

THOMAS KUHN

Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation

Kurzfassung

Der vorliegende Beitrag behandelt die regionalen Effekte des kommunalen Finanzausgleichs. Auf der Basis eines Modells des traditionellen Verteilungssystems werden die räumliche Inzidenz sowie die alloкатive Effizienz von Zuweisungen analysiert. Es läßt sich zeigen, daß die Berücksichtigung eines zentralörtlichen Bedarfs nicht zur Internalisierung von Spillovers führt. So erhalten zentrale Orte trotz eines steigenden Bedarfs unter Umständen sogar weniger als vorher, eine These, die prinzipiell für jedes denkbare Bedarfsmaß gilt und die bisher gültige Vorstellung eindeutig widerlegt. Als Ursache hierfür werden systemimmanente Zielkonflikte offengelegt, die die Eignung der gängigen Praxis für Ziele der Raumordnung grundsätzlich in Frage stellen.

Einführung

Im Zuge der spätestens mit Beginn der 70er Jahre einsetzenden Tendenz zur Abwanderung aus den Kernstädten an die Peripherie mit all ihren negativen Begleiterscheinungen kam dem kommunalen Finanzausgleich mehr und mehr die Aufgabe zu, auch einen Ausgleich für die Leistungen zu schaffen, die zentrale Orte für ihr Umland erbringen. Mit solchen kleinräumigen Wanderungsbewegungen gingen ja mitunter erhebliche Einkommensteuer- und Zuweisungsverluste einher, denen keine nennenswerten Entlastungen auf der Kosten- bzw. Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte gegenüberstanden. Die abgewanderten Einwohner nutzten nach wie vor die Infrastruktur der Kernstädte, ja verursachten sogar noch zusätzliche Kosten, man denke hier nur an den Ausbau der innerstädtischen Verkehrswege, wohl nicht zuletzt ein Reflex auf die stark anschwellenden Pendlerströme. Erschwerend kam hinzu, daß es meist Bezieher höherer Einkommen waren, die der Stadt den Rücken kehrten und sozial Schwache und ältere Bürger in den damals noch nicht sanierten Innenstädten zurückließen (1). Auch wenn in den letzten Jahren wieder eine Gegenbewegung auszumachen ist und vor allem gutverdienende Singles und junge Familien in die (freilich inzwischen sanierten) Innenstädte zurückkehren, so ändert dies nichts an der prinzipiellen Frage, ob der kommunale Finanzausgleich, und hier insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem, die ihm zugeschriebene raumordnungspolitische Funktion (2) überhaupt erfüllen kann.

Hierbei haben wir es über die geschilderte Stadt-Umland-Problematik hinaus ganz allgemein mit solchen öffentlichen Gütern zu tun, deren Nutzen über die Stadt- und Gemeinde-

grenzen hinaus streuen (3) und von den Einwohnern der umliegenden Orte meist kostenlos, in jedem Falle aber gegen nicht kostendeckende Gebühren in Anspruch genommen werden (4). Diesem Problem versucht man im kommunalen Finanzausgleich durch die Anerkennung eines sogenannten "zentralitätsbedingten Finanzbedarfs" bzw. eines "Sonderfinanzbedarfs" (5) zentraler Orte zu begegnen. Während sich die Diskussion in der Literatur im wesentlichen darum dreht, ob diesem Zweck eher mit der traditionellen Hauptansatzstaffel (6) oder mit speziellen Raumordnungs- bzw. Zentralitätsansätzen gedient sei, wird die prinzipielle Eignung dieser beiden Instrumentarien nicht ernsthaft in Zweifel gezogen. Denn jene unterscheiden sich in ihrer Wirkungsweise kaum: Letztendlich sollen sie den Bedarf der zentralen Orte erhöhen und so eine Umverteilung der insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmasse zu deren Gunsten herbeiführen, während alle übrigen Kommunen weniger erhalten. Daß dabei die altbekannte Hauptansatzstaffel vielleicht etwas weniger trennscharf zwischen zentralen Orten und nichtzentralen Orten zu differenzieren vermag als ein eigens dafür konzipierter Raumordnungsansatz, sei einmal dahingestellt (7). Entscheidend wird vielmehr sein, ob das zugrundeliegende Zuweisungssystem die zentralen Orte auch dazu veranlassen kann, ein Nutzenspillover generierendes öffentliches Gut auf effiziente Weise bereitzustellen.

