

Thiess Büttner/Petra Enß/Robert Schwager

Zur Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften¹

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag untersucht, ob eine Quantifizierung notwendiger Ausgaben kommunaler Körperschaften in ökonomisch fundierter Weise geleistet werden kann. Nachdem gezeigt wird, dass die tatsächlichen Ausgaben von Gemeinden oftmals stark variieren, wird erörtert, wodurch diese Unterschiede erklärt werden können, und ob die Berücksichtigung solcher Erklärungsgründe bei der Bemessung der notwendigen Ausgaben helfen kann. Folgende mögliche Determinanten kommunaler Ausgaben werden identifiziert: (i) unterschiedliche Leistungsniveaus, (ii) Unterschiede in der Effizienz der Leistungserstellung, und (iii) örtliche Gegebenheiten, die zu unterschiedlichen Kosten bei der Leistungserstellung führen können. Während Ineffizienzen nicht direkt beobachtbar sind, ist die Identifikation von Kostenfaktoren aufgrund örtlicher Gegebenheiten mit einigem Aufwand zumindest teilweise zu leisten. Das zentrale Problem ist aber die Bestimmung des Leistungsniveaus einer Kommune. Da die Wertschätzung für öffentliche Güter nicht ermittelt werden kann, ist eine adäquate Quantifizierung des Leistungsniveaus nicht möglich. Der Beitrag kommt deshalb zu dem Schluss, dass „notwendige Ausgaben“ kommunaler Körperschaften nicht quantifiziert werden können.

Schlagworte: Kommunalfinanzen, öffentliche Güter, Finanzausgleich, Gemeinden, Kostenfunktion

Abstract

On Measuring the Costs of Local Public Services

In the debate about revenue sharing grants to local municipalities it is often demanded that the amount of grants to municipalities should depend on the cost of local public service provision. This paper discusses whether these demands can be operationalized by allocation rules in a satisfying way. We show that the empirical variation of actual expenditure for public services is substantial, which may reflect a variety of differences. This includes differences in the level of public service provision, differences in the efficiency, as well as technical cost effects. While inefficiencies are not observable empirically, the identification of technical cost effects might be possible to some extent. The key problem is, however, to determine the level of public service provision. Given the fundamental problem of measuring the output and quality of public goods a sufficiently adequate quantification is impossible. To base allocation rules on the cost of public service provision, therefore, is not a promising way to improve revenue sharing.

Key words: local public finances, public goods, fiscal equalization, local jurisdictions, cost function

1 Einleitung

Die Kommunen müssen nach Art. 106 Abs. 7 GG am Länderanteil der Gemeinschaftssteuern beteiligt werden. Da diese Vorschrift aber nicht konkretisiert, in welcher Höhe diese Beteiligung zu erfolgen hat, steht die Verteilung der Einnahmen zwischen Ländern und Gemeinden im Zentrum engagierter Diskussionen und Auseinandersetzungen. Mit Verweis auf die in den meisten Landesverfassungen niedergelegte Verantwortung der Länder für die Funktionsfähigkeit der Gemeinden wird hierbei, vor allem von kommunalen Spitzenverbänden, gefordert, die an die Gemeinden fließende Finanzmasse nicht an den zur Verfügung stehenden Einnahmen, sondern an den zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben notwendigen Ausgaben zu orientieren. Ein solcher aufgabenorientierter Finanzausgleich wird in Mecklenburg-Vorpommern unter der Bezeichnung „2-Quellen-Modell“ diskutiert, und das Finanzausgleichsgesetz des Freistaates Thüringen wurde auf Grund eines entsprechenden Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03) mit Wirkung für das Jahr 2008 novelliert.

Ein solcher Ansatz zur Festlegung der vertikalen Finanzverteilung und damit des vertikalen Finanzausgleichs setzt allerdings eine Operationalisierung der „notwendigen Ausgaben“ voraus. Der vorliegende Beitrag untersucht, ob eine Quantifizierung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften überhaupt in ökonomisch fundierter Weise geleistet werden kann. Wir kommen zu dem Schluss, dass dies nicht möglich ist. Das Konzept der „notwendigen Ausgaben“ kann deshalb nicht als Leitlinie für die Ausgestaltung der vertikalen Finanzverteilung dienen; diese muss letztlich der politischen Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers vorbehalten bleiben.

In der Terminologie der Finanzwissenschaft sind mit dem Begriff der „notwendigen Ausgaben“ die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen angesprochen. Die Problematik der Erfassung dieser Kosten beschäftigt die finanzwissenschaftliche Forschung indessen seit geraumer Zeit. So ist beispielsweise die Sichtweise weit verbreitet, dass die Pro-Kopf-Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit der Einwohnerzahl steigen. Als einer der ersten verwies *Brecht* (1932) auf eine positive kostenbedingte Korrelation zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und der „Bevölkerungsmassierung“. Andere Autoren verweisen auf höhere Kosten im sozialen Bereich, weil sich die „Problemlagen in den Zentren kumulieren“ (*Hardt und Schiller*, 2006). Es wird jedoch auch darauf hingewiesen, dass größere Einheiten Skaleneffekte realisieren können, die die Kosten der Bereitstellung in Städten günstiger werden lassen (*Mintzberg*, 1983). Daher wird in der Literatur oftmals ein U-förmiger Kostenverlauf unterstellt (*Ladd*, 1992, *Blankart*, 2008): Während die Pro-Kopf-Kosten in besonders kleinen Gemeinden hoch sind, weil Fixkosten anfallen, sinken sie zunächst mit zunehmender Einwohnerzahl. Ab einer gewissen Größe werden jedoch die Ballungskosten so groß, dass die Pro-Kopf-Kosten wieder ansteigen.

