbau, militärbezogene Luft- und Raumfahrtindustrie, Feinmechanik etc.)	Fehlen von Altindustrien (Ausnahme: Nord-/Osthessen); Dominanz chemisch-pharmazeutischer Industrie, Maschinen- und Fahrzeugbau, Optik/ Feinmechanik, Banken, Versicherungen, hochwertige Dienstleistungen	Langjährige Dominanz des Steinkohlebergbaus und der Stahlindustrie (geringe industrielle Diversifikation); nach Strukturwandel: Fahrzeug- und Keramikindustrie, Informatik und Informationsindustrie	Hoher Industrieanteil an Wertschöpfung (höchste Exportquote); chemisch-pharmazeutische Industrie, Fahrzeug- und Schiffmaschinenbau, Glasherstellung; unterdurchschnittlicher Dienstleistungsanteil

	Bayern	Hessen	Saarland	Rheinland-Pfalz
Private und öffentliche Standortentscheidungen	Historisch zufällige Standortverlagerungen der Nachkriegszeit (Siemens, Audi) mit erheblichen Folgewirkungen für weitere Unternehmensansiedlungen (MAN, MBB, VIAG etc.)	Großbanken, Versicherungs-, Industrie- und Handelsunternehmen, Publikums- und Fachmessen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, öffentliche Institutionen und Ämter	Keine nennenswerten (zufallsbedingten) Standortentscheidungen mit wirtschaftlicher Impulsfunktion (demgegenüber: negative Investitionsanreize wegen ungünstiger Rahmenbedingungen)	Geostrategische Lagevorteile (Nato-Stützpunkt, französische und amerikanische Truppen; Bundeswehr); historisch zufällige Standortverlagerungen (BASF, Benckiser, Guilini)
Bundespolitische und landespolitische Maßnahmen	Nutznießer der Forschungs- und Technologiepolitik sowie der Strukturpolitik des Bundes; Landespolitik: vergleichsweise positiv zu bewertende Politik- und Verwaltungsstrukturen sowie Finanz- und Haushaltspolitik, kein einheitliches Bild in den Bereichen Bildungspolitik und Wirtschaftsförderung	Nur geringe Begünstigung aus Forschungs- und Technologie- sowie Strukturpolitik des Bundes; Landespolitik: vergleichsweise positiv zu bewertende Politik- und Verwaltungsstrukturen sowie Finanz- und Haushaltspolitik, kein einheitliches Bild im Bereich Wirtschaftsförderung, komparative Defizite im Bereich Bildungspolitik	Ausgeprägter Nutznießer der Struktur- und Finanzausgleichspolitik des Bundes; Landespolitik: komparative Defizite bezogen auf Politik- und Verwaltungsstrukturen, kein einheitliches Bild in den Bereichen Finanz- und Haushaltspolitik, Bildungspolitik sowie Wirtschaftsförderung	Nutznießer der Struktur- und Finanzausgleichspolitik des Bundes; Landespolitik: kein einheitliches Bild in den Bereichen Politik- und Verwaltungsstrukturen, Finanz- und Haushaltspolitik sowie Bildungspolitik, vergleichsweise positive Bewertung der Wirtschaftsförderung

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Döring et al. 2008

Literatur

Arrow, K.J. (1985): Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention. In: Production and Capital: Collected Papers of Kenneth J. Arrow. London, S. 104-119.

Baldwin, R., Forslid, R.; Martin, P., Ottaviano, G., Robert-Nicoud, F. (2003): Economic Geography and Public Policy. Princeton.

Benzler, G., Wink, R. (2004): Regionale Innovationspole. Schlüssel zu mehr Wachstum in Deutschland? In: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 30, S. 253-270.

Bertelsmann-Stiftung (2005): Die Bundesländer im Standortwettbewerb 2005. Gütersloh.

Berthold, N.; Fricke, H. (2007): Volkswirtschaftliche Auswirkungen der finanziellen Ausgleichssysteme in Deutschland. Discussion Paper No. 93. Universität Würzburg.

Biehl, D. et al. (1975.): Bestimmungsgründe des regionalen Entwicklungspotentials: Infrastruktur, Agglomeration und sektorale Wirtschaftsstruktur. Kieler Studien, Bd. 133. Kiel.

Blume, L.; Sack, D. (2008): Patterns of Social Capital in West German Regions. In: European Urban and Regional Studies (in Veröffentlichung).

Boldrin, M.; Canova, F. (2001): Inequality and Convergence in Europe's Regions - Reconsidering European Regional Policy. In: Economic Policy 16, S. 207-253.

Bördlein, R.; Schickhoff, I. (1998): Der Rhein-Main-Raum. In: Kulke, E. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Gotha, Stuttgart, S. 465-495.

Brakman, S., Garretsen, H., Marrewijk, C. v. (2002): Locational Competition and Agglomeration: The Role of Government Spending. CESifo Working Paper No. 775. München.

Bräuninger, M.; Stiller, S. (2007): Fit für die Zukunft? – Die Bundesländer im Vergleich. In: Wirtschaftsdienst 87, S. 329-332.

Bretschger, L. (1999): Knowledge Diffusion and the Development of Regions. In: The Annals of Regional Science 33, S. 251-268.

Brülhart, M.; Trionfetti, F. (2004): Public Expenditure and International Specialization. In: European Economic Review 48, S. 851-881.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Ausgabe 2006. Bonn.

Camagni, R. (1991): Local 'Milieu', Uncertainty and Innovation Networks: Towards a New Dynamic Theory of Economic Space. In: Camagni, R. (Hrsg.): Innovation Networks: Spatial Perspectives. London, New York, S. 121-144.

Capello, R. (2007): Regional Economics. London, New York.

Carlino, G. A.; Mills, Leonard (1996): Testing neoclassical convergence in regional incomes and earnings; In: Regional Science and Urban Economics 26, 565-590.

Caselli, F.; Esquivel, G.; Lefort, F. (1996): Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics. In: Journal of Economic Growth 1, S. 363-390.

Döring, T.; Schnellenbach, J. (2006): What Do We Know about Geographical Knowledge Spillovers and Regional Growth? – A Survey of the Literature. In: Regional Studies 40, S. 375-395.

Döring, T.; Voigt, S. (2006): Reforming Federalism German Style. In: Intereconomics 41, S. 201-208.

Döring, T.; Blume, L.; Türck, M. (2008): Ursachen der unterschiedlichen Wirtschaftskraft der deutschen Länder: Gute Politik oder günstige Rahmenbedingungen? Baden-Baden.

Dupont, V.; Martin, P. (2006): Subsidies to Poor Regions and Inequalities – Some Unpleasant Arithmetic. In: Journal of Economic Geography 6, S. 223-240.

Eckey, H.-F.; Kosfeld, R. (2004): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 25, S. 149-173.

Eckey H.-F.; Kosfeld, R.; Türck, M. (2006): Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen. In. Raumforschung und Raumordnung 64, S. 299-309.

Eckey, H.-F.; Schumacher, G. (2002): Divergenz und Konvergenz zwischen den Regionen Deutschlands. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität Kassel, Nr. 41/02. Kassel.

Freund, B. (1991): Das Rhein-Main-Gebiet – Ein grenzüberschreitender Wirtschaftsraum. In: Geographische Rundschau 43, S. 272-282.

Fromhold-Eisebith, M. (1995): Das „kreative Milieu" als Motor der regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten. In: Geographische Zeitschrift 83, S. 30-47.

Fuchs, G. (1992): Die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, Dresden.

Gaebe, W. (1987): Verdichtungsräume: Strukturen und Prozess im weltweiten Vergleichen. Stuttgart.

Gornig, M. (2000): Gesamtwirtschaftliche Leitsektoren und regionaler Strukturwandel – Eine theoretische und empirische Analyse der sektoralen und regionalen Wirtschaftsentwicklung in Deutschland 1895-1987. Berlin.

Granovetter, M. (1973): The Strength of Weak Ties. In: American Journal of Sociology 78, S. 1360-1380.

Greif, S. (2006): Patentatlas Deutschland: Die räumliche Struktur der Erfindungstätigkeit. München.

Helliwell, J.; Putnam, R. (1995): Economic Growth and Social Capital in Italy. In: Eastern Economic Journal 21, S. 295-307.

Hirschman, A.O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven.

Huber, B., Lichtblau, K. (1998): Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. In: Wirtschaftsdienst 78, S. 142-147.

Krenzlin, A. (1961): Werden und Gefüge des rhein-mainischen Verstädterungsgebietes. In: Verein für Geographie und Statistik (Hrsg.): Festschrift zur 125-Jahrfeier der Frankfurter Geographischen Gesellschaft. Frankfurt am Main, S. 311-387.

Kröhnert, S.; Olst, N. v.; Klingholz, R. (2005): Deutschland 2020 – Die demographische Zukunft der Nation, 3. überarbeitete Auflage. Köln.

Krugman, P. (1991): Increasing Returns and Economic Geography. In: Journal of Political Economy 99, S. 483-499.

Krugman, P. (1993): First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location. In: Journal of Regional Science 33, S. 129-144.

Krummacher, M.; Beckner, I. (1985): Regionalentwicklung zwischen Technologieboom und Resteverwertung – die Beispiel Ruhrgebiet und München. Bochum.

Kunzmann, K. R. (1988): Military Production and Regional Development in the Federal Republic of Germany. In: Breheny, M. (Hrsg.): Defense Expenditures und Regional Development. Oxford, S. 49-67.

Lucas, R.E. (1988): On the Mechanics of Economic Development. In: Journal of Monetary Economics 26, S. 3-42.

Martin, P. (2003): Public Policies and Economic Geography. In: Funck, B., Pizatti, L. (Hrsg.): European Integration, Regional Policy, and Growth. Washington D.C., S. 19-32.

Martin, R. (1999): Regional convergence in the EU: Determinants for catching-up or staying behind. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 19, S. 157-181.

Mathias, K.; Ammon, W.,; Henn, E.; Kreutzberger, W.; Rein, W.; Schulz, K.; Thiel, H. (1980): Wirtschaftsgeographie des Saarlandes. Saarbrücken.

Miegel, M. (1991): Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland – Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung. Gütersloh.

Myrdal, G. (1959): Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart.

North, D.C. (1991): Institutions. In: Journal of Economic Perspectives 5, S. 97-112.

Ottaviano, G.; Puga, D. (1998): Agglomeration in the Global Economy – A Survey of the 'New Economic Geography'. In: The World Economy 21, S. 707-731.

Ottnad, A.; Linnartz, E. (1997): Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Frankfurt am Main, New York.

Perroux, F. (1955): Notes sur la notion de 'pole de croissance'. In: Économie appliquée 7, S. 307-320.

Pflüger, M. (2008): Die Neue Ökonomische Geographie – ein Überblick. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 37, S. 150-158.

Porter, M. E. (1990): The Competitive Advantage of Nations. London.

Putnam, R. D. (1993): Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, New Jersey.

Rehdanz, K.; Maddison, D. (2005): Der Wert des Klimas für Haushalte in Deutschland. In: Grözinger, G.; Matiaske, W. (Hrsg.): Deutschland regional – Sozialwissenschaftliche Daten im Forschungsverbund. München, Mering, S. 211-225.

Romer, P. M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth. In: Journal of Political Economy 94, S. 1002-1037.

Romer, P. M. (1994): The Origins of Endogenous Growth. In: Journal of Economic Perspectives 8, S. 3-22.

Roos, M. (2002): Ökonomische Agglomerationstheorien – Die Neue Ökonomische Geographie im Kontext. Köln.

Rosenberg, N. (1963): Technological Change in the Machine Tool Industry, 1840-1910. In: Journal of Economic History 23, S. 414-443.

Schätzl, L. (1996): Wirtschaftsgeographie, Band 1: Theorie. 6. Auflage. Paderborn.

Schätzl, L.; Liefner, I. (1998): Regionale Disparitäten und Raumgestaltung. In: Kulke, E. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Gotha und Stuttgart, S. 267-306.

Schmit, G. (1989): Der Saar-Lour-Lux-Raum – Strukturen, Probleme und Entwicklungen in einer altindustrialisierten Grenzregion. Köln.

Schmutzler, A. (1999): The New Economic Geography. In: Journal of Economic Surveys 13, S. 355-379.

Schreyer, K. (1969): Bayern – ein Industriestaat. München, Wien.

Smolny, W. (2000): Endogenous Innovations and Knowledge Spillovers. Heidelberg, New York.

Solow, R. M. (1956): A Contribution to the Theory of Economic Growth. In: Quarterly Journal of Economics 70, S. 65-94.

Stahl, D. (2005): Ausgleichsgrad und Anreizwirkungen des deutschen Länderfinanzausgleichs: Eine kritische Analyse. In: Färber, G. (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Hannover, S. 206-230.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2006): Statistik regional. Ausgabe 2006. Daten für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. o.O.

Sternberg, R. (1998): München und Voralpen. In: Kulke, E. (Hrsg.): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Gotha und Stuttgart, S. 523-551.

Sträter, D. (1991): München – Rüstungszentrum und größte Garnisonsstadt der Bundesrepublik Deutschland. In: Ammermann, U.; Sträter, D. (Hrsg.): Abrüstung und Konversion – Perspektiven für die Region München. München, S. 17-28.

Tichy, G. (2001): Regionale Kompetenzzyklen – Zur Bedeutung von Produktlebenszyklus- und Clusteransätzen im regionalen Kontext. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 45, S. 181-201.

Wößmann, L. (2001): Der Aufstieg und Niedergang von Regionen: Die dynamische Markttheorie von Heuß in räumlicher Sicht. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 21, S. 65-89.

Jürgen Kähler

Die Messung der Agglomeration als latente Variable und ihr Einfluss auf Staatsausgaben

Gliederung

1 Einführung
2 Agglomeration und Staatsausgaben
3 Analyse mit deutschen Daten
4 Analyse mit US-Daten
5 Fazit
Literatur

1 Einführung

Die Analyse von Determinanten der Staatsausgaben hat eine lange Tradition in der Ökonomik und in der Politikwissenschaft. Schon im 19. Jahrhundert hat der Sozialökonom Adolph Wagner das „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben" formuliert (Wagner 1893). In moderne Terminologie übersetzt prognostizierte Wagner, dass der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) stetig steigen werde. Noch heute ist es eine interessante Frage, ob das Wagnersche Gesetz empirische Gültigkeit hat (siehe z. B. Chang 2002).

Die deutschsprachige Finanzwissenschaft kennt noch zwei weitere Gesetze der Staatsausgaben. Das Popitz'sche Gesetz besagt, dass der Haushalt der Zentralregierung einen immer größeren Anteil an den Gesamtausgaben aller staatlichen Ebenen einnehmen wird (Anziehungskraft des zentralen Budgets). Das Brecht'sche Gesetz schließlich postuliert einen positiven Zusammenhang zwischen Bevölkerungsagglomeration und Staatsausgaben.

Damit sind nach den klassischen Gesetzen der Staatsausgaben drei Determinanten der Staatsausgaben identifiziert: Das Entwicklungsniveau (BIP, Wagner) sowie die beiden Agglomerationsvariablen Bevölkerungsdichte (Brecht) und Urbanisierung (Brecht). Das Popitz'sche Gesetz dagegen bezieht sich auf die Verteilung von Staatsaufgaben und Staatsausgaben auf die einzelnen politischen Ebenen.

Natürlich ist eine Vielzahl von weiteren Determinanten theoretisch möglich und auch zum Teil empirisch nachweisbar. Besonders in der Politikwissenschaft, aber auch in der Ökonomik, ist seit den 1970er Jahren das Interesse an der Modellierung von öffentlichen Ausgaben als abhängige Variable groß (Berger, Holler 2007).

In diesem Aufsatz steht der Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben und der räumlichen Entwicklung anhand einer umfassenden Überprüfung des Brecht'schen Geset-

zes im Vordergrund. Im Jahr 1932 formulierte Arnold Brecht das „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Bevölkerungsmassierung und Staatsausgaben" in einem Vortrag über den internationalen Vergleich von öffentlichen Ausgaben (Brecht 1932).

Der geschichtliche Hintergrund dazu ist interessant (Brecht 1967). Zu dieser Zeit war Brecht als Ministerialdirektor im preußischen Staatsministerium der Generalberichterstatter für den Reichshaushalt im Reichsrat. Bei der Analyse der öffentlichen Haushalte von Gemeinden, Reichsländern und verschiedenen Staaten (darunter Deutschland und Frankreich) war er auf positive statistische Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsdichte und Urbanisierung einerseits und öffentlichen Ausgaben andererseits gestoßen. Brecht benutzte diese Zusammenhänge, um die Höhe der deutschen Staatsausgaben gegen französische Kritik zu verteidigen. Zu dieser Zeit warf Frankreich dem Deutschen Reich vor, wegen überhöhter Staatsausgaben seinen Reparationsverpflichtungen nicht nachkommen zu können. Brecht konnte in seiner Analyse zeigen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in Deutschland mit 324 Reichsmark höher als in Frankreich (umgerechnet 265 Reichsmark) waren, weil in Deutschland sowohl die Bevölkerungsdichte (133 Einwohner pro Quadratkilometer gegenüber 73 in Frankreich) als auch die Urbanisierung (30 Prozent in Deutschland gegenüber 15 Prozent in Frankreich) höher waren als in Frankreich. Wenn man die Staatsausgaben um die Agglomerationseffekte bereinigte, zeigte sich sogar, dass auf dieser Basis die Staatsausgaben in Deutschland niedriger waren als in Frankreich.

Als Brecht sein Gesetz formulierte, stützte er sich zur empirischen Verifizierung vor allem auf die Analyse der öffentlichen Ausgaben in den 18 Reichsländern. In einer späteren Studie versuchte Brecht, sein Gesetz anhand von Daten zu den öffentlichen Ausgaben in den US-amerikanischen Bundesstaaten zu bestätigen (Brecht 1941). Eine ökonometrische Analyse der Daten, die Brecht benutzte, findet sich in Kähler (1982 und 2006).

Noch heute haben Agglomerationsaspekte in Deutschland einen Effekt auf öffentliche Finanzen. So wird im kommunalen Finanzausgleich mit der Hauptansatzstaffel der fiktive Finanzbedarf nach Gemeindegrößenklassen berechnet. Diese Regelung geht letztlich auf ein Gutachten von Popitz (1932) zurück (Hansmeyer, Kops 1985). Außerdem gibt es im Länderfinanzausgleich das Stadtstaatenprivileg bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl, wobei „veredelte Einwohner" mit einem Faktor von 1,35 zugrunde gelegt werden.

Ziel dieses Aufsatzes ist es, empirisch zu überprüfen, ob noch nach mehr als 75 Jahren der Zusammenhang zwischen Agglomeration und Staatsausgaben, wie ihn Brecht postuliert hat, nachweisbar ist. Im Mittelpunkt der Analysen stehen Querschnittsdatensätze mit aktuellen Daten für Deutschland und die USA.

2 Agglomeration und Staatsausgaben

Brecht (1932: 8 f.) hat nur recht oberflächliche Begründungen für sein Gesetz geliefert. Er glaubte vor allem, dass Kostenfaktoren dazu führen, dass Staatsausgaben in Ballungsräumen höher seien als in dünn besiedelten und ländlichen Räumen. So wies der darauf hin, dass die Ausgaben für Kanalisation, Beleuchtung und Feuerlöschwesen in Hamburg mehr als fünfmal so hoch waren wie in Oldenburg oder Lippe. Ferner stellte er fest, dass Verwaltungsbeamte in den großen Städten erheblich teurer seien als in kleineren. Neben

diesen beiden Kostenkomponenten nannte Brecht nur den Bereich der „Schutzpolizei" und „Verkehrspolizei", die bei „Massierung der Bevölkerung" zu vermehrten Aufgaben und Ausgaben führen.

Insgesamt ist es jedoch weder theoretisch noch empirisch klar, ob Bevölkerungsagglomeration notwendigerweise höhere Staatsausgaben zur Folge hat. Auf theoretischer Ebene sollte man zunächst Kosten- und Mengeneffekte (z. B. Kähler 1982) oder, was auf das Gleiche hinausläuft, Angebots- und Nachfrageeffekten trennen (Kuhn 1993).

Bei öffentlichen Gütern, die durch Nichtrivalität im Konsum charakterisiert sind, wird eine Zunahme der Bevölkerung dazu führen, dass die Ausgaben pro Kopf fallen werden. Es müsste sich dann ein negativer Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Pro-Kopf-Ausgaben geben, der dem Brecht'schen Gesetz widersprechen würde. In allgemeiner Form kann man den Zusammenhang zwischen Bevölkerungszahl N und der Menge des Gutes, die auf einen einzelnen Bürger oder Haushalt entfällt, (q) durch die einfache Gleichung

$$(1) \quad q = N^{-a} \cdot Q$$

beschreiben (siehe Borcherding, Deacon 1972 sowie Bergstrom, Goodman 1973). In dieser Gleichung ist Q die Menge des insgesamt bereitgestellten Gutes. Wenn der Parameter α den Wert von Null annimmt, liegt offensichtlich ein öffentliches Gut vor, weil jeder Bürger die gleiche Menge konsumieren kann, d. h. es gibt keine Rivalität im Konsum. Gilt jedoch $\alpha = 1$, so liegt ein privates Gut vor.

Wird α in einem multivariaten Modell geschätzt, so zeigt sich überraschenderweise, dass die Nullhypothese $\alpha = 1$ meist nicht verworfen werden kann. Oft ist der empirische Schätzwert von α bei Daten zu Bundesstaaten der USA (Borcherding, Deacon) oder Kommunalausgaben in den USA (Bergstrom, Goodman) sogar größer als 1. Oates (1988) wies allerdings darauf hin, dass der Schätzer von α bei Kommunalausgaben nach oben verzerrt ist, weil größere Gemeinden nicht nur eine größere Menge der gleichen öffentlichen oder quasi-öffentlichen Güter anbieten als kleinere Gemeinden, sondern auch eine breitere Palette von Gütern. So findet man gewöhnlich Zoos in Großstädten, aber nicht in Kleinstädten.

Dennoch zeigten die Studien von Borcherding und Deacon, Bergstrom und Goodman und andere empirische Arbeiten, dass sich viele öffentliche Ausgaben nicht auf reine öffentliche Güter beziehen. Dazu kommt, dass ab den Kapazitätsgrenzen Warteschlangen und ähnlichen Phänomenen auftreten. Das ist ein klares Anzeichen dafür, dass fallende Durchschnittskosten in steigende umschlagen können. In einer empirischen Studie für 67 Counties in Florida spezifizierten Loehman und Emerson (1985) eine Pro-Kopf-Kostenfunktion für öffentliche Ausgaben, die je nach Parameterkonstellation einen u-förmigen Verlauf annehmen kann, aber nicht muss. Bei der empirischen Schätzung ergab sich tatsächlich ein u-förmiger Verlauf mit einem Minimum bei 500.000 Einwohnern.

Bei der empirischen Bestimmung von Kostenfunktionen besteht das Problem, dass sich bei Gesamtausgaben die möglicherweise gegenläufigen Effekte von verschiedenen Ausgabenkategorien neutralisieren können, sodass im Aggregat kein Zusammenhang

zwischen Agglomeration und öffentlichen Ausgaben erkennbar ist. Daher analysierten Büttner u. a. (2004) die Ausgaben der deutschen Länder in 37 einzelnen Ausgabenkategorien, um zu bestimmen, wie die Ausgaben mit der Bevölkerungsdichte variieren. Mit einem ausgabenspezifischen Indikator wurde in vielen Fällen versucht, Qualitätsunterschiede zu berücksichtigen. Bei zehn Ausgabenkategorien (z. B. allgemeine Verwaltung) zeigte sich ein signifikanter negativer Effekt der Bevölkerungsdichte auf die Staatsausgaben, bei drei Kategorien (z. B. Ausgaben für Universitäten) war der Effekt jedoch signifikant positiv. Leider wurden nur lineare Effekte berücksichtigt.

Das grundsätzliche Problem bei der Bestimmung von Kosteneffekten der Agglomeration besteht darin, dass man Kosten der öffentlichen oder öffentlich bereitgestellten Güter nicht direkt beobachten kann. Die meiste empirische Evidenz ist daher nur indirekter Natur. Für einige Bereiche herrscht allerdings weitgehend Konsens darüber, dass Agglomeration negative externe Effekte erzeugt oder begünstigt, die oft zu staatlichen Interventionen führen. Damit ist der Mengeneffekt oder die Nachfragekomponente angesprochen. Für die Bereiche SO_2-Emissionen, Kriminalität und Mortalität wurde die empirische Evidenz zum Beispiel von Biehl und Münzer (1980) diskutiert. Allerdings ist fraglich, in welchem Ausmaß staatliche Intervention auch zu höheren Ausgaben führen muss. Nach dem Coase Theorem würde in einigen Fällen schon die Schaffung von Eigentumsrechten zur Internalisierung von internen Effekten führen.

Neben ökonomischen Variablen können natürlich auch politische Variablen die Höhe von öffentlichen Ausgaben beeinflussen. In der Politikwissenschaft und in der Neuen Politischen Ökonomie ist schon seit Langem nach empirischer Evidenz für solche Effekte gesucht worden (Dye 1966), allerdings oft nur mit geringem Erfolg. In einer neueren Studie untersuchten Berger und Holler (2007) mit einem Paneldatensatz für die alten Bundesländer, ob die Wachstumsraten von Ausgaben und Einnahmen eher durch ökonomische oder durch politische Variablen, wie die Zusammensetzung der Regierung oder Wahlergebnisse, bestimmt werden. Zu den ökonomischen Variablen zählten auch die drei Agglomerationsvariablen Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur, allerdings in Veränderungsraten. Es zeigte sich, dass der Einfluss der ökonomischen Variablen, besonders des Wirtschaftswachstums, klar dominiert. Ein Einfluss von politischen Faktoren war praktisch nicht nachweisbar. Allerdings ist der Analyseansatz explorativ und eklektisch.

Es ist erstaunlich, dass es – abgesehen von dem einfachen und eher indirekten Effekt, der durch Gleichung (1) beschrieben wird – bisher kein explizites theoretisches Modell gibt, das zeigt, wie Agglomeration die Staatsausgaben beeinflusst. Brakman u. a. (2008) modellieren die umgekehrte Kausalität: Staatsausgaben haben einen Einfluss auf Agglomerationstendenzen. Vielleicht kann das theoretische Defizit damit erklärt werden, dass es schwer fällt, aus der Vielzahl an möglichen Einflusskanälen von Mengen- und Kostenkomponenten wenige dominante Effekte zu isolieren.

Empirisch dagegen sind Agglomerationsvariablen schon immer populäre Determinanten von öffentlichen Ausgaben gewesen. Schon in der ersten systematischen Analyse von Bestimmungsfaktoren öffentlicher Ausgaben, die explizit Hypothesen testete (Fabricant 1952), wurden Bevölkerungsdichte und Urbanisierung neben dem Pro-Kopf-Einkommen als Determinanten eingesetzt. Allerdings ging der dominante Effekt auf die Staatsausgaben

von 48 US-Bundesstaaten von der Einkommensvariablen aus. Bis heute ist die Popularität der Agglomerationsvariablen ungebrochen. Selbst in Studien, die auf expliziten theoretischen Modellen beruhen, wurden meistens Bevölkerungsdichte und Urbanisierung als zusätzliche erklärende Variablen ad hoc hinzugefügt (z. B. Bergstrom, Goodman sowie Borcherding, Deacon), weil offensichtlich ein Einfluss plausibel erscheint.

Im Rahmen dieser kleinen Studie können die theoretischen und empirischen Aspekte des Zusammenhangs zwischen Agglomerationen und Staatsausgaben leider nicht weiter vertieft werden. Umfassende und kritische Überblicke dazu geben Kuhn (1993) in Bezug auf Agglomerationsvariablen und Mueller (2003: Kap. 21), der auch weitere ökonomische und politische Variablen als mögliche Determinanten öffentlicher Ausgaben berücksichtigte. Eine Übersicht mit einer Zeitreihenperspektive bietet Borcherding (1985).

3 Analyse mit deutschen Daten

Als Brecht das „Gesetz der progressiven Parallelität zwischen Bevölkerungsmassierung und Staatsausgaben" formulierte, wählte er Bevölkerungsdichte und Urbanisierung als Indikatoren für Bevölkerungsmassierung Es bietet sich jedoch an, diese beiden Agglomerationsvariablen mit der dritten Agglomerationsdimension Wirtschaftsstruktur zu ergänzen, weil Spezialisierung und Arbeitsteilung als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung im Allgemeinen auch zu räumlicher Konzentration führen (Boustedt 1970). Die Variable Wirtschaftsstruktur kann man durch den Anteil der Sektoren Industrie und Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung operationalisieren. Alternativ kann Wirtschaftsstruktur auch durch den Anteil der Erwerbstätigen, der nicht im Primärsektor arbeitet, gemessen werden.

Brecht betrachtete nur die bivariaten Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsdichte und Urbanisierung auf der einen Seite und öffentlichen Ausgaben auf der anderen Seite. In multivariaten Modellen mit allen drei Agglomerationsvariablen als Regressoren können sich bivariate Zusammenhänge jedoch umkehren. Multivariate Regressionsmodelle mit Brechts Daten für Deutschland und die USA wurden in Kähler (1982 und 2006) geschätzt. Dabei zeigte sich, dass nicht alle Agglomerationsvariablen gleichermaßen die Höhe der Ausgaben erklären können. Je nach Spezifizierung der Funktionalformen ist es oft nur eine der drei Agglomerationsvariablen, die einen signifikant positiven Einfluss ausübt (Kähler 2006). In einigen Fällen zeigten die Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten sogar das falsche Vorzeichen. Vom statistischen Standpunkt aus sind dieses Ergebnisse nicht überraschend. Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur sind zusammen Indikatoren der gemeinsamen latenten Variable Agglomeration. Daher sind die Korrelationen zwischen diesen erklärenden Variablen hoch. In der Ökonometrie wird dieses Phänomen mit dem Begriff Multikollinearität beschrieben.

Bei Multikollinearität werden Parameterschätzungen sehr instabil. Schon kleine Veränderungen an der Variablenauswahl, der Funktionalform oder dem Stichprobenumfang können zu dramatischen Veränderungen bei den Regressionsergebnissen führen (Belsley u. a. 1980). Mit Hilfe der konfirmatorischen Faktorenanalyse soll hier untersucht werden, wie sich die drei Variablen zu einer latenten Agglomerationsvariablen zusammenfassen lassen, um das Problem der Multikollinearität zu vermeiden.

Zusätzlich zu den drei Agglomerationsvariablen soll das Einkommensniveau als Erklärungsfaktor berücksichtigt werden. Nach dem Wagner'schen Gesetz würde man erwarten, dass die Staatsausgaben umso höher sind, je höher das Einkommensniveau ist. Da ein positiver Zusammenhang zwischen den Niveauvariablen fast trivial ist, sollten beide Variablen in irgendeiner Weise normiert werden. Zwischen den einzelnen Bundesländern (und zwischen den einzelnen Bundesstaaten der USA) gibt es keine drastischen Unterschiede zwischen den durchschnittlichen Einkommensniveaus. Es ist daher sinnvoll, sowohl die Staatsausgaben als auch das Einkommensniveau, gemessen durch das BIP, mit der jeweiligen Bevölkerungszahl zu normieren.

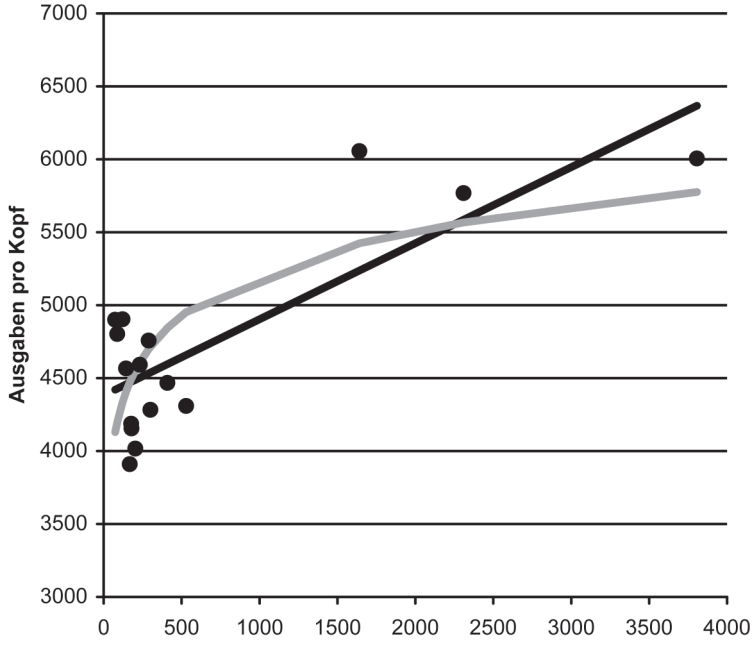
Brecht hat sein Gesetz vor mehr als 75 Jahren für die deutschen Reichsländer mit Daten des Jahres 1928 verifiziert. Ziel dieses Abschnitts ist es zu überprüfen, ob sich die Agglomerationseffekte auch in aktuellen Daten für die deutschen Bundesländer nachweisen lassen. Darüber hinaus soll gezeigt werden, wie man das Multikollinearitätsproblem lösen kann.

Die Daten für die 16 deutschen Bundesländer sind dem Statistischen Jahrbuch für 2007 entnommen (Statistisches Bundesamt 2007). Abbildung 1 zeigt das Streudiagramm für die Variablen Bevölkerungsdichte und öffentliche Ausgaben der Länder und Gemeinden pro Kopf.

Es ist verblüffend, wie ähnlich die Zusammenhänge zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben ist, wenn man die Daten sowohl für 1928 als auch für 2006 untersucht. In beiden Datensätzen sind es die drei Länder mit der höchsten Bevölkerungsdichte, die auch die höchsten öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Im Jahr 1928 waren es Hamburg, Bremen und Lübeck (vgl. Kähler 1982) und im 21. Jahrhundert sind es die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen. Analysierte man nur die Flächenstaaten, so ergäbe sich allerdings in beiden Fällen kein positiver Zusammenhang zwischen diesen Variablen.

Die Streuung der Daten scheint nahezulegen, einen nicht-linearen Funktionstyp zu spezifizieren. Der Korrelationskoeffizient zwischen Ausgaben und Bevölkerungsdichte ist für die Daten des Jahres 2006 mit einem Wert von 0,80 jedoch höher als der Korrelationskoeffizient zwischen Ausgaben und logarithmierter Bevölkerungsdichte (0,71). In Abbildung 1 sind die beiden geschätzten Regressionsfunktionen eingezeichnet, die sich für einen linearen und einen logarithmischen Ansatz ergeben.

Abb. 1: Staatsausgaben und Bevölkerungsdichte in den deutschen Bundesländern

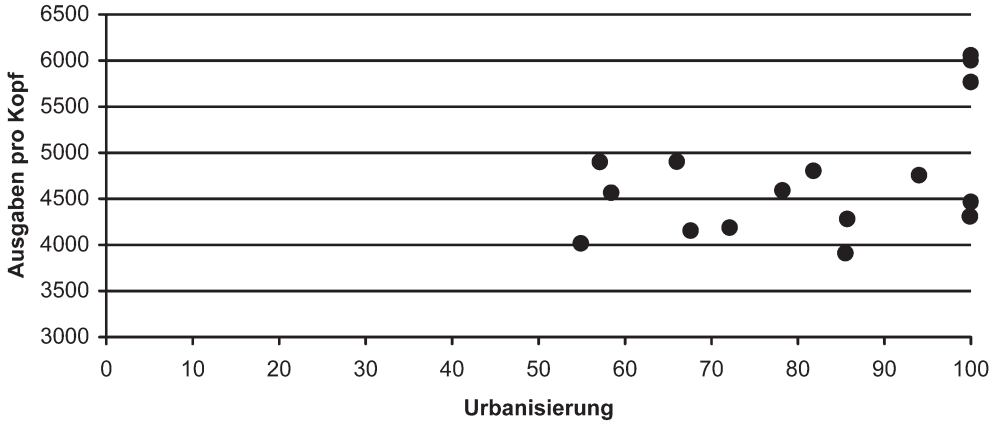


Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2007

Um hinreichende Variation in der Variablen zu erhalten, wird die Urbanisierung mit der Variablen „Anteil der Bevölkerung, der in Städten mit mehr als 5.000 Einwohnern lebt (U5)“ operationalisiert. Überraschenderweise weist neben den drei Staatstaaten Berlin, Hamburg und Bremen auch das Saarland für diese Variablen einen Wert von 100 auf; Nordrhein-Westfalen erreicht einen Wert von 99,9 Prozent. Abbildung 2 zeigt den Zusammenhang zwischen Ausgaben pro Kopf und U5.

Wie bei der Variable Bevölkerungsdichte beruht auch bei der Variable Urbanisierung die positive Korrelation praktisch ausschließlich auf dem Einfluss der drei Stadtstaaten, deren Datenpunkte nahe der rechten oberen Ecke der Abbildung 2 liegen. Bemerkenswert ist vor allem, dass die beiden Flächenstaaten Nordrhein-Westfalen und das Saarland nach der Variablen U5 auch fast vollständig bzw. vollständig urbanisiert sind, aber unterdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen. Dennoch beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen Urbanisierung und Ausgaben 0,47 und ist bei einem einseitigen Test statistisch signifikant (empirisches Signifikanzniveau von 0,0348).

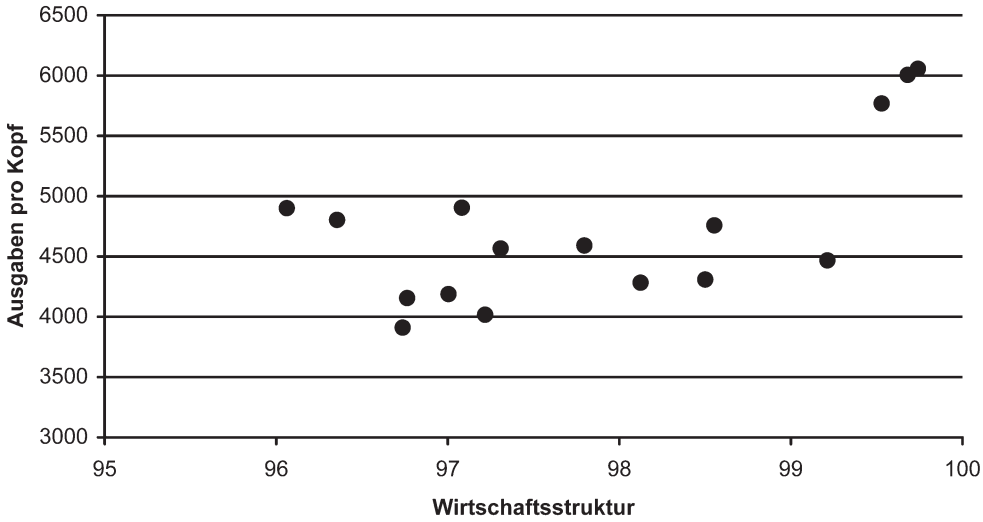
Abb. 2: Staatsausgaben und Urbanisierung in den deutschen Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2007

Die Wirtschaftsstruktur stellt die dritte Agglomerationsdimension dar. Diese Dimension wird hier durch den Anteil der Erwerbstätigen, der nicht im Sektor Land- und Forstwirtschaft oder in der Fischerei tätig ist, gemessen. Abbildung 3 vermittelt einen Eindruck vom Zusammenhang zwischen Wirtschaftsstruktur und öffentlichen Ausgaben. Der Anteil der Erwerbstätigen, der im Sekundär- oder Tertiärsektor arbeitet, variiert nur relativ gering zwischen 96,06 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) und 99,74 Prozent (Bremen). Das war zu der Zeit, zu der Brecht seine Analysen durchführte, ganz anders. Ende der 1920er Jahre arbeiteten noch in vielen Reichsländern (darunter Bayern und Württemberg) mehr als 40 Prozent der Erwerbstätigen im Primärsektor.

