

FISKALISCHE SPILLOVER-EFFEKTE IM
BILDUNGSSEKTOR UND IHRE
DEMOGRAFIEBEDINGTE ENTWICKLUNG

Eine finanzwissenschaftliche Untersuchung am Beispiel
der Gymnasien in der Region Augsburg

von

Dipl.Vw. Univ. Florian Freund, B. A., Augsburg

Institut für Volkswirtschaftslehre an der
Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Augsburg
zur Erlangung des akademischen Grades

Dr. rer. pol.

Erstprüferin:

Prof. Dr. Anita B. Pfaff

Zweitprüfer:

Prof. Dr. Horst Hanusch

Vorsitzender der mündlichen Prüfung:

Prof. Dr. Fritz Rahmeyer

Tag der mündlichen Prüfung: 12.03.2008

Inhaltsverzeichnis

<i>Inhaltsverzeichnis</i>	<i>I</i>
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	<i>V</i>
<i>Tabellenverzeichnis</i>	<i>VII</i>
<i>Vorwort</i>	<i>VIII</i>
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	<i>IX</i>
<i>Verzeichnis der Abkürzungen für die Bundesländer</i>	<i>XII</i>
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	1
1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	4
2 Mikroökonomische und finanzwissenschaftliche Grundlagen	7
2.1 Das Standardmodell des Marktes	7
2.2 Theorie des Marktversagens	9
2.2.1 Marktversagen und Gutscharakter	9
2.2.1.1 Reine öffentliche Güter (pure public goods)	10
2.2.1.2 Mischgüter (impure public goods)	12
2.2.1.3 Meritorische Güter	14
2.2.2 Externe Effekte	17
2.3 Ökonomische Theorie des Staates	23
2.3.1 Unterschiedliche Staatsdefinitionen	24
2.3.2 Ökonomische Probleme staatlicher Aktivitäten	26
2.3.2.1 Theorie des Politikversagens	28
2.3.2.2 Theorie des Staatsversagens	34
2.3.2.3 Weitere finanzwissenschaftliche Kritik an staatlicher Aktivität	38
2.4 Bildungsökonomische Grundlagen	39
2.4.1 Gutscharakter von (Schul-) Bildung	39
2.4.2 Besonderheiten höherer (insbesondere gymnasialer) Bildung	44
2.5 Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse und Relevanz für die Forschungsfrage	48
3 Der föderalistische Aufbau der BRD und ökonomische Würdigung	51
3.1 Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland	51
3.1.1 Kurzer Abriss der historischen Entwicklung	51
3.1.2 Aktuelle Ausgestaltung des föderalen Systems und der Finanzverfassung der BRD	55
3.1.2.1 Ausgewählte Spezifika einzelner Bundesländer	62
3.2 Allokationstheoretische Überlegungen	65
3.2.1 Einführende Gedanken	65
3.2.1.1 Das Modell von Tiebout	66
3.2.1.2 Das Leviathan-Modell	69
3.2.2 Vorteile der dezentralen Bereitstellung von lokalen und regionalen öffentlichen Gütern	70
3.2.3 Bereitstellung öffentlicher Güter bei Vorliegen von Größenvorteilen	72
3.2.4 Das Problem der Spillover-Effekte	74
3.2.4.1 Formen regionaler Spillover-Effekte (fiskalischer Externalitäten)	74
3.2.4.2 Effizienzwirkungen fiskalischer Spillovers	76
3.3 Distributionspolitische Würdigung des föderalistischen Staatsaufbaus	85
3.4 Stabilitätspolitische Überlegungen	87
3.5 Zwischenfazit	90

4	<i>Die Aufgaben und die Finanzierung der Gemeinden der BRD</i>	93
4.1	Aufgaben und Ausgaben	94
4.1.1	Eigener Wirkungskreis	95
4.1.2	Übertragener Wirkungskreis	96
4.1.3	Fremdverwaltungsbereich	96
4.2	Eigene Einnahmen	96
4.2.1	Steuern.....	97
4.2.1.1	Gemeinschaftssteuern	98
4.2.1.2	Reine Gemeindesteuern	99
4.2.2	Gebühren.....	101
4.2.3	Beiträge	103
4.2.4	Sonstige eigene Einnahmen.....	103
4.3	Transfers von übergeordneten Ebenen	104
4.3.1	Kommunaler Finanzausgleich	104
4.3.1.1	Überblick über das kommunale Finanzausgleichssystem	105
4.4	Der aktuelle bayerische kommunale Finanzausgleich en détail	107
4.4.1	Die kommunalen Ebenen in Bayern.....	108
4.4.2	Leistungen des Freistaats im Rahmen des obligatorischen Steuerverbunds	109
4.4.2.1	Berechnung der Schlüsselzuweisungen	110
4.4.2.2	Weitere Leistungen im Rahmen des obligatorischen Steuerverbunds	114
4.4.3	Leistungen des Freistaats im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds.....	116
4.4.4	Zuweisungen des Freistaats aus dem Staatshaushalt	118
4.4.4.1	Finanzzuweisungen.....	119
4.4.4.2	Bedarfszuweisungen	122
4.4.4.3	Zuweisungen für Kosten der Schülerbeförderung	123
4.4.4.4	Zuweisungen für den kommunalen Hochbau	124
4.4.4.5	Zuweisungen im Rahmen der Krankenhausfinanzierung	125
4.4.5	Weitere fiskalische Verflechtungen in Bayern	128
4.5	Zwischenfazit	129
5	<i>Die besondere Rolle der Großstädte</i>	131
5.1	Definitionen und Begriffsabgrenzungen	132
5.1.1	Statistische Konventionen für die Klassifikation von Gemeinden	133
5.2	Das Konzept der zentralen Orte und seine Anwendung in den Finanzausgleichssystemen der Länder	135
5.3	Bewertung und Zwischenfazit	140
6	<i>Die aktuelle Finanzlage der Städte und Gemeinden in Deutschland</i>	143
6.1	Einnahmen und Ausgaben in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten	145
6.1.1	Vermögenshaushalte.....	145
6.1.2	Verwaltungshaushalte.....	148
6.1.3	Schulbezogene Ausgaben.....	153
6.2	Finanzsituation nach weiteren Kriterien	157
6.2.1	Kreisangehörige Gemeinden	157
6.2.2	Kreisfreie Gemeinden.....	159
6.3	Der Zusammenhang von Gemeindegröße und Finanzsituation	160
6.3.1	Datenbasis und Vorgehensweise der Schätzungen	160
6.3.2	Zusammenhang von Gemeindegröße und Finanzsituation deutscher Gemeinden	160
6.4	Zusammenfassung und Reformbedarf	165
7	<i>Die Finanzlage der Stadt Augsburg</i>	168
7.1	Einnahmen	169
7.1.1	Einnahmen im Verwaltungshaushalt.....	169
7.1.2	Einnahmen im Vermögenshaushalt.....	174

7.2	Ausgaben	176
7.2.1	Ausgaben im Verwaltungshaushalt	177
7.2.2	Ausgaben im Vermögenshaushalt	181
7.3	Zusammenschau	185
8	<i>Die Spillover-Effekte Augsburger Gymnasien.....</i>	188
8.1	Leistungen der Gymnasien.....	192
8.2	Städtische Finanzierungslast der Gymnasien in Augsburg	193
8.2.1	Finanzierungslast für städtische Gymnasien	196
8.2.2	Finanzierungslast für staatliche Gymnasien.....	198
8.2.3	Bestimmung der Ausgaben pro Schüler.....	200
8.2.4	Entwicklung der Gastschülerzahlen und landkreisspezifische Berechnung der Spillouts vor Ausgleichszahlungen aus Augsburger Sicht	203
8.2.5	Ausgleichszahlungen der Landkreise für Gastschüler	206
8.2.6	Gegenüberstellung der finanziellen Belastungen und der Ausgleichszahlungen sowie Implikationen	207
8.3	Aus Augsburger Sicht auftretende Spillins für Augsburger Gastschüler in den Landkreisen.....	210
8.3.1	Reduktion der Spillouts durch auspendelnde Gymnasiasten in Augsburg (Variante 1).....	211
8.3.2	Kostentragung der angrenzende Landkreise für Gymnasiasten aus Augsburg (Variante 2)	212
8.4	Gegenüberstellung von Spillins und Spillouts	214
8.4.1	Vergleich der Be- und Entlastungswirkung von Ein- und Auspendlern nach Augsburg (Variante 1)	214
8.4.2	Gegenüberstellung der Kosten durch Gastschüler in Augsburg und den Landkreisen Aichach- Friedberg und Augsburg (Variante 2)	215
8.5	Analyse der Ergebnisse: allokativer Probleme.....	216
8.6	Analyse der Ergebnisse: distributiver Probleme.....	221
8.7	Kurzzusammenfassung der Ergebnisse/Zwischenfazit	224
9	<i>Entwicklungen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels.....</i>	227
9.1	Datenbasis.....	228
9.2	Ausgangslage und Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit.....	230
9.2.1	Bevölkerungsentwicklung und Status Quo in der Stadt Augsburg	231
9.2.2	Bevölkerungsentwicklung und Status Quo im Landkreis Augsburg	232
9.2.3	Bevölkerungsentwicklung und Status Quo im Landkreis Aichach-Friedberg.....	233
9.3	Vorausberechnung der demografischen Entwicklung	234
9.3.1	Entwicklung in der Stadt Augsburg	235
9.3.2	Entwicklung im Landkreis Augsburg	236
9.3.3	Entwicklung im Landkreis Aichach-Friedberg.....	237
9.4	Prognose der Entwicklung der Schülerzahlen an Gymnasien und Gastschülerbewegungen	239
9.4.1	Entwicklungen unter Bedingungen des Status Quo (Variante A).....	241
9.4.2	Entwicklungen bei steigenden Hochschulzugangsberechtigtenquoten (Variante B)	243
9.4.3	Weitere zu berücksichtigende Rahmenbedingungen.....	245
9.5	Entwicklung der Spillover-Effekte im Zuge des demografischen Wandels.....	246
9.5.1	Entwicklung der Spillover-Effekte bei konstanter Bildungsbeteiligung (Variante A der Schülerentwicklung).....	248
9.5.2	Entwicklung der Spillover-Effekte bei steigender Bildungsbeteiligung (Variante B der Schülerentwicklung).....	253
9.6	Kurzanalyse der zu erwartenden allokativen und distributiven Wirkungen.....	257
9.7	Zwischenfazit	261
10	<i>Mögliche Lösungsansätze und Handlungsalternativen</i>	264

10.1	Privatisierung der Bildungsproduktion.....	264
10.2	Vergleich unterschiedlicher Arten der Schulfinanzierung bei weiterhin staatlicher Produktion.....	267
10.2.1	(Stärkere) Finanzierung durch übergeordnete Ebenen	267
10.2.2	Veränderte Kostentragung durch die Heimatkommunen der Gastschüler	270
11	<i>Zusammenschau und Schlussfolgerungen</i>	273
A	<i>Anhang</i>	277
A.1	Berechnung der Ausgleichsmasse	277
A.1.1	Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Verbundquotensystem	277
A.1.2	Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz	281
A.2	Bestimmung/Berechnung der allgemeinen (zweckfreien) Finanzausweisungen	283
A.2.1	Berechnung des Finanzbedarfs nach der Hauptansatzstaffel	284
A.2.2	Bestimmung der Finanzkraft	287
A.2.3	Bestimmung der Ausgleichszahlungen	290
A.3	Bestimmung der zweckgebundenen Zuweisungen	292
A.3.1	Zuweisungen aus dem fakultativen Steuerverbund	293
A.4	Zusammenfassende Darstellung der Transfers von der Bundesebene	293
	<i>Literaturverzeichnis</i>	295
	<i>Rechtsgrundlagenverzeichnis</i>	321
	<i>Index</i>	324

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgrenzung von Staats- und Politikversagen und doppeltes Prinzipal-Agent-Verhältnis.....	27
Abbildung 2: Das deutsche Bildungssystem.....	44
Abbildung 3: Historische Meilensteine auf dem Weg zum heutigen Staatsaufbau der BRD.....	55
Abbildung 4: Wohlfahrtsverluste bei zentraler Bereitstellung.....	71
Abbildung 5: Unterscheidungsmatrix Spillovers.....	76
Abbildung 6: Tax Base Overlap (Co-Occupation) bei zwei staatlichen Ebenen und Mengensteuer auf ein Gut.....	82
Abbildung 7: Einfaches Kreislaufmodell einer geschlossenen Volkswirtschaft und Anknüpfungspunkte der Besteuerung.....	97
Abbildung 8: Systematik und Aufbau des deutschen kommunalen Finanzausgleichs.....	107
Abbildung 9: Die kommunalen Ebenen in Bayern.....	109
Abbildung 10: Gewichtung der Einwohnerzahlen bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen nach Hauptansatzstaffeln in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der alten Bundesländer.....	131
Abbildung 11: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden 1992 bis 2006 in Mrd. Euro.....	144
Abbildung 12: Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden 1992 bis 2006 in den Vermögenshaushalten.....	146
Abbildung 13: Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden 1992 bis 2006 in den Vermögenshaushalten.....	147
Abbildung 14: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten nach Arten 1992 bis 2006.....	149
Abbildung 15: Entwicklung weiterer Einnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten von 1992 bis 2006.....	151
Abbildung 16: Entwicklung der Ausgaben in den Verwaltungshaushalten nach Arten von 1992 bis 2006.....	152
Abbildung 17: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern für Schulen, 1976-2004.....	154
Abbildung 18: Anteil der kommunalen Ausgaben für Schulen an den kommunalen Gesamtausgaben nach Bundesländern 2004.....	155
Abbildung 19: Anteil der schulbezogenen Ausgaben der Kommunen für Baumaßnahmen und Personal an den kommunalen Gesamtausgaben nach Ländern 2004.....	156
Abbildung 20: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegröße im Jahr 2004.....	158
Abbildung 21: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner der kreisfreien Gemeinden nach Gemeindegröße im Jahr 2004.....	159
Abbildung 22: Einnahmen und Ausgaben der Stadt Augsburg sowie Einnahmen und Ausgaben aller Gemeinden in Deutschland, 2000-2004.....	168
Abbildung 23: Einnahmen im Verwaltungshaushalt der Stadt Augsburg nach Arten von 1995 bis 2004.....	170
Abbildung 24: Einnahmen der Stadt Augsburg aus Steuern in den Jahren 1995 bis 2004.....	172
Abbildung 25: Ausgewählte Pro-Kopf-Einnahmen der Stadt Augsburg 2004 im Vergleich.....	174
Abbildung 26: Einnahmen der Stadt Augsburg im Vermögenshaushalt 1995 bis 2004.....	175
Abbildung 27: Bruttoausgaben im Verwaltungshaushalt der Stadt Augsburg 2000 bis 2007 nach Einzelplänen... 177	177
Abbildung 28: Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und lfd. Sachaufwand der Stadt Augsburg 2004 im Vergleich zu ausgewählten Kommunen.....	179
Abbildung 29: Struktur der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Stadt Augsburg nach Einzelplänen und für Einzelplan 2 (Schulen) im Detail, 2004.....	180
Abbildung 30: Ausgaben im Vermögenshaushalt der Stadt Augsburg 2000 bis 2007 nach Einzelplänen.....	182
Abbildung 31: Struktur der Ausgaben des Vermögenshaushalts der Stadt Augsburg nach Einzelplänen ohne Allgemeine Finanzwirtschaft (Einzelplan 9) und für Einzelplan 2 (Schulen) im Detail, 2004.....	184
Abbildung 32: Die Gymnasien in der Region Augsburg.....	188
Abbildung 33: Städtische Ausgaben für kommunale Gymnasien in Augsburg (bereinigt um staatliche Zuschüsse) in den Jahren 2002 bis 2005.....	197
Abbildung 34: Entwicklung der absoluten Schülerzahlen an den öffentlichen Gymnasien in Augsburg, 2001 bis 2005.....	201

<i>Abbildung 35: Kosten je Schüler an den öffentlichen Gymnasien in Augsburg 2002 bis 2005</i>	<i>202</i>
<i>Abbildung 36: Spillouts vor Leistung der Gastschülerbeiträge in den Jahren 2002 bis 2005.....</i>	<i>205</i>
<i>Abbildung 37: Spillouts nach Leistung der Gastschülerbeiträge in den Jahren 2002 bis 2005</i>	<i>209</i>
<i>Abbildung 38: Spillins durch auspendelnde Gymnasiasten aus Sicht der Stadt Augsburg.....</i>	<i>212</i>
<i>Abbildung 39: Kostentragung der angrenzenden Landkreise für aus Augsburg auspendelnde Gymnasiasten in den Jahren 2002 bis 2005</i>	<i>213</i>
<i>Abbildung 40: Belastung der Stadt Augsburg durch Gastschüler nach Abzug der Entlastungswirkungen durch auspendelnde Gymnasiasten.....</i>	<i>214</i>
<i>Abbildung 41: Belastungswirkungen Augsburgs nach Abzug der im Umland entstehenden Kosten für auspendelnde Augsburger Gymnasiasten.....</i>	<i>216</i>
<i>Abbildung 42: Durchschnittliche Klassenstärken an Gymnasien in Bayern im Schuljahr 2005/2006 nach Kreisen/kreisfreien Städten</i>	<i>218</i>
<i>Abbildung 43: Gesamtbetrag der Einkünfte je Steuerpflichtigem nach Landkreisen und kreisfr. Städten in Bayern im Jahr 2001.....</i>	<i>223</i>
<i>Abbildung 44: Bevölkerung Bayerns nach den Varianten W1 und W2 der 11. kBVB für Bayern sowie Variante W1a des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung</i>	<i>229</i>
<i>Abbildung 45: Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Augsburg 1988 bis 2005 nach Altersklassen</i>	<i>231</i>
<i>Abbildung 46: Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Augsburg 1988 bis 2005 nach Altersklassen.....</i>	<i>232</i>
<i>Abbildung 47: Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Aichach-Friedberg 1988 bis 2005 nach Altersklassen</i>	<i>233</i>
<i>Abbildung 48: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen in der Stadt Augsburg 2006 bis 2025</i>	<i>235</i>
<i>Abbildung 49: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen im Landkreis Augsburg 2006 bis 2025.....</i>	<i>236</i>
<i>Abbildung 50: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen im Landkreis Aichach-Friedberg 2006 bis 2025</i>	<i>237</i>
<i>Abbildung 51: Prognose der Entwicklung der Zahl der Gymnasiasten in der Region Augsburg 2005 bis 2025; Variante A.....</i>	<i>242</i>
<i>Abbildung 52: Prognose der Entwicklung der Zahl der Gymnasiasten in der Region Augsburg 2005 bis 2025; Variante B.....</i>	<i>244</i>
<i>Abbildung 53: Prognose der aus den Landkreisen nach Augsburg einpendelnden Gymnasiasten (öffentliche Schulen), Variante A 2005 bis 2025;</i>	<i>249</i>
<i>Abbildung 54: Prognose der Entwicklung der Spillouts nach Abzug der aus Augsburg auspendelnden Gymnasiasten und Leistung der Gastschülerbeiträge, Variante A 2005 bis 2025.....</i>	<i>252</i>
<i>Abbildung 55: Prognose der aus den Landkreisen nach Augsburg einpendelnden Gymnasiasten, Variante B 2005 bis 2025;</i>	<i>254</i>
<i>Abbildung 56: Prognose der Entwicklung der Spillouts nach Abzug der aus Augsburg auspendelnden Gymnasiasten und Leistung der Gastschülerbeiträge, Variante B 2005 bis 2025.....</i>	<i>256</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Güterarten nach Ausschlussmöglichkeit und Rivalität im Konsum.....</i>	<i>12</i>
<i>Tabelle 2: Wichtige Gesetzgebungskompetenzen gegliedert nach Gebietskörperschaften in Deutschland vor der Föderalismusreform.....</i>	<i>57</i>
<i>Tabelle 3: Der Finanzausgleich in der BRD.....</i>	<i>60</i>
<i>Tabelle 4: Aufgabenerfüllung in einem föderativen Staat.....</i>	<i>91</i>
<i>Tabelle 5: Arten kommunaler Aufgaben in Deutschland.....</i>	<i>94</i>
<i>Tabelle 6: Hauptansatzstaffeln zur Einwohnerveredelung in Bayern nach Art. 3 BAY FAG.....</i>	<i>110</i>
<i>Tabelle 7: Pauschale Finanzausweisungen für Veterinärämter.....</i>	<i>121</i>
<i>Tabelle 8: Pauschale Zuweisungen an kreisfreie Gemeinden für Wasserwirtschaftsämter.....</i>	<i>122</i>
<i>Tabelle 9: Der quantitative Stadtbegriff.....</i>	<i>134</i>
<i>Tabelle 10: Ausgewählte Regressionsergebnisse zur Beziehung von Einwohnerzahl und Finanzsituation deutscher Gemeinden.....</i>	<i>161</i>
<i>Tabelle 11: Regressionsergebnisse zur Beziehung von Gemeindegröße und Einnahmen aus Realsteuern sowie Anteile an best. Gemeinschaftsteuern.....</i>	<i>163</i>
<i>Tabelle 12: Städtische Ausgaben für staatliche Gymnasien in Augsburg in den Jahren 2002 bis 2005.....</i>	<i>199</i>
<i>Tabelle 13: Gastschüler an den öffentlichen Augsburger Gymnasien nach Landkreisen und Jahren.....</i>	<i>204</i>
<i>Tabelle 14: Pauschale Gastschülerbeiträge an städtische und staatliche Gymnasien in Bayern 2002 bis 2005.....</i>	<i>207</i>
<i>Tabelle 15: Kosten je Gastschüler nach Abzug der Gastschülerbeiträge.....</i>	<i>208</i>
<i>Tabelle 16: Kostendeckungsgrade der Gastschülerbeiträge an Augsburger Gymnasien.....</i>	<i>208</i>
<i>Tabelle 17: Aus Augsburg auspendelnde Gymnasiasten nach Standort der Schule in den Jahren 2002 bis 2005..</i>	<i>210</i>
<i>Tabelle 18: Anteil der Stadt Augsburg an den für den Gymnasialbesuch relevanten Altersgruppen in der gesamten Region 1988 und 2005.....</i>	<i>234</i>
<i>Tabelle 19: Anteil der Stadt Augsburg, des Lkr. Augsburg sowie des Landkreises Aichach-Friedberg an den für den Gymnasialbesuch relevanten Altersgruppen in der gesamten Region 2006 und 2025.....</i>	<i>238</i>
<i>Tabelle 20: Rentnerquotient (als Anteil der 65- Jährigen und Ältern an der Gesamtbevölkerung) in Augsburg und den angrenzenden Landkreisen 2006-2025.....</i>	<i>259</i>
<i>Tabelle 21: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse im obligatorischen Steuerverbund nach dem Verbundquotensystem in den Deutschen Bundesländern, Angaben in %.....</i>	<i>278</i>
<i>Tabelle 22: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse bei den Landessteuern (fakultativ) sowie bei den Landesanteilen an der Gewerbesteuerumlage.....</i>	<i>279</i>
<i>Tabelle 23: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse bei den Mitteln aus dem horizontalen und vertikalen sekundären Länderfinanzausgleich.....</i>	<i>280</i>
<i>Tabelle 24: Die Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsprinzip in Sachsen und Mecklenburg- Vorpommern.....</i>	<i>282</i>
<i>Tabelle 25: Hauptansatzstaffeln (Einwohnerveredelung) in den kommunalen Finanzausgleichen der Länder in Prozent.....</i>	<i>286</i>
<i>Tabelle 26: Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches in den Bundesländern.....</i>	<i>289</i>
<i>Tabelle 27: Der Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf in den Bundesländern.....</i>	<i>291</i>

Vorwort

Der erste Dank gebührt meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Anita B. Pfaff, die mir nicht nur die Promotion ermöglicht und mich an ihrem Extraordinariat aufgenommen hat, sondern mir auch bei allen Fragestellungen – und im Rahmen einer Dissertation tauchen viele davon auf – zur Seite stand. Ich danke Herrn Prof. Dr. Horst Hanusch für die Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Prof. Dr. Fritz Rahmeyer für die Übernahme des Vorsitzes in der mündlichen Prüfung. Zudem gilt mein Dank auch Herrn Prof. Dr. Martin Pfaff, der mich nicht nur am Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie freundlich aufnahm, sondern die Erstellung dieser Arbeit durch nützliche Hinweise und aufmunternde Worte unterstützte.

Unterstützung erhielt ich auch von den Mitarbeitern der Stadt Augsburg, ohne die die Arbeit in der vorliegenden Form nicht hätte erstellt werden können. Ich danke Frau Unglert vom Schulreferat sowie dem Bildungs- und Schulreferenten der Stadt Augsburg Herrn Sieghard Schramm für die Unterstützung bei der Beschaffung der erforderlichen Daten sowie den für die nützlichen Hinweise. Gleiches gilt für Herrn Barth im städtischen Finanz- und Personalreferat sowie dem Stadtkämmerer Dr. Gerhard Ecker.

Dank gilt auch den Kolleginnen und Kollegen, die mich durch Hinweise und Anregungen unterstützt haben. Insbesondere gilt mein Dank Florian Mamberer nicht nur für Hinweise zur Literaturrecherche, Dr. Jürgen Anthony und Torben Klarl für Hinweise zu den Regressionsrechnungen und Gerhard Ilg für hilfreiche Tipps zur politischen Bedeutung des Bildungssektors.

Einen großen Beitrag zur Erstellung dieser Arbeit leistete auch die Friedrich-Ebert-Stiftung, die mich dankenswerterweise in ihre Begabtenförderung aufnahm und mich nicht nur in materieller Hinsicht unterstützte. Der Austausch mit anderen Stipendiatinnen und Stipendiaten, gerade aus anderen Fachbereichen, war ein wertvoller Beitrag zur Erstellung dieser Arbeit.

Last but not least gilt mein Dank meinen Eltern Harald und Lydia, meinen Großeltern Albert und Marianne, meinen beiden Brüdern Benjamin und Sebastian, meinen Freunden und besonders auch meiner Freundin Marei. Sie alle wussten genau, wann moralische Unterstützung und wann eher antreibende Worte nötig waren, um die Fertigstellung dieser Arbeit voranzubringen.

Florian Freund.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AC	Durchschnittskosten
Aufl.	Auflage
BAY LEPV	Bayerische Landesentwicklungsplanverordnung
BAYV	Bayerische Verfassung
BBl.	Bundesblatt (Schweiz)
Bd.	Band
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BZPB	Bundeszentrale für politische Bildung
bzw.	beziehungsweise
C	Kosten
c.p.	ceteris paribus
C'	Grenzkosten
CO₂	Kohlendioxid
DB	diskretionäres Budget
DBR	Deutsche Bank Research
Diss.	Dissertation
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
E	Ertrag
E'	Grenzertrag
ERP	European Recovery Program
ESt	Einkommensteuer
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
f.	folgende (eine Seite)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	folgende (mehrere Seiten)
FLA	Familienlastenausgleich
g.	Gramm

G.	Gymnasium
Gbl.	Gesetzblatt
GE	Geldeinheiten
GEW	Gewerkschaft Erziehung Wissenschaft
GewSt	Gewerbesteuer
GG	Grundgesetz
GRS	Grenzrate der Substitution
GrSt	Grundsteuer
GRT	Grenzrate der Transformation
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
HV	Hessische Verfassung
i. Br.	im Breisgau
i.A.	im Allgemeinen
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
i.H.v.	in Höhe von
i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinn
IAMO	Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe
IGS	Integrierte Gesamtschule
IMF	International Monetary Fund
inkl.	inklusive
IZBB	Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung
Jg.	Jahrgang
kBVB	koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung
KMK	ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
KR	Konsumentenrente
kreisangeh.	kreisangehörig
kreisfr.	kreisfrei
Lkr.	Landkreis
lt.	laut
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MZB	marginale Zahlungsbereitschaft
NBER	National Bureau of Economic Research
NFAG	Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich

NFP	Nationales Forschungsprogramm
o.ä.	oder ähnliches
o.J.	ohne Jahr
o.O.	ohne Ort
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
öffentl.	öffentlich
OLS	Ordinary Least Squares
P	Preis
p.	page
PPP	Public Private Partnership
PR	Produzentenrente
qkm	Quadratkilometer
S.	Seite
sog.	so genannte
STMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
STMF	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen
STMUK	Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus
Tab.	Tabelle
ThürFAG	Thüringer Finanzausgleichsgesetz
U	Nutzen
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
U'	Grenznutzen
Univ.	Universität
UNO	United Nations Organisation
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
Vgl.	Vergleiche
VGR	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger
zugl.	zugleich

Verzeichnis der Abkürzungen für die Bundesländer

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Niedersachsen
RP	Rheinland-Pfalz
SA	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
TH	Thüringen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die aus ökonomischer Sicht optimale Ausgestaltung des Staatsaufbaus in föderalen Staaten, die optimale Anzahl und Größe der unterschiedlichen Jurisdiktionen und die damit einhergehende Frage einer möglichst effizienten Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen auf die unterschiedlichen staatlichen Ebenen beschäftigen die Wirtschaftswissenschaften bereits seit geraumer Zeit. Eine Vorreiterrolle nahm dabei der Ökonom C. M. Tiebout¹ ein, der in seinen grundlegenden Arbeiten eine Antwort auf die Frage lieferte, warum ein dezentraler Staatsaufbau überhaupt sinnvoll ist und welche (sowohl positiven als auch negativen) Auswirkungen diese Staatsform im Vergleich zu einer (eher) zentralistischen Ausgestaltung des Staates hat. Ein wesentlicher Vorteil dezentral organisierter Gemeinwesen besteht darin, dass untergeordnete staatliche Ebenen bei Vorhandensein lokal oder regional unterschiedlicher Präferenzen im Bezug auf Art und Umfang der Erstellung (lokaler/regionaler) öffentlicher Güter besser in der Lage sind diese unterschiedlichen Präferenzen zu berücksichtigen und die unterschiedlichen Bedürfnisse der Einwohner besser zu befriedigen. Dies spielt insbesondere auch bei persönlichen Dienstleistungen, wie sie im Bildungsbereich erbracht werden, eine Rolle. Zudem kann unter Zugrundelegung bestimmter Annahmen im Hinblick auf die Mobilität der Wirtschaftssubjekte im Rahmen eines föderativen Staates gezeigt werden, dass ein föderalistischer Staatsaufbau geeignet ist, eine übermäßige Ausbeutung der Bürger durch einen Leviathan-Staat zu verhindern. Allerdings birgt ein dezentraler Staatsaufbau durchaus auch Nachteile, insbesondere im Aufgabenfeld der Herstellung von gesamtwirtschaftlicher Stabilität und bei der Gewährleistung einer staatlichen Umverteilungspolitik, etwa wenn es um die Sicherstellung gleichartiger Lebensverhältnisse geht. Aber auch im Bereich der allokativen oder technischen Effizienz kann ein föderativer Staatsaufbau problembehaftet sein. Wenn etwa in der Produktion (lokaler/regionaler) öffentlicher Güter Economies of Scale oder Economies of Scope festzustellen sind, so stellt dies ein Problem der technisch effizienten Produktion öffentlicher Güter vor Ort dar.

Ein Problemfeld, in dem die alloкатive Effizienz der Erstellung öffentlicher Leistungen von hoher Bedeutung ist, ist der Kerngegenstand der vorliegenden Arbeit: Haben die von einer untergeordneten Ebene produzierten (und finanzierten) lokalen und regionalen öffentlichen Güter und Dienstleistungen im Bildungswesen positive Effekte auf Bewohner einer anderen Jurisdiktion, ohne dass diese in ausreichendem Maße zur Finanzierung herangezogen werden, so liegen regionale Externalitäten (sog. Spillover-Effekte) vor, die zu einer Unterversorgung führen, wie sie aus der ökonomischen Theorie für externe Effekte im privaten Sektor bekannt ist. In der ökonomischen Theorie existieren verschiedene Möglichkeiten zur Beseitigung bzw.

¹ Vgl. TIEBOUT (1956).

Internalisierung dieser zwischen Jurisdiktionen auftretenden Effekte, wie etwa die Verlagerung der Aufgabenkompetenz auf eine übergeordnete Ebene oder die Festlegung eines zwingenden Ausgleichs zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften. Besagte Spillover-Effekte können dabei sowohl in horizontaler Dimension, d.h. zwischen Jurisdiktionen der gleichen Ebene, wie auch vertikal zwischen Jurisdiktionen unterschiedlicher Ebenen auftreten.

Für das föderative System der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere für die Rolle, die den kommunalen Ebenen zugewiesen wird, bedeutet dies, dass sich eine optimale Verteilung der Aufgaben im Spannungsfeld zwischen der bestmöglichen Berücksichtigung regional/lokal unterschiedlicher Präferenzen der Bürger und einer technisch effizienten sowie Spillovers möglichst vermeidenden Produktion der öffentlichen Güter und Dienstleistungen bewegen muss. Aber nicht nur die Verteilung der Aufgabenkompetenz selbst ist hier von Belang, sondern vielmehr auch die Zuweisung der Finanzierungskompetenz an eine staatliche Ebene (bzw. die Bestimmung der Finanzierungsanteile bei Mischfinanzierung) sowie die in diesem Zusammenhang bestehenden Finanzausgleichsregelungen, die geeignet ausgestaltet sein müssen, um durch regionale Externalitäten bedingte Ineffizienzen und Fehlallokationen zu vermeiden². Die globale Frage, die etwa NEENAN³ 1973 stellte, ob es durch die in den Agglomerationen bereitgestellten und auch von Bewohnern des jeweiligen Umlands genutzten öffentlichen Güter generell zu einer Ausbeutung der Kernstädte durch das Umland komme, lässt sich empirisch aufgrund der dazu erforderlichen Datenmenge nicht im Rahmen der vorliegenden Arbeit klären. Allerdings kann für einen Teilbereich der öffentlichen Produktion und in einem regional begrenzten Rahmen sehr wohl überprüft werden, inwiefern die Leistungen einer Kernstadt durch das Umland genutzt werden und inwiefern das Umland hier einen Anteil an der Finanzierungslast trägt, kurz: inwiefern das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz erfüllt ist oder nicht.

Die Raumordnungspolitik der Bundesrepublik Deutschland geht diesbezüglich –nach dem Konzept der zentralen Orte – von einer ungleichen Aufgabenverteilung zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe aus. Die daraus resultierenden lokalen und regionalen Externalitäten sind demnach erwünscht. Es gilt sie bspw. durch einen geeigneten Finanzausgleich zu kompensieren, um eine allokativ effiziente Versorgung sicherzustellen. Bei der politischen Entscheidung für bestimmte Ausgleichsmechanismen ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass sich das Ausmaß der auftretenden Spillovers über den Zeitverlauf hinweg verändern kann und dass sich die Unterversorgung einzelner Regionen verschärfen kann. Dies ist bspw. der Fall, wenn sich – aufgrund sozialstruktureller Veränderungen – die Präferenzen der Bürger einer Kommune im Laufe der Zeit unterschiedlich entwickeln. Im Bildungssektor bedeutet dies

² Darüber hinaus haben Finanzausgleichssysteme natürlich auch eine Umverteilungsfunktion.

³ NEENAN, W. B. (1973): S. 10ff.

etwa dann, dass die Zahl der Bewohner, die einen höheren Bildungsabschluss anstreben, im Umland zunimmt und in der Kernstadt konstant bleibt oder sogar abnimmt.

In der vorliegenden Arbeit wird am Beispiel der Region Augsburg für die Produktion höherer Bildung im Schulbereich untersucht, inwiefern die – nach dem Zentralen-Orte-Ansatz als Oberzentrum einzustufende – Großstadt Augsburg Leistungen bereitstellt, die auch von Bewohnern der fiskalisch weitgehend getrennten angrenzenden Landkreise genutzt werden, und ob für diese Nutzung eine ausreichende finanzielle Beteiligung an den für die Produktion entstehenden Kosten stattfindet. Die Arbeit geht also der Frage nach, inwiefern sich aus der Ausgabenpolitik der Stadt Augsburg positive horizontale Spillover-Effekte ergeben und welche Auswirkungen diese auf die Versorgung der Bevölkerung der Region haben. Neben der Tatsache, dass hier exemplarisch für eine bayerische Großstadt der Gymnasialbereich grundlegend auf Spillover-Effekte hin untersucht wird, genießt das Thema auch regionalpolitisch eine große Bedeutung, wie immer wieder – und auch aktuell – stattfindende Diskussionen um Raumnot und auftretende Kapazitätsengpässe in den Gymnasien zeigen. Doch auch im europäischen Kontext spielt die Frage der effizienten Bereitstellung von Bildungsangeboten eine wichtige Rolle. Die Europäische Union soll, den Zielen der Lissabon-Strategie folgend, „bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“⁴ werden. Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt auch von der Frage ab, inwiefern es gelingt ein Bildungsangebot zu sichern, das möglichst viele erreicht, und Unterversorgungen zu verhindern.

Die vorhandenen, vor allem von politischen Entscheidungsträgern⁵ der Stadt Augsburg und der benachbarten Landkreise als unzureichend eingestuften Kapazitäten im Gymnasialbereich bestimmen im Wesentlichen die Diskussion um eine Ausweitung des Bildungsangebots, beziehen bislang jedoch – zumindest für die Öffentlichkeit – die künftige Entwicklung und damit auch die Auswirkungen des demografischen Wandels nicht mit ein⁶. Hier sind verschiedene Entwicklungen für die Region Augsburg denkbar, die sich, grob zusammengefasst, zwischen den folgenden beiden Polen der demografischen Entwicklung abspielen werden:

- Zum einen kann der demografische Wandel Augsburg ebenso erfassen, wie andere Regionen in Bayern und Deutschland und zu einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung führen, für die der Bedarf an Bildungseinrichtungen insgesamt sinken wird.
- Zum anderen ist es auch denkbar, dass durch einen weiterhin stattfindenden Zuzug von Einwohnern in die Region, diese vor allem um junge Arbeitnehmer und deren

⁴ Vgl. EUROPÄISCHES PARLAMENT (o.J.).

⁵ In der vorliegenden Arbeit wird zumeist die männliche Sprachform verwendet. Bei allen Ausführungen, in denen die männliche Sprachform verwendet wird, sind stets auch Frauen gemeint.

⁶ Ein Schulgutachten soll im Laufe dieses Jahres fertiggestellt werden. Es soll eine verbesserte Planungsgrundlage für die Gymnasialentwicklung liefern.

Familien wächst und somit eine steigende Nachfrage nach Bildungseinrichtungen die Folge ist.

Hieraus ergibt sich die Frage, welchen Einfluss die künftige Bevölkerungsentwicklung auf die Versorgung der Bevölkerung mit gymnasialer Bildung in der Region haben wird und welche Handlungsalternativen existieren, um einen ggf. auftretenden Wandel zu begleiten. Dabei sind Veränderungen in der Bildungspartizipation ebenso zu berücksichtigen wie die Wirkung politischer Maßnahmen, wie etwa die Einführung des achtjährigen Gymnasiums (G8).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es

- erstens, einen Überblick über die relevante ökonomische Theorie des Föderalismus und die existierende Ausgestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zu geben,
- zweitens anhand des Beispiels der Gymnasien der Stadt Augsburg sowie der angrenzenden Landkreise Aichach-Friedberg und Augsburg-Land zu zeigen, in welchem Ausmaß eine Verflechtung dieser kommunalen Körperschaften existiert, zum einen im Hinblick auf die Leistungserstellung an den Gymnasien, zum anderen aber auch im Bezug auf deren Finanzierung, und
- drittens die zu erwartenden Konsequenzen aus den prognostizierbaren demografischen Entwicklungen in der Region Augsburg zu untersuchen und eine Vorhersage der Entwicklung dieser Verflechtungen mit ihren Allokations- und Verteilungswirkungen zu treffen.

Die Untersuchung der Gymnasien in der Region Augsburg hat dabei einen Fallstudiencharakter. Die im empirischen Teil der Arbeit gefundenen Ergebnisse lassen sich zwar sicher nicht in jedem Fall zu einhundert Prozent auf andere Regionen anwenden. Die gewählte Vorgehensweise jedoch und auch die meisten Aussagen im Hinblick auf die Stadt-Umland-Problematik sind – unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalen und regionalen Besonderheiten – sicher auch auf andere Regionen in Bayern und Deutschland übertragbar. Zudem treffen die grundsätzlichen Erkenntnisse in analoger Form auch auf andere personale Dienstleistungen der Kommunen zu.

1.2 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

Den Zielsetzungen der Arbeit folgend, geht es in einem ersten Schritt um die Darstellung der allgemeinen mikroökonomischen und finanzwissenschaftlichen Theorie. **Kapitel 2** stellt einleitend und kurz die Funktionsweise des Marktmechanismus und die damit einhergehenden wohlfahrtsökonomischen Implikationen dar, bevor im Anschluss auf das Problemfeld des Marktversagens eingegangen wird, welches einen bedeutsamen Ausgangspunkt für die Legitimierung und die ökonomische Notwendigkeit staatlicher Aktivität darstellt. Allerdings – dies wird in Kapitel 2 im Rahmen des Staats- und Politikversagens erörtert – ist staatliche Aktivität aus ökonomischer Sicht oft auch problembehaftet. Eine Analyse von Bildung als ökonomischem Gut sowie der Besonderheiten höherer bzw. gymnasialer Bildung runden

Kapitel 2 ab und bilden die Ausgangsbasis für die späteren empirischen Untersuchungen der Gymnasien.

In **Kapitel 3** erfolgt die Darstellung des föderalistischen Aufbaus Deutschlands sowie eine Bewertung dieser Staatsform anhand der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Anhand der drei zentralen ökonomischen Ziele (allokative Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit und gesamtwirtschaftliche Stabilität), wird schließlich der bundesdeutsche Staatsaufbau gewürdigt. Dabei wird insbesondere auch auf das Phänomen der Spillover-Effekte eingegangen, die kategorisiert und in ihren theoretischen Auswirkungen dargestellt werden. Im Hinblick auf die Forschungsfrage spielen insbesondere horizontale fiskalische Spillovers eine Rolle, die sich aus der Ausgabenpolitik ergeben (Gliederungspunkt 3.2.4.2.1). In **Kapitel 4** wird schließlich ausführlich auf die Rolle der Gemeinden im föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland eingegangen und untersucht, welche Aufgaben die Gemeinden übernehmen und wie die Finanzierung dieser Aufgaben sichergestellt wird. Dabei werden einerseits die unterschiedlichen Einnahmearten dargestellt, andererseits wird auch kurz auf die Unterschiede in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer eingegangen, welche im Anhang dann detaillierter dargestellt werden. Dies dient im Besonderen der Schaffung von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Bundesländern. Allerdings ist es im Rahmen einer Untersuchung von 13 Finanzausgleichssystemen nicht möglich, auf Einzelregelungen derart einzugehen, dass ein vollständiges Bild jedes einzelnen Ausgleichsmechanismus gezeichnet werden kann. Aus diesem Grund erfolgt in Kapitel 4 die Darstellung des – im Hinblick auf die Fallstudie besonders relevanten – bayerischen kommunalen Finanzausgleichs noch einmal ausführlich und separat.

Kapitel 5 hat das Ziel, die spezielle Rolle der Großstädte herauszuarbeiten und greift dabei im Wesentlichen auf den Zentralen-Orte-Ansatz zurück, der in der Wirtschaftsgeografie, der Regionalplanung und auch in den Ausgleichssystemen einiger Bundesländer eine wichtige Rolle spielt. Für die Landesplanung und somit auch für die Sicherstellung der Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit öffentlichen Leistungen ist dieser Ansatz von entscheidender Bedeutung, geht er doch von einer unterschiedlichen Zuteilung von Aufgaben auf Kommunen unterschiedlicher Zentralität aus.

Im Anschluss an die Untersuchung der besonderen Rolle der Großstädte erfolgt schließlich die Darstellung der Finanzsituation der Gemeinden, untergliedert nach verschiedenen Kriterien, in **Kapitel 6** für die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt, wobei einerseits ein Überblick über die Gesamtsituation gegeben und andererseits auch auf schulspezifische Ausgaben eingegangen wird. Einschränkend muss hier allerdings angemerkt werden, dass die Datenlage im Bereich der gemeindlichen Ausgaben für Schulen begrenzt ist. Im Zusammenhang mit der im vorangestellten Kapitel behandelten besonderen Rolle der

Großstädte erfolgt in Kapitel 6 auch eine Darstellung der Finanzsituation der Gemeinden nach dem Kriterium der Gemeindegröße sowie deren Lage in den alten bzw. neuen Bundesländern.

In **Kapitel 7** wird schließlich auf die finanzielle Situation Augsburgs eingegangen und analysiert, aus welchen Quellen sich die Stadt Augsburg finanziert und für welche Leistungsbereiche die größten Kosten entstehen. Die Vorgehensweise orientiert sich dabei an den kommunalen Haushalten: Zum einen werden die Einnahmen und Ausgaben nach Vermögens- und Verwaltungshaushalt unterschieden, zum anderen erfolgt eine Feingliederung anhand der Einzelpläne in den jeweiligen Haushalten. Da die Fallstudie im empirischen Teil die Gymnasien in der Region Augsburg zum Inhalt hat, wird hier auf die Rolle des Einzelplans 2 (Schulen) gesondert eingegangen.

Die zentralen Kapitel im Bereich der empirischen Untersuchungen stellen schließlich die **Kapitel 8** und **Kapitel 9** dar, die einerseits die Höhe der auftretenden Spillovers aktuell sowie die sich im Rahmen des demografischen Wandels einstellende Entwicklung untersuchen. Für die Berechnung der in der jüngeren Vergangenheit und aktuell auftretenden horizontalen Spillovers ist es dabei erforderlich, durch unterschiedliche Berechnungsvarianten einen Korridor der auftretenden fiskalischen Spillovers darzustellen, um so eine evtl. unterschiedliche Bewertung der auftretenden Effekte in die Analyse einbeziehen zu können. Bei der Untersuchung der aufgrund demografischer Veränderungen zu erwartenden Entwicklung hingegen sind es im Wesentlichen verschiedene Annahmen (etwa zur Bildungsbeteiligung), die unterschiedliche Berechnungsvarianten erforderlich machen. Hier wird allerdings kein Schätzkorridor angegeben, der zwischen einer Obergrenze und einer Untergrenze der Entwicklung liegt, vielmehr steht hier eine (sicherlich unwahrscheinlichere) Status-Quo-Variante einer Variante gegenüber, die zwar vorsichtige aber durchaus realistische Entwicklungen unterstellt.

Kapitel 10 zeigt schließlich für die gefundenen Probleme Lösungsansätze auf, stellt Handlungsalternativen aus Sicht des Autors kurz dar und bewertet diese. Ein finales **Kapitel 11** zieht Schlussfolgerungen und gibt einen Ausblick sowie einen Überblick über weiteren Forschungsbedarf.

2 Mikroökonomische und finanzwissenschaftliche Grundlagen

Die Erörterung von Externalitäten für den speziellen Fall der regionalen Spillover-Effekte durch Augsburger Gymnasien macht es erforderlich, sich in der gebotenen Kürze mit der entsprechenden ökonomischen Theorie zu befassen. Zum einen erscheint es angebracht, die Grundlagen staatlichen Handelns überhaupt herauszuarbeiten, d.h. unter Rückgriff auf die ökonomische Theorie kurz auf die Gründe für staatliche Aktivität einzugehen. Aus dem Forschungsthema ergeben sich hierbei zwei Teilbereiche der Ökonomie, die als Grundlage für die im empirischen Teil der Arbeit angestrebten Erkenntnisse dienen werden: die Finanzwissenschaft und die Bildungsökonomie.

Im Rahmen der Finanzwissenschaft gilt es im Wesentlichen wiederum zwei Teilbereiche abzudecken, die für die Frage nach einer effizienten Bereitstellung von gymnasialer Bildung von Bedeutung sind: die Theorie der Marktfehler bzw. Marktmängel (Marktversagen), insbesondere der Externen Effekte, und die Klärung von Begrifflichkeiten im Hinblick auf besondere Güterarten. Zudem wird die finanzwissenschaftliche Theorie auch dazu dienen, Probleme von Staatseingriffen herauszuarbeiten. Dies wird im Wesentlichen innerhalb dieses Kapitels geschehen, wenn es um Fehlallokationen des Marktes und deren Beseitigung, aber auch um die sich aus Staatseingriffen ergebenden Effizienzprobleme geht. Schließlich ist es nicht allein der Markt, der in manchen Fällen fehlerhafte (d.h. ineffiziente) Ergebnisse produziert bzw. im Einzelfall erst überhaupt nicht entstehen kann. Auch der staatliche Sektor weist eine Vielzahl von Mängeln auf, die im Rahmen dieses Kapitels kurz behandelt werden müssen. Die wesentlichen Erkenntnisse für die Theorie des Staatsversagens entstammen dabei der Bürokratietheorie von Niskanen sowie den Modellen von Migué und Bélanger. Darüber hinaus wird in diesem Zusammenhang auch auf die Aspekte des Politikversagens einzugehen sein, die sich im Wesentlichen aus einem Prinzipal-Agent-Verhältnis zwischen Politikern und Bürgern und den Problemen bei demokratischen Entscheidungsprozessen ergeben.

Im Rahmen der Bildungsökonomie geht es insbesondere um die Frage, welche Marktfehler bei der Produktion und dem Konsum des Gutes Bildung entstehen und – verknüpft mit den finanzwissenschaftlichen Erkenntnissen – ob die Produktion staatlich erfolgen und der Konsum reguliert werden sollte. Zuerst wird aber in der gebotenen Kürze das klassische Standardmodell des Marktes als Referenzmodell zu den folgenden Überlegungen dargestellt.

2.1 Das Standardmodell des Marktes

Seit Adam SMITH in seinem Werk ‚The wealth of nations‘ das Wirken des Marktmechanismus beschrieben hat⁷, geht die ökonomische Theorie im Standardmodell⁸ des

⁷ Vgl. SMITH (1776).

⁸ Das ökonomische Standardmodell, das im Folgenden nachgezeichnet wird, dient stets auch als Referenzmodell für weitergehende Betrachtungen. Im Speziellen hinsichtlich der ökonomischen Bewertung staatlicher Aktivität werden die Ergebnisse zumeist mit jenen des Marktmodells verglichen.

Marktes davon aus, dass der Markt unter der Bedingung der vollkommenen Konkurrenz stets optimale, d.h. wohlfahrtsmaximierende Ergebnisse hervorbringt. Der Markt wird hierbei nicht als konkreter Ort angesehen, sondern vielmehr als abstraktes Aufeinandertreffen von Anbietern und Nachfragern.⁹ Da die Nachfrager als Nutzen- und die Anbieter als Gewinnmaximierer agieren, wird bei diesem Aufeinandertreffen der beiden Marktseiten wie von selbst der Preis für ein Gut bestimmt, der v.a. eine Koordinierungsfunktion übernimmt. Dieser Marktmechanismus wurde von Adam Smith als ‚unsichtbare Hand‘ beschrieben, die automatisch und ohne regulierende Eingriffe (pareto-) optimale¹⁰ Ergebnisse produziert. Entscheidender Bedeutung kommt bei dieser Betrachtungsweise der Annahme der vollkommenen Konkurrenz zu, die vor allem aufgrund der zugrundeliegenden Annahmen eine klare Bewertung privatwirtschaftlichen Handelns ermöglicht¹¹.

Sind die Annahmen der vollkommenen Konkurrenz erfüllt, so liefert der Marktmechanismus stets pareto-effiziente Ergebnisse¹² derart, dass zum einen ein Güterangebot entsprechend den Wünschen und der Zahlungsbereitschaft der Konsumenten produziert wird und diese ihren Nutzen maximieren können (allokative Effizienz). Zum anderen bringt die Produktion bei gegebener Faktorausstattung den höchsten Output hervor (technische bzw. produktive Effizienz).¹³ Ausdruck findet diese Tatsache darin, dass sowohl die marginale Zahlungsbereitschaft auf der Nachfrageseite als auch die Grenzkosten auf der Produktionsseite dem Preis entsprechen.

Der Erste Satz der Wohlfahrtsökonomie sagt schließlich aus, dass ein Marktgleichgewicht unter o.g. Annahmen immer pareto-effiziente Ergebnisse liefert, d.h. dass unter Wettbewerbsbedingungen gleichzeitig Tausch- und Produktionsoptimum erreicht werden¹⁴. Sind jedoch einzelne Teilannahmen der vollkommenen Konkurrenz nicht erfüllt, so kann dies zu ineffizienten und damit nachteiligen Ergebnissen für die Volkswirtschaft und auf die in ihr lebenden Individuen führen, wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird.¹⁵

⁹ Vgl. FRITSCH et al. (1999): S. 6f.

¹⁰ Ein Ergebnis ist dann pareto-optimal oder pareto-effizient, wenn es nicht mehr möglich ist ein Wirtschaftssubjekt besser zu stellen ohne gleichzeitig ein anderes Wirtschaftssubjekt schlechter zu stellen (Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 52, WIGGER (2004): S. 23, STIGLITZ/SCHÖNFELDER (2000): S. 83 und TIEPELMANN/DICK (1995): S. 33).

¹¹ Vgl. zu den notwendigen Annahmen der vollkommenen Konkurrenz bspw. FRITSCH et al. (1999): S. 32ff. und TIEPELMANN/DICK (1995): S. 33.

¹² Ein Pareto-Optimum liegt vor, „wenn darin alle Ressourcen so verwendet sind, dass keine Änderung in der Allokation mindestens eine Person besser stellt, ohne zugleich die Wirtschaftslage einer anderen zu verschlechtern“ (HANUSCH (1972): S. 15).

¹³ Vgl. NEDOBOROVSKYY (2004): S. 72.

¹⁴ Vgl. VARIAN (1999): S. 496.

¹⁵ Der Zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomie sagt aus, dass sich durch Umverteilung jedes Pareto-Optimum als Marktgleichgewicht realisieren lässt. Dies ist für die folgenden Betrachtungen deshalb von Interesse, weil sich aus dieser Aussage ableiten lässt, dass es möglich ist, Allokation und Distribution voneinander zu lösen.

2.2 Theorie des Marktversagens

Die Marktversagenstheorie ist einer der Hauptbegründungszusammenhänge für staatliche Aktivität derart, dass der Staat neben seiner Umverteilungsfunktion dann eingreifen sollte, wenn der Markt nicht in der Lage ist allokativ und/oder technisch effiziente Ergebnisse herzustellen¹⁶. Im Folgenden soll nun auf unterschiedliche Aspekte des Marktversagens eingegangen werden, wobei – dem Thema der vorliegenden Arbeit entsprechend – eine Schwerpunktsetzung auf Probleme bzgl. des Gutscharakters und auftretender Externalitäten erfolgen wird, da diese für die folgenden Betrachtungen eine erhebliche Bedeutung haben.

2.2.1 Marktversagen und Gutscharakter

Im Folgenden wird ein wichtiger Bereich des Marktversagens angesprochen, der staatliche Aktivität erforderlich machen kann: der Gutscharakter und insbesondere das Vorliegen öffentlicher Güter. Für die im Zusammenhang mit Gymnasialbildung auftretenden Spillover-Effekte zwischen staatlichen Ebenen ist eine Untersuchung und Kategorisierung der Guts-eigenschaften von Bildung erforderlich, für die in diesem Kapitel die Grundsteinlegung erfolgt. Die Untersuchung von Bildung und insbesondere höherer Schulbildung erfolgt gesondert in Gliederungspunkt 2.4.

Im Grundmodell des Marktes zeichnen sich private Güter dadurch aus, dass sie homogen sind und jeder Marktteilnehmer vollständig über die jeweiligen Preise und Eigenschaften informiert ist. Darüber hinaus entstehen durch das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage bei privaten Gütern Preise, die vor allem folgende Funktionen haben: **Signal- und Informationsfunktion, Lenkungsfunktion, Anreizfunktion, Rationierungsfunktion, Ausgleichsfunktion und Koordinationsfunktion**¹⁷.

Es gibt aber eine Reihe von Gütern, für die entweder keine Marktpreise (bzw. Märkte) existieren oder bei denen sich zwar Preise ergeben, diese aber mindestens eine der genannten Funktionen nicht erfüllen können. Im Folgenden werden nun die Güterarten betrachtet, bei denen kein Marktpreis entstehen kann oder bei denen der Preis eine oder mehrere der o.g. Funktionen nicht erfüllt, wobei ein besonderes Augenmerk auf die (unreinen) öffentlichen Güter zu legen sein wird.

In einem reinen Marktsystem kommt den Preisen nicht nur eine Allokationsfunktion zu sondern auch eine Distributionsfunktion. Das bedeutet, dass die Preise nicht nur als Knappheitsindikator dienen sondern vielmehr auch bestimmen, welche Marktakteure welche Mengen eines bestimmten Gutes erwerben können. Aus dem zweiten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik geht nun hervor, dass die durch den Markt erreichten (je nach Gerechtigkeitsdefinition eventuell als ungerecht wahrgenommenen) Verteilungswirkungen nicht hingenommen werden müssen. Die Ausgangsverteilung kann also geändert werden ohne die Optimalität eines Marktergebnisses zu verändern. Wie die Umverteilung im Einzelnen erfolgen soll wird durch politische Prozesse bestimmt. Vgl. hierzu bspw. VARIAN (1999): S. 502ff.

¹⁶ Vgl. WEIL (2005): S. 336 oder KOHN (1973): S. 53.

¹⁷ Vgl. zu den Funktionen der Preise bspw.: FEHL/OBERENDER (2002): S. 47ff.

2.2.1.1 Reine öffentliche Güter (pure public goods)

Einen zentralen Aspekt für das Vorliegen von Marktversagen stellen die so genannten öffentlichen Güter (public goods) dar. Das Standardmodell des Marktes geht von privaten Gütern aus, d.h. es werden nur Güter betrachtet bei denen einerseits Rivalität im Konsum vorliegt und andererseits das Ausschlussprinzip greift¹⁸. Das bedeutet, dass der Marktmechanismus dann pareto-effiziente Ergebnisse hervorbringt, wenn einerseits durch die Nutzung eines Gutes durch ein Individuum die Nutzung durch ein anderes Individuum verhindert oder beeinträchtigt wird und es andererseits (zu vertretbaren Kosten) möglich ist, nicht zahlende Haushalte vom Konsum auszuschließen¹⁹. Dies ist bei öffentlichen Gütern nicht erfüllt, so dass sich öffentliche Güter auch als Güter beschreiben lassen, bei denen in hohem Maß externe Effekte²⁰ vorliegen und die damit von allen Haushalten konsumiert werden können bzw. müssen²¹.

In der Literatur finden sich zahlreiche Beispiele für öffentliche Güter: So werden etwa Sonnenwärme oder –licht, die m.E. eher freie Güter darstellen, das Rechtssystem, die Landesverteidigung, Feuerwehren, Fernsehübertragungen aber auch öffentliche Parks und die Straßenbeleuchtung als Beispiele für öffentliche Güter genannt^{22, 23}.

In den meisten Fällen liegen jedoch keine reinen öffentlichen Güter (pure public goods) in dem Sinn vor, dass beide Kriterien erfüllt sind, sondern Mischgüter (impure public goods), bei denen nur ein Kriterium als erfüllt angesehen werden kann²⁴. Anhand der für die reinen öffentlichen Güter nun kurz dargestellten Erkenntnisse wird in Gliederungspunkt 2.2.1.2 auf die effiziente Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit Mischgütern und deren Bedeutung für die ökonomische Theorie eingegangen werden.

¹⁸ Vgl. SALANIÉ (2000): S. 69.

¹⁹ Vgl. BOADWAY (1979): S. 31.

²⁰ Für eine ausführlichere Darstellung und Würdigung der Bedeutung der externen Effekte vgl. die Ausführungen im Unterabschnitt 2.2.2 und speziell für regionale Spillover-Effekte Unterabschnitt 3.2.4.

²¹ Vgl. VARIAN (1999): S. 593f. sowie ACOCELLA (1998): S. 106f.

²² Vgl. beispielsweise FEHL/OBERENDER (2002): S. 498, ACOCELLA (1998): S. 106f., MYLES (1995): S. 264f., MUSGRAVE et al. (1985): S. 123.

²³ Allerdings weisen verschiedene Autoren darauf hin, dass es sich bei einigen dieser genannten Beispiele keineswegs um reine öffentliche Güter handelt. So kann beispielsweise für die Feuerwehren davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Anzahl an Häusern im Zuständigkeitsbereich einer Wache auch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass zwei Haushalte gleichzeitig Bedarf an Löschleistung haben, die von einer Feuerwehr jedoch nicht gleichzeitig erbracht werden kann. Somit herrscht zumindest ab einer bestimmten Größe des Zuständigkeitsbezirks einer Feuerwache Rivalität im Konsum. Der Nutzen, der von der Einrichtung ausgeht, nimmt mit zunehmendem Nutzerkreis ab. Ähnlich lässt sich auch für Leistungen wie etwa die Landesverteidigung argumentieren. Aber nicht allein der Gesichtspunkt der Nicht-Rivalität im Konsum kann bei einigen der genannten Beispiele in Frage gestellt werden. Beim Beispiel einer Fernsehübertragung etwa herrscht zwar keine Rivalität, dennoch lässt sich durchaus ein Ausschluss zu angemessenen Kosten realisieren. Vgl. bspw. MÜNCH (1976): S. 28, MYLES (1995): S. 265 oder BOADWAY (1979): S. 33.

²⁴ Vgl. BOADWAY (1979): S. 77.

Der Marktmechanismus dient im allgemeinen Modell des Marktes dazu, den Tauschverkehr zwischen Wirtschaftssubjekten zu koordinieren. Beim Tausch wiederum geht es im Wesentlichen um die Übertragung von Eigentumsrechten. Bei einem privaten Gut erhält der Käufer gegen die Bezahlung des Kaufpreises die „rechtlich sanktionierte exklusive Nutzung dieses Gutes“²⁵. Über den Kaufpreis beteiligt sich der Käufer schließlich auch an den Herstellungs- und Distributionskosten. Bei öffentlichen Gütern liegt die Sache naturgemäß anders. Der Käufer eines öffentlichen Guts beteiligt sich zwar ebenfalls an den Produktionskosten, er erhält ebenfalls das Nutzungsrecht. Allerdings lassen sich andere Wirtschaftssubjekte definitionsgemäß nicht von der Nutzung eines reinen öffentlichen Gutes ausschließen²⁶ bzw. wäre ein Ausschluss aus der Nutzung auch nicht sinnvoll²⁷. Insofern ist das Nutzungsrecht an einem reinen öffentlichen Gut nicht exklusiv.

In der Konsequenz bedeutet dies, dass es zu keiner privaten Nachfrage für das öffentliche Gut käme, da kein Haushalt bereit wäre einen Preis für das betreffende öffentliche Gut zu zahlen und sich vielmehr darauf verlassen würde, dass andere Haushalte die Finanzierung des – dann auch den übrigen Haushalten zur Verfügung stehenden Guts – übernehmen (Trittbrettfahrerverhalten). Die Haushalte verhalten sich – jeder für sich betrachtet – zwar rational, dennoch bzw. gerade deshalb kommt es aber zu einer Unterversorgung mit dem entsprechenden öffentlichen Gut.²⁸

Nicht zuletzt aus diesem Grund erfordert die Existenz von öffentlichen Gütern ein (recht umfassendes) Tätigwerden des Staates, der über die bereitzustellende Menge und deren Finanzierung zu entscheiden hat und ein den Präferenzen der Individuen entsprechendes Angebot sicherstellen muss. In demokratischen Gesellschaften wird über Wahlen bestimmt welche politische Gruppe oder Partei die Regierungsverantwortung und somit die Entscheidung über die Produktion (und Finanzierung) der unterschiedlichen Bündel an öffentlichen

²⁵ FEHL/OBERENDER (2002): S. 500.

²⁶ Die Nutzung bzw. der Konsum eines öffentlichen Gutes kann auf verschiedene Weisen erfolgen. So führt TIEBOUT (1956) aus, dass bspw. ein staatliches Wohnungsbauprojekt nicht nur den Bewohnern einen Nutzen stiftet, sondern vielmehr durch auftretende Externalitäten auch die anderen Einwohner einen Nutzen erzielen, da sich so etwa die Slums reduzieren lassen (vgl. TIEBOUT (1956): S. 416f.).

²⁷ Dass ein Ausschluss im Falle reiner öffentlicher Güter nicht sinnvoll ist, zeigt folgende Überlegung: Bei einer Anzahl von n Individuen in einer Volkswirtschaft und einem gegebenem Nutzenniveau für eine Anzahl von $(n-1)$ Individuen ist ceteris-paribus jene Allokation pareto-optimal, die den Nutzen des einen verbleibenden Individuums maximiert. Bei reinen öffentlichen Gütern wäre es nicht nur unmöglich Individuen von der Nutzung auszuschließen, vielmehr wäre ein Ausschluss des einen verbleibenden Individuums im genannten Fall auch wohlfahrtsmindernd, da es immer noch möglich wäre ein Individuum besser zu stellen ohne die Position eines anderen zu verschlechtern. Dies liegt darin begründet, dass die Grenzkosten bei einem solchen Gut in dem Sinne null sind, dass ein zusätzlicher Nutzer keine zusätzlichen Kosten verursacht. Vgl hierzu bspw. BOADWAY (1979): S. 68 und MUSGRAVE et al. (1990): S. 55.

²⁸ Vgl. SALANIÉ (2000): S. 74f.

Gütern übernimmt²⁹. Dies kann jedoch wiederum zu Effizienzproblemen führen, die in der Theorie des Politikversagens Eingang gefunden haben³⁰.

Im Zusammenhang mit einem föderalistischen Staatsaufbau, wie er etwa in der BRD gewachsen ist, ergeben sich bei der Produktion von öffentlichen Gütern aber weitere Schwierigkeiten und Probleme, wenn es um die Frage der Kompetenzzuweisung geht. Da in einem föderativen Staatsgebilde unterschiedliche staatliche Ebenen existieren, drängt sich die Frage auf, welche staatliche Ebene für die Produktion eines öffentlichen Gutes zuständig sein soll. In der finanzwissenschaftlichen Theorie werden deshalb öffentliche Güter auch nach dem Teilkollektiv (fiskalischer Club), das zur Nutzung des betreffenden Gutes in der Lage ist, in lokale, regionale, nationale und internationale öffentliche Güter unterschieden³¹. Diesem Aspekt der Bereitstellung öffentlicher Güter wird in Kapitel 3 nachgegangen, wenn es um die konkrete Ausprägung des Föderalismus in Deutschland und die entsprechenden ökonomischen Implikationen geht.

2.2.1.2 Mischgüter (*impure public goods*)

Nachdem in 2.2.1.1 der Extremfall der reinen öffentlichen Güter dargestellt wurde, werden nun die in verschiedenen Ausprägungen vorhandenen Mischformen, d.h. Güter, die weder eindeutig als reine private noch als reine öffentliche Güter klassifiziert werden können, angesprochen. In der folgenden Tabelle werden unterschiedliche Güterformen anhand der bereits genannten Eigenschaften ‚Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips‘ und Vorhandensein von ‚Rivalität im Konsum‘, dargestellt.

Tabelle 1: Güterarten nach Ausschlussmöglichkeit und Rivalität im Konsum³²

		Ausschluss	
		möglich	unmöglich
Rivalität im Konsum	liegt vor	private Güter	Allmende-Güter
	liegt nicht vor	Club-Güter, Maut-Güter	reine öffentliche Güter

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an MUSGRAVE et al. (1990): S. 57f., FEHL/OBERENDER (2004): S. 512ff. und WELLISCH (2000a): S. 56.

Die Tabelle macht noch einmal deutlich, dass private und reine öffentliche Güter jeweils Extremfälle hinsichtlich der genannten Kriterien darstellen. Sie lassen sich also als polare Gegensätze bei einer Betrachtung und Klassifikation von Gütern beschreiben, die jeweils

²⁹ Vgl. MUSGRAVE (1986a): S. 47f. und WELLISCH, (2000a): S. 58.

³⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen im Gliederungspunkt 2.3.2.1.

³¹ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 624f., ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 174ff. und WELLISCH (2000a): S. 57.

³² Alternative Bezeichnungen für die einzelnen Güterarten finden sich etwa bei HANUSCH (1972) der reine private und reine öffentliche Güter abgrenzt von den jeweils unvollkommenen Formen (vgl. HANUSCH (1972): S. 85).

vorliegen, wenn entweder beide Kriterien (Ausschluss und Rivalität) erfüllt sind (private Güter) oder eben beide Kriterien nicht erfüllt sind (reine öffentliche Güter)³³.

Ist Rivalität im Konsum gegeben, jedoch die Anwendung des Ausschlussprinzips entweder nicht oder nur zu unwirtschaftlich hohen Kosten möglich, so spricht man von Allmende- oder unreinen öffentlichen Gütern.³⁴ Bei diesen handelt es sich um Güter, „bei denen keine individuellen Eigentumsrechte bestehen.“³⁵ Jedes Gesellschaftsmitglied hat das Recht dieses Gut zu nutzen, weshalb der Handel mit Eigentumsrechten keinen Sinn machen würde. Auch in diesem Fall kommt es zu Ineffizienzen derart, dass die Wirtschaftssubjekte einen Anreiz haben sich als Trittbrettfahrer zu verhalten und ihre wahren Präferenzen dementsprechend – wie für die reinen öffentlichen Güter weiter oben dargelegt – nicht offen legen werden. Entsprechend kann der Marktmechanismus nicht zu effizienten Ergebnissen führen, da er aufgrund fehlender Nachfrage und damit auch fehlenden Angebots zusammenbricht bzw. erst gar nicht entstehen kann.³⁶ Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden, aus dem sich ein weiteres Problem bei Allmende-Gütern ergibt:

In einem Dorf existiere eine Wiese, die von allen Dorfbewohnern gleichermaßen als Weidefläche für Vieh benutzt werden kann (fehlende Eigentumsrechte). Da jeder Einwohner nach seinem eigenen Nutzenkalkül handelt, wird jeder Bewohner bestrebt sein, das kostenlos abgegebene Gut Weidefläche so intensiv wie möglich zu nutzen, so dass es mittel- bis langfristig zu einer Abnutzung der Grünfläche kommt und diese für eine Nutzung nicht mehr in Frage kommt.

Zum einen zeigt sich, dass beim Vorliegen von Allmende-Gütern die individuelle kurzfristige Nutzenmaximierung im Widerspruch zur langfristigen Nutzenmaximierung der Einwohner steht. Dass jedes Individuum trotz der langfristig absehbaren Nutzensausfälle an seiner kurzfristigen Strategie festhalten wird, liegt auf der Hand; schließlich müsste jedes Individuum befürchten, dass die anderen Wirtschaftssubjekte ihre Nutzung ausdehnen und die negativen Effekte trotzdem eintreten würden. Zum anderen kann an dem dargestellten Beispiel verdeutlicht werden, dass Investitionen, die die Produktionsmöglichkeit (etwa Trockenlegung bei zu feuchten Wiesen) erhöhen, unterbleiben, da niemand bereit wäre eine entsprechende Investition zu tätigen oder auch – analog zur Argumentation bei den öffentlichen Gütern – bereit wäre seine wahre Zahlungsbereitschaft offen zu legen (free-rider-Verhalten). Aus der Existenz von Allmende-Gütern lässt sich die Notwendigkeit eines staatlichen Tätigwerdens in

³³ Vgl. hierzu auch ANDEL (1998): S. 421f.

³⁴ Vgl. FEHL/OBERENDER (2004): S. 517.

³⁵ NOWOTNY (1996): S. 35.

³⁶ Vgl. DICKERTMANN/GELBHAAR (2000): S. 145.

jedem Fall ableiten: wenn möglich kann eine Koordination durch die Gewährung von individuellen Eigentumsrechten erfolgen oder ein direkter Eingriff des Staates wird nötig.³⁷

Liegt (zumindest bis zu einer bestimmten Kapazitätsgrenze)³⁸ keine Rivalität im Konsum vor, Ausschluss ist jedoch zu angemessenen Kosten³⁹ möglich, so spricht man von Maut- oder Club-Gütern. Der Unterschied zwischen Maut- und Clubgütern liegt im Wesentlichen in der Art und Weise der (optimalen) Bereitstellung und in der Größe der betroffenen Gruppe von Wirtschaftssubjekten. Während Mautgüter, wie etwa Straßen, unreine öffentliche Güter darstellen, die i.d.R. öffentlich bereitgestellt werden, handelt es sich bei Club-Gütern (z.B. private Schwimmbäder, Zoos, Theatervorstellungen, etc.) um unreine öffentliche Güter, bei denen eher kleine Gruppen betroffen sind⁴⁰ und die somit im Allgemeinen auch privat bereitgestellt werden können^{41 42}. Die öffentliche Bereitstellung von Mautgütern lässt sich auch mit dem im Allgemeinen sehr geringen Anteil an Grenzkosten⁴³ begründen, die wiederum sinkende Durchschnittskosten und somit die Tatsache implizieren, dass ein Produzent den Markt zu geringeren Kosten bedienen kann als mehrere Anbieter, woraus sich die Existenz eines natürlichen Monopols ableitet⁴⁴. Es zeigt sich also, dass bei Clubgütern eher eine Erstellung im privaten Sektor sinnvoll sein kann, bei Mautgütern hingegen ein staatlicher Eingriff (Regulierung) oder eine staatliche Erstellung nötig sein wird.

2.2.1.3 Meritorische Güter

Über die anhand der Kriterien ‚Rivalität im Konsum‘ und ‚Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips‘ getroffene Klassifikation von Mischgütern hinaus existieren auch Güter, bei denen der Nutzen aus dem Konsum mehrere Dimensionen annimmt. Diese Güter sind also nicht in dem Sinne Mischgüter wie Allmende-, Club- oder Mautgüter, sondern weisen aus Gründen unterschiedlicher Nutzenarten teilweise Eigenschaften reiner privater und teilweise (reiner) öffentlicher Güter auf⁴⁵. So hat der Konsum dieser sog. meritorischen Güter eine private Nutzendimension in der Form, dass ein Teil des sich aus dem Konsum ergebenden Nutzens nur einem Individuum zukommt, es aber eine weitere Nutzenkomponente gibt⁴⁶, die (erheb-

³⁷ Vgl. NOWOTNY (1996): S. 36.

³⁸ Vgl. WELLISCH (2000a): S. 71.

³⁹ Vgl. zum Problem hoher Ausschlusskosten: ANDEL (1998): S. 424.

⁴⁰ Vgl. DAVIS/MEYER (1983): S. 34.

⁴¹ Vgl. WELLISCH (2000a): S. 91ff.

⁴² Vgl. FEHL/OBERENDER (2004): S. 515.

⁴³ Bei einem reinen Mautgut, d.h. bei vollständig fehlender Rivalität wären die Grenzkosten die ein zusätzlicher Nutzer verursachen würde, gleich null.

⁴⁴ Vgl. BLANKART (1998): S. 58f.

⁴⁵ Vgl. MUSGRAVE (1986a): S. 36.

⁴⁶ So konstatieren bspw. PFAFF et al. (2003), dass durch den Konsum von Gesundheitsleistungen wie etwa einer Schutzimpfung (erhebliche) positive Wirkungen auf andere Individuen ausgehen können. Daraus lässt sich

liche) positive Externalitäten⁴⁷ aufweist^{48, 49}. Bildung und Erziehung werden häufig als Beispiele für meritorische Güter genannt: So entsteht durch Bildung einerseits ein individueller, privater Vorteil in Form eines höheren Einkommenserwartungswerts für gut Ausgebildete oder für den Fall kleiner Kinder die Entlastung der Eltern durch die Betreuung in entsprechenden Kindereinrichtungen. Andererseits wird mit zunehmender Bildung aber auch die Wahrscheinlichkeit einer späteren Bedürftigkeit und somit einer Belastung der Sozialsysteme gesenkt, die Fähigkeit zur demokratischen Partizipation der Bevölkerung steigt und es findet in gewisser Weise sicherlich auch Kriminalitätsprävention statt^{50, 51}.

Die bisher dargestellte Einordnung der meritorischen Güter wird deren Charakter aber noch nicht vollständig gerecht. Bislang wurden lediglich private (=marktgängige) Güter mit einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Externalität im Konsum⁵² unter dem Begriff der meritorischen Güter subsumiert⁵³. In der Literatur finden sich jedoch zwei weitere Aspekte, die meritorische Güter auszeichnen: verzerrte Präferenzen und Verteilungsprobleme⁵⁴, wobei erstere eine zentrale Rolle bei MUSGRAVE's Konzept einnehmen.

Das Argument der verzerrten Präferenzen geht dabei eng einher mit dem Vorhandensein positiver Externalitäten und hat die gleiche Konsequenz: der Konsum eines meritorischen Gutes wäre ineffizient gering. Für den Fall der verzerrten Präferenzen wird dies damit erklärt, dass Individuen häufig nicht in der Lage sind ihre (wahren) Bedürfnisse zu erkennen und dementsprechend auch ihre Konsumententscheidungen nicht nach rationalen Kriterien treffen. Die

folgern, dass der Konsum derartiger Leistungen staatlich gewährleistet werden sollte und eine Belegung solcher Leistungen mit Zuzahlungen Trittbrettfahrerverhalten begünstigt (PFAFF et al. (2003): S. 14).

⁴⁷ FEHL/OBERENDER sprechen zwar auch für den Fall negativer externer Effekte von meritorischen Gütern (vgl. FEHL/OBERENDER (2004): S. 517), im Rahmen dieser Arbeit wird aber – zum Zwecke der genaueren Abgrenzung – für den Fall des Vorliegens von negativen Externalitäten der durchaus übliche Begriff der demeritorischen Güter gebraucht.

⁴⁸ TIEPELMANN/DICK sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass für das primär bereitgestellte Gut das Ausschlussprinzip greift, während für das mit dem primären Gut in Verbindung stehende Kuppelprodukt kein Ausschluss von der Nutzung möglich ist. Dementsprechend ist der Marktmechanismus für diese Güter nur eingeschränkt funktionstüchtig und führt nicht zur optimalen Allokation der Ressourcen, wobei es je nach Ausprägung der privaten und der öffentlichen Nutzenkomponente zu unterschiedlich starken Abweichungen vom Marktergebnis kommt (vgl. TIEPELMANN/DICK (2000): S. 43).

⁴⁹ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1997): S. 47.

⁵⁰ Auf weitere externe Effekte des Gutes Bildung und dessen besondere Bedeutung, wird aufgrund der thematischen Relevanz für diese Arbeit in Abschnitt 2.4 gesondert eingegangen.

⁵¹ Vgl. DAVIS/MEYER (1983): S. 40.

⁵² Vgl. TIEPELMANN/DICK (2000): S. 43.

⁵³ Bei einigen Autoren wird dieser Teilbereich der meritorischen Güter auch unter dem Begriff der spezifisch öffentlichen Güter abgehandelt (vgl. HEAD (1970): S. 47).

⁵⁴ Vgl. MUSGRAVE (1986a): S. 36f. sowie zu den Ausführungen bzgl. der im Zusammenhang mit meritorischen Gütern häufig entstehenden Verteilungsproblematik HEAD (1970): S. 50 und FRITSCH et al. (1999): S. 342.

Gründe hierfür liegen einerseits in der Unkenntnis⁵⁵ der Individuen, also in der Tatsache, dass es vor allem mit zunehmender Komplexität eines Gutes nicht mehr möglich ist über vollständige Informationen zu verfügen⁵⁶. Andererseits ist es auch denkbar, dass Menschen zwar über sämtliche Informationen verfügen aber dennoch nicht rational entscheiden. Hier ist nicht allein an die Extremfälle verzerrter Präferenzen zu denken (z.B. geistige Behinderung). Von weit größerer Bedeutung für das Vorliegen verzerrter Präferenzen ist die von PIGOU aufgestellte These, dass allgemein gegenwärtiger Konsum höherwertig eingeschätzt wird als zukünftiger Konsum, was sich nach PIGOU aus unseren beschränkten Fähigkeiten ergibt, in die Zukunft zu schauen, weshalb zukünftiger Konsum grundsätzlich in einem anderen Maßstab erscheinen muss⁵⁷. Aus dieser Argumentation ergibt sich, dass künftiger Konsum grundsätzlich als meritorisches Gut verstanden werden kann.⁵⁸ Allein aus den genannten Eigenschaften meritorischer Güter lässt sich eine gewisse staatliche Verantwortung ableiten, die in unterschiedlicher Form zum Ausdruck kommen kann.

Hinzu kommt noch, dass im direkten Zusammenhang mit meritorischen Gütern häufig Verteilungsprobleme auftreten. So lassen sich staatliche Eingriffe auch dann rechtfertigen, wenn eine gewisse Verteilung eines bestimmten Guts angestrebt wird, wie dies etwa im Wohnungsbau lange Zeit notwendig war oder im Bereich der Partizipation möglichst breiter Teile der Bevölkerung an Bildung oder Kultur. Im Falle meritorischer Güter erfolgt die Umverteilung in der Regel nicht durch Geldleistungen, sondern durch die verbilligte oder kostenlose Abgabe der Güter, die von verteilungspolitischer Relevanz sind.⁵⁹

Als Folge aus der Existenz meritorischer Güter konstatiert MUSGRAVE, dass es auch im Falle demokratischer Gesellschaften durchaus sinnvoll sein kann, wenn kleine informierte Gruppen Entscheidungen für die anderen Individuen in einer Gesellschaft treffen. Es lässt sich festhalten, dass meritorische Güter aufgrund nicht-rationalen Verhaltens in zu geringem Maße konsumiert werden, wobei in der Regel die politischen Entscheidungsträger (als ‚informierte

⁵⁵ Vgl. HEAD (1970): S. 48.

⁵⁶ Zum Merkmal der unvollständigen Information bei meritorischen Güter schreibt bspw. BRÜMMERHOFF kritisch: „Sofern die Präferenzen wegen falscher oder unvollkommener Information verzerrt sind, braucht der Staat zunächst einmal nur für die entsprechenden Informationen zu sorgen. Das ist systemkonform und könnte unter der Rubrik ‚asymmetrische Informationen‘ subsumiert werden. Hier liegt kein Eingriff in die Konsumentensouveränität vor; das Konzept der meritorischen Güter ist insofern überflüssig.“ (BRÜMMERHOFF (2001): S. 113). Dieses Argument vernachlässigt jedoch, dass ein Konsument nicht alle verfügbaren Informationen sammeln und auswerten kann, auch dann nicht, wenn Informationen von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt werden. Insofern lässt sich eine gewisse Bedeutung der Meritorik in diesem Bereich m.E. nicht abstreiten.

⁵⁷ Vgl. PIGOU (1928): S. 117.

⁵⁸ Vgl. HEAD (1970): S. 48f.

⁵⁹ Vgl. HEAD (1970): S. 51f.

Gruppe' im MUSGRAVE'schen Sinn) festlegen, welcher Konsum eines solchen Gutes gewünscht wird.⁶⁰

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Konzept der meritorischen Güter nicht unumstritten ist⁶¹. Nicht zuletzt erscheint dieses Konzept auch deshalb problematisch, weil erstens die Entscheidungen einer kleinen informierten Gruppe als besser eingestuft werden als Entscheidungen der weniger Informierten, und weil zweitens fraglich ist, ob Meritorik per se einen Staatseingriff rechtfertigt, da sich das Vorliegen eines meritorischen Gutes häufig nur aus den tatsächlich erfolgten Staatseingriffen ableiten lässt. Insofern erscheint das Argument der meritorischen Güter möglicherweise als zirkular.⁶² Dennoch stellt das Konzept der Meritorik bestimmter Güter einen bedeutsamen Erklärungsansatz für staatliche Interventionen – gerade im Bildungsbereich – dar.

2.2.2 Externe Effekte

„Wenn durch die Aktivitäten (Konsum oder Produktion eines Gutes) einer Entscheidungseinheit Einflüsse auf die Aktivitäten einer oder mehrerer anderer Entscheidungseinheiten ausgeübt und nicht durch einen Preismechanismus gesteuert werden“⁶³, so liegen (technologische)⁶⁴ externe Effekte⁶⁵ vor⁶⁶. Bereits aus dieser Definition ergibt sich eine erste Unterscheidung von externen Effekten. Je nachdem auf welcher Marktseite sie anfallen, muss zwischen Externalitäten im Konsum und in der Produktion unterschieden werden.

Wie in Abschnitt 2.1 dargelegt, ist es für das Zustandekommen pareto-effizienter Ergebnisse durch den Markt erforderlich, dass Grenznutzen und Grenzkosten dem Preis entsprechen und dieser somit die Wertschätzung der Konsumenten einerseits und die Kosten auf der Produktionsseite andererseits widerspiegelt. Dies ist im Falle externer Effekte nicht der Fall⁶⁷, da der Marktpreis nur private Kosten- und Nutzendimensionen umfasst, während im Falle der Exis-

⁶⁰ Vgl. FRITSCH et al. (1999): S. 342.

⁶¹ Vgl. kritisch insbesondere MOLITOR (1981): S. 31ff.

⁶² Vgl. BRÜMMERHOFF (2000): S. 114.

⁶³ SCHLIEPER (1969): S. 39 bzw. anders formuliert HOLZAMER (1967): S. 33.