Zahlreiche Untersuchungen haben den Versuch unternommen, Kostenfunktionen öffentlicher Leistungen zu schätzen.² Das Ergebnis der empirischen Untersuchungen gibt dabei jeweils die notwendigen Ausgaben einer Gebietskörperschaft in Abhängigkeit verschiedener Einflussfaktoren an, wie beispielsweise Einwohnerzahl, Siedlungsdichte und soziodemografische Zusammensetzung der Bevölkerung. Die Ergebnisse variieren dabei jedoch oftmals erheblich. Während beispielsweise *Seitz* (2005, 2007) sinkende Kosten in größeren Gebietskörperschaften beobachtet, finden *Büttner et al.* (2004) für die deutschen Flächenländer nur schwache Größenvorteile und keinen Effekt der Siedlungsdichte auf die Kosten öffentlicher Leistungen.

Aus Sicht der Autoren des vorliegenden Beitrags liegt die besondere Schwierigkeit der empirischen Analyse der Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen in der Tatsache, dass das Leistungsniveau der einzelnen Kommunen nicht hinreichend berücksichtigt wird. Der Aufsatz soll zeigen, dass diese Unzulänglichkeit nicht einfach nur ein Problem unzureichender Daten ist. Vielmehr werden wir argumentieren, dass eine umfassende Quantifizierung des Leistungsniveaus von Kommunen prinzipiell nicht zu leisten ist, da insbesondere die Qualität öffentlicher Güter kaum bestimmt werden kann. Folglich ist der Ansatz einer Kostenfunktion, und damit der „notwendigen Ausgaben“, problematisch.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird in Abschnitt 2 eine deskriptive Analyse der kommunalen Ausgaben in Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt um die quantitative Bedeutung der Problematik einer Bemessung notwendiger Ausgaben zu illustrieren. Es zeigt sich, dass die Ausgaben pro Einwohner zwischen den einzelnen Gemeinden sehr stark variieren. Ein Einblick in verschiedene kommunale Aufgaben offenbart, dass ein einfacher statistischer Ansatz notwendiger Ausgaben, etwa in Höhe der durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf, der Vielfalt kommunaler Aufgabenerfüllung nicht gerecht wird. An diese Untersuchung schließen sich deshalb theoretische Überlegungen über die Kostenfunktion kommunaler Leistungen an (Abschnitt 3). Dabei werden verschiedene Kostenfaktoren unterschieden. Es wird kritisch hinterfragt, ob deren Berücksichtigung zu einer überzeugenden Quantifizierung notwendiger Ausgaben beitragen kann. Darüber hinaus wird diskutiert, wie sich der Versuch notwendige Ausgaben zu normieren auf die kommunale Autonomie auswirkt. Der letzte Abschnitt des vorliegenden Artikels fasst die Ergebnisse knapp zusammen.

2 Notwendige Ausgaben kommunaler Körperschaften

Für die Ermittlung notwendiger Ausgaben einer Körperschaft scheint es wenig zielführend, deren tatsächliche Ausgaben heranzuziehen. Denn es ist zu bezweifeln, dass diese im vollen Umfang als „notwendig“ anzuerkennen sind. Da sich darüber hinaus offensichtliche Anreizprobleme ergeben, wenn tatsächliche Ausgaben, als „notwendig“ eingestuft, von einer übergeordneten Instanz durch Transfers erstattet werden, wäre allenfalls an eine Analyse der durchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner zu denken. Beispielhaft wird im Folgenden erörtert, ob die durchschnittlichen Ausgaben der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern einen Hinweis auf die notwendigen Ausgaben leisten können. Anschließend wird das „Thüringer Modell“ vorgestellt, das im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen einen Versuch unternimmt, die Kosten der Gemeinden und Landkreise zu quantifizieren.

2.1 Tatsächliche Ausgaben

Beispielhaft werden die Pro-Kopf-Ausgaben der 34 amtsfreien Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern betrachtet. Es handelt sich dabei um eigenständige, kreisangehörige Gemeinden mit den gleichen Pflichtaufgaben. Der Analyse liegen die Rechnungsstatistiken der Jahre 2004 und 2005 zugrunde.

Tabelle 1 offenbart, dass bereits innerhalb einzelner Aufgabenbereiche große Unterschiede in den getätigten Pro-Kopf-Ausgaben zu beobachten sind. So sehen wir bei-

spielsweise für den Einzelplan 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung), dass die Gemeinden im Schnitt Ausgaben in Höhe von EUR 55 pro Einwohner tätigen. Die Bandbreite liegt aber zwischen EUR 15 und EUR 101. Da es eine Gemeinde gibt, die offenbar mit EUR 15 pro Einwohner auskommt, eine andere Gemeinde aber das Sechsfache ausgibt, ist unklar, an welchem Wert sich die Festlegung der „notwendigen Ausgaben“ orientieren soll.

Nun kann man argumentieren, dass die Betrachtung der Ausgaben mittels der Einzelpläne auf einer zu stark aggregierten Ebene erfolgt. So werden nicht alle Leistungen im Bereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung von den Gemeinden bereitgestellt. Möglicherweise ist hier auch der Landkreis in der Pflicht. Andere Aufgaben fallen vielleicht nicht in jeder Kommune an. Jedoch zeigt Tabelle 2, dass die Varianz der Ausgaben auch innerhalb einzelnen Aufgabengruppen durchaus erheblich sein kann. Beispielhaft werden hier wiederum die Ausgaben des Einzelplans 1 (Öffentliche Sicherheit und Ordnung) herangezogen.

