

Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel - methodische Anforderungen und vorliegende Studien

Stiller, Silvia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stiller, S. (2005). Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel - methodische Anforderungen und vorliegende Studien. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 121-145). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338728>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Silvia Stiller

Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel – Methodische Anforderungen und vorliegende Studien

S. 121 bis 145

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

Das föderative System in Deutschland

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

Regionale Inzidenzanalysen raumwirksamer Bundesmittel – Methodische Anforderungen und vorliegende Studien*

Gliederung

1. Einleitung
 2. Anforderungen an regionale Inzidenzanalysen und vorliegende empirische Untersuchungen für Deutschland
 - 2.1 Methodische Anforderungen
 - 2.2 Ein Überblick über vorliegende empirische Studien
 3. Raumwirksame Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland 1991–1998
 - 3.1 Methodischer Ansatz und Ergebnisse
 - 3.2 Bewertung
 - 3.3 Raumwirksame Bundesmittel und Finanzkraft der Bundesländer
 4. Fazit
- Literatur

1. Einleitung

Die wirtschaftliche Entwicklung einer Region wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, wie zum Beispiel von der Wirtschaftsstruktur, der großräumigen Lage, den infrastrukturellen Gegebenheiten, der Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren und der Qualität der weichen Standortfaktoren.¹ Darüber hinaus prägen die einer Region zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel die Rahmenbedingungen für die Entwicklung dieser Region. Deshalb beeinflussen nicht nur die Allokationsentscheidungen der privaten Akteure – Haushalte und Unternehmen – die regionale Entwicklung, sondern auch die Maßnahmen der öffentlichen Hand. Mit Ausgaben im Bereich der Regionalpolitik verfolgt der Staat explizit räumliche Ziele. Neben der Regionalpolitik gibt es zahlreiche Politikbereiche, die zwar keinen unmittelbaren Raumbezug auf der Zielebene beinhalten, die aber aufgrund ihrer Ausgestaltung raumrelevant sind.

* Für die Unterstützung bei dem Verfassen des Aufsatzes und die Überlassung von Daten möchte ich mich sehr herzlich bei Prof. Dr. Gisela Färber und Sandra Renn von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer bedanken. Mein Dank für hilfreiche Kommentare gilt auch einem anonymen Gutachter und dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung für die Überlassung von Daten.

¹ Eine Übersicht über Standortfaktoren geben Niebuhr; Stiller (2004).

Nach Zimmermann (1995) kann man die These vertreten, dass es kaum eine staatliche Aktivität geben dürfte, die nicht räumlich differenzierende und damit unter den Zielen einer raumbedeutsamen Politik mehr oder minder bedeutsame Effekte aufweist.² Denn öffentliche Einnahmen werden überwiegend durch Steuern in den einzelnen Teilräumen eingebracht. Und öffentliche Ausgaben fließen wieder in diese Räume, u.a. über die räumliche Verteilung öffentlicher Finanzmittel. Auch die Verordnungstätigkeit des Staates ist ein Bereich, der einzelne Regionen unterschiedlich beeinflusst.³ Gleiches gilt für die Staatsausgaben im Rahmen von Beschaffungen, von denen wegen ihres erheblichen Umfangs bedeutende räumlich differenzierende Effekte ausgehen dürften. Nach Meinung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (2000) liegt es auf der Hand, dass bei einer Staatsquote von etwa 50% der Einfluss des öffentlichen Sektors auf die Regionen nicht vernachlässigt werden darf. Schließlich impliziert die Höhe der deutschen Staatsquote, dass von jedem erwirtschafteten Euro rund die Hälfte durch die öffentlichen Haushalte fließt und entweder mittelbar oder unmittelbar raumstrukturelle Wirkungen hat.

Weil staatliche Ausgaben die räumliche Entwicklung auf vielfältige Art und Weise beeinflussen, ist es möglich, dass die regionalen Wirkungen der Regionalpolitik gegebenenfalls von anderen staatlichen Aktivitäten konterkariert werden. Dadurch könnte die Erreichung regionalpolitischer Ziele gemildert, neutralisiert oder verhindert werden. Die Vermeidung von der Regionalpolitik entgegenwirkenden Effekten anderer Politikbereiche setzt auch die Kenntnisse über die regionalen Auswirkungen der Staatsausgaben voraus, die keinen expliziten räumlichen Zielbezug haben. Die Berücksichtigung der räumlichen Dimension aller Fachpolitiken kann deshalb einen Beitrag zur effizienteren Gestaltung von Regional-, Raumordnungs- und Finanzpolitik leisten. Trotz der vielfältigen Zusammenhänge zwischen regionaler Entwicklung und Staatsausgaben spielte die Raumwirksamkeit öffentlicher Ausgaben bis zur deutschen Wiedervereinigung außerhalb des Bereichs der Regionalpolitik in der politischen Diskussion eine untergeordnete Rolle. Und in der Regel wurde die räumliche Dimension des staatlichen Handelns nicht in die öffentlichen Ausgabenentscheidungen einbezogen. Das politische Interesse an dem regionalen Verbleib öffentlicher Mittel stieg deutlich nach der deutschen Wiedervereinigung und den damit einhergehenden bedeutsamen Finanztransfers zwischen den alten und neuen Bundesländern.⁴

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der regionalen Inzidenz und Wirkungsanalyse von Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland. Die Grundlage für die Abschätzung der regionalen Effekte staatlicher Ausgaben stellt die regionale Zuordnung öffentlicher Ausgabenströme dar. Allein auf Basis der räumlichen Verteilung der Staatsausgaben können jedoch noch keine Schlüsse hinsichtlich ihrer Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung gezogen werden. Basierend auf der regionalen Zuordnung der Staatsausgaben gilt es zu analysieren, wie die Staatsausgaben die regionale Entwicklung und die Raumstruktur beeinflussen. Eine solche Untersuchung wäre Gegenstand der regionalen Wirkungsanalyse von

² Vgl. Zimmermann 1995: 809.

³ Zum Beispiel dürften Verordnungen im Bereich des Umweltschutzes unterschiedlichen Einfluss auf ländliche und verstädterte Regionen haben.

⁴ Vgl. Baumheimer et al. 1995: 241.

Staatsausgaben. In Abschnitt 2 werden die methodischen Anforderungen an eine regionale Wirkungsanalyse der Staatsausgaben skizziert und eine Übersicht über vorliegende Studien zur räumlichen Verteilung von Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland gegeben. Abschnitt 3 greift ausgewählte Aspekte der regionalen Verteilung der raumwirksamen Bundesmittel für die Jahre 1991 bis 1998 auf. Die Ausführungen schließen im Abschnitt 4 mit einem Fazit. Wegen der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes können die folgenden Ausführungen nur einen Einstieg in die Thematik darstellen und keine detaillierte Analyse aller Facetten der räumlichen Auswirkungen öffentlicher Staatsausgaben liefern.

2. Anforderungen an regionale Inzidenzanalysen und vorliegende empirische Untersuchungen für Deutschland

2.1 Methodische Anforderungen

Bei der regionalen Inzidenzanalyse ist die Region die betrachtete Empfänger- und Gebereinheit.⁵ Die regionale Inzidenzanalyse ist in Deutschland eng verbunden mit dem Namen Horst Zimmermann, der sich dieser Thematik in zahlreichen Veröffentlichungen gewidmet hat.⁶ Im Folgenden wird das von Zimmermann entwickelte Konzept zur Analyse der regionalen Wirkungen öffentlicher Finanzströme in seinen Grundzügen erläutert.⁷ Die Ausführungen beziehen sich nur auf Finanzströme, die Regionsgrenzen überschreiten. Eigenfinanzierte Ausgaben der Gemeinden oder die Bestandsgrößen, etwa im Bereich der Infrastruktur, werden außer Acht gelassen. Zimmermann (1981c) berücksichtigt in seiner Analyse sowohl in die Region einfließende als auch aus der Region abfließende Finanzmittel.

Zunächst sind für die regionale Inzidenzanalyse die betrachtete regionale Ebene, der Untersuchungszeitraum und die berücksichtigten Zahlungsströme festzulegen. Die Analyse der ökonomischen Effekte grenzüberschreitender Finanzströme erfordert drei Untersuchungsschritte:⁸

- (1) Grundlage der Wirkungsanalyse bildet die Ermittlung einer regionalen Zahlungsverteilung, in der die Entsender und Empfänger öffentlicher Finanzströme möglichst genau zu erfassen sind.
- (2) In einem nächsten Schritt ist zu untersuchen, inwieweit die regionale Verteilung der Zahler bzw. Zahlungsempfänger mit der regionalen Verteilung der Personen, privaten Haushalte und Unternehmen identisch ist, die im jeweiligen Zielzusammenhang von Interesse sind. Das Ergebnis dieses Zwischenschritts, der als Analyse von „Überwälzung“ (bzw. Vorteilsverlust) betrachtet werden kann, wird in den verteilungsbezogenen Analysen oft als formale Inzidenz bezeichnet.

⁵ Andere Inzidenzkonzepte stellen private Haushalte (personale Inzidenzanalyse), Produktionsfaktoren (funktionale Inzidenzanalyse) oder Wirtschaftssektoren (sektorale Inzidenzanalyse) in den Mittelpunkt der Betrachtungen.

⁶ Ausführungen zu der Thematik finden sich beispielsweise in Zimmermann (1972, 1978a, 1978b, 1979, 1981a, 1981b, 1981c, 1982, 1995).

⁷ Eine ausführliche Darstellung findet sich in Zimmermann (1981c).

⁸ Vgl. Zimmermann 1995: 463 ff.

- (3) Nachdem die regionale Zahlungsverteilung unter Berücksichtigung der Überwälzung vorgenommen worden ist, sollten Zielerreichungsbeiträge und die Auswirkungen der öffentlichen Finanzströme auf die Regionalwirtschaft ermittelt werden.