Abb. 3: Staatsausgaben und Wirtschaftsstruktur in den deutschen Bundesländern

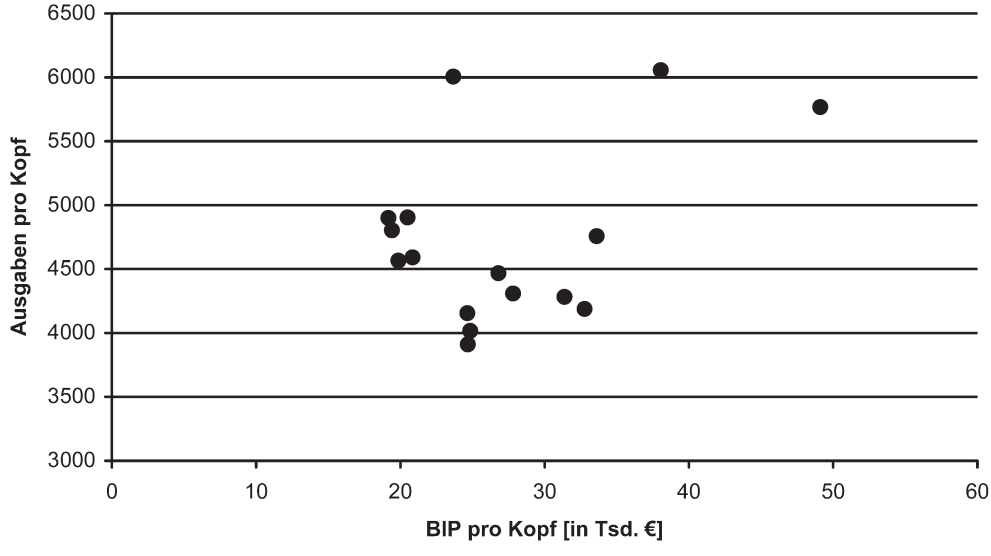


Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2007

Der Korrelationskoeffizient zwischen Ausgaben und Wirtschaftsstruktur ist wie erwartet positiv und mit einem Wert von 0,63 statistisch hoch signifikant. Hier wiederholt sich allerdings das Phänomen der anderen beiden Agglomerationsdimensionen: Die signifikante Korrelation mit den öffentlichen Ausgaben wird vor allem oder ausschließlich von den drei Stadtstaaten getrieben, die sowohl die stärksten Agglomerationstendenzen als auch die höchsten öffentlichen Ausgaben pro Kopf aufweisen. Insgesamt kann man dennoch konstatieren, dass der Zusammenhang zwischen Agglomeration und Staatsausgaben, wie ihn Brecht 1932 postulierte, auch in aktuellen deutschen Daten nachweisbar ist.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn die vierte erklärende Variable, BIP pro Einwohner, in die Analyse einbezogen wird. Nach dem Wagner'schen Gesetz würde man eine positive Korrelation zwischen öffentlichen Ausgaben und durchschnittlichem Einkommensniveau erwarten. Die beiden Stadtstaaten Hamburg und Bremen nehmen tatsächlich Spitzenpositionen bei beiden Variablen ein, aber Berlin fällt aus diesem Rahmen heraus. Es hat mit öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben von 6005 Euro die zweithöchsten Ausgaben unter den 16 Bundesländern, weist aber nach der Wiedervereinigung von Ost- und Westberlin nur ein unterdurchschnittliches Einkommensniveau auf. Der Korrelationskoeffizient zwischen diesen Variablen hat einem Wert von 0,39. Die Nullhypothese, dass dieser Korrelationskoeffizient in der Grundgesamtheit einen Wert von null annimmt, kann nur bei einem einseitigen Test und nur bei einem Signifikanzniveau von 10 Prozent abgelehnt werden. Evidenz für einen nicht-linearen Zusammenhang ist in Abbildung 4 nicht erkennbar.

Abb. 4: Staatsausgaben und Einkommensniveau in den deutschen Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2007

Nach der Betrachtung der bivariaten Zusammenhänge stellt sich die Frage, ob die Beziehungen zwischen Agglomerationsvariablen und Einkommensniveau auf der einen Seite und öffentlichen Ausgaben auf der anderen Seite auch in einem multivariaten Modell Bestand

haben. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse eines multivariaten Regressionsmodells. Obwohl das Modell mehr als die Hälfte der Variationen in der abhängigen Variable erklären kann (adjustiertes Bestimmtheitsmaß von 0,531), weist nur die Variable Bevölkerungsdichte einen statistisch signifikanten Koeffizienten auf. Für die Variable Urbanisierung wird sogar ein Koeffizient mit einem unerwarteten negativen Vorzeichen geschätzt.

Tab. 1: Regressionsmodell für Staatsausgaben in den deutschen Bundesländern

	Koeffizient	**Standard-fehler**	**t-Statistik**	**Signifikanz-niveau**
Konstante	-3.117,962	19.999,88	-0,156	0,879
Bevölkerungsdichte	0,477	0,169	2,821	0,0166
Urbanisierung	-4,181	12,107	-0,345	0,7364
Wirtschaftsstruktur	79,118	212,890	0,372	0,7172
BIP pro Kopf	4,665	19,292	0,242	0,8134
Adjustiertes R^2	0,531			Konditionsindex κ_{max}

Die Koeffizienten der Variablen Urbanisierung, Wirtschaftsstruktur und BIP pro Kopf haben vor allem deswegen t-Statistiken, die nahe bei null liegen, und empirische Signifikanzniveaus, die weit höher als ein konventionelles gewähltes Signifikanzniveau von 0,05 sind, weil die Regressionsgleichung vom Problem der Multikollinearität betroffen ist. Die Absolutwerte der Korrelationen zwischen den erklärenden Variablen schwanken zwischen 0,411 (Bevölkerungsdichte und BIP pro Kopf) und 0,808 (Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur). Bei so hohen linearen Abhängigkeiten zwischen den erklärenden Variablen werden die Standardfehler der geschätzten Koeffizienten aufgebläht und damit die Absolutwerte der t-Statistiken reduziert (Belsley u. a. 1980).

Aufschlussreich ist auch der Vergleich dieser Regressionsergebnisse mit denen, die man erhält, wenn man statt der Daten für das Jahr 2006 die Daten des Jahres 2001 benutzt. In diesem Fall drehen sich die Vorzeichen der Koeffizienten für die Variablen Wirtschaftsstruktur und BIP pro Kopf um (Kähler 2006: 105). Wie bereits erwähnt, ist ein typisches Anzeichen von Multikollinearität, dass die Koeffizientenschätzungen instabil werden: Schon kleine Veränderungen bei der Spezifizierung der Variablen oder der Stichprobe haben oft beträchtliche Auswirkungen auf die Koeffizientenschätzungen und die Standardfehler.

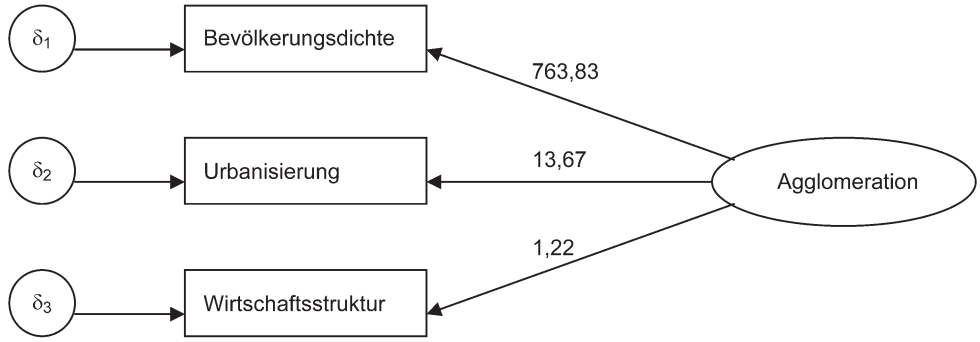
Das Ausmaß der Multikollinearität wird ersichtlich, wenn man für die erklärenden Variablen den Varianzinflationsfaktor (VIF) der Standardfehler berechnet (Fahrmeir u. a. 2007: 171). VIF wird definiert als der reziproke Wert von $1 - R^2$, wobei R^2 das Bestimmtheitsmaß einer Regression darstellt, bei der eine erklärende Variable auf die anderen erklärenden Variablen des Modells regressiert wird. Für die vier erklärenden Variablen sind die VIF zwar noch relativ moderat, aber die Multikollinearität führt deutlich dazu, dass die Ungenauigkeiten in den Schätzungen der Standardfehler zunehmen und daher auch die empi-

rischen Signifikanzniveaus der Koeffizienten ansteigen. In Tabelle 1 ist auch der maximale Konditionsindex κ_{max} der Matrix der erklärenden Variablen angegeben. Nach Belsley u. a. (1980) liegt bei einem Wert zwischen 30 und 100 mittlere bis starke Multikollinearität vor.

Ein weiteres Problem des Regressionsmodells für die bundesdeutschen Daten ist die geringe Zahl der Freiheitsgrade. Bei nur 16 Beobachtungen und fünf geschätzten Regressionskoeffizienten ist die Anzahl der Freiheitsgrade 11. Damit ist das Regressionsmodell an der Grenze dessen, was vom statistischen Standpunkt aus sinnvoll ist.

Man kann sowohl die Multikollinearität verringern als auch die Anzahl der Freiheitsgrade erhöhen, wenn man die drei Agglomerationsindikatoren zu einer latenten Variable Agglomeration zusammenfasst. Ein konfirmatorisches Faktorenmodell für die Agglomeration ist in Abbildung 5 dargestellt. In diesem Faktorenmodell sind die drei Indikatoren der Agglomeration die Effekte oder Konsequenzen der Agglomeration. Der Kausalitätspfeil läuft von der latenten Variable zu den drei beobachtbaren Indikatoren.

Abb. 5: Faktorenmodell für die latente Variable Agglomeration mit deutschen Daten



In Abbildung 5 sind die geschätzten Koeffizienten des Einflusses von Agglomeration auf die drei Indikatoren angegeben. Die drei Koeffizienten sind signifikant von null verschieden. Die t-Werte der Koeffizienten betragen 3,11 (Bevölkerungsdichte), 3,53 (Urbanisierung) und 5,04 (Wirtschaftsstruktur). Da ein Faktorenmodell mit drei Indikatoren saturiert ist, ist die Modellanpassung perfekt (Bollen 1989). Allerdings liegt bei diesen Daten ein sogenannter Heywood Fall vor. Die Messgleichung für die Variable Wirtschaftsstruktur liefert einen negativen Schätzwert für die Varianz der Fehlervariable δ_3. Deswegen steigt auch das Bestimmtheitsmaß dieser Messgleichung auf einen pathologischen Wert von 1,03. Insgesamt ist daher das Faktorenmodell für diese Daten nicht in jeder Hinsicht befriedigend. Ein Grund dafür ist sicherlich die geringe Anzahl der Beobachtungen.

Trotz dieser statistischen Probleme kann das Faktorenmodell benutzt werden um zu bestimmen, wie groß die Agglomeration in den einzelnen 16 Bundesländern ist. Die Faktorenwerte (factor scores) sind in Tabelle 2 zusammen mit den Werten für die Indikatoren Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur aufgelistet. Die latente Variable Agglomeration wurde hier so normiert, dass ihr Mittelwert null ist und ihre Varianz 1 beträgt.

Es ist nicht überraschend, dass die drei Stadtstaaten die höchsten Agglomerationswerte zeigen; die Reihung ist jedoch bemerkenswert. Die Stadtstaaten unterscheiden sich nicht in der Urbanisierungsdimension, denn sie weisen hier jeweils Werte von 100 auf. Aber die Bevölkerungsdichte ist in Berlin am höchsten mit einem Wert von 3807 Einwohnern pro Quadratkilometer, gefolgt von Hamburg mit einem Wert von 2309 und Bremen mit 1641. Die Rangfolge bei der Variable Wirtschaftsstruktur ist dagegen etwas anders. Hier liegt Bremen mit einem Anteil der Erwerbstätigen, der nicht im Primärsektor arbeitet, von 99,74 vor Berlin (99,68) und Hamburg (99,53). Die Reihung bei den Faktorenwerten für Agglomeration folgt also der Reihung bei der Variablen Bevölkerungsdichte. Am anderen Ende der Agglomerationsskala stehen die neuen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Tab. 2: Faktorenwerte für Agglomeration in den deutschen Bundesländern

Bundesland	Bevölkerungs-dichte	Urbanisierung	Wirtschafts-struktur	Agglomeration
Mecklenburg-Vorpommern	74	57,1	96,06	-0,596
Brandenburg	87	81,8	96,35	-0,549
Sachsen-Anhalt	121	66,0	97,08	-0,539
Thüringen	144	58,4	97,31	-0,528
Niedersachsen	168	85,5	96,74	-0,467
Bayern	177	72,1	97,00	-0,477
Schleswig-Holstein	179	67,6	96,76	-0,482
Rheinland-Pfalz	204	54,9	97,22	-0,476
Sachsen	232	78,2	97,80	-0,416
Hessen	289	94,0	98,55	-0,340
Baden-Württemberg	300	85,7	98,12	-0,341
Saarland	409	100,0	99,21	-0,218
Nordrhein-Westfalen	530	99,9	98,50	-0,104
Bremen	1641	100,0	99,74	0,949
Hamburg	2309	100,0	99,53	1,582
Berlin	3807	100,0	99,68	3,001

Mit den Faktorenwerten für die Agglomeration ist es möglich, in einem Regressionsmodell den simultanen Einfluss von Agglomeration und Einkommensniveau auf die Staatsausgaben zu bestimmen, ohne dem störenden Einfluss der Multikollinearität zwischen den Agglomerationsvariablen ausgesetzt zu sein.

Die Schätzwerte für dieses Regressionsmodell sind in Tabelle 3 angegeben. Die Variable Agglomeration hat einen hochsignifikanten Einfluss auf die öffentlichen Ausgaben, während der Einfluss der Einkommensvariablen zwar das erwartete positive Vorzeichen hat, aber nicht signifikant ist. Im ursprünglichen Modell mit drei separaten Agglomerationsindikatoren (Tabelle 1) war nur der Koeffizient der Variablen Bevölkerungsdichte auf

dem 5-prozentigen Niveau signifikant von null verschieden. In dem Regressionsmodell mit der latenten Variable Agglomeration ist der Koeffizient dieser Variable sogar auf dem 0,1-prozentigen Niveau signifikant von null verschieden. Das Modell in Tabelle 3 hat gegenüber dem Modell in Tabelle 1 auch den Vorteil, dass die Anzahl der Freiheitsgrade mit 13 höher ist als in dem Modell mit vier erklärenden Variablen. Dadurch steigt auch das adjustierte R^2 von 0,531 (Tabelle 1) auf 0,597 (Tabelle 3). Außerdem fällt der maximale Konditionsindex auf den moderaten Wert von 7,861.

Tab. 3: Alternatives Regressionsmodell für Staatsausgaben in den deutschen Bundesländern

	Koeffizient	Standard-fehler	t-Statistik	Signifikanz-niveau
Konstante	4.583,002	425,602	10,768	0,0000
Agglomeration	524,420	121,828	4,305	0,0009
BIP pro Kopf	5,369	15,064	0,356	0,7272
Adjustiertes R^2	0,597		Konditionsindex κ_{max}	7,861

Insgesamt haben die Analysen mit den Daten bundesdeutscher Länder gezeigt, dass sowohl inhaltliche als auch statistische Argumente dafür sprechen, die drei Indikatoren Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur zu einer latenten Agglomerationsvariable zusammenzufassen. Bei der Anwendung erweist sich lediglich die geringe Anzahl der Beobachtungen und Freiheitsgrade als unbefriedigend. Im nächsten Abschnitt wird das Modell auf US-amerikanische Daten mit bedeutend mehr Beobachtungen angewandt.

4 Analyse mit US-Daten

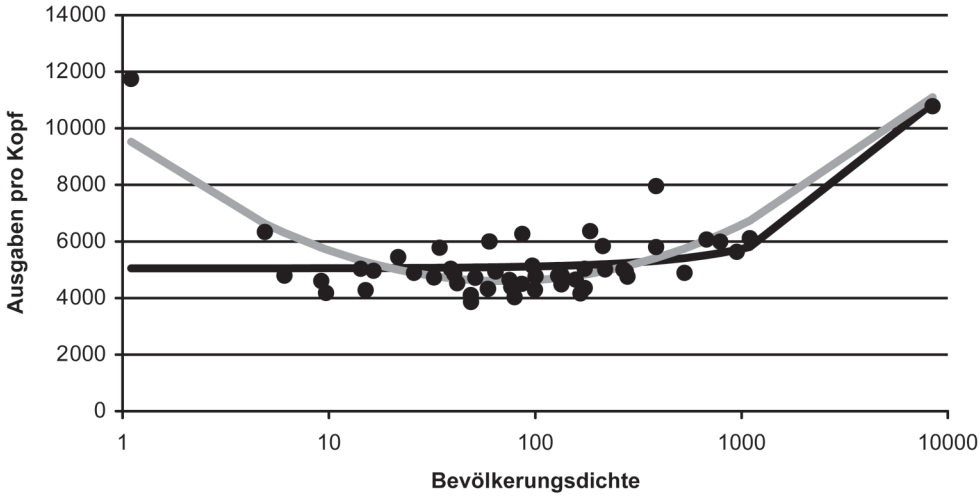
Als Brecht im Jahr 1941 die Daten von 49 US-amerikanische Bundesstaaten analysierte, fiel es ihm sehr viel schwerer, den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsagglomeration und Staatsausgaben nachzuweisen als für deutsche Daten (Brecht 1941). In diesem Abschnitt soll untersucht werden, ob sich das Brecht'sche Gesetz mit neueren US-Daten bestätigen lässt. Die Daten sind dem Statistical Abstract of the United States (U.S. Census Bureau 2000) entnommen und beziehen sich zum größten Teil auf das Jahr 1999. Alaska und Hawaii, die erst 1959 Bundesstaaten wurden, sind hier, im Gegensatz zu dem Datensatz, den Brecht untersuchte, einbezogen, sodass die Anzahl der Beobachtungen auf 51 steigt.[1]

Wie in der Zeit der Weltwirtschaftskrise, so war auch Ende des 20. Jahrhunderts die Bevölkerungsdichte unter den US-Bundesstaaten sehr ungleich verteilt. Der District of Columbia weist mit 8452,8 Einwohnern pro Quadratmeile den mit weitem Abstand höchsten Wert auf. Am anderen Ende der Skala steht Alaska mit einem Wert von nur 1,1.

[1] Der Datensatz enthält auch Daten zum District of Columbia. Aus Gründen der Vereinfachung wird im Folgenden der District of Columbia als Bundesstaat bezeichnet, obwohl er in formaler Hinsicht kein Bundesstaat ist. In amerikanischen Statistiken wird der District of Columbia üblicherweise mit den eigentlichen Bundesstaaten aufgeführt.

Der Mittelwert beträgt 338,2. Um den Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und öffentlichen Ausgaben der Bundesstaaten und ihrer Gemeinden besser darstellen zu können, wird in Abbildung 6 eine logarithmische Skala gewählt.

Abb. 6: Staatsausgaben und Bevölkerungsdichte (logarithmische Skala) in den US-Bundesstaaten



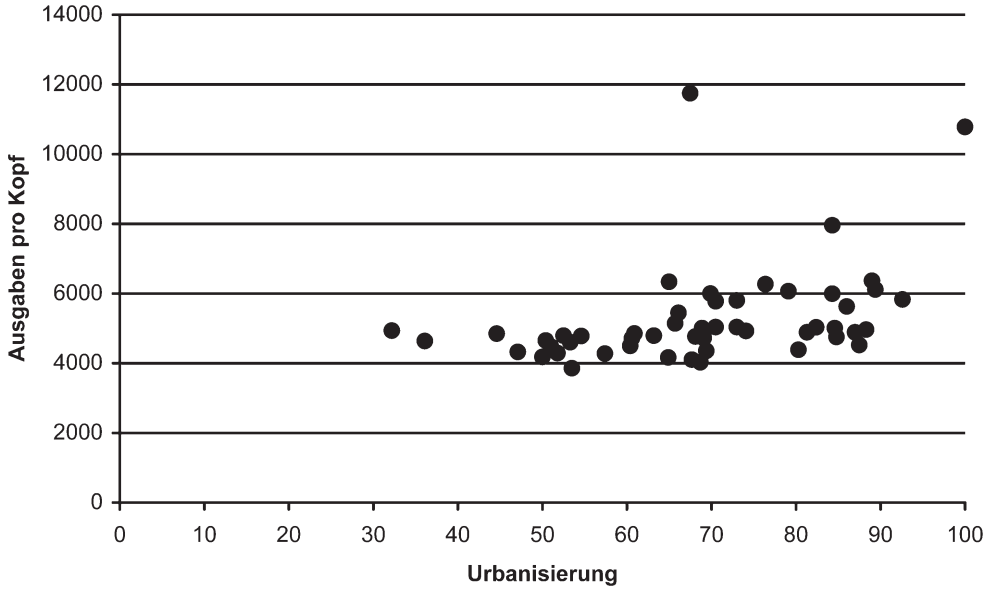
Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Census Bureau 2000

Wie bei den Daten des Jahres 1932 (Brecht 1941) ergibt sich auch für die Daten des Jahres 1999 ein offensichtlich u-förmiger Zusammenhang. Allerdings ist der u-förmige Verlauf fast ausschließlich auf den Ausreißerwert von Alaska zurückzuführen, das die geringste Bevölkerungsdichte und die höchsten Ausgaben unter den 51 Bundesstaaten aufweist. Ansonsten ist es nur noch der Bundesstaat Wyoming mit der zweitniedrigsten Bevölkerungsdichte (4,9) und den fünfthöchsten Ausgaben (6336 Dollar pro Kopf), der diesen negativen Zusammenhang am unteren Ende der Skala unterstützt.

In Abbildung 6 sind zwei Kurven eingezeichnet, die den funktionalen Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben beschreiben. Die schwarze Linie repräsentiert einen linearen Zusammenhang, der sich nur deswegen nicht-linear darstellt, weil die Abszisse eine logarithmische Skala hat. Die graue Linie zeigt die Schätzwerte, die man erhält, wenn man in einem Regressionsmodell die Staatsausgaben mit der logarithmischen und dem Quadrat der logarithmischen Bevölkerungsdichte erklärt. Die Regressionskoeffizienten dieser beiden Regressoren sind hochsignifikant von null verschieden und das adjustierte Bestimmtheitsmaß beträgt 0,67.

Als nächste Agglomerationsdimension wird der Urbanisierungsgrad betrachtet. In der amerikanischen Statistik gilt die Bevölkerung dann als urban, wenn sie in Orten mit mehr als 2.500 Einwohnern lebt. Der Zusammenhang zwischen öffentlichen Ausgaben und Urbanisierung ist in Abbildung 7 dargestellt. Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Variablen beträgt 0,40 und ist statistisch hochsignifikant. Alaska stellt allerdings mit den höchsten Ausgaben pro Kopf und einer durchschnittlichen Urbanisierung von 67,5 Prozent wiederum einen Ausreißerwert dar.

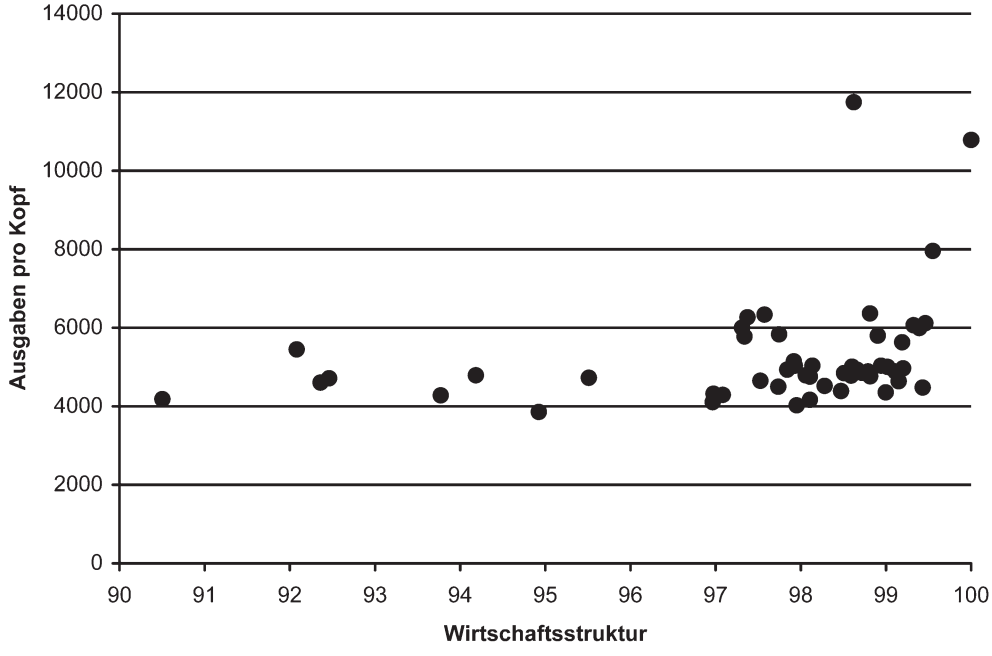
Abb. 7: Staatsausgaben und Urbanisierung in den US-Bundesstaaten



Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Census Bureau 2000

Die dritte Agglomerationsdimension ist die Wirtschaftsstruktur, die hier als Anteil des BIPs, der nicht im Primärsektor produziert wird, gemessen wird. Dieser Anteil variiert im Datensatz zwischen Werten von 90,5 Prozent für South Dakota und 100 Prozent für den District of Columbia. Das Streudiagramm mit der Variable Wirtschaftsstruktur auf der Abszisse und der Variable „Ausgaben pro Kopf" auf der Ordinate in Abbildung 8 ähnelt dem Streudiagramm in Abbildung 7. Auch bei der Variable Wirtschaftsstruktur ist insgesamt ein positiver Zusammenhang mit den öffentlichen Ausgaben erkennbar. Der Korrelationskoeffizient zwischen beiden Variablen beträgt 0,29 und ist mit einer 5-prozentigen Irrtumswahrscheinlichkeit von null verschieden.

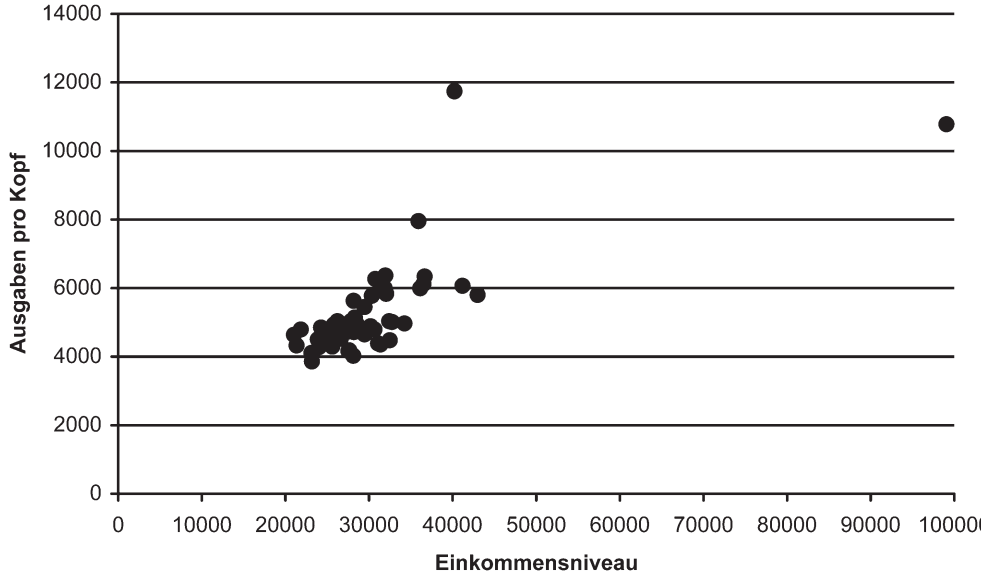
Abb. 8: Staatsausgaben und Wirtschaftsstruktur in den US-Bundesstaaten



Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Census Bureau 2000

Schließlich soll mit den US-Daten noch der bivariate Zusammenhang zwischen dem Einkommensniveau und den öffentlichen Pro-Kopf Ausgaben analysiert werden. Spitzenreiter beim BIP pro Kopf ist der District of Columbia mit einem Wert von 99.054 Dollar. Damit nimmt der District of Columbia nicht nur bei den drei Agglomerationsindikatoren, sondern auch beim Einkommensniveau höhere Werte an als alle 50 Bundesstaaten. Das würde sowohl nach dem Brecht'schen als auch nach dem Wagner'schen Gesetz erklären, warum die öffentlichen Ausgaben im District of Columbia so hoch sind. Noch höher waren allerdings die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben in Alaska. In der Rangfolge des BIP pro Kopf nimmt Alaska dagegen nur die vierte Position hinter Delaware und Connecticut ein.

Abb. 9: Staatsausgaben und Einkommensniveau in den US-Bundesstaaten



Quelle: Eigene Darstellung nach U.S. Census Bureau 2000

Nach der bivariaten Analyse soll nun durch ein multivariates Regressionsmodell überprüft werden, ob und in welchem Maße die beiden klassischen finanzwissenschaftlichen Gesetze Unterschiede in den Staatsausgaben erklären können. Dazu wird zunächst ein lineares Modell mit den vier erklärenden Variablen Bevölkerungsdichte, Urbanisierung, Wirtschaftsstruktur und Pro-Kopf-Einkommen geschätzt. Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der Schätzung. Insgesamt kann das Modell mehr als die Hälfte der Variabilität in den Staatsausgaben erklären, aber nur der Regressionskoeffizient der Variable BIP pro Kopf ist auf dem 5-Prozent-Niveau signifikant von null verschieden und hat gleichzeitig das erwartete Vorzeichen. Die Agglomerationsindikatoren schneiden enttäuschend ab. Der Koeffizient der Variable Bevölkerungsdichte ist zwar statistisch signifikant, hat aber ein negatives Vorzeichen, das mit dem Brecht'schen Gesetz inkompatibel ist. Die Koeffizienten der beiden anderen Agglomerationsindikatoren sind insignifikant.

Tab. 4: Lineares Regressionsmodell für Staatsausgaben in den US-Bundesstaaten

	Koeffizient	Standard-fehler	t-Statistik	Signifikanz-niveau	VIF
Konstante	-3.171,877	6.681,492	-0,475	0,637	
Bevölkerungsdichte	-0,729	0,290	-2,512	0,016	6,374
Urbanisierung	-1,933	11,031	-0,175	0,862	1,515
Wirtschaftsstruktur	37,910	71,112	0,533	0,597	1,233
BIP pro Kopf	0,167	0,034	4,989	0,000	7,256
Adjustiertes R^2	0,556			Konditionsindex κ_{max}	143,640

Wie bei den deutschen Daten ist auch bei den US-Daten der Einfluss der Multikollinearität für die statistische Inferenz störend. Wie die VIF-Werte zeigen, sind besonders die Standardfehler der Koeffizienten zu den Variablen Bevölkerungsdichte und BIP pro Kopf von diesem Problem betroffen. VIF-Werte größer als 5 und maximale Konditionsindices größer als 10 gelten als Hinweise auf starke Multikollinearität (Belsley u. a. 1980).

Das Regressionsmodell von Tabelle 4 entspricht dem üblichen Vorgehen in der empirischen Wirtschaftsforschung, eine lineare Funktionalform zu spezifizieren. Die bivariaten Analysen haben aber gezeigt, dass der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben besser durch eine u-förmige Funktion beschrieben werden kann. Entsprechend der Darstellung in Abbildung 6 wird daher der lineare Term der Bevölkerungsdichte durch die logarithmierte Bevölkerungsdichte und das Quadrat der logarithmierten Bevölkerungsdichte ersetzt. Die Schätzergebnisse dieses nicht-linearen Modells sind in Tabelle 5 wiedergegeben. Erwartungsgemäß hat der Koeffizient der Variable „logarithmierte Bevölkerungsdichte" ein negatives Vorzeichen und der Koeffizient des quadrierten Terms ein positives Vorzeichen, d. h. es ergibt sich ein u-förmiger Verlauf der Beziehung zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben. Beide Koeffizienten sind zudem signifikant von null verschieden.

Tab. 5: Nicht-lineares Regressionsmodell für Staatsausgaben in den US-Bundesstaaten

	Koeffizient	Standard-fehler	t-Statistik	Signifikanz-niveau	VIF
Konstante	-8.212,096	5.795,464	-1,417	0,163	
ln-Bevölkerungsdichte	-1.945,984	348,763	-5,580	0,000	26,488
(ln-Bevölkerungsdichte)^2	198,818	43,892	4,530	0,000	36,124
Urbanisierung	7,794	8,447	0,923	0,361	1,493
Wirtschaftsstruktur	164,377	61,017	2,694	0,010	1,521
BIP pro Kopf	0,038	0,019	1,972	0,055	4,031
Adjustiertes R^2	0,735			Konditionsindex κ_{max}	188,967

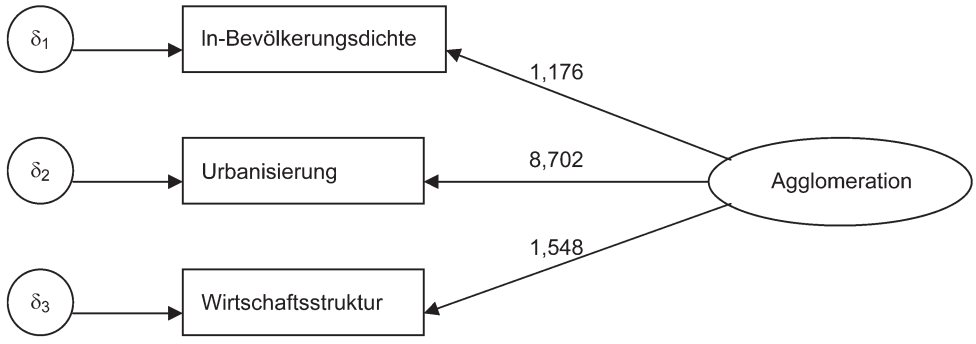
Auch die anderen Koeffizienten des Modells haben das erwartete Vorzeichen. Allerdings ist der Koeffizient der Variable Urbanisierung nicht signifikant von null verschieden. Die Antwort auf die Frage, ob der Koeffizient von BIP pro Kopf signifikant ist, hängt davon ab, ob ein einseitiger oder ein zweiseitiger Test unterstellt wird. Da aus dem Wagner'schen Gesetz ein positives Vorzeichen des Koeffizienten folgt, wäre es angemessen, einseitig zu testen. Das ausgewiesene empirische Signifikanzniveau bezieht sich jedoch hier, wie sonst auch, auf einen zweiseitigen Test. Das entsprechende Signifikanzniveau für einen einseitigen Test würde daher unter der Schranke von 0,05 liegen.

Die Anpassungsgüte des Modells ist sehr gut; es kann mehr als 70 Prozent der Variationen in öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben zwischen den US-Bundesstaaten erklären. Allerdings werden auch hier die Standardfehler der Regressionskoeffizienten durch Multikollinearität aufgebläht. Der maximale Konditionsindex ist mit 188,967 extrem hoch. Auf den ersten Blick ist es überraschend, dass der VIF für die Variablen, die auf der Bevölkerungsdimension basieren, so groß ist, denn die entsprechenden Standardfehler fallen relativ gering aus. Allerdings beträgt der Korrelationskoeffizient zwischen logarithmischer und quadrierter logarithmischer Bevölkerungsdichte 0,957. Insgesamt legen die Ergebnisse nahe, für die US-Daten, ebenso wie für die deutschen Daten, die Agglomerationsdimensionen zu einer latenten Variable zusammenzufassen.

Um die empirische Nicht-Linearität zu berücksichtigen, wird die Bevölkerungsdichte logarithmisch transformiert. Die Tatsache, dass die Variable Bevölkerungsdichte hier in anderer Form als die Variablen Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur (die untransformiert bleiben) eingeht, kann auch damit begründet werden, dass Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur als Anteilszahlen auf das Intervall von 0 bis 100 begrenzt sind, während die Bevölkerungsdichte prinzipiell keine Begrenzung nach oben hat.

Die Ergebnisse des konfirmatorischen Faktormodells sind in Abbildung 10 zusammengefasst. Wie erwartet sind die geschätzten Koeffizienten der Messgleichungen für alle drei Indikatoren positiv; darüber hinaus sind die Koeffizienten signifikant von null verschieden. Für die einzelnen Messgleichungen kann angegeben werden, wie viel Prozent der Variabilität der Indikatoren durch die latente Variable Agglomeration erklärt werden kann. Für ln-Bevölkerungsdichte beträgt das entsprechende R^2 0,58, für Urbanisierung 0,33 und für Wirtschaftsstruktur 0,53.

Abb. 10: Faktorenmodell für die latente Variable Agglomeration mit US-Daten

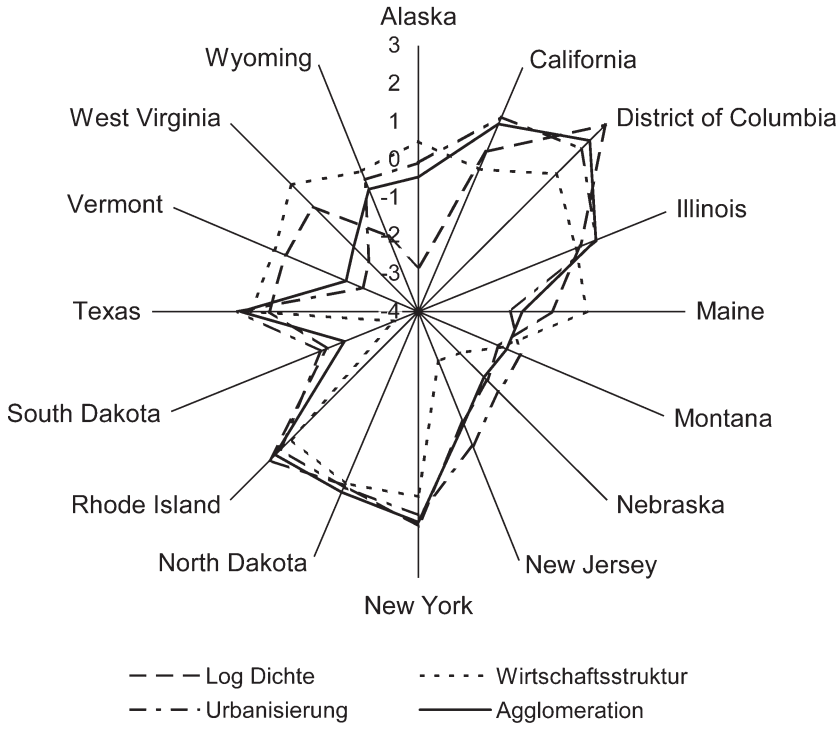


Aus dem Faktorenmodell lassen sich die Faktorenwerte der Agglomeration für die 51 Beobachtungen ableiten. Es ist interessant, diese Werte den Ausprägungen für die drei Indikatoren gegenüberzustellen. Da die Indikatoren unterschiedliche Messeinheiten haben, werden die Indikatoren zuvor standardisiert, d. h. von den Ausprägungen wird der Mittelwert subtrahiert und das Ergebnis wird durch die Standardabweichung dividiert. Die latente Variable Agglomeration hat per Konstruktion einen Mittelwert von null und eine Varianz von eins. Aufgrund der Standardisierung schwanken die Variablen hier nur im Intervall von –3 bis +3. Für eine Auswahl von 16 Bundesstaaten sind diese vier Variablen in dem Netzdiagramm von Abbildung 11 dargestellt.

Besonders interessant ist der Bundesstaat Alaska. Wie oben gezeigt wurde, sind die Staatsausgaben dort höher als in allen anderen Bundesstaaten. Auf der anderen Seite weist Alaska einen unterdurchschnittlichen Agglomerationsindex (durchgezogene Linie in Abbildung 11) von –0,22 auf. Bei den einzelnen Agglomerationsdimensionen gibt es für Alaska jedoch große Unterschiede. Die standardisierte ln-Bevölkerungsdichte (gestrichelte Linie) ist mit einem Wert von -1,75 stark unterdurchschnittlich, während der Anteil des Sekundär- und Tertiärsektors am BIP (gepunktete Linie) überdurchschnittlich hoch ist (Wert von 0,50).

