

Zarth, Michael; Schnitzlein, Daniel D.; Bruckmeier, Kerstin

Book Part

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

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Zarth, Michael; Schnitzlein, Daniel D.; Bruckmeier, Kerstin (2009) : Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel: Wer partizipiert wie?, 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. 105-134

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59915>

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.

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.

menschswankungen 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 höher⁴, 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 wirtschaftsstarke 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

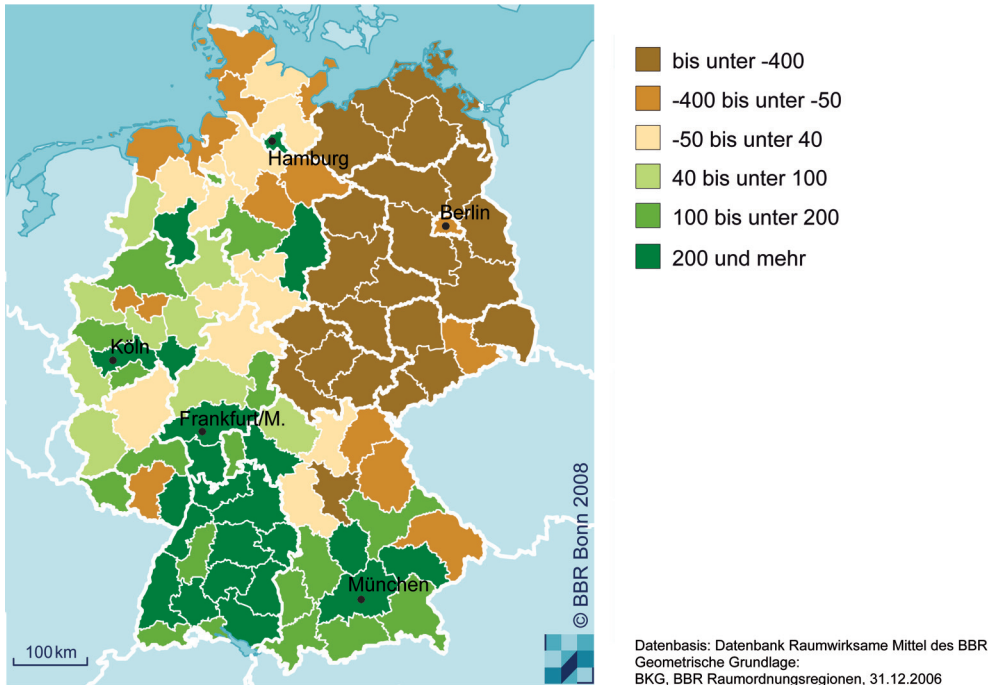
Regions-/Kreistyp	Saldo der Arbeitslosenversicherung		
	in Mio. €	je Einwohner	in % des BIP
Agglomerationsräume	3512	81	0,3
Kernstädte	3133	164	0,5
Hoch verdichtete Kreise	2087	146	0,6
Verdichtete Kreise	-413	-63	-0,3
Ländliche Kreise	-1294	-405	-2,3
Verstädterte Räume	-906	-32	-0,1
Kernstädte	951	202	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 Einnahmen 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 Ermessensleistungen⁵ 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 letzten 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