⁶⁴ Von technologischen Externalitäten lassen sich die pekuniären externen Effekte unterscheiden, wobei letztere unter Effizienzgesichtspunkten zu vernachlässigen sind, da diese nur die Einkommensverteilung beeinflussen (Vgl. FREY (1984a): S. 39 aber auch BAUMOL/OATES (1975): S. 37f.).

⁶⁵ Arthur Cecil PIGOU beschreibt das Vorliegen von Externalitäten als Differenz zwischen ‚marginal social net product‘ und ‚marginal trade product‘, ohne jedoch den Begriff der externen Effekte zu nennen. (vgl. PIGOU (1920): S. 149). Die erste Erwähnung der Externalitäten geht allerdings auf Alfred MARSHALL (1890) zurück.

⁶⁶ Die von SCHLIEPER getroffene Definition, umfasst nicht die sog. pekuniären externen Effekte, die im Gegensatz zu den oben beschriebenen technologischen über den Markt gesteuert werden (vgl. SCITOVSKI (1954) S. 143ff. und NEUMANN (1987): S. 242f.). Es findet für den Fall der pekuniären externen Effekte lediglich eine Verschiebung hinsichtlich der Verteilung der Kaufkraft bzw. der erzielten Renten statt, die realen Kosten der Produktion werden in diesem Fall nicht beeinflusst (vgl. HOLZAMER (1967): S. 19).

⁶⁷ Vgl. BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 31.

tenz von Externalitäten weitere – nämlich externe – Kosten oder Nutzen⁶⁸ auftreten, die eben gerade nicht Bestandteil der Preisbildung am Markt sind. Die im Referenzmodell der vollkommenen Konkurrenz eigentlich über den Markt herzustellende Äquivalenz von Kosten und Nutzen ist nicht gegeben, entweder weil im Falle negativer externer Effekte die externen Kosten nicht Bestandteil des Marktpreises sind, sondern lediglich die privaten Kosten, oder – im Falle positiver Externalitäten – die externen Nutzenkomponenten nicht für die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager berücksichtigt werden, sondern lediglich der private Nutzen.⁶⁹ Es ergibt sich ein zweites Unterscheidungskriterium für externe Effekte: positive Externalitäten (external economies) liegen vor, wenn gilt: $P < U_{\text{sozial}}$, hingegen wird von negativen externen Effekten (external diseconomies) gesprochen, wenn gilt: $P < C_{\text{sozial}}$, wobei P den Marktpreis, U den Nutzen, C die Kosten repräsentiert und $U_{\text{sozial}} = U_{\text{privat}} + U_{\text{extern}}$ sowie $C_{\text{sozial}} = C_{\text{privat}} + C_{\text{extern}}$ gilt.^{70 71}

Anhand der getroffenen Unterscheidungen zwischen privaten, externen und sozialen Kosten- und Nutzenkategorien kann sowohl für die Konsum- als auch für die Produktionsseite gezeigt werden, dass sich aus der Existenz (positiver oder negativer) externer Effekte Probleme im Hinblick auf die Allokation durch den Markt ergeben. Im Fall positiver externer Effekte wird eine zu geringe Menge, bei negativen externen Effekten wird hingegen allgemein eine zu große Menge des Gutes erzeugt oder konsumiert.^{72 73} Auf eine ausführliche – formale oder grafische – Darstellung von Externalitäten zwischen Haushalten und/oder Unternehmen wird in der vorliegenden Arbeit verzichtet, es wird lediglich auf die einschlägige Literatur verwiesen⁷⁴. Vielmehr werden im Folgenden einige Möglichkeiten der Internalisierung externer Effekte aufgezeigt.

Bei der Frage, wie eine auftretende Externalität am besten zu internalisieren sei⁷⁵, schlägt BUCHANAN zuerst eine Unterscheidung nach der Größe der jeweils betroffenen Gruppe vor. Handelt es sich um einen externen Effekt, der eine kleine Anzahl von Individuen betrifft, so sind im Allgemeinen marktähnliche Vertragsverhältnisse zu erwarten, die von den beteiligten Wirtschaftssubjekten freiwillig ausgehandelt und geschlossen werden. In diesem Fall

⁶⁸ Vgl. zur Definition von externen Nutzen (external economies) und externen Kosten (external diseconomies) u.a. SAMUELSON (1976): S. 476.

⁶⁹ Vgl. BAYER (2003): S. 3.

⁷⁰ Vgl. MARKANDYA (1998): S. 7.

⁷¹ BERNHOLZ/BREYER (1993): S. 121.

⁷² Vergleichsmaßstab ist hierbei die pareto-optimale Menge bzw. der pareto-optimale Preis, die sich bei Berücksichtigung aller anfallenden Kosten- und Nutzendimensionen ergeben.

⁷³ Vgl. BAYER (2003): S. 4 und FINKELSHTAIN/KISLEV (1997): S. 84.

⁷⁴ Vgl. bspw. grundlegend VARIAN (1999): S. 549ff., weiterführend bspw. HINDRIKS/MYLES (2006): S. 175ff. aber auch SCHLIEPER (1969) und HOLZAMER (1967).

⁷⁵ Einen ersten Überblick über verschiedene Internalisierungsoptionen geben CRONE et al. (2003): S. 460ff. sowie DICKERTMANN/GELBAHAAR (2000): S. 166ff.

kommen (nahezu) pareto-optimale Ergebnisse zustande. Im Falle großer Gruppen ist ein solcher privater Ausgleich durch Verträge nicht möglich, da bei einer Beteiligung vieler Individuen an den Vertragsverhandlungen Transaktionskosten⁷⁶ auftreten, die eine derartige Lösung verhindern und somit staatliche Eingriffe erforderlich werden^{77, 78}.

Internalisierung externer Effekte in kleinen Gruppen: Sind nur wenige Wirtschaftssubjekte von einer Externalität betroffen, so stellt bspw. die Fusion eine Option zur Internalisierung der externen Effekte dar. Auf diese Weise gehen – im Falle negativer Externalitäten – die externen Kostenkomponenten des Geschädigten in die Kostenfunktion des Schädigers ein. Auf diese Weise wird eine optimale Menge des Externen Effekts produziert, die Gesamtkosten (sozialen Kosten) werden minimiert. Diese Möglichkeit beschränkt sich jedoch lediglich auf den Produktionsbereich, ist auch hier nicht immer anwendbar und hat mitunter gravierende Nachteile.⁷⁹

Eine weitere Möglichkeit zur Internalisierung externer Effekte geht auf R. H. COASE⁸⁰ zurück, wurde in der wissenschaftlichen Diskussion immer wieder aufgegriffen bzw. weiterentwickelt und stellt auf die einleitend bereits genannte Internalisierungsoption durch Verträge bzw. Verhandlungen ab. Ausgangspunkt für diese Internalisierungsoption ist, dass eine Partei einen Anreiz hat mit der anderen Partei in Verhandlungen zu treten und das Verhalten des Gegenübers „durch Handel, Überredung, Kompromiss, Verständigung, Vereinbarung o.ä. [...] zu modifizieren.“⁸¹ Ob die Initiative zu den Verhandlungen vom Geschädigten oder vom Verursacher ausgeht, ist abhängig von der jeweiligen Rechtslage, wobei sich grundsätzlich drei Fälle unterscheiden lassen⁸²: Besteht erstens eine rechtliche Regelung in der Form, dass negative externe Effekte⁸³ lediglich unter Zustimmung der Betroffenen

⁷⁶ Transaktionskosten sind definiert als die Kosten, die aus der Koordinierung ökonomischer Aktivitäten entstehen und haben ihren Ursprung in der Abwesenheit vollständiger Information über alle für einen Austausch erforderlichen Daten. Die wichtigsten Arten von Transaktionskosten sind Such-, Verhandlungs-, Informations-, Überwachungs-, Durchsetzungs- und Entscheidungskosten (vgl. BLÜMEL (1987): S. 21).

⁷⁷ BUCHANAN unterscheidet insgesamt vier Fälle, je nachdem, ob es einen oder viele Verursacher und einen oder viele Betroffene gibt (vgl. BUCHANAN (1973): S. 71). Für die weiteren Betrachtungen in dieser Arbeit ist aber lediglich die Frage relevant, wie viele Individuen insgesamt involviert sind.

⁷⁸ Vgl. BUCHANAN (1973): S. 69.

⁷⁹ Zur Thematik der Praxisrelevanz von Fusionen (am Beispiel des Verkehrssektors) vgl. LICHTNÄHER/PASTOWSKI (1995): S. 18f.

⁸⁰ Vgl. hierzu den grundlegenden Aufsatz von COASE (1960), in dem dieser externe Effekte systematisch beschreibt und deren Internalisierung als Problem beschreibt, das mit Reziprozität derart behaftet ist, dass die Vermeidung der Kosten bzw. des Disnutzens beim Geschädigten dem Verursacher Kosten oder Disnutzen aufbürdet (vgl. COASE (1960): S. 2).

⁸¹ HOLZAMER (1967): S. 113.

⁸² Wie bereits weiter oben findet auch hier eine Beschränkung der Darstellung auf negative externe Effekte statt, wobei eine Übertragung auf positive Externalitäten ohne weiteres dadurch möglich ist, dass man die jeweiligen Parteien vertauscht, da im Falle externer Nutzen der Verursacher benachteiligt und der Betroffene begünstigt ist (vgl. HOLZAMER (1967): S. 115).

⁸³ Aussagen für positive Externalitäten lassen sich zu den folgenden Aussagen analog ableiten.

entstehen dürfen, so wird es der Verursacher sein, der durch Geldzahlungen versuchen wird den beim Betroffenen auftretenden Disnutzen zu ersetzen. Dies ist insgesamt solange lohnend, wie die vom Geschädigten geforderten Ausgleichsbeträge kleiner sind als der Vorteil, der dem Verursacher aus Produktion der externen Schäden entsteht. Anders stellt sich die Situation dar, wenn im zweiten Fall das Entstehen eines negativen externen Effekts nicht gesetzlich verboten ist. In diesem Fall hat der durch den Effekt Betroffene einen Anreiz dazu dem Verursacher solange Geldbeträge zu bieten, wie die Senkung des externen Schadens größer ist als die von ihm geleisteten Kompensationszahlungen für die Unterlassung.⁸⁴ Eine dritte Möglichkeit besteht darin, dass die Rechtslage dem Verursacher bis zu einer qualitativen und/oder quantitativen Grenze die Verantwortung zuschreibt, wobei nun die Initiative zur Aufnahme von Verhandlungen von beiden Individuen ausgehen kann, je nachdem ob der Verursacher die gesetzliche Regelung überschreiten möchte oder der Betroffene eine geringere Menge durchsetzen möchte.⁸⁵ Kritisch muss hier noch einmal das bereits oben angesprochene Problem der Transaktionskosten⁸⁶ angeführt werden, das die Praxisrelevanz der Internalisierung externer Effekte durch Verhandlungen einschränkt und insbesondere auf kleine Gruppen beschränkt⁸⁷. Die Notwendigkeit staatlicher Aktivität beschränkt sich im Fall der Verhandlungslösung auf die Vergabe der entsprechenden Eigentumsrechte an den Verursacher des externen Effekts bzw. an den durch die Externalität Betroffenen⁸⁸.

Internalisierung externer Effekte in großen Gruppen: Wie sich bislang zeigte, sind – zumindest unter Zugrundelegung bestimmter Annahmen – kleine Gruppen in der Lage, v.a. durch Verhandlungen externe Effekte zu internalisieren, wobei auch hier auf Nachteile bzw. Schwierigkeiten für die praktische Umsetzung hingewiesen werden musste. Bei großen Gruppen hingegen verhindern zumeist zu hohe Transaktionskosten eine eigenständige Internalisierung durch die beteiligten Wirtschaftssubjekte, so dass dem Staatssektor in den folgenden Modellen eine weitaus umfassendere Bedeutung zugesprochen wird als die oben für kleine Gruppen als ausreichend bestimmte Vergabe von Verfügungsrechten (Property-Rights). Die beiden ersten Möglichkeiten, die für die Internalisierung externer Effekte in Frage kommen, stammen von Arthur Cecil PIGOU, der die beiden finanzwirtschaftlichen Instrumente der

⁸⁴ Vgl. SÄLTER (1989): S. 136ff., HOLZAMER (1967): S. 114ff., sowie KARASCHEWSKI (1967): S. 156ff.

⁸⁵ Vgl. HOLZAMER (1967): S. 117.

⁸⁶ In seinem grundlegenden Aufsatz trifft COASE die Annahme der Transaktionskostenfreiheit (vgl. COASE (1960): S. 8).

⁸⁷ Für weitere Einschränkungen zu dieser Internalisierungsmöglichkeit vgl. HOLZAMER (1967): S. 118f.

⁸⁸ Hierin sieht BRÜMMERHOFF einen weiteren wesentlichen Kritikpunkt am Internalisierungskonzept von COASE insofern, dass durch die Festlegung von Eigentumsrechten keine intertemporale Effizienz möglich ist, da sich Eigentumsverhältnisse lediglich auf die bereits lebende (und entscheidungsfähige) Generation beziehen, während ungeborene oder nicht entscheidungsfähige Generationen keine Eigentumsrechte durchsetzen können, obwohl sie von den Entscheidungen betroffen sein können (vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 83f.).

(Verbrauch-) Steuer und der Subvention als Internalisierungsoptionen vorschlägt⁸⁹. Wesentlich für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist bei PIGOU die Tatsache, dass der Staat über Steuern oder Subventionen in den Preismechanismus eingreifen und, da eine Verbrauchsteuer bspw. die gleiche Wirkung wie eine Erhöhung der Kosten hat, somit das Marktergebnis beeinflussen kann⁹⁰. Im Falle negativer Externer Effekte kann auf die betreffenden Güter entweder eine Steuer erhoben werden, die den Preis so erhöht, dass im Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage gerade noch die pareto-optimale Menge konsumiert wird. Oder der Staat zahlt eine Subvention für die Vermeidung des externen Effekts, was partialanalytisch die gleichen Auswirkungen hat. Im Fall positiver Externalitäten kann die Gleichgewichtsmenge durch eine (aufgrund von Subventionen entstehende) Preissenkung beim betreffenden Gut auf diejenige Menge angehoben werden, die sich unter Berücksichtigung des externen Nutzens ergibt und somit pareto-optimal ist^{91, 92}. Zur Internalisierung über Steuern eignen sich Verbrauchsteuern sowohl vom Typ Wert- als auch vom Typ Mengensteuer, wobei in der finanzpolitischen Praxis häufig auf Mengensteuern zurückgegriffen wird⁹³.

Ein weiterer Vorschlag zur Internalisierung externer Effekte in großen Gruppen besteht in der Festschreibung von Mengen oder Preisen durch den Staat. Hier greift der Staat direkt in die Autonomie der Wirtschaftssubjekte ein und führt, anders als im Fall der dargestellten Pigou-Steuer und Pigou-Subvention, direkt eine Verhaltensänderung herbei. Im Falle auftretender externer Effekte setzt der Staat einen Preis derart, dass sich die pareto-optimale Menge einstellt, was im Falle negativer Externalitäten die Setzung eines Mindestpreises oberhalb des Marktpreises bedeutet, im Falle externer Nutzen die Festlegung eines entsprechenden Höchstpreises. Analog hierzu kann auch die Menge als Parameter staatlichen Handelns zur Internalisierung externer Effekte dienen, nämlich im Falle positiver Externalitäten in Form von Produktions- oder Konsumzwang⁹⁴, im Falle negativer externer Effekte bspw. in Form

⁸⁹ Vgl. hierzu die grundlegenden Aussagen von PIGOU (1928): S. 119f.

⁹⁰ Die Erhebung einer Steuer auf den Verbrauch wirkt wie eine Erhöhung der Kosten im Unternehmen, die, je nach Angebots- und Nachfrageelastizität, teilweise auf die Verbraucher überwältzt wird (vgl. hierzu die Ausführungen zu den Einnahmen der Gemeinden aus Steuern in 4.2.1 sowie in der finanzwissenschaftlichen Literatur bspw. zur Veränderung des Angebots bei einer Mengensteuer sowie zur Überwälzung ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 233ff., BRÜMMERHOFF (2001): S. 402ff., ANDEL (1998): S. 13f.).

⁹¹ Als Beispiele wird hier u.a. die Forschungsförderung genannt (vgl. BOADWAY (1979): S. 119).

⁹² Vgl. WELLISCH (2000a): S. 131ff.

⁹³ Beispielhaft sei hier die in Deutschland aber auch in anderen Staaten erhobene Ökosteuer angeführt bzw. auf die Diskussion um die steuerliche Behandlung von Dieselfahrzeugen ohne Russpartikelfilter im Frühjahr 2005 verwiesen, in der eine Erhöhung der Kfz-Steuer für bestimmte Fahrzeuge angedacht wurde. In beiden Fällen handelt es sich um Mengensteuern.

⁹⁴ Konsumzwang besteht in Deutschland etwa bei der Schulbildung, die durch die Schulpflicht für alle Kinder eine ausreichende Produktion bzw. einen ausreichenden Konsum für Kinder in gewissen Altersstufen sicherstellen soll. An diesem Beispiel wird auch deutlich, dass sich Marktversagensaspekte, die sich aus dem Gutscharakter ergeben, durchaus mit jenen überschneiden, die sich aus der Existenz externer Effekte ergeben.

von Quotenregelungen⁹⁵ für die Produktion oder den Konsum bestimmter Güter⁹⁶. In diesem Zusammenhang kann auch eine staatliche Bereitstellung eines Gutes als Internalisierungsoption genannt werden, wobei staatliche Bereitstellung nicht zwingend staatliche Produktion sondern lediglich die Verantwortung des Staates für die hergestellte Menge bedeutet^{97 98}.

Ein dritter Ansatz zur Internalisierung (v.a. negativer) externer Effekte, der nicht nur in der theoretischen Diskussion eine Rolle spielt, geht auf James Edward MEADE⁹⁹ zurück und sieht die Vergabe und Handelbarkeit von Rechten zur Produktion externer Effekte vor¹⁰⁰, die durch den Staat vergeben werden¹⁰¹. So entsteht ein Markt für die Freisetzung externer Effekte, der zweierlei bewirkt: zum einen wird von staatlicher Seite die Menge des jeweiligen Gutes, das Externalitäten aufweist, geregelt, zum anderen werden die zur Verfügung stehenden Rechte innerhalb der Verursacher so verteilt, dass jedes Wirtschaftssubjekt¹⁰² gemäß seiner Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit externe Effekte verursachen darf. Der Staat kreiert also einen künstlichen Markt zur Produktion von Externalitäten, wobei diese Internalisierungsoption vor allem bei negativen externen Effekten in der Produktion eine Rolle spielt, sie grundsätzlich aber auch auf den privaten Konsum anwendbar wäre.¹⁰³

Die bisherigen Darstellungen bezogen sich vor allem auf die Darstellung externer Effekte und deren Internalisierungsmöglichkeiten im Privatsektor. Es zeigte sich, dass es vor allem bei Externalitäten, von denen größere Gruppen betroffen sind und deren (autonome, d.h. durch

⁹⁵ Vgl. KARASCHEWSKI (1967): S. 161f.

⁹⁶ Als Beispiel werden hier i.d.R. Beschränkungen in der Kapazität beim Fischfang, das Verbot bestimmter Fangpraktiken oder in weiterem Sinne auch die Festlegung bestimmter Zeiträume, in denen nicht gefischt werden darf, aufgeführt, die eine Überbeanspruchung natürlicher Ressourcen vermeiden sollen (vgl. ENDRES (o.J.): S. 12ff.). Weiterhin lassen sich beispielhaft auch staatliche Verbote etwa bei der Anwendung von bestimmten Schadstoffen oder bei anderen Handlungen anführen, wobei die Maßnahme des vollständigen Verbots nur dann effizient ist, wenn die sozialen Kosten durchweg höher als der Nutzen dieser Handlung liegen (vgl. WELLISCH (2000a): S. 127f.). In letzter Zeit wurde ein derartiges Verbot vor allem im Zusammenhang mit der Feinstaubbelastung durch Dieselfahrzeuge ohne Rußpartikelfilter in deutschen Innenstädten diskutiert (vgl. bspw. DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2005)).

⁹⁷ Staatliche Bereitstellung kann auch durch die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen des Privatsektors erfolgen.

⁹⁸ Vgl. DICKERTMANN/GELBHAAR (2000): S. 169.

⁹⁹ Vgl. MEADE (1952): S. 56ff.

¹⁰⁰ Hier sind beispielhaft Umweltzertifikate zu nennen. Dabei wird in einem ersten Schritt das Recht auf Umweltverschmutzung auf den Staat konzentriert, der diese Rechte dann (teilweise) an den Privatsektor weiter veräußert (vgl. BLANKART (1998): S. 494f.).

¹⁰¹ Der Staat kann sich bspw. durch eine Rückkaufgarantie an diesem Markt beteiligen, diese Beteiligung ist jedoch lediglich optional.

¹⁰² Diese Internalisierungsoption wird in der Realität vor allem für Produzenten angewendet und diskutiert, etwa für den CO₂-Ausstoß in der Industrie usw. Theoretisch wäre jedoch eine Übertragung auch auf die externen Effekte im Konsum und damit auf die privaten Haushalte denkbar.

¹⁰³ Vgl. BOADWAY (1979): S. 116f.

Verursacher und Betroffene direkt erfolgende) Internalisierung mit hohen Transaktionskosten verbunden wäre, eine Reihe von staatlichen Maßnahmen intendieren. Bislang unberücksichtigt blieben externe Effekte, die von öffentlichen Finanzwirtschaften auf andere öffentlichen Finanzwirtschaften ausgehen. Diese – je nach betroffenen Ebenen kommunal, regional oder international wirkenden – Sonderfälle der externen Effekte werden in der deutschsprachigen Literatur häufig als (fiskalische) Spillover-Effekte bezeichnet¹⁰⁴. Da im Falle der Spillovers jedoch nicht von Marktversagen gesprochen werden kann (schließlich handelt es sich um Externalitäten zwischen verschiedenen staatlichen Institutionen) wird an dieser Stelle lediglich auf deren Existenz hingewiesen und darauf, dass sie ebenfalls zu allokativen Problemen führen können. Für eine nähere Darstellung der ökonomischen Theorie wird auf die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2 verwiesen. Dort werden Spillovers zwischen staatlichen Ebenen näher definiert, sowie die von ihnen ausgehende Allokationsproblematik im Föderalismus dargestellt. Die vorangestellten allgemeinen Ausführungen zum Phänomen der Externen Effekte sowie deren Internalisierung dienen lediglich der Hinführung zum Themenbereich der Spillover-Effekte zwischen Gebietskörperschaften und den Möglichkeiten zu deren Internalisierung.

2.3 Ökonomische Theorie des Staates

Aus den im vorigen Abschnitt dargestellten Marktversagenstatbeständen wurde immer wieder die Notwendigkeit staatlicher Aktivität deutlich, zumindest wurde häufig auf eine effizienzsteigernde Wirkung staatlicher Eingriffe hingewiesen. Dabei konnte u.U. der Eindruck entstehen, dass im Falle von Marktversagen staatliche Eingriffe per se bereits allokativ Vorteile generieren und sich Marktversagen zwar nicht völlig beseitigen lassen, die auftretenden Ineffizienzen jedoch (zumindest in gewissem Umfang) durch staatliche Aktivitäten heilbar seien¹⁰⁵. Allerdings wurden bei den bisherigen Betrachtungen Aspekte staatlich induzierter Ineffizienz weitgehend ausgeklammert, obwohl insbesondere seit den siebziger Jahren die (ständig zunehmende) Staatstätigkeit in die Kritik geriet¹⁰⁶. Darüber hinaus unterblieb bislang eine befriedigende und möglichst umfassende Definition des Staatssektors. Beides wird in diesem Gliederungspunkt nachgeholt: In einem ersten Schritt werden verschiedene Staatsdefinitionen vorgestellt, um anschließend eine eigene Definition des Staatssektors treffen zu können, die für die folgende Arbeit Verwendung finden kann¹⁰⁷. Des Weiteren wird die ökonomische Kritik an staatlicher Aktivität dargestellt, die sich einerseits aus dem Versagen der staatlichen

¹⁰⁴ Vgl. bspw. FRÖLING (1979): S. 1. oder VOB (1991): S. 8.

¹⁰⁵ Dieser Eindruck konnte etwa bei der Internalisierung externer Effekte über Steuern entstehen (vgl. die Ausführungen in Gliederungspunkt 2.2.2).

¹⁰⁶ Vgl. KÖNIG (1989): S. 17.

¹⁰⁷ Die Definition des Staatssektors „variiert in Raum und Zeit. Die Abgrenzung ist nicht zwingend, sondern eine Frage der Konvention“ (ANDEL (1998): S. 3).

Institutionen selbst oder aber aus den Eigeninteressen der handelnden Akteure (Bürokraten und Politiker) ergibt¹⁰⁸.

2.3.1 *Unterschiedliche Staatsdefinitionen*

Eine erste Definition des Staatssektors war in den obigen Ausführungen bereits implizit enthalten, da der Staat bisher vor allem in Abgrenzung zum Privatsektor gesehen wurde. Diese Abgrenzung entspricht jener in einem einfachen Sektorenmodell der Volkswirtschaftslehre, das den privaten Haushalten und Unternehmen, die den privaten Sektor darstellen, den Staatssektor gegenüberstellt¹⁰⁹. Dieser stark vereinfachenden Definition folgend umfasst der Staat alle Institutionen, die weder Haushalt noch Unternehmen sind. Es zeigt sich jedoch, dass diese Definition für eine intensive finanzwissenschaftliche Betrachtung nicht ausreichend präzise ist, wenn man bedenkt, dass eine Vielzahl von Grenzfällen existiert, die zwar privatwirtschaftlich organisiert sind und auch als Akteure am Markt auftreten¹¹⁰, jedoch (zumindest teilweise) direkt staatliche Aufgaben wahrnehmen oder diese im Auftrag des Staates oder gemeinsam mit diesem¹¹¹ erfüllen¹¹².

An die Frage der Aufgabenerfüllung knüpft eine andere, eher finanzwissenschaftliche Definition des Staates an, die den Staat als Sammelbegriff für jene Institutionen gebraucht, die bestimmte Aufgaben erfüllen. Hier wird der Staat definiert als derjenige Akteur in einer Volkswirtschaft, der „Träger einer öffentlichen Aktivität“¹¹³ ist, wobei des Weiteren zwischen ‚fisci‘ und ‚parafisci‘ unterschieden wird:

- Unter fisci werden die Gebietskörperschaften¹¹⁴ eines Staates verstanden, die mit hoheitlichen Aufgaben betraut sind, sich in demokratischen Staaten westlicher

¹⁰⁸ Vgl. Insbesondere zur Bürokratietheorie NISKANEN (1994), NISKANEN (1971) und MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 27ff.

¹⁰⁹ Je nach Modellrahmen (z.B. offene vs. geschlossene Volkswirtschaft) und Erklärungsansatz kann dieses Modell (z.B. um das Ausland) erweitert oder die einzelnen Sektoren weiter untergliedert werden (vgl. hierzu bspw. die Grafik in SAMUELSON (1976): S. 46 oder HANUSCH/KUHN (1994): S. 140ff.).

¹¹⁰ Hier kann beispielhaft auf die Betreibergesellschaften von Flughäfen oder andere öffentliche Unternehmen verwiesen werden.

¹¹¹ Insbesondere seit der Umsetzung zahlreicher Privatisierungsmaßnahmen und dem Entstehen von Public Private Partnerships (PPP's) ist hier ein recht breites Feld der Verflechtungen zwischen staatlichen und privaten Institutionen und Akteuren zu beobachten.

¹¹² Für die Klärung derartiger Fragestellungen wird eine weitere Unterscheidung bzw. Untergliederung des Staatssektors nötig, etwa in Staat i.e.S. und Staat i.w.S., wie diese von Charles B. BLANKART vorgenommen wird (vgl. BLANKART (1998): S. 7f.), wobei dieser keine Aussage über Unternehmen trifft, die zwar in privater Hand sind, jedoch staatliche Aufgaben übernehmen (beliebige Unternehmen).

¹¹³ ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 8.

¹¹⁴ Dies sind in der BRD Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise und andere kommunale Ebenen) sowie Institutionen der Europäischen Union (EU) und anderer supranationaler Organisationen wie etwa die UNO (vgl. ANDEL (1998): S. 3).

Prägung weiter in Legislative, Judikative und Exekutive untergliedern lassen¹¹⁵ und auch als Staat im engeren Sinne beschrieben werden können.

- Die parafisci fallen unter den Staatsbegriff i.w.S.¹¹⁶ und zeichnen sich neben der Tatsache, dass ihre Haushalte mehr oder weniger von denen der Gebietskörperschaften getrennt sind, vor allem durch zwei Merkmale aus: Erstens fallen unter diesen Begriff Einrichtungen, „in denen die Mitgliedschaft auf Zwang beruht“¹¹⁷. Zweitens erfolgt die Finanzierung im Wesentlichen über eigene Einnahmen, die als Zwangsbeiträge bei den Mitgliedern erhoben werden. Hierzu zählen u.a. die Sozialfisci, d.h. die einzelnen Zweige der Sozialversicherung¹¹⁸, aber auch die so genannten Ständefisci und Berufsvertretungen (z.B. Industrie- und Handelskammern, Handwerks- und Ärztekammern) sowie die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten^{119 120}.

Zwar gibt diese Definition des Staats als Summe der fisci und parafisci eine schon recht umfassende Definition des Staatssektors, dennoch bleibt eine gewisse Grauzone, also gewisse Institutionen, die in dieser Abgrenzung des Staatssektors nicht eindeutig zuzuordnen sind¹²¹.

Eine weitere Definition des Staatssektors findet sich in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), im Rahmen derer eine Staatsdefinition gewählt wurde, bei der der Staatssektor alle Institutionen umfasst, die Leistungen für die Allgemeinheit erbringen und die sich hauptsächlich aus Zwangsabgaben finanzieren.¹²² Im Einzelnen fallen unter diese Definition die Gebietskörperschaften (inkl. Lastenausgleichsfond und ERP-Sondervermögen sowie Zweckverbände und die Zweige der Sozialversicherung).¹²³ Öffentliche Unternehmen werden unter dieser Staatsdefinition allerdings nicht erfasst, auch wenn diese in einen öffentlichen Haushalt eingehen. Vielmehr fallen diese in den Unternehmenssektor. „Die Verflechtung mit den Konten des öffentlichen Bereichs erfolgt nur im Einkommenskonto des Staates über die Positionen ‚empfangene Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen‘ bzw. ‚geleistete laufende Übertragungen an Unternehmen‘.“¹²⁴

¹¹⁵ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 3 und ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 8.

¹¹⁶ Vgl. BLANKART (1998): S. 7.

¹¹⁷ BRÜMMERHOFF (2001): S. 3.

¹¹⁸ Also gesetzliche Kranken-, Pflege-, Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung (vgl. WELLISCH (2000b): S. 2).

¹¹⁹ Weiterhin fallen unter diese Definition des Staates die Kreditfonds (z.B. ERP-Sondervermögen) eindeutig in den Staatssektor (vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 9f.).

¹²⁰ Vgl. TIEPELMANN/DICK (1995): S. 8f.

¹²¹ In der getroffenen Definition fallen zwar durchaus weite Teile der Träger öffentlicher Aufgaben. Für Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und unternehmensähnliche staatliche Organisationen bleibt die Zurechnung zum Staatssektor jedoch umstritten (vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 9f.).

¹²² Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (1999): S. 21ff.

¹²³ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 299f.

¹²⁴ NOWOTNY (1996): S. 98.

Die Tatsache, dass unterschiedliche Abgrenzungen hinsichtlich des Staatssektors existieren, hat, je nach gewählter Definition des Staates, Konsequenzen auf die gefundenen Ergebnisse. Für die spezielle Frage der regionalen Spillover-Effekte von Gymnasien in Großstadtgebieten ist die Staatsdefinition nur am Rande relevant, da es sich bei öffentlichen Schulen um direkt aus den Haushalten von Ländern und Kommunen finanzierten staatlichen Leistungen handelt, die in jedem Fall dem Staatssektor zuzurechnen sind. Lediglich bei einer Reform dieser Finanzierungsart wären die unterschiedlichen Staatsdefinitionen von Interesse. Bei der Frage, für welche Bereiche kommunaler Leistungen überhaupt fiskalische Spillovers zu erwarten wären, spielt die Abgrenzung des Staatssektors hingegen eine wichtige Rolle, da Spillovers natürlich auch von Einrichtungen ausgehen können, die nicht in jedem Fall dem Staatssektor zuzurechnen sind: man denke hier beispielsweise an kommunal finanzierte Kinderbetreuungsangebote in privater Trägerschaft, die auch von Personen außerhalb der finanzierenden Kommune genutzt werden können.

Der Staatsbegriff umfasst im Folgenden nicht nur die Gebietskörperschaften und die Zweige der Sozialversicherung, sondern auch Einrichtungen und Unternehmen, die für den laufenden Betrieb Mittel aus den öffentlichen Haushalten erhalten oder Zwangsabgaben erheben dürfen, weil sie eine öffentliche Aufgabe erfüllen¹²⁵ oder die sich (ganz oder teilweise) im Eigentum von Gebietskörperschaften befinden.

2.3.2 *Ökonomische Probleme staatlicher Aktivitäten*

Wie bereits angedeutet, bedarf der Eindruck der generell heilsamen Staatseingriffe, wie er sich aus der Theorie des Marktversagens ergibt, einer deutlichen Relativierung. Im Folgenden wird auf einige Ansätze eingegangen, die das Tätigwerden des Staatssektors aus ökonomischer Sichtweise durchaus problematisch erscheinen lassen. Hierbei werden zwei wesentliche Aspekte unterschieden, die bei Staatseingriffen zu Effizienzverlusten führen können: Politikversagen und Staatsversagen. Am Ende dieses Gliederungspunkts wird schließlich auch auf finanzwissenschaftliche Aspekte einzugehen sein, wie etwa die verzerrende und damit oft wohlfahrtssenkende Wirkung der Steuererhebung.

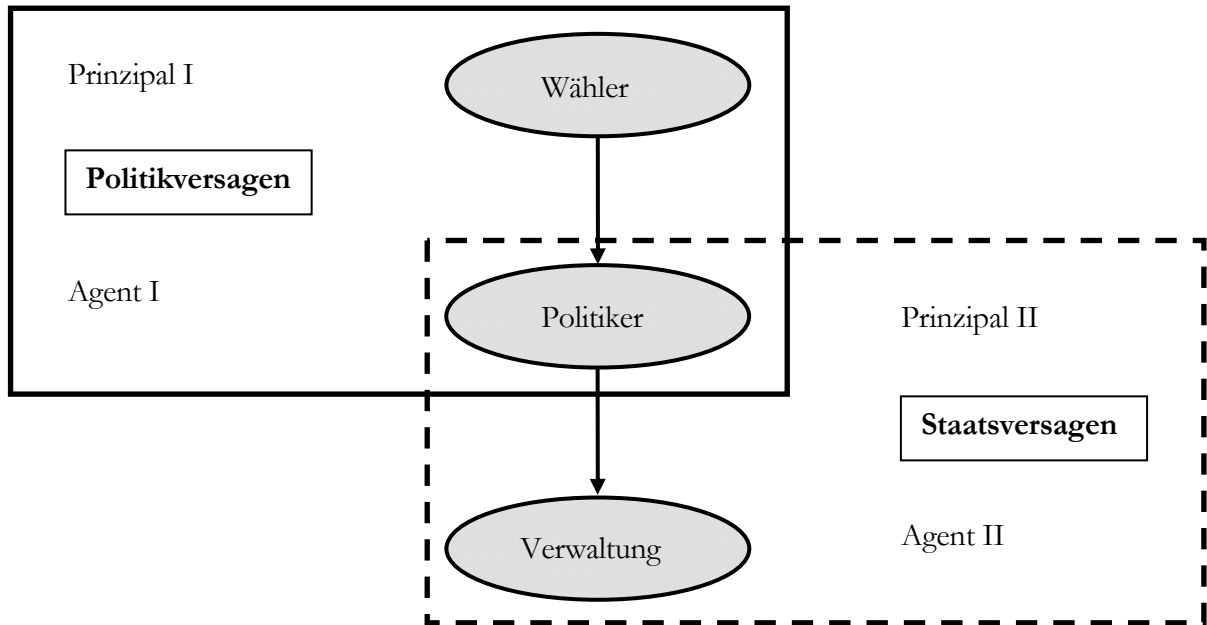
Bevor aber nun auf die genannten Aspekte eingegangen wird erscheint es erforderlich, insbesondere die Begriffe Staatsversagen und Politikversagen voneinander abzugrenzen und den Kern des jeweiligen Problems zu verdeutlichen. Allgemein wird unter Staats- und Politikversagen verstanden, dass staatliche Eingriffe eben nicht zu einer Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands führen, sondern auch negative Auswirkungen haben¹²⁶.

¹²⁵ Dies umfasst auch Leistungen beliebiger Unternehmer, an die der Staat eine öffentliche Aufgabe (fast) vollständig delegiert.

¹²⁶ Vgl. WATRIN (1985): S. 141.

Folgende Abbildung 1 veranschaulicht, dass es eine Schnittmenge aus Politik- und Staatsversagen gibt, und dass ein zweistufiges Prinzipal-Agent-Verhältnis vorliegt¹²⁷.

Abbildung 1: Abgrenzung von Staats- und Politikversagen und doppeltes Prinzipal-Agent-Verhältnis



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von BLANKART (1998): S. 467f. und FRITSCH et al. (1999): S. 376.

Der Prinzipal I (Wähler) gibt in demokratischen Gesellschaften durch Wahlen einen Auftrag an die Politiker (Agent I), die Bereitstellung öffentlicher Leistungen bzgl. Art und Umfang nach dem Willen des Prinzipals I zu gewährleisten. Die Politiker nehmen wiederum gegenüber der öffentlichen Verwaltung (Agent II), die diese Leistungen produziert und an den Wähler abgibt, die Rolle des Prinzipals II ein. Den Politikern kommt also bei dieser Betrachtungsweise eine Doppelrolle zu: einerseits als Agent der Wähler und andererseits als Prinzipal der öffentlichen Verwaltung. Die Prinzipal-Agent-Theorie geht nun davon aus, dass der Agent jeweils nicht die Nutzenmaximierung des ihn beauftragenden Prinzipals im Auge hat, sondern sich vielmehr auch als Maximierer des eigenen Nutzens geriert¹²⁸, was vor allem durch vorliegende Informationsasymmetrien ermöglicht wird¹²⁹. Die Prinzipal-Agent-Theorie ist auch die Grundlage für die in 2.3.2.2 erläuterte Bürokratiethorie.

¹²⁷ Vgl. BLANKART (1998): S. 467f.

¹²⁸ FRITSCH et al. unterscheiden vier wesentliche Gesichtspunkte: verborgene Handlungen (hidden action), verborgene Informationen (hidden information), verborgene Eigenschaften (hidden characteristics) und verborgene Absichten (hidden intentions). Vgl. hierzu ausführlich FRITSCH et al. (1999): S. 271ff.

¹²⁹ Die in der öffentlichen Verwaltung noch immer vorherrschende Inputorientierung verschärft dieses Problem weiter. Zwar erlaubt die Kameralistik eine gute Unterscheidung der Kostenarten, eine Kostenträgerrechnung und somit eine Zuordnung der Kosten auf ein bestimmtes öffentlich bereitgestelltes Gut unterbleibt jedoch zumeist (vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 14).

2.3.2.1 Theorie des Politikversagens

Wie aus obiger Abbildung 1 hervorgeht handelt es sich beim Problemkreis des Politikversagens vor allem um das Prinzipal-Agent-Problem zwischen Wahlbevölkerung und Politikern, das deutlich werden lässt, dass Politiker im Allgemeinen nicht allein das Wohl des gesamten Gemeinwesens, sondern vielmehr auch ihre eigene Nutzenmaximierung im Sinn haben und somit Fehlallokationen verursachen. Ein weiteres Problemfeld ergibt sich aus den Effizienzverlusten aufgrund sog. Demokratieversagens¹³⁰, d.h. aus Mängeln bei demokratischen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen^{131, 132}. Auf beide Problemkreise wird im Folgenden eingegangen.

2.3.2.1.1 Repräsentative Demokratie und Medianwählerorientierung

Im Gegensatz zur direkten Demokratie¹³³, in der gesellschaftliche Abstimmungsprozesse durch die unmittelbare Entscheidung aller Bürger erfolgen, geschieht dies in der repräsentativen Demokratie, die – in unterschiedlichen Ausprägungen – in der westlichen Welt heute eine vorherrschende Rolle einnimmt¹³⁴, über die Wahl von Vertretern, die im Namen und auf die Rechnung der Wähler Entscheidungen treffen¹³⁵. Für die Bereitstellung öffentlicher Güter bedeutet das, dass die Wahlbevölkerung nicht direkt über die produzierten Leistungen und deren Finanzierung entscheidet, sondern vielmehr in Parlamente gewählte Politiker beauftragt¹³⁶, diese Entscheidungen zu treffen^{137, 138}. Obwohl, wie gezeigt werden wird, dieses in-

¹³⁰ Die folgenden Ausführungen beziehen sich allesamt auf einen (repräsentativen) demokratischen Staatsaufbau. Andere Modelle wie etwa jenes eines benevolenten Diktators, das Leviathan-Modell oder jenes einer herrschenden Schicht, Klasse oder Gruppe unterbleiben (siehe zu diesen Aspekten bspw. BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 85ff.).

¹³¹ Einige eher politisch-soziologisch motivierte Autoren weisen darauf hin, dass auch die Auswahl politischer Eliten in einem Parteiensystem gewisse Ineffizienzen in sich bergen kann. So etwa, wenn die Zugehörigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Schicht die Chancen auf eine politische Karriere mehr oder weniger ausschließt, wenn insbesondere Individuen mit bestimmten Charaktereigenschaften politische Karrieren anstreben und erreichen oder aber wenn sich die Auswahlprozesse innerhalb von Parteien als ineffizient erweisen (vgl. hierzu unter anderem HANSEN (1988): S. 122ff.).

¹³² Vgl. BUDÄUS (Hrsg.) (1997): S. 15.

¹³³ Für eine umfassende Darstellung und Diskussion von Vor- und Nachteilen der Elemente einer direkten Demokratie vgl. KIRCHGÄSSNER (2000): S. 161ff. sowie BLANKART/MUELLER (2002): S. 1ff.

¹³⁴ In Deutschland spielen direkte Volksabstimmungen über konkrete Fragen der Politik auf Bundesebene keine Rolle. Allerdings sind mittlerweile in allen Länderverfassungen direkt-demokratische Abstimmungen vorgesehen (vgl. KIRCHGÄSSNER (2000): S. 161f. oder BATT (2006)).

¹³⁵ Vgl. KIRSCH (1997): S. 181.

¹³⁶ Für dieses Vorgehen, nämlich das Wählen von Politikern in bestimmte Ämter, spricht weiterhin, dass es dem Einzelnen in einer zunehmend komplexen Welt kaum mehr möglich ist sich der oft zeitaufwendigen Informationsbeschaffung und –auswertung zu widmen, die für rationale Entscheidungen nötig wären. In diesem Zusammenhang lässt sich eine gewisse Professionalisierung im Vergleich zu den ersten Demokratien der Antike feststellen, die in ähnlicher Weise auch für die öffentlichen Bediensteten zutrifft (vgl. BEETHAM (1996): S. 92).

¹³⁷ Die Entscheidungen kommen durch Interaktion von Bürokratie und Parlament zustande, was wiederum Probleme aufwerfen kann (vgl. hierzu die Ausführungen in 2.3.2.2).

¹³⁸ Vgl. DAVIS/MEYER (1983): S. 59 und BRÜMMERHOFF (2001): S. 137.

direkte Abstimmungsverfahren im Vergleich zu Elementen der direkten Demokratie durchaus problembehaftet ist, hat es dennoch auch eine ökonomische Rechtfertigung, die sich vor allem aus der Transaktionskostentheorie ergibt^{139, 140}.

In einer repräsentativen Demokratie existieren mindestens zwei Parteien oder Personen, die untereinander im Wettstreit um die Stimmen der Wähler stehen. Dabei ist es das Ziel jeder Partei, die Zahl der Wählerstimmen, die auf sie entfallen, zu maximieren, da damit die Gewinnung oder Erhaltung von (Entscheidungs-) Macht einhergeht. Hier kommt nun das oben im Zusammenhang mit der Definition von Politikversagen dargestellte Prinzipal-Agent-Verhältnis von Wähler und Politiker zum Tragen, das den Nachteil dieses Entscheidungssystems offenkundig werden lässt: Der Politiker wird seine Entscheidungen auch gemäß seiner eigenen Präferenzen (Stimmenmaximierung) treffen und diese nicht allein an den Präferenzen der Bürger orientieren. Im Gegensatz zur direkten Demokratie kann es zu Verzerrungen kommen, da der Zeithorizont für politische Entscheidungen häufig lediglich auf die einzelne Wahlperiode beschränkt ist^{141, 142}. Darüber hinaus spielt das Problem der Fiskalillusion (fiscal illusion) in diesem Zusammenhang eine Rolle: Ein Politiker, der als Stimmenmaximierer agiert, wird versuchen jenes Steuer- und Staatsausgabenbündel anzubieten, das bei den Wählern den geringsten Widerstand erzeugt.¹⁴³

Das von Joseph A. SCHUMPETER (1942)¹⁴⁴ und Anthony DOWNS (1957) entwickelte Konzept der Konkurrenzdemokratie, und damit verbunden die Idee des Medianwählermodells, setzt sich nun näher mit dem Verhalten von Politikern in repräsentativen Demokratien auseinander¹⁴⁵ und wendet erstmalig die ökonomische Theorie auf politische Entscheidungsprozesse an. Den politischen Akteuren kommt dabei die Rolle der Anbieter zu, die Wähler nehmen die Rolle der Nachfrager ein. „DOWNS zufolge verhalten sich politische Entscheidungsträger eigennützig rational. Sie lassen sich – analog zu Unternehmern im Markt – als ‚politische Unternehmer‘ charakterisieren. Angesprochen sind konkret Politiker oder ‚politische Beamte‘¹⁴⁶, die ihre individuellen Fähigkeiten dazu einsetzen, auf dem Wege politischer

¹³⁹ Die Kosten für eine Entscheidungsfindung über direkte Abstimmungsprozesse nehmen mit wachsender Wahlbevölkerung zu. Diese Kosten entstehen etwa für Wahlunterlagen, für Informationen über die Abstimmung, für den Unterhalt von Wahllokalen, die Zeitkosten der Abstimmenden usw.

¹⁴⁰ Vgl. für die Transaktionskostentheorie ausführlich WILLIAMSON (1996).

¹⁴¹ Hierin kann ein wesentlicher Nachteil föderalistisch aufgebauten Staaten liegen, insofern die Wahltermine für die zentrale Ebene sowie die einzelnen Gliedstaaten auseinander fallen.

¹⁴² Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 137ff.

¹⁴³ Zum Problem der fiskalischen Illusion vgl. einführend BLANKART (1998): S. 106ff. sowie ausführlich BUCHANAN (1967): S. 126ff.

¹⁴⁴ Vgl. SCHUMPETER (1993): S. 397ff.

¹⁴⁵ Vgl. DOWNS (1968), sowie DOWNS (1957).

¹⁴⁶ Hier nennt SOBANIA beispielhaft die Mitglieder in US-amerikanischen Regulierungskommissionen oder die Mitglieder der Europäischen Kommission. Aber auch die Mitglieder der Bundesregierung sowie der

Veränderungen zur Maximierung ihrer persönlichen Nutzenfunktion beizutragen¹⁴⁷. An das Verständnis der politisch Handelnden als politische Unternehmer¹⁴⁸ anknüpfend, wird das oben beschriebene Problem der repräsentativen Demokratie insofern konkretisiert, als die politischen Akteure Programme anbieten, mit denen sie versuchen die Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinen. Es zeigt sich, dass – im einfachen Modell – bei einer im Hinblick auf die politischen Präferenzen links und rechts der Mitte normalverteilten Wahlbevölkerung und im Rahmen eines Zwei-Parteiensystems eine Bewegung der politischen Parteien hin zur Mitte erfolgt¹⁴⁹.

Zentrales Ergebnis dieses Modells ist, dass beide Parteien sich exakt in der politischen Mitte, d.h. beim Medianwähler, positionieren werden, da sie nur so dem politischen Gegner keinen Spielraum lassen, sich einen Vorteil zu verschaffen¹⁵⁰. Die dargestellten Ergebnisse zur Annäherung der Parteien an den Medianwähler lassen sich unter bestimmten Annahmen auch auf Systeme mit mehreren Parteien und auf mehrgipflig verteilte Wähler anwenden¹⁵¹.

Nachteile birgt diese Orientierung der Parteien insbesondere für die verbleibenden Minderheiten¹⁵² an den Rändern der Verteilung, die das vom Median der Wähler gewünschte Angebot an öffentlichen Gütern (mit-)finanzieren müssen, selbst wenn sie mit Höhe und Struktur nicht einverstanden sind. Es werden zwei Formen der Diskriminierung der Minderheit durch die Mehrheit unterschieden¹⁵³:

1. *Allgemeine Nutzung, diskriminierende Finanzierung*: Bei dieser Form der Diskriminierung der Minderheit durch die Mehrheit erhalten Mehrheit und Minderheit einen gleich hohen Nutzen aus der staatlichen Bereitstellung bestimmter Güter. Allerdings liegt der zu zahlende Betrag der Mehrheit der Wirtschaftssubjekte unter deren Nutzengewinn, die Zahllast der Minderheit jedoch oberhalb des Nutzengewinns dieser Gruppe.

Landesregierungen zählen zu den politischen Beamten, da sie zwar der Exekutive angehören, ihre Tätigkeit aber nicht allein auf das Ausführen von Anordnungen begrenzt ist (vgl. SOBANIA (2000): S. 8).

¹⁴⁷ SOBANIA (2000): S. 8.

¹⁴⁸ Vgl. hierzu: SCHUMPETER (1993): S. 397ff.

¹⁴⁹ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 140 und FRITSCH et al. (1998): S. 370.

¹⁵⁰ Vgl. zu Erweiterungen des Medianwählermodells bspw. BERNHOLZ/BREYER (1994): S. 106ff., die auch die restriktiven Annahmen des Grundmodells verringern und etwa für den Fall der Existenz loyaler Wählergruppen oder der Einflussnahme von Mitgliedern und Geldgebern Ergebnisse präsentieren. Darüber hinaus setzen sich BERNHOLZ/BREYER auch mit Mehr-Parteien-Modellen auseinander.

¹⁵¹ Vgl. BARDT (2003): S. 44.

¹⁵² An dieser Stelle sei angemerkt, dass in der Realität durchaus Unterschiede hinsichtlich der Partizipation bei Abstimmungsprozessen der unterschiedlichen Bürger zu konstatieren sind (vgl. BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 90). Bezieht man diese Tatsache in die Betrachtung mit ein, so erscheint es m.E. zumindest fraglich, ob es für die besagten Minderheiten einen Anreiz gibt überhaupt an politischen Prozessen teilzunehmen.

¹⁵³ Vgl. zum Folgenden BRÜMMERHOFF (2001): S. 226f. sowie BUDÄUS (Hrsg) (1997): S. 15.

2. *Diskriminierende Nutzung, allgemeine Finanzierung*: Hierbei handelt es sich um die umgekehrte Form der Diskriminierung. Sowohl Minderheit als auch Mehrheit leisten denselben Beitrag zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe, die aber lediglich der Mehrheit einen Nutzen stiftet, bzw. deren Bereitstellung an den Präferenzen der Mehrheit ausgerichtet ist.

Aufgrund der Ausrichtung der politischen Programme der Parteien am Medianwähler werden den Minderheiten Programme angeboten, die relativ weit von deren wahren Präferenzen entfernt liegen. Aufgrund der allgemeinen Finanzierung der öffentlichen Leistungen über hoheitliche Zwangsabgaben (Steuern) ist zu erwarten, dass sich die Ausrichtung der Parteien am Medianwähler negativ auf die Minderheiten auswirken wird. Neben diesen allokativen Problemen besteht zusätzlich die Gefahr der Ressourcenverschwendung^{154 155}.

Das Medianwählermodell von DOWNS ist aber keineswegs unumstritten. So stellt z.B. FREY die Annahme der Zwei-Parteien-Konkurrenz in Frage, da nur wenige Demokratien existieren, in denen lediglich zwei Parteien um die Stimmen der Wähler wetteifern. Existieren aber mehr als zwei Parteien, so sind Koalitionen denkbar und die Orientierung am Medianwähler erscheint für die Parteien nicht mehr zwingend rational, so dass die Aussagen des Modells ungültig werden können¹⁵⁶. Weitere Defizite im Grundmodell bzw. mögliche Erweiterungen des Modells von DOWNS ergeben sich im Hinblick auf folgende, hier nur stichpunktartig aufgeführte Aspekte¹⁵⁷:

- *Informationsdefizite auf Seiten der Wähler und Parteien*: Es ist denkbar, dass die Parteien nicht ausreichend über die Wünsche der Wähler informiert sind, also nicht feststellen können, mit welchem Programm sich die Stimmen maximieren lassen. Umgekehrt ist auch denkbar, dass die Wähler Informationsdefizite entweder hinsichtlich der Parteiprogramme oder aber hinsichtlich der von der regierenden Partei realisierten Wahlversprechen haben.
- *Einfluss von Geldgebern*¹⁵⁸: Durch Spenden und Mitgliedsbeiträge wird die Funktionsfähigkeit des Parteiapparats gesichert. Es ist durchaus realistisch anzunehmen, dass Spender ihre Zahlungen an eine gewisse Programmatik knüpfen.
- *Einfluss loyaler Wähler*: Die Existenz von Wählern, die eine Präferenz für eine bestimmte Partei haben, die zumindest in gewissem Grade unabhängig von der Programmatik ist, verschafft dieser Partei Freiheitsgrade und entlastet sie in gewissem Maße von dem Zwang ihr Programm am Medianwähler auszurichten.
- *Glaubwürdigkeits- und Distanzprobleme*: Das Modell von DOWNS impliziert, dass für die Wähler die alten Forderungen einer Partei keine Rolle spielen, sondern ledig-

¹⁵⁴ Vgl. BUDÄUS (Hrsg.) (1997): S. 15.

¹⁵⁵ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 223ff.

¹⁵⁶ Vgl. FREY (1988): S. 662. und BRÜMMERHOFF (2001): S. 141

¹⁵⁷ Für eine ausführlichere Darstellung vgl. zu den folgenden Punkten FRITSCH et al. (1998): S. 371ff.

¹⁵⁸ Vgl. zum Einfluss bestimmter Interessensgruppen die Ausführungen in 2.3.2.1.2.

lich die aktuelle Programmatik in das Wahlkalkül einfließt (Glaubwürdigkeitsproblem). Darüber hinaus kann es vorkommen, dass die nur geringfügig unterschiedlichen Programme der beiden Parteien von einem Minderheitenwähler als gleich schlecht empfunden werden, so dass er indifferent zwischen beiden Parteien ist und seine Wahl somit zufällig trifft (Distanzproblem) oder sich der Wahl enthält¹⁵⁹.

- *Stimmentausch und mehrdimensionale Wahlprogramme*: Stehen Entscheidungen über die Bereitstellung von mehr als einem Gut an, wird Stimmentausch („logrolling“) möglich. Gelingt es nämlich gewisse Entscheidungen als Pakete zusammenzufassen, lassen sich auch für Programme Mehrheiten erreichen, die zuvor von einer Mehrheit abgelehnt worden wären¹⁶⁰.

2.3.2.1.2 Einfluss von Interessensgruppen (Lobbyismus)

Im Rahmen des Entscheidungsprozesses repräsentativer Demokratien tritt ein weiteres Problem auf, das auf M. OLSON zurückgeht und besagt, dass es für kleine, gut organisierte Gruppen möglich ist, sich gegen die Mehrheit der Bevölkerung durchzusetzen¹⁶¹. Hier sind Interessensverbände oder -gruppen („pressure groups“) von besonderer Bedeutung. Obwohl diese Interessensgruppen „nicht an der Übernahme von Regierungsverantwortung interessiert sind, entstehen sie doch aus dem Bestreben heraus, die partikulären Interessen einer in aller Regel fest umrissenen Bezugsgruppe [...] im politischen Entscheidungsprozess besser zu vertreten“¹⁶². Die Durchsetzung ihrer Interessen beruht dabei auf gesellschaftlicher Macht, die vor allem aus drei Faktoren heraus entsteht, die den Einfluss auf die Politik sichern:

- Erstens agieren Interessensgruppen häufig außerparlamentarisch, etwa durch die Bereitstellung spezifischer Informationen im Hinblick auf ihr Betätigungsfeld für politische Entscheidungsträger. Dabei entsteht ein Informationsvorsprung, der für die Durchsetzung eigener Interessen genutzt werden kann¹⁶³.
- Zweitens besteht die Möglichkeit, dass Mitglieder des Interessenverbands auch innerhalb von Parteien agieren und in Parlamente einziehen, wo sie direkten Einfluss auf die Politik nehmen können.
- Drittens kann finanzielle Macht ausgeübt werden, etwa durch Spenden an Parteien oder an Kandidaten im Wahlkampf.

Im demokratischen Prozess existieren also zahlreiche Möglichkeiten, wie Interessensgruppen den Willen ihrer Mitglieder durchsetzen können indem sie die Politik beeinflussen. Hieraus schlussfolgert C. B. BLANKART, dass es bei der Interessensvertretung in der Politik zu

¹⁵⁹ Verlangt ein Wähler etwa die Bereitstellung von 1000 Einheiten eines öffentlichen Gutes und Partei A bietet in ihrem Programm die Produktion von 3 an, Partei B hingegen nur 2, so erscheint es plausibel anzunehmen, dass der betroffene Wähler nahezu indifferent zwischen beiden Alternativen ist.

¹⁶⁰ Für eine ausführlichere Darstellung sei hier auf das Beispiel in FRITSCH et al. (1998): S. 374 verwiesen.

¹⁶¹ Vgl. zu dieser Thematik ausführlich OLSON (1965) und OLSON (1968).

¹⁶² HANSEN (1988): S. 142.

¹⁶³ Zu denken ist hier etwa an Streiks, die Ankündigung von Entlassungen, Nichtwahl, usw.

Verzerrungen zu Gunsten kleiner Gruppen kommt¹⁶⁴. Diese Bevorzugung kleiner Gruppen muss aufgrund der Finanzierung über allgemeine Steuern aber von der Mehrheit mitgetragen werden^{165 166}.

2.3.2.1.3 *Demokratieversagen*

Bei demokratischen Abstimmungsprozessen kann es auch dann zu Widersprüchlichkeiten kommen, wenn jeder Abstimmende – gleichgültig ob in einer direkten oder repräsentativen Demokratie – seinen Präferenzen oder jenen seiner Wähler folgt. BUCHANAN und FLOWERS unterscheiden hierbei einfache und komplexe Modelle, die solche Ineffizienzen abbilden können¹⁶⁷. Hier soll anhand einiger ausgewählter Modelle und Beispiele lediglich kurz die Kernaussage, nämlich, dass es auch beim Abstimmungsprozess zu Widersprüchlichkeiten, Intransitivitäten und Inkonsistenzen kommen kann, illustriert werden.

Ein erstes einfaches Modell zeigt, dass es im Falle eines einfachen Mehrheitswahlrechts zu intransitiven und inkonsistenten Ergebnissen kommen kann. Hierzu wird eine Gesellschaft aus drei Personen 1, 2 und 3 unterstellt, die sich zwischen drei Alternativen A, B und C entscheiden müssen. Dabei haben die Individuen folgende Präferenzordnungen: 1: $A \succ B \succ C$, 2: $B \succ C \succ A$ und 3: $C \succ A \succ B$. Stellt man nun die Alternativen A und B zur Abstimmung, so werden sich die beiden Individuen 1 und 3 für A und somit gegen B entscheiden. Nun wird die in der ersten Abstimmung bevorzugte Alternative A gegenüber Alternative C abgestimmt, mit dem Ergebnis, dass sich die Personen 2 und 3 für C entscheiden und somit C gegenüber A bevorzugt wird. In einer letzten Abstimmung wird nun C und B gegenübergestellt mit dem Ergebnis, dass die Personen 1 und 2 B gegenüber C bevorzugen. „In this situation, no motion, issue, or candidate can secure majority over all others if taken in a series of paired comparisons“¹⁶⁸. Es zeigt sich also, dass es bei demokratischen Abstimmungsprozessen zu Verletzungen der Transitivitätsbedingung kommen kann, was in der ökonomisch-finanzwissenschaftlichen Literatur als Condorcet- oder Arrow-Paradoxon bezeichnet wird.¹⁶⁹

In einem zweiten Modell existieren wiederum drei Personen, die über Steuern ein staatliches Budget finanzieren, das auf zwei Bereiche staatlicher Leistungen verteilt werden soll, bspw. Polizei und Schulen. Die Individuen müssen nun einerseits die Höhe der Steuern und somit des Budgets festlegen und andererseits entscheiden, wie das Budget auf die Leistungsbereiche

¹⁶⁴ Vgl. BLANKART (1998): S. 157.

¹⁶⁵ Verschiedene Weiterentwicklungen des von OLSON entwickelten Modells präsentieren beispielsweise PERSSON/TABELLINI (2002): S. 1607ff., die auch auf Probleme der Lobbyisten eingehen, etwa dass es bei Interessensgruppen mit ähnlichen Ansprüchen an die Bereitstellung und Finanzierung öffentlicher Güter durchaus zu Trittbrettfahrer-Verhalten kommen kann.

¹⁶⁶ Vgl. PETERSEN (1990): S. 30.

¹⁶⁷ Es wird auf die ausführliche Darstellung in BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 90ff. verwiesen.

¹⁶⁸ BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 91.

¹⁶⁹ Vgl. BLANKART (1998): S. 363.

verteilt werden soll. Ein Problem besteht nun darin, dass die Entscheidungen sich gegenseitig beeinflussen, was eine Orientierung am Medianwähler unmöglich macht. Es lässt sich zeigen, dass sich für den Fall wiederum jeweils eingipfliger Präferenzordnungen bei den Individuen 1, 2 und 3 wiederum keine stabile Güterangebot-Budget-Kombination besteht. Begründet liegt dies darin, dass sich zwischen den drei Individuen jeweils Zweier-Koalitionen bilden werden, die mit ihrer Mehrheit die Höhe des Budgets und dessen Verteilung festlegen. Zwischen welchen Individuen nun eine Koalition zustande kommt unterliegt dem Zufall. Zudem können neue Koalitionen durch einen Wechsel eines Individuums zu einem anderen Koalitionspartner entstehen¹⁷⁰.

2.3.2.2 *Theorie des Staatsversagens*

Wie eingangs zu diesem Kapitel bereits angemerkt bedarf der in Abschnitt 2.2 entstandene Eindruck, dass staatliche Eingriffe in den Markt – sofern die Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz nicht erfüllt sind – generell wohlfahrtssteigernd wären, einer gewissen Relativierung auch im Hinblick auf die Institutionen, die öffentliche Leistungen bereitstellen¹⁷¹. Die Theorie des Staatsversagens¹⁷², die hier im Wesentlichen auf die bürokratiethoretischen Ansätze¹⁷³ zurückgreift, liefert einen wesentlichen Grund für das Auftreten allokativer und technischer Ineffizienz bei staatlicher Aktivität: die Eigennutzorientierung der handelnden staatlichen Akteure, der Bürokraten. Bevor jedoch auf diesen Ansatz näher eingegangen wird, soll noch auf eher sozialwissenschaftlicher Ebene herausgestellt werden, inwiefern sich die staatliche Bürokratie von der Privatwirtschaft unterscheidet¹⁷⁴, aber auch, welche Parallelen zwischen öffentlichen Behörden und Privatunternehmen bestehen¹⁷⁵.

Eine Analogie zwischen staatlicher Bürokratie und Privatunternehmen besteht in der Art der Leistungserstellung: Sowohl im privaten Unternehmenssektor wie im Staatssektor werden Güter und Dienste unter dem Einsatz von Produktionsfaktoren erzeugt.

Unterschiede zwischen staatlichen Produzenten und Privatanbietern bestehen erstens darin, dass staatliche Bürokratien im Gegensatz zu Anbietern des Privatsektors zumeist über (zumindest regionale oder lokale) Monopole verfügen¹⁷⁶, die in der Privatwirtschaft eher sel-

¹⁷⁰ Für eine umfassende Darstellung vgl. BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 99ff.

¹⁷¹ Die Begriffe Büro, staatliche Bürokratie und Verwaltung werden im Folgenden synonym verwendet.

¹⁷² Vgl. hierzu die grundlegenden Ausführungen in WEIL (2005): S. 337f.

¹⁷³ Im Folgenden werden die beiden bedeutenden Ansätze von William A. NISKANEN Jr. sowie von Jean-Luc MIGUÉ und Gérard BÉLANGER dargestellt. Vgl. hierzu ausführlich: NISKANEN (1994), NISKANEN (1971) und MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 27ff.

¹⁷⁴ Vgl. insbesondere WEBER (1922): S. 650f., der die Verschiedenartigkeit von privaten Unternehmen und staatlicher Bürokratie hervorhebt und die Bürokratie für eine der besten und effizientesten Organisationsformen hält.

¹⁷⁵ Vgl. hierzu ausführlich BLANKART (1975): S. 166ff.

¹⁷⁶ Hier gehen einige Autoren auch auf die Vorteilhaftigkeit eines föderalistischen Staatsaufbaus ein. Zentrales Kennzeichen eines föderalen Staates ist die Existenz mehrerer Verwaltungseinrichtungen mit dem gleichen

ten anzutreffen sind. Zweitens liegen die Abgabepreise von in staatlichen Bürokratien erstellten Gütern und Diensten trotz der angesprochenen Monopolstellung zumeist unter dem Herstellungspreis oder die Abgabe erfolgt sogar kostenlos.¹⁷⁷

In den bisherigen Ausführungen wurde von den im staatlichen Sektor tätigen Individuen abstrahiert bzw. wurde implizit davon ausgegangen, dass diese altruistisch den Willen der Bevölkerung bzw. den der gewählten Vertreter umsetzen. Eine Berücksichtigung des Eigennutzes der staatlichen Bürokratie unterblieb bislang. An diesem Eigennutz setzen die Theorien von NISKANEN und von MIGUÉ/BÉLANGER¹⁷⁸ an, die davon ausgehen, dass es sich bei Bürokraten wie bei anderen Wirtschaftssubjekten auch um *homines oeconomici*¹⁷⁹ handelt, die bestrebt sind ihren eigenen Nutzen zu maximieren. In beiden Modellen erhalten die Bürokraten von den gewählten politischen Entscheidungsträgern (Politikern) ein Budget, mit dem die Bürokraten eine von den gewählten Politikern gewünschte Menge an staatlichen Diensten zur Verfügung stellen sollen¹⁸⁰. Die Entscheidung über die Menge an Gütern und die Höhe des Budgets erfolgt in Verhandlungen zwischen Bürokraten und Politikern, wobei die Bürokraten Güterpakete zu bestimmten Preisen anbieten, aus denen sich die Politiker dann dasjenige aussuchen, das ihren Ansprüchen am ehesten genügt.¹⁸¹ Weiterhin ist es unabdingbar anzusprechen, dass die Büros durchaus in der Lage sind Einfluss auf die von den gewählten Vertretern nachgefragte Menge zu nehmen, was insbesondere daran liegt, dass Informationen (z.B. hinsichtlich der Produktionstechnologie) asymmetrisch zugunsten der Bürokraten verteilt sind^{182 183}.

Aufgabenbereich. Da so zumindest Vergleiche der Effizienz gleicher oder ähnlicher Bürokratien von verschiedenen Gebietskörperschaften möglich sind, wird die Kontrolle durch die Wähler und oder Politiker erleichtert (vgl. FRITSCH et al. (1999): S. 380).

¹⁷⁷ Vgl. BLANKART (1975): S. 166f.

¹⁷⁸ Auf die Darstellung anderer Modelle wird an dieser Stelle verzichtet; es werden lediglich die beiden genannten wichtigen Ansätze angesprochen. Weitere Modelle, die zwar häufig für die Privatwirtschaft entwickelt wurden, sich aber dennoch auch auf die staatliche Bürokratie anwenden lassen, existieren etwa von AVERCH/JOHNSON (1962), BRETON/WINTORPE (1975), CREW et al. (1971); DOWNS (1967), TULLOCK (1966), HARDIN (1991) und anderen; weiterhin beschäftigt sich mit dem diskretionären Verhalten des Managements beispielsweise WILLIAMSON (1974). Den unterschiedlichen Verhaltensweisen der Bürokratie in Abhängigkeit von der Staatsform geht bspw. SMITH (1988) nach.

¹⁷⁹ Ökonomische Modelle bürokratischen Verhaltens unterscheiden sich deutlich von der Sichtweise des öffentlichen Sektors etwa in der (herkömmlichen) Staatswissenschaft, die vor allem Werte, Verfassungsprinzipien, Kontrollinstitutionen und Fragen des Aufbaus von staatlichen Institutionen in den Vordergrund stellt. Die ökonomische Betrachtungsweise hingegen hebt die Anreizstrukturen in öffentlichen Verwaltungen ebenso hervor wie ökonomische Zwänge, die den Rahmen für das Verhalten von Bürokratien darstellen (vgl. SMITH (1988): S. 159, der einen eindeutigen Bezug zum Bürokratiemodell von NISKANEN herstellt).

¹⁸⁰ NISKANEN spricht in diesem Zusammenhang von einem bilateralen Monopol, da Politiker zumeist die einzigen ‚Nachfrager‘ und das Büro der einzige Anbieter ist und das Büro sich nicht direkt an der Nachfrage der Bürger orientiert (vgl. NISKANEN (1971): S. 24ff.).

¹⁸¹ Vgl. MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 40 und NISKANEN (1971): S. 24f.

¹⁸² NISKANEN geht davon aus, dass für den Fall, dass die Bundes- oder Landesebene als Nachfrager bei Bürokraten auftritt, eine Möglichkeit für die Ausweitung des bereitgestellten Budgets darin besteht, sowohl

Unterschiede in den beiden Theorien bestehen nun darin, von welchen Parametern der Nutzen der Bürokraten abhängt. Wie bereits angedeutet geht NISKANEN davon aus, dass sich Bürokraten als Nutzenmaximierer verhalten und sucht dementsprechend für sein Modell eine Näherungsvariable für diesen, ähnlich dem Gewinn bei Unternehmen, und nennt zuerst einige mögliche Nutzenbestandteile der Bürokraten: „Among the several variables that may enter the bureaucrats utility function are the following: salary, perquisites of the office, public reputation, power, patronage, output of the bureau, ease of making changes, and ease of managing the bureau“¹⁸⁴. Aus dieser Aufzählung schließt NISKANEN, dass es sich bei allen außer den beiden letztgenannten Aspekten um monotone positive Funktionen des zur Verfügung gestellten Budgets handelt und wählt dieses als Näherungsvariable für den Nutzen der Bürokraten¹⁸⁵. Maximiert der Bürokrat nun seinen Nutzen, so wird er jene Budget-Output-Kombination wählen, die das Budget maximiert und die maximale Zahlungsbereitschaft des Politikers ausschöpft. An diesem Punkt wäre der Politiker aufgrund der steigenden Kosten und seiner sinkenden Zahlungsbereitschaft nicht mehr bereit eine höhere Budget-Output-Kombination zu akzeptieren.¹⁸⁶

Das so erreichte Gleichgewicht ist allokativ ineffizient, da eine zu große Menge an Leistungen bereitgestellt wird, es wird jedoch im Kostenminimum produziert, es kommt nicht zu einer technischen Ineffizienz, wie man sie intuitiv vielleicht hätte vermuten können¹⁸⁷.

Anders stellt sich der Erklärungsansatz für Ineffizienz im bürokratiethoretischen Modell von MIGUÉ und BÉLANGER dar. Im Gegensatz zur Auffassung von NISKANEN sehen die beiden Autoren nicht (allein) das Budget an sich als Indikator für den Nutzen der Bürokraten, sondern vielmehr den Anteil des Budgets, den die Bürokraten¹⁸⁸ verwenden um eine Befriedigung von eigenen Bedürfnissen und eben nicht eine Steigerung der Produktivität zu erreichen^{189, 190}. Anders ausgedrückt handelt es sich bei einem solchen diskretionären Budget

mit Politikern der Exekutive als auch mit jenen der Legislative zu verhandeln und so ein höheres Budget zu erreichen (vgl. NISKANEN (1971): S. 28).

¹⁸³ Vgl. BLANKART (1998): S. 124.

¹⁸⁴ NISKANEN (1971): S. 38.

¹⁸⁵ Hier versteht Niskanen unter Budget nicht allein den von Politikern zur Verfügung gestellten Etat sondern auch die vom Büro erzielten Einnahmen aus den Leistungen am Bürger (vgl. NISKANEN (1971): S. 38f.).

¹⁸⁶ Vgl. BLANKART (1998): S. 470.

¹⁸⁷ Vgl. NISKANEN (1994): S. 47.

¹⁸⁸ MIGUÉ und BÉLANGER beschreiben das Phänomen des Staatsversagens aufgrund der Eigennutzorientierung der Bürokraten als „managerial discretion“, da sie davon ausgehen, dass ihr Modell auch für die Privatwirtschaft eine gewisse Relevanz hat. Dennoch beschränken sich die Betrachtungen in der vorliegenden Arbeit – ebenso wie im grundlegenden Aufsatz von MIGUÉ und BÉLANGER – auf den öffentlichen und den Nonprofit-Sektor.

¹⁸⁹ Diesen Teil des – wie im Modell von NISKANEN von den politischen Entscheidungsträgern bereitgestellten – Budgets nennen die Autoren diskretionär.

¹⁹⁰ Vgl. MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 27.

um die Differenz aus den tatsächlich verursachten Kosten und dem Kostenminimum, wobei auch hier ein gewisser Informationsvorsprung der Bürokraten vor der Kontrollinstanz (Politiker) vorausgesetzt wird. Wie die Konsumenten in der mikroökonomischen Theorie des Haushalts stehen die Bürokraten vor einem Maximierungsproblem unter Budgetrestriktionen bzw. konkret vor der Entscheidung, wie ein bestehendes Budget zu verwenden sei: für eine Steigerung des Outputs des produzierten Gutes oder aber für alle anderen Möglichkeiten, die zwar den Output des Büros nicht erhöhen aber den Nutzen des handelnden Bürokraten steigern¹⁹¹.¹⁹² Da der Bürokrat nicht das gesamte Budget für die Erstellung des von ihm geforderten Outputs verwendet, ergibt sich im Modell von MIGUÉ und BÉLANGER nicht nur eine allokativen Ineffizienz. Für den Fall, dass der Nutzen des Bürokraten nur in geringfügiger Hinsicht vom diskretionären Budget und nicht allein von der Budgethöhe abhängt, wird auch in technischer Hinsicht ineffizient produziert¹⁹³.

Trotz der durchaus schlüssigen Argumentation von NISKANEN und MIGUÉ/BÉLANGER sind diese Ansätze nicht unumstritten¹⁹⁴. Kritikpunkte ergeben sich bspw. aus den Ausführungen von BRETON und WINTORBE¹⁹⁵, die argumentieren, dass Politiker – zumindest in demokratischen Gesellschaften – durchaus einen starken Anreiz haben das Informationsdefizit gegenüber den Bürokraten auszugleichen oder zumindest deren Vorsprung zu reduzieren. Dies ergibt sich daraus, dass Politiker untereinander im Wettbewerb um Wählerstimmen stehen und sich ein Politiker Wählerstimmen sichern könnte, indem er die Bürokraten kontrolliert und so eine allokativ und technisch effiziente Versorgung sicherstellen könnte¹⁹⁶.

Ein weiterer Kritikpunkt an den Modellen zur Bürokratietheorie besteht in der Tatsache, dass beide Modelle von isolierten „Ein-Produkt-Bürokratien“ ausgehen. In der Realität stehen die einzelnen Büros der öffentlichen Verwaltung aber häufig im Austausch miteinander und zwar sowohl kosten- als auch leistungsmäßig. Die einzelnen Bürokratien „haben Gemeinkostenblöcke und gewähren einander mannigfaltige Dienstleistungen. Die Kostenrechnung einer Verwaltung steht daher vor schwierigen Zurechnungsproblemen“¹⁹⁷, die ausgenutzt werden um interne Subventionierung von jenen Leistungen zu betreiben, für die die Politiker wenig

¹⁹¹ Denkbar sind hier höhere Tarifabschlüsse, die Überbesetzung des Dienstpostens mit Personal, Gewährung von Nebenleistungen, zu hoher Kapitaleinsatz und dergleichen mehr (vgl. BLANKART (1998): S. 472).

¹⁹² Vgl. MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 29ff.

¹⁹³ Vgl. BLANKART (1998): S. 472.

¹⁹⁴ Im Anschluss an die Veröffentlichung des Modells von MIGUÉ und BÉLANGER im Frühjahr 1974 kam es zu einer Diskussion mit NISKANEN, in der es um die Frage ging, welches der Modelle die Realität besser abbilden könne. Auf die Wiedergabe dieser Diskussion soll hier verzichtet werden. Es wird vielmehr auf den Kommentar von NISKANEN und die entsprechende Antwort von MIGUÉ und BÉLANGER in der Zeitschrift *Public Choice* verwiesen (vgl. MIGUÉ/BÉLANGER (1974): S. 43ff.).

¹⁹⁵ Vgl. BRETON/WINTORBE (1975).

¹⁹⁶ Vgl. FRITSCH et al. (1999): S. 380.

¹⁹⁷ BLANKART (1998): S. 473.

Zahlungsbereitschaft zeigen, durch jene, für die die Nachfrage der politischen Entscheidungsträger höher ist. Daran knüpft die Kritik an der Monopolannahme für die öffentlichen Verwaltungen an. Zwar stellen Verwaltungseinheiten kaum Dienste bereit, die auch von anderen Büros angeboten werden, nichtsdestotrotz stehen sie untereinander (zumindest begrenzt) im Wettbewerb um knappe Budgetmittel. Gerade im Hinblick auf die derzeitige Knappheit öffentlicher Mittel zur Finanzierung der Verwaltungen ist davon auszugehen, dass diese Konkurrenz nicht zu vernachlässigen ist.¹⁹⁸

Ein weiterer Aspekt der zu kritisieren ist, da er in beiden Modellen keine explizite Berücksichtigung findet, jedoch einen wesentlichen Unterschied zwischen Privat- und Staatssektor ausmacht, ist das Fehlen von Verfügungsrechten¹⁹⁹ (Property-Rights) bei den Bürokraten. Dieser Umstand führt dazu, dass in öffentlichen Verwaltungen der Anreiz zu einem sparsamen Umgang mit Ressourcen nur in geringem Maße oder gar nicht gegeben sein muss.²⁰⁰

Letztlich ist bei den vorgestellten Modellen auch der angenommene Interessensgegensatz von Bürokraten und Politikern zu hinterfragen, insbesondere deshalb, weil oft auch Staatsbedienstete in die Parlamente gewählt werden und politische Ämter wahrnehmen. Es ist davon auszugehen, dass Politiker, die ihre berufliche Herkunft in der Bürokratie haben, die Sache ihrer ehemaligen Dienststellen fördern. So wird bei einem Abgeordneten, der zuvor in einer Schule tätig war, die Erhöhung des Schuletats sicherlich eine gewichtige Rolle spielen und er wird Fragen, die seine ehemalige Dienststelle und seine ehemaligen Kollegen betreffen, als besonders dringlich empfinden.²⁰¹

Trotz der dargestellten Probleme und Schwierigkeiten bei der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienste und trotz der durchaus als ambivalent zu bezeichnenden Haltung der Wissenschaft gegenüber der Bürokratie, besteht jedoch weitgehende Einigkeit darin, dass „moderne Industriegesellschaften ohne leistungsfähige staatliche Bürokratien nicht steuerbar sind.“²⁰²

2.3.2.3 Weitere finanzwissenschaftliche Kritik an staatlicher Aktivität

Neben den Schwierigkeiten, die sich aus den dargestellten Feldern des Staats- und Politikversagens ergeben, muss auch auf ein weiteres Problem staatlicher Aktivität eingegangen

¹⁹⁸ Vgl. BLANKART (1998): S. 473.

¹⁹⁹ Im Allgemeinen lassen sich vier verschiedene Typen der Verfügungsrechte unterscheiden: Erstens das Recht ein Gut zu benutzen (usus), zweitens das Recht die Erträge des Gutes zu erhalten (usus fructus), drittens das Recht das Gut zu verändern (abusus) und viertens das Recht das Gut zu veräußern (ius abutendi) (vgl. PICOT/WOLFF (1994): S. 66f.).

²⁰⁰ Vgl. BUDÄUS (Hrsg.) (1997): S. 20f.

²⁰¹ Vgl. FRITSCH et al. (1999): S. 380f.

²⁰² MÜLLER (1988): S. 9.

werden, das seinen Ursprung im Wesentlichen in der Art der Finanzierung der meisten öffentlichen Leistungen und Aktivitäten hat, die zu Verzerrungen²⁰³ führt.

Die wesentliche Einnahmequelle des Staates, so auch aller gebietskörperschaftlichen Ebenen der Bundesrepublik Deutschland, sind Steuern²⁰⁴ oder steuerähnliche Abgaben, die zur Finanzierung der Leistungen des Staates verwendet werden. Die Erhebung von Steuern zur Realisierung von Finanzierungszielen geht jedoch fast immer mit einem Wohlfahrtsverlust, d.h. Fehlallokationen einher, da die Wirtschaftssubjekte durch Anpassungsreaktionen versuchen der Besteuerung auszuweichen (zeitliche, sachliche, räumliche, persönliche und rechtliche Substitutionseffekte): So führt bspw. die Besteuerung des Arbeitseinkommens zu Verzerrungen bzgl. der Aufteilung der den Wirtschaftssubjekten nur beschränkt zur Verfügung stehenden Zeit auf Arbeit und Freizeit²⁰⁵, die Besteuerung des Konsums zu Verzerrungen hinsichtlich der Haushaltsentscheidung über die Aufteilung des erzielten Einkommens auf den Kauf von Gütern und die Bildung von Ersparnissen, usw. Lediglich eine Pauschal- oder Kopfsteuer weist solche Verzerrungen nicht auf. Sie ist jedoch aus verteilungspolitischen Gründen abzulehnen und nicht mit den Gerechtigkeitsvorstellungen eines Sozialstaats vereinbar.²⁰⁶

2.4 Bildungsökonomische Grundlagen

Abgeleitet aus den allgemeinen finanzwissenschaftlichen und ökonomischen Grundlagen in den vorangegangenen Gliederungspunkten wird im Folgenden der Gutscharakter von Schul- (und insbesondere gymnasialer) Bildung als ökonomisches Gut betrachtet²⁰⁷.

2.4.1 Gutscharakter von (Schul-) Bildung

Schulbildung bzw. Bildung²⁰⁸ im Allgemeinen nimmt eine spezielle Rolle im Hinblick auf ihre Klassifikation als wirtschaftliches Gut ein. Oft ist auf den ersten Blick keine einwandfreie und eindeutige Zuordnung möglich, etwa bei der Frage, ob es sich beim Erwerb von Bildung um eine konsumtive oder investive Aktivität handelt²⁰⁹ oder ob Bildung ein öffentliches oder

²⁰³ Steuern führen zu Verzerrungen bei den ökonomischen Entscheidungen, wenn sie zu einer Zusatzlast führen. Eine Zusatzlast entsteht, wenn sich durch die Steuererhebung die relativen Preise verschiedener Güter verändern, wie etwa im Fall einer speziellen Verbrauchsteuer.

²⁰⁴ Von den rd. 981 Mrd. Euro Einnahmen die die Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen im Jahr 2003 zu verzeichnen hatten, machten die Steuern rd. 493 Mrd. Euro aus (vgl. DIW (Hrsg.) (2003): S. 50).

²⁰⁵ Vgl. hierzu ausführlich MUSGRAVE et al. (1985), sowie MUSGRAVE et al. (1977) insbesondere S. 114ff.

²⁰⁶ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 72 und S. 432.

²⁰⁷ Der Bereich der Bildung wurde im Bereich des Markt- und Staatsversagens bereits in einigen Beispielen angesprochen. Die folgenden Unterabschnitte dienen der ökonomischen Fundierung und der weiteren Grundlegung für die Forschungsfrage.

²⁰⁸ Bildung lässt sich als „the process of training and developing the knowledge, skill, mind, character, etc., especially by formal schooling“ (COHN/GESKE (1990): S. 2) definieren.

²⁰⁹ Für eine ausführliche Darstellung und Diskussion der unterschiedlichen Sichtweisen auch im Hinblick auf einzelne ökonomische Teilaspekte vgl. BLAUG (1970): S. 16ff.

ein privates Gut darstellt. Im Folgenden werden nun die für die weitere Arbeit bedeutsamen Eigenschaften von Bildungsgütern untersucht bzw. diskutiert.

