



**DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG**

**BEITRÄGE ZUR STRUKTURFORSCHUNG**

**HEFT 185 · 2000**

**Dieter Vesper**

**Kommunalfinanzen und kommunaler  
Finanzausgleich in Brandenburg**

**DUNCKER & HUMBLOT · BERLIN**

# DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

gegründet 1925 als INSTITUT KONJUNKTURFORSCHUNG von Prof. Dr. Ernst Wagemann

Königin-Luise-Straße 5 · D-14195 Berlin (Dahlem)

## **VORSTAND**

Präsident Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann

## **Kollegium der Abteilungsleiter**

Dr. Gustav A. Horn · Dr. Kurt Hornschild · Prof. Dr. Rolf-Dieter Postlep · Wolfram Schrettl, Ph. D.  
Dr. Bernhard Seidel · Dr. Hans Joachim Ziesing

**Dieter Vesper**

**Kommunal финанzen und kommunaler  
Finanzausgleich in Brandenburg**



Die Deutsche Bibliothek – CIP Einheitsaufnahme

**Vesper, Dieter:**

Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg/Dieter Vesper

Berlin: Duncker und Humblot, 2000

(Beiträge zur Strukturforschung; H. 185)

ISBN 3-428-10274-6

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Str. 5, D-14195 Berlin

Telefon (0 30) 8 97 89-0 — Telefax (0 30) 8 97 89 200

Schriftleitung: Dr. Bernhard Seidel

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9, D-12165 Berlin

Druck: Druckerei Conrad GmbH, Oranienburger Str. 172, 13437 Berlin

Printed in Germany

ISSN 0171-1407

ISBN 3-428-10274-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706

# Inhaltsverzeichnis

<b>0</b>	<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Bundesstaatlicher Föderalismus und kommunaler Finanzausgleich</b> .....	<b>10</b>
1.1	Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im Bundesstaat.....	10
1.2	Die deutsche Finanzverfassung.....	12
1.3	Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Einnahmen.....	16
1.3.1	Kommunale Ausgaben und Träger.....	16
1.3.2	Kommunale Steuereinnahmen und Gebühren.....	18
1.4	Der kommunale Finanzausgleich.....	21
1.4.1	Ziele.....	21
1.4.2	Elemente.....	24
1.4.3	Problemfelder.....	28
1.4.3.1	Verhältnis Land - Kommune.....	28
1.4.3.2	Finanzbedarf und Einwohnerwertung.....	31
1.4.3.3	Einzelbedarfsorientierte Ansätze.....	35
1.4.3.4	Normierte Hebesätze.....	38
1.4.3.5	Ausgleichssatz.....	39
1.4.3.6	Zweckgebundene Zuweisungen.....	40
1.4.3.7	Verhältnis kreisangehörige Gemeinden - Landkreise.....	41
1.4.3.8	Verhältnis amtsangehörige Gemeinden - Ämter.....	44
1.4.4	Bewertung.....	45
<b>2</b>	<b>Kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg</b> .....	<b>47</b>
2.1	Verbundmasse und Gleichmäßigkeitsgrundsatz.....	47
2.2	Kostenerstattung für übertragene Aufgaben.....	49
2.3	Aufteilung der Schlüsselmasse.....	50
2.4	Sonderfonds.....	53
2.5	Zuweisungen aus den Fachressorts.....	55
<b>3</b>	<b>Entwicklung der Kommunalfinanzen in Brandenburg</b> .....	<b>57</b>
3.1	Wirtschaftliche Entwicklung, Siedlungsstruktur und Verwaltungsgliederung.....	57
3.2	Entwicklungstendenzen in Ost und West.....	64
3.3	Brandenburgs Gemeindehaushalte im ostdeutschen Vergleich.....	67
3.3.1	Einnahmen.....	67
3.3.2	Ausgaben.....	71
3.4	Zuweisungspolitik des Landes im Zeitablauf.....	72
3.5	Gemeindehaushalte Brandenburgs im Vergleich.....	76