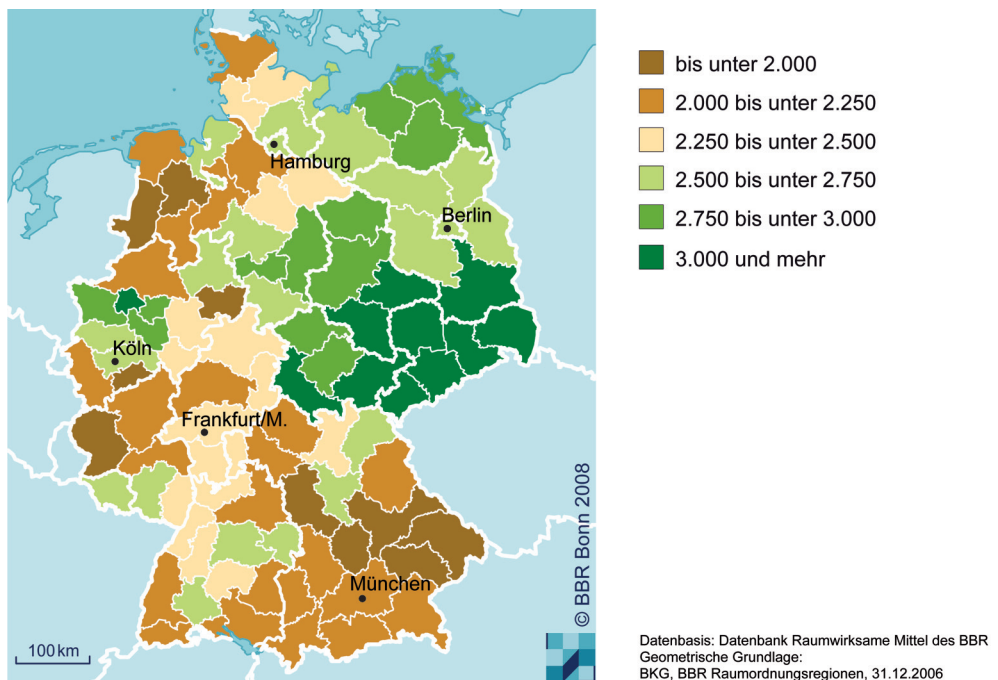
⁶ Im Vergleich zu 2003 weisen 2005 nur sechs zusätzliche Kreise einen positiven Saldo auf, während 38 Kreise statt einem positiven nunmehr einen negativen Saldo erreichen.

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.

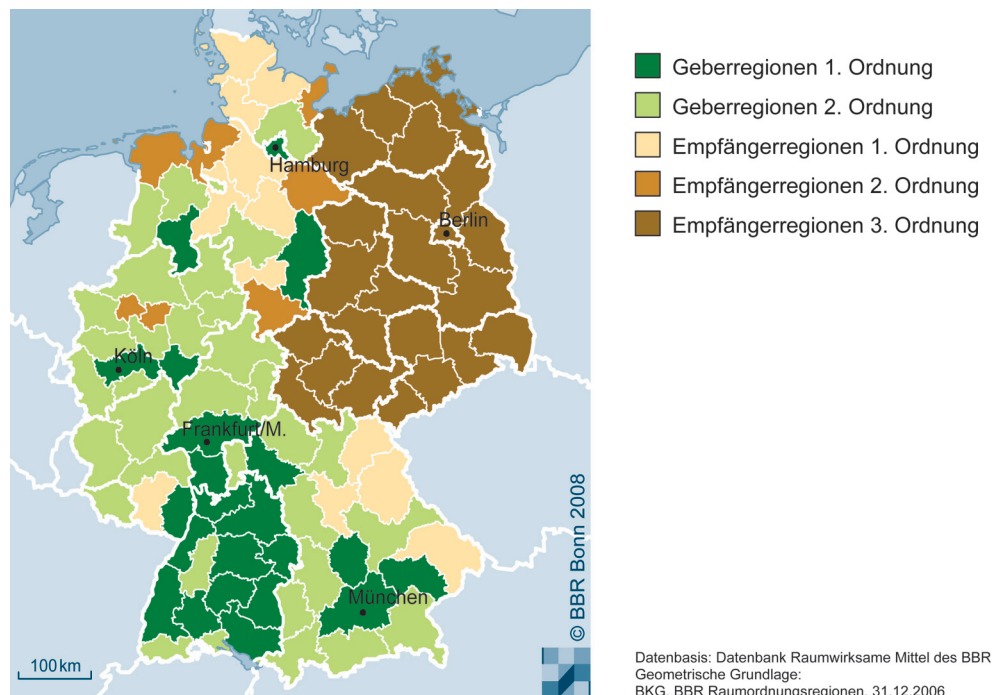
Regionen mit einem positiven Saldo größer als 189 € je Einwohner, ein positiver Saldo bis 189 €, ein negativer Saldo bis 186 € und Regionen mit einem negativen Saldo kleiner als 186 € je Einwohner. Die Klassengrenzen wurden aus dem gesamtdeutschen Durchschnitt (2 € je Einwohner) ab- bzw. zuzüglich der 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 einem 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 Raumbbeobachtung 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 GRW¹² 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.