Es wurde bereits die Frage aufgeworfen, ob es sich bei (Schul-) Bildung um ein Investitions- oder Konsumgut handelt. Hier kommt BECKER (1996) in der Tradition der Humankapitaltheorie zu dem Schluss, dass Humankapital²¹⁰, welches durch (Schul-) Bildung erworben wird²¹¹, einerseits Investitionscharakter hat, andererseits aber auch als (langlebiges) Konsumgut verstanden werden muss²¹². Der Erwerb von Bildung hat, der Sichtweise von Humankapital als Investitionsgut²¹³ folgend, den Zweck der höheren beruflichen Leistungsfähigkeit und in direktem Zusammenhang damit das Ziel der Einkommenssteigerung²¹⁴. Gleichzeitig ergibt sich aber auch ein indirekter Nutzenzuwachs, der seinen Ursprung im konsumtiven Bereich hat: Bildung ermöglicht die Teilnahme an Freizeitaktivitäten aber auch kulturelle Partizipation.²¹⁵ Aus diesen Erkenntnissen leitet sich aber eine weitere Frage ab, nämlich jene, wo Bildung bzw. – bei einer Betrachtung der Gymnasien – die Schulbildung im Hinblick auf ihre Eigenschaften zwischen den beiden Extremen ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ zu verorten ist²¹⁶. Aus der bisherigen Beschreibung von Bildung als Investitions- bzw. langlebiges Konsumgut werden bereits intuitiv die Eigenschaften des Privatguts Bildung deutlich: Bildung als Investition in das Humankapital dient dem investierenden Individuum zur Maximierung des eigenen Einkommens. Bei einer Betrachtung als Konsumgut stiftet Bildung dem Individuum einen Nutzen. Bildung ist an eine einzelne Person gebunden, d.h. nur die Person, die die entsprechenden Investitionen in das eigene Humankapital getätigt hat, kommt in den Genuss der Früchte dieser Investition in

²¹⁰ „Humankapital bezeichnet ganz allgemein die Summe der durch (Hochschul-) Bildung erworbenen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse, der in einer Volkswirtschaft handelnden Akteure“ (BECKER (1996): S. 24).

²¹¹ Vgl. zu den verschiedenen Abgrenzungen des Humankapitalbegriffs BECKER (1964): S. 1ff. und HÜFNER (1970): S. 11ff.

²¹² Vgl. hierzu auch COHN/GESKE (1990): S. 36, die ausführen, dass Bildung zwischen Konsum- und Investitionsgütern angesiedelt werden muss.

²¹³ BLAUG beschreibt Bildungsausgaben als ‚investment in people‘ und stellt gewisse Parallelen zu Gesundheitsausgaben her, die ebenfalls Investitions- und Konsumcharakter haben können (vgl. BLAUG (1995): S. 318f. und für den Gutscharakter von Gesundheitsausgaben ausführlich PFAFF et al. (2003): S. 14).

²¹⁴ Neben der Einkommensmaximierung werden gelegentlich auch andere Erträge aus Bildungsinvestitionen aufgeführt wie etwa das mit zunehmender (formaler) Bildung sinkende Risiko der Arbeitslosigkeit. Weiterhin ermöglicht das Erreichen eines Bildungsabschlusses u.U. den Zugang zu einer höheren Bildungsebene. Dieser Vorteil des möglichen Erreichens eines höheren Bildungsgrads kann auch (private) Investitionen in Bildung rechtfertigen, die eigentlich unrentabel wären. Allein die Option auf einen höheren Bildungsabschluss zu haben, stellt bereits einen Wert dar. Daneben gibt es andere monetär nicht messbare Größen, die ebenfalls private Erträge aus Bildungsinvestitionen darstellen. Dies kann etwa an Hochschulprofessoren verdeutlicht werden, die sicher einen Nutzen aus der – verglichen mit der Tätigkeit in einem Industriebetrieb, zu der die Professoren vermutlich ebenfalls in der Lage wären – relativ freien Arbeitszeiteinteilung ziehen (vgl. AMMERMÜLLER/DOHMEN (2004): S. 17 und COHN/GESKE (1990): S. 38f.).

²¹⁵ Vgl. BECKER (1996): S. 24.

²¹⁶ Für eine ausführliche Darstellung der Eigenschaften öffentlicher und privater Güter bzw. entsprechender Mischformen vgl. die Ausführungen in Unterabschnitt 2.2.1 weiter oben in dieser Arbeit.

Form eines höheren Einkommens²¹⁷ und kann die vorhandene Bildung nutzen um am gesellschaftlichen und kulturellen Leben zu partizipieren²¹⁸. Stellt man nach dieser ersten Betrachtung die Frage, ob es im Bildungsbereich zu staatlichen Eingriffen kommen sollte, so lautet die Antwort – zumindest wenn nicht andere Marktversagenstatbestände wie etwa Marktmacht einzelner Anbieter oder negative oder positive externe Effekte²¹⁹ dagegen stehen – nein²²⁰. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass eine rein private Verantwortung im Bildungsbereich unter distributiven Gesichtspunkten von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt wird. Darüber hinaus belegen Studien, dass in öffentlich finanzierten Bildungssystemen zwar weniger Geld für Bildung ausgegeben wird als in Staaten bei denen die private Finanzierung (zumeist unter staatlicher Bezuschussung) vorherrscht. Allerdings werden im Falle öffentlicher Finanzierung die geringeren Mittel gesellschaftlich produktiver eingesetzt²²¹.

Die vorangestellte Sichtweise von Bildung als privatem Gut steht im Widerspruch zur bildungspolitischen Wirklichkeit, in der weite Teile der Bildungsproduktion durch öffentliche Gelder finanziert, kostenlos abgegeben bzw. bei weitem nicht kostendeckend ‚verkauft‘ und meist sogar von staatlichen Institutionen bereitgestellt werden²²².

Die realen Gegebenheiten deuten also darauf hin, dass Bildung als Investition in das individuelle Humankapital auch einen öffentlichen Charakter hat, also Externalitäten vorliegen, oder aber Bildung in einigen Bereichen die Eigenschaften eines meritorischen Gutes aufweist, wie ihn MUSGRAVE beschrieben hat²²³. In der Tat gibt es einige Argumente, die eine Definition von Bildung als (unreines) öffentliches Gut zulassen. Teilweise ergeben sich

²¹⁷ Vgl. MAIER (1994): S. 47, der davon ausgeht, dass die durch Bildung „erworbenen Kenntnisse, Fertigkeiten und kognitiven Fähigkeiten zu einer Erhöhung der wertschaffenden Potenz der Erwerbstätigen führen“ (MAIER (1994): S. 47). Bildung ist in diesem Zusammenhang also eine Investition, die im weiteren Lebensverlauf entsprechende ökonomische Erträge ermöglicht.

²¹⁸ Vgl. BECKER (1996): S. 24.

²¹⁹ Eine rein private Finanzierung von Bildung kann dann effiziente Ergebnisse generieren, wenn keine externen Effekte auftreten und gleichzeitig unbeschränkter Zugang zu Bildungskrediten gewährt wird. Für diesen Fall „wird jeder Haushalt so lange in das Humankapital seines Kindes investieren wollen, bis seine Grenzrate der Substitution zwischen Bildung und Konsum gleich eins ist, also den ‚echten‘ Grenzkosten der Bildung entspricht“ (KEMNITZ/WEIZSÄCKER (2003): S. 192).

²²⁰ Vgl. KEMNITZ/WEIZSÄCKER (2003): S. 192f.

²²¹ Entscheidende Voraussetzung hierfür ist, dass die Bildungsproduktionsfunktion abnehmende Grenzerträge im Hinblick auf die Ausgaben aufweist, worauf einige Ergebnisse hindeuten (vgl. hierzu GLOMM/RAVIKUMAR (1992): S. 818ff). Abnehmende Grenzerträge von Bildung ergeben sich auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Fähigkeiten (vgl. GRADSTEIN/JUSTMANN (1997): S. 169ff).

²²² Weiterhin spricht gegen eine Sichtweise von Bildung als (rein) privates Gut, dass Bildung in der finanzwissenschaftlichen Diskussion häufig genannt wird um einzelne Aspekte öffentlicher Güter herauszustellen oder um zu illustrieren, durch welche Eigenschaften Mischgüter gekennzeichnet sind. Solche Beispiele finden sich etwa bei DAVIS/MEYER (1983): S. 40 sowie in den Gliederungspunkten 2.2.1.1 und 2.2.1.3 der vorliegenden Arbeit.

²²³ Vgl. hierzu ausführlich die Ausführungen in 2.2.1.3.

positive Externalitäten schon aus den zuvor genannten privaten Erträgen der Bildungsinvestitionen: Mit zunehmender Bildung steigt das Einkommen und somit auch die Fähigkeit zur Zahlung von Steuern und Sozialbeiträgen bei gleichzeitigem Rückgang der Sozialausgaben²²⁴. Zumeist unbestritten ist weiterhin, dass „Bildungsanstrengungen, zumindest im Primarschulbereich, signifikante positive externe Effekte auslösen, die zur Ineffizienz rein individueller Ausbildungsentscheidungen führen. Hierbei werden neben Netzwerkexternalitäten auch so genannte atmosphärische externe Effekte angeführt, die auf die Sozialisationsfunktion der Bildung im Sinne geringerer Kriminalität oder rationalerer Wahlentscheidungen abstellen“²²⁵.²²⁶ Darüber hinaus werden weitere Externalitäten aufgeführt, die den Charakter eines öffentlichen Guts von Bildung betonen: Erst ein gewisses Maß an Bildung ermöglicht die Existenz eines modernen Staates westlicher Prägung²²⁷. Darüber hinaus zieht bspw. eine weite Verbreitung der Lesefähigkeit ein Steigen der Druckauflagen von Büchern und Zeitungen nach sich, so dass diese im Stückpreis sinken können und somit positive Effekte auf die Gesamtheit der Einwohner ausgehen. Solche positiven Wirkungen auf die Gesamtheit der in einem Staat lebenden Individuen gehen auch von anderen Bereichen aus, die ohne umfassendes Bildungssystem kaum existieren würden: Hier sind bspw. die Erkenntnisse der (Grundlagen-) Forschung der Universitäten aber auch verschiedene Arten des Wissenstransfers und der Kooperation zu nennen, von denen positive Wirkungen auf die privaten Unternehmen ausgehen²²⁸. Darüber hinaus sind auch intergenerative Wirkungen von Bildung zu beobachten: I.d.R. korrelieren die Bildungsabschlüsse der Elterngeneration positiv mit jenen der nachfolgenden Generation²²⁹. Dies wiederum hat Auswirkungen auf die künftige Produktivität und den Wohlstand späterer Generationen²³⁰, was ebenfalls auf einen (in die Zukunft gerichteten) öffentlichen Charakter von Schulbildung hinweist.²³¹ Es zeigt sich also, dass Bildung – je nachdem welcher Teilaspekt betrachtet wird – sowohl den Charakter eines privaten

²²⁴ Vgl. AMMERMÜLLER/DOHMEN (2004): S. 18f.

²²⁵ KEMNITZ/WEIZSÄCKER (2003): S. 193.

²²⁶ Vgl. hierzu auch HIGH (1985): S. 306ff.

²²⁷ Beispielhaft sei hier auf das zuverlässige Ausfüllen der Einkommensteuererklärung verwiesen, was durch zunehmende Komplexität der Regelungen auch ein zunehmendes Maß an Bildung erforderlich macht.

²²⁸ Vgl. ausführlich: BECKER (1996): S. 20ff., BECKER (1994): S. 490ff. aber auch grundlegend LEACH (2004): S. 171ff.

²²⁹ Diese Tatsache generiert einerseits einen Nutzen auf Individualebene, nämlich bei den Eltern, die in dem Bewusstsein, dass die eigene Ausbildung auch den Kindern zu Gute kommen wird, bereit sein werden eine höhere Summe in die eigene Ausbildung zu investieren. Andererseits entsteht der Allgemeinheit ein Nutzen aus der höheren Produktivität und den entsprechend höheren Einkommen der folgenden Generation. Eine empirische Untersuchung dieses Sachverhalts findet sich bspw. bei SPIEGELMAN (1968).

²³⁰ Die Tatsache, dass Bildung die künftige Produktivität und somit die Einkommen der nachfolgenden Generationen steigert, spricht auch für die Beschreibung von Bildung als Investitionsgut. Dass in diesem Zusammenhang starke externe Effekte von Bildung ausgehen wird deutlich, wenn man bedenkt, dass es eine hohe Korrelation zwischen dem Anteil an gut ausgebildeten Arbeitskräften an der Gesamtbevölkerung und dem Pro-Kopf-Einkommen in einem Land gibt (vgl. BLAUG (1995): S. 71ff.).

²³¹ Vgl. COHN/GESKE (1990): S. 37ff.

(Investitions- oder Konsum-) Gütern hat, aber auch Externalitäten existieren, die eher auf einen öffentlichen Charakter und somit die Notwendigkeit staatlicher Aktivität hindeuten²³².

Anhand der in Unterabschnitt 2.2.1 getroffenen Klassifikation²³³ von Gütern lassen sich weitere Gutseigenschaften von Bildung finden. An erster Stelle ist hier die Charakterisierung als Club-Gut zu nennen, die sich daraus ergibt, dass Bildung häufig von mehreren Individuen gleichzeitig genutzt werden kann, ohne dass es zu einer Beeinträchtigung der Qualität kommt, gleichzeitig aber recht einfache Ausschlussmechanismen existieren²³⁴. Beispielhaft lässt sich etwa eine Vorlesung mit 100 Teilnehmern anführen, deren Nutzen für den einzelnen sich nicht reduziert, wenn ein weiterer Student an der Vorlesung teilnimmt. Zwar gilt diese Aussage nur bis zum Erreichen einer gewissen Kapazitätsgrenze, dennoch wird auch in der einschlägigen Literatur Bildung häufig als Club-Gut klassifiziert bzw. als Beispiel für diese Güterkategorie angeführt²³⁵.

Eine letzte Eigenschaft von Bildungsgütern besteht schließlich darin, dass deren Erzeugung und Konsum zumindest größtenteils zusammenfallen und die Anwesenheit des Konsumenten bei der Erstellung im Allgemeinen notwendig ist. Bildung stellt darüber hinaus einen immateriellen Wert dar, was – zusätzlich zu den obigen Einordnungen – die Klassifikation von Bildung als Dienstleistung erlaubt. Dies besitzt im Hinblick auf die Untersuchung interjurisdiktionaler Spillover-Effekte eine gewisse Bedeutung, da die Notwendigkeit der Anwesenheit der Konsumenten bei der Erstellung von Bildungsgütern Zeit- und Wegekosten impliziert, die für die individuelle Bildungsentscheidung – und damit für das Ausmaß der Spillovers – eine erhebliche Rolle spielen. Veränderungen bei den Zeit- und Wegekosten bedingen auch Veränderungen bei der Inanspruchnahme von Bildungsangeboten, was im Falle sinkender Zeit- oder Wegekosten das Entstehen bzw. die Zunahme der auftretenden Spillovers bedeuten kann. Zudem wird erkennbar, dass es sich bei Bildung um ein Gut handelt, das lediglich einem gewissen räumlich begrenzten Nutzerkreis zur Verfügung steht und der Nutzen, der aus einem Bildungsangebot folgt, sich mit zunehmender Entfernung vom Ort der Bereitstellung vermindert. Bildung ist also auch ein lokales und damit im Hinblick auf bestimmte Aspekte ein lokales öffentliches Gut. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass die lokale Bereitstellung nicht beliebig nach ‚unten‘ verlagert werden kann, sondern dass die lokale Bereitstellung aufgrund mindestoimaler Klassen- und Schulgrößen mit einem gewissen Konzentrationsgrad erfolgen muss. Dies trifft vor allem auf die im Folgenden behandelten weiterführenden Schulen zu, die in der Regel in den Aufgabenbereich von Jurisdiktionen mit höherer Zentralität (Mittel- oder Oberzentren) fallen.

²³² Vgl. BUCHANAN/FLOWERS (1987): S. 21 und S. 382f.

²³³ Für die Grundlegung der folgenden Ausführungen wird auf die verschiedenen Klassifikationen von Mischgütern und insbesondere auf Tabelle 1 verwiesen.

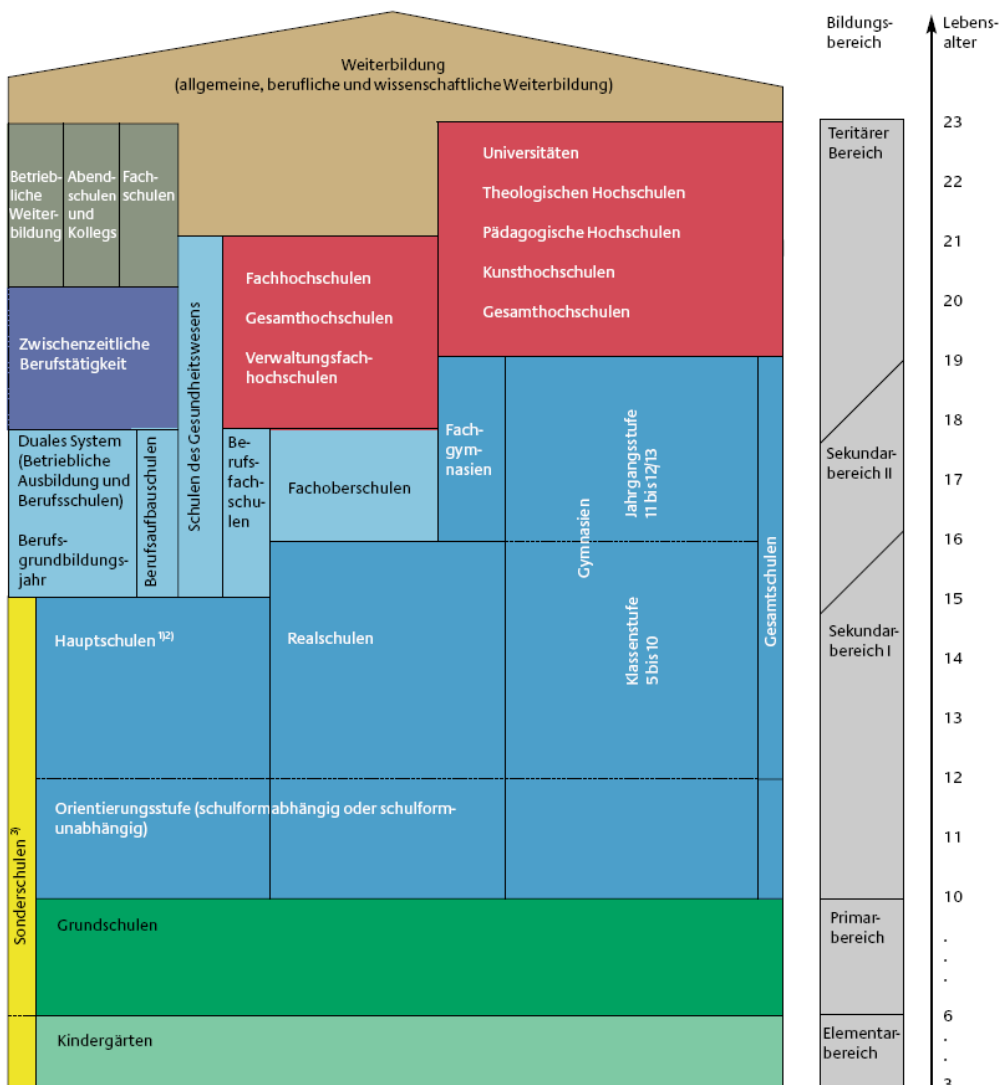
²³⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang die Definition eines Club-Guts, wie in Gliederungspunkt 2.2.1.2 dargestellt.

²³⁵ Vgl. hierzu bspw. WELLISCH (2000a): S. 100ff., NOWOTNY (1996): S. 40 und DBR (Hrsg.) (2004): S. 5.

2.4.2 Besonderheiten höherer (insbesondere gymnasialer) Bildung

Nachdem nun einige wesentliche Aspekte des Gutscharakters von (Schul-) Bildung im Allgemeinen aufgezeigt wurden, ist es im Zusammenhang mit der Forschungsfrage des empirischen Teils erforderlich, einige Besonderheiten der gymnasialen Bildung hervorzuheben. In einem ersten Schritt erscheint es geboten, kurz auf die Rolle der Gymnasien innerhalb des bundesdeutschen Bildungssystems einzugehen und diese in der bildungspolitischen Gesamtlage zu verorten. Folgende Abbildung stellt das deutsche Schulsystem dar, ohne dabei jedoch auf alle Facetten der föderalistischen (und damit von Unterschiedlichkeiten geprägten) deutschen Bildungslandschaft einzugehen.

Abbildung 2: Das deutsche Bildungssystem



Quelle: BMBF (Hrsg.) (o.J.a).

Ohne im Detail auf jede Möglichkeit einzugehen, die das deutsche dreigliedrige²³⁶ Schulsystem an individuellen Ausbildungswegen möglich macht²³⁷, wird aus der Abbildung deutlich, dass die Gymnasien den bedeutendsten Weg zum Studium an einer Universität darstellen. Neben dem Zugang zu Universitäten stehen den Absolventen der Gymnasien aber auch alle anderen Wege des Sekundarbereichs II (berufliche Ausbildung im dualen System) und des tertiären Bereichs offen. Gerade letzterer Aspekt ist auch für die Nutzenabwägung von Individuen von Bedeutung, da durchaus davon auszugehen ist, dass die durch höhere Bildung entstehende Freiheit im Hinblick auf die Berufswahl nutzenstiftend ist.

KEMNITZ und WEIZSÄCKER machen zwei Aspekte aus, die im politökonomischen Kontext eine gesonderte Betrachtung von höherer Bildung erforderlich machen: „Erstens kommt nur ein relativ kleiner Personenkreis in den Genuss einer höheren Ausbildung, und zweitens gehört dieser Kreis hinsichtlich seines Lebenseinkommens zu den wohlhabenderen“^{238 239}. Die distributiven Wirkungen höherer Bildung sind regressiv, weshalb staatliches Engagement zumindest bei demokratischen Abstimmungsprozessen vermutlich auf Ablehnung stoßen würde. Dennoch gibt es Gründe, die für eine staatliche Beteiligung im Bereich der höheren Bildung – wie sie ja auch in der Realität anzutreffen ist – sprechen. Berufstätige mit höherer formaler Bildung haben auf der Makroebene eine gesamtwirtschaftlich positive Wirkung, da sie die allgemeine Produktivität steigern und damit einen positiven Beitrag zum Wachstum einer Volkswirtschaft leisten, wovon grundsätzlich auch andere profitieren können²⁴⁰. Insofern ist insbesondere auch der höheren Bildung der Charakter eines öffentlichen Gutes zuzuschreiben bzw. löst diese umfassende externe Effekte aus, wenn man berücksichtigt, dass es sich nicht um ein reines öffentliches Gut handelt. Dieses Charakteristikum stellt eine Form des Marktversagens dar, das eine öffentliche Finanzierung wie auch eine öffentliche Produktion sinnvoll bzw. erforderlich machen kann um Fehlallokationen durch eine reine

²³⁶ Dreigliedrigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang das Nebeneinander von Haupt- und Realschulen sowie Gymnasien. Teilweise existiert in einigen Bundesländern ein viertes Glied, die Integrierten Gesamtschulen (IGS). Die Sonderschulen, in denen immer noch der größte Teil der Förderung von körperlich und geistig Behinderten stattfindet und deren Bezeichnung von Bundesland zu Bundesland variiert, bilden in dieser Betrachtung kein eigenes Glied innerhalb des Schulsystems. Die Ansiedlung der Sonderschulen außerhalb des regulären Schulsystems liegt darin begründet, dass Sonderschulen nicht als allgemein bildende Schulen verstanden werden und sie somit nicht Teil des allgemeinen Schulsystems sind (vgl. KMK (Hrsg.) (2003): S. 54ff. sowie BELLENBERG et al. (2004): S. 30ff.).

²³⁷ Diese unterscheiden sich in den einzelnen Bundesländern, in deren Aufgabenbereich weite Teile der Bildungspolitik fallen, teils ganz erheblich. Insbesondere was die Durchlässigkeit der einzelnen Schultypen angeht, sind hier Unterschiede festzumachen.

²³⁸ KEMNITZ/WEIZSÄCKER (2003): S. 197.

²³⁹ Letztere Aussage ist allerdings umstritten und empirisch noch nicht abschließend geklärt. Vgl. hierzu bspw. STURN/WOHLFAHRT (1999): S. 175ff. sowie speziell für Deutschland S. 202ff., die verschiedene empirische Studien nennen und bewerten. Zu anderen Ergebnissen als STURN/WOHLFAHRT kommt etwa GRÜSKE (1994): S. 71ff.

²⁴⁰ Dieses Argument geht auf BECKER (1964) zurück und liegt aus heutiger Sicht nahe, ist empirisch allerdings nicht unumstritten. Vgl. hierzu bspw. MAIER (1994): S. 75ff., der verschiedene Ansätze zur empirischen Messung des Beitrags, den das Bildungswesen zum Wachstums leistet, vorstellt.

Marktlösung zu vermeiden. Zudem ist davon auszugehen, dass Faktorkomplementaritäten zwischen niedrig und hoch qualifizierter Arbeit existieren²⁴¹, d.h. ein Anstieg des Angebots an hoch qualifizierter Arbeit führt zu einem Rückgang des Angebots an gering oder nicht qualifizierter Arbeit, so dass der Lohn der gering qualifizierten Arbeitnehmerschaft aufgrund der verstärkten Knappheit (bzw. des reduzierten Überangebots) dieser Arbeitskräfte steigen muss.²⁴²

Es sind also im Wesentlichen die beiden folgenden Aspekte, die die höhere Bildung von der ‚normalen‘ Bildung unterscheiden:

- Höhere Bildung hat eine regressiv Wirkung insofern, dass weite Teile der Bevölkerung ausgeschlossen sind und nur eine kleine Gruppe die entstehenden höheren Chancen nutzen kann. Der Begriff der Chancen ist hier keineswegs nur auf das Einkommen beschränkt sondern umfasst daneben auch Gesichtspunkte wie die größere Freiheit bei der Berufswahl, der höheren Verantwortung im Berufsleben, ein geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit und dergleichen mehr²⁴³.
- Dennoch hat höhere Bildung auch Vorteile für jene, die nicht in deren Genuss kommen, da sie einerseits einen besonderen Beitrag zur Produktivitätsentwicklung leistet und andererseits zu einer Verknappung geringer qualifizierter Arbeitskraft und damit indirekt zu einer Erhöhung des Lohns in diesem Bereich des Arbeitsmarkts beiträgt.²⁴⁴

Die Bildungspolitik in Deutschland verfolgt in den letzten Jahren im Bereich der höheren Bildung das Ziel, dass möglichst vielen Menschen ein Zugang zu dieser höheren Bildung ermöglicht wird. Dies wird einerseits als unabdingbar für ein weiteres Anwachsen der Produktivität und damit auch des allgemeinen Wohlstands angesehen. Andererseits verbinden Bildungspolitiker auch sozialpolitische Aspekte mit Maßnahmen, die größeren Teilen der Bevölkerung höhere Partizipationschancen einräumen.²⁴⁵ Nicht zuletzt spielt Bildung auch im Rahmen der sog. Lissabon-Strategie der EU eine wichtige Rolle.

Dieses Verständnis von Bildung als unbedingte Voraussetzung für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfolg führt dazu, dass Bildungspolitik als wesentlicher Politikbereich für die

²⁴¹ Dieses Argument für staatliche Aktivität im Bildungssektor ist deutlich besser empirisch fundiert als das erstgenannte der allgemeinen Produktivitätssteigerung.

²⁴² Vgl. KEMNITZ/WEIZSÄCKER (2003): S. 197f.

²⁴³ Diese Aspekte beschreibt auch die OECD (1964): S. 25ff., die aber auch darauf aufmerksam macht, dass mit steigender Bildungspartizipation (also einer Steigerung der Zahl der Absolventen höherer Bildungseinrichtungen) auch ein Sinken des Ansehens und der Bezahlung der Arbeitnehmer mit höheren Bildungsabschlüssen einhergehen kann.

²⁴⁴ PFAFF klassifiziert die Hochschulbildung als Mischgut einerseits und weist andererseits auch auf deren meritorischen Charakter hin. Er schlussfolgert hieraus, dass nichts gegen ein Mischsystem aus privaten „Bildungsproduzenten“ unter öffentlicher Mitfinanzierung spräche (vgl. PFAFF (1982): S. 241).

²⁴⁵ Vgl. hierzu bspw. SPD (Hrsg.) (2005): S. 42f.; CDU/CSU (Hrsg.) (2005): S. 24. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede bzgl. der verwendeten Begrifflichkeiten bei den Parteien, ebenso wie bei der Frage, wie sich die genannten Ziele erreichen lassen.

Realisierung von gesellschaftlicher Gerechtigkeit angesehen wird, wobei Gerechtigkeit nicht als Gleichheit an sich, sondern vielmehr als Chancengleichheit angesehen wird. Die politische Brisanz dieses Themas steigerte sich noch, nachdem die in diesem Zusammenhang häufig zitierte PISA-Studie 2000 zum Thema der Chancengerechtigkeit des deutschen Bildungssystems folgende Aussage traf: „Eines der zentralen Ergebnisse der PISA-Studie war, dass in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen Merkmalen der sozialen Herkunft und dem Kompetenzerwerb besteht. Dieser Zusammenhang wird im Wesentlichen durch die Schulformzugehörigkeit vermittelt. Auf Schulebene führt dies zu einer engen Kovariation zwischen der sozialen Zusammensetzung der Schülerschaft einer Schule und deren mittlerem Leistungsniveau“²⁴⁶. Auch in der Fortsetzung der PISA Studie 2005 kamen die beteiligten Wissenschaftler zu einem ähnlichen Ergebnis: „Der Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler und ihrem Kompetenzniveau ist in Deutschland noch immer stark ausgeprägt“²⁴⁷. Die Chancen auf höhere Bildung hängen in Deutschland also vergleichsweise stark von der sozialen Herkunft des Individuums, aber auch von der Ausgestaltung des jeweiligen Schulsystems in dem Bundesland ab, was für die distributive Bewertung des föderalen Schulsystems durchaus Relevanz hat. Wenn aber die soziale Herkunft für die Chancen auf höhere Bildung Relevanz hat, so ergeben sich auch Fragen im Hinblick auf die Finanzierung der weiterführenden Schulen, etwa wenn man davon ausgeht, dass verschiedenartige Gebietskörperschaften im Hinblick auf soziale Milieus auch unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen aufweisen.

Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand des empirischen Teils der vorliegenden Arbeit sind auch Veränderungen bei der Zusammensetzung der Bevölkerung in Verbindung mit Unterschieden bei den Bildungspräferenzen relevant: Geht man davon aus, dass von Beginn bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts vor allem das (Bildungs-) Bürgertum eine Präferenz für höhere Bildung hatte und diese Bevölkerungsschicht vor allem in regionalen oder urbanen Zentren und weniger in der Peripherie ansässig war, so ergibt sich daraus, dass die Notwendigkeit eines Angebots höherer Bildung im Umland aufgrund der geringen Nachfrage in der Bevölkerung nicht bzw. kaum bestand. Erst in den letzten Dekaden hat sich hier ein Wandel vollzogen dergestalt, dass insbesondere gut Ausgebildete in die stadtnahe Peripherie umzogen (Suburbanisierung) und damit eine Nachfrage nach höherer Bildung generierten, die ursprünglich allenfalls in geringerem Ausmaß zu konstatieren war. Insofern sind es auch diese soziodemografischen Entwicklungen, die bei einer Bestimmung der fiskalischen Spillover-Effekte zu berücksichtigen sind.

Hinzu kommen weitere Entwicklungen wie etwa, dass zu Beginn oder Mitte des 20. Jahrhunderts selbst jene Bewohner des Umlands, die bereits eine hohe Präferenz für Bildungspartizi-

²⁴⁶ BAUMERT et al. (2003): S. 60.

²⁴⁷ PRENZEL et al. (o.J.): S. 2f.

pation hatten, praktisch vom Konsum in den Kernstädten ausgeschlossen waren, da sie enorme Zeit- und Wegekosten für den Besuch eines Gymnasiums auf sich hätten nehmen müssen. Erst in den letzten Jahrzehnten verringerten sich diese Kosten aufgrund eines verbesserten ÖPNV und der öffentlichen Bereitstellung von Schülerbeförderung erheblich, so dass auch hier Effekte auf den Umfang der auftretenden Spillovers zu erwarten sind.

Den Untersuchungen in Kapitel 9 vorweg greifend lässt sich für die Region Augsburg festhalten, dass die Bildungsbeteiligung in den angrenzenden Landkreisen zwar immer noch geringer ist als in der Kernstadt, die Bildungsbeteiligung im Umland allein in den vergangenen Jahren aber deutlich zugenommen hat.

2.5 Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse und Relevanz für die Forschungsfrage

Die bisherigen, grundlegenden Betrachtungen haben gezeigt, dass der Markt in einigen Fällen nicht in der Lage ist technisch und allokativ effiziente Ergebnisse zu generieren. Positive und negative externe Effekte, der Gutscharakter bestimmter Güter und andere – den Annahmen der vollkommenen Konkurrenz zuwiderlaufende – Aspekte können die Ursache für Marktversagen sein. Dem Staat kommt hier eine bedeutsame Rolle zu, insofern er durch vielfältige regulative, direkte oder indirekte Eingriffe das Ergebnis des Interagierens der ökonomisch handelnden Individuen beeinflussen oder ein Interagieren erst möglich machen kann. Allerdings sind Staatseingriffe – wie gezeigt wurde – durchaus auch kritisch zu beurteilen: Zum einen erfordern staatliche Eingriffe oftmals Finanzmittel deren Akquise durch die Erhebung von Steuern im Allgemeinen zu einem Rückgang der gesellschaftlichen Wohlfahrt führt. Zum anderen sind die dargestellten Probleme der Eigennutzorientierung von Politikern und Bürokraten zu berücksichtigen, die ebenfalls technische und allokativ Probleme implizieren²⁴⁸. Im Hinblick auf die grundlegende ökonomisch-finanzwissenschaftliche Theorie lässt sich konstatieren, dass über die Erklärungsansätze des Marktversagens – mit Ausnahme der von MUSGRAVE entwickelten meritorischen Güter – weitgehend Konsens in der Wissenschaft herrscht. Die Frage nach dem Sinn und den Erfolgchancen staatlicher Eingriffe hingegen ist

²⁴⁸ Neben den genannten und weiter oben dargestellten Kritikpunkten an staatlicher Aktivität existieren weitere, in der Finanzwissenschaft mit unterschiedlicher Bedeutung diskutierte Probleme staatlicher Aktivität: Erstens eine intergenerationelle Lastverschiebung, derart, dass sich die derzeit lebende Generation auf Kosten künftiger Generationen heute staatliche Ausgabenprogramme leistet, die über Kredite finanziert werden, die dann von den folgenden Generationen abfinanziert werden müssen. Zweitens der sog. BAUMOL-Effekt, der auf der Annahme beruht, dass die Produktivitätsfortschritte im Dienstleistungssektor hinter jenen im industriellen Sektor zurückbleiben und somit aufgrund des hohen Anteils von Dienstleistungen im staatlichen Sektor dieser mit überdurchschnittlichen Ausgabensteigerungen belastet wird und damit relativ an Bedeutung gewinnt (Baumolsche Kostenkrankheit). Drittens das Problem der Urbanisierung, das darauf zurückzuführen ist, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter in Städten typischerweise teurer ist als auf dem Land und somit bei zunehmender Bevölkerungsballung in den Stadtgebieten die Bereitstellung staatlicher Leistungen insgesamt teurer wird. Viertens kann der demografische Wandel in einigen wichtigen Bereichen staatlicher Leistungen zu Kostensteigerungen führen, etwa in den Bereichen der Gesundheits- und Alterssicherung. Vgl. ausführlich zu den einzelnen Teilbereichen: BAUMOL (1967), BRECHT (1932), POPITZ (1932), bzw. allgemein: NOWOTNY (1996): S. 115ff., WIGGER (2004): S. 9ff. Weitere Aspekte zur Thematik des Staatsausgabenwachstums liefert WAGNER (1911): S. 727ff.

in der ökonomischen Theorie jedoch umstritten. Je nachdem welche Werturteile und Weltanschauungen zugrunde liegen, fallen die Urteile einzelner Wirtschaftswissenschaftler sehr verschieden aus²⁴⁹.

Die Untersuchung von Bildungsgütern vor dem Hintergrund der dargestellten ökonomischen Theorie zeigte, dass Bildung unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden kann, die unterschiedliche Schlussfolgerungen zulassen. Im Hinblick auf den Gutscharakter ist einerseits festzustellen, dass es sich im Bereich Bildung häufig um Clubgüter handelt, für die im Allgemeinen eine private Erstellung ohne weiteres möglich ist. Zudem weist Bildung sowohl einen investiven als auch einen konsumtiven Charakter auf, der seine Wirkung im privaten Bereich entfaltet. Nichtsdestotrotz existiert in vielen Ländern ein breit angelegtes staatliches

²⁴⁹ Adam SMITH sieht die Aufgaben des Staates vor allem in der Festlegung eines Rahmens innerhalb dessen die Wirtschaftssubjekte möglichst frei kooperieren können. Die Notwendigkeit einer Bereitstellung öffentlicher Dienste wird zwar auch von SMITH anerkannt, allerdings sollte dies nur in einem sehr engen Rahmen erfolgen (vgl. SMITH (1776)). Ähnlich sieht Friedrich August von HAYEK die Rolle des Staates. Die menschliche Gesellschaft ist nach Auffassung von von HAYEK einer spontanen Ordnung entsprungen, gesellschaftliche Phänomene sind nicht Ergebnis einer rationalen Entscheidung der Menschen sondern ergeben sich vielmehr aus einer evolutorischen Entwicklung der Gesellschaft, die insbesondere durch Traditionen bestimmt wird. Den Gedanken, die spontane Ordnung des Marktes durch eine zweckrationale Organisation ersetzen zu können hält HAYEK für einen konstruktivistischen Irrtum. Die Aufgaben des Staates liegen seiner Ansicht nach nun darin, die natürliche Ordnung durch allgemeinverbindliche Regeln und Gesetze abzusichern, die gewährleisten, dass der Markt seine Koordinationsfunktion erfüllen kann. HAYEK nennt u.a. den Schutz vor Gewalt und Betrug, die Sicherung des Rechts auf Eigentum sowie die Gewährleistung, dass Verträge einzuhalten sind als Aufgaben des Staates. Andere Eingriffe, wie etwa eine Umverteilung der Primärausstattung im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit lehnt HAYEK kategorisch ab (vgl. v.a. HAYEK (1991), HAYEK (1960) sowie HAYEK (1975)). Aufgrund der ähnlichen Argumentation und Sichtweise um Hinblick auf staatliche Aktivität werden SMITH und HAYEK im Allgemeinen als (wirtschafts-) liberale bezeichnet. Die zur liberalen konträre Sichtweise auf den Staat und dessen Aufgaben ergibt sich aus der marxistischen Theorie. Hier wird lediglich auf die marxistischen Grundlagen eingegangen, wie Karl MARX und Friedrich ENGELS sie entwickelt haben. MARX und ENGELS haben zwar keine einheitliche staatsökonomische Theorie entwickelt, sie „sehen den Staat in seinen Funktionen jedoch immer als von den herrschenden ökonomischen Machtverhältnissen bestimmt“ (NOWOTNY S. 18), was bedeutet, dass dieser im Wesentlichen die Interessen der ‚Bourgeoisklasse‘ vertritt und somit die Sicherstellung des bürgerlichen Einkommens und der reibungslosen Kapitalverwertung gewährleistet. Die Zukunft des Staates sehen MARX und ENGELS aber in einer Rolle des Staates als ‚ideeller Gesamtkapitalist‘, d.h. dass sämtliche Produktionsmittel in staatliches Eigentum übergehen (vgl. MARX/ENGELS (1848): S. 462 sowie ENGELS (1882): S. 221f.). Verbunden mit der marxistischen Sicht ist die systemtheoretische Sichtweise des Staates. Hierunter fallen beispielsweise Ansätze von Claus OFFE und Jürgen HABERMAS, die dem Staat Funktionen wie etwa dem Ausgleich von Externalitäten, der Erbringung von Vorleistungen für die kapitalistische Produktion und den Ausgleich der Folgekosten dieser zuweisen (vgl. NOWOTNY (1996): S. 19f.). Zwischen den beiden Extremen Liberalismus und Marxismus ist die interventionistische Sicht des Staates zu sehen. Die Vertreter dieser Gruppe sind zwar weitaus heterogener in ihren Ansichten als etwa die Anhänger des Liberalismus, dennoch existieren Übereinstimmungen in den Grundaussagen: Die menschliche Gesellschaft ist nicht nur (wie im Liberalismus beschrieben) natürlich gewachsen, sondern wird vielmehr von ihren Mitgliedern beeinflusst und geplant; Freiheit bedeutet nicht nur formale Freiheit, sondern umfasst vielmehr auch materielle Aspekte, die ein menschenwürdiges Dasein erst ermöglichen. Dem Staat kommt bei einer interventionistischen Sichtweise große Bedeutung zu: Staatliche Investitionen aber auch Produktionsaktivitäten des Staatssektors werden in vielen Bereich positiv bewertet. Dabei werden die Vorzüge staatlicher Aktivität nicht nur in allokativer, sondern gerade auch in distributiver Hinsicht hervorgehoben. Aus dieser Tatsache ergibt sich auch, dass der moderne Wohlfahrtsstaat von den Interventionisten begrüßt wird. Schließlich fällt dem Staat nach dieser Sichtweise auch die Aufgabe von regulierenden Eingriffen in Wirtschaftsprozesse zu, wie etwa im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, in deren Rahmen der Staat für eine möglichst hohe Beschäftigung zu sorgen hat. Vgl. zur interventionistischen Sicht bspw. ATKINSON (1987) S. 177ff., NOWOTNY (1996): S. 20ff., BEVERIDGE (1944)).

Schulsystem, dessen Leistungen zumindest in der BRD zu großen Teilen kostenlos abgegeben wird. Diese Staatstätigkeit im Bereich der Bildung ist aus ökonomischer Sicht auch durchaus zu rechtfertigen: zum einen ist hier das (schwache und umstrittene) Argument der Meritorik zu nennen, das darauf abzielt, dass die Wirtschaftssubjekte den Wert von (schulischer) Bildung im Zeitpunkt der Bildungsentscheidung unterschätzen und somit eine suboptimal geringe Menge an Bildung nachfragen würden. Das weitaus bedeutsamere Argument für eine staatliche Bildungsverantwortung liegt zum anderen jedoch in der gesellschaftspolitischen/distributiven Bedeutung von Bildung im Allgemeinen und der von ihr ausgehenden Externalitäten begründet. Wie nicht zuletzt die PISA-Studie belegte, besteht in Deutschland – in je nach Bundesland unterschiedlich starker Ausprägung – ein Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg des Einzelnen. In Verbindung mit den genannten, von Bildung ausgehenden positiven Externalitäten, ergibt sich ein schwerwiegendes gesellschaftliches aber auch ökonomisches Problem aus einer Verteilung von Bildung nach sozialer Herkunft. Das gesellschaftliche Problem liegt darin begründet, dass die nach den gängigen Wertvorstellungen wichtige Chancengerechtigkeit nicht gewährleistet ist, was in der Folge bedeutet, dass Teile der Bevölkerung von gesellschaftlicher, politischer und kultureller Teilhabe abgehalten werden, gleichwohl sie von ihren intellektuellen Voraussetzungen dazu durchaus in der Lage wären. Das ökonomische Problem äußert sich in einem suboptimalen Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit, dessen Produktivität durch eine Vererbbarkeit von Bildungsabschlüssen suboptimal niedrig bleibt. Hieraus ergeben sich wiederum andere Probleme im Hinblick auf den Arbeitsmarkt und die ausbleibenden positiven Externalitäten von höherer Bildung, wie etwa einer Verknappung des Angebots an niedrig qualifizierter Arbeit und somit auch höheren Löhnen für die gering Qualifizierten. Es existiert also durchaus eine ökonomische Rechtfertigung für die u.a. in der BRD existierende weitestgehend kostenlose Bereitstellung von Bildung durch den Staat.

Es wurde bereits erwähnt, dass das schulische Bildungsangebot in der BRD in den Kompetenzbereich der Gliedstaaten (Länder) fällt. Zwar wurde gezeigt, dass es starke Argumente für eine staatliche Bereitstellung von Bildungsangeboten gibt, allerdings wurde dabei ein Staat unterstellt, der als einheitliches Gebilde agiert. Die Frage, welche Ebenen im Rahmen eines föderalen Staates die Bildungsaufgaben am ökonomisch sinnvollsten wahrnehmen sollten wurde allerdings noch nicht angesprochen. Dies erfolgt im folgenden Kapitel 3, in dem erstens die ökonomische Theorie des Föderalismus herausarbeitet wird und zweitens die Aufgabenkompetenzen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die Verteilung der Finanzmittel auf die Jurisdiktionen der BRD dargestellt werden.

3 Der föderalistische Aufbau der BRD und ökonomische Würdigung

“Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“²⁵⁰. Aus dieser Festlegung des Grundgesetzes geht hervor, dass die BRD im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten wie etwa Frankreich, Großbritannien oder skandinavischen Ländern wie z.B. Schweden föderalistisch aufgebaut ist. Für die Begrifflichkeit des Bundesstaats, die im Grundgesetz verwendet wird, existiert keine einheitliche Definition derart, dass sich aus dieser Festlegung exakt eine Form des Staatsaufbaus ableiten ließe. Ein Bundesstaat ist vielmehr zu sehen als ein Staatsgebilde, das „begrifflich zwischen den Polen Staatenbund und Einheitsstaat“²⁵¹ anzusiedeln ist. Die Staatsform des Bundesstaats ist also nicht einheitlich definiert, vielmehr existiert eine Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten zwischen den beiden genannten Polen. In den folgenden Abschnitten wird es darum gehen den deutschen Staatsaufbau darzustellen und auf seine ökonomische Rechtfertigung hin zu untersuchen. Zentrale Bedeutung kommt dabei der Berücksichtigung von regionalen Spillover-Effekten zwischen Gebietskörperschaften zu, die zum einen in ihrer Unterschiedlichkeit zu untersuchen und zum anderen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Diensten zu betrachten sind. Darüber hinaus wird es auch darum gehen, inwiefern sich das Problem der regionalen Spillovers auf die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs ausgewirkt hat²⁵².

3.1 Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland

In den folgenden beiden Unterabschnitten werden zum einen in sehr kurzer Form die historischen Entwicklungen aufgezeigt, die zum heutigen föderalistischen Staatsaufbau der BRD beigetragen haben. Zum anderen wird es um eine ausführliche Darstellung der aktuellen Beziehungen der unterschiedlichen staatlichen Ebenen zueinander, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Finanzierung und die damit einhergehenden finanziellen Verflechtungen gehen. Auf die kommunalen Ebenen wird in diesem Zusammenhang nur am Rande eingegangen werden, da deren Rolle in Kapitel 4 gesondert betrachtet wird. Die Ausführungen im Abschnitt 3.1 werden sich also vor allem auf die Rolle des Bundes und seiner Gliedstaaten konzentrieren.

3.1.1 Kurzer Abriss der historischen Entwicklung

Die kurz erwähnte Unterschiedlichkeit von Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Staaten ist auch und vor allem historisch begründet. Während sich in anderen europäischen Staaten schon sehr früh eine starke zentrale Staatsmacht ergab, wie dies etwa in den mittelalterlichen Königtümern England oder Frankreich der Fall war, existierte eine solche

²⁵⁰ Art. 20 (1) GG.

²⁵¹ ANDERSEN (2003a): S. 83.

²⁵² Vgl. hierzu die Ausführungen in den Punkten 3.2.4.1, 3.2.4.2 und 4.

machtvolle ‚Zentrale‘ in Deutschland nicht²⁵³. Vielmehr bestand Deutschland aus einer Vielzahl von Kleinstaaten, die weitgehend unabhängig nebeneinander existierten, sich jedoch im Lauf der Zeit langsam annäherten. Ein zaghafter Einigungsprozess setzte in den deutschen Staaten bereits im Jahr 1815 ein, als sich 28 deutsche Staaten zum Deutschen Bund zusammenschlossen, der zum Ziel hatte die Kleinstaaterei insbesondere im Hinblick auf Handels- und Wirtschaftsgrenzen zu überwinden²⁵⁴. Dennoch existierte innerhalb dieses Deutschen Bundes ein latenter Gegensatz zwischen den beiden Großmächten Preußen und Österreich, der 1866 schließlich in den Deutschen Krieg mündete und zur Auflösung des Deutschen Bundes führte. Nach dem Sieg über Österreich errichtete Preußen nördlich der Mainlinie den Norddeutschen Bund, der 1870/71 unter Führung von Otto von Bismarck gemeinsam mit verbündeten Staaten Krieg gegen Frankreich führte. In dieser Zeit traten Bayern, Baden, Hessen und Württemberg dem Norddeutschen Bund bei. Das Präsidium des Bundes, der sich fortan Deutsches Reich nannte, stand dem König von Preußen zu, der fortan den Titel Deutscher Kaiser führte²⁵⁵.

Mit der Reichsgründung im Spiegelsaal von Versailles 1871 wurde die monarchistische Verfassung Deutschlands in der Reichsverfassung betont. Hervorzuheben ist die herausragende Bedeutung Preußens innerhalb des Deutschen Reichs: etwa zwei Drittel der Bevölkerung des Deutschen Reiches sowie dessen Fläche waren preußisch, was dazu führte, dass Preußen ein faktisch alleiniges Vetorecht bei Verfassungsänderungen innehatte. Verschiedene Einzelstaaten sicherten sich Reservatrechte, wie etwa Bayern im Bereich des Heerwesens und der Post- und Verkehrsverwaltung. Der föderative Charakter der Reichsverfassung dieser Zeit wird vor allem durch die hervorragende Stellung des Bundesrats deutlich, den Bismarck bewusst nicht Reichsrat nannte um dessen föderative Bedeutung zu untermauern, wenngleich dieser, wie bereits verdeutlicht, von Preußen stark dominiert wurde. Dennoch „lässt sich allgemein von der Bismarckschen Reichsverfassung sagen, dass sie dem Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Bundesstaaten großen Spielraum ließ.“²⁵⁶

Mit dem Ende des Kaiserreichs und der Ausrufung der Republik durch den Sozialdemokraten Philipp Scheidemann am 9. November 1918 setzte eine zunehmende Demokratisierung des

²⁵³ Der Grund hierfür kann vor allem in der Abwesenheit einer zentralstaatlichen Bürokratie in Deutschland gesehen werden, die aber in Ländern wie Schweden oder Frankreich schon existierte. Die Tatsache, dass auf subnationaler Ebene ein modernes Staatswesen (im Sinne von Max Weber) mit entsprechender Verwaltung existierte, die Gliedstaaten des Deutschen Bundes also einen erheblichen Vorsprung im Hinblick auf die Verwaltung des Staatswesens hatten, wird als wesentlicher Grund für den vergleichsweise späten Einigungsprozess in Deutschland angesehen (vgl. LEHMANN (2002): S. 21f.).

²⁵⁴ Einige dieser Staaten schlossen sich 1828 zu Zollvereinen zusammen, die schließlich 1834 im von Preußen dominierten Deutschen Zollverein aufgingen.

²⁵⁵ Vgl. AA (Hrsg.) (1997): S. 10.

²⁵⁶ PUTTKAMER (1955): S. 13.

Deutschen Reiches ein²⁵⁷; gleichzeitig wurde die Ausrufung einer sozialistischen Räterepublik - nicht zuletzt mit Gewalt durch Freikorps und Reichswehrverbände - verhindert. Der Schwerpunkt der politischen Macht lag in der Weimarer Republik eindeutig auf Seiten der zentralen Ebene, die Bedeutung der Gliedstaaten wurde in der Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Bismarck'schen erheblich zurückgedrängt. „Die Staatsgewalt lag in der Hauptsache beim Reichstag“²⁵⁸. Die Länder sollten in ihrem Eigenleben möglichst beschnitten werden, wenngleich nicht alle Vorstöße – wie etwa eine Aufteilung des preußischen Territoriums – durchgesetzt werden konnten. Dennoch wurde etwa die Verfassungsautonomie der Länder abgeschafft, die Bestimmung über die Anwendung der Reichsexekution, die zuvor von Staatsoberhaupt und Bundesrat gemeinsam ausgeübt werden konnte, blieb von nun an dem Reichspräsidenten überlassen. Eine – wie sich im späteren Verlauf der Geschichte zeigen sollte – verhängnisvolle zentralistische Abänderung. Die Auseinandersetzung zwischen Unitaristen und Föderalisten blieb während der gesamten Zeit der Weimarer Republik eine der zentralen Probleme der ersten deutschen Demokratie, wobei der Konflikt Preußen versus Zentralinstanz besondere Bedeutung hatte.²⁵⁹

Dieser Konflikt zwischen Preußen und der Zentralinstanz wurde nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten beendet, indem diese unter der Führung Hitlers endgültig einen unitaristischen Staatsaufbau herstellten. Die Nationalsozialisten eröffneten bereits am 31. März 1933 „mit dem ‚vorläufigen Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich‘ [...] und am Jahrestag ihrer ‚Machtergreifung‘ mit dem ‚Gesetz über den Neuaufbau des Reiches‘ eine Kette von Maßnahmen, die das Reich vollends in einen Einheitsstaat verwandelten“²⁶⁰. Die Volksvertretungen in den Ländern wurden ebenso beseitigt wie der Reichsrat und die Vertretungen der Länder beim Reich. Im Hinblick auf die Verteilung der Finanzmittel zwischen Ländern und Reich war ein Finanzausgleich nun nicht mehr nötig. Vielmehr wurden die Finanzbedarfe der Länder – es existierten ohnehin kaum noch Länderaufgaben – zu einer relativ gleich bleibenden Größe im Reichshaushalt. Die durch das Deutsche Reich annektierten Gebiete Österreichs, Polens und der Tschechoslowakei wurden in ‚Reichsgäue‘ umgewandelt, waren als Verwaltungseinheiten den Ländern gleichgestellt und wurden von Reichsstatthaltern, die auch Gauleiter der NSDAP waren, geführt. „Die territoriale und personelle Einheit von Partei und Staat kam dadurch zum Ausdruck“^{261, 262}.

²⁵⁷ Zahlreiche Reformen wurden von der neuen Regierung in Kraft gesetzt. So etwa das Frauenwahlrecht oder der Achtstundentag.

²⁵⁸ WHEARE (1959): S. 35.

²⁵⁹ Vgl. DEUERLEIN (1972): S. 171ff. und S. 194, PUTTKAMER (1955): S. 14ff. sowie WHEARE (1959): S. 35f.

²⁶⁰ PUTTKAMER (1955): S. 17.

²⁶¹ DEUERLEIN (1972): S. 197.

²⁶² Vgl. DEUERLEIN (1972): S. 194ff. sowie WHEARE (1959): S. 66.

Noch während des Zweiten Weltkriegs setzte – aufgrund der negativen Erfahrungen mit totalitären unitaristischen Regimes – eine Hinwendung zum föderalistischen Staatsaufbau ein, die auch in der Nachkriegspolitik der Alliierten zum Ausdruck kam. So wurde das Reichsgebiet nicht nur in vier Besatzungszonen unterteilt, sondern auch in subnationale staatliche Einheiten, allerdings ohne Rücksichtnahme auf die historisch gewachsenen Strukturen, dafür aber unter Berücksichtigung der Zonengrenzen. Eine Zentralinstanz hingegen wurde im Zuge der staatlichen Reorganisation vorerst nicht zugelassen. Dies änderte sich mit dem im Westen einsetzenden Einigungsprozess „auf zonaler – bizonaler – trizonaler Ebene“²⁶³, dem schließlich die Gründung der Bundesrepublik Deutschland folgte. Diese Veränderung der Tatsachen in den westlichen Besatzungszonen hatte auch eine veränderte Politik der UdSSR zur Folge, die die Auflösung der ostdeutschen Länder und die Gründung der Deutschen Demokratischen Republik vorantrieb. Für die Besatzungsmächte im Westteil Deutschlands war der föderalistische Aufbau der 1949 gegründeten BRD wesentliche Voraussetzung für die Zulassung einer westdeutschen Zentralgewalt. Diese Politik der Westmächte wirkt im Grundgesetz noch bis heute: Die Länder haben selbst Staatscharakter, der durch eigene Gesetzgebungshoheit, dem Recht zum Erlass von Landesverfassungen und Kompetenzen in Verwaltung und Rechtsprechung zum Ausdruck kommt.²⁶⁴ Als wichtigste Grundsteinlegung für die heutige Ausprägung des deutschen Föderalismus ist die Konferenz auf der Insel Herrenchiemsee zu sehen, wo der Verzicht der Länder auf Steuerautonomie sowie die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes durch den Bundesrat festgelegt wurden. Eine konkrete Festlegung im Hinblick auf die Verteilung der finanziellen Mittel sowie eine konkrete Ausgestaltung eines Finanzausgleichs fanden damals nicht statt, was mit der unterschiedlichen Belastung einzelner Länder/Regionen mit Flüchtlingsströmen zu tun hatte.

In der Zeit nach der Grundsteinlegung für den deutschen Föderalismus ergaben sich verschiedene Probleme, wie etwa in fiskalischer Hinsicht, dass die Ausgaben des Bundes in geringerem Maße wuchsen als die ihm zugesprochenen Steuerquellen. Mit den freien Finanzmitteln war es der zentralen Ebene möglich, „sich [...] – entgegen dem verfassungsrechtlichen Dotationsverbot – in Aufgabenbereiche der Länder insbesondere im Bereich der Sozialgesetzgebung“²⁶⁵ einzukaufen. Die Finanzreform von 1969/70 brachte hier keine Änderungen: Vielmehr wurde die finanzielle Einmischung des Bundes im Nachhinein legalisiert, die Anteile an den Gemeinschaftsteuern wurde (mit Ausnahme der Umsatzsteuer) im Grundgesetz festgeschrieben und Mischfinanzierungen bei neu geschaffenen Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern wurden ermöglicht. Ebenso wurden direkte Zahlungen des Bundes an finanzschwache Länder ermöglicht. Insgesamt war eine Zentralisierungstendenz festzustellen, die beinhaltete, dass zahlreiche Aufgaben der konkurrierenden Gesetzgebung von den

²⁶³ PUTTKAMER (1955): S. 18.

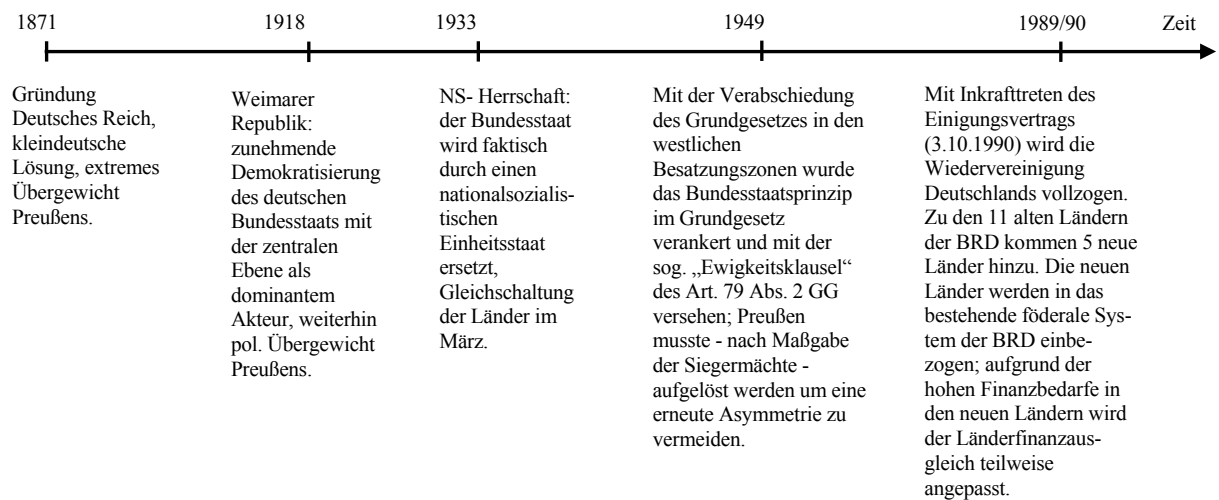
²⁶⁴ Vgl. WOYKE (2003): S. 53f. sowie MÜNCH (2003): S. 61.

²⁶⁵ FÄRBER (2004): S. 17.

Ländern auf den Bund übergangen, was auch die Zahl der durch den Bundesrat zustimmungspflichtigen Gesetze erhöhte. Die hohe Zahl an zustimmungspflichtigen Gesetzen ist es schließlich auch, die die politischen Akteure von heute auf eine Reform des deutschen Föderalismus drängen ließ.²⁶⁶ Die schon 1989/90 bestehenden Probleme des bundesdeutschen Föderalismus wurden auch mit der Wiedervereinigung nicht angepackt. Eine mit der Eingliederung der neuen Länder mögliche Reform insbesondere der Finanzverfassung unterblieb, vielmehr wurden die neuen Länder mehr oder weniger einfach in das alte System der bundesdeutschen Finanzverfassung integriert.²⁶⁷

Abbildung 3 zeigt noch einmal zusammenfassend wichtige Meilensteine in der Geschichte des deutschen Föderalismus ab der Reichsgründung im Jahr 1871.

Abbildung 3: Historische Meilensteine auf dem Weg zum heutigen Staatsaufbau der BRD



Quelle: eigene Darstellung.

3.1.2 Aktuelle Ausgestaltung des föderalen Systems und der Finanzverfassung der BRD

Das historisch – wie in 3.1.1 dargelegt – gewachsene föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland besteht heute aus insgesamt 13 Flächenländern und 3 sog. Stadtstaaten²⁶⁸, die jeweils über eine eigene demokratisch legitimierte Exekutive (Landesregierung) und – abgesehen von den Stadtstaaten – über eine eigene Landeshauptstadt verfügen. Die

²⁶⁶ Vgl. FÄRBER (2004): S. 17f. und S. 29ff.

²⁶⁷ Vgl. GESKE (2001): S. 51.

²⁶⁸ Die Bundesländer sind (Landeshauptstadt in Klammern): Baden-Württemberg (Stuttgart), Bayern (München), Berlin (-), Brandenburg (Potsdam), Bremen (-), Hamburg (-), Hessen (Wiesbaden), Mecklenburg-Vorpommern (Schwerin), Niedersachsen (Hannover), Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf), Rheinland-Pfalz (Mainz), Saarland (Saarbrücken), Sachsen (Dresden), Sachsen-Anhalt (Magdeburg), Schleswig-Holstein (Kiel), Thüringen (Erfurt).

Bundesrepublik nimmt in diesem föderalistischen System die Rolle der zentralen Ebene ein, die Bundesländer stellen Gliedstaaten dar²⁶⁹.

Als Gliedstaaten stellen die Bundesländer zwar die der zentralen Ebene untergeordneten staatlichen Einheiten dar, dennoch besitzen sie eigenen Staatscharakter und sind darüber hinaus auch – in unterschiedlichem Ausmaß – an der Bundespolitik und dabei insbesondere an der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes beteiligt²⁷⁰. Der Staatscharakter, den die deutschen Bundesländer aufweisen kommt durch eine eigene Gesetzgebungshoheit, dem Recht zum Erlass von Landesverfassungen und Kompetenzen in Verwaltung und Rechtsprechung zum Ausdruck. Zwar gilt grundsätzlich, dass Landesrecht durch Bundesrecht gebrochen wird²⁷¹, für die Landesverfassungen jedoch gilt, dass diese nur eine vergleichsweise geringe Übereinstimmung mit dem Grundgesetz aufweisen müssen²⁷².

Im Hinblick auf die Finanzen sind die Rechte der Länder jedoch weitgehend beschränkt. Art. 105 GG spricht dem Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz für Zölle und Finanzmonopole sowie die konkurrierende Gesetzgebung für die übrigen Steuern zu, sofern ihm diese allein oder ganz zufließen. Auch im Hinblick auf die reinen Landessteuern hat der Bund eine umfassende Kompetenz (konkurrierende Gesetzgebung), sofern die Wahrung oder Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ein Aktivwerden des Bundes erfordern (Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG). Die Länder verfügen allein bei den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern über die Gesetzgebungskompetenz und auch dort nur dann, wenn diese nicht gleichartig zu bundesgesetzlich geregelten Steuern sind. Die Gemeinden sind nicht an der Steuergesetzgebung beteiligt, sie haben lediglich bei einigen Steuern ein Hebesatzrecht²⁷³.

Die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern war immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Die Zustimmungskompetenzen des Bundesrats sowie die teils unklare Gesetzgebungshoheit im Bereich der Rahmengesetzgebung waren dabei

²⁶⁹ Vgl. WOYKE (2003): S. 53.

²⁷⁰ Die Beteiligung der Länder an der Bundesgesetzgebung und der Verwaltung erfolgt maßgeblich durch den Bundesrat und ist in GG Art. 50 festgelegt. „Dabei ist zu unterscheiden zwischen einer beratenden, initiierenden und beschlussfassenden Mitwirkung“ (MÜNCH (2003): S. 61). Der Bundesrat ist als Organ zwar der Bundesebene zuzuordnen, die dort vertretenden Entscheidungsträger werden jedoch von den Landesregierungen bestellt. Jedes Bundesland hat zwischen drei und sechs Stimmen in diesem Gremium, wobei sich die Stimmenanzahl nach der Bevölkerungszahl des entsendenden Bundeslandes richtet (vgl. WOYKE (2003): S. 54).

²⁷¹ Vgl. Art. 31 GG.

²⁷² So ist es auch zu erklären, dass in Artikel 21 der hessischen Landesverfassung (HV) die Todesstrafe ausdrücklich als Bestrafungsinstrument genannt wird und gleichzeitig in Artikel 102 GG die Abschaffung der Todesstrafe festgeschrieben ist. Zwar wird die Todesstrafe auch in Hessen nicht durchgeführt, das Beispiel belegt jedoch, dass die jeweiligen Landesverfassungen durchaus im Widerspruch zum Grundgesetz der BRD stehen können.

²⁷³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.2.1.2.

wesentliche Kritikpunkte, da sie den Gesetzgebungsprozess insgesamt verlangsamten und durch die entstehenden Verflechtungen oft untransparente Entscheidungsprozesse entstanden. Folgende Tabelle gibt ausgewählte Gesetzgebungskompetenzen der unterschiedlichen Ebenen vor Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 wieder.

Tabelle 2: Wichtige Gesetzgebungskompetenzen gegliedert nach Gebietskörperschaften in Deutschland vor der Föderalismusreform

Alleinige Gesetzgebung der Länder	Rahmengesetzgebung des Bundes	Konkurrierende Gesetzgebung	Alleinige Gesetzgebung des Bundes
Kultus (insbesondere Bildungspolitik)	Grundsätze des Hochschulwesens	Straf- & Prozessrecht	Auswärtige Angelegenheiten
Polizeirecht	Allgem. Rechtsverhältnisse von Presse und Film	Straßenverkehr	Verteidigung
Kommunalwesen (Organisationsrecht für Städte, Gemeinden und Landkreise)	Naturschutz	Wohnungswesen	Staatsangehörigkeit
Grunderwerbsteuersatz	Landschaftspflege	Raumordnung	Währung
Örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern, sofern nicht gleichartige bundesgesetzlich geregelte Steuern existieren	Melde- und Ausweiswesen	Bundes- und Gemeinschaftsteuern (bei Gemeinschaftsteuern bedarf es der Zustimmung des Bundesrats)	Zölle und Finanzmonopole
Maße und Gewichte	Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland	Landessteuern, sofern die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse ein Aktivwerden des Bundes erfordert (Erforderlichkeitsklausel)	
Zoll und Grenzschutz			

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von WOYKE (2003): S. 54 und Art. 105 GG i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.

Die am 01.09.2006 in Kraft getretene von Bund und Ländern gemeinsam forcierte Föderalismusreform hatte zum Ziel, die Aufgabenkompetenzen der zentralen Ebene sowie der Gliedstaaten klarer als bisher voneinander abzugrenzen, Verflechtungen zu beseitigen und transparentere Entscheidungsstrukturen zu implementieren. Besonders hervorzuheben ist dabei die Abschaffung der Rahmengesetzgebung des Bundes und die klare Zuordnung der darin umfassten Kompetenzen auf Bund und Länder bzw. die konkurrierende Gesetzgebung sowie die Neubestimmung der Inhalte der konkurrierenden Gesetzgebung²⁷⁴. Darüber hinaus

²⁷⁴ In den Kompetenzbereich der Gesetzgebung der Länder sind durch die Reform folgende Rechtsbereiche überführt worden: Versammlungsrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 3 GG), Strafvollzug (einschließlich Vollzug der Untersuchungshaft, bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), Heimrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), Ladenschlussrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Gaststättenrecht (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Spielhallen/Schaustellung von Personen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Messen, Ausstellungen und Märkte (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), Teile des Wohnungswesens (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18), landwirtschaftlicher Grundstücksverkehr (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), landwirtschaftliches Pachtwesen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), Flurbereinigung (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), Siedlungs- und

wurden Zustimmungspflichten und -kompetenzen der Länder reformiert²⁷⁵. Im Hinblick auf die Abschaffung der Rahmengesetzgebung „fallen die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse in die Zuständigkeit der Länder, während das Melde- und Ausweiswesen und der Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes überführt wurden“²⁷⁶. Die übrigen Bereiche der Rahmengesetzgebung des Bundes wurden dem Kompetenzbereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugeschlagen, wobei speziell im Bereich der Hochschulen lediglich die Regelungen für die Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse in die konkurrierende Gesetzgebung fallen. Neu eingeführt wurde im Rahmen der Föderalismusreform der Kompetenzbereich der Abweichungsgesetzgebung, die einerseits dem Bundesgesetzgeber volle Regelungshoheit zuspricht, jedoch **nicht alle Länder** an einer Gesetzgebung hindern soll, also länderspezifische Regelungen im Einzelfall zulässt.

Um für die verschiedenen staatlichen Ebenen (also Bund, Länder und kommunale Ebenen) die Erfüllung der ihnen jeweils obliegenden Aufgaben und die Ausfüllung der jeweiligen Kompetenzen zu gewährleisten, bedürfen diese einer angemessenen finanziellen Ausstattung. Wie die Ertragshoheit in Deutschland verteilt ist und somit die finanzielle Sicherstellung der genannten Aufgaben gewahrt wird, soll an dieser Stelle kurz dargestellt werden. Dass dabei nicht allein auf die Finanzierung der Kommunen und den primären Finanzausgleich abgestellt wird, liegt einerseits in dem Willen des Verfassers begründet ein kompaktes aber dennoch umfassendes Bild des deutschen Finanzausgleichs zu zeichnen. Andererseits sind die Kommunen indirekt auch am sekundären Finanzausgleich beteiligt, da die meisten Bundesländer die im Rahmen des sekundären Finanzausgleichs erhaltenen oder gezahlten Beträge in den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich einfließen lassen²⁷⁷. Maßgeblich für die Verteilung

Heimstättenwesen (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (bisher Teilbereich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), die Besoldung und Versorgung sowie das Laufbahnrecht der Landesbeamten und -richter (bisher Artikel 74a und Teilbereich aus Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GG und aus Artikel 98 Abs. 3 Satz 2 GG), der Großteil des Hochschulrechts mit Ausnahme der Hochschulzulassung und Hochschulabschlüsse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1a GG), die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GG). (Die einzelnen Rechtsbereiche sind wörtlich entnommen aus: BMI (Hrsg.) (2007).

In den Kompetenzbereich des Bundes wurden überführt: Waffen- und Sprengstoffrecht (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 4a GG), Versorgung der Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen und Fürsorge für die ehemaligen Kriegsgefangenen (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 10 GG), Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, der Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe (bisher Artikel 74 Abs. 1 Nr. 11a GG), Melde- und Ausweiswesen (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 GG), Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ins Ausland (bisher Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GG). (Die einzelnen Rechtsbereiche sind wörtlich entnommen aus: BMI (Hrsg.) (2007). Darüber hinaus existiert seit der Föderalismusreform auch eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundeskriminalamts bei Fragen der Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus.

²⁷⁵ Vgl. BMI (Hrsg.) (2007).

²⁷⁶ BMI (Hrsg.) (2007).

²⁷⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen im Anhang und dort insbesondere Tabelle 23.

der Staatseinnahmen sind die Finanzverfassung des Grundgesetzes sowie das Finanzausgleichsgesetz (FAG), die die verschiedenen Stufen (primärer und sekundärer Finanzausgleich) und Dimensionen des deutschen Finanzausgleichs regeln. Dabei wird zwischen unterschiedlichen Ebenen (*vertikale Dimension*) und zwischen den jeweils gleichen Ebenen (*horizontale Dimension*) unterschieden. Im Mittelpunkt stehen dabei drei wesentliche Aspekte²⁷⁸:

- Die finanzielle Ausstattung der unterschiedlichen Ebenen soll innerhalb des Bundesgebiets gleichartige Lebensverhältnisse garantieren.
- Trotz einer unbestreitbaren Notwendigkeit zur Umverteilung sollen Negativanreize möglichst vermieden werden bzw. Anreize zur Steigerung der eigenen Leistungsfähigkeit gesetzt werden und bestehen bleiben.
- Der bundesstaatliche Finanzausgleich soll die Autonomie des Bundes und der Länder sicherstellen.

Der bundesstaatliche Finanzausgleich findet in der BRD nach einem grundsätzlich zweistufigen Verfahren statt, das ebenfalls während der Erstellung der vorliegenden Arbeit verändert wurde. Die Veränderungen bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs waren dabei allerdings weniger umfassend als die dargestellten Veränderungen bei den Gesetzgebungs- und Aufgabenkompetenzen. Die Reform des Länderfinanzausgleichs stellt keine grundlegende systematische Veränderung dar, vielmehr wurden vor allem einzelne Verteilungsparameter verändert bzw. angepasst. Tabelle 3 gibt das derzeit gültige Verfahren des bundesstaatlichen Finanzausgleichs mit den seit 2005 gültigen neuen Verteilungsschlüsseln wieder.

²⁷⁸ Zu den folgenden Aspekten ausführlich: vgl. GESKE (2001): S. 29ff.

Tabelle 3: Der Finanzausgleich in der BRD

Primärer Finanzausgleich: Zuordnung der Steuereinnahmen	
Gemeinde-, Landes- und Bundessteuern	Horizontale Verteilung (unter den Ländern)
Gemeinschaftssteuern (Bund-, Landes-, Gemeindeanteil in %)	Verteilung des Länderanteils nach:
Einkommensteuer ²⁷⁹ (42,5 : 42,5 : 15)	Wohnsitzprinzip
Körperschaftsteuer (50 : 50 : 0)	Betriebsstättenprinzip
Umsatzsteuer spezielle Verteilung mit unterschiedlichen Anteil und Vorabentnahmen ²⁸⁰	Einwohnerzahl ²⁸¹
Zinsabschlag (44 : 44 : 12)	Spezieller Verteilungsschlüssel ²⁸²
Sekundärer Finanzausgleich: Umverteilung der Steuereinnahmen	
1. Umverteilung zwischen den Ländern (horizontal)	
Umsatzsteuer- Vorwegausgleich	Max. 25% des USt- Aufkommens der Länder für Transfers an Länder mit unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen Dabei seit 2005 kein 100%-iger Ausgleich mehr sondern linear progressiver Ausgleich
Länderfinanzausgleich i.e.S.	Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf Zahlungen von finanzstarken an finanzschwache Länder
2. Bundesergänzungszuweisungen (vertikal)	
Fehlbetrags- BEZ	Zahlungen des Bundes an finanzschwache Länder
Sonderbedarfs- BEZ	Verschiedene (Pauschal-) Leistungen des Bundes v.a. an die neuen Länder

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an HUBER (1998): S. 517 und BMF (2002a): S. 7ff. sowie auf Basis von STMF (Hrsg.) (2005).

²⁷⁹ Der Begriff der Einkommensteuer beinhaltet in allen Ausführungen sowohl die Lohn-, als auch die veranlagte Einkommensteuer.

²⁸⁰ Zum Ausgleich der Belastungen aus der Senkung des Arbeitslosenbeitrags erhält der Bund 2007 3,89% des gesamten Aufkommens und 5,15% des danach verbleibenden Aufkommens aufgrund des zusätzlichen Bundeszuschusses zur Rentenversicherung. Vom danach verbleibenden Aufkommen erhalten die Gemeinden vorab 2,2%. Das verbleibende Aufkommen geht zu 50,5% an den Bund und zu 49,5% an die Länder, wobei aus dem Länderaufkommen für die Jahre 2007 bis 2010 zusätzlich etwas mehr als zwei Mrd. Euro jährlich an den Bund fließen werden. (Vgl. hierzu §1 FAG).

²⁸¹ Ein Teil des Umsatzsteueraufkommens wird bereits hier nach einem speziellen Schlüssel verteilt, der jene Länder bevorzugt, deren USt.-Aufkommen unterhalb von 97% des Länderdurchschnitts liegt. Die verbleibenden Anteile werden gemäß der Einwohnerzahl verteilt vgl. (§2 Abs. 1 FAG). Für die Gemeinden erfolgt die horizontale Verteilung der Umsatzsteuer derzeit nach einem Übergangs-Mischschlüssel. Dieser – frühestens ab 2009 durch eine endgültige Regelung ersetzt – Übergangsschlüssel berücksichtigt folgende Merkmale: Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1990-1997, Zahl der soz.vers. Beschäftigten in den Jahren 1990-1998 und Aufkommen der Gewerkekapitalsteuer im Jahr 1995. Insgesamt stehen den ostdeutschen Gemeinden 15% des Gemeindeanteils zu, den westdeutschen 85%. Vgl. hierzu STMF (2006): S. 23.

²⁸² Die Verteilung des Steueraufkommens aus dem Zinsabschlag erfolgt nach einem Mischschlüssel, der Einkünfte aus Kapitalvermögen, Aufkommen an Körperschaftsteuer und Einkommensteuer sowie Einwohnerzahlen berücksichtigt (vgl. BMF (Hrsg.) (2002a): S. 7f.).

In einer ersten Stufe, dem sog. primären Finanzausgleich, werden den Ländern (zu denen verfassungsrechtlich auch die Kommunen gehören) sowie dem Bund die gesamten Steuereinnahmen zugeordnet, wobei im Grundgesetz geregelt ist, dass sowohl Einkommen- wie auch Körperschaft- und Umsatzsteuer dem Bund und den Ländern gemeinschaftlich zu gewissen Anteilen zustehen (Gemeinschaftssteuern). Für das Aufkommen aus Einkommen- und Körperschaftsteuer werden im Grundgesetz sogar Regelungen bzgl. des Verteilungsschlüssels²⁸³ getroffen dergestalt, dass die Einkommensteuer zu je 42,5% an Bund und Länder fällt und die Gemeinden 15% aus deren Aufkommen erhalten. Das Körperschaftsteueraufkommen teilen sich Bund und Länder genau hälftig. Die Verteilung der Umsatzsteuer hingegen ist lediglich im FAG – einem einfachen zustimmungspflichtigen Bundesgesetz – geregelt und kann somit als flexible Komponente des Finanzausgleichs bezeichnet werden, mit deren Hilfe eine gewisse Feinsteuerung der Finanzausstattung erfolgen kann.²⁸⁴ Seit 1998 erhalten die Gemeinden 2,2% desjenigen Umsatzsteueraufkommens, das nach Abzug einiger Sonderentnahmen des Bundes (zum Ausgleich der Belastungen durch die Senkung des Beitrags der Arbeitslosenversicherung um einen Prozentpunkt sowie durch die Zuschüsse an die GRV) verbleibt. Die Länder erhalten 49,5% und der Bund 50,5% des nach Abzug des Gemeindeanteils verbleibenden Steueraufkommens aus der Umsatzsteuer. Neben den genannten Gemeinschaftssteuern, die einen großen Teil des gesamten Steueraufkommens ausmachen, existieren in Deutschland auch Steuerarten, die nach dem Trennsystem jeweils ausschließlich einer gebietskörperschaftlichen Ebene zustehen²⁸⁵.

Die zweite Stufe (sekundärer Finanzausgleich) verändert die nach den geschilderten Kriterien entstandene Primärverteilung nach distributiven Gesichtspunkten folgendermaßen ab:

- In einem ersten Schritt werden maximal 25% des den Ländern zustehenden Umsatzsteueraufkommens im Umsatzsteuervorwegausgleich zur Angleichung der Länder untereinander verwendet. Aus den Mitteln finanzstarker Bundesländer werden im Umsatzsteuervorwegausgleich finanzschwache Bundesländer unterstützt. Dabei wird bis zu einer Finanzkraft von 97% des Durchschnitts eine 95%-ige Finanzkraftauffüllung vorgenommen. Für den Bereich zwischen 97% und dem Durchschnitt erfolgt die Auffüllung nach einem linear-fallenden Tarif zu 95% bis 60%.²⁸⁶
- Beim Länderfinanzausgleich i.e.S. werden nun Finanzkraft und Finanzbedarf der einzelnen Länder berechnet und gegenübergestellt²⁸⁷. Übersteigt in einem Bundesland die

²⁸³ Änderungen beim Verteilungsschlüssel dieser beiden Steuern sind demzufolge eher selten, da in einem solchen Falle das Grundgesetz zu ändern wäre.

²⁸⁴ Vgl. GESKE (2001).

²⁸⁵ Reine Bundessteuern sind beispielsweise: Mineralölsteuer und Versicherungssteuer; reine Landessteuern sind z.B. Kfz-Steuer, Erbschaftsteuer und Biersteuer. Allein den Gemeinden steht z.B. die Grundsteuer oder die Gewerbesteuer zu (vgl. BMF (Hrsg.) (2002a): S. 7).

²⁸⁶ Vgl. STMF (Hrsg.) (2005): S. 15, VESPER (2000a) und HUBER/LICHTBLAU (1997): S. 3f.

²⁸⁷ Die Finanzkraft eines Landes kommt in der Finanzkraftmesszahl zum Ausdruck, die sich aus der Summe der Steuereinnahmen eines Landes (nach Umsatzsteuervorwegausgleich) und 64% der Einnahmen seiner Kommunen ergibt. Seit 2005 werden von den ggf. anfallenden überdurchschnittlichen Zuwächsen bei den

Finanzkraft den Finanzbedarf, so gilt es als finanzstark und muss Zahlungen leisten. Die Berechnung der Höhe des zu zahlenden Betrags erfolgt nach einem linear-stetigen Tarif. Übersteigt die Finanzkraft eines Landes die durchschnittliche Finanzkraft um 20%, so werden bis zu einer Finanzkraft von 107% des Durchschnitts 75% dieser überdurchschnittlichen Einnahmen abgeschöpft. Danach sinkt die Abschöpfung linear auf 44%, bis zum Länderdurchschnitt. Spiegelbildlich wird eine unterdurchschnittliche Finanzkraft in den ‚ärmeren‘ Ländern durch Zahlungen der finanzstarken Länder ausgeglichen. Verfügt ein Land über weniger als 80% der durchschnittlichen Finanzkraft, so wird die Differenz zu 80% ausgeglichen. Danach sinken die Zahlungen linear auf 70% bis zu einer Finanzkraft von 92% des Durchschnitts. Die übrigen unterdurchschnittlichen Einnahmen werden schließlich lediglich mit einem auf 44% sinkenden Tarif ausgeglichen.²⁸⁸

- An die dargestellten Schritte des horizontalen sekundären Finanzausgleichs schließt sich nun noch eine vertikale Komponente an: die Bundesergänzungszuweisungen, die ebenfalls von der Reform des Länderfinanzausgleichs betroffen waren. Durch diese Zahlungen des Bundes an finanzschwache Länder nivelliert der Bund die – nach den vorangegangenen Ausgleichsmechanismen – verbliebenen Finanzkraftunterschiede der Länder weiter. Dazu gewährt der Bund den finanzschwachen Ländern, die nach dem Länderfinanzausgleich i.e.S. noch eine unterdurchschnittliche Finanzkraft aufweisen, sog. Fehlbetrags- Bundesergänzungszuweisungen (Fehlbetrags- BEZ). Diese wurden ab 2005 im Vergleich zur bis 2004 gültigen Regelung in der Ausgleichsintensität reduziert, da nunmehr lediglich 77,5% der verbleibenden Finanzkraftunterschiede durch Zahlungen des Bundes ausgeglichen werden. Über die Fehlbetrags- BEZ hinaus existieren aber noch weitere Ergänzungszuweisungen, die der Bund unabhängig von der Finanzkraft der Länder zahlt, sog. Sonderbedarfs- BEZ. Sie kommen vor allem den neuen Bundesländern zugute²⁸⁹ und wurden im Solidarpakt II bis zum Jahr 2019 festgeschrieben – gleichwohl sie ab 2005 jährlich abnehmen – fließen jedoch auch an alte Bundesländer^{290 291}.

3.1.2.1 Ausgewählte Spezifika einzelner Bundesländer

Eine Sonderstellung innerhalb des föderativen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland nehmen die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, sowie die Freistaaten Sachsen und Bayern ein. In den nächsten Unterabschnitten werden deshalb die Spezifika dieser „Ländertypen“ und deren Konsequenzen im Finanzausgleichsystem aufgezeigt.