Die Bundesstaaten mit den geringsten Agglomerationswerten sind Vermont (–1,94) und South Dakota (–1,90). Vermont weist unter allen Bundesstaaten mit nur 32,2 Prozent die geringste Urbanisierung auf und hat keine Stadt mit mehr als 40.000 Einwohnern. Dagegen hat South Dakota aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur nur eine geringe Agglomeration. Mit einem Anteil des Primärsektors von 9,5 Prozent am BIP ist South Dakota der am stärksten landwirtschaftlich geprägte Bundesstaat in den USA. Es ist auf der anderen Seite nicht überraschend, dass der District of Columbia den Spitzenwert beim Agglomerationsindex aufweist (2,37). Bei allen drei Agglomerationsdimensionen hat der District of Columbia höhere Werte als die anderen Bundesstaaten.

Abb. 11: Netzdiagramm für Agglomeration und seine Indikatoren in 16 US-Bundesstaaten



Mit dem konstruierten Agglomerationsindex lässt sich ein Regressionsmodell schätzen, das nicht vom Problem der Multikollinearität betroffen ist. Die Ergebnisse sind in Tabelle 6 angegeben. Das Modell beinhaltet neben dem Agglomerationsindex und dem BIP pro Kopf als erklärende Variable auch eine Indikatorvariable für Alaska. Aus Abbildung 6 wurde klar, dass der u-förmige Zusammenhang zwischen logarithmierter Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben vor allem oder sogar ausschließlich auf den Einfluss von Alaska zurückgeführt werden kann. Ein zusammengesetzter nicht-linearer Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte und Agglomeration (basierend auf logarithmischer Bevölkerungsdichte und deren Quadrat) lässt sich allerdings nicht in einer Faktorenanalyse darstellen. Daher übernimmt eine Indikatorvariable die Rolle, den speziellen Fall Alaska zu berücksichtigen.

Tab. 6: Alternatives Regressionsmodell für Staatsausgaben in den US-Bundesstaaten

	Koeffizient	Standard-fehler	t-Statistik	Signifikanz-niveau	VIF
Konstante	2.762,215	290,108	9,521	0,000	
Agglomeration	169,852	99,268	1,711	0,094	1,449
BIP pro Kopf	0,078	0,009	8,574	0,000	1,433
Indikator Alaska	5.909,484	604,387	9,778	0,000	1,041
Adjustiertes R^2	0,835			Konditionsindex κ_{max}	7,150

Die Ergebnisse in Tabelle 6 sind insgesamt sehr ermutigend. Die Koeffizienten der drei erklärenden Variablen haben die erwarteten Vorzeichen. Zudem sind die Koeffizienten für das BIP pro Kopf und die Indikatorvariable hoch signifikant. In Alaska sind die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben um 5909 Dollar höher als man nach dem Agglomerationsindex und dem BIP erwarten würde. Der Koeffizient der Agglomerationsvariablen hat ein empirisches Signifikanzniveau von 9,4 Prozent bei einem zweiseitigen Test. Da in diesem Fall allerdings ein einseitiger Test angemessen ist, kann man auch diesen Koeffizienten als signifikant bezeichnen.

Im Gegensatz zu den Regressionsmodellen der Tabellen 4 und 5 ist das Regressionsmodell in Tabelle 6 praktisch frei vom Problem der Multikollinearität. Alle drei VIF sind relativ nahe bei dem Wert von 1. Auch der maximale Konditionsindex ist mit einem Wert von 7,150 sehr moderat. Vor allem das adjustierte Bestimmtheitsmaß von 0,835 spricht für das Regressionsmodell mit dem Agglomerationsindex. Damit erreicht dieses Modell eine sehr viel bessere Anpassungsgüte als die anderen Regressionsmodelle für diese Daten.

Insgesamt ergibt sich eine auffallende Parallelität zwischen den deutschen und den US-Daten. In beiden Nationen sind es die Staatstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen und District of Columbia), die sowohl hohe Agglomerations- und Einkommenswerte als auch hohe Staatsausgaben aufweisen.

5 Fazit

Ausgangspunkt der Analysen war die Frage, ob die beiden klassischen finanzwissenschaftlichen Gesetze noch heute einen empirischen Erklärungsgehalt beanspruchen können. Diese Frage wurde mit zwei aktuellen Datensätzen untersucht: Querschnittsdaten für die deutschen Bundesländer im Jahr 2006 und Querschnittsdaten für die amerikanischen Bundesstaaten im Jahr 1999.

Die empirische Evidenz fällt durchaus gemischt aus. In einigen Fällen sind die geschätzten Koeffizienten nicht statistisch signifikant. Schlimmer noch: Nicht immer stimmen die Vorzeichen der Koeffizienten mit den Erwartungen überein. Insgesamt zeigt sich aber ein recht starker positiver Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Staatsausgaben. Auffällig ist jedoch, dass sich in der Regel ein nicht-linearer Zusammenhang ergibt. Die Nicht-Linearität lässt sich gut durch eine Logarithmierung der Bevölkerungsdichte erfassen.

In den Regressionsmodellen hat sich gezeigt, dass die simultane Berücksichtigung der drei Agglomerationsdimensionen Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur ein ernstes statistisches Problem hervorruft: Die Multikollinearität zwischen den erklärenden Variablen. Dadurch werden die Standardfehler der Regressionskoeffizienten aufgebläht und statistische Signifikanz wird schwerer nachweisbar. Multikollinearität ist hier ein inhärentes Problem. Da Bevölkerungsdichte, Urbanisierung und Wirtschaftsstruktur ähnliche Aspekte der gleichen latenten Variable sind, werden auch die Korrelationen zwischen diesen drei Variablen hoch sein.

Wie in diesem Aufsatz gezeigt wurde, ist eine Lösung des Multikollinearitätsproblems durch die Konstruktion eines Agglomerationsindexes möglich. Mit einer konfirmatorischen Faktorenanalyse kann aus den drei Agglomerationsindikatoren ein Index der Agglomeration konstruiert werden. Die Anwendung dieser Methodik geht weit über die Finanzwissenschaft hinaus. In der Neuen Ökonomischen Geographie spielt der Begriff Agglomeration eine wichtige Rolle. Mit dem hier vorgestellten Verfahren kann diese latente Variable quantifiziert werden.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob ein Agglomerationsindex repräsentativ für ein gesamtes Gebiet sein kann. Eine Agglomeration wird oft als Ballungsraum definiert, der weitgehend unabhängig von administrativen Grenzen ist. So wird zum Beispiel zur Agglomeration (Stadtregion) Berlin auch das brandenburgische Potsdam gezählt. Vom theoretischen Standpunkt aus wäre es wünschenswert, die öffentlichen Ausgaben in raumwirtschaftlich definierten Agglomerationen mit den öffentlichen Ausgaben in den übrigen Gebieten zu vergleichen. Allerdings sind öffentlichen Ausgaben immer auf Verwaltungseinheiten bezogen und lassen sich nicht oder nur recht willkürlich den Agglomerationsgebieten und Nicht-Agglomerationsgebieten zuordnen.

Viele Papiere werfen mehr Fragen auf als sie beantworten. So ist das wohl auch hier. Eine solche Frage ist: Warum sollte Agglomeration zu vermehrten öffentlichen Ausgaben führen? Aus Platzgründen musste die Erörterung der theoretischen Fundierung des Brecht'schen Gesetzes kurz ausfallen. Bei einer Trennung von Ausgaben in Preis- und Mengeneffekte zeigt sich, dass es Argumente sowohl für einen positiven als auch für einen negativen Zusammenhang gibt (Kähler 1982).

Interessant ist auch die Frage, welche finanzpolitischen Implikationen der Zusammenhang zwischen Staatsausgaben und Agglomeration hat. Brecht hatte argumentiert, dass ein Land mit hoher Bevölkerungsdichte und hoher Urbanisierung notwendigerweise höhere Staatsausgaben haben würde als ein Land mit geringerer Agglomeration. Es ist jedoch nicht zwingend, dass die Kausalität in dieser einfachen Weise verlaufen muss. Schließlich werden in Ländern mit hoher Agglomeration, besonders aufgrund der Wirtschaftsstruktur, auch die Staatseinnahmen höher sein als in Ländern mit geringer Agglomeration. In einem simultanen Gleichungssystem, in das sowohl Staatseinnahmen als auch Staatsausgaben eingehen (Loehman, Emerson 1985), müsste geklärt werden, wie sich Agglomerationseffekte insgesamt darstellen. Sowohl in empirischer als auch in theoretischer Hinsicht bietet das Thema Agglomeration und Staatsausgaben daher noch einige Herausforderungen.

Literatur

Belsley, D. A.; Kuh, E.; Walsh., R. E. (1980): Regression Diagnostics - Identifying Influential Data and Sources of Collinearity. New York.

Berger, H.; Holler, A. (2007): What Determines Fiscal Policy? Evidence from German States. CESifo Working Paper 2062.

Bergstrom, T. C.; Goodman, R. P. (1973): Private Demands for Public Goods. In: American Economic Review, Vol. 63 (3), S. 280-296.

Biehl, D.; Münzer, U. (1980): Agglomerationsoptima und Agglomerationsbesteuerung – Finanzpolitische Konsequenzen aus der Existenz agglomerationsbedingter sozialer Kosten. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Ballung und öffentliche Finanzen, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 134, Hannover, S. 113-150.

Bollen, K. A. (1989): Structural Equations with Latent Variables. New York.

Borcherding, T. E. (1985): The Causes of Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence. In: Journal of Public Economics, Vol. 28, S. 359-382.

Borcherding, T. E.; Deacon, R. T. (1972): The Demand for the Services of Non-Federal Governments. In: American Economic Review, Vol. 62 (5), S. 891-901.

Boustedt, O. (1970): Agglomeration. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Bd. I, Hannover, S. 20-38.

Brakman, S.; Garretsen, H.; van Marrewijk, C. (2008): Locational Competition and Agglomeration: The Role of Government Spending. In: Brakman, S.; Garretsen, H. (Hrsg.): Foreign Direct Investment and the Multinational Enterprise, Cambridge, Mass., S. 89-116.

Brecht, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben. Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der Deutschen Hochschule für Politik, Heft 2, Berlin.

Brecht, A. (1941): Three Topics in Comparative Administration – Organization of Government Departments, Government Corporations, Expenditures in Relation to Population. In: Public Policy, 2, S. 289-318.

Brecht, A. (1967): Mit der Kraft des Geistes, Lebenserinnerungen, zweite Hälfte 1927-1967. Stuttgart.

Büttner, T.; Schwager, R.; Stegarescu, D. (2004): Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States. In: Public Finance and Management, Vol. 4, S. 496-520.

Chang, T. (2002): An Econometric Test of Wagner's Law for Six Countries Based on Cointegration and Error-Correction Modelling Techniques. In: Applied Economics, 34/9, S. 1157-1169.

Dye, T. R. (1966): Politics, Economics, and the Public, Chicago.

Fabricant, S. (1952): The Trend of Government Activity in the United States Since 1900. New York.

Fahrmeir, L.; Kneib, T.; Lang, S. (2007): Regression - Modelle, Methoden und Anwendungen. Berlin und Heidelberg.

Hansmeyer, K. H.; Kops, M. (1985): Die Popitzsche Hauptansatzstaffel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 159, Hannover, S. 15-54.

Mueller, D. C. (2003): Public Choice III, Cambridge.

Kähler, J. (1982): Agglomeration und Staatsausgaben – Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich. In: Finanzarchiv N.F. 40/3, S. 445-474.

Kähler, J. (2006): Das Brecht'sche Gesetz der Staatsausgaben. In: Krohn, C.-D.; Unger, C. R. (Hrsg.): Arnold Brecht, 1884-1977: Demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York, S. 83-106.

Kuhn, T. (1993): Determinanten der Staatsausgaben: Bevölkerung und Urbanisierung – Eine Literaturübersicht, ifo Studien, Bd. 38, S. 127-145.

Loehman, E.; Emerson, R. (1985): A Simultaneous Equation Model of Local Government Expenditure Decisions. In: Land Economics, 61 (4), S. 419-432.

Oates, W. E. (1988): On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods. In: Journal of Urban Economics, Vol. 24, S. 85-94.

Popitz, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2007): Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.

U.S. Census Bureau (2000): Statistical Abstract of the United States. http://www.census.gov/prod/www/-statistical-abstract-1995_2000.html.

Wagner, A. (1893): Grundlegung der politischen Ökonomie. 3. Aufl., 1. Theil, 2. Halbband, Leipzig.

Daniel Schiller, Ulrike Hardt

Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen

Gliederung

1 Einleitung
2 Wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung auf der kommunalen Ebene
2.1 Dynamik wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung
2.2 Entwicklung regionaler Disparitäten
2.3 Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf sich verändernde Einnahmen und Anforderungen
3 Anmerkungen zu Datenbasis und methodischem Vorgehen
4 Wirtschaft und Finanzen in den Kommunen Niedersachsens zwischen 1981 und 2005
4.1 Entwicklung ausgewählter Indikatoren
4.2 Regionale Disparitäten anhand ausgewählter Indikatoren
5 Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung
5.1 Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren
5.2 Kommunalfinanzen und Wirtschaftsentwicklung in einzelnen Landkreisen
6 Zusammenfassung und Fazit
Literatur

1 Einleitung

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich in der Vergangenheit bereits mit Zusammenhängen zwischen wirtschaftlicher, fiskalischer und räumlicher Entwicklung beschäftigt. Wesentliche Arbeiten wurden im 1994 eingerichteten Arbeitskreis „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland" erbracht (ARL 1999). Die damaligen Arbeiten waren geprägt von den aktuellen ökonomischen und außerökonomischen Entwicklungen. In der auf den kurzen Wiedervereinigungsboom folgenden lang anhaltenden Wachstumsschwäche der deutschen Volkswirtschaft sanken auch die öffentlichen Einnahmen in beträchtlichem Maße; gleichzeitig erhöhten sich die Anforderungen an die öffentliche Aufgabenerfüllung. Die damit verbundene schwindende Handlungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte wurde unter dem Schlagwort „fiskalische Krise" zusammengefasst (Stahl 1999: 11). Die fiskalische Krise wurde u. a. an folgenden Ursachen festgemacht (Postlep, Pohle 1999: 1):

- Hoher Schuldenstand sowie steigende Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quote
- Ungebremster Anstieg der Sozialausgaben
- Anhaltend hohe Transferzahlungen nach Ostdeutschland

- Verringerte Möglichkeiten der Besteuerung mobiler Steuerbemessungsgrundlagen durch den interregionalen Standort- und Steuerwettbewerb

Die damals gestellten Prognosen (Stahl 1999: 26) zeichneten ein wenig zuversichtliches Bild für die zukünftige Entwicklung der öffentlichen Handlungsspielräume. Es wurden zusätzliche aufgabenseitige Anforderungen anstelle von Entlastungstendenzen erwartet. Für die Finanzierung ging man davon aus, dass Steuererhöhungen aufgrund der erreichten Staatsquote und des internationalen Wettbewerbsdrucks enge Grenzen gesetzt seien und dass sich eine zusätzliche Kreditaufnahme auch im Hinblick auf die Währungsunion von selbst verbiete. Daher wurden strukturelle Ausgabenkürzungen und Effizienzgewinne als einzige mögliche Ansatzpunkte zur Überwindung der fiskalischen Krise identifiziert. Es wurde gleichzeitig erwartet, dass die krisenhafte Entwicklung deutliche räumliche Auswirkungen zeitigen würde (Postlep, Pohle 1999: 4). Bei geringer werdenden finanziellen Spielräumen wurde erwartet, dass die Durchführung umfangreicherer ausgleichs- und verteilungspolitischer Maßnahmen begrenzt würde.

Die nun an dieser Stelle durchzuführenden Untersuchungen vergleichbarer Zusammenhänge können – ca. 10 Jahre später – einen weiteren vollständigen Konjunkturzyklus abbilden und überprüfen, ob die damals gestellten Prognosen zutreffend waren. Die in dieser Untersuchung zusätzlich betrachteten Jahre 1997 bis 2005 umfassen dabei zwar keine so gravierenden Einschnitte in die wirtschaftliche und fiskalische Landschaft wie die deutsche Wiedervereinigung, durch deren Folgen viele damalige Entwicklungen überlagert waren. Dennoch ist diese Zeit von großen Themen beeinflusst gewesen:

- Der nach 1997 einsetzende gesamtwirtschaftliche Aufschwung war geprägt durch die sog. New Economy, deren blasenhafte Entwicklung zusammen mit den Folgen des 11. Septembers 2001 eine neuerliche Phase der wirtschaftlichen Abkühlung in Deutschland einläutete. Ein Vergleich dieses Zyklus' mit dem Nachwendeboom ist anhand des Datenmaterials möglich.
- Der Konsolidierungskurs zeigte Ende der 90er Jahre erste Wirkungen und es gelingt scheinbar nach und nach Gebietskörperschaften auf allen Ebenen, ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Auf der kommunalen Ebene werden zur Deckung von Fehlbeträgen allerdings zunehmend Kassenkredite eingesetzt.
- Seit 2004 steigen die Einnahmen der Kommunen – nach einem kurzfristigen Einbruch bei der Gewerbesteuer infolge der Unternehmenssteuerreform. Nach Berechnungen des BMF gab es einen den Jahren 2006 (+12,6 %) und 2007 (+8,0 %) entsprechenden Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen zum letzten Mal im Jahr 1992 (BMF 2007: 53). Der erwartete Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen wurde aber für 2008 in der Mai-Steuerschätzung gegenüber der November-Schätzung um 1 Mrd. Euro nach unten korrigiert, da sich vor allem die Gewerbesteuereinnahmen rückläufig entwickeln. Für die Einkommensteuereinnahmen wurden durch die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt weitere Steigerungen erwartet. In der Summe werden die kommunalen Steuereinnahmen von 2007 auf 2008 stagnieren (BMF 2008). Es wird zu verfolgen sein, inwiefern sich die Kommunen auf das Ende des kurzfristigen deutlichen Anstiegs ihrer Einnahmen einstellen werden.

- Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ergeben sich seit 2005 wesentliche Änderungen im Bereich der sozialen Sicherung. Diese können mit dem vorliegenden Datenmaterial noch nicht beleuchtet werden. Für die Zukunft wird jedoch die Beobachtung der Be- und Entlastungswirkungen dieser Reform im kostenträchtigsten kommunalen Aufgabenbereich eine zentrale Rolle einnehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Auswahl wirtschaftlicher und fiskalischer Trends ist es zunächst das Ziel dieses Beitrags, am Beispiel der niedersächsischen Kommunen zu prüfen, inwiefern die damals gestellten Prognosen eingetroffen sind bzw. welche neuen Trends sich seitdem abzeichnen. Dazu werden Entwicklungsdynamik und regionale Disparitäten bei fiskalischen und ökonomischen Indikatoren beschrieben, Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren erklärt und kommunale Reaktionen auf sich verändernde Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben bewertet. Trotz der oben angeführten Untersuchungen existiert nach wie vor ein Forschungsdefizit bezüglich des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung aus räumlicher Perspektive. Es ist am stärksten ausgeprägt im Hinblick auf die Frage, ob sich über Investitionstätigkeit regionale Wachstumschancen verbessern und Disparitäten auf diese Weise abbauen lassen, oder ob durch die festgestellten Zusammenhänge zwischen Einnahmen und Aufgabenerfüllung – und hier speziell wieder die Investitionen – die Disparitäten nicht noch weiter verschärft werden.

Die Untersuchung bezieht sich auf die kommunale Ebene, da erwartet werden kann, dass räumlich differenzierende Entwicklungen hier am deutlichsten sichtbar werden. Die Untersuchung beschränkt sich dabei ausdrücklich nicht auf die Einnahmesituation der Kommunen, sondern fokussiert mehr noch auf die kommunale Aufgabenerfüllung. Die Betrachtung der kommunalen Ebene als Träger öffentlicher Investitionen wird in diesem Zusammenhang für besonders fruchtbar gehalten.

Die Untersuchung bezieht sich lediglich auf ein Bundesland, da die dort vorhandene Homogenität hinsichtlich der fiskalischen Rahmenbedingungen, z. B. in der Ausgestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenwahrnehmung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene, einen Vergleich zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften erleichtert. Niedersachsen ist dabei ein strukturell stabiles Land, dessen öffentliche Einnahmen zwar hinter dem Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer zurückbleiben, aber gleichzeitig deutlich vor den fünf ostdeutschen Bundesländern rangieren. Nicht zuletzt fiel die Auswahl aufgrund der sehr guten Kenntnis des Untersuchungsraumes durch die Autoren sowie der Verfügbarkeit umfassender regionalisierter ökonomischer sowie fiskalischer Daten auf Niedersachsen (vgl. Kapitel 3).

2 Wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung auf der kommunalen Ebene

2.1 Dynamik wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung

Die Frage nach den Auswirkungen von Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum ist insbesondere vor dem Hintergrund hoher Staatsquoten relevant und mit der Hoffnung verbunden, Empfehlungen für wachstumsförderndes staatliches Ausgabeverhalten ableiten zu können. Eine empirische Studie der Europäischen Zentralbank hat mithilfe eines ökonometrischen Modells für verschiedene europäische Staaten abermals bestätigt, dass öffentliche Investitionen wachstumsfördernd wirken, während öffentliche Konsumausgaben das Wachstum hemmen (Afonso, González Alegre 2008).

Der Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen und der fiskalischen Entwicklung ist für die kommunale Ebene sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabeseite relevant. Es werden u. a. Zusammenhänge zwischen den regionalen Disparitäten bei wirtschaftlichen und fiskalischen Indikatoren, eine Konjunkturreagibilität der kommunalen Einnahmen und ein Einfluss langfristiger ökonomischer Wachstums- und Schrumpfungstendenzen auf die fiskalische Entwicklung in einzelnen Regionen erwartet.

Einnahmeseite. Die Höhe der wesentlichen Steuereinnahmen (Einkommensteuer, Gewerbesteuer), die einer Kommune zu einem gegebenen Zeitpunkt zur Verfügung stehen, ist zu großen Teilen abhängig von der Leistungsfähigkeit der in der Gebietskörperschaft ansässigen Steuersubjekte. Im Zeitverlauf reagiert vor allem die Gewerbesteuer auf konjunkturelle Schwankungen, da sie bei den Gewinnen der Unternehmen ansetzt. Langfristige Wachstums- und Schrumpfungsprozesse schlagen sich dagegen in beiden Steuerarten nieder, da diese sich u. a. auch auf die Einkommen der Bevölkerung auswirken. Gedämpft werden Schwankungen der allgemeinen Deckungsmittel vor allem durch die Beteiligung der Kommunen an weniger konjunkturreagiblen Steuern und – bei entsprechender Ausgestaltung – durch den kommunalen Finanzausgleich. Da die Einnahmen des Landes und der Kommunen jedoch von den gleichen Steuerarten abhängen, war der kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen bisher nicht in der Lage, konjunkturellen Schwankungen oder strukturellen Veränderungen in der Wirtschaftsentwicklung entgegenzuwirken.

Ausgabeseite. Der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und kommunalen Ausgaben ist nicht direkt ableitbar. Die kommunalen Aufgabenanforderungen und die gesetzten Ausgabeschwerpunkte sind zu vielfältig, um allgemeingültige Aussagen ableiten zu können (vgl. u. a. Hardt, Schiller 2006 und 2007 für Kommunen in Sachsen und Bayern). Deutliche Zusammenhänge treten jedoch zwischen Einnahmen und Ausgaben zutage: Reiche Kommunen geben mehr Geld aus als arme. Sofern die Einnahmen selbst durch die Wirtschaftsentwicklung mitbestimmt werden, ist daraus ihr indirekter Einfluss auf das Ausgabeverhalten abzuleiten.

Eine zusätzliche Fragestellung ergibt sich nach dem Einfluss, den eine Kommune durch die Variation ihrer Ausgaben auf ihre wirtschaftliche Entwicklung nehmen kann. Aufgrund der Tatsache, dass öffentliche Investitionen tendenziell wachstumsfördernd wirken und

dass die Kommunen in Deutschland wesentliche Träger dieser Investitionen sind, kann vermutet werden, dass kommunale Schwerpunktsetzungen in einzelnen Aufgabenbereichen im positiven Fall eine Determinante regionalen Wirtschaftswachstums sind. Da es bisher jedoch nicht gelungen ist, ein allgemeines Modell für regionales Wirtschaftswachstum zu entwickeln, ist davon auszugehen, dass der nachweisbare Einfluss gering bleibt. Die Verifizierung des Zusammenhangs wird zusätzlich dadurch erschwert, dass die Wirkung sowohl von Ausgaben auf die Wirtschaftsentwicklung gerichtet sein kann als auch – über den Umweg der Einnahmen – in umgekehrter Richtung verlaufen kann. Es ist sogar ein negativer Zusammenhang zwischen Ausgaben und Wirtschaftsentwicklung denkbar, da sich hohe Investitionen in den Aufbau von Infrastruktur in Kommunen mit wirtschaftlichen Entwicklungsrückständen eher langfristig auswirken werden und außerdem im Falle „falscher" oder übermäßiger Investitionen Handlungsspielräume aufgrund von Folgekosten eingeengt werden.

2.2 Entwicklung regionaler Disparitäten

Unabhängig von Dynamik und Wechselwirkungen der ökonomischen und fiskalischen Indikatoren gilt es zu klären, wie sich die regionalen Disparitäten zwischen den Gebietskörperschaften im Zeitverlauf entwickelt haben. Dabei geht die neoklassische regionale Wachstumstheorie davon aus, dass es im Zeitverlauf zu einer Angleichung des ökonomischen Entwicklungsstandes kommt, während die regionale Polarisationstheorie davon ausgeht, dass einmal vorhandene Unterschiede zu sich selbst verstärkenden Prozessen führen und die Disparitäten daher dauerhaft zunehmen (Schätzl 2003). Die neoklassische Theorie leitet ihre Konvergenzthese auf Basis einer Vielzahl restriktiver Annahmen wie z. B. dem Fehlen von räumlichen Transaktionskosten, einer homogenen Raumstruktur und den weiteren Voraussetzungen eines vollkommenen Marktes ab. Für Niedersachsen werden insgesamt relativ geringe ökonomische Disparitäten zwischen den Kommunen erwartet. So wären z. B. innerhalb wirtschaftlich stärkerer Länder wie Bayern sowie im Vergleich zwischen den alten und neuen Bundesländern deutlich größere Disparitäten zu erwarten. Zwischen den Kommunen werden auch Unterschiede im Ausgabeverhalten existieren – so übernehmen größere Kommunen tendenziell mehr zentralörtliche Aufgaben, während sich gleichzeitig soziale Probleme dort konzentrieren. Auch bei den Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, sind Unterschiede zwischen Gewerbe- und Wohnstandorten zu erwarten. Da der Finanzausgleich diese Unterschiede glättet, ist allerdings davon auszugehen, dass die fiskalischen Disparitäten geringer ausfallen werden als die ökonomischen.

Die Dynamik regionaler Disparitäten ist auch Ergebnis zyklischer und struktureller Veränderungen der niedersächsischen Wirtschaft. Vor allem der Struktureffekt ist dabei kaum prognostizierbar. Da beide Effekte anhand der Daten nicht trennbar sind, kann eine Hypothese über den Gesamteffekt kaum aus theoretischen Erwägungen abgeleitet werden. Innerhalb des Konjunkturzyklus ist in der Wachstumsphase eine Abnahme der Disparitäten möglich, da die ökonomische Dynamik in dieser Phase auch die entwicklungsschwächeren Regionen erfasst und die positive Entwicklung allen Kommunen eine freie Spitze ermöglicht, die z. B. für Investitionen oder Schuldentilgung genutzt werden kann. In der Schrumpfungsphase ist eine entgegengesetzte Entwicklung wahrscheinlich. Eine entsprechende Prognose wurde bereits von Hardt (1999: 102) gestellt. Die Ergebnisse zum

Zusammenhang zwischen Wachstum und regionalen Disparitäten lassen dabei jedoch keine Aussage darüber zu, ob gesamtwirtschaftliches Wachstum eher in den Zentren oder der Peripherie generiert wird.

Für die strukturelle Entwicklung wird u. a. erwartet, dass durch die Wiedervereinigung und die europäische Einigung bisher strukturschwache Grenzregionen profitieren konnten, d. h. dass es zu einem angleichenden Trend gekommen ist. Andererseits ist es allerdings auch möglich, dass es durch die zunehmende globale Vernetzung ökonomischer Aktivitäten sowie die (möglicherweise langfristig angelegte) fiskalische Krise zu einer Zunahme der Entwicklungsunterschiede gekommen ist.

An die Diskussion der globalen Entwicklung der Disparitäten zwischen den niedersächsischen Kommunen muss sich die Frage anschließen, welche Raumeinheiten konkret im Zeitverlauf zu den Gewinnern, welche zu den Verlierern gezählt haben. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es einigen Regionen gelungen ist, ihre Position nachhaltig zu verbessern, indem sie entweder die nach der Wende eingeleitete kurze Aufwärtsbewegung oder den Boom um die Jahrtausendwende genutzt haben, um auf einen langfristigen Wachstumspfad zu gelangen. Andere Regionen sind von diesen Wachstumsimpulsen möglicherweise nur kurzfristig oder gar nicht begünstigt worden.

2.3 Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf sich verändernde Einnahmen und Anforderungen

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) sichert den Kommunen in Deutschland zwar zu, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Die kommunale Handlungsfreiheit wird in der Praxis aber durch Pflichtaufgaben, übertragene Aufgaben und eine hohe Regelungsdichte in einigen Aufgabenbereichen beschränkt, sodass für freiwillige oder zusätzliche Aufgaben möglicherweise keine ausreichenden Mittel mehr zur Verfügung stehen, wovon insbesondere finanzschwache Kommunen betroffen sind. Untersuchungen der Ausgabenprofile einzelner Gemeinden haben in der Vergangenheit außerdem immer wieder deren Heterogenität bestätigt. Hardt und Schiller (2006: 154 ff.) haben z. B. für die sächsischen Kommunen gezeigt, dass sich steigende Zuschussbedarfe am besten für den gesamten Verwaltungshaushalt nachweisen lassen, während in den Einzelaufgaben ansonsten gleichartiger Kommunen spezifische Schwerpunktsetzungen überwiegen. Unterschiede sind auch bei generellen Charakteristika wie der Investitionsneigung oder der Haushaltsdisziplin zu erwarten.

Bei der Betrachtung kommunaler Ausgaben kann grundsätzlich zwischen Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, d. h. für laufende Zwecke, und der Finanzierung von Sachinvestitionen unterschieden werden. Erstere schwanken im Zeitverlauf vor allem mittel- und langfristig, während letztere kurzfristiger an die wirtschaftliche Entwicklung bzw. an Einnahmeschwankungen angepasst werden können. Die Wechselwirkungen zwischen Zuschussbedarfen für laufende Zwecke und investiven Ausgaben sind insofern interessant, als sich beispielsweise erkennen lassen könnte, wie eine Kommune auf Einnahmeschwankungen reagiert. Gleichzeitig ziehen Investitionen laufende Ausgaben nach sich, die in Zeiten schwindender Einnahmen nicht einfach wieder zurückgefahren werden können.

Für die weitere Untersuchung folgt aus diesen Überlegungen, dass neben der gesamthaften Analyse eine fallstudienbasierte Untersuchung einzelner Gemeinden zusätzlichen Aufschluss über das Zusammenwirken von Wirtschaftsentwicklung und kommunaler Aufgabenerfüllung liefern kann (vgl. Kap. 5.2).

3 Anmerkungen zu Datenbasis und methodischem Vorgehen

Die Untersuchung bezieht sich bei den fiskalischen Daten zum einen auf die Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten der Einzelpläne 0 bis 8, d. h. auf die Differenz von Ausgaben und Einnahmen, die durch allgemeine Deckungsmittel ausgeglichen werden muss. Zum anderen werden Investitionsausgaben betrachtet, die entweder durch eigene Einnahmen, Kreditaufnahme oder investive Zuweisungen v. a. des Landes finanziert werden können.

Als zentraler ökonomischer Indikator wird der Beschäftigtenbesatz (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je Einwohner) herangezogen. Diese Daten liegen im Gegensatz zum Bruttoinlandsprodukt pro Kopf auch für die Gemeindeebene vor. Aufgrund geringer Produktivitätsunterschiede zwischen den niedersächsischen Kommunen korrelieren beide Indikatoren in hohem Maße. Der Korrelationskoeffizient zwischen BIP pro Kopf und Beschäftigtenbesatz ist für die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Niedersachsen zwischen 1992 und 2005 sogar noch von 0,938 auf 0,971 gestiegen.

Die Analysen klammern jeweils die Region Hannover und ihre Gemeinden – zu denen auch die Landeshauptstadt gehört – aus, weil die Finanzdaten durch die Regionsbildung im Zeitverlauf nicht vergleichbar sind. Diese Unterschiede würden die Durchschnittswerte aufgrund der Größe der Region Hannover, die etwa 14 % der niedersächsischen Bevölkerung stellt, stark beeinflussen. Nur in Abbildung 1 ist die Region Hannover eingeschlossen, da sich ihr Anteil nicht aus den Steuereinnahmen des Landes herausrechnen lässt.

Einige Untersuchungsabschnitte beziehen sich darüber hinaus lediglich auf den kreisangehörigen Raum (Landkreise und ihre Gemeinden) und schließen die kreisfreien Städte aus. Da in Niedersachsen einige der größeren Städte kreisangehörig sind (z. B. Göttingen, Hildesheim), während mittelgroße Städte kreisfrei geblieben sind (z. B. Emden, Delmenhorst, Wilhelmshaven), würde es ansonsten aufgrund stark unterschiedlicher Haushaltsstrukturen zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommen.

4 Wirtschaft und Finanzen in den Kommunen Niedersachsens zwischen 1981 und 2005

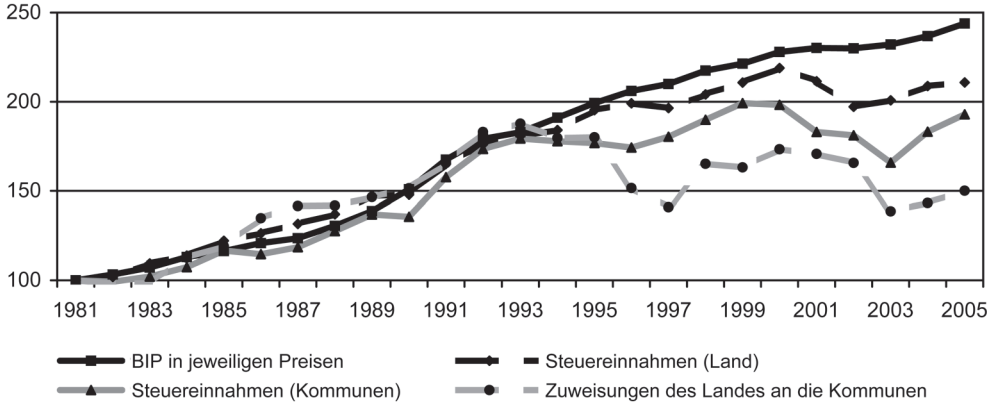
4.1 Entwicklung ausgewählter Indikatoren

Die Gewerbesteuereinnahmen Niedersachsens erreichen 2006 78 % des westdeutschen Durchschnitts mit leicht zunehmendem Rückstand, während die Einkommensteuereinnahmen sogar nur bei 75 % liegen mit einer leichten Tendenz der Annäherung (Jung 2007: 68 ff.). Beim BIP pro Kopf war der Rückstand im Jahr 2005 mit 82 % des westdeutschen Durchschnitts etwas geringer als bei den Steuereinnahmen.

In Abbildung 1 wird der grundsätzliche Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Finanzkraft in Niedersachsen anhand eines Vergleichs des BIP pro Kopf und der Steuereinnahmen von Land und Kommunen zwischen 1981 und 2005 dargestellt. Bis 1993 korrelieren alle drei Indikatoren sehr stark miteinander. In der Folge bleiben jedoch zunächst die kommunalen Steuereinnahmen und nach 2000 die des Landes deutlich hinter der wirtschaftlichen Entwicklung zurück. Eine Auseinanderentwicklung von Steuereinnahmen und Wirtschaftskraft deutete sich bereits bei der Untersuchung von Hardt (1999: 103) an, ist aber in dem hier gezeigten Ausmaß damals noch nicht vorhersehbar gewesen.

Die Steuereinnahmen sind dabei stärker konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt als die Wirtschaftsentwicklung selbst. Durch die Aufteilung vieler Steuerarten zwischen Land und Kommunen korrelieren deren Steuereinnahmen sehr stark. Dennoch war die Entwicklung auf Seiten der Kommunen weit weniger dynamisch. Die Gesamteinnahmen der kommunalen Ebene wurden durch ein Absinken der Zuweisungen vom Land weiter verringert. Von letzterer Entwicklung kann erwartet werden, dass sie zu einer immer geringeren Ausgleichswirkung des kommunalen Finanzausgleichs führt. In dieser Situation bewahren sich wahrscheinlich vor allem diejenigen Kommunen Handlungsspielräume, denen es gelingt, ihre eigenen Steuereinnahmen zu steigern.

Abb.1: Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts und der Steuereinnahmen in Niedersachsen, Index 1981 = 100



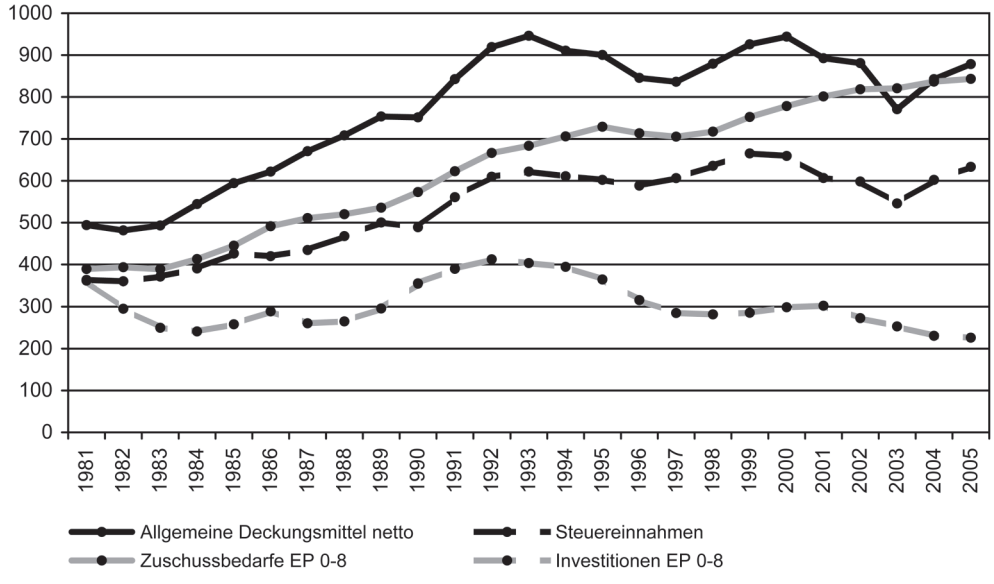
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Aufgrund der geringen Dynamik der kommunalen Einnahmen ist prinzipiell davon auszugehen, dass weiterhin von einer fiskalischen Krise gesprochen werden kann. Allerdings müssen weitere Indikatoren, die auch die Ausgabeseite abbilden, herangezogen werden. In Abbildung 2 werden daher neben den kommunalen Steuereinnahmen auch die allgemeinen Deckungsmittel (Steuereinnahmen zzgl. Zuweisungen des Landes abzgl. Zinsausgaben) sowie Zuschussbedarfe in den Verwaltungshaushalten und Investitionsausgaben berücksichtigt. Auf der Einnahmeseite ist in den letzten zehn Jahren eine Seitwärtsbewegung zu verzeichnen, die zusätzlich starken konjunkturellen Schwankungen unterlegen

war. Aufgrund des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung wurden die Investitionsausgaben nach dem Vereinigungsboom deutlich zurückgefahren, während die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt ungebremst gestiegen sind. Ein Hinweis darauf, dass sich die fiskalische Krise im Zeitverlauf eher verschärft hat, ist die Tatsache, dass die Zuschussbedarfe für laufende Aufgaben seit 2003 die allgemeinen Deckungsmittel bereits vollkommen aufzehren. Bisher ging die Stagnation bei den kommunalen Einnahmen aufgrund der Verringerung der kommunalen Investitionen (und der damit verbundenen Kreditaufnahme) jedoch nicht mit einem Anstieg der Zinsausgaben einher (vgl. später nochmals Abb. 5).