Theoretisch bedeutet die Existenz externer Effekte, daß eine wohlfahrtsmaximierende Kommune die sozialen Nutzen eines öffentlichen Gutes unterschätzt und zu wenig von diesem Gut anbietet, weil sie sich ausschließlich an den internen Nutzen orientiert und die extern anfallenden Nutzen außer acht läßt. In diesem Falle haben Zuweisungen die Funktion, über eine geeignete Subventionierung des öffentlichen Gutes eine Korrektur der Opportunitätskosten vorzunehmen und somit eine Internalisierung der externen Nutzen herbeizuführen. Dies freilich stellt an solche Zuweisungen ganz bestimmte Anforderungen und betrifft die räumliche Inzidenz der Verteilung ebenso wie die bei den Empfängern erzeugten Wirkungen. In diesem Beitrag soll nun gezeigt werden, daß das in der Finanzpraxis seit langem angewandte Zuweisungssystem, das, wie oben schon erwähnt, zentralen Orten einen höheren Finanzbedarf einräumt, die geforderten Eigenschaften grundsätzlich vermissen läßt. Ja, es ist noch nicht einmal gesagt, daß Kommunen bei einem höheren zentralörtlichen Bedarf überhaupt mehr Mittel erhalten, von einer möglichen spilloverinternalisierenden Wirkung ganz abgesehen.

Der Beitrag hat folgenden Aufbau. Im ersten Abschnitt wird der im derzeitigen Finanzausgleich praktizierte Verteilungsmechanismus im Hinblick auf die redistributiven

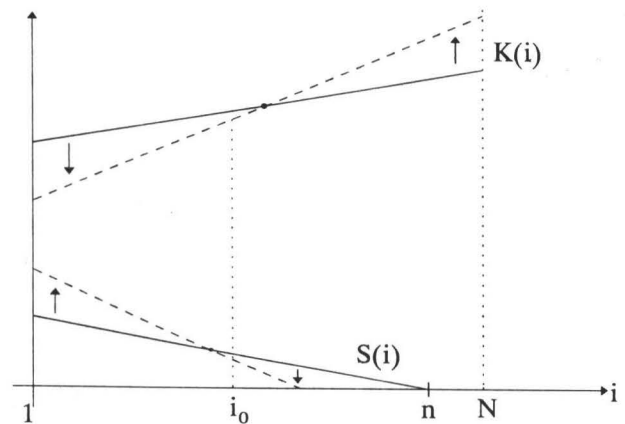
Effekte, die durch die Berücksichtigung von zentralörtlichen Bedarfen entstehen, analysiert. Danach wird im zweiten Abschnitt ein typischer zentraler Ort betrachtet und gefragt, inwieweit für jenen Anreize bestehen, aufgrund der im Finanzausgleich zugewiesenen Mittel öffentliche Güter in einem allokativ effizienten Umfang bereitzustellen. Im dritten Abschnitt werden potentielle Inkonsistenzen im Verteilungssystem offengelegt, in denen sich latent vorhandene Zielkonflikte ausdrücken, die letztlich als Ursache für nachweisbare Ineffizienzen anzusehen sind. Mit einem kurzen Resümee der wichtigsten Erkenntnisse schließt der Beitrag ab.

1. Verteilungseffekte zentralörtlichen Bedarfs

Um die Bedeutung der Zentralität im kommunalen Finanzausgleich analysieren zu können, ist zunächst einmal zu fragen, wie die aus dem obligatorischen bzw. fakultativen Steuerverbund gespeisten Finanzmittel überhaupt auf die Kommunen verteilt werden. Dies geschieht streng nach Maßgabe der fiskalischen Disparitäten, die zwischen Kommunen in aller Regel bestehen und bis zu einem gewissen Grad mit Zuweisungen nivelliert werden sollen. Und daraufhin ist die Grundstruktur des Systems traditionell auch ausgerichtet. Generell gilt, daß eine Kommune relativ gesehen um so weniger Mittel erhält, je ärmer sie im Vergleich zu anderen Kommunen einzuschätzen ist. Als Kriterium für die relative Armut bzw. den relativen Reichtum einer Kommune dient hierbei das Verhältnis aus ihrer Steuerkraft und ihrem Bedarf; mithin gilt eine Kommune als um so ärmer, je höher der Bedarf und je geringer die Steuerkraft ausfällt. Der Bedarf wiederum wird allerdings nicht in monetärer Form, sondern lediglich anhand der bekannten veredelten Einwohnerzahl gemessen, die ihrerseits aus Haupt- und Nebenansätzen gebildet wird und letztlich als ein kardinaler Bedarfsindex zu interpretieren ist (8). Darauf wird im Zusammenhang mit dem zentralörtlichen Bedarf noch ausführlich eingegangen. Das System ist nun so angelegt, daß es quasi eine Rangordnung unter den Kommunen erzeugt und eine Kommune um so mehr zugewiesen erhält, je niedriger der Rang ist, den sie in dieser Ordnung einnimmt, d.h. je ärmer sie ist.

