

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-2 10
Fax: 03 31.70 19-2 16
libinst@freiheit.org
www.freiheit.org

Produktion
COMDOK GmbH
Büro Berlin

1. Auflage 2009

AUTONOMIEPRINZIP UND VERWALTUNGSPRINZIP

Zwei Ansätze einer Gemeindeordnung*

Charles B. Blankart

Präsentiert auf dem internationalen Kolloquium „Liberalismus und Kommunale Selbstverwaltung“ des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Potsdam am 18. September 2009.

* Einzelne Teile des nachfolgenden Aufsatzes sind entnommen aus Ch. B. Blankart (2008).

Über den Autor:

Charles Beat Blankart ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und öffentliche Finanzen an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist Mitglied des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Mitglied des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (WAR), Mitglied der Mont Pelerin Society und gehört dem Vorstand des Instituts für Unternehmerische Freiheit in Berlin an. Seine Forschungsgebiete sind die Politische Ökonomie öffentlicher Institutionen (Public Choice), die Theorie öffentlicher Unternehmen und der Föderalismus.

Inhalt

| | | |
|------|--|----|
| I. | Prinzipien des Föderalismus | 5 |
| II. | Institutionelle Kongruenz – Institutionelle Inkongruenz im Autonomieprinzip | 6 |
| 1. | Ronald Coase: Es kommt auf die Eigentumsrechte an | 6 |
| 2. | Die verzerrende Wirkung von institutioneller Inkongruenz | 8 |
| 3. | Überwindung der institutionellen Inkongruenz durch das Autonomieprinzip | 11 |
| III. | Die Behandlung institutioneller Inkongruenz unter dem Verwaltungsprinzip | 13 |
| 1. | Souverän ist die Nation | 13 |
| 2. | Unbegründete Steuerungseuphorie | 15 |
| IV. | Coasianer gegen Pigouvianer: Ein Fazit | 16 |
| | Literatur | 18 |

I. Prinzipien des Föderalismus

Prinzipien sollen das Wesentliche komplexer Sachverhalte erfassen. So gibt es zwar tausende von Gemeindeordnungen, doch sie alle lassen sich unter zwei Prinzipien subsumieren: dem Autonomieprinzip und dem Verwaltungsprinzip.

Dem Schweizer Historiker Adolph Gasser (1947) folgend lässt sich das erste Prinzip der Gemeindefreiheit gleichsetzen. Sie sei konstituierend für Europa: „Denn sämtliche Völkergruppen unseres Erdteils zerfielen bei ihrem Eintritt in die Geschichte in zahlreiche kleine Stammesverbände: so die Griechen, die Italiker, die Kelten, die Germanen, die Slawen usw. Dabei war jeder einzelne Stammesverband als freie Volksgenossenschaft organisiert und fand seine Verkörperung in einer Art Landsgemeinde, zu der alle gemeinfreien Männer bewaffnet zusammentraten.“ (Gasser, 1942 S. 31). Die Stammesverbände stellten also den Kern der Politeia dar. Ihnen oblag es darüber zu befinden, ob und inwieweit eine Zusammenarbeit unter Stammesverbänden auf übergeordneter Ebene stattfinden soll.

Das zweite Prinzip, das Verwaltungsprinzip, ist sehr viel jünger. Es geht zurück auf die Französische Revolution, in der sich die Bürger Frankreichs zu einem einheitlichen Staatsvolk zusammengefunden hatten. Die kollektive Willensbildung findet in der Nation statt, von der aus alle nachgeordneten Ebenen „verwaltet“ werden.

Beide Prinzipien nehmen für sich in Anspruch „rationale Ergebnisse“ zu liefern, allerdings in einem ganz unterschiedlichen Sinn. Der Output des Autonomieprinzips lässt sich als rational bezeichnen, wenn der individuelle Wille im gemeinsamen Willen aller Gemeindebürger zum Ausdruck kommt und sich auf den oberen Ebenen fortsetzt (Rationalität von unten). Das Verwaltungsprinzip ist rational, wenn sich die in der Zentrale gefällten Beschlüsse gleichgerichtet in den Aktionen vor Ort niederschlagen (Rationalität von oben).

Unter beiden Prinzipien tritt ein „Governance Problem“ auf. Denn zwischen den föderalen Ebenen besteht unvollständige Information. Auf der oberen Ebene ist nicht genau bekannt, was die untere Ebene beschlossen hat und auf der unteren Ebene ist nicht genau bekannt, was die obere Ebene für Ziele hat. Hinzu kommt, dass die Akteure jeder Ebene eigene Ziele haben und daher versuchen, den Anordnungen der übergeordneten Ebene auszuweichen und ihre eigenen Ziele zu verfolgen.

Unter dem Autonomieprinzip streben die Bürger in ihren Beschlüssen die eigene Wohlfahrt an. Unter dem Verwaltungsprinzip maximiert die Zentrale die Wohlfahrt der Bürger in den Gemeinden. Um die beiden Systeme – jedes auf seine Art – zum Funktionieren zu bringen, müssen im Falle des Autonomieprinzips die Rechte richtig verteilt sein und im Falle des Verwaltungsprinzips die Steuerungskompetenzen klar zugeordnet werden. Wie dies geschehen soll, wird nachfolgend in den beiden Abschnitten II und III dargestellt. Abschnitt IV resümiert die beiden Ansätze.

II. Institutionelle Kongruenz – Institutionelle Inkongruenz im Autonomieprinzip

1. Ronald Coase: Es kommt auf die Eigentumsrechte an

Der amerikanische Rechtswissenschaftler, Ökonom und Nobelpreisträger Ronald Coase hat in seinem berühmten Aufsatz, *The Problem of Social Cost* (1960) dafür plädiert, Beziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten durch klare Rechtsverhältnisse zu ordnen. Rechte sollten eindeutig zugeteilt werden. Dann nämlich könnten die Eigentümer in Verhandlungen treten. Sie könnten Verträge schließen, sich spezialisieren und so eine Konsumvielfalt und ein Konsumniveau erreichen, das viel höher sei, als wenn jeder versucht, auf Kosten des anderen zu leben. Dieses Prinzip lässt sich auch auf Gebietskörperschaften anwenden. Wir sagen: Rechte sind eindeutig verteilt, wenn das Prinzip der „institutionellen Kongruenz“ erfüllt ist.

