

### Die kommunale Ebene:

- ca. 15.000 Gemeinden erzeugen enorme Kosten für Verwaltung, Wahlen
- Allokationsziel (effektive Ressourcennutzung einer VW):
  - Präferenzgerechtigkeit: Produktion nach Bedürfnissen
  - Kostengünstigkeit
- Zuordnung der Aufgaben:
  - nach möglichen Spill-overs (Kanalisation: gering; Straßen: je nach Durchgangsverkehr; Verteidigung: sehr hoch)
  - nach meritorischer Komponente aus Bundes- bzw. Landessicht (Kanalisation: gering; Schulen: erheblich; Rechtsordnung: hoch)
  - nach Vorteilen bei AN durch überkommunale Einheiten (Produktion von Gas/Wasser/Elektrizität; Feuerwehr bei Großeinsätzen)
- **Niedrige Frustrationskosten** (Entscheidung zwischen A und B):
  - Zentralstaat: 60% für A; 40% für B → 40% Frustrierte
  - Dezentral (günstigster Fall): 50% wohnen jedem Bundesland; BL1: alle 50% für A → A wird gewählt → 0% Frustrierte; BL2: 10% für A; 40% für B → B wird gewählt → 10% Frustrierte → 10% Frustrierte insgesamt
  - Dezentral (ungünstigster Fall): in beiden Bundesländern je 30% für A; 20% für B → jeweils wird A gewählt → jeweils 20% Frustrierte → 40% Frustrierte insgesamt (wie im Zentralstaat als ungünstigster Fall)
- **Tiebout-Modell:**
- Annahmen:
  - Individuen haben kein Erwerbseinkommen, also etwa Rente
  - keine Mobilitätskosten beim Ortswechsel
  - Wohnortentscheidung nur anhand des AN öffentlicher Güter im Vergleich der dazu nötigen Steuern
  - vollständige Information über öffentliches AN und Steuern aller Gemeinden
  - keine regionalen Spill-over: nur Einwohner nutzen die Leistungen, z.B. Theater
  - Gemeinden werben mit ihrem spezifischen Bündel um Einwohner
- Die Bürger suchen sich die Gemeinde, die ihren Präferenzen am ehesten entspricht → Gemeinden mit ähnlichem AN konkurrieren über Kosten, d.h. kann eine Gemeinde Kosten des AN senken, bekommt sie mehr Einwohner (voting by feet)
- Fazit: Wettbewerbsföderalismus (autonome Entscheidungen der Regionen); Subsidiarität (Zentralismus schaltet Wettbewerb aus); Wettbewerb → Innovation → Allokationsziel wird besser erfüllt (Wettbewerb der Ideen)
- **Optimale Losgröße:**
- Economies of scale:  $x?$  → DTK?
- Beispiel: zentralisierte Schulen erzeugen hohe Transportkosten und sind pädagogisch wenig sinnvoll
- Öffentliche Produktion (kann auch von Privaten übernommen werden, z.B. Müllabfuhr) vs. öffentliches AN (Rahmenbedingungen, Verordnungen)
- Sind Orte zu klein → Trennung von Produktion und AN, z.B. Verlagerung auf Landkreise
- Bei vollständiger Kenntnis aller Kosten sollte eine DTK-Kurve bei zunehmender Ortsgröße ( $x$ ) sinkende zusätzliche Kosten anzeigen (economies of scale)
- AN mit Allmendecharakter haben aber einen U-förmigen Verlauf. Ist z.B. eine Fußgängerzone nicht ausreichend gefüllt, kostet sie entsprechend mehr. Eine Übernutzung, also hier Überfüllung, sorgt durch steigende Einwohnerzahl für höhere Kosten
- Ballungs- und Frustrationskosten (z.B. Kriminalität, Umweltverschmutzung) steigen naturgemäß mit steigendem  $x$  immer an

