

## Regionale Verteilung finanzieller Staatshilfen für den Agrarsektor – Sind die Nutznießer die ländlichen Räume?

Reiner Plankl\*

### Zusammenfassung

Die regionale Verteilung der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor stellt sich bezüglich der Erfassung der Politikmaßnahmen, der Verfügbarkeit von Zeitreihendaten sowie regional disaggregierten Daten immer noch als sehr lückenhaft dar. Der vorliegende Beitrag soll zu mehr Transparenz beitragen. Dazu wird der Umfang der vier bedeutendsten finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor (1. + 2. Säule der GAP, Agrardieselsverbilligung und agrarsoziales Sicherungssystem) zunächst hinsichtlich ihres Mittelvolumens abgeschätzt. Darüber hinaus werden die Mittel in Beziehung zu weiteren raumwirksam bedeutenden Ausgaben gesetzt und es werden die regionalen Unterschiede in der Förderintensität für die finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors insgesamt sowie für die Maßnahmen der 2. Säule der GAP beschrieben. Es zeigen sich deutlich höhere Förderungen je Einwohner in den ländlichen im Vergleich zu den nicht ländlichen Räumen mit Unterschieden zwischen alten und neuen Bundesländern. Die Ergebnisse der formalen regionalen Inzidenz deuten auf eine nicht zu unterschätzende gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Agrarhilfen für die ländlichen Räume hin. Für eine genaue Abschätzung sind u. a. auch die sektoralen und regionalen Verflechtungen des Agrarsektors zu berücksichtigen.

*Schlüsselwörter: Finanzielle Staatshilfen, regionale Verteilungsunterschiede, Förderintensität, Landwirtschaft*

### Summary

#### **Regional distribution of state financial aids for the agricultural sector – Are the winners the rural areas?**

The regional distribution of state financial aid for the agricultural sector remains very incomplete with regard to the documentation of the policy measures, the availability of time series as well as regional disaggregated data. This article intends to increase transparency. For this purpose, the volume of the four most important financial state aids for the agricultural sector (first and second pillar of the CAP; agricultural fuel subsidies and the agricultural social security system) will first be estimated. In addition, these funds will be placed in the context of other spatially relevant state expenses. Regional differences in the total financial support of the agriculture as well as in measures of the second pillar of the CAP are described. Higher financial aids per capita are found in rural as opposed to non-rural areas with differences between the former and new German Federal States. The results of the formal regional incidence seems to indicate that the agricultural aid contributes substantially to the economic wealth in rural areas. To estimate the total increase in economic wealth, among others the sectoral and regional intertwining of the agricultural sector must also be considered.

*Keywords: financial assistance, spatial distribution of financial aids, promotion intensity, agricultural*

---

\* Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, Institut für Ländliche Räume, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, Email: reiner.plankl@vti.bund.de

## 1 Problemstellung

Über finanzielle Staatshilfen beeinflusst der Staat auf direktem und indirektem Wege das wirtschaftliche Geschehen in einer Volkswirtschaft und nimmt Einfluss auf sektorale und regionalwirtschaftliche Entwicklungsprozesse. Die Intensität der Intervention ist dabei meist sehr unterschiedlich. Da der Agrarsektor als ein stark von finanziellen Staatshilfen abhängiger Sektor gilt, lastet auf dem Sektor ein besonderer öffentlicher Rechtfertigungsdruck bezüglich der Verwendung der ihm gewährten öffentlichen Hilfen. Bei der in Wissenschaft und Politik geführten kontroversen ordnungspolitischen Diskussion um die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Umfangs an finanziellen Staatshilfen sind Ziel- und Wirkungsanalysen, insbesondere regional differenzierte Inzidenzanalysen, sehr hilfreich, erfordern jedoch hohe Ansprüche an die methodische Vorgehensweise und an die empirische Datengrundlage (Färber, 2007).

Das Bild der regionalen Verteilung der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor ist trotz einiger jüngerer Untersuchungen (Hansen, 2005; Harsche, 2009) noch sehr lückenhaft. Über finanziell bedeutende Bereiche der Agrarpolitik, angefangen bei den Maßnahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) bis hin zu den verschiedenen Flächen- und Tierprämien, den Bundeszuschüssen über das agrarsoziale Sicherungssystem und die Verwendung der Agrardieselvergünstigungen, ist meist nur die Verwendung der Mittel bis auf die regionale Ebene der Bundesländer bekannt. In jüngsten Untersuchungen zur regionalen Inzidenz von raumwirksamen Maßnahmen werden die Agrarfördermittel meist nur nachrangig und nicht mit der notwendigen regionalen Differenziertheit dargestellt (Färber, 2007; Mäding, 2009) oder das Ausmaß der regionalen Verteilungsunterschiede beschränkt sich auf ausgewählte finanzielle Staatshilfen des Agrarsektors für ein Bundesland als Beispielregion (Harsche, 2009; Färber, 2007). Mit der Offenlegung der unternehmensbezogenen EU-Direktzahlungen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), den Daten aus dem Monitoring und den Bewertungsberichten der 2. Säule-Maßnahmen der GAP wurde für bedeutende Teile der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors inzwischen ein wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz bezüglich der regionalen Verteilung vollzogen. Damit wird es in Zukunft möglich, die Darstellung und Analyse der raumwirksamen Mittel und deren Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung um wesentliche Teile der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor zu vervollständigen.

Der folgende Beitrag nimmt die finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in den Fokus und will durch eine retrospektive Beschreibung der regionalen Verteilung dieser

Mittel für mehr Transparenz sorgen. Um eine Vorstellung vom Umfang und von der relativen Bedeutung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors zu bekommen, wird zunächst das Ausgabevolumen für Deutschland insgesamt quantifiziert und die relative Bedeutung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors zu weiteren raumwirksamen Finanzhilfen abgeschätzt. Im Zentrum stehen die vier großen Ausgabenbereiche der Agrarpolitik: die aus dem Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft (EGFL) gewährten Direktzahlungen der 1. Säule der GAP, die aus den Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) und den Bundes- und Landesmitteln finanzierten Maßnahmen der 2. Säule der GAP, die im Bundeshaushalt verbuchten Ausgaben für Agrardieselverbilligung sowie die Bundeszuschüsse für das agrarsoziale Sicherungssystem. Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre 1995 bis 2008 gewählt.

Die regionalen Verteilungsunterschiede werden für die vier finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors insgesamt sowie für die Ausgaben der Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume (2. Säule der GAP) mithilfe von Karten auf der Ebene der Landkreise beschrieben und es werden die Unterschiede zwischen den verschiedenen ländlichen und nicht ländlichen Kreisen im Sinne der siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR, 2008) in den alten und neuen Bundesländern analysiert. Auf der Ebene der ländlichen und nicht ländlichen Kreise wird zudem die relative Bedeutung der einzelnen finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors beschrieben. Da in dem Beitrag nicht die flächen- bzw. betriebsbezogene Agrarförderintensität Untersuchungsgegenstand ist<sup>1</sup>, sondern die Agrarförderung hinsichtlich ihrer Bedeutung für die regionale und räumlich wirtschaftliche Entwicklung beschrieben werden soll, werden die finanziellen Staatshilfen auf die Einwohner normiert. Durch die Normierung wird es auch möglich, einen Vergleich mit anderen raumwirksamen Förderbereichen durchzuführen. In einem abschließenden Resümee wird auf einige Aspekte der Bedeutung der Agrarförderung für die ländlichen Räume eingegangen.

## 2 Finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor

Durch finanzielle Staatshilfen in Form von Subventionen, Steuervergünstigungen und Beiträgen für soziale Leistungen fließen dem Agrarsektor direkte und indirekte Einkommenstransfers zu, durch welche nicht nur die Einkommenslage und soziale Lage der Landwirte, ihrer Familienangehörigen und der im Agrarsektor Beschäftigten

<sup>1</sup> Zur sektoralen Bedeutung der finanziellen Staatshilfen vgl. Plankl (2011).

unmittelbar verbessert werden, sondern vielmehr kann es durch eine vermehrte Konsum- und Investitionsgüternachfrage je nach regionaler bzw. überregionaler Verwendung der Einnahmen zu Ausstrahlungseffekten auf andere Branchen sowie auf die in der Region lebenden Menschen kommen. Die Effekte auf die regionale wirtschaftliche Entwicklung sind dabei sehr vielfältig und hängen u. a. von der regionalen effektiven Inzidenz der einzelnen finanziellen Staatshilfen ab. Die Messung der effektiven regionalen Wirkungen stellt hohe Ansprüche an die Methode und an das Datenmaterial. Die Untersuchung erhebt nicht den Anspruch, die effektiven Wirkungen zu messen, sondern es wird eine ausführliche, regional differenzierte Darstellung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors vorgenommen.