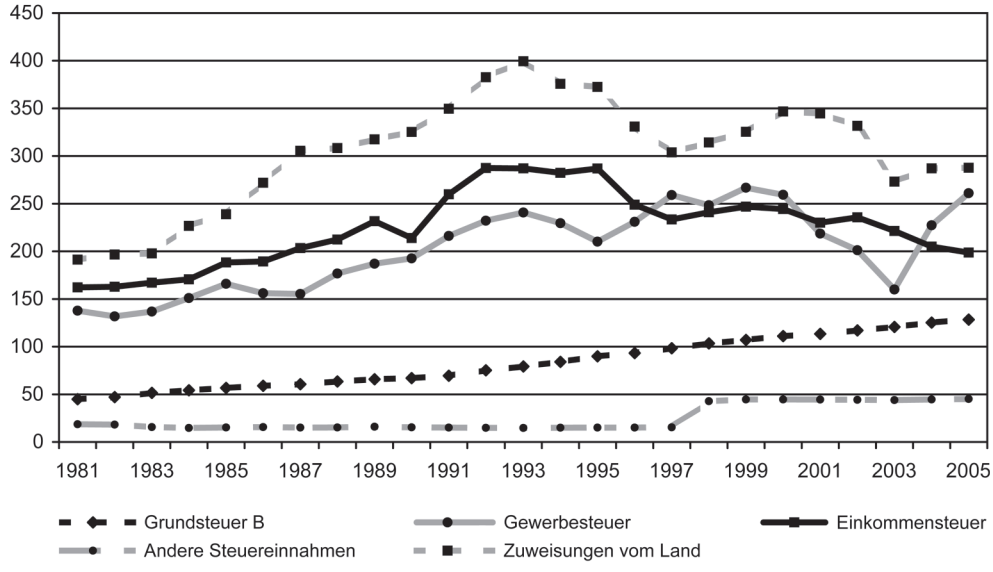
Auf der Einnahmeseite sind deutliche Unterschiede in der Bedeutung einzelner Einnahmearten zu erkennen (vgl. Abb. 3). Wichtigste Quelle allgemeiner Deckungsmittel sind die Zuweisungen des Landes, die allerdings im Zeitverlauf starken konjunkturellen Schwankungen unterlegen waren und seit ihrem Höhepunkt im Jahr 1993 im Gleichklang mit der Abkopplung der Landeseinnahmen von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung rückläufig sind. Einnahmen aus der Einkommen- und Gewerbesteuer bewegen sich ungefähr auf dem gleichen Niveau, wobei Erstere deutlich geringer schwanken und tendenziell fallen, während bei Letzteren vor allem zyklische Schwankungen dominieren. Kontinuierlich an Bedeutung gewonnen haben die Einnahmen aus der Grundsteuer B, was als Hinweis darauf gewertet werden kann, dass die Kommunen in Zeiten der fiskalischen Krise die tendenziell Immobilen und wenig konjunkturanfälligen Steuertatbestände stärker belasten, um höhere Steuereinnahmen zu realisieren. Ein weiterer stabilisierender Effekt auf allerdings niedrigem Niveau ist seit 1998 durch die Beteiligung der Kommunen an der Umsatzsteuer erreicht worden.

Abb. 2: Ausgewählte Einnahmen und Ausgaben der niedersächsischen Kommunen in Euro je Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Abb. 3: Ausgewählte Steuern und Zuweisungen der niedersächsischen Kommunen in Euro je Einwohner



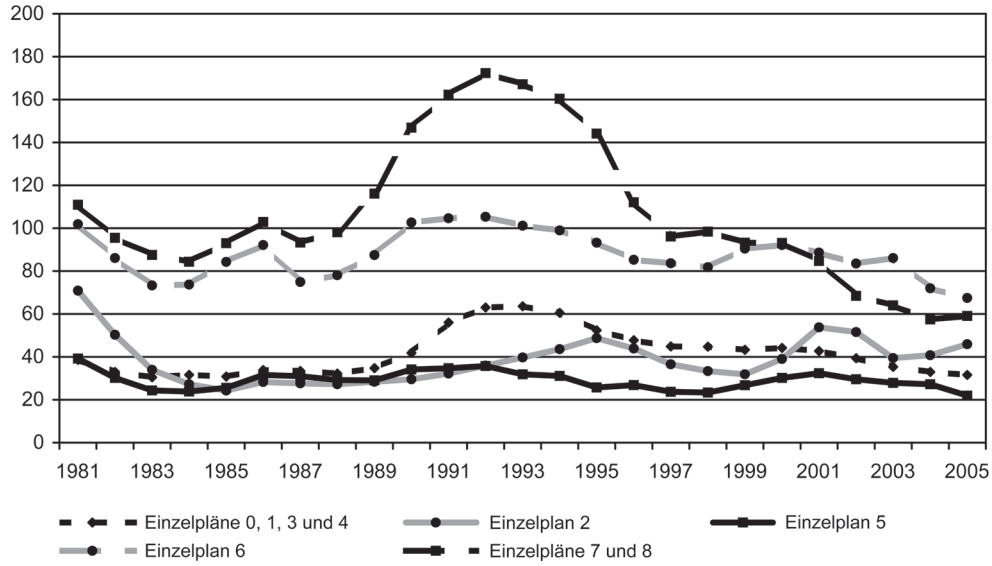
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Auf der Ausgabenseite wird zwischen konsumtiven Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, die durch allgemeine Deckungsmittel ausgeglichen werden müssen, und Investitionsausgaben, die entweder durch verbleibende allgemeine Deckungsmittel, die Aktivierung von Rücklagen, spezifische Investitionszuweisungen oder durch Kreditaufnahme finanziert werden können, unterschieden. Abbildung 2 hat bereits gezeigt, dass die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in den letzten 25 Jahren bis auf eine kurze Unterbrechung zwischen 1995 und 1997 nahezu ungebremst angestiegen sind. Verantwortlich waren dafür insbesondere die Ausgaben im Bereich der sozialen Sicherung. Ihr Anteil an den konsumtiven Ausgaben der Kommunen stieg von ca. 25 % im Jahr 1981 auf 46 % im Jahr 2005. Sie waren in den letzten 25 Jahren für 65 % der zusätzlichen Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt verantwortlich. Der Anstieg hat sich allerdings seit 1995 etwas verlangsamt, die weitere Entwicklung nach den Reformen im Zusammenhang mit Hartz IV wird jedoch zu beobachten sein. Die Zuschussbedarfe für die übrigen Aufgabenbereiche haben sich demgegenüber nominal nur wenig verändert. In den letzten zehn Jahren sind insbesondere die Zuschussbedarfe für Schulen im Einzelplan 2 (von 123 auf 148 Euro je Einw.) angestiegen und bei den öffentlichen Einrichtungen im Einzelplan 7 fallen keine Überschüsse mehr an (von –37 Euro je Einw. auf +3 Euro je Einw.).

Die Investitionsausgaben der niedersächsischen Kommunen in den Kernhaushalten zeigen seit 1993 eine fallende Tendenz (vgl. Abb. 4). Dabei sind sie nach dem Wiedervereinigungsboom nicht nur auf das Niveau der 80er Jahre zurückgegangen – wohlgemerkt in laufenden Preisen –, sondern zu Beginn des neuen Jahrtausends sogar dahinter

zurückgefallen. In der Nachwendezeit wurden vor allem Investitionen in den Bereichen öffentliche Einrichtungen und Wirtschaftsunternehmen (Einzelpläne 7 und 8) sowie im Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 6) getätigt. Investitionen in die allgemeine Verwaltung und die Kultur sind etwas zeitversetzt angesprungen. Im Schulbereich wurde mit einer zusätzlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahren investiert. Ähnliche Muster auf deutlich niedrigerem Niveau zeigen sich während des Aufschwungs zur Jahrtausendwende. Insgesamt haben vor allem die traditionell investitionsstarken Einzelpläne unter den Einsparungen gelitten.

Abb. 4: Kommunale Investitionen nach Einzelplänen in Euro je Einwohner



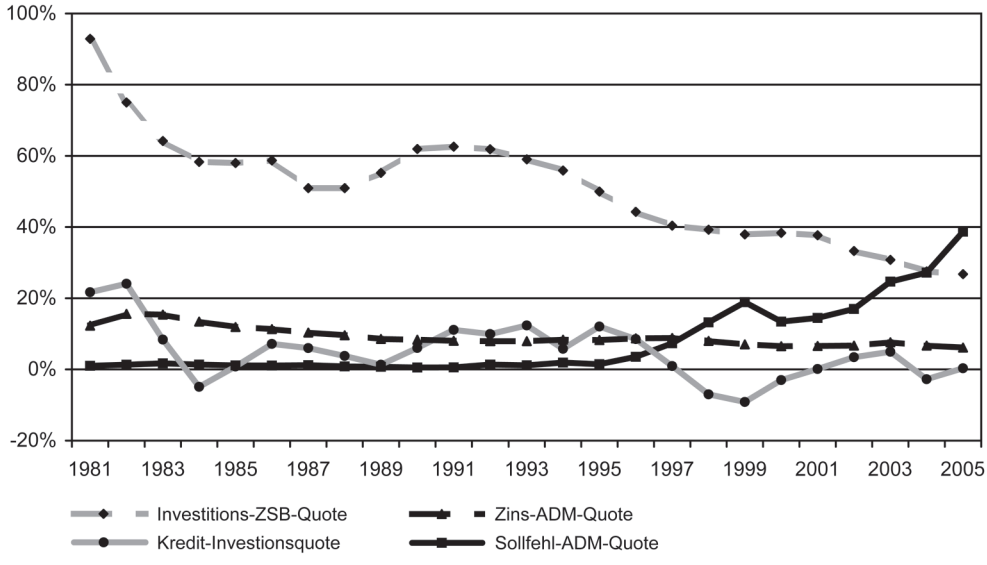
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Abbildung 5 fasst noch einmal einige Indikatoren zur Entwicklung der Verschuldung und Investitionstätigkeit in Niedersachsens Kommunen zusammen.[1] Das sinkende Verhältnis von Investitionen zu Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt resultiert aus den oben gezeigten Verläufen der beiden Indikatoren. Das Absinken der Investitionen wurde dabei offensichtlich nicht durch eine erhöhte Kreditaufnahme stabilisiert. Stattdessen sind seit 1998 erstmals in mehreren Jahren in Folge Nettotilgungen aufgelaufen, während insbesondere nach der Wiedervereinigung Investitionen verstärkt durch Kredite finanziert worden

[1] Bei der Interpretation der Verschuldungsindikatoren (wie auch der Investitionsindikatoren) ist zu beachten, dass in Niedersachsen nur 35 % der Gesamtverschuldung auf fundierte Schulden in den Kernhaushalten entfielen, 20 % auf Kassenkredite – hier steht Niedersachsen mit dem Saarland und Rheinland-Pfalz an der Spitze – und 45 % auf rechtlich selbstständige Einrichtungen und Unternehmen, die nicht in der Rechnungsstatistik auftauchen. Im Ländervergleich ist der Anteil der „ausgelagerten" Verschuldung in Niedersachsen zwar relativ gering (Junkernheinrich, Micosatt 2008: 38). Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommunen unterschiedliche Kreditstrategien nutzen.

sind. Die Zinsausgaben haben sich dadurch langfristig reduzieren lassen. Gleichzeitig ist eine neue Entwicklung evident geworden: Haushaltslücken werden über Kassenkredite abgedeckt und als Sollfehlbeträge in den Haushalten ausgewiesen. Der Verlauf der Kurve und das Niveau von 40 % der allgemeinen Deckungsmittel – in vielen Gemeinden sind die Sollfehlbeträge höher als die gesamten allgemeinen Deckungsmittel eines Jahres – lassen erahnen, dass es sich hier nicht um kurzfristige Haushaltslücken handelt; stattdessen treten die langfristigen und strukturellen Folgen der fiskalischen Krise für die niedersächsischen Kommunen an dieser Stelle deutlich zutage und lassen auch die relativ günstige Entwicklung bei der Nettoneuverschuldung in einem anderen Licht erscheinen.

Abb. 5: Indikatoren zu Verschuldung und Investitionstätigkeit der niedersächsischen Kommunen



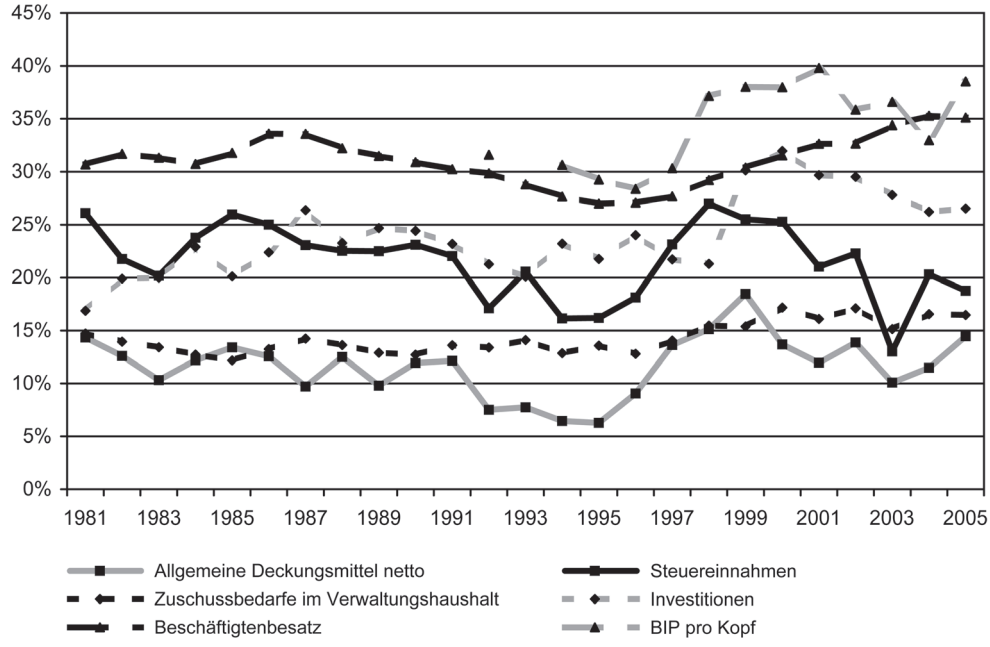
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

4.2 Regionale Disparitäten anhand ausgewählter Indikatoren

Die Disparitäten zwischen den Kommunen in Niedersachsen verlaufen je nach Untersuchungsebene auf unterschiedlichem Niveau. Am höchsten sind sie zwischen den Gemeinden, da hier u. a. Stadt-Umland-Effekte sowie einzelne besonders starke Standorte ins Gewicht fallen. Auf der Ebene der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und der kreisfreien Städte sind sie bereits geringer.

Abbildung 6 verdeutlicht, dass die gewogenen Variationskoeffizienten[2] auf der Kreisebene bei ökonomischen Indikatoren über denen bei den fiskalischen Indikatoren liegen. Insbesondere bei den Allgemeinen Deckungsmitteln sorgt der Finanzausgleich für einen Ausgleich der noch bei den Steuereinnahmen bestehenden Einnahmeunterschiede. Räumlich differenzierende Wirkungen auf der Ausgabenseite bestehen eher bei den Investitionen als bei den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt. Im Zeitverlauf ist bis 1995 ein Trend zu abnehmenden Disparitäten bei fast allen Indikatoren zu erkennen. In den letzten 10 Jahren sind stärkere Schwankungen erkennbar, die insgesamt zu einer Erhöhung der Disparitäten geführt haben.

Abb. 6: Gewogene Variationskoeffizienten zwischen ausgewählten fiskalischen und ökonomischen Indikatoren für Landkreise inkl. Gemeinden und kreisfr. Städte

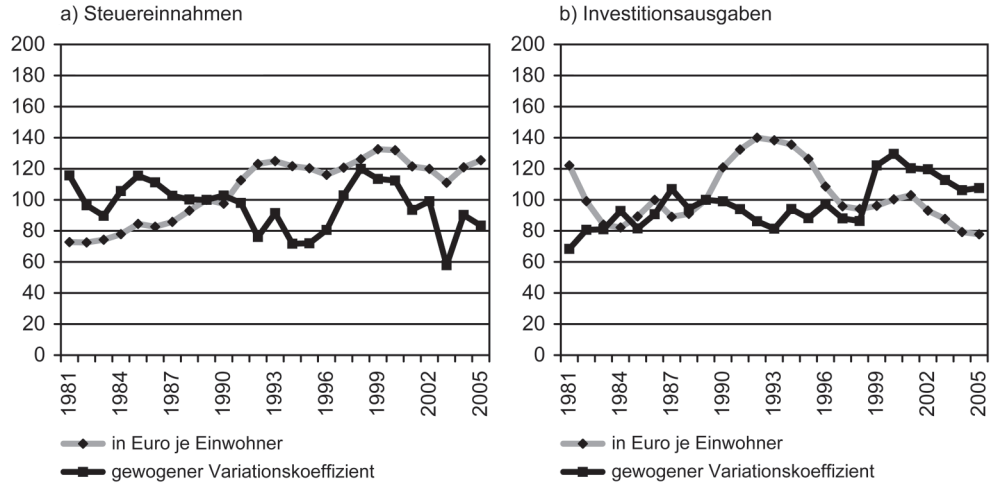


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

[2] Der Variationskoeffizient ist ein dimensionsloses Streuungsmaß, das die Standardabweichung in Prozent des arithmetischen Mittels ausdrückt (Schätzl 2000: 54). Bei der Verwendung von Verhältniszahlen (hier: Euro je Einwohner) ist der gewogene Variationskoeffizient anzusetzen, bei dem die Raumeinheiten mit ihrer Einwohnerzahl gewichtet werden (Schätzl 2000: 60). Bei der Berechnung der Steuereinnahmen und allgemeinen Deckungsmittel wurden Ausreißer – wie z. B. stark schwankende Gewerbesteuereinnahmen in einzelnen Gemeinden – geglättet, indem die maximalen Schwankungen begrenzt worden sind. Die Maximal- bzw. Minimalwerte wurden jeweils bei einer Schwankung um das arithmetische Mittel in Höhe des Mittelwerts gesetzt. Die Kurven verlaufen dadurch insgesamt stetiger, ohne dass es zu einer Veränderung des allgemeinen Trends kommt..

Ein möglicher Erklärungsansatz für die Entwicklung der Disparitäten könnte in der Dynamik des zugrunde liegenden Indikators begründet sein. In Abbildung 7 wird dies beispielhaft anhand von Steuereinnahmen und Investitionsausgaben dargestellt. Während der kontinuierliche Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen bis Mitte der 90er Jahre in einer Abnahme der Disparitäten resultierte, wurde die Seitwärtsbewegung in der zweiten Hälfte der 90er von einem starken Anstieg des gewogenen Variationskoeffizienten begleitet. In den letzten Jahren haben sich die Disparitäten trotz abnehmender Steuereinnahmen allerdings wieder leicht verringert, was darauf hindeuten könnte, dass nun auch traditionell steuerstarke Kommunen von der Entkopplung der Steuereinnahmen vom Wirtschaftswachstum betroffen sind. Bei den Investitionsausgaben wurden die geringsten Disparitäten während des Investitionsbooms in der Nachwendeära erreicht. Der starke Rückgang der Investitionstätigkeit führte erst 1999 zu einem sprunghaften Anstieg der Disparitäten, die seitdem auf einem signifikant höheren Niveau verlaufen. Seit dieser Zeit sind offensichtlich immer weniger Kommunen in der Lage, ein gewisses Maß an Investitionen zu gewährleisten, da die noch zur Verfügung stehenden Einnahmen bereits für laufende Zwecke verbraucht worden sind.

Abb. 7: Steuereinnahmen und Investitionsausgaben in Landkreisen inkl. Gemeinden und kreisfreien Städten in Euro je Einwohner, Index 1989 = 100



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Die Tatsache, dass der starke Rückgang der Investitionsausgaben seit 1993 in den ersten sechs Jahren nicht zu einer signifikanten Zunahme der Disparitäten geführt hat, deutet auf eine Fehleinschätzung der künftigen Entwicklung durch viele Kommunen hin. Sie haben nicht auf die bereits fallenden Einnahmen reagiert. Dieser Befund ist auch für die aktuelle Situation mit in den letzten Jahren gestiegenen Einnahmen relevant. In Anbetracht der durch die Mai-Steuerschätzung nach unten korrigierten Einnahmen für 2008 wird es interessant sein zu beobachten, inwiefern die Kommunen aus den Folgen des Nachwendebooms gelernt haben und jetzt möglicherweise eine rechtzeitige Anpassung ihres Ausgabeverhaltens vornehmen.

5 Wechselwirkungen zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung

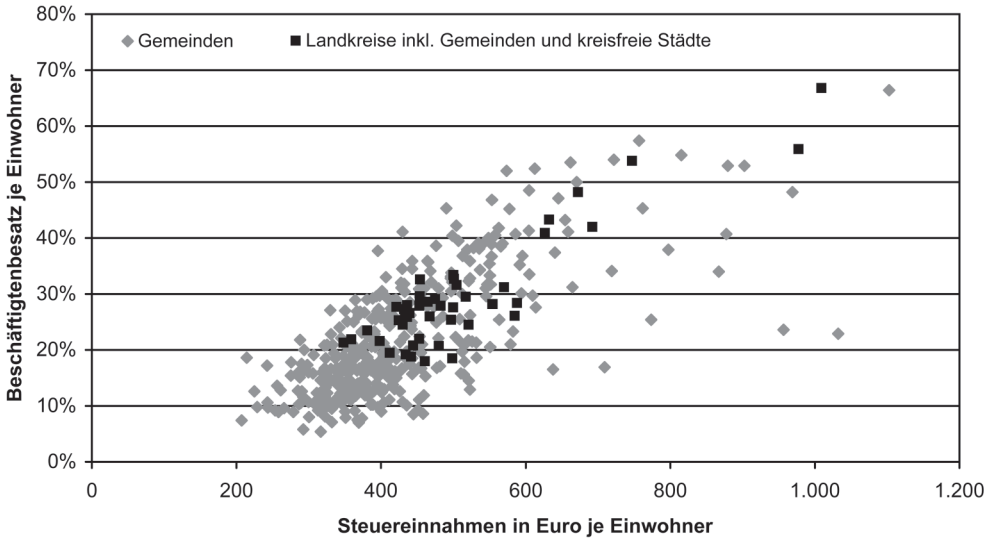
5.1 Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren

Bei der Analyse von Zusammenhängen zwischen fiskalischen und wirtschaftlichen Indikatoren stellen sich einige grundsätzliche Probleme, die bei der Interpretation der Daten berücksichtigt werden müssen. So bleiben Untersuchungen dieser Art häufig unvollständig, da viele Daten nicht kleinräumig verfügbar gemacht werden können. Außerdem gibt es bei kleinräumigen Untersuchungen vielfältige sprunghafte und sich überlagernde Entwicklungen, die in einzelnen Jahren die Entwicklung einer Gemeinde beeinflussen. Dies können z. B. besonders hohe Steuerzahlungen einzelner Unternehmen oder große Investitionsvorhaben sein. Um solche „Ausreißer" zu glätten, wurden daher jeweils Durchschnitte mehrerer Jahre gebildet. Um die Robustheit des Zusammenhangs zwischen wirtschaftlicher und fiskalischer Entwicklung zu dokumentieren, wird u. a. die Entwicklung der Korrelationsmuster im Zeitverlauf dargestellt. Dennoch bleibt bei der Interpretation dieser stark vereinfachten Zusammenhänge eine gewisse Vorsicht geboten.

Die Argumentation folgt der grundsätzlichen Annahme, dass die wirtschaftliche Entwicklung einer Kommune ihre Möglichkeiten, eigene Einnahmen zu erzielen, bestimmt. Eine im Folgenden erörterte Frage ist, ob die getätigten Ausgaben mit einer gewissen Zeitverzögerung die Wirtschaftsentwicklung beeinflussen und so durch geschicktes kommunales Handeln langfristige Wachstumsprozesse eingeleitet werden können.

Wirtschaftsentwicklung → Einnahmen: Abbildung 8 zeigt den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsentwicklung und kommunalen Steuereinnahmen für den Zeitraum 1981 bis 2005. Es wird deutlich, dass der Beschäftigtenbesatz einen überragenden Erklärungsgehalt für die Steuereinnahmen je Einwohner hat. Während die Ergebnisse auf Gemeindeebene noch innerhalb eines ansteigenden Korridors streuen, wird der Zusammenhang für Landkreise und kreisfreie Städte extrem eng.

Abb. 8: Beschäftigtenbesatz und Steuereinnahmen in Euro je Einwohner, Jahresdurchschnitt 1981–2005



Korrelationskoeffizienten (nach Pearson):
Gemeinden: 0,715
Landkreise und kreisfreie Städte: 0,898

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

In Tabelle 1 werden die Wachstumsraten der Steuereinnahmen, des Beschäftigtenbesatzes bzw. der Einwohnerzahl miteinander in Beziehung gesetzt. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob trotz der in Abbildung 1 gezeigten Abkopplung der Steuereinnahmen von der Wirtschaftsentwicklung nach wie vor eine Erhöhung des Beschäftigtenbesatzes in einer einzelnen Kommune auch zu höheren Steuereinnahmen geführt hat. Die positiven Korrelationskoeffizienten für Beschäftigtenbesatz und Steuereinnahmen legen nahe, dass es sich weiterhin für eine Gemeinde lohnt, wenn zusätzliche Arbeitsplätze in ihren Grenzen geschaffen werden. Der Effekt wird kurzfristig spürbar (z. B. besonders stark im Zeitraum 1997 bis 2000), ist allerdings krisenanfällig: In den Rezessionsperioden (1993 bis 1996 und 2001 bis 2005) war der Zusammenhang kurzfristig negativ. Ein nur langfristig, aber dafür beständiger wirkender Bestimmungsgrund für die Höhe der Steuereinnahmen pro Kopf ist die Entwicklung der Einwohnerzahl. Dennoch kommt es kurzfristig durch zusätzliche Einwohner u. a. dadurch zu einem Rückgang der Steuereinnahmen pro Kopf, dass die Schlüsselzahlen zur Berechnung der Anteile an der Einkommensteuer nur alle drei Jahre auf der Basis der dann schon relativ weit zurückliegenden „aktuellsten" Einkommensteuerstatistik angepasst werden.

Tab. 1: Korrelation der Wachstumsraten von Steuereinnahmen bzw. allgemeinen Deckungsmitteln je Einwohner mit dem Beschäftigtenbesatz bzw. der Einwohnerzahl

	Steuer-einnahmen	Steuer-einnahmen	Allgemeine Deckungsmittel	Allgemeine Deckungsmittel
	Beschäftigtenbesatz	Einwohnerzahl	Beschäftigtenbesatz	Einwohnerzahl
1981 – 2005	0,369	0,509	0,018	-0,007
1981 – 1988	0,405	0,313	0,279	0,350
1989 – 2005	0,389	0,465	-0,097	-0,246
1989 – 1996	0,553	0,258	0,148	0,079
1989 – 1992	0,349	0,209	0,208	0,177
1993 – 1996	0,089	-0,015	-0,083	-0,165
1997 – 2005	0,296	0,210	0,326	-0,299
1997 – 2000	0,581	-0,212	0,463	-0,286
2001 – 2005	-0,234	0,178	-0,021	-0,236

Berechnungen auf Basis der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und kreisfreien Städte

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn man anstelle der Steuereinnahmen die Allgemeinen Deckungsmittel zugrunde legt, d. h. auch die allgemeinen Zuweisungen durch das Land berücksichtigt. Insbesondere für die gesamte Nachwendezeit wurde die Entwicklung bei den Steuereinnahmen durch Zuweisungen des Landes stark verändert. Über den gesamten Zeitraum 1989 bis 2005 kam es sogar zu einem negativen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes und der Veränderung der allgemeinen Deckungsmittel trotz des positiven Zusammenhangs mit den eigenen Steuereinnahmen. Aus diesem Ergebnis kann weitergehender Untersuchungsbedarf zu mit Landeszuweisungen verbundenen Anreizwirkungen ausgemacht werden, dem allerdings an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen werden kann.

Einnahmen → Ausgaben: Der grundsätzliche Zusammenhang von Einnahmen und Ausgaben ist insbesondere für die Zuschussbedarfe je Einwohner in den Verwaltungshaushalten nachweisbar. Die Korrelationskoeffizienten liegen in allen Zeiträumen um die 0,7. Die Investitionstätigkeit hängt hingegen in deutlich geringerem Maße mit der Höhe der allgemeinen Deckungsmittel bzw. der Steuereinnahmen zusammen. Die Koeffizienten liegen bei max. 0,2 bis 0,3. Im ersten Rezessionszeitraum nach der Wende (1993 bis 1996) wurde sogar ein erheblich negativer Zusammenhang (–0,348) zwischen der Höhe der Steuereinnahmen und den Investitionen pro Kopf registriert. Viele Kommunen haben auf die sinkenden Einnahmen in diesem Zeitraum offenbar nicht mit einer rechtzeitigen Rückführung der Investitionen reagiert und so die fiskalische Krise für sich verschärft. In Kapitel 5.2 wird darauf aufbauend für ausgewählte Landkreise der Frage nachgegangen, ob und warum es einzelnen Gemeinden gelungen ist, die Dynamik der direkten Nachwendezeit für einen längeren Zeitraum aufrecht zu erhalten.

Als logische Folge des Rückgangs der Einnahmen ist der Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit kontinuierlich von -0,148 zwischen 1981 und 1988 auf 0,641 zwischen 2001 und 2005 gestiegen. Im Klartext bedeutet dies, dass viele Kommunen notwendige Investitionen nur noch durch eine erhöhte Kreditaufnahme sicherstellen können. Die Betrachtung der Wachstumsraten zeigt dann auch, dass zusätzliche allgemeine Deckungsmittel in den letzten Jahren eher für laufende Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt als für Investitionsausgaben verbraucht worden sind. Im Zeitraum 1981 bis 1988 war das Verhältnis der Korrelationskoeffizienten noch 0,205 für die laufenden Zuschussbedarfe zu 0,435 für die Investitionsausgaben. Im Zeitraum 1989 bis 2005 sind es dann 0,605 zu 0,507 gewesen. Dieser Befund lässt zwar keine abschließende Bewertung zu, ob diese zusätzlichen Ausgaben gerechtfertigt waren. Dennoch ist es ein Hinweis darauf, dass bei der Mehrzahl der Kommunen auch bei steigenden Einnahmen kaum noch eine freie Spitze entsteht, die für die Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden kann.

Ausgaben → Wirtschaftsentwicklung: Der am schwierigsten nachweisbare Zusammenhang besteht zwischen kommunalen Ausgaben und Wirtschaftsentwicklung. Grundsätzlich ist zu erwarten, dass bei einer Staatsquote von fast 50 % das Handeln des Staates einen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung hat. Hier wird lediglich der kommunale Anteil betrachtet, der allerdings bei den Investitionsausgaben deutlich größer ist als der des Landes. Im Zeitraum von 2001 bis 2005 haben die niedersächsischen Kommunen insgesamt Investitionen in Höhe von 10,2 Mrd. Euro getätigt, während auf den Landeshaushalt nur 1,7 Mrd. Euro entfielen. Die in den kommunalen Haushalten veranschlagten Investitionsausgaben wurden dabei mit etwa 17 % durch Zweckzuweisungen von Bund und Land kofinanziert.

Wechselwirkungen zwischen kommunalen Ausgaben und der Wirtschaftsentwicklung werden anhand des Zusammenhangs zwischen Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt bzw. Investitionen und der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen dargestellt. Der Aussagegehalt der Korrelationsanalyse wird dadurch begrenzt, dass lediglich die Stärke des Zusammenhangs, nicht aber seine Richtung deutlich wird. Daher ist es einerseits möglich, dass höhere Investitionen bzw. Zuschussbedarfe sich tatsächlich auf die Wirtschaftsentwicklung auswirken. Andererseits ist aber auch nicht auszuschließen, dass die Höhe der Ausgaben durch die Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes beeinflusst wird – eine indirekte Verursachung aufgrund der oben gezeigten Interdependenzen des Beschäftigtenbesatzes und der Einnahmen sowie der Einnahmen und der Ausgaben wäre denkbar. Der Einbau verschiedener *time-lags* in die Analyse mit sowohl vor- als auch nachlaufender Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes brachte keine zusätzlichen Hinweise auf die Richtung des Zusammenhangs. Dieser wird später anhand von Tabelle 3 herausgearbeitet.

Die Ergebnisse in Tabelle 2 deuten zunächst darauf hin, dass tendenziell ein positiver Zusammenhang zwischen investiven Ausgaben und der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes existiert. Das gilt sowohl für die Höhe der Investitionen als auch für deren Wachstumsrate. Auch korrelieren relativ höhere Investitionsausgaben – gemessen am Verhältnis zu den Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt – positiv mit dem Wachstum

des Beschäftigtenbesatzes. Für die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt fallen die entsprechenden Zusammenhänge mit dem Wachstum des Beschäftigtenbesatzes deutlich schwächer und häufig sogar negativ aus. Dies kann zum einen darauf hindeuten, dass auch auf der kommunalen Ebene ein wachstumsfördernder Effekt öffentlicher Investitionen besteht. Andererseits kann es auch Ausdruck der Tatsache sein, dass wachstumsstärkere Kommunen eher in der Lage sind, ausreichend Mittel für zusätzliche Investitionen zu aktivieren. Aufgrund der bis zu diesem Punkt noch unbefriedigenden Ergebnisse zur Wirkungsrichtung zwischen kommunalem Handeln und Wirtschaftsentwicklung wird dieser Zusammenhang im folgenden Kapitel weiterverfolgt.

Tab. 2: Korrelation von Ausgabearten und Wachstumsraten des Beschäftigtenbesatzes

	Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate des Beschäftigtenbesatzes				
	Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt in Euro je Einw.	Investitionen in Euro je Einw.	Wachstumsrate der Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt	Wachstumsrate der Investitionen	Verhältnis aus Investitionen und Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt
1981 – 2005	-0,198	0,498	-0,240	0,305	0,505
1981 – 1988	0,055	0,080	0,040	0,202	0,069
1989 – 2005	-0,269	0,484	-0,125	0,116	0,546
1989 – 1996	-0,531	0,385	0,369	0,143	0,537
1989 – 1992	-0,469	0,377	0,217	0,072	0,552
1993 – 1996	-0,377	0,269	0,336	0,289	0,353
1997 – 2005	0,264	0,586	0,145	0,662	0,364
1997 – 2000	0,331	0,320	0,566	0,543	0,081
2001 – 2005	0,080	0,557	-0,099	0,203	0,493

Berechnungen auf Basis der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden und kreisfreien Städte

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

5.2 Kommunalfinanzen und Wirtschaftsentwicklung in einzelnen Landkreisen

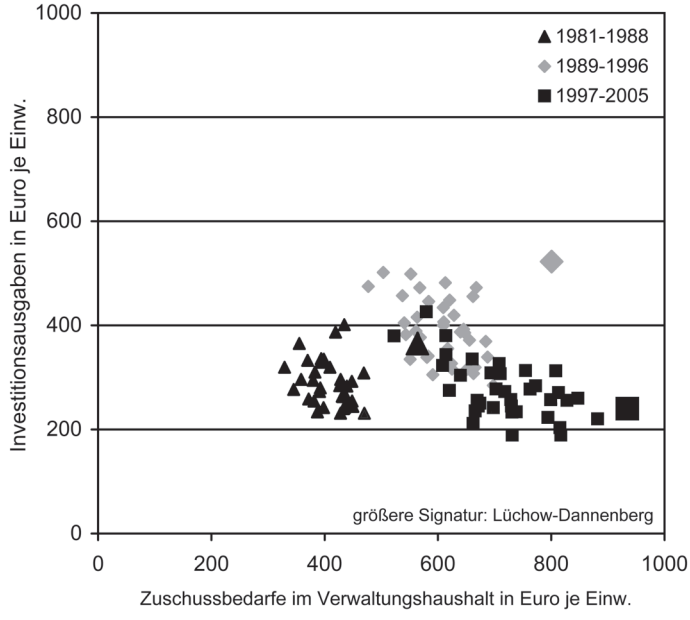
In diesem abschließenden Kapitel wird in einem ersten Schritt wiederum zwischen konsumtiven Ausgaben (Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt) und investiven Ausgaben unterschieden. Die Analyse baut auf den Ergebnissen aus Kapitel 4 zur Entwicklung von Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt, Investitionsausgaben und deren regionalen Disparitäten im Zeitverlauf auf. Es wird für 37 Landkreise inkl. ihrer Gemeinden gezeigt, wie sich die Verhältnisse von konsumtiven und investiven Ausgaben in den Zeiträumen vor der Wiedervereinigung (1981–88), direkt nach der Wiedervereinigung (1989–96) und in der jüngsten Periode (1997–2005) im Einzelnen entwickelt haben. Die kreisfreien Städte sowie die Region Hannover bleiben ausgeklammert (Erläuterung siehe Kapitel 3). In einem zweiten Schritt werden die Befunde zu den Investitionsausgaben mit der Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes zusammengeführt, um die Bewertung der Wirkungen kommunalen Handelns auf die Wirtschaftsentwicklung auf eine solidere empirische Basis zu stellen.

Insgesamt sind in Abbildung 9 drei wesentliche Trends zu erkennen. Erstens überwiegt eine Bewegung der Punktewolke entlang der x-Achse nach rechts, d. h. die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt sind insgesamt stärker gewachsen als die Investitionen. Ein Aufwärtstrend bei den Investitionen wird jedoch in der Zeit nach der Wiedervereinigung bei allen Kommunen – wenn auch in jeweils unterschiedlich starkem Ausmaß – deutlich sichtbar.

Zweitens streuen im Zuge dieser Rechtsverschiebung insbesondere die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt deutlich stärker als die Investitionsausgaben. Die Spannweite hat hier von 141 über 221 auf 359 Euro je Einwohner sehr deutlich zugenommen, während die korrespondierenden Werte für die Investitionsausgaben zunächst 170, dann 217 und schließlich 237 Euro je Einwohner erreicht haben. Im Ergebnis kommt es dadurch zu stärker ausdifferenzierten Haushaltsstrukturen, die sich in Kapitel 4.2 u. a. in höheren regionalen Disparitäten niedergeschlagen haben. Die Ergebnisse machen aber auch deutlich, dass weder die Explosion der konsumtiven Ausgaben einem Naturgesetz folgt, sondern sehr stark von der lokalen Situation abhängt, noch dass es allen Kommunen gelungen ist, ihre Investitionstätigkeit in der Zeit nach der Wende signifikant auszudehnen. Insbesondere letzterer Befund bildet den Einstieg in die Zusammenführung von Investitionsausgaben und Beschäftigtenentwicklung zum Abschluss dieses Kapitels.

Drittens besteht grundsätzlich ein negativer Zusammenhang zwischen konsumtiven und investiven Ausgaben, d. h. es kann angenommen werden, dass Kommunen sich aufgrund der Knappheit der Mittel für eine der beiden Maßnahmen entscheiden müssen. Die negativen Korrelationskoeffizienten haben dabei im Zeitverlauf deutlich zugenommen (1981–88: –0,259; 1989–96: –0,456; 1997–2005: –0,603). Wenn man annimmt, dass viele der laufenden Ausgaben zumindest kurzfristig von einer Kommune nicht beeinflusst werden können, kann gefolgert werden, dass die Investitionsausgaben in Zeiten stagnierender allgemeiner Deckungsmittel immer elastischer auf eine Zunahme der konsumtiven Ausgaben reagieren müssen. Im Ergebnis gelingt es immer weniger Kommunen, ein Absinken der Investitionen zu verhindern.