Steuereinnahmen 12% subtrahiert um Anreize zur Steigerung der Steuereinnahmen zu setzen. Der Finanzbedarf eines Landes wiederum wird ausgedrückt durch die Ausgleichsmesszahl, die davon ausgeht, dass die Pro- Kopf- Steuereinnahmen über das Bundesgebiet hinweg in allen Ländern gleich sein soll. Bei der Berechnung der Ausgleichsmesszahl spielen aber auch die Berücksichtigung von gewissen Besonderheiten eine Rolle (Einwohnerveredelung), auf die in Abschnitt 3.1.2.1 noch näher eingegangen werden wird.

²⁸⁸ Vgl. STMF (Hrsg.) (2005) S. 18 und HUBER/LICHTBLAU (1997): S. 5f.

²⁸⁹ Beispielhaft seien hier die BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten erwähnt.

²⁹⁰ Sonderbedarfs- BEZ fließen z.B. in Form von Haushaltsnotlagen- BEZ auch an Bremen und das Saarland.

²⁹¹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2005): S. 20f., GESKE (2001): S. 96ff. und HUBER/LICHTBLAU (1997): S. 7ff.

3.1.2.1.1 Stadtstaaten

Berlin, Bremen und Hamburg sind sowohl deutsche Bundesländer als auch Städte, weswegen ihnen in vielerlei Hinsicht eine gewisse ‚Andersartigkeit‘ im Vergleich zu den Flächenländern zugesprochen wird²⁹². Diese Andersartigkeit kommt z.B. dadurch zum Ausdruck, dass es sich bei allen Stadtstaaten um Agglomerationsräume handelt, die im Vergleich zu den übrigen Bundesländern eine überaus hohe Bevölkerungsdichte aufweisen: In Bremen leben etwa 1.634 Personen auf einem Quadratkilometer (qkm), in Hamburg sind es über 2.270 Personen je qkm und in Berlin kommen sogar mehr als 3.780 Einwohner auf einen qkm Fläche. Verglichen mit dem Bundesdurchschnitt, der bei etwa 230 Einwohnern je qkm liegt, lässt sich erkennen, dass in den Großstadtgebieten der Stadtstaaten eine relativ große Zahl von Einwohnern auf relativ engem Raum lebt.²⁹³ Ein weiteres Spezifikum deutscher Stadtstaaten (bzw. genauer aller Ballungszentren) ist darüber hinaus, dass in diesen regionalen Zentren vielfältige Leistungen angeboten werden, die auch von Einwohnern umliegender Gebietskörperschaften genutzt werden können und von denen diese dann wiederum profitieren^{294 295}. Aus diesen beiden Tatsachen heraus kommt den Stadtstaaten auch beim Länderfinanzausgleich eine gewisse Sonderrolle zu: Bei der Berechnung des Finanzbedarfs, der in der Ausgleichsmesszahl seinen Ausdruck findet²⁹⁶, werden die Stadtstaaten insofern bevorzugt, dass ihre Einwohnerzahl mit einem Faktor von 1,35 gewichtet wird, so dass sich rein rechnerisch ein erhöhter Finanzbedarf – je (tatsächlichem) Einwohner – ergibt. In der Konsequenz bedeutet dies einen höheren Anspruch der Stadtstaaten auf Ausgleichszahlungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich der BRD.²⁹⁷

Politisch gesehen sind Stadtstaaten – wie die Bezeichnung schon zeigt – zugleich Bundesländer und Städte. Da sie folglich nicht wie andere Großstädte in Deutschland an einem Gemeindefinanzausgleich innerhalb eines Bundeslandes partizipieren, wird auch aus diesem Grund für eine höhere Einwohnergewichtung in Stadtstaaten argumentiert: Die Stadtstaaten sollen, „wie andere Städte im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs eine finanzielle Kompensation zur Deckung ihrer ballungsbedingten und zentralörtlichen Lasten erhalten“²⁹⁸.

²⁹² Vgl. VESPER (2000a).

²⁹³ Vgl. IW KÖLN (Hrsg.) (2002): S. 117.

²⁹⁴ Anders als in Großstadtgebieten der Flächenländer zerschneiden administrative Grenzen den wirtschaftlichen Verflechtungsraum, so dass die Einheitlichkeit von Wirtschaftsgebiet und Administration weit weniger gegeben ist als in anderen Bundesländern (vgl. VESPER (2000a)). Darüber hinaus existieren in den einzelnen Bundesländern kommunale Finanzausgleichssysteme, die regionale Zentren für die Bereitstellung ihrer Leistungen auch für das Umland (teilweise) entschädigen sollen. An derartigen Ausgleichsmechanismen zwischen Kernstadt und Umland können die Stadtstaaten nicht partizipieren.

²⁹⁵ Bereits 1973 wies NEENAN einen Wohlfahrtsgewinn für das Umland von Detroit nach (vgl. NEENAN (1973): S. 38).

²⁹⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Länderfinanzausgleich i.e.S. in Abschnitt 3.1.2.

²⁹⁷ Vgl. HUBER/LICHTBLAU (1997): S. 5; VESPER (1998a).

²⁹⁸ VESPER (1998b): S. 9.

3.1.2.1.2 Bayern als Beispiel eines Flächenlandes

Im Gegensatz zu den Stadtstaaten gehört der Freistaat Bayern zu den Flächenländern, die zwar bzgl. der Ballungskosten wie sie etwa die Haushalte in Berlin, Bremen und Hamburg belasten, unproblematisch sind, die aber durch die relativ geringe Bevölkerungsdichte²⁹⁹ neue Probleme und Kosten zu tragen haben. Dies trifft auch und gerade auf Bayern zu, das mit einer Fläche von 70.548 qkm das flächenmäßig größte Bundesland ist³⁰⁰. Der Umstand, dass auch für dünnbesiedelte Flächenländer höhere Kosten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu vermuten sind, veranlasste schließlich das BVerfG in seinem Urteil vom 11. November 1999 eine Überprüfung der Einwohnerbewertung in dünnbesiedelten Bundesländern zu fordern.³⁰¹ Dem hat der Gesetzgeber durch das Maßstäbengesetz Rechnung getragen, so dass seit Beginn 2005 auch in Mecklenburg- Vorpommern, Brandenburg und Sachsen- Anhalt die Einwohner mit einem Faktor zwischen 102% und 105% gewichtet werden³⁰².

Politisch gesehen ist der Freistaat Bayern ein Bundesland, also ein Gliedstaat der Bundesrepublik Deutschland. Die Bezeichnung Freistaat rührt aus dem Jahr 1918, dem Jahr der bayrischen Revolution, als das monarchistische System durch ein demokratisches ersetzt wurde.³⁰³ Die im Jahr 1946 per Volksentscheid verabschiedete Verfassung entspricht dem im Grundgesetz festgelegten „Grundmuster einer parlamentarischen Demokratie [...], variiert es aber auf spezifische Weise“³⁰⁴. So kommt beispielsweise eine plebiszitäre Komponente in Form von Volksbegehren und Bürgerbegehren³⁰⁵ zum Tragen, die das Grundgesetz nicht vorsieht.

Wirtschaftlich musste Bayern vor allem in den 60- er Jahren den Strukturwandel vom Agrarstaat hin zu einem modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat bewältigen. Heute ist Bayern der führende Standort für Luft- und Raumfahrtindustrie; 50% aller deutschen Arbeitsplätze in diesem Sektor sind in Bayern angesiedelt. Die – im Vergleich zu den übrigen Bundesländern – erst sehr späte Ausrichtung auf den Industrie- und Dienstleistungssektor verschafft Bayern heute einen großen Vorteil: Im Gegensatz zu anderen Bundesländern ist Bayern kaum mit aussterbenden Industriezweigen belastet. In den Jahren zwischen 1990 und 2001 wuchs das

²⁹⁹ In Bayern kommen auf einen qkm 174 Einwohner, der Bundesdurchschnitt liegt bei 231 Einwohnern je qkm; jedoch ist anzumerken, dass in Bundesländern wie Brandenburg (88 Einwohner je qkm) oder Mecklenburg-Vorpommern (76 Einwohner je qkm) die Bevölkerungsdichte noch weit geringer ist (vgl. IW KÖLN (Hrsg.) (2002): S. 117).

³⁰⁰ Vgl. IW KÖLN (Hrsg.) (2002): S. 117.

³⁰¹ Vgl. VESPER (2000a).

³⁰² Vgl. STMF (Hrsg.) (2001a): S. 24f. sowie STMF (Hrsg.) (2005): S. 16.

³⁰³ Vgl. OBERREUTER (2003): S. 287f.

³⁰⁴ OBERREUTER (2003): S. 290.

³⁰⁵ Das Bürgerbegehren wurde in Bayern als direkte kommunale Mitbestimmungsmöglichkeit im Jahre 1995 per Volksentscheid eingeführt.

bayerische Bruttoinlandsprodukt (BIP) um insgesamt 19,3% (Deutschland 15,8%³⁰⁶), die Arbeitslosenquote lag 2002 im Jahresdurchschnitt bei 6,0% (Deutschland insgesamt: 9,8%³⁰⁷).³⁰⁸ Allerdings ist auf zum Teil enorme regionale Unterschiede in der Wirtschaftskraft hinzuweisen, die sich z.B. in Unterschieden in der Arbeitslosigkeit ausdrücken. Die geringste Arbeitslosenquote wies im Jahr 2002 der Arbeitsamtsbezirk Freising mit 3,5% auf; die Arbeitslosenquote im ‚schlechtesten‘ Arbeitsamtsbezirk (Hof) lag dagegen bei 10,8%³⁰⁹. Auf die regionalen Unterschiede innerhalb der Länder, insbesondere aber im Blick auf Augsburg, wird an späterer Stelle noch zurückzukommen sein.

3.2 Allokationstheoretische Überlegungen

3.2.1 Einführende Gedanken

Der gemäß obiger, breit angelegter Definition umfasste Staat wird im Folgenden vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über Markt- und Staatsversagen untersucht, zum einen eher abstrakt für Föderationen im Allgemeinen, zum anderen aber auch konkret an der föderativen Ausgestaltung der BRD. Für die folgenden theoretischen Betrachtungen wird ferner davon ausgegangen, dass die vom Staatssektor bereitgestellten Güter und Dienste grundsätzlich öffentlichen Charakter aufweisen³¹⁰, sofern nicht ausdrücklich andere Annahmen für einzelne Teilbereiche der folgenden Ausführungen getroffen werden.

Ausgangspunkt für allokationstheoretische Betrachtungen des Föderalismus ist die Frage, wann ein Staatsaufbau (pareto-) optimal ist, d.h. mit welchem Staatsaufbau und damit verbunden mit welcher Aufgabenverteilung die Bereitstellung staatlicher Güter und Dienste den – oft hinsichtlich „Niveau, Struktur und Ausgestaltung“³¹¹ divergierenden – Präferenzen der im Staatsgebiet wohnenden Bürger am besten entsprochen wird³¹². Die in Gliederungspunkt 2.2.1.1 getroffene weitere Spezifikation öffentlicher Güter nach dem (möglichen) Nutzerkreis (fiskalischen Club), ist für die folgenden Betrachtungen unerlässlich. Demnach lassen sich öffentliche Güter folgendermaßen untergliedern:

- Lokale und regionale öffentliche Güter sind jene staatlich bereitgestellten Güter und Dienste, die nur auf einen Ort oder eine Region begrenzt Nutzen spenden und

³⁰⁶ Vgl. eigene Berechnungen auf Basis von ZIESING (2002).

³⁰⁷ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2003a).

³⁰⁸ Vgl. OBERREUTER (2003): S. 289f.; STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2003a).

³⁰⁹ Vgl. STMAS (Hrsg.) (2003).

³¹⁰ Die Betrachtung des Staatsaufbaus nach Effizienzkriterien beschränkt sich in der finanzwissenschaftlichen Theorie üblicherweise auf die Versorgung der Wirtschaftssubjekte mit öffentlichen Gütern; andere Formen des Marktversagens werden im Allgemeinen nicht untersucht. Zwar spielt die Theorie der Externen Effekte ebenfalls eine Rolle, allerdings wird dieser Aspekt des Marktversagens i.d.R. im Zusammenhang mit der Herstellung und Bereitstellung öffentlicher Güter untersucht (vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 624).

³¹¹ ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 174.

³¹² Vgl. LÜLFESMANN (2002): S. 1380 sowie DIXIT/LONDREGAN (1998): S. 155.

„deren Nutzen mit zunehmender Entfernung vom Ort der Bereitstellung abnimmt“³¹³.

- Nationale öffentliche Güter hingegen können von allen Individuen eines Staates gleichermaßen genutzt werden, internationale öffentliche Güter haben einen Nutzen für die Bevölkerung in mehreren Staaten.

Auf Grundlage dieser Unterteilung der öffentlichen Güter lässt sich ein grundsätzliches Kriterium für die Gliederung eines Staatswesens ableiten: der Staatsaufbau sollte so geregelt sein, dass der Kreis der Nutzer mit dem der Finanzierenden bestmöglich übereinstimmt, d.h. das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz muss erfüllt sein oder anders formuliert: „Pareto-optimal ist diejenige Zentralisierung/Dezentralisierung, bei der es durch eine Umstrukturierung der Teilkollektive nicht mehr zu einer Besserstellung einzelner Bürger ohne daraus resultierende Kosten für andere Bürger kommen kann“^{314 315}. Das formulierte Pareto-Kriterium ist für die Praxis allerdings eher von untergeordneter Bedeutung, da in den aller Regel bei bestehenden Föderalstaaten nicht mehr über den Staatsaufbau an sich zu entscheiden ist, sondern vielmehr für den bestehenden Aufbau die Frage zu beantworten ist, wie anfallende Aufgaben auf die bestehenden Ebenen übertragen werden sollen, um eine optimale Bereitstellung zu ermöglichen. In den folgenden beiden Gliederungspunkten werden nun zwei grundlegende Modelle mit einigen ihrer Erweiterungen und Annahmenmodifikationen vorgestellt: Das Tiebout-Modell³¹⁶ und das Leviathan-Modell³¹⁷.

3.2.1.1 Das Modell von Tiebout

Ausgangspunkt für die Erkenntnisse von TIEBOUT (1956) sind die Arbeiten von MUSGRAVE und SAMUELSON zum Themenkomplex der öffentlichen Güter. Sie hatten in verschiedenen Veröffentlichungen³¹⁸ – zumindest implizit – angenommen, dass die zentrale Ebene für die staatlichen Aufwendungen zuständig ist und konstatiert, dass keine Marktlösung für öffentliche Güter existiert³¹⁹. TIEBOUT führt hingegen ins Feld, dass eine große Zahl an staatlichen Leistungen (etwa Krankenhäuser, Polizei, Feuerwehr, Bildungseinrichtungen, usw.) existiert, die von lokalen staatlichen Stellen verantwortet und finanziert werden

³¹³ BRÜMMERHOFF (2001): S. 624.

³¹⁴ BRÜMMERHOFF (2001): S. 625.

³¹⁵ Dieses Kriterium bedeutet im Extremfall also, dass so viele föderale Organisationen wie öffentliche Güter existieren, was in der Konsequenz erstens bedeuten würde, dass jeder Bürger Mitglied in vielen verschiedenen fiskalischen Clubs wäre, die sich in unterschiedlichen Radien auf jeweils unterschiedliche Gebiete erstrecken würden und zweitens erhebliche Kosten im Entscheidungsprozess verursacht würden, so dass eine unbegrenzte Untergliederung auch dann nicht wünschenswert wäre, wenn sie sich – was zu bezweifeln ist – in die Praxis umsetzen ließe (vgl. MUSGRAVE (1986b): S. 35).

³¹⁶ Vgl. TIEBOUT (1956): S. 416ff.

³¹⁷ Vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980).

³¹⁸ Vgl. MUSGRAVE (1939), SAMUELSON (1954) und SAMUELSON (1955).

³¹⁹ Vgl. PITLIK (1997): S. 211.

und argumentiert, dass historisch betrachtet jene Ausgaben der örtlichen Staatsebenen in der Summe jene der zentralen Stelle übertreffen³²⁰.

Wie in Gliederungspunkt 2.2.1.1 beschrieben, besteht bei öffentlichen Gütern ein wesentliches Problem darin, dass die Konsumenten von öffentlichen Gütern keinerlei Anreiz haben ihre wahren Präferenzen offen zu legen³²¹. TIEBOUT zeigte nun, dass es für lokale öffentliche Güter möglich ist eine effiziente Allokation zu erreichen, wenn bestimmte Annahmen erfüllt sind. Folgende Annahmen liegen dem Tiebout-Modell zugrunde³²²:

- Die Einwohner verfügen über vollständige Information, beim Wechsel von einer Jurisdiktion in eine andere entstehen keine Kosten (kostenlose Mobilität).
- Es existieren keine Externalitäten zwischen den Jurisdiktionen, d.h. regionale Spillovers sind ausgeschlossen.
- Es besteht eine ausreichende Anzahl von Gemeinden, so dass die Individuen zwischen einer ausreichenden Anzahl von Güter-Steuerbündeln wählen können. Zudem ist jederzeit die Gründung neuer Kommunen möglich.
- Die politisch Verantwortlichen in der Gemeinde verfolgen keine Eigeninteressen, sondern verhalten sich wohlmeinend als Maximierer der lokalen Wohlfahrtsfunktion.³²³
- Bei der Produktion der lokalen öffentlichen Güter liegen keine steigenden Skalenerträge vor. Es existiert also eine optimale Gemeindegröße, die die Kosten je Einwohner minimiert.
- Die erhobenen Steuern sind Kopfsteuern und die Einwohner beziehen lediglich Kapitaleinkommen („dividend income“).

Unter diesen Annahmen kommt TIEBOUT erstens zu der Erkenntnis, dass lokale Entscheidungsträger bzw. eine lokale Bereitstellungsverantwortung für die Erstellung öffentlicher Güter etwaige regionale Variationen hinsichtlich der Präferenzen der Bürger besser berücksichtigen können³²⁴. Zweitens konstatiert TIEBOUT, dass bei einer freien Wohnortwahl³²⁵ zwischen den Jurisdiktionen die lokale Bereitstellung von lokalen öffentlichen Gütern pareto-optimale Ergebnisse im Sinne eines Marktergebnisses liefert, zumindest wenn der Modellrahmen weiter spezifiziert wird: „If production functions show constant returns of scale with generally diminishing factor returns, and if indifference curves are regularly convex, an opti-

³²⁰ Vgl. TIEBOUT (1956): S. 418.

³²¹ Vgl. hierzu auch PESTIEAU (1977): S. 173.

³²² Vgl. zu den folgenden Stichpunkten sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt: TIEBOUT (1956): S. 419f. JOHNSON (1977): S. 4 sowie BORCK (1998): S. 12f.

³²³ Vgl. PITLIK (1997): S. 212.

³²⁴ Vgl. DIXIT/LONDREGAN (1998): S. 155.

³²⁵ Vgl. hierzu die Annahmen bzgl. der Mobilitätskosten.

mal solution is possible.³²⁶ Die Erreichung der Optimalität im Tiebout-Modell liegt im Wesentlichen in der Annahme der kostenlosen Mobilität begründet. Den Bürgern ist es ohne weiteres möglich von ihrer Heimatkommune in jede andere Kommune zu ziehen, die das ihren Präferenzen am besten entsprechende Steuer-/Güterbündel anbietet. Der mathematische Nachweis dieser Aussage erfolgte im Jahr 1981 durch BEWLEY³²⁷.

TIEBOUT stellt also auf einen Wettbewerbsföderalismus ab, der die Bürger – für den Fall lokaler öffentlicher Güter – zur Offenlegung ihrer wahren Präferenzen für diese Güter veranlasst. Indem sie sich durch die Wahl ihres Wohnortes gleichzeitig für ein Steuer-/Güterbündel entscheiden, wird das sonst für öffentliche Güter zutreffende Trittbrettfahrerverhalten (free-rider-Problem)³²⁸ beseitigt.³²⁹ Auch im Hinblick auf die technische Effizienz in der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter liefert das Tiebout-Modell eine Aussage: Durch die hohe Mobilität der Bürger würden Gemeinden, die durch eine vergleichsweise geringe technische Effizienz gekennzeichnet sind, bis zu deren Auflösung entvölkert. „Die örtlichen Entscheidungsträger sind gezwungen, die Präferenzen der Bürger umzusetzen.“³³⁰

Dennoch hat das Tiebout-Modell auch gewisse Schwächen: So wird etwa der lokale Entscheidungsprozess nicht berücksichtigt, der auch auf lokaler Ebene die Probleme des Staats- und Politikversagens aufweist, wie in Gliederungspunkt 2.3.2 dargestellt. So führt etwa die Medianwählerorientierung auch in den Gemeinden zu einer fehlenden Berücksichtigung der Präferenzen von bestimmten Gruppen. Zwar ist das Ausmaß auf lokaler Ebene geringer einzuschätzen als auf zentraler Ebene, zu vernachlässigen ist es aber nicht. Ferner wird unterstellt, dass allein die Kombination von Steuerhöhe und bereitgestellten lokalen öffentlichen Gütern für die Ansiedlungsentscheidung von Relevanz ist und dass die Bürger diesbezüglich über vollständige Informationen verfügen. In der Realität hingegen dürften gerade die nicht auf den Staat zurückzuführenden Kosten und Nutzen für Ansiedlungsentscheidungen relevant sein³³¹ zumal auch die Annahme der unbegrenzten/kostengünstigen Mobilität in der Realität ihre Grenzen findet. Weiterhin vernachlässigt das Tiebout-Modell, dass Präferenzunterschiede zwischen Bürgern häufig auch mit Einkommensunterschieden einhergehen.³³² Dieser Umstand wird im Folgenden – insbesondere wenn es um die distributionspolitische Würdigung geht – von Bedeutung sein.

³²⁶ TIEBOUT (1956): S. 422.

³²⁷ Vgl. BEWLEY (1981), der sich auch mit den Schwierigkeiten des Tiebout-Modells auseinandersetzt und einige Konsequenzen aus einer Verletzung der im Ursprungsmodell getroffenen Annahmen aufzeigte.

³²⁸ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den öffentlichen Gütern in Gliederungspunkt 2.2.1.1.

³²⁹ Vgl. CONLEY/KONISHI (2002): S. 244, die das Tiebout-Modell auch erweitern.

³³⁰ BRÜMMERHOFF (2001): S. 633.

³³¹ Zu denken ist hier beispielsweise an das soziale Leben, das sich nach einem Umzug verändert, weitere Arbeitswege bzw. veränderte Arbeitsmöglichkeiten, Immobilienbesitz und dergleichen mehr.

³³² Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 632ff.

3.2.1.2 Das Leviathan-Modell

Die Leviathan-Theorie³³³ des Staates geht zurück auf BRENNAN und BUCHANAN³³⁴, die in einem föderativen Staatsaufbau die Chance sehen, dass er die staatlichen Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Insbesondere gehen die beiden Autoren der Frage nach, wie föderale Strukturen die Ausbeutung der Bürger durch den Staat verhindern helfen. Ausgangspunkt für die Betrachtungen ist dabei ein idealisiertes Tiebout-Modell, allerdings ist der Untersuchungsgegenstand ein anderer: Nicht die effiziente Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter ist von Interesse³³⁵, sondern vielmehr die Auswirkungen der Mobilität auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger³³⁶.

BRENNAN und BUCHANAN stellen die These auf, dass im Gegensatz zu zentralen staatlichen Ebenen, die über eine Monopolmacht hinsichtlich der Besteuerung und Leistungserstellung von öffentlichen Gütern verfügen, föderative Strukturen geeignet sind die Ausbeutung der Bürger zu begrenzen, da mit einer steigenden Anzahl an Gebietskörperschaften innerhalb eines Staatsgebiets die finanzielle bzw. steuerliche Ausbeutung der Bürger durch die politischen Entscheidungsträger und die öffentliche Verwaltung abnehmen. Eine der wesentlichen Annahmen hierbei ist, dass die untergeordneten (lokalen) Gebietskörperschaften ihre Finanzentscheidungen autonom fällen, vertikale fiskalische Verflechtungen bleiben in diesem Modell also unberücksichtigt³³⁷. Die von BRENNAN und BUCHANAN formulierte „Dezentralisierungshypothese“³³⁸ sagt aus, dass – ceteris paribus – die Einmischung des Staates mit steigender Dezentralisierung von Steuern und Ausgaben, mit zunehmender Homogenität der einzelnen Jurisdiktionen, mit abnehmender Größe der Gebietskörperschaften und mit sinkenden Lagerenten zurückgeht.³³⁹ Der empirische Nachweis dieser Hypothese ist allerdings mit einigen Schwierigkeiten verbunden, die vor allem auf der Tatsache beruhen, dass i.d.R. die staatlichen Ausgaben als Untersuchungsgegenstand gewählt wurden und Veränderungen bei staatlichen Ausgaben auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen sein können. So ist nicht zwingend eine ineffiziente Produktion für Ausgabensteigerungen verantwortlich, diese können ihren Ursprung auch in einer steigenden Nachfrage nach Kollektivgütern haben. PITLIK stellt für 29 empirische Studien die Ergebnisse kurz zusammen und

³³³ Grundidee des Leviathan-Modells ist die Ausbeutung des Bürgers durch staatliche Institutionen in demokratischen Gesellschaften, wobei der Staat „entweder durch einen Einnahmenmaximierer oder durch die haushaltsmaximierende Bürokratie repräsentiert wird“ (BRÜMMERHOFF (2001): S. 228). Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Staats- und Politikversagen, insbesondere zu den geschilderten Prinzipal-Agent-Problemen und der Bürokratietheorie in Gliederungspunkt 2.3.2.

³³⁴ Vgl. BRENNAN/BUCHANAN (1980).

³³⁵ Spätere Untersuchungen gehen durchaus auch auf die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter unter Zugrundelegung eines Leviathan-Staates aus, etwa ZAX et al. (1989).

³³⁶ Vgl. PITLIK (1997): S. 216. sowie BRENNAN/BUCHANAN (1983): S. 59f.

³³⁷ Vgl. PITLIK (1997): S. 220.

³³⁸ PITLIK (1997): S. 218.

³³⁹ Vgl. PITLIK (1997): S. 218.

kommt zu dem Ergebnis, dass in 13 Studien die von BRENNAN und BUCHANAN erarbeitete Hypothese bestätigt wurde. In fünf Studien hingegen wurde die Dezentralisierungshypothese als klar widerlegt angesehen. Weitere elf Studien liefern kein signifikantes Ergebnis oder die Ergebnisse widersprechen sich je nach Ausmaß der Dezentralisierung.³⁴⁰

Zusammengefasst kann die Dezentralisierungshypothese der Leviathan-Theorie weder als bestätigt noch als endgültig widerlegt angesehen werden. Aus ökonomisch-theoretischer Sicht aber erscheint unter diesem Lichte eine Konkurrenz zwischen (lokalen) Regierungen durchaus wohlfahrtssteigernd, da sie die Freiheitsgrade der handelnden politischen Entscheidungsträger beschränken und somit einer Ausbeutung der Bürger vorbeugen kann. Zudem ist aus ökonomischer Sicht zu berücksichtigen, dass allein das Bestehen der Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Alternativen der Wohnortwahl – und damit einhergehend verschiedene Niveaus an Belastungen für die Haushalte sowie unterschiedliche Mengen an bestimmten öffentlichen Gütern – für die Bürger einen gewissen Nutzen stiftet.

3.2.2 *Vorteile der dezentralen Bereitstellung von lokalen und regionalen öffentlichen Gütern*

Die beiden im vorangegangenen Abschnitt dargestellten grundlegenden Modelle zur ökonomischen Bedeutung föderaler Strukturen geben bereits einen Eindruck, warum eine lokale Bereitstellung bestimmter öffentlicher für ein Gemeinwesen von Vorteil sein kann. Die Ausbeutung der Bürger durch einen monopolistischen Staatsapparat kann je nach Dezentralisierungsgrad begrenzt werden (Dezentralisierungstheorem)³⁴¹ und die Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter erfolgt – unter bestimmten Annahmen – pareto-optimal (Tiebout-Modell)³⁴². An dieser Stelle soll sich nun erneut der Ausgangsfrage zugewandt werden, inwiefern eine dezentralisierte Bereitstellungsverantwortung für bestimmte öffentliche Güter von Vorteil ist.

Wird von einem Staatsgebilde ausgegangen, in dem unterschiedliche Regionen existieren deren Einwohner jeweils unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter aufweisen, so ergibt sich aus den Ausführungen zu Beginn dieses Abschnitts, dass Bereitstellungsverantwortung für diese öffentlichen Güter am besten bei einer der unteren staatlichen Ebenen angesiedelt sein sollte, da dort die Bereitstellung an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet erfolgen kann und am ehesten fiskalische Äquivalenz gesichert ist. Die Bereitstellung auf lokaler Ebene sichert also einerseits eine (im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz) gerechte Finanzierung der bereitgestellten öffentlichen Güter und andererseits ist eine solche Leistungserstellung vor Ort in der Lage Präferenzunterschiede zu

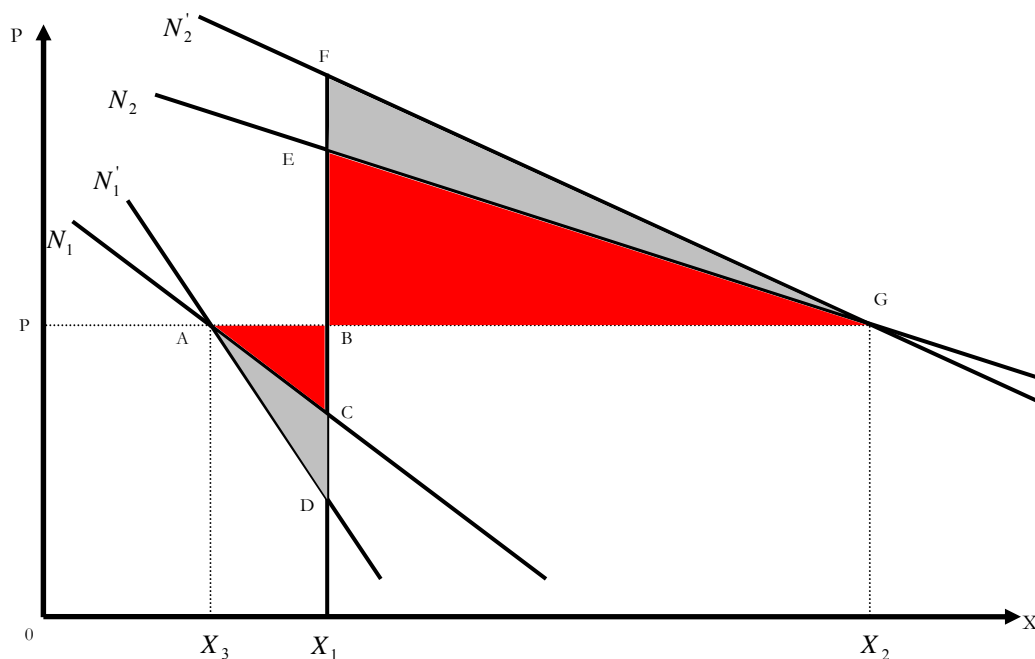
³⁴⁰ Vgl. PITLIK (1997): S. 219ff.

³⁴¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.1.2.

³⁴² Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.1.1.

berücksichtigen. Damit ist sie einer zentralen Bereitstellung pareto-überlegen³⁴³. Dies wird in der folgenden Grafik für den einfachen Fall von zwei Regionen mit interjurisdiktional unterschiedlichen aber intrajurisdiktional homogenen Präferenzen bei den Einwohnern dargestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die zentrale und die dezentrale Ebene das öffentliche Gut zu gleichen Pro-Kopf-Kosten produzieren können und die Kosten für die Bereitstellung gleichermaßen von allen Individuen getragen werden. Da die Nachfrage der Individuen innerhalb der beiden Regionen als identisch angenommen wurde, kann sich die Betrachtung auf zwei repräsentative Einwohner jeder dezentralen Einheit beschränken. P bezeichnet den Preis (=die Pro-Kopf-Kosten) des öffentlichen Gutes, N_1 die Nachfrage eines Individuums in Region 1, N_2 die Nachfrage eines Individuums in Region 2 und X die Menge des öffentlichen Gutes.

Abbildung 4: Wohlfahrtsverluste bei zentraler Bereitstellung



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von OATES (1977): S. 10 und BRÜMMERHOFF (2001): S. 626.

Erfolgt die Bereitstellung des öffentlichen Gutes auf zentraler Ebene, so ist zu erwarten, dass sich diese an den durchschnittlichen Präferenzen aller Einwohner orientieren wird und dementsprechend alle Regionen im gleichen Umfang mit dem öffentlichen Gut versorgt werden. In politischen Verhandlungen wird nun auf der zentralen Ebene eine Menge des öffentlichen Gutes X_1 festgelegt, die unterhalb der gewünschten Menge der Region 2 liegt und oberhalb der gewünschten Menge in Region 1. Die Grafik zeigt, dass für den Fall, dass der Kompromiss – wie in der Grafik dargestellt – bei X_1 liegt, es zu Wohlfahrtsverlusten für beide Regionen kommt, die in der Grafik durch rot schraffierte Flächen dargestellt (ΔACB und ΔBGE) sind. In Region 1 entsteht ein Wohlfahrtsverlust aus der Tatsache, dass die Kosten

³⁴³ Vgl. OATES (1972): S. 11ff.

$((X_1 - X_3) \cdot P)$, die aus der über die Menge X_3 hinausgehenden Produktion des öffentlichen Gutes resultieren, den Nutzenzuwachs $(\Delta ACX_1 X_3)$ aus den zusätzlichen Einheiten übersteigen. Hingegen ergibt sich der Wohlfahrtsverlust in Region 2 aus der Unterversorgung mit dem öffentlichen Gut, d.h. der Nutzensausfall aus entgangenen Einheiten von X wiegt schwerer als die durch die geringere Produktion entstehenden Kostenreduktionen. In diesem Zusammenhang macht die Grafik weiterhin deutlich, dass der Wohlfahrtsverlust umso größer ausfällt, je geringer die Elastizität der Nachfrage ist³⁴⁴. Im Fall geringerer Elastizitäten (z.B.) Nachfragekurven N'_1 und N'_2) in den beiden Regionen kämen zu den bestehenden Wohlfahrtsverlusten noch die jeweils grau unterlegten Flächen hinzu. Hingegen fällt der DWL umso geringer aus, je weniger die Präferenzen interjurisdiktorial streuen. D.h. lägen X_3 und X_2 näher beieinander, so würde der sich aus der zentralen Produktion ergebende Wohlfahrtsverlust reduzieren, im Falle eines nationalen öffentlichen Gutes würde dann $X_3 = X_2$ gelten, d.h. der Wohlfahrtsverlust wäre null, da die Nachfragen sich dann nicht mehr unterscheiden und keine Präferenzunterschiede in den Regionen existieren.

Es zeigt sich also, dass die lokale/regionale Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter der zentralen Bereitstellung überlegen sein kann. Es ist hierbei nicht unbedingt von Bedeutung, ob die zuständige Ebene das jeweilige Gut tatsächlich produziert. Für die Sicherstellung einer effizienten Bereitstellung genügt die Ansiedlung der Bereitstellungskompetenz auf der jeweiligen staatlichen Ebene.

Abschließend soll im Zusammenhang mit den Vorteilen einer dezentralen Bereitstellung lokaler/regionaler öffentlicher Güter noch auf zwei weitere Aspekte eingegangen werden, die bislang eher in der politischen als in der traditionellen Ökonomie Eingang gefunden haben. Erstens bieten die untergeordneten Ebenen innerhalb eines föderalistischen Staatsaufbaus den Bürgern größere Partizipationsmöglichkeiten (gerade auf der kommunalen Ebene) als eine häufig als anonym wahrgenommene Zentralinstanz und zweitens dient eine Aufteilung staatlicher Macht auch als Kontrollmöglichkeit insbesondere der Zentralinstanz.³⁴⁵

3.2.3 *Bereitstellung öffentlicher Güter bei Vorliegen von Größenvorteilen*

Es hat sich gezeigt, dass die Bereitstellungsverantwortung öffentlicher Güter in föderalen Staatsgebilden entsprechend dem jeweiligen Nutzerkreis und der Präferenzverteilung innerhalb eines Staatsgebiets verteilt sein sollte. Diese Aussage muss allerdings in Teilbereichen eingeschränkt werden, etwa wenn Größenvorteile in der Produktion (lokaler/regionaler)

³⁴⁴ Um dies in der Grafik zu illustrieren wurden die Nachfragekurven der beiden repräsentativen Individuen aus den beiden Regionen in den Punkten A (N_1 auf N'_1) bzw. G (N_2 auf N'_2) gedreht. Es zeigt sich, dass mit geringerer Nachfragemelastizität der Wohlfahrtsverlust in den Regionen um die jeweils grau schraffierte Fläche (ΔACD und ΔEFG) zunimmt.

³⁴⁵ Vgl. hierzu bspw. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 176f., BRÜMMERHOFF (2001): S. 643f., HIDIEN (1999): S. 33 und DICKERTMANN/GELBHAAR (2000): S. 49f.

öffentlicher Güter bestehen. Die Bedeutung von Größenvorteilen in der Produktion wurde für den privaten Sektor bereits zu Beginn der vorliegenden Arbeit kurz angesprochen, sie sind aber auch in der Produktion öffentlicher Güter anzutreffen. Dies kann die im vorigen Gliederungspunkt dargestellten Vorteile einer dezentralen Bereitstellung, dass örtliche Entscheidungsträger besser über regional unterschiedliche Präferenzen informiert sein dürften und diese dementsprechend bei ihren Entscheidungen besser berücksichtigen können, (teilweise) konterkarieren.³⁴⁶ Liegen Größenvorteile in der Produktion eines öffentlichen Gutes vor, so ist es entweder aus produktionstechnischen Gründen nicht möglich ein Gut in den nur geringen Mengen des lokalen/regionalen Bedarfs herzustellen, oder die Bereitstellung ist zwar möglich, jedoch wesentlich teurer als die Erstellung auf zentraler Ebene.³⁴⁷ In letzterem Fall spricht man auch von mindestoptimalen Größen, wie sie etwa auch für Bildungseinrichtungen zu konstatieren sind. Für den Untersuchungsgegenstand der Augsburger Gymnasien bedeutet dies – ähnlich zur Diskussion um die Angebote der ambulanten und stationären Versorgung im Gesundheitswesen – dass ein technisch effizientes Angebot nur dann erfolgen kann, wenn eine Schule über einen entsprechenden Einzugsbereich verfügt, d.h. genügend Schüler vorhanden sind, die das Angebot nutzen. Allerdings lässt sich der Mangel an technischer Effizienz, der sich aus der Existenz von Größenvorteilen in der Produktion ergibt, vergleichsweise einfach heilen: Denkbar wäre etwa eine Trennung zwischen Produktions- und Bereitstellungsverantwortung derart, dass die zentrale Ebene zwar für die Produktion eines öffentlichen Gutes zuständig ist, d.h. etwaige Größenvorteile realisiert, die lokalen/regionalen Ebenen aber jedoch dann über die Menge der Bereitstellung entscheiden und entsprechend den Präferenzen ihrer Bürger das öffentliche Gut von der zentralen Ebene beziehen. So würde einerseits eine bestmögliche Übereinstimmung der Präferenzen der Bürger erreicht und andererseits ließen sich so die Kosten der Produktion durch die realisierten Größenvorteile minimieren.³⁴⁸ Dies ließe sich beispielsweise im Bildungsbereich durch zentralisierte Angebote von universitärer Bildung erreichen, in denen der Bund die Herstellung übernimmt und die Länder bzw. Kommunen dann für ihre jeweiligen Einwohner gegen die Bezahlung eines bestimmten Entgelts Studienplätze reservieren. So ließen sich einerseits die Größenvorteile einer zentralen Bereitstellung realisieren und andererseits die unterschiedlichen Präferenzen der Einwohner unterschiedlicher Jurisdiktionen berücksichtigen. Allerdings zeigt dieses Beispiel auch eine Schwäche dieser Trennung von Herstellungs- und Bereitstellungsverantwortung auf. Durch die zentrale Bereitstellung und den gleichzeitigen Dienstleistungscharakter von Universitätsbildung entstünden Wege- und Zeitkosten, die wiederum negative Auswirkungen auf die Allokation haben können.

³⁴⁶ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 627 oder BERTHOLD/NEUMANN (2002): S. 8.

³⁴⁷ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 176f.

³⁴⁸ Vgl. WAGENER (2003): S. 13.

3.2.4 *Das Problem der Spillover-Effekte*

Neben dem Problem, dass existierende Größenvorteile einer effizienten Produktion von lokalen/regionalen öffentlichen Gütern auf lokaler/regionaler Ebene entgegenstehen, können auch auftretende räumliche Externalitäten (Spillovers) einer lokalen Produktion –sogar einer lokalen Bereitstellungsverantwortung – entgegenstehen. In den folgenden Gliederungspunkten wird auf diese Problematik näher eingegangen. Die bisher getroffenen Aussagen zu (räumlichen) Externalitäten waren allgemeiner Natur³⁴⁹. Im Folgenden werden nun räumliche Externalitäten nach verschiedenen Unterscheidungskriterien differenziert und anschließend einer Effizienzbetrachtung unterzogen, die die einzelnen Klassen von Spillovers in ihren jeweiligen Wirkungen darstellt.

3.2.4.1 *Formen regionaler Spillover-Effekte (fiskalischer Externalitäten)*

FREY (1984b) definiert Spillover-Effekte als „unentgeltliche positive oder negative Auswirkungen einer Region auf andere Regionen (räumliche Externe Effekte), die zur Besserstellung einzelner Regionen im Vergleich zu anderen führen“³⁵⁰. Diese räumlichen externen Effekte sind von jenen zu unterscheiden, die zu Ineffizienzen im Privatsektor führen und durch staatliche oder andere Maßnahmen (bedingt) internalisierbar sind³⁵¹, und von jenen, die sich aus der Staatsversagenstheorie ableiten lassen³⁵².³⁵³ Konkreter fasst WAGENER (2003) die Definition von fiskalischen Externalitäten: Diese „sind Phänomene in föderalen Staatssystemen, in denen mindestens zwei Staatsebenen existieren, die autonome Entscheidungen bzgl. ihrer Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenpolitik treffen können [...] [und treten auf], wenn Entscheidungen einer Ebene, respektive einer Jurisdiktion, Einfluss auf das Wohl der Bürger auf anderen Ebenen oder in anderen Jurisdiktionen hat, oder das Budget anderer Staatsebenen oder Jurisdiktionen tangiert“³⁵⁴.

Die Unterscheidungsmöglichkeiten von Spillover-Effekten sind vielfältig. Neben der allgemeinen Unterscheidung positiver (Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen, etc.) und negativer Spillovers (z.B. Steuerexport) sowie die Trennung von Spillins und Spillouts³⁵⁵ existiert eine Vielzahl von weiteren Merkmalen, anhand derer eine Unterscheidung möglich

³⁴⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Externalitäten auf privaten Märkten in Gliederungspunkt 2.2.2 sowie speziell für Bildungsgüter die Ausführungen in Abschnitt 2.4.

³⁵⁰ FREY (1984b): S. 13.

³⁵¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Theorie des Marktversagens im Kontext der externen Effekte im Privatsektor in Gliederungspunkt 2.2.2.

³⁵² Vgl. hierzu die Ausführungen zum Staatsversagen insbesondere zur Prinzipal-Agent-Theorie in Gliederungspunkt 2.3.2 in deren Zusammenhang sich auch Externalitäten insofern ergeben, dass staatliche Entscheidungsträger nicht im Sinne der Bürger handeln.

³⁵³ Vgl. WILSON (1999): S. 272.

³⁵⁴ WAGENER (2003): S. 49.

³⁵⁵ Vgl. bspw. BRÜMMERHOFF (2001): S. 630.

ist. Wie bei den externen Effekten im Rahmen der Marktversagenstheorie lassen sich auch bei den fiskalischen Externalitäten technologische und pekuniäre Effekte unterscheiden. Letztere treten dann auf, wenn einzelne Jurisdiktionen eine derartige Größe aufweisen, dass Entscheidungen dieser großen Einheiten die Produkt- oder Faktorpreise anderer Jurisdiktionen beeinflussen.³⁵⁶ Ferner unterscheidet WAGENER (2003) bei den fiskalischen Externalitäten insbesondere drei Formen³⁵⁷, die auch hier in den Mittelpunkt des Interesses gerückt werden³⁵⁸.

Eine erste Unterscheidung fiskalischer Spillovers ist nach deren Wirkungsrichtung zu treffen: Sind durch die Externalitäten Gebietskörperschaften der gleichen Ebene betroffen, so wirken diese Spillover-Effekte **horizontal**. Haben sie hingegen Auswirkungen auf unter- oder übergeordnete Jurisdiktionen, so lassen sie sich als **vertikal** klassifizieren³⁵⁹. Vertikale Externalitäten lassen sich weiterhin auch danach differenzieren, ob sie von der zentralen zur dezentralen Ebene (top-down) oder in die umgekehrte Richtung wirken (bottom-up) wirken^{360 361}.

Daneben können fiskalische Externalitäten **direkt** auf die Nutzenfunktionen von Bürgern in anderen Gebietskörperschaften³⁶² der gleichen Ebene wirken, d.h. die Konsumenten- oder Produzentenpreise in anderen Jurisdiktionen beeinflussen, oder Wirkungen auf das Angebot an öffentlichen Gütern in anderen Gebietskörperschaften der gleichen Ebene haben³⁶³. Sie können aber auch **indirekt** wirken, etwa durch eine Veränderung der Einnahmensituation, der Ausgaben- oder Schuldenpolitik in anderen Gebietskörperschaften, wobei sich indirekte Spillovers sowohl horizontal als auch vertikal auswirken können.³⁶⁴

Schließlich können fiskalische Externalitäten sowohl die **Steuer-** als auch die **Ausgabenpolitik** anderer Gebietskörperschaften tangieren. WAGENER (2003) entwickelt aus diesen Kriterien eine Matrix, die eine Klassifikation der Spillover-Effekte erlaubt. Diese ist in folgender Abbildung wiedergegeben.

³⁵⁶ Vgl. WILSON (1999): S. 272.

³⁵⁷ Vgl. WAGENER (2003): S. 49ff.

³⁵⁸ Andere Autoren wählen teilweise eine andere Herangehensweise bzgl. einer Systematisierung der Spillover-Effekte. Vgl. hierzu bspw. HIRSCH/MARCUS (1969): S. 3f., VOß (1991): S. 54ff. ABT (1980):S. 11ff. oder KULD (1976): S. 60ff.

³⁵⁹ Vgl. hierzu auch GOODSPEED (2000): S. 494, der die Auswirkungen steuerpolitischer Entscheidungen der zentralen Ebene auf die Steuerpolitik lokaler Entscheidungsträger untersucht.

³⁶⁰ Vgl. hierzu KEEN/KOTSOGIANNIS (2002): S. 365, die diese Unterscheidung im Rahmen von Steuerexternalitäten gebrauchen und ein Modell zur Bestimmung einer optimalen Steuerhöhe entwickeln.

³⁶¹ Vgl. WAGENER (2003): S. 50.

³⁶² Direkte fiskalische Externalitäten wirken grundsätzlich horizontal.

³⁶³ Diese Definition umfasst auch pekuniäre Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften.

³⁶⁴ Vgl. WAGENER (2003): S. 50.

Abbildung 5: Unterscheidungsmatrix Spillovers

	Ausgabenpolitik	Steuerpolitik
Direkt	Direkt horizontal aus der Ausgabenpolitik folgend Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter (z.B. höhere Bildung)	Direkt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend (z.B. Steuerexport)
Indirekt	Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend (z.B. Investitionshilfen) Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend (z.B. Schulbildung)	Indirekt horizontale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend (z.B. Steuerwettbewerb) Indirekt vertikale fiskalische Externalitäten aus der Steuerpolitik folgend (z.B. Tax Base Overlap)

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von WAGENER (2003): S. 51.

Die nun getroffene Unterscheidung fiskalischer Spillover-Effekte wird im Folgenden für die Betrachtung der Effizienzwirkungen von Bedeutung sein und die bisherigen Ergebnisse im Hinblick auf die Effizienzwirkungen eines föderalen Staatsaufbaus³⁶⁵ teilweise konterkarieren.

3.2.4.2 Effizienzwirkungen fiskalischer Spillovers

Nach der im vorigen Gliederungspunkt unternommenen Strukturierung und Klassifizierung von Spillover-Effekten geht es im Folgenden nun um die Auswirkungen von Spillover-Effekten auf die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter durch die lokale Ebene. In 3.2.1.1 und 3.2.1.2 wurde anhand des Modells von TIEBOUT und anhand des Leviathan-Modells gezeigt, dass ein föderaler Staatsaufbau Vorteile hinsichtlich der effizienten Bereitstellung öffentlicher Güter haben kann, wobei insbesondere für das Tiebout-Modell die Rigidität der Annahmen hervorgehoben werden muss, die die Existenz von Spillovers kategorisch ausgeschlossen hatten. Im Folgenden wird nun veranschaulicht, wie die jeweiligen Spillovers wirken und welche ökonomischen (und politischen) Implikationen sich ergeben.

3.2.4.2.1 Direkte (horizontale) fiskalische Spillovers der Ausgabenpolitik folgend

Diese Form der Spillover-Effekte ergibt sich aus der Bereitstellung (lokaler) öffentlicher Güter in einer Gemeinde, deren geografische Grenzen nicht exakt mit dem Nutzerkreis des jeweiligen Gutes übereinstimmen^{366, 367}, so dass auch den Einwohnern der nicht produzierenden Jurisdiktion die Nutzung des bereitgestellten (lokalen) öffentlichen Gutes möglich ist

³⁶⁵ Die bisher herausgearbeiteten Erkenntnisse über die Effizienzwirkungen des föderativen Staatsaufbaus stellen vor allem die effizienzsteigernde Wirkung eines föderativen staatlichen Rahmens nahe. Sowohl Tiebout-Modell als auch das Leviathan-Modell kommen zu dem Ergebnis, dass föderative Elemente vor allem positive Wirkungen haben (vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.1).

³⁶⁶ Insofern ist das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz verletzt.

³⁶⁷ Vgl. hierzu bspw. KULD (1976): S. 67 und S. 71, GORDON (1982): S. 17f. und KEEN (1998): S. 455.

und diese einen Nutzen aus dem entsprechenden lokalen öffentlichen Gut ziehen können³⁶⁸. Aus dieser fehlenden fiskalischen Äquivalenz resultiert – im Falle positiver Spillouts, die im Bildungssektor eine Rolle spielen – eine Unterversorgung mit dem lokalen öffentlichen Gut. Dies bedeutet, dass zur Erfüllung der Samuelson-Bedingung (und damit der Erreichung einer effizienten Allokation) die Produktion des öffentlichen Gutes ausgeweitet werden muss. Dieses lässt sich auf unterschiedliche Weise erreichen, etwa mittels horizontaler oder vertikaler Finanzausgleichsmechanismen, wie Zuweisungen oder Umlagen, die Zusammenlegung von Jurisdiktionen oder die Abgabe der (Finanzierungs-) Verantwortung an eine übergeordnete Ebene. Auf diese Weise „kann eine Internalisierung dieser Externalitäten erreicht werden.“³⁶⁹ Ansonsten folgt die Argumentation für diesen Fall der Externalitäten jener zu den Externalitäten bei privaten Gütern, die weiter oben bereits beschrieben wurden^{370 371}.

Entscheidend ist im Zusammenhang mit dieser Form auftretender Externalitäten, dass diese häufig nicht nur einseitig wirken, sondern bei einer Betrachtung verschiedener Jurisdiktionen durchaus reziproke Effekte existieren. Dies lässt sich am Beispiel des Untersuchungsgegenstands der Augsburger Gymnasien erläutern: Es ist zu erwarten, dass im Hinblick auf die Gastschülerbewegungen in der Region Augsburg nicht nur Schüler aus den Landkreisen nach Augsburg einpendeln (aus Augsburger Sicht Spillouts), sondern vielmehr auch ein ‚Auspendeln‘ von Schülern mit Wohnsitz in der Stadt Augsburg in die angrenzenden Landkreise auftritt (aus Augsburger Sicht Spillins). Dies gilt es erstens bei den fiskalischen Wirkungen zu berücksichtigen und zweitens auch bezogen auf die allokativen Effekte. Im Hinblick auf letztere sind reziproke Effekte nämlich keineswegs effizienzsteigernd in dem Sinn, dass sie sich gegenseitig (sei es auch nur teilweise) aufheben. Vielmehr bedingen die wechselseitigen Wirkungen jeweils für sich eine Fehlallokation, so dass die Wechselseitigkeit das Problem der Unterversorgung sogar verschärft.

Abseits der allgemeinen Darstellung solcher direkt wirkenden horizontalen Spillouts sind es gerade diese Effekte, die im Rahmen der vorliegenden Arbeit von besonderem Interesse sind. Die – als Fallstudie angelegte – Untersuchung und Quantifizierung der fiskalischen Externalitäten im Bereich der Augsburger Gymnasien stellt genau auf diese Form der Spillovers ab. Dabei wird gezeigt, dass vom Bildungsangebot der Stadt Augsburg im Gymnasialbereich

³⁶⁸ Diese Form der Spillovers ist es, die für die weiteren Untersuchungen der vorliegenden Arbeit, die am Beispiel der Gymnasien der Stadt Augsburg durchgeführt werden, von entscheidender Bedeutung sein wird. Die übrigen Arten der Spillovers sind vor allem der Vollständigkeit wegen aufgeführt. Dennoch sind im Bildungsbereich auch indirekt vertikale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik folgend von Bedeutung, insofern die an einem Ort erworbene Schulbildung nicht nur der bereitstellenden Jurisdiktion ‚nützt‘ sondern vielmehr auch den übergeordneten Ebenen.

³⁶⁹ WAGENER (2003): S. 52.

³⁷⁰ Vgl. in Analogie hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 2.2.2.

³⁷¹ Vgl. FELD (2004): S. 5 oder KULD (1976): S. 83ff., der auch weitere Möglichkeiten zur Internalisierung solcher Externalitäten nennt, wie etwa die Gründung von Zweckverbänden und dergleichen mehr.

auch Bewohner der Umlandgemeinden profitieren, die als Gastschüler die Gymnasien in der Kernstadt besuchen und so einen Nutzen in Form von gesteigerten Partizipationsmöglichkeiten, besseren Chancen am Arbeitsmarkt, einem größeren Humankapital usw. erhalten. Um dem Kriterium der fiskalischen Äquivalenz gerecht zu werden und eine optimale Angebotsmenge im Gymnasialbereich zu gewährleisten, wären Ausgleichsmechanismen erforderlich, die eine Beteiligung der Bewohner an der Finanzierung der gymnasialen Angebote sicherstellen. Wie gezeigt werden wird, sind die Bewohner des Umlands bzw. das für deren Gymnasialbildung zuständige fiskalische Kollektiv, jedoch nicht in ausreichendem Maße an der Finanzierung beteiligt, was eine – gerade im Bildungsbereich problematische – Unterversorgung impliziert.

Die im empirischen Teil der Arbeit erfolgende Quantifizierung der auftretenden horizontalen Spillovers aus der Ausgabenpolitik ist nicht ohne weiteres zu bewerkstelligen, da es sich bei diesen Effekten um Nutzenspillouts handelt, die viele verschiedene Nutzenkomponenten beinhalten. Eine Möglichkeit zur Quantifizierung wäre die Wahl eines wertorientierten Ansatzes und damit verbunden der Versuch, die einzelnen Nutzenkategorien, die sich aus gymnasialer Bildung ergeben, zu identifizieren und diesen schließlich einen Wert beizumessen. Aus einer solchen Vorgehensweise ergäbe sich jedoch ein umfangreicher Fragenkatalog: Welcher Wert soll dem, durch den Besuch eines Gymnasiums erreichten, Humankapital beigemessen werden? Welchen Wert besitzen die erhöhten Partizipationsmöglichkeiten, die geringere Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden und welchen Nutzen oder Disnutzen stiftet der Konsum von Bildung im Allgemeinen, etwa in Form eines höheren Ansehens oder eines Berufs, der größere Gestaltungsspielräume eröffnet? Da ein solcher wertorientierter Ansatz und insbesondere die zu treffenden Annahmen m.E. nicht unproblematisch wären, wird im empirischen Teil auf eine andere Möglichkeit der Quantifizierung des Wertes von Bildung zurückgegriffen: den kostenorientierten Ansatz.

Dies hat unter anderem den Vorteil, dass die Verfügbarkeit der erforderlichen Daten deutlich besser ist als bei der Wahl eines wertorientierten Ansatzes. Zudem werden genauere Messungen möglich, da die auftretenden Kosten in genauen Euro-Beträgen der öffentlichen Statistik bzw. den Haushaltsdaten zu entnehmen sind. Zwar besteht bei dieser Vorgehensweise die Notwendigkeit bestimmte (Gemein-) Kosten umzulegen, die gefundenen Ergebnisse bergen jedoch deutlich weniger Unsicherheit, als bei einem wertorientierten Ansatz. Die kostenorientierte Betrachtungsweise dürfte zudem eine höhere politische Relevanz aufweisen und ist bei der Bewertung der auftretenden Spillovers sicher geeignet, um von diesen auf den nutzenmäßigen Wert zu schließen. Der einzige Nachteil hierbei ist darin zu sehen, dass durch die kostenmäßige Bewertung eher eine Unterschätzung der auftretenden Nutzenspillouts zu erwarten ist. Dies sollte bei der Bewertung der Ergebnisse im empirischen Teil der Arbeit nicht außer Acht gelassen werden.

3.2.4.2.2 *Direkte (horizontale) fiskalische Spillovers der Steuerpolitik folgend*

Wie obige Matrix zeigt stellt hier der Steuerexport das zentrale Problemfeld dar. Dieser ergibt sich aus der Tatsache, dass mitunter eine Jurisdiktion auch Einwohner anderer Jurisdiktionen besteuern kann, d.h. die Steuerlast nicht von den Ortsansässigen zu tragen ist. Hieraus ergibt sich die Konsequenz, dass die erhebende Jurisdiktion den durch die Steuererhebung entstehenden Wohlfahrtsverlust unterschätzt und dementsprechend eine Steuer erhebt, die oberhalb des (aus gesamtwirtschaftlicher Sicht) optimalen Steuersatzes liegt. Ineffizienzen entstehen vor allem aus einem zu großen staatlichen Budget, wobei die lokalen politischen Entscheidungsträger keinen Anreiz haben, die Steuerlast für nicht ortsansässige Bürger zu verringern.³⁷²

„Als Beispiel dienen örtliche Steuern für Touristen, denn sie sind von allen Touristen einer Jurisdiktion zu entrichten, unabhängig von ihrem Wohnsitz. Steuerexport wird somit bei Immobilität der Steuerbemessungsgrundlage als negativ und verzerrend angesehen, ist mit einem ineffizienten Angebot an lokalen öffentlichen Gütern verbunden, was ein Versagen der Dezentralisierung ausdrückt. Steuerexport ist auf die Offenheit der Regionen zurückzuführen.“³⁷³

3.2.4.2.3 *Indirekte fiskalische Spillovers der Steuerpolitik folgend*

Im Gegensatz zu den beiden bereits dargestellten Formen der fiskalischen Externalitäten, bedarf es bei den indirekten fiskalischen Spillovers, die sich aus der Steuerpolitik ergeben, einer weiteren Differenzierung, da diese sowohl vertikal als auch horizontal wirken können.

3.2.4.2.3.1 HORIZONTAL

Die Form der horizontal wirkenden indirekten fiskalischen Spillovers, die sich aus der Steuerpolitik ergeben, lassen sich – wie in Abbildung 5 bereits angedeutet – am besten am Beispiel des Steuerwettbewerbs im Rahmen des Tiebout-Modells verdeutlichen. Wie in Gliederungspunkt 3.2.1.1 verdeutlicht, beruht das Modell von TIEBOUT u.a. auf der Annahme, dass die Einnahmen, die die untergeordneten Jurisdiktionen für die Bereitstellung öffentlicher Güter benötigen, allein aus Kopfsteuern generiert werden³⁷⁴. Die Tatsache, dass die Wirtschaftssubjekte (den Annahmen des Modells folgend) mobil und vollkommen über die Steuern und offerierten Leistungen in den verschiedenen Jurisdiktionen informiert sind, führt zur allokativen Effizienz auch aufgrund des im Modell implizit enthaltenen, effizienten Steuerwettbewerbs. Werden nun die Annahmen von TIEBOUT so modifiziert, dass sie weniger restriktiv

³⁷² Vgl. FELD (2004): S. 5.

³⁷³ WAGENER (2003): S. 52.

³⁷⁴ Vgl. TIEBOUT (1956): S. 418.

tiv wirken, so lässt sich zeigen, dass der Steuerwettbewerb durchaus auch ineffizient sein kann.³⁷⁵ Dies wird am folgenden Beispiel eines modifizierten Tiebout-Modells verdeutlicht.

Die Annahme, dass alle Einnahmen einer Jurisdiktion über Kopfsteuern generiert werden, wird insofern aufgeweicht, dass diese durch eine Steuer auf mobiles Kapital ersetzt wird, die nun die einzige Einnahmequelle der untergeordneten Gebietskörperschaften darstellt, die die gesamte Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter aus dieser Quelle finanzieren. Ferner wird unterstellt, dass die Angebotsfunktionen für alle anderen Produktionsfaktoren völlig unelastisch sind und diese Produktionsfaktoren zudem keine Mobilität aufweisen.³⁷⁶ „Senkt eine Jurisdiktion vor diesem Hintergrund c.p. ihre Steuer auf mobiles Kapital, um dieses von anderen Jurisdiktionen anzuziehen, führt dies zu Ineffizienzen“³⁷⁷, da die die Steuern senkende Jurisdiktion die Wirkungen der Steuersenkung auf andere Jurisdiktionen vernachlässigt. Die senkende Gebietskörperschaft wird folglich nur das zufließende Kapital (d.h. die Vergrößerung der Besteuerungsgrundlage) und die eigenen entstehenden Kosten bei der Entscheidung berücksichtigen, nicht aber die Kosten, die den anderen Jurisdiktionen aus der Abwanderung des mobilen Kapitals entstehen (Steuerausfälle aufgrund der schmaleren Bemessungsgrundlage). Insofern gehen von dem Verhalten der Steuer senkenden Jurisdiktion externe Effekte auf die anderen Gebietskörperschaften aus, es entsteht eine Diskrepanz zwischen jurisdiktionalen und sozialen Grenzkosten, die – in Analogie zum privaten Sektor, wenn private und soziale Grenzkosten auseinanderklaffen – eine ineffiziente Allokation zur Folge hat. Dies bedeutet in diesem Zusammenhang, dass ein zu geringes Maß an lokalen öffentlichen Gütern produziert wird und zudem die Distributionspolitik beschränkt wird. „Um ein Auftreten dieser Ineffizienzen zu vermeiden und einem Wohlfahrtsoptimum nahe zu kommen, können koordinierte Abstimmungen unter den Jurisdiktionen oder Maßnahmen der Zentralebene, z.B. in Form von Zuweisungen oder Beschränkungen der Faktormobilität, erfolgen“³⁷⁸. Daneben existieren weitere Internalisierungsmöglichkeiten vor allem für die zentrale Ebene, die insbesondere über die eigene Steuerpolitik Einflussmöglichkeiten besitzt³⁷⁹.

3.2.4.2.3.2 VERTIKAL

Hat die Besteuerung einer Bemessungsgrundlage durch eine staatliche Ebene Auswirkungen auf die Steuereinnahmen einer über- oder untergeordneten Ebene, so werden diese Effekte als indirekt vertikale fiskalische Externalitäten bezeichnet, die sich aus der Steuerpolitik ergeben.

³⁷⁵ Vgl. WAGENER (2003): S. 53 sowie WILSON (1999): S. 271f.

³⁷⁶ Vgl. zu den modifizierten Annahmen WILSON (1999) :S. 273 oder ZODROW/MIESZKOWSKI (1986): S. 356.

³⁷⁷ WAGENER (2003): S. 53.

³⁷⁸ WAGENER (2003): S. 53.

³⁷⁹ Vgl. hierzu bspw. BOADWAY/MARCHAND/VIGNEAULT (1998): S. 474, die in ihrem Aufsatz auch die Wirkungsweisen von anderen Steuerarten untersuchen.

Ein gängiges Beispiel für diesen Sachverhalt ist ein Tax Base Overlap³⁸⁰, bei dem mindestens zwei unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen die gleiche Bemessungsgrundlage besteuern³⁸¹ und so allokativen Ineffizienzen verursachen.³⁸² Die Problematik entspricht dabei dem Allmende-Problem³⁸³ bei öffentlichen Gütern, wobei hier das Ausschlusskriterium im Hinblick auf die Bemessungsgrundlage nicht greift, und diese für die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen somit zum Allmendegut wird (sofern nicht rechtliche Schranken existieren, wovon im Folgenden ausgegangen wird). Aus einer solchen Konstellation ergibt sich nun die Frage, wie sich die beteiligten Ebenen nun beeinflussen, d.h. führt eine Steuererhöhung auf zentraler Ebene zu einem Crowding-Out bei den Steuern der Gliedstaaten oder zu einem Crowding-In?³⁸⁴ Eine Antwort liefern hier bspw. KELTERS/KÖTHENBÜRGER, die (sowohl vertikale als auch horizontale Spillovers untersuchend) zu dem Ergebnis kommen, dass sowohl bei horizontalen als auch bei vertikalen fiskalischen Beziehungen die Besteuerungsentscheidungen auf lokaler Ebene derart verzerrt sind, dass es zu einer zu hohen Besteuerung kommt. Dies ist vor allem dann zu beobachten, wenn föderale Ausgleichsmechanismen existieren, die eine Abwanderung des besteuerten mobilen Kapitals für die lokalen Ebenen ausgleichen (bzw. sogar überkompensieren).³⁸⁵

Die Wirkungsweise eines Tax Base Overlaps für den Fall der Besteuerung eines Gutes X ³⁸⁶ (und steigender Grenzkosten in der Produktion des Gutes X ³⁸⁷) lässt sich aus folgender Abbildung ersehen³⁸⁸. An der Ordinate wird dabei der Preis des Gutes X auf der Abszisse die angebotene/nachgefragte Menge des Gutes X dargestellt. t_0^B sei weiter die Steuer der Bundesebene zum Ausgangszeitpunkt, t_1^B zum späteren Zeitpunkt, wobei gilt $t_0^B < t_1^B$. t^G symbolisiert die Steuererhebung durch die Gliedstaaten, wobei gilt, dass jeder Gliedstaat die gleiche Steuer erhebt und diese zudem konstant bleibt. Zudem sei unterstellt, dass die für Preiselastizität $\varepsilon_{X,P}$ gilt: $-\infty \leq \varepsilon_{X,P} \leq -1$.

³⁸⁰ Dieser Sachverhalt wird in der Literatur auch als Co-Occupation bezeichnet (vgl. bspw. KEEN (1998): S. 461, WAGENER (2003): S. 54 oder OGAWA/OMORI (2003): S. 444f.).

³⁸¹ Vgl. bspw. OGAWA/OMORI (2003): S. 443.

³⁸² Vgl. KELTERS/KÖTHENBÜRGER (2005): S. 3f.

³⁸³ Allmendegüter sind charakterisiert dadurch, dass zwar Rivalität im Konsum besteht, jedoch das Ausschlusskriterium nicht erfüllt ist. Zur Problematik von Allmendegütern im Hinblick auf eine effiziente Ressourcenallokation vgl. die Ausführungen in Gliederungspunkt 2.2.1.

³⁸⁴ Vgl. KEEN (1998): S. 460.

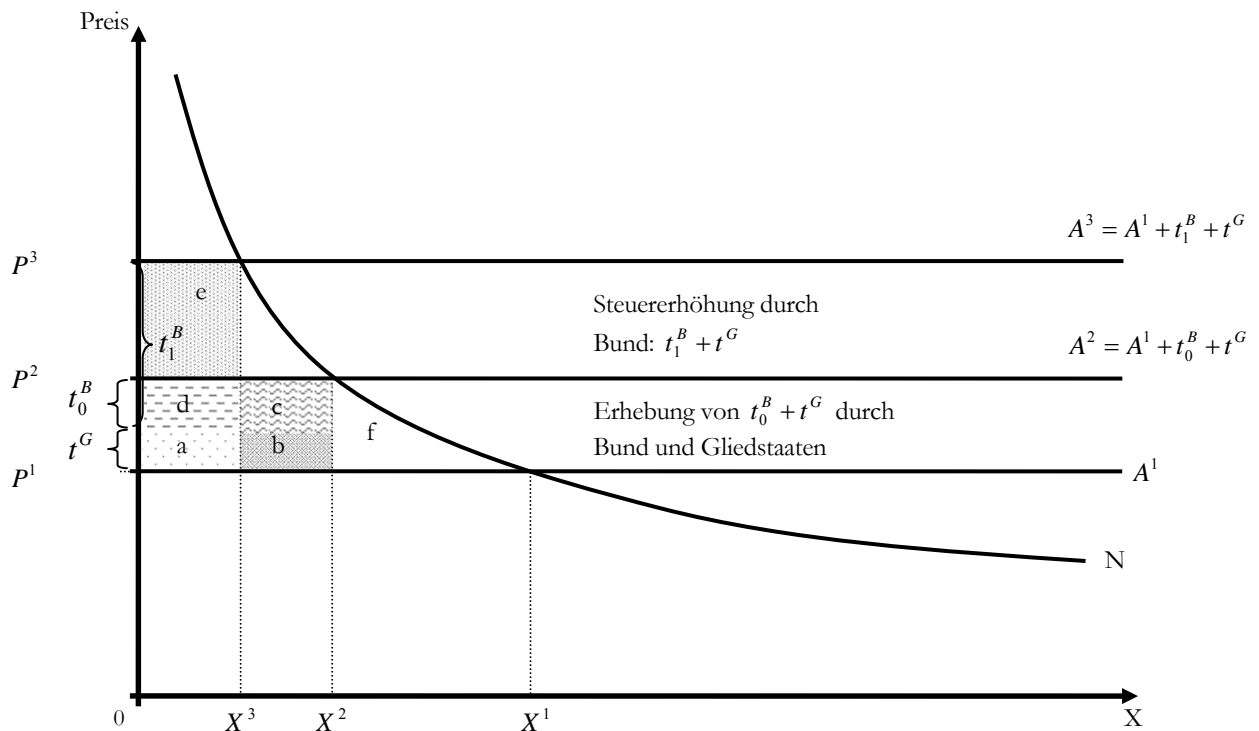
³⁸⁵ Vgl. KELTERS/KÖTHENBÜRGER (2005): S. 3f.

³⁸⁶ Dieses Beispiel lässt sich auch auf die Besteuerung des Einkommens durch mehrere Ebenen anwenden, wie dies etwa in den USA der Fall ist. Vgl. hierzu die Untersuchungen von WENZEL/WREDE (2000).

³⁸⁷ Die Grenzkosten in der Produktion des Gutes X müssen konstant oder steigend sein, wovon hier ausgegangen wird.

³⁸⁸ Das folgende Beispiel ist angelehnt an die Ausführungen in WAGENER (2003): S. 54f. sowie DAHLBY/WILSON (1996): S. 92 und S. 103.

Abbildung 6: Tax Base Overlap (Co-Occupation) bei zwei staatlichen Ebenen und Mengensteuer auf ein Gut



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von KEEN (1998): S. 463 und WAGENER (2003): S. 54.

Die Preis-Mengenkombination P^1, X^1 stellt die Ausgangslage ohne Besteuerung dar. Durch die Erhebung einer Mengensteuer der beiden gebietskörperschaftlichen Ebenen erhöhen sich die Grenzkosten von A^1 auf A^2 , die angebotene Menge sinkt von X^1 auf X^2 , der Preis (inkl. Steuern) erhöht sich auf P^2 . Dem Staat entstehen Steuereinnahmen in Höhe von $a+b+c+d$, wobei an die Gliedstaaten $a+b$ fließt, an den Bund $c+d$. Die Aufteilung des Steueraufkommens zwischen den Gebietskörperschaften erfolgt dabei nach dem Verhältnis der Steuersätze³⁸⁹, wenn keine vertikalen Transfers existieren. Der Wohlfahrtsverlust der Besteuerung beträgt nach der Erhebung dieser Steuern f . Erhöht nun die Bundesebene den Steuersatz von t_0^B auf t_1^B (bei konstantem Steuersatz der Gliedstaaten t^G), so sinkt die Nachfrage weiter von X^2 auf X^3 und der Preis (inkl. Steuern) erhöht sich nochmals von P^2 auf P^3 , wobei zu beachten ist, dass die zentrale Ebene einen Steuersatz t_1^B wählen wird, der den für die Bundesebene aus der Nachfragereduktion erwachsenen Einnahmerückgang überkompensieren wird ($c < e$). Da die untergeordnete staatliche Ebene ihren Steuersatz konstant belassen hat, entsteht ihr ein Einnahmeausfall in Höhe der Fläche b . Es zeigt sich, dass der gewählte Steuersatz oberhalb des gesamtgesellschaftlichen Optimums liegt, da die zentrale Ebene nur ihre eigenen Kosten (Steuerausfälle aus Nachfragerückgang) und ihre eigenen Nutzen (Steuererhöhungen) in ihr Entscheidungskalkül einbezieht, die Kosten und Nut-

³⁸⁹ Hier wird aus Gründen der Einfachheit folgende Aufteilung unterstellt: Die Gliedstaaten erhalten die Flächen $a+b$, die zentrale Ebene erhält einen Anteil von $c+d$.

zen der nachgeordneten Ebenen jedoch außer Betracht bleiben³⁹⁰. In Analogie zu den grundlegenden Ausführungen zu dem Problem der externen Effekte gilt also auch hier, dass die sozialen Grenzkosten³⁹¹ höher liegen als die privaten Grenzkosten derjenigen Ebene, die über die Steuerhöhe entscheidet. Symmetrische Ergebnisse ergeben sich, falls die untergeordneten Gliedstaaten die Steuer einseitig erhöhen.

Zu unterscheiden ist in diesem Zusammenhang noch, ob die beiden staatlichen Ebenen benevolent³⁹² oder als Leviathane³⁹³ agieren. Handelt es sich um benevolent agierende Ebenen, so werden die auftretenden fiskalischen Externalitäten internalisiert, da die eine Ebene die Auswirkungen auf die jeweils andere bei den eigenen Entscheidungen berücksichtigt.

Agieren die beteiligten Ebenen hingegen als Leviathane, so trifft das im Beispiel geschilderte Ergebnis zu und die Besteuerung ist insgesamt zu hoch, so dass die beteiligten Ebenen insgesamt auf dem absteigenden Bereich der Laffer-Kurve agieren werden und die Steuereinnahmen unter dem Optimum zurückbleiben.

3.2.4.2.4 Indirekte fiskalische Spillovers der Ausgabenpolitik folgend

Analog zur Untersuchung der indirekten fiskalischen Externalitäten aus der Steuerpolitik ist auch bei jenen, die sich aus der Ausgabenpolitik ergeben eine differenzierte Betrachtung von horizontal und vertikal wirkenden Spillover-Effekten angezeigt.

3.2.4.2.4.1 HORIZONTAL

Diese Form der Spillovers entspricht in ihrer Wirkungsweise weitestgehend jenen indirekten horizontal wirkenden Spillovers die in 3.2.4.2.3.1 aus der Steuerpolitik folgend beschrieben wurden. Es wurde im Rahmen eines abgewandelten Tiebout-Modells gezeigt, dass der eintretende Steuerwettbewerb allokativen Verzerrungen impliziert, da die Jurisdiktionen bei Senkungen einer Steuer auf mobiles Kapital nur jeweils ihre eigenen Kosten und Vorteile berücksichtigen, nicht aber jene Kosten, die anderen Jurisdiktionen durch die Abwanderung des mobilen Kapitals entstehen. Nun lässt sich analog dazu auch argumentieren, dass eine Juris-

³⁹⁰ Die Argumentation kann analog auch für die dezentralen Ebenen geführt werden, die ebenfalls nur ihre eigenen Kosten und Nutzen bei der Bemessung des Steuersatzes berücksichtigen werden. Das Beispiel besitzt aber nicht nur für die dezentrale Ebene als Ganzes Erklärungswert, sondern kann grundsätzlich auch für eine Jurisdiktion der dezentralen Ebene angewandt werden, sofern diese über ihre Steuerpolitik Einfluss auf die gesamte nachgefragte Menge von X besitzt (vgl. WAGENER (2003): S. 55).

³⁹¹ Die sozialen Grenzkosten in diesem Beispiel setzen sich zusammen aus dem Kosten, die der zentralen Ebene aus dem Nachfragerückgang erwachsen und jenen, die der dezentralen Ebene hieraus entstehen.

³⁹² Als benevolente Ebenen würden die untergeordnete wie auch die zentrale Ebene Kosten und Nutzen der jeweils anderen Ebene berücksichtigen, d.h. die Wohlfahrt der untergeordneten staatlichen Ebene ist ein Teilziel der zentralen Ebene und umgekehrt. Vgl. zu benevolentem Verhalten BERGSTROM (1999): S. 71, der benevolentes Verhalten anhand unterschiedlicher Kategorien von Nutzenfunktionen untersucht. Die Definition lässt sich analog auf staatliche Jurisdiktionen übertragen.

³⁹³ Vgl. zum Leviathan-Modell die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.1.2, in dem auch beschrieben wird, welche zusätzlichen negativen allokativen Auswirkungen ein staatliches Gebaren als Leviathan besitzt.

diktion nicht nur über Steuersenkungen mobiles Kapital attrahieren kann, sondern dass dies auch über die Zahlung von Subventionen geschehen kann. Dabei zahlt die Jurisdiktion, die die Attraktivität ihres Wirtschaftsraumes erhöhen möchte, potentiellen Investoren für den Fall der Abwanderung in ihr Gebiet eine Subvention. Dabei wird die attrahierende Gebietskörperschaft nur die für sie anfallenden eigenen Kosten berücksichtigen, nicht aber die Kosten die der Jurisdiktion entstehen, aus der das mobile Kapital abwandert.³⁹⁴ „Damit wird das Pareto-Optimum verfehlt, denn die Ressourcen [...] werden verzerrt allokiert“³⁹⁵.

3.2.4.2.4.2 VERTIKAL

Indirekte vertikale fiskalische Externalitäten aus der Ausgabenpolitik entstehen dann, wenn die Ausgabenpolitik einer Ebene Einfluss auf die Budgetrestriktion einer über- oder untergeordneten Ebene hat. Dieser Umstand wird im Folgenden am Beispiel der Bildungsausgaben erläutert. Geht man davon aus, dass Bildung zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität führt und weiter eine Einkommensteuer besteht, die unter den verschiedenen staatlichen Ebenen aufgeteilt wird, so ergibt sich, dass eine gesteigerte Bildung ein höheres Arbeitseinkommen³⁹⁶ und somit ceteris paribus höhere Einnahmen aus der Einkommensteuer impliziert. Modellhaft kann dies wie folgt dargestellt werden: Es existieren zwei staatliche Ebenen z (zentral) und d (dezentral), die ihr Budget maximieren. Allein die dezentrale Ebene ist für die Bildungspolitik verantwortlich und trägt dementsprechend die anfallenden Kosten. Das Bildungsniveau B , das die dezentrale Ebene bereitstellt, determiniert einerseits die Kosten für Bildung $C^d(B)$ und andererseits das Einkommen $E(B)$ ³⁹⁷, wobei es mit beiden Größen in einem positiven Zusammenhang steht. Das Aufkommen aus der Einkommensteuer T bildet die einzige Einnahmequelle der beiden Ebenen. Diese wird mit einem einheitlichen und exogen gegebenen Steuersatz t erhoben und fließt mit einem fixen Anteil τ an die dezentrale und einem fixen Anteil $\tau - 1$ an die zentrale Ebene, wobei gilt $0 < \tau < 1$, d.h. jeder Ebene muss ein Anteil größer 0 an den gesamten Einkommensteuereinnahmen zufließen. Die Steuereinnahmen der verschiedenen Ebenen abzüglich der in der dezentralen Ebene anfallenden Bildungsausgaben lassen sich demnach wie folgt darstellen:

$T_n^{gesamt} = t \cdot E(B) - C^d(B)$ sind die gesamten Nettoeinnahmen aus der Einkommensteuer.

$T_n^d = \tau \cdot t \cdot E(B) - C^d(B)$ sind die Nettoeinnahmen der dezentralen Ebene.

$T_n^z = (1 - \tau) \cdot t \cdot E(B)$ die Nettoeinnahmen der zentralen Ebene, die aufgrund der Abwesenheit von Bildungsausgaben auch den Bruttoeinnahmen entsprechen.

³⁹⁴ Vgl. DAHLBY/WILSON (1996): S. 94f.

³⁹⁵ WAGENER (2003): S. 56, die auch auf den rechtlichen Rahmen innerhalb der EU eingeht und erläutert, dass die Internalisierungsmöglichkeiten jenen entsprechen, die im Gliederungspunkt 3.2.4.2.3.1 erläutert werden.

³⁹⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen zur Bildungsökonomie in Abschnitt 2.4.

³⁹⁷ Dabei wird unterstellt, dass das Einkommen E konkav in B ist und somit auch das Steueraufkommen T .

Folglich steht die dezentrale Ebene vor folgendem Maximierungsproblem:

$$\max_B \tau \cdot [t \cdot E(B) - C^d(B)] \text{ so dass die Optimalbedingung für die dezentrale Ebene lautet:}$$
$$\tau \cdot t \cdot \frac{\partial E}{\partial B} = \frac{\partial C^d}{\partial B}.$$

Betrachtet man nun die gesamten Nettosteuerereinnahmen, so lautet das Maximierungsproblem

$$\max_B [t \cdot E(B) - C^d(B)] \text{ und die daraus folgende Optimalbedingung entsprechend } t \cdot \frac{\partial E}{\partial B} = \frac{\partial C^d}{\partial B}.$$

Es zeigt sich, dass diejenige Ebene, die für die Bildungspolitik in der Bereitstellungsverantwortung steht, ein zu geringes Maß an Bildung zur Verfügung stellen wird, da sie ja nur mit einem Anteil τ von den aus zusätzlichen Bildungsausgaben entstehenden Steuermehreinnahmen profitiert. Im vorliegenden Fall wird also die dezentrale Ebene – gemessen am gesamtgesellschaftlichen Optimum – ein zu geringes Angebot an Bildungsleistungen bereitstellen. Die Internalisierung dieser Externalität kann erreicht werden, indem alle profitierenden Ebenen auch an der Finanzierung der Bildungsleistungen beteiligt werden, was bspw. über eine abgewandelte Lindahl-Lösung erfolgen kann.³⁹⁸

3.3 Distributionspolitische Würdigung des föderalistischen Staatsaufbaus

Die verteilungspolitische Betrachtung eines föderalistischen Staatsaufbaus ist insbesondere deshalb relevant, weil auch in einem föderalen Staat die Entscheidung getroffen werden muss, auf welcher staatlichen Ebene die (Um-) Verteilungsaufgabe³⁹⁹ idealerweise angesiedelt werden soll.

Intuitiv könnte man nun zu der Auffassung gelangen, dass die unteren Ebenen eine möglichst umfassende Entscheidungskompetenz für distributionspolitische Fragestellungen (Umfang, Richtung, etc.) haben sollten, da sie – die jeweilige örtliche Situation kennend – bei den diesbezüglichen Entscheidungsprozessen Informationsvorteile besitzen dürften und eine (technisch und allokativ) effiziente Umverteilungspolitik unter diesen Voraussetzungen wahrscheinlicher sein dürfte als bei einer Ansiedlung der distributionspolitischen Verantwortung auf der anonymen zentralen Ebene⁴⁰⁰. Hinzu kommt noch, dass es durchaus plausibel ist, dass interregionale Präferenzunterschiede im Hinblick auf die Umverteilungspolitik existie-

³⁹⁸ Vgl. bspw. DAHLBY/WILSON (1996): S. 94f. aber auch WAGENER (2003): S. 56.

³⁹⁹ Definiert man die Umverteilung in einer Gesellschaft als öffentliches Gut, so geht es hier um die Frage, ob es sich um ein lokales oder eine nationales öffentliches Gut handelt. Entscheidend ist bei den folgenden Betrachtungen die Frage, welche Ebene den Umfang und die Finanzierung der sozialen Leistungen festlegen sollte (Entscheidungskompetenz). Erst in einem weiteren Schritt wird es um die Frage der Durchführungskompetenz gehen.

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu ZIMMERMANN/HENKE (2005): S. 201, die auch weitere Aspekte aufzeigen, die für eine Ansiedlung der Distributionsaufgabe auf der lokalen Ebene sprechen, wie etwa die Angst vor Verbrechen, die unmittelbare Nachbarschaft bedürftiger Bürger, etc.

ren, denen durch eine lokale Bereitstellungsverantwortung besser Rechnung getragen werden kann als bei Zuständigkeit der zentralen Ebene⁴⁰¹.