3.5.1	Gemeindegrößenklassen.....	76
3.5.1.1	Ausgaben .....	76
3.5.1.2	Einnahmen .....	83
3.5.1.3	Entwicklungsunterschiede 1995 bis 1997.....	84
3.5.1.4	Verschuldung und Investitionstätigkeit .....	88
3.5.2	Landkreise .....	90
3.5.3	Kreisfreier und kreisangehöriger Raum .....	94
3.5.4	Innerer Verflechtungs- und äußerer Entwicklungsraum .....	96
3.5.4.1	Einnahmen und Ausgaben .....	96
3.5.4.2	Steuerkraft.....	98
3.6	Zusammenfassung.....	99
<b>4</b>	<b>Verteilungswirkungen der Schlüsselzuweisungen in Brandenburg.....</b>	<b>101</b>
4.1	Status quo.....	101
4.1.1	Verteilung nach Gemeindegrößenklassen und Steuerkraft.....	101
4.1.2	Verteilung nach zentralörtlicher Gliederung.....	104
4.1.3	Engerer Verflechtungsraum - äußerer Entwicklungsraum.....	105
4.1.4	Landkreise .....	107
4.2	Zum Finanzbedarf der brandenburgischen Gemeinden.....	112
4.2.1	Hauptansatz .....	112
4.2.2	Soziallastenansatz.....	117
4.3	Simulationsrechnungen alternativer Ansätze.....	123
4.3.1	Verteilungswirkungen eines modifizierten Hauptansatzes.....	123
4.3.2	Simulation einheitlicher Hebesätze .....	127
4.3.3	Verteilungswirkungen unterschiedlicher Ausgleichsquoten .....	130
4.3.4	Die Auswirkungen auf die Landkreise .....	133
4.3.5	Zur Konstruktion eines Schülernebenansatzes.....	138
4.3.6	Ein alternativer Soziallastenansatz.....	145
<b>5</b>	<b>Zusammenfassung, Bewertung und Vorschläge zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs .....</b>	<b>148</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>162</b>

## Verzeichnis der Tabellen, Schaubilder und Übersichten

### Tabellen:

1	Gewogene Durchschnittshebesätze 1997 nach Flächenländern und Gemeindegrößenklassen in % .....	22
2	Verbundgrundlagen und Verbundquoten im kommunalen Finanzausgleich 1999 nach Bundesländern in % .....	25
3	Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern 1991 bis 1998.....	58
4	Erwerbstätige im engeren Verflechtungs- und äußeren Entwicklungsraum.....	59
5	Gemeinden und Bevölkerung der Flächenländer nach Gemeindegrößenklassen 1997.....	62
6	Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der west- und der ostdeutschen Gemeinden nach Arten	65
7	Schuldenstand der Länder und Gemeinden nach Bundesländern.....	66
8	Ausgaben und Einnahmen der brandenburgischen Gemeinden im ostdeutschen Vergleich.....	68
9	Beschäftigte in den ostdeutschen Kommunen nach Aufgabenbereichen 1998 .....	73
10	Kommunaler Finanzausgleich und sonstige Zuweisungen in Brandenburg.....	74
11	Einnahmen der Gemeinden und des Landes in Brandenburg .....	76
12	Pro-Kopf-Ausgaben und -Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs nach Ebenen und Größenklassen 1998 .....	77
13	Steuereinnahmekraft der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden des Landes Brandenburg nach Gemeindegrößenklassen 1997.....	85
14	Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach Gebietskörperschaften und Größenklassen - Veränderungen 1997/95 in % .....	87
15	Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände Brandenburgs 1998.....	89
16	Sachinvestitionen und Schulden der kreisfreien Städte und amtsfreien Gemeinden in Brandenburg.....	91
17	Gewogene Kreisumlagesätze in Brandenburg .....	92
18	Ausgaben und Einnahmen der Landkreise in Brandenburg 1998.....	93
19	Ausgaben und Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden in Brandenburg nach Landkreisen 1998.....	95
20	Ausgaben und Einnahmen der Gemeinden im äußeren Entwicklungsraum und engeren Verflechtungsraum.....	97
21	Realsteuerkraft der brandenburgischen Gemeinden 1997 .....	99
22	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen im GFG 1999 - Status quo .....	102
23	Kreisangehörige Gemeinden ohne Schlüsselzuweisungen 1999 (abundante Gemeinden).....	104
24	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach zentralörtlicher Gliederung - Status quo.....	106
25	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Engerer Verflechtungsraum - Status quo .....	108