Hinsichtlich des zweiten Untersuchungsschrittes merkt Zimmermann an, dass die Berücksichtigung von Vorteilsverlusten zwar methodisch angezeigt ist. Aus empirischer Sicht dürften Vorteilsverluste jedoch relativ unbedeutend sein, so dass sie in den Wirkungsanalysen vernachlässigt werden dürfen.⁹

Nach Zimmermann erfolgt die regionale Inzidenzanalyse – der dritte Untersuchungsschritt – mit Blick auf die Regionalpolitik. Zur Messung der Zielerreichungsgrade – der regionalen Auswirkungen der Staatstätigkeit – können beispielsweise das regionale Einkommen, die geschaffenen bzw. gesicherten Arbeitsplätze oder die regionale Produktionsveränderung zugrunde gelegt werden. Bei regional fein gegliederten Daten können auch Wirkungen auf die Siedlungsstruktur verfolgt werden, indem die Analyse nach einzelnen Orten differenziert.¹⁰

Die methodische Grundlage für die Ermittlung der regionalen Wirkungen von Staatsausgaben stellen nach Zimmermann schematische Wirkungsabläufe dar, die von den einzelnen zufließenden Einnahmen die Verbindung zu den regionalen ökonomischen Größen, etwa zum Pro-Kopf-Einkommen oder der Beschäftigung, herstellen. Für die Festlegung der Gleichungsparameter können Ergebnisse regionalökonomischer Modelle, zum Beispiel von regionalen Input-Output-Modellen oder Multiplikatoranalysen, herangezogen werden.¹¹ Am Ende einer regionalen Inzidenzanalyse steht im Idealfall die Zusammenfassung der Wirkungen, die von der Gesamtheit der öffentlichen Finanzströme auf einzelne Indikatoren ausgehen.¹²

Wegen der hohen Anforderungen an die Datenverfügbarkeit und die Modellentwicklung sind regionale Inzidenzanalysen mit zahlreichen Problemen behaftet. Schon die regionale Zuordnung öffentlicher Finanzströme ist mit Schwierigkeiten verbunden. Solange die Mittelzu- und -abflüsse sich im öffentlichen Sektor bewegen, ist die Analyse zwar noch vergleichsweise einfach. Die Schwierigkeiten der Erfassung der öffentlichen Finanzströme potenzieren sich, je mehr öffentliche Institutionen in die Betrachtung einbezogen werden. Üblicherweise stehen die Ausgaben und Einnahmen von Bund, Ländern und Kommunen im Vordergrund. Daneben existieren aber zahlreiche Nebenhaushalte, deren Umfang stetig wächst und deren Aktivitäten ebenfalls räumliche Wirkungen hervorbringen, etwa die der Sozialversicherungsträger.¹³

⁹ Ein Vorteilsverlust läge zum Beispiel vor, wenn der Eigentümer eines Wohnhauses nicht in der Region wohnt, in der sich seine Immobilie befindet. Erträge eventueller Mieterhöhungen aufgrund von Wohngelderhöhungen fallen dann außerhalb der Region an, in die das Wohngeld ursprünglich geflossen ist (vgl. Zimmermann: 1981a: 16).

¹⁰ Vgl. Zimmermann: 1981b: 464.

¹¹ Vgl. Zimmermann 1995: 814.

¹² Vgl. ebd.

¹³ Vgl. Hardt 1995: 200.

Hohe methodische Anforderungen stellt die Modellierung der Wirkungszusammenhänge zwischen regionaler ökonomischer Entwicklung und öffentlichen Finanzströmen. Gleichzeitig hängt die Qualität und die Aussagekraft einer regionalen Wirkungsanalyse entscheidend davon ab, wie gut die tatsächlichen regionalen Wirkungsabläufe in ihr erfasst werden. Im Folgenden wird anhand einiger Beispiele dargestellt, welche Probleme die quantitative Abschätzung regionaler Effekte von Staatsausgaben mit sich bringt.

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Analyserahmens zur Ermittlung der regionalen ökonomischen Effekte von Staatsausgaben ist die Festlegung der geeigneten räumlichen Gliederung des Untersuchungsraums. Bei der Wahl der regionalen Untersuchungsebene ist zu berücksichtigen, dass sich die räumlichen Effekten zwischen staatlichen Aktivitäten ganz erheblich unterscheiden können. Beispielsweise dürfte die Ansiedlung einer neuen Universität in ihren räumlichen Auswirkungen deutlich über die Reichweite der Effekte hinausgehen, die von dem Bau eines Kindergartens ausgehen. Deshalb kann es erforderlich sein, für bestimmte Bereiche der Staatsausgaben unterschiedliche regionale Untersuchungseinheiten zu berücksichtigen, was ein relativ flexibles Untersuchungsgerüst erfordert. Insgesamt gilt, dass für die Wirkungsanalyse von Staatsausgaben kein allgemeingültiges Regionalsystem festgelegt werden kann. Unterschiedliche Fragestellungen erfordern unterschiedliche Regionszuschnitte, um der Reichweite der jeweiligen Effekte spezifischer Projekte oder Fachpolitiken in dem Analyseansatz Rechnung zu tragen.

Auch die Tatsache, dass statische Betrachtungen zur Quantifizierung der ökonomischen Effekte von öffentlichen Ausgaben in der Regel ungeeignet sind, beeinflusst die Komplexität der Modellstruktur. Dynamische Betrachtungen sind angezeigt, weil die Wirkungen öffentlicher Ausgaben in der Regel nicht auf die Periode beschränkt sein dürften, in der sie getätigt werden. Vielmehr können Politikmaßnahmen des öffentlichen Sektors nachhaltigen Einfluss auf das regionale Wachstum, die Standortqualität und den räumlichen Strukturwandel nehmen – also langfristige Effekte nach sich ziehen.¹⁴ Idealerweise sollte bei Politikmaßnahmen der gesamte Wirkungszeitraum im Rahmen dynamischer Betrachtungen bewertet werden. Eine besondere Herangehensweise erfordert die Analyse der ökonomischen Effekte von Sachausgaben, einschließlich der Investitionen.

Bei der Abschätzung der regionalökonomischen Effekte öffentlicher Sachausgaben sind zwei Wirkungstypen zu unterscheiden. Wenn beispielsweise Verkehrsinfrastrukturinvestitionen untersucht werden, dann sind zunächst die Effekte der „Leistungserstellung“ zu ermitteln. Darüber hinaus sind nach Durchführung der Investition „Leistungsabgabeneffekte“ relevant. Zudem können die Periode, in der eine öffentliche Ausgabe getätigt worden ist und die Periode, in der ökonomische Effekte dieser Maßnahme der öffentlichen Hand einsetzen, zeitlich auseinander fallen.

¹⁴ Diese Einschätzung wird durch regionale Entwicklungstheorien gestützt, die implizieren, dass es zahlreiche Bereiche gibt, in denen die Allokationsentscheidungen des Staates die regionale Entwicklung nachhaltig beeinflussen. Aufgrund der Pfadabhängigkeit regionaler Entwicklungsprozesse und der Bedeutung von Lock-In-Effekten können aus öffentlichen Maßnahmen Entwicklungsvorsprünge für bestimmte Regionen resultieren, die andere Regionen nicht aufholen können (vgl. Niebuhr; Stiller 2004).

Ein weiterer Aspekt, der bei der Wirkungsanalyse zu berücksichtigen ist, ergibt sich daraus, dass sich der Wirkungsgrad sowohl bei einem Programm zwischen Regionen als auch zwischen verschiedenen öffentlichen Ausgabenarten innerhalb einer Region unterscheiden kann. Eine adäquate Abbildung der regionalen Effekte erfordert mithin die Modellierung regions- und programmspezifischer Wirkungszusammenhänge. Deshalb ist die Übertragbarkeit der Struktur eines für eine spezifische Region entwickelten Modells auf eine andere Region nur unter Einschränkungen möglich. Zudem impliziert die Raumwirtschaftstheorie, dass bei der Modellierung regionaler Auswirkungen von Staatsausgaben neben Finanzströmen auch Bestandsgrößen berücksichtigt werden sollten.¹⁵

Ferner hat die Modellstruktur dem Aspekt Rechnung zu tragen, dass aufgrund räumlicher Interaktionen – wie interregionaler Handel und interregionale Faktormobilität – vielfältige ökonomische Verflechtungsbeziehungen zwischen Regionen bestehen. Zum Beispiel können Arbeitsmarktmaßnahmen über Regionsgrenzen hinaus wirken, weil Regionen durch Arbeitskräftemobilität miteinander verflochten sind. Auch bei Infrastrukturinvestitionen – insbesondere großräumig angelegten – ergeben sich Probleme der regionalen Zurechenbarkeit. So können bei Verkehrsinvestitionen die regionalen Wirkungen, z.B. Erreichbarkeits-effekte, und der Ort, an dem die Investition getätigt worden ist, räumlich sehr weit auseinander fallen. Im Allgemeinen sind die ökonomischen Auswirkungen öffentlicher Ausgaben nicht zwingend auf diejenige Region begrenzt, die sie begünstigen. Die Wirkungsanalyse öffentlicher Ausgaben darf deshalb nicht auf die jeweilige Empfängerregion begrenzt sein, sondern sollte Entwicklungsabhängigkeiten zwischen Regionen berücksichtigen.

Die angeführten Beispiele zeigen, dass die Abbildung von Wirkungszusammenhängen zwischen Staatsausgaben und ökonomischer Regionalentwicklung eine komplexe Modellstruktur erfordert. Partialanalytische Ansätze, etwa im Rahmen von Multiplikatoranalysen, können nur einen Teil der regionalen Effekte der Staatsausgaben abschätzen. Auch in der Studie von Zimmermann (1981a), der zwar eine sehr detaillierte Modellstruktur entwickelt hat, sind nur ökonomische Teileffekte raumrelevanter Staatsausgaben berücksichtigt worden.

Aus methodischer Sicht müsste die Quantifizierung der regionalen Auswirkungen von öffentlichen Ausgaben auf Basis eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells, das numerisch umgesetzt werden kann, erfolgen. Rechenbare allgemeine Gleichgewichtsmodelle basieren auf einem System von Verhaltensgleichungen, welche die Wirkungszusammenhänge der Ökonomie abbilden und aus der ökonomischen Theorie abgeleitet werden. Für die Bestimmung der Modellparameter, deren Größen entscheidend für die regionalen Wirkungszusammenhänge sind, wird in der Regel auf empirische Schätzungen zurückgegriffen. Relevant im Zusammenhang mit der Modellierung der räumlichen Auswirkungen staatlicher Aktivitäten können auch Input-Output-Modelle sein, die typischerweise sehr disaggregiert sind und zwischen mehreren Wirtschaftsbereichen unterscheiden. In der Regel sind Input-Output-Modelle jedoch statisch und stellen die Verflechtungen der Wirtschaftsbereiche für ein bestimmtes Jahr dar.

¹⁵ Nach Hardt 1995: 200 ist die Wahl zwischen Strom- und Bestandsgrößen eine kontrovers diskutierte Frage unter Wissenschaftlern, die sich mit den Raumwirkungen öffentlicher Ausgaben beschäftigen haben.