Der Begriff der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors wird in der Literatur nicht einheitlich definiert.<sup>2</sup> Orientiert man sich bei der Ermittlung an der landwirtschaftlichen Gesamtrechnung (LGR), dann setzen sich die dort als Subventionen bezeichneten finanziellen Staatshilfen aus den Produktsubventionen (Flächenzahlungen und Tierprämien (ab 2005 Betriebsprämien)) und den Sonstigen Subventionen (Ausgleichszulage, Investitionsbeihilfen, Agrarumweltmaßnahmen, Agrardieselerstattung) zusammen. Für 2006 betragen die Subventionen für den engeren Sektor Landwirtschaft (ohne die Bereiche Forst und Fischerei) rd. 6,4 Mrd. Euro (BMELV, 2007a). Der Subventionsbegriff der LGR ist im Vergleich zu anderen Definitionen eher eng abgegrenzt. So werden öffentliche Hilfen für die Landwirtschaft i. S. von staatlichen Ausgaben für die Agrarsozialpolitik, vergleichbar zu den staatlichen Aufwendungen für andere soziale Sicherungssysteme in der allgemeinen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), nicht als Subventionen definiert. Dadurch bleiben rund 3,8 Mrd. Euro unberücksichtigt.

Greift man für die Erfassung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors auf die Daten des 21. Subventionsberichts der Bundesregierung zurück (BMF, 2008), so errechnet sich für das entsprechende Jahr 2006 ein Gesamtsubventionsvolumen in Höhe von 9,57 Mrd. Euro. Hierin enthalten sind die Finanzhilfen des Bundes, die Steuervergünstigungen des Bundes und der Länder sowie die im Subventionsbericht nachrangig ausgewiesenen Finanzhilfen der Länder und die EU-Marktordnungsausgaben. Im Subventionsbericht werden auch die Fördermaßnahmen der GAK berücksichtigt; allerdings werden jene GAK-Fördermaßnahmen, die der Allgemeinheit zugutekommen wie Dorferneuerung, Küstenschutz und die Hälfte der wasserwirtschaftlichen Maßnahmen, nicht als Finanzhilfen

für die Landwirtschaft eingestuft. Da die außerhalb der GAK-Maßnahmen angebotenen Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (2. Säule-Zahlungen) fehlen, kommt es zu einer leichten Unterschätzung. Andererseits werden im Subventionsbericht die Ausgaben des Bundes für die Landwirtschaftliche Unfallversicherung (LUV) und die Steuervergünstigungen als Subventionen erfasst.

Zu einer anderen Summe an finanziellen Staatshilfen für den Sektor Landwirtschaft, Forsten und Fischerei kommt der alternative Subventionsbericht des Kieler Instituts für Weltwirtschaft (Boss und Rosenschon, 2008). Für 2007 werden dort an gesamten Subventionen für den Agrarsektor 10,74 Mrd. Euro ausgewiesen; 10,12 Mrd. Euro entfallen auf die öffentlichen Finanzhilfen und 0,62 Mrd. Euro auf Steuervergünstigungen. Zu einem vergleichbaren Niveau kommt der Raumordnungsbericht der Bundesregierung. Für die Förderperiode 1999 bis 2003 weist dieser ein jahresdurchschnittliches Mittelvolumen für Maßnahmen der Agrarpolitik in Höhe von 10,55 Mrd. Euro aus; dabei sind die Ausgaben des Bundes für das agrarsoziale Sicherungssystem, nicht jedoch die Steuervergünstigungen, berücksichtigt (BBR, 2005).

Eigenen Berechnungen zufolge liegen die finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor aus EU-, Bundes- und Landesmitteln bei Berücksichtigung der Maßnahmen der 2. Säule der GAP (einschließlich Artikel-89-Maßnahmen), den Bundeszuschüssen für das gesamte agrarsoziale Sicherungssystem, den EGFL-Direktzahlungen und den Sonstigen EGFL-Zahlungen der GAP sowie den Ausgaben für Agrardieselerbilligung im Jahresdurchschnitt für den Untersuchungszeitraum 1995 bis 2008 bei 11,7 Mrd. Euro. Die nicht immer stringente Zurechnung von EU-, Bundes- und Landesmitteln sowie die unterschiedliche Berücksichtigung der Maßnahmen der GAK und des agrarsozialen Sicherungssystems sind neben der unterschiedlichen Abgrenzung des Primärsektors die Hauptgründe für die Varianz in den finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor.

Für die regionalwirtschaftliche Entwicklung bemisst sich die Bedeutung der finanziellen Staatshilfen für die Landwirtschaft nicht ausschließlich an ihrer absoluten Höhe, sondern vielmehr auch am relativen Beitrag im Vergleich zu anderen sektoralen und regionalen raumwirksamen Finanzmitteln. Auch hier ist die Abgrenzung und statistische Erfassung der raumwirksamen Finanzmittel von Bedeutung. Bei einem in Deutschland geschätzten jahresdurchschnittlichen Gesamtvolumen an regionalwirtschaftlich bedeutenden finanziellen Staatshilfen in Höhe von rund 87 Mrd. Euro im Untersuchungszeitraum 1995 bis 2008 machen die Mittel des Agrarsektors rund 13,5 % aus (vgl.

<sup>2</sup> Zum Begriff der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor und der historisch gewachsenen Bedeutung vgl. Hansmeyer (1963).

Tabelle 1)<sup>3</sup>. Abgesehen von den jahresdurchschnittlichen Ausgaben für Teile der Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 34,4 Mrd. Euro bleiben die finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor knapp unter dem Niveau der Ausgaben für Stadtentwicklung und Wohnen sowie den Ausgaben für die großräumige Verkehrspolitik, liegen jedoch deutlich höher als die Ausgaben für die Wirtschaftsförderung und den Bereich Forschung und Hochschule. Zur Erfassung der Ausgaben der einzelnen Politikbereiche orientiert sich die Untersuchung an der Definition der raumwirksamen Mittel in den Bundesraumordnungsberichten des BBR (BBR, 2005). Durch eine engere Abgrenzung der Arbeitsmarktpolitik auf die aktiven Maßnahmen, die Berücksichtigung von Sektorhilfen, Eigenheimzulage, Zuschüsse für sozialen Wohnungsbau, Wohngeld und Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die weitgehende Berücksichtigung von EU- und Landesmitteln und durch Unterschiede in der Ermittlung des

Subventionswertes von Darlehensprogrammen weichen die in der Untersuchung geschätzten Mittel von den in den Raumordnungsberichten ausgewiesenen Mitteln ab.

Von den rund 87 Mrd. Euro an finanziellen Staatshilfen für die raumwirksamen Politikbereiche entfallen rund 58 Mrd. Euro auf die alten Bundesländer. Im Vergleich zum Einwohneranteil von rund 80 % sind dies rund 67 % der geschätzten regionalwirtschaftlich bedeutenden finanziellen Staatshilfen. Auf die neuen Bundesländer entfällt bei einem Einwohneranteil von 20 % rund ein Drittel der finanziellen Staatshilfen (vgl. Tabelle 1).