26	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Äußerer Entwicklungsraum - Status quo.....	109
27	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise 1999 .....	110
28	Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen der Gemeinden nach Landkreisen.....	111
29	Zuschußbedarf der brandenburgischen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen.....	113
30	Zuschußbedarf der brandenburgischen Gemeinden nach zentralörtlichen Funktionen.....	115/116
31	Zuschußbedarf im Einzelplan 4 der brandenburgischen Gemeinden .....	118
32	Zuschußbedarfe der brandenburgischen Gemeinden nach Größenklassen 1997 .....	119
33	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Status quo ohne Soziallasten .....	122
34	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 1 (Hauptansatz bis 130 %)... ..	125
35	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 2 (Hauptansatz bis 140 %)... ..	126
36	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach zentralörtlicher Gliederung - Simulation 2 (Hauptansatz bis 140 %)... ..	127
37	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 3 (einheitliche Hebesätze)... ..	129
38	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach zentralörtlicher Gliederung - Simulation 3 (einheitliche Hebesätze)... ..	130
39	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Engerer Verflechtungsraum - Simulation 3 (einheitliche Hebesätze)... ..	131
40	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Äußerer Entwicklungsraum - Simulation 3 (einheitliche Hebesätze)... ..	132
41	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 5 (Ausgleichsquote 90 %)... ..	134
42	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 6 (Ausgleichsquote 90 % und Erhöhung der Schlüsselmasse) .....	135
43	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Simulation 4 (Ausgleichsquote 70 %)... ..	136
44	Auswirkungen der unterschiedlichen Simulationen gegenüber Status quo auf die Landkreise Brandenburgs .....	137
45	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Status quo mit Schüleransatz.....	142
46	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach zentralörtlicher Gliederung - Status quo mit Schüleransatz.....	143
47	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise 1999 - Status quo mit Schüleransatz.....	144

48	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Status quo - ohne Arbeitslosenansatz, mit Kinder/Kita-Ansatz (Kinder 0 - 13).....	147
49	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Vorschlag DIW (ohne Arbeitslosenansatz).....	155
50	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach zentralörtlicher Gliederung - Vorschlag DIW (ohne Arbeitslosenansatz).....	156
51	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise 1999 - Vorschlag DIW (ohne Arbeitslosenansatz)..	157
52	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Status quo plus Aufstockung Schlüsselmasse.....	158
53	Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs nach Gemeindegrößenklassen - Vorschlag DIW.....	160
54	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise 1999 - Vorschlag DIW .....	161

## Schaubilder:

1	Kommunen des Landes Brandenburg nach Gewerbesteuerkraftzahlen 1998 (netto).....	60
2	Beschäftigte je 1000 Einwohner in den Gemeinden Brandenburgs Einzelpläne 0 - 8.....	79
3	Beschäftigte je 1000 Einwohner in den Gemeinden Brandenburgs Einzelpläne 0 + 1 + 6.....	80
4	Beschäftigte je 1000 Einwohner in den Gemeinden Brandenburgs Einzelplan 4.....	81
5	Beschäftigte je 1000 Einwohner in den Gemeinden Brandenburgs Einzelpläne 2 + 3 .....	82
6	Prozentuale Verteilung des örtlichen Steueraufkommens und der Bevölkerung in Brandenburg (1997).....	86
7	Zuschußbedarf je Einwohner und Hauptansatzstaffel im brandenburgischen Finanzausgleich	114
8	Soziallasten nach Gemeindegrößenklassen im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs.	121

## Übersichten

1	Hauptansatzstaffel für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden.....	52
---	---	----



## 0 Vorbemerkung

Im Frühjahr 1999 wurde das DIW vom Ministerium des Inneren in Brandenburg beauftragt, ein Gutachten zu den Kommunal финанzen und zum Finanzausgleichssystem zwischen dem Land Brandenburg und seinen Kommunen zu erstellen.