Institutionelle Kongruenz bedeutet, dass Gebietskörperschaften so organisiert sind, dass sich in ihnen der Kreis der Nutznießer mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Steuerzahler deckt. Unter institutioneller Kongruenz kann keine Gebietskörperschaft auf Kosten anderer Gebietskörperschaften leben; sie muss auch nicht zugunsten anderer leisten. Sie entscheidet selbst und finanziert sich selbst. Die Rechte sind klar verteilt. Das bedeutet nicht, dass die Gebietskörperschaft in Autarkie leben muss. Im Gegenteil, institutionelle Kongruenz stellt die Voraussetzung dar, dass gegenseitig vorteilhafter Tausch unter Gebietskörperschaften überhaupt stattfinden kann. Institutionelle Kongruenz ist vorwärts gerichtet. Sie will klare Verhältnisse schaffen, damit beidseitige

Gewinn-Situationen entstehen und genutzt werden können. Schematisch ist diese Situation in Abbildung 1a dargestellt.

Unter institutioneller Kongruenz bezahlt die Bürgerschaft, was sie selbst beschließt. Insofern folgt aus dem Organisationsprinzip der institutionellen Kongruenz das Ergebnis des Äquivalenzprinzips von Leistung gleich Gegenleistung. *M. Olson* (1969) nennt es **fiskalische Äquivalenz** („fiscal equivalence“). Wie sich intern die Bürgerinnen und Bürger einigen, wird an dieser Stelle nicht näher betrachtet.

In der Literatur werden seit *M. Olson* (1969) die institutionelle Kongruenz (perfect mapping) und die fiskalische Äquivalenz häufig in einem Begriff zusammengezogen. Dies ist jedoch eine verkürzte Denkweise. Fiskalische Äquivalenz ist das Ergebnis, institutionelle Kongruenz die dafür notwendige organisatorische Voraussetzung. Analog stellt im Markt die Gleichheit von Preis und Grenzkosten das Ergebnis ordnungspolitischer Voraussetzungen wie der des freien Marktzutritts dar. Niemand würde auf die Idee kommen, das Prinzip von Preis gleich Grenzkosten als Voraussetzung für das Funktionieren des Marktmechanismus zu betrachten. Es ist das Ergebnis. *Rainald Borck* hat recht, wenn er zusammenfasst: „Während fiskalische Äquivalenz als wohlfahrtsökonomisches Prinzip auf das Ergebnis der Allokation öffentlicher Leistungen zielt, ist institutionelle Kongruenz als konstitutionelles Prinzip darauf ausgerichtet, den politischen Prozess so zu organisieren, dass als Ergebnis fiskalische Äquivalenz herauskommt.“ (*R. Borck*, 2003, S. 445).¹

Die hier skizzierte Betrachtungsweise der institutionellen Kongruenz ist insofern unvollkommen, als das innere Entscheidungsverfahren der Gebietskörperschaft wie erwähnt ausgeklammert ist. Die Steuern müssten dem *Wicksellschen* Einstimmigkeitsprinzip unterliegen, was oft schwer zu erreichen ist (*R. Borck*, 2003). Das ist richtig, trifft aber nicht ganz den Punkt. Es geht vielmehr darum, die dem *Coase* Theorem innewohnenden Anreize zu nutzen, um Nutzen und Kosten zu internalisieren und Tauschsituationen zu schaffen. Bildlich gesprochen soll darauf hingearbeitet werden, Situationen wie in Abbildung 1b zu vermeiden und dafür solche wie in 1a anzustreben. Es wird im Kern eine Einheit von Bürgerschaft, Demokratie und Staat angestrebt, vgl. *V. Vanberg* (2009).

¹ Institutionelle Kongruenz ist auch nicht mit dem Prinzip der Konnexität zu verwechseln, auf das sogleich noch eingegangen wird. Konnexität fordert lediglich, dass Gebietskörperschaften, die für eine Leistung verantwortlich erklärt werden (und wohl auch davon profitieren), die Kosten tragen. Wer jedoch über die Leistung beschließt (häufig ist es der Bund), wird nicht näher problematisiert.



Abbildung 1a: Institutionelle Kongruenz: Der Kreis der Nutznießer deckt sich mit dem Kreis der Entscheidungsträger und dem Kreis der Steuerzahler bzw. Kostenträger;

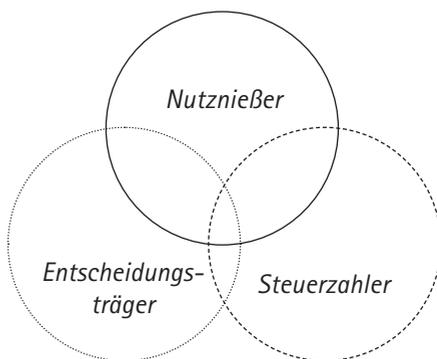


Abbildung 1b: Institutionelle Inkongruenz: Die drei Kreise fallen auseinander

Unter institutioneller Kongruenz gilt die so genannte **Preisfunktion der Steuern**. Wann immer Bürgerschaften zusätzliche Aufgaben und damit zusätzliche Ausgaben beschließen, müssen die Steuern entsprechend erhöht werden (Δ Ausgaben $\rightarrow \Delta$ Steuern).