Tabelle 1: Pro-Kopf Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden in dem Einzelplänen 1 nach Abschnitten

GLI	Gliederungsbezeichnung	N (von 34)	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
0	Allgemeine Verwaltung	34	111,01	154,73	124,16	143,52	167,89	296,82
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	34	14,96	54,63	33,88	51,41	76,26	100,99
2	Schulen	34	36,20	87,21	58,54	74,36	114,49	189,27
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	34	0,08	34,66	8,63	29,18	63,60	96,52
4	Soziale Sicherheit	34	53,65	136,01	74,60	131,26	176,12	309,62
5	Gesundheit, Sport, Erholung	34	2,43	43,25	12,65	38,40	71,25	118,55
6	Bau- u. Wohnungswesen, Verkehr	34	40,87	247,23	157,87	214,16	379,74	452,31
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	33	1,48	116,01	33,22	78,24	138,98	746,68
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- u. Sondernvermögen	34	3,65	129,38	20,20	52,25	137,61	1417,16

„GLI“ gibt den Einzelplan an.

Tabelle 2: Pro-Kopf Ausgaben in EUR der amtsfreien Gemeinden im Einzelplan 1 nach Abschnitten

GLI	N	Gliederungsbezeichnung	Min	Mittelw.	20%	50%	80%	100%
1	34	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	14,96	54,63	33,88	51,41	76,26	100,99
11	34	Öffentliche Ordnung	2,73	32,73	14,00	31,42	44,55	81,97
12	8	Umweltschutz	0,02	4,04	0,10	1,52	8,08	17,22
13	34	Brandschutz	5,66	20,24	9,25	13,49	27,82	78,14
14	10	Katastrophenschutz	0,00	0,43	0,09	0,20	0,86	1,69
16	1	Rettungsdienst	2,63	–	–	–	–	–
17	1	Seemannsamt	17,09	–	–	–	–	–

„GLI“ gibt die Gliederungsnummer an.

Der Einzelplan 1 enthält neben eindeutigen Gemeindeaufgaben auch solche, die entweder nur von wenigen Gemeinden geleistet werden oder gar ganz dem Landkreis obliegen. Es ist beispielsweise wenig überraschend, dass lediglich eine amtsfreie Gemeinde Ausgaben für ein Seemannsamt tätigt. Auch scheinen die Gemeinden teilweise Ausgaben für Aufgaben vorzunehmen, für die eigentlich der Landkreis zuständig ist. So sind beispielsweise der Katastrophenschutz und der Rettungsdienst Pflichtaufgaben des Landkreises. Dennoch beteiligen sich einzelne Gemeinden an den Kosten der Bereitstellung. Vernachläss-

sigt man diese Probleme der vertikalen Aufgabenaufteilung, bleiben dennoch starke Differenzen in den Ausgaben für spezifische Gemeindeaufgaben bestehen. Ein einfaches Beispiel bietet hier der Brandschutz. Es handelt sich eindeutig um eine Pflichtaufgabe der amtsfreien Gemeinden, die alle in gleichem Maße erfüllen müssen. Dennoch variieren die Pro-Kopf-Ausgaben erheblich. Während eine Gemeinde mit nur EUR 5,66 pro Einwohner auskommt, liegen die Ausgaben in den anderen Gemeinden deutlich darüber. Im Durchschnitt wenden die Gemeinden EUR 20,24 auf, jedoch steigen die Ausgaben vereinzelt bis zu EUR 78,14 an. Welcher Wert hiervon als „notwendig“ anzuerkennen ist, ist völlig offen.

Es ist denkbar, dass die Gemeinden eine räumlich zu kleine Einheit darstellen, um Ausgaben eindeutig zuzuordnen. So könnten Ausnahmesituationen einzelner Gemeinden die Darstellung dominieren. Die Betrachtung einer räumlich größeren Einheit macht das weniger wahrscheinlich, weil bereits innerhalb dieser Gebietskörperschaft ein gewisser Ausgleich erfolgt. Daher empfiehlt sich der Blick auf eine Aufgabe, die die Landkreise zu leisten haben. Beispielhaft wird hier die Schülerbeförderung gewählt. Diese Pflichtaufgabe besteht für alle Landkreise gleichermaßen. Mit dem §113 SchulG MV³, dem PBefG⁴ und ergänzenden Verordnungen⁵ sind relativ deutliche Maßgaben zur Erfüllung dieser Aufgabe festgelegt. Dies legt nahe, dass die Ausgaben für diese Aufgabe weniger stark variieren als für solche Aufgaben, die zum großen Teil von den Kommunen ausgestaltet werden. Diese Überlegung kann den Untersuchungen jedoch nur im eingeschränkten Maße standhalten.