Mehr noch als der Länderfinanzausgleich scheint der kommunale Finanzausgleich als eine tragende Säule der Gemeindefinanzen streitbefangen. Ohnedies nehmen in beiden Systemen die Konflikte in dem Maße zu, in dem die zu verteilende Finanzmasse abnimmt. Doch geht es im kommunalen Finanzausgleich nicht - wie im Länderfinanzausgleich - allein um die finanzbedarfsunabhängige Verteilung der Steuereinnahmen. Ein wesentliches Element stellt die Bestimmung des Finanzbedarfs, also die Festlegung der ebenen- bzw. gruppenspezifischen Ansprüche, dar. Die Anspruchsberechtigten bilden keine homogene Gruppe - im Gegenteil, ihre Interessen und Bedarfe sind sehr heterogen. Die Verteilungskonflikte vollziehen sich auf der vertikalen wie der horizontalen Ebene. Doch lassen sich weitere Ebenen und somit potentielle Konfliktherde unterscheiden: Kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise bzw. große und kleine Gemeinden bzw. Gemeinden, die bestimmte zentralörtliche Funktionen wahrnehmen und Gemeinden, die mit keinen solchen Aufgaben betraut sind, des Weiteren Gemeinden in wirtschaftlich prosperierenden Regionen und solche in strukturschwachen Gebieten. Es ist eine politische Gratwanderung, diese unterschiedlichen Interessen auszubalancieren.

In Ostdeutschland kommt dem kommunalen Finanzausgleich insofern eine noch größere Bedeutung zu, als die Steuerkraft der Gemeinden - gemessen an Westdeutschland - extrem niedrig, der Finanzbedarf indes sehr hoch ist. Auf der anderen Seite benötigen die ostdeutschen Länder und Gemeinden einige Zeit, um einen leistungsfähigen kommunalen Finanzausgleich zu entwickeln. In den vergangenen Jahren hat es immer wieder Änderungen gegeben. Nunmehr ist nahezu ein Jahrzehnt vergangen und die Zeit gekommen, die finanzielle Entwicklung und die bestehenden Regelungen zu bewerten.

In einem ersten Schritt wird der kommunale Finanzausgleich im Rahmen des bundesstaatlichen Föderalismus analysiert, und es werden die Ziele, Elemente und Problemfelder des Finanzausgleichs diskutiert und bewertet. Es schließt sich die Darstellung der in Brandenburg geltenden Regelungen an. Im nächsten Schritt wird die finanzielle Entwicklung der Gemeinden in Brandenburg skizziert, und zwar im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Kommunen wie auch im internen Vergleich. Sodann werden die Verteilungswirkungen des Finanzausgleichs im Status quo analysiert: Dabei wird nach Gemeindegrößenklassen und Steuerkraft, nach zentralörtlicher Gliederung, nach engerem Verflechtungsraum und äußerem Entwicklungsraum sowie nach Landkreisen unterschieden. In Simulationsrechnungen werden alternative Ansätze diskutiert, modelliert und in ihren Wirkungen berechnet. Im Mittelpunkt stehen eine Neugewichtung der Einwohnerzahlen, die Einführung eines Schülerlastenansatz sowie die Erweiterung des Soziallastenansatzes um die Betreuungskosten in den Kindertagesstätten. Abschließend werden die bestehenden Regelungen einer Wertung unterzogen und Änderungsvorschläge für das System des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg unterbreitet.