2. Die verzerrende Wirkung von institutioneller Inkongruenz

Institutionelle Kongruenz nach Abbildung 1a versteht sich als Dreh- und Angelpunkt eines freiheitlichen Föderalismus. Sie stellt den Nullpunkt des Koordinatensystems dar, an dem alle Abweichungen (die in der Praxis mehr die Regel als die Ausnahme bilden) gemessen werden. In der Kartographie bezeichnet man einen solchen Nullpunkt als *Benchmark*, als einen in Ort in Längen- und Breitengraden und Metern über Meer, von dem aus die Positionen aller anderen Punkte der Landschaft bestimmt werden. In Abbildung 1b ist eine besonders ausgeprägte Abweichung vom *Benchmark* dargestellt: Weder fällt der Nutznießberkreis mit dem Entscheidungsträgerkreis, noch dieser mit dem mit dem Steuerzahlerkreis zusammen. So liegen im Bereich des Umweltschutzes die Gesetzgebung typischerweise beim Bund, die Kosten in der Regel beim Land und die Auswirkungen häufig in den betroffenen Gemeinden. Solche Abweichungen vom *Benchmark* der institutionellen Kongruenz und damit vom Autonomieprinzip stellen in der Finanzwissenschaft – anders als in der Kartographie – nicht Landschaftsbereicherungen dar. Vielmehr werden Anreize hervorgerufen, die die Verhaltensweisen der Individuen auf ineffiziente Weise verändern. Dies sei im Folgenden an drei Standardfällen dargestellt.

a. Hochschulen: Nach bisherigem Recht (ohne Studiengebühren) erhielt jeder junge Mensch mit dem Abitur einen Anspruch, an einer deutschen Hochschule (weitgehend) unentgeltlich zu studieren.² Die Kosten werden zum größten Teil vom Land des Hochschulstandorts getragen. Die Länder dürfen ihre Landeskinder bei der Zuteilung von Studienplätzen nicht bevorzugen. Umgekehrt dürfen ihre Landeskinder in allen Bundesländern studieren. Offensichtlich liegt hier ein Fall institutioneller Inkongruenz vor. Entscheidungs- und Kostenträger ist das Land des Hochschulstandorts, Nutznießer sind die subventionierten Nutzer, die sich nach dem Studium in der Regel in einem beliebigen Bundesland niederlassen. Diese Form der institutionellen Inkongruenz gibt den Bundesländern Anreize, möglichst wenig in eigene Hochschulen zu investieren, die landeseigenen Abiturienten in andere Bundesländer zu schicken und bei der Nachfrage nach Akademikern von den Hochschulausgaben anderer Länder zu profitieren. Die Internalisierung unterbleibt. Es kommt zu Nutzen-Spillover-Effekten (der Nutzen „schwappt“ in ein anderes Bundesland). Damit wird eine Unterinvestition in das Hochschulsystem begünstigt. Im hypothetischen Extremfall wird gar nichts investiert, und es kommt zum Wettbewerb nach unten, zum „race to the bottom“, vgl. Abbildung 2.³

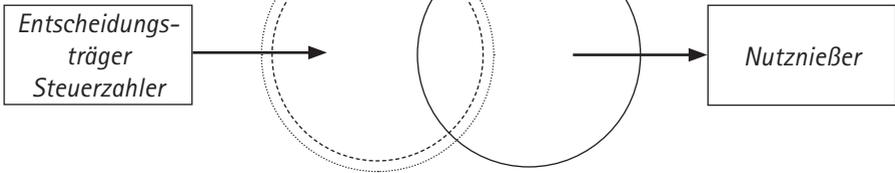
b. Kindergärten: Paragraph 24 des Sozialgesetzbuchs VIII lautet: „Ein Kind hat vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens.“ So hatten es Bundestag und Bundesrat im Jahr 1995 beschlossen. Adressaten des Gesetzes sind die Länder, die die neue Pflicht an die Kreise und Gemeinden übertragen. Die Kosten für die neu zu errichtenden Kindergärten (nicht Kinderkrippen) haben die Länder bzw. die Gemeinden zu tragen; denn es gilt der „Allgemeine Kostenteilungsgrundsatz“, auch *Konnexität* genannt, nach dem „[d]er Bund und die Länder [. . .] gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben [tragen].“ (Art. 104 a Abs.1 GG). Das heißt: Aufgaben, die der Bund den Ländern zuweist (und die Länder an die Gemeinden weitergeben), sind grundsätzlich von diesen zu finanzieren. Wiederum liegt eine institutionelle Inkongruenz vor: Entscheidungsträger ist der Bund. Er beschließt die Bereitstellung von Kindergartenplätzen, für deren

2 Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Studiengebühren vom 26. Januar 2005 ändert sich dies geringfügig. Studiengebühren in der Höhe der geplanten 500 Euro tragen nur etwa 10 Prozent zu den durchschnittlichen Kosten eines Studiums bei.

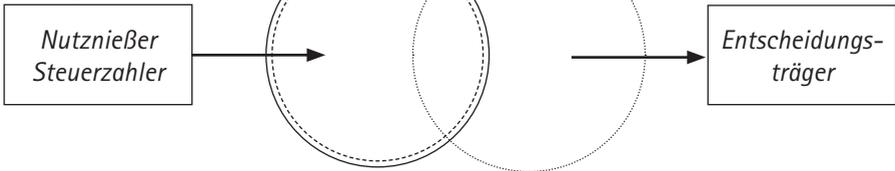
3 Manche Landesregierungen haben mittlerweile entdeckt, dass sie für jede(n) zugezogene(n) Studierende(n) Finanzausgleichszahlungen erhalten. Sie bieten den Studierenden Prämien für die Wohnsitznahme am Hochschulort. Dies wirkt der institutionellen Inkongruenz entgegen, hebt sie aber nicht auf.

Finanzierung die Länder bzw. die Gemeinden aufzukommen haben.⁴ *Konnexität* gewährleistet also noch keine unverzerrten Entscheidungen. Vielmehr bedarf es der institutionellen Kongruenz. Andernfalls bestehen für Bundespolitiker Anreize, die Kostenfolgen ihrer Entscheidungen auf nachgelagerte Ebenen zu verschieben. Es kommt zu so genannten Kosten-Spillover-Effekten, vgl. Abbildung 2.