Dieser Verteilungsmechanismus ist in Abbildung 1 veranschaulicht. Dort sind auf der Abszisse die Kommunen angeordnet, und zwar im Intervall $I=[1,N]$ nach ihrem Reichtum in aufsteigender Reihenfolge, so daß links die ärmeren, rechts die reicheren Kommunen angesiedelt sind. Die zwischen den Kommunen anfangs vorhandenen fiskalischen Disparitäten werden durch die Funktion $K(i)$, $i \in I$ dargestellt, die das Steuerkraft-Bedarfsverhältnis repräsentiert (9) und ebenso gut als Steuerkraft eines veredelten Einwohners verstanden werden kann. Nach der zugrundegelegten Rangordnung steigt sie auf dem ganzen Intervall streng monoton, wobei aufgrund der meist zahlreich vorhandenen Kommunen von einem Kontinuum ausgegangen und folglich $K(i)$ als stetige Funktion angenommen werden

Abbildung 1:
Verteilungsmechanismus



kann, ohne daß dies irgendeinen Einfluß auf die nachfolgenden Ergebnisse hätte. Die Verteilung von Zuweisungen wird repräsentiert durch die Funktion $S(i)$ und fällt bezogen auf den veredelten Einwohner streng monoton bis zu einer Kommune n , die die Grenze zwischen den empfangsberechtigten und den abundanten Kommunen markiert. Demnach erhalten Kommunen, wie schon gesagt, um so weniger Mittel, je reicher sie sind, einige gehen dabei sogar leer aus.

Das diesem Mechanismus ganz offensichtlich zugrundeliegende Distributionsziel wird nun von Raumordnungszielen insofern tangiert und gewissermaßen überlagert, als jene den Rang einer Kommune, wenn auch nicht ausschließlich, so doch wenigstens zum Teil determinieren. Die Zentralität einer Kommune wirkt sich im allgemeinen bedarfserhöhend aus: Entweder wird mit ihr die ansonsten stark kritisierte Hauptansatzstaffel (10) überhaupt erst gerechtfertigt (11), oder sie begründet Nebenansätze verschiedenster Art, wie die schon erwähnten Raumordnungsansätze oder etwa Schüleransätze, die die veredelte Einwohnerzahl einer Kommune noch weiter erhöhen. Und genau diese Idee liegt ja zugrunde, wenn Raumordnungsziele mit dem Instrumentarium des Bedarfs implementiert werden sollen. Letztlich wird erwartet, daß zentrale Orte aufgrund eines höheren Bedarfs auch einen Anstieg der zugewiesenen Mittel verzeichnen können.

Doch diese Eigenschaft besitzt das in der Finanzpraxis favorisierte und weithin etablierte Schlüsselzuweisungssystem gerade nicht. Wie sich im Rahmen eines kontinuierlichen Modells, das die Grundstruktur dieses System exakt beschreibt (12), zeigen läßt, kann es vielmehr vorkommen, daß Kommunen trotz eines gestiegenen Bedarfs weniger erhalten als vorher, was der ursprünglichen Intention natürlich völlig widerspricht (13). Und dies liegt noch nicht einmal an der Art der Bedarfsmessung, sondern ausschließlich am System selbst und stellt dessen Eignung für regionalpolitische Ziele stark in Frage.

Dazu betrachte man sich nochmals die Abbildung 1, die die Reaktion der Verteilung auf Bedarfsänderungen zeigt. Ausgegangen wird dort von dem einfachen Fall, daß alle überdurchschnittlich armen Kommunen noch ärmer, alle überdurchschnittlich reichen noch reicher werden, die Rangordnung aber erhalten bleibt. Dies stellt sich als eine Drehung der Kurve $K(i)$ um den Durchschnitt dar, was mit einer Zunahme der fiskalischen Disparitäten gleichbedeutend ist (gestrichelte Linie). Wie sich modelltheoretisch mit komparativer Statik ableiten läßt, zieht dies eine Umverteilung der Finanzmasse nach sich, bei der die ärmeren Kommunen unter den ärmer gewordenen mehr erhalten, aber längst nicht alle von ihnen. Denn es wird darunter auch stets welche geben, die wie die Kommune i_0 trotz eines gestiegenen Bedarfs am Ende weniger bekommen. Einige können dadurch sogar abundant werden. Allgemein gilt als Regel: Je mehr die fiskalischen Disparitäten, ausgedrückt in der Steigung der Funktion $K(i)$, zunehmen, desto stärker wird die zur Verteilung kommende Finanzmasse *ceteris paribus* auf die ärmsten Kommunen konzentriert, was in erster Linie redistributiven Zielen dient.

