

Der kommunale Finanzausgleich - Vorbild für die neuen Bundesländer?

Thomas Kuhn

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Kuhn, Thomas. 1991. "Der kommunale Finanzausgleich - Vorbild für die neuen Bundesländer?" Augsburg: Volkswirtschaftliches Institut, Universität Augsburg.



INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG



**Der kommunale Finanzausgleich -
Vorbild für die neuen Bundesländer?**

von

Thomas Kuhn

Beitrag Nr. 57

April 1991

01

**QC
072
V922
-57**

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

~~49~~ ~~QL 030~~ ~~1996~~ ~~K8+2~~

01/ QC 072 V922-57

Institut für Volkswirtschaftslehre

Universität Augsburg

Memminger StraÙe 14

8900 Augsburg

Tel.-Nr. (08 21) 5 98-(1)

Telex 5 3 830 uniaug

Telefax (08 21) 5 98-55 05

Der kommunale Finanzausgleich -

Vorbild für die neuen Bundesländer?

von

Thomas Kuhn

Beitrag Nr. 57

April 1991

UB Augsburg

<0802625 1860030

<0802625 1860030



DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH -
VORBILD FÜR DIE NEUEN BUNDESLÄNDER?

Thomas Kuhn*

April 1991

Einführung

Schlüsselzuweisungen gelten in vielerlei Hinsicht immer noch als das Herzstück des kommunalen Finanzausgleichs, völlig zu recht, ist man versucht hinzuzufügen, denn ihre Konzeption ist sicherlich eine Pioniertat nicht nur in der deutschsprachigen Finanzwissenschaft und -praxis gewesen. Gehen sie in ihrer Grundstruktur noch auf J. Popitz¹ zurück und können somit auf eine mehr als 50-jährige Tradition verweisen, so gewinnen sie angesichts der im Aufbau befindlichen Finanzausgleichssysteme in den neuen Bundesländern eine ungeahnte Aktualität und Bedeutung. Dort geht es zur Zeit vordringlich darum, die aus dem Fonds "Deutsche Einheit" und dem Steuerverbund gespeisten Finanzmittel möglichst kurzfristig auf die Kommunen zu verteilen², und die finanziellen Beziehungen zwischen den Ländern und Kommunen dann längerfristig auf eine solide Basis zu stellen.

Dabei scheinen vor allem die in den alten Bundesländern etablierten und vielfach erprobten Schlüsselzuweisungen Vorbildcharakter anzunehmen, auch wenn sie zunächst nur in einer vereinfachten Form zur Anwendung gelangen.³ In den Augen der Kommunen warten sie mit dem Vorzug auf, mit einem bis auf Heller und Pfennig verbrieften Anspruchsrecht versehen zu

* Der Autor dankt der DFG für finanzielle Unterstützung.

1 S. Popitz (1932).

2 S. Karrenberg, Münstermann (1991), S. 82.

3 S. Karrenberg, Münstermann (1991), S. 94ff.

sein und als allgemeine Zuweisungen zur freien Disposition der Empfänger zu stehen. Die Verteilung erfolgt nämlich in einem regelgebundenen, formalisierten Verfahren, das gesetzlich verankert und für alle Beteiligten jederzeit nachvollziehbar und überprüfbar bleibt.

Dennoch muß man die Frage stellen, ob die Schlüsselzuweisungen in ihrer jetzigen Gestalt den Anspruch der Transparenz, Objektivität und Gerechtigkeit, den man gemeinhin mit ihnen verbindet, auch einlösen können. Sie werden zwar in der Finanzpraxis aufgrund ihrer jahrzehntelangen Erprobung und ständigen Überprüfung als das geeignetste und praktikabelste Verteilungsverfahren betrachtet⁴ und folglich in ihrer Grundstruktur nicht weiter hinterfragt, bei einer allzu unkritischen und unbesehenen Übernahme könnte jedoch leicht aus dem Blick geraten, welcher enorme Gestaltungsbedarf, aber auch welche Gestaltungsmöglichkeiten mit ihnen verbunden sind. Denn die Reformen und Veränderungen, die in den alten Bundesländern fast pausenlos an ihnen vorgenommen werden, jedenfalls dann, wenn man alle Länder zusammen betrachtet, sind als Indiz dafür zu werten, daß das derzeitige System auch Schwächen zeigt und keineswegs reibungslos funktioniert.

Wie wir in diesem Beitrag zeigen wollen, sind solche Mängel sogar zahlreich anzutreffen und nicht nur als Randerscheinungen einzustufen, sondern vielmehr von prinzipieller Natur. Daß sie noch nicht beseitigt wurden, ist sicherlich auch dem Beharrungsvermögen der Politik zuzuschreiben, die sich nur allzu oft mit kleinen Modifikationen begnügt, wo die grundsätzliche Erneuerung einer althergebrachten Regelung angezeigt wäre. Schließlich ist seit der ersten Einführung dieses Systems eine geraume Zeit ins Land gegangen, die es notwendig erscheinen läßt, es in Anbetracht neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse grundsätzlich zu überprüfen und in Frage zu

⁴ Vgl. zuletzt Karrenberg, Münstermann (1991), S. 96, s. z.B. auch Arbeitsgruppe (1987), S. 30, Finanzausgleichskommission (1977), S. 22.

stellen. Dies dürfte nicht zuletzt auch im Sinne der neuen Bundesländer liegen, die anders als die alten Länder in ihren Finanzausgleichsgesetzen nicht hinter dem erreichten Wissensstand zurückbleiben und die sich bietende Chance nutzen sollten, in diesem Bereich eine Vorreiterrolle zu übernehmen.

Vor diesem Hintergrund wollen wir im vorliegenden Beitrag Mängel und Schwächen der Schlüsselzuweisungen von einer grundsätzlichen Warte aus beleuchten und unsere Argumentation vor allem auf Erkenntnisse stützen, die aus einem theoretischen Modell dieser Zuweisungen gewonnen wurden und unmittelbar auf die Finanzpraxis übertragbar sind.⁵ Die Arbeit ist wie folgt angelegt. Zunächst einmal gehen wir kurz auf die verschiedenen Ziele ein, die man mit Zuweisungen erreichen will, und fragen, ob es hier nicht schon zu einer Überfrachtung dieses Instruments mit widerstreitenden Ansprüchen kommt. Daran anschließend wird die Funktionsweise des Verteilungsverfahrens beschrieben, in der dessen häufig beklagte Komplexität und Intransparenz im Grunde schon angelegt sind. Daraus erklärt sich auch die Rolle, die dabei der Finanzbedarf in Form des endogenen Bedarfsniveaus zu spielen hat und die ihn von den tatsächlichen Ausgaben oder Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung abkoppeln.

Die nächsten Abschnitte sind dann der Wirkungsanalyse und den konstituierenden Elementen des Systems gewidmet. Wir behandeln hier das Problem der Erfassung der Steuerkraft und des kommunalen Bedarfs als Kennziffern der fiskalischen Unterschiede zwischen den Kommunen, auf die die Verteilung der Zuweisungen sensibel reagiert. Danach werden die Effekte der Zuweisungen auf die Distribution und Allokation untersucht, wobei das Hauptaugenmerk auf die dafür maßgeblichen Instrumente, nämlich die Ausschüttungsquote, Schlüsselmasse und Nivellierungshebesätze, gelegt wird. Mit einer Diskussion der

⁵ Das diskrete Modell der Schlüsselzuweisungen geht auf Kuhn (1988), das kontinuierliche Modell auf Kuhn (1990) zurück. Vgl. dazu auch Kuhn, Hanusch (1990), Kuhn (1991a), (1991b).

Reformvorschläge und einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse schließt der Beitrag ab.

1. Ziele des kommunalen Finanzausgleichs

Mit Schlüsselzuweisungen werden, wie es § 106 GG vorschreibt, die Kommunen an den Gemeinschaftssteuern der Länder und von Fall zu Fall an weiteren Landessteuern beteiligt. Während die Regelungen hier in den alten Bundesländern sehr unterschiedlich ausfallen,⁶ erhalten die Kommunen in den neuen 34 % am Fonds "Deutsche Einheit" und 20 % am gesamten Aufkommen der Landessteuern⁷. Aus dem so gebildeten obligatorischen, respektive fakultativen Steuerverbund wird eine Finanzmasse, die sogenannte Schlüsselmasse, gespeist und vollständig, d.h. im Repartitionsprinzip, auf die Kommunen verteilt.

Dabei werden im wesentlichen zwei Zielsetzungen verfolgt, ein Fiskalziel und ein Redistributionsziel: Zum einen geht es um die Aufstockung der kommunalen Finanzausstattung insgesamt, weil die Kommunen die für die öffentliche Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben nicht allein aus eigenen Steuereinnahmen und Gebühren bestreiten können. Hier ist die gerechte Verteilung der öffentlichen Steuereinnahmen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gefragt. Zum anderen sollen mit Zuweisungen fiskalische Unterschiede zwischen den Kommunen ausgeglichen werden, indem, vereinfacht ausgedrückt, an arme Kommunen mehr gegeben wird als an reiche. Diese Form des Ausgleichs kann man auch als vertikalen Ausgleich mit horizontalem Effekt bezeichnen, nicht zuletzt deshalb, weil er immer wieder für sich reklamiert hat, beide Ziele gleichzeitig erfüllen zu können. Ob dieser Anspruch auch wirklich eingelöst wird, ist

⁶ Vgl. die Länderübersicht in Karrenberg, Münstermann (1990), S. 107, Übersicht 13.

⁷ S. Karrenberg, Münstermann (1991), S. 90.

eine der Fragestellungen, der wir in diesem Beitrag nachgehen wollen.