Tabelle 3: Schülerbeförderungskosten der Landkreise in EUR

LK	EW	Schüler	Ausgaben pro EW	Ausgaben pro Schüler
DBR	119.743	14.489	27,97	231,19
DM	89.249	10.819	28,61	236,08
GÜ	108.065	13.126	30,60	251,93
LWL	129.954	15.934	36,49	297,66
MST	85.093	10.051	38,19	323,36
MÜR	68.545	7.821	31,90	279,60
NVP	114.551	13.482	38,21	324,69
NWM	120.576	15.056	33,52	268,50
OVP	111.501	12.517	34,07	303,51
PCH	104.764	12.805	43,21	353,53
RÜG	72.685	8.120	22,99	205,81
UER	79.731	8.921	28,23	252,31
Mittelw.			32,80	277,35
Stabw.			5,61	44,28

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Finanzstatistik Mecklenburg-Vorpommerns 2004

Das Minimum der Pro-Kopf-Ausgaben in der Gliederungsnummer 290 (Schülerbeförderung) liegt im Jahr 2004 bei EUR 23. Maximal gibt ein Landkreis in Mecklenburg-Vorpommern EUR 43 pro Einwohner für die Schülerbeförderung aus. Der Mittelwert beträgt rund EUR 33 und die Standardabweichung EUR 6. Ebenso deutlich wird die Ausgabenvariation zwischen den Landkreisen, wenn die Beförderungskosten pro Schüler betrachtet werden. Das Minimum liegt im Jahr 2004 bei etwa EUR 206 und das Maximum bei EUR 354 pro Schüler. Es ergibt sich ein Mittelwert in Höhe von rund EUR 277 und eine Standardabweichung von EUR 44. Es ist somit festzuhalten, dass die Ausgaben, die die zwölf mecklenburg-vorpommerschen Landkreise im Jahr 2004 für die Schülerbeförderung aufgewandt haben, sowohl in der Betrachtung pro Einwohner als auch pro Schüler stark variieren. Ein „notwendiges“ Ausgabenniveau kann hier nicht ausgemacht werden.

Im Fall der Schülerbeförderung, aber auch bei anderen Aufgabenbereichen, lassen sich Ausgabenunterschiede möglicherweise durch verschiedene äußere Faktoren erklären, beispielsweise durch die räumliche Struktur. So liegt es nahe, dass gerade in dem Aufgabenbereich der Schülerbeförderung eine geringe Siedlungsdichte zu höheren, eine geringe Fläche zu niedrigeren Kosten pro Einwohner führt. Andererseits können auch die trotz der landesweiten Standards anzutreffenden unterschiedlichen Ausgestaltungen dieser Aufgabe und damit die landkreisspezifischen Qualitätsmerkmale für die unterschiedlichen Ausgabenniveaus ursächlich sein. Schließlich ist nicht auszuschließen, dass die Aufgabenerfüllung nicht in jedem Landkreis in gleichem Maße effizient vorgenommen wird. Diese unterschiedlichen Faktoren beeinflussen die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen. Die theoretische Analyse (Abschnitt 3) untersucht ihre Relevanz für die Bestimmung der notwendigen Ausgaben. Es lässt sich jedoch bereits festhalten, dass deren Höhe nicht ohne weitere Informationen aus den tatsächlichen Ausgaben ermittelt werden kann.

2.2 Das Thüringer Modell

Im Freistaat Thüringen gilt seit dem 01.01.2008 ein Gesetz zum kommunalen Finanzausgleich, das auf der Idee eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs beruht.⁶ Mit der Gesetzesnovelle wurde einem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21.06.2005 (VerfGH 28/03) Rechnung getragen, wonach das bis dahin geltende Finanzausgleichsgesetz in wesentlichen Teilen nicht mit der Verfassung des Freistaates Thüringen vereinbar war. Insbesondere entschied der Verfassungsgerichtshof, dass der Finanzbedarf der Kommunen vor Festlegung der Finanzausstattung zu ermitteln sei, und dass den Kommunen eine aufgabenadäquate finanzielle Mindestausstattung ohne Rücksicht auf die Leistungskraft des Landes zu gewähren sei.⁷ Dementsprechend wird die Zuweisungsmasse im Thüringer Finanzausgleich nicht mehr in erster Linie durch die Einnahmen des Landes und der Gemeinden bestimmt. Stattdessen wird im Finanzausgleichsgesetz ein fester Euro-Betrag normiert (§ 3 Abs. 1 S. 1 und 2 ThürFAG), der um einen vergleichsweise kleinen Anteil an den Landeseinnahmen ergänzt wird (§ 3 Abs. 1 S. 3 ThürFAG).

Der genannte Euro-Betrag wird ermittelt, indem eine Messzahl der Ausgaben der Gemeinden, zuzüglich einer prognostizierten Ausgabenerhöhung, um die tatsächlichen Einnahmen und die Einnahmemöglichkeiten der Gemeinden gekürzt wird. Dies ergibt den im Finanzausgleich zu deckenden Bedarf der Gemeinden.⁸ Bei der Bestimmung der Ausgaben wird dabei zwischen Ausgaben für die Pflichtaufgaben und Ausgaben für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unterschieden. Letztere werden mit ca. 6% der Ausgaben der kommunalen Ebene quantifiziert. Auch zur Bestimmung der Ausgaben für Pflichtaufgaben greift das Thüringer Modell auf tatsächliche Ausgaben der Gemeinden zurück.⁹ Dabei wird für jede Aufgabe ein „Korridor“ von Werten gebildet, der sich von 50% bis 100 % des Mittelwertes der Ausgaben der Kommunen einer Größenklasse erstreckt. Bei der Bestimmung der Ausgaben, die als Bedarf im betreffenden Aufgabenbereich Berücksichtigung finden, werden nun Gemeinden, die mehr als den Mittelwert aller Gemeinden ausgegeben haben, rechnerisch so behandelt, als hätten sie nur diesen Mittelwert ausgegeben. Gemeinden, deren tatsächliche Ausgaben unter dem unteren Rand des Korridors lagen, werden so behandelt, als hätten sie 50% des Mittelwertes ausgegeben. Mit diesen Ersetzungen wird dann ein neuer Durchschnittswert berechnet, der als Bedarf anerkannt wird.