# 1 Bundesstaatlicher Föderalismus und kommunaler Finanzausgleich

## 1.1 Aufgaben- und Finanzmittelverteilung im Bundesstaat

In föderativen Systemen müssen die Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem Bund und den Gliedstaaten so verteilt sein, dass der Zentralstaat seine am gesamtstaatlichen Interesse orientierten Aufgaben wirksam wahrnehmen kann und die unteren Ebenen genügend Spielraum haben, ihre regional bezogenen Ziele zu erreichen. Es geht darum, die Vor- und Nachteile der Zentralisierung bzw. Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben zu optimieren. Neben ökonomischen Gründen sprechen eine Reihe anderer Argumente für eine föderative und damit dezentrale Staatsorganisation. So schafft die vertikale Aufgabenteilung - neben der (horizontalen) Gewaltenteilung - nicht nur eine weitere Machtaufspaltung, sondern auch kleinere demokratische Entscheidungseinheiten. Diese wiederum geben dem Bürger größere Mitwirkungsmöglichkeiten in solchen Belangen, die seinen unmittelbaren Lebensbereich betreffen. Auch weisen dezentrale Entscheidungsebenen eine größere Bürgernähe auf. Schließlich wird ein größeres Innovationspotential dezentraler Strukturen vermutet: Je weniger uniform Organisationen sind, umso eher setzen sie neue Ideen um.<sup>1</sup>

Die ökonomische Theorie des Föderalismus betont die allokatiospolitischen Aspekte für die föderale Staatsorganisation und hat Kriterien entwickelt, die einen möglichst effizienten Einsatz der verfügbaren Ressourcen sicherstellen sollen. Ein zentrales Ergebnis dieser Überlegungen<sup>2</sup> ist die Forderung nach der räumlichen Identität von Entscheidungsträgern, Kostenträgern und Nutznießern öffentlicher Leistungen. Diese Koinzidenz führt zu einem optimalen Versorgungsniveau an öffentlichen Gütern: Die Entscheidungsträger befinden sich nur über die Durchsetzung eigener Präferenzen und nicht über die Dritter, so dass externe räumliche Effekte im günstigsten Fall (bei sehr kleinen Gebietskörperschaften) vermieden werden können.<sup>3</sup> Aus dieser Erkenntnis werden Kriterien für die föderale Aufgabenverteilung abgeleitet. Im Mittelpunkt stehen dabei drei Prinzipien, das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und das Konnexitätsprinzip.

Die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips impliziert, dass möglichst viele öffentliche Aufgaben von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wahrgenommen werden sollen. Individuelle Präferenzen könnten wegen der räumlichen Nähe besser berücksichtigt werden. Wenn nur jene über das Güterangebot entscheiden, die auch Nutzen daraus ziehen und die Finanzierung tragen, kann das Angebot auf diese Bedürfnisse zugeschnitten werden. Je stärker die Nachfrage nach öffentlichen Gütern regional oder lokal differiert, umso eher bietet sich eine dezentrale Lösung an. Eine höhere Effizienz wird schon allein deshalb vermutet, weil bei größerer interner Homogenität die Kosten der Entscheidungsfindung geringer sind.<sup>4</sup>

Grundsätzlich können all jene öffentlichen Aufgaben von dezentralen Entscheidungseinheiten wahrgenommen werden, die keine regionalen externen Effekte verursachen, d.h. Nutznießer und Kostenträger räumlich nicht auseinander fallen. In diesen Fällen greift auch das Prinzip

---

<sup>1</sup> Postlep (1993), S. 106.

<sup>2</sup> Grundlegend Tiebout (1956), Olson (1969), Musgrave (1969), Oates (1972, 1977).

<sup>3</sup> Postlep (1993), S. 62 ff.

<sup>4</sup> Kirsch (1974), S. 52 f., Lenk, Birke (1998), S. 200.

der fiskalischen Äquivalenz, wonach die Nutzer von räumlich abgegrenzbaren öffentlichen Leistungen die Finanzierungsverantwortung übernehmen sollen und damit über Art und Umfang des Leistungsangebots entscheiden. Bei konsequenter Anwendung können Fehlanreize wie Trittbrettfahrerverhalten verhindert werden.