In den letzten Jahren ist zu diesen Zielen auch noch die Forderung nach einem Ausgleich für solche Leistungen, die die zentralen Orte kostenlos für ihr Umland erbringen, hinzugekommen, ein Problem, das vor allem durch die Stadt-Umlandwanderungen und die dadurch bedingten finanziellen Einbußen der Kernstädte zugunsten der Umlandgemeinden ins Bewußtsein getreten ist. Allerdings ist schon an dieser Stelle kritisch anzumerken, daß Verteilungssysteme allokativen und distributiven Zielsetzungen möglicherweise nicht miteinander vereinbaren können.⁸ Zumindest haben sich aus theoretischer Sicht für die einzelnen Zwecke ganz unterschiedliche Zuweisungsmuster und -typen herausgeschält. So können die Nutzen-spillovers der zentralen Orte am besten durch Umlagen der Umlandgemeinden oder durch vertikale Zweckzuweisungen in Höhe der Zahlungsbereitschaft der auswärtigen Nutzer internalisiert werden. Diesem Schema folgen die Schlüsselzuweisungen jedoch nicht. Sie stehen, jedenfalls von ihrer Anlage her, immer noch unter dem Primat der horizontalen und vertikalen Umverteilung, wie sie schon von Popitz in ihrer Grundstruktur konzipiert worden ist.

2. Das Verteilungssystem

Die Verteilung der Zuweisungen hat, wie wir schon angedeutet haben, grundsätzlich zwei Bedingungen zu genügen. Einerseits verlangt der vertikale Ausgleich eine Beschränkung der gesamten Zuweisungen auf die verfügbare Schlüsselmasse, zum anderen soll sich die Vergabe dieser Mittel nach der Armut der Kommunen richten, was die gewünschten redistributiven Effekte auf der horizontalen Ebene generiert. Ob eine Kommune

⁸ Eine Vermischung dieser Ziele wird z.B. in Gläser (1981), S. 342, Sander (1987), S. 365 und Massat (1984), S. 163, abgelehnt.

als arm oder reich einzuschätzen ist, hängt nicht nur von ihrer Finanzkraft, sondern wesentlich auch von ihrem Finanzbedarf ab. Insofern herrscht heute weitgehend Einigkeit darüber, daß ein reiner Finanzkraftausgleich die fiskalische Ungleichheit der Kommunen in der Regel nicht zu reduzieren oder gar eliminieren vermag, denn er würde nachher diejenigen Kommunen besserstellen, die einen geringeren Bedarf aufweisen. Hingegen ist nach wie vor umstritten, mit welchen Kennziffern Finanzbedarf und Finanzkraft zu messen sind.

Während die Finanzkraft immerhin an weitgehend objektive Tatbestände, wie den tatsächlichen und potentiellen Einnahmen oder dem Regionaleinkommen, anknüpfen kann, gilt die Messung des Finanzbedarfs als weitaus problematischer. Der naheliegendste und wohl gebräuchlichste Maßstab für den Finanzbedarf, der insbesondere im deutschsprachigen Raum eine lange Tradition hat, stellt die Einwohnerzahl einer Kommune dar. Sie wird bei den Schlüsselzuweisungen durch den sogenannten Hauptansatz und die Nebenansätze noch mehrfach "veredelt", also weiter erhöht.

Dahinter steht die Vorstellung, daß der Pro-Kopf-Bedarf von Kommunen mit zunehmender Einwohnerzahl und Siedlungsdichte zunimmt, was schon Popitz empirisch durch den Anstieg der ungedeckten Ausgaben in größeren Städten und normativ durch den vermeintlich größeren Bedarf des "kanalisierten" Einwohners zu begründen suchte⁹. In dieses Denkmuster reiht sich etwa zur gleichen Zeit auch A. Brecht ein, wenn er ein "Gesetz von der progressiven Parallelität zwischen Staatsausgaben und Bevölkerungsmassierung" konstatiert.¹⁰ Gegen die davon abgeleitete Hauptansatzstaffel, die größeren Kommunen einen höheren Pro-Kopf-Bedarf einräumt, wird im wesentlichen vorgebracht, daß sie auch von der Einnahmenseite determiniert

⁹ Vgl. Popitz (1932), S. 266, S. 279-281, zur Entstehungsgeschichte der Hauptansatzstaffel Hansmeyer, Kops (1985).

¹⁰ Vgl. Brecht (1932).

sei¹¹ sowie Ineffizienzen¹² und Ballungskosten enthalte, die im Finanzausgleich nicht abgegolten werden sollten¹³. Heute wird der Hauptansatz allenfalls noch mit den schon erwähnten Funktionen der zentralen Orte für das Umland gerechtfertigt, obgleich diese nicht immer mit der Gemeindegröße korrespondieren müssen¹⁴ und auch sonst zu bezweifeln ist, ob dadurch Nutzen-spillovers, die zu einem paretoineffizienten Angebot öffentlicher Güter führen, internalisiert werden können.

Der letzte Einwand trifft auch auf diejenigen Länder zu, die den Hauptansatz abgeschafft haben und den Bedarf der zentralen Orte nun in einem eigenen Nebenansatz, dem sogenannten Zentralitäts- oder Raumordnungsansatz, erfassen, auf deren Ausgestaltung wir im einzelnen jedoch nicht weiter eingehen wollen. Uns kommt es hier nur darauf an zu zeigen, daß neben dem Hauptansatz, von Land zu Land verschieden, noch eine Reihe weiterer Nebenansätze existiert, mit denen der Bedarf einer Kommune über die Einwohnerzahl hinaus auch noch von anderen Indikatoren abhängig gemacht wird.¹⁵ In letzter Zeit wurde hier insbesondere der Nebenansatz für Sozialhilfelasten diskutiert und in Nordrhein-Westfalen 1988, in Baden-Württemberg 1990 erstmals eingeführt, wohl als Reflex auf die in den 80er Jahren stark gestiegenen Sozialhilfelasten der betroffenen Kommunen¹⁶.

Ganz allgemein kann man sagen, daß Hauptansatz und Nebenansätze zu einer weiteren Erhöhung der tatsächlichen Einwohner-

11 S.zuletzt Kops (1989), S. 145, vgl. auch Bös (1971), S. 66, Kuhn (1988), S. 19.

12 Vgl. Kops (1989), S. 145.

13 Vgl. Zimmermann u.a. (1987), S. 383.

14 Vgl. Zimmermann u.a. (1987), S. 251, für die bayerischen Verhältnisse Hanusch, Kuhn (1985), S. 58.

15 Eine aktuelle Übersicht über die Nebenansätze findet sich in Karrenberg, Münstermann (1991), S. 124, Übersicht 19.

16 Einen Überblick über die Entwicklung der Sozialhilfelasten geben Karrenberg, Münstermann (1990), S. 115, Übersicht 15.

zahl führen, was sich in dem bekannten Terminus der "veredelten Einwohnerzahl" auch nach außen hin Ausdruck verleiht. Um zu einem monetären Bedarfsmaß zu kommen, muß der veredelte Einwohner dann noch mit einem Bedarfsniveau multipliziert werden, das in der Finanzpraxis als "Grundbetrag" bekannt ist und für alle Kommunen gleichermaßen gilt. Daraus entsteht die sogenannte Ausgangsmeßzahl als Kennziffer des Finanzbedarfs, die dann mit der Finanzkraft zu vergleichen ist.

Die Messung der besagten Finanzkraft stellt sich demgegenüber vergleichsweise einfach dar. Diese ergibt sich einfach nur als Summe der Steuerkraftzahlen für die Grundsteuern A und B, die Gewerbesteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage und den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Hier ist zu beachten, daß die Bemessungsgrundlagen bei den Realsteuern in der Regel nicht mit den Hebesätzen der Kommunen, sondern mit landeseinheitlichen, sogenannten Nivellierungshebesätzen bewertet werden. Damit soll einem Verhalten der Kommunen, das darauf abzielen könnte, eigene Steuereinnahmen durch Zuweisungen zu substituieren, entgegengewirkt werden. Dieser wichtige Aspekt, der grundsätzlich die Frage nach den von Zuweisungen induzierten incentives oder disincentives für das öffentliche Güterangebot thematisiert, wird uns später noch beschäftigen, wie die an dieser Stelle nur kurz beschriebene Art und Weise der Steuerkraft- und Bedarfsmessung überhaupt.

Im Augenblick genügt es zu wissen, daß Zuweisungen die fiskalischen Unterschiede der Kommunen ausgleichen sollen und deshalb von Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen abhängig gemacht werden. Zu diesem Zweck erhält jede Kommune einen bestimmten Teil des Defizits zwischen ihrem Finanzbedarf und ihrer Steuerkraft als Schlüsselzuweisung. Kommunen mit einem Finanzierungsüberschuß sind nicht zuweisungsberechtigt, müssen allerdings auch keine Umlagen entrichten; man sagt daher auch, sie seien abundant. Dabei kann der Ausgleichssatz, auch Ausschüttungsquote genannt, theoretisch zwischen 0 und 100 Prozent variieren und ist daher als Umverteilungsparameter

aufzufassen, der die Intensität des horizontalen Ausgleichs bestimmt. In den meisten Bundesländern liegt er bei rund 50 Prozent.

Das Pendant dazu stellt die Schlüsselmasse dar, die ja die Gesamtsumme der Zuweisungen begrenzt und deren Höhe deshalb als ein Maß für die Intensität des vertikalen Ausgleichs angesehen wird.¹⁷ Man kann sich nun leicht vorstellen, daß zwischen vertikalem und horizontalem Ausgleich Zielkonflikte derart bestehen, daß die Schlüsselmasse in aller Regel nicht ausreichen wird, um die in den Kommunen vorhandenen Finanzierungsdefizite zu einem angemessenen Grad auszugleichen. Um sie zu umgehen, müßte die Schlüsselmasse den sich aus dem horizontalen Ausgleich ergebenden finanziellen Erfordernissen flexibel angepaßt, also als "open-ended" Fonds angelegt werden. In diesem Falle jedoch wäre der Umfang des vertikalen Ausgleichs nicht mehr zu kontrollieren, was sich allein schon deswegen verbietet, weil der Rahmen dafür durch das Aufkommen an Gemeinschaftssteuern und den Anteil, der den Kommunen daran zusteht, schon weitgehend abgesteckt ist.