Bei einer Normierung der finanziellen Staatshilfen für die raumwirksamen Politikbereiche auf die Einwohner (vgl. Tabelle 1) liegt der durchschnittliche Förderbetrag für die Summe aller Politikmaßnahmen in den neuen Bundesländern<sup>4</sup> mit rund 1.670 Euro um etwa das Doppelte über dem Förderbetrag der alten Bundesländer (890 Euro

Tabelle 1:

Finanzielle Staatshilfen in Mio. Euro und in Euro je Einwohner im Jahresdurchschnitt für die einzelnen raumwirksamen Politikbereiche in den alten und neuen Bundesländern (Untersuchungszeitraum 1995 bis 2008)

Regionen	Politikbereiche						
	Agrarpolitik	Forschung/ Hochschule	Wirtschafts- förderung	Städtebau/ Wohnen	Arbeitsmarkt- politik	Verkehrspolitik	insgesamt
	in Mio. €						
Alte Bundesländer	9.164	3.799	4.386	11.224	21.476	7.872	57.922
Neue Bundesländer	2.545	1.330	2.207	4.646	12.968	4.954	28.652
Deutschland	11.709	5.130	6.593	15.874	34.426	12.832	86.563
	in € je Einwohner						
Alte Bundesländer	141	58	67	172	330	121	889
Neue Bundesländer	149	78	129	271	758	289	1.674
Deutschland	142	62	80	193	418	156	1.052
	Verteilung in %						
Alte Bundesländer	16	7	8	19	37	14	100
Neue Bundesländer	9	5	8	16	45	17	100
Deutschland	14	6	8	18	40	15	100
Erläuterung der Politikbereiche: Agrarpolitik = 1. + 2. Säule der GAP, Agrardieselverbilligung, Agrarsozialpolitik; Forschung/Hochschule = wissenschaftliche Forschung und Förderung der Großforschung, Innovationsprogramme; Wirtschaftsförderung = Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW), Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU), Sektorhilfen; Städtebau/Wohnen = Städtebau, Wohnungsbau, Sozialer Wohnungsbau, GRW-Infrastruktur, KfW-Infrastruktur, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Eigenheimzulage; Arbeitsmarktpolitik = Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Wohngeld, Hilfe zum Lebensunterhalt; Verkehrspolitik = großräumige Verkehrspolitik Straße, Schiene und Wasser. Die Ausgaben berücksichtigen soweit die Datengrundlage es ermöglicht EU-, Bundes- und Landesmittel. Darlehensprogramme wurden mit abdiskontierten Subventionsäquivalenten berücksichtigt.							
Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (regionale Förderdatenbank, Raumordnungsberichte und INKAR), des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sowie verschiedener Daten der amtlichen Statistik. Daten für den Bereich Agrarpolitik vgl. Fußnote 5.							

<sup>3</sup> Zur Darstellung der Datengrundlage und der methodischen Vorgehensweise der Ermittlung der Fördermittel ist ein Arbeitsbericht in Vorbereitung (Plankl, 2012).

<sup>4</sup> Da die Fördermittel in der jeweils verwendeten Datengrundlage nicht immer nach Berlin Ost und West differenziert vorliegen, wurde in der Untersuchung Berlin den neuen Bundesländern zugeschlagen. Durch die hohe Einwohnerzahl in Berlin kann es dadurch zu Verzerrungen kommen.

je Einwohner). Bei einer Förderintensität von 149 Euro je Einwohner machen die finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors in den neuen Bundesländern an den gesamten finanziellen Hilfen nur 9 % aus. Im Westen liegt das Förderniveau mit 141 Euro je Einwohner knapp 10 Euro niedriger, der Anteil an den gesamten finanziellen Staatshilfen liegt jedoch mit 14 % deutlich höher. Auch wenn die finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor nicht explizit zu den engeren ausgleichs- und raumordnungspolitischen Maßnahmen zählen, mit deren Hilfe ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erreicht werden soll, erreichen sie im Durchschnitt Deutschlands eine Pro-Kopf-Förderintensität von 142 Euro je Einwohner. In den alten Bundesländern rangieren sie damit auf Platz 3, in den neuen Bundesländern auf Platz 4 unter den raumwirksamen finanziellen Staatshilfen.

denz wesentlich geringer, sodass von der Agrarförderung die ländlichen Regionen absolut als auch im Vergleich zu anderen Politikbereichen am stärksten profitieren. Da ein Großteil der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors über die Fläche verteilt wird und sich die Agrarhilfen im Vergleich zu anderen raumwirksam bedeutenden finanziellen Staatshilfen durch eine hohe zeitliche Stabilität auszeichnen, gleichen sie ballungsfördernde Tendenzen anderer Maßnahmen aus. Zu diskutieren bleibt jedoch die Frage, wie die finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors mit den anderen raumwirksamen Maßnahmen besser abgestimmt werden können, um größere Synergieeffekte und mehr Effizienz zu erreichen.

Tabelle 2:

Finanzielle Staatshilfen in Euro je Einwohner im Jahresdurchschnitt für die einzelnen raumwirksamen Politikbereiche (ohne Verkehrspolitik)<sup>1)</sup> in den ländlichen und nicht ländlichen Kreisen und kreisfreien Städten (Untersuchungszeitraum 1995 bis 2008)

Regionen	Finanzielle Staatshilfen in € je Einwohner					insgesamt
	Agrarpolitik	Forschung/ Hochschule	Wirtschafts- förderung	Städtebau/ Wohnen	Arbeitsmarkt- politik	
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9)	310	14	81	270	446	1121
Nicht ländliche Kreise	80	80	79	177	401	818
Differenz ländl. zu nicht ländl. Kreisen	230	-66	2	93	45	303

<sup>1)</sup> Mit den in der Untersuchung verfügbaren Daten war es nicht möglich, die Ausgaben für die großräumige Verkehrspolitik nach Landkreisen zu regionalisieren und die Ausgaben anschließend für ländliche bzw. nicht ländliche Kreistypen zu ermitteln.  
Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: 4 = Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen, 7 = Ländliche Kreise verstädterter Räume, 8 = Ländliche Kreise höherer Dichte, 9 = Ländliche Kreise geringerer Dichte.  
Erläuterung der Politikbereiche: siehe Tabelle 1.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (regionale Förderdatenbank, Raumordnungsberichte und INKAR), des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle sowie verschiedener Daten der amtlichen Statistik. Daten für den Bereich Agrarpolitik vgl. Fußnote 5.

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Förderintensität zwischen ländlichen und nicht ländlichen Kreisen (vgl. Tabelle 2) weist ohne Berücksichtigung der Ausgaben für die großräumige Verkehrspolitik in den ländlichen Kreisen eine um rund 300 Euro je Einwohner höhere Förderung aus als in den nicht ländlichen Kreisen. 230 Euro je Einwohner erklären sich aus den Förderunterschieden der finanziellen Staatshilfen des Agrarbereichs. In keinem der anderen regionalwirtschaftlich bedeutenden Politikbereiche profitieren ländliche Kreise so stark von den finanziellen Staatshilfen. Absolut liegt die Förderintensität für die arbeitsmarktpolitischen Hilfen zwar um knapp 130 Euro je Einwohner höher, durch die in den nicht ländlichen Kreisen vergleichbar hohe Förderintensität von 401 Euro je Einwohner sind jedoch die Unterschiede in der formalen regionalen Inzi-

### 3 Regionale Verteilung der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor

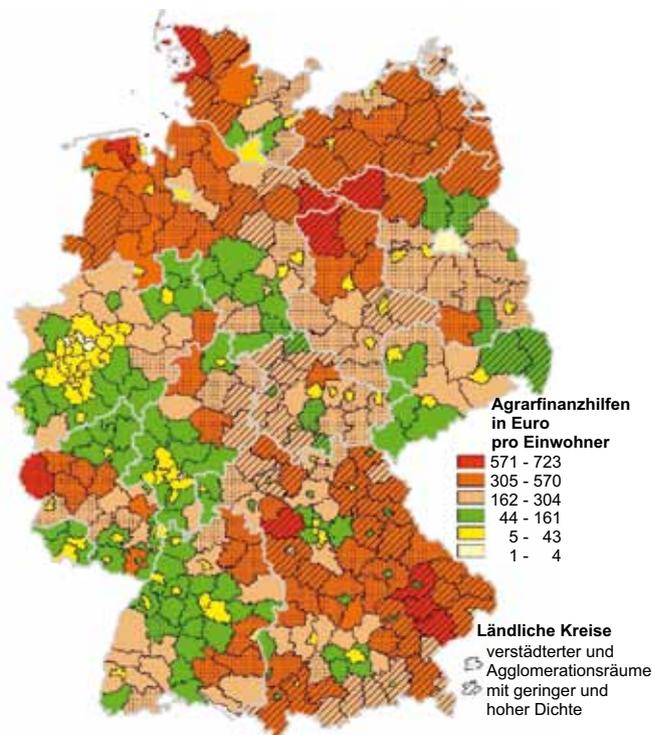
Die Darstellung der regionalen Verteilung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors bezieht sich auf die Finanzhilfen der EU, des Bundes und der Länder und umfasst die Ausgaben für die Maßnahmen der 1. Säule bestehend aus den EGFL-Direktzahlungen und den Sonstigen EGFL-Zahlungen, die Ausgaben für die 2. Säule der GAP (einschließlich geschätzter Ausgaben für Artikel-89-Maßnahmen), die Ausgaben für Agrardieselverbilligung und die Bundeszuschüsse für das agrarsoziale Sicherungssystem. Gebildet wurde jeweils ein Jahresdurchschnittswert, mit dem die Fördersituation von