Aus allokativen Gesichtspunkten, die in der Raumordnungs- und Regionalpolitik vorherrschen, heißt dies aber auch, daß ein regionalpolitisch begründeter Zentralitätsbedarf nicht automatisch zu einer höheren Zuweisung führen muß. Bei abundanten Kommunen ist dies ohnehin unmittelbar einsichtig. Das Zuweisungssystem ist in seiner Grundstruktur, und dies erklärt sich aus seiner Entstehungsgeschichte, nicht so konzipiert, daß es zwischen zentralen und nicht zentralen Orten zu differenzieren vermag, sondern es kennt ausschließlich arme und reiche Kommunen. Inwiefern freilich der Rang einer Kommune dabei durch ihre Zentralität bestimmt ist, kann nur empirisch beantwortet werden (14).

2. Ineffizienz der regionalen Güterallokation

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die distributiven Effekte einer zentralitätsorientierten Bedarfsmessung im Vordergrund der Betrachtung standen, soll nun analysiert werden, welche allokativen Wirkungen Zuweisungen beim Empfänger entfalten, und ob dies zur effizienten Internalisierung von Spillovers führt. Dazu wird im folgenden ein beliebiger zentraler Ort betrachtet, der sich die Maximierung seiner sozialen Wohlfahrt zum Ziel gesetzt hat und hierfür eine lokal optimale Struktur aus öffentlichen und privaten Gütern entwickeln muß (15). Falls öffentliche Güter, wie wir hier ja durchweg annehmen, externe Nutzen erzeugen, führt die von dieser Kommune präferierte Güterallokation aus Sicht der Föderation allerdings nicht zu einem paretooptimalen Zustand. Dieses aus der Literatur wohlbekannte Ergebnis ist auch leicht einzusehen.

Wie in der Einleitung ja schon angedeutet, wird eine einzelne Kommune ein Outputniveau produzieren, bei dem die Grenzkosten des öffentlichen Gutes mit der marginalen Zahlungsbereitschaft der eigenen Bürger für dieses Gut übereinstimmen. Da die externen Nutzen dabei unberück-

sichtigt bleiben, hat dies in der Regel ein zu geringes, also allokativ ineffizientes Angebot zur Folge. Das öffentliche Gut erscheint in Relation zum privaten als zu teuer, so daß mit Zuweisungen eine Korrektur des verzerrten Schattenpreisverhältnisses, an dem Kommunen ihre Entscheidungen orientieren, vorzunehmen ist. Zu diesem Zweck müssen solche Transfers die Produktion des öffentlichen Gutes in Höhe der externen Zahlungsbereitschaft subventionieren, was aus der Sicht der Empfänger einer Verbilligung des unterstützten Gutes gleichkommt. Dessen Schattenpreis liegt danach unter den Grenzkosten, so daß eine größere, nämlich die sozial optimale Menge bereitgestellt wird.

Diese Eigenschaft, die allokativ Effizienz auf der föderalen Ebene gewährleisten würde, besitzen die Schlüsselzuweisungen jedoch nicht. Implementiert man sie in das obengenannte Wohlfahrtsmaximierungsmodell, so ergibt die Wirkungsanalyse, daß nach wie vor zu viel an privaten und zu wenig an öffentlichen Gütern, also eine allokativ ineffiziente Güterstruktur erzeugt wird (16). Dies ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß diese Transfers nicht vom "tax effort" einer Kommune und damit vom Output an öffentlichen Gütern abhängen. Statt dessen wird die als gegeben unterstellte Steuerbasis mit sogenannten Nivellierungshebesätzen, also einheitlichen Hebesätzen, bewertet, um mögliche Disincentive-Effekte zu vermeiden, die sich dahingehend auswirken könnten, daß Kommunen eigene Steuereinnahmen durch zugewiesene Mittel substituieren. Auf diesen Aspekt, der auf einen möglichen Zielkonflikt ("trade-off") zwischen Effizienz und Verteilung verweist, werden wir in anderem Zusammenhang noch zurückkommen.