Die Alternative dazu besteht nun darin, den Ausgleichssatz an die vorhandene Schlüsselmasse anzupassen.¹⁸ Dann allerdings dürften die redistributiven Möglichkeiten auf der horizontalen Ebene stark eingeschränkt sein, denn normalerweise wird die Ausschüttungsquote weit geringer ausfallen, als es für einen gewünschten Grad an Umverteilung unter den Kommunen erforderlich wäre, eine Entscheidung, die den Politikern vorbehalten bleiben muß und nicht durch das System selbst präjudiziert werden darf. Somit verbietet sich die Endogenisierung der Ausschüttungsquote, ursprünglich als Regulativ für die fiskalische Ungleichheit gedacht, ebenso wie die der Schlüsselmasse, die durch das Steueraufkommen und die Aufgabenver-

¹⁷ Zur Bemessung der Schlüsselmasse unter Gesichtspunkten des vertikalen Ausgleichs s. **Grossekettler** (1988).

¹⁸ Dieses Verfahren wird in Baden-Württemberg praktiziert, s. dazu **Bötticher-Meyners** (1989), S. 209.

teilung zwischen Land und Kommunen weitgehend determiniert wird.

Deshalb geht man im kommunalen Finanzausgleich in der Regel anders vor. Hier wird der Grundbetrag, der normalerweise ein monetäres Bedarfsniveau verkörpert, nicht etwa an den Ausgaben oder Kosten für die öffentliche Aufgabenerfüllung festgemacht, sondern endogenisiert und ausschließlich so bestimmt, daß die verfügbare Schlüsselmasse mit Zuweisungen immer genau ausgeschöpft wird, und dies erklärt dann auch die besondere Funktion, die ihm im System zukommt. Die grundsätzlichen Konflikte zwischen vertikalen und horizontalen Verteilungszielen können dadurch freilich nur kaschiert, aber keineswegs aufgehoben werden, in Wirklichkeit bestehen sie unverändert weiter. Obwohl wir darauf noch im einzelnen eingehen werden, sollten wir an dieser Stelle schon feststellen, daß auch bei dieser Variante die Intensität des horizontalen Ausgleichs letztlich von der Einnahmenseite und somit vom Umfang des vertikalen Ausgleichs limitiert wird. Der Beweis dafür setzt jedoch Kenntnisse von der Funktionsweise des Grundbetrags voraus, die gleichzeitig den Schlüssel zum Verständnis des ganzen Systems und seiner Verteilungswirkungen liefern.

3. Die Funktionsweise des Systems

Der Grundbetrag hat, wie wir schon erwähnten, für die Anpassung der Zuweisungen an die verfügbare Schlüsselmasse zu sorgen. Vereinfacht muß man sich dies so vorstellen:¹⁹ Zunächst denke man sich die Kommunen nach ihrer Armut bzw. ihrem Reichtum geordnet. Als Maß für die Armut einer Kommune im Vergleich zu allen anderen Kommunen dient hierbei das Verhältnis aus ihrer Steuerkraft und ihrem Bedarf - letzterer

¹⁹ Dieses Vorgehen wird in Kuhn (1990), S. 4ff und Anhang 1 ausführlich beschrieben und formalisiert.

gemessen als veredelte Einwohnerzahl - wie es auch in empirischen Studien häufig verwendet wird²⁰. Es kann ebensogut auch monetär, nämlich als Steuerkraft pro veredelter Einwohner interpretiert werden.

Wie wir uns erinnern, legt der Grundbetrag das Niveau des monetären Finanzbedarfs fest, aus dem sich dann nach Abzug der Steuerkraft jeweils die Zuweisungen, die einen Teil des Defizits ausgleichen, ergeben. Mit steigendem Grundbetrag nehmen infolgedessen der Finanzbedarf und damit auch die Zuweisungen an die Kommunen zu. Gleichzeitig dehnt sich auch die Zahl der Empfänger aus, weil bei dem höheren Grundbetrag auch ehemals abundante Kommunen zu diesem Kreis hinzukommen.

Es gibt in der oben beschriebenen Rangordnung nun genau eine Kommune, die gerade noch Zuweisungen erhält, also an der Grenze zu den abundanten Kommunen liegt. Sie ist dadurch charakterisiert, daß ihre Steuerkraft pro veredelter Einwohner als Maß für ihre Armut genau mit dem Grundbetrag, also dem einheitlichen Bedarfsniveau, übereinstimmt. Alle reicheren Kommunen sind abundant. Bei diesem Grundbetrag wird dann die vorhandene Schlüsselmasse genau aufgebraucht.

Wie der Grundbetrag die Zuweisungen und die Zahl der Empfänger beeinflusst, ist noch recht einsichtig, kompliziert wird das Ganze erst, wenn man bedenkt, daß der Grundbetrag als endogene Größe ja erst noch bestimmt werden muß und dies immer nur simultan mit der Zahl der zuweisungsberechtigten Kommunen geschehen kann. Denn hier liegt, grob gesprochen, eine gegenseitige Abhängigkeit derart vor, daß die zuweisungsberechtigten Kommunen bekannt sein müßten, um den Grundbetrag in expliziter Form berechnen zu können, andererseits aber die Empfänger, wie wir eben gezeigt haben, nur dann abgegrenzt werden können, wenn der Grundbetrag schon bekannt ist.

²⁰ S. z.B. Deubel (1984), S. 124.

Dieses Problem wird in den Statistischen Landesämtern mit einem Iterationsverfahren gelöst.²¹ Im Grunde beginnt man dabei mit einem Grundbetrag, bei dem alle Kommunen zuweisungsberechtigt wären, summiert die Zuweisungen auf und überprüft, ob die Schlüsselmasse dafür ausreicht, was in der Regel jedoch nicht der Fall ist. Die angenommene Zahl der zuweisungsberechtigten Kommunen wird dann schrittweise reduziert, solange, bis der zugehörige Grundbetrag nicht mehr im Widerspruch zur getroffenen Annahme steht. Die hierbei zugrundegelegte Gleichung braucht uns nicht weiter zu interessieren.

Die Endogenisierung des Grundbetrags ist auch der Grund dafür, weshalb das System ganz erheblich an Handhabbarkeit und Transparenz verliert. Verborgен bleibt vor allem, wie die einzelnen Größen des Systems den Grundbetrag verändern und so auf die Verteilung der Zuweisungen einwirken. Denn der Grundbetrag ist ja nur der "Transmissionsriemen", über den diese Größen, die mitunter auch als die eigentlichen "Steuerungsparameter"²² und "Stellgrößen"²³ bezeichnet werden, ihre Wirkmechanismen entfalten. Man könnte auch sagen, er sei eine reine "Rechengröße"²⁴, die vom System selbst geliefert wird²⁵. In dieser Funktion wird das Bedarfsniveau, monetär interpretiert, insbesondere von der Einnahmenseite limitiert, was bei einer Ausschüttungsquote von Eins besonders deutlich zu sehen ist. Dann gibt es einfach nur die auf eine Bedarfseinheit insgesamt entfallenden Finanzmittel an, die

21 Eine genaue algorithmische Beschreibung dieses Verfahrens und einige Alternativen dazu finden sich in Kuhn (1988), S. 49ff, S. 100f, ein graphisches Ablaufdiagramm ist in Bötticher-Meyners (1989), S. 209, Abb. 4 dargestellt.

22 Vgl. Hansmeyer (1980), S. 103ff.

23 Vgl. Zimmermann u.a. (1987), S. 348.

24 Vgl. Grossekkettler (1988), S. 433.

25 Vgl. Leibfritz, Thanner (1986), S. 67.

sich wiederum aus der Schlüsselmasse und der Steuerkraft aller zuweisungsberechtigten Kommunen zusammensetzen.²⁶

So bemessen darf der Finanzbedarf in den Schlüsselzuweisungen auf keinen Fall mit den Kosten oder Ausgaben für die öffentliche Aufgabenerfüllung identifiziert werden, wie sie etwa dem Konzept des normalisierten Finanzbedarfs²⁷ oder dem originären Finanzbedarf zu Durchschnittskosten²⁸ zugrunde liegen. Die gleichen Gründe verbieten es auch, die Differenz zwischen dem Finanzbedarf und der Steuerkraft als ein eventuell in den Kommunen vorhandenes Finanzierungsdefizit aufzufassen, wie auch von Kommunen, die nach diesem Kriterium keine Zuweisungen erhalten, noch lange nicht gesagt ist, daß sie auch einen Finanzierungsüberschuß aufweisen müssen.

Bezeichnend ist, daß das Bedarfsniveau und damit der monetäre Finanzbedarf letztlich in der endgültigen Verteilung der Zuweisungen überhaupt nicht mehr aufscheinen. Diese wird dann nur noch von der Schlüsselmasse, Ausschüttungsquote und den vorgefundenen fiskalischen Unterschieden zwischen den Kommunen determiniert, letztere jedoch nicht als Finanzierungsdefizite, sondern anhand der Kennziffer der Armut gemessen, die nur die Steuerkraft und die veredelte Einwohnerzahl subsummiert.²⁹ Monetäre Größen, wie die Ausgaben oder Kosten für die öffentliche Aufgabenerfüllung, an denen der Finanzbedarf festgemacht werden könnte, befinden sich hingegen nicht darunter.

So gelangt man schließlich zu einer Verteilungsformel, die im Grunde aus zwei Komponenten besteht, einer vertikalen Komponente, die eine Verteilung der Schlüsselmasse nach dem Bedarf

²⁶ Vgl. Kuhn (1991b), S. 20f.