Abb. 9: Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt und Investitionen in den niedersächsischen Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden



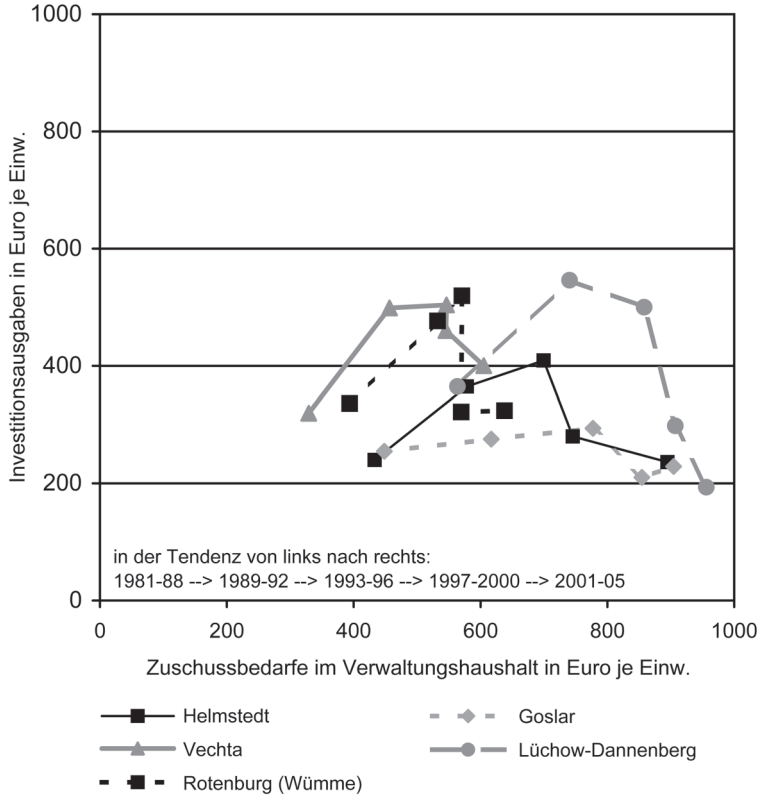
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

In allen drei Zeiträumen wurde der Landkreis Lüchow-Dannenberg bei der Errechnung der statistischen Positionen herausgehoben. Anhand der Darstellung dieser Region anhand eines größeren Symbols wird in Abbildung 9 deutlich, dass sich das Ausgabeverhalten in diesem Teilraum grundsätzlich von den übrigen Kommunen des Landes unterscheidet. Eine weitergehende Analyse dieser Region findet sich u. a. bei Jung und Hardt (2003).

In Abbildung 10 werden anhand der Verläufe von Ausgabenprofilen ausgewählter Landkreise und ihrer Gemeinden typische Entwicklungsmuster gezeigt. Je höher der Kurvenverlauf ist, desto mehr Investitionen wurden in den entsprechenden Kommunen im Zeitverlauf getätigt. Die Beispiele Vechta und Rotenburg/Wümme stehen dabei für Kommunen, deren Investitionen bei insgesamt moderaten konsumtiven Ausgaben im Zeitverlauf auf einem hohen Niveau lagen. Dabei ist es Vechta als einer der wenigen Regionen in Niedersachsen gelungen, ein starkes Einbrechen der Investitionen nach 1996 zu verhindern. Die Beispiele Helmstedt und Goslar starten beide von einem deutlich niedrigeren Investitionsniveau. In Kommunen diesen Typs wurden im Zeitverlauf die Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt teilweise so stark ausgedehnt, dass – wie im Falle Goslars – selbst zu Beginn der 90er Jahre keine dynamische Entwicklung der Investitionen realisiert werden konnte. In Helmstedt kam es zwar zu einem vorübergehenden Anstieg der Investitionen in dieser Phase; zwischen 2001 und 2005 weisen beide Landkreise allerdings wie schon in den 80er Jahren wieder ein ähnliches Profil auf. Lüchow-Dannenberg

wird ebenfalls als Extremfall gezeigt, da hier bis in die Phase 1993–96 trotz bereits hoher Zuschussbedarfe im Verwaltungshaushalt mit die höchsten Investitionen je Einwohner in ganz Niedersachsen getätigt worden sind. Danach kam es – insbesondere aufgrund des Rückgangs von Zuweisungen aus dem Bundes- und Landeshaushalt – zu einem scharfen Einschnitt bei der Investitionstätigkeit, die mittlerweile die niedrigste im ganzen Land ist.

Abb. 10: Entwicklung von Zuschussbedarfen im Verwaltungshaushalt und Investitionsausgaben in ausgewählten Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

Die Vermutung liegt nahe, dass derart stark differierende Ausgabenprofile in den niedersächsischen Regionen nicht ohne Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung geblieben sind. Immerhin entsprachen die kommunalen Investitionsausgaben zu Beginn der 90er Jahre etwa 10 % der gesamten Bruttoanlageinvestitionen in Niedersachsen. Allerdings liegt der Wert 2005 nur noch bei knapp 6 % (nach Daten des AK „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder"). Gleichzeitig werden von öffentlichen Investitionen über Multiplikatoreffekte Anstöße in anderen Wirtschaftsbereichen erwartet.

In Tabelle 3 werden die Investitionsausgaben der Landkreise inkl. ihrer Gemeinden dem Beschäftigtenbesatz gegenübergestellt. Da die Anstoßeffekte öffentlicher Investitionen erst langfristig voll zur Entfaltung kommen dürften, wurde die Höhe der Investitionen über den gesamten Zeitraum von 25 Jahren als Indikator gewählt. Dabei sind die Kommunen in der Tabelle absteigend nach der Höhe der Investitionsausgaben in Euro je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 1981 bis 2005 sortiert. Als abhängige Variable wurde die Veränderung des Rangplatzes bei der Höhe des Beschäftigtenbesatzes innerhalb der 37 Landkreise zwischen 1981–88 und 2001–05 gewählt. Nachrichtlich sind die zugrunde liegenden Werte aufgeführt.

In der vierten Spalte ist die korrespondierende Veränderung des Rangplatzes bei den Investitionsausgaben je Einwohner für diesen Zeitraum ausgewiesen. Mit ihrer Hilfe wird überprüft, ob nicht vielmehr die Höhe oder die Veränderung des Beschäftigtenbesatzes, d. h. eine generell günstigere Wirtschaftsstruktur, hohe Investitionen ermöglicht, da sie u. a. zu höheren Einnahmen und zu geringeren Ausgaben z. B. im Bereich der sozialen Sicherung führt.

Die Ergebnisse deuten nicht nur wie die globalen Korrelationsanalysen in Kapitel 5.1 auf einen positiven Zusammenhang zwischen Investitionen und Beschäftigtenbesatz hin, sondern bestätigen gleichzeitig, dass hohe Investitionen als unabhängige Variable für die Veränderungen beim Beschäftigtenbesatz mit verantwortlich sind. Die Prüfung des Umkehrschlusses (hoher Beschäftigtenbesatz ermöglicht hohe bzw. steigende Investitionen) fördert keine systematischen Zusammenhänge zutage. Auch wenn in den Einzelergebnissen nicht jeder der Landkreise mit hohen Investitionen eine Zunahme des Beschäftigtenbesatzes realisieren konnte, da andere Faktoren wie z. B. die Schließung einzelner großer Betriebe überwogen haben, konnten sich die 12 investitionsstärksten Landkreise doch um durchschnittlich 4,1 Plätze verbessern, während die investitionsschwächsten im Durchschnitt 2,3 Plätze verloren haben. Die korrespondierende Analyse für 397 Gemeinden in Niedersachsen liefert vergleichbare Ergebnisse: die 50 investitionsstärksten Gemeinden des Landes haben ihre Position beim Beschäftigtenbesatz um durchschnittlich 12 Plätze verbessert, während die 50 investitionsschwächsten im Durchschnitt 15 Plätze verloren haben.

Tab. 3: Investitionsausgaben und Beschäftigtenbesatz in Landkreisen inkl. ihrer Gemeinden

Landkreis inkl. Gemeinden	Raumkategorie[1]	Investitionsausgaben in Euro je Einwohner im Jahresdurchschnitt 1981 – 2005	Beschäftigtenbesatz			Zuweisungen für Investitionen von Bund und Land in Euro je Einwohner (in % der gesamten Investitionsausgaben) 1981 – 2005
			Veränderung des Rangplatzes zwischen 1981 – 1988 und 2001 – 2005	1981 – 1988	2001 – 2005	
Vechta	L	419,21	**7**	28,2%	35,7%	60,85 (14,5%)
Emsland	L	395,43	**10**	26,4%	29,5%	76,47 (19,3%)
Rotenburg (Wümme)	L	381,74	**9**	24,0%	26,7%	55,13 (14,4%)
Cloppenburg	L	380,55	**10**	24,8%	27,9%	53,77 (14,1%)
Hameln-Pyrmont	L	371,91	-2	31,2%	29,4%	61,73 (16,6%)
Lüchow-Dannenberg	L	368,39	**2**	21,7%	23,2%	108,95 (29,6%)
Grafschaft Bentheim	L	361,69	-5	26,5%	26,0%	52,91 (14,6%)
Soltau-Fallingbostel	L	357,71	-2	28,5%	28,0%	62,75 (17,5%)
Ammerland	S	353,07	**10**	25,0%	27,9%	53,31 (15,1%)
Verden	V	344,86	**10**	25,7%	29,3%	46,90 (13,6%)
Diepholz	V	342,99	**4**	22,9%	25,2%	53,55 (15,6%)
Peine	V	342,34	-4	22,2%	21,1%	59,86 (17,5%)
Stade	V	341,95	-1	25,2%	25,7%	53,71 (15,7%)
Schaumburg	L	332,60	-2	23,7%	23,1%	50,36 (15,1%)
Wittmund	L	331,77	**3**	19,8%	21,4%	67,71 (20,4%)
Uelzen	L	328,37	-7	25,9%	25,2%	61,43 (18,7%)
Harburg	V	322,26	**3**	16,6%	18,9%	30,29 (9,4%)
Gifhorn	V	319,17	-3	18,8%	18,7%	45,74 (14,3%)
Wolfenbüttel	V	317,93	-2	17,8%	16,8%	56,82 (17,9%)
Celle	L	313,57	-11	28,2%	25,2%	42,17 (13,4%)
Lüneburg	V	312,32	-4	27,2%	26,3%	69,22 (22,2%)
Aurich	L	308,89	**2**	20,1%	22,0%	66,26 (21,5%)
Oldenburg	S	305,93	**5**	18,6%	21,2%	42,13 (13,8%)
Nienburg (Weser)	L	296,37	-4	25,0%	25,0%	55,61 (18,8%)
Hildesheim	S	293,61	-1	28,7%	28,4%	48,19 (16,4%)
Helmstedt	V	293,08	-2	20,0%	19,8%	48,81 (16,7%)
Leer	L	286,93	-3	20,4%	20,9%	67,82 (23,6%)
Cuxhaven	L	286,61	0	18,8%	18,9%	52,43 (18,3%)
Osterholz	V	284,51	0	17,7%	18,4%	46,77 (16,4%)
Friesland	L	276,40	-7	25,3%	24,3%	44,98 (16,3%)
Osnabrück	S	272,51	**7**	24,0%	26,1%	38,34 (14,1%)
Göttingen	S	269,06	-1	32,6%	33,2%	49,50 (18,4%)
Wesermarsch	L	262,29	-13	28,8%	26,1%	50,64 (19,3%)
Holzminden	L	256,44	-4	27,9%	26,5%	47,87 (18,7%)
Northeim	L	256,24	0	26,8%	27,5%	58,98 (23,0%)
Goslar	L	252,31	-3	28,8%	28,1%	50,57 (20,0%)
Osterode am Harz	L	247,40	-1	31,8%	30,9%	50,96 (20,6%)
Durchschnitt		317,61	-	24,4%	25,3%	53,81 (16,9%)
Top-12	Verbesserung um durchschnittlich 4,1 Rangplätze					
Mid-13	Verschlechterung um durchschnittlich 1,7 Rangplätze					
Bottom-12	Verschlechterung um durchschnittlich 2,3 Rangplätze					

[1] V - Verdichtungsraum, S - Stadtregion, L - Ländlicher Raum

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte des LSKN

6 Zusammenfassung und Fazit

Ausgangspunkt der hier durchgeführten Analysen war die in den 90er Jahren diagnostizierte fiskalische Krise. Die dort angesprochenen Trends haben sich in vielen Bereichen fortgesetzt oder verschärft. Die Entkopplung der Steuereinnahmen von der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts hat ein damals nicht absehbares Ausmaß angenommen und betrifft nun sowohl die Steuereinnahmen der Kommunen als auch die des Landes. Im Ergebnis stagnieren die den Kommunen nominal zur Verfügung stehenden allgemeinen Deckungsmittel seit Beginn der 90er Jahre. Real ist damit sogar von einem Rückgang auszugehen. Auf der Ausgabeseite sind insbesondere die Zuschussbedarfe für die soziale Sicherung weiter angestiegen, wenn auch seit Mitte der 90er Jahre etwas verlangsamt. Gleichzeitig kam es bis in jüngste Zeit zu scharfen Einschnitten bei den Investitionsausgaben. Die Finanzierung wird zunehmend durch Kassenkredite „gesichert". Ihr extrem starker Anstieg konterkariert die Erfolge bei der Tilgung fundierter Schulden.

Seit Ende der 90er Jahre kommt es zu einer Zunahme der regionalen Disparitäten bei den ökonomischen und fiskalischen Indikatoren sowie zu einer größeren Instabilität des kommunalen Finanzsystems, die sich auch in stärkeren Schwankungen der Disparitäten ausdrückt. Die ökonomischen Disparitäten sind dabei wie erwartet größer als die fiskalischen. Die allgemeinen Deckungsmittel sind von den untersuchten Indikatoren am gleichmäßigsten verteilt. Jedoch wird auch hier die regionale Verteilung ungleicher, da der Rückgang der Einnahmen des Landes sich in einer Verringerung der Schlüsselmasse für den kommunalen Finanzausgleich und damit einer geringeren effektiven Ausgleichswirkung bemerkbar macht. Im Zeitverlauf hat vor allem gesamtwirtschaftliches Wachstum zu einer Verringerung der regionalen Disparitäten bei den Steuereinnahmen geführt. Dennoch haben viele Kommunen in der Summe mit ihrem Ausgabeverhalten verspätet auf rückläufige Einnahmeentwicklungen reagiert. Als das Ende des Nachwendebooms sich schon deutlich in den Einnahmen abzeichnete, wurden die hohen Investitionen noch zwei weitere Jahre aufrechterhalten. Die Fehleinschätzung der Entwicklung und die zu langfristige Bindung einzelner Vorhaben führte dadurch zu einer Verschärfung der fiskalischen Krise und einem starken Einbruch bei den Investitionsausgaben in den Folgezeiten.

Zwischen den Indikatoren konnte eine Vielzahl von Wechselwirkungen identifiziert werden. Kurzfristig wurde die Veränderung der eigenen Einnahmen vor allem durch die Entwicklung des Beschäftigtenbesatzes bestimmt, welcher jedoch stärker auf konjunkturbedingte Einflüsse reagiert. Die Einwohnerentwicklung wirkt sich vor allem langfristig positiv aus. Die Veränderung der allgemeinen Deckungsmittel durch zusätzliche Einwohner oder Arbeitsplätze wird durch den kommunalen Finanzausgleich stark abgeschwächt. Ein starker Zusammenhang besteht zwischen den Einnahmen und Ausgaben einer Kommune, d. h. reiche Kommunen finanzieren umfangreichere Ausgaben als arme. Für die Beurteilung dieser Tatsache muss jedoch im Einzelfall geprüft werden, ob ein nachhaltiger Mix aus investiver und konsumtiver Verwendung der Mittel realisiert wurde und ob eine rechtzeitige Anpassung der Ausgaben an fallende Einnahmen erfolgt ist. Die Auswirkungen kommunaler Ausgaben auf die Wirtschaftsentwicklung sind anhand der Daten am schwierigsten nachweisbar. Dies war aufgrund der Langfristigkeit der Wirkungen und vielfältiger überlagernder Faktoren bei der Erklärung regionalen Wirtschaftswachstums nicht anders zu erwarten. Es lässt sich jedoch zeigen, dass sich die Wirtschaft in den Kommunen, die

in den letzten 25 Jahren am meisten investiert haben, signifikant besser entwickelt hat als in den investitionsschwächsten.

Weiterer Forschungsbedarf besteht allerdings hinsichtlich der Beurteilung möglicher negativer Auswirkungen von übermäßigen kommunalen Investitionen aufgrund hoher Folgekosten und Mittelbindungen. Die Beharrungstendenzen des Ausgabeverhaltens bei sinkenden Einnahmen, die in vielen Regionen auch für Investitionsausgaben gezeigt werden konnten, mahnen zur Vorsicht in Bezug auf eine übermäßig euphorische Ausdehnung der kommunalen Investitionen bei kurzfristigen Einnahmezuwächsen. Für eine differenziertere Beurteilung dieser Zusammenhänge müssen v. a. die Notwendigkeit und die Nachhaltigkeit einzelner Investitionsarten vorab bewertet werden. So ist beispielsweise der Grenznutzen einer zusätzlichen Investition nicht in allen Regionen gleich hoch; der Effekt einer zusätzlichen Schule wird in einem Landkreis mit rückläufigen Schülerzahlen gering bleiben. Außerdem könnte durch die Einbeziehung anderer Bundesländer in die Untersuchung oder die Überprüfung der Aussagen durch ökonometrische Modelle die Robustheit der Zusammenhänge getestet werden. Schließlich müsste eine nach Raumkategorien differenzierte Analyse angeschlossen werden, die zeigen könnte, ob es z. B. systematische Unterschiede in der Entwicklung der Kernstädte, ihres Umlands und des ländlichen Raumes gegeben hat.

Wesentliche aktuelle Entwicklungen, die noch nicht in den Daten abgebildet werden können, aber aufgrund der hier getroffenen Aussagen in Zukunft besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, sind zum einen die kommunalen Reaktionen auf den starken Anstieg der kommunalen Steuereinnahmen in den Jahren 2006 und 2007 sowie die Be- und Entlastungswirkungen der Hartz IV-Reformen. Es wird zu überprüfen sein, ob der Zuwachs an Einnahmen von den Kommunen nachhaltiger eingesetzt wird als während des Wiedervereinigungsbooms und ob es diesmal eine rechtzeitige Anpassung an die absehbaren Einbrüche ab 2008 und vor allem 2009 geben wird. Die Veränderungen in der sozialen Sicherung betreffen den bedeutendsten Teil der kommunalen Zuschussbedarfe. Daher wird es von entscheidender Bedeutung sein, die Be- und Entlastungswirkungen zu quantifizieren und ihre regionalen Wirkungen aufzuzeigen.

Eine wesentliche Politikempfehlung der hier diskutierten Ergebnisse ist, dass eine weitere Verschlechterung der Finanzsituation der Kommunen insbesondere aufgrund ihrer Funktion als Träger öffentlicher Investitionen schwerwiegende gesamtwirtschaftliche Folgen haben würde. Aufgrund der vielfältigen Warnsignale in den empirischen Daten ist zu erkennen, dass weitere Kürzungen der Investitionstätigkeit in vielen Regionen die Substanz der kommunalen Infrastruktur gefährden könnten. Im Gegenzug zu einer nachhaltigen Verbesserung der kommunalen Finanzsituation müsste aber gleichzeitig über Möglichkeiten nachgedacht werden, Vorsorge bei konjunkturbedingten Schwankungen zu treffen, da die Kommunen in der Vergangenheit im Wesentlichen verspätet auf prinzipiell absehbare Einnahmeeinbrüche reagiert haben. Dabei wäre sicher auch darüber nachzudenken, inwieweit das Land hier steuernd und stabilisierend eingreifen kann oder soll.

Literatur

Afonso, A.; González Alegre, J. (2008): Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment for the EU. ECB Working Paper Series No. 848, Europäische Zentralbank. Frankfurt.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1999): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 209. Hannover.

Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder". Bruttoanlageinvestitionen – in jeweiligen Preisen – 1991 bis 2005. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab07.asp (12.04.2008).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2007): Monatsbericht des BMF – August 2007, Berlin.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2008): Ergebnisse der 131. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" vom 6. bis 8. Mai 2008. http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_82/-DE/Presse/ Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2008/05/20080805_PM15.html (10.05.2008).

Hardt, U. (1999): Entwicklung der öffentlichen Haushalte in den alten Bundesländern seit 1981. Ergebnisse eines Länder- und Gemeindevergleichs. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209, Hannover, S. 102-130.

Hardt, U.; Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.

Hardt, U.; Schiller, D. (2007): Gemeindeschlüsselzuweisungen in Bayern – Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover (unveröffentlicht).
Jung, H.-U. (2007): Regionalmonitoring Niedersachsen – Regionalreport 2007. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.

Jung, H.-U.; Hardt, U. (2003): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgabensituation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg im Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung. Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Hannover.

Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (2008): Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Postlep, R.-D.; Pohle, H. (1999): Fiskalische Krise in Deutschland aus räumlicher Sicht. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209. Hannover, S. 1-10.

Schätzl, L. (2000): Wirtschaftsgeographie 2 – Empirie. 3. Aufl., Paderborn.

Schätzl, L. (2003): Wirtschaftsgeographie 1 – Theorie. 9. Aufl., Paderborn.

Stahl, D. (1999): Zur Krise der öffentlichen Finanzen – Problemaufriss. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsbericht Bd. 209. Hannover, S. 11-28.

Martin Albrecht, Jörg Pohlan[1]

Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen?

Eine empirische Analyse der kommunalfiskalischen Situation und Entwicklung sowie eine Simulation der Auswirkungen politisch-planerischer Modifikationen auf die Schlüsselzuweisungen der brandenburgischen Gemeinden

Gliederung

1 Einleitung
2 Die Situation im Untersuchungsraum Brandenburg
3 Situation der öffentlichen Haushalte und Auswirkungen der beschriebenen Entwicklungsprozesse
4 Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs
5 Aktuelle Haushaltslagen der Städte und Gemeinden sowie Simulation der Auswirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie auf die Schlüsselzuweisungen
5.1 Gemeindetypen
5.2 Empirie: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 1997–2005
5.3 Projektion der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2006–2011
6 Zusammenfassung und Fazit
Quellen

1 Einleitung

Das Land Brandenburg ist durch ausgeprägte innere Disparitäten gekennzeichnet. Sowohl die wirtschaftliche als auch die Siedlungsentwicklung konzentrieren sich grundsätzlich im engeren Verflechtungsraum um Berlin, während in den meisten Gemeinden des nur dünn besiedelten, stark ländlich geprägten äußeren Entwicklungsraumes sozioökonomische Probleme kumulieren, die durch Abwanderungen aus den äußeren Landesteilen in den Berlin-nahen Bereich oder über die Landesgrenzen hinweg zusätzlich verschärft werden.

Aufgrund der nur schwachen ökonomischen Position des Landes im bundesweiten Vergleich, des Ausbleibens der erhofften Wachstumsraten und des sukzessiven Auslaufens von Solidarpakt-II-Mitteln wird es immer schwieriger, einen landesweiten gesamträumlichen Ausgleich zu finanzieren. Die brandenburgische Landesregierung reagiert auf die

[1] Für die engagierte Unterstützung bei der Aufbereitung der Daten sowie bei der Erstellung der Tabellen und Grafiken möchten wir an dieser Stelle Christine Großmann sowie Tatjana Merger ausdrücklich danken.

Herausforderungen mit der Modifikation politisch-planerischer Steuerungsansätze. Unter der programmatischen Überschrift „Stärken stärken" bekennt sich die Landesregierung zu einer Konzentration der Fördermittel auf sektorale und räumliche Schwerpunkte. Zusätzlich wird gegenwärtig[2] die Überarbeitung der zentralörtlichen Gliederung Brandenburgs vor dem Hintergrund demografischer Veränderungsprozesse mit dem Ziel diskutiert, die Daseinsvorsorge in allen Landesteilen langfristig sichern und tragfähig gestalten zu können. Damit einher geht die Straffung des zentralörtlichen Systems, das zukünftig nur die ober- und mittelzentrale Ebene umfassen wird.

Die Umsteuerungen sind mit Konsequenzen für die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden verbunden: Während die Effekte einer konzentrierten Wirtschaftsförderung auf die Kommunalhaushalte gegenwärtig noch kaum zu quantifizieren sind, werden die Folgen der ergänzend durchgeführten Modifikation des Finanzausgleichsgesetzes, mit der die Konzentrationsbemühungen unterstützt werden, schon heute sichtbar. Neben der stärkeren Berücksichtigung der Einwohnerzahl bei der Ermittlung des jeweiligen kommunalen Finanzbedarfes sieht das neue Gesetz vor, den zentralörtlichen Ansatz, mit dem eine überörtliche Funktionswahrnehmung gewürdigt wurde, durch die Zahlung eines jährlichen „Mehrbelastungsausgleiches" an die Mittelzentren und Kreisstädte zu ersetzen. Dadurch werden vor allem einwohnerstärkere Kommunen privilegiert, wohingegen die heutigen Grundzentren sowie insgesamt die einwohnerschwächeren schrumpfenden Gemeinden im Rahmen der Zuweisungen relativ schlechter gestellt werden.

Zentrale These des Beitrags ist daher, dass parallel zu den sozioökonomischen Wandlungsprozessen auch die Neuausrichtung der Steuerungsinstrumente dazu beitragen wird, dass sich die Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen mittelfristig noch vertieft und damit – zumindest übergangsweise – eine wachsende Divergenz zwischen Teilräumen in Kauf genommen wird. Negativ davon betroffen sind vor allem die kleineren Gemeinden. Besonders problematisch ist dabei jedoch, dass die Haushaltslagen in diesen kleineren Gemeinden häufig aufgrund von Wirtschaftsschwäche, der rückläufigen Einwohnerzahlen sowie dadurch bedingter Remanenzkosteneffekte ohnehin bereits überaus angespannt sind.

Das Anliegen des Beitrags besteht darin, zunächst auf Grundlage empirischer Auswertungen der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken Brandenburgs (1997–2005) zu verdeutlichen, wie sich die fiskalische Situation in den Städten und Gemeinden vor dem Hintergrund wirtschaftlicher und demografischer Veränderungsprozesse entwickelt hat. Aufgrund der besonderen Bedeutung, die die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches gezahlten Schlüsselzuweisungen für die Einnahmeseite der meisten brandenburgischen Kommunen aufweisen, wird darauf aufbauend unter Einbezug aktueller Prognosedaten zur Bevölkerungsentwicklung beispielhaft gezeigt, welche Auswirkungen die Neuerungen der Landespolitik auf die Schlüsselzuweisungen für ausgewählte kontrastierende Gemeindetypen mit sich bringen könnten.

[2] Stand der Diskussion: Juli 2008.

Die Beschreibung aktueller Entwicklungsprozesse im Land, der Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik sowie der Sachstand der Debatte um die neue zentralörtliche Gliederung Brandenburgs werden im Folgenden den Auswertungen im Sinne einer Bestandsanalyse vorangestellt.

2 Die Situation im Untersuchungsraum Brandenburg

Die Bevölkerungszahl in Brandenburg ist seit einigen Jahren rückläufig.[3] Dies liegt zum einen darin begründet, dass die Suburbanisierung aus Berlin, die zwischen Mitte der 1990er Jahre und der Jahrtausendwende für ein stabiles Bevölkerungswachstum in Brandenburg gesorgt hatte, in ihrer Dynamik deutlich zurückgegangen ist. Seitdem reichen die Zuzüge insbesondere aus der Hauptstadt nicht mehr aus, um den negativen natürlichen Bevölkerungssaldo sowie Wanderungsverluste zu kompensieren. Die Bevölkerungsentwicklung in den Teilräumen des Landes unterscheidet sich jedoch erheblich. So wuchs die Bevölkerung im engeren Verflechtungsraum um Berlin (vgl. Abb. 1) zwischen 1997 und 2005 um gut 17 % an, während die des äußeren Entwicklungsraumes im gleichen Zeitraum um über 9 % zurückging (vgl. Abb. 2)[4].

[3] Wenn nicht anders gekennzeichnet, entstammen die in diesem Abschnitt verwendeten Werte eigenen Berechnungen auf Grundlage der vom Statistischen Landesamt Brandenburg bereitgestellten Bevölkerungsdaten (vgl. LDS BB 2006, eigene Berechnungen).

[4] Es handelt sich jedoch beim engeren Verflechtungsraum genauso wenig um einen in sich geschlossenen Wachstumsgürtel wie der äußere Entwicklungsraum ein zusammenhängendes Schrumpfungsgefüge bildet. Ein Kennzeichen des demografischen Wandels ist vielmehr genau die Gleichzeitigkeit und räumliche Nachbarschaft von Wachstums- und Schrumpfungstendenzen (zur kleinräumigeren Analyse der Situation in Brandenburg vgl. z. B. Albrecht 2008).

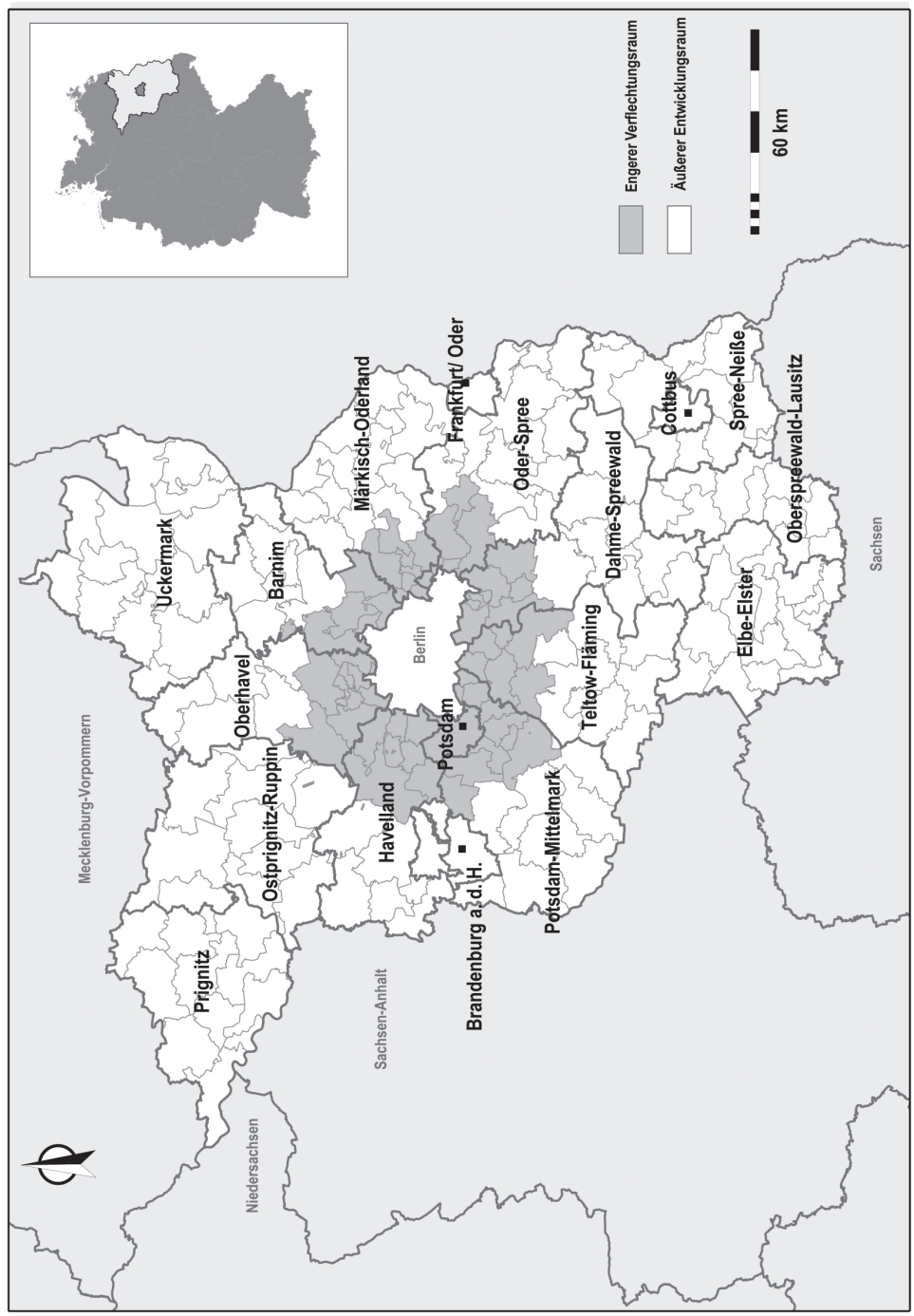
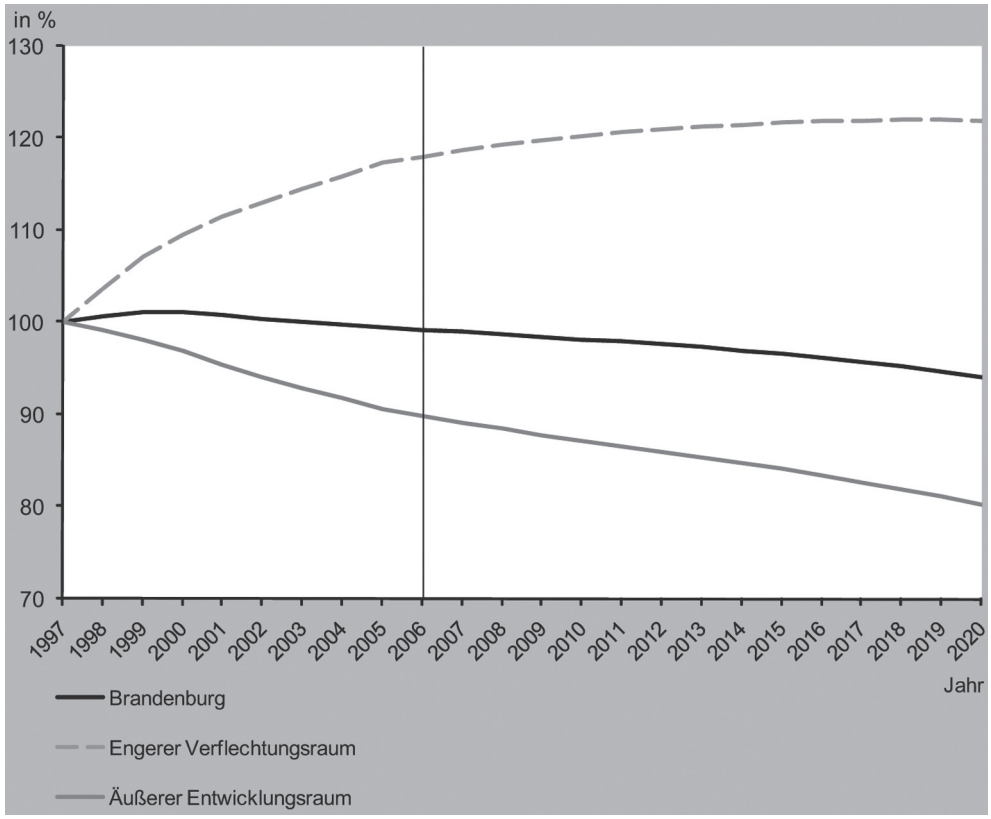


Abb. 1: Das Land Brandenburg: Administrative Gliederung in Kreise, Ämter und amtsfreie Gemeinden, engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum

Abb. 2: Indizierte Bevölkerungsentwicklung 1997–2020 in Brandenburg und Teilräumen (ab 2006 Prognose)



Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2006

Neben demografischen Veränderungsprozessen ist Brandenburg zusätzlich von wirtschaftlichen Problemen betroffen. So weist von allen Bundesländern nur Mecklenburg-Vorpommern ein noch niedrigeres einwohnerbezogenes Bruttoinlandsprodukt auf als Brandenburg (vgl. SÄBL 2006). Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist seit Jahren rückläufig (1997–2005: –16 %), die Arbeitslosigkeit hoch. In Bezug auf die Beschäftigung ist erneut auf die „Zweiteilung" des Landes hinzuweisen: Der Verlust von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen fiel im Untersuchungszeitraum im engeren Verflechtungsraum mit einem Minus von 7 % deutlich geringer aus als im äußeren Entwicklungsraum (–21 %, vgl. BA 2008).

3 Situation der öffentlichen Haushalte und Auswirkungen der beschriebenen Entwicklungsprozesse[5]

Bevölkerungsverluste, alterstrukturelle Veränderungen, eine schwache wirtschaftliche Basis sowie rückläufige Beschäftigtenzahlen stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte, die im Folgenden kurz dargestellt wird.

Die einwohnerbezogenen Einnahmen des brandenburgischen Landeshaushaltes liegen etwa im Durchschnitt der ostdeutschen Bundesländer. Die wichtigste Einnahmequelle stellen dabei die Steuereinnahmen dar, bei denen jedoch nur rund 90 % des Durchschnitts der westdeutschen Flächenländer erreicht werden (vgl. Vesper 2006: 121). In der Konsequenz erhielt Brandenburg als sog. „Nehmerland" im Jahr 2005 laufende Zuweisungen in Höhe von 215 € je Einwohner (je E.) aus dem Länderfinanzausgleich sowie 774 € je E. an Bundesergänzungszuweisungen (1997–2005: +45 %). Auf der Ausgabenseite sind im Betrachtungszeitraum vor allem die Zinsausgaben (+32 %) als Folge der fortgeschrittenen Verschuldung des Landes angestiegen. Damit waren im Jahr 2005 fast 8 % der Ausgaben des brandenburgischen Landeshaushaltes Zinsausgaben (vgl. Landesregierung BB; MDF2008a). Die Einnahmen und Ausgaben der Landesebene sind für die kommunalen Haushalte Brandenburgs insofern von Bedeutung, als die Höhe der vom Land gezahlten Zuweisungen von den im Landeshaushalt verfügbaren Mitteln abhängig ist.

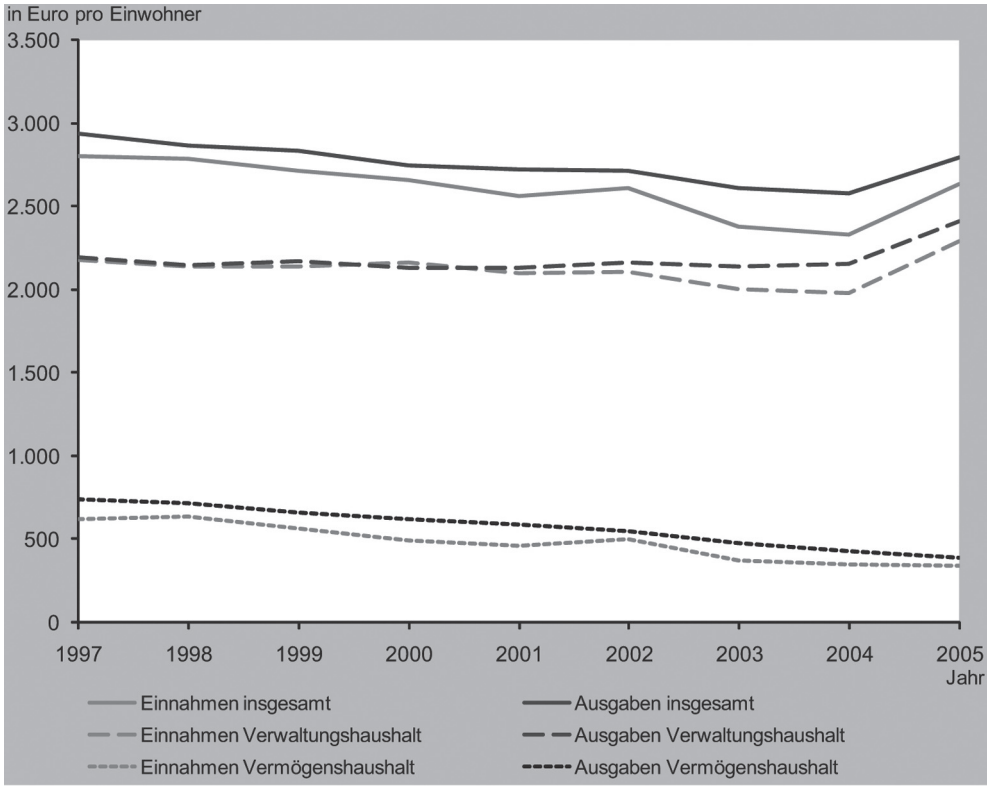
Die Gesamteinnahmen[6] aller kommunalen Haushalte Brandenburgs weisen im Untersuchungszeitraum eine rückläufige Entwicklung um 117 auf 2.630 € je E. im Jahr 2005 auf (–6 %).[7]

[5] Wenn nicht anders gekennzeichnet, entstammen die in diesem Abschnitt verwendeten Werte eigenen Berechnungen auf Grundlage der Jahresrechnungsstatistiken Brandenburgs (LDS BB 2008). In die Berechnungen gehen alle kommunalen Haushalte, also auch die der Kreise, mit ein.