Unter dem Gesichtspunkt der Internalisierung bedeutet dies, daß Schlüsselzuweisungen aufgrund ihres allgemeinen, "lump-sum"-Charakters lediglich einen Einkommenseffekt bewirken, der die Produktionsmöglichkeiten einer Kommune mehr oder weniger erweitert, ohne die relativen Preise zu tangieren (17). Was im einen Fall aus Gründen der Anreizkompatibilität und Allokationsneutralität durchaus erwünscht sein mag (18), erweist sich in regionalpolitischer Hinsicht als unzureichend. Eine Korrektur des als verzerrt anzusehenden Schattenpreisverhältnisses unterbleibt, so daß letztlich im lokalen Optimum zu viele Mittel über eine Reduktion der kommunalen Steuersätze in den privaten Sektor versickern, was mit Effizienzverlusten verbunden ist. Paretooptimal hingegen wäre eine Allokation gewesen, die über den Einkommenseffekt hinaus mittels einer zweckgebundenen Zuweisung Substitutionseffekte auslöst und mehr Mittel im öffentlichen Sektor bindet. Derartige Zuweisungen sind allgemein als "matching grants" bekannt. Für diese ist charakteristisch, daß sie in einem bestimmten Zusammenhang mit dem "tax effort" des Empfängers stehen, indem sie nämlich die Finanzierung eines öffentlichen Gutes zu einem gewissen Teil, der sich nach der Zahlungsbereitschaft der auswärtigen Nutzer bemessen muß, tragen und für den restlichen Teil eine Eigenbeteiligung des Empfängers vorschreiben.

3. Zielkonflikte

Wenn sich Schlüsselzuweisungen für die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, wie im einzelnen nachgewiesen, kaum eignen, so sind die Gründe dafür in erster Linie in systemimmanenten Zielkonflikten zu suchen. Zentral ist hier der Konflikt zwischen Allokations- und Verteilungszielen, der aus der Entstehungsgeschichte dieser Zuweisungen zu erklären ist. Ursprünglich als Finanzkraftausgleich angelegt, wurden Raumordnungsziele erst später in die Verteilungsformel implementiert. Die Intention, beide Ziele simultan zu realisieren, mußte zu inneren Widersprüchen führen, da sie inkonsistente Forderungen an ein Zuweisungssystem stellt.

Das beginnt schon bei der Verteilung der Finanzmasse, die nicht einmal ansatzweise den für "matching grants" geltenden Kriterien folgt. Vielmehr dominiert hier nach wie vor das Distributionsziel. So wird das Verteilungsergebnis neben den Kennziffern für den Bedarf und die Finanzkraft vor allem noch von der Finanzmasse und der Ausschüttungsquote in ihrer Funktion als vertikale bzw. horizontale Verteilungsparameter bestimmt. Darauf soll an dieser Stelle nicht im einzelnen eingegangen werden; es ist hier nur zu erwähnen, daß etwa ein steigender Ausgleichssatz unter den empfangsberechtigten Kommunen eine Umverteilung der verfügbaren Finanzmittel von den überdurchschnittlich reichen zu den überdurchschnittlich armen generiert. Und bei einer sinkenden Finanzmasse würden alle Empfänger relativ weniger erhalten. Gleichzeitig nimmt die Zahl der abundanten Kommunen immer mehr zu. Komplizierter noch wird das Ganze, wenn sich Effekte einzelner Parameter überlagern, wie es in der Realität normalerweise der Fall ist (19). Selbst wenn man die Einflüsse all dieser Parameter durch Anwendung der *Ceteris-paribus*-Klausel ausschließt und nur die Zentralität betrachtet, ist nicht gewährleistet, daß Kommunen mit einem steigenden zentralörtlichen Bedarf überhaupt höhere Zuweisungen verzeichnen können, eine These, die völlig unabhängig von der Art der Bedarfsmessung Gültigkeit besitzt und einen solchen Verteilungsmechanismus als Vehikel für die Raumordnung weitgehend unbrauchbar macht.

Der primär redistributive Charakter der Schlüsselzuweisungen ist auch eng verbunden mit der Forderung nach Allokationsneutralität, die genau das Gegenteil von dem verlangt, was die Nutzeninternalisierung ausmacht. Während letztere eine Korrektur der Schattenpreise in Richtung einer relativen Verbilligung öffentlicher Güter voraussetzt, sollen allgemeine Zuweisungen die von einer Kommune präferierte Güterstruktur unberührt lassen, um die schon erwähnten "disincentive-Effekte" zu vermeiden. Solche negativen Anreize würden immer dann auftreten, wenn Zuweisungen, um eine redistributive Wirkung zu entfalten, an das Steueraufkommen der Empfänger gekoppelt wären, diesmal jedoch in der Weise, daß sie öffentliche Güter quasi verteuern würden. Von daher erweist sich die Forderung nach Allokationsneutralität und Nutzeninternalisierung als prinzipiell unvereinbar, ein Konflikt, der im Rahmen der

Schlüsselzuweisungen zu Lasten der Raumordnungsziele entschieden wird.