²⁷ Vgl. Seiler (1980), S. 22ff.

²⁸ Vgl. Zimmermann u.a. (1987), S. 5, S. 395ff, Zimmermann (1987), S. 152ff. Zu grundsätzlichen Konzepten der Bedarfsmessung siehe Kops (1989), S. 137ff.

²⁹ S. Kuhn (1991b), S. 12f.

vornimmt, und einer horizontalen Komponente, die einen partiellen Ausgleich zwischen der durchschnittlichen bedarfsbezogenen Steuerkraft aller zuweisungsberechtigten Kommunen und der bedarfsbezogenen Steuerkraft der betreffenden Kommune herbeiführen.³⁰ Diese Komponenten lassen sich demnach am besten als Dotations- und Redistributionskomponente bezeichnen.³¹ In den nächsten Abschnitten geht es nun darum, wie die einzelnen Elemente des Systems die Verteilung der Zuweisungen und in der Folge distributive und alloкатive Ziele beeinflussen. Wenden wir uns zuerst den Kennziffern für den Bedarf und die Steuerkraft zu.

4. Finanzbedarf und Steuerkraft

Betrachtet man eine beliebige Verteilung der Zuweisungen, so darf man mit ihrem Verlauf zunächst einmal durchaus zufrieden sein. Die Zuweisungen nehmen nämlich, bezogen auf die veredelte Einwohnerzahl, bis zu einer Grenzgemeinde immer mehr ab, je reicher die Kommunen werden. Auch hier haben wir wieder angenommen, daß die Kommunen nach ihrem relativen Reichtum in aufsteigender Reihenfolge geordnet sind. Die Zuweisungsunterschiede fallen dabei umso größer aus, je höher die bestehende fiskalische Ungleichheit zwischen den Kommunen eingeschätzt und je höher die Ausschüttungsquote gewählt wird.³²

Die Verteilung der Zuweisungen reagiert nun auf eine Bedarfs- oder Steuerkraftherhöhung in einer anspruchsberechtigten Kommune durchaus in der gewünschten Weise: Steigt die veredelte

³⁰ S. Kuhn (1991b), S. 10f, Kuhn, Hanusch (1990), S. 5, Kuhn (1990), S. 8. Ähnlich Grossekkettler (1988), S. 435f, wo aber die Zahl der zuweisungsberechtigten Kommunen als exogen gegeben angenommen und als bekannt vorausgesetzt wird, was ja bekanntlich für die Schlüsselzuweisungen nicht zutrifft.

³¹ Diese Begriffe wurden von Grossekkettler (1988, S. 436) geprägt.

³² Vgl. Kuhn (1990), S. 10f.

Einwohnerzahl einer Kommune, dann nimmt auch die Zuweisung der betreffenden Kommune zu. Gleichzeitig nehmen die Zuweisungen aller anderen Kommunen ab, einige werden dadurch sogar abundant. Dies ist auch leicht einzusehen und wird durch eine entsprechende Anpassung des Bedarfsniveaus nach unten erreicht. Während dies in den übrigen Kommunen zu Zuweisungseinbußen führt und einige, die an der Grenze liegen, ihre ohnehin schon geringen Ansprüche sogar ganz einbüßen, wird das sinkende Bedarfsniveau durch die Erhöhung der veredelten Einwohnerzahl in der besagten Kommune offensichtlich überkompensiert, wodurch letztlich die Umverteilung der Schlüsselmasse zustandekommt.³³ Denn das ganze System ist ja schließlich als ein Nullsummenspiel zu betrachten, in dem Kommunen immer nur auf Kosten anderer besser gestellt werden können.

Eine Erhöhung der Steuerkraft hat genau die umgekehrte Wirkung. Das Bedarfsniveau und der Kreis der zuweisungsberechtigten Kommunen nehmen zu, was zu einer Erhöhung der Zuweisungen in allen Kommunen führt, bis auf die eine, deren Steuerkraft gestiegen war. Sie hat deshalb Einbußen zu verzeichnen, weil das Bedarfsniveau offensichtlich nicht mit der Steuerkraft Schritt halten konnte, während in den übrigen Gemeinden das höhere Bedarfsniveau bekanntlich einer konstanten Steuerkraft gegenüberstand. Aus alledem ergibt sich die Forderung, Bedarf und Steuerkraft mit der gebotenen Sorgfalt und Exaktheit zu messen, denn sie sind in ihrer Eigenschaft als Kennziffern für die Armut der Kommunen eine wesentliche Determinante der Verteilung. Gehen wir vor diesem Hintergrund nochmals auf den Finanzbedarf etwas genauer ein.

Er wird im System der Zuweisungen, jedenfalls soweit er interkommunal differiert, ausschließlich von der veredelten Einwohnerzahl bestimmt. Das für alle Kommunen einheitliche Bedarfsniveau spielt zwar für die Funktion des Systems selbst eine wichtige Rolle, kann aber aus den dargelegten Gründen

³³ Vgl. Kuhn (1991b), S. 13ff.

nicht als echter Maßstab für die Ausgaben oder Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung betrachtet werden. Es orientiert sich vielmehr an der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte und führt so die notwendige Monetarisierung des veredelten Einwohners herbei.

Die eigentliche Bedarfsgröße gibt im System der Schlüsselzuweisungen also die Einwohnerveredelung ab, die im Endeffekt dazu führt, daß die tatsächliche Einwohnerzahl der Kommunen mit einem bestimmten Bedarfsfaktor multipliziert wird, woraus sich eine fiktive, eben die veredelte Einwohnerzahl, ergibt. Dieser Bedarfsfaktor ist nichts anderes als ein Bedarfsindex, der aus der Aggregation mehrerer einzelner Bedarfsindikatoren, die in Hauptansatz und Nebenansätzen Berücksichtigung finden, gebildet wird. Hier steht man vor der Frage, wie man etwa die Zahl der Sozialhilfeempfänger oder die geographische Lage einer Kommune zu einem Index verschmelzen soll, der eine pauschale Einschätzung des Bedarfs von Kommunen erlaubt. Dies geschieht im kommunalen Finanzausgleich durch die etwas unbeholfen und umständlich anmutende Umrechnung jedes Einzelbedarfs in fiktive Einwohner. Entweder werden in einem Nebenansatz fiktive Einwohner zum Hauptansatz addiert, oder der Faktor des Hauptansatzes wird durch einen Nebenansatz noch weiter erhöht. Die hierbei implizit vorgenommene Standardisierung und Gewichtung der einzelnen Indikatoren bleibt jedoch weitgehend im Dunkeln.³⁴

Es kann daher nicht ausbleiben, daß bei dieser Art und Weise der Bedarfsmessung viel an Transparenz verlorengeht, was auch in der Literatur immer wieder beklagt wird.³⁵ Sie ist eben kein durchdachtes Gebilde mehr, sondern nur noch ein Produkt politischer bargaining-Prozesse und überkommener Traditio-

³⁴ Vgl. Kuhn (1991b), S. 21, ähnlich Zimmermann u.a. (1987), S. 393.

³⁵ Vgl. z.B. Karrenberg, Münstermann (1987), S. 87, Leibfritz, Thanner (1986), S. 64.

nen³⁶, und geht immer noch auf die Vorstellung zurück, den Bedarf von Kommunen als eine geeignet spezifizierte Funktion nur einer Kennziffer, eben der Einwohnerzahl, beschreiben zu können. Dies konnte durch ökonometrische Studien der Determinanten öffentlicher Ausgaben jedoch nicht bestätigt werden³⁷, die Einwohnerzahl verliert darin umso mehr an Einfluß, je detaillierter die Regressionsfunktion gefaßt wird³⁸. Die Einbeziehung weiterer Bedarfsindikatoren ist im veredelten Einwohner jedoch nur in Form von Nebenansätzen möglich und bleibt damit im Grunde noch der ursprünglichen Idee verhaftet. Man kann deshalb auch nicht verhindern, daß die Einwohnerveredelung mit jedem zusätzlichen Nebenansatz immer undurchsichtiger wird, was die Forderung laut werden läßt, die Zahl der einbezogenen Indikatoren auf einige wenige "umbrella"-Variablen zu begrenzen³⁹. Selbst wenn dies zweifellos praktische Vorteile hätte, besteht dabei jedoch immer die Gefahr, daß wichtige Bedarfsfaktoren außer acht gelassen werden, wie auch die zumeist mit einem time-lag auf gestiegene kommunale Ausgaben einsetzende Diskussion über neue oder zu reformierende Nebenansätze für einzelne Bedarfsbereiche zeigt.

Daß das derzeit praktizierte Verfahren nicht überzeugen kann, liegt unseres Erachtens vor allem an seiner fehlenden theoretischen Fundierung. Den Ausgangspunkt für eine solche Theorie bildet der Nachweis der Kardinalität des Bedarfsindex, eine Forderung, die das Verteilungsverfahren selbst stellt und in jedem Falle zu beachten ist, unabhängig davon, wie Bedarf auch immer gemessen wird. Man kann nämlich zeigen, daß sich an der Verteilung der Zuweisungen überhaupt nichts ändert, wenn der Bedarf mit einer Verhältnisskala gemessen und jene

³⁶ S. Hardt (1988), S. 241, Hanusch, Kuhn (1985), S. 70.

³⁷ S. Kuhn (1989), S. 16ff und die dort angegebene Literatur.

³⁸ Vgl. Kesselring (1979), S. 117.

³⁹ S. z.B. Zimmermann u.a. (1987), S. 409.

in zulässiger Weise transformiert wird.⁴⁰ Dieses Theorem hat natürlich einschneidende Implikationen für die Aggregation der einzelnen Indikatoren und die Konzeption des Index, indem es die zulässigen Transformationen und die Vergleichbarkeit der einzelnen Skalen sowie die anwendbaren Aggregationsfunktionen stark einschränkt.