An einem einfachen Beispiel⁴⁰² wird jedoch deutlich, dass die unteren staatlichen Ebenen aber aus einem anderen Grund gerade nicht in der Lage sind, die verteilungspolitische Aufgabe wahrzunehmen. Unterstellt man zwei Gemeinden A und B, zwischen denen (vollständige, d.h. auch kostenlose) Mobilität der Wirtschaftssubjekte herrscht, so birgt eine dezentrale Verantwortlichkeit für die Umverteilung erhebliche Probleme. Entscheidet sich bspw. Gemeinde A, ein umfassendes System sozialer Sicherung einzuführen und betreibt dementsprechend eine vergleichsweise großzügige Umverteilung zwischen reicheren und ärmeren Individuen, so wird sie gezwungen sein, die Steuern zu erhöhen, die vor allem die wohlhabenderen Einwohner trifft. Die ärmeren Individuen sind von einer derartigen Steuererhöhung aber nicht oder nur in geringem Umfang betroffen. Betreibt gleichzeitig die Gemeinde B eine verglichen mit Gemeinde A geringe Umverteilung, so ist die Konsequenz hieraus, dass in Gemeinde A mit einem Zuzug ärmerer Bevölkerungsschichten aus der Gemeinde B gerechnet werden kann, was höhere Ausgaben für soziale Leistungen in Gemeinde A impliziert und dies wiederum zusätzliche steuerliche Belastungen der dort ansässigen reicheren Einwohner. Gleichzeitig wird die Gemeinde B, die eine weniger umfassende Umverteilungspolitik verfolgt, die dort für Reichere geltenden Steuern senken können, da ja nun weniger Ärmere versorgt werden müssen. Es besteht also auch für die reicheren Bevölkerungsschichten ein Anreizeffekt zum Umzug, allerdings in entgegengesetzter Richtung wie für die ärmeren Bevölkerungsschichten. Die Konsequenz hieraus wäre, dass in Gemeinde A keine Umverteilung mehr stattfinden könnte, weil die entsprechenden finanziell potenten Einwohner die Gemeinde verlassen haben. Es hätte sich ein Armutszentrum (Gemeinde A) und ein Reichenzentrum (Gemeinde B) herausgebildet.⁴⁰³

Nun könnte man vermuten, dass das Sozialleistungsniveau in Gemeinde A nach einiger Zeit (aufgrund der Finanzschwäche) unter das Niveau der Umverteilung in Gemeinde B fallen würde und ein umgekehrter Trend einsetzen würde. Dem ist insofern zu widersprechen, dass Gemeinde B einen hohen Anreiz hat, eine solche Entwicklung zu vermeiden und dementsprechend die Sozialleistungen soweit zurückfahren würde, dass ein Zuzug ärmerer Bevölkerungsschichten vermieden würde, auch dann, wenn das Sozialleistungsniveau in Gemeinde A sinken würde, da sonst eine ähnliche Abwärtsspirale wie in Gemeinde A auch in Gemeinde B einsetzen würde. Hier ist schließlich auch zu bedenken, dass sich die Wählerstrukturen in

⁴⁰¹ Vgl. BERTHOLD/NEUMANN (2002): S. 7f.

⁴⁰² In der Realität ist dieses Beispiel durchaus von Relevanz, etwa im Hinblick auf die Landflucht in Entwicklungsländern bei gleichzeitiger Slumbildung in den großen urbanen Siedlungen.

⁴⁰³ Vgl. zu diesem Beispiel etwa JOHNSON (1977): S. 3, BRÜMMERHOFF (2001): S. 636ff., ZIMMERMANN/HENKE (2005): S. 201 oder PAULY (1972): S. 35f., der in seinem Modell zwar nachweist, dass bei Vorliegen von Altruismus eine lokale Bereitstellung der Umverteilung einer zentralen Bereitstellung überlegen ist, nichtsdestotrotz verweist er bei fehlendem Altruismus auf die vorgestellte Argumentation.

den beiden Gemeinden erheblich verändert haben: In Gemeinde A sind – idealtypisch – nur ärmere Einwohner verblieben, die in Wahlen für hohe Sozialleistungen und hohe Steuern votieren werden, in Gemeinde B hat durch die beschriebenen Bevölkerungsverschiebungen eine Machtverschiebung zugunsten der Wohlhabenderen stattgefunden, die zugunsten geringerer Steuern ihre Wahlentscheidung gegen eine Ausweitung der Umverteilung in Gemeinde B treffen werden. Dieses Beispiel zeigt, dass es bei einer Ansiedlung der Verantwortlichkeit für Umverteilungspolitik auf den unteren Ebenen und gleichzeitiger Mobilität der Wirtschaftssubjekte zu einer Abwärtsspirale kommen kann, bei der sich am Ende Reichtums- und Armutszentren herausbilden und Umverteilung nicht mehr möglich ist.⁴⁰⁴

Diese Entwicklung ließe sich nur durch eine Unterbindung der Freizügigkeit innerhalb eines Staatsgebiets durchbrechen, eine Möglichkeit, die in der Realität kaum eine Rolle spielen dürfte⁴⁰⁵. Zudem ergäbe sich aus einem solchen Vorgehen das Problem, dass die Ressourcen innerhalb eines Staatsgebildes (sehr) unterschiedlich verteilt sein können so dass die finanzschwächeren Jurisdiktionen nicht über eine ausreichende Umverteilungsmasse verfügen könnten, für die aber gerade dort erheblicher Bedarf bestehen würde.⁴⁰⁶

Es kann also festgehalten werden, dass die Ansiedlung der Umverteilungsaufgabe auf möglichst zentraler Ebene erfolgen sollte, da sonst – Mobilität zwischen den Jurisdiktionen vorausgesetzt – eine Unterversorgung der Bevölkerung mit dem öffentlichen Gut ‚Umverteilung‘ zu erwarten ist.⁴⁰⁷

Es ist jedoch ergänzend hierzu zu konstatieren, dass durchaus zwischen der Entscheidungs- und der Durchführungskompetenz unterschieden werden muss und festgehalten werden kann, dass die nationale Ebene die Entscheidungskompetenz (und damit auch die Finanzierungsaufgabe) innehaben sollte, die Durchführungskompetenz aber (unter Vorgabe von Rahmenrichtlinien durch die zentrale Ebene) durchaus auf unteren staatlichen Ebenen angesiedelt werden kann⁴⁰⁸.

3.4 Stabilitätspolitische Überlegungen

Analog zur Frage, welche staatliche Ebene in einem Föderalgebilde für die Distribution verantwortlich sein sollte, stellt sich nun auch die Frage, wo die Verantwortlichkeit für die

⁴⁰⁴ Vgl. JOHNSON (1977): S. 3.

⁴⁰⁵ Vgl. BROWN/OATES (1987): S. 423f.

⁴⁰⁶ Vgl. WAGENER (2003): S. 16.

⁴⁰⁷ LADD/DOOLITTLE (1982) konstatieren jedoch ergänzend hierzu, dass durchaus zwischen der Entscheidungs- und der Durchführungskompetenz unterschieden werden muss und halten fest, dass es für den Fall, dass Nutzensteigerungen bei ärmeren (=empfangenden) Bevölkerungsschichten auch bei den wohlhabenderen (=Steuer zahlenden) Bürgern einen Nutzengewinn bedeuten, ausreichend ist, der zentralen Ebene die Rahmumgebung zuzusprechen (vgl. LADD/DOOLITTLE (1982): S. 335).

⁴⁰⁸ Vgl. WAGENER (2003): S. 6.

Stabilitätspolitik⁴⁰⁹ angesiedelt sein sollte, die MUSGRAVE neben Allokation und Distribution als dritte staatliche Aufgabe benennt⁴¹⁰.

„Die Anforderung der Optimalität bei der Erfüllung der Stabilisierungsaufgabe liegt darin, größere konjunkturelle Schwankungen zu verhindern“⁴¹¹, wobei die finanzwissenschaftliche Literatur einhellig zu dem Ergebnis gelangt, dass die Stabilitätsaufgabe auf zentraler Ebene angesiedelt sein sollte⁴¹².

Die Begründungen hierfür sind vielfältig und stichhaltig, insbesondere wenn man die Konsequenzen aus einer dezentralen Verantwortung für die Stabilisierungsaufgabe bedenkt: Erstens sind die im Rahmen eines föderalen Staatsaufbaus existierenden lokalen/regionalen Jurisdiktionen i.d.R. stark miteinander verwoben, in dem Sinne, dass ein reger Austausch von Gütern und Diensten besteht. Angesichts einer schwachen Konjunktur müsste jede Jurisdiktion Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft (expansive Fiskalpolitik) betreiben, die ihre Wirkungen aber jeweils nicht allein in der Jurisdiktion ihre Wirkungen entfalten, sondern auch in den anderen durch wirtschaftliche Beziehungen verbundenen Jurisdiktionen⁴¹³, so dass allgemein ein Anreiz zum free-rider-Verhalten besteht. In der Folge entsteht eine Unterversorgung der Bevölkerung mit stabilitätspolitischen Maßnahmen⁴¹⁴⁴¹⁵. Die dargestellte Argumentation greift aber nicht allein bei schwacher Konjunktur, da die Jurisdiktionen auch in etwaigen Wachstums- oder Boomphasen einen Anreiz zur free-rider-Verhalten hätten, läge die Stabilisierungspolitik in ihrer Verantwortung: Während die negativen Auswirkungen – insbesondere Inflation – als nationales Phänomen wahrgenommen würden, wären auf der unteren Ebene vor allem die positiven Auswirkungen des Booms zu spüren was für die unteren staatlichen Einheiten wiederum bedeuten würde, dass free-rider-Verhalten die dominante

⁴⁰⁹ Die Stabilitätspolitik umfasst dabei jene Dimensionen, die auch im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) enumeriert werden: **Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum** (vgl. § 1 StWG).

⁴¹⁰ Vgl. MUSGRAVE (1959).

⁴¹¹ WAGENER (2003): S. 17.

⁴¹² Vgl. hierzu beispielsweise ANDEL (1998): S. 508, ZIMMERMANN/HENKE (2005): S. 195, OATES (1990): S. 43f., und KING (1988): S. 11, wobei zu beachten ist, dass – auch wenn die Stabilisierungsaufgabe auf zentrale Ebene angesiedelt ist – die Entscheidungen der in den dezentralen Jurisdiktionen politisch Verantwortlichen (z.B. im Bereich der kommunalen Investitionen bzw. der Ausgabenstruktur insgesamt) Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und somit auch auf die Stabilisierungsaufgabe der zentralen Ebene hat.

⁴¹³ Nach oben getroffener Klassifikation liegen hier also direkte horizontale Spillover-Effekte vor, die sich aus der Ausgabenpolitik ergeben (vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.4.2.1).

⁴¹⁴ Die Unterversorgung ergibt sich, da die dominante Strategie der Jurisdiktionen – wie dargestellt – das free-rider-Verhalten ist. Folgen die Jurisdiktionen dieser dominanten Strategie, so ergibt sich ein Nash-Gleichgewicht, das durch Unterversorgung der Bürger mit stabilitätspolitischen Maßnahmen gekennzeichnet ist (vgl. WAGENER (2003): S. 18).

⁴¹⁵ Vgl. ANDEL (1998): S. 508 und WAGENER (2003): S. 18.

Strategie darstellt und die unteren staatlichen Ebenen keinen Anreiz zur Konjunkturpolitik hätten.⁴¹⁶

Somit lässt sich konstatieren, dass die Stabilisierungsaufgabe – gleich ob bei positiver oder negativer Konjunkturentwicklung – in den Händen der Zentralinstanz liegen sollte. Insbesondere die „Gemeinden verhalten sich [...] im Hinblick auf den Konjunkturverlauf wie private Wirtschaftssubjekte.“⁴¹⁷ Zumal in diesem Zusammenhang auch zu bedenken ist, dass die untergeordneten Ebenen meist nicht über adäquate Instrumente für eine wirkungsvolle Stabilisierungspolitik verfügen, da erstens die Geldpolitik (Zentralbank) auf nationaler Ebene anzusiedeln ist⁴¹⁸ und zweitens die kleineren Jurisdiktionen nicht über die erforderlichen finanziellen Mittel verfügen, um über die Fiskalpolitik die konjunkturelle Entwicklung zu beeinflussen⁴¹⁹. Aber selbst wenn eine untergeordnete Ebene in der Lage ist die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in einem Nationalstaat zu beeinflussen, so ist – oben dargestellter Argumentation folgend – nicht zu erwarten, dass sie die Finanzierungslast tragen wird, während das gesamte Staatswesen von dieser Maßnahme profitiert⁴²⁰.

Ein letztes Argument für eine zentralstaatliche Verantwortlichkeit für die Stabilisierungsaufgabe stellt die Tatsache dar, dass auf diese Weise gewährleistet wird, dass stabilitätspolitische Maßnahmen gleichgerichtet eingeleitet werden⁴²¹. Dies ließe sich zwar auch durch eine kooperative Abstimmung untergeordneter Körperschaften⁴²² erreichen, aus

⁴¹⁶ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (2005): S. 201 ff.

⁴¹⁷ ZIMMERMANN/HENKE (2005): S. 202.

⁴¹⁸ Die Festlegung der Geldpolitik als Aufgabe der zentralen staatlichen Ebene beruht vor allem darauf, dass die untergeordneten Jurisdiktionen, läge die Geldpolitik in deren Aufgabenbereich, einen Anreiz zur Finanzierung ihrer Ausgaben über eine Steigerung der Geldmenge hätten. Dies wiederum hätte zur Konsequenz, dass die Geldmenge insgesamt nicht zu kontrollieren wäre, die Inflation steigen würde und die Bedürfnisse der Wirtschaftssubjekte nach stabilen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht genüge getan werden könnten (vgl. OATES (1972): S. 4).

⁴¹⁹ Vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 638.

⁴²⁰ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass aus dieser Argumentation heraus, die gesamtwirtschaftliche Stabilität auch als nationales öffentliches Gut definiert wird, von dem alle Bürger eines Staates in ähnlicher Weise profitieren (vgl. BRÜMMERHOFF (2001): S. 638).

⁴²¹ Es erscheint durchaus plausibel anzunehmen, dass sich in größeren nationalen Gebilden die einzelnen Regionen nicht immer in die gleiche Richtung entwickeln werden. Es ist durchaus realistisch, dass eine Region innerhalb eines Föderalstaats etwa mit einem zu geringen Wirtschaftswachstum und hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen hat, während in einer anderen Region die wirtschaftliche Entwicklung prosperiert und eher inflationäre Tendenzen ein Problem darstellen. Ergreifen nun beide Regionen unabhängig voneinander stabilitätspolitische Maßnahmen, so wird die boomende Region zu einer restriktiven Fiskalpolitik tendieren um die Folgen der Inflation zu bekämpfen und die stagnierende Region wird versuchen durch eine expansive Fiskalpolitik die wirtschaftliche Entwicklung anzuregen. Es wird ersichtlich, dass sich die beiden Maßnahmen im Rahmen eines Föderalstaats, in dem die beiden Regionen in einer engen Austauschbeziehung stehen, (teilweise) konterkarieren werden, so dass die eingeleiteten Maßnahmen nur bedingt Wirkung zeigen werden und – im ungünstigsten Fall – keine der Regionen von den Maßnahmen profitieren wird.

⁴²² Vgl. ANDEL (1998): S. 508.

der aber – für den Fall, dass sie funktionieren würde – Transaktionskosten erwachsen würden, die bei einer zentral geregelten Stabilitätspolitik nicht anfallen.

3.5 Zwischenfazit

Die Bundesrepublik Deutschland ist heute ein föderaler Staat mit 16 Gliedstaaten und zahlreichen weiteren (kommunalen) staatlichen Einheiten. Der heutige föderale Staatsaufbau der BRD ist dabei aus einer langfristigen Entwicklung, beginnend mit der Reichsgründung, fortgesetzt über die Weimarer Republik unterbrochen durch die zentralistische Regierung des Nazi-Regimes und schließlich neu beginnend mit der Gründung der Bundesrepublik 1949, hervorgegangen.⁴²³

Die ökonomische Bewertung eines föderalen Staatsaufbaus im Allgemeinen ist nicht ohne weiteres möglich und orientiert sich an den drei zentralen ökonomischen Bewertungsmaßstäben: alloкатive Effizienz, distributive Gerechtigkeit und gesamtwirtschaftliche Stabilität. Was die Frage der allokativen Effizienz angeht, so kommen die grundlegenden Modelle von TIEBOUT sowie von BRENNAN/BUCHANAN (Leviathan-Modell) zu dem Ergebnis, dass eine föderale Struktur durchaus pareto-verbessernd im Vergleich zu einer zentralistischen Staatsform sein kann, allerdings ist diese Aussage – vor allem im Tiebout-Modell – an sehr restriktive Annahmen geknüpft. Werden diese Annahmen (auch nur geringfügig) erweitert oder außer Kraft gesetzt, wie etwa für den Fall, dass die von TIEBOUT unterstellte Einnahmengenerierung über eine Kopfsteuer durch eine Steuer auf mobiles Kapital erfolgen soll, so ergeben sich mitunter völlig unterschiedliche Ergebnisse im Vergleich zum Grundmodell. So führt die Existenz von Größenvorteilen in der Produktion lokaler öffentlicher Güter oder das Auftreten von Spillover-Effekten zwischen einzelnen Jurisdiktionen zu Effizienzverlusten, die eine zentrale Aufgabenverantwortung rechtfertigen können. Ein besonderes Augenmerk wurde bei den obigen Betrachtungen auf die Spillovers gelegt, die in verschiedenen Richtungen (horizontal und vertikal) sowie in diversen Formen auftreten und die Vorteile einer dezentralen Bereitstellung von öffentlichen Gütern sehr schnell konterkarieren können⁴²⁴. Die Lösung dieser Problematik könnte oft durch eine Koordination des Verhaltens der verschiedenen Jurisdiktionen erfolgen, wobei hier anfallende Transaktionskosten zu berücksichtigen sind, die, je nach Anzahl der beteiligten staatlichen Einheiten, ein bedeutsames Ausmaß erreichen können. Diese Transaktionskosten lassen sich durch ein Aktivwerden der zentralen Ebene verringern bzw. vermeiden.

⁴²³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.1.1.

⁴²⁴ Vgl. zu den verschiedenen Formen und der jeweiligen Wirkungsweise der Spillovers sowie für die Darstellung diverser Beispiele die Ausführungen in den Gliederungspunkten 3.2.4.1 und 3.2.4.2. Weitere Beispiele finden sich etwa in VOß (1991): S. 238ff. oder BRUGGER (1984): S. 21 bzw. vor allem für Bildungseinrichtungen in FREY/BRUGGER (Hrsg.) (1984).

Auch im Hinblick auf die beiden anderen untersuchten Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit und der gesamtwirtschaftlichen Stabilität liegt eine zentrale Aufgabenverantwortung nahe. Zentrale Argumente sind, dass im Bereich der Distributionspolitik die unteren staatlichen Ebenen nicht in der Lage sind im Rahmen eines effizienten Wettbewerbs zwischen den Jurisdiktionen optimale Ergebnisse zu generieren bzw. eine Spirale nach unten entsteht, die bedeutet, dass eine sinnvolle Umverteilungspolitik nicht stattfinden kann und sich vielmehr Armuts- und Reichtumszentren bilden⁴²⁵. Auch im Bereich der Stabilitätspolitik ist eine (alleinige) Zuständigkeit der dezentralen Ebenen abzulehnen. Hier besteht das wesentliche Argument in dem auftretenden free-rider-Verhalten insofern, als stabilitätspolitische Maßnahmen einer Jurisdiktion auch Auswirkungen auf andere Jurisdiktionen haben und insgesamt eine Unterversorgung der Bevölkerung mit Stabilitätspolitik (sowohl in Wachstums- als auch in Stagnations- oder Rezessionsphasen) entsteht. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang fraglich, ob einzelne Jurisdiktionen untergeordneter Ebenen über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um die Gesamtwirtschaft zu beeinflussen. Ein letztes Argument für eine zentrale Verantwortung für die Stabilisierungsaufgabe besteht schließlich darin, dass die wirtschaftliche Entwicklung in einem föderativen Staat nicht in allen Gebieten gleich verlaufen muss, d.h. dass in unterschiedlichen Jurisdiktion auch die Störungen der Stabilität verschieden sein können und, wie oben erläutert, die lokal oder regional getroffenen Maßnahmen der einzelnen Jurisdiktionen sich gegenseitig konterkarieren können.

Folgende Tabelle gibt überblicksartig noch einmal die – aus ökonomischer Sicht – sinnvolle Verteilung der Aufgabenverantwortung wieder.

Tabelle 4: Aufgabenerfüllung in einem föderativen Staat

Ökonomische Entscheidungskriterien	Aufgabenkompetenz eher zentral	Aufgabenkompetenz eher dezentral
1. Allokative Kriterien	(X)	X
a) Übereinstimmung mit Präferenzen der Bürger		X
b) Spillover- Effekte	X	
c) Economies of scale in der Produktion/Kostenminimierung	X	
2. Distributive Kriterien	X	
3. Gesamtwirtschaftlicher Stabilität	X	

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von: ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 175.

⁴²⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 3.3 bzw. BRÜMMERHOFF (2001): S. 637f., ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 178f., WAGENER (2003): S. 15ff.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass innerhalb eines föderativen Staats grundsätzlich ein Konflikt zwischen Effizienzvorteilen durch eine zentrale Bereitstellung einerseits (Vermeidung von Spillovers, Nutzung von Economies of Scale) und andererseits der Berücksichtigung lokaler und regionaler Unterschiede in den Präferenzstrukturen und Bedürfnissen der Bürger zu lösen ist.⁴²⁶ Dass ein föderaler Staatsaufbau, der diesen Konflikt zu lösen in der Lage ist, einem zentralistischen auch unter rein ökonomischen Aspekten überlegen ist, ist nicht zu leugnen, da so die angesprochenen regionalen Präferenzunterschiede am besten berücksichtigt werden können.

⁴²⁶ Vgl. JEFFREY (2002): S. 15f.

4 Die Aufgaben und die Finanzierung der Gemeinden der BRD

Die Ausgaben für die Gymnasien werden zu einem erheblichen Teil von den jeweiligen Standortkommunen getragen. Andere Finanzierungsträger sind die Bundesländer sowie die Herkunftskommunen von Schülern mit Wohnsitzen außerhalb des Schulstandorts. Zur Quantifizierung der anfallenden Kosten, die zur Bestimmung der entstehenden Nutzenspillouts verwendet werden, sind deshalb die Finanzierung der Gemeinden sowie deren Aufgaben und Ausgaben von Bedeutung. In den folgenden Ausführungen werden die Einnahmen und die Aufgaben der Gemeinden, die die wesentliche Bestimmungsgröße für die tatsächlich anfallenden Ausgaben darstellen, systematisch erfasst und dargestellt. Das bedeutet, dass es an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit nicht um die empirischen Befunde im Hinblick auf die Gemeindefinanzen geht, sondern vielmehr auf die Systematik der Einnahmen und Aufgaben/Ausgaben eingegangen wird. Dies geschieht auch als Grundlegung für die Ausführungen zur aktuellen Finanzlage der Städte und Gemeinden in Kapitel 6. Darüber hinaus dienen die folgenden Ausführungen dazu, die unterschiedlichen Einnahmearten auf ihre eher formale Definition wie ihre ökonomische Bedeutung hin einzuordnen.

Bereits an dieser Stelle muss angemerkt werden, dass die kommunalen Gebietskörperschaften staatsorganisationsrechtlich als Teile der Länder zu sehen sind⁴²⁷ und es dementsprechend in den Aufgabenbereich der Länder fällt, (sehr unterschiedliche Einzel-) Regelungen bezüglich der Finanzausstattung der Kommunen zu treffen⁴²⁸. Dabei spielen Unterscheidungsmerkmale der Kommunen, wie ihre Einwohnerzahl, ihre Funktionen oder auch die Art der Kommune eine Rolle. Im Folgenden werden einerseits kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte unterschieden, wobei erstere Teile von Landkreisen sind und somit ein Teil der kommunalen Aufgaben von den Landkreisen übernommen werden. Für die kreisfreien Städte gilt hingegen, dass sie einerseits Gemeinden sind, d.h. unterste staatliche Ebene, andererseits aber auch sämtliche Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises, die für kreisangehörige Gemeinden vom jeweiligen Landkreis getragen werden, zu übernehmen haben. Insofern ist dieser Typus der Kommunen – im Hinblick auf die Aufgaben – gleichzeitig Gemeinde wie auch Landkreis.⁴²⁹ Dies spiegelt sich auch in der Finanzierung der kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden wider. Die Festlegung, welche Gemeinde kreisangehörig bzw. kreisfrei ist, wird von den jeweiligen Bundesländern geregelt. In Bayern existiert neben den kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen eine weitere kommunale

⁴²⁷ Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2004): S. 1.

⁴²⁸ Vgl. hierzu bspw. BMVBS (Hrsg.) (2005): S. 94, GRÖNEBAUM (2003): S. 49, WEHLING (2002): S. 238f. oder WEHLING (1994): S. 15. Darüber hinaus wird im Anhang der vorliegenden Arbeit der Versuch einer umfassenden Darstellung der Finanzausgleichsregelungen auf Länderebene unternommen, wobei auf die spezifischen Regelungen in Bayern gesondert einzugehen sein wird.

⁴²⁹ Vgl. bspw. Art. 9 Abs. 1 BAY GO. In der bayerischen Gemeindeordnung existiert darüber hinaus noch eine Unterscheidung der kreisangehörigen Gemeinden. Innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden existiert eine besondere Kategorie der Kommunen, die sog. Großen Kreisstädte. Vgl. zu diesem Gemeindetypus Art. 5a BAY GO sowie Art. 9 Abs. 2 BAY GO.

Ebene: die Bezirke. Auf diese wird gesondert eingegangen, wenn es um die Darstellung des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern geht.

In einem eigenen Gliederungspunkt werden schließlich die spezifischen Finanzausgleichsregelungen im Freistaat Bayern dargestellt, da im Hinblick auf den Forschungsgegenstand die bestehenden Ausgleichsmechanismen in Bayern von besonderem Interesse sind.

4.1 Aufgaben und Ausgaben

Eine einheitliche Typisierung der Determinanten gemeindlicher Ausgaben (kommunale Aufgaben) gibt es in der vorhandenen Literatur nicht, vielmehr existiert eine Vielzahl von Abgrenzungsmöglichkeiten und Unterscheidungsmerkmalen für gemeindliche Aufgaben, deren Anwendbarkeit auch vom konkret vorliegenden Untersuchungsgegenstand abhängig ist⁴³⁰. Folgende Tabelle 5 bildet eine Synthese aus verschiedenen Typisierungen und dient auch als Grundlage für die Ausführungen in den folgenden Gliederungspunkten. Sie unterscheidet die Aufgaben nach den jeweils für die Gemeinden/Kommunen vorhandenen Freiheitsgraden bei der Aufgabenerfüllung und gibt somit auch wieder, inwiefern die Erfüllung aus Sicht der kommunalen Entscheidungsträger (aus rechtlicher Sicht völlig) disponibel sind (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) und welche sich aus gesetzlichen Vorgaben der übergeordneten Gebietskörperschaften ergeben und damit Pflichtaufgaben darstellen, bei deren Umsetzung bzw. Ausführung die kommunalen Ebenen keinen bzw. nur einen geringen Spielraum haben.

Tabelle 5: Arten kommunaler Aufgaben in Deutschland

Kommunale Aufgaben			
Eigener Wirkungskreis		Übertragener Wirkungskreis	Fremdverwaltungs- bereich
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben weisungsfrei	Pflichtaufgaben weisungsgebunden	Gemeinde als örtliche Ebene der Staatsverwaltung

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 5 zeigt die kommunalen Aufgaben in einer Anordnung, die von links nach rechts mit abnehmenden Freiheitsgraden bei der Aufgabenerfüllung einhergeht. Grundsätzlich sind solche Aufgaben, die die Gemeinden in eigener Verantwortung erfüllen können oder in einem vorgegebenen Rahmen erfüllen müssen (*eigener Wirkungskreis*), von jenen Aufgaben zu

⁴³⁰ Für Beispiele zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der Typisierung und Kategorisierung gemeindlicher Aufgaben vgl. beispielsweise ANDERSEN (2003b): S. 199, DILL/KANITZ (Hrsg.) (1994) S. 25ff., FES (Hrsg.) (2002): S. 37ff., ROTHKUGEL (1992): S. 7ff. und STMUK (o.J.a).

unterscheiden, die von den Gemeinden nach dem Willen übergeordneter Ebenen zu erledigen sind (*übertragener Wirkungskreis*). Der Aufgabenkreis, bei dem die Kommunen die geringsten Freiheitsgrade aufweisen ist dadurch gekennzeichnet, dass die Gemeindeverwaltungen hier lediglich als unterste staatliche Hoheitsinstanz tätig werden (*Fremdverwaltungsaufgaben*)⁴³¹.

In den folgenden Gliederungspunkten werden die einzelnen Aufgabentypen erläutert und durch Beispiele veranschaulicht.

4.1.1 *Eigener Wirkungskreis*

Bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft) entscheiden die Kommunen in der Regel selbst darüber, was getan wird, wann es getan wird und meistens auch darüber, wie es getan und finanziert wird. Innerhalb dieses Bereichs kommunaler Aufgaben sind weiterhin die freiwilligen Leistungen⁴³², deren Erfüllung nicht per Gesetz vorgeschrieben ist, von den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben zu trennen, deren Erfüllung die kommunale Ebene innerhalb eines von den oberen Ebenen rechtlich vorgegebenen Rahmens zu gewährleisten hat. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entscheidet die Kommune also auch darüber ob eine Leistung angeboten wird oder nicht. Diese Freiheit steht ihr bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hingegen nicht zu.

Bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben agieren die Städte, Landkreise und Gemeinden weitgehend weisungsfrei, d.h. die gesetzgebenden übergeordneten Gebietskörperschaften greifen hier de iure nur in geringem Maße in den Modus der Ausführung ein. Aufgabenbereiche, die beispielhaft im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltung angeführt werden können, sind unter anderem das Schulwesen, die Wasserversorgung, die Abfall- und Abwasserentsorgung, die Einrichtung von Friedhöfen und die Durchführung von örtlichen Wahlen (Gemeinderats-, Stadtrats-, Kreistags-, Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen). Allerdings muss einschränkend darauf hingewiesen werden, dass die Kommunen de facto ein relativ großes Mitspracherecht der Länder in Kauf nehmen müssen, da für die meisten der angeführten Beispiele der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben hohe Investitionen erforderlich sind (z.B. Schulbauten), die i.d.R. nur durch erhebliche Zuschüsse durch das jeweilige Bundesland realisiert werden können. Insbesondere für den Schulbereich bedeutet dies, dass die Länder über die Gewährung von Investitionszuschüssen sehr wohl Einfluss auf die örtliche Bildungspolitik haben. Hinzu kommt schließlich, dass gerade im Bereich der Schulen nicht

⁴³¹ Vgl. hierzu beispielhaft für Bayern: Art 6ff. BAY GO.

⁴³² Bei den freiwilligen Leistungen ist anzumerken, dass diese Bezeichnung nicht unbedingt in vollem Umfang zutreffend ist. Keineswegs lässt sie nämlich Rückschlüsse darüber zu, ob die entsprechenden Leistungen im Haushalt disponibel sind. Gewähren Gemeinden über lange Jahre hinweg freiwillige Zuschüsse oder richtet gar Personalstellen zur Erfüllung freiwilliger Leistungen ein, so sind diese Mittel u.U. über Jahre hinweg gebunden. Die Bezeichnung freiwillig bezieht sich also ausschließlich darauf, ob die betreffende Gemeinde durch Gesetz zur Erfüllung verpflichtet ist (vgl. ERHARDT (1994): S. 31).

nur die Investitionskosten für den Bau des Gebäudes relevant sind, sondern vielmehr auch die regelmäßig anfallenden Unterhaltungskosten, insbesondere für Lehrpersonal. Zwar kann eine Kommune sich entscheiden, eine Schule zu bauen und anschließend zu unterhalten, ohne die Übernahme der Lehrpersonalkosten durch das jeweilige Land fallen die Kosten für diese – dann kommunalen Schulen – jedoch immens höher aus, so dass auch hier davon gesprochen werden kann, dass sich die Kommunen am ‚goldenen Zügel‘ der Länder befinden.

Zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zählen bspw. die Unterhaltung von Theatern, Hallenbädern und anderen Sportsstätten, aber auch von Jugendzentren, öffentlichen Büchereien und dergleichen mehr.

4.1.2 *Übertragener Wirkungskreis*

„Die nächste Stufe eingeschränkter Entscheidungsfreiheit“⁴³³ stellen – wie in der obigen Tabelle dargestellt – die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben dar, die zum übertragenen Wirkungskreis gemeindlicher Aufgaben gehören. Diese Kategorie gemeindlicher/kommunaler Aufgaben unterscheidet sich von den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben dadurch, dass sie von den Gemeinden weisungsgemäß auszuführen sind und eine gesetzliche Pflicht zu deren Erfüllung besteht.⁴³⁴ Als Beispiele können hier die Gewerbeaufsicht oder Maßnahmen zur Wohnungsbauförderung herangezogen werden.

4.1.3 *Fremdverwaltungsbereich*

In den Fremdverwaltungsbereich einer Gemeinde, in dessen Rahmen die Kommunen die staatliche Hoheitsgewalt auf lokaler Ebene vertreten, fällt vor allem der Unterhalt von bestimmten Verwaltungseinrichtungen wie z.B. Veterinär-, Pass- oder Meldeämter aber auch andere Teilbereiche staatlicher Tätigkeit, wie etwa die Mithilfe bei der Durchführung von Bundestags- und Landtagswahlen. Der Ermessensspielraum der Gemeinde sinkt bei diesem Aufgabenkreis auf Null, da die Gemeinden hier „per Gesetz an sie übertragene Aufgaben verwalten“⁴³⁵.

4.2 **Eigene Einnahmen**

Ein wesentlicher Teil der gemeindlichen Finanzmittel stammen aus den sog. eigenen Einnahmen, worunter einerseits die Anteile aus den Gemeinschaftssteuern sowie die Einnahmen aus den Gemeindesteuern zu verstehen sind, andererseits gehören hierzu aber auch die Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, die an die Gemeinden fließen.

⁴³³ DILL/KANITZ (Hrsg.) (1994): S. 26f.

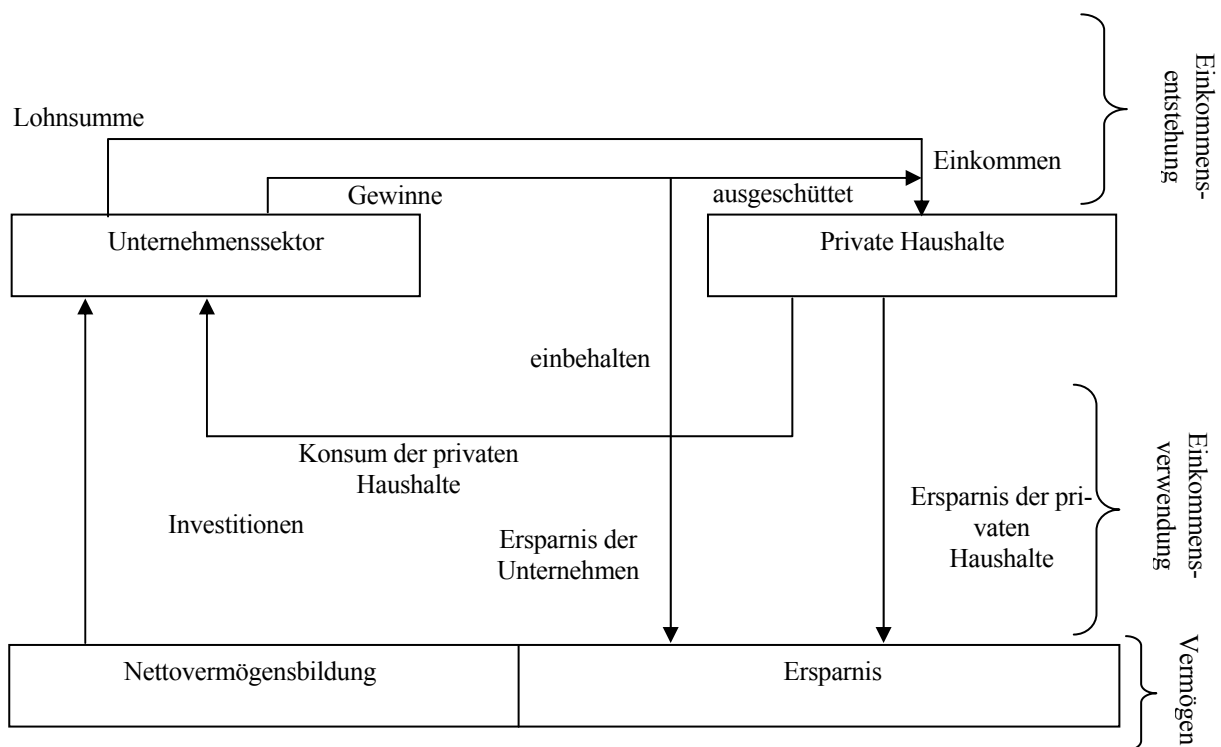
⁴³⁴ Vgl. DILL/KANITZ (Hrsg.) (1994): S. 27ff.

⁴³⁵ DILL/KANITZ (Hrsg.) (1994): S. 30.

4.2.1 Steuern

Steuern sind hoheitliche Zwangsabgaben, die ohne Anspruch auf eine konkrete Gegenleistung an die staatlichen Ebenen zu entrichten sind⁴³⁶. Üblicherweise sind Steuern heute Geldleistungen, die von jedem Individuum, das einen bestimmten Tatbestand erfüllt, an das Gemeinwesen (Staat und damit auch Kommunen) zu entrichten sind.⁴³⁷ Der Hauptzweck der Steuererhebung ist i.d.R. die Erzielung von Einnahmen für den öffentlichen Haushalt um (neue) Ausgaben zu finanzieren, allerdings werden Steuern auch in zunehmendem Maße zur Verhaltenssteuerung angewandt⁴³⁸. Folgende Abbildung stellt ein einfaches volkswirtschaftliches Kreislaufmodell dar und zeigt die möglichen Anknüpfungspunkte einer Besteuerung in einer geschlossenen Volkswirtschaft. Die Pfeile stellen dabei monetäre Ströme dar.

Abbildung 7: Einfaches Kreislaufmodell einer geschlossenen Volkswirtschaft und Anknüpfungspunkte der Besteuerung



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 123.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass Steuern an drei unterschiedlichen Punkten innerhalb des Wirtschaftskreislaufs anknüpfen können: bei der Einkommensentstehung (z.B. Körperschaftsteuer, Einkommensteuer), der Einkommensverwendung (z.B. Mineralölsteuer, Um-

⁴³⁶ Es handelt sich hierbei – in Verbindung mit dem allgemeinen Grundsatz der Gleichwertigkeit aller Staatszwecke - um das Nonaffektationsprinzip (vgl. DIECKERTMANN/GELBHAAR (2000): S. 106).

⁴³⁷ Vgl. AO § 3 Abs. 1.

⁴³⁸ Vgl. DIECKERTMANN/GELBHAAR (2000): S. 106f. bzw. zur Steuerungswirkung die Ausführungen zur Pigou-Steuer in Gliederungspunkt 2.2.2.

satzsteuer) und dem Vermögen (z.B. Grundsteuer), wobei bei letzterem Anknüpfungspunkt gleichermaßen der Vermögensbestand und der Übergang von Vermögen Besteuerungsgrundlage sein kann.⁴³⁹ Die Gemeinden in Deutschland verfügen über unterschiedliche Steuerquellen, aus denen sie entweder einen Anteil erhalten (Gemeinschaftssteuern nach dem Verbundsystem) oder aber die betreffende Steuer alleine abschöpfen können (Steuern nach dem Trennsystem). Bei der Besteuerung der Einkommensentstehung sind die Kommunen bspw. durch einen Anteil an der Einkommensteuer ebenso beteiligt wie bspw. bei der Einkommensverwendung durch einen Anteil an der Umsatzsteuer. Über die Grundsteuer, die allein den Kommunen zusteht, erhalten die Kommunen auch Einnahmen aus der Besteuerung des Vermögens.

4.2.1.1 *Gemeinschaftssteuern*

Die Einkommensteuer knüpft – wie oben bereits angemerkt – bei der Einkommensentstehung an und steht – wie im Grundgesetz der BRD geregelt – mit einem Anteil von 15% den Gemeinden zu. Die Verteilung der Einkommensteuer auf die verschiedenen Gemeinden erfolgt grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen. Dieses Prinzip wird aber in den Ländern teilweise, wie etwa in Bayern, dahingehend durchbrochen, dass diese Verteilung auf die Gemeinden nur für Einkommen bis zu einem gewissen Grenzwert (in Bayern derzeit 30.000 Euro bzw. 60.000 Euro bei gemeinsamer Veranlagung) gilt⁴⁴⁰. Diese Vorgehensweise soll einer gleichmäßigeren Verteilung der Steuereinnahmen dienen.⁴⁴¹ Das Aufkommen der Einkommensteuer betrug im Jahr 2006 deutschlandweit rd. 201,4 Mrd. Euro⁴⁴².

Die Umsatzsteuer setzt an der Einkommensverwendung an und beträgt in Deutschland seit Beginn des Jahres 2007 für die meisten Güter 19%, wobei Ausnahmen existieren, die lediglich mit 7% besteuert werden (z.B. Druckerzeugnisse)⁴⁴³. Den Gemeinden steht erst seit dem Jahr 1998 ein Anteil an der Umsatzsteuer zu, der ihnen auch über das Grundgesetz garantiert wurde⁴⁴⁴. Die Höhe der Beteiligung wird durch ein einfaches Bundesgesetz, dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), geregelt. Begründet wurde die Beteiligung der Gemeinden an dieser „krisenfesten und dynamisch wachsenden Steuer“⁴⁴⁵ mit dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer, was auch als Beitrag zu einer geringeren Konjunkturresistenz der gemeindlichen Einnahmen gesehen wird.

⁴³⁹ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 123ff.

⁴⁴⁰ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 21.

⁴⁴¹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2001b): S. 19.

⁴⁴² Vgl. BMF (Hrsg.) (2007): S. 54f.

⁴⁴³ Für eine umfassende Liste der Güter auf die eine ermäßigte Umsatzsteuer Anwendung findet vgl. UStG Anlage (zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2).

⁴⁴⁴ Vgl. Art. 106 Abs. 5a GG.

⁴⁴⁵ STMF (Hrsg.) (2001b): S. 20.

Den Gemeinden stehen darüber hinaus auch 12% des Aufkommens aus der Zinsabschlagsteuer⁴⁴⁶ zu, die wie die Einkommensteuer prinzipiell nach dem örtlichen Aufkommen verteilt wird.

4.2.1.2 Reine Gemeindesteuern

Die bedeutsamste Steuer unter den reinen Gemeindesteuern stellt die Gewerbesteuer dar. Ihr Aufkommen steht laut Grundgesetz⁴⁴⁷ allein den Gemeinden zu. Allerdings sind der Bund und die Länder durch eine 1969 eingeführte Gewerbesteuerumlage am Aufkommen der Gewerbesteuer beteiligt.⁴⁴⁸ In Ländern, in denen keine Gemeinden existieren (Stadtstaaten), stehen die Einnahmen aus der Gewerbesteuer dem jeweiligen Bundesland zu⁴⁴⁹. Anders als die Umsatz- und die Einkommensteuer ist die Gewerbesteuer (ebenso wie die weiter unten aufgeführte Grundsteuer) eine Realsteuer, d.h. nicht an einer Person und an deren persönlichen Lebensverhältnissen ausgerichtet, sondern vielmehr am Wert oder Ertrag eines Objekts⁴⁵⁰. Im Falle der Gewerbesteuer stellt der Gewerbeertrag den Steuergegenstand dar⁴⁵¹. Aber nicht nur die Tatsache, dass den Gemeinden die Ertragshoheit zusteht und die Gewerbesteuer eine Realsteuer ist, unterscheidet diese von den vorgenannten Gemeinschaftssteuern: die Gemeinden haben bei der Gewerbesteuer die Möglichkeit den Steuertarif selbst zu gestalten. Dies kommt in einem zweistufigen Verfahren zum Ausdruck, mit dessen Hilfe die Gewerbesteuer-schuld ermittelt wird. In einem ersten Schritt errechnet das Finanzamt den zu versteuernden Ertrag⁴⁵². Die Gemeinden legen nun im zweiten Schritt – im rechtlichen Rahmen einer Satzung – den Hebesatz fest, der auf den jeweils ermittelten Steuermessbetrag angewendet wird und erlassen den Gewerbesteuerbescheid.⁴⁵³ Bei der Gewerbesteuer steht den Kommunen ein gewisses Maß an Finanzautonomie zu, da diese – anders als bei Einkommen- und Umsatzsteuer – an der Bestimmung der Steuerhöhe beteiligt sind. Das Aufkommen der Gewerbesteuer belief sich im Jahr 2006 auf brutto⁴⁵⁴ 32,70 Mrd. Euro, was einen erheblichen Anstieg

⁴⁴⁶ Die Zinsabschlagsteuer stellt eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer dar (vgl. BMF Hrsg.) (2002b): S. 49) und wird im Folgenden, sofern nicht ausdrücklich anders dargestellt, der Betrachtung der Einkommensteuer angegliedert.

⁴⁴⁷ Die Gewerbesteuer, sowie die im folgenden Punkt beschriebene Grundsteuer, werden vom Grundgesetz den Gemeinden zugesprochen (vgl. Art. 106 Abs. 6 GG).

⁴⁴⁸ Vgl. STMF (Hrsg.) (2001b): S. 17.

⁴⁴⁹ Vgl. Art. 106 Abs. 6 GG.

⁴⁵⁰ Vgl. LAUFER/MÜNCH (1997): S. 180.

⁴⁵¹ Vgl. BMF (Hrsg.) (2002b): S. 57.

⁴⁵² Vgl. BMF (Hrsg.) (2002b): S. 57f.

⁴⁵³ Vgl. STMF (Hrsg.) (2001b): S. 18.

⁴⁵⁴ Die Bruttoangabe bzgl. der Steuerhöhe bezieht sich dabei auf den noch nicht erfolgten Abzug der Gewerbesteuerumlage, die die Gemeinden an Bund und Länder abführen. Die Berechnung des Anteils der Gewerbesteuer, den die Gemeinden jeweils an die übergeordneten Ebenen abzuführen haben, erfolgt dabei analog zur Bestimmung der Finanzkraft mit pauschalierten Sätzen: Der Betrag, den eine Gemeinde abzuführen hat, ergibt sich demnach aus dem örtlichen Gewerbesteueraufkommen, das durch den örtlichen Hebesatz dividiert und dann mit einem für Gemeinden in den alten und neuen Bundesländern unterschiedlichen

im Vergleich zu den Vorjahren darstellt, wobei insbesondere das Jahr 2002 mit Gewerbesteuererinnahmen von brutto nur 21,22 Mrd. Euro hervorzuheben ist.⁴⁵⁵

Neben der Gewerbesteuer existiert in Deutschland eine weitere Realsteuer, für die die Ertragskompetenz bei den Gemeinden liegt: die Grundsteuer. Sie hat ihren Anknüpfungspunkt beim Vermögen und nimmt Bezug auf „Wert und Beschaffenheit eines Grundstücks“⁴⁵⁶, sofern dieses im Inland liegt. Ebenso wie die Gewerbesteuer lässt sie die persönlichen Lebensverhältnisse des Eigentümers außer Betracht. Unterschieden wird zwischen der Grundsteuer A für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und der Grundsteuer B für Grundstücke gem. § 70 BewG⁴⁵⁷.⁴⁵⁸ Analog zur Gewerbesteuer wird auch die Grundsteuerschuld (für beide Typen A und B) in einem zweistufigen Verfahren festgesetzt⁴⁵⁹. Das Finanzamt ermittelt den Steuermessbetrag, der sich aus der Multiplikation des Einheitswerts/Ersatzwirtschaftswerts⁴⁶⁰ mit der Steuermesszahl ergibt. Auf die so berechneten, unterschiedlichen Steuermessbeträge legen die Gemeinden nun ebenfalls verschiedene, in Form von Satzungen festgelegte, Hebesätze für die Grundsteuer A bzw. B an⁴⁶¹. Im Jahr 2003 betrug der gewogene durchschnittliche Hebesatz für die Grundsteuer laut einer Umfrage des DEUTSCHEN STÄDTETAGES 375% und lag damit nur knapp über dem Niveau von 2002⁴⁶². Im Jahr 2001 erzielten die Gemeinden aus der Grundsteuer Einnahmen in Höhe von rd. 10,2 Mrd. Euro (wovon etwa 9,9 Mrd. Euro auf die Grundsteuer B entfielen)⁴⁶³.

Über diese beiden – gemessen am Aufkommen wichtigsten – reinen Gemeindesteuern stehen den Gemeinden noch die „örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern“⁴⁶⁴ zu, die häufig auch

Vervielfältiger multipliziert wird. Im Jahr 2000 belief sich das Nettoaufkommen der Gewerbesteuer auf rd. 19,4 Mrd. Euro, im Jahr 2003 nur noch auf rd. 15,3 Mrd. Euro (vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80).

⁴⁵⁵ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 77.

⁴⁵⁶ BMF (Hrsg.) (2002b): S. 62.

⁴⁵⁷ Vgl. § 70 BewG.

⁴⁵⁸ Vgl. BMF (Hrsg.) (2002b): S. 62f.

⁴⁵⁹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2001b): S. 20.

⁴⁶⁰ Der Einheitswert bestimmt sich aus dem Bewertungsgesetz und nimmt in den alten Bundesländern Bezug auf die Wertverhältnisse von 1964. In den neuen Bundesländern gestaltet sich die Wertfeststellung etwas komplizierter: für die Grundstücke land- und forstwirtschaftlicher Betriebe (ohne Wohnungen) gilt ebenfalls der Einheitswert von 1964. Für andere Grundstücke gilt der Einheitswert von 1935 und für vermietete Wohnungen, die nach 1991 entstanden sind, und für die kein Einheitswert von 1935 festgesetzt ist, wird eine pauschalierte Grundsteuer, die auf die Wohn- und Nutzfläche basiert, herangezogen (vgl. BMF (Hrsg.) (2002b): S. 62).

⁴⁶¹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2001b): S. 20.

⁴⁶² Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 13.

⁴⁶³ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2005b): Tab. 1.

⁴⁶⁴ Art. 106 Abs. 6 GG.

als Bagatellsteuern bezeichnet werden. Sie machen nur etwa 1% der Einnahmen der Gemeinden aus.⁴⁶⁵

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Steuereinnahmen der Gemeinden stark von den übergeordneten Ebenen beeinflusst werden, da die Kommunen zumeist über keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebung verfügen. Selbst bei Steuern, die nach Grundgesetz allein den Gemeinden zustehen, bestimmen oft Bundestag und Bundesrat entweder allein über deren Höhe oder haben zumindest, wie im Fall der Gewerbe- und Grundsteuer, erheblichen Einfluss auf das Aufkommen der jeweiligen Steuer. Ähnlich sieht es bezüglich der Verwaltungskompetenz für die einzelnen Steuerarten aus: allein bei den Bagatellsteuern, die ertragsmäßig kaum ins Gewicht fallen, haben die Gemeinden die alleinige Verwaltungskompetenz inne. Im Ergebnis bedeutet dies, dass die Gemeinden zwar das Recht haben „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln“⁴⁶⁶, was die Finanzierung der daraus entstehenden Aufgaben und somit die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung angeht, so ist eine starke Abhängigkeit der Gemeinden allerdings nicht von der Hand zu weisen. Dies hat zur Konsequenz, dass sich die im Rahmen der Aufgaben anfallenden Ausgaben nach den nur geringfügig beeinflussbaren Einnahmen richten müssen. Eine Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen kann jedoch in größerem Umfang nur bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erfolgen, da sowohl bei den pflichtigen und weisungsgebundenen Selbstverwaltungsaufgaben als auch bei Aufgaben des Fremdverwaltungsereichs die Kommunen allenfalls einen eingeschränkten Entscheidungsspielraum haben.

4.2.2 *Gebühren*

Über wesentlich mehr Freiraum verfügen die Gemeinden bei den Gebühren, die grundsätzlich für „die individuelle Inanspruchnahme bestimmter kommunaler Leistungen erhoben“⁴⁶⁷ werden. Gemäß ihrer Definition liegt den Gebühren nicht wie den meisten Steuern das Leistungs-fähigkeitsprinzip, sondern vielmehr das Äquivalenzprinzip zugrunde: Demjenigen, dem ein Nutzen aus der Inanspruchnahme einer bestimmten Leistung zukommt, soll auch für deren Bereitstellung bezahlen.⁴⁶⁸ Allerdings existieren in einigen Bereichen der kommunalen Gebührenerhebung durchaus nach sozialen Kriterien gestaffelte Tarife, etwa für Senioren, Studenten, Schüler, bei denen davon auszugehen ist, dass sie über eher unterdurchschnittliche Einkommen verfügen. Darüber hinaus können Gebühren – wie zuvor bei den Steuern erwähnt – auch zur Nachfragesteuerung eingesetzt werden.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ Vgl. BMF (Hrsg.) (2002b): S. 84f.

⁴⁶⁶ Art. 28 Abs. 2 GG.

⁴⁶⁷ SCHERF/HOFFMANN (2003): S. 321.

⁴⁶⁸ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 102ff.

⁴⁶⁹ Vgl. SCHERF/HOFFMANN (2003): S. 321 und ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 103f.

Bei den Gebühren lassen sich preisähnliche Benutzungsgebühren (z.B. Müllabfuhr) und steuerähnliche Verwaltungsgebühren (z.B. Gebühren für Amtshandlungen) voneinander unterscheiden. Die Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist, dass sich das Ausschussprinzip zumindest teilweise anwenden lässt, d.h. die Nutzung reiner öffentlicher Güter kann nicht mit einer Gebühr belegt werden.

In der finanzwirtschaftlichen Realität der Gemeinden spielen die Gebühren zwar – verglichen mit den Steuern – eine eher untergeordnete Rolle, im Vergleich zu den anderen staatlichen Ebenen aber ist der Anteil der Gebühren an Gemeindehaushalten hoch. Zudem wird deutlich, dass der Kerngedanke des Äquivalenzprinzips in der Realität zwar noch vorhanden ist, er steht jedoch bei vielerlei Leistungen zugunsten einer Lenkungswirkung bzw. wegen sozialpolitischer Intentionen im Hintergrund⁴⁷⁰. Dies erklärt auch, warum in vielen Bereichen nur ein geringer Kostendeckungsgrad durch Gebühren erreicht wird. Beispielhaft seien hier die kommunalen Büchereien angeführt, die, was politisch durchaus gewollt ist, nur rund 2,3% der verursachten Kosten durch Gebühreneinnahmen decken, bei Musikschulen sind dies rd. 34%, bei Friedhöfen und der Straßenreinigung decken die Gebühren etwa zwei Drittel der entstehenden Kosten. Die so entstehenden Deckungslücken bei der Bereitstellung von Leistungen müssen durch Zuweisungen von übergeordneten Ebenen oder durch allgemeine Haushaltsmittel der Gemeinden ausgeglichen werden. Freilich existieren aber auch gebührenpflichtige Einrichtungen der Gemeinden, die kostendeckend arbeiten müssen: Bei der Müll- und Abwasserbeseitigung, den – gemessen am Aufkommen – wichtigsten Bereichen, wird in den meisten Gemeinden (nahezu) vollkommene Kostendeckung erreicht.⁴⁷¹

Als entscheidende Einschränkung, die von den Gemeinden bei der Festlegung der Gebührenhöhe zu beachten ist, muss angemerkt werden, dass Gebühreenniveaus, die zu einer Überdeckung der Kosten führen würden, nicht zulässig sind⁴⁷². Eine Quersubventionierung innerhalb der gemeindlichen Gebühreneinnahmen, etwa von Bereichen, bei denen annähernd Marktpreise zu erzielen wären hin zu defizitären Einrichtungen, ist folglich schon aus rechtlichen Gründen nicht möglich. Zudem war in den letzten Jahren in vielen Gemeinden eine Tendenz zur Privatisierung von öffentlichen Leistungen und damit zur Ausgliederung von ehemals gebührenpflichtigen Bereichen aus den kommunalen Haushalten zu verzeichnen⁴⁷³. Dies bedeutet, dass zwar die Gebühreneinnahmen der Gemeinden zurück gegangen sind, auf

⁴⁷⁰ So zum Beispiel bei Einrichtungen für „Kultur, Bildung, Soziales und Sport“ (KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 18), bei denen dem Leistungsfähigkeitsgedanken durch gestaffelte Gebührentarife Rechnung getragen wird. Weiteren Bereichen wurde vom Bundesverwaltungsgericht eine übergeordnete kommunalpolitische Rolle attestiert (externe Effekte), so dass auch bei Friedhöfen (sie haben auch Erholungscharakter) oder der Straßenreinigung nicht ausschließlich das Äquivalenzprinzip zur Anwendung kommt (vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 18).

⁴⁷¹ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 18f.

⁴⁷² Vgl. SCHERF/HOFFMANN (2003): S. 321.

⁴⁷³ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2003): S. 18.

der anderen Seite aber die sonstigen Einnahmen, genauer gesagt die Einkünfte der Gemeinden aus ihrer Teilnahme am Marktprozess, zugenommen haben. Dies macht auch einen weiteren Aspekt deutlich: die genaue Abgrenzung von Gebührenaufkommen und Erwerbseinkünften ist mitunter nur schwierig zu bewerkstelligen, gerade dann, wenn die öffentliche Hand Güter und Leistungen anbietet, deren Produktion durchaus im privaten Sektor sichergestellt werden könnte⁴⁷⁴.

4.2.3 *Beiträge*

Beiträge folgen zwar, grundsätzlich dem Äquivalenzprinzip und stellen somit, wie für die Gebühren bereits beschrieben, ein „Entgelt für spezielle Leistungen dar“⁴⁷⁵. Allerdings gibt es zwei wesentliche Unterscheidungsmerkmale zwischen Gebühren und Beiträgen, die sich darin manifestieren, dass Beiträge in der Regel nicht von einem Einzelnen für die tatsächliche Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung zu entrichten sind, sondern üblicherweise von einer spezifisch definierten Gruppe Individuen. Zudem ist für die Pflicht zur Zahlung auch nicht die tatsächliche Inanspruchnahme entscheidend, sondern vielmehr die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung. In der Praxis bedeutet dies also, dass nicht die tatsächliche Nutzung ausschlaggebend für die Erhebung von Beiträgen ist, sondern die potentielle Inanspruchnahme und dass dieser i.d.R. eine größere öffentliche Investition vorausging, die zum einen vor allem bzw. ausschließlich für eine Gruppe von Wirtschaftssubjekten Nutzen generiert, und die zum anderen, ohne staatliches Engagement nicht hätte realisiert werden können. Beispielhaft kann hier auf Kureinrichtungen (Kurtaxe), Deichbauten oder die Erschließung von Grundstücken mit Wasser- und Stromanschlüssen (Erschließungsbeiträge) verwiesen werden. Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass Beiträge sowohl bei Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips, wie im Falle der Erschließungsbeiträge, als auch bei anderen Güterarten, bei denen ein Ausschluss von der Nutzung kaum zu bewerkstelligen wäre (z.B. Deichbauten), erhoben werden können.⁴⁷⁶

Während Beiträge in vielen Gemeinden nur als Umlage von großen Investitionen auf die nutznießenden Einwohner eine Rolle spielen, ist ihre finanzielle Bedeutung in anderen Gemeinden, vor allem in Kurorten, nicht zu verleugnen. Insgesamt ist die Rolle der Beiträge in den Haushalten dennoch als eher gering einzuschätzen.

4.2.4 *Sonstige eigene Einnahmen*

Neben den Einnahmen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen haben die kommunalen Ebenen in Deutschland durchaus weitere Einnahmequellen, die als eigene Einnahmen charakterisiert werden können. Im Wesentlichen handelt es sich hier um Einnahmen aus eigener Wirt-

⁴⁷⁴ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 104.

⁴⁷⁵ SCHERF/HOFFMANN (2003): S. 321.

⁴⁷⁶ Vgl. ZIMMERMANN/HENKE (1994): S. 105f., und SCHERF/HOFFMANN (2003): S. 321.

schaftstätigkeit, die – abhängig von den jeweiligen lokalen Gegebenheiten – durchaus eine wichtige Basis kommunaler Einnahmen darstellen können. Eine weniger bedeutsame Rolle – aufgrund der bestehenden rechtlichen Restriktionen – spielt in diesem Zusammenhang die Kreditaufnahme durch die Kommunen.

4.3 Transfers von übergeordneten Ebenen

Neben den in 4.2. dargestellten Einnahmen der Gemeinden haben für diese auch die Zuschüsse von übergeordneten Ebenen⁴⁷⁷ eine besondere Bedeutung. So machten die Einnahmen der Gemeinden aus Transfers der übergeordneten Ebenen 2005 insgesamt rd. 32,3% der gesamten Einnahmen der Kommunen aus, wobei auch hier, wie weiter oben, deutliche Unterschiede zwischen Gemeinden in den alten und Gemeinden in den neuen Ländern bestehen. In den neuen Ländern liegt der Anteil der Transfers von Bund und Land bei rd. 57,4%, in den alten Ländern lediglich bei 27,3%.⁴⁷⁸

4.3.1 Kommunalen Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich⁴⁷⁹ fußt zum einen auf dem Finanzausgleichsgesetz, darüber hinaus existieren in den Ländern auch eigene Gesetze, die die jeweiligen kommunalen Ausgleichsregeln und sich dementsprechend – auch in zentralen Punkten – unterscheiden. Da in den Stadtstaaten entsprechende Regelungen nicht erforderlich sind, existieren in Deutschland insgesamt 13 kommunale Finanzausgleichssysteme, die in den letzten Jahren immer wieder Gegenstand von Debatten zwischen kommunalen und Landes- bzw. Bundespolitikern waren.⁴⁸⁰ Die Funktionen des kommunalen Finanzausgleichs werden i.d.R. folgendermaßen untergliedert:⁴⁸¹

⁴⁷⁷ Unmittelbar erhalten die Gemeinden nur Zuweisungen vom jeweiligen Bundesland. Der Bund kann den Gemeinden lediglich mittelbar – über die Bundesländer – Zuweisungen gewähren. Letztere werden allerdings vom Bund an die Länder überwiesen und von diesen dann an die Kommunen weitergeleitet. Rechtlich ist dies mit der Tatsache zu begründen, dass die Kommunen finanzverfassungsrechtlich als Teile der Länder zu sehen sind. Dies war in der Vergangenheit bspw. bei dem Bundesprogramm zur Förderung der Ganztagesbetreuung („Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“) der Fall. In dessen Zusammenhang schlossen Bund und Länder eine Verwaltungsvereinbarung über die Mittelverwendung und darüber, dass die Investitionen in Neu-, Um- und Ausbau von Ganztageschulen fließen sollten. Da die Sachaufwandsträger für Schulen aber die Kommunen sind, musste das Geld entsprechend an die kommunalen Ebenen weitergeleitet werden. (vgl. BMBF (Hrsg.) (o.J.b), FES (Hrsg.) (2003): Fi 1 (Stand: Juli 2003) und Art. 1 Abs. 1 sowie Art. 1 Abs. 2 Verwaltungsvereinbarung IZBB).

⁴⁷⁸ Vgl. DEUTSCHER STÄDTETAG (2006b): S. 1ff.

⁴⁷⁹ Die Gemeinden haben, wie bei der Darstellung des Länderfinanzausgleichs gezeigt wurde, auch Anteil am passiven Finanzausgleich. Ihnen stehen – geregelt durch FAG und GG – Anteile an den wichtigsten Steuerarten zu. Um Redundanzen zu vermeiden wird hier nicht gesondert auf den passiven Ausgleich eingegangen. Vielmehr wird auf die Ausführungen zum Länderfinanzausgleich in Gliederungspunkt 3.1.2 verwiesen.

⁴⁸⁰ Vgl. FÄRBER (2004): S. 41.

⁴⁸¹ Vgl. zu den folgenden Punkten: FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand Juli 2003) sowie LENK/RUDOLPH (2003b): S. 5.

- *Fiskalische Funktion*: Die lokalen Gebietskörperschaften müssen finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen obliegenden Aufgaben („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“⁴⁸² sowie die vom Land übertragenen Aufgaben) auch bestreiten zu können.
- *Redistributive Funktion*: Durch den kommunalen Finanzausgleich sollen auch die Steuerkraftunterschiede zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften der unteren Ebene und dadurch u.U. auftretende Ineffizienzen beseitigt werden⁴⁸³.
- *Raumordnerische Funktion*: Der kommunale Finanzausgleich kann – durch seine horizontale Verteilungswirkung – durchaus auch Mittel zur Realisierung landesplanerischer Ziele sein.
- *Gesamtwirtschaftliche Funktion*: Der kommunale Finanzausgleich sichert den Kommunen (in ihrer Gesamtheit) eine bedeutsame gesamtwirtschaftliche Stellung, etwa als öffentlicher Investor.

In den folgenden Unterpunkten wird zumeist auf bundeseinheitliche, d.h. in allen Ländern gleiche Regelungsstrukturen eingegangen und diese durch die Ausgestaltungen in einzelnen Ländern ggf. kurz illustriert. Eine detailliertere Darstellung der separaten Finanzausgleiche in den Ländern findet sich im Anhang.

4.3.1.1 Überblick über das kommunale Finanzausgleichssystem

Der Ausgangspunkt für das Finanzausgleichssystem sind die hierfür verwendbaren Mittel der fakultativen und obligatorischen Steuerverbünde, die die Finanzausgleichsmasse darstellen (in einigen Bundesländern kommt hier noch die von einigen Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage hinzu).⁴⁸⁴ Die obligatorischen Steuerverbünde beruhen auf Art. 106 Abs. 7 GG, der regelt, dass „vom Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern den Gemeinden und Gemeindeverbänden insgesamt ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender Prozentsatz zufließen muss.“⁴⁸⁵ Die fakultativen Steuerverbünde hingegen sind nicht vom Grundgesetz vorgeschrieben. Die fakultativen und obligatorischen Steuerverbünde stellen den Ausgangspunkt für den kommunalen Finanzausgleich dar, aus dem die Kommunen – je nach Verteilungsschlüssel des jeweiligen Bundeslandes – Zuweisungen erhalten.⁴⁸⁶

Die Zuweisungen, die die Kommunen von den übergeordneten Ebenen erhalten, lassen sich einerseits nach dem Grad der Freiheit bei der Verwendung der Mittel in den Kommunen unterscheiden. Bei den allgemeinen (zweckfreien) Zuweisungen sind die Kommunen frei in

⁴⁸² Art. 28 Abs. 2 GG.

⁴⁸³ Vgl. hierzu die Ausführungen in den Gliederungspunkten 3.2 und 3.3.

⁴⁸⁴ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003a): S. 6f.

⁴⁸⁵ STMF (Hrsg.) (2001b): S. 22.

⁴⁸⁶ Vgl. FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand Juli 2003).

der Entscheidung, für welche Projekte diese Mittel verwendet werden sollen⁴⁸⁷, bei den Zweck- bzw. zweckgebundenen Zuweisungen ist die Freiheit der Kommunen bei der Mittelverwendung hingegen deutlich geringer: Je nachdem, aus welchem Steuerverbund die Gemeinde Mittel erhält kann das zur Verfügung stehende Geld nur in spezielle Projekte investiert werden.⁴⁸⁸ Andererseits bietet sich auch eine Unterscheidung im Hinblick auf die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse an: Die Bestimmung der Höhe der Ausgleichsmasse erfolgt in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer nach einem Verbundquotensystem, lediglich in zwei Bundesländern nach einem System mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz⁴⁸⁹.

Die allgemeinen, d.h. zweckfreien Zuweisungen lassen sich weiter unterscheiden in Schlüsselzuweisungen und Bedarfszuweisungen, wobei erstere in allen Bundesländern als zentrales Ausgleichsinstrument dienen. Bedarfszuweisungen hingegen werden keineswegs in allen Bundesländern bereitgestellt und dienen zum Ausgleich besonderer Haushaltsnotlagen.⁴⁹⁰ Eine eingehende Betrachtung, insbesondere im Hinblick auf die Berechnung und Ausgestaltung, erfahren die Zuweisungen in den Gliederungspunkten des Anhangs.

Abbildung 8 illustriert – unabhängig von der föderalen Diversität der kommunalen Ausgleichssysteme – noch einmal die Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs, wie er sich in den deutschen Bundesländern – mit Ausnahme natürlich der Stadtstaaten – darstellt.

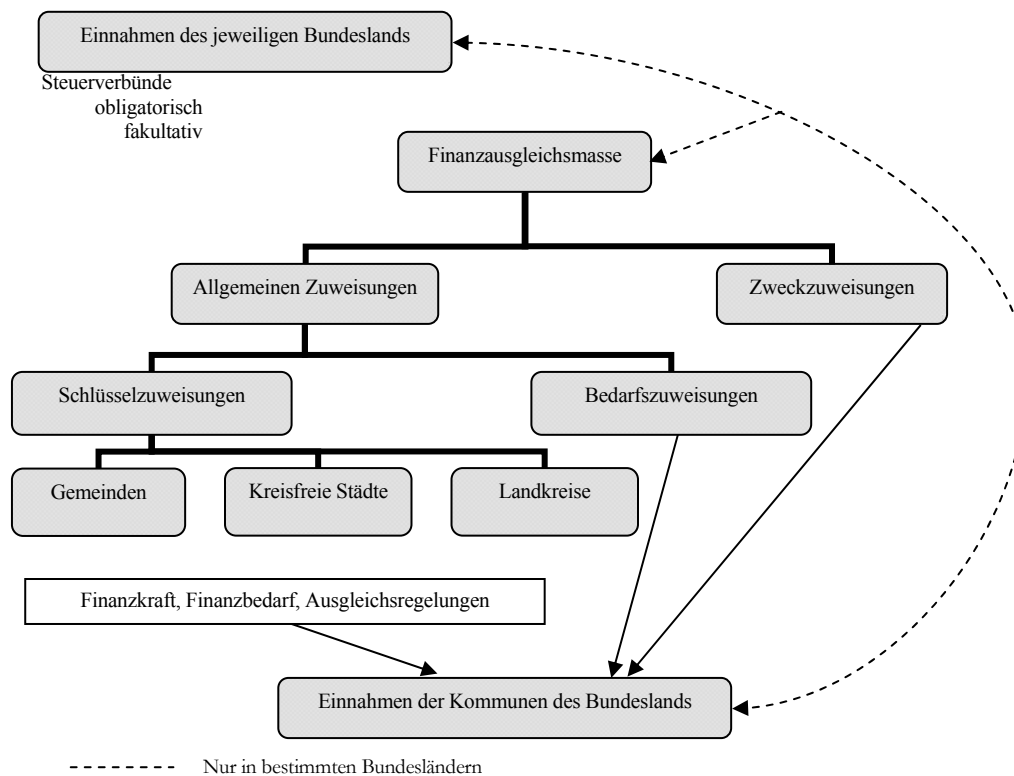
⁴⁸⁷ LENK/RUDOLPH unterscheiden bei den zweckfreien Zuweisungen weiter zwischen Schlüssel- und Bedarfszuweisungen. Diese Unterscheidung wird im Folgenden ebenfalls eine Rolle spielen (vgl. LENK/RUDOLPH (2003a): S. 6f.).

⁴⁸⁸ Dies ist in Bayern bspw. beim (fakultativen) Kfz-Steuerverbund der Fall. Die Mittel, die den Gemeinden aus diesem Steuerverbunds zufließen, dürfen lediglich in Investitionen für den Straßenbau, den Nahverkehr und in Investitionen zur Abwasserentsorgung fließen (vgl. STMF (2001): S. 24).

⁴⁸⁹ Nach Verbundquoten erfolgt die Bestimmung der Ausgleichsmasse in folgenden Ländern: Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. In Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen erfolgt die Bestimmung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz (vgl. LENK/RUDOLPH (2003b): S. 10).

⁴⁹⁰ Vgl. FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand Juli 2003).

Abbildung 8: Systematik und Aufbau des deutschen kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an: LENK/RUDOLPH (2003a): S. 6 sowie LENK/RUDOLPH (2005): S. 58.

Die Berechnung der unterschiedlichen Zuweisungen an die unterschiedlichen kommunalen Ebenen wird separat im Anhang dargestellt in dem auch die unterschiedlichen kommunalen Finanzausgleichssysteme in den deutschen Flächenländern herausgearbeitet werden. Dort werden auch die unterschiedlichen Formen der Verflechtung der Gemeinden mit dem jeweiligen Bundesland und die Verflechtung der staatlichen Ebenen untereinander deutlich. Wie in Gliederungspunkt 3.1.2 bereits angesprochen, sind die Gemeinden in den meisten Ländern an im sekundären Finanzausgleich an die Bundesländer gezahlten (Nehmerländer) bzw. von den Bundesländern gezahlten (Geberländer) Mitteln beteiligt. Welches Ausmaß diese Beteiligung in den unterschiedlichen Ländern annimmt, kann ebenfalls den Tabellen im Anhang entnommen werden.

Im Rahmen des Untersuchungsgegenstands wird im Rahmen dieses Kapitels allein der bayerische kommunale Finanzausgleich detailliert dargestellt und untersucht.

4.4 Der aktuelle bayerische kommunale Finanzausgleich en détail⁴⁹¹

Die aktuelle Ausgestaltung des bayerischen Finanzausgleichs ist für eine Untersuchung der Augsburger Situation – insbesondere für eine Annäherung an die Frage bestehender

⁴⁹¹ Für die folgenden Ausführungen zum bayerischen kommunalen Finanzausgleich ist – sofern nicht ausdrücklich anders vermerkt – der Rechtsstand September 2006.

Entschädigungsleistungen des Freistaats für die räumlichen Externalitäten der Gymnasien – von herausgehobener Bedeutung. Die vorangegangene, kurze Darstellung der kommunalen Finanzausgleichsregelungen in den einzelnen Bundesländern zielte vor allem darauf ab Vergleiche zwischen einzelnen Ländern zu ermöglichen und aufzuzeigen, wie unterschiedlich die Finanzierungsstruktur der Gemeinden – zumindest bei den Zuweisungen übergeordneter Ebenen – im Bundesgebiet geregelt ist.

Die Darstellung und Untersuchung der bayerischen Gegebenheiten kann einerseits als beispielhafte Darstellung des genauen Prozedere im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gesehen werden, das auch die für Bayern typischen anderen kommunalen Ebenen (Landkreise und Bezirke) einschließt, andererseits dient dieser Gliederungspunkt auch und vor allem der Grundlegung für die empirischen Untersuchungen.

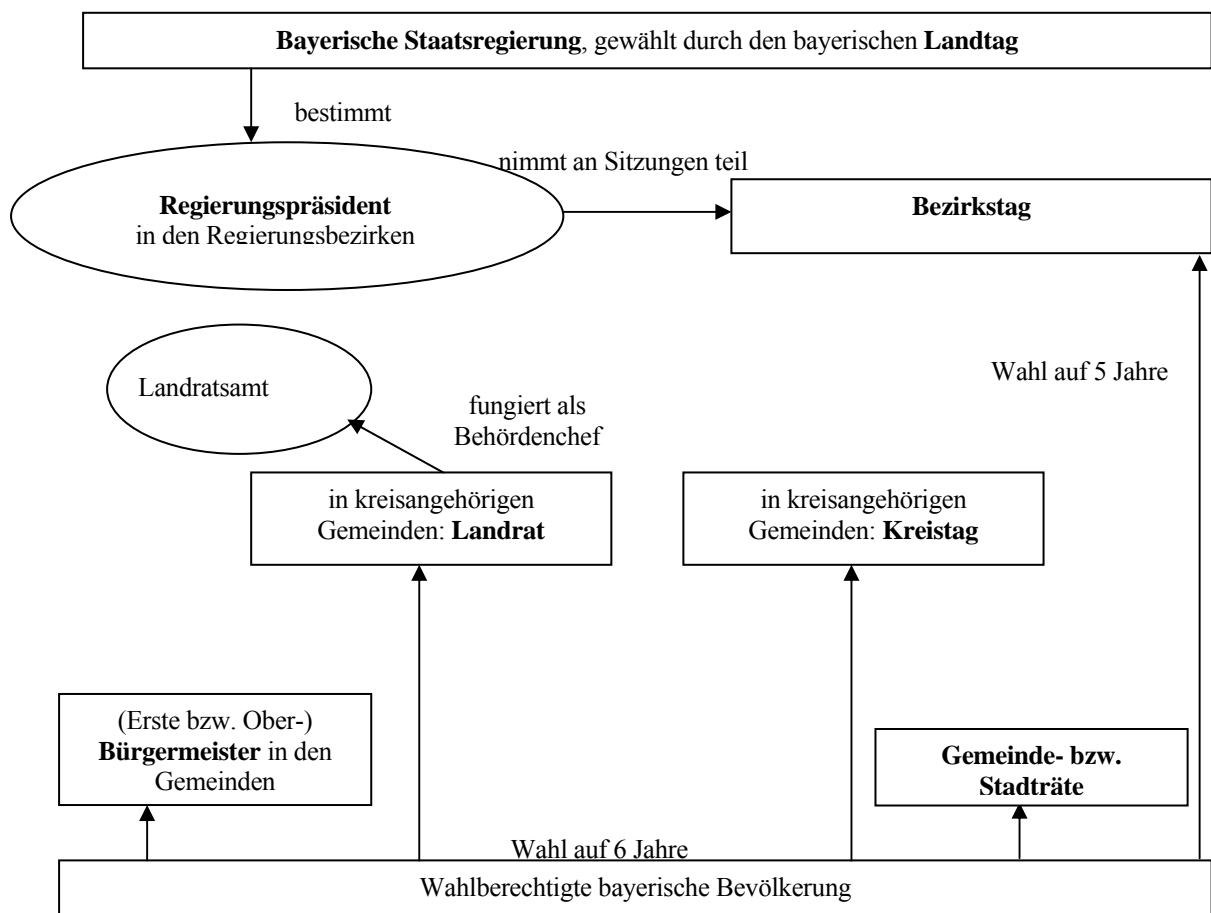
4.4.1 *Die kommunalen Ebenen in Bayern*

Folgende Grafik soll kurz die verschiedenen in Bayern bestehenden und für den kommunalen Finanzausgleich relevanten kommunalen Ebenen erläutern und verdeutlichen, welche staatlichen Einheiten beim bayerischen Finanzausgleich berücksichtigt werden müssen. Zudem wird deutlich, dass die einzelnen kommunalen Ebenen in Bayern über jeweils eigene demokratisch legitimierte Vertreter verfügen.

Insgesamt gliedert sich der Freistaat Bayern in sieben Regierungsbezirke, die wiederum aus Landkreisen und kreisfreien Städten bestehen. Schließlich existieren noch die kreisangehörigen Gemeinden, die – als Teile der Landkreise – die unterste kommunale Ebene darstellen. Zur kommunalen Ebene der Bezirke ist anzumerken, dass sie von den sog. Regierungsbezirken unterschieden werden müssen und als eigenständige kommunale Ebene ein bayerisches Spezifikum darstellen. Zwar sind Bezirke und Regierungsbezirke in ihrer flächenmäßigen Ausdehnung deckungsgleich, allerdings sind die Regierungsbezirke Verwaltungseinheiten des Freistaats Bayern (der Regierungspräsident, der von der Staatsregierung bestimmt wird, verkörpert dieses Stellung), während die Bezirke eigene kommunale Ebenen darstellen und über eigene kommunale Parlamente (Bezirkstage) verfügen. In der Bezirksordnung des Freistaats Bayern heißt es zum Wesen der Bezirke: „Die Bezirke sind Gebietskörperschaften mit dem Recht, überörtliche Angelegenheiten, die über die Zuständigkeit oder das Leistungsvermögen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden hinausgehen und deren Bedeutung über das Gebiet des Bezirks nicht hinausreicht, im Rahmen der Gesetze selbst zu verwalten“⁴⁹².

⁴⁹² Art. 1 BAY BEZO.

Abbildung 9: Die kommunalen Ebenen in Bayern



Quelle: eigene Darstellung.

Eine Sonderrolle wird aus der Abbildung für die Landräte deutlich: Sie fungieren einerseits als Behördenchefs für die staatliche Behörde ‚Landratsamt‘, sind aber gleichzeitig direkt gewählte kommunale Vertreter der Landkreise und haben dementsprechend eine Doppelfunktion inne.

4.4.2 Leistungen des Freistaats im Rahmen des obligatorischen Steuerverbunds

Unter den allgemeinen Steuerverbund fallen die Landesanteile an den wichtigen Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) sowie in einigen Bundesländern, darunter auch Bayern, die Landesanteile an der Gewerbesteuerumlage⁴⁹³ abzüglich der Leistungen, die im Länderfinanzausgleich zu zahlen sind. In Bayern erhalten die Gemeinden und Landkreise aus diesen Verbundmitteln 11,60%⁴⁹⁴, die schließlich die Finanzmasse für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden und Landkreise und die

⁴⁹³ Die Gewerbesteuerumlage wurde im Zuge des Gemeindefinanzreformgesetzes (GFRG) 1970 eingeführt. Seitdem sind Bund und Länder – in wechselndem Umfang – an den Gewerbesteuererträgen der Gemeinden beteiligt. Im Gegenzug erhielten die Gemeinden eine Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer, was damals zu höheren gemeindlichen Einnahmen führte, die zusätzlich auch geringeren zeitlichen und örtlichen Schwankungen unterworfen sind. (vgl. §§ 1 und 6 GFRG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 20).

⁴⁹⁴ Dieser Anteil wurde in Bayern in der Zeit zwischen 2002 und 2006 von 11,54% auf 11,60% erhöht.

Investitionspauschalen bilden sowie teilweise für den Schulbau und den zwischen den Bezirken stattfindenden Sozialhilfeausgleich verwendet werden. Die Ausgleichsmasse, die für Schlüsselzuweisungen Verwendung findet (= Schlüsselmasse), fließt den Landkreisen und den Gemeinden in unterschiedlichen Anteilen zu. Die Gemeinden erhalten zusammen 64% der Schlüsselmasse, die auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden, allen 71 bayerischen Landkreisen⁴⁹⁵ zusammen stehen die verbleibenden 36% der Schlüsselmasse zu.⁴⁹⁶

4.4.2.1 Berechnung der Schlüsselzuweisungen

Die Berechnung der tatsächlich an die Gemeinden fließenden Schlüsselzuweisungen erfolgt in Bayern nach ähnlichen Prinzipien, wie in anderen Bundesländern (vgl. Anhang): Für die einzelnen Gemeinden werden jeweils fiktive Ausgangsmesszahlen gebildet, die der Messung der effektiven Aufgabenbelastung dienen. Diese Ausgangsmesszahlen werden in Bayern, wie in den meisten anderen Bundesländern, nach Hauptansatzstaffeln berechnet, die sich an der Einwohnerzahl der betrachteten Gemeinde⁴⁹⁷ orientieren und mit wachsender Einwohnerzahl ansteigen. Folgende Tabelle veranschaulicht die Hauptansätze für die unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen.

Tabelle 6: Hauptansatzstaffeln zur Einwohnerveredelung in Bayern nach Art. 3 BAY FAG⁴⁹⁸

Tatsächliche Einwohnerzahl von Kommunen mit	Hauptansatz in % ⁴⁹⁹
nicht mehr als 5.000	108
mit 10.000	115
mit 25.000	125
mit 50.000	135
mit 100.000	140
mit 250.000	145
mit 500.000 ⁵⁰⁰	150

Quelle: eigene Darstellung.

⁴⁹⁵ Vgl. BAYERISCHER LANDKREISTAG (Hrsg.) (o.J.).

⁴⁹⁶ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 4.

⁴⁹⁷ Der Ansatz für Landkreise beträgt grundsätzlich 100%. Lediglich für Landkreise, in denen überdurchschnittlich viele Minderjährige leben liegt dieser Ansatz höher um die durch Ausgaben im Bildungsbereich (z.B. Schülerbeförderung) höheren Belastungen dieser Landkreise auszugleichen.

⁴⁹⁸ Stand: September 2006.

⁴⁹⁹ Für Gemeinden mit dazwischen liegenden Einwohnerzahlen gelten die entsprechenden dazwischen liegenden Prozentsätze (vgl. Art. 3 Abs. 1 BAY FAG).

⁵⁰⁰ Bei Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern erhöht sich der Hauptansatz von 150 % um 1% je 100.000 weitere Einwohner. Von dieser Regelung ist mit München allerdings lediglich die bayerische Landeshauptstadt betroffen, da sie die einzige bayerische Stadt mehr als 500.000 Einwohner aufweist (Nürnberg als zweitgrößte Stadt liegt mit einer Einwohnerzahl von lediglich 499.904 knapp unter dieser Grenze (Stand Juli 2006)).

Zusätzlich hierzu existieren ein Ergänzungsansatz für kreisfreie Städte in Höhe von 10% des Hauptansatzes, ein Sozialhilfeansatz⁵⁰¹ für kreisfreie Städte und Landkreise und ein Ergänzungsansatz für Strukturschwäche⁵⁰².