Akzeptiert man den so ermittelten Korridor als mögliche Bandbreite notwendiger Ausgaben, negiert man Ursachen für Ausgabenunterschiede, sei es verschwenderisches Wirtschaften oder schwierige lokale Rahmenbedingungen. Auch ist es möglich, dass die Gemeinden ihre Aufgabe übererfüllen und somit ihre Ausgaben über den notwendigen Kosten eines geringeren Leistungsniveaus liegen. Das Thüringer Modell kann und will zwischen diesen Fällen nicht unterscheiden. Von daher wird das Problem der Ermittlung der „notwendigen Ausgaben“ nicht überzeugend gelöst. Stattdessen wird mit mehr oder weniger willkürlichen Vorgaben gearbeitet, die der Unterschiedlichkeit der einzelnen Kommunen nicht Rechnung tragen.

3 Kostenfaktoren bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen

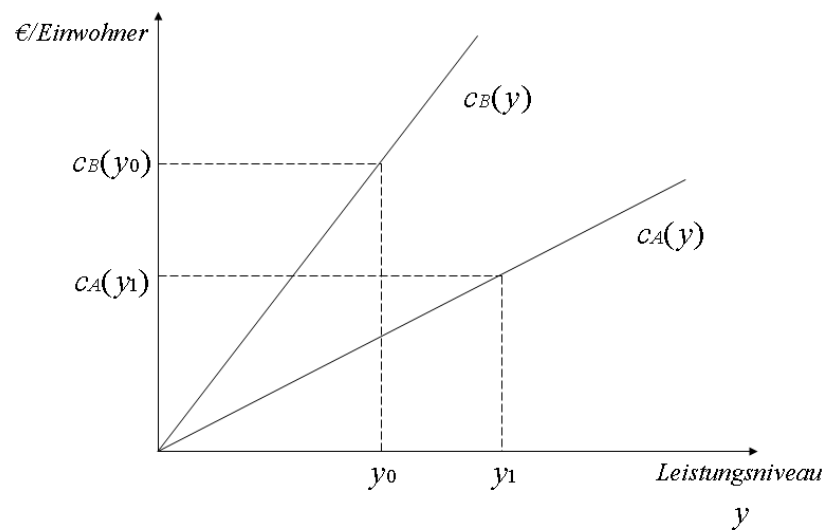
Die vorangegangene Analyse hat bereits verdeutlicht, dass Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden unterschiedliche Ursachen haben können. Deswegen werden im Folgenden die Kostenfaktoren der Bereitstellung öffentlicher Leistungen näher untersucht. Darauf aufbauend werden wir genauer auf den Versuch eingehen, diese zu bewerten und folglich „notwendige Ausgaben“ von solchen zu unterscheiden, die nicht notwendig sind.

Für ein Verständnis des Begriffes der notwendigen Ausgaben ist es sinnvoll, zwischen *Ausgaben* und *Kosten* zu unterscheiden. Ausgaben sind die tatsächlich in einer Körperschaft getätigten Zahlungen. Mit Kosten ist demgegenüber der Betrag angesprochen, der für die Erfüllung eines bestimmten Leistungsniveaus bei effizienter Bereitstellung mindestens ausgegeben werden muss. Zur Bestimmung der „notwendigen Ausgaben“ müssen folglich die Kosten für ein gegebenes Leistungsniveau ermittelt werden. Gibt man die Kosten in Abhängigkeit eines beliebigen Leistungsniveaus an, können diese in der Kostenfunktion $c(y)$ ausgedrückt werden. Sie gibt die minimalen Pro-Kopf-Kosten für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes mit dem Leistungsniveau y an. Wichtig ist hierbei, dass dieses Leistungsniveau nach Menge und Qualität definiert ist. So ist, beispielsweise im Falle der Kinderbetreuung, nicht nur die Zahl der Kindergartenplätze mit der Variable y erfasst, sondern auch Gruppengröße, Öffnungszeiten, Ausbildungsstand der Erzieherinnen u.s.w.

Im Falle einer für alle Gemeinden gültigen Kostenfunktion wären die notwendigen Kosten der Leistungserstellung in allen Gemeinden gleich hoch. Es sind jedoch Umstände denkbar, die dazu führen, dass die Ausgaben sich unterscheiden, selbst wenn das Niveau der Leistungserstellung identisch ist und keine Ineffizienzen vorliegen. So wird eine Verkehrsanbindung in bestimmter Qualität in dünn besiedelten Regionen pro Einwohner teurer sein, Kriminalitätsbekämpfung ist in der Regel in Ballungsräumen schwieriger und aufwändiger als in ländlichen Regionen, die Kosten adäquater Räume für eine Kindertagesstätte hängen vom lokalen Mietniveau ab, u.s.w. Es liegt somit nahe, unterschiedliche Kostenfunktionen für Gemeinden mit unterschiedlichen Charakteristiken zu unterstellen. Wenn die Kostenfunktionen zweier Gemeinden sich unterscheiden, so kann es durchaus sein, dass die Gemeinde, die höhere Ausgaben tätigt, das geringere Leistungsniveau anbietet als die Gemeinde mit den niedrigeren Ausgaben. Die Abbildung 1 stellt einen entsprechenden Zusammenhang dar. Zwei Gemeinden A und B bieten öffentliche Leistungen an. Um beispielsweise ein als notwendig angesehenes Leistungsniveau y_0 zu erbringen, müssen aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen unterschiedliche Ausgaben

aufgewendet werden. Gemeinde *A* kann günstiger öffentliche Leistungen bereitstellen, sodass ihre Pro-Kopf-Ausgaben trotz eines höheren Leistungsniveaus ($y_1 > y_0$) niedriger ausfallen können als in Gemeinde *B* ($c_A(y_1) < c_B(y_0)$).

Abbildung 1: Unterschiedliche Kostenfunktionen



Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass eine angemessene Bestimmung der „notwendigen Ausgaben“ Informationen über das Leistungsniveau, über das Vorhandensein und den Umfang von Ineffizienz und über Unterschiede in den örtlichen Gegebenheiten und das Ausmaß, in dem diese kostenwirksam sind, voraussetzt. Von diesen Kategorien sind die Informationen über unterschiedliche örtliche Gegebenheiten vergleichsweise einfach zu ermitteln. Aufwändiger ist die Bestimmung der Kostenwirksamkeit, da nur im Rahmen der Ermittlung einer umfassenden Kostenfunktion unter Berücksichtigung der Leistungsniveaus (s.u.) festgestellt werden kann, inwieweit etwa die Gemeindegröße, die Siedlungsstruktur oder demographische Variablen Unterschiede in den Kosten verursachen. Verlässliche Informationen über ineffizientes Verhalten sind ebenfalls nur in sehr begrenztem Umfang direkt zu beschaffen. Zwar können Berichte der Rechnungshöfe hier wertvolle Informationen und manches interessante Fallbeispiel bieten. Eine systematische und umfassende Ermittlung von Ineffizienzen ist aber offensichtlich nicht möglich.

Das zentrale Problem einer Feststellung der „notwendigen Ausgaben“ mit Hilfe der tatsächlichen Ausgaben liegt aber in der Beobachtung des von einer Körperschaft in den einzelnen Aufgabenbereichen angebotenen Leistungsniveaus. Versuche, dieses zu messen, nutzen in der Regel Indikatoren für die Intensität der Aufgabenerfüllung. So kann man etwa die Leistung in der Aufgabe „Gemeindestraßen“ mit deren Länge, die Intensität der Kriminalitätsprävention mit der Zahl der Straftaten oder das Angebot an Kinderbetreuung mit der Anzahl der zur Verfügung gestellten Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze quantifizieren. Solche Indikatoren sind – zumindest für manche Aufgaben – vergleichsweise einfach zu beschaffen, bilden aber die Leistung einer Kommune nur sehr unvollkommen ab. Dies liegt daran, dass sie in der Regel die Qualität der Leistungserstel-

lung nicht einbeziehen. So sind die Öffnungszeiten und die pädagogische Kompetenz des eingesetzten Personals wesentliche Qualitätsmerkmale von Kinderbetreuungseinrichtungen. Während erstere möglicherweise mit entsprechendem Aufwand noch ermittelt werden könnten, ist eine flächendeckende Erhebung der letzteren zum Scheitern verurteilt.

Ein möglicher Ansatz, die Qualität öffentlicher Leistungen zu ermitteln, besteht in Umfragen. Man kann die Bürger einer Gemeinde befragen, wie zufrieden sie mit den Angeboten ihrer Gemeinde sind. Im Falle der Kinderbetreuung etwa könnten beispielsweise Ergebnisse von Tests der Fähigkeiten von Schulanfängern als Indikatoren des Leistungsniveaus von Kindergärten angesehen werden. Es ist offensichtlich, dass derartige Indikatoren nur mit erheblichem Aufwand für alle Aufgaben und flächendeckend für alle Gebietskörperschaften erhoben werden können. Auch wenn dies gelingen sollte, ist das fundamentale Informationsproblem noch nicht gelöst, da noch untersucht werden muss, ob und inwieweit die beobachtete Größe auf die Aktivität der Kommune zurückzuführen ist. So ein Nachweis ist aber mitunter schwierig. Wenn die Schulanfänger in einer Gemeinde gut auf den Schulbesuch vorbereitet sind, kann dies an einem guten Kindergarten oder an einer günstigen Sozialstruktur liegen; wenn die Bürger mit der örtlichen Verwaltung zufrieden sind, kann das deren Engagement anzeigen, aber auch ein geringes Anspruchsniveau der Bevölkerung.

Die Schwierigkeit, das Niveau öffentlicher Leistungen verlässlich zu bestimmen, ist durch einen fundamentalen Unterschied zwischen der Leistungserstellung im öffentlichen und im privaten Sektor begründet. Die Leistung eines privaten Unternehmens wird von dem Kunden durch eine Kaufentscheidung und die darin zum Ausdruck kommende Zahlungsbereitschaft bewertet. Sie kann deshalb ganz einfach durch den Umsatz des Unternehmens gemessen werden. Gebietskörperschaften und andere öffentliche Einrichtungen stellen dagegen öffentliche Leistungen bereit, ohne dass die Bürger eine Kaufentscheidung treffen müssen. So gibt es keinen unmittelbaren Maßstab für den Wert der betreffenden Leistung aus Sicht der Bürger. Auch in den Bereichen, die durch Gebühren finanziert werden, bleibt diese Bewertungsproblematik im Wesentlichen bestehen, da die Bereitstellung über die öffentliche Hand besonderen Zielen folgt und keine freie Konkurrenz besteht.