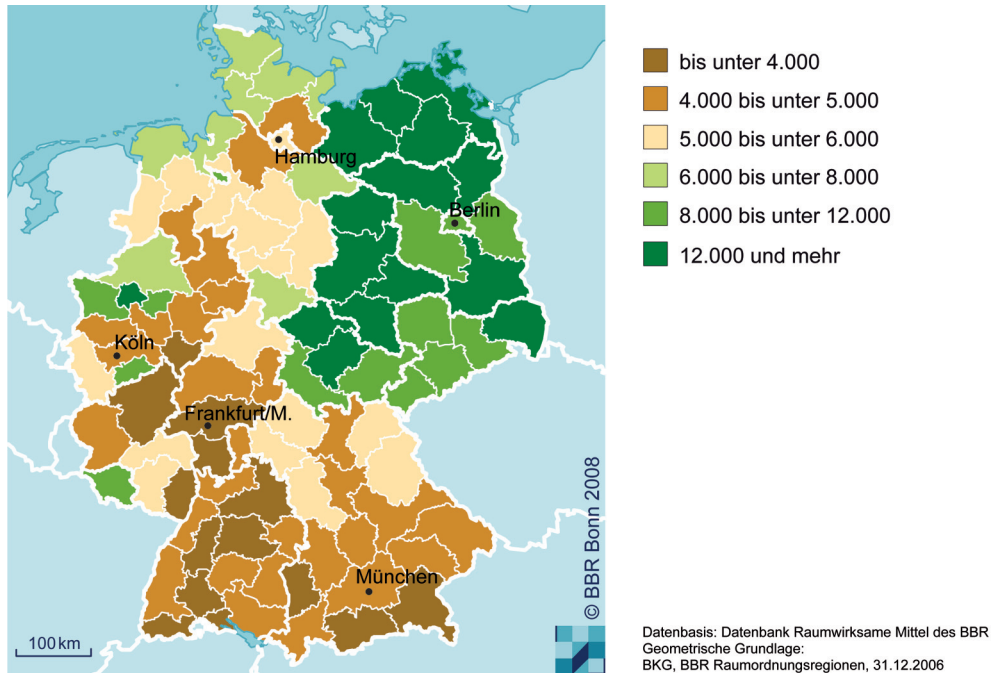
Die Ausgaben für Hochschule und Forschung, denen im Allgemeinen eine besondere Bedeutung für regionale Entwicklungsprozesse zugeschrieben wird, machen rund 8,4 % der hier erfassten raumwirksamen Mittel aus. Im Zeitraum 1996–2006 wurden vom Bund für Forschung und Hochschule je Einwohner 616 € ausgegeben. 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