Universitäten und Hochschulen



Kindergärten



Lehrer

(Österreich)

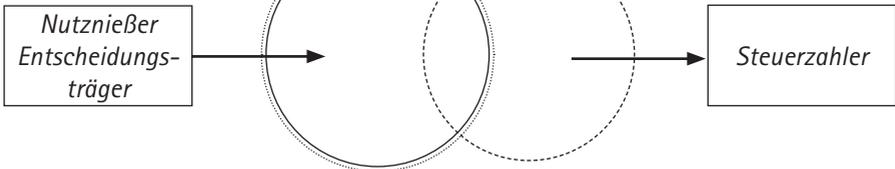


Abbildung 2: Fälle institutioneller Inkongruenz

c. Lehrereinstellungen: Anders als Deutschland ist Österreich in mancher Hinsicht ein Zentralstaat. Das gesamte Bildungsbudget wird vom Bund getragen. Institutionelle Kongruenz würde es erfordern, dass auch alle Entscheidungen vom Bund getroffen werden. Doch den Ländern steht das Recht zu, Lehrer ein-

4 Freilich sind Bundespolitiker durch ihre Wahlkreise auch in den Ländern und Gemeinden verwurzelt. Aber es kann im Bund andere Mehrheiten geben als in den Ländern und Gemeinden, wodurch es doch zu einem Oktroy von Leistungserstellungen kommt.

zustellen. Folglich haben die Länder einen Anreiz, zu viel Lehrer einzustellen und die Kosten zusätzlicher Lehrer auf den Bund und damit auf den anonymen Steuerzahler zu verschieben. Es werden zu viele Lehrer eingestellt, vgl. Abbildung 2. Es herrscht eine institutionelle Inkongruenz.

3. Überwindung der institutionellen Inkongruenz durch das Autonomieprinzip

a. Zuteilung der Entscheidungsrechte: Der ordnungspolitisch korrekte Weg, institutionelle Inkongruenz zu überwinden, liegt, wie *R. Coase* gezeigt hat, darin, die Entscheidungsrechte so zu re-allozieren, dass Nutzer, Entscheidungsträger und Steuerzahler je Gebietskörperschaft wieder übereinstimmen. Im Prinzip ist das ganz einfach: Hochschulen erheben kostendeckende Studiengebühren, so dass die Nutznießer die Kosten tragen. Die Gemeinden entscheiden selbst, wie viel Kinderbetreuung sie für angemessen halten, und die Länder tragen in Österreich selbst die Kosten für die Besoldung ihrer Lehrer. Das Problem der Inkongruenz lässt sich durch die Anwendung des Autonomieprinzips lösen. Ob- rigkeitliche Eingriffe von Fall zu Fall sind nicht erforderlich.

Möglicherweise wirft die Durchsetzung des Autonomieprinzips politische Probleme auf, weil sich dadurch die Einkommen- und Vermögensverteilung verändert und Vetospieler sich wehren. Doch für jede allokativen Verbesserung gibt es ein Verhandlungspaket, das verteilungspolitische Nachteile wieder ausgleicht und damit alle Beteiligten besser stellt. Dieses herauszufinden, stellt die spezifische Aufgabe der Verhandlungsführer dar.

b. Aufträge: Institutionelle Kongruenz soll also der Benchmark sein, nach dem in einem Mehrebenenstaat Entscheidungen getroffen werden. Der Bund soll in seinem Bereich entscheiden und seine Kosten tragen, die Länder und die Gemeinden jeweils in ihren Zuständigkeiten. Danach befassen sich der Bund vorwiegend mit nationalen, die Länder mit regionalen und die Gemeinden mit lokalen öffentlichen Gütern. So obliegt es dem Bund, im ganzen Land ein Meldewesen aufrechtzuerhalten, damit bekannt ist, wer wo wohnt. Es lässt sich sagen, diese Information stellt ein nationales öffentliches Gut dar (anders als die zuvor betrachteten Kindergärten, die ausschließlich lokale Bedeutung haben). Aber institutionelle Kongruenz verlangt nicht, dass der Bund das Meldesystem mit eigenen Beamten betreibt, so wie beispielsweise in den Vereinigten Staaten die Bundesaufgaben des FBI im ganzen Land mit Bundesbediensteten erfüllt werden. In Deutschland verfügt der Bund nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau für die Erfüllung der bundesgesetzlich festgeschriebenen Aufgaben. Er beauftragt die Länder mit der Führung der Melderegister. Dies ist wohl auch

sinnvoll, weil die Länder auch eigene Aufgaben haben und in Kombination mit Bundesaufgaben Verbundvorteile realisieren können. Das entledigt den Bund aber nicht von der Pflicht, die Melderegisterstellen zu finanzieren. Aber da die Rechte nunmehr klar festgelegt sind, lassen sich Verträge zwischen Gebietskörperschaften schließen.

Zwei Möglichkeiten der Finanzierung bieten sich an: Pauschalfinanzierung und Einzelabrechnung.

(i.) Bei der *Pauschalfinanzierung* wird von dem Standpunkt ausgegangen, dass der Bund den Ländern (und diese den Gemeinden) eine Finanzausstattung von Steuern, Steueranteilen und Finanzausgleichzahlungen einräumt (Art. 106, 106 a und 107 GG). Mit diesen sei auch die Bereitstellung von länderverwalteten nationalen öffentlichen Gütern wie dem Meldewesen abgegolten. Eine gesonderte Abgeltung sei nicht mehr erforderlich. Im Finanzrecht wird auch von Verwaltungskonnexität oder Ausführungskonnexität gesprochen.⁵

Der Vorteil dieser Regelung liegt darin, dass die Länder auch in der Erfüllung nationaler Belange eine beschränkte Autonomie behalten. Sie können den Dienst z. T. nach eigenen Maßstäben organisieren und haben vor allem einen Anreiz, Kosten einzusparen, weil ihre Entschädigung pauschal ist. Andererseits ist nicht klar, wie viel Lasten der Bund den Ländern und diese den Gemeinden aufladen können, ohne sie zu überladen mit der Konsequenz, dass die Qualität der Dienste abnimmt.