Ein allgemeines Gleichgewichtsmodell, das zur Quantifizierung der regionalen Effekte von raumwirksamen Staatsausgaben geeignet wäre, sollte idealerweise auf dynamischen Verhaltensgleichungen basieren und sektoral und regional disaggregiert sein.¹⁶ Ein solcher Modellaufbau ist methodisch höchst anspruchsvoll und die numerische Umsetzung stellt hohe Anforderungen an die Datenverfügbarkeit. Ein räumlich differenziertes Gleichgewichtsmodell zur Quantifizierung der räumlichen Auswirkungen von öffentlichen Maßnahmen liegt zur Zeit für Deutschland nicht vor. Allerdings sind in jüngerer Zeit vermehrt räumliche Gleichgewichtsmodelle entwickelt worden, die einen Ausgangspunkt für die Analyse der regionalen Auswirkungen der raumwirksamen Bundesmittel in Deutschland darstellen könnten.¹⁷

2.2 Ein Überblick über vorliegende empirische Studien

Im Raumordnungsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist der umfassende Berichtsauftrag zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesausgaben niedergelegt. Das Gesetz formuliert als Auftrag: Das für die Raumordnung zuständige Bundesministerium „stellt die langfristigen und großräumigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 3 Abs. 6 zusammenfassend dar“.¹⁸ Nach § 3 Satz 6 des Raumordnungsgesetzes sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen „Planungen, einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel.“¹⁹ Zwar fordert das Raumordnungsgesetz keine Regionalisierung aller öffentlichen Ausgaben. Gleichwohl soll zumindest der Teil der Ausgaben saldiert werden, dem ein raumwirksamer Charakter zugesprochen wird.²⁰ Alles in allem ist der gesetzliche Auftrag zur Regionalisierung der Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland bisher nur teilweise erfüllt worden.

Seit Beginn der 60er Jahre sind für die Bundesrepublik Deutschland wiederholt Untersuchungen zur räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzen durchgeführt worden. Tabelle 1 gibt eine chronologische Übersicht über die entsprechenden Studien, die betrachtete regionale Ebene und die Art der analysierten Finanzströme.

Die vorliegenden Studien befassen sich in der Regel mit der Ex-post-Regionalisierung²¹ öffentlicher Finanzströme und beinhalten eine reine Darstellung der räumlichen Verteilung ausgewählter öffentlicher Finanzströme. Untersuchungszeitraum, Bezugsregionen und Art der betrachteten Ausgaben- und Einnahmeströme variieren zwischen den in Tabelle 1 aufgeführten Fallstudien, sodass bisher kaum verallgemeinerbare Schlussfolgerungen – etwa zur

¹⁶ Zur Methodik räumlicher Gleichgewichtsmodelle vgl. Bröcker 1998.

¹⁷ So etwa das räumliche Gleichgewichtsmodell der Regional Economic Models, Inc. (REMI). Die Anwendung dieses Modells für Politikanalysen ist in den USA sehr verbreitet.

¹⁸ Vgl. Raumordnungsgesetz.

¹⁹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 225.

²⁰ Vgl. Baumheimer et al. 1995: 241.

²¹ Siehe Seite 129.

Tab. 1: Übersicht über Studien zu Inzidenzanalysen raumrelevanter Staatsausgaben

VERFASSER DER STUDIE	REGIONALE EBENE	ART DER FINANZSTRÖME
Hunke (1962) regionale Inzidenz Zeitraum: 1950–1960	Länder	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, sonst. Einnahmen, Realausgaben, Transfers
Wirnshofer (1972) regionale Inzidenz Zeitraum: 1968	Ballungsraum, z.T. Kernstadt, Umlandzone	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, Realausgaben, Transfers
Timmer/Töpfer (1975) regionale Inzidenz Zeitraum: 1968	Regierungsbezirke	
Ten Brink (1977) regionale Inzidenz Zeitraum: 1971–1973	Gemeinden	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Harff/Zahrnt (1977) regionale Inzidenz Zeitraum: 1971–1974	Planungsregionen	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Nagel (1977) regionale Inzidenz, Zeitraum: 1970–1972	Planungsregionen	Ausgaben: Realausgaben, Transfers
Comes/Struff (1980) regionale Inzidenz Zeitraum: 1973–1976	Planungsregionen	Ausgaben: Investitionen
Comes/Struff (1980) regionale Inzidenz Zeitraum: je nach Sachgebiet	Kreise	Ausgaben: Transfers, Realausgaben
Zimmermann/Stegmann (1981 b) regionale Inzidenz und Wirkungsanalyse Zeitraum: 1973–1975	Region Trier und Vergleichsregionen in Rheinland-Pfalz	Einnahmen/Ausgaben: Steuern, Verschuldung, sonst. Einnahmen, Realausgaben, Transfers
Junkernheinrich/Klemmer (1985) regionale Inzidenz Zeitraum: 1972–1982	Arbeitsmarktregionen	Ausgaben: Sachausgaben, Transfer (keine Personalmittel und laufende Ausgaben)
Fricke/Kops/Strauß (1987) regionale Inzidenz	Gemeinden	Einnahmen/Ausgaben
Treuner/Winkelmann/Junesch (1994) Regionale Inzidenz	Neckar-Odenwald-Kreis	Einnahmen/Ausgaben
Bundesregierung (1995) Zeitraum: 1991–1993	Bundesländer	Ausgaben
Diller (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1991–1993	Saarland	Ausgaben
Knauß (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1993–1996	Bayern	Investitionen
Michel (1995) regionale Inzidenz Zeitraum: 1970–1981, 1982–1993	Nordrhein-Westfalen, funktionale Regionen	Ausgaben
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000) Zeitraum: 1991–1998	Bundesländer, teils Raumordnungsregionen und Kreise	Ausgaben

Quelle: Angaben bis 1994 nach Treuner; Winkelmann; Junesch 1994: 6. Ab 1994 eigene Zusammenstellung.

langfristigen Entwicklung der regionalen Inzidenz der Staatsausgaben im Zeitablauf – gezogen werden können.

Im Allgemeinen werden die regionalen Wirkungen von Staatsausgaben in den in Tabelle 1 aufgeführten Untersuchungen, mit Ausnahme der Studie von Zimmermann (1981a), nicht systematisch berücksichtigt. Wie oben dargelegt worden ist, können auf Basis von Studien, welche allein die räumliche Verteilung der Staatsausgaben darstellen, in der Regel keine Rückschlüsse auf die räumlichen Wirkungen von Staatsausgaben gezogen werden. Dennoch haben entsprechende Untersuchungen durchaus einen Informationswert, denn sie stellen zumindest dar, in welchem Umfang und in welchem Zusammenspiel öffentliche Mittel unterschiedlicher Programme in welche Regionen geflossen sind. Und die Erfassung der räumlichen Verteilung öffentlicher Ausgaben stellt die Grundlage für regionale Wirkungsanalysen der Staatsausgaben dar. Deshalb sind die Initiativen hinsichtlich der Regionalisierung von Staatsausgaben in Deutschland seit Beginn der 1990er Jahre positiv zu bewerten, auch wenn regionale Wirkungsanalysen fehlen. Positiv ist ferner zu bewerten, dass einige Bundesländer kontinuierlich eine Regionalisierung von öffentlichen Mitteln durchführen, z.B. Bayern bereits seit den 70er Jahren. Und Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1968 das Informationssystem der Datei der Zweckzuwendungen eingeführt, um Informationen zu erhalten, die aus dem Haushaltsplan in der Regel nicht unmittelbar hervorgehen, d.h. für welches konkrete Projekt an welchem Ort welche Mittel verausgabt wurden.²²

Die Übersicht in Tabelle 1 verdeutlicht, ohne die einzelnen Studien im Detail zu betrachten, dass es gemessen an dem Gesetzesauftrag im Raumordnungsgesetz und der quantitativen Bedeutung der Staatsausgaben für die Regionalentwicklung nur relativ wenige empirische Studien zur regionalen Inzidenz von Staatsausgaben für die Bundesrepublik Deutschland gibt.²³ Allerdings ist der Grundstein für eine kontinuierliche Regionalisierung von Staatsausgaben von der damaligen Bundesregierung im Jahr 1995 gelegt worden. Mit dem Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel ist erstmals eine zusammenfassende Darstellung ausgewählter raumwirksamer Politikbereiche – wie sie das Raumordnungsgesetz fordert – vorgelegt worden. Im Raumordnungsbericht 2000 findet sich – in Fortsetzung des 1. Berichts der Bundesregierung zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel – eine Darstellung der regionalisierten Staatsausgaben für den Zeitraum 1991–1998. Zudem weist dieser Bericht, dort wo die

²¹ Neben den Ex-post-Untersuchungen gibt es noch zahlreiche Ex-ante-Untersuchungen zu den räumlichen Effekten von Staatsausgaben, die beispielsweise im Vorfeld von geplanten Großprojekten unter Beteiligung der öffentlichen Hand durchgeführt worden sind. Entsprechende Studien für die Bundesrepublik Deutschland sind beispielsweise im Zusammenhang mit der Expo in Hannover, die im Jahre 2000 stattfand, und der Bewerbung Deutschlands für die Austragung der Olympischen Spiele im Jahre 2012 entstanden. Weil sich diese Studien jedoch auf Fallbeispiele mit sehr speziellen Bedingungen beziehen und ex ante erstellt worden sind, tragen sie nicht zu einer generellen Kenntnisverbesserung hinsichtlich der räumlichen Auswirkungen von Staatsausgaben bei. Darüber hinaus gibt es zu Teilbereichen der raumwirksamen Bundesmittel Wirkungsanalysen, die in der Tabelle 1 nicht erfasst sind, so etwa die Erfolgskontrollen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (für eine Bewertung und Darstellung dieses Untersuchungskonzepts siehe Lammer; Niebuhr 2002).

²² Vgl. Michel 1995: 312.

²³ Für eine Bewertung der bis 1994 erstellten Studien siehe Treuner et al. 1994: 6 ff. Auch Biehl et al. (1988) bewerten vorliegende Studien.

Daten es zulassen, eine Darstellung der Fachpolitiken für Regionen unterhalb der Bundeslandebene aus.²⁴ Eine Aktualisierung der Datenbasis durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird für das 1. Halbjahr 2004 erwartet.

3. Raumwirksame Staatsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland 1991–1998

3.1 Methodischer Ansatz und Ergebnisse

Im ersten Bericht der Bundesregierung über die regionale Verteilung von Bundesmitteln im Jahr 1995 wurde ein Teilbereich der öffentlichen Ausgaben – die „wesentlichen investiven Leistungen“ – des Bundes für den Zeitraum von 1991 bis 1993 auf Basis der Bundesländer zusammenfassend dargestellt.²⁵ Im Mittelpunkt dieses Berichts stand der Vergleich zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern. Im Gegensatz zu der sehr weiten Begriffsdefinition im Raumordnungsgesetz, nach der man fast alle staatlichen Aktivitäten als raumbedeutsam einordnen kann, fällt die Abgrenzung der relevanten Staatsausgaben im ersten Bericht zur Regionalisierung von Bundesmitteln sehr eng aus. In diesem Bericht werden unter raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 3 Abs. 6 ROG nur investive Ausgaben verstanden.²⁶ Investive Ausgaben in diesem Sinne kann der Staat selbst tätigen oder er regt durch staatliche Fördermittel zu Investition an. Die Personalausgaben des öffentlichen Sektors werden in diesen Berechnungen nicht betrachtet. Aufgrund dieser Vorgehensweise werden in diesem Bericht lediglich 20% der Ausgaben der beteiligten öffentlichen Haushalte berücksichtigt.²⁷ Die Daten beruhen im wesentlichen auf den Angaben der jeweiligen Ministerien.