- Die optimale Losgröße entsteht nun durch Summierung dieser Kurven und Ermittlung des Kostenminimums → optimale Einwohnerzahl (oder Gemeindefläche, wenn man Kosten daran bemessen möchte)
- **Prinzipien der Gestaltung eines föderativen Systems unter ökonomischen Gesichtspunkten:**
- Voraussetzung: es bestehen unterschiedliche Nutzerkreise (eher klein bei Kindergärten; eher groß für Verteidigung) → können in Gebietskörperschaften zusammengefasst werden, die in etwa den Nutzerkreisen entsprechen
- Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Olson): ist einer Gebietskörperschaft eine Aufgabe zugeteilt, soll sie autonom über Ausgaben (die immer erwünscht sind) und selbst aufzubringende Einnahmen (die immer unerwünscht sind) entscheiden → Entscheidung wird zwischen beidem abgewogen → Entscheidung tendiert dazu effizient und marginal zu sein (Ausweitung des AN bis  $K' \geq U'$ )
- Prinzip der Subsidiarität: Aufgabe soll immer auf der niedrigst möglichen Ebene erfüllt und finanziert werden (Ursprung zur Entmachtung der Kirchenspitze durch Regionalfürsten gedacht)
- **Kommunale Anreize zur Zielerfüllung:**
- Allokationsziel:
  - wichtigstes Ziel
  - Abstimmung des öffentlichen AN auf die Präferenzen eher dezentral (Anreiz über zufriedene Bürger)
  - Produktion zu geringstmöglichen Kosten je nachdem de-/zentral
  - bei Spill-overs eher zentral (Anreiz: Kommune zahlte sonst drauf)
- Distributionsziel (gerechte Einkommensverteilung):
  - wie wirken kommunale Ausgaben auf die Verteilung
  - früher war Armenversorgung Sache der Kommunen → Folge mit heutiger Mobilität → Arme ziehen in Gemeinden mit guter Versorgung und Leistungsträger ziehen weg
  - Zentralisierung: Geld kommt von oben, Anreiz der Gemeinden besteht nur noch durch Nächstenliebe und Verhinderung von Unruhe
  - Fazit: Regelung sollte zentral bleiben; Finanzierung sollte aufgeteilt sein → Kommunen haben Anreiz zur Verminderung
- Konjunkturziel:
  - Lasten der Stadt durch Zinsen oder Opportunitätskosten steigen
  - Nutzen (ABM; Subventionen) wandert aber auch ins Umland oder zu überregionalen AN
  - keine Anreize (außer politische)
  - Fazit: Konjunkturpolitik sollte zentral erfolgen, um Spill-over zu minimieren
- Wachstumsziel:
  - nationales Sozialprodukt ist Summe regionaler SP
  - Wachstum ist kommunales Ziel, wenn es um das Wachstum der Region geht
- **Die Kommunale Ebene in Deutschland:**
- Finanzierung: wer die Entscheidungshoheit (Gesetzeskausalität; fÄ) oder wer die Ausführungshoheit besitzt (Verwaltungskausalität)
- Konnexitätsprinzip (juristisch): Zuteilung einer Aufgabe bedingt Zuteilung von Mitteln
- Hohe Posten im Haushalt sind nicht gleich große Bedeutung → Ordnungsamt kostet wenig (Verordnungen z.B.), hat aber große Bedeutung
- Die kommunale Ebene umfasst Kommunen und Landkreise (finanziert über Kreisumlage)