In der Literatur wird daher mitunter versucht, die Berücksichtigung eines zentralörtlichen Bedarfs im Zuweisungssystem mit einem Verteilungsargument zu rechtfertigen. Nach dieser Vorstellung begründen Nutzen-Spillovers eine eigene "zentralörtlich distributive Lastenausgleichsfunktion" (20). In den begünstigten Umlandkommunen würden sich aufgrund der weitgehend kostenlosen Inanspruchnahme zentralörtlicher Leistungen die Versorgungsniveaus erhöhen, während sie sich in den belasteten zentralen Orten verringern, was das Verteilungsziel konterkarieren und redistributive Maßnahmen bedingen würde. Diese äußerst plausibel klingende Argumentation verkennt jedoch, daß fiskalische Disparitäten nicht auf die Existenz von Nutzen-spillovers zurückzuführen sind, sondern vielmehr erst infolge deren ungenügender Internalisierung entstehen. Dies ist ein gravierender Unterschied, denn der Ausgleich fiskalischer Disparitäten kann demnach immer nur im Wege einer Internalisierung externer Effekte vorgenommen werden, wozu allgemeine Zuweisungen aus den dargelegten Gründen aber nicht in der Lage sind. Eine "gerechte" Verteilung der mit der Produktion zentralörtlicher Güter verbundenen Kosten reicht dafür nicht aus, da dabei nach wie vor zu viele Mittel im privaten Sektor versickern (also "leakage"-Effekte auftreten).

Nicht zuletzt fehlt jeder Bezug zwischen Nutznießern und Belasteten, d.h. das Äquivalenzprinzip ist nicht erfüllt. Die verteilten Mittel stammen ja überwiegend aus dem Steuerverbund und werden daher nach Regeln des vertikalen Finanzausgleichs bemessen und limitiert. Deshalb ist mit ziemlicher Sicherheit davon auszugehen, daß unbeteiligte Dritte mit einer Finanzierungslast belegt werden und damit an anderer Stelle negative externe Effekte erzeugt werden, die ein Paretooptimum auf der föderalstaatlichen Ebene verhindern.

Fazit

Fassen wir zusammen: Schlüsselzuweisungen lassen sämtliche Eigenschaften vermissen, die sie zur Realisierung raumordnungspolitischer Ziele befähigen könnten. Das gilt für die räumliche Inzidenz der Verteilung, den quantitativen Umfang zentralitätsbedingter Transfers, die Korrektur der Güterstruktur und das Äquivalenzprinzip. Dies soll jedoch keineswegs heißen, auf die Internalisierung externer Nutzen zu verzichten, nur sollte diese eben nicht im Rahmen allgemeiner Zuweisungen vorgenommen werden. Die Reformbemühungen in der Finanzpraxis bewegen sich aber gerade in die entgegengesetzte Richtung, wenn versucht wird, zentralen Orten einen speziellen Bedarf einzuräumen und Mittel auf sie umzuschichten.

Abgesehen davon, daß dies gegenwärtig nicht immer gelingt, werden dadurch die im Zuweisungssystem ohnehin schon latent vorhandenen Zielkonflikte noch weiter verschärft. Jenes ist traditionell auf die Nivellierung fiskalischer Disparitäten hin konzipiert, mit der Maßgabe, zur

Vermeidung eines möglichen "trade-off" zwischen Effizienz und Verteilung die relativen Preise und die Güterstruktur nicht zu verzerren. Doch letztere Eigenschaft steht in fundamentalem Widerspruch zur Forderung, externe Effekte zu internalisieren, denn dies würde ja gerade nach einer Korrektur der als verzerrt geltenden Schattenpreise verlangen. Von daher dürfte sich kaum eine Verteilungsformel finden lassen, die beide Ziele gleichzeitig erfüllt. Auch der durchaus angebrachte Verweis auf eine "gerechte" Verteilung der mit der Produktion zentralörtlicher Leistungen verbundenen Kosten rechtfertigt die Anwendung allgemeiner Zuweisungen noch nicht, da dies aufgrund der fehlenden Internalisierung immer mit "leakage"-Effekten und Effizienzverlusten verbunden wäre.

Wir plädieren folglich dafür, Schlüsselzuweisungen von raumordnungspolitischen Funktionen zu entlasten, mit der Option, nicht nur die Messung des Bedarfs zu vereinfachen, sondern auch das Verteilungsverfahren insgesamt transparenter und weniger widersprüchlich zu gestalten. Geeignet wären statt dessen Zweckzuweisungen, die es zwar im kommunalen Finanzausgleich schon seit langem gibt, von dem theoretischen Ideal allerdings noch weit entfernt sind. Sie müßten insbesondere die interkommunalen Finanzbeziehungen auf der horizontalen Ebene, also zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden, regeln und Anreizmechanismen beinhalten, die die Begünstigten zu einer Offenlegung ihrer Zahlungsbereitschaft veranlassen.