Die Zusammenstellung raumwirksamer Bundesmittel für den Zeitraum 1991–1998 in der entsprechenden Datenbank des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung bezieht sich auf Ausgaben, die verknüpft sind mit Finanzausgleichspolitik, großräumiger Verkehrspolitik, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Forschung und Entwicklung, Stadtentwicklung und Wohnen, Agrarpolitik und Umweltpolitik (siehe Tabelle 2). Neben den raumwirksamen Bundesmitteln werden auch die raumwirksamen Mittel anderer Institutionen – Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit, Finanzausgleich der Länder und Maßnahmen der EU – in dieser Datenbank erfasst und getrennt von den raumwirksamen Bundesmitteln ausgewiesen. Die räumliche Bezugsebene stellen im allgemeinen die Bundesländer dar. Für Teilbereiche der Bundespolitik, wie Arbeitsmarkt, Bildung, Gewerbliche Wirtschaft, Wohnen, Städtebau, Stadtverkehr, Hochschulen, erfolgt teilweise eine Regionalisierung unterhalb der Bundeslandebene.²⁸ Im Raumordnungsbericht 2000 finden sich für diese Bereiche teils sehr detaillierte und aufschlussreiche Darstellungen.²⁹

²⁴ Unterhalb der Bundesebene: Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, berufliche Bildung, Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, ERP und KfW-Programme.

²⁵ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 225.

²⁶ Vgl. Bundesregierung 1995: 2.

²⁷ Vgl. Baumheimer et.al 1995: 241.

²⁸ Im Raumordnungsbericht 2000 finden sich für diese Bereiche teils sehr detaillierte und aufschlussreiche Darstellungen (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002).

²⁹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002.

Tab. 2: Raumwirksame Ausgabenbereiche nach Raumordnungsbericht 2000

<p>RAUMWIRKSAME BUNDESMITTEL</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Finanzausgleichspolitik</u> (Fonds Deutsche Einheit (Bundesanteil)), Bundesergänzungszuweisungen, Berlin-Förderung, Aufbau Ost (1991-93 Gemeinschaftswerk) ▪ <u>Großräumige Verkehrspolitik</u> (Bundesfernstraßen, Schienenwege, Bundeswasserstraßen, Regionalisierungsgesetz) ▪ <u>Arbeitsmarktpolitik</u> (Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz) ▪ <u>Wirtschaftsförderung</u> (GRW – Gewerbliche Wirtschaft, zinsgünstige Darlehensförderung) ▪ <u>Forschung und Hochschule</u> (Wissenschaftliche Forschung (nach Art. 91b GG), Förderung der Großforschung (nach Art 91b GG), zinsgünstige Darlehensförderung, GA Neu- und Ausbau der Hochschulen (nach Art. 91b GG), Hochschulsonderprogramm (nach Art. 91b GG), Ausbildungsförderung) ▪ <u>Stadtentwicklung und Wohnen</u> (Städtebauförderung, Sozialer Wohnungsbau, Eigenheimzulage (nur Bundesanteil), Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GRW – wirtschaftsnahe Infrastruktur, zinsgünstige Darlehensförderung) ▪ <u>Agrarpolitik</u> (GA Agrarstruktur und Küstenschutz, Landwirtschaftliche Sozialpolitik) <p>RAUMWIRKSAME MITTEL ANDERER INSTITUTIONEN</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Finanzausgleichspolitik der Länder</u> (Fonds Deutsche Einheit (Länderanteil), Länderfinanzausgleich) ▪ <u>Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit</u> (allgemeine Arbeitsmarktbeschaffungspolitik, Berufliche Bildung) ▪ <u>Massnahmen der EU</u> (EU-Strukturpolitik, Gemeinsame Agrarpolitik-EAGFL, Abteilung Garantie)
--

Die berücksichtigten Ausgabenkategorien vereinen in etwa ein Drittel der bereinigten Gesamtausgaben des Bundes auf sich.³⁰ Im betrachteten Zeitraum hatte die Finanzausgleichspolitik des Bundes (Fond Deutsche Einheit, Bundesergänzungszuweisungen, Berlin-Förderung, Aufbau Ost) den mit Abstand höchsten Ausgabenanteil an den erfassten raumwirksamen Bundesmitteln, gefolgt von der Arbeitsmarktpolitik und der großräumigen Verkehrspolitik (siehe Abbildung 1).

Im Untersuchungszeitraum des Raumordnungsberichts 2000 zeigt sich bei den berücksichtigten raumwirksamen Bundesmitteln eine deutliche Förderungspräferenz zugunsten der ostdeutschen Bundesländer (siehe Abbildung 2). Die ostdeutschen Bundesländer haben im Zeitraum von 1991 bis 1998 rund 47% der gesamten raumwirksamen Bundesmittel erhalten (siehe Abbildung 2), während der Bevölkerungsanteil Ostdeutschlands rund 19% entspricht. Besonders hoch ist mit 80% der Anteil Ostdeutschlands an den Bundesmitteln, die im Bereich der Wirtschaftsförderung vergeben worden sind. Der Anteil Ostdeutschlands an der gesamten Finanzausgleichspolitik aus Bundesmitteln betrug im Betrachtungszeitraum rund 85%.

³⁰ Vgl. Eltges 1999: 32.

Abb. 1: Raumwirksame Bundesmittel, 1991-1998, nach Ausgabenbereichen in Mrd. DM

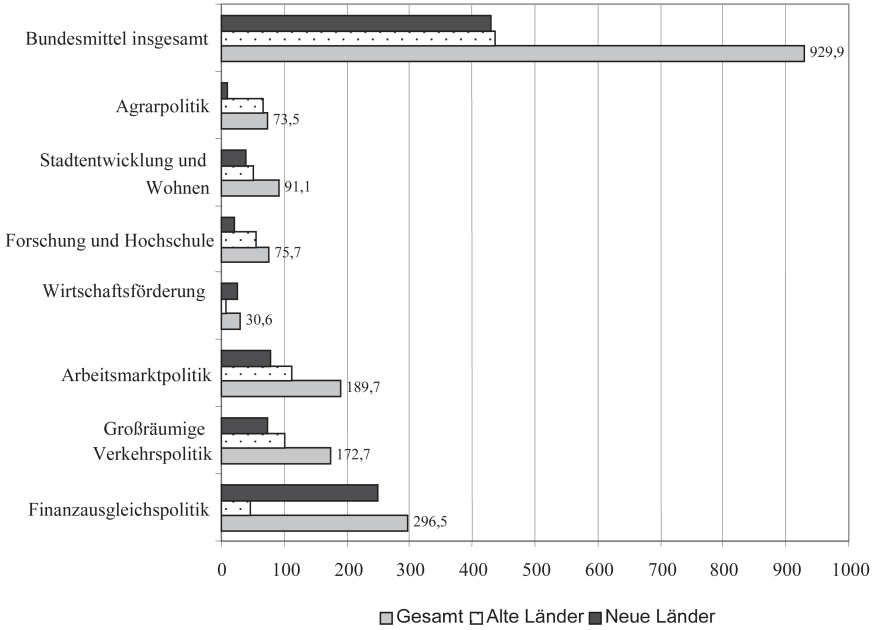
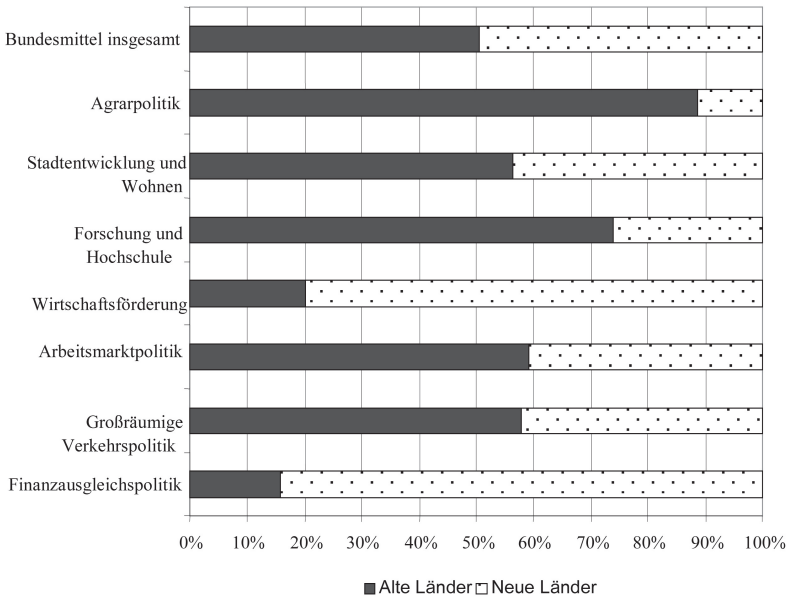


Abb. 2: Verteilung raumwirksamer Staatsausgaben auf alte und neue Bundesländer, 1991-1998