1995 bis 2008 beschrieben wird<sup>5</sup>. Um eine regional differenzierte Darstellung für die vier Maßnahmen vornehmen zu können, waren für einige Maßnahmen Schätzungen und Hochrechnungen erforderlich.<sup>6</sup>

Karte 1 vermittelt ein Bild von der regionalen Verteilung der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in Deutschland differenziert nach Landkreisen und kreisfreien Städten.<sup>7</sup> Beschrieben werden die auf die Einwohner normierten Ausgaben (Pro-Kopf-Werte). Für die grafische Darstellung wurden vier Förderintensitätsstufen nach Quartilen gebildet. Für die 10 Landkreise mit der höchsten bzw. der niedrigsten Förderintensität wurden jeweils eine eigene Klasse gebildet. Ländliche Landkreise werden im Sinne der siedlungsstrukturellen Klassifikation des BBR in ländliche Kreise i. e. S. (Kreistyp 9: Ländliche Kreise geringerer Dichte + Kreistyp 8: Ländliche Kreise höherer Dichte) und in ländliche Kreise i. w. S. (Kreistyp 7: Ländliche Kreise verstärkte Räume + Kreistyp 4: Ländliche Kreise Agglomerationsräume) in den Karten unterlegt (BBR, 2008).

Der geringe Wertschöpfungsbeitrag des Agrarsektors in den Stadtstaaten und kreisfreien Städten und die dort vorzufindende hohe Einwohnerdichte führen in diesen Regionen zu einer geringen Pro-Kopf-Förderintensität. Damit partizipieren die Stadtstaaten und kreisfreien Städte sowie zum Teil auch die im engeren Umfeld der Kernstädte liegenden Kreise von den finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor am wenigsten. Flächenlandkreise mit einer vergleichbar niedrigen Förderintensität von unter 43 Euro je Einwohner sind eher die Ausnahme (Esslingen, Saarbrücken, Saarlouis und Neunkirchen). Als Regionen mit einer besonders niedrigen Förderintensität heben sich das Ruhrgebiet und der Großraum Frankfurt sowie das Saarland und große Teile in Baden-Württemberg ab. Im Süden, insbesondere in Bayern, sowie im Norden Deutschlands partizipieren die Einwohner von den finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor deutlich stärker. Gehäuft finden sich

Landkreise mit einer Förderintensität in der Klasse zwischen 305 und 570 Euro je Einwohner. Die Förderbeträge liegen somit um rund das 10- bis 15-fache höher als in den Kreisen des untersten Quartils.



<sup>1)</sup> vgl. Fußnote 5

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Verwaltungsgrenzen (2009) des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie sowie verschiedener Datenquellen.

Karte 1:

Regionale Verteilung der jahresdurchschnittlichen<sup>1)</sup> finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in Euro je Einwohner in den Kreisen und kreisfreien Städten

Die 10 Kreise mit der höchsten Förderintensität (> 571 Euro je Einwohner) konzentrieren sich auf Kreise im Dreiländereck Niedersachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt sowie auf vier Kreise in Bayern und den Landkreis Bitburg-Prüm in Rheinland-Pfalz. Bei Spitzenwerten von jahresdurchschnittlich gewährten Agrarhilfen in Höhe von rund 600 bis 700 Euro je Einwohner dürften in diesen Landkreisen relativ starke Konsum- und investitionsinduzierte regionale Einkommenseffekte ausgehen, die für eine stabile und nachhaltige regionalwirtschaftliche Entwicklung von nicht zu unterschätzender Bedeutung sind. Der Förderbetrag der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in diesen Intensivförderkreisen liegt nur rund 200 Euro je Einwohner unter dem Förderniveau der jahresdurchschnittlichen gesamten finanziellen Staatshilfen der raumwirksamen Politikbereiche in den alten Bundesländern; in den neuen Bundesländern erreichen die Agrarhilfen der Landkreise mit der höchsten Förderintensität etwa 1/3 des Niveaus der gesamten finanziellen Staatshilfen (vgl. Tabelle 1).

<sup>5</sup> Der Jahresdurchschnittswert basiert für den Bereich der Agrarsozialpolitik auf den Bundeszuschüssen der Jahre 1996 bis 2008, für die Agrardieselsverbilligung auf den Ausgaben der Jahre 1995 bis 2007, für Maßnahmen der 2. Säule der GAP auf den für die Jahre 2005 bis 2013 hochgerechneten projizierten Ausgaben des Jahres 2008 sowie für die Maßnahmen der 1. Säule auf den Ausgaben für das Jahr 2008. In den Ausgaben der 2. Säule ist ein geschätzter Anteil für Artikel-89-Maßnahmen enthalten. Datengrundlage bilden Daten der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Daten der amtlichen Statistik, der Agrarberichte, des Kieler Subventionsberichts, des LSV-Spitzenverbandes, des Agrar- und Umweltportals des Landwirtschaftsministeriums Schleswig-Holstein und des RAUMIS-Modells. Zur Datenaufbereitung und Methodik der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors siehe Plankl (2011).

<sup>6</sup> Während die Daten für die Maßnahmen der 1. und 2. Säule der GAP mithilfe der Postleitzahlen auf die Kreise generiert wurden, waren für die regionale Verteilung der Ausgaben für die Agrardieselsverbilligung und die Bundeszuschüsse des agrarsozialen Sicherungssystems regionale Verteilungsmodelle erforderlich, um die Maßnahmen von der Bundesländerebene auf die Landkreise herunterzubrechen.

<sup>7</sup> Für die Bundesländer Brandenburg und Sachsen wurden die Werte auf die neue Kreisreform umgerechnet.

Tabelle 3:

Die 20 Landkreise (ohne kreisfreie Städte und ohne Kernstädte) mit den höchsten bzw. niedrigsten jahresdurchschnittlichen<sup>1)</sup> finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in Euro je Einwohner

Name	finanzielle Staatshilfen in € je Einwohner <sup>2)</sup>	Siedlungsstruktureller Kreistyp	Bundesland
<b>Landkreise mit Höchsthilfenförderung</b>			
Lüchow-Dannenberg	723	9	NI
Eifelkreis Bitburg-Prüm	698	7	RP
Nordfriesland	698	9	SH
Prignitz	672	9	BB
Straubing-Bogen	644	8	BY
Altmarkkreis Salzwedel	601	9	ST
Rottal-Inn	592	9	BY
Neustadt a.d.Aisch-Bad W.	585	9	BY
Wittmund	581	7	NI
Dingolfing-Landau	575	8	BY
Ostallgäu	549	8	BY
Cham	546	7	BY
Cloppenburg	539	7	NI
Ansbach	529	8	BY
Stendal	525	9	ST
Müritz	521	9	MV
Rotenburg (Wümme)	520	4	NI
Tirschenreuth	515	9	BY
Emsland	487	8	NI
Unterallgäu	480	7	BY
<b>Landkreise mit Niedrigstförderung</b>			
Rhein-Sieg-Kreis	58	2	NW
Ludwigsburg	56	2	BW
Böblingen	55	2	BW
Saarpfalz-Kreis	55	2	SL
Märkischer Kreis	49	2	NW
Rastatt	47	2	BW
Rhein-Erft-Kreis	47	2	NW
Aachen	47	2	NW
Groß-Gerau	46	2	HE
Saarlouis	45	2	SL
München	45	2	BY
Rhein-Kreis Neuss	42	2	NW
Unna	41	2	NW
Hochtaunuskreis	41	2	HE
Rheinisch-Bergischer Kreis	34	2	NW
Recklinghausen	32	2	NW
Neunkirchen	32	2	SL
Esslingen	32	2	BW
Ennepe-Ruhr-Kreis	30	2	NW
Main-Taunus-Kreis	28	2	HE

<sup>1)</sup> Vergleiche Fußnote 5.  
 Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: 2 = hochverdichtete Kreise, 4 = Ländliche Kreise in Agglomerationsräumen, 7 = Ländliche Kreise verdichteter Räume, 8 = Ländliche Kreise höherer Dichte, 9 = Ländliche Kreise geringerer Dichte.  
 Erläuterung der Abkürzungen: BB = Brandenburg, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, ST = Sachsen-Anhalt.  
 Quelle: Eigene Berechnungen.