Insgesamt zeigt sich also, dass aus bestehenden Ausgaben kein Rückschluss auf deren Notwendigkeit gezogen werden kann. Liegen die Pro-Kopf-Ausgaben besonders hoch, kann das an den schwierigen Rahmenbedingungen liegen, die die Gemeinde nicht verantwortet, sodass die Ausgaben im vollen Umfang notwendig sind. Es ist aber auch vorstellbar, dass die Kommune ineffizient wirtschaftet oder ein besonders hohes Leistungsniveau anbietet. Dann wären die Ausgaben nicht als notwendig anzuerkennen, weil die Gemeinde mit weniger Geld auskommen könnte oder ihre Aufgabe übererfüllt.

Da tatsächliche Ausgaben somit keine Basis zur Quantifizierung notwendiger Ausgaben bieten, kann allenfalls versucht werden, die Kosten mittels eines inputbasierten Ansatzes zu ermitteln. Der Ausgangspunkt sind hierbei die Kosten der Einsatzfaktoren, die zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen notwendig sind. Die „notwendigen Ausgaben“ für einen Kindergarten setzen sich dann beispielsweise aus den Miet- und Verpflegungskosten sowie den Gehältern der Erzieher zusammen. Während Personal- und Verpflegungskosten gegebenenfalls noch landesweit einheitlich bestimmt werden könnten, weichen die Preise für Immobilien je nach Mietniveau der Kommune voneinander ab. Darüber hinaus müsste wiederum bestimmt werden, welche Immobilie sachgerecht wäre, welche Form der Verpflegung zur Verfügung steht u.s.w. In ähnlicher Weise müssten bei

der Schülerbeförderung Vorgaben nicht nur über die Sicherheit der Beförderung und die Preise gemacht werden, sondern auch die Strecken der Schulbusse festgelegt werden, der Standard der Fahrzeuge bestimmt werden u.s.w. Ähnlich detaillierte Vorgaben müsste das Land für jede einzelne kommunale Aufgabe leisten. Der Informationsbedarf ist folglich enorm und die Probleme des fehlenden Qualitätsmaßstabes bleiben bestehen.

Diese Beispiele offenbaren ein weiteres Problem: Das Land würde in dem Versuch die Kostenrechnung exakt anzuwenden präzise Maßstäbe der Aufgabenerfüllung definieren müssen. Damit würde die Ausgestaltung der kommunalen Aufgabe aber faktisch in einem hohen Maße vorgegeben. Dies käme einer detaillierten Steuerung der kommunalen Körperschaften durch das Land gleich, die im Widerspruch zu der im Grundgesetz verankerten eigenverantwortlichen Regelung der örtlichen Angelegenheiten durch die Gemeinden und Gemeindeverbände steht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1, 2 GG). Die Autonomie der Gemeinden und Kreise wäre faktisch hinfällig. Damit würden aber auch die Vorteile selbst bestimmter kommunaler Entscheidungen wie Bürgernähe und genaue Kenntnis der örtlichen Bedingungen aufgegeben. Nicht zuletzt die im Abschnitt 2 aufgezeigte hohe Varianz der pro-Kopf-Ausgaben zwischen den Gemeinden macht deutlich, wie stark sich diese Bedingungen und die Bürgerpräferenzen unterscheiden können. Dies unterstreicht die Bedeutung der kommunalen Autonomie, so dass eine inputorientierte Ermittlung der „notwendigen Ausgaben“ nicht wünschenswert ist.

Allerdings besteht das Erfordernis, den Finanzbedarf der Kommunen für die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu ermitteln, auch in der Anwendung des Konnexitätsprinzips. Im Laufe der vergangenen Jahre haben die meisten Landesgesetzgeber, so beispielsweise die Landtage in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, so genannte Konnexitätsprinzipien in ihren Landesverfassungen verankert. Demnach können die Länder nur noch Aufgaben an die kommunale Ebene übertragen, wenn ein Kostenausgleich vorgenommen wird.¹⁰

Um diesen Kostenausgleich zu gewährleisten, muss der zu erstattende Betrag jedoch zunächst bestimmt werden. Da die an die Kommunen übertragenen Aufgaben oftmals neu sind, kann hier indessen gar nicht erst der Versuch unternommen werden, auf tatsächliche Ausgaben zu rekurrieren. Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sehen denn auch Verhandlungen zwischen dem Land und den Kommunen, vertreten durch die kommunalen Spitzenverbände, vor. Dieses Verfahren zielt demnach auf einen verhandlungsbasierten Ausgleich der Interessen zwischen dem Land und den Kommunen. Einerseits möchte das Land die Aufgaben an die Kommunen übertragen, was nur möglich ist, wenn Einigkeit über den finanziellen Ausgleich erzielt wird. Andererseits müssen die Kommunen ihren Finanzbedarf gut begründen.

