

Soziales Kapital als Bestimmungsfaktor regionalpolitischer Leistungsfähigkeit

Nana Zarnekow und Christian H.C.A. Henning¹

Abstract - Die Leistung politischer Akteure und Institutionen (local government performance) erweckt stetes Interesse – auch und gerade im ländlichen Raum. Werden die Handlungen lokaler Politiker primär auf die Bereitstellung öffentlicher Güter bezogen, lässt sich ihre Leistung über die technische Effizienz, mit der sie diese Güter bereitstellen, interpretieren. Doch was bestimmt diese government performance? Gibt es regionale Unterschiede in der Leistungsfähigkeit? Welche Faktoren determinieren diese Unterschiede und welche Möglichkeiten für eine zukünftige Verbesserung der local government performance bieten sich für den ländlichen Raum? In diesem Zusammenhang gilt besonderes Interesse der von Putnam herausgestellten Bedeutung sozialen Kapitals für die local government performance. Obwohl dieser Aspekt in regionalpolitische Programme (Leader) schon miteinfließt, findet er in den strategischen Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013) eher geringe Beachtung. Ziel dieses Beitrages ist es zu klären, inwieweit soziales Kapital im Sinne Putnams einen Effekt auf die local government performance hat. Methodisch wird unter Anwendung zweistufiger Schätzverfahren die Government Performance zunächst mittels der Data Envelopment Analysis (DEA) ermittelt und dann auf Erklärungsgrößen hin untersucht. Für die Untersuchung der zeitlichen Veränderung wird der Malmquist-Index genutzt. Es wird gezeigt, dass die soziale Einbindung der Einwohner Leistungsunterschiede regionaler Regierungen erklären kann.

EINLEITUNG

Die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums kennzeichnet sich durch eine Vielzahl verschiedener Ziele, Aufgaben und Maßnahmen. Die Möglichkeit, Putnam (1993) folgend über die Förderung sozialen Kapitals die Wirkung politischen Handelns bzw. der eingesetzten Maßnahmen zu verbessern, wird bislang jedoch in der Förderung des ländlichen Raums (Commission, 2005) kaum beachtet. Die Theorie sozialen Kapitals beruht auf der Annahme, dass neben physischem und Humankapital die wirtschaftliche Entwicklung sowie das Wohlbefinden und die Leistung einer Gesellschaft zusätzlich von dem sozialen Umfeld abhängen. Komponenten sozialen Kapitals sind dabei sowohl auf Mikroebene mit Familie, Freunden, Nachbarn, Kollegen oder Vereinsmitgliedschaften als auch auf Makro-Ebene

mit den institutionellen Rahmenbedingungen gegeben. Putnam betont daher die Partizipation im gesellschaftlichen Leben insgesamt mit sozialer und politischer Einbindung, wobei ein hohes Maß an Einbindung seiner Ansicht nach positiv auf die Leistung einer Regierung wirkt. Demnach korreliert beispielsweise eine geringere politische Partizipation mit einer sinkenden Wahlbeteiligung; auf eine hohe soziale Einbindung lässt sich durch eine große Anzahl an Vereinsmitgliedschaften (Vereins-Mit) schließen. In diesem Beitrag werden mithin stellvertretend Vereinsmitgliedschaften und die Wahlbeteiligung auf ihren Erklärungsgehalt von local government performance überprüft.

METHODE

Gestaltet sich die Leistungsmessung von politischem Handeln oft schwierig, lässt sich die local government performance, wenn die Handlungen lokaler Politiker primär auf die Bereitstellung öffentlicher Güter bezogen werden, über die technische Effizienz, mit der diese Güter, wie z.B. soziale- und technische Infrastruktur, Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten und die Umweltqualität bereitgestellt werden, erfassen (Stevens, 2005). Das Ergebnis regionaler Politik lässt sich somit als Produktionsergebnis verstehen, sodass unter Anwendung einer Produktionsfunktion die Effizienz, mit der die einzelnen Outputs produziert werden, gemessen werden kann (Borger und Kerstens, 1996). Von den verschiedenen Möglichkeiten der Effizienz-Analyse wird in diesem Beitrag die DEA angewandt. Werden Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Effizienzanalysenmethoden in der Literatur diskutiert, besteht der für diese Studie entscheidende Vorteil der DEA in der Möglichkeit mehrere Inputs und Outputs zu berücksichtigen. Dies ist zweckmäßig, da davon ausgegangen wird, dass mehr als ein öffentliches Gut produziert wird, und mehr als ein Produktions-Input den Regionalpolitikern zur Verfügung steht. Da die Bereitstellung der öffentlichen Güter exogen ist, wird eine input-orientierte DEA geschätzt: Local governments haben demnach die Möglichkeit die Produktionsinputs zu beeinflussen, wie etwa die Budgetaufteilung.

Untersuchungsgegenstand sind 314 ländliche Regionen in Polen (LAU 1). Sozioökonomische, politische und institutionelle Charakteristika dieser Regionen werden auf ihren Erklärungsgehalt der mit der DEA gewonnenen Effizienzmaße untersucht. Dabei werden sowohl die Zusammenhänge der einzelnen untersuchten Jahre 2002-2005 als auch - unter

¹ Nana Zarnekow ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Agrarökonomie der Universität zu Kiel (nana.zarnekow@ae.uni-kiel.de).

Christian H.C.A. Henning ist Professor für den Bereich Agrarpolitik am Institut für Agrarökonomie der Universität zu Kiel (chenning@ae.uni-kiel.de).

Anwendung des Malmquist-Indices - die Veränderung der technischen Effizienz über die Zeit betrachtet. Positive bzw. negative Veränderungen werden hierbei mit einer Dummy-Variablen abgebildet und unter Verwendung einer logistischen Regression geschätzt. Obwohl der durchgeführte Hausman Test die deutlich bessere Eignung eines fixed effects (FE) Modells gegenüber einem random effects (RE) Modell aufzeigte, werden der Vollständigkeit halber beide Modelle gegenübergestellt.