In diesem Zusammenhang bietet sich die axiomatische Charakterisierung geeigneter Bedarfsindizes an, die sich insbesondere Theoreme aus der "dimensional analysis" zu eigen machen kann. Erste Ansätze zeigen schon jetzt, daß auf eine für alle Indikatoren einheitliche Skala, wie sie der Einwohner darstellt, und die damit implizierte Vergleichbarkeit der Indikatoren verzichtet werden kann, wenn die gewogene Summe als Aggregationsfunktion durch das gewogene Produkt ersetzt wird.⁴¹ Dann wäre auch die oben genannte Umrechnung jedes Indikators in fiktive Einwohner entbehrlich. Die dann noch offenstehende Frage der Auswahl der Indikatoren und die Spezifikation der Parameter in der deduzierten Aggregationsfunktion, gemeinhin als Gewichtungsschema interpretiert, könnte durch einen Rekurs auf kommunale Aufgabenkataloge und die damit einhergehende Ausgabenstruktur der Kommunen⁴² oder empirische Untersuchungen über die Determinanten der Staatsausgaben⁴³ gelöst werden.

Es ist zu erwarten, daß ein so konzipierter Index eine ganz andere Verteilung der Zuweisungen erzeugen wird als der ver-

⁴⁰ S. Kuhn (1991b), S. 16 und Anhang.

⁴¹ Vgl. Kuhn (1991b), S. 22.

⁴² Vgl. dazu Zimmermann u.a. (1987), S. 391ff, Zimmermann (1987), S. 152ff, wo allerdings das Ziel verfolgt wird, ein monetäres Maß zu generieren; Hanusch, Kuhn (1985).

⁴³ Einen Überblick über Determinantenstudien vermitteln z.B. Kuhn (1989), Chicoine, Walzer (1985), Mielke (1985), S. 100ff, Gläser (1981), S. 178ff, OECD (1981), Bahl et al. (1980), Seiler (1980), S. 35f, Inman (1979), Hauser (1971), S. 119ff, Weicher (1970), Bahl (1969).

edelte Einwohner⁴⁴, dessen Verteilungsergebnisse vor diesem Hintergrund als relativ willkürlich bezeichnet werden müssen, wie in gewissem Sinne natürlich jede Art der Bedarfsmessung immer nur subjektiv bleiben wird, weil der normative Charakter des abzubildenden Phänomens Objektivität von vornherein ausschließt. Doch gerade deshalb ist ein rationaleres Verfahren, dessen implizite Werturteile offengelegt werden können, zu präferieren.

5. Distribution

Verteilungsentscheidungen werden im System der Schlüsselzuweisungen durch die Festlegung der Ausschüttungsquote, die zur Regulierung der fiskalischen Ungleichheit der Kommunen instrumentalisiert werden soll, getroffen. Wir haben jedoch schon angedeutet, daß dabei Konflikte zur Intensität des vertikalen Ausgleichs auftreten können, denen durch die Endogenisierung des Grundbetrags entgegnet wird. Fragen wir also, ob die Ausschüttungsquote die erhofften Wirkungen zeitigt, und ob die Höhe der Schlüsselmasse hierbei eine Rolle spielt, was sich durch eine zunächst partielle, dann simultane Variation beider Parameter analysieren läßt.⁴⁵

Betrachten wir zunächst die Ausschüttungsquote. Hier wird erwartet, daß die fiskalische Ungleichheit abnimmt, wenn die Ausschüttungsquote steigt, und entsprechend zunimmt, wenn sie zurückgeht. Eine steigende Ausschüttungsquote verringert zunächst einmal das Bedarfsniveau und damit auch den Finanzbedarf der Kommunen. Gleichzeitig geht die Zahl der zuweisungsberechtigten Kommunen zurück. Von denen erhalten nur diejenigen höhere Zuweisungen, die ärmer als der Durchschnitt sind, reichere Kommunen bekommen weniger als vorher, wobei

⁴⁴ Vgl. z.B. die Ergebnisse eines alternativen Bedarfsindex in Hanusch, Kuhn (1985), S. 69 und das monetäre Bedarfsmaß in Zimmermann u.a. (1987), S. 427.

⁴⁵ Vgl. dazu Kuhn (1990).

die Kommunen, bezogen auf ihre veredelte Einwohnerzahl, umso mehr gewinnen, je ärmer, und umso mehr verlieren, je reicher sie sind. Es findet also eine Umverteilung der Zuweisungen von relativ reichen zu relativ armen Kommunen statt, die abundanten, also die allerreichsten, müssen sich daran jedoch nicht beteiligen, da es Umlagen ja bekanntlich nicht gibt. Dennoch wird insgesamt gesehen die fiskalische Ungleichheit, gemessen als Verschiebung der Lorenzkurve, durch diesen Mechanismus reduziert.

Betrachten wir analog dazu auch die Schlüsselmasse. Daß sie sich nicht verteilungsneutral verhält und die fiskalische Ungleichheit auch auf der horizontalen Ebene beeinflusst, vermutet man allein schon aus dem Faktum der unterschiedlich hohen Finanzmittel, die jeweils für Umverteilungszwecke zur Verfügung stehen. So nehmen Grundbetrag und mit ihm Finanzbedarf und Schlüsselzuweisungen der zuweisungsberechtigten Kommunen zu, falls sich die Schlüsselmasse erhöht. Gleichzeitig dehnt sich der Kreis der zuweisungsberechtigten Kommunen aus, zu dem dann auch reichere hinzukommen. Der Anstieg der Zuweisungen fällt dabei, bezogen auf die veredelten Einwohner, in allen Kommunen gleich hoch aus. Diejenigen, die auch dann noch abundant bleiben, profitieren davon natürlich nicht. Insgesamt betrachtet reduziert sich dadurch die fiskalische Ungleichheit, weil sich die Lorenzkurve in Richtung der Linie der Gleichverteilung verschiebt.

Der Gesamteffekt einer simultanen Veränderung beider Parameter fällt nur dann eindeutig aus, wenn diese sich in die gleiche Richtung bewegen. So nimmt die fiskalische Ungleichheit der Kommunen ab, wenn beide Größen steigen und sie nimmt zu, wenn beide sinken. Interessant ist in diesem Zusammenhang der spezielle Fall einer proportionalen Änderung der Schlüsselmasse und Ausschüttungsquote. Dann nehmen die Zuweisungen mit dem gleichen Faktor wie die Ausschüttungsquote zu und der Kreis der zuweisungsberechtigten Kommunen bleibt unverändert. Bei einer gegenläufigen Bewegung beider Größen kommt es trotz

steigender Ausschüttungsquote zu einer Zunahme der fiskalischen Ungleichheit, wenn die Schlüsselmasse stark genug zurückgeht, wie es etwa in einer Situation, in der ein Land die Schlüsselmasse als "Reservekasse"⁴⁶ entdeckt oder in Zeiten stark sinkender Steuereinnahmen eintreten könnte. Im umgekehrten Fall kann die fiskalische Ungleichheit trotz sinkender Ausschüttungsquote aber auch wieder abnehmen, wenn ein kräftiger Anstieg der Schlüsselmasse zu verzeichnen ist.

Diese Ergebnisse zeigen, daß die Intensität des horizontalen Ausgleichs vom Umfang des vertikalen Ausgleichs limitiert wird und deshalb Zielkonflikte zwischen vertikaler und horizontaler Verteilungsgerechtigkeit systemimmanent bedingt sind. Insofern ist auch die weitverbreitete Ansicht von der Ausschüttungsquote als einem Regulativ für die fiskalische Ungleichheit zu revidieren. Sie trifft nur noch dann unumschränkt zu, wenn die Schlüsselmasse nicht zurückgeht. So können selbst bei einer Ausschüttungsquote von Eins, die in den meisten Bundesländern jedoch nicht erreicht wird, noch gravierende fiskalische Unterschiede zwischen reichen und armen Kommunen bestehen bleiben. In diesem Falle reichen die verfügbaren Finanzmittel einfach nicht aus, alle Kommunen auf das Niveau der reichsten Kommune anzuheben, wie es die fiskalische Gleichheit erfordern würde, wenn Umlagen nicht erhoben werden dürfen.⁴⁷

Die inneren Widersprüche des Systems können durch die Endogenisierung des Finanzbedarfs also nur verdeckt werden, in Wirklichkeit geht die gefundene Lösung zu Lasten der redistributiven Wirkung. Dem kann nur durch Umlagen⁴⁸ entgegnet werden, die in das bestehende System durchaus eingefügt werden könnten und von den abundanten Kommunen zu erheben wären.

⁴⁶ S. Sander (1987), S. 343.

⁴⁷ Vgl. Kuhn, Hanusch (1990), S. 5ff.

⁴⁸ Umlagen sind schon öfter empfohlen worden. Vgl. z.B. Seiler (1980), S. 66.

Dieses erweiterte Verfahren würde es erlauben, die Entscheidung über die Intensität des horizontalen Ausgleichs vom Umfang des vertikalen Ausgleichs abzukoppeln. Es wäre dann nicht nur möglich, fiskalische Gleichheit bei jeder nur denkbaren Schlüsselmasse herzustellen, sondern auch, weniger restriktiv, jedes gewünschte Maß an Umverteilung durch die Wahl der Ausschüttungsquote zu realisieren.