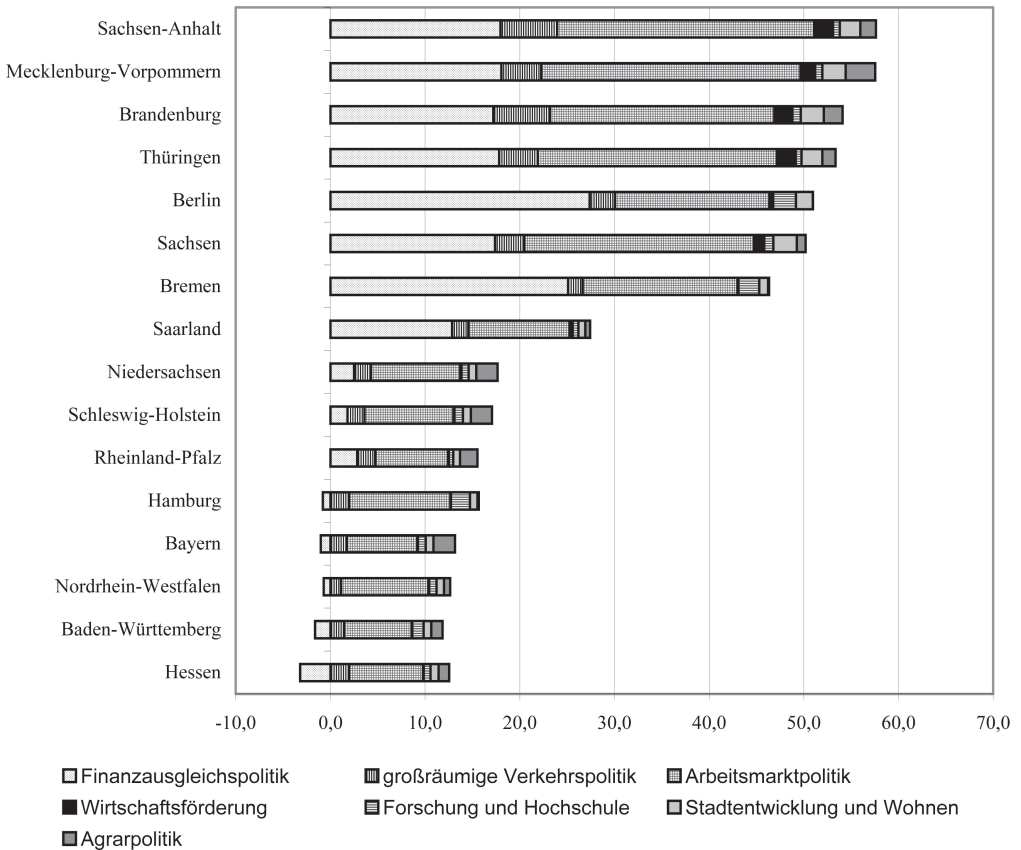


Zu Abb. 1 und 2

Quelle: Raumordnungsbericht 2000: 230, eigene Darstellung; - Wirtschaftsförderung, Forschung und Hochschule und Stadtentwicklung: Darlehen mit Subventionsäquivalent von 4% berücksichtigt

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die Verfügbarkeit raumwirksamer Fördermittel pro Kopf zwischen den Bundesländern ganz erheblich variiert – die Fördermittel pro Kopf in dem am stärksten geförderten Land (Sachsen-Anhalt) sind mehr als sechsmal so hoch wie in dem Land mit der niedrigsten Pro-Kopf-Förderung (Hessen). Insgesamt liegt die Pro-Kopf-Förderung in den ostdeutschen Bundesländern deutlich oberhalb des Durchschnitts in Westdeutschland. Aber auch in Westdeutschland gibt es zwischen Bremen – und in gewissem Maße auch dem Saarland – auf der einen Seite und den restlichen westdeutschen Bundesländern erhebliche Förderungsdisparitäten.

Abb. 3: Raumwirksame Fördermittel pro Kopf in 1000 DM, 1991 – 1998^a



^aRaumwirksame Bundesmittel und raumwirksame Mittel anderer Institutionen ohne EU-Strukturpolitik

Quelle: BBR-Datenbank Raumwirksame Mittel, eigene Darstellung

3.2 Bewertung

Die gegenwärtige Vorgehensweise bei der Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel beinhaltet einige kritische Punkte, die bei der Interpretation der Ergebnisse zur regionalen Verteilung von Bundesmitteln berücksichtigt werden sollten. Zunächst einmal wird nur ein Teil der raumwirksamen Bundesmittel erfasst und damit nur ein Ausschnitt von den Politikbereichen präsentiert, über welche der Bund die regionale Entwicklung der Bundesländer beeinflusst. Zwar scheitert eine vollständige Erfassung der regionalen Verteilung von Bundesmitteln an der mangelnden Datenverfügbarkeit in Teilbereichen der Bundespolitik. Würde man die Gesamtheit der raumrelevanten Bundesmittel berücksichtigen, so könnte dies allerdings dazu führen, dass sich die Unterschiede in der Pro-Kopf-Förderung zwischen den Bundesländern verändern. Dieser Aspekt sollte sich in einer entsprechend vorsichtigen Interpretation der vorliegenden Ergebnisse niederschlagen. Insgesamt eröffnet die Betrachtung von ausgewählten Bereichen – und nicht aller raumwirksamen Bundespolitiken – die Möglichkeit, die Ergebnisse der Regionalisierung in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen.

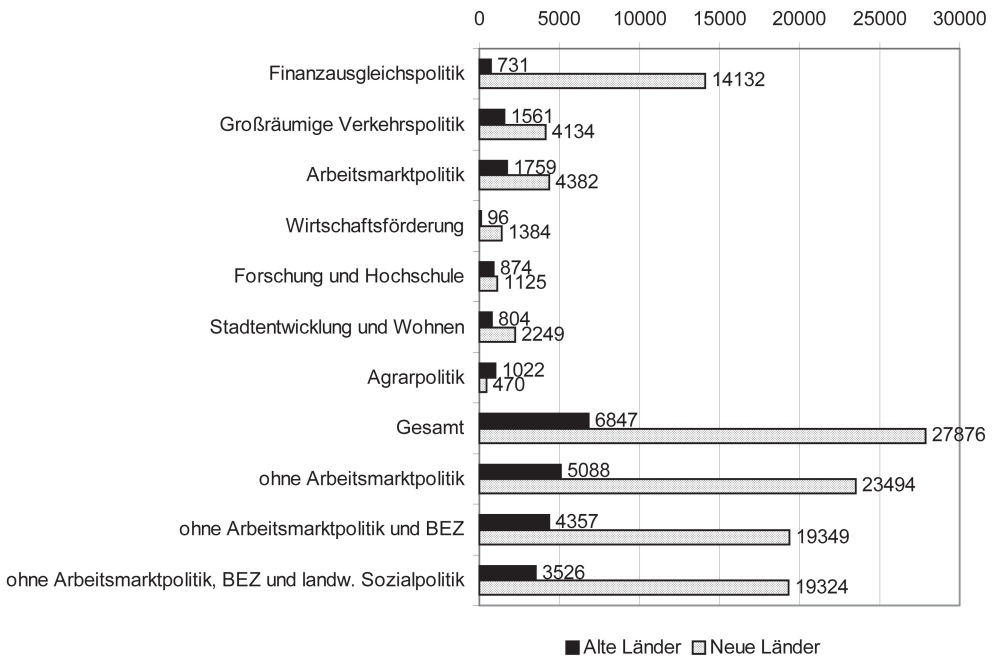
Darüber hinaus ist die Auswahl raumwirksamer Bundesmittel im Raumordnungsbericht 2000 problematisch, weil sie reine Finanztransfers mit investiven Leistungen mischt. Diese Vorgehensweise bei der Zusammenstellung raumwirksamer Bundesmittel entspricht nicht der Aussage, die seitens der Bundesregierung wiederholt betont wurde, dass in die Regionalisierung überwiegend investive Ausgaben einfließen. Im Sinne einer besseren Verwertbarkeit der Ergebnisse sollte eine genauere Trennung nach langfristigen und großräumig bedeutsamen Maßnahmen im Sinne des Raumordnungsgesetzes und anderen Maßnahmen vorgenommen werden. Investitionen auf der einen Seite, etwa in die großräumige Verkehrsinfrastruktur, und Finanztransfers an die Bundesländer (z.B. Bundesergänzungszuweisungen, Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik) auf der anderen Seiten erfolgen aus unterschiedlichen Motiven und haben ganz unterschiedliche Wirkungen. Eine Summierung von investiven Ausgaben und Finanztransfers zu einer Größe „Raumwirksame Fördermittel pro Kopf“³¹ ist deshalb wenig informativ und mag falsche Schlussfolgerungen nach sich ziehen. Die quantitative Bedeutsamkeit der in der Datenbank berücksichtigten Bundesmittel, die in den Bundesländern nicht direkt investiv wirksam werden, sind erheblich. Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die landwirtschaftliche Sozialpolitik und Bundesergänzungszuweisungen haben im Zeitraum 1991–1998 etwa 40% der im Raumordnungsbericht 2000 ausgewiesenen raumwirksamen Bundesmittel ausgemacht.

Abbildung 4 verdeutlicht, dass die ausgewiesene Differenz der Pro-Kopf-Förderung zwischen Ost- und Westdeutschland stark von den berücksichtigten Kategorien abhängt. Werden die Bundesergänzungszuweisungen, die Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und Zahlungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Sozialpolitik von raumwirksamen Bundesmitteln pro Kopf abgezogen, so reduziert sich der Pro-Kopf-Fördervorsprung der ostdeutschen Bundesländer für den Zeitraum 1991 bis 1998 um etwa 25% – von 21.029 DM auf 15.798 DM pro Kopf.³²

³¹ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002: 231.

³² Berechnungen auf Basis der Angaben im Raumordnungsbericht, S. 230.

Abb. 4: Raumwirksame Fördermittel pro Kopf in 1000 DM, ohne Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, BEZ und landwirtschaftliche Sozialpolitik, 1991–1998^a