ERGEBNISSE

Für die DEA wurden als Inputs die Wohn- und Nutzfläche (km²), die Wald- und Wasserfläche (km²), die Budgetausgaben (Zloty), die Beschäftigungsrate und die Anzahl an Unternehmen gewählt; bis auf die Beschäftigungsrate wurden alle Größen auf 1000 Einwohner (E) bezogen. Als Outputs diente die infrastrukturelle Ausstattung in den Bereichen Ausbildung, Medizin und Freizeit sowie die technische Infrastruktur; darüber hinaus fand der Naturraum bzw. die Umweltqualität als Output Berücksichtigung. Die Ergebnisse der DEA zeigen, dass sich die Regionen deutlich in ihren Effizienzwerten bzw. in ihrer local government performance unterscheiden.

Tabelle 1. Regression: Technische Effizienz 2003,-04,-05.

Variable	2003	2004	2005
Wahlbeteiligung	-0.243**	-0.055	-0.106
Ehepaare/1000E	0.153	0.273*	0.128
Ø Einkommen	0.165***	0.145***	0.122***
Arbeitslosenrate	-0.031	-0.067*	-0.091**
Abgeordnete/1000E	-0.068	-0.182*	-0.222*
Kinder/1000E	-0.025	1.297	1.372
Haupt/Gym ^a	-0.144***	-0.175***	-0.112***
Pensionäre/E	2.694***	3.201***	3.655***
Vereins-Mit/1000E	0.827**	1.125***	0.901**
Constant	0.099	-0.099	0.021
R-squared	0.269	0.371	0.317
Log likelihood	154	183	156
Prob > F	0	0	0

* p < .10, ** p < .05, *** p < .01

^a Verhältnis: Hauptschul- zu Gymnasialabsolventen

Tabelle 2. Panel Logit: Effizienzveränderung 2003-2005.

Variable	RE	FE
Wahlbeteiligung	0.485	---
Ehepaare/1000E	3.693***	7.770***
Ø Einkommen	-0.388	-11.266***
Arbeitslosenrate	-0.149	5.229***
Abgeordnete/1000E	-0.586	4.971
Kinder/1000E	37.977**	348.500**
Haupt/Gym ^a	-0.038	4.576*
Pensionäre/E	5.853	-344.253***
Vereins-Mit/1000E	6.949**	37.389***
Constant	-2.721*	---
R-squared	---	0.139
Log likelihood	-632	-254
chi2	25	82
Prob > chi2	0.0035	0

*p < .10, ** p < .05, *** p < .01

Die Tabellen 1 und 2 lassen erkennen, dass die Schätzergebnisse der einzelnen Jahre klare Unterschiede zu einer Untersuchung der Veränderung der

technischen Effizienz über die Zeit aufweisen: So wirkt das Durchschnittseinkommen positiv auf die technische Effizienz einer Regierung in einem Jahr; über die Zeit verringert ein hohes Einkommen aber die Effizienzsteigerung in der Bereitstellung öffentlicher Güter, was durch einen geringeren, auf eine Effizienzsteigerung gerichteten öffentlichen Druck erklärt werden kann. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich für die Arbeitslosenrate: Wirkt diese effizienzmindernd in den einzelnen Jahren, lässt sich über die Zeit ein positiver Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Effizienzsteigerung erkennen. Eine hohe Arbeitslosigkeit stiftet demnach Anreiz für Politiker effizienter zu handeln.

Als Komponenten sozialen Kapitals wurden die Variablen Ehepaare, Kinder und Mitgliedschaften in den geschätzten Modellen berücksichtigt. Kann von allen Komponenten stets auf eine positive Wirkung der Ausstattung einer Region mit sozialem Kapital rückgeschlossen werden, sind die in allen Schätzungen signifikanten Ergebnisse für die Mitgliedschaften herausragend. Konform zu dem Beitrag Putnams zeigt sich eine positive Wirkung auf die local government performance. Eine stärkere Einbindung der Bevölkerung in das Gemeinschaftsleben ihrer Region führt demnach zu einer effizienteren Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Regierung und steht somit für eine bessere Leistungsfähigkeit dieser. Der von Putnam ebenfalls betonte Erklärungseffekt der Wahlbeteiligung findet sich in den durchgeführten Schätzungen nur teilweise bestätigt. Da diese Variable zudem nur alle vier Jahre erhoben wird, entfällt sie in den Ergebnissen des FE-Modells.

DISKUSSION UND AUSBLICK

Zentrale Ergebnisse dieses Beitrags sind zum einen, dass die local government performance zwischen den Regionen variiert und es somit regionale Unterschiede in den ländlichen Regionen Polens gibt. Zum anderen wird deutlich, dass die Ausstattung mit sozialem Kapital neben sozioökonomischen Größen wie Durchschnittseinkommen und Arbeitslosenrate einen signifikanten Einfluss auf die local government performance hat. Nach den vorliegenden Ergebnissen erscheint es daher überlegenswert, soziales Kapital im ländlichen Raum zu fördern und somit auch stärker als bisher in die ländliche Entwicklungspolitik der EU, wie es in regionalpolitischen Programmen wie z.B. Leader schon erfolgt, miteinzubeziehen.

LITERATUR

Borger, B.D. und Kerstens, K. (1996). Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA and Econometric Approaches. *Regional Science and Urban Economics* 26: 145-170.

Commission, E (2005). Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005.

Putnam, R.D. (1993). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.

Stevens, P. A. (2005). Assessing the Performance of Local Government. *National Institute Economic Review* 193: 90-101.