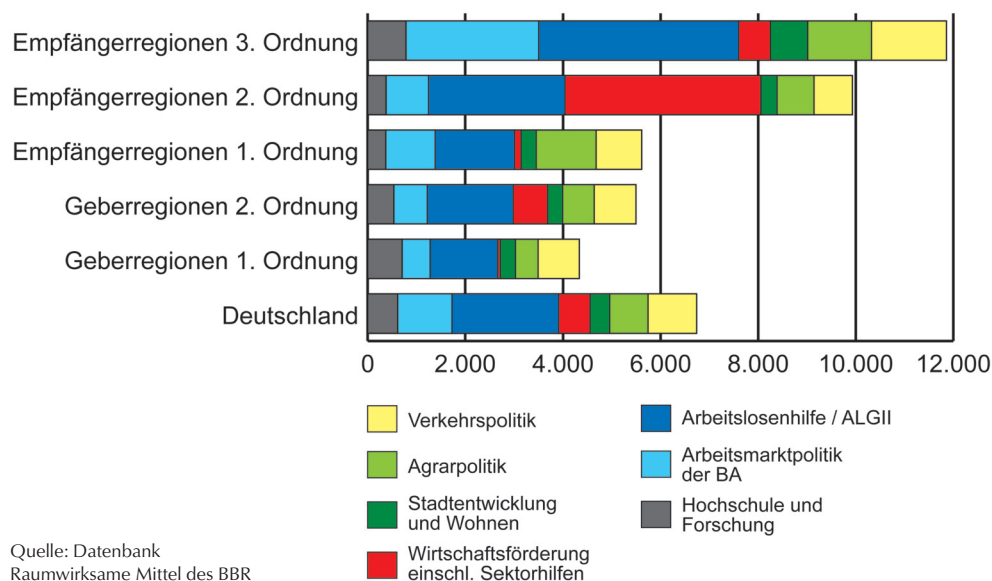


3.3 Regionale Inzidenz raumwirksamer Mittel nach Geber- und Empfängerregionen

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

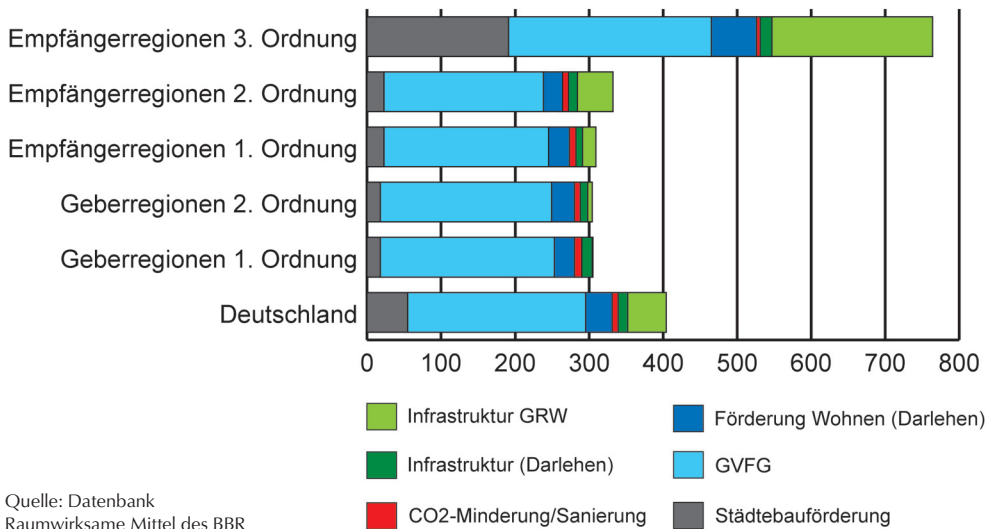


Quelle: Datenbank Raumwirksame Mittel des BBR

Die Ergebnisse im Bereich *Wirtschaftsförderung* werden durch zwei Besonderheiten geprägt: Zum einen durch die einzelbetriebliche Regionalförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, 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.