^a BEZ=Bundesergänzungszuweisungen

Quelle: Raumordnungsbericht (2000), eigene Berechnungen

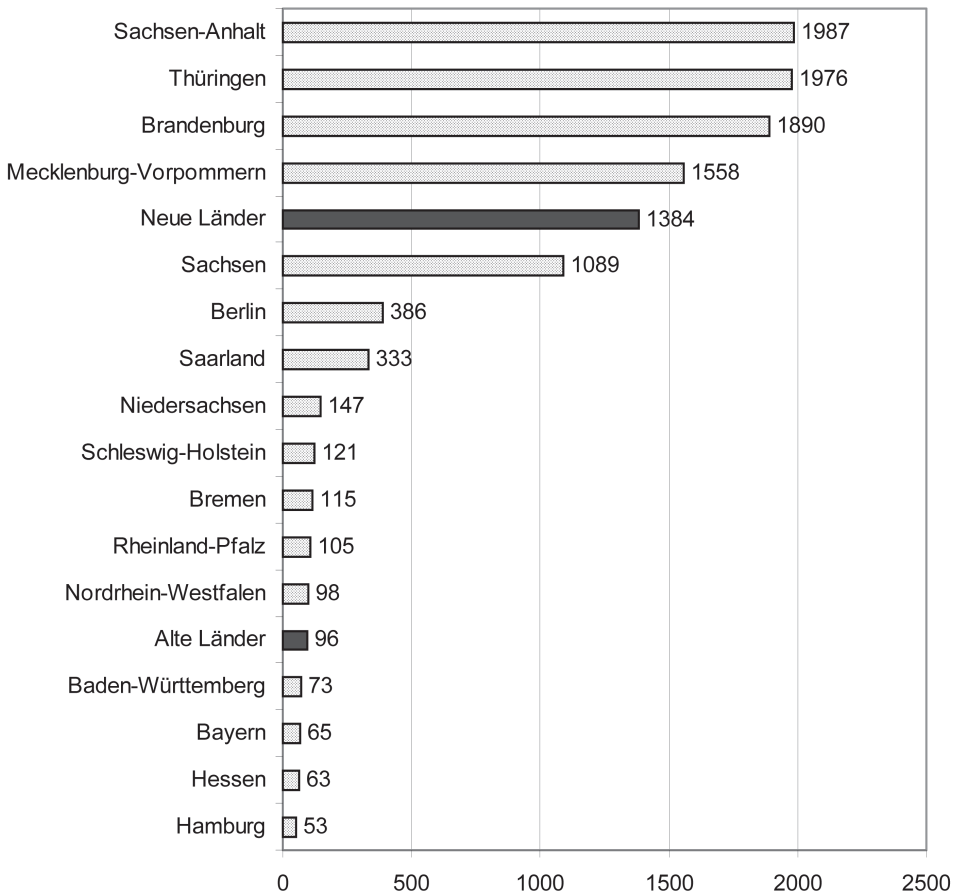
Insgesamt ist die Beschränkung der Regionalisierung der raumwirksamen Bundesmittel auf einige Ausgabenbereiche unzureichend, um einen Eindruck von den räumlich differenzierten Auswirkungen der Bundespolitik zu zeichnen. Auch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2000) verkennt die Probleme im Zusammenhang mit einer Begrenzung der Regionalisierung auf bestimmte Bereiche, etwa Investitionen, nicht. Neben den reinen Staatsausgaben sind auch andere staatliche Unterstützungsformen raumwirksam, wie etwa Steuervergünstigungen und Bürgschaften des Staates. Für diese Maßnahmen ist eine Regionalisierung jedoch meist nicht möglich. Zudem sollten auch die Personalausgaben des Bundes auf Dauer nicht aus der Regionalisierung herausgenommen werden. Denn mit der Standortpolitik für staatliche Institutionen mit entsprechenden Beschäftigungseffekten nimmt der Staat zum Teil beachtlichen Einfluss auf regionale Entwicklungsprozesse.³³ Exemplarisch hierfür ist, dass öffentliche Arbeitsplätze in den 1970er und 1980er Jahren gezielt als Instrumente der regionalen Strukturpolitik eingesetzt worden sind.

³³ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002.

Anhand der Daten für den Zeitraum 1991–1998 lässt sich ein weiterer kritischer Punkt im Hinblick auf die Interpretation der Höhe der Pro-Kopf-Fördermittel verdeutlichen. Im Durchschnitt betrug die Wirtschaftsförderung pro Kopf in dem betrachteten Zeitraum in den neuen Ländern 1384 DM und in den alten Ländern 96 DM pro Kopf (siehe Abbildung 5).

Die Zahlen zeigen eine deutliche Förderpräferenz zugunsten der neuen Bundesländer. Mit der Ausweisung der Fördersumme im Bereich der Wirtschaftsförderung als Indikator muss sehr kritisch umgegangen werden. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftsförderung ist vielfach Kritik geäußert worden und auf mögliche Fehlallokationen im Rahmen der Wirt-

Abb. 5: Wirtschaftsförderung, pro Kopf, 1991–1998, in DM^a



^a Gewerbliche Wirtschaft, zinsgünstige Darlehensförderung für kleine und mittlere Unternehmen und nach dem Umweltprogramm

Quelle: Raumordnungsbericht (2000)

schaftsförderung in Ostdeutschland hingewiesen worden.³⁴ Dieses Beispiel verdeutlicht, wie wenig aussagefähig die reinen Förderzahlen sind, weil Wirkungsanalysen ganz andere Rückschlüsse über die regionalen Auswirkungen von Bundesmitteln implizieren können als die reinen Zahlungsströme. Im Hinblick auf die realwirtschaftlichen Auswirkungen der raumbezogenen Bundesausgaben lassen sich anhand der vorliegenden Regionalisierungsergebnisse kaum Schlussfolgerungen ziehen. Wohl aber lassen sich die vorliegenden Ergebnisse zur regionalen Verteilung von Bundesmitteln zu politischen Zwecken einsetzen, wie etwa zur zahlenmäßigen Untermauerung der Förderpräferenz für Ostdeutschland.

3.3 Raumwirksame Bundesmittel und Finanzkraft der Bundesländer

Die Bundesregierung, die im Jahr 1995 den ersten Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel vorgelegt hat, gelangt zu der abschließenden Schlussfolgerung, dass sich politische Bewertungen nicht aus einer formalen Zuordnung der raumwirksamen Bundesmittel auf einzelne Teilräume ziehen lassen.³⁵ Dass eine politische Bewertung nicht möglich ist, trifft allerdings nicht ohne Einschränkungen auf die vorliegende Analyse zu. Auch ohne die räumlichen Wirkungen der Staatsausgaben modellbasiert zu analysieren, kann aufgrund der quantitativen Bedeutung raumwirksamer Bundesausgaben der Schluss gezogen werden, dass der Bund über die räumliche Verteilung von Bundesmitteln maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung innerhalb der Bundesländer nimmt. Diese Tatsache bietet Anlass zu diskutieren, ob der Einfluss der Bundespolitik auf die räumliche Entwicklung noch im angemessenen Rahmen stattfindet. Politisch relevant sind darüber hinaus die Auswirkungen der raumwirksamen Bundesmittel auf die Finanzkraft der Länder, die aus der vorhandenen Datenbasis ableitbar sind. Und die Daten erlauben Rückschlüsse im Hinblick darauf, in welchem Umfang Ländermittel durch die Investitionen des Bundes aufgrund von Bund-Länder-Mischfinanzierungen gebunden worden sind. Diese beiden Aspekte werden im Folgenden basierend auf den Daten für den Zeitraum 1991–1998 erläutert.

Über Ausgaben im Bereich der Bund-Länder-Mischfinanzierungen nimmt der Bund Einfluss auf den Gestaltungsraum der Bundesländer. Nach der Verfassung hat jede staatliche Ebene ihre Aufgaben grundsätzlich selbst zu finanzieren. Der Bund darf lediglich Aufgaben finanzieren, für die er nach dem Grundgesetz eine ausdrückliche oder ungeschriebene Verwaltungskompetenz besitzt. Der Grundsatz der strikten Trennung zwischen Bund und Ländern erfährt jedoch Ausnahmen. So räumt das Grundgesetz dem Bund wegen seiner gesamtstaatlichen und -wirtschaftlichen Verantwortung Kompetenzen zur Mitfinanzierung von Länderaufgaben ein. Hierunter fallen Zahlungen des Bundes in Verbindung mit den sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Geldleistungsgesetzen.³⁶

Der Bund wirkt auf bestimmten „Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes

³⁴ Vgl. Lammers 2001: 130.

³⁵ Siehe Bundesregierung 1995: 2. Für einzelne Teilbereiche der staatlichen Ausgabenpolitik enthielten bereits vorhergehende Raumordnungsberichte der Bundesregierung entsprechende Darstellungen und Analysen.

³⁶ Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2003: 3-4.

zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist“ (Art. 91a GG). Diese so genannten Gemeinschaftsaufgaben werden auf Basis von Bund-Länder-Mischfinanzierungen durchgeführt. Zu ihnen zählen:³⁷

- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken (Finanzierungsbeitrag des Bundes 50 %) (GAH)
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Finanzierungsbeitrag des Bundes 50 %) (GRW)
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (Finanzierungsbeitrag des Bundes 60 bzw. 70 %)(GAK)

Tabelle 3 stellt dar, in welchem Maße im Zuge von Gemeinschaftsaufgaben im Zeitraum 1991 bis 1998 Ländermittel aufgrund der Kofinanzierung der Bundesinvestitionen gebunden worden sind. Insgesamt flossen 7,5% aller raumwirksamer Bundesmittel im betrachteten Zeitraum in Gemeinschaftsaufgaben. Diese stellten in den alten Ländern 5,8 und in den neuen Ländern 9,1% der raumwirksamen Bundesmittel dar.

Im Zeitraum 1991 bis 1998 musste im Durchschnitt pro Einwohner in den alten Bundesländern 170 DM pro Einwohner für die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben aufgebracht werden. In den neuen Bundesländer betrug dieser Beitrag 1.202 DM pro Einwohner. Damit sind die neuen Bundesländer, deren Finanzkraft pro Kopf nach Länderfinanzausgleich noch immer deutlich unterhalb der Finanzkraft in den alten Ländern lag, durch die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben in ihrem finanziellen Gestaltungsspielraum weit stärker eingeschränkt worden als die alten Bundesländer. Der Anteil der Kofinanzierungen im Bereich der Gemeinschaftsausgaben an der Finanzkraft der Bundesländer nach Finanzausgleich betrug 0,4% in den alten Ländern und 4,4% in den neuen Ländern.

Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben zeigt deutlich, dass der Bund durch seine Ausgabenpolitik die Haushaltspolitik der Bundesländer beeinflusst. Bei den Gemeinschaftsaufgaben kann der Bund auf die Mittelbereitstellung und über die gemeinsame Rahmenplanung in den so genannten Planungsausschüssen auch Einfluss nehmen auf die Berücksichtigung der von den Ländern gemeldeten Vorhaben.³⁸ Darüber hinaus verdeutlicht das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben, dass eine Interpretation der reinen Ausgabenströme im Hinblick auf die Auswirkungen auf die jeweilige Region problematisch ist. Zwar erhöhen Bundesmittel im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben Investitionen in der jeweiligen Region. An diesen muss sich jedoch die Empfängerregion beteiligen, was den Haushaltsspielraum dieser Region einschränkt.

Ein anderer Haushaltsaspekt ist die Auswirkung der raumwirksamen Bundesmittel auf die Rangfolge der Finanzkraft der Länder. Mit der Veränderung in der Rangreihenfolge in der Ausstattung mit Bundesmitteln unter Berücksichtigung der Zahlungen im Länderfinanzausgleich hat sich Eltges (1999) für den Zeitraum 1991 bis 1997 im Rahmen des ARL-Arbeitskrei-

³⁷ Vgl. Brümmerhoff 2001: 647.

³⁸ Vgl. Lackmann 2003: 296.

ses „Räumliche Auswirkungen der fiskalischen Krise in Deutschland“ beschäftigt. Er zeigt, dass die raumwirksamen Bundesmittel in den alten Ländern zur Verstärkung der regionalen Disparitäten in der Finanzausstattung beitragen. In den neuen Ländern wirken sie zusätzlich finanzausgleichend. Abbildung 6 verdeutlicht, dass mit den raumwirksamen Bundesmitteln ganz erhebliche Eingriffe in das Finanzgefüge vorgenommen werden, weil durch sie relativ starke Veränderungen in der Rangfolge der Bundesländer nach Finanzkraft resultieren. Hessen und Baden-Württemberg verschlechtern ihre Position um 12 bzw. 10 Plätze, während Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ihre Position um 10 Plätze verbessern.