(ii.) Alternativ wird auch *Einzelabrechnung*, man sagt auch Gesetzgebungskonnexität oder Veranlassungskonnexität, vorgeschlagen. Bei der Einzelabrechnung gibt es das Problem des Überladens mit Aufgaben nicht. Die Länder (Gemeinden) legen dem Bund die Rechnungen vor für Dienstleistungen, die sie für ihn erstellen. Dies scheint korrekt. Aber die Länder (und Gemeinden) haben einen Anreiz, zu teuer zu arbeiten und sog. „Gold Plating“ zu betreiben. Der Zentralstaat kann Kontrollbeamte in die Länder schicken und dafür sorgen, dass die Meldstellen effizient arbeiten. Aber das ginge wieder auf Kosten der Autonomie.

Eine Patentlösung zur Überwindung dieses Dilemmas gibt es nicht.⁶ Was ist also zu tun? Die Antwort lautet: Es sind möglichst viele öffentliche Leistungen nach dem Prinzip der institutionellen Kongruenz zu organisieren, d.h. bei den Ländern

5 Häufig wird die Pauschalfinanzierung auch aus dem oben erwähnten allgemeinen Kostenteilungsgrundsatz von Art. 104 a Abs. 1 abgeleitet.

6 Ein Kompromiss wird in Art. 106 Abs. 8 GG angestrebt, indem der Bund einzelnen Ländern, Gemeindeverbänden oder Gemeinden im Falle von Sonderbelastungen Ausgleich gewährt.

und Gemeinden Nutznießung, Entscheidung und Bezahlung zusammenzuführen. Der Bereich problematischer Aufträge wird dann minimiert.⁷

III. Die Behandlung institutioneller Inkongruenz unter dem Verwaltungsprinzip

1. Souverän ist die Nation

Nach dem auf *A. C. Pigou* (1920) zurückgehenden Ansatz der Wohlfahrtsökonomik haben die untergeordneten Gebietskörperschaften keinerlei eigene naturgegebene Autonomie. Ausgangspunkt ist die französische Konzeption der Nation. Sie ist im Besitz der Souveränität. Gemeinden (wie auch Länder) besitzen höchstens eine verliehene Autonomie. Es sei zur Überwindung der institutionellen Inkongruenz gar nicht erforderlich, den nachgeordneten föderalen Akteuren Autonomierechte zuzuweisen. Es genüge, dass der Zentralstaat allgemeine Steuern erhebt und deren Ertrag als *Lenkungs-subsvention* ausschüttet. So gebe er den nachgeordneten Gebietskörperschaften Anreize, sich ökonomisch effizient zu verhalten. Hierfür sei das Beispiel der Kindergartenplätze noch einmal näher betrachtet. Der Bund könne den Gemeinden (über die Länder) Subventionen zukommen lassen, um sie dazu zu bewegen, die gewünschte Anzahl Kindergartenplätze bereit zu stellen. Auf einen einfachen Nenner gebracht kommen zwei Arten von Subventionen in Betracht: zweckgebundene und nicht zweckgebundene (freie) Subventionen. Zweckgebundene, z. B. an die gemeindeeigenen Ausgaben gebundene Subventionen bewirken einen Substitutions- und einen Einkommenseffekt. Nicht zweckgebundene Subventionen nur einen Einkommenseffekt. Dies lässt sich graphisch anhand von Abbildung 3 nachvollziehen.

In Anlehnung an *E. Gramlich* (1977) wird in Abbildung 3a eine Gemeinde unterstellt, die sich wie ein Haushalt einer Budgetbeschränkung gegenübersteht. Sie (genauer die hinter ihr stehende Bürgerschaft) kann wählen zwischen mehr Konsum privater Güter (bei geringeren Steuern) oder mehr Gemeindeausgaben *G* für öffentlich bereitgestellte Güter, darunter Kindergärten (bei entsprechend höheren Steuern). Bei gegebener Budgetbeschränkung *MN* befindet sich ihr

⁷ Besonders problematisch ist der Fall der Bundesauftragsverwaltung, nach Art. 104 a Abs. 2 und Abs. 5. Danach kann der Bund die Kapitalkosten, nicht aber die Verwaltungskosten tragen. Die Länder haben dadurch offensichtlich einen Anreiz, Arbeit durch Kapital zu ersetzen (vgl. die schöne Darstellung bei St. Homburg, 2004).

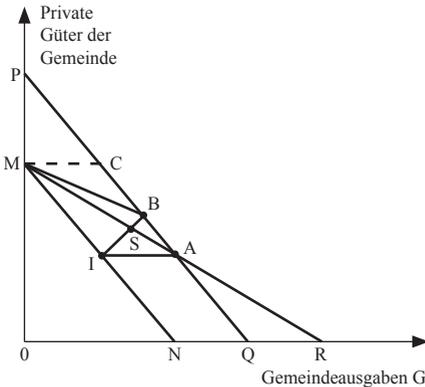


Abbildung 3 a: Die Wirkung von zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Subventionen auf das Ausgabenverhalten von Gebietskörperschaften

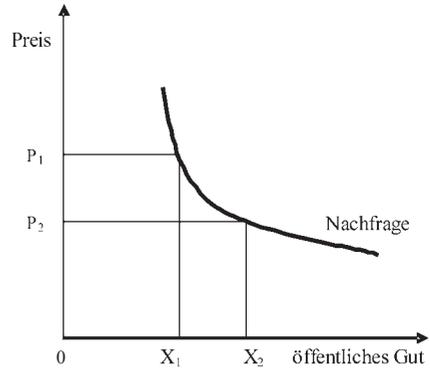


Abbildung 3 b: Die Wirkung einer zweckgebundenen Subvention, wenn die Preiselastizität der Nachfrage dem Betrag nach 1 beträgt

optimaler Punkt bei der Kombination I der beiden Güter. Die Indifferenzkurven sind der Einfachheit halber nicht gezeichnet. Die Bundesregierung erwägt, die Gemeindeausgaben für Kindergärten durch zweckgebundene oder freie Subventionen zu fördern:

(i.) Im Fall zweckgebundener Subventionen wird jeder Euro, der von einer Gemeinde für eine geförderte Aktivität, hier für Kindergärten, ausgegeben wird, mit einem bestimmten Prozentsatz subventioniert. Für die Gemeinde bedeutet dies, dass der relative Preis des Gutes fällt. Durch die Einführung der zweckgebundenen Subvention dreht sich die Budgetgerade von MN nach MR. Für das bisherige Ausgabenvolumen erhält die Gemeinde die Subvention IA. D.h. weil sie im Punkt I entsprechende Ausgaben für Kindergärten tätigt, erhält sie IA an Finanzausgleich. Stockt die Gemeinde ihre bisherigen Ausgaben um diese Finanzausgleichszahlung F auf, so beträgt der Differenzenquotient $\Delta G/\Delta F$ gerade 1. Die Gemeinde bewegt sich in Abbildung 3b entlang ihrer marginalen Zahlungsbereitschaftskurve nach dem öffentlichen Gut Kindergärten von der bisherigen Menge X_1 zur neuen, preisreduzierten Menge X_2 . Die von ihr selbst aufbrachten Mittel sind gleich hoch wie zuvor ($0p_1 \cdot 0X_1 = 0p_2 \cdot 0X_2$). Daher beträgt die Preiselastizität der Nachfrage nach dem öffentlichen Gut dem Betrag nach ebenfalls 1. Bei einer Preiselastizität größer als 1 würde die Gemeinde einen Punkt zwischen A und R wählen. Ihre selbst aufbrachten Mittel würden steigen. Bei einer Preiselastizität von kleiner als 1 würde die Gemeinde eine Ausgabenkombination auf der Strecke von A bis hin zu S wählen. Die selbst aufbrachten Mittel würden sinken.

(ii.) Die Bundesregierung kann auch Subventionen gewähren, die nicht an eine Eigenbeteiligung gebunden, also frei sind. Man spricht auch von Pauschal- oder „lump sum“-Transfers. In Abbildung 3a drückt sich dies in einer Parallelverschiebung der Budgetgeraden von MN nach PQ aus. Die Gemeinde bewegt sich entlang ihrem Einkommens-Konsumpfad von I nach B. Die Indifferenzkurven sind der Einfachheit halber wiederum weggelassen. Die Zunahme der Ausgaben für das öffentliche Gut ist im Allgemeinen geringer als der Transfer. Das heißt, ein Teil des Transfers geht über Steuersenkungen in den privaten Konsum.⁸ Es kommt zu einem Mitnahmeeffekt. Immerhin ist die Ausgabenzunahme für das öffentliche Gut größer als null, solange die Einkommenselastizität der Nachfrage nach dem öffentlichen Gut größer als null ist. Aus dieser wohlfahrtsökonomischen Betrachtung könnte der Schluss gezogen werden: Effizienz lässt sich herstellen, es braucht nur die hinreichenden Instrumente.

2. Unbegründete Steuerseuphorie

Doch wie steht es mit dem Steuerungsoptimismus der Wohlfahrtsökonomie in Wirklichkeit? Wenn ein Gemeindebudget z.B. fünf Prozent des Gemeindefinanzprodukts ausmacht und die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Gemeindeleistungen eins beträgt, so sollten von einer nicht zweckgebundenen Subvention fünf Prozent zur Anhebung der öffentlichen Leistungen und der Rest zu einer Anhebung des privaten Konsums (Steuersenkungen) führen. Im Falle von zweckgebundenen Subventionen mit Eigenbeteiligung müssten die Ausgaben entsprechend der Preiselastizität der Nachfrage ansteigen. Da aber die empirisch gemessenen Preiselastizitäten relativ gering sind, ist auch aus diesem Grund nur mit einem geringen Anstieg der Gemeindeausgaben zu rechnen. Die Wirklichkeit sieht aber ganz anders aus. Tatsächlich steigen die öffentlichen Ausgaben als Folge einer nicht-zweckgebundenen Subvention zwischen 25 und 200 Prozent bei einem Mittel von über 50 Prozent.⁹

Die Erklärung dieses Phänomens ist umstritten. Wissenschaftler wie *J. R. Hines* und *R. H. Thaler* (1995) vermuten eine Anomalie, d. h. eine außerhalb der Ökonomik liegende Erklärung. In Anlehnung an *W. A. Niskanen* (1971) wurde die Vermutung geäußert, dass hinter den Gemeindepolitikern expansionsbewusste Bürokraten stehen, die der Zentralregierung nicht nur immer mehr Subventionen

8 Die Gemeinde substituiert die Budgetmittel, die sie von der Zentralregierung erhalten hat, über Steuersenkungen durch privaten Konsum. Aus der Sicht der Konsumentenautonomie scheint ein solcher ungebundener Transfer besser abzuschneiden als ein gebundener Transfer. Wenn es hier aber darum geht, möglichst große Anzeizeffekte zu erreichen, so misst sich die Effizienz am Ausgabensteigerungseffekt der Gemeinde.

9 Vgl. die zusammenfassende Darstellung bei D.C. Mueller (2003, p. 221-223).

zu entlocken vermögen, sondern diese auch umgehend in öffentliche Ausgaben (statt in Steuersenkungen) umzusetzen imstande sind. Die Entlockungshypothese findet ihre Begründung in einer Informationsasymmetrie: Die Zentralregierung weiß letztlich nicht, welche Leistungen in welcher Höhe erforderlich sind. Sie lässt sich von der lokalen Bürokratie beraten, die in ihrem Expansionsstreben den Mittelbedarf übertreibt. Im Endeffekt werden solche Subventionen der Entscheidung der Bürger entzogen. Die Subventionen bleiben im öffentlichen Sektor hängen wie die Fliegen am Fliegenpapier – „The money sticks where it lands.“ – und daher wird das Phänomen als *Fliegenpapiereffekt* bezeichnet. Als Lehre aus dem *Fliegenpapiereffekt* folgt eine beträchtliche Skepsis gegenüber dem *Pigouschen Anspruch*, den Föderalismus durch Steuern und Transfers effizient zu kontrollieren.