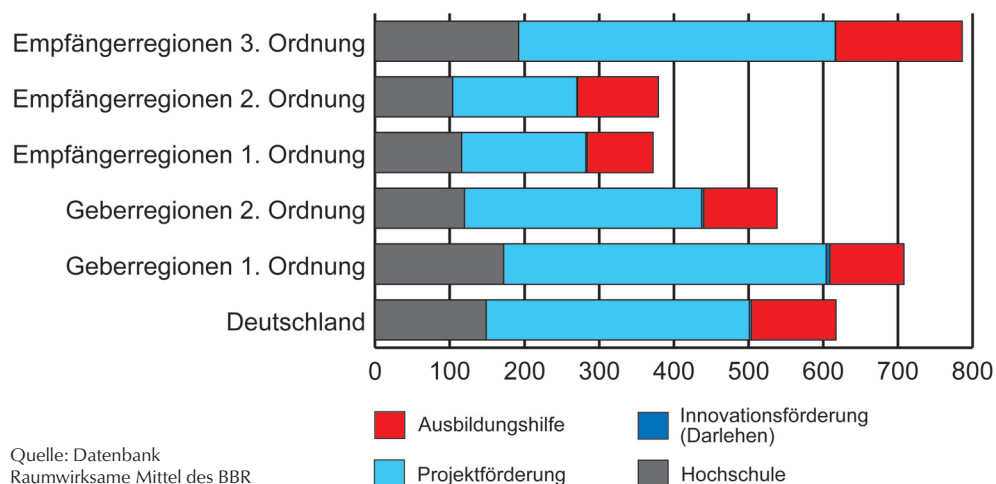
Abb. 6: Raumwirksame Mittel „Stadtentwicklung und Wohnen“ in €/Ew. nach Geber- und Empfängerregionen 1996–2006



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

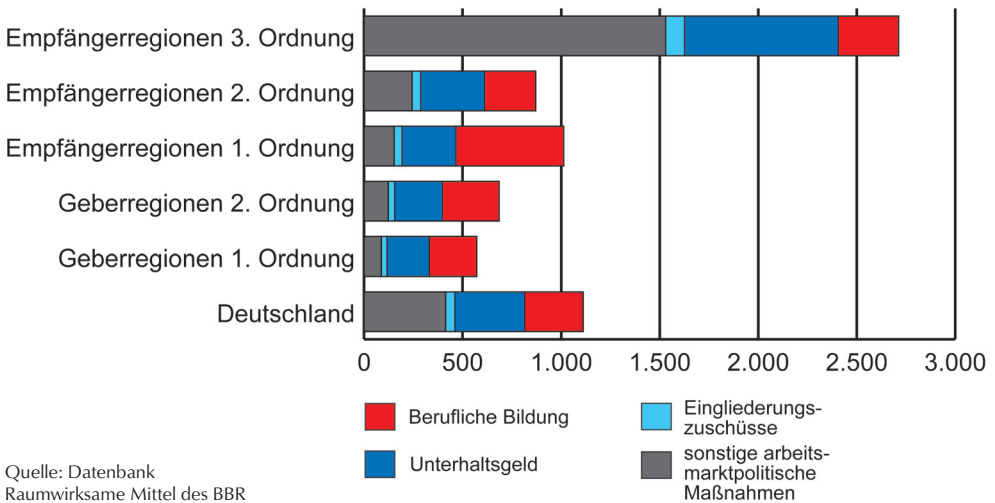


Bei der *aktiven Arbeitsmarktpolitik* (Abbildung 8) besteht erwartungsgemäß ein Gefälle zugunsten der Empfängerregionen, was durch den arbeitsmarktpolitisch orientierten Verteilungsschlüssel für die Mittel sowie durch den entsprechend den regionalen Arbeitsmarktdisparitäten regional konzentrierten Einsatz von Arbeitsbeschaffungs- und Strukturpassungsmaßnahmen bedingt ist. Bei den Empfängerregionen 3. Ordnung schlagen zusätzlich überdurchschnittlich hohe Ausgaben für Unterhaltsgeld (Lohnersatzleistungen bei Weiterbildung) zu Buche. Mit Ausnahme einzelner Regionen¹³ 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