Zur Berechnung des Hauptansatzes kommt dabei entweder die Einwohnerzahl der Gemeinde zum 31.12. des Vorjahres zur Anwendung oder die durchschnittliche Einwohnerzahl der letzten fünf Jahre, wobei der maßgebliche Wert der jeweils höhere ist.⁵⁰³ Dabei werden neben den Einwohnern mit Erstwohnsitz in der betrachteten Gemeinde auch jene mit Nebenwohnsitz⁵⁰⁴ und 75% der nicht kasernierten Stationierungstreitkräfte (inkl. Angehörige) hinzugerechnet.

Die so berechneten kalkulatorischen Einwohnerzahlen der einzelnen Gemeinden werden anschließend mit dem sog. Grundbetrag multipliziert, der wiederum eine reine Rechengröße ist, jährlich bestimmt wird und von der Höhe der zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse abhängt. Im Jahr 2006 betrug der einheitliche Grundbetrag 541,61 Euro.⁵⁰⁵

Der zweite Schritt zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen besteht – nach der Bestimmung des Finanzbedarfs einer Gemeinde (Ausgangsmesszahl) – darin, die Finanzkraft der Gemeinde zu errechnen. Zu diesem Zweck wird in Bayern die Steuerkraftmesszahl bestimmt, bei der gewisse Standardisierungen/Nivellierungen erforderlich sind um eine interkommunale Vergleichbarkeit zu gewährleisten und die aus verschiedenen Steuerkraftzahlen berechnet wird. Da die Gemeinden autonome Möglichkeiten zur Bestimmung ihrer Einnahmen haben⁵⁰⁶ (hier sind vor allem die Realsteuern relevant) ergäben sich Verzerrungen, würden zur Bestimmung der Finanzkraft die tatsächlichen Einnahmen herangezogen. Zudem wäre eine derartige Berechnung der Steuerkraft mit negativen Anreizeffekten verbunden, da Gemeinden, die ihre Einwohner nur wenig oder gar nicht belasten höhere Ausgleichszahlungen über den

⁵⁰¹ In Art. 3 Abs. 1 BAY FAG heißt es dazu: „Der Ergänzungsansatz beträgt das Zweieinhalbfache der Summe der Prozentpunkte, die sich aus 75 v.H. der über dem landesdurchschnittlichen Belastungssatz der kreisfreien Gemeinden und Landkreise liegenden Sozialhilfebelastung und 25 v.H. der dem Landesdurchschnitt entsprechenden oder darunter liegenden Sozialhilfebelastung ergibt. Er wird dem Vomhundertsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.“

⁵⁰² In Art. 3 Abs. 1 BAY FAG heißt es dazu: „Dabei wird die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen in das Verhältnis zu einem Tausendstel der Steuerkraft des laufenden Jahres gesetzt. Der den Landesdurchschnitt übersteigende Teil des sich für eine Gemeinde ergebenden Prozentsatzes wird mit 1,7 multipliziert. Soweit der sich so ergebende Wert 20 Prozentpunkte überschreitet, werden die darüber liegenden Prozentpunkte zur Hälfte angesetzt. Der Ergänzungsansatz beträgt höchstens 35 v.H. Er wird dem Vomhundertsatz des Hauptansatzes hinzugerechnet.“

⁵⁰³ Dieser erst 2006 eingeführte ‚Demografiefaktor‘ soll vor allem zur Bewältigung von Anpassungsproblemen bei Gemeinden mit schrumpfender Einwohnerzahl beitragen (vgl. § 1BAY FAGÄndG).

⁵⁰⁴ Die Bestimmung der Zahl der Personen mit Nebenwohnung ist allerdings problematisch, da die verwendeten Zahlen auf die Volkszählung von 1987 rekurren und dementsprechend jüngere Entwicklungen nicht berücksichtigt werden können. Dies führt letztlich zu einer gewissen Benachteiligung jener Gemeinden, die in den vergangenen 20 Jahren einen Zuwachs an Einwohnern mit Nebenwohnsitz hatten. Dieser Zuwachs wird bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl, die den Finanzbedarf repräsentiert, nicht berücksichtigt.

⁵⁰⁵ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 37.

⁵⁰⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den eigenen Einnahmen der Gemeinden in Gliederungspunkt 4.2.

kommunalen Finanzausgleich erhalten würden und dementsprechend nur ein geringer Anreiz bestünde die eigenen Einnahmen zu erhöhen⁵⁰⁷. In die Berechnung der Steuerkraftmesszahlen fließen in Bayern die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, den Grundsteuern A und B, sowie die gemeindlichen Einnahmen aus der Einkommen- sowie aus der Umsatzsteuer ein. Dabei kommen für die Gewerbesteuer sowie für die Grundsteuern A und B landeseinheitliche Nivellierungssätze zur Anwendung^{508,509}.

- Gewerbesteuer: 300% abzüglich des Prozentsatzes der Gewerbesteuerumlage⁵¹⁰
- Grundsteuer A: 250%
- Grundsteuer B: 250%

„Um diese Nivellierungsansätze anwenden zu können, müssen zunächst einmal die von den Kommunen in unterschiedlicher Höhe festgelegten Hebesätze aus dem Steueraufkommen ‚herausgerechnet‘ werden. Hierzu wird das jeweilige Ist-Steueraufkommen einer Gemeinde durch den von ihr für das jeweilige Erhebungsjahr festgesetzten Hebesatz geteilt. Dies ergibt den so genannten Grundbetrag⁵¹¹. Auf diesen Grundbetrag werden dann entsprechend die Nivellierungssätze angewendet.

Die Umsatzsteuereinnahmen einer Gemeinde fließen stets in ihrer vollen Höhe in die Bestimmung der Finanzkraft ein, beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hingegen existieren durchaus Unterschiede bei der Berücksichtigung: Verfügt eine Gemeinde lediglich über 50% der landesdurchschnittlichen Einkommensteuereinnahmen, so werden diese nicht wie sonst üblich mit 100% bei der Finanzkraft angesetzt, sondern lediglich mit 65%.⁵¹² Dies führt dazu, dass Gemeinden mit einer vergleichsweise einkommensschwachen Bevölkerung bei der Bestimmung der Steuerkraft einen – überproportionalen – Vorteil erfahren und ist aus diesem Grund als besonderes Umverteilungselement zu sehen.

Den abschließenden Schritt bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen der Gemeinden stellt schließlich die Gegenüberstellung von Ausgangs- und Steuerkraftmesszahl dar. Um den Ausgleichsbetrag zu bestimmen, den eine Gemeinde erhält, wird die Ausgangsmesszahl von der Steuerkraftmesszahl subtrahiert. Ist das Ergebnis der Differenz negativ, so wird der Unter-

⁵⁰⁷ Je nachdem in welcher Höhe die Differenz aus Finanzkraft und Finanzbedarf ausgeglichen würde, ergäben sich unterschiedliche Anreizintensitäten.

⁵⁰⁸ Vgl. zur Beschreibung der genauen Erhebung dieser Steuern die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.2.1.2.

⁵⁰⁹ Vgl. zu den angegebenen Werten Art. 4 Abs. 2 BAY FAG.

⁵¹⁰ Im Jahr 2006 betrug dieser aufgrund der Gewerbesteuerumlage abzugsfähige Teil 38% (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 35).

⁵¹¹ STMF (Hrsg.) (2006): S. 35.

⁵¹² Vgl. Art. 4 Abs. 2 Nr. 4 BAY FAG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 36.

schiedsbetrag in Bayern mit einem Satz von 55% durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen.⁵¹³

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen der Landkreise erfolgt nach einem ähnlichen Muster. Auch für diese kommunale Ebene wird eine Ausgangsmesszahl derart ermittelt, dass ein Hauptansatz nach der Bevölkerung gebildet wird. Allerdings findet die Einwohnerveredelung für Landkreise nur indirekt und in einem weitaus geringeren Rahmen statt als bei den Gemeinden. Zwar werden die veredelten Einwohnerzahlen der Gemeinden auch für den Landkreis zugrunde gelegt, allerdings ohne weitere Hinzurechnungen^{514 515}. Eine weitere Gewichtung der Einwohnerzahlen findet bei den Landkreisen grundsätzlich nicht statt, lediglich 75% der nicht kasernierten, im Landkreis stationierten Streitkräfte werden noch hinzugerechnet. Einzige Ausnahme bilden Landkreise, die einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren aufweisen. Liegt der Anteil der Minderjährigen in einem Landkreis über dem Landesdurchschnitt, so erhöht sich der Hauptansatz dieses Landkreises um den 1,5-fachen Betrag an Prozentpunkten, „um die der Anteil an Einwohnern unter 18 Jahren den Landesdurchschnitt übersteigt“⁵¹⁶. Neben dem Hauptansatz kommt auch bei Landkreisen ein Ergänzungsansatz für Sozialhilfebelastungen hinzu⁵¹⁷.

Analog zu den Gemeinden wird auch bei den Landkreisen eine Messzahl für die Finanzkraft ermittelt. Dies geschieht mittels der sog. Umlagekraftmesszahl. Sie wird aus 40% der Umlagegrundlagen⁵¹⁸, 40% der Steuerkraftzahlen der gemeindefreien Gebiete und 50% des Kommunalanteils an der Grunderwerbsteuer, welcher dem betrachteten Landkreis im vorvorvergangenen Jahr zugeflossen ist. Die so ermittelten Maßzahlen werden – wie zuvor bei den Gemeinden erläutert – gegenübergestellt und Differenzen zu 50% ausgeglichen.

Die Schlüsselzuweisungen stellen den finanziell umfangreichsten Teil des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs dar. 2006 belief sich der Gesamtumfang des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs auf rd. 5,7 Mrd. Euro von denen etwa 2,2 Mrd. Euro aus dem allgemeinen Steuerverbund entstammen. Von diesen 2,2 Mrd. Euro im allgemeinen Steuerverbund entfielen knapp 2,1 Mrd. auf Schlüsselzuweisungen. Nur ein weitaus geringerer Teil floss in

⁵¹³ Vgl. Art. 2 Abs. 2 BAY FAG.

⁵¹⁴ Dies soll kurz an einem Beispiel verdeutlicht werden: Im Gebiet eines Landkreises liegt eine Gemeinde mit 25.000 Einwohnern, die entsprechend Tabelle 6 mit dem Faktor 1,25 gewichtet wird, so dass sich eine veredelte Einwohnerzahl für diese Gemeinde in Höhe von 31.250 Einwohnern ergibt. Diese fiktive Einwohnerzahl wird auch für die Berechnung der Ausgangsmesszahl der Landkreise herangezogen.

⁵¹⁵ Vgl. Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 BAY FAG).

⁵¹⁶ Art. 2 Abs. 2 BAY FAG.

⁵¹⁷ Vgl. zur Berechnung die Ausführungen in Art. 5 Abs. 2 BAY FAG.

⁵¹⁸ Unter Umlagegrundlagen werden die Summe der Steuerkraftzahlen der jeweils kreisangehörigen Gemeinden sowie 80% der von den Gemeinden im vorausgehenden Haushaltsjahr erhaltenen Schlüsselzuweisungen verstanden (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 36).

Investitionspauschalen (rd. 115 Mio. Euro) sowie in den Sozialhilfeausgleich (20 Mio. Euro) an die Bezirke, der auch die Leistungen an die jüdischen Emigranten aus der ehemaligen UdSSR umfasst.⁵¹⁹

4.4.2.2 Weitere Leistungen im Rahmen des obligatorischen Steuerverbunds

Aus dem allgemeinen Steuerverbund werden – neben der Schlüsselmasse, die im vorangegangenen Gliederungspunkt Hauptgegenstand war – auch weitere Finanzausgleichsleistungen des Freistaats finanziert. Die Investitionspauschalen, die sich 2006 insgesamt auf 135 Mio. Euro beliefen stammten mit 115,0 Mio. zum überwiegenden Teil aus dem obligatorischen Steuerverbund. Nur ein vergleichsweise geringer Anteil dieser Mittel stammt aus dem Landeshaushalt des Freistaats (ca. 20 Mio. Euro). Die Investitionspauschalen stehen den Gemeinden und Landkreisen „zur Finanzierung von Investitions-, Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen“⁵²⁰ zur Verfügung und stellen pauschale Leistungen dar. Die insgesamt für Investitionspauschalen zur Verfügung stehenden Mittel werden wiederum zu unterschiedlichen Anteilen auf die verschiedenen kommunalen Ebenen verteilt: Die kreisfreien Städte erhalten 20%, die kreisangehörigen Gemeinden 45% und die Landkreis 35% der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Investitionspauschale für die einzelne kommunale Einheit lässt sich wie folgt berechnen:⁵²¹

- Für kreisfreie Gemeinden werden die zur Verfügung stehenden Mittel gemäß der Einwohnerzahl verteilt wobei die Umlagekraft je Einwohner berücksichtigt wird und die Umlagegrundlagen gemäß den im vorangegangenen Gliederungspunkt für die Landkreise dargestellten Bestimmungen errechnet werden. Liegt eine kreisfreie Stadt mit ihrer Umlagekraft je Einwohner unter dem Landesdurchschnitt der kreisfreien Städte, so wird die für die Errechnung der Investitionspauschalen maßgebliche Einwohnerzahl entsprechend höher gewichtet⁵²².
- Analog zu den kreisfreien Städten erfolgt die Bestimmung bei den kreisangehörigen Gemeinden. Allerdings unterscheidet sich der Modus der Berechnung der für die Bestimmung der Investitionspauschalen relevanten Einwohnerzahl unterschiedlich.
- Die Mittel, die für Investitionspauschalen an die Landkreise zur Verfügung stehen, beziehen sich auf die Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden, die im Gebiet des jeweiligen Landkreises liegen. Die Mittel, die ein einzelner Landkreis erhält beträgt 35/45 dessen, was die entsprechenden kreisangehörigen Kommunen erhalten haben.⁵²³

⁵¹⁹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 31.

⁵²⁰ Art. 13 Abs. 1 BAY FAG.

⁵²¹ Vgl. hierzu Art. 12 BAY FAG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 47.

⁵²² Eine exakte Aufstellung der Ab- oder Aufwertung der für die Bestimmung der Investitionspauschalen maßgeblichen Einwohnerzahlen findet sich in Art. 13. Abs. 2 BAY FAG für die kreisfreien Gemeinden und für die kreisangehörigen Gemeinden. Ebenso ist an dieser Gesetzesstelle auch die Verteilung der für die Landkreise zur Verfügung stehenden Mittel auf die einzelnen Landkreise geregelt.

⁵²³ Vgl. Art. 12 Abs. 2 BAY FAG.

- Interessanterweise ist vom Gesetz auch eine Möglichkeit vorgesehen, dass Gemeinden keinerlei Investitionspauschalen erhalten, sofern deren Umlagekraft 200% oder mehr des relevanten Landesdurchschnitts beträgt.⁵²⁴

Zu einem geringen Anteil (20,0 Mio. Euro) werden aus dem obligatorischen/allgemeinen Steuerverbund auch Mittel für den Sozialhilfeausgleich der Bezirke (Art. 15 BAY FAG) zur Verfügung gestellt. 337,9 Mio. Euro stammen 2006 hingegen aus dem Landeshaushalt und immerhin 182,1 Mio. Euro erhalten die Bezirke auf dem Wege des Sozialhilfeausgleichs aus dem fakultativen Steuerverbund (Gründerwerbsteuerverbund).⁵²⁵ Dennoch soll diese Zuweisungsform bereits hier abschließend behandelt werden, wenn auch – aufgrund des alleinigen Bezugs auf die Bezirksebene und somit eher untergeordneter Relevanz für die Gemeinden – in der gebotenen Kürze. Die Berechnung dieser Zuweisungsform erfolgt ähnlich jener der Landkreisschlüsselzuweisungen: es wird eine Ausgangsmesszahl gebildet, die einer Umlagemesszahl gegenübergestellt wird und schließlich zu einem gewissen Anteil (2005: 80%, 2006: 70% und ab 2007: 65%) ausgeglichen wird. Die Ausgangsmesszahl „wird gefunden, indem zunächst ein fiktiver Einwohneranteil des Bezirks errechnet wird. Dies geschieht, indem die Einwohnerzahl Bayerns mit einem für den entsprechenden Bezirk ermittelten Prozentsatz vervielfältigt wird. Dieser Prozentsatz setzt sich aus einer Bevölkerungs- und einer Ausgabenkomponente zusammen.“⁵²⁶ Die Bevölkerungskomponente⁵²⁷ wurde 2004 eingeführt (nachdem zuvor lediglich die Ausgaben der Bezirke relevant waren) um Ausgaben steigernde Anreize bei den Bezirken zu reduzieren. Die Bevölkerungskomponente dient der Feststellung der Personen, die in einem Bezirk potentiell als Leistungsempfänger in Frage kommen. Sie fließt 2006 mit 60%, ab 2007 mit 70% in die Bemessung ein (die Ausgabenkomponente verliert dementsprechend an Bedeutung).⁵²⁸

Insgesamt macht der obligatorische/allgemeine Steuerverbund 2006 knapp 39,2% der gesamten im bayerischen kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Mittel aus. Er ist damit mit großem Abstand der bedeutsamste Teil der Leistungen des Freistaats an die Kommunen.⁵²⁹

⁵²⁴ Vgl. Art. 12 Abs. 2 BAY FAG.

⁵²⁵ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 31.

⁵²⁶ STMF (Hrsg.) (2006): S. 61.

⁵²⁷ In Art. 15 Abs. 2 BAY FAG heißt es hierzu: „Für die Bevölkerungskomponente werden zunächst alle Einwohner des Bezirks mit dem 0,2fachen angesetzt. Hierzu addieren sich die Einwohner mit schwerer Behinderung, vervielfacht mit dem Faktor 6, die Einwohner, die das 75. Lebensjahr vollendet haben, vervielfacht mit dem Faktor 1,5, sowie die Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft, angesetzt mit dem Faktor 1. Sodann wird für jeden Bezirk festgestellt, mit welchem Prozentsatz er an der Gesamtsumme der so errechneten Bevölkerung der Bezirke beteiligt ist.“

⁵²⁸ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 60f.

⁵²⁹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 31.

4.4.3 Leistungen des Freistaats im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds

Die Leistungen des Freistaats Bayern an seine Kommunen im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds bestehen aus zwei Elementen: Die Bayerischen Kommunen sind sowohl am Aufkommen der Kfz-Steuer (Kfz-Steuerverbund nach Art. 13, Art. 13a bis 13e und Art. 14 BAY FAG) beteiligt als auch an den Einnahmen des Staates aus der Grunderwerbsteuer (Grunderwerbsteuerverbund nach Art. 8 BAY FAG). Im Rahmen der kommunalen Beteiligung an der Grunderwerbsteuer erhalten die Gemeinden und Landkreise zusammen 8/21 des Aufkommens. Die Verteilung erfolgt grundsätzlich nach dem örtlichen Aufkommen allerdings unter der Maßgabe, dass die großen Kreisstädte und die kreisfreien Städte das örtliche Aufkommen in voller Höhe und kreisangehörige Gemeinden nur 3/7 des örtlichen Aufkommens zufließen. Die verbleibenden 4/7 des Aufkommens in kreisangehörigen Gemeinden fließt dem Landkreis zu, dem die betrachteten Gemeinden angehören⁵³⁰.

Am Aufkommen der Kfz-Steuer sind die Gemeinden und Gemeindeverbände mit 42,83% beteiligt, was 2006 einem Kommunalanteil von 255,6 Mio. Euro⁵³¹ entspricht. Die Mittel aus dem Kfz-Steuerverbund sind zweckgebunden und dürfen lediglich für die vom Gesetz vorgesehenen Maßnahmen verwendet werden. In Art. 13 Abs. 2 BAY FAG heißt es dazu: „Die Mittel dienen zum Bau oder Ausbau und zur Unterhaltung von Kreisstraßen und Gemeindestraßen sowie von Ortsdurchfahrten im Zug von Bundesstraßen, Staatsstraßen und Kreisstraßen, soweit die Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten den Gemeinden obliegt. Sie dürfen auch für sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, insbesondere für den Bau von den in § 4 Abs. 2 des Personenbeförderungsgesetzes näher bezeichneten Einrichtungen sowie die für den S-Bahn-Bereich erforderlichen Parkplätze verwendet werden. Sie dürfen ferner mit Zustimmung der Staatsministerien der Finanzen und für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz für den Bau von Abwasseranlagen verwendet werden, wenn die ordnungsmäßige Klärung der Abwässer gesichert ist.“^{532 533} Die Aufteilung der Finanzmasse wird in den Art. 13a bis 13e des BAY FAG geregelt und sieht verschiedene Verwendungszwecke für die in diesem fakultativen Steuerverbund bereitstehenden Mittel vor:

⁵³⁰ Für Grundstücke in gemeindefreien Gebieten erhalten die Landkreise den Kommunalanteil an der Grunderwerbsteuer vollständig (vgl. Art. 8 BAY FAG).

⁵³¹ Wie bei der Berechnung der Ausgleichsmasse im allgemeinen Steuerverbund ist auch bei der Kfz-Steuer das Aufkommen vom 1. Oktober des vorvergangenen Jahres bis zum 31. September des vergangenen Jahres (für 2006 erfolgt die Berechnung also für das Kfz-Steueraufkommen vom 01.10.2004 bis zum 31.09.2005) relevant (vgl. hierzu Art. 13 Abs. 2 BAY FAG).

⁵³² Art. 13 Abs. 1 Satz 2-4 BAY FAG.

⁵³³ Zusätzlich sieht das Gesetz für die Jahre 2006 bis 2010 vor, dass bis zu 30 Mio. Euro pro Jahr für staatliche Zuweisungen zum Ausbau der Wasserversorgungsleitungen verwendet werden können, wobei die Dringlichkeit der Investitionen zu Berücksichtigung finden muss (vgl. Art. 13 Abs. 1 Satz 5 BAY FAG).

- Erstens erhalten jene Gemeinden, die Träger der Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Rahmen von Bundesstraßen in ihrem Gebiet sind, 13,3% des örtlichen Kfz-Steuer-aufkommens.⁵³⁴
- Zweitens erhalten Gemeinden, die nicht bereits Träger der unter erstens genannten Straßenbaulast aber Träger der Last für Ortsdurchfahrten im Rahmen von Staatsstraßen sind, einen Anteil von 9,8% am örtlichen Kfz-Steueraufkommen.⁵³⁵
- Drittens haben Gemeinden, die zum Stichtag (30. Juni des vorvorhergehenden Kalenderjahrs) mehr als 5.000 Einwohner aufwiesen und nicht unter die ersten beiden Regelungen fallen, eine Wahlmöglichkeit: Sie erhalten entweder 6,3% des örtlichen Aufkommens der Kfz-Steuer oder Zuweisungen gemäß dem unter viertens beschriebenen Verfahren. Hat eine Gemeinde das Wahlrecht ausgeübt, so ist sie für fünf Jahre an diese Entscheidung gebunden.⁵³⁶
- Viertens erhalten kreisangehörige Gemeinden, die nicht unter eine der ersten drei Regelungen fallen Zuweisungen in Höhe von 940 Euro je (vollen) Kilometer für ihre Gemeindestraßen. Diese Zuweisungen dienen dem Unterhalt der Straßen. Darüber hinaus wird für diese Gemeinden eine spezielle Zuweisungsmasse gebildet, die für den Bau und Ausbau der Gemeindestraßen, insbesondere auch der Gemeindeverbindungsstraßen, verwendet werden muss.⁵³⁷
- Fünftens erhalten die Landkreise Zuweisungen nach einem Schlüssel, der sich nach der Länge ihres Kreisstraßennetzes sowie nach der Einwohnerzahl richtet. Für jeden ersten Kilometer je tausend Einwohner erhalten sie 510 Euro, für jeden zweiten Kilometer je 1.000 Einwohner erhalten sie 2.270 Euro, für jeden dritten Kilometer je 1.000 Einwohner 3.040 und für jeden vierten und weiteren Kilometer je 1.000 Einwohner 4.290 Euro. Diese Mittel dienen dem Unterhalt sowie dem Aus- und Neubau von Straßen des Landkreises.⁵³⁸
- Sechstens werden 7,46% der oben dargestellten, den Gemeinden und Landkreisen zustehenden Mittel aus dem Kfz-Steuerverbund vom Freistaat einbehalten. Diese Mittel dienen dem Ausgleich von besonderen Härten oder der Minderung von außerordentlichen Belastungen.⁵³⁹
- Siebtens werden 47.300.000 Euro aus der den Gemeinden und Gemeindeverbänden zustehenden Finanzmasse der Kfz-Steuer vorweg entnommen. Diese Mittel fließen gemäß dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BAY ÖPNVG) dem ÖPNV zu.⁵⁴⁰ Dieses Gesetz sieht beispielsweise Finanzhilfen bei Investitionen oder Kooperationen im ÖPNV-Bereich vor⁵⁴¹.

⁵³⁴ Vgl. Art. 13a Abs. 1 BAY FAG.

⁵³⁵ Vgl. Art. 13a Abs. 2 BAY FAG.

⁵³⁶ Vgl. Art. 13a Abs. 3 BAY FAG.

⁵³⁷ Vgl. Art. 13b Abs. 2. BAY FAG.

⁵³⁸ Vgl. Art. 13b Abs. 1 BAY FAG.

⁵³⁹ Vgl. Art. 13c BAY FAG.

⁵⁴⁰ Vgl. Art. 13d Abs. 1 BAY FAG.

⁵⁴¹ Vgl. § 20 Abs. 1 BAY ÖPNVG.

- Achters können aus den Kfz-Steuermitteln der Gemeinden und Landkreise maximal weitere 121.250.000 Euro vorweg entnommen werden, die dann in den Bau von Abwasserentsorgungs- und Wasserversorgungsleitungen fließen.⁵⁴²
- Neuntens werden aus der Finanzmasse, die den Kreisen oder Gemeinden zufließt, auch jene Kosten entnommen, die nach § 13 des Eisenbahnkreuzungsgesetzes dem Freistaat entstehen, wenn sich das Bahnschienennetz und Kreis- oder Gemeindestraßen kreuzen.⁵⁴³

Die aufgezeigten – teils auf ‚Muss-Vorschriften‘, teils auf ‚Kann-Vorschriften‘ beruhenden – Möglichkeiten zur Verwendung der Kfz-Steuermittel, die Bayern den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds zukommen lässt, sind umfangreich und lassen auch deutlich werden, dass von den ursprünglich über 250 Mio. Euro zur Verfügung stehenden Mitteln aus dem Kfz-Steuerverbund teils erhebliche Mittelabflüsse zu Gunsten gewisser einzelner Verwendungszwecke zu verzeichnen sind. Die Interpretation dieser Regelungen zu Mittelentnahmen aus dem Kfz-Steueraufkommen, legt gewisse Schlüsse nahe. Die Entnahmen aus dem Steuerverbund treffen die Gemeinden und Landkreise in den meisten Fällen nicht dadurch, dass sie – zumindest in der Summe – weniger Geld zur Verfügung haben⁵⁴⁴. Die aus dem Kfz-Steuerverbund entnommenen Mittel fließen größtenteils an die Kommunen zurück, allerdings mit einer deutlich umfassenderen Zweckbindung als dies ex ante der Fall gewesen wäre. Ex ante stehen die kommunalen Mittel aus der Kfz-Steuer – wie eingangs angeführt – für verschiedene in Art. 13 Abs. 1 FAG genannte Zwecke zur Verfügung. Durch die Entnahmen aus den Finanzmitteln werden in einigen Fällen die Möglichkeiten zum Mitteleinsatz bei den Kommunen aber erheblich beschränkt. So können bspw. immerhin mehr als 121 Mio. Euro entnommen und deren Zweck somit allein auf den Bau oder Ausbau von Wasserversorgungs- oder Wasserentsorgungsanlagen und -leitungen beschränkt werden.

Insofern wird bereits in gewisser Weise deutlich, dass die Beschreibung der zweckgebundenen Zuweisungen als „goldene Zügel“, die das Land den Kommunen anlegt, durchaus zutreffend sein kann⁵⁴⁵.

4.4.4 Zuweisungen des Freistaats aus dem Staatshaushalt

Neben den dargestellten unterschiedlichen Leistungen, die die verschiedenen kommunalen Ebenen in Bayern im Rahmen der obligatorischen oder fakultativen Steuerverbünde erhalten, fließen den Gemeinden darüber hinaus auch Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt – also

⁵⁴² Vgl. Art. 13e BAY FAG.

⁵⁴³ Vgl. Art. 14 BAY FAG i.V.m. § 13 EBKrG.

⁵⁴⁴ Die mit den Regelungen einhergehenden interkommunalen Umverteilungswirkungen bleiben unberücksichtigt, d.h. es wird nicht der Frage nachgegangen, ob die einzelnen Regelungen insgesamt eher kleinere oder eher größere Kommunen bevorzugen oder benachteiligen.

⁵⁴⁵ Vgl. zum Begriff der ‚goldenen Zügel‘ auch die Ausführungen im Anhang.

den originären Mitteln der Landesebene – zu. Die Zuweisungen aus dem Landeshaushalt sind nach den Leistungen aus dem allgemeinen Steuerverbund die – der Höhe nach – bedeutsamsten Leistungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

4.4.4.1 Finanzzuweisungen

Die Finanzzuweisungen des Landes an die Kommunen dienen vor allem dem Ausgleich von finanziellen Belastungen durch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises^{546 547}. Sie lassen sich im Wesentlichen in drei verschiedene Formen unterscheiden:

1. die sog. allgemeinen Finanzzuweisungen für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. Staatsaufgaben⁵⁴⁸,
2. Zuweisungen an jene Gemeinden, die ein automatisiertes Abrufverfahren für die Polizei bereithalten⁵⁴⁹ und
3. Zuweisungen aufgrund von Belastungen der Kommunen für Veterinär-, Gesundheits- und Wasserwirtschaftsämter oder für die Durchführung der Heimaufsicht⁵⁵⁰.

Die allgemeinen Finanzzuweisungen werden dabei in unterschiedlichen Varianten gewährt⁵⁵¹:

1. „Den Landkreisen wird das volle Aufkommen der vom Landratsamt als Staatsbehörde festgesetzten Kosten (Gebühren und Auslagen“ überlassen^{552 553}. Darüber hinaus erhalten die Landkreise auch die vom Landratsamt als Landesbehörde erhobenen Verwarnungsgelder und Geldbußen.
2. Den kreisfreien Städten und den Landkreisen werden Zuweisungen als Ausgleich für Kosten des Sachaufwands der staatlichen Schulämter in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl gewährt, die sich 2006 auf 0,16 Euro je Einwohner belaufen. Zusätzlich erhalten die kreisfreien Städte und Landkreise auch sämtliche Kosten (Gebühren und Auslagen), die von den Schulämtern festgesetzt werden.
3. Darüber hinaus erhalten sowohl Gemeinden als auch Landkreise Kopfbeträge als Zuweisungen. Je Einwohner erhalten kreisfreie Gemeinden im Jahr 2006 33,40 Euro, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise jeweils 16,70 Euro je Einwohner. Die unterschiedlichen Höhen der Kopfbeiträge liegen in der ‚Doppelfunktion‘ der kreisfreien Städte begründet, die einerseits gemeindliche Aufgaben, aber auch jene der Landkreise wahrnehmen.

⁵⁴⁶ Für eine Darstellung und Kategorisierung der kommunalen Aufgaben und eine Erläuterung des Begriffs ‚übertragener Wirkungskreis‘ siehe Abschnitt 4.1.

⁵⁴⁷ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 40.

⁵⁴⁸ Art 7 BAY FAG

⁵⁴⁹ Art 7a BAY FAG

⁵⁵⁰ Vgl. Art 9 BAY FAG

⁵⁵¹ Vgl. zu den folgenden Stichpunkten Art. 7 BAY FAG.

⁵⁵² STMF (Hrsg.) (2006): S. 40.

⁵⁵³ Auf die ambivalente Stellung der Landratsämter als kommunale Institution und als Staatsbehörde wurde bereits in Gliederungspunkt 4.4.1 hingewiesen.

4. Schließlich werden den Gemeinden und Landkreisen die von ihnen erhobenen Geldbußen und Verwarnungsgelder überlassen.

Die allgemeinen Finanzaufweisungen belaufen sich im Jahr 2006 auf insgesamt 635,5 Mio. Euro, die Auszahlung der Kopfbeträge erfolgt dabei in vier gleich hohen Raten, die jeweils am 15. der Monate Februar, Mai, August und November überwiesen werden.⁵⁵⁴

Die unter 2. genannten Zuweisungen für automatisierte Abrufverfahren für die Polizei werden jährlich in Form von Kopfbeiträgen (2006 in Höhe von 0,21 Euro je Einwohner) ausgezahlt. Auszahlungstermin ist der 15. Juni^{555, 556}.

Für die unter 3. genannten Zuweisungen, die den Aufwand für besondere staatliche Einrichtungen ausgleichen sollen, existieren – je nachdem, für welche Institution den Gemeinden Zuweisungen zugebilligt werden – unterschiedliche finanzielle Ausgleichsmechanismen.

Für Landkreise, die die Aufgaben staatlicher Gesundheitsämter übernehmen, werden 2,76 Euro je Einwohner und Haushaltsjahr überwiesen⁵⁵⁷, für kreisfreie Städte, die diese Aufgaben im Rahmen kommunaler Gesundheitsämter wahrnehmen⁵⁵⁸ gilt ein Kopfbetrag von 7,60 Euro⁵⁵⁹. Dieser Unterschied zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten ergibt sich aus der Tatsache, dass die kreisfreien Städte – anders als die Landkreise – bei den Gesundheitsämtern auch Träger der Personalkosten sind.⁵⁶⁰ Darüber hinaus erhalten kreisfreie Gemeinden für die Durchführung des Heimgesetzes pauschal 1.700 Euro je neu hinzukommendem Heim⁵⁶¹ und pauschal 1.700 Euro je 100 neu hinzukommende Heimplätze⁵⁶².

⁵⁵⁴ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 31 und 41. Die Überweisungstermine für die einzelnen Zuweisungen sind insofern relevant, da sich aus ihnen u.U. Zinsgewinne/-verluste für die Gemeinden oder den Freistaat ergeben können.

⁵⁵⁵ Sofern Gemeinden die Voraussetzungen für eine monatliche Überweisung dieser Zuweisungen erfüllen, ist auch eine monatliche Auszahlung von 1/12 je Monat möglich. Für Verwaltungsgemeinschaften aus mehreren Gemeinden gilt, dass diesen die Zuweisungen direkt überwiesen werden. (Vgl. Art. 7a Satz 2 und 3).

⁵⁵⁶ Vgl. Art. 7a Satz 1.

⁵⁵⁷ Seit 1996 sind die staatlichen Gesundheits- und Veterinärämter in die Landratsämter integriert. Für kreisfreie Städte, die bereits vor 1996 diese staatlichen Aufgaben wahrgenommen haben, gilt, dass sie diese auch weiterhin übernehmen werden, sofern nicht der Freistaat Bayern die entsprechenden Aufgaben selbst übernimmt. Den anderen kreisfreien Gemeinden wird ein Wahlrecht eingeräumt, ob sie diese Aufgabe übernehmen – und entsprechend entschädigt werden – wollen. (Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 41).

⁵⁵⁸ In Bayern trifft dies 2006 nur für München, Nürnberg, Augsburg, Memmingen, Ingolstadt und Fürth zu, wobei in Fürth lediglich die Jugendgesundheitsfürsorge übernommen wird. Aus diesem Grund erhält Fürth auch eine reduzierte Zuweisung pro Kopf in Höhe von 2,25 Euro je Einwohner. (Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 41f.).

⁵⁵⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 BAY FAG.

⁵⁶⁰ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 42.

⁵⁶¹ Vgl. Art. 9 Abs. 2 Nr. 1.

⁵⁶² Vgl. Art. 9 Abs. 2 Nr. 2.

Ebenfalls mit – allerdings an den erforderlichen Personaleinsatz gekoppelt – pauschalen Beträgen werden die Belastungen der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im Bereich der Aufgabenwahrnehmung staatlicher Veterinärämter durch Zuweisungen ausgeglichen. Es gelten die in der folgenden Tabelle dargestellten, an die Zahl der beschäftigten Tierärzte gekoppelten, Zuweisungen für Veterinärämter:

Tabelle 7: Pauschale Finanzaufweisungen für Veterinärämter

Veterinärämter mit ... vollen Stellen für Tierärzte	Pauschale Zuweisung (in Euro)
bis zu 2,5	54.000
mehr als 2,5 bis einschließl. 4,5	70.000
mehr als 4,5 bis einschließl. 6	103.000

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Art. 9 Abs. 3 Nr. 1-3 BAY FAG.

Für jeden weiteren in Vollzeit beschäftigten Veterinär erhöht sich die Zuweisung um 12.500 Euro. Zusätzlich erhalten Landkreise „für Grenzkontrollstellen, die als Außenstellen des staatlichen Veterinäramts betrieben werden“⁵⁶³ eine zusätzliche Zuweisung in Höhe von 66.000 Euro jährlich.⁵⁶⁴

Des Weiteren erhalten Landkreise und kreisfreie Städte Zuweisungen für die Aufgaben der Futtermittel- und Lebensmittelüberwachung. Für die kreisfreien Gemeinden betragen die Zuweisungen für Lebensmittelüberwachung 0,26 Euro je Einwohner und für Landkreise 0,13 Euro je Einwohner. Für die Futtermittelüberwachung erhalten Landkreise pauschal 15.000 Euro und kreisfreie Städte – sofern „die Aufgaben nach Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes über Zuständigkeiten in der Gesundheit, in der Ernährung und im Verbraucherschutz in der jeweils gültigen Fassung übertragen wurden“⁵⁶⁵ Zuweisungen in Höhe von 50.000 Euro.

Die letzte Finanzaufweisung, die das bayerische Finanzausgleichsgesetz schließlich nennt, sind jene Zuweisungen an kreisfreie Gemeinden, die diese für die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben der Wasserwirtschaftsämter zufließen. Diese Zuweisung wird in Form von Kopfbeträgen in Höhe von 0,80 Euro je Einwohner gezahlt und ist auf 115.000 Euro gedeckelt. Zusätzlich erhalten die kreisfreien Gemeinden noch pauschale Zuweisungen, die wiederum von ihrer Einwohnerzahl abhängen. Die Höhe dieser Zuweisungen ist – für die unterschiedlichen Größenklassen – in folgender Tabelle wiedergegeben.

⁵⁶³ Art. 9 Abs. 3. BAY FAG.

⁵⁶⁴ Vgl. Art 9. Abs. 3 BAY FAG.

⁵⁶⁵ Art. 9 Abs. 4 BAY FAG.

Tabelle 8: Pauschale Zuweisungen an kreisfreie Gemeinden für Wasserwirtschaftsämlter

Kreisfr. Städte mit ... Einwohnern	Pauschale Zuweisung (in Euro)
bis zu 90.000	25.000
über 90.000 bis zu 300.000	35.000
über 300.000 bis zu 600.000	50.000
über 600.000	100.000.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Art. 9 Abs. 4 BAY FAG.

Der Freistaat Bayern gewährt seinen Kommunen insgesamt zahlreiche Finanzzuweisungen, die – wie einführend bereits erwähnt – allerdings im Zusammenhang mit verschiedenen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises zu sehen sind. Der Freistaat entschädigt jene Gemeinden, die diese Aufgaben erfüllen, finanziell für die entstehenden Belastungen. Ob die entstehenden Belastungen allerdings durch die direkt mit den Aufgaben in Verbindung stehenden Finanzzuweisungen voll ausgeglichen oder ggf. sogar überkompensiert werden, bleibt offen und muss im Einzelfall bzw. mit Blick auf die einzelne Kommune beantwortet werden. Aber auch wenn die den Kommunen durch den übertragenen Wirkungskreis entstehenden Kosten nicht in vollem Umfang ausgeglichen werden, stellt sich aus ökonomischer Sicht zumindest die Frage, ob dies auf mangelnde technische Effizienz oder eine tatsächliche Unterausstattung der Kommunen zurückzuführen ist.

4.4.4.2 Bedarfszuweisungen

Anders als die im vorangegangenen Gliederungspunkt dargestellten Finanzzuweisungen haben Bedarfszuweisungen keinen Anknüpfungspunkt an spezielle Aufgaben, sondern dienen vielmehr dem Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen von Gemeinden und Landkreisen, etwa durch wegbrechende Steuereinnahmen oder zur Abmilderung der Folgen von Naturkatastrophen. Sie fließen an jene Gemeinden, die selbst unter völliger Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten zur Erzielung von eigenen Einnahmen nicht (mehr) in der Lage sind, ihre Verwaltungshaushalte auszugleichen oder die Zuführung zum Vermögenshaushalt zu leisten^{566, 567}. Art. 11 Abs. 1 BAY FAG regelt, dass diese Zuweisung in zwei Formen gezahlt werden kann, nämlich erstens als Überbrückungshilfe⁵⁶⁸ oder zweitens in Form einer Zuweisung. Wesentlicher Unterschied ist hierbei, dass Überbrückungshilfen als Darlehen gewährt werden, während Zuweisungen Zuschüsse darstellen, die nicht zurückgezahlt werden müssen. Über die Gewährung von Bedarfszuweisungen entscheiden die Staatsministerien der Finanzen und des

⁵⁶⁶ Art. 11 Abs. 2 BAY FAG lautet: „Die Mittel für die Bedarfszuweisungen sind dazu bestimmt, der außergewöhnlichen Lage und den besonderen Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Einzelfall Rechnung zu tragen. Bedarfszuweisungen werden auch zum Ausgleich von Härten gewährt, die sich bei der Verteilung von Schlüsselzuweisungen oder im Zuge der Gebietsreform ergeben.“

⁵⁶⁷ Vgl. hierzu auch: STMF (Hrsg.) (2006): S. 44.

⁵⁶⁸ Bedarfszuweisungen werden als Überbrückungshilfen gewährt, wenn entweder die Finanzprobleme der antragstellenden Kommune noch nicht abschließend bewertet werden können, oder die betreffende Kommune die eigenen Einnahmemöglichkeiten oder die Möglichkeiten zur Ausgabenreduktion nicht ausgeschöpft hat (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 44).

Innern nach einer gutachterlichen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände und der Landratsämter bzw. Bezirksregierungen.⁵⁶⁹ Der Haushaltsansatz für Bedarfszuweisungen an Gemeinden und Landkreise beläuft sich im Jahr 2006 auf 14,8 Mio. Euro⁵⁷⁰.

4.4.4.3 Zuweisungen für Kosten der Schülerbeförderung

Für Kosten, die entstehen, wenn Schüler bestimmter Schularten nicht wohnortnah unterrichtet werden können und vom Aufgabenträger (Bezirk, kreisfreie oder kreisangehörige Gemeinde, Landkreis, Schulverband) eine Beförderung⁵⁷¹ sichergestellt werden muss, erhält der jeweilige Aufgabenträger Zuweisungen durch den Freistaat⁵⁷². Wohnortnähe ist dabei so definiert, dass Schülern der Jahrgangsstufen eins bis vier ein Schulweg bis maximal zwei Kilometer Länge (einfach), bei Schülern höherer Jahrgangsstufen bis zu drei Kilometer zugemutet wird⁵⁷³. Zudem muss eine Beförderung auch nur dann erfolgen, wenn der Weg zur Schule nicht auf eine andere Weise bewältigt werden kann oder der Schüler dauerhaft behindert ist.⁵⁷⁴

Für folgende Schülergruppen muss eine Beförderung zur Schule sichergestellt werden: Schüler von „öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Realschulen, Gymnasien, Berufsfachschulen (ohne Berufsfachschulen in Teilzeitform), zweistufigen Wirtschaftsschulen und drei- bzw. vierstufigen Wirtschaftsschulen bis einschließlich Jahrgangsstufe 10 sowie bei Vollzeitunterricht an Berufsschulen [...] öffentlichen und staatlich anerkannten privaten Gymnasien, Berufsschulen, Berufsfachschulen (ohne Berufsfachschulen in Teilzeitform), Fachoberschulen und Berufsoberschulen ohne Begrenzung auf bestimmte Jahrgangsstufen für Schüler, die wegen einer dauernden Behinderung auf eine Beförderung angewiesen sind“⁵⁷⁵.

Der finanzielle Aufwand der Kommunen wird durch den Freistaat in Form von pauschalen Zuweisungen ausgeglichen, wobei die tatsächlichen Belastungen der jeweiligen Aufgabenträger laut Gesetz angemessen zu berücksichtigen sind.⁵⁷⁶

⁵⁶⁹ Vgl. Art. 11 Abs. 3 BAY FAG.

⁵⁷⁰ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 44.

⁵⁷¹ Hierunter ist auch die Beaufsichtigung der Schüler auf dem Schulweg sowie während eventueller Wartezeiten bei unterrichtsfreier Zeit zu verstehen (vgl. Art. 10a Abs. 1 Satz 2 BAY FAG).

⁵⁷² Vgl. Art. 5 Abs. 2 BAY SchFG.

⁵⁷³ Ausnahmen existieren etwa, wenn der Schulweg aufgrund der allgemeinen Verkehrsverhältnisse als besonders beschwerlich oder besonders gefährlich eingestuft werden muss (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BAY SchulwegKoG) oder wenn nachgewiesen werden kann, dass die vom Unterhaltsleistenden aufzubringenden Kosten für die Schülerbeförderung eine (dynamisierte) Belastungsgrenze von 370 Euro überschreitet, wobei die genannte Grenze hierbei nicht je Schüler sondern je Familie gilt (vgl. Art. 3 Abs. 2 BAY SchulwegKoG). Zusätzlich hierzu greift eine weitere Regelung, die besagt, dass Familien, die Kindergeldleistungen für mindestens drei Kinder erhalten, ebenfalls die Beförderungskosten auch jener Kinder erstattet bekommen, die eigentlich bereits aus der Finanzierung heraus gefallen wären (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 46).

⁵⁷⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 1 BAY SchulwegKoG und STMF (Hrsg.) (2006): S. 45.

⁵⁷⁵ Art. 1 Abs. 1 BAY SchulwegKoG.

⁵⁷⁶ Vgl. Art. 4 BAY SchulwegKoG.

Die Auszahlung der Zuweisungen zur Schülerbeförderung erfolgt dabei gleichzeitig mit den allgemeinen Finanzzuweisungen in vier gleichen Raten. Die Bemessung erfolgt in verschiedenen Schritten: In einem ersten Schritt werden für die einzelnen Schulträgergruppen auf Basis der im vorvergangenen Jahr entstandenen Kosten für Schülerbeförderung verschiedene Ausgleichsmassen gebildet. In einem zweiten Schritt wird in den Finanzmassen der einzelnen Träger jeweils ein Ausgleich durchgeführt wobei 50% der Finanzmasse nach den tatsächlich für Schülerbeförderung entstandenen Kosten des vorvorhergehenden Jahres und 50% nach den Schülerzahlen des vorhergehenden Jahres ausgeschüttet werden. Insgesamt decken die pauschalen Zuweisungen für die Schülerbeförderung rd. 60% der tatsächlich entstehenden Kosten für die jeweiligen Aufgabenträger ab. Decken die Zuweisungen einen geringeren Anteil an den tatsächlich in einem Jahr entstandenen Beförderungskosten ab, so ist ein Härtefallausgleich möglich, für den im Vorfeld Mittel aus den im Haushalt vorgesehenen Posten entnommen werden können. Diese Mittel dienen dann auch dazu, die Träger für etwaige Ausnahmebestimmungen wie etwa nach Art. 3 Abs. 2 BAY SchulweKoG zu entschädigen.⁵⁷⁷

4.4.4.4 Zuweisungen für den kommunalen Hochbau

Zum Zwecke der Angleichung der Lebensverhältnisse in den einzelnen bayerischen Regionen, im Speziellen im Hinblick auf die von den Kommunen bereit gestellte Infrastruktur, gewährt das Land Bayern seinen Kommunen auch Zuweisungen für den kommunalen Hochbau. Diese Zuweisungen sind insbesondere deshalb erforderlich, da die bisher dargestellten Leistungen an die Kommunen vor allem auf regelmäßig auftretende Kosten abstellen, nicht aber auf besondere Belastungen, etwa teure Infrastrukturmaßnahmen, wie beispielsweise dem Schulbau. Nach Art 10 BAY FAG können Zuweisungen für den Neu-, Aus- oder Umbau sowie für Erweiterungsbauten und Generalsanierungen beantragt werden, wenn von den Baumaßnahmen Schulen, Schulsportanlagen, Kindertageseinrichtungen⁵⁷⁸ oder sonstige öffentliche Einrichtungen⁵⁷⁹ betroffen sind.⁵⁸⁰ Entscheidend bei der Förderung ist in diesem Kontext zudem, dass lediglich kommunale Zweckverbände, Gemeinden, Landkreise, Bezirke und Verwaltungsgemeinschaften in den Genuss einer Förderung kommen können, nicht jedoch wirtschaftliche Unternehmen⁵⁸¹ und dass die Förderung grundsätzlich nicht zur

⁵⁷⁷ Vgl. Art. 4 BAY SchulwegKoG, Art. 10a BAY FAG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 46.

⁵⁷⁸ Hierunter fallen insbesondere: Kindergärten, Horte, Kinderkrippen und Häuser für Kinder (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 53.)

⁵⁷⁹ „Als ‚sonstige öffentliche Einrichtungen‘ werden kommunale Theater- und Konzertsaalbauten gefördert, wenn die Kommune für den Spielbetrieb Zuschüsse des Staatsministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst erhält.“ (STMF (Hrsg.) (2006): S. 48).

⁵⁸⁰ Vgl. Art. 10 BAY FAG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 48ff.

⁵⁸¹ Hiervon betroffen sind alle kommunalen Unternehmen, gleich in welcher Rechtsform sie geführt werden. Mögliche Rechtsformen sind: Eigenbetrieb, selbständiges Kommunalunternehmen des öffentlichen Rechts und alle privaten Unternehmensrechtsformen (vgl. Art. 86 BAY GO).

Finanzierung von Mietzahlungen oder Leasingraten⁵⁸² gewährt wird⁵⁸³. Des Weiteren kann auch der Erwerb einer Immobilie durch eine Kommune durch die bayerische Hochbauförderung unterstützt werden, wenn sich dadurch ein sonst erforderlicher Neu- oder Erweiterungsbau vermeiden lässt. In diesem Fall sind allerdings lediglich die auf den Bau entfallenden Kosten förderfähig, die auf das Grundstück entfallenden Kosten beim Erwerb eines bestehenden Gebäudes sind von der Förderung ausgeschlossen.⁵⁸⁴

Die Voraussetzungen, die eine Kommune für die Gewährung der Zuweisungen erfüllen muss sind vielfältig: finanzielle Leistungsfähigkeit, Bindungsfrist an den Zuweisungszweck, Notwendigkeit einer Bewilligung durch die zuständige Behörde, Ausschluss der Mehrfachförderung sowie Vorliegen einer fachlichen Genehmigung sind wesentliche Fördervoraussetzungen. Unabhängig davon haben die Kommunen aber auch die Wirtschaftlichkeit und die Beachtung der Vergabevorschriften beim Bau des bezuschussten Hochbaus zu berücksichtigen.⁵⁸⁵

Um schließlich eine übermäßige staatliche Förderung zu vermeiden, werden seitens des Freistaats nicht die tatsächlich für einen Neu- Um- oder Ausbau entstehenden Kosten gefördert, sondern vielmehr die zuweisungsfähigen Kosten, die sich aus pauschalierten, jährlich fortgeschriebenen Kostenrichtwerten⁵⁸⁶ für einzelne Maßnahmearten ergeben. Darüber hinaus spielen für eine Bewilligung und vor allem für die Höhe der Zuweisungen auch andere Faktoren eine Rolle, wie etwa die Finanzkraft der beantragenden Kommune, das Verhältnis von Finanzkraft und Ausgaben für den Schuldendienst, die (auch überörtlich zu sehende) Bedeutung einer Baumaßnahme usw. Im Endeffekt ergeben sich aus den genannten Kriterien Fördersätze – in Bezug auf die zuweisungsfähigen Kosten – von bis zu 80% bei Schulen und Kindertageseinrichtungen bzw. bis zu 60% bei Theater- und Konzertsaalbauten.

4.4.4.5 Zuweisungen im Rahmen der Krankenhausfinanzierung

Ähnlich der Förderung im kommunalen Hochbau existieren in Bayern auch Zuweisungen, die der Krankenhausfinanzierung zufließen⁵⁸⁷, allerdings gilt auch hier, dass der Freistaat eine

⁵⁸² Ausgenommen hiervon kann die kurzfristige Anmietung von Gebäuden zum Zwecke der Einrichtung einer Kindertagesbetreuungsstätte gefördert werden (vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 48).

⁵⁸³ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 48f.

⁵⁸⁴ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 49.

⁵⁸⁵ Vgl. für eine detaillierte Darstellung der Fördervoraussetzungen die Ausführungen in: STMF (Hrsg.) (2006): S. 49f.

⁵⁸⁶ Der Kostenrichtwert für einen Quadratmeter Hauptnutzfläche eines Schulgebäudes beträgt 2006 beispielsweise 2.738 Euro. Bei Schulgebäuden ist darüber hinaus zu beachten, dass in der Schulbauverordnung des Freistaats Obergrenzen für die Anzahl der zur Verfügung stehenden Räume existieren (vgl. §§1ff. SchulbauV, sowie beispielhaft für unterschiedliche Schultypen Anlage 1-9 der SchulbauV). Zwar können die Träger diese Obergrenzen auch überschreiten, eine entsprechende Ausdehnung der Förderung erfolgt dann allerdings nicht.

⁵⁸⁷ Die Finanzierung der Krankenhäuser in Deutschland erfolgt auf zwei Ebenen (duale Krankenhausfinanzierung): Die Bundesländer finanzieren die Krankenhausinvestitionen, die Krankenkassen

Investitionsförderung an bestimmte Kriterien und Auflagen knüpft. Die wichtigste Bedingung beschreibt das bayerische Finanzministerium: „Investitionsfördermittel werden nur an akutstationäre Krankenhäuser, die in den Krankenhausplan des Freistaats Bayern aufgenommen worden sind, gewährt.“⁵⁸⁸

Die verschiedenen Fördermöglichkeiten, die bei Investitionen in Krankenhäuser möglich sind, sind im Bayerischen Krankenhausgesetz geregelt, ebenso wie die Tatsache, dass auf eine Förderung durch den Freistaat erst nach der entsprechenden Bewilligung ein Rechtsanspruch besteht⁵⁸⁹. Folgende Formen der Förderung werden unterschieden:

- **Einzelförderung von Investitionen gemäß Art. 11 BAY KrG** für Umbau, Erweiterungsbau, Neubau sowie die für den Betrieb des Krankenhauses als Erstausrüstung erforderlichen Investitionen in das Anlagevermögen. Nach einer durchschnittlichen Nutzungsdauer können auch Ersatzinvestitionen in das Anlagevermögen gefördert werden ebenso wie Ergänzungsinvestitionen. Voraussetzung für eine Förderung nach Art. 11 ist die Aufnahme der Bau-/Investitionsmaßnahme in das jährliche Krankenhausbauprogramm, die Durchführung eines fachlichen Prüfungsverfahrens sowie dass eine Pauschalförderung nach Art. 12 BAY KrG nicht möglich ist.⁵⁹⁰
- **Pauschalförderung nach Art. 12 BAY KrG** für Ersatz- und Ergänzungsinvestitionen von kurzfristigen Anlagegütern sowie für kleinere Baumaßnahmen. Voraussetzung für eine solche Pauschalförderung ist, dass die Kosten dieser Maßnahme (einschließlich Umsatzsteuer) nicht mehr als 20% der Jahrespauschale⁵⁹¹ betragen und eine Förderung beantragt wurde.
- **Förderung von Nutzungsentgelten nach Art. 13 BAY KrG** als Ersatz für die Einzelförderung von Investitionen nach Art. 11 wenn für bestimmte Anlagegüter eine Anschaffung oder Errichtung entweder nicht möglich oder nicht zweckmäßig ist. Darüber hinaus kann auch die nach Art. 12 Abs. 2 gewährte Jahrespauschale für die

hingegen übernehmen die laufenden Betriebsausgaben. Diese Finanzierungsform ist aus ökonomischer Sicht durchaus kritisch zu sehen, da – verkürzt dargestellt – zu erwarten ist, dass die Bundesländer ihre Investitionsentscheidungen unabhängig von den finanziellen Folgekosten treffen, für die sie nicht aufzukommen haben (vgl. bspw. HENKE/GÖPPFARTH (1997): S. 17f. oder STRAUBHAAR et al. (2006): S. 46, wobei letztere auch die Bedeutung einer Umstellung auf Fallpauschalen berücksichtigen).

⁵⁸⁸ STMF (Hrsg.) (2006): S. 67.

⁵⁸⁹ Vgl. Art. 10 Abs. 1 BAY KrG.

⁵⁹⁰ Vgl. Art. 11 BAY KrG.

⁵⁹¹ Die Bestimmung der Jahrespauschale ist in Art. 12 Abs. 2 und Abs. 3 BAY KrG geregelt. Abs. 2 legt dabei fest, welche Kriterien bei der Bestimmung der Jahrespauschale zu berücksichtigen sind und hat folgenden Wortlaut: „Die Jahrespauschale ist nach der medizinischen Aufgabenstellung des Krankenhauses im Krankenhausplan und dessen Leistungen zu bemessen. Aus krankenhauserischeren Gründen erforderliche Kapazitätsminderungen bleiben bei der Bemessung der Jahrespauschale für die Dauer von zwei Jahren unberücksichtigt, soweit nicht Leistungen nach Art. 17 bewilligt werden und soweit kein krankenhauserischer Zusammenhang mit dem Aufbau von Kapazitäten an anderen Krankenhäusern besteht.“ Absatz 3 schließlich regelt wie mit den bereitgestellten Mitteln zu wirtschaften ist: „Der Krankenhausträger bewirtschaftet die Jahrespauschale eigenverantwortlich unter Beachtung des Krankenhausplans sowie der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Die Bildung von Mittelreserven bis zur Höhe des dreifachen Jahresbetrags ist zulässig; eine Überschreitung dieser Grenze ist anzuzeigen und führt im Folgejahr zu einer entsprechenden Minderung der Jahrespauschale, soweit die Fördermittel nicht nachweisbar für konkret absehbare Investitionen erforderlich sind“.

Finanzierung von Nutzungsentgelten für Anlagegüter verwendet werden, wenn diese sonst beschafft oder errichtet werden müssten und eine derartige Finanzierung betriebswirtschaftlich sinnvoll ist.

- **Förderung von Anlauf- oder Umstellungskosten sowie Grundstückskosten nach Art 14 BAY KrG.** Diese Förderung durch den Freistaat, die zur Finanzierung der Kosten der Inbetriebnahme, der Kosten von innerbetrieblichen Änderungen oder der „Kosten für Erwerb, Erschließung, Miete und Pacht von Grundstücken“⁵⁹² dient, ist an strenge Voraussetzungen⁵⁹³ geknüpft.
- **Förderung von Lasten aus Investitionsdarlehen gemäß Art. 15 BAY KrG** für Ausgaben des Schuldendienstes im Rahmen von Investitionsdarlehen, die ein Krankenhaus vor seiner Aufnahme in den Krankenhausplan für förderfähige Investitionen aufgenommen hat. Die Aufnahme des Darlehens muss zum damaligen Zeitpunkt erforderlich gewesen sein. Eine Aufnahme in die Förderung erfolgt auf Antrag.
- **Förderung zum Ausgleich für Eigenkapital bei Ausscheiden eines Krankenhauses aus dem Krankenhausplan nach Art. 16 BAY KrG.** Demnach erhält ein aus dem Krankenhausplan ausscheidendes Krankenhaus für – bei der Aufnahme in den Krankenhausplan vorhandene und aus Eigenmitteln beschaffte, förderfähige und abnutzbare – Investitionsgüter einen pauschalen Ausgleich in Höhe von 500 Euro je durch die Streichung aus dem Krankenhausplan wegfallenden Behandlungsplatz. Die Förderung erfolgt auf Antrag und kann – bei Nachweis entsprechend höherer Abnutzung der Investitionsgüter – nach oben korrigiert werden.
- **Förderung bei Schließung oder Umstellung von Krankenhäusern nach Art. 17 BAY KrG** für „die Schließung von Krankenhäusern oder Krankenhausabteilungen oder deren Umstellung auf andere Aufgaben“⁵⁹⁴. Die Höhe der an das Krankenhaus fließenden Zuweisungen hängt dabei von der Zahl der aus der Akutversorgung oder den aus dem Krankenhausplan heraus fallenden Behandlungsplätze ab.

Insgesamt stand in diesem Zusammenhang für die Bayerischen Krankenhäuser im Jahr 2006 ein Finanzvolumen von 452,6 Mio. Euro zur Verfügung. Interessant in diesem Kontext ist allerdings, dass es keineswegs allein der Freistaat ist, der die hierfür erforderlichen Mittel aufbringt. Vielmehr regelt Art 10b BAY FAG, dass die Kommunen und der Freistaat „die Kosten des Bayerischen Krankenhausgesetzes je zur Hälfte“⁵⁹⁵ zu finanzieren haben und dass die jeweilige staatliche Ebene, die ein Krankenhaus betreibt, einen Eigenanteil von 10% (örtliche Beteiligung) bei Investitionen aufbringen muss⁵⁹⁶. Weiterhin regelt das BAY FAG, dass Landkreise und kreisfreie Städte zur Finanzierung des nicht durch die örtliche Beteiligung gedeckten Kommunalanteils eine Krankenhausumlage erheben können. Die von einer

⁵⁹² Art. 14 Abs. 1 Nr. 3 BAY KrG.

⁵⁹³ Die konkreten Bedingungen für eine Förderung sind in Art. 14 Abs. 2 BAY KrG geregelt.

⁵⁹⁴ Art. 17 Abs. 1 BAY KrG.

⁵⁹⁵ Art. 10b Abs. 1 BAY FAG.

⁵⁹⁶ Vgl. Art. 10b Abs. 2 BAY FAG.

Gemeinde zu tragende Krankenhausumlage richtet sich einerseits nach deren Einwohnerzahl, andererseits nach den in der betrachteten Gemeinde vorhandenen Umlagegrundlagen.⁵⁹⁷

Bei Berücksichtigung dieser Krankenhausumlage stellt sich folgendes Bild für das Jahr 2006 dar: Von den insgesamt bereitstehenden 452,6 Mio. Euro trugen die Kommunen 240,8 Mio. Euro, der Freistaat lediglich 211,8 Mio. Euro.⁵⁹⁸

4.4.5 Weitere fiskalische Verflechtungen in Bayern

Neben den geschilderten Verflechtungen der bayerischen Kommunen mit dem Freistaat, der auch die den Kommunen zur Verfügung gestellten Bundesmittel administriert, existieren auch intrakommunale Finanzverflechtungen in Form von Umlagen. Die Krankenhausumlage wurde bereits in Gliederungspunkt 4.4.4.5 angesprochen, die Gewerbesteuerumlage, die keine intrakommunale Finanzbeziehung darstellt, wurde ebenfalls bereits angesprochen⁵⁹⁹. In diesem Gliederungspunkt schließlich wird kurz auf die – neben den Zuweisungen des Freistaats – wesentliche Finanzquelle der Landkreise und Bezirke eingegangen: Kreis- und Bezirksumlage.

Für die Kreisumlagen gilt, dass die bayerischen Landkreise von den jeweils in ihrem Gebiet liegenden kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage erheben, die sich an den für die Gemeinde gültigen Steuerkraftzahlen und 80% der im vorangegangenen Jahr an die Gemeinde geflossenen Schlüsselzuweisungen bemisst (Umlagegrundlagen). Diese Messgröße dient als Bemessungsgrundlage für einen durch den Kreistag festgesetzten Prozentsatz, der – auf die Umlagegrundlage angewendet – die Kreisumlage ergibt. Bei der Bestimmung der Kreisumlage spielt also die Finanzkraft der zum jeweiligen Landkreis gehörigen Gemeinden eine entscheidende Rolle. Die Belastung der kreisangehörigen Gemeinden hat sich zuletzt durchaus positiv entwickelt: Die durchschnittliche Höhe der Kreisumlage sank von 49,04% der Umlagegrundlagen im Jahr 2005 auf 48,03% im Jahr 2006.⁶⁰⁰

Analog zur Bestimmung der Kreisumlagen legen auch die bayerischen Bezirke Umlagen fest, die diese wiederum von den Landkreisen und kreisfreien Städten in ihrem Gebiet erheben. Die von den Landkreisen an die Bezirke fließenden Mittel richten sich nach den Steuerkraftzahlen der im Landkreisgebiet liegenden kreisangehörigen Gemeinden und jenen der ge-

⁵⁹⁷ Vgl. Art. 10b Abs. 3 BAY FAG sowie STMF (Hrsg.) (2006): S. 66ff.

⁵⁹⁸ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 31.

⁵⁹⁹ Nicht angesprochen wurde bislang die Solidarumlage, mit der sich die bayerischen Kommunen an den aus der Wiedervereinigung entstehenden Kosten beteiligen. Die Bemessung der Solidarumlage, die die bayerischen Gemeinden und Landkreise zu erbringen haben, erfolgt dabei anhand des Verhältnisses zwischen Steuer- und Verbundeinnahmen der Kommunen und den Gesamteinnahmen des Staates. Da die Solidarumlage beginnend mit 2006 schrittweise bis 2008 abgeschafft wird, unterbleibt an dieser Stelle eine eingehende Darstellung dieser Finanzströme von den Gemeinden an den Freistaat Bayern. Für eine detaillierte Darstellung vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 64.

⁶⁰⁰ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 63.

meindere Gebiete und danach, in welchem Umfang die Gemeinden im vorangegangenen Haushaltsjahr Schlüsselzuweisungen erhalten haben. Letztere fließen – wie bei der Bestimmung der Umlagezahlungen an die Landkreise – nur zu 80% in die Bemessung ein. Interessanterweise wird also der Zahlbetrag der Bezirksumlage der Landkreise nur mittelbar über deren eigene Finanzkraft bestimmt. Bei den kreisfreien Städten hingegen richtet sich die Zahllast bei der Bezirksumlage nach deren eigenen Einnahmen: auch hier werden 80% der im vorangegangenen Jahr erhaltenen Schlüsselzuweisungen und die Steuerkraftzahlen berücksichtigt. Im Jahr 2006 betrug die Bezirksumlage bayernweit durchschnittlich 21,22% der Umlagegrundlagen.⁶⁰¹ Interessant erscheint hierbei, dass die Umlagesätze der verschiedenen bayerischen Bezirke in durchaus beachtenswerter Weise streuen: liegt der niedrigste Umlagesatz in Unterfranken bei 18,45%, so haben die schwäbischen Landkreise und kreisfreien Städte immerhin 23,80% ihrer Umlagegrundlagen abzuführen^{602 603}.

4.5 Zwischenfazit

Die übersichtsartige Darstellung der deutschen kommunalen Finanzausgleichssysteme ließ bereits vermuten, dass jedes Bundesland über – mehr oder weniger komplizierte – Verfahren und rechtliche Bestimmungen zum Politikfeld des kommunalen Finanzausgleichs verfügt. Ein Blick in die Tabellen im Anhang zeigt, dass die in den betrachteten Bundesländern zur Anwendung kommenden Verfahren sich nicht nur durch unterschiedliche Berechnungsformeln unterscheiden, sondern vielmehr bereits in der grundsätzlichen Ausgestaltung der Ausgleichssysteme erhebliche Unterschiede bestehen, etwa bei Fragen wie der Bedeutung der Zentralörtlichkeit oder der Ausgestaltung der Zuweisungsberechnung im Rahmen des allgemeinen Steuerverbunds nach Hauptansatzstaffeln oder dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Diese teils erheblichen Unterschiede erschweren Vergleiche zwischen einzelnen Bundesländern (und machen Effizienzvergleiche der einzelnen Systeme – etwa durch Benchmarking – schier unmöglich). Allein mit großem Aufwand wäre ein umfassender Vergleich der Anreizwirkungen der einzelnen Systeme möglich. Ebenfalls großen Aufwand würde ein distributionspolitischer Vergleich der Regelungen der einzelnen Bundesländer verursachen, etwa bei der Frage, ob in einzelnen Bundesländern spezielle Kommunen (z.B. Großstädte oder kleine Gemeinden) durch das jeweilige Finanzausgleichssystem benachteiligt werden. Dies ließe sich beispielsweise durch die exakte Modellierung jedes einzelnen

⁶⁰¹ Vgl. STMF (Hrsg.) (2006): S. 63.

⁶⁰² Die Ursachen für die verschiedene Höhe der Umlagesätze bei den Bezirksumlagen können – theoretisch – in verschiedenen Tatsachen liegen: So ist einerseits denkbar, dass die überörtliche Sozialhilfe in einigen Bezirken drastisch höhere Kosten verursacht. Dies gilt etwa, wenn in einem Bezirk Betreuungsplätze für Behinderte über den Bedarf der eigenen Bevölkerung hinaus existieren und die Einrichtungen eines Bezirkes auch von den Einwohnern anderer Bezirke frequentiert werden. Ebenfalls denkbar wäre, dass die Umlagegrundlagen der bayerischen Bezirke stark heterogen ist, die Bezirke, deren Gemeinden eine geringere Steuerkraft aufweisen – ähnliche Ausgabenströme je Einwohner vorausgesetzt – also höhere Sätze erheben müssen um ihre Ausgaben zu decken. Die Hypothese eines Nicht-Zusammenhangs der genannten Größen konnte – bei einer Regression mittels OLS-Schätzung – nicht verworfen werden.

⁶⁰³ Vgl. LFSTAT (Hrsg.) (2006a): S. 9.

Finanzausgleichsystems und die Überprüfung der Frage erreichen, wie sich die finanzielle Situation einzelner Gemeinden verändern würde, wären sie in das Ausgleichssystem eines anderen Bundeslandes eingebunden.

Die umfassende Darstellung des bayerischen Kommunalfinanzausgleichssystems, die in diesem Kapitel der vorliegenden Arbeit vorgenommen wurde, macht deutlich, dass in Bayern eine Vielzahl von Parametern und Mechanismen bei der Bestimmung verschiedenster Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden. Kommunen, die Aufgaben anbieten, die über ihre jurisdiktionalen Grenzen hinausgehen, d.h. für die Spillover-Effekte angenommen werden, erhalten hierfür durchaus eine Entschädigung (z.B. Ausgleichszahlungen für Leistungen des übertragenen Wirkungskreises wie etwa für Gesundheits- und Veterinärämter). Gleichzeitig werden durch das bestehende System auch distributionspolitische Ziele verfolgt: die Herstellung (annähernd) gleicher Lebensverhältnisse gilt nicht nur im Länderfinanzausgleich als Ziel, sondern steckt durchaus hinter der Logik bestimmter Regelungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich. Die Zuordnung einzelner Bestandteile des Ausgleichs dahingehend, ob sie ein Verteilungsziel verfolgen oder als ‚Entschädigung‘ für die Bereitstellung einer überörtlichen Leistung anzusehen sind, ist nicht in jedem Fall ohne weiteres möglich. Für Schulen fallen die Zuweisungen in eher geringem Umfang an, wobei noch nicht auf die Besonderheit der, im empirischen Teil relevanten, kommunalen Schulen eingegangen wurde.

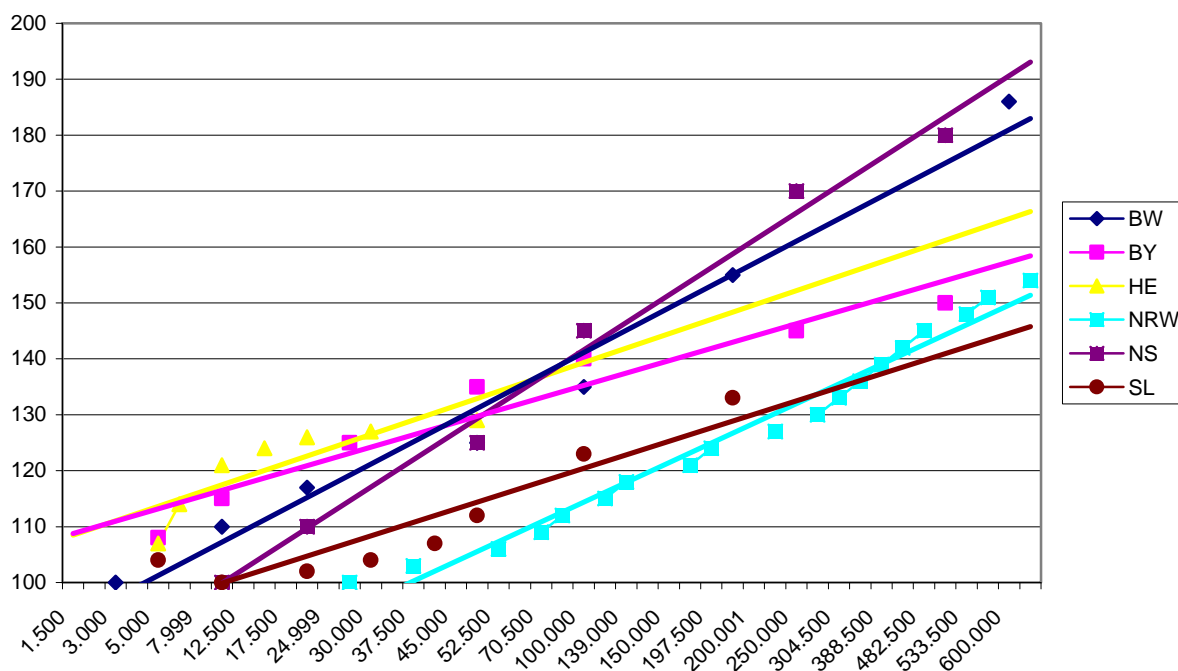
Darüber hinaus stellt sich – zumindest für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises – die Frage, ob die betreffenden Kommunen in einem ausreichenden Maße für ihre finanziellen Belastungen entschädigt werden: Dass dies nicht der Fall ist zeigt sich etwa bei den Zuweisungen für Veterinärämter, die mit 15.000 Euro je Veterinär deutlich geringer ausfällt, als die für einen Tierarzt tatsächlich anfallenden Kosten.⁶⁰⁴

⁶⁰⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.4.4.1.

5 Die besondere Rolle der Großstädte

Die Regelungen der im vorangegangenen Kapitel angesprochenen und im Anhang detailliert dargestellten Finanzausgleichssysteme lassen bereits darauf schließen, dass den Großstädten innerhalb der kommunalen Ebene eine gewisse Sonderrolle zukommt. Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen etwa erfolgt in allen skizzierten Ausgleichssystemen nach Kriterien, die dazu führen, dass mit der Gemeindegröße auch die Zuweisungen je Einwohner steigen. Dies soll folgende Abbildung noch einmal beispielhaft illustrieren, in der für verschiedene Bundesländer eine Punktwolke abgetragen ist, die die jeweiligen Gewichtungsfaktoren der Einwohner einer Gemeinde in Abhängigkeit von der jeweiligen Größe der Gemeinde darstellt. Für die Abbildung wurde im Wesentlichen auf die Daten aus Tabelle 25 im Anhang rekuriert.

Abbildung 10: Gewichtung der Einwohnerzahlen bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen nach Hauptansatzstaffeln in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der alten Bundesländer⁶⁰⁵



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Finanzausgleichsgesetze der betrachteten Länder.

Die Abbildung zeigt für alle betrachteten Bundesländer⁶⁰⁶ einen klaren positiven Zusammenhang von Einwohnergewichtung und Größe der betrachteten Gemeinde. Dies wird bereits deutlich, wenn man lediglich die einzelnen Punktwolken betrachtet. Legt man zusätzlich noch

⁶⁰⁵ Stand: September 2006. Ohne die Stadtstaaten sowie ohne Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, da diese Flächenländer ihren kommunalen Finanzausgleich nicht nach Hauptansatzstaffeln geregelt.

⁶⁰⁶ Für die in Frage kommenden neuen Bundesländer ergibt sich ein ähnliches Bild. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde in der Abbildung jedoch auf eine Darstellung verzichtet.

Trendlinien für die einzelnen Bundesländer fest, so wird dieser Zusammenhang noch einmal deutlicher. Zwar verläuft die Zunahme in den unterschiedlichen Bundesländern unterschiedlich flach oder steil, eine Aufwertung der Einwohner größerer Gemeinden findet aber in jedem Fall statt. Ein Unterschied zwischen den einzelnen Ländern besteht neben den variierenden Gewichtungsverläufen darin, dass die Einwohnergewichtung teilweise stetig zunimmt, wie etwa in Bayern, teilweise aber auch sprungfixe Verläufe existieren⁶⁰⁷. Das bedeutet für Bayern, dass Gemeinden mit zwischen im Gesetz genannten Einwohnergrenzen liegenden Bevölkerungszahlen auch entsprechend linear interpolierte Einwohnergewichtungen zuteil werden, während in anderen Bundesländern Regelungen greifen, die besagen, dass alle Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen zwei genannten Grenzwerten eine einheitliche Gewichtung erfahren.

Die real existierenden Ausgleichssysteme, die für die Bestimmung der Zuweisungshöhe auf Hauptansatzstaffeln zurückgreifen, gehen also offensichtlich von einem ex ante höheren Finanzbedarf größerer Kommunen aus, der in der Finanzwissenschaft häufig als zentralitätsbedingter (finanzieller) Mehrbedarf oder zentralitätsbedingte Sonderlasten bezeichnet wird⁶⁰⁸. Neben dieser Form der Zuweisungsbestimmung existiert ein weiterer – vor allem und besonders auch von wissenschaftlicher Seite bevorzugter – Modus zur Bestimmung der Zuweisungshöhe, der nicht allein auf der Einwohnerzahl einer Kommune basiert, sondern vielmehr auf den Aufgaben, die eine Kommune wahrzunehmen hat: der so genannte Zentrale-Orte-Ansatz.

Die folgenden Gliederungspunkte verfolgen nun einerseits das Ziel weitere für den Fortgang der Arbeit notwendige definitorische Abgrenzungen vorzunehmen. Andererseits werden sie aber auch auf bereits dargestellte finanzwissenschaftlich-theoretische Zusammenhänge rekurrieren und schließlich kurz und bündig darstellen, welche anderen – eventuell effizienteren – Möglichkeiten zur Regelung des kommunalen Finanzausgleichs existieren und dabei insbesondere das Prinzip der Zentralörtlichkeit ins Blickfeld nehmen.

5.1 Definitionen und Begriffsabgrenzungen

In diesem Gliederungspunkt geht es zum einen darum eine sinnvolle Abgrenzung verschiedener Begrifflichkeiten zu finden, die im allgemeinen Sprachgebrauch aber auch in der politi-

⁶⁰⁷ Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass umfassende Vergleiche der Bundesländer im Zusammenhang mit der Finanzausstattung der Kommunen nicht ohne weiteres möglich sind und sich aus den dargestellten Werten keine Aussagen dahingehend gewinnen lassen, ob ein Bundesland bestimmte Kommunen im Hinblick auf die Finanzausstattung besser oder schlechter stellt als andere. Vielmehr wären weitere Kenngrößen zu berücksichtigen: existieren beispielsweise für bestimmte zentralitätsbedingte Mehrbedarfe zweckgebundene Zuweisungen der Landesebene, so kann die Einwohnergewichtung für Großstädte bei den Schlüsselzuweisungen geringer ausfallen, ohne dass sich dadurch die betrachtete Kommune im Hinblick auf die Finanzausstattung schlechter gestellt ist (vgl. HARDT/SCHMIDT (1998): S. 100).

⁶⁰⁸ Vgl. bspw. VOß (1991), MÜLLER (1998): S. 16, HARDT/SCHMIDT (1998): S. 100.

schen Diskussion nicht immer sauber getrennt werden und in der Regel der Klassifikation von Gemeinden dienen.

5.1.1 *Statistische Konventionen für die Klassifikation von Gemeinden*

Folgt man den statistischen Konventionen für die Klassifikation von Gemeinden, so ergibt sich eine Untergliederung der Gemeinden im Wesentlichen nach einer statistischen Kenngröße: der Einwohnerzahl. Die Konventionen für Deutschland liefern demgemäß folgende Kategorisierung:⁶⁰⁹

- Gemeinden mit weniger als 2.000 Einwohnern gelten als ländliche Bevölkerung,
- Gemeinden mit 2.000 bis 5.000 Einwohnern sind hingegen als Landgemeinden,
- Gemeinden mit 5.000 bis 20.000 Einwohnern als Kleinstädte,
- Gemeinden mit 20.000 bis 100.000 Einwohnern als Mittelstädte,
- Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 100.000 bis unter 1.000.000 Einwohnern als Großstädte und
- Gemeinden mit mehr als 1.000.000 als Millionenstädte definiert.

Daneben existiert eine weitere – auf europäischen Konventionen beruhende – Klassifikation, die allerdings eher auf Regionen als auf Gemeinden abstellt und sich an der Bevölkerungsdichte innerhalb bestimmter geografischer Räume orientiert. Demnach werden „städtische oder dicht besiedelte Gebiete (Bevölkerungsdichte größer als 500 Einwohner je Quadratkilometer), halbstädtische oder mittelstark besiedelte Gebiete (Bevölkerungsdichte zwischen 100 und 500 Einwohner je Quadratkilometer) und ländliche oder dünn besiedelte Gebiete (Bevölkerungsdichte weniger als 100 Einwohner je Quadratkilometer)“⁶¹⁰ unterschieden.

Es wird – wie eingangs bereits erwähnt – deutlich, dass die statistischen Konventionen zur Klassifikation von Gemeinden lediglich auf die Einwohnerzahl oder allenfalls auf die Bevölkerungsdichte abstellen.

Die Probleme aus einer solchen Klassifikation nach der Einwohnerzahl – wenn sie für die Bestimmung von Ausgleichszahlungen im kommunalen Finanzausgleich eine Rolle spielen – sollen am Beispiel des Großstadtbegriffs kurz verdeutlicht werden. Nach der genannten Definition, die sich allein an der Einwohnerzahl orientiert, ist es durchaus wahrscheinlich, dass – etwa durch Migration – Großstädte ihre Bezeichnung als solche verlieren; eine Entwicklung, die in den vergangenen Jahren insbesondere in einigen Teilen der neuen Bundes-

⁶⁰⁹ Vgl. zur folgenden Kategorisierung der Gemeinden in Deutschland bspw. LAMPERT/ALTHAMMER (2001): S. 27.

⁶¹⁰ STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2005a).

länder zu konstatieren war⁶¹¹.⁶¹² Aus einer solchen Bevölkerungsreduktion ergibt sich bei der Bestimmung der Zuweisung nach Hauptansatzstaffeln ein rechnerisch geringerer Finanzbedarf pro Kopf in der betrachteten Kommune und dementsprechend eine auch pro Kopf geringere Finanzzuweisung von der Landesebene. Es kann allerdings bestritten werden, dass der Finanzbedarf pro Kopf in der betrachteten Stadt tatsächlich sinkt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die ehemalige Großstadt nicht alle Leistungen in dem Maß reduzieren kann, wie dies die Hauptansatzstaffeln induzieren würden. Dies gilt insbesondere für Leistungen, die bestimmte kritischen Größen für die Bereitstellung erfordern oder deren Leistungsniveau (zumindest kurzfristig) nicht variabel ist (bspw. Theater, Schwimmbäder und dergleichen mehr) und insbesondere dann, wenn es sich um Leistungsbereiche handelt, die ihrer Funktion nach auch für die Einwohner der Umlandgemeinden bereitgestellt werden (horizontale Spillover-Effekte). Durch eine Orientierung des kommunalen Finanzausgleichs allein auf die Größe einer Stadt ist es also durchaus möglich, dass Migration die Verteilung der Finanzmittel zwischen ländlichen Gebieten und Großstädten zu Ungunsten der Großstädte beeinflusst, ohne dass sich die Belastungen insbesondere durch fiskalische Spillovers⁶¹³ reduzieren. Folgende Tabelle gibt schließlich eine weitere Klassifizierungsmöglichkeit anhand der Einwohnerzahlen wieder, die allerdings im Hinblick auf eine stärkere Konzentration von Bevölkerung in bestimmten Agglomerationsräumen erweitert wurde.

Tabelle 9: Der quantitative Stadtbegriff

Einwohnerzahl	Bezeichnung
unter 2.000 Einwohner	Zwergstadt
über 1 Million Einwohner	Millionenstadt
1 bis 10 Millionen Einwohner	Metropolis
über 2 Millionen Einwohner	Kontinentstadt
über 10 Millionen Einwohner	Megalopolis

Quelle: Hofmeister (1999): S. 54.

Auch diese Kategorisierung orientiert sich – wie bereits erwähnt – lediglich an der Größe der betrachteten Gemeinde, bezieht dabei jedoch modernere Entwicklungen ein als die oben angesprochene Kategorisierung, insofern diese um sehr große Städte erweitert wird⁶¹⁴.

⁶¹¹ So sank die Einwohnerzahl von Schwerin bspw. seit der Wiedervereinigung von rd. 101.300 Einwohnern (2000) auf nur noch etwa 96.700 (2005). Ähnliche Entwicklungen lassen sich in Zwickau beobachten, das in der jüngeren Vergangenheit seine Rolle als Großstadt ebenfalls eingebüßt hat (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006a) und STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2000)).

⁶¹² Die genannte Konvention für den Begriff Großstadt wurde auf der internationalen Statistikkonferenz im Jahr 1887 festgelegt und besitzt bis heute Gültigkeit.