Anmerkungen

(1)

Zu diesem Problemkreis s. z.B. *Frey, R.L.*: Die These von der Ausbeutung der Kernstädte: eine Überprüfung für die Schweiz. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1985, S. 81–93; *Schweitzer, U.*: Suburbanisierung als Folge fiskalischer Inäquivalenz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 122 (1986), S. 1–15; *Deubel, I.*; *Münstermann, E.*: Reiche Städte – Arme Landkreise? In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (1988) Nr. 11, S. 241–264; *Pommerehne, W.W.*; *Krebs, S.*: Fiscal Interaction of Central City and Suburbs: The Case of Zurich. In: Urban Studies, Vol. 28 (1991), S. 783–801

(2)

Dies ist die schon beschriebene zentralörtliche bzw. raumordnungspolitische Funktion des Zuweisungssystems, s. dazu *Ehrlicher, W.*: Kommunalen Finanzausgleich und Raumordnung. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1967. = Abhandlungen, Bd. 51; *Münstermann, E.*: Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich. – Opladen 1975, S. 146; *Tetsch, F.*: Raumwirkungen des Finanzsystems der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung der Auswirkungen der Finanzreform von 1969 auf die Einnahmenposition der untergeordneten Gebietskörperschaften und ihrer regionalpolitischen Zieladäquanz. – Frankfurt a.M., Bern 1978; *Voigt, R.*: Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland. Grundprobleme und Reformvorschläge. – Würzburg 1980, S. 18 ff.; *Freund, U.*;

Strauss, W.; *Zabel, G.*: Die finanzielle Belastung von Mittelzentren durch die Bereitstellung zentralörtlicher Infrastruktureinrichtungen und deren Abgeltung im Rahmen des Finanzausgleichs. – Köln 1982. = Schlußbericht zum Forschungsprojekt MFPRS 1978.14 für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(3)

S. dazu *Moesen, W.A.*; *Vanneste, J.*: Local Public Goods, City Size and Models of Public Choice. In: *Friedrich, P.*; *van Rompuy, P.* (Eds.): Fiscal Decentralization. – Baden-Baden 1987, S. 157–171; *Andersson, A.E.*; *Batten, D.F.*; *Johansson, B.*; *Nijkamp, P.* (Eds.): Advances in Spatial Theory and Dynamics. – Amsterdam 1989; *Fischer, M.M.*; *Nijkamp, P.*; *Papageorgiou, Y.Y.* (Eds.): Spatial Choices and Processes. – Amsterdam 1990; *Peschel, K.* (Ed.): Infrastructure and the Space-Economy. – Heidelberg 1990

(4)

Zur quantitativen Bedeutung s. z.B. *Freund, U.*; *Strauss, W.*; *Zabel, G.*: Die finanzielle Belastung von Mittelzentren . . . , a.a.O. (Anm. (2)); *Reidenbach, M.*: Stadt und Umland im Finanzausgleich. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen. – Berlin 1983, S. 52 ff.; *Junkernheinrich, M.*: Reform des Gemeindesteuersystems 1. – Berlin 1991, S. 139 ff.

(5)

Vgl. *Voß, W.*: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs. – Frankfurt a.M. 1991, S. 41, 45

(6)

Manchmal wird die Staffelung des Hauptansatzes sogar als zu eng betrachtet, vgl. *Leibfritz, W.*; *Thanner, B.*: Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns. – München 1986. = Ifo-Studien zur Finanzpolitik 38, S. 86 ff.; *Münstermann, E.*: Städtische Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich. In: Verwaltungsrundschau (1988), S. 9–14, hier S. 10; Innenminister Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern. – Düsseldorf 1987, S. 58

(7)

Vgl. *Schneppe, F.*: Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs. – Wien 1968, S. 84; *Ruhland, S.*; *Recker, E.*: Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die Landesentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1978) H. 2/3, S. 135–147, hier S. 139; kritisch auch zu den Nebenansätzen äußern sich *Tesch, H.*: Zentrale-Orte-Ansätze in der Bewährung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1983) H. 6/7, S. 461–471, hier S. 462; *Biciste, A.*: Das kommunale Finanzsystem – ein Instrument der Raumordnungspolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1978) H. 2/3, S. 177–183, hier S. 181

(8)

Zu einer Kritik dieser Art von Bedarfsmessung vgl. *Kuhn, T.*: Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (1993), S. 425–446

(9)

Bezeichnen T(i) die Steuerkraft und E(i)b(i) die veredelten Einwohner, so gilt: K(i) = T(i)/E(i)b(i)