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

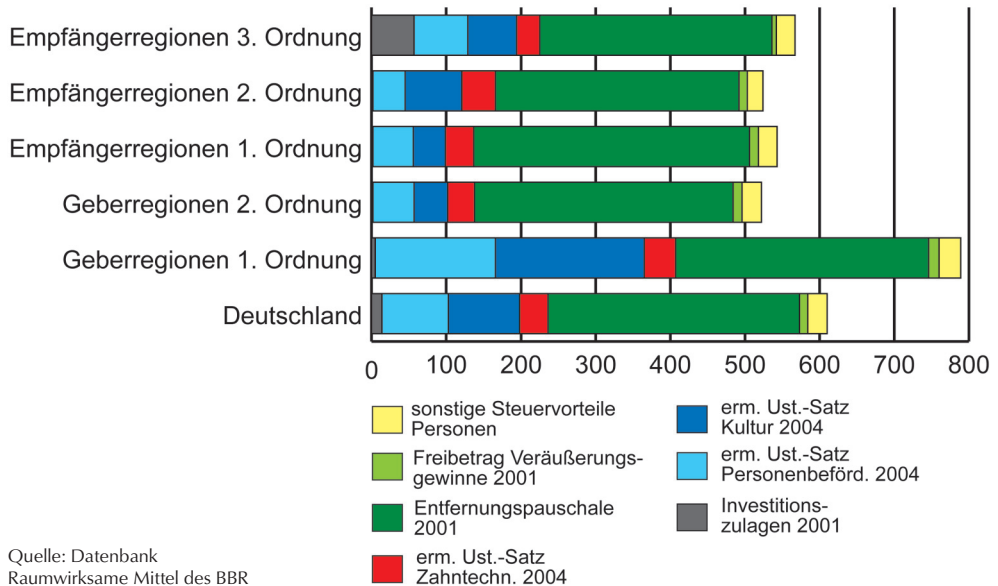
3.4 Regionale Inzidenz von Steuervergünstigungen nach Geber- und Empfängerregionen

Die regionale Inzidenz ausgewählter Steuervergünstigungen dokumentiert Abbildung 9. Danach streuen die sonstigen personenbezogenen Vergünstigungen wie Arbeitnehmer-sparzulage, 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



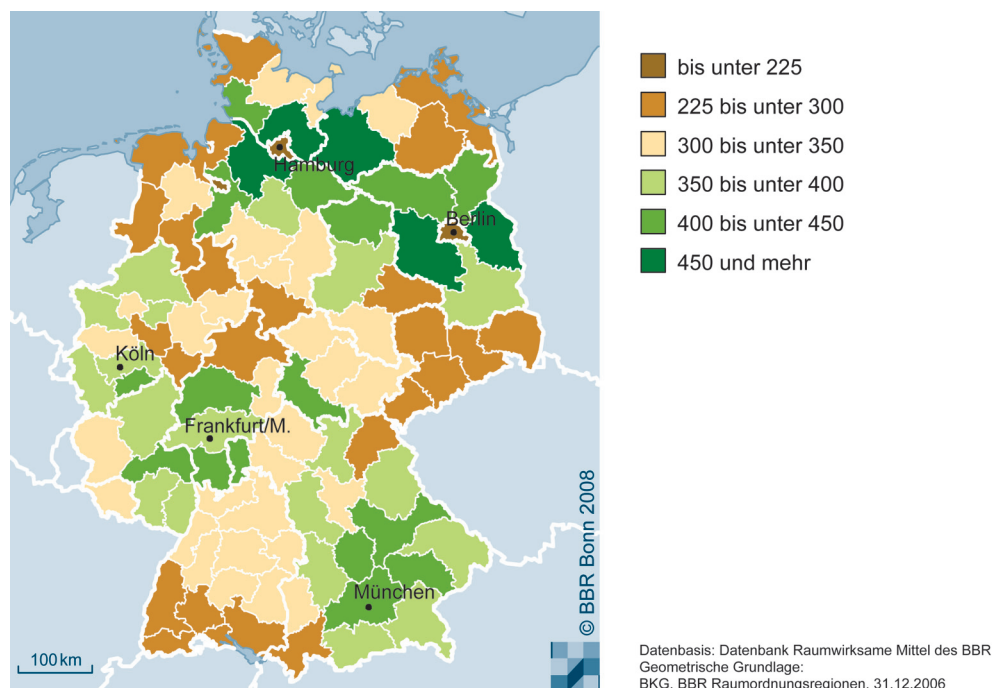
Quelle: Datenbank
Raumwirksame Mittel des BBR

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 wirtschaftsstarke 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/Ostergebirge, 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 Verkehrsengepässe 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 Umfang 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.