In Tabelle 3 sind die 20 Flächenlandkreise mit der höchsten bzw. der niedrigsten Pro-Kopf-Agrarförderung gegenübergestellt. Bei den 20 Kreisen mit der niedrigsten Förderung handelt es sich ausschließlich um hoch verdichtete Kreise: neun Kreise aus Nordrhein-Westfalen, vier aus Baden-Württemberg, aber nur ein Landkreis aus Bayern. Bei den förderintensiven Landkreisen sind es zum Vergleich neun Kreise aus Bayern. Die restlichen 11 Kreise verteilen sich auf sechs Bundesländer, jeweils drei neue und drei alte Bundesländer. Ohne Ausnahme handelt es sich ausschließlich um ländliche Kreise und bei den ländlichen Kreisen überwiegen die ländlichen Kreise mit hoher und geringer Dichte (Kreistypen 8+9). Vier Intensivförderkreise, Salzwedel, Müritz, Stendal und Prignitz kommen aus den neuen Bundesländern. Bei den Kreisen mit niedriger Förderintensität ist keiner aus den neuen Bundesländern vertreten.

Um die Unterschiede in der Förderintensität zwischen ländlichen und nicht ländlichen Kreisen deutlicher als in der Kartendarstellung erkennen zu können und gleichzeitig der Frage nachzugehen, ob die im ländlichen Raum lebende Bevölkerung stärker von den finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors profitiert, wurde eine nach alten und neuen sowie nach nördlichen und südlichen Bundesländern differenzierte Auswertung durchgeführt (vgl. Tabelle 4)<sup>8)</sup>. Danach wird deutlich, dass sowohl in der Summe aller ländlichen Kreise der alten als auch der neuen Bundesländer die Förderintensität deutlich höher ist als in den nicht ländlichen Landkreisen. In den alten Bundesländern liegt die Förderintensität etwa viermal, in den neuen Bundesländern sogar fünfmal so hoch. In den ländlichen Kreisen der alten Bundesländer ist die Förderintensität knapp 100 Euro je Einwohner höher als in den neuen Bundesländern. Bei den nicht ländlichen Kreisen liegt der Unterschied bei 30 Euro. Ländliche Kreise i. e. S. (Kreistypen 8+9) weisen eine höhere Förderintensität auf als die ländlichen Kreise der Agglomerationsräume und verdichteten Räume (Kreistypen 4+7). Der Unterschied in der Förderintensität fällt dabei in den alten Bundesländern mit 27 Euro je Einwohner im Vergleich zu 50 Euro je Einwohner in den neuen Bundesländern deutlicher geringer aus. Damit profitieren in den neuen Bundesländern die Einwohner der ländlichen Kreise i. e. S. relativ stärker von den finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors. Insgesamt entsprechen die Ergebnisse den Erwartungen: Je ländlicher, desto höher die Förderung pro Einwohner.

Der geringe Anteil an nicht ländlichen Kreisen verhindert in den neuen Bundesländern einen Nord-Süd-Vergleich. Der Nord-Süd-Vergleich in den alten Bundesländern zeigt für die ländlichen Kreistypen 8+9 ein Nord-Süd- und für

<sup>8)</sup> Nördliche alte Bundesländer: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen; südliche alte Bundesländer: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bayern und Baden-Württemberg.

die ländlichen Kreistypen 4+7 sowie die nicht ländlichen Kreise ein Süd-Nord-Gefälle in der Förderintensität. Insgesamt machen die Ergebnisse deutlich, dass es durch die staatlichen Finanzhilfen für den Agrarsektor zu einer regionalen Umverteilung kommt, aus der die Einwohner der ländlichen Kreise im Durchschnitt einen größeren Nutzen im Sinne von höheren finanziellen Staatshilfen ziehen. In den alten Bundesländern ist jedoch zu beobachten, dass auch einige nicht ländliche Landkreise finanzielle Staatshilfen pro Kopf erzielen, die das Niveau der ländlichen Kreise erreichen (vgl. Karte 1). In Bayern trifft dies auf den Landkreis Pfaffenhofen, in Rheinland-Pfalz auf die Kreise Südliche Weinstraße und Alzey-Worms, in Schleswig-Holstein auf Rendsburg-Eckernförde und in Niedersachsen auf die Landkreise Friesland, Aurich, Ammerland, Vechta, Osnabrück und Stade zu. Ländliche Kreise mit einer vergleichsweise geringen Förderintensität finden sich mit Ausnahme von Freudenstadt verstärkt in den neuen Bundesländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen. Die beiden Bundesländer, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, die ausschließlich über ländliche Kreise verfügen, unterscheiden sich insofern, als Mecklenburg-Vorpommern eine vergleichsweise hohe und wenig differenzierte Förderintensität ausweist, während in Brandenburg die Förderintensität sehr stark zwischen den Landkreisen streut und mit Entfernung zum Agglomerationszentrum Berlin tendenziell die Förderintensität zunimmt.

Die nach ländlichen Regionen differenzierten Auswertungen (vgl. Tabelle 4) unterstreichen den bereits aus Karte 1 gewonnenen Eindruck, dass die Agrarförderung in der Summe aller vier berücksichtigten Maßnahmenbereiche der im ländlichen Raum lebenden Bevölkerung verstärkt zugutekommt. Abgesehen von der Ausgleichszulagenförderung in benachteiligten Gebieten und den Maßnahmen

der Schwerpunkte 3 und 4 der 2. Säule der GAP, bei welchen es sich einerseits um eine gebietspezifische Förderung handelt und andererseits die Maßnahmen gezielt dem ländlichen Raum zugeführt werden, kommt es durch die auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche bzw. Betriebe bezogenen Agrarfördermaßnahmen sowie durch die im ländlichen Raum geringere Einwohnerdichte zu einer höheren Förderintensität in ländlich geprägten Regionen. Da es sich bei der Darstellung der Förderintensität um die auf die Einwohner bezogene Förderintensität handelt, ist entsprechend dem Verbleib an regionalen Konsum- und Investitionsausgaben davon auszugehen, dass auch die in diesen Räumen lebenden Menschen außerhalb des Agrarsektors indirekt von den finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors profitieren.

#### 4 Regionale Verteilung der Ausgaben für Maßnahmen der 2. Säule

Mit der 2. Säule der GAP sollen die ländlichen Regionen unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume erhalten und entwickelt werden. Dabei soll die Förderung zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands mehr als bisher auf die spezifischen regionalen Erfordernisse eingehen (BMELV, 2007b). Gemäß dieser Zielsetzung richtet sich die mit EU-, Bundes- und Landesmitteln finanzierte Förderung der 2. Säule an ländliche Regionen. Um die Ausrichtung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland insgesamt überprüfen zu können, bedarf es einer für Deutschland flächendeckenden und nach ländlichen und nicht ländlichen Landkreisen differenzierten Situationsbeschreibung der regionalen Inanspruchnahme der Fördermaßnahmen.

Tabelle 4:

Jahresdurchschnittliche<sup>1)</sup> finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor in Euro je Einwohner in ländlichen und nicht ländlichen Kreisen und kreisfreien Städten der neuen und alten Bundesländer

Regionen	Finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor in € je Einwohner				
	Ländliche Kreise			Nicht ländliche Kreise	insgesamt
	Kreistypen 8+9	Kreistypen 4+7	insgesamt		
Alte Bundesländer-Nord	399	315	348	79	118
Alte Bundesländer-Süd	344	341	342	91	161
Alte Bundesländer insgesamt	358	331	344	85	141
Neue Bundesländer insgesamt	276	226	250	55	149
Deutschland insgesamt	328	293	310	80	142

<sup>1)</sup> Vergleiche Fußnote 5.