IV. Coasianer gegen Pigouvianer: Ein Fazit

Coasianer wie *Pigouvianer* gehen von der gleichen Beobachtung aus: Beide sehen die Problematik der institutionellen Inkongruenz, das Auseinanderfallen von Nutznießer-, Entscheidungsträger- und Steuerzahlerkreisen, die daraus folgenden Spillover-Effekte und die sich ergebende doppelte Ineffizienz: Wenn Gemeinde A von den öffentlichen Angeboten der Gemeinde B profitiert, sinkt in beiden Gemeinden der Anreiz zur Selbstbehauptung – in A weil die Bürger Leistungen (Subventionen) von B erhalten – und in B, weil die dortigen Bürger höhere Steuern zugunsten von A bezahlen müssen. In einer größeren Gesamtheit vieler Gebietskörperschaften kommt es dazu, dass – wie eingangs erwähnt – jeder für jeden bezahlt. Bei gleicher Ausgangslage sind aber die Folgerungen, die daraus gezogen werden, bei beiden Schulen unterschiedlich:

- Die *Coasianer* folgern daraus: Wir müssen die Spillover-Effekte beseitigen, indem wir die Rechte anders abgrenzen, dadurch die institutionelle Inkongruenz überwinden und institutionelle Kongruenz wieder herstellen. Jede Gebietskörperschaft trägt dann ihre Kosten und kann so ohne Verzerrungen am föderalen Wettbewerb teilnehmen.
- *Coasianer* sind *Optimisten in Rechten*. Für sie sind die Anreize der Beteiligten hinreichend groß, durch Verhandlungen eine ineffiziente Nutzung bestehender Rechte zu überwinden und dadurch institutionelle Kongruenz zu erreichen. Im Vordergrund steht nicht eine Neuverteilung der Rechte. Es geht nicht darum, ein „level playing field“ herzustellen, sondern nur darum,

die ineffiziente Verwendung bestehender Rechte zu allseitigem Vorteil zu überwinden. Dass Regierungen die Rechte missbrauchen könnten und dem Tausch zu ihrem eigenen Vorteil nachgehen möchten, bleibt verborgen.

- Auch die *Pigouvianer* sehen die durch die institutionelle Inkongruenz erzeugten Spillover-Effekte und den Nachteil, den sie auf der Geber- wie der Empfängerseite hervorrufen. Diese Ineffizienzen sind für sie eine unausweichliche Konsequenz des Föderalismus. Durch eine Abgeltung der Spillover-Effekte ließen sich jedoch die verzerrten Entscheidungen entzerren, und Effizienz lasse sich wieder herstellen.
- Die *Pigouvianer* sind also Optimisten der Steuerung. Ein Planer, so glauben sie, könne durch ein System von Steuern und Subventionen die richtigen Anreize setzen, so dass Gebietskörperschaften trotz Spillover-Effekten die effiziente Menge an öffentlichen Gütern bereitstellen. Dass hier ein Governance Problem besteht, die untergeordneten Ebenen das Geld vielleicht veruntreuen, weil es keine effektive Kontrolle gibt, fällt beim Pigouschen Ansatz unter den Tisch.

Noch fehlt die Erfahrung, um mit Sicherheit feststellen zu können, ob die *Coasianer* oder die *Pigouvianer* eher Recht haben. Nur soviel lässt sich festhalten: Die *Coasianer* zeigen einen Weg, wie Individuen aus Eigeninteresse zum effizienten Arrangement finden. Die Anreize sind vielleicht wenig ausgeprägt, aber vorhanden. In der *Pigouschen* Lehre fehlt dies gänzlich. Der Weg zur Effizienz folgt aus dem Wissen eines Planers. Erfahrungen aus diesem Ansatz, beispielsweise aus dem Fliegenpapierereffekt, sprechen nicht für *Pigou*. Ferner lässt sich *Pigous* Ansatz nur in einer Diktatur verwirklichen.

Literatur

Ch. B. Blankart, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München (Vahlen) 7. Aufl. 2008.

R. Borck, Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research, 2003, vol. 72, Nr. 3, S. 444–457.

R. H. Coase, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, vol. 3, October 1960, S. 1–44.

E. M. Gramlich, Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature, in: W. E. Oates, Hrsg., The Political Economy of Fiscal Federalism, Lexington (Heath) 1977, S. 219–239.

F.A. von Hayek: Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Weltwirtschaftliches Archiv 129, 1969 S. 216–253.

J. R. Hines und R. H. Thaler, Anomalies: The flypaper effect, Journal of Economic Perspectives, Vol. 9, 1995, S. 217–226.

St. Homburg, Stellungnahme zur Anhörung der Bundesstaatskommission am 11. März 2004 (<http://www.google.de/search?hl=de&q=Bundesstaatskommission+homburg&meta=>).

M. Olson, The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, American Economic Review, Vol. 59, 1969, S. 479–487.

A.C. Pigou, The Economics of Welfare, London (Macmillan) 1920.

V. Vanberg, Wettbewerb und Regelordnung, Tübingen (Mohr) 2009.

Bitte ausfüllen und faxen an 03 31.70 19-1 03

.....

Zusendung von Informationen

Vorname

Nachname

.....

Straße

.....

PLZ, Wohnort

.....

Um Sie noch besser und schneller informieren zu können (auch per Telefon), bitten wir Sie auch um folgende Angaben (freiwillig):

Telefon

Telefax

.....

E-Mail

.....

Beruf

Geburtsjahr

.....

Meine Daten werden zum Zweck der Veranstaltungseinladung und -organisation sowie Versendung von Informationen elektronisch gespeichert. Wenn ich keine Informationen mehr von der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit wünsche, wird sie dieses nach entsprechender Mitteilung durch mich beachten (§ 28 Abs. 4 BDSG).

Datum, Unterschrift

.....

Ich interessiere mich für (bitte ankreuzen):

Themen

.....