⁶¹³ Vgl. zum Begriff der fiskalischen Spillovers, zu deren Wirkungen sowie für eine Unterscheidung verschiedener Arten die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.4.

⁶¹⁴ Obige Klassifikation orientierte sich zwar ebenfalls an den Einwohnerzahlen, allerdings werden sehr große Städte nur grob untergliedert. Dies dürfte insbesondere daran liegen, dass zum Entstehungszeitpunkt (Statistikkonferenz 1887) der vorgestellten Klassifikation derart große Städte noch nicht existierten.

Allerdings bestehen die angesprochenen und am Beispiel der Großstadt verdeutlichten Defizite auch fort, wenn die entsprechende Kategorisierung für die Zuweisungen im Finanzausgleichssystem relevant wird. Für die deutschen kommunalen Finanzausgleichssysteme spielen die Erweiterungen allerdings kaum eine Rolle, da in Deutschland lediglich zwei Städte mit einer Einwohnerzahl von mehr als 1.000.000 Einwohnern existieren, die nicht gleichzeitig Bundesland sind⁶¹⁵.

Neben diesen Untergliederungen der Gemeinden nach Einwohnerzahl existiert eine Vielzahl von Begriffen, die Siedlungen bzw. Siedlungsformen unterscheiden. In wirtschaftsgeografischer Hinsicht beispielsweise orientiert sich die Unterscheidung verschiedener Städte beispielsweise auch an deren Funktion in der gesamtstaatlichen Produktion und greift dabei vor allem auf die Struktur des Beschäftigten in einer Kommune zurück. Demgemäß wurden von HARRIS (1943) insgesamt neun Stadttypen unterschieden⁶¹⁶, darunter: Industriestädte, Einzelhandelsstädte, Universitätsstädte, Großhandelsstädte, Bergbaustädte usw. Für die Berücksichtigung in etwaigen kommunalen Finanzausgleichssystemen eignet sich eine solche Untergliederung von Gemeinden sicherlich nur bedingt. Gegebenenfalls könnte sie als Erweiterung der Klassifizierung nach Einwohnerzahl dienen, insbesondere dann, wenn man verschiedene Erweiterungen berücksichtigt, die das Modell seit 1943 erfahren hat^{617 618}.

Das Konzept der zentralen Orte schließlich stellt einen Ansatz dar, der die Aufgaben einer Gemeinde auch in raumplanerischer Hinsicht bzw. im Hinblick auf „die städtischen Funktionen im Gefüge der Kulturlandschaft“⁶¹⁹ berücksichtigt und in einigen Finanzausgleichssystemen der deutschen Bundesländer Berücksichtigung findet. Im folgenden Gliederungspunkt 5.2 wird das Konzept des Zentralen-Orte-Ansatzes, sowie dessen Anwendungsmöglichkeiten im kommunalen Finanzausgleich erläutert. Ebenso werden die realtypischen Ausprägungen in den deutschen Ländern kurz vorgestellt.

5.2 Das Konzept der zentralen Orte und seine Anwendung in den Finanzausgleichssystemen der Länder

Das Konzept der zentralen Orte geht zurück auf Walter CHRISTALLER (1933), der in seiner Dissertation ‚Die zentralen Orte in Süddeutschland‘ die Frage untersucht, wie die Bedeutung einzelner Gemeinden in größeren räumlichen/jurisdiktionalen Zusammenhängen in das

⁶¹⁵ Hierbei handelt es sich um die nordrheinwestfälische Stadt Köln, die 2005 1.023.101 Einwohner hatte (vgl. STADT KÖLN (Hrsg.) (2005) und die bayerische Landeshauptstadt München.

⁶¹⁶ Vgl. HARRIS (1943): S. 86ff.

⁶¹⁷ Vgl. HENCKEL et al. (2002): S. 13ff.

⁶¹⁸ Derartige Erweiterungen und teilweise auch dynamischen Betrachtungen zur Stadtentwicklung stammen bspw. von BOESLER (1960), BLOTEVOGEL (1980), BLOTEVOGEL (1983a), BLOTEVOGEL (1983b), KRUGMAN (1997). Eine Darstellung der jeweiligen Erweiterungen finden sich bspw. in HENCKEL et al. (2002): S. 14f.

⁶¹⁹ BOESLER (1960): S. 15.

jeweilige Bedeutungsgefüge einzuordnen seien⁶²⁰. Die seiner Arbeit zugrunde liegende Idee lässt sich folgendermaßen beschreiben: Jede Gemeinde besitzt im regionalen Gefüge eine Gesamtbedeutung B , von der ein Teil B_z für die eigene Bevölkerung relevant ist, die Differenz ($B - B_z$) jedoch für das die betrachtete Gemeinde umgebende Gebiet. Das Ausmaß dieser Differenz von B und B_z , die CHRISTALLER relative Bedeutung nennt, kann nach diesem Ansatz als Grad der Zentralität eines Ortes respektive als Maß, das die Menge der überörtlichen Funktionen widerspiegelt, verwendet werden. Insofern unterscheidet sich der Zentralitätsansatz grundlegend von der ‚Bedeutungsmessung‘ in den dargestellten Finanzausgleichssystemen, die lediglich die Einwohnerzahl als Indikator für die Bedeutung einer Stadt im regionalen Gefüge implementieren.⁶²¹ Im Zusammenhang mit der ökonomischen Theorie des Föderalismus bedeutet dies, dass zentrale Orte horizontale fiskalische Externalitäten aufweisen, deren Umfang den Grad der Zentralität bestimmt. Der Zentrale-Orte-Ansatz greift jedoch nicht auf die tatsächlich entstehenden Spillouts als Zentralitätsmaß für einen Ort zurück, sondern definiert zentralörtliche Funktionen und Einrichtungen, die dann je nach ihrem Vorhandensein, den Grad der Zentralität messbar machen. Dieser Ansatz wurde bereits von CHRISTALLER (1933) unterscheidet folgende acht Sach- und Funktionsbereiche von Orten⁶²²:

1. Verwaltungseinrichtungen: zu ihnen zählen vor allem Ämter und Behörden (z.B. Finanzämter, Wasserwirtschafts- oder Veterinärämter, usw.);
2. Einrichtungen von kultureller oder religiöser Bedeutung (Theater, große Bibliotheken usw.);
3. Einrichtungen für Gesundheitsdienstleistungen (Krankenhäuser (je nach Versorgungsstufe), Ärzte, Fachärzte usw.);
4. Einrichtungen mit Bedeutung für das gesellschaftliche Leben (Kinos, Diskotheken, und ähnliche Freizeiteinrichtungen);

⁶²⁰ Vgl. CHRISTALLER (1933).

⁶²¹ Interpretiert man die Hauptansatzstaffeln als Indikatoren für die Bedeutsamkeit einer Stadt im regionalen Gefüge, so wird schnell deutlich, dass dies kein besonders zuverlässiger Indikator sein kann. Geht man beispielsweise von den – im Hinblick auf die Einwohnerzahl (beide Städte liegen in der Größenklasse von 100.000 bis 150.000 Einwohnern) – vergleichbaren Städten Recklinghausen und Würzburg aus, so wird deutlich, dass die beiden Städte für ihr Umland sicher eine unterschiedliche Bedeutung haben. Die kreisfreie Stadt Würzburg liegt im nordbayerischen Unterfranken, eine im Hinblick auf die städtischen Funktionen vergleichbare Stadt ist mindestens 100 Kilometer entfernt. Recklinghausen hingegen ist eine Stadt, in deren direktem Umfeld einige – im Hinblick auf die städtischen Funktionen – mindestens vergleichbare bzw. bedeutsamere andere Städte liegen. Verwendet man nun die Einwohnerzahl als Indikator für die Bedeutung der beiden Städte, so kommt man zu dem Ergebnis, dass beide Städte in etwa gleichbedeutend sind. Bei Betrachtung des näheren Umfelds jedoch, ist davon auszugehen, dass die Städte keineswegs einen ähnlichen Grad der Zentralität besitzen. Insofern kann der Zentrale-Orte-Ansatz ein wesentlich realitätsnäheres Bild der Zentralörtlichkeit einer Stadt liefern (vgl. für eine ähnliche Argumentation sowie eine Diskussion verschiedener Schätzergebnisse zur Effizienz der Hauptansatzstaffeln: LENK/RUDOLPH: (2003b): S. 13ff.).

⁶²² Vgl. zu den folgenden acht Bereichen sinngemäß: CHRISTALLER (1933): S. 139. Die einzelnen Teilbereiche wurden – insbesondere im Hinblick auf die gewählten Beispiele – an aktuelle Lebensverhältnisse angepasst.

5. Einrichtungen im Zusammenhang mit der Organisation von wirtschaftlichem und sozialem Leben (Handels- und Handwerkskammern, Gewerkschaftsvertretungen, Notare usw.);
6. Einrichtungen des Handels und des Geldverkehrs (Banken, Versicherungen, Einkaufszentren usw.);
7. Gewerbeeinrichtungen (Energieversorgung, Werkstätten, usw.);
8. Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (Bahnhöfe, Güterverkehrszentren usw.);

Die Gliederung, die CHRISTALLER (1933) entworfen hat, ist – auch aufgrund des technischen und gesellschaftlichen Fortschritts – immer wieder weiterentwickelt worden, wenngleich die grundlegende Intuition bestehen blieb⁶²³. Die Landesregierung des österreichischen Bundeslands Salzburg beispielsweise wählt folgenden Aufgabenkatalog für die Messung der Zentralität eines Ortes⁶²⁴:

1. Behörden und Gerichte
2. Branchenmix im Einzelhandel
3. Kulturelle Einrichtungen
4. Bettenführende Krankenanstalten (Zentralkrankenanstalten, Standard- und Schwerpunkt-krankenanstalten, Sonderkrankenanstalten, Genesungsheime, Pflegeanstalten für chronisch Kranke, Entbindungsheime/Gebäranstalten, Sanatorien)
5. Selbständige Krankenanstalten (nicht bettenführend, z.B. Ambulatorium, Tagesklinik, Seh-
schule)
6. Sonstige Gesundheitseinrichtungen (Allgemeinmediziner, Fachärzte, Apotheken, etc.)
7. Bildungseinrichtungen (Universität, allgemein bildende Schulen, Fachhochschulen, weiterführende Schulen, Bibliotheken, Volkshochschule, etc.)
8. Kirchen und staatlich anerkannte Religionseinrichtungen (katholische und evangelische Kirchen, etc.)
9. Gewerbliche Betriebe
10. Bauten des Tourismus
11. Versammlungs- und Vergnügungsstätten
12. Verkehrsinfrastruktur (Bahnhof Fernverkehr, Bahnhof Regionalverkehr, Bahnhal-
stelle, Busbahnhof)

⁶²³ Eine Ausweitung, teilweise Verallgemeinerung und Anpassung findet sich beispielsweise bei DENECKE (1973): S. 43 oder speziell für Oberzentren bei WEIG (2003): S. 41.

⁶²⁴ Die folgenden Punkte sind entnommen aus dem Landesentwicklungsprogramm des Landes Salzburg (vgl. MAIR (Hrsg.) (2003): S. 81f.).

Die Bestimmung des Zentralitätsgrades erfolgt in diesem Beispiel teilweise nach der Anzahl der verschiedenen Einrichtungen (z.B. Anzahl Gewerbebetriebe >1000), zum Teil aber auch lediglich am Vorhandensein⁶²⁵.

In Bayern werden im Rahmen der Landesentwicklungsplanung folgende Gemeindekategorien mit jeweils unterschiedlichem Zentralitätsgrad differenziert und entsprechend mit unterschiedlichen Merkmalen charakterisiert: „Kleinzentren, Unterzentren, mögliche Mittelzentren, Mittelzentren, mögliche Oberzentren, Oberzentren.“⁶²⁶ Die Aufgaben, die einer – im lokalen Verflechtungsbereich die Rolle eines zentralen Ortes einnehmenden – Gemeinde zukommen, werden in Bayern allgemein folgendermaßen definiert: „Die zentralen Orte sollen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung als Mittelpunkte des gesellschaftlichen Lebens und unter Beachtung der ökologischen Tragfähigkeit des Raumes entwickelt und gesichert werden.“⁶²⁷ Demgemäß haben zentrale Orte folgende Charakteristika bzw. Funktionen⁶²⁸:

- **Vernetzungsfunktion:** zentrale Orte sollen als Knotenpunkte fungieren und die Einzelaktivitäten in regionalen Zusammenhang bündeln und vernetzen,
- **Versorgungsfunktion:** in zentralen Orten stehen sowohl private als auch öffentliche Einrichtungen in größerer Bandbreite zur Verfügung
- **Konzentrationsfunktion:** zentrale Orte sind Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung und tragen somit zur Verhinderung der Zersiedelung bei,
- **Wirtschaftsförderungsfunktion:** zentrale Orte bieten Standortfaktoren, die die Wirtschaft besonders stärken,
- **Partizipationsfunktion:** zentrale Orte sind Schwerpunkte des kulturellen und sozialen Lebens.

Der Grad der Zentralität, der den einzelnen Gemeinden bzw. Verdichtungsräumen zugemessen wird ist dezidiert für die einzelnen Gemeinden in der BAY LEPV geregelt und gestaltet sich wie folgt:

- **Oberzentren** ermöglichen die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen in allen, auch spezialisierten und seltener in Anspruch genommenen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens (spezialisierte, höherer Bedarf).
- **Mögliche Oberzentren** nehmen über die mittelzentralen Versorgungsfunktionen hinaus in wesentlichen Teilbereichen Aufgaben der spezialisierten, höheren Bedarfsdeckung wahr. Sie erfüllen als leistungsfähige Zentren der Versorgung und des

⁶²⁵ Vgl. MAIR (Hrsg.) (2003): S. 81f.

⁶²⁶ BAY LEPV (2003): Anlage 1, Teil A III, Abschnitt 2.1.3.2.

⁶²⁷ BAY LEPV (2003): Anlage 1, Teil A III, Abschnitt 2.1.1.

⁶²⁸ Vgl. zu den folgenden Punkten: BAY LEPV (2003): Anlage 1, Teil A III, Abschnitt 2.1.1.

Arbeitsmarkts eine bedeutende Funktion zur Stärkung des ländlichen Raums und zur Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung.

- **Mittelzentren** haben im Vergleich mit den zentralen Orten niedrigerer Stufen ein in Quantität und Qualität gesteigertes Angebot an Gütern und Dienstleistungen auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet (gehobener Bedarf) bereitzustellen.
- **Mögliche Mittelzentren** erfüllen für die Bevölkerung ihrer Nahbereiche in vollem Umfang die Versorgungsfunktionen von Unterzentren. Sie nehmen darüber hinaus in Teilbereichen die Funktionen von Mittelzentren wahr.
- **Unterzentren** haben wie Kleinzentren die Aufgabe, die Einrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht für die Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches in zumutbarer Entfernung bereitzustellen.
- **Kleinzentren** haben die Aufgabe, die überörtlichen, häufig in Anspruch genommenen Versorgungseinrichtungen zur Deckung des Grundbedarfs der Bevölkerung in sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Hinsicht bereitzustellen.

Im Regierungsbezirk Schwaben werden insgesamt vier Gemeinden als Oberzentren eingestuft: Augsburg, Neu-Ulm, Kempten und Memmingen, wobei Neu-Ulm aufgrund der Nähe zur baden-württembergischen Stadt Ulm eine gewisse Sonderrolle einnimmt⁶²⁹.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Zentrale-Orte-Ansatz seinen Ursprung in der (Wirtschafts-) Geografie hat und im Wesentlichen ein Instrument für die Planung der Landesentwicklung bzw. der Raumplanung darstellt. Die Berücksichtigung von regionalen (fiskalischen) Externalitäten macht dieses Konzept auch für die Entwicklung von Finanzausgleichsregelungen interessant, wie sich auch anhand einiger Beispiele der Finanzausgleichssysteme in Deutschland zeigen lässt, die im Folgenden grob umrissen werden.

Im Finanzausgleichskontext spielt der Zentrale-Orte-Ansatz bereits in den Systemen einiger deutscher Bundesländer eine Rolle. In Thüringen wird das System der Hauptansatzstaffeln durch Ergänzungsansätze nach dem Konzept der zentralen Orte ergänzt⁶³⁰, teilweise spielen die Hauptansätze aber auch keinerlei Rolle mehr: „Auf eine Hauptansatzstaffel und damit die Höhergewichtung von Einwohnern größerer Gemeinden verzichten Mecklenburg-Vorpom-

⁶²⁹ Die betroffenen Bundesländer haben in diesem Zusammenhang einen Staatsvertrag über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller geschlossen (vgl. BAY LandEntStV).

⁶³⁰ So gilt bspw. in Thüringen die bereits im Rahmen der Systematik nach Hauptansatzstaffeln beschriebenen Regelungen: Die kreisfreien Städte mit Funktion eines Oberzentrums erhalten vorweg 5,23 Euro je Einwohner, jene mit Funktion eines Mittelzentrums und Teilfunktion eines Oberzentrums 4,48 Euro je Einwohner aus der Schlüsselmasse; analog erhalten kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 25.000 mit der Funktion eines Mittelzentrums und Teilfunktion eines Oberzentrums 3,74 Euro je Einwohner und als Mittelzentrum 2,99 Euro je Einwohner vorweg aus der Schlüsselmasse. (Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 0, die bereits auf die Ausgestaltung in Thüringen eingehen. Die Ausführungen in diesem Kapitel beschränken sich lediglich auf jene deutschen Bundesländer, deren Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich einen eindeutigen Bezug zum Zentralen-Orte-Ansatz aufweisen).

mern, Rheinland-Pfalz und [...] Schleswig Holstein, welche sich stattdessen für die Anwendung des Zentralen-Orte-Ansatzes [...] entschieden haben.“⁶³¹ Die Realisierung des Zentralen-Orte-Ansatzes im kommunalen Finanzausgleich der Länder, die auf eine Einwohnerveredlung nach Hauptansatzstaffeln verzichten, erfolgt dabei größtenteils im Rahmen der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen. Daneben existieren, ähnlich wie im bayerischen kommunalen Finanzausgleich weitere (zweckgebundene) Zuweisungen, die besondere Bedarfe einer Kommune ausgleichen sollen.⁶³² Die Einzelregelungen der genannten Bundesländer weisen dabei zum Teil erhebliche Unterschiede auf. So existiert in Schleswig-Holstein eine eigene Teilschlüsselmasse, in Mecklenburg-Vorpommern wird der Ausgleichsmasse ein Anteil vorweg entnommen und in Rheinland-Pfalz existiert ein Ergänzungsansatz, der allerdings in umfassender Weise nicht allein die Einwohner der zentralörtlichen Gemeinde, sondern die des gesamten Verflechtungsbereichs berücksichtigt.⁶³³

5.3 Bewertung und Zwischenfazit

Das im vorangegangenen Kapitel 4 im Rahmen des bayerischen kommunalen Finanzausgleichs vorgestellte Konzept der Hauptansatzstaffel ist – wie bereits angedeutet – nicht unumstritten. Einige Autoren verwundert es gar, dass sich „angesichts [...] der seit Jahrzehnten anhaltenden Diskussionen um die Hauptansatzstaffel [...] die wissenschaftlich zumeist befürwortete Alternative – der Zentralitäts- bzw. Zentrale-Orte-Ansatz – bislang nicht durchsetzen konnte“⁶³⁴. Dass seitens der Wissenschaft das Konzept der zentralen Orte bevorzugt wird⁶³⁵, steht außer Frage. Dass allein mit der Einwohnerzahl eine überproportionale Kostensteigerung einhergeht, ist aus verschiedenerlei Blickwinkel heraus nicht schlüssig: Das Popitz'sche Gesetz, das von städtischen Einwohnern ausgeht, die höhere Ansprüche an die Bereitstellung öffentlicher Güter haben und daraus resultierend eine mit der Einwohnerzahl überproportional wachsende Kostenstruktur beschreibt, muss unter dem verfassungsmäßigen Gebot gleichartiger⁶³⁶/einheitlicher⁶³⁷ Lebensverhältnisse verworfen werden. Das Brecht'sche „Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und

⁶³¹ LENK/RUDOLPH (2003b): S. 20ff.

⁶³² Einige Autoren beschreiben bereits die Existenz solcher zweckgebundener Zuweisungen als Berücksichtigung von Zentralörtlichkeit im Finanzgeflecht zwischen Kommunen und dem jeweiligen Bundesland (vgl. bspw. SCHELPMEIER (1998): S. 305). Andere sehen bereits in der Bestimmung der Finanzkraft mit pauschalisierten Hebesätzen eine solche Berücksichtigung von zentralörtlichen Funktionen gegeben (vgl. bspw. ECKEY (1995): S. 592). In der vorliegenden Arbeit erfolgt die Abgrenzung der unterschiedlichen Systeme hingegen allein nach dem Kriterium ob die Zentralörtlichkeit respektive der Grad der Zentralität einer Gemeinde bei der Bestimmung des Finanzbedarfs eine Rolle spielt.

⁶³³ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003b): S. 20ff.

⁶³⁴ LENK/RUDOLPH (2003a): S. 17.

⁶³⁵ Vgl. hierzu beispielsweise HANSMEYER (1980): S. 120f., JUNKERNHEINRICH (1992): S. 150ff., ECKEY (1995): S. 593, ELTGES (1995): S. 634, LENK/BIRKE (1998): S. 226 oder PARSCHE et al. (2001): S. 234.

⁶³⁶ Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.

⁶³⁷ Vgl. Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG.

Bevölkerungsmassierung⁶³⁸ unterstellt Diseconomies of Scale für alle Größenklassen von Gemeinden, was im Widerspruch zu neueren empirischen Untersuchungen steht, die einen mit steigender Gemeindegröße J-förmigen Kostenverlauf konstatieren⁶³⁹ und somit eher von – bis zu einer optimalen Gemeindegröße – fallenden und anschließend (stark) steigenden Kostenverläufen auszugehen ist.⁶⁴⁰ Zudem sprechen gegen eine Anwendung der Hauptansatzstaffeln als Instrument der Zuweisungsbestimmung auch etwaige demografische Verschiebungen. Reduziert sich in einem Ballungsraum die Bevölkerung merklich, so wird sich der nach den Staffeln berechnete Finanzbedarf überproportional verringern. Eine analoge Argumentation gilt, wenn sich der bisherige Trend der Suburbanisierung fortsetzt (kleinräumige Migration), vor allem wenn man bedenkt, dass in diesem Falle die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen in einem lokalen Zentrum wenn überhaupt nur geringfügig zurückgeht.

Ein Argument, das die Einwohnerveredelung nach Hauptansatzstaffeln als sinnvolles Instrument im System des kommunalen Finanzausgleichs stützt, ist der Ausgleich regionaler fiskalischer Externalitäten, die sich aus unterschiedlichen Nutzer- und Finanziererkreisen ergeben (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz). Allerdings bleibt fraglich, inwiefern die jeweils gültigen Hauptansatzstaffeln die realen Gegebenheiten in den jeweiligen Verflechtungsbereichen widerspiegeln. Es ist durchaus davon auszugehen, dass die gültigen Staffeln die jeweils vor Ort entstehenden Salden aus Nutzenzufluss und Nutzenabfluss ausgleichen, aber auch verstärken können.⁶⁴¹ Für die Anwendung von Hauptansatzstaffeln zur Einwohnerveredelung im kommunalen Finanzausgleich sprechen m.E. lediglich die Praktikabilität dieser Berechnungsmethode, sowie die Akzeptanz, die diese Form der Zuweisungsbestimmung im politischen Prozess noch genießt.⁶⁴² Aus finanzwissenschaftlicher und anreiztheoretischer Sicht jedoch ist dieses System kritisch zu sehen. Diese kritische Sichtweise hat auch bei den politischen Entscheidungsträgern die Notwendigkeit einer Überprüfung der Hauptansatzstaffeln hinsichtlich ihrer Validität geführt. Brandenburg und Sachsen beauftragten bereits 2006 Forschungsinstitute mit der Untersuchung ihrer jeweiligen Haupt- und Nebenansätze. Laut DEUTSCHEM STÄDTETAG stehen derartige Überprüfungen auch auf der finanzpolitischen Agenda von Nordrhein-Westfalen und Bayern.⁶⁴³

⁶³⁸ BRECHT (1932): S. 6.

⁶³⁹ Vgl. SEITZ (2002): S. 116f.

⁶⁴⁰ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003a): S. 12ff.

⁶⁴¹ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003a): S. 16.

⁶⁴² Einige Autoren sehen aber gerade in der Akzeptanz, die das System der Hauptansatzstaffeln genießt, einen Vorteil, der nicht zu unterschätzen sei (vgl. bspw. HENNEKE (1998): S. 1166f.). Andere Autoren halten aus anderen Gründen weiterhin am System der Hauptansatzstaffeln fest, darunter auch KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2002), S. 28, die in der klassischen Hauptansatzstaffel zwar keine Optimallösung sehen, diese aber keinesfalls als finanzausgleichspolitisch völlig überholt ansehen.

⁶⁴³ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 53.

Die Anwendung des Zentralen-Orte-Ansatzes zur Bestimmung des Finanzbedarfs einer Gemeinde hätte demgegenüber erhebliche Vorteile, insbesondere dann, wenn jeweils der gesamte Verflechtungsbereich berücksichtigt wird und der kommunale Finanzausgleich um interkommunale Komponenten ausgeweitet würde. Die Orientierung der Finanzströme in den Ländern an landesplanerischen Vorgaben sowie an den vorgesehenen Rangfolgen der Zentralität der jeweiligen Orte beinhaltet nicht (ausschließlich)⁶⁴⁴ die Einwohnerzahl als maßgebliches Kriterium für den Finanzbedarf, sondern vielmehr die in einer Gemeinde anfallenden Aufgaben und den notwendigen Bedarf an Infrastruktur. Die Erweiterung der Finanzausgleichssysteme um eine interkommunale Komponente wäre insofern sinnvoll, dass die derzeitigen Strukturen im Wesentlichen einen Einkommenseffekt⁶⁴⁵ bei den Gemeinden implizieren, d.h. gewisse Nutzenabflüsse (Spillouts) durchaus ausgleichen, bei etwaigen Nutzenzuflüssen (Spillins) jedoch keine Ausgleichszahlungen fällig werden⁶⁴⁶.

Insgesamt bietet die Anwendung des wirtschaftsgeographischen/raumplanerischen Konzepts der zentralen Orte auf die Systeme des kommunalen Finanzausgleichs in den Ländern erhebliche Vorteile. Wie in der vorliegenden Arbeit am Beispiel der Augsburger Gymnasien gezeigt werden wird, entstehen in den Kernstädten bzw. regionalen Zentren wie Augsburg beispielsweise im Bildungsbereich nicht zu vernachlässigende Spillover-Effekte, die sich im Zuge der demografischen Entwicklung sogar noch verstärken können.

⁶⁴⁴ Die Einwohnerzahl fließt indirekt insofern ein, dass bspw. Oberzentren in der Regel eine größere Einwohnerzahl aufweisen dürften als etwa Kleinzentren.

⁶⁴⁵ Vgl. bspw. LENK/BIRKE (1998): S. 226 oder KUHN (1997): S. 225.

⁶⁴⁶ Problematisch an einem derartigen Ansatz ist allerdings die zumindest fragliche Offenlegung der Präferenzen der Gemeinden der Peripherie. Analog zur Argumentation bei der effizienten Bereitstellung reiner öffentlicher Güter (vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 2.2.1.1) stehen hier Anreizprobleme einer effizienten Allokation entgegen.

6 Die aktuelle Finanzlage der Städte und Gemeinden in Deutschland

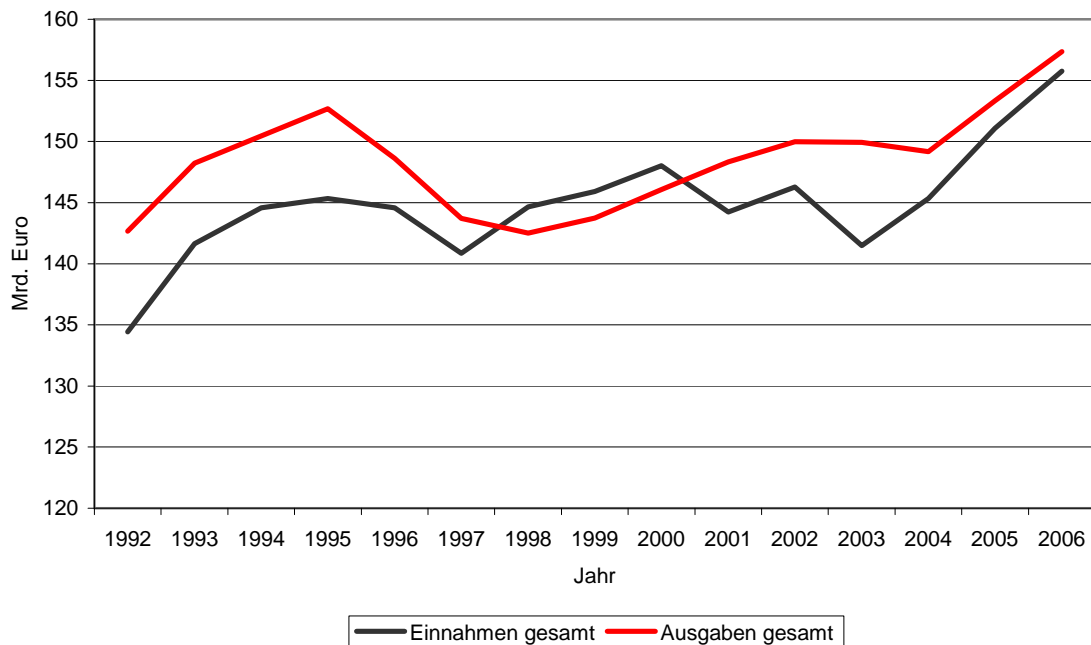
Die kommunalen Ebenen in Deutschland sahen und sehen sich einem erheblichen finanziellen Druck gegenüber. Nachdem die Grundlagen der kommunalen Finanzierung, sowie der Aufgaben, die die Städte, Gemeinden und Landkreise mit den Finanzmitteln aus den verschiedenen Quellen zu erfüllen haben, in den Kapiteln vier und fünf einerseits überblicksartig für Gesamtdeutschland und im Besonderen für Bayern, sowie die besondere Rolle der großen Städte sowie das Konstrukt des Zentralen-Orte-Ansatzes dargestellt und untersucht wurden, wird im Folgenden nun der Frage nachgegangen, ob die den Kommunen zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Bewältigung der ihnen obliegenden Aufgaben hinreichend bemessen sind.

Dies ist für die Finanzierung des Schulwesens von großer Bedeutung, da gezeigt wurde, dass die Gemeinden hier einen erheblichen Anteil haben. Je nachdem in wessen Trägerschaft sich eine Schule befindet – kommunal, staatlich oder privat – tragen die Kommunen entweder lediglich den Sachaufwand, der auch einzelne Personalkostenblöcke umfasst (Hausmeisterei, Gebäudereinigung, usw.), während das Bundesland den großen Block der Lehrpersonalkosten trägt (staatliche Schulen) oder den gesamten Aufwand einer Schule (inkl. Lehrpersonal), wobei in diesem Fall je nach Bundesland unterschiedlich hohe Zuschüsse durch die Länder gezahlt werden (Schulen in kommunaler Trägerschaft). Im Bereich der Schulen in privater Trägerschaft übernimmt der Private sowohl den Sachaufwand als auch die Lehrpersonalkosten, wobei auch hier die Lehrpersonalkosten je nach Bundesland in unterschiedlichem Ausmaß durch das Land bezuschusst werden. Die Kommunen sind in diesem Fall nicht gezwungen, sich an der Finanzierung zu beteiligen, können jedoch im Rahmen der Selbstverwaltung freiwillige Zuschüsse auch an Schulen in privater Trägerschaft gewähren.

Es lässt sich also festhalten, dass die Kommunen unabhängig davon, ob Schulen sich in kommunaler oder staatlicher Trägerschaft befinden, einen nicht unerheblichen Anteil an der Finanzierung zu tragen haben. Dabei gilt grundsätzlich, dass jene kommunale Körperschaft für die Kosten eines Schülers aufzukommen hat, in der der betreffende Schüler seinen Wohnsitz hat (fiskalische Äquivalenz). Insbesondere bei den weiterführenden Schulen können sich hier jedoch Probleme ergeben, da diese nicht überall dezentral angeboten werden können (mindestoptimale Betriebsgrößen). Die regionalen Mittel- und Oberzentren nehmen deshalb in diesem Bereich zentralörtliche Funktionen wahr und bieten auch den Bewohnern der Umlandgemeinden weiterführende Bildung an, wobei die Frage zu stellen ist, ob hierfür ein Ausgleichsmechanismus existiert, der eine annähernde fiskalische Äquivalenz ermöglicht und Fehlanreize in den regionalen Mittel- und Oberzentren sowie in den Umlandgemeinden vermeidet.

Einen ersten Eindruck über die Entwicklung der gemeindlichen Gesamtsituation⁶⁴⁷ liefert folgende Abbildung.

Abbildung 11: Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden 1992 bis 2006⁶⁴⁸ in Mrd. Euro⁶⁴⁹



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.
*2006: Schätzung

Die Abbildung macht deutlich, dass die Finanzlage der Städte und Gemeinden in Deutschland im Betrachtungszeitraum durchaus als angespannt bezeichnet werden kann. Mit Ausnahme der Jahre 1998 bis 2000 lagen die Einnahmen der Gemeinden seit der Wiedervereinigung – und auch kumuliert betrachtet⁶⁵⁰ – ständig unter den Ausgaben, wobei die Negativsalden der verschiedenen Jahre unterschiedlich hoch ausfallen: sie reichen von -8,25 Mrd. Euro im Jahr 1992 bis -1,6 Mrd. Euro im Jahr 2006. Die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben ist dabei weitgehend gleichgerichtet. Lediglich in den Jahren 2000 bis 2003 war ein Anstieg der Ausgaben bei gleichzeitig fallenden Einnahmen zu konstatieren. Seit 2004 lässt sich ein Ansteigen der Ausgaben sowie der Einnahmen feststellen, ebenso wie eine Annäherung der Einnahmen an die – weiterhin steigenden – Ausgaben.

⁶⁴⁷ Die in diesem Kapitel folgenden Abbildungen beziehen sich, sofern nicht ausdrücklich anders angegeben, lediglich auf die Finanzsituation der Städte und Gemeinden. Andere kommunale Ebenen, insbesondere die (Land-) Kreise, bleiben unberücksichtigt.

⁶⁴⁸ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁴⁹ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

⁶⁵⁰ Wie später gezeigt werden wird, existieren durchaus Unterschiede bei den Gemeinden, etwa im Hinblick auf unterschiedliche Einwohnerzahlen.

In den folgenden Gliederungspunkten werden die gemeindlichen Einnahmen in Deutschland im Hinblick auf verschiedene Ansatzpunkte analysiert und dargestellt. Zum einen findet dabei eine Untergliederung der Einnahmen und der Ausgaben nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Kameralistik in Vermögens- und Verwaltungshaushalt, zum anderen aber auch eine Untersuchung der Gemeinden nach Größenklassen statt. Ersteres dient neben einer allgemeinen Darstellung einzelner Haushaltsbereiche und Einzelpläne auch der Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Kommunen, etwa bei den Investitionen. Die Gliederung nach Gemeindegrößenklassen schließlich dient dazu, Unterschiede zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Einwohnerzahl, kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden sowie Gemeinden in den alten und neuen Bundesländern aufzuzeigen.

6.1 Einnahmen und Ausgaben in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten

Anders als die Haushalte des Bundes und der Bundesländer sind die kommunalen Haushalte keine Einzelhaushalte, sondern vielmehr in Vermögens- und Verwaltungshaushalt unterteilt. Dabei dient der Vermögenshaushalt der Erfassung und dem Nachweis von vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben, wie etwa Kredittilgungen, Bauinvestitionen, Kreditaufnahmen und dergleichen mehr; der Verwaltungshaushalt hingegen erfasst die übrigen Finanzvorgänge.⁶⁵¹

„Der Kommunalhaushalt wird nach Aufgabenbereichen in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte gegliedert. Die Einnahmen und Ausgaben werden in den Aufgabenbereichen nach ihren Arten in Hauptgruppen, Gruppen und Untergruppen geordnet. Gliederung und Gruppierung richtet sich nach dem [...] für die Gemeinden verbindlichen Gliederungs- und Gruppierungsplan“.⁶⁵² Der Einzelplan 2 hat sowohl im Vermögens- wie auch im Verwaltungshaushalt die Einnahmen und Ausgaben im Schulbereich zum Gegenstand.

Dieser Untergliederung folgend, werden im Folgenden die Vermögenshaushalte der Gemeinden und die Verwaltungshaushalte einer separaten Betrachtung unterzogen.

6.1.1 Vermögenshaushalte

Die Vermögenshaushalte spiegeln, wie bereits einführend erwähnt, die vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben in den Kommunen wider. Die Einnahmen der Vermögenshaushalte bestehen im Wesentlichen aus Veräußerungserlösen, Investitionsfördermaßnahmen von Bund und Ländern sowie in deutlich geringerem Umfang aus Beiträgen und ähnlichen Abgaben sowie aus sonstigen Einnahmen. Letztere umfassen einen vergleichsweise weiten Bereich und

⁶⁵¹ Vgl. BMF (Hrsg.) (2006): S. 65

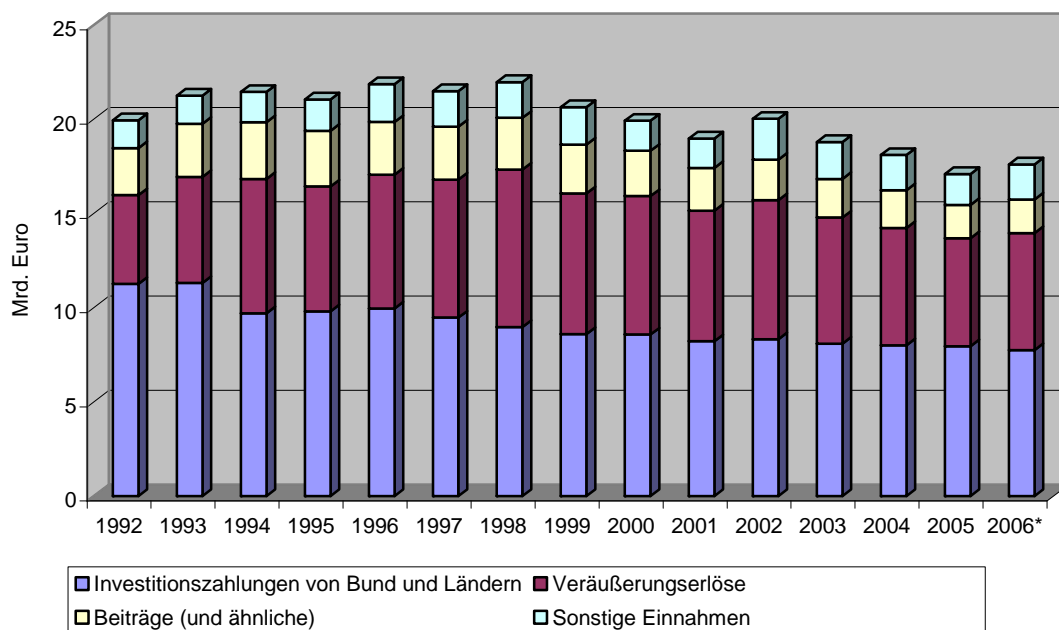
⁶⁵² BMF (Hrsg.) (2006): S. 65

geben beispielsweise den Übertrag von Überschüssen in den Verwaltungshaushalten⁶⁵³ aber auch Kreditaufnahmen und dergleichen mehr wieder.

Für den Untersuchungsgegenstand der Gymnasien sind die Einnahmen des Vermögenshaushalts aufgrund der in diesem Zusammenhang in der Regel gewährten Landeszuschüsse für die Errichtung von Neubauten und die Durchführung wesentlicher Sanierungsmaßnahmen wichtig. Der vergleichsweise hohe Anteil der Investitionszahlungen von Bund und Ländern in der folgenden Abbildung deutet schon darauf hin, dass die Baumaßnahmen der Gemeinden im Allgemeinen und somit natürlich auch im Bereich des Schulbaus einer starken Einflussnahme der übergeordneten Ebenen unterliegt.

Einen Überblick über die Entwicklung der verschiedenen Einnahmenarten sowie der Gesamteinnahmen, gibt folgende Abbildung wieder.

Abbildung 12: Entwicklung der Einnahmen der Gemeinden 1992 bis 2006⁶⁵⁴ in den Vermögenshaushalten⁶⁵⁵



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBURG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.

*2006: Schätzung

⁶⁵³ Ein Überschuss im Verwaltungshaushalt, d.h. die vermögensunwirksamen Einnahmen übersteigen die vermögensunwirksamen Ausgaben, wird i.d.R. in den Vermögenshaushalt einer Gemeinde überführt und dient dort der Finanzierung von Investitionen (vgl. BMF (Hrsg.) (2006): S. 65). Im Allgemeinen müssen die Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt mindestens die den Gemeinden entstehenden Kreditkosten und Tilgungen decken, sofern hierfür nicht bereits andere Mittel in den Vermögenshaushalt fließen (vgl. bspw. § 22 Abs. 1 BAY KommHV). Ähnliche Regelungen existieren auch in anderen Bundesländern.

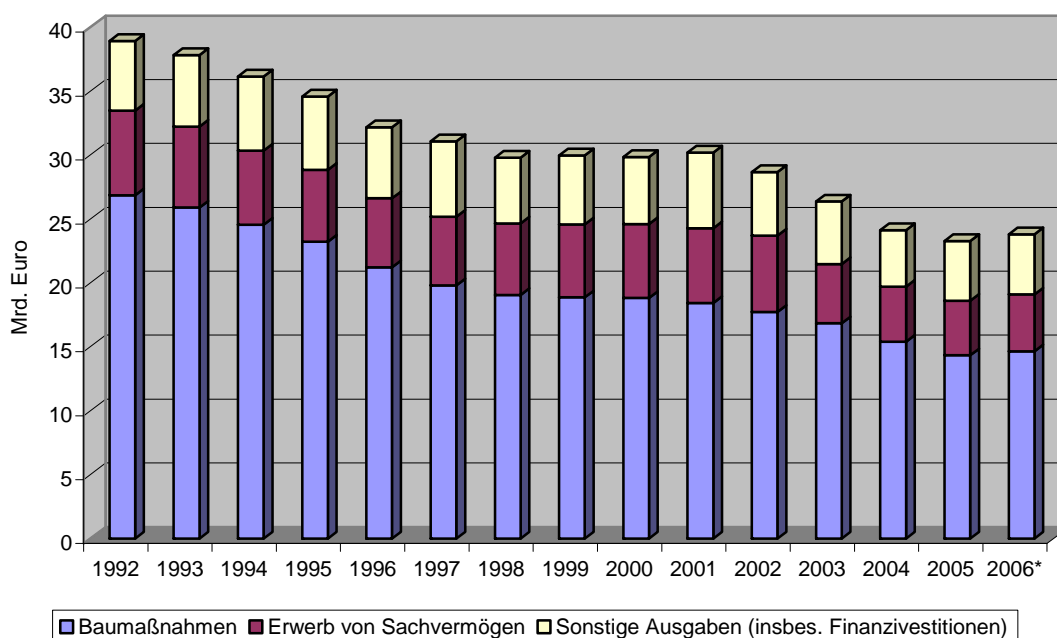
⁶⁵⁴ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁵⁵ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

Was die finanziell bedeutsamsten Einnahmearten in den Vermögenshaushalten der Gemeinden angeht, so wird einerseits ersichtlich, dass die Bedeutung der Finanzaufweisungen von Bund und Ländern von 1992 bis 2006 deutlich gesunken ist: Machten diese Investitionshilfen der übergeordneten Ebenen 1992 mit 56,47% noch mehr als die Hälfte aller Einnahmen der Vermögenshaushalte aus, sank dieser Wert bis 2006 auf nur noch knapp 44%. Andererseits ist über den Zeitverlauf eine Bedeutungszunahme der Veräußerungserlöse zu konstatieren: War der Anteil dieser Einnahmen an den Gesamteinnahmen 1992 mit 23,62% vergleichsweise gering, so stieg er bis 2006 auf immerhin 35,23%.

Eine ähnliche Gesamtentwicklung lässt sich auch bei den Ausgaben der Gemeinden in den Vermögenshaushalten beschreiben, wie folgende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 13: Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden 1992 bis 2006⁶⁵⁶ in den Vermögenshaushalten⁶⁵⁷



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.

*2006: Schätzung

Zum einen wird ersichtlich, dass der weitaus größte Teil der vermögenswirksamen Ausgaben in Baumaßnahmen fließt, die über den gesamten Zeitraum hinweg zwischen 62% und 69% der gesamten Ausgaben der Vermögenshaushalte ausmachen, wobei die geringeren Anteile vor allem für die Jahre 2000 bis 2006 zu konstatieren sind. Insgesamt zeigen die Daten – wie auch von den Kommunen und insbesondere dem DEUTSCHEN STÄDTETAG immer wieder reklamiert – einen Verfall der kommunalen Investitionen. Die Ausgaben für Investitions-

⁶⁵⁶ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁵⁷ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

maßnahmen (ohne Finanzinvestitionen) sanken seit Beginn der neunziger Jahre von 33,5 Mrd. Euro auf nur noch 19,1 Mrd. Euro im Jahr 2006, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass 2006 wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen war. Dieser leichte Anstieg ist auch auf das Investitionsprogramm des Bundes zur Förderung der Ganztagesbetreuung in Schulen zurückzuführen, allerdings ist die Lage in den unterschiedlichen Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich. Während einzelne Städte und Gemeinden keineswegs in der Lage sind, ausgeglichene Verwaltungshaushalte vorzulegen und somit auch nicht über Mittel für Investitionen verfügen⁶⁵⁸, haben andere Kommunen in ihren Verwaltungshaushalten wieder Spielräume gewinnen können und nutzen diese auch für Investitionen.⁶⁵⁹

6.1.2 *Verwaltungshaushalte*

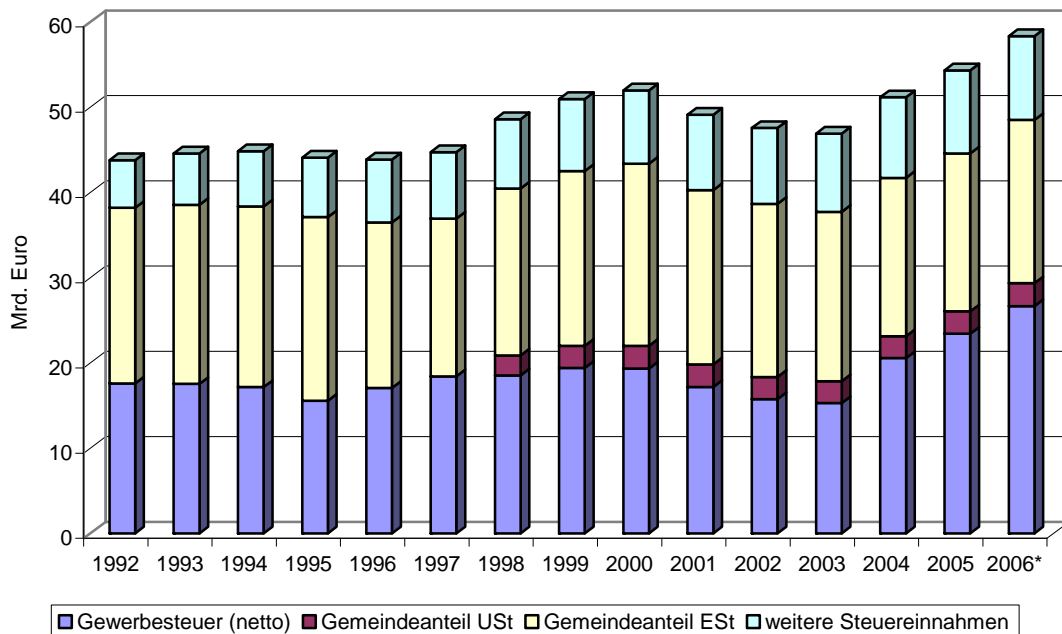
Die Verwaltungshaushalte umfassen alle nicht vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden. Bei den Ausgaben fallen insbesondere die Ausgaben für Personal, laufenden Sachaufwand und Soziales in den Verwaltungshaushalt, wobei die eindeutige Abgrenzung zwischen laufendem Sachaufwand und vermögenswirksamen Ausgaben, die wie dargestellt im Vermögenshaushalt zu führen sind, nicht immer eindeutig möglich ist. Von Interesse kann dies im Zusammenhang mit dem Gegenstand der vorliegenden Arbeit insbesondere dann sein, wenn man bedenkt, dass die bayerischen Gemeinden i.d.R. Sachaufwandsträger für die Schulen sind und Ersatzinvestitionen, etwa bei der Bausubstanz, durchaus nicht im Vermögenshaushalt geführt werden müssen, sondern – für den Fall, dass die einzelnen Investitionsmaßnahmen keine bzw. nur geringfügige qualitative Verbesserungen mit sich bringen – auch im Verwaltungshaushalt geführt werden.

Eine betragsmäßig sehr bedeutsame Einnahmenkategorie für die Gemeinden sind die eigenen Steuereinnahmen, die in folgender Abbildung für die Jahre 1992 bis 2006 dargestellt sind. Die Abbildung stellt vor allem auf die Entwicklung der Gewerbesteuer sowie des Gemeindeanteils an der Einkommen- und Umsatzsteuer ab, insbesondere die Grundsteuern A und B sowie Bagatellsteuern sind in der Abbildung als weitere Steuereinnahmen dargestellt.

⁶⁵⁸ Die Problematik bei Gemeinden und Städten mit strukturell defizitären Haushalten wird insbesondere dann deutlich, wenn man bedenkt, dass die Investitionshilfen des Bundes und der Länder i.d.R. lediglich Teilfinanzierungen sind und die Kommunen dementsprechend einen Anteil der Investitionskosten selbst zu tragen haben. Gemeinden, die über keinen finanziellen Spielraum in ihren Verwaltungshaushalten verfügen, sind dementsprechend kaum in der Lage die entsprechenden Investitionshilfen von Bund und Ländern in Anspruch zu nehmen.

⁶⁵⁹ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006b): S. 8.

Abbildung 14: Entwicklung der Steuereinnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten nach Arten⁶⁶⁰ 1992 bis 2006⁶⁶¹



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.

*2006: Schätzung

Es wird ersichtlich, dass Steuereinnahmen der Gemeinden im Betrachtungszeitraum durchaus größeren Schwankungen unterworfen waren. Diese Variationen in den Steuereinnahmen beruhen insbesondere auf steigenden und fallenden Gewerbesteuereinnahmen der Gemeinden, die im Betrachtungszeitraum zwischen 15,3 Mrd. Euro im Jahr 2003 und geschätzten 26,7 Mrd. Euro im Jahr 2006 liegen⁶⁶². Diese erhebliche Differenz macht deutlich, wie stark die kommunale Einnahmensituation insgesamt von den Einnahmen aus der Gewerbesteuer abhängt. Aber auch die anderen Steuereinnahmen waren in der Vergangenheit immer wieder, wenn auch geringeren als die für die Gewerbesteuer konstatierten, Schwankungen unterworfen. So lagen die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer über die Jahre hinweg zwischen 18,5 Mrd. Euro und 21,5 Mrd. Euro. Mit der Einführung einer Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer im Jahre 1998 und dem Wegfall der Gewerbekapitalsteuer wurden die Gemeinden an einer relativ konstant fließenden Einnahmenquelle

⁶⁶⁰ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁶¹ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

⁶⁶² Die dargestellten Beträge für die Gewerbesteuer sind die netto, d.h. es handelt sich um die, nach Abzug der Gewerbesteuerumlage bei den Gemeinden verbleibenden Einnahmen. Die Höhe der Gewerbesteuerumlage, die eine Gemeinde zu entrichten hat, bestimmt sich dabei einerseits danach, ob diese Gemeinde in den alten oder den neuen Bundesländern liegt (Solidarpakt und Fonds deutsche Einheit bedingen für Gemeinden in Westdeutschland insgesamt höhere Zahlungen als für Gemeinden in der ehemaligen DDR). Andererseits auch nach der ‚Grundumlage‘ sowie der Erhöhung aufgrund der 1998 erfolgten Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer. Vgl. BMF (Hrsg.) (o.J.): S. 18ff.

beteiligt: Mit Ausnahme des Jahres 1998 (2,3 Mrd. Euro) flossen in jedem Jahr zwischen 2,6 und 2,7 Mrd. Euro an die Gemeinden.

Die Gesamtentwicklung der Steuereinnahmen in den vergangenen drei Jahren war, nach einem Einbruch zwischen 2000 und 2003, wieder positiv, so dass auf der Einnahmenseite – zumindest im Hinblick auf die Steuern – wieder eine Entspannung der Finanzsituation der Gemeinden zu konstatieren ist. Die Entwicklung der Einnahmen in diesem Zeitraum zeigt auch, wie sensibel die Steuereinnahmen der Gemeinden auf Gesetzesänderungen der übergeordneten Ebenen reagieren. Insbesondere sei auf die Reform der Einkommensteuer hingewiesen sowie auf Veränderungen bei den Möglichkeiten der Verlustverrechnung bei der Gewerbesteuer, wobei letztere insbesondere im Jahr 2003 zu Buche geschlagen hat. Die Konsolidierungstendenzen der Steuereinnahmen, insbesondere der Gewerbesteuer, sind im Gegenzug ebenfalls (zumindest teilweise) auf Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen. So wurde einerseits die Gewerbesteuerumlage 2003 gesenkt, so dass die netto bei den Gemeinden verbleibenden Einnahmen gestiegen sind und andererseits wurden die Möglichkeiten des Verlustvortrags für Unternehmen Ende 2003 beschränkt.⁶⁶³ Des Weiteren wirkte sich bei der Gesamtentwicklung – neben den Maßnahmen des Gesetzgebers – auch die konjunkturelle Erholung im Jahr 2006 positiv auf die Steuereinnahmen der Gemeinden, insbesondere bei der veranlagten Einkommensteuer und der Gewerbesteuer, aus⁶⁶⁴.

Bei den weiteren Einnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten lassen sich deutlich geringere Schwankungen konstatieren, gleichwohl auch hier – bedenkt man etwa die Bestimmung der Zuweisungen aus den obligatorischen und fakultativen Steuerverbänden⁶⁶⁵ – eine gewisse Abhängigkeit von der Entwicklung der Gemeinschaftsteuereinnahmen nicht von der Hand zu weisen ist. Folgende Abbildung illustriert die Entwicklung der Einnahmen aus Zuweisungen von Bund und Ländern, von Gebühren und weiteren Einnahmen, wobei der den Gemeinden zufließende Ausgleich für den seit 1996 veränderten Familienlastenausgleich⁶⁶⁶ separat dargestellt wird.

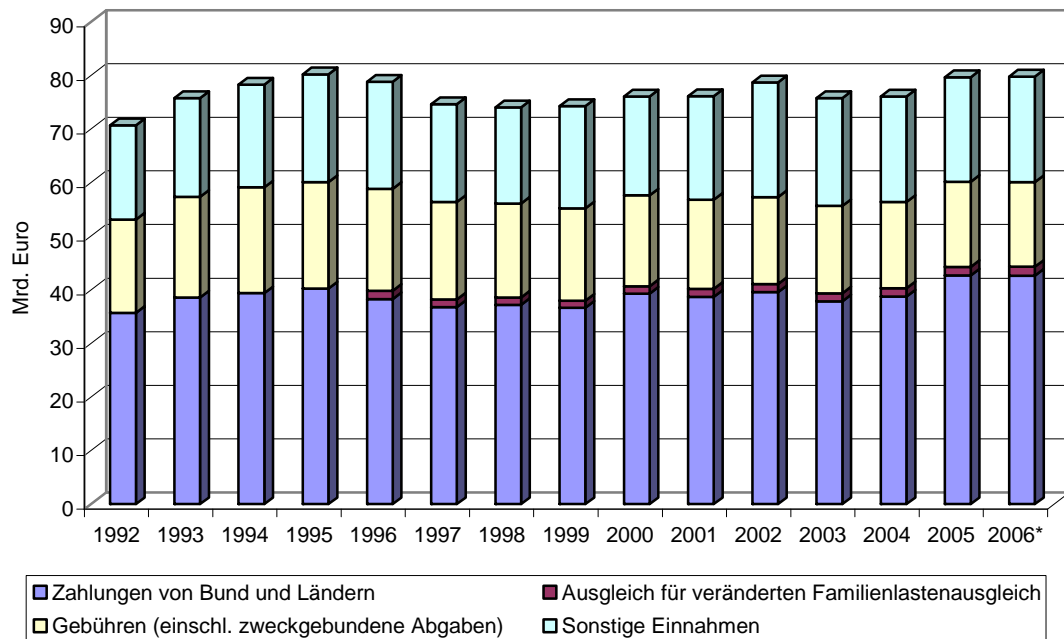
⁶⁶³ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2005): S. 12f.

⁶⁶⁴ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 15.

⁶⁶⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.3.

⁶⁶⁶ Unter dem Begriff des Familienlastenausgleichs werden alle Maßnahmen des Staates verstanden, die versuchen die finanzielle Situation von Familien mit Kindern und Alleinstehenden/Ehepaaren ohne Kinder zu nivellieren. Seit 1996 gilt im Rahmen dieses Familienlastenausgleichs, genauer des Familienlastenausgleichs im engeren Sinne, also dem dual strukturierten Ausgleich von finanziellen Belastungen für Familien mit Kindern über Kindergeld bzw. Kinderfreibeträge, ein Optionsmodell. Hiernach müssen die betroffenen Familien das jeweils für sie günstigere Instrument wählen. Gleichzeitig wurden 1996 deutliche Erhöhungen bei Kindergeld und Kinderfreibeträgen eingeführt. Für eine genauere Darstellung dieses Teils der Familienpolitik vgl. bspw. GERLACH (2004): S. 211ff.

Abbildung 15: Entwicklung weiterer Einnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten⁶⁶⁷ von 1992 bis 2006⁶⁶⁸



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.

*2006: Schätzung

Die dargestellten Einnahmen schwanken über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg zwischen etwas über 70 Mrd. Euro (1992) und gut 80 Mrd. Euro (1995), wobei auch bei der Schätzung für 2006 nicht davon ausgegangen werden kann, dass das Niveau von 1995 – auch bei rein nominaler Betrachtung – wieder erreicht werden kann. Auffallend ist insbesondere der relativ starke Rückgang in den Jahren von 1996 bis 1998, in denen diese Einnahmen um 6,1 Mrd. Euro (entspricht rd. 8% zur Basis 1995) zurückgingen. Überraschend dabei ist, dass sich alle betrachteten Einnahmearten recht gleichmäßig entwickelten: Sowohl das Gebührenaufkommen (-2,4 Mrd. Euro) und die sonstigen Einnahmen (-2,3 Mrd. Euro) als auch die Zuweisungen der übergeordneten Ebenen (-3,07 Mrd. Euro) nahmen im Betrachtungszeitraum ab. Lediglich die Ausgleichzahlungen beim Familienlastenausgleich führten in dieser Periode zu einer Entspannung bei den Einnahmen der Gemeinden. Insgesamt sind diese Einnahmen vor allem im Hinblick auf die später erfolgenden Darstellungen interessant, insbesondere dann, wenn man die unterschiedlichen Einnahmenstrukturen ost- und westdeutscher Gemeinden betrachtet.

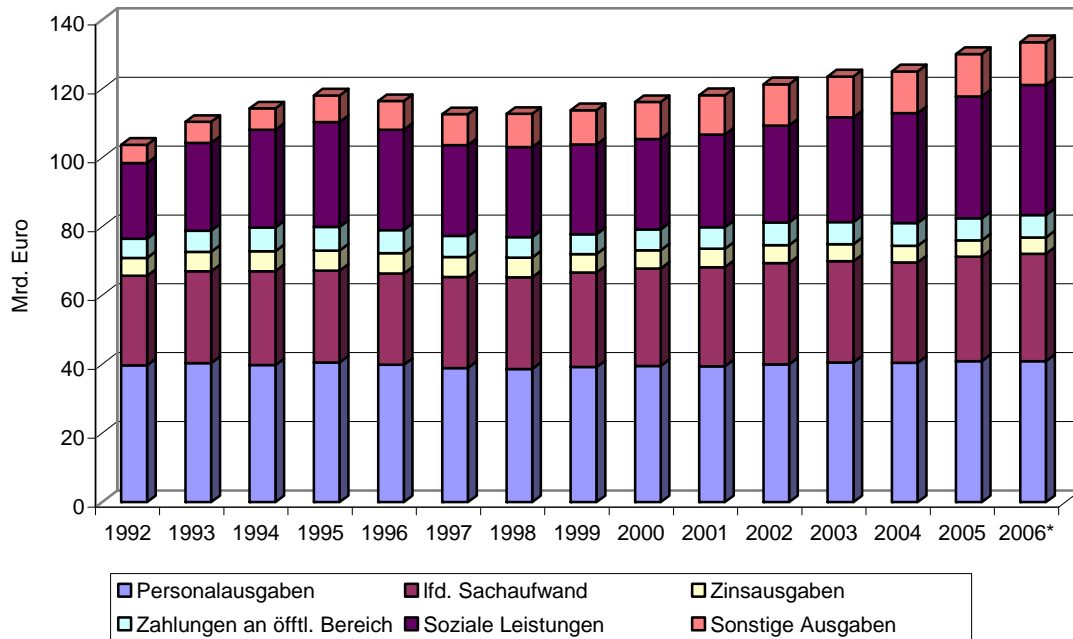
Nachdem die Einnahmen der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten überblicksartig dargestellt wurden, wird nun noch kurz die Entwicklung der Ausgaben dargestellt, wobei hier

⁶⁶⁷ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁶⁸ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

bereits auf bestimmte schulspezifische Ausgaben eingegangen werden wird. Die folgende Abbildung zeigt jedoch zuerst die Entwicklung der gemeindlichen Ausgaben in den Verwaltungshaushalten über die vergangenen 15 Jahre hinweg in ihrer Gänze.

Abbildung 16: Entwicklung der Ausgaben in den Verwaltungshaushalten⁶⁶⁹ nach Arten von 1992 bis 2006⁶⁷⁰



Quelle: eigene Darstellung auf Basis KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.
*2006: Schätzung

Es wird deutlich, dass die Ausgaben der Gemeinden in den Verwaltungshaushalten über die vergangenen Jahre hinweg drastisch angestiegen sind. Von 1992 bis 2006 stiegen sie von 103,8 Mrd. Euro auf 133,6 Mrd. Euro, was einem nominalen Zuwachs von 28,7% entspricht. Bei den betragsmäßig bedeutsamsten Ausgabearten, den Personalausgaben, den Ausgaben für soziale Leistungen und den Ausgaben für laufenden Sachaufwand war die Entwicklung dabei sehr unterschiedlich: Steigerten sich die Personalkosten von 1992 bis 2006 lediglich um knapp 3,0%, erhöhten sich die Kosten für laufenden Sachaufwand um 20,0%, die Kosten für Soziales stiegen sogar um 72,1%.

Diese Entwicklung macht deutlich, dass die entscheidenden Ausgabentreiber bei den Gemeinden die sozialen Leistungen waren, die überproportional stark zugenommen haben. Auch seit der Einführung der sog. Hartz-Gesetze, insbesondere aber von Hartz IV, steigerten sich die Sozialausgaben der Gemeinden noch einmal deutlich: So ist davon auszugehen, dass

⁶⁶⁹ Für 1992 bis 2003 Rechnungsergebnisse, für 2004 und 2005 Ergebnisse der Vierteljahresstatistik, für 2006 Schätzung.

⁶⁷⁰ Ohne Berlin/Ost, ohne Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen sowie ohne ausgegliederte Einrichtungen.

allein die Übertragung der finanziellen Verantwortung für die Kosten der Unterkunft auf die Kommunen im Jahr 2005 zu Ausgabensteigerungen von mehr als 11% geführt hat, wobei Kommunen in den alten und neuen Bundesländern erhebliche Unterschiede aufwiesen. Stiegen die Kosten für Unterkunft in den Ländern der ehemaligen DDR um 26,4%, so waren dies in den alten Ländern lediglich 8,5%. Allerdings muss angemerkt werden, dass seit der Einführung von Hartz IV die Belastungen aus der Sozialhilfe – insbesondere jener außerhalb von Einrichtungen – stark rückläufig sind (-29,4% von 2004 auf 2005).⁶⁷¹

Auf den ersten Blick überraschend mag erscheinen, dass die Personalausgaben, trotz der in den vergangenen Jahren immer wieder stattgefundenen Tarifsteigerungen bei den Angestellten im öffentlichen Dienst, in der Summe auch nominal relativ konstant geblieben sind. Dies hat im Wesentlichen mit verstärkten Privatisierungstendenzen zu tun, die die Zahl der Beschäftigten in den für die Verwaltungshaushalte relevanten Einrichtungen verringert haben. Darüber hinaus kann auch von einem – vor allem die ostdeutschen Kommunen betreffenden – Abbau von Überkapazitäten in der öffentlichen Verwaltung ausgegangen werden.

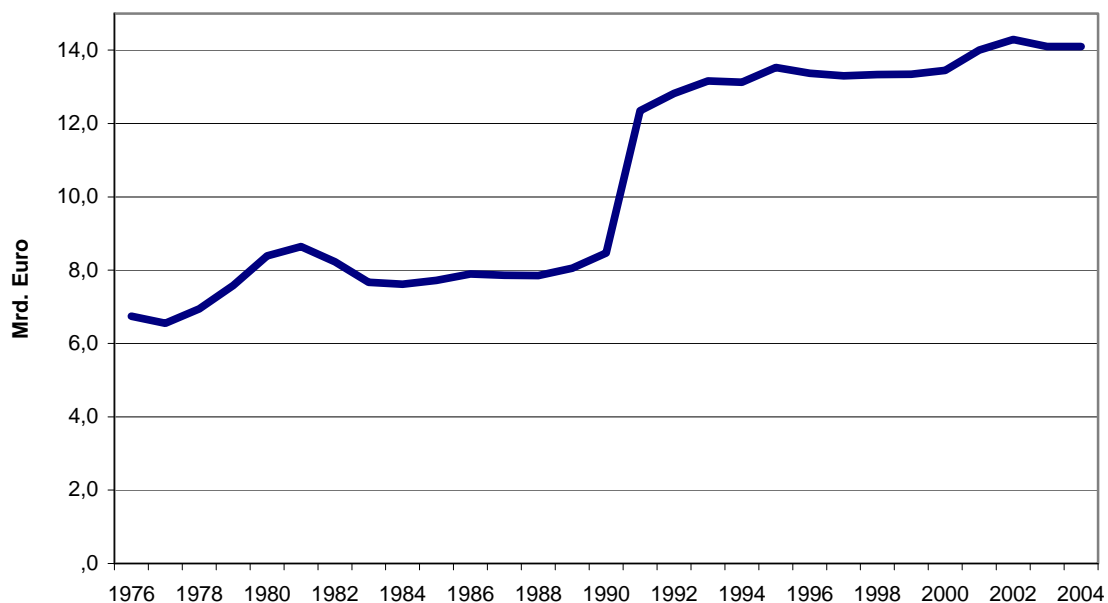
6.1.3 *Schulbezogene Ausgaben*

Von besonderem Interesse für die vorliegende Arbeit ist die Frage, inwiefern den Kommunen Belastungen aus der Bereitstellung von Bildungsangeboten entstehen. Die folgenden beiden Abbildungen verdeutlichen einerseits, dass die Kommunen, die de jure lediglich als Sachaufwandsträger für die Schulen agieren, durchaus erhebliche Mittel für die Schulen bereitstellen, und dass unter diese Kosten durchaus auch Personalkosten fallen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn kommunale Schulen gegründet wurden, für die die Gemeinden als Träger agieren und dementsprechend auch – je nach Bundesland unterschiedliche – Teile der Personalkosten zu tragen haben. Abbildung 17 gibt die Entwicklung der Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für Schulen in den Flächenländern wieder⁶⁷².

⁶⁷¹ Vgl. KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 22.

⁶⁷² Dass der Betrachtungszeitraum sich dabei von den bisherigen Darstellungen unterscheidet, basiert auf der Tatsache, dass derart detaillierte Aufschlüsselungen in den Gemeindefinanzberichten nicht enthalten sind und somit auf Daten des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 3.3) zurückgegriffen werden musste. Dies hat den Nachteil, dass die Zeitreihen im Jahr 2004 enden, hat jedoch auch den Vorteil, dass sie allein Rechnungsergebnisse, d.h. endgültige Daten beinhalten.

Abbildung 17: Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Flächenländern für Schulen, 1976-2004⁶⁷³



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2004): Tab. 1.1.

Im Hinblick auf die Gesamtentwicklung für den dargestellten Betrachtungszeitraum lässt sich ein starkes Ansteigen der kommunalen Ausgaben für Schulen konstatieren. Nach einem deutlichen Anstieg dieser Ausgaben Ende der siebziger Jahre war zu Beginn der achtziger Jahre ein leichter Rückgang und eine Konsolidierung auf diesem Niveau bis Ende der achtziger Jahre zu konstatieren. Mit der Wiedervereinigung allerdings stiegen die kommunalen Ausgaben für Schulen drastisch an und nahmen im Vergleich zu 1990 um 3,9 Mrd. Euro (das entspricht einem Zuwachs von knapp 46%) zu. Die Ursache für einen derart großen Anstieg liegt einerseits natürlich in der sich durch die Vereinigung ergebenden Steigerung der Anzahl der Schulen, die natürlich die absoluten Werte für die Ausgaben steigen lassen, begründet. Dies kann aber m.E. keineswegs den gesamten Anstieg erklären, so dass vermutlich strukturelle Unterschiede ausschlaggebend gewesen sein dürften. Für diese strukturellen Effekte spricht schließlich auch die Entwicklung der Ausgaben für Schulen je Einwohner: Sie stiegen von 1990 auf 1991 um 15,6%⁶⁷⁴. Zudem macht die Grafik deutlich, dass es sich keineswegs um einen vorübergehenden Effekt handelte, sondern die Ausgaben der Gemeinden nach der Wiedervereinigung auf hohem Niveau verharrten bzw. Ende der neunziger Jahre erneut anstiegen. 2002 gaben die Gemeinden mit 185,66 Euro je Einwohner mehr Geld für Schulen aus, als jemals zuvor. Interessant erscheint schließlich auch, wie hoch der Anteil an den gemeindlichen Gesamthaushalten ist, der für Schulbildung ausgegeben werden. Die Gesamtausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände lagen im Jahr 2002 bei 171,4 Mrd. Euro

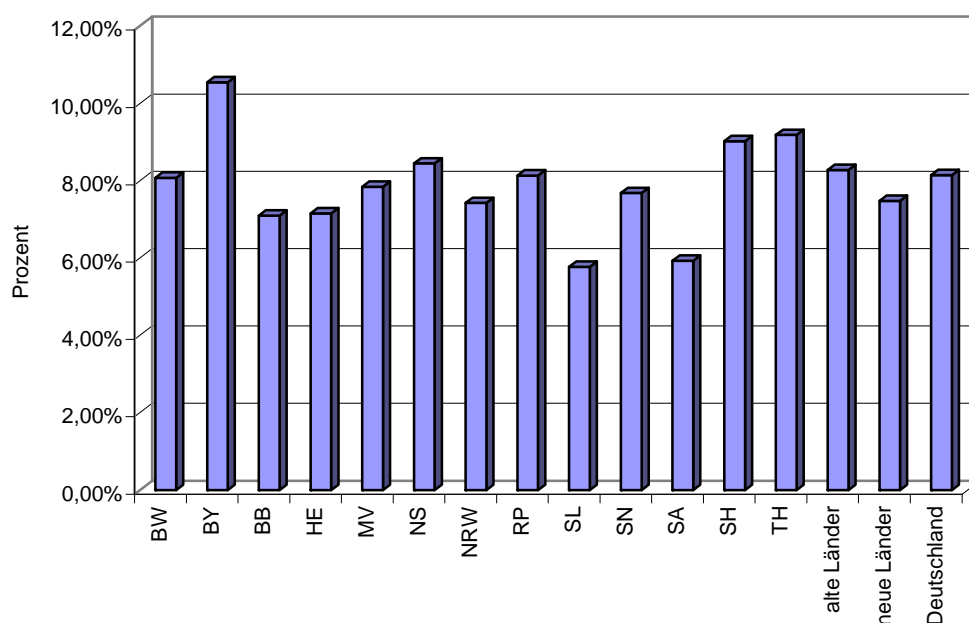
⁶⁷³ Nur Flächenländer. Ab 1991 inkl. neue Länder.

⁶⁷⁴ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2006b): Tab. 1.1.

wobei hiervon 14,3 Mrd. Euro für Schulen verausgabt wurden. Dies entspricht einem Anteil an den Gesamtausgaben von immerhin 8,3%.

Die schulbezogenen Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände sind dabei – je nach Bundesland – sehr unterschiedlich, wie folgende Abbildung anhand des Anteils der Ausgaben für Schulen an den Gesamtausgaben der Kommunen verdeutlicht.

Abbildung 18: Anteil der kommunalen Ausgaben für Schulen an den kommunalen Gesamtausgaben nach Bundesländern 2004⁶⁷⁵



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2004): Tab.1.11.

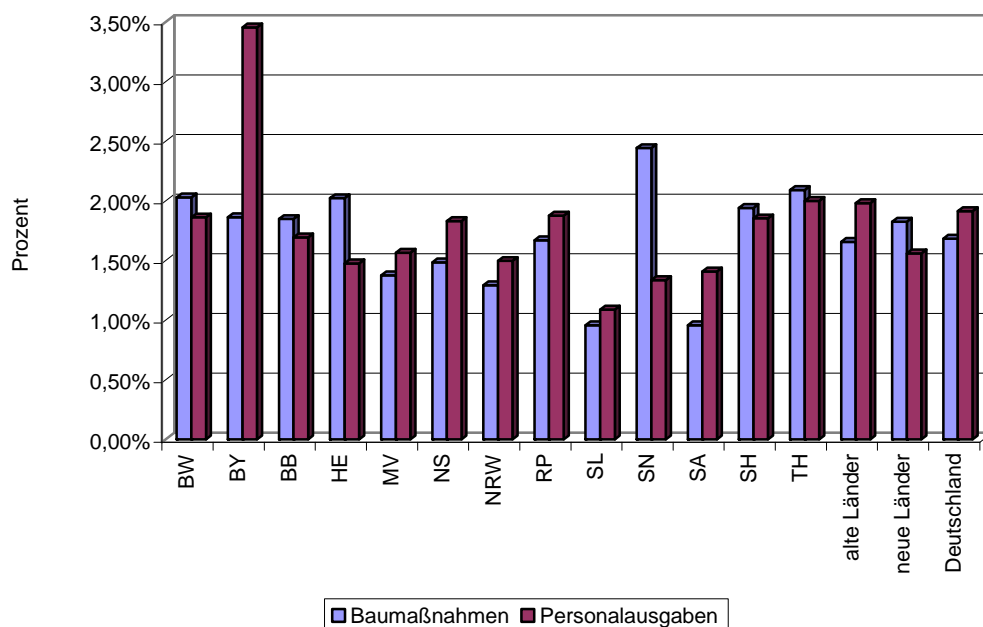
Der Anteil der Schulfinanzierung an den gesamten Ausgaben der Gemeinden lag in Deutschland bei durchschnittlich 8,1%, wobei in den neuen Ländern mit 7,5% ein geringerer Teil aufgewendet wurde als in den alten Ländern (8,3%). Auffällig ist, dass die Finanzierung der Schulen in den unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedlich zu Buche schlägt: den geringsten Anteil an den Gesamtausgaben der Gemeinden machen die schulbezogenen Ausgaben im Saarland (5,8%) aus, etwas mehr in Sachsen-Anhalt (5,9%). Die meisten Bundesländer liegen im Bereich zwischen 7,1% und 8,5% der Leistungen, lediglich in Schleswig-Holstein, Thüringen und Bayern liegen diese Anteile über 9% in Bayern sogar bei 10,6%. Es wird also deutlich, dass die Kommunen in den unterschiedlichen Ländern sehr unterschiedliche Anteile ihrer Ausgaben für Schulen verwenden. Zwar lassen sich hieraus allein noch keine eindeutigen Aussagen im Hinblick auf die bundeslandspezifische Belastung der Kommunen ableiten, für die spätere empirische Untersuchung wird diese Tatsache aber durchaus

⁶⁷⁵ Nur Flächenländer.

noch Relevanz haben, etwa wenn es um die Frage geht, inwiefern eventuelle Externalitäten internalisiert werden können.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage interessant, welche Kostenart – insbesondere in Bayern – als Hauptkostentreiber für die Kommunen bezeichnet werden kann. In der folgenden Abbildung werden die beiden für Schulen besonders relevanten Kostenarten, die Personalkosten, etwa für kommunale Schulen, und die Kosten für Baumaßnahmen, nach Bundesländern gegliedert unterschieden.

Abbildung 19: Anteil der schulbezogenen Ausgaben der Kommunen für Baumaßnahmen und Personal an den kommunalen Gesamtausgaben nach Ländern 2004⁶⁷⁶



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2004): Tab.1.2.1; 1.7.1; 1.8.1.

Die Grafik macht deutlich, dass die Ausgaben für Baumaßnahmen im Saarland und in Sachsen-Anhalt mit jeweils 0,96% der Gesamtausgaben vergleichsweise niedrig sind und in den übrigen Ländern durchweg zwischen 1,3% und 2,4% der Gesamtausgaben liegen⁶⁷⁷. Dabei liegen die durchschnittlichen Aufwendungen für Baumaßnahmen an Schulen in den alten Ländern bei 1,66% der Gesamtausgaben, in den neuen Ländern bei 1,86% und im Bundesschnitt bei 1,68%.

⁶⁷⁶ Nur Flächenländer.

⁶⁷⁷ Natürlich besitzt eine Ein-Jahres-Betrachtung bei den Ausgaben für Baumaßnahmen lediglich eine beschränkte Aussagekraft für einen Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern, da über den Zeitverlauf durchaus erhebliche Schwankungen zu vermuten sind. Zieht man die Werte für 2002 in die Betrachtung mit ein, so ergeben sich ähnliche Durchschnittswerte für Deutschland (1,8%). Die einzelnen Länder weisen jedoch teils beachtliche Verschiebungen von 2002 bis 2004 auf.

Bei den Personalausgaben im Jahr 2004⁶⁷⁸ – gemessen an den Gesamtausgaben – zeigt sich ein etwas anderes Bild. Zwar besitzen auch hier die Anteile an den Gesamtausgaben für die meisten Bundesländer keine besonders große Streuung, im Saarland jedoch sind relativ zu den Gesamtausgaben wesentlich geringere schulbezogene Personalausgaben bei den Kommunen zu konstatieren, in Bayern erheblich höhere. Von Interesse erscheint im Zusammenhang mit der Untersuchung Augsburger Gymnasien nun die Frage, warum die Personalausgaben für die bayerischen Kommunen einen so viel höheren Anteil ausmachen als in den übrigen Bundesländern, gleichwohl der Freistaat Bayern nach Art. 6 des bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes alleiniger Träger der Personalkosten ist⁶⁷⁹. Der bayerische Städtetag macht, unter anderem, 410 Schulen in kommunaler Trägerschaft für die hohe Belastung der bayerischen Kommunen verantwortlich⁶⁸⁰, d.h. Schulen, für deren Lehrkräfte die jeweilige Kommune den Dienstherrn darstellt und für die der Freistaat lediglich eine teilweise Übernahme der Personalkosten in Form eines Zuschusses zusichert. Dieser Zuschuss bemisst sich nach den Vorschriften des BAY SchFG dergestalt, dass der Freistaat 61% des Lehrpersonalaufwands an die betreffende Kommune überweist⁶⁸¹. Die effektive Bezuschussung kann hiervon jedoch abweichen, da im Rahmen dieser Regelungen bestimmte Personalstrukturen unterstellt werden. Eine volle Kostenübernahme durch den Freistaat Bayern würde die Kommunen einer Schätzung des bayerischen Kultusministeriums zufolge um rd. 184 Mio. Euro entlasten⁶⁸².

6.2 Finanzsituation nach weiteren Kriterien

Nachdem nun ein Überblick über die Finanzlage der Städte und Gemeinden in Deutschland gegeben wurde, teilweise bereits unterschieden nach Bundesländern, soll im Folgenden ein Überblick über Unterschiede zwischen verschiedenen Kommunen gegeben werden. Dabei sind für den Fortgang der Arbeit im Wesentlichen folgende Kriterien von Interesse: Die rechtliche Stellung einer Gemeinde als kreisfreie oder kreisangehörige Gemeinde und die Einwohnerzahl.

6.2.1 Kreisangehörige Gemeinden

Ein erster Blick auf die generelle Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden zeigt, dass die finanzielle Situation dieses Kommumentyps sich nicht erheblich von der eingangs dargestellten Finanzsituation aller Kommunen unterscheidet. Folgende Abbildung zeigt die Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben sowie das im Jahr 2004 angefallene Defizit je Einwohner. Die Abbildung umfasst dabei sowohl die Verwaltungs- als auch die Vermögenshaushalte.

⁶⁷⁸ Dabei ist hier durchaus davon auszugehen, dass die Ein-Jahres-Betrachtung der schulischen Personalausgaben zulässig ist, da diese Ausgabenform kurzfristig nur schwer zu verändern ist.

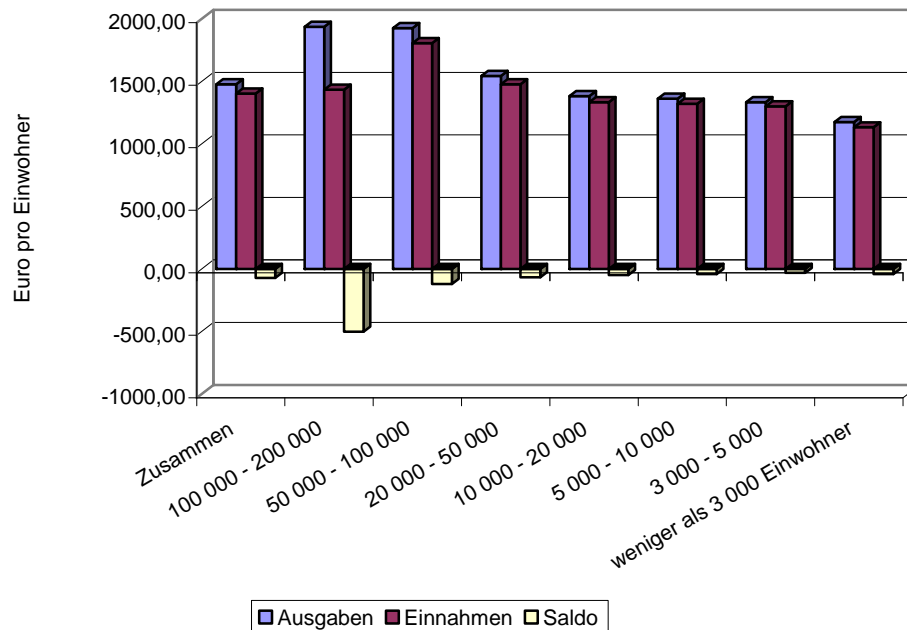
⁶⁷⁹ Vgl. Art. 6 BAY SchFG i.V.m. Art. 2. BAY SchFG.

⁶⁸⁰ Vgl. BAYERISCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): S. 34f.

⁶⁸¹ Vgl. Art. 16 Abs. 1 BAY SchFG.

⁶⁸² Vgl. BAYERISCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): S. 35.

Abbildung 20: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegröße im Jahr 2004



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2004): Tab. 1.4.1 und Anhang 1.

Es wird deutlich, dass bei den kreisangehörigen Kommunen 2004 mit abnehmender Einwohnerzahl auch die Negativsalden je Einwohner tendenziell rückläufig waren. Belief sich die Finanzierungslücke bei den insgesamt 12 größten kreisangehörigen Gemeinden⁶⁸³ mit mehr als 100.000 Einwohnern auf etwas mehr als 504 Euro, reduziert sich diese schon bei der nächst kleineren Klasse an Gemeinden bereits auf knapp 120 Euro. Darüber hinaus macht die Abbildung deutlich, dass die durchschnittlichen Einnahmen pro Kopf der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern deutlich unter den Werten für die nächsten beiden Größenklassen liegen, während die Pro-Kopf-Ausgaben zumindest für die Gemeinden mit 50.000 bis 100.000 Einwohner fast die gleiche Höhe aufweisen. Dies deutet auf ein Problem auf der Einnahmenseite der größeren Städte hin, zumindest erreicht die Gruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern deutlich höhere Einnahmen, während die Ausgaben je Kopf in beiden Gruppen etwa gleich hoch liegen⁶⁸⁴.