[6] Die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen wurden für die Analysen inflationsbereinigt, indem eine mittlere Preisentwicklung aus Verbraucherpreisindex und Verdienstentwicklung ermittelt wurde. Mit Hilfe dieses Wertes können die realen Entwicklungen berechnet werden (vgl. zur angewandten Methodik auch ausführlicher BBR/BMVBS 2007: 9). Die Deflationierung bezieht sich auf das Jahr 2005. Ferner wurden im Rahmen dieser Untersuchung die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigt. Das bedeutet, dass Finanzströme wie z. B. Schuldenaufnahmen oder -tilgungen aus den Gesamtposten herausgerechnet wurden.

[7] Die Werte, die sich auf das Jahr 2005 beziehen, „verzerren" die Aussage dadurch, dass die Kommunen durch die im Zuge der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) veränderten Zuständigkeiten 2005 zusätzliche Mittel in beträchtlicher Höhe erhielten, die in dem hier ausgewiesenen Finanzindikator Gesamteinnahmen enthalten sind.

Abb. 3: Bereinigte Gesamteinnahmen und -ausgaben der kommunalen Haushalte in Brandenburg, Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte (in € je E., inflationsbereinigt) 1997–2005



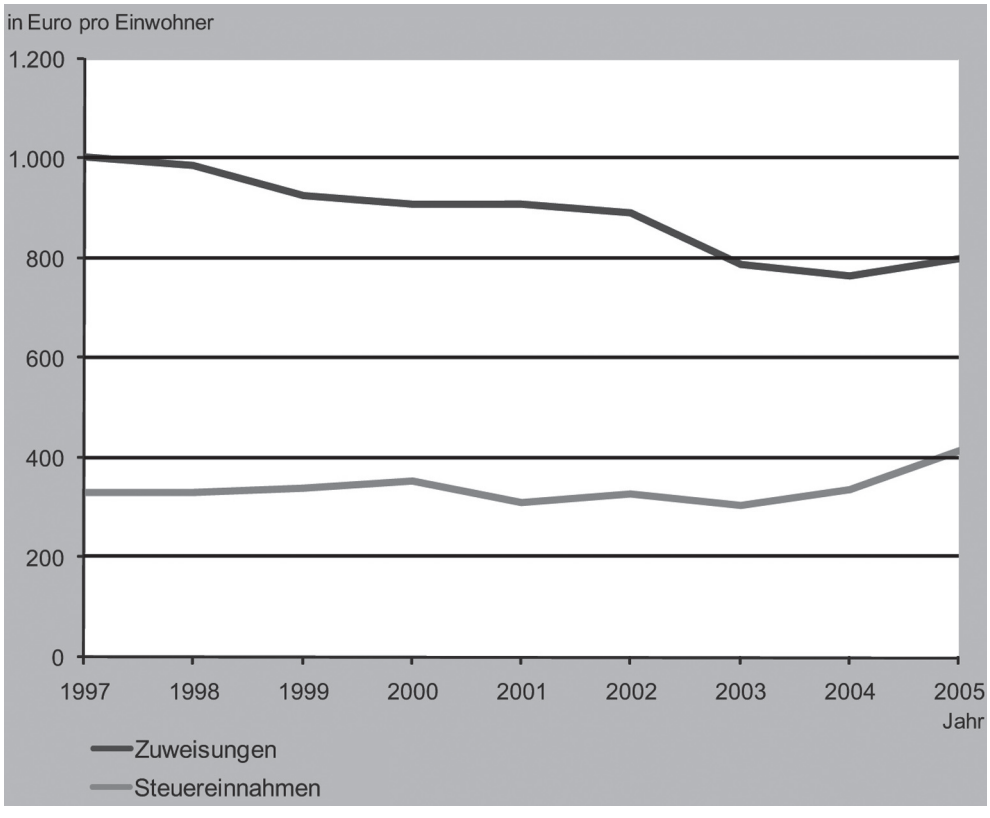
Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Analyse ausgewählter Finanzindikatoren auf der Einnahmenseite zeigt, dass die Steuereinnahmen als eine zentrale kommunale Einnahmequelle entgegen der Entwicklungsrichtung der Gesamteinnahmen im Untersuchungszeitraum um 86 auf 415 € je E. angewachsen sind (+26 %; vgl. Abb. 4).

Ursächlich für den Rückgang der Gesamteinnahmen ist vor allem, dass die quantitativ besonders bedeutsamen Zuweisungen des Landes an die Kommunen[8] im Betrachtungszeitraum um ein Fünftel auf 799 € je E. zurückgegangen sind (vgl. Abb. 4). In diesem Punkt offenbart sich die starke Abhängigkeit der brandenburgischen Kommunen von den Zuweisungen der Landesebene: Trotz des Rückgangs der hier betrachteten Zuweisungsarten machte deren Anteil an den Gesamteinnahmen der kommunalen Haushalte 2005 noch nahezu zwei Fünftel aus.

[8] Hier zusammengefasst: Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Investitionszuweisungen und sonstige allgemeine Zuweisungen des Landes.

Abb. 4: Zuweisungen und Steuereinnahmen der Kommunalhaushalte in Brandenburg 1997–2005 (in € je E., inflationsbereinigt)



Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Betrachtung der inflationsbereinigten kommunalen Ausgaben zeigt die deutlichen Bemühungen, die Einnahmerückgänge durch Einsparungen zu kompensieren (vgl. Abb. 3): Die Ausgaben wurden zwischen 1997 und 2005 um 5 % gesenkt, so dass die Gesamtausgaben aller kommunalen Haushalte um 141 auf 2.797 € je E. zurückgingen. Diese Werte täuschen dabei jedoch über das tatsächliche Ausmaß der Sparbemühungen in den brandenburgischen Kommunen hinweg: Zwischen 1997 und 2004 konnten die Ausgaben aller kommunalen Ebenen um 358 auf 2.580 € je E. zurückgenommen werden (–12 %). Der im Jahr 2005 durch die Zunahme kommunaler Leistungen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform (Hartz IV) ausgelöste Kostenanstieg kompensierte jedoch einen Teil der in den Daten ablesbaren Einsparungen.

Die Einsparungen wurden hauptsächlich im Vermögenshaushalt realisiert: Die Ausgabenreduzierung um knapp die Hälfte auf 386 € je E. verweist auf die stark rückläufigen kommunalen Investitionstätigkeiten. Demgegenüber scheinen sich Einsparungen im quantitativ bedeutsameren Verwaltungshaushalt deutlich schwieriger verwirklichen lassen: Die einwohnerbezogenen Ausgaben dieses Haushaltes blieben zumindest bis zum Jahr 2004 weitgehend konstant.[9] Die Einsparungen bei den Personalkosten (Rückgang bis 2005 um 18 % auf 577 € je E.) reichten offensichtlich nicht aus, die steigenden Kosten für den laufenden Sachaufwand (+16 % auf 503 € je E.) oder die auch außerhalb der neuen, aus Hartz IV abgeleiteten kommunalen Zuständigkeiten rasch anwachsenden Sozialausgaben (+47 % auf 442 € je E.) zu kompensieren.

4 Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus den beschriebenen Entwicklungen – d. h. den demografischen Wandlungsprozessen bei einer vergleichsweise problematischen ökonomischen Situation und angespannten Lage sowohl des Landes- als auch der Kommunalhaushalte – ergeben, hat sich die Landesregierung zu einer Überarbeitung politisch-planerischer Steuerungsansätze und zu einer Abkehr von bis dato verfolgten Strategien entschlossen.

Die Grundkonzeption der brandenburgischen Regional-, Raumordnungs- und Finanzausgleichspolitik zeugt vom Ausgleichsgedanken zwischen „starken" und „schwachen" Teilräumen des Landes. Sowohl die Wirtschaftsförder- als auch die Raumordnungspolitik waren seit Anfang der 1990er Jahre am brandenburgischen Konzept der dezentralen Konzentration ausgerichtet. Zentrales Ziel des Leitbildes war der Abbau von Disparitäten zwischen dem Metropolraum Berlin und den Berlin-fernen Landesteilen. Grundannahme war, dass in Berlin und den brandenburgischen Anrainerkommunen der Hauptstadt dynamische ökonomische Wachstumsprozesse einsetzen würden und die im unmittelbaren Umfeld der Metropole generierten Überschüsse durch geschickte Lenkung über das Land verteilt werden müssten. Um dies zu erreichen, wurden Zentren unterschiedlicher Stufung festgelegt, in denen Fördermaßnahmen konzentriert werden sollten. Die ländlichen Regionen sollten dabei durch Ausstrahlungseffekte der Zentren „mitentwickelt" werden.

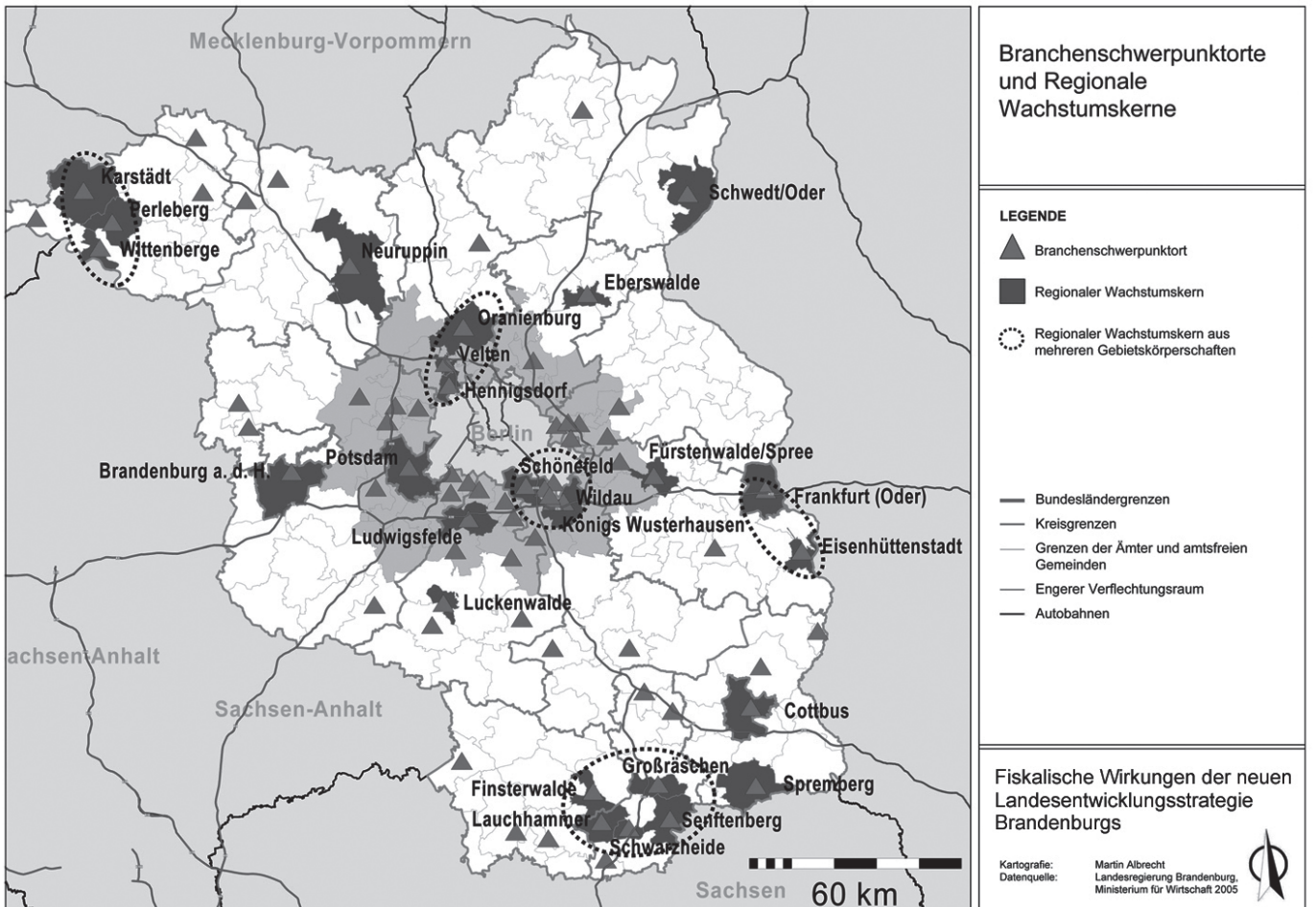
Das Leitbild privilegierte bewusst die Berlin-ferneren Landesteile und stellte damit in erster Linie ein Entwicklungskonzept mit dem Ziel dar, Wachstum und Schrumpfung zu steuern, indem die Entwicklungszentren einerseits zu Entlastungsorten für die Metropole und andererseits zu Kristallisationskernen der Entwicklung im äußeren Entwicklungsraum werden sollten (vgl. Krappweis 2005: 54).

[9] Vgl. Fußnote 7.

Dass mit dem Leitbild der dezentralen Konzentration keine Lösung der in Brandenburg bestehenden Probleme erreicht werden kann, ist mittlerweile unbestritten. So führte vor allem das Ausbleiben des in der Euphorie der Nachwendezeit prognostizierten hochdynamischen Wachstums dazu, dass die finanziellen Möglichkeiten zur dauerhaften Gestaltung des räumlichen Ausgleichs nicht wie erhofft bestanden. Ferner galten aufgrund der Vorgaben des Leitbildes etwa 50 Gemeinden als Schwerpunktorte der Förderung, da neben den eigentlichen Entwicklungszentren auch Orte als Zentren bestimmt wurden, deren Entwicklungsoption von vornherein geringer eingeschätzt werden musste. Krappweis bezeichnet Besitzstandswahrung als „das eigentliche Leitbild, das sich am Ende durchsetzte und keinen richtig wachsen ließ“ (Krappweis 2005: 56), sodass die brandenburgische Strategie als „Förderung mit der Gießkanne“ in die Kritik geriet.

Im November 2005 beschloss die brandenburgische Landesregierung die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderpolitik unter der Überschrift „Stärken stärken.“ Neben einer sektoral orientierten Konzentration der Fördermittel auf Wachstumsbranchen und ihre Standorte (die sog. Branchenschwerpunktorte) umfasst die neue Strategie mit der Ausweisung der Regionalen Wachstumskerne zusätzlich einen Ansatz mit einer stärker räumlichen Orientierung (vgl. Abb. 5). Diesen eher einwohnerstarken Städten werden durch Konzentration mehrerer Schwerpunktbranchen sowie durch Vorhandensein einer Hochschule überdurchschnittliche wirtschaftliche und wissenschaftliche Potenziale zugesprochen. Mit der Bündelung von Wirtschaftsfördermitteln und anderen räumlich relevanten Fördermitteln sollen hier weiche und harte Standortfaktoren entwickelt werden. Die Regionalen Wachstumskerne werden dabei als Zentren betrachtet, deren wirtschaftliche Entwicklung langfristig nicht nur selbsttragend sein soll, sondern deren Ausstrahlungseffekte darüber hinaus auch regionale wirtschaftliche Effekte entfalten sollen.

Abb. 5: Branchenschwerpunktorte und Regionale Wachstumskerne



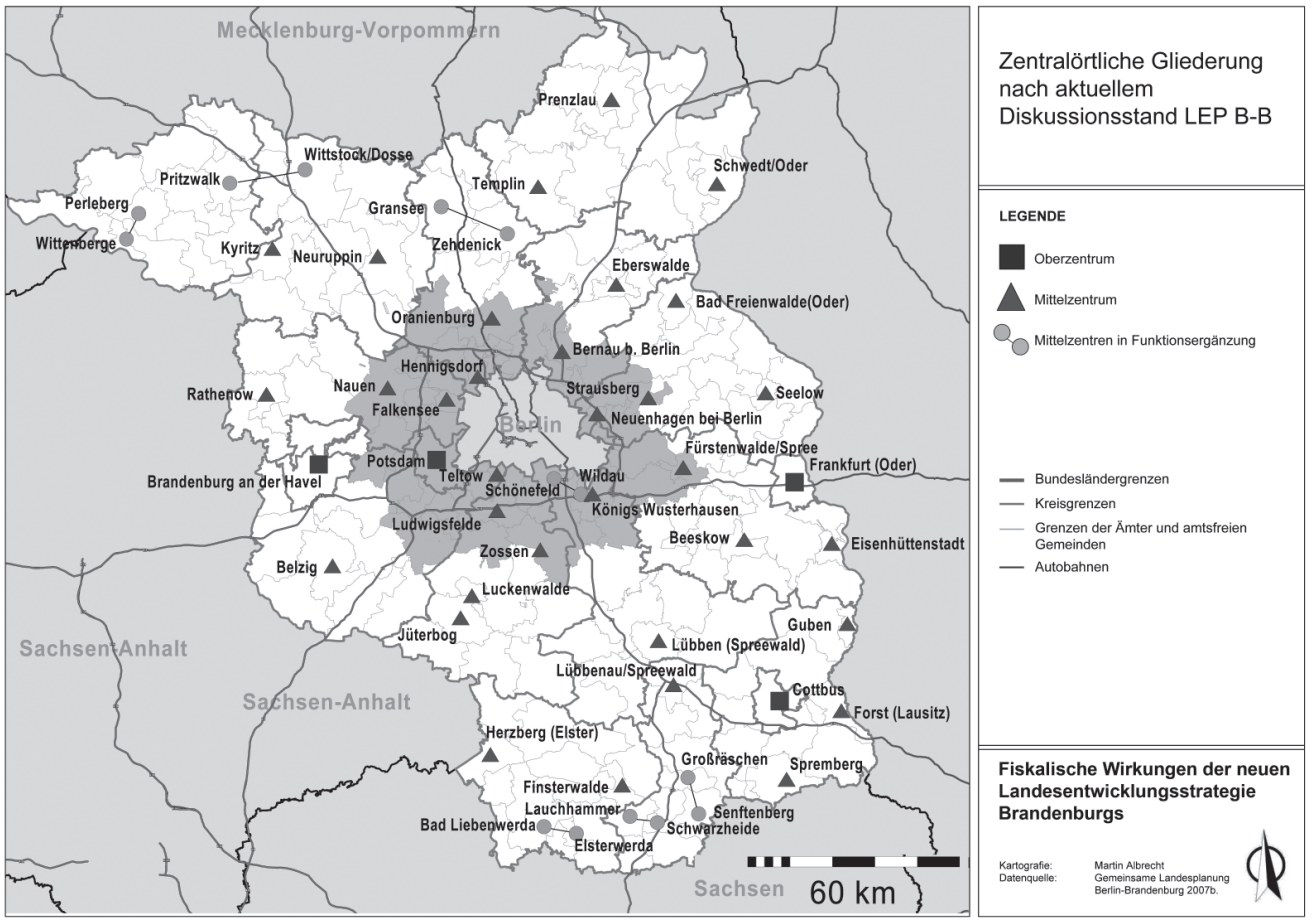
Quelle: Eigene Darstellung nach Landesregierung BB, MW 2005

Darüber hinaus wird derzeit auf Grundlage des im August 2006 durch den Berliner Senat und die brandenburgische Landesregierung beschlossenen Leitbilds für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg die Überarbeitung der planerischen Grundlagen diskutiert. Dies betrifft u. a. die zentralörtliche Gliederung, die mit dem Ziel modifiziert werden soll, die „Absicherung der Versorgung der Bevölkerung im Raum mit Perspektive 2020" (Landesregierung BB; MIR 2005: 5) sicherzustellen, indem die landes- und regionalplanerischen Grundlagen mit dem Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) an die demografischen Entwicklungen, an die finanzpolitischen Rahmenbedingungen und an die wirtschaftspolitischen Schwerpunktsetzungen angepasst werden.[10]

Die Überarbeitung wird nach Auffassung der politisch Verantwortlichen dadurch notwendig, dass Bevölkerungsverluste im äußeren Entwicklungsraum mancherorts die Tragfähigkeiten der sozialen und technischen Infrastruktur gefährden, sodass zum einen der gewohnte Standard der Leistungserbringung bei gegebenen finanziellen Verhältnissen nicht aufrechtzuerhalten ist und auf der anderen Seite die Bevölkerungsgewinne im Berliner Umland das bisherige zentralörtliche System überholt haben (vgl. Landesregierung BB; MIR 2005: 4). Mit der Überarbeitung der zentralörtlichen Gliederung und der damit verbundenen Verminderung der Zentralitätsstufen auf Ober- und Mittelzentren geht die Reduzierung der Zentralen Orte auf rund ein Drittel einher. Insgesamt 115 Grund- und Kleinzentren werden ihren aktuellen Status als Zentraler Ort verlieren. Die Grundversorgung soll in Zukunft innerhalb der durch die Gemeindegebietsreform überwiegend vergrößerten Gemeinden und Ämter in Eigenverantwortung gewährleistet werden.

[10] Mit dem Inkrafttreten des LEP B-B wird bis Ende 2008 gerechnet.

Abb. 6: Zentralörtliche Gliederung des Landes Brandenburg nach derzeitigem Diskus-sionsstand des gemeinsamen Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg



Quelle: Eigene Darstellung nach GL 2007

Flankiert werden die Neuausrichtungen der Wirtschaftsförder- und Raumordnungspolitik durch ergänzende Modifikationen der Finanzausgleichsregelungen, die Eingang in das zum 1.1.2007 in Kraft getretene neue Finanzausgleichsgesetz (BbgFAG) fanden. Dieses sieht vor, dass die Einwohnerzahl bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs stärker berücksichtigt wird als bisher. Gleichzeitig entfällt der Zentrale-Orte-Ansatz des Finanzausgleiches in der zuvor gültigen Form: Bis zum Ende des Jahres 2006 galt die Regelung, dass der über die Einwohnerzahl ermittelte kommunale Finanzbedarf von Orten mit zentralörtlicher Funktion zusätzlich über den Zentrale-Orte-Ansatz des Finanzausgleichsgesetzes überprüft wurde. Rechtfertigte die Wahrnehmung überörtlicher Versorgungsfunktionen die Annahme, dass der über die Einwohnerzahl ermittelte Finanzbedarf nicht ausreichen würde, so kam der Zentrale-Orte-Ansatz zum Tragen, der höhere Schlüsselzuweisungen für die Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion bedeutete. Diese Vorgehensweise, von der vor allem eher einwohnerschwache Kommunen mit zentralörtlicher Funktionszuschreibung (also Grund- und Kleinzentren) profitierten, wurde nun abgelöst vom sog. Mehrbelastungsausgleich, nach dem Mittelzentren und Kreisstädte zusätzlich zu den Schlüsselzuweisungen aufgrund der überörtlich bereitgestellten Leistungen eine einmalige jährliche Zahlung von 800.000 € erhalten.

5 Aktuelle Haushaltslagen der Städte und Gemeinden sowie Simulation der Auswirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie auf die Schlüsselzuweisungen

Als sachorientierter Beitrag zu einer teilweise sehr emotional geführten Debatte soll im Folgenden zunächst gezeigt werden, in welcher fiskalischen Situation sich die unterschiedlich von den Umsteuerungen betroffenen Kommunen befinden. Darauf aufbauend wird anhand von Modellrechnungen abgeschätzt, zu welchen Konsequenzen die Änderungen der landesplanerischen Festlegungen sowie des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen führen könnten. Die Fokussierung auf die Schlüsselzuweisungen ergibt sich aus der beträchtlichen Höhe der im Rahmen des Finanzausgleiches gewährten Zuweisungen an die Gemeinden und ihrer besonderen Bedeutung für die Einnahmeseite der kommunalen Haushalte (vgl. Kapitel 3). Hinzu kommt, dass die Wirkungen, die die beschriebenen Modifikationen auf andere Einnahmearten (z. B. Steuereinnahmen) entfalten könnten, gegenwärtig kaum abgeschätzt werden können.

5.1 Gemeindetypen

Um die Aussagen sowohl in Bezug auf die empirischen Auswertungen zur Finanzlage als auch auf die Vorausschätzungen zu pointieren, wurden die brandenburgischen Gemeinden[11] zunächst zu unterschiedlichen Gemeindetypen zusammengefasst. Dieses Vorgehen dient dazu, die Auswirkungen demografischer und ökonomischer Wandlungsprozesse sowie der modifizierten politisch-planerischen Steuerungsansätze auf die kommunalen Finanzen exemplarisch anhand miteinander vergleichbarer, kontrastierender Gemeindetypen aufzeigen zu können. Im Einzelnen sind dies (vgl. auch Tab. 1)

- die *wachsenden, begünstigten Gemeinden* mit 7.500 bis 20.000 Einwohnern, die zwischen 1997 und 2005 ein Bevölkerungswachstum von mindestens +5 % aufwiesen und entweder Regionaler Wachstumskern und/oder nach den Plänen der Landesregierung mit Inkrafttreten des LEP-B-B Mittelzentrum sein werden (Typ 1, Gruppengröße n=4[12]);
- die *schrumpfenden Städte und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (o. z. E.)* mit ebenfalls 7.500 bis 20.000 Einwohnern, in denen die Bevölkerung zwischen 1997 und 2005 um mindestens –5 % zurückgegangen ist und die darüber hinaus weder Regionaler Wachstumskern noch nach dem LEP-B-B Zentraler Ort sind (Typ 2, n=19);
- *kleine, schrumpfende Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (o. z. E.),* < 7.500 Einwohner, Bevölkerungsentwicklung < –5 %, (Typ 2a , n=38);
- als Referenzgruppe die *Städte und Gemeinden mit stagnierender Einwohnerzahl* mit 7.500 bis 20.000 Einwohnern, deren Bevölkerungsentwicklung im Betrachtungszeitraum zwischen –5 % und +5 % lag (Typ 3, n=18) sowie
- die *Städte* mit einer Einwohnerzahl von mindestens 20.000 (Typ 4, n=24).

Einen Überblick über die räumliche Lage der Gemeinden dieser Typen liefert Abbildung 7.

Ergänzend dazu wurden die verbleibenden Städte und Gemeinden in folgende Gruppen eingeteilt, auf deren Situation und Entwicklung im Rahmen dieses Beitrages aus Platzgründen nicht eingegangen wird:

- die *Oberzentren*[13] (gleichzeitig kreisfreie Städte, Typ 5, n=4) sowie
- „*Sonstige*“ (Typ 6, n=95).

[11] Die Betrachtungsebene bildet die Ebene der *Ämter*, d.h. dass alle Kennzahlen der amtsangehörigen Gemeinden auf Ebene der Ämter aggregiert werden, um eine Vergleichbarkeit mit den amtsfreien Gemeinden herzustellen.

[12] Aufgrund der einzigartigen fiskalischen Entwicklungen in Schönefeld (Flughafen) und der erheblichen Auswirkungen auf die Durchschnittswerte der relativ kleinen Gemeindegruppe wurde diese Kommune als Ausreißer nicht in die Analysen mit einbezogen.

[13] Auf den vertieften Einbezug der Oberzentren wurde bewusst verzichtet, da die brandenburgischen Oberzentren gleichzeitig die kreisfreien Städte des Landes sind und viele Finanzindikatoren zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Städten und Gemeinden nicht vergleichbar sind.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Gemeindetypen 1997–2005

Gemeindetyp	n	Bevölkerung 1997		Bevölkerung 2005	
		Mittelwert	Standardabweichung	Mittelwert	Standardabweichung
Typ 1: wachsend, begünstigt	4	12.974	3.168	15.756	4.425
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	19	9.696	2.133	8.655	1.861
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	38	5.690	1.077	5.149	1.035
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	18	10.877	2.724	10.790	2.595
Typ 4: Städte	24	29.551	8.030	27.923	7.494
alle Gemeinden	**202**	**12.739**	**16.004**	**12.671**	**15.062**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2006

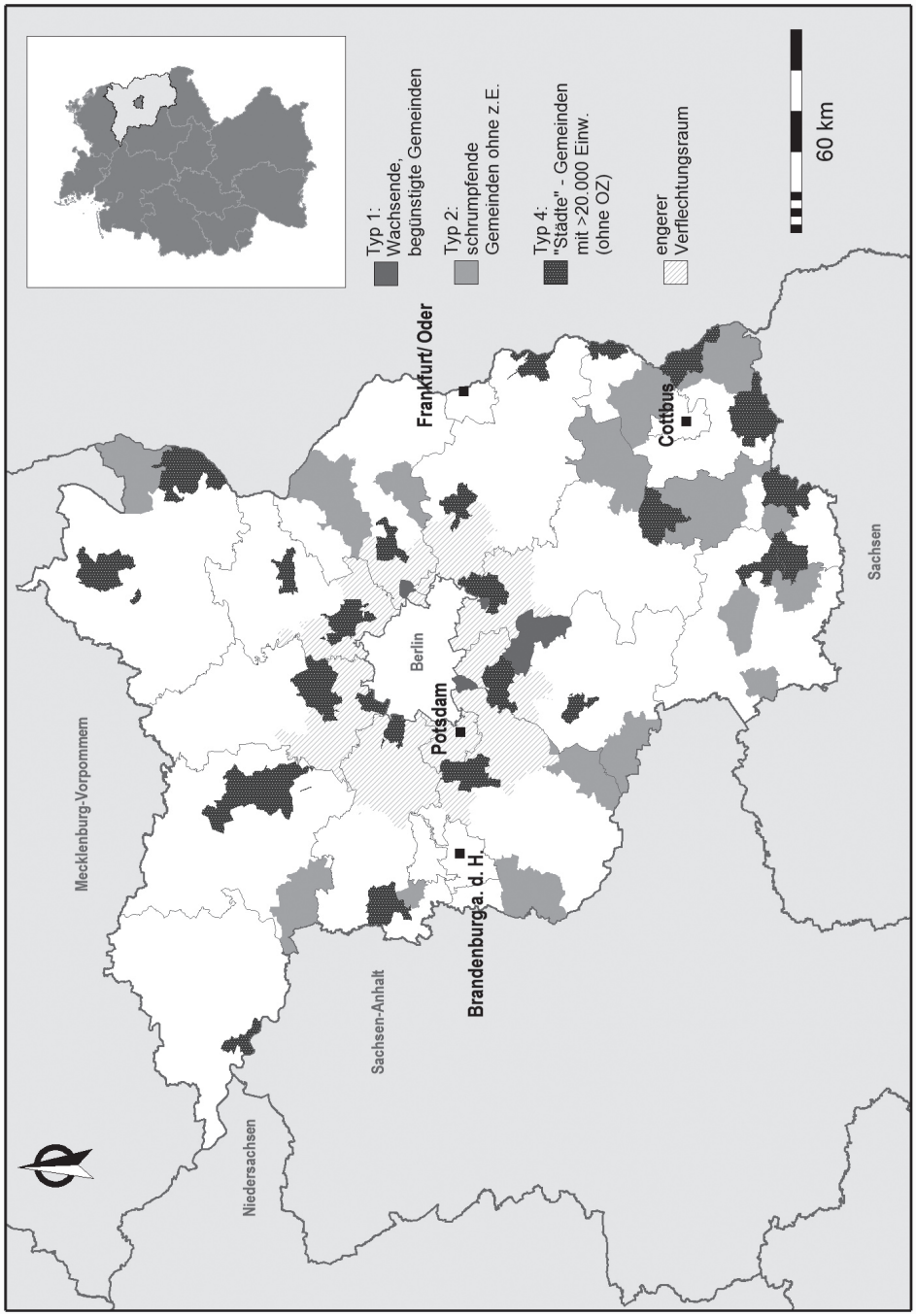


Abb. 7: Räumliche Lage der Gemeinden verschiedener Gemeindetypen

5.2 Empirie: Auswertungen der Jahresrechnungsstatistiken 1997–2005

Um die unterschiedlichen Entwicklungen der Haushaltslagen in den zuvor beschriebenen Gemeindetypen im Zeitraum 1997 bis 2005 darzustellen, wurden auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken (LDS BB 2008) ausgewählte Finanzindikatoren berechnet und wiederum inflationsbereinigt (vgl. Abschnitt 3.2). Darüber hinaus wurden jeweils Dreijahresmittelwerte gebildet, um auf diese Weise starke Schwankungen (etwa bei den Investitionsausgaben oder beim Steueraufkommen) bzw. die Effekte lokaler Besonderheiten, die insbesondere bei kleineren Gemeindegruppen zu Verzerrungen führen können, abzumildern. Daher wird im Folgenden generell von den Zeitpunkten 1998 (Mittelwert für 1997 bis 1999) sowie 2004 (Mittelwert für 2003 bis 2005) die Rede sein. Die Berechnung der verschiedenen Einnahmen und Ausgaben in € je E. ermöglicht es, die Entwicklung der Einnahmequellen im Zeitvergleich und den für die Versorgung jedes Einwohners zur Verfügung stehenden Betrag zu identifizieren. Eine kombinierte Betrachtung mit der Gesamtsumme und deren Entwicklung ist insofern hilfreich, da hierdurch auf der Ausgabenseite die Effekte sog. Remanenzkosten sichtbar gemacht werden können. Dies ist insbesondere für stark und anhaltend schrumpfende Kommunen von Bedeutung. Denn Remanenzkosten treten auf, wenn trotz administrativer und politischer Anpassungsbemühungen die Ausgaben einer Gebietskörperschaft für eine bestimmte kommunale Leistung pro Nachfrager ansteigen, obwohl bzw. weil die Gesamtzahl der Nutzer zurückgeht. Hintergrund sind häufig Fixkosten sowie unzumutbare Entfernungen im Falle der Schließung von Einrichtungen. Kommunale Aufgabenbereiche mit einer ausgeprägten Kostenremanenz stellen für die Kommunen nicht selten eine von ihnen alleine kaum zu bewältigende Herausforderung dar (vgl. hierzu BBR/BMVBS 2007).

Die Ergebnisse sind in den Tabellen 2 bis 4 aufgeführt und werden im Folgenden kurz zusammenfassend beschrieben. Dabei erfolgt eine Fokussierung auf die beiden ausgewählten kontrastierenden Gemeindetypen (Typen 1 und 2) sowie auf die Städte (Typ 4). Ziel ist dabei herauszuarbeiten, unter welchen Ausgangsbedingungen die unterschiedlichen Gemeindetypen mit den Konsequenzen der Neuausrichtung konfrontiert werden.

5.2.1 Einnahmen

Die kommunalen Haushalte sind untergliedert in einen Verwaltungshaushalt, aus dem die laufenden Ausgaben durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren sind, und den Vermögenshaushalt, aus dem u. a. Investitionen gezahlt werden und in den die entsprechenden Einnahmen fließen. Die differenzierte Betrachtung dieser Teilhaushalte zeigt, dass die Einnahmen im Verwaltungshaushalt durchschnittlich insgesamt und je E. um –10 % zurückgingen, wobei diese Entwicklung größtenteils durch die Absenkung der Zuweisungen verursacht ist. Vor allem aber sanken die Einnahmen im Vermögenshaushalt. Im Gemeindedurchschnitt betrug der Rückgang – auf relativ hohem Ausgangsniveau – im Untersuchungszeitraum rd. zwei Fünftel.

Die Einnahmen insgesamt, ohne besondere Finanzierungsvorgänge[14], gingen zwischen 1998 und 2004 im Durchschnitt aller Gemeinden sowohl insgesamt als auch je E. um gut –17 % zurück. Dabei mussten jedoch die schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 einen Rückgang der Gesamteinnahmen um etwa ein Fünftel verkraften, während sie in den wachsenden (Typ 1) dagegen stagnierten (–2 %). Relativiert durch die einwohnerbezogene Berechnung nahmen die Pro-Kopf-Einnahmen in beiden Kommunaltypen mit –13 bzw. –14 % ähnlich stark ab.

Insgesamt liegen somit die Pro-Kopf-Einnahmen in den schrumpfenden Städten und Gemeinden (Typ 2) 2004 mit 1.550 € noch deutlich über denen der wachsenden Gemeinden des Typ 2 mit 1.230 €. Eine sinnvolle Interpretation dieser Werte in Bezug auf die tatsächliche Haushaltslage kann jedoch erst unter Einbeziehung der Ausgabenseite erfolgen (vgl. Abschnitt 5.2.2).

[14] Vgl. Fußnote 6.

Tab. 2: Einnahmen der Gemeindetype

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Gesamthaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	78,2	100	76,5	100	-2,2	1.436	1.230	-14,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	324,2	100	260,1	100	-19,8	1.774	1.552	-12,5
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	376,3	100	282,8	100	-24,9	1.755	1.424	-18,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	338,4	100	251,2	100	-25,8	1.718	1.288	-24,9
Typ 4: Städte	1.209,0	100	974,8	100	-19,4	1.711	1.447	-15,4
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**3.651,6**	**100**	**3.025,9**	**100**	**-17,1**	**1.682**	**1.391**	**-17,2**
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Verwaltungshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	63,3	81	64,8	85	2,4	1.163	1.043	-10,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	256,1	79	211,4	81	-17,5	1.402	1.261	-10,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	287,4	76	227,8	81	-20,7	1.340	1.147	-14,3
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	250,6	74	211,1	84	-15,8	1.272	1.083	-14,8
Typ 4: Städte	925,5	77	793,5	81	-14,3	1.309	1.177	-10,0
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**2.782,1**	**76**	**2.496,4**	**83**	**-10,3**	**1.281**	**1.148**	**-10,4**
Einnahmen ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Vermögenshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	14,9	19	11,7	15	-21,7	274	188	-31,4
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	68,1	21	48,7	19	-28,4	373	291	-22,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	89,0	24	55,3	20	-37,9	415	278	-32,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	87,8	26	40,1	16	-54,3	446	206	-53,8
Typ 4: Städte	283,6	23	181,4	19	-36,0	401	269	-32,9
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**869,5**	**24**	**529,8**	**18**	**-39,1**	**400**	**244**	**-39,1**
Gemeindesteuereinnahmen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	17,8	23	23,0	30	29,2	326	369	13,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	46,9	14	45,3	17	-3,3	256	270	5,4
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	43,8	12	44,7	16	1,9	204	225	10,0
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	55,2	16	56,9	23	3,0	280	292	4,0
Typ 4: Städte	270,7	22	253,6	26	-6,3	383	376	-1,7
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**671,9**	**18**	**721,1**	**24**	**7,3**	**309**	**332**	**7,1**

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen, Investitionszuweisungen)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	25,7	33	23,3	30	-9,2	472	375	-20,4
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	115,1	36	99,6	38	-13,5	630	594	-5,7
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	148,3	39	113,6	40	-23,4	691	572	-17,2
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	124,3	37	92,6	37	-25,5	631	475	-24,7
Typ 4: Städte	467,3	39	362,8	37	-22,4	661	538	-18,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.329,8**	**36**	**1.085,9**	**36**	**-18,3**	**612**	**499**	**-18,4**
Schlüsselzuweisungen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	17,3	22	16,2	20	-6,4	318	260	-18,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	69,1	21	57,7	22	-16,5	378	344	-9,0
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	83,8	22	65,8	23	-21,5	390	331	-15,1
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	69,3	20	59,5	24	-14,1	352	305	-13,1
Typ 4: Städte	272,9	23	206,1	22	-24,5	386	306	-20,7
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**785,8**	**22**	**651,4**	**21**	**-17,1**	**362**	**300**	**-17,2**
Gemeindesteuereinnahmen + Schlüsselzuweisungen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	35,1	45	39,1	50	11,7	644	630	-2,2
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	116,0	36	103,0	39	-11,2	635	614	-3,1
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	127,6	34	110,5	39	-13,4	595	556	-6,5
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	124,5	37	116,4	47	-6,5	632	597	-5,5
Typ 4: Städte	543,5	45	459,6	48	-15,4	769	682	-11,3
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.457,7**	**40**	**1.372,5**	**45**	**-5,8**	**671**	**631**	**-5,9**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Einnahmen mit der größten Finanzautonomie sind die Steuern. Sie haben eine große Bedeutung für den finanziellen und politischen Handlungsspielraum der Kommunen. Die Steuereinnahmen setzen sich im Wesentlichen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, der Gewerbesteuer, der Grundsteuer B sowie dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zusammen. Für die Fragestellung dieses Beitrages wird auf eine Darstellung der einzelnen Steuerarten verzichtet (vgl. zu einer differenzierten Betrachtung Albrecht, Gutsche, Pohlan 2008).