- Vergleich der Ausgaben pro Einwohner nach Gemeindegröße in BRD, USA, Niederlande, Frankreich ergibt: Ausgaben steigen mit der Gemeindegröße an → kein U-förmiger Verlauf
- Ausgewählte Ausgaben (in % der Gesamtausgaben) der Kommunen:
  - soziale Sicherung (davon nach BSHG): 29,1 (14,1) in Landkreisen sogar 58,4 (33,1)
  - Polizei: 0,1
  - Bau/Verkehr: 11,7
- **Spezielle Aspekte der kommunalen Auf- und Ausgabenverteilung:**
- Unterschiedliche Ortsgrößen erzeugen verschiedene Muster (mehr Einwohner...):
  - höhere Lebenshaltungskosten, Löhne etc.
  - höhere Arbeitslosigkeit
  - mehr Koordinationsbedarf (z.B. Sicherheit)
  - mehr materielle Präferenzen und höhere Zahlungsbereitschaft
- Räumliche externe Effekte:
  - Spill-overs: zentrale Orte stellen Leistungen für das Umland bereit (z.B. Kliniken)
  - erzeugt positive externe Effekte im Umland
  - Trittbrettfahrerverhalten des Umlandes
  - bei kostendeckenden Preise irrelevant
  - sonst Lösung durch Zuweisung von oben, Verwaltungsgemeinschaften oder Verlagerung nach oben
- Nettoausgaben: ca. 30% der kommunalen Ausgaben erfolgen wegen staatlichen Vorgaben
- Kommunale Wirtschaftstätigkeit:
  - Eigenbetriebe tauchen nur mit dem Saldo im Haushalt auf
  - Reichweite sollte lokal begrenzt sein (aber was tun bei economies of scale)
  - wenn es lohnend ist → warum öffentliches AN und nicht privat (→ Regulierung eventueller natürlicher Monopole)
  - muss Aufgabe staatliche erfüllt werden → wenn nein → muss staatlich reguliert werden

### **Kommunale Einnahmen:**

- Kreise finanzieren sich fast ausschließlich über Umlagen und Zuweisungen
- Einnahmen richtig gesplittet (Steuereinnahmen können sich entwickeln) und Aufgaben richtig verteilt? Besonders Transformations- und Entwicklungsländer verlagern Aufgaben gern nach unten, Einnahmen aber lieber als Zuweisung
- **Vorteile von Entgeltabgaben:**
- Kommunale Aufgaben lassen sich am besten durch fÄ befriedigen (empirisch bewiesen)
- Gute Zurechenbarkeit von Einnahmen, Ausgaben und Aufgaben
- Äquivalenzprinzip: jeder Bürger entscheidet, welche Leistung er entgelten will → Umsetzung der fÄ
- Sehr hoher Autonomiegrad
- Praktisch keine Fiskalillusion: Verbindung Kosten-Leistung wird klar wahrgenommen
- **Arten von Entgeltabgaben:**
- Gebühren: individuelle Kosten pro Leistung pro Person
- Beiträge: Umlage von Kosten auf Nutzer, z.B. Straßenbau → fÄ kommt nicht zum Zuge, aber Beiträge entsprechen der Leistung
- Erwerbseinkünfte: z.B. von Stadtwerken
- Anteil der Einnahmearten 1996 in %:
  - eigene Steuern: 21%
  - Anteile an anderen Steuern: 13%