Bemerkenswert ist hierbei, daß dieses Verfahren durch eine Reihe grundlegender Axiome charakterisiert werden kann.⁴⁹ Dies betrifft die schon bekannte Forderung nach vollständiger Verteilung einer begrenzten Schlüsselmasse, die sicherstellt, daß die gesuchte Verteilungsfunktion in den institutionellen Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs paßt. Außerdem soll sie gewisse Monotonieeigenschaften aufweisen, die ausschließen, daß die Finanzausstattung nach Durchführung des Finanzausgleichs in einer Kommune geringer ausfällt als vorher, wenn die Steuerkraft der betreffenden Kommune oder die durchschnittliche Steuerkraft aller Kommunen gestiegen war. Dadurch werden disincentives der Zuweisungen auf das kommunale Steueraufkommen und das Angebot an öffentlichen Gütern vermieden. Wie diese Anreizwirkungen bei der derzeit praktizierten Regelung aussehen, wollen wir unter dem Allokationsziel im nachfolgenden Abschnitt untersuchen.

6. Allokation

Die Vermeidung der disincentives von Zuweisungen ist eine wesentliche Motivation für die Einführung von Nivellierungshebesätzen bei der Ermittlung der Steuerkraft gewesen. Wie wir uns erinnern, werden die Bemessungsgrundlagen der Realsteuern ja nicht mit den in den einzelnen Kommunen tatsäch-

⁴⁹ Dieses alternative Verteilungsverfahren, das in den Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs paßt, wurde in Kuhn (1988), S. 186ff formuliert und in Buhl, Kuhn, Pfingsten (1989) theoretisch fundiert; s. auch Kuhn, Hanusch (1990), S. 8ff.

lich erhobenen Steuersätzen, sondern mit einem landeseinheitlichen, fiktiven Steuersatz angerechnet. Dahinter steht die Idee, Kommunen die Möglichkeit zu nehmen, eigene Steuereinnahmen durch Zuweisungen zu substituieren, wie sie bei Verwendung der tatsächlichen Steuersätze in der Verteilungsformel gegeben sein könnte, sofern eigene Steuereinnahmen zuweisungsmindernd wirken, was bei Schlüsselzuweisungen ja bekanntlich auch der Fall ist. Diese Ansicht wird denn auch durch das Musgrave'sche Allokationskonzept⁵⁰, das ganz auf das Angebot an öffentlichen Gütern gerichtet ist, bestätigt, da der Substitutionseffekt verschwindet und nur noch der Einkommenseffekt maßgebend ist. Deshalb steigt das Einkommen der Kommunen nach Finanzausgleich und damit das öffentliche Güterangebot im gleichen Umfang wie die Steuereinnahmen. Allerdings gehen hierbei von Zuweisungen auch keine Anreizeffekte aus, so daß am ehesten von einer Allokationsneutralität der Nivellierungshebesätze gesprochen werden sollte.

Bleibt immer noch die Frage der Spezifikation von Nivellierungshebesätzen offen. Darüber kann mit dem Musgrave'schen Allokationsbegriff nichts ausgesagt werden, da diesem ein explizites Optimalitätskriterium fehlt. Als Ausweg bietet sich nur der Rekurs auf gewogene, durchschnittliche Hebesätze oder solche Konzepte wie den "potentiellen"⁵¹ oder "zumutbaren"⁵² Hebesatz an, die jedoch entweder nicht operational sind oder im höchsten Maße subjektiv bleiben, was erst dadurch äußerst prekär wird, daß unterschiedliche Nivellierungssätze gänzlich verschiedene Verteilungen erzeugen. So werden in der Literatur in letzter Zeit fast ausschließlich nur Verteilungsaspekte diskutiert, wenn es um die Erfassung der Steuerkraft geht, während man die damit verbundenen Allokationsprobleme schon gelöst zu haben glaubt.

50 Vgl. Musgrave (1961).

51 S. Hardt (1988), S. 20f.

52 S. Grimme (1985), S. 61.

Hierbei spielt vor allem die Frage der Überschätzung oder Unterschätzung der kommunalen Steuerkraft, die aus der Abweichung der tatsächlichen von den fiktiven Hebesätzen resultiert, eine Rolle. Tatsächlich kann im Rahmen des schon erwähnten Modells mit komparativer Statik gezeigt werden, daß niedrige fiktive Sätze immer die relativ reichen Kommunen, also diejenigen mit hohen Bemessungsgrundlagen und geringem Bedarf, auf Kosten der armen Kommunen begünstigen und ihre Erhöhung dementsprechend eine Umverteilung der Schlüsselmasse von den reichen zu den armen Kommunen bewirkt.⁵³ Dieses Ergebnis gilt allerdings, anders als oft behauptet, völlig unabhängig von der Höhe der tatsächlich in den Kommunen erhobenen Steuersätze und ist auch leicht einzusehen: Da die Armut der Kommunen durch die Steuerkraft eines veredelten Einwohners repräsentiert wird, vergrößern steigende Nivellierungshebesätze die fiskalischen Unterschiede der Kommunen, was sofort die oben beschriebene Umverteilung der Zuweisungen nach sich zieht.⁵⁴ Von daher können Nivellierungshebesätze dem Postulat der Verteilungsneutralität⁵⁵ nicht gerecht werden, vielmehr steht zu befürchten, daß dadurch die eigentlichen Verteilungsentscheidungen überlagert oder verdeckt werden.

In der Literatur wird deshalb vorgeschlagen, nach Gemeindegrößenklassen⁵⁶ oder zentralörtlichen Funktionen⁵⁷ differenzierte Nivellierungshebesätze oder eine Kombination aus tatsächlichen und fiktiven Steuereinnahmen der Kommunen⁵⁸ zu verwenden. In Nordrhein-Westfalen und in Niedersachsen haben derartige Empfehlungen sogar schon in die Praxis des Finanz-

⁵³ S. Kuhn (1991a), S. 13ff.

⁵⁴ S. Kuhn (1991a), S. 17, ähnlich Hardt (1988), S. 51, Postlep (1985), S. 221ff.

⁵⁵ Zur Forderung der Verteilungsneutralität vgl. Hardt (1988), S. 19.

⁵⁶ S. z.B. Leibfritz, Thanner (1986), S. 116.

⁵⁷ Vgl. Grimme (1985), S. 174.

⁵⁸ Vgl. Leibfritz, Thanner (1986), S. 124, Grimme (1985), S. 197.

ausgleichs Eingang gefunden.⁵⁹ Wir plädieren stattdessen dafür, innerhalb des vorgegebenen institutionellen Rahmens auf Steuersätze, gleich welcher Art, völlig zu verzichten und die Steuerkraft nur noch anhand der Steuerbemessungsgrundlagen zu erfassen.

Dem liegt ein Ansatz zugrunde, der von einem wohlfahrtsmaximierenden Verhalten der Kommunen ausgeht und das daraus abgeleitete Angebot an privaten und öffentlichen Gütern dem Kriterium der Paretoeffizienz unterwirft. Darin ist das System der Zuweisungen, das den wohlfahrtsoptimalen Output der Kommunen beeinflusst, zu integrieren. Damit kann gezeigt werden, daß sich die oben favorisierte Lösung, die als "income approach" zu bezeichnen wäre, sowohl durch alloкатive Effizienz als auch Verteilungsneutralität auszeichnet, was wir hier im einzelnen jedoch nicht herleiten wollen.⁶⁰ Verteilungsentscheidungen können somit unabhängig von allokativen Gesichtspunkten getroffen werden, ohne befürchten zu müssen, daß eine hohe Ausschüttungsquote zu disincentives in Bezug auf das private und öffentliche Güterangebot in den Kommunen führt.

Schlußfolgerungen

Die den Schlüsselzuweisungen inhärenten Schwächen haben einen Gestaltungsbedarf geschaffen, der durch die in den neuen Bundesländern im Aufbau befindlichen Finanzausgleichssysteme besonders dringlich geworden ist. Dies sollte auch als Chance begriffen werden, sich vom traditionell noch auf Popitz zurückgehenden System wenigstens ansatzweise zu lösen und darin spürbare Verbesserungen vorzunehmen. Eine Entwicklung, in der sich das in den alten Bundesländern etablierte Verfah-

⁵⁹ Vgl. die Übersicht über die Nivellierungshebesätze in den Bundesländern in Arnold, Geske (1988), S. 87.

⁶⁰ S. Kuhn (1991a), S. 18ff.

ren auch in den neuen wieder durchsetzen und nahezu vollständig übernommen würde, wäre aus wissenschaftlicher Sicht sicher nicht zu begrüßen, denn diesem haften nicht nur marginale, sondern offensichtlich grundsätzliche Mängel an.

Von einem theoretischen Standpunkt aus ist ihm vor allem vorzuhalten, daß es seinem selbst gestellten Anspruch, die fiskalischen Unterschiede zwischen den Kommunen auszugleichen, nur teilweise zu realisieren vermag. Dies ist die Konsequenz aus der Entscheidung, die vorhandenen Konflikte zwischen vertikalem und horizontalem Ausgleich durch die Endogenisierung des Bedarfsniveaus zu überdecken. In Wirklichkeit bestehen diese natürlich fort und gehen letztendlich zu Lasten der redistributiven Wirkung, weil das Bedarfsniveau und mit ihm der Finanzbedarf der Kommunen quasi automatisch soweit gesenkt werden, bis die Zuweisungen die verfügbare Finanzmasse nicht mehr überschreiten. Hier kann nur die Implementierung von Umlagen mit ihrem redistributiven Anspruch Abhilfe schaffen, was eine Trennung von vertikalen und horizontalen Verteilungsentscheidungen erlauben würde. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens gilt diese Lösung als die einzige, die grundlegenden Anforderungen genügt, wenn man das Verteilungsverfahren nicht völlig anders konzipieren will.

Allerdings darf dann auch die Ausgestaltung der einzelnen Systemelemente, insbesondere der Steuerkraft und des Bedarfs, nicht außer acht gelassen werden, um den Verteilungsmechanismus von vornherein auf eine rationale Basis zu stellen. Dies dürfte auch im langfristigen Interesse der betroffenen Kommunen liegen, die ein für alle Beteiligten leicht nachvollziehbares und überschaubares System, das möglichst alle Implikationen offenlegt, sicherlich präferieren würden, auch wenn zwischenzeitlich, bis es erst einmal etabliert wäre, der Konsens der Kommunen untereinander und mit ihrem Land erschwert werden könnte. Denn die Akzeptanz der derzeitigen Regelung liegt ja, so ist zu vermuten, nicht zuletzt in deren Komplexität und Intransparenz begründet.

An dieser Stelle ist insbesondere die Bedarfsmessung zu kritisieren, die immer noch dem Popitz'schen und Brecht'schen Gedankengut folgt, obwohl deren Thesen angesichts der zahlreichen Studien über die Determinanten der Staatsausgaben als widerlegt gelten müssen. Die Hauptansatzstaffel dürfte auch unter Verweis auf die zentralörtlichen Funktionen größerer Kommunen nicht mehr zu retten sein, da die Internalisierung von Nutzen-spillovers theoretisch einen völlig anderen Zuweisungstypus erfordern würde. Zudem hat die ursprüngliche Intention, den Bedarf von Kommunen möglichst einfach, nämlich mit der Einwohnerzahl, zu messen, genau ihr Gegenteil bewirkt, nachdem die Art und Weise der mehrfachen Einwohnerveredelung durch Hauptansatz und Nebenansätze jeder theoretischen Grundlage entbehrte und die Aggregation der einzelnen Indikatoren hierbei weitgehend im Dunkeln blieb.

Besagte Theorie für Bedarfsindizes kann auf den Nachweis der strengen Kardinalität aufbauen, die für jedes im Zuweisungssystem verwendbare Maß gelten muß und sehr restriktive Forderungen an die Vergleichbarkeit und das Skalenniveau der Indikatoren impliziert. Als Aggregationsfunktion sollte der veredelte Einwohner, der eine einheitliche Skala und die Umrechnung aller Indikatorenwerte in fiktive Einwohnerwerte verlangt, durch das gewogene Produkt ersetzt werden, das die rationale Nichtvergleichbarkeit der einzelnen Indikatoren, d.h. voneinander unabhängige Verhältnisskalen, zuläßt. Die Auswahl der Indikatoren und Spezifizierung der Parameter könnte im Rekurs auf kommunale Aufgabenkataloge und die damit einhergehende Ausgabenstruktur oder auf Studien der Determinanten der Staatsausgaben vorgenommen werden.

Was die Messung der Finanzkraft und die damit zusammenhängende Frage der disincentives bzw. incentives von Zuweisungen anlangt, haben sich Nivellierungshebesätze, ursprünglich nur aus allokativen Gründen eingeführt, als völlig überflüssig, wenn nicht gar kontraproduktiv erwiesen, indem sie in erheb-

lichem Maß auf die Verteilung Einfluß nehmen, ohne daß dies offen als Verteilungsentscheidung kenntlich wird. Ein Verzicht auf sie würde es ermöglichen, Allokationsziele von Distributionszielen zu trennen, wie es für eine zielgerechte Handhabe der jeweiligen Instrumente und Entscheidungsparameter unabdingbar ist. Dabei kann man sich auf die Gewißheit stützen, daß Paretoeffizienz bei jedem gewünschtem Maß an Umverteilung gewährleistet wäre.

Der mit der Materie vertraute Leser mag bislang eine Bemerkung zu den in der Literatur entwickelten Modellen und Grundmustern des Finanzausgleichs sowie den andernorts praktizierten Verteilungsmechanismen vermißt haben, die tatsächlich in genügender Zahl vorhanden und auch grundsätzlich in Betracht zu ziehen sind.⁶¹ Leider passen sie noch nicht in den institutionellen Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik, was jedoch nicht heißt, daß es nicht lohnend wäre, sie den hiesigen Verhältnissen entsprechend zu modifizieren und zu adaptieren. Diese Möglichkeit ist jedoch von der Finanzpraxis weitgehend unbeachtet geblieben und bedarf auch noch weiterer Anstrengungen in der Forschung.

⁶¹ Die bekanntesten stammen von Bös (1978), Mathews (1975/76), LeGrand, Reschovsky (1971), Thurow (1970), Musgrave (1961).

LITERATURVERZEICHNIS

- Arbeitsgruppe** (1987), Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, hrg. v. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Arnold, V., O.E. Geske** (Hrg.) (1988), Öffentliche Finanzwirtschaft, München.
- Bahl, R.** (1969), Metropolitan City Expenditures. A Comparative Analysis, Lexington.
- Bahl, R., J. Burkhead, B. Jump** (eds.) (1980), Public Employment and State and Local Government Finance, Cambridge, Mass.
- Bös, D.** (1971), Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs, Wien-New York.
- Bös, D.** (1978), Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: W. Dreißig (Hrg.), Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 96/I, Berlin, S. 45-133.
- Bötticher-Meyners, S.** (1989), Grundmuster des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, WiSt, S. 206-210.
- Brecht, A.** (1932), Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik, Heft 2, Leipzig 1932.
- Buhl, H.U., T. Kuhn, A. Pfingsten** (1989), Ein angemessenes Verfahren für den kommunalen Finanzausgleich, Diskussionspapier, Augsburg, erscheint in: Ifo-Institut (Hrg.), Beiträge zur Finanzpolitik.
- Chicoine, D.L., N. Walzer** (1985), Governmental Structure and Local Public Finance, Boston.
- Deubel, I.** (1984), Der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen, Köln.
- Finanzausgleichskommission Baden-Württemberg** (1977), Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs, Stuttgart.
- Gläser, M.** (1981), Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden - Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Frankfurt.
- Grimme, L.** (1985), Neuberechnung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich - dargestellt am Beispiel des Landes Bayern, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, FuS Bd. 159, Hannover, S. 159-200.
- Grossekettler, H.** (1988), Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Eine ordnungspolitische Analyse der Entstehung von Finanzausgleichsbedarfen und den Möglichkeiten ihrer Quantifizierung, in Finanzarchiv Bd. 45, S. 393-440.
- Hansmeyer, K.H., M. Kops** (1985), Finanzwissenschaftliche Grundsätze für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs, in: W. Hoppe (Hrg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln, S. 31-60.

- Hansmeyer, K.H. (1980), Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte, in: D. Pohmer (Hrg.), Probleme des Finanzausgleichs II. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II, Berlin, S. 83-150.
- Hanusch, H., T. Kuhn (1985), Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs, FuS 159, Hannover, S. 55-74.
- Hardt, U. (1988), Kommunale Finanzkraft. Die Problematik einer objektiven Bestimmung kommunaler Einnahmemöglichkeiten in der gemeindlichen Haushaltsplanung und im kommunalen Finanzausgleich, Frankfurt.
- Hauser, H. (1971), Der innerkantonale Finanzausgleich, Bern - Stuttgart.
- Inman, R.P. (1979), The Fiscal Performance of Local Governments: An Interpretative Review, in: P. Mieszkowski, M. Straszheim (eds.), Current Issues in Urban Economics, Baltimore and London, S. 270ff.
- Karrenberg, H., E. Münstermann (1987), Gemeindefinanzbericht 1987, Der Städtetag 40(2), S. 47-97.
- Karrenberg, H., E. Münstermann (1990), Gemeindefinanzbericht 1990, Der Städtetag 43(2), S. 81-135.
- Karrenberg, H., E. Münstermann (1991), Gemeindefinanzbericht 1991, Der Städtetag 44(2), S. 79-140.
- Kesselring, H.C. (1979), Kommunaler Finanzausgleich und Regionalpolitik, Diessenhofen.
- Kops, M. (1989), Möglichkeiten und Restriktionen einer Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Länderfinanzausgleich, Opladen.
- Kuhn, T. (1988), Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung von Schlüsselzuweisungen an Kommunen, Frankfurt.
- Kuhn, T. (1989), Einwohnerzahl und Verdichtung als Determinanten der Staatsausgaben, Diskussionspapier, Augsburg, erscheint in: Ifo-Institut (Hrg.), Beiträge zur Finanzpolitik.
- Kuhn, T. (1990), Zur Theorie der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 42.
- Kuhn, T., H. Hanusch (1990), Vertical and Horizontal Equity and the Grants to Communities in the FRG, in: R. Prud'homme, Public Finance with Several Levels of Government, Proceedings of the 46th Congress of the IIPF Brussels 1990, forthcoming.
- Kuhn, T. (1991a), Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 44, Augsburg.
- Kuhn, T. (1991b), Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universität Augsburg, Beitrag Nr. 56, Augsburg.
- LeGrand, J., A. Reschovsky, Concerning the Appropriate Formulae for Achieving Horizontal Equity through Federal Revenue Sharing, in: National Tax Journal, Vol. 24 (1971), S. 475ff.

- Leibfritz, W., B. Thanner (1986), Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, Ifo-Studien zur Finanzpolitik 38, München.
- Massat, D. (1984), Die ökonomische Problematik von Zuweisungen an Kommunen, Frankfurt.
- Mathews, R.C., Fiscal Equalisation in Australia: The Methodology of the Grants Commission, Finanzarchiv, N.F., Bd. 34 (1975/76), S. 66-85.
- Mielke, B. (1985), Interkommunale Ausgabenunterschiede und Strukturmerkmale von Gemeinden am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs, FuS 159, Hannover, S. 99-131.
- Musgrave, R.A. (1961), Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in: National Bureau of Economic Research (ed.), Public Finances: Needs, Sources, and Utilization, Princeton, S. 97-133.
- OECD (1981), Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop, Paris.
- Popitz, J. (1932), Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin.
- Postlep, R.D. (1985), Räumliche Effekte der Steuerkraft- und Finanzbedarfsermittlung bei den Schlüsselzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, FuS 159, Hannover, S. 201-234.
- Sander, L. (1987), Aufgaben und Einnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie, Münster.
- Seiler, G. (1980), Ziele und Mittel des kommunalen Finanzausgleichs - Ein Rahmenkonzept für einen aufgabenbezogenen kommunalen Finanzausgleich, in: D. Pohmer (Hrg.) Probleme des Finanzausgleichs II. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II, Berlin, S. 11-82.
- Thurow, L.C., Aid to State and Local Governments, National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 23-35.
- Weicher, J.C. (1970), Determinants of Central City Expenditures: Some Overlooked Factors and Problems, in: National Tax Journal, Vol. 23 (1970), S. 379-96.
- Zimmermann, H., U. Hardt, R.-D. Postlep (1987), Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten, Schriftenreihe der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung, Bd. 15, Bonn.
- Zimmermann, H. (1987), Horizontaler Finanzausgleich (Einnahmenausgleich), in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrg.), Dezentralisierung des politischen Handelns III, Forschungsbericht Bd. 61, Melle.

Bisher erschienen unter der Fachgruppe Makroökonomie

Beitrag Nr.	1:	Bernhard Gahlen	Neuere Entwicklungstendenzen und Schätzmethode in der Produktionstheorie
Beitrag Nr.	2:	Ulrich Schittko	Euler- und Pontrjagin-Wachstumspfade
Beitrag Nr.	3:	Rainer Feuerstack	Umfang und Struktur geburtenregelnder Maßnahmen
Beitrag Nr.	4:	Reinhard Blum	Der Preiswettbewerb im § 16 GWB und seine Konsequenzen für ein "Neues Wettbewerbskonzept"
Beitrag Nr.	5:	Martin Pfaff	Measurement Of Subjective Welfare And Satisfaction
Beitrag Nr.	6:	Arthur Strassl	Die Bedingungen gleichgewichtigen Wachstums

Bisher erschienen unter dem Institut für Volkswirtschaftslehre

Beitrag Nr.	7:	Reinhard Blum	Thesen zum neuen wettbewerbspolitischen Leitbild der Bundesrepublik Deutschland
Beitrag Nr.	8:	Horst Hanusch	Tendencies In Fiscal Federalism
Beitrag Nr.	9:	Reinhard Blum	Die Gefahren der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen
Beitrag Nr.	10:	Reinhard Blum	Ansätze zu einer rationalen Strukturpolitik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung
Beitrag Nr.	11:	Heinz Lampert	Wachstum und Konjunktur in der Wirtschaftsregion Augsburg
Beitrag Nr.	12:	Fritz Rahmeyer	Reallohn und Beschäftigungsgrad in der Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstheorie
Beitrag Nr.	13:	Alfred E. Ott	Möglichkeiten und Grenzen einer Regionalisierung der Konjunkturpolitik

Beitrag Nr.	14:	Reinhard Blum	Wettbewerb als Freiheitsnorm und Organisationsprinzip
Beitrag Nr.	15:	Hans K. Schneider	Die Interdependenz zwischen Energieversorgung und Gesamtwirtschaft als wirtschaftspolitisches Problem
Beitrag Nr.	16:	Eberhard Marwede Roland Götz	Durchschnittliche Dauer und zeitliche Verteilung von Großinvestitionen in deutschen Unternehmen
Beitrag Nr.	17:	Reinhard Blum	Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie
Beitrag Nr.	18:	Klaus Hüttinger Ekkehard von Knorring Peter Welzel	Unternehmensgröße und Beschäftigungsverhalten - Ein Beitrag zur empirischen Überprüfung der sog. Mittelstands- bzw. Konzentrationshypothese -
Beitrag Nr.	19:	Reinhard Blum	Was denken wir, wenn wir wirtschaftlich denken?
Beitrag Nr.	20:	Eberhard Marwede	Die Abgrenzungsproblematik mittelständischer Unternehmen - Eine Literaturanalyse -
Beitrag Nr.	21:	Fritz Rahmeyer Rolf Grönberg	Preis- und Mengenanpassung in den Konjunkturzyklen der Bundesrepublik Deutschland 1963 - 1981
Beitrag Nr.	22:	Peter Hurler Anita B. Pfaff Theo Riss Anna Maria Theis	Die Ausweitung des Systems der sozialen Sicherung und ihre Auswirkungen auf die Ersparnisbildung
Beitrag Nr.	23:	Bernhard Gahlen	Strukturpolitik für die 80er Jahre
Beitrag Nr.	24:	Fritz Rahmeyer	Marktstruktur und industrielle Preisentwicklung
Beitrag Nr.	25:	Bernhard Gahlen Andrew J. Buck Stefan Arz	Ökonomische Indikatoren in Verbindung mit der Konzentration. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland
Beitrag Nr.	26A:	Christian Herrmann	Die Auslandsproduktion der deutschen Industrie. Versuch einer Quantifizierung

Beitrag Nr.	26B:	Gebhard Flaig	Ein Modell der Elektrizitätsnachfrage privater Haushalte mit indirekt beobachteten Variablen
Beitrag Nr.	27A:	Reinhard Blum	Akzeptanz des technischen Fortschritts - Wissenschafts- und Politikversagen -
Beitrag Nr.	27B:	Anita B. Pfaff Martin Pfaff	Distributive Effects of Alternative Health-Care Financing Mechanisms: Cost-Sharing and Risk-Equivalent Contributions
Beitrag Nr.	28A:	László Kassai	Wirtschaftliche Stellung deutscher Unternehmen in Chile. Ergebnisse einer empirischen Analyse (erschieden zusammen mit Mesa Redonda Nr. 9)
Beitrag Nr.	28B:	Gebhard Flaig Manfred Stadler	Beschäftigungseffekte privater F&E-Aufwendungen - Eine Paneldaten-Analyse
Beitrag Nr.	29:	Gebhard Flaig Viktor Steiner	Stability and Dynamic Properties of Labour Demand in West-German Manufacturing
Beitrag Nr.	30:	Viktor Steiner	Determinanten der Betroffenheit von erneuter Arbeitslosigkeit - Eine empirische Analyse mittels Individualdaten
Beitrag Nr.	31:	Viktor Steiner	Berufswechsel und Erwerbsstatus von Lehrabsolventen - Ein bivariates Probit-Modell
Beitrag Nr.	32:	Georg Licht Viktor Steiner	Workers and Hours in a Dynamic Model of Labour Demand - West German Manufacturing Industries 1962 - 1985
Beitrag Nr.	33:	Heinz Lampert	Notwendigkeit, Aufgaben und Grundzüge einer Theorie der Sozialpolitik
Beitrag Nr.	34:	Fritz Rahmeyer	Strukturkrise in der eisenschaffenden Industrie - Markttheoretische Analyse und wirtschaftspolitische Strategien

Beitrag Nr.	35	Manfred Stadler	Die Bedeutung der Marktstruktur im Innovationsprozeß - Eine spieltheoretische Analyse des Schumpeterischen Wettbewerbs
Beitrag Nr.	36	Peter Welzel	Die Harmonisierung nationaler Produktionssubventionen in einem Zwei-Länder-Modell
Beitrag Nr.	37	Richard Spies	Kostenvorteile als Determinanten des Marktanteils kleiner und mittlerer Unternehmen
Beitrag Nr.	38A	Viktor Steiner	Langzeitarbeitslosigkeit, Heterogenität und "State Dependence": Eine mikroökonomische Analyse
Beitrag Nr.	38B	Peter Welzel	A Note on the Time Consistency of Strategic Trade Policy
Beitrag Nr.	39	Günter Lang	Ein dynamisches Marktmodell am Beispiel der Papiererzeugenden Industrie
Beitrag Nr.	40	Gebhard Flaig Viktor Steiner	Markup Differentials, Cost Flexibility, and Capacity Utilization in West-German Manufacturing
Beitrag Nr.	41	Georg Licht Viktor Steiner	Abgang aus der Arbeitslosigkeit, Individualeffekte und Hysteresis. Eine Panelanalyse für die Bundesrepublik
Beitrag Nr.	42	Thomas Kuhn	Zur Theorie der Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich
Beitrag Nr.	43	Uwe Cantner	Produkt- und Prozeßinnovation in einem Ricardo-Außenhandelsmodell
Beitrag Nr.	44	Thomas Kuhn	Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich
Beitrag Nr.	45	Gebhard Flaig Viktor Steiner	Searching for the Productivity Slowdown: Some Surprising Findings from West German Manufacturing
Beitrag Nr.	46	Manfred Stadler	F&E-Verhalten und Gewinnentwicklung im dynamischen Wettbewerb. Ein Beitrag zur Chaos-Theorie
Beitrag Nr.	47	Alfred Greiner	A Dynamic Theory of the Firm with Engogenous Technical Change

Beitrag Nr.	48	Horst Hanusch Markus Hierl	Productivity, Profitability and Innovative Behavior in West-German Industries
Beitrag Nr.	49	Karl Morasch	F&E-Erfolgswahrscheinlichkeit und Kooperationsanreize
Beitrag Nr.	50	Manfred Stadler	Determinanten der Innovationsaktivitäten in oligopolistischen Märkten
Beitrag Nr.	51	Uwe Cantner Horst Hanusch	On the Renaissance of Schumpeterian Economics
Beitrag Nr.	52	Fritz Rahmeyer	Evolutorische Ökonomik, technischer Wandel und sektorales Produktivitätswachstum
Beitrag Nr.	53	Uwe Cantner Horst Hanusch	The Transition of Planning Economies to Market Economies: Some Schumpeterian Ideas to Unveil a Great Puzzle
Beitrag Nr.	54	Reinhard Blum	Theorie und Praxis des Übergangs zur marktwirtschaftlichen Ordnung in den ehemals sozialistischen Ländern
Beitrag Nr.	55	Georg Licht Viktor Steiner	Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte nach Erwerbsunterbrechungen
Beitrag Nr.	56	Thomas Kuhn	Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen



