

Mäding, Heinrich

**Book Part**

## Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung: Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen

**Provided in Cooperation with:**

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

*Suggested Citation:* Mäding, Heinrich (2009) : Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung: Zur Strukturierung von Problemen und Forschungsfragen, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1-8

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59916>

**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.*

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 Gesamttraum-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 Gesamttraum, 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 Gesamttraumes 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 Gesamttraumes *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 Investitionströme 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 Gesamttraum-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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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-

---

<sup>2</sup> 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 Beispielfälle. 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 Finanzwissenschaft 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 – Kommunal Finanzen. 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.