



Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Wissenschaftliche Plenarsitzung

05. und 06. Juni 2008 in Berlin

„Geld regiert die Welt“

Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung“

Wer profitiert wie? Eine regionale Betrachtung der Sozialversicherung und raumwirksamer Bundesmittel

Michael Zarth, Kerstin Bruckmeier

Die Finanzausgleichs-, Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik gelten mit Blick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als zentrale Elemente staatlicher Ausgleichspolitik. Bei der Bewertung dieser Politiken ist zu berücksichtigen, dass nahezu alle öffentlichen Finanzströme Wirkungen auf die Standortgunst und Entwicklung von Regionen haben und zum Teil ausgeprägte Verteilungswirkungen entfalten.

Die regionalen Verteilungswirkungen gelten vor allem für die Sozialversicherung, da ihre sozialen, demographischen und ökonomischen Determinanten ungleichmäßig im Raum verteilt sind. Die damit verbundenen interregionalen Transfers erreichen eine Größenordnung, welche die des Länderfinanzausgleichs übertrifft. Sie leisten in den Regionen nicht nur einen Effekt auf der nachsorgenden Ebene, sondern stabilisieren auch die regionale Nachfrage.

Insbesondere die Arbeitslosenversicherung tritt als automatischer Stabilisator regionaler Einkommensschwankungen hervor. Die Finanzierung des Umverteilungsvolumens wird überwiegend durch die starken Agglomerationsräume getragen. Regionale Budgetüberschüsse verzeichnen die Kernstädte und die hoch verdichteten Kreise mit hohem Arbeitsplatzangebot.

Im Zuge der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der letzten Jahre ist das Niveau des Umverteilungsvolumens zwar zurückgegangen, die regionale Struktur der Transfers hat sich jedoch nicht wesentlich verändert. Vor dem Hintergrund rückläufiger Beitragseinnahmen in der Arbeitslosenversicherung belegt dies eindrucksvoll die Notwendigkeit, dass die Geberregionen auch künftig entsprechend ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung und Entwicklungsprobleme eine Unterstützung erfahren.

Eine Typisierung der Regionen nach ihrem Finanzierungssaldo bei der Arbeitslosenversicherung zeigt, dass die Unterschiede in der Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel zwischen und innerhalb der Geber- und Empfängerregionen zum Teil bedeutend sind. Die Geberregionen mit einem positiven Transfersaldo partizipieren aufgrund ihrer Strukturstärke insgesamt deutlich schwächer an den raumwirksamen Mit-

teln. Dies gilt insbesondere für solche Mittel, die zum Ausgleich regionaler Struktur- und Arbeitsmarktprobleme gewährt werden.

Dennoch tragen die Geberregionen entscheidend zum wirtschaftlichen Wachstum bei, sei es in Form von Wertschöpfung oder Erwerbstätigkeit. Dies gilt auch für einzelne Empfängerregionen aus West- und Ostdeutschland.

Der hohe Wachstumsbeitrag der Geberregionen lässt sich durch ihre bessere Ausstattung mit Potenzialfaktoren erklären. Geberregionen verfügen meist über ein höheres technologisches Niveau der Produktion, das ihnen ein stärkeres Wirtschaftswachstum ermöglicht. Außerdem sprechen Ergebnisse aus der Innovationsforschung dafür, dass einzelne raumwirksame Mittel in den Geberregionen aufgrund von Agglomerationsvorteilen auf einen „fruchtbaren Boden“ fallen und stärkere Wirkungen entfalten als in anderen Regionen. Als Beispiel mögen die regional unterschiedlichen Effekte von Hochschulen und Forschungseinrichtungen dienen.

Die Geberregionen profitieren 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 Nutzungsphase wirtschaftliche Aktivität und Steuerkraft der Empfängerregionen, so bedeutet dies für die Geberregionen weniger Ausgleichszahlungen. Ein anderes Beispiel ist der Ausbau der großräumigen Verkehrsinfrastruktur in strukturschwachen Regionen, der über Netzeffekte indirekt die Erreichbarkeit der Geberregionen verbessert.

Bei der Interpretation der gefundenen Verteilungsmuster sind neben der fachpolitischen Zielsetzung der einzelnen Politikbereiche weitere Aspekte zu beachten. Die regionale Verteilung vieler raumwirksamer Mittel ist antragsgesteuert, d.h. durch die Verteilung potenzieller Antragsteller im Raum geprägt. Besonders deutlich wird dies im Bereich der Forschungs- und Innovationsförderung, die aufgrund der regional ungleichen Verteilung von Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben, sehr stark streut. Bei einzelnen Politikfeldern wie z.B. Hochschulen oder großräumiger Verkehrsinfrastruktur wird die aktuelle und künftige regionale Verteilung des Mitteleinsatzes in einem erheblichen Maße durch politische Standortentscheidungen der Vergangenheit geprägt.

Die regionalen Unterschiede in der Inanspruchnahme einzelner raumwirksamer Mittel lassen das Argument von einer flächendeckenden Gießkannenförderung in seiner allgemeinen Form für nicht haltbar erscheinen. Dies gilt insbesondere für den Bereich Hochschule und Forschung und Maßnahmen, die an bestimmten Standortvoraussetzungen anknüpfen oder deren Zielgruppe regional stark 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 Zielsetzung auch nicht zwangsläufig dem Gebot einer regionalen Konzentration folgen. Dies gilt auch für Infrastrukturmittel, die ein wie auch immer politisch festgelegtes Mindestangebot an regionaler Daseinsvorsorge sichern oder

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die der Integration von Arbeitslosen dienen.

Die in der jüngsten Zeit häufig 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 von 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.

Außerdem entziehen sich zentrale Einflussfaktoren der Inanspruchnahme raumwirksamer Mittel wie die regionale Verteilung der Antragsteller weitgehend dem politischen Gestaltungswillen. Dies gilt insbesondere für die Innovations- und Investitionsförderung. Zum anderen stehen einer „weitergehenden regionalen Lenkung“ die fachpolitische Ausrichtung der einzelnen Politikbereiche und grundgesetzliche Vorgaben gegenüber, strukturschwachen Regionen eine Basissicherung zu bieten.

Gerade die Sozialversicherung bildet aufgrund ihres Transfervolumens und instrumentellen Ausrichtung ein zentrales Element für die Basissicherung von Regionen. Im Unterschied zu vielen anderen raumwirksamen Mitteln ist die politische Einflussnahme auf die regionale Verteilung deutlich geringer. Dieser „politisch geräuschlosere“ regionale Ausgleich hat im Hinblick auf seine positiven Wirkungen Vorteile gegenüber expliziten Ausgleichssystemen wie dem Länderfinanzausgleich. Er unterliegt im politischen Verhandlungs- und Verteilungsprozess nicht unmittelbar den Länderinteressen und ist daher weniger anfällig für gezielte politisch motivierte Einflussnahme.

Die aktiven Möglichkeiten der Politik zur Gestaltung räumlicher Clusterbildungsprozesse liegen vor allem in der Bereitstellung großräumiger Verkehrsinfrastruktur, der regionalen Ausstattung mit Hochschul- und Forschungseinrichtungen und in der Förderung regionaler Netzwerke und Transferprozesse. Den regionalen Akteuren obliegt die Ausgestaltung der jeweiligen Standortbedingungen vor Ort. Ob diese staatlich gesetzten Anreize dann zur Herausbildung von Clustern führen, hängt entscheidend vom Investitionsverhalten und der Standortwahl privater Investoren ab. Dabei bilden sich Cluster in der Regel nicht von heute auf morgen heraus, sondern über einen längeren Zeitraum, wobei die regionale Vorleistungsnachfrage größerer Unternehmen oft den Nährboden darstellt. Zudem ist das Vorliegen eines Clusters nicht zwangsläufig ein Garant für eine gute Regionalentwicklung.

Und schließlich gilt es bei allen Diskussionen über eine mögliche oder politisch angestrebte Umverteilung raumwirksamer Mittel die Absorptionsfähigkeit von Regionen zu beachten. Und dieses Argument trifft sowohl für strukturschwache als auch für strukturstarke Regionen zu und sollte für die Politik bei der Konzipierung von Verteilungsschlüssel 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 der Globalisierung oder des demographischen Wandels anzupassen.