- | | | |
|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Werte und Prinzipien des Liberalismus | <input type="checkbox"/> Bildungspolitik | <input type="checkbox"/> Europapolitik |
| <input type="checkbox"/> Kommunalpolitik, Bürgergesellschaft, Föderalismus | <input type="checkbox"/> Rechtsstaat und Bürgerrechte | <input type="checkbox"/> Berlin – Hauptstadt und Regierungssitz |
| <input type="checkbox"/> Wissenschaft und Forschung | <input type="checkbox"/> Menschenrechte und Minderheiten | <input type="checkbox"/> Länderkundliche Veranstaltungen |
| <input type="checkbox"/> Wirtschaft und Arbeit | <input type="checkbox"/> Internationale Politik | <input type="checkbox"/> Medienpolitik |
| <input type="checkbox"/> Finanz- und Steuerpolitik | <input type="checkbox"/> Globalisierung und Entwicklung | <input type="checkbox"/> Kunst und Kultur |
| <input type="checkbox"/> Umweltpolitik | <input type="checkbox"/> Friedens- und Sicherheitspolitik | <input type="checkbox"/> Seniorenpolitik |
| <input type="checkbox"/> Verkehrspolitik | | <input type="checkbox"/> Gesundheit und Soziales |

Politische Fertigkeiten und methodisches Know-how

.....

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Strategisches Planen | <input type="checkbox"/> Presse- und Kommunikation |
| <input type="checkbox"/> Rhetorik Grundlagen | <input type="checkbox"/> Internet und Multimedia |
| <input type="checkbox"/> Rhetorik Aufbau | <input type="checkbox"/> Politisches Management |
| <input type="checkbox"/> Diskussionstraining | |
| <input type="checkbox"/> Moderation und Präsentation | |

Virtuelle Akademie

.....

- | |
|--|
| <input type="checkbox"/> Online-Seminare |
| <input type="checkbox"/> Newsletter |

Publikationen

.....

- | |
|---|
| <input type="checkbox"/> Jahresbericht |
| <input type="checkbox"/> Programm-Magazin |



PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Weitere Publikationen unter www.libinst.de

- [88] Martin T.W. Rosenfeld
FINANZIERUNG KOMMUNALER AUFGABEN – ÖKONOMISCHE PRINZIPIEN, MODERNE HERAUSFORDERUNGEN UND INSTITUTIONELLE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN
- [87] Robert Nef
GEMEINDEAUTONOMIE, DIREKTE DEMOKRATIE UND STEUERWETTBEWERB IN DER SCHWEIZ
- [86] Fred E. Foldvary
**DIE PRIVATE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER
VERGANGENHEIT UND ZUKUNFT DES KOMMUNALEN LIBERALISMUS**
- [85] Immo H. Wernicke (2009)
**FINANZKRISE – KRISE DER AMTLICHEN STATISTIK?
KRITIK AN STAATLICHER BERICHTERSTATTUNG ZUR LAGE VON WIRTSCHAFT UND FINANZMÄRKTEN IM KRISENJAHR 2008**
- [83] Jakob von Weizsäcker (2009)
**HOHER ZAUN UND ENGE PFORTE?
PRIORITÄTEN FÜR DIE EUROPÄISCHE MIGRATIONSPOLITIK**
- [81] Sibylle Laurischk (2009)
WIE LIBERAL SIND DIE DEUTSCHEN ZUWANDERUNGSREGELUNGEN?
- [80] Detmar Doering (2009)
RECHTSSTAAT UND WIRTSCHAFTLICHE FREIHEIT
- [79] Tom G. Palmer (2009)
ZWANZIG MYTHEN ÜBER MÄRKTE
- [77] Susanne Maria Schmidt/Olaf Steglich (2009)
AUS GEGEBENEM ANLASS – ODER WARUM DIE ORDNUNGSPOLITIK DAS EINZIGE HEILMITTEL FÜR DIE FINANZMÄRKTE IST
- [76] Steffen Hentrich (2009)
IN GUTEN HÄNDEN? UMWELTSCHUTZ ALS STAATSAUFGABE
- [75] Detlef Parr (2008)
LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPORT: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?
- [74] Reto Steiner (2008)
GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCH-MARKING IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ
- [73] Gary Merrett (2007)
MARKTWIRTSCHAFT IN SCHULBÜCHERN
- [72] Thomas Straubhaar (2007)
EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND
- [71] Klaus Bünger (2007)
ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION
- [70] Peter A. Henning (2007)
ZUR INTERNATIONALISIERUNG DER DEUTSCHEN HOCHSCHULEN
- [69] Roland Vaubel (2007)
IDEEN ZU EINEM VERSUCH, DIE TÄTIGKEIT DES STAATES ZU BEGRENZEN
- [68] Otto Graf Lambsdorff (2006)
MEHR BETEILIGUNGSKAPITAL – MEHR MARKTWIRTSCHAFT
- [67] Rainer Erkens (2006)
ENTWICKLUNG KANN MAN NICHT KAUFEN
- [66] Eckhard Behrens (2006)
FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK

**Dokumentationen zum Kolloquium
„Liberalismus und Kommunale Selbstverwaltung“,
18. September 2009**

[86] Fred E. Foldvary (2009)

 **DIE PRIVATE BEREITSTELLUNG ÖFFENTLICHER GÜTER**
VERGANGENHEIT UND ZUKUNFT DES KOMMUNALEN LIBERALISMUS

[87] Robert Nef (2009)

 **GEMEINDEAUTONOMIE, DIREKTE DEMOKRATIE UND**
STEUERWETTBEWERB IN DER SCHWEIZ

[88] Martin T.W. Rosenfeld (2009)

 **FINANZIERUNG KOMMUNALER AUFGABEN**
ÖKONOMISCHE PRINZIPIEN, MODERNE HERAUSFORDERUNGEN UND
INSTITUTIONELLE GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

[89] Charles B. Blankart (2009)

 **AUTONOMIEPRINZIP UND VERWALTUNGSPRINZIP**
ZWEI ANSÄTZE EINER GEMEINDEORDNUNG