Das Konnexitätsprinzip schließlich besagt, dass die entscheidungskompetente Körperschaft für die Finanzierung des Leistungsangebots zu sorgen hat. Die föderale Aufgaben- und Ausgabenverteilung sowie die aus dem Subsidiaritäts- und Äquivalenzprinzip ableitbare Handlungsautonomie der jeweiligen Gebietskörperschaft impliziert die Forderung nach weitgehender Autonomie auf der Einnahmenseite. Fallen Entscheidungskompetenz und Aufgabendurchführung auseinander, so muss die entscheidungskompetente Körperschaft die Kostendeckung dieser Aufgabe sicherstellen. Im anderen Falle wird die ausführende Körperschaft kaum einen Anreiz zur Aufgabenerfüllung verspüren.

Im Ergebnis laufen die aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus ableitbaren Forderungen nicht nur auf mehr Autonomie und Selbstverantwortung der dezentralen Entscheidungsebenen hinaus. Von dezentralen Lösungen erhofft man sich ebenso eine effizientere Produktion der öffentlichen Güter. Geringere Planungs-, Entscheidungs- und Realisierungskosten werden nicht nur deshalb vermutet, weil bei selbst zu verantwortenden Einnahmequellen die Anreize zur sparsamen Mittelverwendung größer sind; externe Mittel verwischen Zuständigkeiten und mindern das Kostenbewusstsein. Mit ihnen ist auch deshalb zu rechnen, weil die Bürokratie aufgrund der größeren Transparenz in ihrer Eigendynamik begrenzt ist und das Eigeninteresse der Politik besser kontrolliert werden kann. Letztlich wird das Kostenbewusstsein sensibilisiert. Dies gilt umso mehr, wenn auf regionaler/lokaler Ebene das Leistungsangebot und die entsprechenden Kosten von den Bürgern wahrgenommen und mit denen in anderen Körperschaften verglichen werden. Im Zweifel reagieren Bürger mit „voting by feet“, d.h. die Abwanderung wird als individuelles Druckmittel instrumentalisiert. Dadurch wird auch Wettbewerb auf regionaler/lokaler Ebene möglich, und die Körperschaften werden gezwungen, Umfang und Struktur der öffentlichen Gütern auf die Präferenzen der Bürger zuzuschneiden und sie kostengünstig zu erstellen.<sup>5</sup>

Demgegenüber erfordert die zentrale Bereitstellung öffentlicher Güter einheitliche Regelungen, die zwangsläufig Wohlfahrtsverluste verursachen. Eine zentrale Lösung wird nur dann als vorteilhaft angesehen, wenn Größenvorteile („economies of scale“) wirksam werden oder es um „geborene“ öffentliche Güter geht. Beispiele sind die Landesverteidigung, die zentrale Steuererhebung, der Rechtsschutz oder Teile der öffentlichen Sicherheit. In bestimmten Fällen können räumliche externe Effekte (sog. spillovers) besser internalisiert werden. Ein Beispiel ist der Straßenbau, ein anderes die Verschmutzung eines Flusses, der in eine andere Region fließt. Vom Straßenbau in einer Region profitieren auch die Einwohner anderer Regionen, so wie sie durch die Umweltbelastung in anderen Regionen geschädigt werden. Mit steigender Mobilität der Produktionsfaktoren erhöht sich insbesondere im Bereich der räumlich gebundenen Verkehrsinfrastruktur der Umfang der externen Effekte: Die Infrastruktureinrichtungen werden vermehrt von solchen Nutzern in Anspruch genommen, die nicht in der Stadt/Region wohnen. Dies heißt nun nicht unbedingt, dass diese Einrichtungen von der übergeordneten Gebietskörperschaft getragen werden müssen. Wohl aber müssen Mechanismen installiert werden, die sicherstellen, dass die regionalen externen Effekte internalisiert werden. Grund-

---

<sup>5</sup> Richter, Seitz, Wiegard (1996).