- Entgeltabgaben: 26% (davon Gebühren: 13%)
- Einnahmen aus eigenen Quellen insgesamt: 60%; Zuweisungen: 40%; Nettokreditaufnahme: 3%; sonstige Einnahmen: 3%
- **Kommunale Einnahmearten nach dem Autonomiegrad:**
- Erstattungen: für Auftragsangelegenheiten (Erstattung zu 100% → Haushaltsspielraum nicht eingeschränkt)
- Zuweisungen mit Zweckbindung und Mitfinanzierung durch die Gemeinde:
  - hohe Bindung für den Empfänger: häufig ändern sich durch die Zweckbindung auch die Prioritäten der Gemeindeaufgaben und wegen der Mitfinanzierung werden Mittel aus anderen Bereichen abgezogen → doppelte Ablenkung der gemeindlichen Prioritäten
  - Bezuschusst werden Baukosten, nicht laufende Ausgaben
  - Versuch der Länder, Gemeindepräferenzen den eigenen anzugleichen → aber Gemeinde muss nicht investieren
- Zuweisung mit Zweckbindung: erfolgt die Finanzierung zu 100% und schließt auch laufende Kosten ein → Haushaltsspielraum nicht betroffen → Aufgabenautonomie kann sogar steigen, wenn die Gemeinde Interesse an der erfüllten Aufgabe hat, da zusätzliche Aufgabe nicht selbst bezahlt werden muss
- Zuweisung ohne Auflage:
  - Schlüssel- oder Bedarfszuweisungen
  - hohe Einnahmenautonomie
  - Gemeinde kann Höhe kaum beeinflussen (z.B. Bevölkerungswachstum; Lobbyarbeit, um eigenen Gemeindetyp besonders Förderungswürdig darzustellen)
- Verteilung einer Bundes- oder Landessteuer: nach Einwohner, Arbeitsplätzen etc. statt nach dem örtlichen Aufkommen (→ Umverteilung) → eigentlich eine Zuweisung ohne Auflage und längerfristig stabiler als jährliche Zuweisungs Gesetze
- Steuerverbund auf Basis des örtlichen Aufkommens:
  - Gemeinde kann versuchen die Bemessungsgrundlage positiv zu beeinflussen, um mehr Geld zu erhalten (z.B. Ansiedlung von Zahlern hoher Einkommensteuern)
  - Verhandlung über Anteilssatz weiterhin nur über Lobbyismus möglich
- Volle Ertragshoheit über eine Steuer:
  - Festlegung der BMG und Steuersatz weiterhin auf übergeordneter Ebene
  - Einnahmen hängen nur noch von der Entwicklung der BMG ab
- Hebesatzrecht bzw. Zuschlagsrecht: ab hier kann fÄ greifen → Gemeinde kann selbst bestimmen, welchen Steuersatz sie wählt und damit mehr oder weniger Aufgaben erfüllen
- Recht zur Einführung und Abschaffung einer Steuer:
  - Rechte wie bei Gebühren und Beiträgen: ob und wie weit durch Gemeinde
  - volle Einnahmeautonomie besteht erst, wenn Gemeinde auch das Steuererfindungsrecht besitzt
- **Beurteilungsmaßstäbe für Gemeindesteuern:**
- Allgemeine Anforderungen an ein rationales Steuersystem:
  - fiskalische Ergiebigkeit und Kostengünstigkeit
  - Anstreben des Allokationsziels
  - Abstimmung auf Stabilisierungs- und Wachstumsziele (Gemeinden können keine Konjunkturpolitik betreiben → zyklisches Verhalten → Investitionen sinken in Rezession und steigen im Boom → Zyklus wird verstärkt)
  - Berücksichtigung von Gerechtigkeitszielen
- Gemeindespezifische Anforderungen (vertikaler Begründungsrahmen):
  - Fühlbarkeit (für fÄ)
  - örtliche Radizierbarkeit

- Interessenausgleich (U zahlen Steuern, haben aber kein Mitspracherecht → Steuern für U brauchen erst Begründung)
- geringe Konjunkturreagibilität (als Abstimmung auf das Konjunkturziel → Konjunktur soll kommunale Ausgaben möglichst wenig beeinflussen)
- proportionale Wachstumsreagibilität (als Abstimmung auf Wachstumsziel → Anreiz Wachstum zu fördern)
- Gemeindespezifische Anforderungen (horizontaler Begründungsrahmen):
  - Vermeidung unnötiger Wanderungen
  - Beweglichkeit
  - bedarfsgerechte interkommunale Steuerkraftverteilung (große Kommunen mehr; kleinere weniger; kleinste wieder mehr, da hohe Belastung pro Kopf, aber eine Steuer, die örtliche Präferenzen deckt, wenig sinnvoll → Ausgleich nötig)
- **Schuldaufnahme:**
- Schulden sind die einfachste Art der Finanzierung: Niemand ist unzufrieden (Stadt gibt gern → Ausgaben; Geldgeber gibt gern → Zinsen)
- Schuldenfinanzierung ist ok, wenn Zinsen in Preise eingehen (diese Aufgaben sind praktisch privatisierbar)
- Ist die Preiserhöhung um den Zins nicht möglich (z.B. Sozialhilfe), verengt sich der kommunale Handlungsspielraum
- Kommunalhaushalt: freie Spitze: Überführung vom Verwaltungs- in den Vermögenshaushalt → Finanzierung von Investitionen aus eigenen Einnahmen → Indikator für Schuldendienstfähigkeit
- Das Land kann ab einer bestimmten Höhe die Schuldaufnahme verbieten
- **Ziele von Zuweisungen:**
- Ausgleich von Gemeindefinanzen (Finanzausgleich)
- Berücksichtigung räumlicher externer Effekte zur Förderung des Allokationsziels (Zentralität korreliert mit Ortsgröße) (Zielerreichung strittig)
- Auffüllung der kommunalen Finanzmasse (sehr strittig; besser wären eigene Einnahmen)
- Innerstaatliche Meritorisierung: Staat greift für Allgemeinwohl in individuelle Präferenzen ein, z.B. Impfungen, Schulpflicht (notwendig?)
- **Wirkung von Zuweisungen:**
- Zuweisungen zerstören das System der fÄ: Steuern werden regional eingenommen, aber vor Ort ausgegeben → keine Gegenleistung für Ausgaben
- Suche nach Zuweisungen über Lobbyismus (Rent-Seeking)
- Öffentliche Zuweisungen: wirken wie Subventionen
- Mitfinanzierung: Präferenzliste wird umgestellt; wohlhabende Gemeinden profitieren stärker
- Zuweisung auf Antrag (first come - first serve): große Gemeinden haben Projekte schon vorbereitet und können den Verwaltungsaufwand leisten; kleine profitieren nur selten
- **Kommunaler Finanzausgleich:**
- Definition arm/reich als Verhältnis von (Ausgaben zu Einnahmen) pro Kopf
- Bedarfsermittlung:
  - braucht normierte Indikatoren (z.B. Anzahl der Schüler oder Pflegebedürftigen)
  - reale Ausgaben ungeeignet: strategisches Verhalten durch Fehlanreize → Gemeinde erhöht drastisch die Ausgaben → Zuweisungen steigen
- Finanzausgleich muss Anreize bieten: beeinflussbare Steuern dürfen daher nicht mit dem Ist-Wert (Hebesatz? → Ausgleich?) bewertet werden, sondern normiert (z.B. über die einheitlich gewichtete BMG)