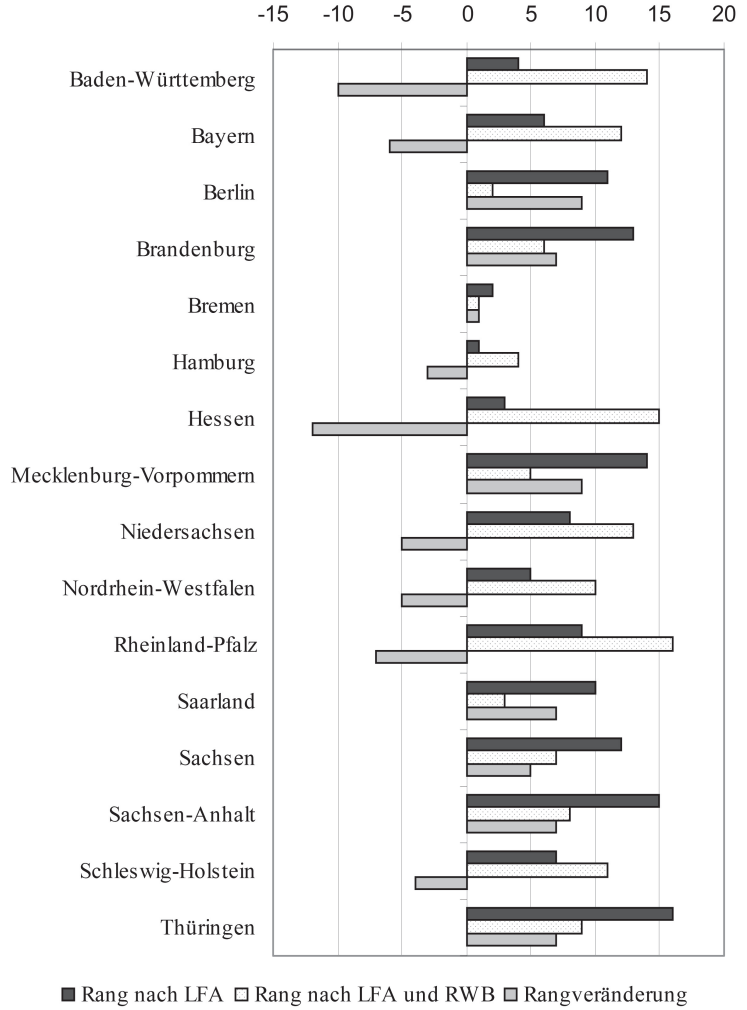
Tab. 3: Kofinanzierung von Gemeinschaftsaufgaben in Relation zur Finanzkraft der Bundesländer, 1991–1998

in DM je Einwohner, 1991–98	Gesamt	Alte Länder	Neue Länder
GRW Gewerbliche Wirtschaft	278	34	1.158
GRW Wirtschaftsnaher Infrastruktur	170	19	715
GAH	169	155	220
GAK	246	191	445
SUMME	863	399	2.538
Raumwirksame Bundesmittel insgesamt ^a	11.408	6.847	27.876
Anteil von Maßnahmen im Bereich der Bund-Länder-Mischfinanzierung an den raumwirksamen Bundesmitteln	7,5%	5,8%	9,1%
Finanzierungsbeitrag der Bundesländer GRW (50 %)	224	26,5	936,5
Kofinanzierung Bundesländer GAH (50 %)	84,5	77,5	110
Kofinanzierung der Bundesländer GAK (Agrastruktur 40 %, Küstenschutz 30%; im Durchschnitt mit 35 % kalkuliert)	86,1	66,85	155,75
SUMME Kofinanzierung durch Bundesländer	394,6	170,85	1202,25
Pro-Kopf-Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich	36342	38.884	27375
Anteil Gegenfinanzierung an Pro-Kopf-Finanzkraft nach Länderfinanzausgleich	1,09%	0,44%	4,4%

^a Abgrenzung entsprechend Raumordnungsbericht 2000. Vgl. Tab. 2

Quelle: Raumordnungsbericht, Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen. Eigene Berechnungen

Abb. 6: Einfluss raumwirksamer Bundesmittel auf die Rangfolge der Bundesländer nach Finanzkraft, 1991–1998, in DM^a



^a Länderfinanzausgleich, einschließlich Länderanteil am Fond Deutsche Einheit

^b Raumwirksame Bundesmittel

Quelle: Eltges 2000: 42, eigene Darstellung

4. Fazit

Studien über die räumliche Dimension der Staatsausgaben für die Bundesrepublik Deutschland sollten im wesentlichen auf zwei Untersuchungsschritten basieren: der Erfassung des räumlichen Verbleibs öffentlicher Finanzströme auf möglichst tiefer regionaler Ebene und der Untersuchung der regionalökonomischen Effekte der raumwirksamen Bundesmittel. Derzeit liegen für eine umfassende Analyse der räumlichen Effekte der Staatsausgaben keine ausreichenden Kenntnisse über die räumliche Verteilung öffentlicher Finanzströme für die Bundesrepublik Deutschland vor. Und einen Modellrahmen zur Untersuchung des Einflusses öffentlicher Finanzströme auf die Regionalentwicklung gibt es bisher nicht. Angesichts der Dimension raumwirksamer Ausgaben ist dies ein erhebliches Defizit im Hinblick auf eine effiziente öffentliche Ausgabenpolitik.³⁹

Mit dem ersten Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel und der Aktualisierung dieser Studie im Raumordnungsbericht 2000 sind wichtige Grundsteine für eine erweiterte Informationsbasis für die Raumordnungspolitik und andere Fachpolitiken gelegt worden. Die Initiativen im Hinblick auf mehr Transparenz der räumlichen Dimension der Staatsausgaben dürfen aber nicht mit diesen Ergebnissen enden. Im Hinblick auf den Gesetzauftrag zur Regionalisierung der Ausgaben des Bundes sollte eine kontinuierliche Datenerfassung in diesem Bereich gesichert werden. Zudem sollte eine schrittweise Ausdehnung der betrachteten Ausgabenarten und eine Vertiefung der regionalen Ebene vorgenommen werden, um die Grundlagen für regionalökonomische Analysen zu verbessern. Allein der Ausbau der empirischen Datenbasis reicht aber nicht aus, weil die Darstellung des räumlichen Verbleibs der Staatsausgaben letztlich keine Antwort darauf liefert, wie die Staatstätigkeit die Regionalentwicklung beeinflusst.

Insgesamt erschließt sich die Auswahl der bisher berücksichtigten Ausgabenkategorien nicht vor dem Hintergrund des Gesetzauftrags im Raumordnungsgesetz: „Das für die Raumordnung zuständige Ministerium stellt die langfristigen und großräumigen bedeutsamen Maßnahmen nach § 3 Abs. 6 zusammenfassend dar“. Beispielsweise fallen Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz keinesfalls unter diese Kategorie. Zudem wären auch für andere Ausgabenbereiche, etwa für Teilbereiche der Personalausgaben im öffentlichen Dienst entsprechenden Daten verfügbar, die nicht in der Datenbank erscheinen. Insgesamt wäre eine systematischere Vorgehensweise bei der Saldierung der Fördermittel unterschiedlicher Ausgabenbereiche wünschenswert.

Generell gilt, dass immer dann, wenn nur ausgewählte Ausgabenbereiche berücksichtigt werden, die Möglichkeit besteht, bestimmte Ergebnisse im Hinblick auf die räumliche Verteilung von Bundesmitteln zu erreichen. Deshalb ist die Interpretation der Ergebnisse einer

³⁹ Ein eng mit dem Problem der regionalen Inzidenzanalyse verknüpftes Problem sind räumlich differenzierte Ausgabenkürzungen, die gerade in Zeiten knapper Kassen erheblichen Einfluss auf die regionale Entwicklung nehmen können. Die räumliche Dimension der Haushaltskürzungen, die Regionen unterschiedlich stark betreffen, ist ein bisher wenig beachteter Bereich, dem in Zukunft jedoch größere politische Beachtung zukommen muss (vgl. zu dieser Thematik Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1999). Die Notwendigkeit, in diesem Bereich in Politik umsetzbare Ergebnisse zu finden, wird im Hinblick auf die in den nächsten Jahrzehnten zunehmende Verknappung der für Investitionen und öffentliche Ausgaben zur Verfügung stehenden Finanzmittel an Bedeutung gewinnen (vgl. Treuner et. al 1994: 2).

Regionalisierung von Bundesmitteln, bei der nur ausgewählte Ausgabenbereiche berücksichtigt werden, problematisch. Dennoch sind die Fortschritte zur Erfassung der raumwirksamen Bundesmittel seit Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts alles in allem positiv zu bewerten. Gleichwohl ist zu hinterfragen, in welchem Maße mit der bisher praktizierten Vorgehensweise eine effizientere räumliche Allokation von Bundesmitteln erreicht werden kann oder soll. Nach Aussagen der Bundesregierung lagen die Ursachen für die Regionalisierung von Ausgaben in Teilbereichen der Bundespolitik in erster Linie im Bereich politischer Motive im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung. Die Aufteilung raumwirksamer Bundesmittel auf die Bundesländer zeigt eine deutliche Förderpräferenz für Ostdeutschland.

An einigen Beispielen wurde gezeigt, dass eine Interpretation der Ergebnisse der formalen Inzidenzanalyse im Hinblick auf ihre Raumwirkung problematisch ist. Zwar lassen sich aus den Ergebnissen Rückschlüsse darauf ziehen, wie raumwirksame Bundesmittel die Finanzkraft der Bundesländer beeinflussen. Aus der alleinigen Zuordnung von Bundesmitteln auf die regionalen Bezugseinheiten lässt sich in der Regel jedoch nicht darauf schließen, in welchem Umfang mit der jeweiligen Maßnahme positive ökonomische Effekte aufgetreten sind und welchen Regionen sie zugute gekommen sind.