- (10)
Zur Kritik der Hauptansatzstaffel s. zuletzt *Kops, M.*: Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich. – Opladen 1989, S. 137 ff.; *Kuhn, T.*: Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen. – Frankfurt a.M. 1988, S. 19; ders.: Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs . . . , a.a.O. (Anm. (8)); ders.: Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich Habilitationsschrift. – Augsburg 1992 (erscheint im Physica-Verlag), S. 108 ff. und die dort angegebene Literatur; *Littmann, K.*: Ausgaben, öffentliche II: Die "Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 1. – Tübingen 1977, S. 349–363, hier S. 360; *Hansmeyer, K.H.*: Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte. In: *Pohmer, D.* (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs II. = Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II, Berlin 1980), S. 83–150, hier S. 113 ff.; *Zabel, G.*: Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß? In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1983) H. 6/7, S. 445–460; *Hansmeyer, K.H.*; *Kops, M.*: Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1985. In: Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, S. 15–54, hier S. 52; *Peffekoven, R.*: Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 45 (1987), S. 181–228, hier S. 203; *Sander, L.*: Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie. – Münster 1987, S. 221; *Zimmermann, H.*; *Hardt, U.*; *Postlep, R.-D.*: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. = Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bd. 15, Bonn 1987, S. 237 ff.
- (11)
Vgl. Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg: Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs. Hrsg.: Finanzministerium Baden-Württemberg. – Stuttgart 1977, S. 21 ff.; dies.: Bericht der Kommission zur Überprüfung der Möglichkeiten für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs. Hrsg.: Finanzministerium Baden-Württemberg. – Stuttgart 1985, S. 42 ff.; Innenminister Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen . . . , a.a.O. (Anm. (6)), S. 17 ff., 29 ff.; *Zimmermann, H.*; *Hardt, U.*; *Postlep, R.-D.*: Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation . . . , a.a.O. (Anm. (10)), S. 387; *Karrenberg, H.*; *Münstermann, E.*: Gemeindefinanzbericht 1991. In: Der Städtetag 44 (1991) 2, S. 79–140, hier S. 96; dies.: Gemeindefinanzbericht 1992. In: Der Städtetag 45 (1992) 2, S. 58–131, hier S. 73
- (12)
Dieses Modell geht zurück auf *Kuhn, T.*: Zur Theorie der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich. = Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Augsburg 1990, Beitrag Nr. 42; s. auch *Kuhn, T.*: Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich, a.a.O. (Anm. (10)), S. 78 ff.
- (13)
S. Kuhn, T.: Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich, a.a.O. (Anm. (10)), S. 103 ff.
- (14)
S. dazu *Hanusch, H.*; *Kuhn, T.*: Messung des kommunalen Finanzbedarfs. Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1985. In: Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159, S. 55–74; *Micosatt, G.*: Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs. RUFIS, Bochum 1990; *Junkernheinrich, M.*: Reform des Gemeindesteuersystems 1. – Berlin 1991; *Micosatt, G.*; *Junkernheinrich, M.*: Reform des Gemeindesteuersystems 2. – Berlin 1991
- (15)
Dem liegt das bekannte lokale Wohlfahrtsmaximierungsmodell zugrunde, das zurückgeht auf *Scott, A.*: The Evaluation of Federal Grants. In: *Economica*, Vol. 19 (1952), S. 377–394 und *Wilde, J.A.*: The Expenditure Effects of Grants in Aid Programs. In: *National Tax Journal*, Vol. 21 (1968), S. 340–348; s. dazu etwa *Fischer, H.*: Finanzzuweisungen. – Berlin 1988, S. 31 ff.
- (16)
S. Kuhn, T.: Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich, a.a.O. (Anm. (10)), S. 160 ff. Ähnlich, allerdings ohne ein Modell dieser Zuweisungen zu verwenden: *Voß, W.*: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs . . . , a.a.O. (Anm. (5)), S. 225
- (17)
Daß der Einkommenseffekt trotz eines gestiegenen Bedarfs bekanntlich auch negativ sein kann, soll hier einmal außer acht bleiben.
- (18)
S. Kuhn, T.: Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich. In: Finanzarchiv, NF Bd. 49 (1991/92) H. 2, S. 215–236
- (19)
S. Kuhn, T.: Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich, a.a.O. (Anm. (10)), S. 124 ff.; ders.: Finanzausgleich im vereinten Deutschland. Desintegration durch regressive Effekte. = Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Augsburg 1993, Beitrag Nr. 95
- (20)
S. Voß, W.: Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs . . . , a.a.O. (Anm. (5)), S. 69

PD Dr. Thomas Kuhn
Universität Augsburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V
Memminger Straße 14
86135 Augsburg