### **Der kommunale Haushalt:**

- **Funktionen:**
- Parlamentarische Funktion (Sonderhaushalte durch Wirtschaftstätigkeit)
- Finanzwissenschaftliche Funktion (z.B. wie viele Schulden sollen aufgenommen werden)
- Administrative Lenkungsfunktion (durch Haushalt lenkt Parlament Verwaltung; aber: öffentliche Verwaltung regelt komplizierte Aufgaben → moderne Führungskompetenz notwendig: Rechnungswesen; Effizienzprüfung; Teilung der Verantwortung → Make or Buy; Zielvorgaben)
- **Kennzahlen:**
- Überschüsse im Verwaltungshaushalt → steigender Vermögenshaushalt → Gemeinde hat Gewinn erwirtschaftet
- Positives Saldo im Verwaltungshaushalt minus Tilgung minus Rücklagenbildung → zur Verfügung für Investitionen (= freie Spitze) → bester Indikator für Stand der Gemeinde
- **Verwaltungshaushalt:**
- Einnahmen:
  - Steuern; allgemeine Zuweisungen (Zuweisungen für Investitionen sind im Vermögenshaushalt)
  - Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb (z.B. Gebühren; Erstattungen; keine Beiträge → Vermögenshaushalt, da für Investitionen)
  - Sonstige Finanzeinnahmen
  - Zuführung vom Vermögenshaushalt
- Ausgaben:
  - Personalkosten
  - Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand
  - Zuweisungen und Zuschüsse (z.B. Sozialhilfe; nicht für Investitionen)
  - Sonstige Finanzausgaben
  - Zuführung zum Vermögenshaushalt
- **Vermögenshaushalt:**
- Einnahmen:
  - Zuführung vom Verwaltungshaushalt
  - Entnahme aus Rücklagen (für größere Investitionen)
  - Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen
  - Einnahmen aus Schuldaufnahme und inneren Darlehen
  - sonstige Einnahmen des Vermögenshaushaltes
- Ausgaben:
  - Zuführung zum Verwaltungshaushalt
  - Zuführung zu Rücklagen (für größere Investitionen)
  - Gewährung von Darlehen
  - Vermögenserwerb
  - Baumaßnahmen (Investitionen)
  - Tilgung von Krediten und Rückzahlung innerer Darlehen
  - Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen