

Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation

Thomas Kuhn

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Kuhn, Thomas. 1993. "Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation." Augsburg: Volkswirtschaftliches Institut, Universität Augsburg.



INSTITUT FÜR VOLKSWIRTSCHAFTSLEHRE

der

UNIVERSITÄT AUGSBURG



**Zentralität und Effizienz
der regionalen Güterallokation**

von

Thomas Kuhn

Beitrag Nr. 97

Juli 1993

Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe

01

QC
072
V922
-97

**Zentralität und Effizienz
der regionalen Güterallokation**

von

Thomas Kuhn

Beitrag Nr. 97

Juli 1993

ZENTRALITÄT UND EFFIZIENZ DER REGIONALEN GÜTERALLOKATION

Thomas Kuhn*

Juni 1993

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 höheren Bedarfs unter Umständen sogar weniger als vorher, eine These, die prinzipiell für jedes denkbare Bedarfsmaß gilt und die herrschende Vorstellung eindeutig widerlegt. Als Ursache hierfür werden systemimmanente Zielkonflikte offengelegt, die die Eignung der gängigen Praxis für Ziele der Raumordnung grundsätzlich in Frage stellen.

* PD Dr. Thomas Kuhn, Universität Augsburg, WISO-Fakultät, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre V, Memminger Str. 14, D-86135 Augsburg

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 Funktion² 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 Gemeindegrenzen hinaus streuen³ 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. Wäh-

¹ Zu diesem Problembereich s. z.B. FREY (1985), SCHWEITZER (1986), DEUBEL/MÜNSTERMANN (1988), POMMEREHNE/KREBS (1991).

² Dies ist die schon beschriebene zentralörtliche bzw. raumordnungspolitische Funktion des Zuweisungssystems, s. dazu z.B. EHRLICHER (1967), MÜNSTERMANN (1975), S. 146, TETSCH (1978), VOIGT (1980), S. 18ff, FREUND/STRAUSS/ZABEL (1982), S. 27.

³ S. dazu MOESEN/VANNESTE (1987), ANDERSSON (1989), FISCHER u.a. (1990), PESCHEL (1990).

⁴ Zur quantitativen Bedeutung s. z.B. FREUND/STRAUSS/ZABEL (1982), REIDENBACH (1983), S. 52ff, JUNKERNHEINRICH (1991), S. 139ff.

⁵ Vgl. VOB (1991), S. 41, 45.

rend sich die Diskussion in der Literatur im wesentlichen darum dreht, ob diesem Zweck eher mit der traditionellen Hauptansatzstaffel⁶ 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 analysieren wir den im derzeitigen Finanzausgleich praktizierten Verteilungsmechanismus im Hinblick auf die redistributiven Effekte, die durch die Berücksichtigung von zentralörtlichen Bedarfen

⁶ Manchmal wird die Staffelung des Hauptansatzes sogar als zu eng betrachtet, vgl. LEIBFRITZ/THANNER (1986), S. 86ff, MÜNSTERMANN (1988), S. 10, INNENMINISTER NRW (1987), S. 58.

⁷ Vgl. SCHNEPPE (1968), S. 84, RUHLAND/RECKER (1978), S. 139; kritisch auch zu den Nebenansätzen äußern sich TESCH (1983), S. 462, BICISTE (1978), S. 181.

entstehen. Danach betrachten wir im zweiten Abschnitt einen typischen zentralen Ort und fragen, 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 Résumé der wichtigsten Erkenntnisse schließt der Beitrag ab.

1. Verteilungseffekte zentralörtlichen Bedarfs

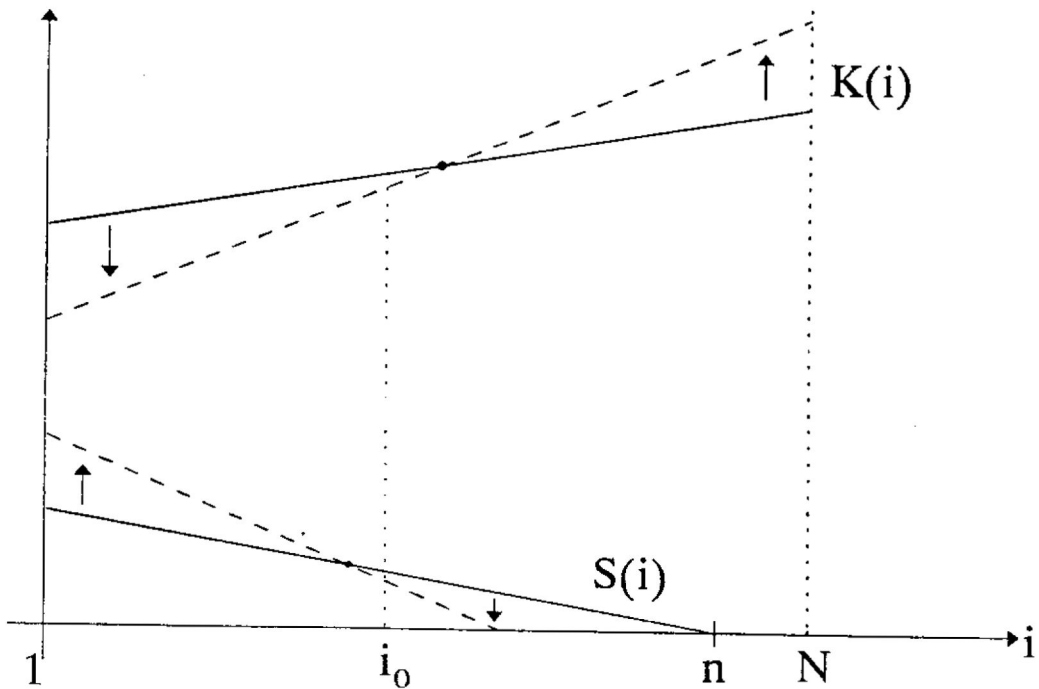
Um die Bedeutung der Zentralität im kommunalen Finanzausgleich analysieren zu können, ist zunächst einmal zu fragen, wie die aus dem obligatorischen bzw. fakultativen Steuerverbund gespeisten Finanzmittel überhaupt auf die Kommunen verteilt werden. Dies geschieht streng nach Maßgabe der fiskalischen 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 umso 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 umso 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 Wir werden darauf im Zusammenhang mit dem zentralörtlichen Bedarf gleich noch ausführlich zu sprechen kommen. Das System ist nun so angelegt, daß es quasi eine Rangordnung unter den Kommunen erzeugt und eine Kommune umso mehr zugewiesen erhält, je niedriger der Rang ist, den sie in dieser Ordnung einnimmt, d.h. je ärmer sie ist.

Betrachten wir dazu die Abb. 1, wo dieser Verteilungsmechanismus nochmals veranschaulicht wird. 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 Kom-

⁸ Zu einer Kritik dieser Art von Bedarfsmessung vgl. KUHN (1991).

munen anfangs vorhandenen fiskalischen Disparitäten werden durch die Funktion $K(i)$, $i \in I$ dargestellt, die das Steuerkraft-Bedarfsverhältnis repräsentiert⁹ und ebensogut als Steuerkraft eines veredelten Einwohners verstanden werden kann. Nach der zugrundegelegten Rangordnung steigt sie auf dem ganzen Intervall streng monoton, wobei wir aufgrund der meist zahlreich vorhandenen Kommunen von einem Kontinuum ausgehen und folglich $K(i)$ als stetige Funktion annehmen können, 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, umso weniger Mittel, je reicher sie sind, einige gehen dabei sogar leer aus.

Abb. 1



⁹ Bezeichnen $T(i)$ die Steuerkraft und $E(i)b(i)$ die veredelten Einwohner, so gilt: $K(i) = T(i)/E(i)b(i)$.

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 Hauptansatzstaffel¹⁰ überhaupt erst gerechtfertigt¹¹, 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 leider nicht. Wie sich im Rahmen eines kontinuierlichen Modells, das die Grundstruktur dieses System exakt beschreibt¹², 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.

Betrachten wir dazu nochmals die Abb. 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

¹⁰ Zur Kritik der Hauptansatzstaffel s. zuletzt KOPS (1989), S. 137ff, KUHN (1988), S. 19, (1991), (1992), S. 108ff und die dort angegebene Literatur, LITTMANN (1977), S. 360, HANSMEYER (1980), S. 113ff, ZABEL (1983), HANSMEYER/KOPS (1985), S. 52, PEFFEKOVEN (1987), S. 203, SANDER (1987), S. 221, ZIMMERMANN u.a. (1987), S. 237ff.

¹¹ Vgl. FINANZAUSGLEICHSKOMMISSION BADEN-WÜRTTEMBERG (1977), S. 21ff, FINANZAUSGLEICHSKOMMISSION BADEN-WÜRTTEMBERG (1985), S. 42ff, INNENMINISTER NORDRHEIN-WESTFALEN (1987), S. 17ff, 29ff, ZIMMERMANN u.a. (1987), S. 387, KARREBERG/MÜNSTERMANN (1991), S. 96, (1992), S. 73.

¹² Dieses Modell geht auf KUHN (1990) zurück; s. auch Kuhn (1992), S. 78ff.

¹³ S. KUHN (1992), S. 103ff.

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. Inwieweit 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 betrachten wir im folgenden einen beliebigen zentralen Ort, 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 Förderung allerdings nicht zu einem paretooptimalen Zustand. Dieses aus der Literatur wohlbekannte Ergebnis ist auch leicht einzusehen.

¹⁴ S. dazu HANUSCH/KUHN (1985), MICOSATT (1990), JUNKERNHEINRICH (1991), MICOSATT/JUNKERNHEINRICH (1991).

¹⁵ Dem liegt das bekannte lokale Wohlfahrtsmaximierungsmodell zugrunde, das auf SCOTT (1952) und WILDE (1968), (1971) zurückgeht, s. dazu etwa FISCHER (1988), S. 31ff.

Wie wir in der Einleitung ja schon angedeutet haben, 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 unberücksichtigt 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 oben genannte 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. Stattdessen wird die als gegeben unterstellte Steuerbasis mit sogenannten Nivellierungshebesätzen, also einheitlichen Hebesätzen bewertet, um mögliche disincentive-Effekte zu vermeiden, die von redistributiv wirkenden Transfers auf den tax effort der Kommunen ausgehen könnten. Auf diesen Aspekt, der auf einen möglichen trade-off zwischen Effizienz und Verteilung verweist, werden wir später in anderem Zusammenhang noch zurückkommen.

Unter dem Gesichtspunkt der Internalisierung bedeutet dies, daß Schlüsselzuweisungen aufgrund ihres 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 anzuse-

¹⁶ S. KUHN (1992), S. 160ff. Ähnlich, allerdings ohne ein Modell dieser Zuweisungen zu verwenden, VOß (1991), S. 225.

¹⁷ Daß der Einkommenseffekt trotz eines gestiegenen Bedarfs bekanntlich auch negativ sein kann, soll hier einmal außer acht bleiben.

¹⁸ S. KUHN (1991/92).

henden 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 sie 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.

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 und horizontale Verteilungsparameter bestimmt. Darauf wollen wir an dieser Stelle nicht im einzelnen eingehen, sondern nur 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. Das Ganze wird noch komplizierter, 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 erweisen 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 Nutzenspillovers 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 Nutzenspillovers zurückzuführen sind, sondern vielmehr erst aus deren ungenügender Internalisierung entstehen. Dies ist ein gravierender Unterschied, denn ein "gerechter" Ausgleich der mit der Produktion zentralörtlicher Güter verbundenen Kosten kann demnach immer nur im Wege einer Internalisierung exter-

¹⁹ S. KUHN (1992), S. 124ff; (1993).

²⁰ S. VOB (1991), S. 69.

ner Effekte vorgenommen werden, wozu allgemeine Zuweisungen aus den dargelegten Gründen aber nicht in der Lage sind.

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 uneteiligte 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 kann 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 stattdessen 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.

Literaturverzeichnis

- ANDERSSON, A.E., D.F. BATTEN, B. JOHANSSON, P. NIJKAMP (eds.) (1989), *Advances in Spatial Theory and Dynamics*, Amsterdam.
- BICISTE, A. (1978), Das kommunale Finanzsystem - ein Instrument der Raumordnungspolitik?, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 2/3, Bonn, S. 177-183.
- DEUBEL, I., E. MÜNSTERMANN (1988), Reiche Städte - Arme Landkreise?, *Zeitschrift für Kommunal Finanzen*, Nr. 11, S. 241-264.
- EHRLICHER, W. (1967), *Kommunaler Finanzausgleich und Raumordnung*, ARL, Abhandlungen Bd. 51, Hannover.
- FINANZAUSGLEICHSKOMMISSION BADEN-WÜRTTEMBERG (1985), *Bericht der Kommission zur Überprüfung der Möglichkeiten für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs*, hrsg. vom. Finanzministerium Baden-Württemberg, Stuttgart.
- FINANZAUSGLEICHSKOMMISSION BADEN-WÜRTTEMBERG (1977), *Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs*, Stuttgart.
- FISCHER, H. (1988), *Finanzzuweisungen*, Berlin.
- FISCHER, M.M., P. NIJKAMP, Y.Y. PAPAGEORGIU (eds.) (1990), *Spatial Choices and Processes*, Amsterdam.
- FREUND, U., W. STRAUSS, G. ZABEL (1982), *Die finanzielle Belastung von Mittelzentren durch die Bereitstellung zentralörtlicher Infrastruktureinrichtungen und deren Abgeltung im Rahmen des Finanzausgleichs. Schlußbericht zum Forschungsprojekt MFPRS 1978.14 für den Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städteordnung*, Köln.
- FREY, R.L. (1985), *Die These von der Ausbeutung der Kernstädte: eine Überprüfung für die Schweiz*, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, S. 81-93.
- HANSMEYER, K.H. (1980), *Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte*, in: D. Pohmer (Hrsg.), *Probleme des Finanzausgleichs II. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 96/II*, Berlin, S. 83-150.

- HANSMEYER, K.H., KOPS, M. (1985), Die Popitz'sche Hauptansatzstaffel, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, FuS Bd. 159, Hannover, S. 15-54.
- HANUSCH, H., T. KUHN (1985), Messung des kommunalen Finanzbedarfs - Ein alternativer Ansatz für die Schlüsselzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Räumliche Aspekte des Finanzausgleichs, FuS Bd. 159, Hannover, S. 55-74.
- INNENMINISTER NORDRHEIN-WESTFALEN (Hrsg.) (1987), Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, erarbeitet von einer Arbeitsgruppe aus sachverständigen Praktikern, Düsseldorf.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1991), Reform des Gemeindesteuersystems 1, Berlin.
- KARRENBERG, H., E. MÜNSTERMANN (1991, 1992), Gemeindefinanzbericht 1991, 1992, Der Städtetag 44(2), S. 79-140, 45(2), S. 58-131.
- 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/Main.
- KUHN, T. (1990), Zur Theorie der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 42, Augsburg.
- KUHN, T. (1991/92), Zuweisungen und Allokation im kommunalen Finanzausgleich, in: Finanzarchiv NF Bd. 49, Heft 2, S. 215-236.
- KUHN, T. (1991), Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Nr. 56, Augsburg 1991, erscheint in Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 3/93.
- KUHN, T. (1992), Effizienz und Verteilung im Finanzausgleich, Habilitationsschrift, Augsburg 1992, erscheint im Physica-Verlag.
- KUHN, T. (1993), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Desintegration durch regressive Effekte, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 95, Universität Augsburg.
- LEIBFRITZ, W., B. THANNER (1986), Berücksichtigung der zentralen Orte im kommunalen Finanzausgleich Bayerns, Ifo-Studien zur Finanzpolitik 38, München.
- LITTMANN, K. (1977), Ausgaben, öffentliche II: Die "Gesetze" ihrer langfristigen Entwicklung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 1, Tübingen, S. 349-363.
- MICOSATT, G. (1990), Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs, RUFIS, Bochum.
- MICOSATT, G., M. JUNKERNHEINRICH (1991), Reform des Gemeindesteuersystems 2, Berlin.
- MOESEN, W.A., J. VANNESTE (1987), Local Public Goods, City Size and Models of Public Choice, in: P. Friedrich, P. van Rompuy (eds.), Fiscal Decentralization, Baden-Baden, S. 157-171.
- MÜNSTERMANN, E. (1975), Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen im kommunalen Finanzausgleich, Opladen.
- MÜNSTERMANN, E. (1988), Städtische Bedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Verwaltungsrundschau, S. 9-14.
- PEFFEKOVEN, R. (1987), Zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, Finanzarchiv, N.F. Bd. 45, S. 181-228.
- PESCHEL, K. (ed.) (1990), Infrastructure and the Space-Economy, Heidelberg.

- POMMEREHNE, W.W., S. KREBS (1991), Fiscal Interaction of Central City and Suburbs: The Case of Zurich, *Urban Studies*, Vol. 28, S. 783-801.
- REIDENBACH, M. (1983), Stadt und Umland im Finanzausgleich. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der zentralörtlichen Belastungen in Niedersachsen. Berlin.
- RUHLAND, S., E. RECKER (1978), Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die Landesentwicklung, *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 2/3, Bonn, S. 135-147.
- SANDER, L. (1987), Aufgaben und Einnahmen der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine ökonomische und rechtliche Analyse im Lichte der Kollektivgütertheorie, Münster.
- SCHNEPPE, F. (1968), Raumbedeutsame Wirkungen des kommunalen Finanzausgleichs, Wien.
- SCHWEITZER, U. (1986), Suburbanisierung als Folge fiskalischer Inäquivalenz, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 122, S. 1-15.
- SCOTT, A. (1952), The Evaluation of Federal Grants, *Economica*, Vol. 19, S. 377-394.
- TESCH, H. (1983), Zentrale-Orte-Ansätze in der Bewährung, *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 6/7, Bonn, S. 461-471.
- TETSCH, F. (1978), 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/Main u. Bern.
- VOIGT, R. (1980), Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland - Grundprobleme und Reformvorschläge, Würzburg.
- VOSS, W. (1991), Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs, Ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs, Frankfurt/Main.
- WILDE, J.A., (1968), The Expenditure Effects of Grants in Aid Programs, *National Tax Journal*, Vol. 21, S. 340-348.
- ZABEL, G. (1983), Ist die Hauptansatzstaffel noch zeitgemäß?, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6/7, S. 445-460.
- 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.

Beiträge in der Volkswirtschaftlichen Diskussionsreihe seit 1991

Im Jahr 1991 erschienen:

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	Individuelle Einkommensdynamik und Humankapitaleffekte nach Erwerbsunterbrechungen
Beitrag Nr. 56:	Thomas Kuhn	Zur theoretischen Fundierung des kommunalen Finanzbedarfs in Zuweisungssystemen
Beitrag Nr. 57:	Thomas Kuhn	Der kommunale Finanzausgleich - Vorbild für die neuen Bundesländer?
Beitrag Nr. 58:	Günter Lang	Faktorsubstitution in der Papierindustrie bei Einführung von Maschinen- und Energiesteuern
Beitrag Nr. 59:	Peter Welzel	Strategische Interaktion nationaler Handelspolitiken. Freies Spiel der Kräfte oder internationale Organisation?
Beitrag Nr. 60:	Alfred Greiner	A Dynamic Model of the Firm with Cyclical Innovations and Production: Towards a Schumpeterian Theory of the Firm
Beitrag Nr. 61:	Uwe Cantner Thomas Kuhn	Technischer Fortschritt in Bürokratien
Beitrag Nr. 62:	Klaus Deimer	Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe - Plädoyer für eine Kooperation bei der Leistungserstellung
Beitrag Nr. 63:	Günter Lang Peter Welzel	Budgetdefizite, Wahlzyklen und Geldpolitik: Empirische Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland, 1962-1989
Beitrag Nr. 64:	Uwe Cantner Horst Hanusch	New Developments in the Economics of Technology and Innovation
Beitrag Nr. 65:	Georg Licht Viktor Steiner	Male-Female Wage Differentials, Labor Force Attachment, and Human-Capital Accumulation in Germany
Beitrag Nr. 66:	Heinz Lampert	The Development and the Present Situation of Social Policy in the Federal Republic of Germany (FRG) within the Social-Market-Economy
Beitrag Nr. 67:	Manfred Stadler	Marktkonzentration, Unsicherheit und Kapitalakkumulation

- Beitrag Nr. 68: Andrew J. Buck
Manfred Stadler R&D Activity in a Dynamic Factor Demand Model: A Panel Data Analysis of Small and Medium Size German Firms
- Beitrag Nr. 69: Karl Morasch Wahl von Kooperationsformen bei Moral Hazard

Im Jahr 1992 erschienen:

- Beitrag Nr. 70: Horst Hanusch
Uwe Cantner Thesen zur Systemtransformation als Schumpeterianischem Prozeß
- Beitrag Nr. 71: Peter Welzel Commitment by Delegation. Or: What's "Strategic" about Strategic Alliances?
- Beitrag Nr. 72: Friedrich Kugler
Horst Hanusch Theorie spekulativer Blasen: Rationaler Erwartungswertansatz versus Ansatz der Quartischen-Modalwert-Erwartungen
- Beitrag Nr. 73: Uwe Cantner Product and Process Innovations in a Three-Country-Model of International Trade Theory - A Ricardian Analysis
- Beitrag Nr. 74: Alfred Greiner
Horst Hanusch A Dynamic Model of the Firm Including Keynesian and Schumpeterian Elements
- Beitrag Nr. 75: Manfred Stadler Unvollkommener Wettbewerb, Innovationen und endogenes Wachstum
- Beitrag Nr. 76: Günter Lang Faktorproduktivität in der Landwirtschaft und EG-Agrarreform
- Beitrag Nr. 77: Friedrich Kugler
Horst Hanusch Psychologie des Aktienmarktes in dynamischer Betrachtung: Entstehung und Zusammenbruch spekulativer Blasen
- Beitrag Nr. 78: Manfred Stadler The Role of Information Structure in Dynamic Games of Knowledge Accumulation
- Beitrag Nr. 79: Gebhard Flaig
Manfred Stadler Success Breeds Success. The Dynamics of the Innovation Process
- Beitrag Nr. 80: Horst Hanusch
Uwe Cantner New Developments in the Theory of Innovation and Technological Change - Consequences for Technology Policies
- Beitrag Nr. 81: Thomas Kuhn Regressive Effekte im Finanzausgleich
- Beitrag Nr. 82: Peter Welzel Oligopolistic Tragedies. National Governments and the Exploitation of International Common Property

Bisher im Jahr 1993 erschienen:

- Beitrag Nr. 83: Manfred Stadler Innovation, Growth, and Unemployment. A Dynamic Model of Creative Destruction
- Beitrag Nr. 84: Alfred Greiner
Horst Hanusch Cyclic Product Innovation or: A Simple Model of the Product Life Cycle
- Beitrag Nr. 85: Peter Welzel Zur zeitlichen Kausalität von öffentlichen Einnahmen und Ausgaben. Empirische Ergebnisse für Bund, Länder und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland
- Beitrag Nr. 86: Gebhard Flaig
Manfred Stadler Dynamische Spillovers und Heterogenität im Innovationsprozeß. Eine mikroökonomische Analyse

Beitrag Nr. 87:	Manfred Stadler	Die Modellierung des Innovationsprozesses. Ein integrativer Mikro-Makro-Ansatz
Beitrag Nr. 88:	Christian Boucke Uwe Cantner Horst Hanusch	Networks as a Technology Policy Device - The Case of the "Wissenschaftsstadt Ulm"
Beitrag Nr. 89:	Alfred Greiner Friedrich Kugler	A Note on Competition Among Techniques in the Presence of Increasing Returns to Scale
Beitrag Nr. 90:	Fritz Rahmeyer	Konzepte privater und staatlicher Innovationsförderung
Beitrag Nr. 91:	Peter Welzel	Causality and Sustainability of Federal Fiscal Policy in the United States
Beitrag Nr. 92:	Friedrich Kugler Horst Hanusch	Stock Market Dynamics: A Psycho-Economic Approach to Speculative Bubbles
Beitrag Nr. 93:	Günter Lang	Neuordnung der energierechtlichen Rahmenbedingungen und Kommunalisierung der Elektrizitätsversorgung
Beitrag Nr. 94:	Alfred Greiner Learning by Doing	A Note on the Boundedness of the Variables in Two-Sector Models of Optimal Economic Growth with
Beitrag Nr. 95:	Karl Morasch	Mehr Wettbewerb durch strategische Allianzen?
Beitrag Nr. 96:	Thomas Kuhn	Finanzausgleich im vereinten Deutschland: Desintegration durch regressive Effekte