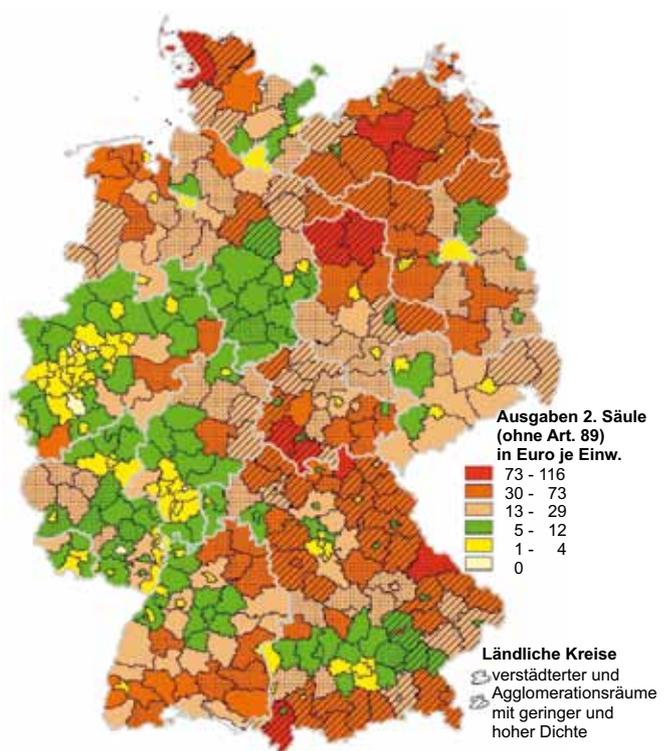
Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: siehe Tabelle 2.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Durch die auf Bundesländerebene konzipierten Förderprogramme zur Entwicklung Ländlicher Räume und das auf der Landesebene etablierte Monitoring- und Bewertungsverfahren fehlte bis zur laufenden Förderperiode 2007 bis 2013 eine vollständige flächendeckende Übersicht der regionalen Inanspruchnahme dieser Maßnahmen auf Landkreisebene. Für die Beurteilung erschwerend kam hinzu, dass auch für die Maßnahmen der GAK, welche die Basis für die Agrarstrukturförderung und die Förderung der ländlichen Entwicklung bilden, nur die regionale Verteilung der Mittel nach Bundesländern vorliegt.

Mit den bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) gesammelten Finanzdaten hat sich die Situation inzwischen verbessert. Nunmehr ist es möglich, für die ersten Jahre der aktuellen Förderperiode ein regionales Verteilungsbild der finanziellen Mittel für die Maßnahmen der 2. Säule zu beschreiben. Wenn auch die ausschließlich mit nationalen Mitteln finanzierten sogenannten Artikel-89-Maßnahmen in dem Datensatz fehlen, die Inanspruchnahme in den Jahren 2007 und 2008 das geplante Niveau noch nicht voll erreicht hat (Tietz, 2007) und eine Regionalisierung der Mittel nach den vier Schwerpunktachsen bzw. nach Einzelmaßnahmen mit den BLE-Daten nicht möglich ist, hat sich mit den zentral gesammelten Förderdaten der Grad der Transparenz entscheidend verbessert. Durch die verbesserte Datengrundlage dürfte es auch leichter möglich sein, die Ausrichtung der Politik an den regionalen im Vergleich zu den sektoralen Zielen zu überprüfen. Nach einer Zuordnung der Daten auf Landkreise mit Hilfe einer Schlüsselbrücke (Röder, 2010) lässt sich flächendeckend für Deutschland das regionale Verteilungsbild der 2. Säule-Maßnahmen nach Landkreisen und kreisfreien Städten generieren. Lediglich durch die Verbuchung der BLE-Daten am Ort des Zuwendungsempfängers und die Zuweisung von Zahlungen an zentrale Zuwendungsempfänger bestehen einige nicht zu eliminierende Einflussfaktoren, die möglicherweise zu einer Verzerrung führen (Grajewski, 2011).

Zur Abschätzung der relativen Bedeutung der Ausgaben für Maßnahmen der 2. Säule der GAP an den gesamten finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors bzw. an den gesamten raumwirksamen finanziellen Staatshilfen würden die im Jahr 2008 noch nicht in vollem Umfang in Anspruch genommenen Ausgaben zu einer Unterschätzung führen. Quantifizierungen auf der Basis der projizierten Ausgaben einschließlich der geschätzten Ausgaben für Artikel-89-Maßnahmen zeigen, dass bei jährlich rund 2 Mrd. Euro an öffentlichen Finanzmitteln für die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume der Anteil an den gesamten finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor im Durchschnitt Deutschlands bei rund 17 % liegt. Gemessen an den gesamten regionalwirtschaftlich bedeutenden Finanzhilfen (vgl. Tabelle 1) liegt der Anteil bei 2 %. Die durchschnittliche Förderintensität für die Maßnahmen der 2. Säule liegt bei rund 24 Euro je Einwohner.



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Verwaltungsgrenzen (2009) des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie sowie verschiedener Datenquellen.

Karte 2:

Regionale Verteilung der finanziellen Staatshilfen der 2. Säule der GAP ohne Artikel-89-Maßnahmen in Euro je Einwohner in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2008

Zur Darstellung der regionalen Unterschiede der Ausgaben der Maßnahmen der 2. Säule der GAP wird in Karte 2 auf die Daten für das Jahr 2008 zurückgegriffen. Da hierin Artikel-89-Maßnahmen unberücksichtigt sind und die Inanspruchnahme noch nicht das geplante Niveau erreicht hat, liegen die insgesamt verausgabten Fördergelder bei rund 1,1 Mrd. Euro. Zur Messung der Förderintensität wurde wie bereits bei den Gesamtagrarhilfen eine Normierung der Mittel auf die Einwohner vorgenommen. Danach liegt die Pro-Kopf-Förderintensität bei knapp 14 Euro je Einwohner. Die Karte macht deutliche regionale Unterschiede in der Förderintensität in Deutschland sichtbar. Räume mit einer hohen Förderintensität sind der Norden von Deutschland und dort insbesondere der Raum Mecklenburg-Vorpommern, der äußerste Süden sowie der nordöstliche Teil Bayerns und Teile von Baden-Württemberg und Thüringen. Kreise mit einer unterhalb des Medianwertes liegenden Förderung liegen überwiegend in den alten Bundesländern. Als Niedrigfördergebiete heben sich das bevölkerungsreiche Nordrhein-Westfalen, der Süden Niedersachsens, der Großraum um Frankfurt, die Region um Stuttgart und die Voralpenlandkreise in Bayern hervor. Während in einigen Bundesländern die Unterschiede

in der Förderintensität auf unterschiedlichem Niveau eher gering ausfallen (siehe Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) gibt es Bundesländer wie Bayern, Baden-Württemberg und Niedersachsen, wo die Förderintensität stark variiert. Von den 10 Landkreisen mit der höchsten Förderung liegen vier in zwei der alten Bundesländer (Bayern und Schleswig-Holstein) und sechs in den neuen Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Kreise mit niedriger Förderintensität sind neben Berlin ausschließlich kreisfreie Städte.

Insgesamt ist auch bei den Maßnahmen der 2. Säule in den ländlichen Kreisen eine deutlich höhere Pro-Kopf-Förderintensität zu beobachten, mit 31 Euro je Einwohner liegt sie etwa vier- bis fünfmal so hoch wie die Förderintensität in den nicht ländlichen Kreisen (vgl. Tabelle 5). In den alten und neuen Bundesländer sowie den nördlichen und südlichen Kreisen der alten Bundesländer liegt die Förderintensität in den ländlichen Kreisen i. e. S. (Kreistypen 8+9) zwischen sechs und 10 Euro je Einwohner höher als in den ländlichen Kreisen der Typen 4+7. In den einzelnen Bundesländern sind die Förderunterschiede innerhalb der ländlichen sowie der nicht ländlichen Kreise sehr unterschiedlich. Beispielsweise streut in den ländlichen Kreisen Schleswig-Holsteins die Förderintensität zwischen Ostholstein mit 12 Euro je Einwohner und Nordfriesland mit 116 Euro je Einwohner, in Niedersachsen liegt die Minimum-Maximum-Streuung zwischen sechs Euro je Einwohner im Landkreis Celle und 64 in Lüchow-Dannenberg, in Bayern zwischen acht Euro je Einwohner in Mühldorf und 80 in Oberallgäu und in Brandenburg liegt die Differenz zwischen niedrigstem und höchstem Wert zwischen neun in Barnim und 51 Euro je Einwohner in Prignitz. Nicht weniger stark ausgeprägt ist die Streuung der Förderintensität in den nicht ländlichen Kreisen einzelner Bundesländer.

Länder mit den größten Unterschieden in der Förderung ländlicher sowie nicht ländlicher Landkreise sind Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Obwohl ein überwiegender Teil der 2. Säule-Zahlungen flächen- und betriebsbezogen verteilt wird, kommt es durch die regionale Verteilung, insbesondere der Mittel für die Förderschwerpunkte 3 und 4 sowie durch den Einfluss der Bevölkerungsdichte zu einer deutlich höheren Zuweisung von Mitteln an ländliche Räume und damit zu regional induzierten Einkommenseffekten für die Einwohner in ländlichen Räumen. Die im Vergleich zur regionalen Verteilungssituation aller Agrarförderausgaben (Karte 1) in einigen Bundesländern nicht ganz so erwartungsgemäße Übereinstimmung zwischen hoher Förderintensität und ländlichen Kreistypen und niedriger Förderintensität und nicht ländlichen Räumen mag zunächst bei einer Maßnahme, die den Namen „Entwicklung ländlicher Räume“ trägt, überraschen. Es ist jedoch zu bedenken, dass die Maßnahmen im Förderschwerpunkt 1 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit“ und im Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landwirtschaft“ im Gegensatz zu Schwerpunkt 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ auch keine expliziten regionalen Ziele verfolgen. Ferner ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse der regionalen Verteilung der 2. Säule-Maßnahmen nach Landkreisen nur die nach dem Ort der Zuwendungsempfänger verteilten Mittel im Sinne der formalen regionalen Inzidenz beschreiben. Ob die finanziellen Staatshilfen für die Maßnahmen der 2. Säule auch innerhalb der Erstzuwenderregion konsumiert oder investiert werden oder es durch Import-Export-Verflechtungen zu Ausstrahlungseffekten in andere Regionen kommt, wird bei der regionalen formalen Inzidenz nicht ermittelt. Hierfür wäre eine effektive regionale Inzidenzanalyse durchzuführen (vgl. Färber, 2007).

Tabelle 5:

Finanziellen Staatshilfen der 2. Säule der GAP ohne Artikel-89-Maßnahmen in Euro je Einwohner in ländlichen und nicht ländlichen Kreisen und kreisfreien Städten der alten und neuen Bundesländer im Jahr 2008

Regionen	Ausgaben 2. Säule in € je Einwohner			
	Kreistypen 8+9	Ländliche Kreise Kreistypen 4+7	insgesamt	Nicht ländliche Kreise insgesamt
Alte Bundesländer-Nord	32	22	26	6
Alte Bundesländer-Süd	35	29	32	8
Alte Bundesländer insgesamt	34	26	30	7
Neue Bundesländer insgesamt	37	28	32	7
Deutschland insgesamt	35	27	31	7

Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: siehe Tabelle 2.  
Quelle: Eigene Berechnungen.

## 5 Bedeutung der einzelnen finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors in den ländlichen und nicht ländlichen Regionen

Durch welche der vier Maßnahmenbereiche der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor ein stärkerer oder weniger starker Mittelfluss in ländliche Räume erfolgt, zeigt Tabelle 6. Danach sind deutliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern zu beobachten. In den ländlichen und nicht ländlichen Kreisen der neuen Bundesländer kommt den Ausgaben der 1. Säule der GAP mit einem Anteil von rund 2/3 die größte finanzielle Bedeutung bei. Die Ausgaben für die Agrardieselvebilligung haben in allen Kreistypen der alten und neuen Bundesländer mit rund 3 % nur eine geringe Bedeutung. Auf die gesamten Bundeszuschüsse des agrarsozialen Sicherungssystems entfallen in den alten Bundesländern rund 40 % der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors. In den südlichen ländlichen Kreisen der alten Bundesländer liegt der Anteil mit 43 % rund 11 %-Punkte höher als in den ländlichen Kreisen des Nordens. Zwischen ländlichen Kreisen insgesamt und den nicht ländlichen Kreisen besteht in den alten Bundesländern nur ein sehr geringer Unterschied im Anteil der einzelnen finanziellen Staatshilfen. Anders in den neuen Bundesländern, dort liegt der Anteil der Bundeszuschüsse für das agrarsoziale Sicherungssystem in den ländlichen Kreisen mit 8 % im Vergleich zu

10 % in den nicht ländlichen Kreisen niedriger. Insgesamt haben die Bundeszuschüsse für das agrarsoziale Sicherungssystem in den neuen Bundesländern systembedingt durch unterschiedlich hohe Entlastungsraten bei den landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften eine geringe Bedeutung. Deutliche regionale Unterschiede bestehen beim Anteil der staatlichen Ausgaben für die Maßnahmen der 2. Säule der GAP. In den neuen Bundesländern entfallen von den gesamten finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor rund ¼ auf die Maßnahmen der 2. Säule. In den nicht ländlichen Kreisen liegt entgegen den Erwartungen, der Anteil 2 %-Punkte höher. In den alten Bundesländern stellt sich die Situation so dar, dass erwartungsgemäß in den ländlichen Kreisen der Anteil der Maßnahmen der 2. Säule höher liegt als in den nicht ländlichen Kreisen. Dabei besteht ein deutlicher Unterschied zwischen den nördlichen und südlichen Bundesländern. Im Süden entfallen auf die Maßnahmen der 2. Säule mit 17 % knapp 4 %-Punkte mehr Ausgaben als in den nördlichen Bundesländern. Die größten Unterschiede zwischen Nord und Süd in den alten Bundesländern sind bei den Ausgaben der 1. Säule der GAP bzw. den Bundeszuschüssen für das agrarsoziale Sicherungssystem zu beobachten.

Um die Bedeutung der Ausgaben der 2. Säule als Politik für den ländlichen Raum hervorzuheben, wird in Karte 3 der Anteil der Mittel für die Maßnahmen der 2. Säule an den gesamten finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors in

Tabelle 6:

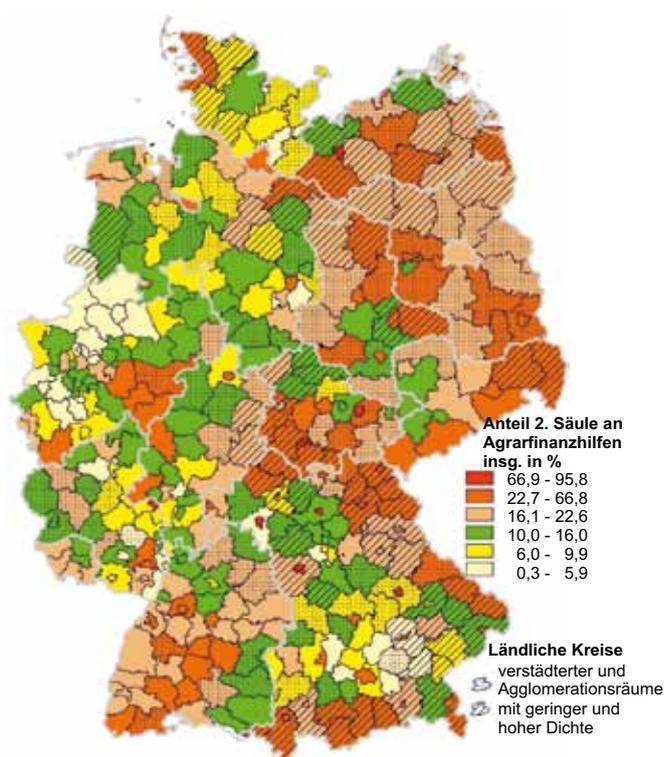
Verteilung der jahresdurchschnittlichen<sup>1)</sup> finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor nach Maßnahmen in den ländlichen und nicht ländlichen Kreisen und kreisfreien Städten der alten und neuen Bundesländer in %

Regionen	Anteil in %			
	1. Säule	2. Säule	Agrardieselvebilligung	Agrarsozialpolitik
<b>Alte Bundesländer</b>				
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) insgesamt	42	16	3	39
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) Nord	52	13	3	32
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) Süd	37	17	2	43
Nicht ländliche Kreise	43	14	3	40
<b>Neue Bundesländer</b>				
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9)	67	22	3	8
Nicht ländliche Kreise	63	24	2	10
<b>Deutschland</b>				
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9)	50	18	3	30
Nicht ländliche Kreise	45	15	3	37

<sup>1)</sup>Vergleiche Fußnote 5.  
Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: siehe Tabelle 2.  
Quelle: Eigenen Berechnungen.

seiner regionalen Differenziertheit dargestellt. Im Vergleich zur regionalen Verteilung der Maßnahmen der 2. Säule je Einwohner (vgl. Karte 2) zeigen sich bei der Bedeutung der Maßnahmen der 2. Säule an den gesamten finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor weniger regional ausgeprägte Verteilungsunterschiede zwischen den neuen und alten Bundesländern sowie zwischen Bayern und Schleswig-Holstein zum Rest der alten Bundesländer.

Die Bedeutung der gesamten finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor in den ländlichen Kreisen wird besonders dann deutlich, wenn man den Finanzanteil mit dem Anteil der jeweiligen Einwohner bzw. der Fläche vergleicht (vgl. Tabelle 7). Auf die gesamten ländlichen Kreise der alten Bundesländer (Kreistypen 4+7+8+9) entfallen rund 17 % der Einwohner Deutschlands und rund 34 % der Gesamtfläche Deutschlands. Von den gesamten finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors erhalten sie jedoch 41 %. Dies erklärt die vergleichsweise hohen Förderintensitäten in Karte 1. In den neuen Bundesländern entfallen auf die ländlichen Kreise 10 % der Einwohner Deutschlands, aber 18 % der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors. Der Vergleich des Anteils der Einwohner mit dem Anteil der finanziellen Staatshilfen in den nicht ländlichen Kreisen der alten sowie der neuen Bundesländer macht deutlich, dass die nicht ländlichen Kreise und kreisfreien Städte unterproportional zu den Einwohnern von den finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor profitieren.



<sup>1)</sup> vgl. Fußnote 5

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Verwaltungsgrenzen (2009) des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie sowie verschiedener Datenquellen.

Karte 3:

Anteil der öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen der 2. Säule der GAP an den gesamten finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors<sup>1)</sup> (1. und 2. Säule der GAP, Agrardieselsverbilligung und Bundeszuschüsse des agrarsozialen Sicherungssystems) in den Kreisen und kreisfreien Städten

Tabelle 7:

Verteilung der finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor, der Einwohner und der Fläche nach ländlichen und nicht ländlichen Regionen der alten und neuen Bundesländer in %

Regionen	% - Verteilung der ...		
	finanzielle Staatshilfen	Einwohner	Fläche
<b>Alte Bundesländer</b>			
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) insgesamt	41	17	34
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) Nord	14	6	12
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9) Süd	28	12	23
Nicht ländliche Kreise	37	62	35
<b>Neue Bundesländer</b>			
Ländliche Kreise (Kreistypen 4+7+8+9)	18	10	25
Nicht ländliche Kreise	4	11	5
Deutschland	100	100	100
Erläuterung der siedlungsstrukturellen Kreistypen: siehe Tabelle 2.			
Quelle: Eigenen Berechnungen.			

## 6 Resümee

Die finanziellen Staatshilfen für den Agrarsektor stellen sich in weiten Bereichen als eine Förderung dar, die den ländlichen Räumen bzw. in Teilen den dort lebenden Menschen zugutekommt. Ursächlich dafür ist die für große Bereiche der Agrarfördermaßnahmen erfolgte Verteilung der finanziellen Staatshilfen nach der Fläche und den Betrieben sowie der teils regional gezielte Einsatz mancher Agrarfördermaßnahmen, welche bei einer Betrachtung der auf die Einwohner bezogenen finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors das regionale Verteilungsbild bestimmen. Für eine regionalwirtschaftliche Bewertung der finanziellen Staatshilfen des Agrarsektors sind die Erkenntnisse der deskriptiven Analyse jedoch noch nicht hinreichend. Es fehlen die von den Agrarausgaben ausgehenden effektiven regionalen Wirkungen. Immer ist auch zu berücksichtigen, dass Finanzhilfen von den Wirtschaftssubjekten zuvor zu erwirtschaften sind und dass hiermit meist eine Umverteilung zulasten der wirtschaftlich erfolgreichen Regionen einhergeht. Fragen, was kommt in der Region an und was verbleibt in der Region, wie wirken sich die Umverteilungen in den anderen Regionen aus und kommt es zu einer gesamtwirtschaftlichen Mehrung von Wohlstand, bleiben daher ein zentraler regionalwissenschaftlicher Forschungsgegenstand. Der Berücksichtigung der Agrarfördermaßnahmen ist aufgrund ihrer regional- und raumwirtschaftlichen Bedeutung und ihrer relativen Bedeutung zu den anderen raumwirksamen Maßnahmen in regionalwirtschaftlichen Fragestellungen und Untersuchungen ein vermehrtes Gewicht zu geben. Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Agrarpolitik ausschließlich am geringen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigtenanteil und/oder Wertschöpfungsanteil der Landwirtschaft zu messen ist jedoch zu kurz gegriffen und vernachlässigt neben den Einkommenseffekten der Agrarförderung die Verflechtung des originären Agrarsektors mit den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen und berücksichtigt nicht hinreichend die durch den Agrarsektor erbrachten gesellschaftlichen Leistungen.

## Literatur

- Boss A, Rosenschon A (2008) Der Kieler Subventionsbericht : eine Aktualisierung. Kiel : Inst Weltwirtschaft, 74 p
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005) Raumordnungsbericht 2005. Bonn : BBR, 371 p
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2008) INKAR Ausgabe 2008 : Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn : BBR
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2009) Zeitlich aggregierte ausgewählte Daten zu den raumwirksamen Mitteln auf Kreisebene (Bereitstellung Bundesinst für Bau-, Stadt- Raumforsch)
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2009) Zeitlich aggregierte Daten zu den Ausgaben der GRW-Förderung (Bereitstellung Ref Berichtswesen Statistik)
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2009) Daten der 1. und 2. Säule der Agrarpolitik (Bereitstellung Ref 211)
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a) Agrarpolitische Bericht der Bundesregierung 2007. Berlin : BMELV, 131 p
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b) Politik für ländliche Räume : Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn : BMELV, 34 p
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2005-2009) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverl
- Bundesministerium der Finanzen (2008) 21. Subventionsbericht der Bundesregierung : Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005 bis 2008. Verhandlungen des Deutschen Bundestages : Drucksachen 16:(6275)
- Färber G (2007) Die Formale und Effektive Inzidenz von Bundesmitteln : Endbericht [online]. Zu finden in <<http://www.bbsr.bund.de>> [zitiert am 30.06.2011]
- Grajewski, R (2011) Mündliche Auskunft von Regina Grajewski, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Ländliche Räume des vTI
- Hansen H (2005) Effects of agricultural policy measures on gross transfers to farmers. In: 11. Congress European Association of Agricultural Economics, 'The future of rural Europe in the global agri-food system' : Copenhagen, Denmark, 24-27 August 2005 ; papers. Frederiksberg : Food, Resource and Economic Institute, 13 p
- Hansmeyer K-H (1963) Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft : zur Theorie einer sektoralen Finanzpolitik. Tübingen : Mohr, 412 p
- Harsche J (2009) Regionale Inzidenz und ökonomische Bestimmungsgrößen der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik. Frankfurt a M : Lang, 248 p
- LSV-Spitzenverband (2010) Entwicklung der Bundesmittel zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung von 1998-2010 (tabellarische Zusammenstellung)
- Mädling H (2009) Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover : ARL, 342 p, Forschungs Sitzungsber ARL 232
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein (2009) Agrar- und Umweltportal : Aufwendungen des Bundes für die agrarsoziale Sicherung [online]. Zu finden in <[http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar\\_tab\\_anz](http://www.umweltdaten.landsh.de/agrar/bericht/ar_tab_anz)> [zitiert am 24.11.2009]
- Plankl R (2011) Finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklungspolitik und deren regionale Verteilung. Braunschweig : vTI, Arbeitsber vTI-Agrarökonomie 2011/03
- Plankl R (2012) Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen und deren Bedeutung für die regionalwirtschaftliche Entwicklung. Braunschweig : vTI, Arbeitsber vTI-Agrarökonomie 2012 (in Bearbeitung)
- Röder N (2010) Schlüsselbrücke zur Verteilung der Zahlungsansprüche auf Landkreise (Persönliche Mitteilung und Bereitstellung der Referenzdaten 2010)
- Statistisches Bundesamt Regionaldatenbank Deutschland [online]. Zu finden in <<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/logon>> [zitiert am 18.11.2010]
- Tietz A (2007) Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig : FAL, 174 p, Landbauforsch Völknerode SH 315