Der Vorteil von Verhandlungen besteht darin, dass beide Seiten, Land und Kommunen, auch solche Informationen über die Ausgestaltung und die Qualität der zu leistenden öffentlichen Aufgabe in die Absprache einfließen lassen können, die Außenstehende – wie etwa ein Staatsgerichtshof – nicht kennen oder überprüfen können. Deshalb erübrigt sich bei Festlegungen im Rahmen des Konnexitätsprinzips die, für eine Ermittlung notwendiger Ausgaben durch außenstehende Dritte unabdingbare, objektive Quantifizierung des Leistungsniveaus; dieses wird vielmehr implizit zusammen mit den dafür aufzuwendenden Ausgaben im Rahmen der Verhandlungen festgelegt. Dies zeigt, warum Verhandlungen attraktiv sind, auch wenn sie vielleicht umständlich und langwierig erscheinen mögen. Eine intensive Auseinandersetzung zwischen informierten Betroffenen lässt zudem eher eine effiziente Verwendung der Mittel erwarten, sodass dieses Verfahren zur

vertikalen Zurechnung von Finanzierungslasten, ungeachtet der Problematik des Begriffs notwendiger Ausgaben, durchaus positiv zu bewerten ist.

4 Fazit

Ziel dieses Beitrags ist es, die Problematik bei der Bestimmung „notwendiger Ausgaben“ kommunaler Körperschaften zu verdeutlichen. Ein Blick auf die Pro-Kopf-Ausgaben der amtsfreien Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern hat offenbart, dass die Varianz bei den tatsächlichen Ausgaben erheblich ist. Es zeigt sich, dass in der Theorie zwar verschiedene Kostenfaktoren der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auszumachen sind, diese in der Praxis jedoch nicht oder nur unzureichend bestimmt werden können. Ineffizienzen sind nicht flächendeckend beobachtbar; abdingbare und unabdingbare Kostenfaktoren der lokalen Bereitstellung lassen sich nur ungenau unterscheiden; und schließlich ist das Leistungsniveau eines öffentlichen Angebotes nur unzureichend zu bestimmen. Es ist somit nicht beobachtbar, ob überdurchschnittliche Ausgaben ein abweichendes Leistungsniveau, ungünstige Rahmenbedingungen oder auch Ineffizienzen zur Ursachen haben. Folglich kann aus bestehenden Ausgaben kein Rückschluss auf deren Notwendigkeit gezogen werden.

Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit der kommunalen Autonomie. Wegen der systeminhärenten Informationsproblematik des öffentlichen Sektors ist es für eine übergeordnete Gebietskörperschaft nicht sinnvoll möglich, die lokalen Ausgaben zu planen. Genau dies wäre aber notwendig, wenn das Land versuchen würde, die notwendigen Ausgaben mit Hilfe detaillierter Vorgaben über das anzubietende Leistungsniveau oder die einzusetzenden Inputs zu quantifizieren. Die verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist damit letztlich mit einem aufgabenorientierten Finanzausgleich unvereinbar.

Anmerkungen

- 1 Teile der hier vorgetragenen Argumentation wurden im Rahmen des für das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern durchgeführten Forschungsprojekts „Der Kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven“ erarbeitet. Die Autoren sind alleine für den Inhalt der vorliegenden Arbeit verantwortlich.
- 2 Siehe u.a. *Kalsetz u. Rattsø* (1993), *Geys, Heinemann u. Kalb* (2008)
- 3 Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.02.2006, zuletzt geändert durch Art. 20 des Gesetzes vom 10.07.2006.
- 4 Personenbeförderungsgesetz (PerBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990, zuletzt geändert durch Art. 27 des Gesetzes vom 07.09.2007.
- 5 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Bildung, Wissenschaft und Kultur vom 21.07.2000 und Verordnung über die Schulentwicklungsplanung in Mecklenburg-Vorpommern (Schulentwicklungsplanungsverordnung – SEPVO M-V) vom 04.10.2005 (GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 223 - 3 - 70).
- 6 Vgl. Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20.12.2007. Die Angaben zur Funktionsweise des Thüringer Modells stammen aus Thüringer Innenministerium (2007).
- 7 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 10).
- 8 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 13).
- 9 Vgl. Thüringer Innenministerium (2007, S. 14).
- 10 Vergleiche unter anderem §72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.12.2007, oder §57 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.01.2006.

Literatur

- Blankart, C.B., 2008: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, München: Vahlen.
- Brecht, A., 1932: Internationaler Vergleich öffentlicher Ausgaben, Grundfragen der internationalen Politik 2, Leipzig.
- Büttner, T./ Schwager, R. /Stegarescu, D., 2004: Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States, *Public Finance and Management* 4, S. 496-520.
- Geys, B./Heinemann, F./Kalb, A., 2008: Voter Involvement, Fiscal Autonomy and Public Sector Efficiency: Evidence from German Municipalities, ZEW Discussion Paper No. 08-024, Mannheim.
- Hardt, U./Schiller, D., 2006: Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Gutachten im Auftrag des Beirats für den kommunalen Finanzausgleich beim Sächsischen Staatsministerium der Finanzen.
- Kalseth, J./Rattsø, J. 1995: Spending and Overspending in Local Government Administration: A Minimum Requirement Approach Applied to Norway, *European Journal of Political Economy* 11, S. 239-251.
- Ladd, H.F., 1992: Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services, *Urban Studies* 29, S. 273-295.
- Mintzberg, H., 1983: Structure in Fives: Defining Effective Organizations, New York: Prentice-Hall.
- Seitz, H., 2007: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern.
- Seitz, H., 2007: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein.
- Thüringer Innenministerium, 2007: Mit starken Kommunen in die Zukunft: Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Thiess Büttner, ifo Institut für Wirtschaftsforschung und Ludwigs-Maximilian-Universität München, Poschingerstraße 5, 85570 München
E-Mail: Buettner@ifo.de

Dr. Petra Enß, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: penss@gwdg.de

Prof. Dr. Robert Schwager, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen
E-Mail: rschwag@uni-goettingen.de