Autoren von Studien zur regionalen Inzidenz der Staatsausgaben weisen vielfach darauf hin, dass die Regionalisierung von öffentlichen Ausgaben mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Die Erfassung der räumlichen Finanzströme stellt sich um so schwieriger dar, je tiefer die regionale Ebene ist und je höher die Zahl von Institutionen ist, die an der regionalen Zuteilung öffentlicher Mittel beteiligt sind. Wollen die politischen Entscheidungsträger mehr über diesen Bereich erfahren, dann müssen Konzepte entwickelt werden, welche die Regionalisierung von Bundesausgaben erleichtern. Trotz hoher Anforderungen sollte dafür Sorge getragen werden, die regionale Zuordnung von raumwirksamen Bundesmitteln durch entsprechende Programme zur Datenverarbeitung zu erleichtern. Zwar dürfte die Einführung eines entsprechenden Systems hohe Anfangsinvestition erfordern. Wenn ein regionales Zuordnungssystem etabliert ist – wie es in einigen Bundesländern bereits der Fall ist –, wird der periodische Aufwand erheblich sinken. Zudem ist im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, die seit ihrer Einführung insbesondere im Zusammenhang mit der Föderalismusdebatte wiederholt in der Kritik stand, zu diskutieren, ob in diesem Bereich eine stärkere Kompetenzerlagerung auf die Länderebene möglich ist.⁴⁰ Bei den Gemeinschaftsaufgaben liegt dieses nahe, wenn die Einschätzung zutrifft, dass die Verteilungsschlüssel für die Finanzmittel der GAH und GAK auf die Bundesländer als unplausibel, wenig transparent und zu starr empfunden werden.⁴¹

Vielmehr entsteht der Eindruck, dass erkennbare Widersprüche zwischen Fachpolitiken nicht unbedingt notwendig sind, sondern aus mangelnder Koordination zwischen den Ressorts entstehen. Ohne Kenntnisse ihrer regionalen Effekte besteht die Gefahr einer wechselseitigen Kompensation von Fachpolitiken, etwa im Hinblick auf regionalpolitische Zielsetzungen.⁴² Eine Maßnahmenbündelung würde Wirkungsanalysen vereinfachen, denn die

⁴⁰ Vgl. Lackmann 2003: 320.

⁴¹ Vgl. Lackmann 2003: 320.

⁴² Vgl. Diller 1995: 264.

Vielzahl der öffentlichen Institutionen, mit ihren unterschiedlichen Zielen und Maßnahmen, erschwert die Zuordnung von regionalen Effekten zu Politikmaßnahmen. Regionale Wirkungsanalysen können deshalb einen Beitrag zur intensiveren Abstimmung zwischen den Fachpolitiken und zur Verschlankung des gesamten öffentlichen Sektors leisten.⁴³

Neben dem Aufbau einer Zuordnungssystematik sollte mit der Konzeption von Wirkungsanalysen begonnen werden, auch wenn einer umfassenden Wirkungsanalyse aufgrund hoher Anforderungen und erheblicher methodischer Probleme Grenzen gesetzt sind. Ziel sollte es sein, auch wenn dieses kurzfristig nicht möglich ist, langfristig ein allgemeines und regional differenziertes Gleichgewichtsmodell zur Bewertung der räumlichen Effekte von Staatsausgaben zu entwickeln. Diese Forderung leitet sich aus der quantitativen Bedeutung raumwirksamer Staatsausgaben ab. Zudem haben sich die Kenntnisse auf dem Gebiet der allgemeinen Gleichgewichtsmodellierung in den letzten Jahren erheblich verbessert und entsprechende Modelle werden bereits in andern Bereichen zur Politikanalyse eingesetzt. Aus den methodischen Problemen regionaler Wirkungsanalysen darf keinesfalls die Konsequenz gezogen werden, sich seitens der Politikvertreter nicht mit den räumlichen Auswirkungen der Staatsausgaben, insbesondere auch unter dem Aspekt regionalpolitischer Zielsetzungen, zu befassen. Auch wenn kein Gesamtmodell entwickelt werden kann, dann sollte zumindest für Teilbereiche der öffentlichen Ausgabenpolitik, etwa für jene, deren räumliche Auswirkungen als besonders hoch eingeschätzt werden, Analysemethoden zur Quantifizierung der räumlichen Effekte von Staatsausgaben vorliegen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1999): Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 209.
- Baumheimer, R.; Eltges, M.; Wittmann, F.-T. (1995): Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel, Sachstand und Bewertung aus Sicht der Bundesraumordnung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 241–252.
- Biehl, D.; Ullrich, H. H.; Wolf, W. (1988): Regionalisierung raumwirksamer Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 98, Hannover.
- Boesler, K.-A. (1982): Raumordnung. In: Erträge der Forschung. Darmstadt, Bd. 165.
- Brink, M. ten (1977): Die Regionalisierung ex post raumwirksamer Bundesmittel für die Jahre 1971 bis 1973. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6, S. 425–431.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002): Raumordnungsbericht 2000.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung.
- Bundesregierung (1995): Bericht zur Regionalisierung raumwirksamer Bundesmittel. BT-Drucksache 13/2941.
- Bröcker, J. (1998): Operational Spatial Computable General Equilibrium Modelling. In: Annals of Regional Science, Vol. 32, S. 367–387.
- Brümmerhoff, D. (2001), Finanzwissenschaft. 8. Auflage, Oldenbourg.

⁴³ Vgl. Hardt 1995: 204.

- Cornes, S.; Struff, R. (1980): Räumliche Verteilungswirkungen öffentlicher Ausgaben. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn.
- Diller, K. D. (1995): Die formale Inzidenz raumwirksamer Bundesmittel - das Beispiel Saarland. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 253–266.
- Eltges, M. (1999): Die Aufgaben des Bundes in der fiskalischen Krise: Eine länderweise Betrachtung. In: Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209, S. 29–47.
- Fricke, D.; Kops, M. (1982): Zur Inzidenz von Landeshaushalten, (Forschungsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2767, Opladen.
- Fricke, D.; Kops, M.; Strauß, W. (1987): Die regionale Inzidenz des Landeshaushalts von Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht Nr. 3219 des Landes Nordrhein-Westfalen; Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hansmeyer, K.-H. (1981): Öffentliche Haushalte und regionale Entwicklungen. (=Schriftenreihe des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, Bd. 2), Köln.
- Hardt, U. (1995): Räumliche Effekte öffentlicher Einnahmen und Ausgaben: Unter besonderer Berücksichtigung sektoral und regional ausgerichteter finanzpolitischer Maßnahmen. In: Manfred Holthus (Hrsg.): Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland. Hamburg, S. 195–224.
- Harff, H.; Zahrt, A. (1977): Die Vollzugskontrolle raumwirksamer Mittel in Hessen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6.
- Hunke, H. (1962): Finanzausgleich und Landesentwicklung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Abhandlungen, Band 40.
- Junkernheinrich, M.; Klemmer, P. (1985): Regionalisierung öffentlicher Finanzströme. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Beiträge Bd. 89.
- Knauß, H. (1995): Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel - das Beispiel Bayern. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 295–320.
- Lackmann, G. (2003): Verteilungsschlüssel bei Bundesfinanzhilfen, Gemeinschaftsaufgaben und Regionalisierungsgesetz. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, S. 295–323.
- Lammers, K. (2001): Eine neue Förderpolitik für Ostdeutschland. In: Wirtschaftsdienst, Heft 3, S. 130–131.
- Lammers, K., Niebuhr, A. (2002): Erfolgskontrolle in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Eberstein, H.; Karl, H.: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Lfg. 50.
- Michel, D. (1995): Die Regionalisierung raumwirksamer Mittel - das Beispiel Nordrhein-Westfalen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 321–328.
- Müller, U.; Zimmermann, H. (1993): Die Auswirkungen des Europäischen Binnenmarktes auf die regionale Finanzstruktur. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Beiträge Bd.128.
- Nagel, K. (1977): Regionalisierung raumwirksamer Investitionsausgaben ex post in Baden-Württemberg. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 6.
- Niebuhr, A. (2003): Die Dimension regionaler Arbeitsmarktdisparitäten in der EU. In: Caesar, R.; Lammers, K.; Scharrer, H.-E.: Konvergenz und Divergenz in der EU: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen. Publication of the HWWA and the „Arbeitskreis Europäische Integration e. V.“, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, forthcoming.
- Niebuhr, A.; Stiller, S. (2004): Zur Bedeutung von Standortfaktoren – Was macht einen Standort attraktiv für qualifizierte Arbeitskräfte und Kapital? In: E. Hönekopp; R. Jungnickel (Hrsg.): Internationalisierung der Arbeitsmärkte. Nürnberg, im Druck.
- Struck, B.; Reich, U.-P. (1996): Regionalisierung zentralstaatlicher Einnahmen und Ausgaben in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. In: Raum und Grenzen, S. 237–284.
- Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Beiträge aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 127.

- Timmer, R.; Töpfer, K. (1975): Regionalisierung des Bundeshaushaltes: Raumordnerische Bedeutung und empirische Ergebnisse. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 98, S. 231–251.
- Treuner, P.; Winkelmann, U.; Junesch, R. (1994): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover Beiträge, Bd. Nr. 127.
- Wirshofer, D. (1972): Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme. Beiträge aus der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 127.
- Zimmermann, H. (1972): Regionale Inzidenz und Staatsausgaben. In: WISU; Heft 8/72, S. 379–383.
- Zimmermann, H. (1978a): Regionale Inzidenz der öffentlichen Realtransfers. In: Pfaff, M. (Hrsg.): Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik. Schriften des INIFES, Bd. 2, S. 343–357.
- Zimmermann, H. (1978b): Zur Methodik einer Ermittlung der Raumwirksamkeit von Bundesausgaben. In: Raumforschung und Raumordnung; 36. Jg., Heft 3, S. 94–99.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1979): Die Bedeutung der öffentlichen Finanzströme für regionalpolitische Fördergebiete. In: Raumforschung und Raumordnung, 37. Jg., Heft 2, S. 77–81.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981a): Regionale Wirkungen öffentlicher Finanzströme. In: Wirtschaftsdienst, 61. Jg., Heft 9, S. 463–468.
- Zimmermann, H.; Stegmann, H. (1981b): Öffentliche Finanzströme und regionalpolitische Fördergebiete. Schriftenreihen der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Band 7.
- Zimmermann, H. (1981c): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. Methodische Probleme einer zusammenfassenden Analyse für einzelne Regionen. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 60, Baden-Baden 1981.
- Zimmermann, H. (1982): Einfluss öffentlicher Ausgaben auf die regionale Struktur. In Funk, R. (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und regionale Entwicklung. Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft – August Lösch in Memoriam, Heft 6, S. 72–89.
- Zimmermann, H. (1992): Der Einfluss der öffentlichen Finanzen im Zusammenwirken und Wettbewerb der Regionen. In: Perspektiven der Raumentwicklung in Europa. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Forschungs- und Sitzungsberichte 190, S. 75–80.
- Zimmermann H. (1995): Regionale Inzidenz öffentlicher Finanzströme. In: Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), S. 809–815.
- Zimmermann, H. (1999): Wo bleibt die nationale Ebene? Wirtschaftliche versus politische Einflüsse. In: Fiskalischer Föderalismus in Europa. Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 49, S. 45–53.
- Zimmermann, H. (2001): Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? In: Wirtschaftsdienst, No. 2001/IV, S. 222–226.