Die *Einnahmen aus Steuern* sind zwischen 1998 und 2004 sowohl insgesamt als auch je E. im Durchschnitt aller Gemeinden um rd. 7 % gewachsen (vgl. Tab. 2). 2004 werden aus Steuern somit knapp ein Viertel der Gesamteinnahmen generiert. Sowohl die Höhe der Steuereinnahmen als auch ihre Entwicklung variieren dabei in den ausgewählten Gemeindetypen erheblich. Pro Kopf erzielen 2004 die Gemeinden des Typs 1 (wachsend und begünstigt) mit 369 € gegenüber dem Typ 2 (schrumpfend, ohne ZO-Einstufung) mit 270 € um rd. 37 % höhere Einnahmen. Werden die Entwicklungen der Gesamtbeträge betrachtet, so wird deutlich, dass den schrumpfenden Kommunen (Typ 2) 2004 insgesamt – bei einer um 8 % geringeren Einwohnerzahl – ein nahezu genauso hoher Betrag (–3 %) zur Verfügung steht wie 1998, dem Typ 1 dagegen – bei um gut 14 % gewachsener Einwohnerzahl – ein um 29 % höher Betrag. Entsprechend lag auch die Entwicklungsdynamik bei den Pro-Kopf-Beträgen beim Gemeindetyp 1 mit knapp 13 % noch deutlich über der des Typs 2 (5 %). Niveau und Dynamik der Steuereinnahmen sind somit insgesamt und einwohnerbezogen deutlich höher in Typ 1 gegenüber Typ 2. Es zeigt sich im empirischen Untersuchungszeitraum eine deutliche Polarisierung zwischen den beiden kontrastierenden Gemeindetypen bei den Einnahmen mit der größten Finanzautonomie. Allerdings wird auch deutlich, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen bei den Städten (Typ 4), die im Untersuchungsraum durchschnittlich 6 % ihrer Einwohner verloren, sowohl insgesamt (–6 %) und auch je E. (–2 %) im Vergleich zu allen hier betrachteten Kommunaltypen am ungünstigsten verlief.

Die Zuweisungen des Landes sind für die Kommunalhaushalte in Brandenburg von entscheidender Bedeutung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass sie – trotz rückläufiger Tendenz – noch immer 36 % der Gesamteinnahmen ausmachen. Damit sind die Zuweisungen auch 2004 die quantitativ wichtigste Einnahmeart. In diesem Beitrag werden zum einen die *Zuweisungen als Aggregat* aus *Schlüsselzuweisungen*, *Bedarfszuweisungen*, *sonstigen allgemeinen Zuweisungen* und *Investitionszuweisungen* des Landes an die Kommunen betrachtet. Entscheidend sind in diesem Zusammenhang vor allem aber auch die Zuweisungen, die direkt über den kommunalen Finanzausgleich verteilt werden. Ergänzend werden daher zum anderen die Schlüsselzuweisungen separat ausgewiesen.

Die Einnahmen aus den *Schlüsselzuweisungen* nahmen in Untersuchungszeitraum im Durchschnitt der Gemeinden um ein Sechstel ab (–17 %). Werden die *Schlüsselzuweisungen* zu den *Gemeindesteuereinnahmen* hinzugerechnet, zeigt sich folgendes Bild: Im Gemeindetyp 1 liegen die Pro-Kopf-Einnahmen 2004 mit 630 € je E. nur noch um knapp 3 % über denen des Typs 2 (614 €). Insofern wird durch das Finanzausgleichsystem grundsätzlich über diese Zuweisungsart das Ziel des Ausgleichs von Steuerkraftunterschieden erreicht. Im Durchschnitt der Gemeinden nahmen die Einnahmen aus Gemeindesteuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen dabei jedoch im Untersuchungszeitraum real um etwa –6 % ab. Auch hier zeigt sich wiederum bei den Städten (Typ 4) die ungünstigste Entwicklung sowohl bei dem Gesamtbetrag (–15 %) als auch je E. (–11 %). Dies ist dadurch bedingt, das zusätzlich zu der ungünstigsten Entwicklung bei den Steuereinnahmen auch die Schlüsselzuweisungen in diesem Kommunaltyp am stärksten reduziert wurden.

Auch die *aggregierten Zuweisungen* wurden im Untersuchungszeitraum sowohl insgesamt als auch je E. um durchschnittlich nahezu ein Fünftel abgesenkt (>–18 %). Dabei hat sich beim Gemeindetyp 1 (wachsend, begünstigt) der insgesamt zur Verfügung stehende Betrag um gut –9 % reduziert, der Betrag je E. ging um über –20 % zurück. Im Gemeindetyp 2 ging der insgesamt zu Verfügung stehende Betrag um knapp –14 %, je E. um –6 % zurück. Am stärksten ausgeprägt war der Rückgang in der Referenzgruppe der stagnierenden Kommunen (>–25 %). Insgesamt steht somit den Gemeinden des Kommunaltyps 2 (schrumpfend, ohne ZO-Einstufung) im Jahr 2004 mit 594 € ein um 58 % höherer Betrag an Zuweisungen gegenüber dem Typ 1 zur Verfügung. Wichtig ist jedoch in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgabenbedarfe, die offensichtlich u. a. lagebedingt (Ferne von größeren Zentren) sowie durch Remanenzkosteneffekte in den stark schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 z. T. deutlich höher liegen als in den wachsenden, wie bei der Betrachtung der Ausgaben noch deutlich wird.

5.2.2 Ausgaben

Im Durchschnitt der Gemeinden wurden die *Ausgaben (insgesamt)*, wiederum bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge[15], ähnlich wie die Einnahmen um gut ein Sechstel reduziert (s. Tab. 3). Das Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben liegt 2004 in den schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 mit 1.670 € um 25 % höher als in den wachsenden (Typ1: 1.250 €) und sogar noch um 60 € höher als in den Städten (Typ 4).

Bei den *Ausgaben des Verwaltungshaushaltes*, aus denen ja die laufenden und überwiegend pflichtigen Aufgaben zu finanzierenden sind, betrug der Rückgang immerhin noch –8 %. Hier blieb die Summe bei den wachsenden Gemeinden des Typs 1 in etwa konstant, je E. wurde sie um 11 € reduziert. Bei den schrumpfenden Kommunen des Typs 2 wurde dagegen die Summe um –13 % zurückgeführt, je E. verblieb noch eine Ausgabenreduzierung um knapp –5 %. Diese Zahlen verweisen auf die bereits erwähnte Problematik der Remanenzkosten. Offensichtlich ist es den schrumpfenden Kommunen trotz erkennbar starker Einsparbemühungen nicht möglich, die Ausgaben entsprechend den Bevölkerungsverlusten anzupassen. Andererseits entstehen in den wachsenden Gemeinden zusätzliche Ausgabenbedarfe, die sie jedoch durch die ungünstige Pro-Kopf-Einnahmenentwicklung nicht entsprechend finanzieren können.

[15] Vgl. Fußnote 6.

Tab. 3: Ausgaben der Gemeindetypen

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Gesamthaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	82,5	100	78,0	100	-5,5	1.515	1.254	-17,2
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	345,6	100	280,4	100	-18,9	1.892	1.673	-11,5
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	393,4	100	304,2	100	-22,7	1.834	1.532	-16,4
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	352,8	100	259,7	100	-26,4	1.791	1.332	-25,6
Typ 4: Städte	1.277,8	100	1.086,1	100	-15,0	1.808	1.612	-10,8
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**3.830,6**	**100**	**3.180,3**	**100**	**-17,0**	**1.764**	**1.462**	**-17,1**
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Verwaltungshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	60,1	73	60,8	78	1,3	1.103	978	-11,3
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	255,4	74	222,8	79	-12,7	1.398	1.329	-4,9
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	283,8	72	238,0	78	-16,1	1.323	1.199	-9,4
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	245,4	70	205,4	79	-16,3	1.246	1.053	-15,4
Typ 4: Städte	926,6	73	856,5	79	-7,6	1.311	1.271	-3,0
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**2.710,2**	**71**	**2.490,9**	**78**	**-8,1**	**1.248**	**1.145**	**-8,2**
Ausgaben ohne besondere Finanzierungsvorgänge (Vermögenshaushalt)								
Typ 1: wachsend, begünstigt	22,4	27	17,1	22	-23,5	412	276	-33,0
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	90,3	26	57,6	21	-36,2	494	343	-30,4
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	109,6	28	66,2	22	-39,6	511	333	-34,7
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	107,4	30	54,4	21	-49,4	545	279	-48,8
Typ 4: Städte	351,2	27	229,6	21	-34,6	497	341	-31,4
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**1.120,4**	**29**	**689,3**	**22**	**-38,5**	**516**	**317**	**-38,5**

Gemeindetyp	1998		2004		Entw. in %	1998 in € je Einw.	2004 in € je Einw.	Entw. in %
	in Mio. €	Ant%	in Mio. €	Ant%				
Personalausgaben								
Typ 1: wachsend, begünstigt	23,9	29	21,6	28	-9,5	439	348	-20,7
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	79,3	23	63,9	23	-19,4	434	381	-12,1
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	87,1	22	72,7	24	-16,5	406	366	-9,8
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	79,6	23	64,1	25	-19,5	404	329	-18,6
Typ 4: Städte	317,2	25	267,4	25	-15,7	449	397	-11,6
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**917,2**	**24**	**800,1**	**25**	**-12,8**	**422**	**368**	**-12,8**
Ausgaben für laufenden Sachaufwand								
Typ 1: wachsend, begünstigt	12,5	15	12,6	16	0,9	230	203	-11,6
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	44,0	13	41,9	15	-4,8	241	250	3,7
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	51,3	13	47,4	16	-7,7	239	239	-0,2
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	48,0	14	48,4	19	0,7	244	248	1,7
Typ 4: Städte	183,4	14	207,3	19	13,0	259	308	18,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**522,0**	**14**	**563,4**	**18**	**7,9**	**240**	**259**	**7,7**
Sachinvestitionen								
Typ 1: wachsend, begünstigt	20,6	25	14,8	19	-28,3	379	238	-37,1
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	75,5	22	48,3	17	-36,1	413	288	-30,3
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	98,8	25	61,5	20	-37,7	460	310	-32,7
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	95,0	27	41,0	16	-56,9	482	210	-56,4
Typ 4: Städte	268,8	21	185,7	17	-30,9	380	276	-27,5
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**939,2**	**25**	**582,4**	**18**	**-38,0**	**433**	**268**	**-38,0**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die deutlichen Einsparungen im Verwaltungshaushalt wurden vor allem bei den *Personalausgaben* umgesetzt, die 2004 etwa 25 % der Gesamtausgaben betrugen. Die Personalausgaben wurden im Durchschnitt aller Gemeinden durch Personalabbau und Auslagerungen um nahezu –13 % reduziert – mit den entsprechenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Ingesamt senkte die Gruppe der schrumpfenden Kommunen (Typ 2) die Personalausgaben um knapp ein Fünftel ab, die der wachsenden immerhin noch um fast ein Zehntel. Je E. betrachtet kehren sich die Intensitäten der Ausprägungen der Entwicklungen dann jedoch wieder um: –21 % in den wachsenden, jedoch sogar trotz Bevölkerungsrückgangs noch –12 % in den schrumpfen Kommunen. Befanden sich zu Beginn des Untersuchungszeitraumes die Pro-Kopf-Ausgaben der beiden Gemeindetypen noch auf gleichem Niveau, so lagen sie zum Ende in den schrumpfenden Gemeinden – trotz Einsparbemühungen – mit 381 € um knapp 10 % über denen der wachsenden.

Deutliche Remanenzkosteneffekte zeigen sich bei den *Ausgaben für den laufenden Sachaufwand*, die 2004 etwa 18 % der Gesamtausgaben ausmachten. Hierzu gehören z. B. die Aufwendungen für die Unterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen, für die Instandhaltung von Straßen sowie Bürobedarf. Bei dieser Ausgabenposition ist es lediglich den schrumpfenden Kommunen des Typs 2 gelungen, die gesamten Ausgaben um knapp 5 % zu reduzieren. Je E. führte dies jedoch zu einem Wachstum von knapp 4 % und hat ein Niveau zur Folge, das 2004 mit 250 € um nahezu ein Viertel über dem der wachsenden Kommunen lag.

Die *Ausgaben aus dem Vermögenshaushalt* wurden vor allem als Konsequenz aus den rückläufigen Investitionszuweisungen zwischen 1998 und 2004 – auf relativ hohem Ausgangsniveau – um nahezu zwei Fünftel (–39 %) reduziert. Die quantitativ bedeutsamste Ausgabenposition sind hierbei die *Sachinvestitionen*. Dazu gehören Baumaßnahmen sowie der Erwerb von beweglichem Vermögen und Grundvermögen. Mag die Reduzierung der Investitionszuweisungen grundsätzlich auch ebenso berechtigt sein wie der Versuch, den Haushalt über Einsparungen bei den Investitionen zu konsolidieren: problematisch sind dabei Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, werden doch etwa zwei Drittel aller öffentlichen Investitionen von der kommunalen Ebene bestritten. Zudem wirkt sich der Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit auch nachteilig auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt aus.

Somit gelingt es trotz deutlich sichtbarer Einsparbemühungen den schrumpfenden Kommunen offensichtlich nicht, die Ausgaben den demografischen Entwicklungen entsprechend anzupassen. Problemverschärfend kommen die sinkenden Einnahmen hinzu.

5.2.3 Indikatoren für Autonomie und „angespannte Haushaltslagen“

Die Konsequenzen aus den unterschiedlichen Entwicklungen der Finanzlagen in den beiden betrachteten Gemeindetypen mit kontrastierenden demografischen Entwicklungen und perspektivisch unterschiedlicher Betroffenheit durch die neue Entwicklungspolitik lassen sich an zwei ausgewählten Indikatoren zur Beschreibung von Autonomie und „angespannten Haushaltslagen“ illustrieren (vgl. Tab. 4). Die *(Finanzierungs-)Deckungsquote* gibt an, welcher Teil der Gesamtausgaben durch die Gesamteinnahmen (jeweils

ohne besondere Finanzierungsvorgänge) gedeckt wird und in welcher Höhe eine Kreditfinanzierung erforderlich ist (vgl. hierzu auch Abb. 3 in Abschnitt 3.2). Während der Durchschnitt aller Gemeinden sowohl 1998 als auch 2004 95 % der Ausgaben über eigene Einnahmen finanzieren konnte, gelang es den wachsenden und begünstigten Gemeinden (Typ 1), ihre Deckungsquote im Untersuchungszeitraum um 3 Prozentpunkte auf 98 % zu verbessern, während sich für die schrumpfenden Gemeinden des Typs 2 der Wert für diesen Indikator noch um einen Prozentpunkt auf 93 % verschlechterte. Am ungünstigsten verlief jedoch die Entwicklung in den Städten (Typ 4), die 1998 5 % ihrer Ausgaben über Kredite finanzierten, 2004 jedoch bereits 10 %.

Tab. 4: Indikatoren für Autonomie und „angespannte Haushaltslagen"

Gemeindetyp	1998	2004	Differenz 1998 – 2004
Finanzierungsdeckungsquote			
Typ 1: wachsend, begünstigt	0,95	0,98	0,03
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	0,94	0,93	-0,01
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	0,96	0,93	-0,03
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	0,96	0,97	0,01
Typ 4: Städte	0,95	0,90	-0,05
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**0,95**	**0,95**	**0,00**
Zinssteuerquote			
Typ 1: wachsend, begünstigt	0,10	0,03	-0,07
Typ 2: schrumpfend, o. z. E.	0,19	0,16	-0,03
Typ 2a: klein, schrumpfend, o. z. E.	0,26	0,19	-0,07
Typ 3: Referenzgruppe (stagnierend)	0,18	0,14	-0,04
Typ 4: Städte	0,07	0,07	-0,00
alle Gemeinden (ohne Oberzentren)	**0,13**	**0,09**	**-0,03**

Quelle: Eigene Berechnungen nach LDS BB 2008

Die Betrachtung der *Zinssteuerquote* zeigt, dass somit 2004 die schrumpfenden Gemeinden allein 16 % der Gemeindesteuern für Zinsen ausgeben mussten, während es bei den Typ-1-Gemeinden lediglich 3 % sind (Durchschnitt aller Gemeinden: 9 %; Städte [Typ 4]: 7 %). Dies hat wiederum entsprechende Auswirkungen auf die jeweiligen finanziellen und politischen Handlungsspielräume der Gemeinden.

5.3 Projektion der Schlüsselzuweisungen für die Jahre 2006–2011

Die Umsteuerungsbemühungen der Landesregierung treffen somit bei den Kommunen des Landes auf unterschiedliche fiskalische Ausgangslagen. Im Folgenden sollen nun mögliche Konsequenzen, die sich auf der Basis der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen kommunalfiskalischen Entwicklungen zukünftig aus den landesplanerischen Festlegungen sowie der Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes ergeben, abgeschätzt werden. Dazu werden die Schlüsselzuweisungen als bedeutende kommunale Einnahmequelle bis zum Jahr 2011 vorausgeschätzt.

5.3.1 Methodisches Vorgehen und Formulierung von Annahmen

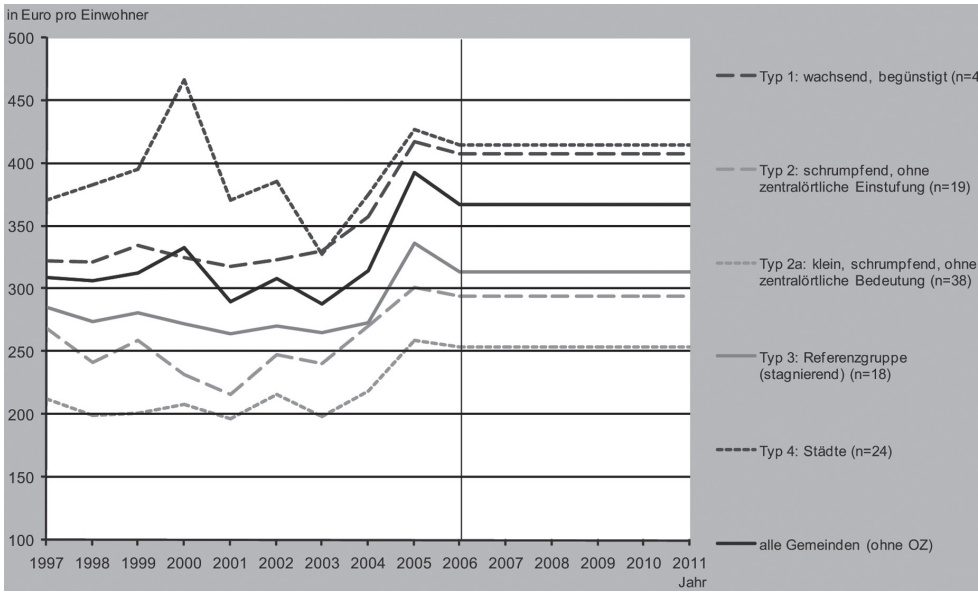
Die Schlüsselzuweisungen, die das Land an seine Kommunen zahlt, sind abhängig von einer Reihe von Faktoren, die im Vorhinein nicht bekannt sind. Da deren Höhe durch die Gegenüberstellung von Finanzkraft und (unterstelltem) Finanzbedarf ermittelt wird, müssen zum einen Annahmen zu zukünftigen Steuereinnahmen, zum anderen jedoch auch zum zukünftigen Finanzbedarf getroffen werden. Neben diesen lokalen Faktoren wirken auch Entwicklungen auf Landesebene auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen. So hängt die Größe des „Topfes", aus dem die Zuweisungen gewährt werden, zum einen von den Landeseinnahmen ab. Denn die Verbundmasse, aus der u. a. die allgemeinen Schlüsselzuweisungen gezahlt werden, setzt sich aus festgelegten Anteilen an Einnahmen an Landessteuern und Länderfinanzausgleich sowie an Fehlbedarfs- und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (Solidarpakt II) zusammen. Zum anderen bemisst sich die Verteilung nach legislativen Festsetzungen der Landesebene (Verteilungssystematik, Ausgleichsquote).

Im Rahmen dieser Untersuchung werden zur Vorausschätzung der Schlüsselzuweisungen bis 2011 folgende Annahmen getroffen: Da die durch die veränderten politisch-planerischen Steuerungsansätze induzierten Effekte auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen einzelner Gemeindetypen isoliert von kommunalfiskalischen Effekten anderer Entwicklungen betrachtet werden sollen, wird die Schlüsselmasse als eine wesentliche „Stellschraube" im Rahmen der hier präsentierten Modellrechnung bis 2011 konstant gehalten.[16] Um darüber hinaus auch Effekte veränderter kommunaler Steuereinnahmen auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen auszuschließen, müssen auch diese im Rahmen der Modellrechnungen konstant gehalten werden. Da jedoch eine Konstanz der absoluten Steuereinnahmehöhe bedeuten würde, damit implizit einen sukzessiven Rückgang der Pro-Kopf-Steuereinnahmen in Gemeinden mit wachsender Bevölkerung anzunehmen (und

[16] Dies geschieht, indem für die Einnahmen des Landes aus dem Steuerverbund ein jahresdurchschnittliches Wachstum von nominal 3,1 % bei einer jährlichen Inflation von 2 % angenommen wird. Damit wird der schon heute bekannte Rückgang der Solidarpakt-II-Mittel so ausgeglichen, dass die allgemeine Schlüsselmasse bis 2011 konstant bleibt. Zur Einordnung der verwendeten Werte: Sowohl aktuelle Steuerschätzung des Landes Brandenburg als auch der Finanzplan des Landes gehen für den Zeitraum von 2008 bis 2011 von deutlich höheren jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten aus (vgl. Landesregierung BB, MDF 2008b, Landesregierung BB, MDF 2007). Eine Vorausschätzung des DIW (vgl. Vesper 2006: 137) setzt hingegen ebenfalls ein jahresdurchschnittliches Steuereinnahmewachstum von nominal 3,1 % an. Die im Rahmen dieser Modellrechnung angenommene Inflation in Höhe von 2 % für die Jahre 2006–2011 wurde aus im aktuellen „Frühjahrsgutachten" der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute veröffentlichten Zahlen für den Zeitraum bis 2009 (vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2008: 29) abgeleitet und ist als eher moderat zu bezeichnen.

umgekehrt), werden stattdessen modellhaft die Pro-Kopf-Gemeindesteuereinnahmen im Prognosezeitraum konstant gesetzt (vgl. Abb. 8).[17] Der der Steuereinnahmekraft gegenübergestellte Finanzbedarf bemisst sich aus der Zahl der Gemeindebewohner, die der Bevölkerungsvorausschätzung des Landes bis 2011 entnommen wurde (LDS BB 2006).

Abb. 8: Steuereinnahmen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Setzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Um nun die Wirkungen der veränderten zentralörtlichen Festlegungen sowie des modifizierten Finanzausgleichsgesetzes auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen analysieren zu können, werden zwei Modellrechnungen durchgeführt. In der ersten finden bei der Verteilung der allgemeinen Schlüsselzuweisungen die Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes in der vor dem 1.1.2007 gültigen Fassung sowie die zentralörtlichen Festlegungen des Landesentwicklungsplanes I (LEP I) Anwendung. In einer weiteren Modellrechnung werden unter sonst gleichen Bedingungen die Schlüsselzuweisungen unter der Annahme verteilt, dass das veränderte Finanzausgleichsgesetz zum 1.1.2007 und darüber hinaus der LEP B-B zum 1.1.2009 in Kraft tritt.

Ziel der im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Modellrechnungen ist es ausdrücklich nicht, die Zukunft möglichst exakt vorherzusagen. Mit Hilfe vergleichender Darstellungen soll vielmehr gezeigt werden, wie sich die Höhe der Schlüsselzuweisungen in einzelnen Gemeindetypen durch die Überarbeitung der politisch-planerischen

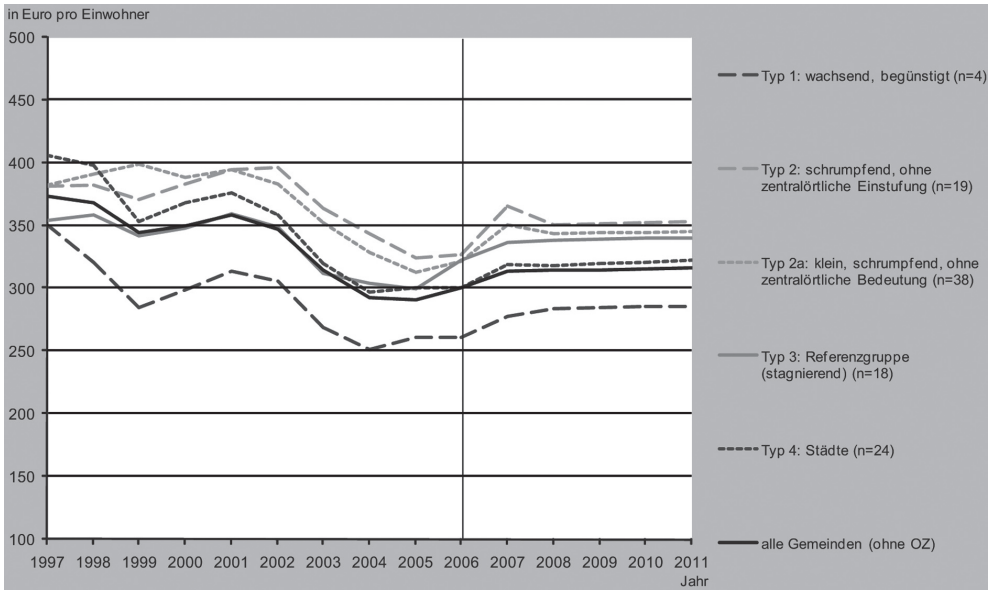
[17] Dazu wird ein 2-Jahresmittelwert der Pro-Kopf-Steuereinnahmen der Jahre 2004 und 2005 gebildet. Mit Hilfe dieser Pro-Kopf-Steuereinnahmekraft werden unter Einbezug der aktuellen Bevölkerungsvorausschätzung (LDS BB 2006) die Steuereinnahmen jeder einzelnen Gemeinde bis zum Jahr 2011 fortgeschrieben.

Steuerungsmechanismen verändert. Dabei soll entsprechend der dieser Untersuchung zugrunde liegenden These überprüft werden, ob in Bezug auf die Schlüsselzuweisungen als eine zentrale Einnahmequelle von einer Polarisierung zwischen den betrachteten Gemeindetypen gesprochen werden kann.

5.3.2 Ergebnisse der Modellrechnungen

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach den Vorgaben der alten Regelungen zeigt das Bemühen, Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gemeindetypen auszugleichen: So erhalten die vergleichsweise steuerstarken Gemeinden des Typs 1 (Steuereinnahmen im Prognosezeitraum 408 € je E.) unter den gewählten Parametern Schlüsselzuweisungen in Höhe von 286 € je E.[18] Die schrumpfenden Gemeinden der Typen 2 und 2a, die über vergleichsweise geringe Steuereinnahmen verfügen (294 bzw. 254 € je E.) bekommen als Ausgleich deutlich höhere Schlüsselzuweisungen (353 bzw. 345 € je E.) (vgl. Abb. 9).

Abb. 9: Alte Verteilungssystematik: Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)

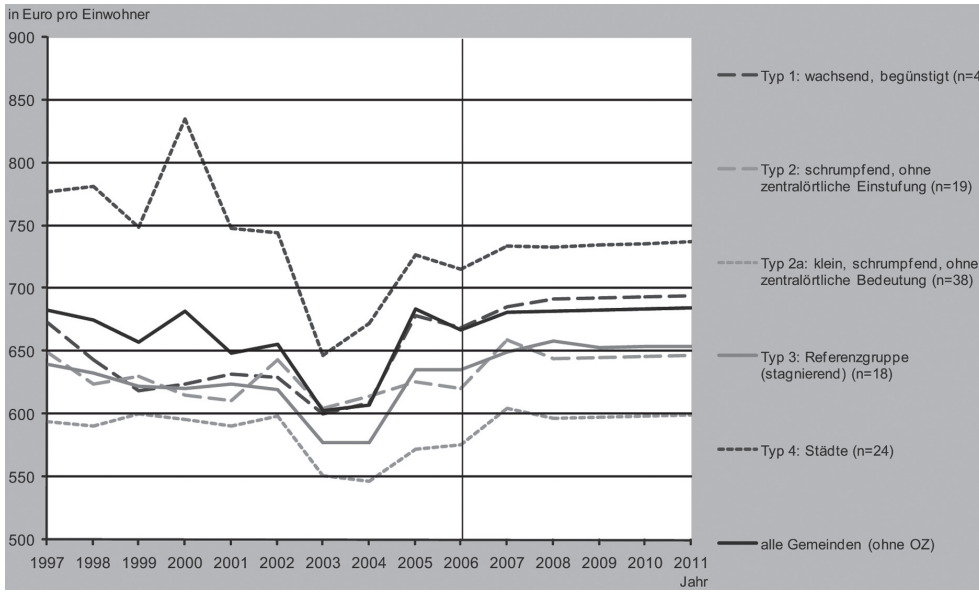


Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

[18] Die in diesem Abschnitt genannten Werte für die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen bzw. -Gesamteinnahmen beziehen sich alle auf das Jahr 2011 (zum Preisstand: 2005), da zu diesem Zeitpunkt nicht nur in beiden Szenarien alle Änderungen wirksam geworden sind, sondern darüber hinaus auch die Auswirkungen der entgegengesetzten Bevölkerungsentwicklung am deutlichsten sichtbar werden.

Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeindetypen werden damit durch den kommunalen Finanzausgleich zwar nicht vollständig nivelliert, jedoch erheblich angeglichen (vgl. Abb. 10). So liegen die Steuereinnahmen der Gemeinden des Typs 1 in den Prognosejahren um 114 € je E. über denen der Typ-2-Gemeinden, nach erfolgtem Finanzausgleich nach „alter" Regelung beträgt der Unterschied nunmehr noch rund 47 € je E. Im Vergleich zum Gemeindetyp 2a wird die ursprüngliche Differenz von 154 € je E. auf rund 95 € je E. angeglichen. Damit kann den „alten" Verteilungsmechanismen eine ausgleichende Wirkung attestiert werden.

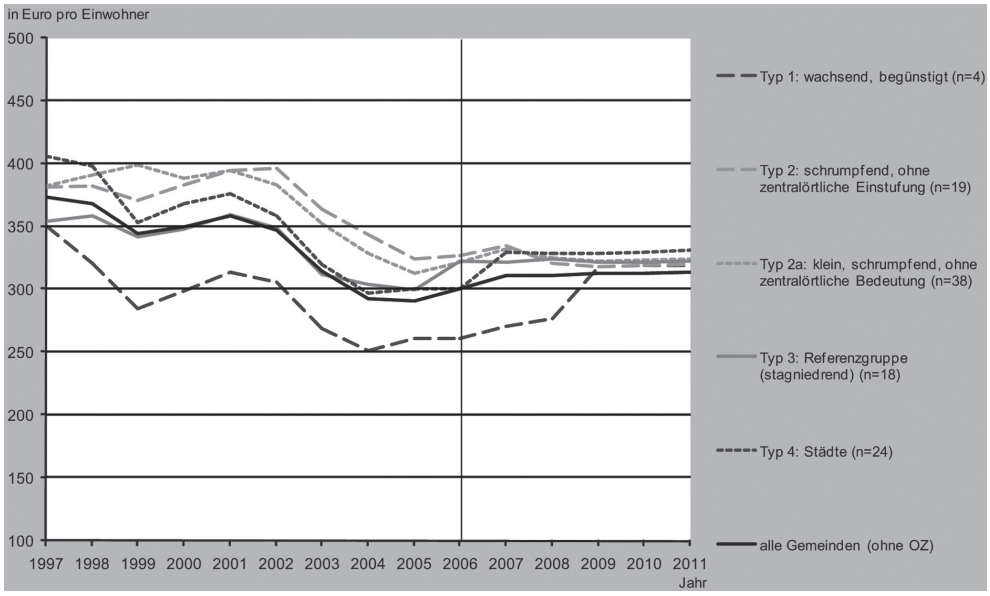
Abb. 10: Alte Verteilungssystematik: Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Werden nun die Schlüsselzuweisungen bei konstanter Schlüsselmasse und Steuereinnahmekraft nach den „neuen" Regelungen verteilt, ergibt sich ein anderes Bild. Trotz unverändert divergenter Steuereinnahmen nähert sich die Höhe der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen erheblich an. Abbildung 11 zeigt sprunghafte Anstiege der Schlüsselzuweisungen bei den „Städten" (aufgrund des veränderten Finanzausgleichsgesetzes 2007) und den Typ-1-Gemeinden (mit Inkrafttreten des LEP B-B 2009), sodass sich die Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen aller hier betrachteten Gemeindetypen ab 2009 in etwa auf gleichem Niveau befinden (vgl. Abb. 11).

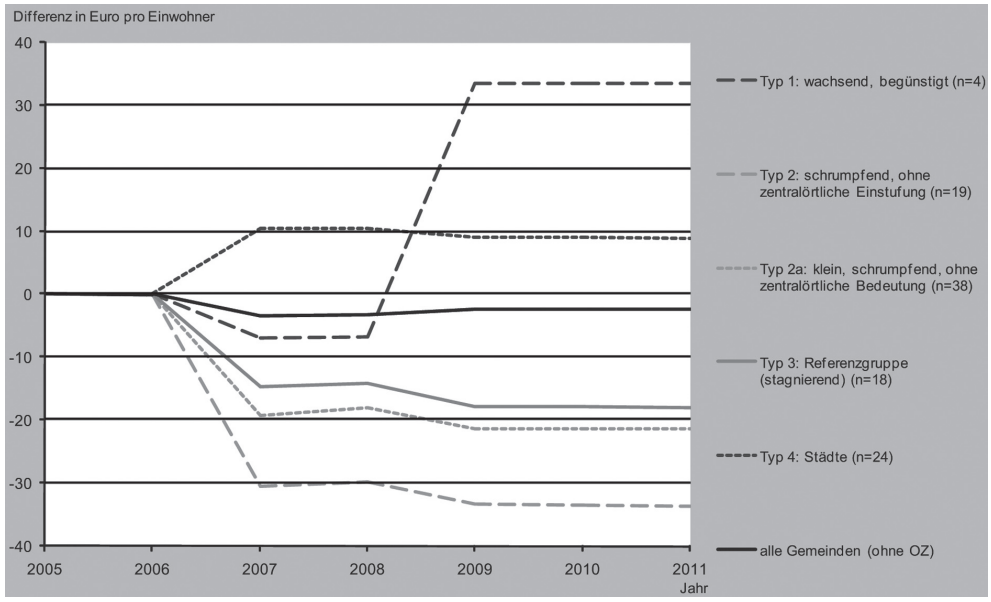
Abb. 11: Neue Verteilungssystematik: Schlüsselzuweisungen (in € je E., inflationsbereinigt; ab 2006 eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Damit wird deutlich, dass die Typ-1-Gemeinden unter sonst gleichen Bedingungen von den neuen Regelungen profitieren und gegenüber den alten Regelungen knapp 34 € je E. mehr zur Verfügung haben, während die Gemeindetypen 2 und 2a etwa 34 € bzw. 21 € je E. verlieren (vgl. Abb. 12).

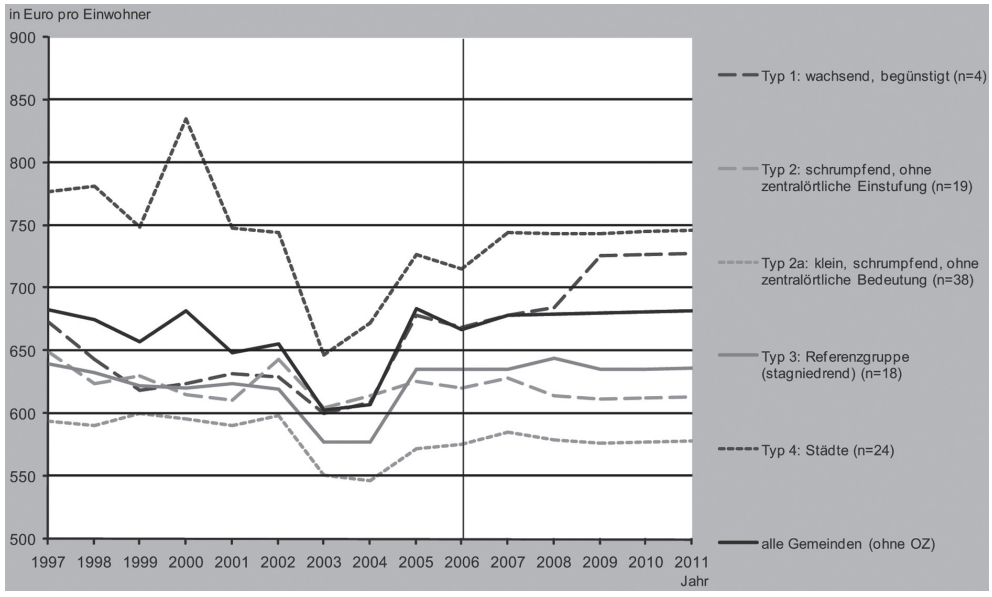
Abb. 12: Differenz der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen durch Veränderung von Landesentwicklungsplan und Finanzausgleichsgesetz (in € je E., inflationsbereinigt; eigene Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Der Kurvenverlauf der Summe der hier betrachteten Einnahmearten zeigt eine Auseinanderentwicklung der Einnahmen der Gemeindetypen 1 und 4 auf der einen und der schrumpfenden Gemeindetypen auf der anderen Seite. Die einwohnerbezogenen Steuereinnahmeunterschiede zwischen Gemeindetyp 1 und den Typen 2 und 2a (114 bzw. 154 € je E.) werden durch die Anwendung der „neuen" Verteilungsregelungen kaum ausgeglichen, sondern vielmehr fortgeschrieben: Die wachsenden Typ-1-Gemeinden verfügen unter den gewählten Parametern über 728 € je E. und damit über 19 % mehr Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen je E. als der Gemeindetyp 2 (613 € je E.) und sogar über 26 % mehr als der Gemeindetyp 2a (578 € je E.). Nach Durchführung des kommunalen Finanzausgleichs verbleiben also Finanzkraftunterschiede von 115 bzw. 150 € je E (vgl. Abb. 13).

Abb. 13: Neue Verteilungssystematik: Summe aus Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen in € je E. (ab 2006 Vorausschätzung)



Quelle: Eigene Vorausschätzung nach LDS BB 2008

Es ist besonders herauszustellen, dass es sich hier um einwohnerbezogene Werte handelt. Gemeinden mit Bevölkerungszuwächsen steht also durch die Modifikation der Verteilungsmechanismen absolut ein größeres und – noch stärker als dies bei Betrachtung der einwohnerbezogenen Werte zum Ausdruck kommt – sukzessive anwachsendes Finanzvolumen zur Verfügung, während die Gemeinden mit Bevölkerungsrückgängen durch die Gleichzeitigkeit von sinkenden Pro-Kopf-Einnahmen und rückläufiger Bevölkerungszahl absolut betrachtet immer weniger Geld zur Verfügung haben. Dass damit in den wachsenden Gemeinden mehr Geld für mehr „zu versorgende" Einwohner bereitsteht, scheint plausibel und ist politisch gewollt. Umgekehrt – und das haben die empirischen Analysen im vorangegangen Abschnitt gezeigt – können die Ausgaben in schrumpfenden Gemeinden oftmals aufgrund von Kostenremanenzen nicht proportional zum Rückgang der Bevölkerung vermindert werden, sodass die schrumpfenden Gemeinden der Typen 2 und 2a durch die Neuausrichtung der Verteilungsmechanismen zusätzlich in eine verschlechterte Position bzgl. der Finanzierung von Anpassungsleistungen an Bevölkerungsrückgänge versetzt werden.

Ergänzend soll an dieser Stelle noch ein Blick auf die Ergebnisse der Modellrechnungen für die brandenburgischen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (Typ 4, „Städte") erfolgen: Trotz der mit 415 € je E. höchsten einwohnerbezogenen Steuereinnahmen (der hier vertiefend betrachteten Gemeindetypen) weist der Gemeindetyp 4 mit 322 bzw. 331 € je E. vergleichsweise hohe einwohnerbezogene Schlüsselzuweisungen und die höchsten Gesamteinnahmen auf (vgl. Abb. 10 und 13). Damit tragen grundsätzlich beide Vertei-

lungssystematiken dem Umstand Rechnung, dass die größeren Gemeinden Leistungen für ihr jeweiliges Umland bereitstellen und finanzieren müssen. Die zusätzliche Stärkung der Einnahmen dieses Gemeindetyps verdeutlicht das seitens der brandenburgischen Landesregierung artikulierte Bestreben, Infrastrukturangebote in einwohnerstärkeren Gemeinden und damit an Orten größerer Nachfrage zu konzentrieren, um diese bei ausreichender Tragfähigkeit auch langfristig sichern und damit auch die Versorgung der Bevölkerung im Umland der Zentren gewährleisten zu können.

6 Zusammenfassung und Fazit

Ziel des Beitrags war es, zunächst auf Grundlage empirischer Auswertungen zu überprüfen, wie sich die fiskalische Situation in den Städten und Gemeinden Brandenburgs vor dem Hintergrund gravierender wirtschaftlicher und demografischer Veränderungsprozesse entwickelt hat. Aufgrund der besonderen quantitativen Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die kommunalen Haushalte und ihrer im Gegensatz zu anderen Einnahmearten vergleichsweise guten Eignung für eine Vorausschätzung wurde darauf aufbauend unter Einbezug aktueller Prognosedaten beispielhaft gezeigt, welche Auswirkungen die Neuerungen der Landespolitik auf die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gezahlten Schlüsselzuweisungen für ausgewählte kontrastierende Gemeindetypen mit sich bringen könnten.

Dabei offenbaren die empirischen Analysen im Untersuchungszeitraum 1998 bis 2004 zunächst eine bereits erhebliche Auseinanderentwicklung unterschiedlicher – aber vergleichbarer – Kommunaltypen bezüglich der Finanzkraft und Haushaltslagen. Zudem verdeutlichen die Ergebnisse, dass bereits erhebliche Anpassungsleistungen auf der Ausgabenseite stattgefunden haben. Jedoch zeigt sich insbesondere bei den dauerhaft und stark schrumpfenden Kommunen die Problematik der Remanenzkosteneffekte. So werden vielfältige und zum Teil erhebliche Einsparungsbemühungen häufig dadurch – zumindest teilweise – wieder aufgezehrt, dass Ausgaben nicht entsprechend den Bevölkerungsverlusten angepasst werden können. Dies führt bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen zu erheblich angespannten Haushaltslagen und gravierenden Einschränkungen der Handlungsspielräume der betroffenen Gemeinden und Städte.[19]

Das Ziel der Landesregierung, Infrastrukturangebote stärker als bisher in Zentren zu konzentrieren, um deren langfristige Tragfähigkeit und damit ihren Bestand zu sichern, erscheint vor dem Hintergrund der für Brandenburg zu erwartenden demografischen Entwicklungen sowie der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte sinnvoll und unumgänglich. Es ist nur konsequent, dass vor diesem Hintergrund auch der kommunale Finanzausgleich im Land dazu beiträgt, die Einnahmenbasis der Städte und Zentren zu stärken. Die Modellrechnungen zeigen, dass die Modifikation des Finanzausgleichsgesetzes zu einer Verbesserung der finanziellen Situation in den Städten und Zentren (Gemeindetypen 1 und 4) beitragen kann. Die durch die Umsteuerung verbesserte Einnahmesituation und damit ermöglichte Stabilisierung der Finanzierung von Einrichtungen und Investitionsbedarfen kommt letztlich auch der „Mantelbevölkerung“, also den Menschen im Umland der Zentren, zugute.

[19] Eine vertiefende Darstellung dieser Problematik sowie daraus abgeleitete Handlungserfordernisse und -empfehlungen sind zu finden in: BBR/BMVBS 2007.

Das grundsätzliche Ziel der Neuakzentuierung wird somit erreicht: An die Stelle der Ausgleichsorientierung tritt eine Kräftigung der Städte und Zentren. Es muss aber gleichzeitig auch thematisiert werden, dass – wie die Modellrechnungen zeigen – die neue Verteilungssystematik einnahmenseitig zu einer wachsenden Divergenz zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen und somit zu einer Polarisierung führt. Dabei wurden die Setzungen bei den Annahmen für die Modellierung noch eher moderat und optimistisch gewählt. Modellrechnungen mit hier im Rahmen des Beitrages aus Platzgründen nicht dargestellten, jedoch womöglich durchaus realistischeren, stärker kontrastierenden Annahmen, zeigen eine noch erheblich stärkere Auseinanderentwicklung der Einnahmen. Somit ist zu erwarten, dass durch die Neuausrichtung der Landesentwicklungspolitik eine Vielzahl von Gemeinden deutlich geschwächt wird und vor erheblichen und allein kaum zu bewältigenden Herausforderungen steht, da sie trotz erheblicher Einsparbemühungen in der Vergangenheit z. T. bereits äußerst angespannte Haushaltslagen aufweisen.

Sowohl die empirischen Ergebnisse als auch die durch die Modellrechnungen aufgezeigten möglichen Konsequenzen der Neuausrichtung der politisch-planerischen Steuerungsmechanismen verweisen somit auch auf die Verantwortung der Landesregierung, die durch ihre Politik induzierten Folgen genauestens zu beobachten und ggf. gegenzusteuern. Auch wenn die Stärkung von Städten und Zentren gerade vor dem Hintergrund der prognostizierten Entwicklungen im Land grundsätzlich sinnvoll erscheint, gilt es, die Situation in den negativ durch die Umsteuerung betroffenen Kommunen genauestens im Blick zu behalten und durch intensive Beratungs- und Unterstützungsleistungen zu begleiten (z. B. gemeinsame Definition von Mindeststandards; Stärkung der Regionalplanung zur räumlichen Koordinierung von Infrastruktur- und Investitionsentscheidungen; kooperative Erarbeitung von Anpassungsstrategien und -szenarien; Unterstützung bei Folgekostenabschätzungen; Initiierung interkommunaler Kooperation; Berücksichtigung demografischer Faktoren und interkommunaler Kooperation bei Investitionszuschüssen, etc.). Gerade in besonders durch Schrumpfung betroffenen Kommunen gilt es, Handlungsspielräume zu sichern, die zur Bewältigung der aktuellen und künftigen Herausforderungen dringend erforderlich sind.

Quellen

Literatur

Albrecht, M. (2008): Die neue Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs – Konsequenzen für Wachstumskerne und Schrumpfungsräume. In: HafenCity Universität Hamburg, Department Stadtplanung (Hrsg.): Neopolis working papers: urban and regional studies, Nr. 2.

Albrecht, M.; Gutsche, J.-M.; Pohlan, J. (2008): Auswirkungen demografischer Entwicklungen auf die Einnahmen der Kommunen in Brandenburg. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Der Einfluss des demografischen Wandels auf die föderalen Finanzstrukturen. Wiesbaden, S. 137-164.

[BBR/BMVBS 2007] Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.); Gutsche, Jens-Martin; Pohlan, Jörg; Wessendorf, Jörn; Wixforth, Jürgen (2007): „Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen“, BBR-Reihe Forschungen, Heft 128, Bonn.

[GL 2007] Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (2007): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Entwurf vom 21. August 2007. http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/ueber/lep_b_b_entwurfbroschuere.pdf (08.01.2008).

Krappweis, S. (2005): Regionalpolitik in Brandenburg. In: Spars, Guido (Hrsg.): Regionalentwicklung Brandenburg: Neuere Entwicklungen in Theorie und Praxis. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, TU Berlin. Berlin, S. 33-72.

[Landesregierung BB; MDF 2007] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2007): Finanzplan des Landes Brandenburg 2007-2011. Stand: Juni 2007. http://brandenburg.de/cms/-detail.php/bb2.c.422544.de (18.01.2008).

[Landesregierung BB; MDF 2008b] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2008b): Steuerschätzung. Ergebnisse bestätigen Haushaltsannahmen des Landes. Pressemitteilung vom 9.5.2008. http://brandenburg.de/cms/detail.php/bb2.c.479146.de (20.05.2008).

[Landesregierung BB; MIR 2005] Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung (2005): Überarbeitung des Zentrale-Orte-Systems in Brandenburg. http://www.mswv.brandenburg.de/cms/media.php/2239/presse-02-03-05.ppt (11.11.2005).

[Landesregierung BB; MW 2005] Landesregierung Brandenburg, Ministerium für Wirtschaft (2005): Branchen-Kompetenzfelder, Branchen-Schwerpunktorte, Regionale Wachstumskerne. http://www.wirtschaft.brandenburg.de/cms/media.php/gsid=1bm1.a1312.de/-Charts_Pressekonferenz.pdf (08.07.2006).

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2008): Folgen der US-Immobilienkrise belasten Konjunktur. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2008. http://www.leipzig.ihk.de/Portaldata/1/Resources/-dokumente/01_sop/wipo/konjunktur/konjunkturberichte/Fruehjahrsgutachten_2008.pdf (24.04.2008).

Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs. Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg. Endbericht. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 17. Berlin.

Datenquellen

[BA 2008] Bundesagentur für Arbeit, Statistik (2008): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Stichtag 30. Juni. http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/b.html (25.03.2008).

[Landesregierung BB; MDF 2008a] Landesregierung Brandenburg, Ministerium der Finanzen (2008a): Eckdaten der Landeshaushalte seit 1991. http://www.mdf.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/-Eckdaten%20Landeshaushalt%20Brandenburg%20seit%201991.pdf (28.01.2008).

[LDS BB 2008] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2008): Bereitstellung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken. Potsdam.

[LDS BB 2006] Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2006): Bevölkerung und Bevölkerungsprognose der Gemeinden des Landes Brandenburg nach Altersjahren. Potsdam.

[SÄBL 2006] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2006): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West- Großraumregionen Deutschlands, 1991 bis 2005. http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/R1B1.zip (05.03.2007).

Rechtsgrundlagen

[BbgFAG] Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz. Gesetz über den allgemeinen Finanzausgleich mit den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Land Brandenburg (Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz – BbgFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.06.2004 (GVBl. I/04, [Nr. 12], S. 262), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Oktober 2006 (GVBl.I/06, [Nr. 12], S.118).

Kurzfassungen/Abstracts

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung

Public Cash Flow and Spatial Development

Gisela Färber, Olaf Arndt, Harald Dalezios, Philip Steden

Die regionale Inzidenz von Bundesmitteln

Die Vielzahl von Bundesmitteln wirft die Frage nach ihren räumlichen Auswirkungen auf. Dabei geht es nicht nur um die regionale Verteilung der ursprünglichen Zahlungen oder – im Falle von Steuervergünstigungen – der Mindersteuereinnahmen (formale Inzidenz), sondern auch um die interregionale „Weiterwälzung" der hierdurch ausgelösten Nachfrageeffekte (effektive Inzidenz) und die Auswirkungen auf die Haushalte der nachgeordneten Gebietskörperschaften (Mitfinanzierungsauflagen, Steuermehr- oder Mindereinnahmen sowie die dadurch induzierten Effekte im Länderfinanzausgleich) einerseits in der Folge der formalen Inzidenz (primäre Inzidenz) und nach Abschluss aller nachfrageinduzierten Anpassungsreaktionen (sekundäre Inzidenz). Der vorliegende Beitrag stellt das Konzept zur empirischen Erfassung dieser regionalen Inzidenzen vor und verdeutlicht die Ergebnisse anhand der Pendlerpauschale, der Städtebauförderung und des Wohngelds.

The Regional Incidence of Federal Funding

The large variety of federal funds raises the question regarding their spatial impact. This does not only concern the regional distribution of the original payments or – in case of tax benefits – the tax shortfall (formal incidence), but also the interregional 'roll-over' of subsequent demand effects (effective incidence) and the impact on the budget of subordinated territorial authorities (co-financing requirements, increase or decrease of tax income and any following induced effects on the federal states fiscal equalisation system) as a result of the formal incidence (primary incidence) and upon completion of all demand-pulled adjustment reactions (secondary incidence). This article presents the concept for the empiric registration of such regional incidences demonstrating the results in the commuter tax relief, the urbane construction funding and housing allowances.

David Beier

Regionale Effekte der Einkommensteuerreform

Für nahezu alle Steuerreformmodelle existieren eine Vielzahl von Arbeiten zu den Auswirkungen auf die jeweiligen Betroffenen. Raumwirksame Analysen sind hingegen kaum zu finden, dabei dürfte das verfügbare Einkommen einer Region, und damit eine der wichtigsten Wachstumskomponenten, durch die unterschiedliche Häufung der Zensiten bei

jeder Reform in einem unterschiedlichen Maße betroffen sein. In diesem Beitrag werden die Steuerentlastungen durch die große Einkommensteuerreform aus dem Jahre 2000 für Einkommensgruppen simuliert und auf die einzelnen Kreise zugewiesen. Die Ergebnisse bestätigen die Vermutung regional stark unterschiedlicher Verteilungswirkungen. Die peripheren Regionen verzeichneten zwar die größten relativen Steuerersparnisse, allerdings profitierten die wirtschaftlich erfolgreichen Regionen mit einem hohen Einkommen durch den Mengeneffekt stärker von der Steuersenkung. Das verfügbare Einkommen ist in den prosperierenden Regionen sogar doppelt so hoch gestiegen wie in den Problemregionen Ostdeutschlands. Die regionale Ungleichheit wurde durch die Einkommensteuerreform 2000 verschärft.

Regional Effects of the Income Tax Reform

For almost all tax reform models, there are many studies on the impacts on the affected parties. On the other hand, analyses on spatial effects are rare, although the available income resources of a region – and, hence, one of the most important growth components – are being affected differently because of the different accumulation of ultimate taxpayers during each reform. This article simulates the tax relief for income groups from a major income tax reform back in the year 2000 and allocates it to individual circles. The results confirm the assumption of a strongly deviating regional distribution effect. Although the peripheral regions show the largest relative tax savings, the economically successful regions with high income profit more from the tax reduction due to the mass effect. In the prosperous regions, the available income increased twice as much as in the regions in Eastern Germany fraught with problems. The regional disparity was deepened by the income tax reform in 2000.

Bernd Reissert

Regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte der Arbeitslosenunterstützung – Veränderungen durch „Hartz IV“?

Zentralstaatlich finanzierte Systeme der Arbeitslosenunterstützung wie das Arbeitslosengeld oder die frühere Arbeitslosenhilfe besitzen regionale Umverteilungs- und Stabilisierungseffekte. Sie leiten Ressourcen von Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit in diejenigen Regionen um, die von Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind und sie kompensieren damit zumindest teilweise durch Arbeitslosigkeit verursachte regional konzentrierte Kaufkraftverluste. Auf diese Weise verhindern sie sich selbst verstärkende Effekte regionaler Arbeitslosigkeit. Dezentral finanzierte Leistungssysteme besitzen dagegen regional destabilisierende Effekte, die bei der bis 2004 existierenden Sozialhilfe für Erwerbsfähige wie ein Teufelskreis wirkten: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto höher die Sozialhilfebelastung; je höher die regionale Sozialhilfebelastung, desto geringer die öffentlichen Investitionen; je geringer die öffentlichen Investitionen, desto höher die regionale Arbeitslosigkeit. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige sind 2005 durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) ersetzt worden, die zu etwa drei Vierteln vom Bund und zu etwa einem Viertel von den Kommunen finanziert

wird. Erste Befunde deuten darauf hin, dass das neue System dem regionalen Destabilisierungseffekt der Sozialhilfe entgegengewirkt und den regionalen Umverteilungs- und Stabilisierungseffekt des gesamten Arbeitslosenunterstützungssystems eher gestärkt hat.

Regional Redistribution and Stabilization Effects of Unemployment Benefits – Changes caused by „Hartz IV“?

Unemployment benefit systems run by the government in a centralized manner such as the unemployment pay or the former unemployment aid have regional redistribution and stabilization effects. They redirect resources from regions with low unemployment to such regions particularly affected by unemployment to compensate for at least part of the increased loss of the consumers' purchasing capability in affected regions. This is to counteract the snowball effects of regional unemployment. Decentralized financed benefit systems, on the other hand, have regionally destabilizing effects driving, for instance, persons fit for employment into a 'vicious circle' of social aid which existed until 2004: The higher the regional unemployment, the higher the social aid burden; the higher the social aid burden, the lower the public investments; the lower the public investments, the higher the regional unemployment. Unemployment aid and social aid for persons fit for employment were replaced in 2005 by the basic security benefits for job-seekers ("Hartz IV"), three fourth of which is financed by the Federal government and only one forth by the local authorities. The first analyses indicate that the new system is counteracting the regional destabilizing effect of social aid and has rather strengthened the regional redistribution and stabilization effect of the entire unemployment benefit system.

Kerstin Bruckmeier, Michael Zarth, Daniel D. Schnitzlein

Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel – Wer partizipiert wie?

Nahezu alle öffentlichen Finanzströme entfalten Wirkungen auf die Standortgunst und Entwicklung von Regionen und haben zum Teil ausgeprägte Verteilungswirkungen. Die regionalen Verteilungswirkungen gelten vor allem für die verschiedenen Systeme der Sozialversicherung. Sie stellen aufgrund ihres Transfervolumens eine Basissicherung für die Regionen dar. Ihre sozialen, demographischen und ökonomischen Determinanten verteilen sich ungleichmäßig im Raum. Besonders deutlich wird dies innerhalb der Arbeitslosenversicherung, deren Umverteilungsvolumen überwiegend durch die starken Agglomerationsräume getragen wird.

Betrachtet man die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme einzelner raumwirksamer Bundesmittel, lässt sich das Argument einer flächendeckenden Gießkannenförderung nicht aufrechterhalten. Stärker flächendeckend orientierte Maßnahmen (z. B. Mittelstandsförderung) schlagen von ihrem Mittelvolumen her deutlich geringer zu Buche und müssen aufgrund ihrer fachpolitischen Zielsetzung auch nicht zwangsläufig dem Gebot einer regionalen Konzentration folgen. Dies gilt auch für Infrastrukturmittel, die ein wie auch

immer politisch festgelegtes Mindestangebot an regionaler Daseinsvorsorge sichern oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die der Integration von Arbeitslosen dienen.

Zentrale Einflussfaktoren der Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel wie die regionale Verteilung der Antragsteller entziehen sich weitgehend dem politischen Gestaltungswillen. Einer „regionalen Lenkung" stehen zudem die fachpolitische Ausrichtung der einzelnen Politikbereiche und grundgesetzliche Vorgaben gegenüber, strukturschwachen Regionen eine Basissicherung zu bieten. Schließlich gilt es bei den Diskussionen über eine politisch angestrebte Umverteilung raumwirksamer Mittel auch die Absorptionsfähigkeit von Regionen zu beachten.

Regional Analysis of Social Insurance and spatially relevant Federal Funding – Who participates how?

Almost all public cash flows influence the choice of location and the development of regions and show distinctively pronounced distribution effects to a certain extent. The regional distribution effects apply primarily to the different social insurance systems. Owing to its transfer volume, they are the basic security for the regions. Their social, demographic and economic determinants are unequally distributed in space. In particular, this becomes clear with unemployment insurance, the redistribution volume of which is predominately borne by strong agglomeration areas.

A glance at the regional differences in the use of several spatially relevant Federal funds does not prove the argument that there is a comprehensive 'watering can funding' across the country with a maximum coverage. Measures with stronger coverage (e.g. promotion of small and medium-sized businesses) show significantly lower fund volumes and do not necessarily follow the principle of regional concentration because of their special political goal. The same also applies to infrastructure measures providing a politically determined minimum coverage for regional existence or to measures of an active labor market policy with a focus on reintegrating the unemployed.

Central influence factors of how spatially relevant funds are used such as the regional distribution of applicants are basically beyond the control of political decision-makers. "Regional management" is opposed by the special political direction of the individual political areas and constitutional requirements in order to ensure a safe basic coverage for underdeveloped regions. Finally, the discussions about the politically intended redistribution of spatially relevant funds must also bear in mind the region's absorption capability.

Rolf-Dieter Postlep, Lorenz Blume

Veränderungen der Hochschulfinanzierung aus regionalpolitischer Sicht

In den letzten beiden Dekaden hat sich die Finanzierung der deutschen Hochschulen stark verändert. Die Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder steht hier nur beispiel-

haft für eine Vielzahl von Veränderungen, die sich zusammengenommen als effizienzorientierte Wende in der Hochschulpolitik charakterisieren lassen. Diese Entwicklung ist mit räumlichen Implikationen verbunden, die ausgleichsorientierten Regionalzielen zuwiderlaufen, indem sie insbesondere die neu oder wieder gegründeten Hochschulen in den strukturschwachen Räumen in West- und Ostdeutschland aufgrund ihrer spezifischen Merkmale einerseits (z. B. geringe Ausstattung bei hoher Fächerbreite) und der Ausgestaltung der Förderkulisse andererseits (z. B. Fokussierung auf größere Verbünde) systematisch schlechter stellen.

War der Zusammenhang zwischen der Strukturschwäche einer Hochschulregion und den eingeworbenen Drittmitteln in der ersten Hälfte der 1990er noch kaum ausgeprägt, so zeigt sich am aktuellen Rand eine klar erkennbare Tendenz zugunsten der westdeutschen Traditionsuniversitäten in prosperierenden Arbeitsmarktregionen. Die Verteilung der Grundfinanzierung der Universitäten wirkt gegenwärtig noch nicht verstärkend in die gleiche Richtung; allerdings deutet sich hier eine komplementäre Entwicklung an, da auch die Länder vermehrt dazu übergehen, Teile der laufenden Grundfinanzierung im Sinne von Erfolgsbudgets nach Kriterien der wissenschaftlichen Exzellenz zu verteilen. Die ausgleichsorientierte Regionalpolitik sollte dies im Kontext ihrer querschnittsbezogenen Aufgabenwahrnehmung verstärkt zum Gegenstand ihrer Politikgestaltung machen.

Changes in College Education Financing from the Perspective of Regional Policy

Over the past two decades, the financing of the German College System underwent a drastic change. The initiative for excellence run by the government and the states is just an example for the multitude of changes, jointly referred to as efficiency-oriented turnpoint of the college policy. The development is linked to spatial implications contrary to balance-seeking regional goals, in particular, it systematically deteriorates the situation of new or reorganized colleges in underdeveloped areas in Western or Eastern Germany due to their specific characteristics (e.g. insufficient equipment for high course number) and the configuration of the aid system (e.g. focus on major associations).

If during the first half of the 1990ies the link between the underdevelopment of a college region and the acquired third funds was barely evident, the current situation shows a clearly defined tendency to the benefit of Western German traditional universities in prosperous labor market regions. The distribution of the basic financing of universities currently does not strengthen the development in this direction yet, although a complementary development can be observed with the states increasingly implementing new policies of granting parts of the current basic financing based on the submittal of success budgets according to criteria of scientific excellence. The balance-oriented regional policy should include this topic more in their policy-making process in conjunction with their multisectional tasking.

Jürgen Wixforth

Verschieden unter Gleichen – Kommunalfinanzen im Hamburger und Berliner Umland

Der Beitrag fokussiert die räumliche Ausprägung kommunaler Finanzlagen im Umland von Hamburg und Berlin. Ausgehend von der zentralen These, dass von wachsenden Unterschieden der Finanzen suburbaner Städte und Gemeinden auszugehen ist, da sich die die Haushaltslage der Kommunen bestimmenden sozioökonomischen, demografischen und raumstrukturellen Parameter im Umland von Metropolen zunehmend ausdifferenzieren, werden Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden empirisch analysiert. Im Einzelnen werden auf der Einnahmeseite die Gewerbesteuer, der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Kreditaufnahme und auf der Ausgabenseite die Bauinvestitionen und der kommunale Aufgabenbereich für junge Familien mit Kindern beleuchtet. Im Ergebnis zeigen sich – wie vermutet – lokal unterschiedliche Finanzlagen, die beim Vergleich zwischen den Regionen Hamburg und Berlin zusätzlich noch von erheblichen Unterschieden der kommunalen Finanzausstattung in West- und Ostdeutschland überlagert werden.

Different among Equals – Communal Finances in the Hamburg and Berlin Suburbs

This article focuses on the spatial impact of the financial situation of communes in the suburbs of Hamburg and Berlin. Based on the general assumption that there are growing differences in the financial situation of suburban towns and townships and in view of an increasing differentiation of the socio-economic, demographic and space-structural parameters in the suburbs of large cities defining the budget situation of communes, income and expenses of communes are subjected to an empiric analysis. On the income side particularly, the trade tax, the community's share in income tax and the required volume are examined, on the expenses side, the construction investments and the communal activities for young families with children. As expected, the result confirms the locally differentiating financial situations; in addition, a comparison of the regions Hamburg and Berlin indicate further significant differences in the financial situation of the communes in Western and Eastern Germany.

Frank Osterhage

Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung

Angeregt durch umfangreiche Studien aus dem Ausland haben sich hierzulande in der jüngeren Vergangenheit verschiedene Forschungsarbeiten mit den fiskalischen Effekten kommunaler Flächenpolitik beschäftigt. Gleichzeitig ist in der Fachöffentlichkeit ein grundlegendes Interesse an den Zusammenhängen zwischen den Bereichen Siedlungsentwicklungsentwicklung, demographischer Wandel und Gemeindefinanzen gewachsen. Vor diesem Hintergrund werden die Ergebnisse eigener empirischer Untersuchungen vorgestellt und der Versuch unternommen, in sieben Thesen die wesentlichen Auswirkungen

zu skizzieren, die sich bei der Ausweisung von neuen Wohnbaugebieten für den Haushalt einer Gemeinde ergeben. Anschließend wird der Blick auf aktuelle Bemühungen gerichtet, für die Situation in Deutschland Berechnungsmodelle zur Abschätzung der fiskalischen Rentabilität bzw. der Kosteneffizienz von Baulandausweisungen zu entwickeln und in der Planungspraxis zu etablieren.

Costs and Benefits of Communal Housing Development

Stimulated by complex studies completed abroad, in the recent past various scientific researches studied the fiscal effects of communal space policy in Germany. At the same time a profound interest has grown among public experts to study the connections between the areas Housing Development, Demographic Change and Communal Finances. In view of this background, the results of own empiric researches are presented and seven theses attempt to depict the essential effects on a communal budget resulting from the designation of new housing development areas. Finally, the attention is drawn to ongoing attempts to develop calculation models customized to the situation in Germany in order to get an estimate on the fiscal profitability or cost-effectiveness of defined construction land areas and to implement such in the planning process.

Georg Schiller, Jens-Martin Gutsche

Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung – Finanzstrukturelle Mechanismen, die unsere Stadtregionen teuer machen

Die Ausweisung neuer Baugebiete und damit die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen ziehen erhebliche negative Umweltwirkungen nach sich. Zusätzlich entstehen enorme Folgekosten für die Allgemeinheit durch die Bereitstellung und Nutzung von Infrastrukturen. Hierbei getroffene Einzelentscheidungen, die aus subjektiver Sicht ökonomisch oft sehr rational sind, verknüpfen sich nicht selten zu einer insgesamt kostenintensiven Siedlungsstruktur. Aus Sicht der öffentlichen Raum- und Finanzplanung stellt sich die Frage, ob und wie dieser kostenaufwändigen Siedlungsentwicklung entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang wird die Forderung nach mehr „Kostentransparenz" im Bereich der Siedlungsentwicklung erhoben.

Daraus ergeben sich zwei Fragen. Zum einen, wie eine verbesserte Kostentransparenz erreicht werden kann, um für die beteiligten Akteure Anreize zu schaffen, Infrastrukturkosten sparende Standortentscheidungen zu treffen. Zum anderen, ob die Schaffung von Kostentransparenz an Grenzen stoßen kann, weil die Siedlungsentwicklung das Ergebnis vieler Einzelentscheidungen von Akteuren mit unterschiedlichen Kostenbilanzierungsrahmen ist.

Dieser Beitrag stellt einen Erklärungsansatz vor, der Ursachen und Mechanismen dieses paradoxen Wirkgefüges strukturiert und analysiert, um daraus Lösungsansätze zur Stärkung einer insgesamt kostengünstigeren, auf den Siedlungsbestand gerichteten Siedlungspolitik zu formulieren.

The Cost Paradox of Construction Area Development – Financial Structure Mechanisms making our City Regions expensive

The designation of new construction areas and the additional developmental and traffic areas entail a significant negative impact on the environment. In addition, there are enormous consequential costs for the preparation and use of infrastructures to be borne by the public. Any individual decisions which may seem economically rational to the individual are often linked to a generally cost-intensive developmental structure. From the perspective of the public spatial and financial planning, the question arises whether and how to prevent such a cost-intensive developmental structure. In this conjunction, more 'cost transparency' in the area of the housing development is required.

There are two questions posed in this context. First, how to improve cost transparency to create stimuli for all participating actors to take proper decisions on locations in view of saving costs for the infrastructure. Secondly, is the cost transparency created in such way bound to reach its limits due to the fact that the housing development is the result of many individual decisions of actors with different cost balancing structures.

This article provides an explanation structuring and analyzing the causes and mechanisms of this paradox effect-structure in order to define potential solutions to strengthen a generally more cost-effective housing policy in consideration of the existing housing developments.

Thomas Döring, Lorenz Blume

Determinanten der Wirtschafts- und Finanzkraft deutscher Bundesländer – wirkt deren Wirtschaftspolitik?

Der Beitrag liefert eine Antwort auf die Frage, welchen Einfluss die in den deutschen Bundesländern praktizierte Wirtschafts- und Finanzpolitik auf Unterschiede in der regionalen Wirtschaftsentwicklung hat. Die Untersuchung erfolgt in drei Teilschritten: (1) In einem ersten Schritt werden die Determinanten einer unterschiedlichen Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum sowie die Relevanz von wirtschaftspolitischen Maßnahmen in ihrem Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen (Bundesländern) theoretisch analysiert. Die Grundlage für diese Analyse liefern Ansätze aus dem Bereich der Regionalökonomik sowie der – räumlich interpretierten – ökonomischen Wachstumstheorie. (2) Auf der Basis von Daten zu den westdeutschen Raumordnungsregionen werden in einem zweiten Schritt mittels einer eigenständigen empirischen Analyse solche Bestimmungsfaktoren identifiziert, die eine stabile und über die Zeit einheitliche Erklärung für eine regional unterschiedliche Wirtschaftskraft der deutschen Bundesländer liefern. (3) In einem dritten Schritt erfolgt abschließend eine weitere empirische Spezifizierung der bestehenden Unterschiede regionaler Wirtschaftsentwicklung anhand von Fallstudien zu ausgewählten Bundesländern. Insgesamt zeigt sich, dass die Bedeutung der jeweiligen Landespolitik hinsichtlich der Erklärung von Niveauunterschieden in der regionalen Wirtschaftskraft als vergleichsweise gering zu bewerten ist.

Determinants of the Economic and Financial Power of German Federal States – does their Economy Policy work?

This article gives an answer to the question which influence the economic and financial policy practiced in the German Federal States exerts on the differences in the regional economic development. This research is completed in three partial steps: (1) The first step is a theoretic analysis of the determinants of a different distribution of economic activities in space and the relevance of measures according to the economy policy with its impact on the economic development on regions (Federal States). The basis for this analysis comes from approaches developed by the regional economic and the (spatially interpreted) economic growth theory. (2) Based on data on Western German spatial planning regions, the second step comprises an individual empiric analysis to identify such defining factors providing a stable and standardized over time explanation for the deviating economic power of the regions within the German Federal States. (3) At last, the third step provides another empiric specification of existing differences in the regional economic development based on case studies on selected Federal States. In general, it becomes obvious that the influence of the respective state policy must be evaluated as relatively insignificant to explain the deviating levels of regional economic power.

Jürgen Kähler

Die Messung der Agglomeration als latente Variable und ihr Einfluss auf Staatsausgaben

Im Jahr 1932 hat der spätere Politologe Arnold Brecht postuliert, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Bevölkerungsmassierung und Staatsausgaben besteht. In diesem Beitrag wird untersucht, ob mehr als 75 Jahre später dieser Zusammenhang immer noch gilt. Während Brecht nur die Effekte von Bevölkerungsdichte und Urbanisierung analysierte, wird hier auch die Wirtschaftsstruktur als dritte Agglomerationsdimension berücksichtigt. Daneben wird auch der Effekt des Entwicklungsniveaus auf die Staatsausgaben (Wagner'sches Gesetz) in die Analysen einbezogen. In multivariaten Regressionsmodellen erschwert allerdings die Multikollinearität zwischen den drei Indikatoren der Agglomeration die statistische Inferenz. Daher wird mit konfirmatorischer Faktorenanalyse ein Agglomerationsindex konstruiert, der diese drei Variablen zusammenfasst. In Querschnittsanalysen für die deutschen Bundesländer und für die US-amerikanischen Bundesstaaten zeigt sich, dass sich das Brecht'sche Gesetz auch mit aktuellen Daten bestätigen lässt, wenn der Agglomerationsindex verwendet wird.

Measurement of Agglomeration as a latent Variable and its Influence on Governmental Expenses

Back in 1932, the future political scientist Arnold Brecht postulated that there is a positive connection between population density and governmental expenses. This article examines whether such connection still exists 75 years later. While Brecht analyzed only the effects

of population density and urbanization, this study also takes into account the economic structure as the third agglomeration dimension. In addition, the effect of the development level on governmental expenses (Wagner's law) is included in the analyses. In multivariate regression models, though, the multi-collinearity between the three agglomeration indicators complicates the statistic inference. Therefore, a confirmatory factor analysis is used to create an agglomeration index comprising these three variables. Cross-sectional analyses for German Federal States and U.S. Federal States show that Brecht's law is also confirmed by current data if the agglomeration index is used.

Daniel Schiller, Ulrike Hardt

Wirtschaftsentwicklung und kommunale Aufgabenerfüllung in Niedersachsen

In den 90er Jahren wurde die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland durch einen Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) untersucht. Damals wurden Symptome einer fiskalischen Krise diagnostiziert. Knapp zehn Jahre später ist es nun das Ziel dieses Beitrags, am Beispiel der niedersächsischen Kommunen zu prüfen, inwiefern die damals gestellten Prognosen eingetroffen sind bzw. welche neuen Trends sich seitdem abgezeichnet haben. Dazu werden Entwicklungsdynamik und regionale Disparitäten bei fiskalischen und ökonomischen Indikatoren beschrieben, Zusammenhänge zwischen ausgewählten Indikatoren erklärt und kommunale Reaktionen auf sich verändernde Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben bewertet.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die fiskalische Krise im Beobachtungszeitraum bis 2005 in vielen Bereichen weiter zugespitzt und sich in der Zunahme regionaler Disparitäten sowie in teilweise schwindenden kommunalen Handlungsspielräumen niedergeschlagen hat. Dennoch bleibt wirtschaftliches Wachstum nach wie vor der Schlüssel zu höheren eigenen Einnahmen. Diese Einnahmen sind jedoch keine Garantie für eine nachhaltige und wachstumsfördernde Ausgabenpolitik. Es ist nur einigen Kommunen trotz stagnierender Einnahmen weiterhin gelungen, überdurchschnittliche Investitionsausgaben zu realisieren, deren Folgekosten nicht zu einer übermäßigen Zunahme der laufenden Ausgaben geführt haben. In diesen Kommunen besteht auch ein positiver Zusammenhang zwischen investiver Mittelverwendung und wirtschaftlicher Entwicklung. Es besteht weiterer Forschungsbedarf bezüglich der ökonomischen Wirkungen kommunaler Ausgaben in einzelnen Aufgabenbereichen sowie möglicher Mechanismen zur Beeinflussung des kommunalen Investitionsverhaltens und der Vorsorge bei konjunkturbedingten Einnahmeschwankungen.

Economic Development and Communal Tasking in the State Lower Saxony

In the nineties the development of public finances in Germany was examined by a working group of the Academy for Spatial Research and Planning (ARL). At that time symptoms of a fiscal crisis were diagnosed. Just ten years later, this article's goal is to check based on

the example of the Lower Saxony communes, whether the prognosticated forecast came true or which new tendencies have been observed since then. Therefore, development dynamics and regional disparities with fiscal and economic indicators have been depicted, connections between selected indicators are being explained and communal reactions to changes in income, tasks and expenses are being evaluated.

The results show that the fiscal crisis increased further in many areas during the observation period up to 2005 showing its impacts in growing regional disparities and a dwindling communal choice of action. Nevertheless, economic growth is still the key to increase its own income. Such income, though, is no guarantee for a substantial growth-stimulating expense policy. Despite stagnating income, only a few communes succeeded in making investments exceeding the average value, the consequential costs of which did not lead to an excessive increase of the ongoing expenses. These communes also show a positive connection between the utilization of invested funds and the economic development. There is more research to be done regarding the economic effects of communal expenses in the individual task areas and possible mechanisms to influence the communal investment behavior and to take preventive measures for market-related income fluctuations.

Martin Albrecht, Jörg Pohlan

Fiskalische Wirkungen der neuen Landesentwicklungsstrategie Brandenburgs: Polarisierung zwischen Wachstumskernen und Schrumpfungsräumen?

Die Situation der kommunalen Finanzen ist bundesweit seit vielen Jahren angespannt. So übersteigen die Ausgaben immer wieder die Einnahmen, obwohl sich viele Städte und Gemeinden seit Jahren bemühen, erhebliche Einsparungen in ihrem Leistungsangebot vorzunehmen. Resultat ist eine hohe Verschuldung, die durch die daraus resultierenden Zinslasten und Verbindlichkeiten die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen zusätzlich einschränkt. In Ostdeutschland ist die Finanzlage der Kommunen aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen deshalb besonders ungünstig. Die demografischen Veränderungen verschärfen diese Lage zusätzlich. Das Anliegen des vorliegenden Beitrags besteht darin, am Beispiel Brandenburgs mögliche fiskalische Effekte und deren Konsequenzen für die Kommunen zu diskutieren, die zusätzlich zu den Auswirkungen der sozioökonomischen Wandlungsprozesse in unterschiedlicher Form von den Modifikationen der politisch-planerischen Umsteuerungsbemühungen betroffen sind.

Fiscal Effects of the new State Development Strategy in Brandenburg: Polarization between Growth Centers and Areas with diminishing Population?

Throughout the country, the communes have been facing a strained financial situation for many years. Accordingly, expenses often exceed the income, although many cities and townships have been trying for years to implement major savings in their service portfolios.

This resulted into high indebtedness additionally restricting the financial options of the communes because of accruing interest payments and liabilities. In Eastern Germany, the financial situation of the communes is particularly tight due to the economic and basic social conditions. This situation is aggravated furthermore by demographic changes. This article's intention is to discuss potential fiscal effects and their consequences for the communes based on the example of Brandenburg which is affected by the modifications of political and planned restructuring measures in a different way besides the effects of the socio-economical transformation processes.

Mit der Themenstellung „Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung" greift die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) Fragestellungen auf, deren weitreichende und dauerhafte politische Bedeutung unstrittig ist und deren tagesaktuelles Erscheinungsbild immer einmal wieder in wechselnder Gestalt in den Vordergrund des öffentlichen Interesses tritt. Räumliche Wirkungen gehen von allen finanzpolitischen Maßnahmen aus, auch von jenen, die keinen expliziten raumentwicklungspolitischen Zielbezug besitzen. Dennoch werden die räumlichen Implikationen finanzpolitischer Entscheidungen vielfach nicht in die politischen Entscheidungsverfahren mit einbezogen und räumliche Konsequenzen politischer Entscheidungen nicht ausreichend systematisch analysiert und bewertet.

In diesem Kontext bietet der vorliegende Band exemplarische Untersuchungen und regionalisierte Analysen sowie theoretische Betrachtungen zu den räumlichen Wirkungen öffentlicher Mittelaufbringung und -verwendung in einem breiten Spektrum aktueller wirtschafts- und finanzpolitischer Themengebiete. Mit der Veröffentlichung verfolgt die ARL das Ziel im Schnittfeld zwischen Raumforschung und Finanzwissenschaft den wissenschaftlichen und politischen Diskurs zu befördern und beide miteinander zu verschränken.

With the subject ‚Public Cash-Flow and Spatial Development', the Academy for Spatial Research and Planning (ARL) discusses a topic whose vast and permanent political significance has been undisputed. From time to time it emerges in varying shapes in the focus of public interest. All financial policy measures have spatial effects, even such which do not have an explicit focus on spatial development. Nevertheless, spatial implications of fiscal decisions are very often not included in the political decision-making process; spatial consequences of political decisions are not analyzed and evaluated in a sufficiently systematic manner.

In view of the aforesaid, the present volume provides exemplary research and regional analyses, theoretic research on spatial effects of public funding and fund utilization in a wide spectrum of current economic and fiscal topics. With this publication, ARL intends to promote and to interlink the scientific and political discussion at the interface between spatial research and financial studies.

ISBN: 978-3-88838-061-7
www.ARL-net.de