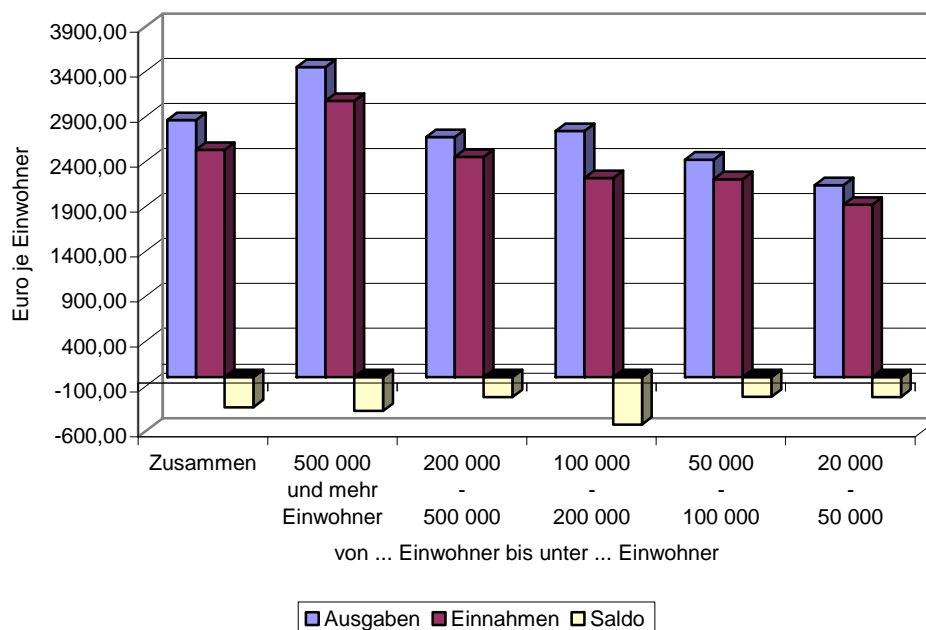
⁶⁸³ Hierbei handelt es sich um Reutlingen (BW), Wolfsburg (NS), Salzgitter (NS), Osnabrück (NS), Bergisch Gladbach (NRW), Moers (NRW), Neuss (NRW), Paderborn (NRW), Recklinghausen (NRW), Siegen (NRW), Witten (NRW).

⁶⁸⁴ Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf die in der Literatur als Kosten treibend beschriebene Urbanisierung interessant. Zumindest in den beiden Gemeindegrößenklassen mit 100.000-200.000 Einwohnern und 50.000-100.000 Einwohnern existieren nur geringe Unterschiede im Hinblick auf die Ausgaben pro Einwohner.

6.2.2 Kreisfreie Gemeinden

Analog zur Herangehensweise bei den kreisangehörigen Gemeinden erfolgt hier die Betrachtung der Finanzlage der kreisfreien Städte durch die überblickartige Gegenüberstellung von Einnahmen je Einwohner, Ausgaben je Einwohner und dem aus der Differenz entstehenden Saldo. Folgende Abbildung zeigt – wiederum klassiert nach Einwohnerzahlen – die entsprechenden Werte für die insgesamt 112 kreisfreien Städte in Deutschland.

Abbildung 21: Einnahmen und Ausgaben je Einwohner der kreisfreien Gemeinden nach Gemeindegröße im Jahr 2004



Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2004): Tab. 1.4.1 und Anhang 1.

Es wird ersichtlich, dass das durchschnittliche Pro-Kopf-Defizit bei kreisfreien Städten insgesamt deutlich höher liegt als bei kreisangehörigen Gemeinden. In den betrachteten Kommunen lief im Jahr 2004 ein durchschnittliches Defizit in Höhe von etwas mehr als 332 Euro je Einwohner auf, wobei auch für diesen Kommumentyp – wie zuvor bei den kreisangehörigen Gemeinden – zu konstatieren ist, dass Gemeinden mit 100.000-200.000 Einwohner die größte Finanzierungslücke je Einwohner (rd. 525 Euro) aufweisen. Insgesamt erscheint die Finanzsituation bei allen Größenklassen der kreisfreien Städte angespannter als bei den kreisangehörigen Gemeinden. Die Ausgaben der kreisfreien Städte liegen im Durchschnitt aber, auch in den vergleichbaren Größenklassen, deutlich über jenen der kreisangehörigen Gemeinden, was allerdings aufgrund des größeren Aufgabenumfangs nur wenig verwundern kann. Den höheren Ausgaben kreisfreier Gemeinden stehen allerdings auch höhere Einnahmen gegenüber. Wie aus der Grafik allerdings ersichtlich wird, können die höheren Einnahmen die höheren Ausgaben nicht vollständig ausgleichen.

6.3 Der Zusammenhang von Gemeindegröße und Finanzsituation

Die Ausführungen im vorangehenden Gliederungspunkt deuten darauf hin, dass sich ein Zusammenhang zwischen Finanzsituation und Gemeindegröße konstatieren lässt. Die kreisangehörigen Gemeinden wiesen fast durchgängig eine geringere Pro-Kopf-Unterdeckung der Ausgaben auf, als dies für die kreisfreien Gemeinden festzustellen war. Obwohl die vorhandenen Daten durchaus nicht alle relevanten Finanzgrößen ausweisen, können dennoch einige Zusammenhänge empirisch belegt werden. Im Folgenden wird nun auf Basis der Einwohner- und Finanzdaten für alle Gemeinden des gesamten Bundesgebiets untersucht, inwiefern sich Zusammenhänge zwischen der Gemeindegröße und den relevanten finanzpolitischen Einnahmen- und Ausgabenpositionen ergeben.

6.3.1 Datenbasis und Vorgehensweise der Schätzungen

Die für die Schätzungen verwendeten Daten entstammen allesamt der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes, das im Jahr 2006 erstmals eine relativ umfassende Datensammlung für alle Gemeinden Deutschlands herausgab⁶⁸⁵. Für jede Gemeinde sind für unterschiedliche Merkmale Datensätze vorhanden, wobei hier vor allem die Bevölkerungsstatistik sowie die Finanzstatistik von Interesse waren. Die Schätzungen beruhen insgesamt auf einer Vollerhebung für die jeweils beschriebene Strukturebene (Bundes- oder Landesebene), wobei einschränkend anzumerken ist, dass insbesondere für sehr kleine Gemeinden aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht alle Finanzdaten – insbesondere aufgrund des Steuergeheimnisses – verfügbar sind. Insofern konnten nicht alle Gemeinden berücksichtigt werden.

Der verwendete Datensatz umfasste 9.291 Gemeinden im gesamten Bundesgebiet, davon 2.056 Gemeinden in Bayern, und bezieht sich auf das Jahr 2004, d.h. insbesondere für die Finanzstatistik wird von Rechnungsergebnissen – nicht Haushaltsansätzen – ausgegangen.

Die Schätzungen erfolgten als OLS-Schätzungen mittels EViews⁶⁸⁶ und zielten im Wesentlichen darauf ab, grundlegende Zusammenhänge zwischen Gemeindegröße und Finanzsituation zu klären.

6.3.2 Zusammenhang von Gemeindegröße und Finanzsituation deutscher Gemeinden

Wie bereits eingangs erwähnt, legen die Daten des Gemeindefinanzberichts, die in Gliederungspunkt 6.2 dargestellt wurden, nahe, dass sich ein positiver Zusammenhang von Gemeindegröße und Unterdeckung des Haushalts ergibt. Dieser Zusammenhang lässt sich

⁶⁸⁵ Die Datensammlung des Statistischen Bundesamtes umfasst jede einzelne der insgesamt mehr als 12.000 deutschen Gemeinden, weist verschiedene Parameter aus und wird unter dem Titel „Statistik lokal“ als DVD-ROM vertrieben. Der Autor dankt dem Statistischen Bundesamt in diesem Zusammenhang für nützliche Hinweise bei der Datenabgrenzung und Auswertung.

⁶⁸⁶ Die Schätzungen hatten folgende grundlegende Struktur: $y = \beta_0 + \beta_1 \cdot x_1 + \dots + \beta_n \cdot x_n$, wobei y die abhängige Variable (Gemeindegröße) und x_1 bis x_n die jeweils unabhängigen Variablen repräsentieren.

durchaus auch logisch begründen bspw. durch die Abwanderung wohlhabender Bevölkerungsteile in Speckgürtelgemeinden bei gleichzeitig höheren Ausgaben für angebotene Dienstleistungen und Investitionen.

Folgende Tabelle gibt nun ausgewählte Schätzergebnisse für einen Zusammenhang von Gemeindegröße und Einnahmen- und Ausgabengrößen pro Kopf wieder. Die Schätzgleichungen haben dabei eine Struktur, die die Gemeindegröße als abhängige Variable definiert.

Tabelle 10: Ausgewählte Regressionsergebnisse zur Beziehung von Einwohnerzahl und Finanzsituation deutscher Gemeinden

Unabhängige Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert
Konstante	-10625.81	723.8245	-14.68009
(1) Einnahmen aus Gebühren und zweckgebundenen Abgaben	-26.21688*	3.166484	-8.279494
(2) Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	11.66052*	2.378338	4.902801
(3) Personalkosten	65.89537*	2.579291	25.54786
(4) Sachinvestitionen	-9.438883*	1.489916	-6.335179
(5) Sachaufwand	39.74241*	3.504299	11.34104
(6) Tilgung von Krediten und inneren Darlehen	-3.651884	3.036279	-1.202750
(7) Allgemeine Zuweisungen	8.412032*	2.367482	3.553155
(8) Einnahmen aus Steuern	0.035270	0.048810	0.722591
(9) Einnahmen aus Beiträgen	0.614507	3.170558	0.193817

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung.

* signifikant von null verschieden bei einem Signifikanzniveau von 0,5%

Tabelle 10 weist durchaus einige überraschende Zusammenhänge zwischen Einwohnerzahl und Finanzsituation der Gemeinden aus, insbesondere im Hinblick auf die Vorzeichen der berechneten Koeffizienten. So ergibt sich für die Gemeindegröße und die Pro-Kopf-Einnahmen aus Gebühren und anderen zweckgebundenen Abgaben im Verwaltungshaushalt (1) ein (negativer) Zusammenhang, der hoch signifikant ist. Dies erscheint vor allem deshalb überraschend, da in größeren Gemeinden, insbesondere in kreisfreien Städten, ein deutlich breiteres Leistungsspektrum angeboten wird als dies in kleineren Kommunen der Fall ist. Ein möglicher Erklärungsansatz könnte darin liegen, dass Großstädte in höherem Maße als kleinere Gemeinden die Preisgestaltung für öffentliche Leistungen an sozialen Belangen orientieren (nicht kostendeckende Gebühren).

Interessant erscheint weiterhin der signifikant negative Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Investitionstätigkeit (4) gemessen in Sachinvestitionen je Einwohner. Die Gründe für diesen negativen Zusammenhang können vor allem deshalb überraschen, da größere Gemeinden – insbesondere Kernstädte – insgesamt höhere Investitionslasten zu tragen haben, etwa für den ÖPNV. Jedoch muss hier einschränkend angemerkt werden, dass gerade diese Investitionen häufig nur in Anteilen durch den Gemeindehaushalt direkt getragen werden. Zusätzlich spielen in diesem Bereich die bis zum Jahr 2004 bereits durchgeführten Privatisierungsmaßnahmen eine Rolle, die dazu beitragen, dass einige Teile von (ehemals) gemeindlichen Investitionen sich nicht in den Haushaltsdaten, die in der vorliegenden Schätzung zur Anwendung kamen, niederschlagen. Sehr wohl enthalten sind hingegen die Zuweisungen, die die Gemeinden von übergeordneten Ebenen erhalten haben, allerdings nur insofern sie im Haushalt der betreffenden Kommune Niederschlag gefunden haben. Investitionszuschüsse an (auch formal) privatisierte öffentliche Unternehmen sind hier nicht erfasst. Der negative Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und Investitionstätigkeit kann allerdings auch aus einem anderen Blickwinkel heraus erklärt werden, wenn man einen Zusammenhang von Gemeindegröße und Finanzkraft insgesamt unterstellt. Da es sich bei Sachinvestitionen in den Gemeinden häufig um freiwillig erbrachte Leistungen handelt, stehen diese bei Haushaltsproblemen häufig auch zuerst zur Disposition. Unterstellt man nun für größere Gemeinden eine ex ante schlechtere Position bei den Gemeindefinanzen, so ist davon auszugehen, dass die Investitionstätigkeit entsprechend geringer wird. Dies kann auch durch die Investitionsförderung der übergeordneten Ebenen nur teilweise ausgeglichen werden, da diese immer nur Teilfinanzierungen darstellen, die einen Eigenanteil der Gemeinden bedingen.

Ein hohes Signifikanzniveau ergibt sich schließlich auch für den positiven Zusammenhang von Gemeindegröße und den von den Gemeinden zu finanzierenden Personal- und Sachaufwandskosten je Einwohner (5), was allerdings m.E. kaum überraschend ist. Hier dürfte sich insbesondere die in größeren Gemeinden höhere Aufgabendichte auswirken, die einerseits einen höheren Personalbestand, höher besoldete Stellen und mit der höheren Aufgabendichte einhergehend auch höhere laufende Kosten für die Leistungserstellung insgesamt (bspw. Ersatzinvestitionen und dergleichen mehr) mit sich bringt. An dieser Stelle seien beispielhaft die Veterinär- oder Wasserwirtschaftsämter angeführt, die von den größeren Gemeinden aufrechterhalten werden müssen.

Schließlich besteht ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und den allgemeinen Zuweisungen pro Kopf (7), was in Anbetracht der in den meisten Ländern zur Anwendung kommenden Hauptansatzstaffel ebenfalls nicht verwundern kann, da es gemäß der jeweils gültigen Landesgesetzgebung genau die (veredelten) Einwohnerzahlen sind, die – neben der Finanzkraft und dem Finanzbedarf – die Zuweisungshöhe determinieren.

Einschränkend muss angemerkt werden, dass das korrigierte Bestimmtheitsmaß R^2 lediglich 0,146 beträgt. Das niedrige Niveau des R^2 lässt sich durchaus unterschiedlich interpretieren, hat jedoch sicherlich auch mit bestehenden Nichtlinearitäten in einzelnen Variablenbeziehungen zu tun, etwa bei den Steuereinnahmen oder der Investitionstätigkeit, die – insbesondere bei der Betrachtung eines Jahres – zufallsbedingt anfallen.

Überraschend mag erscheinen, dass die bei der Regression verwendeten Daten keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und den Steuereinnahmen pro Kopf (8) zeigen. Um die einzelnen Zusammenhänge dieses m.E. unerwarteten Ergebnisses weiter zu durchblicken, bietet sich aus dem vorhandenen Daten eine Regressionsanalyse an, die eine tiefer gehende Unterscheidung der Einnahmen aus Steuern zulässt. Die Ergebnisse der multiplen Regression sind in folgender Tabelle enthalten.

Tabelle 11: Regressionsergebnisse zur Beziehung von Gemeindegröße und Einnahmen aus Realsteuern sowie Anteile an best. Gemeinschaftsteuern

Unabhängige Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Wert
Konstante	-1954.727	915.9461	-2.134106
Grundsteuer A	-213.5035*	20.87652	-10.22697
Grundsteuer B	76.99650*	6.254264	12.31104
Umsatzsteuer	15.13288*	6.198249	2.441477
Einkommensteuer	28.59450*	3.556106	8.040957
Gewerbesteuer (netto)	-0.061520	0.064416	-0.955045

Quelle: eigene Darstellung und Berechnung.

*signifikant von null verschieden bei einem Signifikanzniveau von 1%

Es zeigt sich, dass für alle geschätzten Zusammenhänge – mit Ausnahme der Pro-Kopf-Nettoeinnahmen aus der Gewerbesteuer – hohe Signifikanzniveaus erreicht werden, auch wenn das korrigierte Bestimmtheitsmaß R^2 niedriger ausfällt als bei der vorangegangenen Schätzung. Dies kann allerdings wenig überraschen, da erstens bereits auf anzunehmende nichtlineare Zusammenhänge bei den Steuereinnahmen hingewiesen wurde. Andererseits müssen die Steuereinnahmen aus den verschiedenen Quellen ein geringeres R^2 aufweisen als die Parameter der in Tabelle 10 dargestellte Regression, da diese – neben den Steuereinnahmen in Summe – weitere erklärende Variablen beinhaltet.

In Bezug auf den Zusammenhang von Gemeindegröße und einzelnen Steuereinnahmen fällt auf, dass mit Ausnahme der Grundsteuer A für alle Steuerarten, für die ein hohes Signifikanzniveau erreicht wird, ein positiver Zusammenhang mit der Gemeindegröße zu konstatieren ist. Bei der Grundsteuer A ergibt sich der stark negative Zusammenhang logisch aus der Tatsache, dass die Besteuerungsgrundlage für diese Realsteuer die land- und forstwirtschaftlich

genutzte Fläche in einer Gemeinde ist und landwirtschaftliche Nutzflächen in größeren Gemeinden normalerweise keine bzw. kaum eine Rolle spielen. Anders verhält es sich bei der Grundsteuer B, die in größeren Gemeinden pro Kopf eine höhere Ertragskraft aufweist als in kleineren Gemeinden, was ebenfalls kaum überraschend sein dürfte, wenn man die Erhebungsweise dieser Steuer bedenkt. Der signifikant positive Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Umsatzsteuer liegt vermutlich in dem zur Anwendung kommenden Mischschlüssel bei der horizontalen Verteilung begründet. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird derzeit⁶⁸⁷ nach einem Übergangsschlüssel verteilt, der u.a. die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Jahren 1990 bis 1998 (alte Länder) bzw., 1996 bis 1998 (neue Länder) und das Aufkommen der Gewerbesteuer im Jahr 1995 (nur alte Länder) berücksichtigt. Insbesondere die Berücksichtigung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in einer Gemeinde bei der horizontalen Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer führt hier zu einem positiven Zusammenhang von Gemeindegröße und Umsatzaufkommen. Da in größeren Gemeinden nicht nur die absolute Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten oberhalb derer in kleinen Kommunen liegt, sondern auch die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten je tausend Einwohner⁶⁸⁸, werden größere Gemeinden bei der Verteilung der Umsatzsteuer bevorzugt.⁶⁸⁹

Der deutlich positive Zusammenhang zwischen Einkommensteuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindegröße ist m.E. hingegen ex ante nicht abzusehen gewesen, da theoretisch verschiedene Begründungszusammenhänge für einen positiven, jedoch auch für einen negativen Zusammenhang existieren. Einerseits wird – auch in der politischen Diskussion – immer wieder darauf hingewiesen, dass insbesondere die Besserverdienenden in sog. ‚Speckgürtelgemeinden‘ ziehen und dementsprechend dort (gemäß Wohnsitzprinzip) Einkommensteuer anfällt, während in den dichter besiedelten Bereichen der Großstädte durchschnittlich eine ärmere Bevölkerungsschicht zurückbleibt⁶⁹⁰. Andererseits existieren gerade auch größere Städte mit einem nicht unerheblichen Anteil Wohlhabender an der Gesamtbevölkerung, wie beispielsweise München. Vergleicht man die Daten über die Einkommenssituation der Münchner Bevölkerung bspw. mit den entsprechenden Daten des SOEP für das gesamte

⁶⁸⁷ Stand September 2007.

⁶⁸⁸ So entfallen bspw. in Baden-Württemberg auf tausend Einwohner in Gemeinden bis 20.000 Einwohner nur zwischen 147 und 278 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte während es in größeren Gemeinden ab 50.000 Einwohnern 484 bis 551 sind (vgl. BRACHAT-SCHWARZ (2006): S. 49f., der einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Beschäftigung konstatiert).

⁶⁸⁹ Der derzeit gültige Verteilungsschlüssel wird frühestens 2009 von einem endgültigen Verteilungsschlüssel abgelöst. Für eine ausführlichere Darstellung der horizontalen Verteilung der Umsatzsteuer vgl. STMF (2006): S. 23.

⁶⁹⁰ Vgl. bspw. STADT FREIBURG (Hrsg.) (1995): S. 1., die auf die lokale Problematik aufmerksam macht, HINRICHS (1999), der die Abwanderung ins Umland von Berlin untersucht und zum Ergebnis kommt, dass insbesondere eher gut verdienende junge Paare mit Kindern ins Umland abwandern, oder MANGOLD (2005), die konstatiert, dass die dicht besiedelten Großstädte einkommensstärkere Einwohner in erster Linie an mitteldicht besiedelte bzw. halbstädtische Gemeinden verlieren.

Bundesgebiet, so ergibt sich, dass die Einkommen in München höher sind als im Gesamtdurchschnitt. Dies mag auf den ersten Blick wenig verwundern, allerdings ergibt sich auch für die Zusammensetzung der Münchner Stadtgesellschaft ein überraschendes Bild: Während in der Bundesrepublik das Verhältnis armer zu reicher Bürger⁶⁹¹ 1,8:1 beträgt, liegt es in München bei beachtlichen 1:2,1, was durchaus als Beleg dafür zu sehen ist, dass München eine Großstadt mit hohem Anteil an wohlhabenden Bevölkerungsschichten ist.⁶⁹²

Die vorliegende Schätzung gibt also einen Hinweis darauf, dass ein signifikant positiver Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Einkommensteueraufkommen besteht und die schlichte Argumentation der Stadtflucht wohlhabender Bevölkerungsschichten zu kurz greift.

6.4 Zusammenfassung und Reformbedarf

Die Gemeindefinanzen waren in der jüngeren Vergangenheit immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen, nicht zuletzt deshalb, weil die unterste gebietskörperschaftliche Ebene sich erheblichen Belastungen einerseits und einbrechenden Einnahmen andererseits gegenüberübersah. Die Haushalte der Kommunen in Deutschland waren in der Vergangenheit – und sie sind es bis heute – im Durchschnitt defizitär, obwohl in den vergangenen beiden Jahren durchaus eine Konsolidierung festzustellen war. Die Einnahmen der Gemeinden stiegen insbesondere seit 2005 wieder an, wobei hier die wieder stärker sprudelnden Gewerbesteuer-einnahmen ins Gewicht fallen. Nichtsdestotrotz bleibt die Gesamtlage insgesamt prekär, da den wachsenden Einnahmen auch wachsende Ausgaben insbesondere im Bereich der sozialen Leistungen gegenüberstehen.

Unterschiedlich disponibel erscheinen die Ausgaben in den Verwaltungs- und Vermögenshaushalten. Während die Gemeinden in den Verwaltungshaushalten offenbar einen geringeren Spielraum zur (kurzfristigen) Konsolidierung haben, schlägt sich die unzureichende Finanzsituation wesentlich stärker auf die Ausgaben in den Vermögenshaushalten nieder. Am stärksten macht sich dies bei den Investitionen insgesamt und im Besonderen bei den Baumaßnahmen bemerkbar. Die Ausgaben der Gemeinden für Sachinvestitionen sanken von Beginn der neunziger Jahre (nominal!) um fast die Hälfte; eine Entwicklung die auch nicht ohne gesamtwirtschaftliche Konsequenzen geblieben sein dürfte. Für den Bildungssektor bedeutet dies, dass fällige (Ersatz-) Investitionen in Schulgebäude unterblieben, was insbesondere auch für die Schulen in Augsburg zu konstatieren ist. In den Verwaltungshaushalten hingegen verfügen die Gemeinden offenbar kaum über Spielraum, was auch an den kurzfristig nur gering beeinflussbaren Personalausgaben liegt: Trotz

⁶⁹¹ In Deutschland wird der Anteil der Personen offiziell als arm bezeichnet, deren (bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenz-) Einkommen weniger als 60% des Medianwertes aller Personen beträgt. Entsprechend gilt als reich, wer über ein monatliches (bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenz-) Einkommen von mehr als 200% des Medianwertes aufweist.

⁶⁹² Vgl. MÄCHLER/FRÖHLICH (2006): S. 6f.

einerseits sinkender Einnahmen blieben die Ausgaben in den Verwaltungshaushalten konstant oder erhöhten sich noch.

Bei der Betrachtung schulspezifischer Ausgaben allgemein wird deutlich erkennbar, dass die Kommunen seit der Wiedervereinigung erheblich höhere Ausgaben zu tragen haben als zuvor, wobei eine Steigerung der absoluten Werte nach der Wiedervereinigung zu erwarten war. Das Ausmaß des Anstiegs jedoch spricht zusätzlich aber auch für strukturelle Effekte. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch ein Vergleich der deutschen Flächenländer, genauer eine Gegenüberstellung der Anteile der Gemeindefinanzen, die für die Finanzierung der Schulen verwendet werden müssen. Hier werden erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern deutlich, wobei auffällt, dass die Belastung der Kommunen durch schulspezifische Ausgaben in Bayern am höchsten ausfällt. Eine wesentliche Ursache für die in Bayern hohen kommunalen Ausgaben für Schulbildung liegt darin, dass die Kommunen in Bayern fast einen doppelt so hohen Anteil ihrer Gesamtausgaben auf Personalkosten an Schulen verwenden müssen wie in den meisten anderen Bundesländern. Zum Teil übersteigt dieser Wert in Bayern die Werte anderer Länder um das Dreifache. Es ist also eine Tatsache, dass bayerische Kommunen einen wesentlich höheren Anteil ihrer Gesamtausgaben für Schulen aufbringen müssen als die Kreise und Gemeinden in anderen Ländern, wobei offenbar insbesondere eine überdurchschnittliche Belastung bayerischer Kommunen mit Personalausgaben ins Gewicht fällt, die sich auch – wie für die Augsburger Gymnasien gezeigt werden wird – aus der kommunalen Trägerschaft für einzelne Schulen ergeben.

Ein Vergleich der Finanzsituation nach kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden sowie nach der jeweiligen Einwohnerzahl legt den Verdacht nahe, dass größere Gemeinden insgesamt finanziell schlechter gestellt sind als kleinere Gemeinden wobei im Jahr 2004 vor allem die Mittelstädte und die kleineren Großstädte ein höheres Defizit aufwiesen als der Durchschnitt der Gemeinden insgesamt. Ein linearer Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Saldo und Größe einer Kommune mittels OLS-Schätzung ließ sich allerdings für dasselbe Jahr anhand der zur Verfügung stehenden Daten nicht finden. Die seit 2007 zur Verfügung stehenden Daten des Statistischen Bundesamtes, die für ausgewählte Größen eine Vollerhebung beinhalten, ließen teils überraschende Rückschlüsse zu: negative Korrelationen zwischen Gemeindegröße und Einnahmen aus Gebühren sowie Sachinvestitionen wären m.E. ex ante nicht unbedingt zu erwarten gewesen, ebenso wie die positive Korrelation zwischen Einkommensteuereinnahmen und Gemeindegröße.

Ingesamt lässt sich für die deutschen Gemeinden immer noch eine angespannte Finanzsituation konstatieren, die zwar durch einige gesetzgeberische Maßnahmen, bzw. deren Rücknahme, konsolidiert wurde, jedoch keineswegs als Anlass für eine Entwarnung gesehen werden kann. Zu erinnern bleibt schließlich auch an die gescheiterte Gemeindefinanzreform, die von der damaligen Bundesregierung 2002 durch Gründung einer Kommission zur Reform

der Gemeindefinanzen initiiert werden sollte. Insbesondere bei der Frage nach der Reform der kommunalen Steuereinnahmen konnten sich die Mitglieder der Kommission nicht einigen, so dass schließlich zwei Reformvorschläge von den Mitgliedern der Kommission veröffentlicht worden waren, die sich im Hinblick auf die künftige Bedeutung der Gewerbesteuer völlig widersprachen.⁶⁹³ Eine grundlegende Reform unterblieb letztlich jedoch.

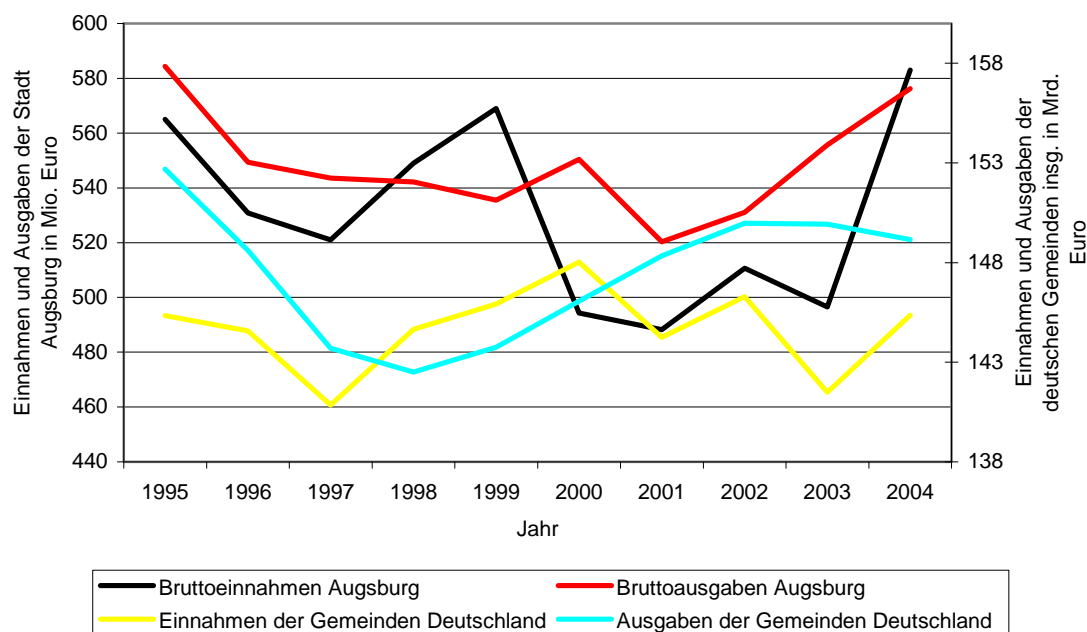
⁶⁹³ Für eine umfassende Darstellung der Modelle sowie teilweise einer Analyse der Auswirkungen vgl. AGK (2003): S. 2f., JARASS (2003): S. 13f. und BDI/VCI (Hrsg.) (2001): S. 17.

7 Die Finanzlage der Stadt Augsburg

Die angespannte Haushaltslage der Kommunen – insbesondere in den deutschen Großstädten – war Gegenstand des vorangegangenen Kapitels. Dabei wurde teilweise bereits auf bayerische Großstädte hingewiesen, wobei ein Verweis auf die Stadt Augsburg, unterblieb bislang jedoch.

Dass die Haushaltslage Augsburgs⁶⁹⁴ sich in diese – für die deutschen Gemeinden dargelegte – Szenerie einfügt, zeigt folgende Abbildung, die die Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte von 2000 bis 2005 in Augsburg sowie allen Gemeinden in Deutschland widerspiegelt.

Abbildung 22: Einnahmen und Ausgaben der Stadt Augsburg sowie Einnahmen und Ausgaben aller Gemeinden in Deutschland, 2000-2004⁶⁹⁵



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Statistisches Bundesamt - Statistik Regional 2006 und KARRENBERG/MÜNSTERMANN (2006a): S. 80.

Es wird deutlich, dass sich die Einnahmen und Ausgaben der Stadt Augsburg ähnlich denen aller Gemeinden in Deutschland entwickelten. Lediglich in einzelnen Jahren unterscheiden

⁶⁹⁴ Um die Vergleichbarkeit zu den Aussagen aus dem vorangegangenen Kapitel zu gewährleisten, werden im Folgenden im Wesentlichen ebenfalls die Daten des Statistischen Bundesamtes verwendet. Für Einnahmen- und Ausgabendaten bzw. Zeitreihen, die in der Statistik des Bundesamtes nicht enthalten sind bzw. bei denen die Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes nicht die erforderliche Datentiefe besitzt, wird auf die kommunalen Haushalte der Stadt Augsburg zurückgegriffen.

⁶⁹⁵ Der Betrachtungszeitraum endet in dieser Grafik bereits 2004, da derzeit nur bis zu diesem Jahr Rechnungsergebnisse in den Daten des Statistischen Bundesamtes vorliegen. Bei den in den Haushalten der Stadt Augsburg entsprechend für 2006 und 2007 vorliegenden Zahlen handelt es sich lediglich um Haushaltsansätze, die sich stets von einem Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgehen. Zudem nimmt das Statistische Bundesamt verschiedene Datenbereinigungen vor, die einen direkten Vergleich der absoluten Werte unmöglich machen.

sich die Entwicklungen in Bezug auf die Richtung. Mitte der neunziger Jahre bis 1997 lagen die Einnahmen in Augsburg – wie auch jene aller deutschen Gemeinden – unter den Ausgaben, wodurch in Augsburg ein jährliches Defizit von rd. 20 Mio. Euro entstand. Erst ab 1998 war in Augsburg – wie bei den Gemeinden im gesamten Bundesgebiet – eine Entspannung der finanziellen Lage zu konstatieren, die sich einerseits aus einem leichten Absinken der Ausgaben vor allem aber aus einem deutlichen Anstieg der Einnahmen ergaben. Diese Entspannung dauerte allerdings nur bis zum Jahr 1999 (bei allen deutschen Gemeinden bis 2000). Ab dem Jahr 2000 (bei allen deutschen Gemeinden ab 2001) lagen die Ausgaben wieder über den Einnahmen, was in Augsburg auf einen starken Rückgang der Einnahmen zurückzuführen ist. Die Defizite, die in Augsburg in den Jahren von 2000 bis 2004 entstanden sind, belaufen sich auf insgesamt knapp 168 Mio. Euro. Erst ab dem Jahr 2004 ist wieder eine leichte Entspannung der Finanzsituation zu konstatieren, wobei für Augsburg (anders als in der Gesamtschau für alle Gemeinden in Deutschland) sogar ein – wenn auch geringer – Einnahmenüberschuss festzustellen ist.

In den folgenden Gliederungspunkten wird nun ein detailliertes Bild der Finanzlage der Stadt Augsburg gezeichnet, wobei eine Trennung von Einnahmen und Ausgaben sowie von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt vorgenommen wird. Schließlich wird im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand auch herausgearbeitet werden, welche Einnahmen und Ausgaben mit den Augsburger Schulen einhergehen. Eine detaillierte Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben für Gymnasien erfolgt allerdings erst in Kapitel 8, wenn es um die kostenorientierte Betrachtung der Spillins und Spillouts ins Umland gehen wird.

7.1 Einnahmen

Dass die Einnahmen der Stadt Augsburg in der Vergangenheit erheblichen Schwankungen unterworfen waren, wurde bereits aus Abbildung 22 deutlich. Welche Haushaltspositionen dabei im Wesentlichen den Ausschlag gaben und welche Einnahmengrößen über den Zeitverlauf eher konstant blieben, wird im Folgenden für Verwaltungs- und Vermögenshaushalt untersucht.

7.1.1 Einnahmen im Verwaltungshaushalt

Der Verwaltungshaushalt der Stadt Augsburg umfasst im Jahr 2004 nach den Daten des Statistischen Bundesamtes rd. 486 Mio. Euro, nach dem Haushalt der Stadt Augsburg⁶⁹⁶ rd. 517 Mio. Euro. Diese Diskrepanz ergibt sich erstens aus der Verwendung von kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben durch das Statistische Bundesamt und die Verwendung der Rechnungsergebnisse der Haushalts der Stadt Augsburg⁶⁹⁷ und zweitens aus diversen Bereini-

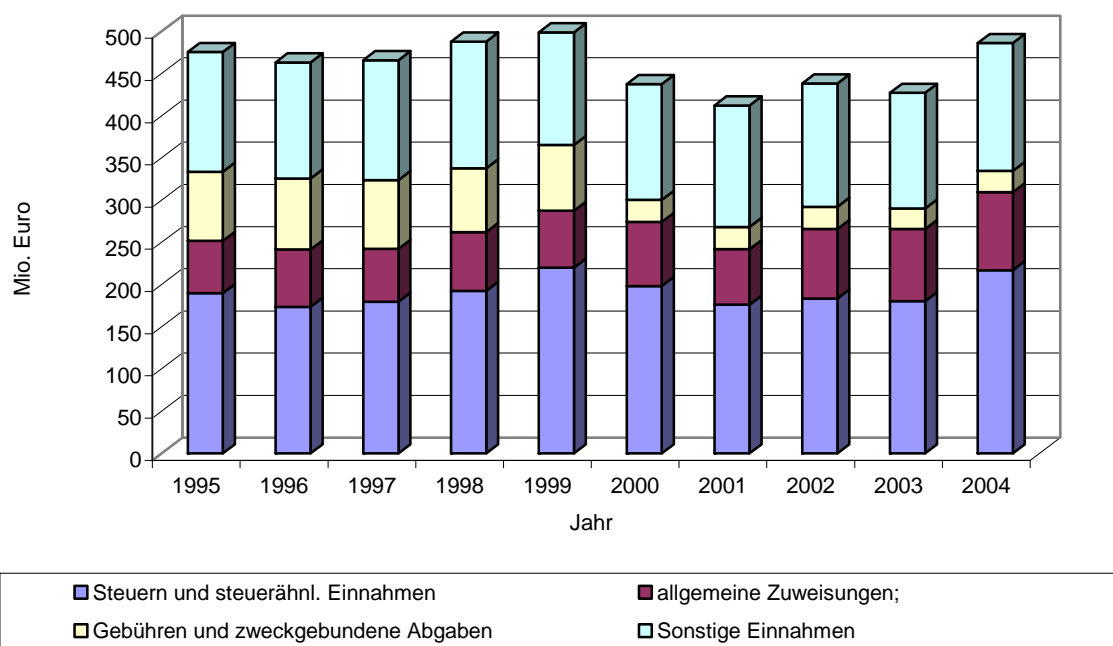
⁶⁹⁶ Vgl. STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2006b): Anhang 2 Tab. 9.

⁶⁹⁷ Die kassenmäßigen Einnahmen und Ausgaben entsprechen den tatsächlich in einem Kalenderjahr zugeflossenen Finanzströmen, bei den Rechnungsergebnissen werden Einnahmen und Ausgaben hingegen periodengerecht abgegrenzt (Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2007): S. 1f).

gungen, die das Statistische Bundesamt zur Gewährleistung einer Vergleichbarkeit der Finanzsituation einzelner Gemeinden durchführt⁶⁹⁸, was zur Folge hat, das Haushaltsdaten der Stadt Augsburg und jene des Statistischen Bundesamts nur bedingt vergleichbar sind.

Eine erste grobe Unterteilung des Verwaltungshaushalts nach verschiedenen Einnahmearten zeigt die folgende Abbildung 23.

Abbildung 23: Einnahmen im Verwaltungshaushalt der Stadt Augsburg nach Arten von 1995 bis 2004⁶⁹⁹



Quelle: eigene Darstellung und teilw. Berechnung auf Basis von Statistik Regional 2006.

Es wird deutlich, dass in Augsburg, wie im überwiegenden Teil der Gemeinden in den alten Bundesländern, die Steuereinnahmen die bedeutsamste Einnahmequelle im Verwaltungshaushalt darstellen: 1995 lagen die Einnahmen aus Steuern bei rd. 190,1 Mio. Euro, im Jahr 2004 immerhin bei etwa 217,1 Mio. Euro, was Anteilen von 40,0% (1995) bzw. 44,6% (2004) am gesamten Verwaltungshaushalt entspricht. Allerdings waren diese Einnahmen über den Betrachtungszeitraum hinweg teils erheblichen Schwankungen unterworfen, wobei sie 1999 einen Höchststand von knapp 220,2 Mio. Euro erreichten und im Jahr 2001 einen absoluten Tiefststand von 176,3 Mio. Euro. Seither konsolidieren sich die Steuereinnahmen in Augsburg wieder, wie einerseits die in der Grafik dargestellten Werte des Statistischen Bundesamtes, andererseits aber auch die Haushaltsdaten der Stadt Augsburg für 2004 belegen. Erhebliche Schwankungen weisen auch die allgemeinen Zuweisungen auf, wengleich ihr

⁶⁹⁸ So werden die Bruttoeinnahmen der Gemeinden bei den Daten des Statistischen Bundesamtes, auf die sich auch obige Abbildung bezieht, bereinigt um die bewirtschafteten Fremdmittel (Wohngeld, etc.), die Gewerbesteuerumlage sowie interne Verrechnungen (wie etwa kalkulatorische Kosten, Zinsausgaben für innere Darlehen, Zuführungen zum Verwaltungs- bzw. Vermögenshaushalt) (vgl. Statistik Regional 2006).

⁶⁹⁹ Kassenmäßige Einnahmen.

Anteil an den Gesamteinnahmen deutlich geringer ist als jener der Steuereinnahmen. Dieser Posten erreichte 1995 einen Wert von rd. 61,9 Mio. Euro und stieg – insbesondere seit 2002 – sprunghaft an auf immerhin 92,5 Mio. Euro im Jahr 2004. Die weitere Entwicklung dieser Einnahmenart für die Jahre 2005 und 2006 aus den Haushaltsdaten der Stadt Augsburg lassen erkennen, dass die allgemeinen Zuweisungen seither etwa auf diesem Niveau verharren. Beachtlich ist auch die Entwicklung der Einnahmen aus Entgelten für die direkte Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen, also Verwaltungs- und Benutzungsgebühren. Hier ist für das Jahr 2000 ein massiver Einbruch zu konstatieren: Lagen die Gebühreneinnahmen der Stadt in den neunziger Jahren durchweg zwischen 75 Mio. und 85 Mio. Euro, so reduzierte sich diese Einnahmenquelle im Jahr 2000 auf lediglich rd. 26 Mio. Euro und verblieb bislang auf diesem vergleichsweise niedrigen Niveau. Der Hintergrund dieses massiven Rückgangs war die 2000 realisierte Privatisierung in Form einer Umgründung der Stadtwerke Augsburg vom kommunalen Eigenbetrieb zu einer privatrechtlichen GmbHs⁷⁰⁰, was impliziert, dass die Einnahmen und Ausgaben dieses bedeutsamen Bereichs der kommunalen Leistungserstellung ab dem Jahr 2000 nicht mehr Bestandteil des städtischen Haushalts waren⁷⁰¹. Insofern ist dieser drastische Rückgang durchaus leicht erklärbar. Das Niveau dieser Einnahmenart blieb – gemäß der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg – in den Jahren nach 2004 auf dem gleichen Niveau, wobei eine leichte Zunahme im Vergleich zu 2004 zu konstatieren ist. Einen weitaus größeren Einnahmenblock – verglichen mit den Gebühren – stellen die sonstigen Einnahmen dar, die beispielsweise die Gewinnausschüttungen aus kommunalen Beteiligungen, Zinseinnahmen, Zuweisungen für laufende Zwecke und dergleichen mehr beinhalten. Diese Einnahmengröße bewegte sich im Wesentlichen zwischen 133,5 Mio. Euro (1999) und 151,6 Mio. Euro (2004), wobei das Jahr 1999 auch hier einen absoluten Tiefststand markiert.

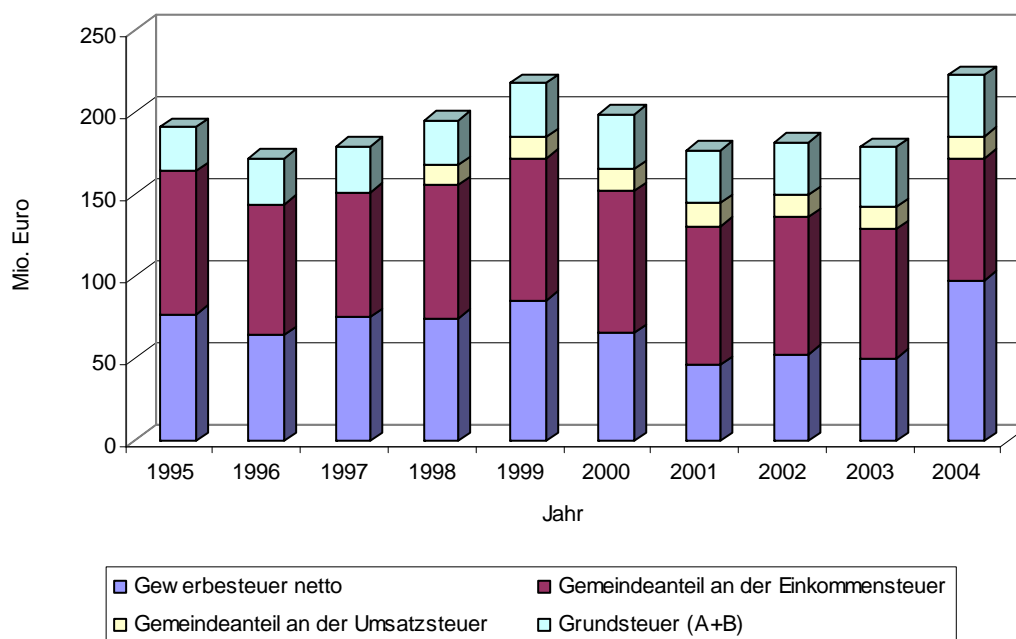
Die Steuereinnahmen stellen also auch in Augsburg – wie in den meisten Kommunen der alten Bundesländer – die wichtigste Einnahmenquelle dar⁷⁰². Wie sich dieser Block in Augsburg nun auf die einzelnen Steuerarten aufteilt, gibt folgende Abbildung 24 wieder. Sie zeigt die Gewerbesteuererinnahmen (netto, d.h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), die Anteile Augsburgs an der Einkommen- sowie an der Umsatzsteuer und schließlich die Einnahmen aus den Grundsteuern A und B für die Jahre 1995 bis 2004.

⁷⁰⁰ Stadtwerke Augsburg Energie GmbH, Wasser GmbH, Verkehrs-GmbH und Holding GmbH.

⁷⁰¹ Vgl. STADTWERKE AUGSBURG HOLDING GMBH (Hrsg.) (2005): S. 30f.

⁷⁰² Vgl. BURISCH (2001): S. 294 und S. 326.

Abbildung 24: Einnahmen der Stadt Augsburg aus Steuern in den Jahren 1995 bis 2004



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Statistik Regional 2006.

Bereits auf den ersten Blick erkennt man die hohe Volatilität des Gewerbesteueraufkommens über die Jahre hinweg. Sie schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen 46,0 Mio. Euro (2001) und 97,9 Mio. Euro (2004) und ist in den vergangenen Jahren weiter gestiegen, so dass sie nach der Haushaltssatzung der Stadt Augsburg für 2006 einen (erwarteten) Nettowert von 99,7 Mio. Euro erreichte. Den in den meisten Jahren größten Anteil der Steuereinnahmen Augsburgs machen schließlich die Einnahmen aus der Einkommensteuer aus, die im Betrachtungszeitraum zwischen 74,1 Mio. Euro (2004) und 86,3 Mio. Euro (1995) schwanken. Die Haushaltsdaten für 2005 und 2006 gehen auch hier von einer Konstanz bzw. einem lediglich geringen Anstieg für die Folgejahre bis 2006 aus (jeweils 75 Mio. Euro). Die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer fließen sehr konstant nach Augsburg, was vor allem am derzeit in Bayern gültigen Verteilungsschlüssel für diese Steuerart liegt: Seit Beginn der Beteiligung fließen zwischen 13,1 Mio. Euro und 13,8 Mio. Euro aus der Umsatzsteuer in den Haushalt Augsburgs. Die Einnahmen aus den Grundsteuern A und B schließlich machen keinen geringen Anteil an den Steuereinnahmen der Stadt Augsburg aus, wobei auch hier – aufgrund der Bemessungsgrundlage – eine große Konstanz gegeben ist. Zwar stiegen die Einnahmen von 1995 bis 2004 von 27,1 Mio. Euro auf 36,9 Mio. Euro an, allerdings geht dieser Anstieg nicht auf Schwankungen der Besteuerungsgrundlage – wie etwa bei der Gewerbesteuer – zurück, sondern basiert vielmehr auf drei Erhöhungen des Hebesatzes der Grundsteuern A und B in den Jahren 1998, 2003 und 2005⁷⁰³. Bei den Grundsteuern ist des

⁷⁰³ Die Hebesätze für die Grundsteuern entwickelten sich wie folgt: Grundsteuer A: 320% (bis 1997) 345% (bis heute); Grundsteuer B: 365% (bis 1997), 390% (bis 2003), 420% (bis 2005) und 460% (bis heute) (vgl. STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2007a)).

Weiteren die geringe Bedeutung des A-Typus für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke zu betonen. Über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg überschritten die Einnahmen aus dieser Steuer niemals die Größenordnung von 136.000 Euro so dass leicht zu erkennen ist, dass das Gros der Einnahmen aus dieser Realsteuer auf die Grundsteuer vom Typ B entfällt.

Die Entwicklung der Einnahmen im Verwaltungshaushalt ist in den vergangenen Jahren also durchaus positiv zu bewerten und steht im Zeichen einer Konsolidierung der Augsburger Kommunal Finanzen. Insbesondere die Entwicklung der Gewerbesteuer einnahmen in den vergangenen Jahren ist dabei ausschlaggebend gewesen. Um die Finanzsituation Augsburgs mit anderen Kommunen vergleichbar darzustellen wird nun – analog zur obigen Darstellung – auf Pro-Kopf-Daten zurückgegriffen. Dabei wird die Finanzsituation Augsburgs einerseits mit Städten vergleichbarer Größe im Bundesgebiet, andererseits mit anderen Bayerischen Großstädten und drittens mit den kreisangehörigen Gymnasialstandorten verglichen, wobei schon jetzt darauf hingewiesen werden muss, dass ein solcher Vergleich durchaus Probleme aufweist. Im bundesweiten Vergleich mit – im Hinblick auf die Einwohnerzahl – vergleichbaren Städten ist zu bedenken, dass für diese Städte andere Finanzausgleichssysteme und andere landesrechtliche Rahmenbedingungen gelten (bspw. in der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen), bei den bayerischen Großstädten existieren erhebliche Unterschiede in der Größe der Gemeinden. Der Vergleich mit den Landkreisgemeinden, die ebenfalls Schulstandorte sind, ist ebenfalls nicht ohne weiteres möglich, da diese als kreisangehörige Gemeinden und Kommunen niedriger Zentralität ein anderes (kleineres) Aufgabenspektrum aufweisen.

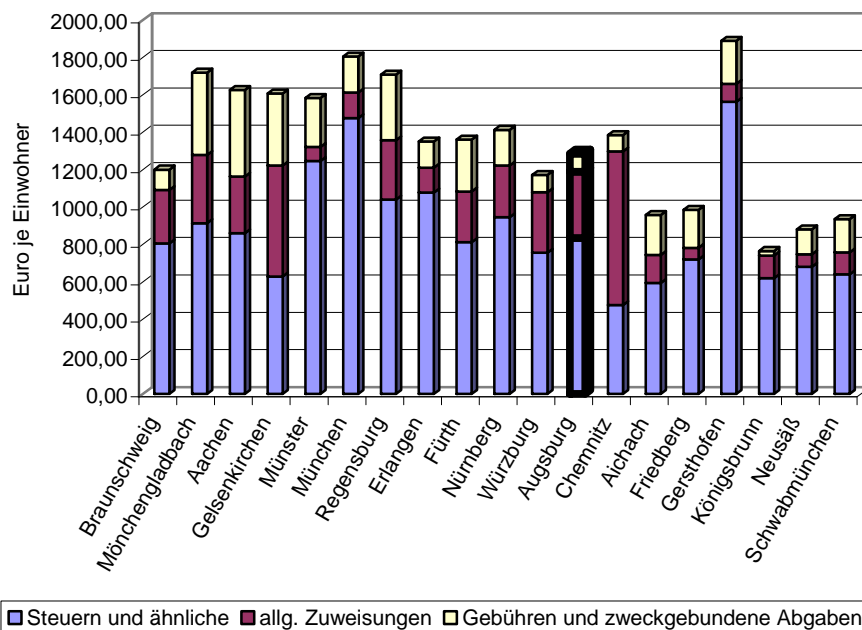
Abbildung 25 zeigt für die bekannten Einnahmenkategorien die Pro-Kopf-Größen für ausgewählte Städte in Deutschland⁷⁰⁴ bzw. Bayern⁷⁰⁵ und jene Landkreisgemeinden im Raum Augsburg, die über Gymnasien verfügen⁷⁰⁶.

⁷⁰⁴ Die Städte Braunschweig, Mönchengladbach, Aachen, Gelsenkirchen, Chemnitz und Münster wurden aufgrund der ähnlichen Einwohnerzahl ausgewählt: Die Einwohnerzahlen reichen von rd. 245.000 (Braunschweig) bis 270.000 (Gelsenkirchen und Münster).

⁷⁰⁵ Für Bayern wurden die bayerischen Städte mit einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 Einwohnern herangezogen. Es handelt sich hierbei um München (rd. 1,25 Mio.), Nürnberg (rd. 500.000), Würzburg und Regensburg (jeweils rd. 130.000) sowie um Fürth (112.000) und Erlangen (102.000).

⁷⁰⁶ Hierbei handelt es sich um die Gemeinden Neusäß, Königsbrunn, Gersthofen, Aichach, Friedberg und Schwabmünchen, im Hinblick auf die Einwohnerzahlen im Bereich zwischen 20.000 und 27.000 liegen.

Abbildung 25: Ausgewählte Pro-Kopf-Einnahmen der Stadt Augsburg 2004 im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Statistik lokal 2006.

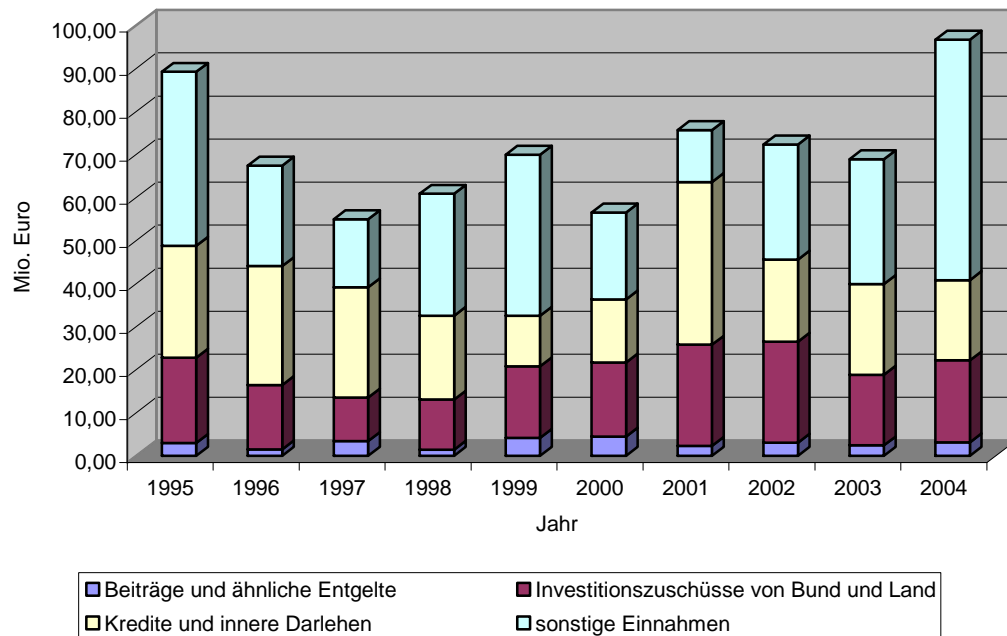
Die Einnahmen pro Kopf differieren in ihrer Höhe deutlich, wobei darauf hingewiesen werden muss, dass in der Abbildung die Kategorie der sonstigen Einnahmen ausgeblendet wurde und somit die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes nur in ihren wesentlichen Teilen abgebildet werden und insofern ein wenig von der in Gliederungspunkt 6.1.2 gewählten Darstellung abweichen. Dies dient im Wesentlichen einem Vergleich der Finanzsituation, die sich lediglich aus den zentralen Einnahmebereichen der Gemeinden ergibt und von Einnahmen aus Beteiligungen, Verrechnungen und dergleichen abstrahiert. Die Abbildung zeigt, dass die Gesamteinnahmen in den dargestellten Gemeinden teils erheblich differieren, wobei die Landkreisgemeinde Gersthofen – vor allem aufgrund der überdurchschnittlichen Gewerbesteuererinnahmen - die höchsten Einnahmen insgesamt pro Kopf aufweist und damit die einzige der betrachteten kreisangehörigen Gemeinden darstellt, die über höhere Einnahmen als die genannten kreisfreien Städte verfügt. Zieht man lediglich die betrachteten Großstädte ins Kalkül, so fällt auf, dass Augsburg mit 1285 Euro je Einwohner nach Würzburg (1170 Euro) und Braunschweig (1200 Euro) die geringsten Einnahmen je Kopf aufweist. Mit Ausnahme von Gersthofen weisen alle kreisangehörigen Gemeinden deutlich geringere Gesamteinnahmen pro Kopf auf.

7.1.2 Einnahmen im Vermögenshaushalt

Der Vermögenshaushalt Augsburgs, der – gemäß den (bereinigten) Daten des Statistischen Bundesamtes – für das Jahr 2004 einen Umfang von 96,7 Mio. Euro hat, wird nach zentralen Einnahmegruppen in folgender Abbildung dargestellt. Da die Daten des Statistischen Bundesamtes nicht alle Einnahmekategorien dezidiert auflisten, entstehen die sonstigen Ein-

nahmen als Residualgröße dergestalt, dass von den ausgewiesenen Gesamteinnahmen im Vermögenshaushalt die Posten ‚Beiträge‘, ‚Zuweisungen‘ und ‚Kredite und innere Darlehen‘ subtrahiert werden. Da dies für einige Jahre – insbesondere auch für das Jahr 2004 – zu erheblichen ‚sonstigen Einnahmen‘ führt, wird eine tiefer gehende Untersuchung der Zusammensetzung dieser Einnahmengröße erfolgen.

Abbildung 26: Einnahmen der Stadt Augsburg im Vermögenshaushalt 1995 bis 2004



Quelle: eigene Darstellung auf Basis Statistik regional 2006.

Es wird ersichtlich, dass die Investitionszuschüsse der übergeordneten Ebenen sowie Kredite und innere Darlehen eine beachtliche Rolle für den Vermögenshaushalt der Stadt Augsburg spielen, wobei die Bedeutung dieser Finanzquellen durchaus Schwankungen unterworfen ist. Im Jahr 2001 lag der Anteil dieser Einnahmequellen an den gesamten Einnahmen des Vermögenshaushalts bei rd. 81%, was insofern interessant erscheint, als die Einnahmensituation im Verwaltungshaushalt in diesem Jahr durchaus als prekär bezeichnet werden kann.⁷⁰⁷ Die Schwankungen, die für die Sonstigen Einnahmen im Vermögenshaushalt zu konstatieren sind, sind ebenfalls beachtlich: Sie liegen in den betrachteten Jahren zwischen rd. 12 Mio. und knapp 56 Mio. Euro, wobei an dieser Stelle darauf hingewiesen werden muss, dass die verwendeten Daten des Statistischen Bundesamtes um die Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt bereinigt wurden, so dass hinter den sonstigen Einnahmen im Wesentlichen Erlöse aus dem Verkauf von beweglichen Sachen und Grundstücken sowie den Entnahmen von Rücklagen, Darlehensrückflüssen und dergleichen stehen. Die von der Stadt vereinnahmten Beiträge (und ähnlichen Entgelte) spielen im Vermögenshaushalt hingegen

⁷⁰⁷ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Verwaltungshaushalt in Gliederungspunkt 7.1.1 und insbesondere die Darstellung der Einnahmesituation in Abbildung 23.

kaum eine Rolle: ihr Anteil an den Gesamteinnahmen liegt im Durchschnitt bei rd. 4,2% und durchweg im Bereich von 2,3% bis 6,2%, lediglich im Jahr 2000 etwas höher (7,9%).

Zwar beinhalten die Daten des Statistischen Bundesamtes – wie bereits erläutert aus Gründen der Vergleichbarkeit mit anderen Städten – keine Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt, jedoch kann darauf hingewiesen werden, dass sich gemäß der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg der Vermögenshaushalt durchaus zu einem beträchtlichen Teil aus dem Verwaltungshaushalt speist: Im Jahr 2004 umfasste dieser Einnahmenblock des Vermögenshaushalts rd. 22,7 Mio. Euro, in den folgenden Jahren etwas über 43,0 Mio. Euro (2005) und 37,3 Mio. Euro (2006).

7.2 Ausgaben

Abbildung 22 verdeutlichte die Bruttoeinnahmen und -ausgaben⁷⁰⁸ anhand des Datenmaterials des Statistischen Bundesamtes. Nachdem nun die Einnahmen der Stadt Augsburg – getrennt nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt – ausführlich dargestellt und zumindest im Hinblick auf den Verwaltungshaushalt auch mit verschiedenen anderen Kommunen verglichen worden sind, stehen im Folgenden die Ausgaben im Mittelpunkt der Betrachtungen. Dabei wird ebenfalls nach den Vermögens- und Verwaltungshaushalt unterschieden und bei vergleichenden Analysen auf die Daten des Statistischen Bundesamtes rekurriert. Wie zuvor bei den Einnahmen wird auch hier in jenen Bereichen, in denen die Daten des Statistischen Bundesamtes⁷⁰⁹ nicht die notwendige Feingliederung bzw. Tiefe besitzen, auf den Haushalt der Stadt Augsburg zurückgegriffen bzw. verwiesen. Dies ist insbesondere insofern der Fall, da bei den Ausgaben, die das Statistische Bundesamt untergliedert, lediglich auf eine Unterscheidung von Personalausgaben und lfd. Sachaufwand abgestellt wird, andere Ausgabenkategorien jedoch nicht separat erfasst werden. Insofern kann ein Vergleich bestimmter Ausgabenkategorien aufgrund der geschilderten Datenlage für die verschiedenen Städte bedauerlicherweise nicht oder nur am Rande erfolgen. Ebenso wird die Entwicklung in den Jahren 2005 und 2006 sowie ggf. für 2007 anhand der Haushaltsdaten nachvollzogen, wobei es sich im Hinblick auf die Angaben für das Jahr 2007 zum derzeitigen Zeitpunkt noch um unveröffentlichtes Material der Stadt Augsburg handelt, das dem Autor dankenswerter Weise zur Verfügung gestellt wurde. Anders als zuvor bei den Einnahmen, wird bei den Ausgaben gezielt auch auf Einzelpläne eingegangen, um die Bedeutung einzelner Ausgabenbereiche für den Gesamthaushalt zu illustrieren. Wie im vorangegangenen Gliederungspunkt 7.1 wird der Schwerpunkt der Ausführungen auf dem Verwaltungshaushalt liegen. Es werden auch hier die

⁷⁰⁸ Da im Folgenden häufiger als bisher auf den Haushalt der Stadt Augsburg selbst abgestellt wird bzw. werden muss, sind die dargestellten Werte nicht immer vergleichbar und nicht ohne weiteres gegenüberzustellen. Nichtsdestotrotz muss an dieser Stelle auf diese Weise vorgegangen werden, da sonst grundlegende Einsichten in die Haushaltslage der Stadt Augsburg nicht gegeben werden könnten.

⁷⁰⁹ Es werden wiederum die Daten der elektronischen Datenträger Statistik Regional 2006 und Statistik Lokal 2006 verwendet.

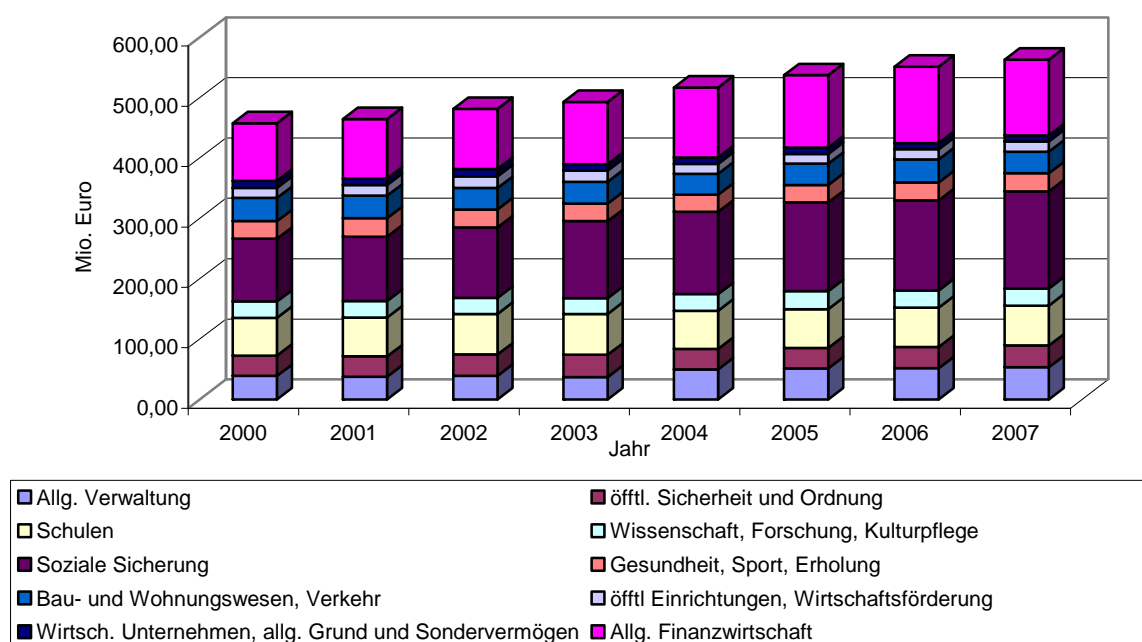
vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellten Bruttogrößen verwendet. Gleiches gilt für die Daten des Haushalts der Stadt Augsburg.

7.2.1 Ausgaben im Verwaltungshaushalt

Die nicht vermögenswirksamen Ausgaben der Stadt Augsburg gehen, wie in Gliederungspunkt 6.1 erläutert, in den Verwaltungshaushalt ein und lassen sich nach verschiedenen Kriterien unterscheiden. Zum einen findet im Haushalt der Stadt Augsburg selbst eine Unterteilung nach nummerierten Einzelplänen⁷¹⁰ sowie ein Sammelnachweis für Personalausgaben statt. Zum anderen findet sich eine Gruppierungsübersicht im städtischen Haushalt, die eine sachliche Trennung der Ausgaben (und Einnahmen) vornimmt.

Folgende Abbildung 27 zeigt eine Übersicht der Ausgaben der städtischen Haushalte nach Einzelplänen gegliedert.

Abbildung 27: Bruttoausgaben im Verwaltungshaushalt der Stadt Augsburg 2000 bis 2007⁷¹¹ nach Einzelplänen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg.

Es wird deutlich, dass die Ausgaben der Stadt Augsburg im Wesentlichen von drei ‚Hauptkostentreibern‘ determiniert wird, deren Bedeutung sich jedoch im Betrachtungszeitraum durchaus verschoben hat. Über sämtliche Jahre hinweg lag der Anteil der Ausgaben für

⁷¹⁰ Die durchlaufend nummerierten Einzelpläne sind (Nummerierung in Klammern): Allgemeine Verwaltung (0), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (1); Schulen (2); Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege (3); Soziale Sicherung (4); Gesundheit, Sport, Erholung (5); Bau- und Wohnungswesen, Verkehr (6); Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung (7); Wirtschaftliche Unternehmen, Allg. Grund- und Sondervermögen (8); Allgemeine Finanzwirtschaft (9).

⁷¹¹ 2006 und 2007 Haushaltsansätze, sonst Ergebnisse der Jahresrechnung.

Soziale Sicherung zwischen etwas mehr als 22% und rd. 29%, wobei in den vergangenen sieben Jahren ein starker Anstieg zu konstatieren war. Den zweitbedeutsamsten Einzelplan bei den Ausgaben stellt formal die ‚Allgemeine Finanzwirtschaft‘ dar, deren Anteil an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts über die Jahre hinweg zwischen rd. 21% und 23% ausmacht und der vor allem die Umlagen (Gewerbesteuerumlage, Bezirksumlage und dergleichen mehr), finanztechnische Verrechnungen sowie einige weitere Positionen umfasst (z.B. Sachkostenersatz für öffentliche Wirtschaftsunternehmen). Insofern weist der Einzelplan 9 einen besonderen Charakter auf, da er zwar systematisch ebenfalls einen Einzelplan darstellt, er jedoch kein einzelnes Politikfeld umfasst wie die übrigen Einzelpläne, sondern gewissermaßen Eigenschaften einer Sammelposition aufweist. Der im Bezug auf die Höhe zweitwichtigste Einzelplan, der ein einzelnes Feld der Kommunalpolitik umfasst, ist somit Einzelplan Nr. 2, der die Bruttoausgaben für Schulen umfasst. Diese Position machte in den betrachteten Jahren zwischen etwas unter 12% bis knapp 14% der Gesamtausgaben aus und lag im Bezug auf die absolute Höhe zwischen 62,5 Mio. Euro und 66 Mio. Euro.

Die Höhe der Ausgaben für Schulen – insbesondere der Anteil an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts – erscheint auffällig, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Kommunen im Rahmen des Verwaltungshaushalts lediglich insofern Sachaufwandsträger sind, dass sie für den laufenden Sachaufwand und kleinere Baumaßnahmen (sofern diese nicht vermögenswirksam sind, wie etwa Schönheitsreparaturen und dergleichen) und einen geringen Anteil an den Personalkosten (Hauspersonal) zuständig sind. Hier spiegeln sich die Ergebnisse der Abbildung 18 wieder, in der für Bayern bereits vergleichsweise hohe Gesamtkosten für Schulen konstatiert werden. Aber auch die anhand von Abbildung 19 getroffene Aussage, dass in Bayern offenbar ein sehr viel höherer Anteil der kommunalen Ausgaben für Personal verwendet werden muss, insbesondere dann, wenn Einzelplan Nr. 2 einer etwas genauer betrachtet wird: Die Personalausgaben im Einzelplan 2 des Verwaltungshaushalts schlagen bspw. für das Jahr 2006 mit knapp 44 Mio. Euro zu Buche und machen damit einen Anteil an den schulbezogenen Ausgaben von mehr als zwei Dritteln (67,6%) aus⁷¹². Damit liegen sie deutlich über dem bayerischen Durchschnitt, der in Abbildung 19 wiedergegeben ist. Auf die Gymnasien entfällt bei den Personalausgaben ein Anteil von 18,5%, was einer absoluten Höhe von insgesamt rd. 8,25 Mio. Euro entspricht.⁷¹³

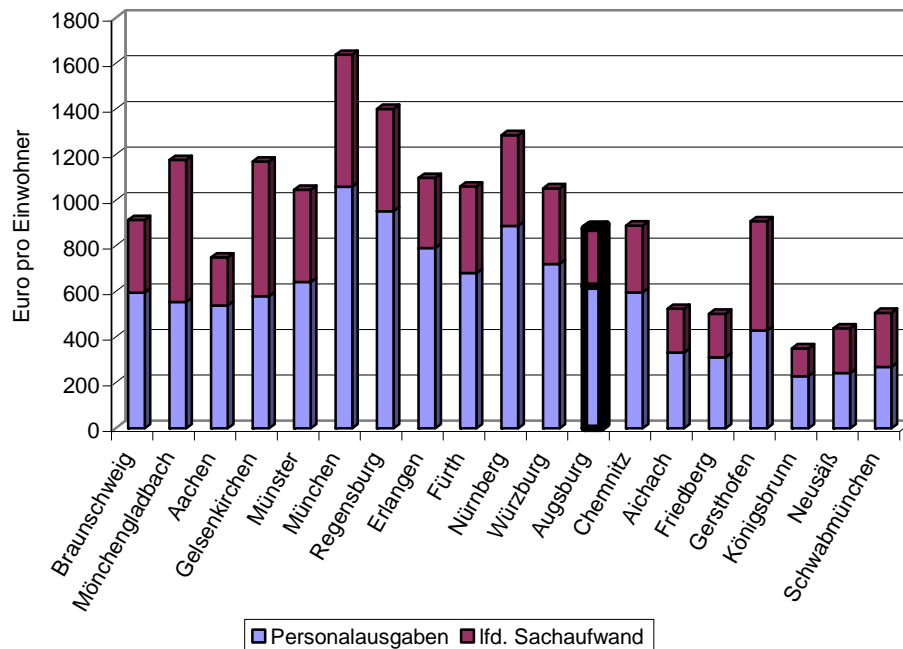
Ein Vergleich der Pro-Kopf-Daten der ausgewählten Gemeinden erfolgt – wie bereits angekündigt – begrenzt auf die Ausgabentypen lfd. Sachaufwand und Personalkosten, da entsprechende Daten des statistischen Bundesamtes lediglich in diesen Kategorien vorliegen.

⁷¹² Die Gesamtausgaben für Personal belaufen sich 2006 in Augsburg auf insgesamt 179,2 Mio. Euro. Das bedeutet, dass die Personalausgaben im Einzelplan 2 (Schulen) hier einen Anteil von etwas weniger als einem Viertel der gesamten Personalausgaben der Stadt ausmacht.

⁷¹³ Vgl. STADT AUGSBURG (2006a): S. B-1-60ff.

Abbildung 28 zeigt für die in Gliederungspunkt 7.1.1 ausgewählten Vergleichskommunen die entsprechenden Daten für das Jahr 2004.

Abbildung 28: Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und lfd. Sachaufwand der Stadt Augsburg 2004 im Vergleich zu ausgewählten Kommunen



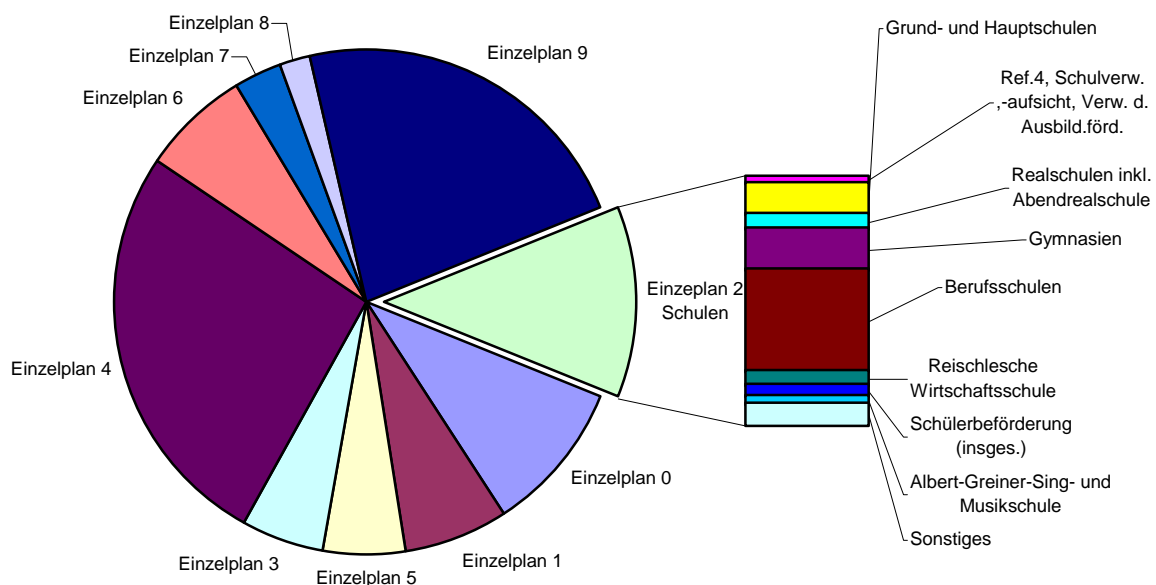
Quelle: eigene Darstellung auf Basis Statistik lokal 2006.

Auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass die Summe der Ausgaben für lfd. Sachaufwand und Personal in Augsburg vergleichsweise niedrig ist, zumindest wenn man nur die bayerischen Großstädte und jene deutschen mit vergleichbarer Größe betrachtet. Beim laufenden Sachaufwand weist die Stadt Augsburg mit rd. 254 Euro die geringsten Pro-Kopf-Ausgaben der betrachteten Großstädte aus, wobei zu beachten ist, dass selbst in der ostdeutschen Stadt Chemnitz die Kosten je Einwohner mit etwas mehr als 292 Euro deutlich höher liegen. Die aufgeführten Landkreiskommunen hingegen liegen – mit Ausnahme Gersthofens – unter den Ausgaben der kreisfreien Stadt Augsburg, was auch daran liegt, dass in den kreisangehörigen Gemeinden der Landkreis die Zuständigkeit für einzelne Schultypen innehat, was dazu führt, dass sich die Ausgaben für Schulen, die in kreisangehörigen Gemeinden liegen nicht zwingend in deren Haushalt niederschlagen. Wenig überraschend erscheint die Tatsache, dass die Ausgaben für lfd. Sachaufwand in der bayerischen Landeshauptstadt einen relativ hohen Wert annimmt und mit über 578 Euro mehr als doppelt so hoch liegt wie in Augsburg. Obwohl München jedoch die größte der betrachteten Kommunen ist, liegen die Werte für die beiden nordrheinwestfälischen Städte Mönchengladbach (622 Euro) und Gelsenkirchen (590 Euro) noch etwas höher. Bei den Personalkosten hingegen stellt sich die Lage durchaus anders dar. Hier liegt Augsburg, wie alle bayerischen Städte, auf vergleichsweise hohem Niveau. Unter den betrachteten Großstädten haben alle bayerischen Städte im Pro-Kopf-Vergleich höhere Personalausgaben zu tragen als die übrigen Großstädte (mit Ausnahme der Stadt Münster).

Zwar liegt Augsburg im bayerischen Großstadtvergleich bei den Personalkosten im unteren Bereich, dennoch ist für die Städte mit vergleichbarer Einwohnerzahl im Bundesgebiet eine deutlich geringere Belastung mit Personalkosten zu konstatieren. Die Ursachen hierfür sind durchaus auch im bereits angesprochenen Bereich der Personalausgaben für Schulen zu suchen, die zumindest in Augsburg einen beachtlichen Teil der gesamten Personalausgaben ausmachen. Bereits in Gliederungspunkt 6.1.3 wurde darauf hingewiesen, dass die hohe Zahl der kommunalen Schulen in Bayern ein wesentlicher Kostentreiber bei den Personalausgaben ist. Dies wird – insbesondere bei der Bestimmung der Spillover-Effekte – noch eine Rolle spielen.

Wie sich die bereits angesprochenen Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts der Stadt Augsburg auf die Einzelpläne verteilen und welche Rolle die Gymnasien hierbei spielen zeigt folgende Abbildung exemplarisch für das Jahr 2004.

Abbildung 29: Struktur der Ausgaben des Verwaltungshaushalts der Stadt Augsburg nach Einzelplänen und für Einzelplan 2 (Schulen) im Detail, 2004⁷¹⁴



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg.

Es wird ersichtlich, dass die Berufsschulen den bedeutsamsten Ausgabenblock im Einzelplan 2 des Verwaltungshaushalts darstellen. Mit einem Ausgabenvolumen von 25,62 Mio. Euro machen sie knapp 40,6% der gesamten Ausgaben des dieses Einzelplans aus. Die Gymnasien stellen mit 10,35 Mio. Euro lediglich den zweitgrößten Ausgabenposten dar. Im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand der Spillovers im Augsburger Bildungsbereich könnte man nun

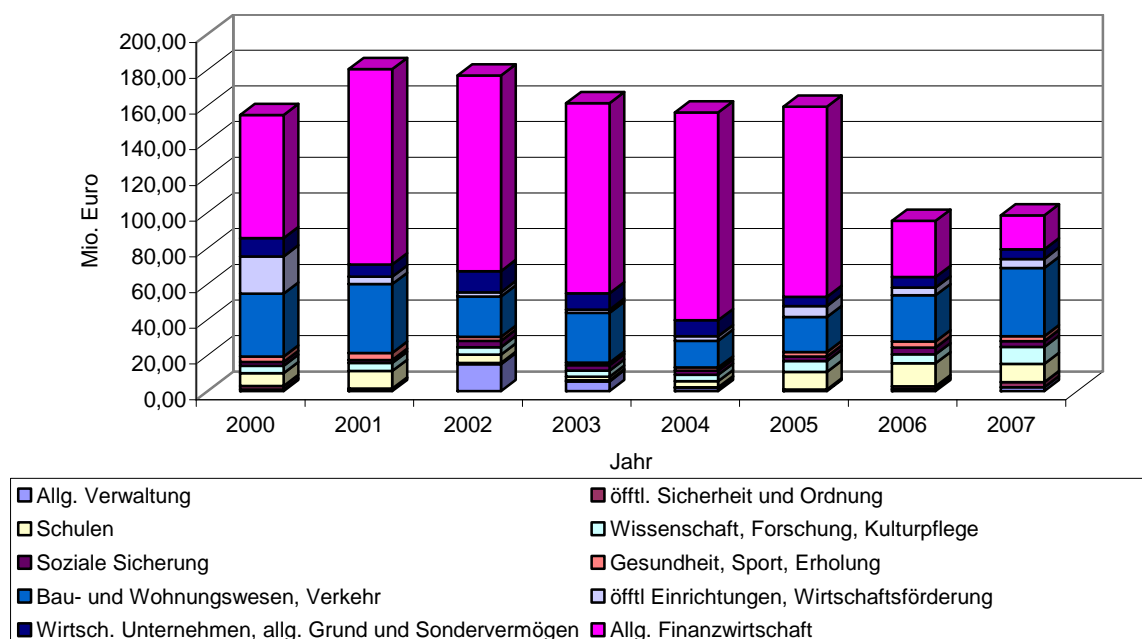
⁷¹⁴ Rechnungsergebnisse.

die Frage stellen, warum als Untersuchungsgegenstand nicht die Berufsschulen sondern die Gymnasien gewählt wurden. Dies liegt im Wesentlichen in der unterschiedlichen fiskalischen Situation der beiden Schultypen begründet, weswegen auch bei den – im Rahmen der vorliegenden Arbeit stattgefundenen – Gesprächen mit den Verantwortlichen der Stadtverwaltung vor allem die Gymnasien im Hinblick auf die Gastschülerproblematik hingewiesen wurde. Unterschiede in der fiskalischen Situation zwischen Gymnasien und Berufsschulen bestehen vor allem darin, dass der Stadt Augsburg bei den Berufsschulen erhebliche Einnahmen zufließen, die die Ausgaben zu über 85,2% decken. Dies geht unter anderem darauf zurück, dass bei den Berufsschulen der nicht gedeckte Sachaufwand direkt über Gastschülerbeiträge erhoben werden kann und nicht wie bei den Gymnasien eine vom Land vorgegebene Pauschale existiert. Zwar stehen auch bei den Gymnasien den Bruttoausgaben Einnahmen gegenüber, diese decken jedoch einen wesentlichen geringeren Anteil der Gesamtausgaben. Insofern stellen die Gymnasien den bedeutsamsten Ausgabenblock im Einzelplan 2 des Verwaltungshaushalts dar. Die Grund- und Hauptschulen verursachen etwas weniger als 7,81 Mio. Euro an Ausgaben, die Realschulen insgesamt 3,57 Mio. Euro. Diese beiden Schultypen wurden im Übrigen nicht für eine Untersuchung herangezogen, da die zu erwartenden Gastschülerzahlen aufgrund des zumeist wohnortnahen Angebots dieser Schulformen eher gering sind.

7.2.2 Ausgaben im Vermögenshaushalt

Der Vermögenshaushalt umfasst alle vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben einer Kommune und spiegelt in Augsburg dementsprechend im Wesentlichen die Ausgaben für Investitionen und dergleichen wieder, wobei hierunter auch die entsprechenden Rückstellungen sowie Tilgungen von Krediten für vergangene Investitionen zählen. Eine Zuordnung der Ausgaben im Vermögenshaushalt zu den Einzelplänen im Haushalt nimmt folgende Abbildung 30 vor, wobei über den Zeitverlauf hinweg bereits auf den ersten Blick erhebliche strukturelle Unterschiede zu den Ausgaben im Verwaltungshaushalt deutlich werden.

Abbildung 30: Ausgaben im Vermögenshaushalt der Stadt Augsburg 2000 bis 2007⁷¹⁵ nach Einzelplänen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg.

Die Ausgaben im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft machen fast durchgängig den größten Anteil an den gesamten Ausgaben im Vermögenshaushalt aus. Diese Ausgaben umfassen als größte Positionen die Deckung der Fehlbeträge im Gesamthaushalt, die nach einer maximalen Laufzeit von zwei Jahren getilgt sein müssen, die regulären Tilgungszahlungen an Gebietskörperschaften sowie an öffentliche und private Unternehmen und die Rücklagen. Die einzelnen Positionen dieses Einzelplans erklären auch den abrupten Rückgang ab dem Jahr 2006. Ruft man sich die Entwicklung der finanziellen Gesamtsituation Augsburgs in Erinnerung (vgl. Abbildung 22), so erkennt man, dass sich die Haushaltslage in Augsburg ab 2004 entspannte und die Einnahmen die Ausgaben (leicht) überstiegen. Da in den kommunalen Haushalten die Fehlbeträge der Vorjahre spätestens nach zwei Jahren ausgeglichen werden müssen, hat die positive Entwicklung im Gesamthaushalt auf den Einzelplan Allgemeine Finanzwirtschaft eine verzögerte Wirkung: Bis 2005 musste die Haushaltsfehlbeträge des Jahres 2003 ausgeglichen sein, ab 2004 existierten keinen Haushaltsfehlbeträge mehr, so dass ab 2006 der Umfang des Einzelplans Allgemeine Finanzwirtschaft deutlich zurückging.

Im Jahr 2004 erfolgte darüber hinaus eine außerordentliche Kredittilgung in Höhe von 16,9 Mio. Euro. Insofern lässt sich konstatieren, dass der größte Haushaltsblock im Vermögenshaushalt eher eine Auskunft über die finanzielle Gesamtsituation gibt, denn einen Einblick, in

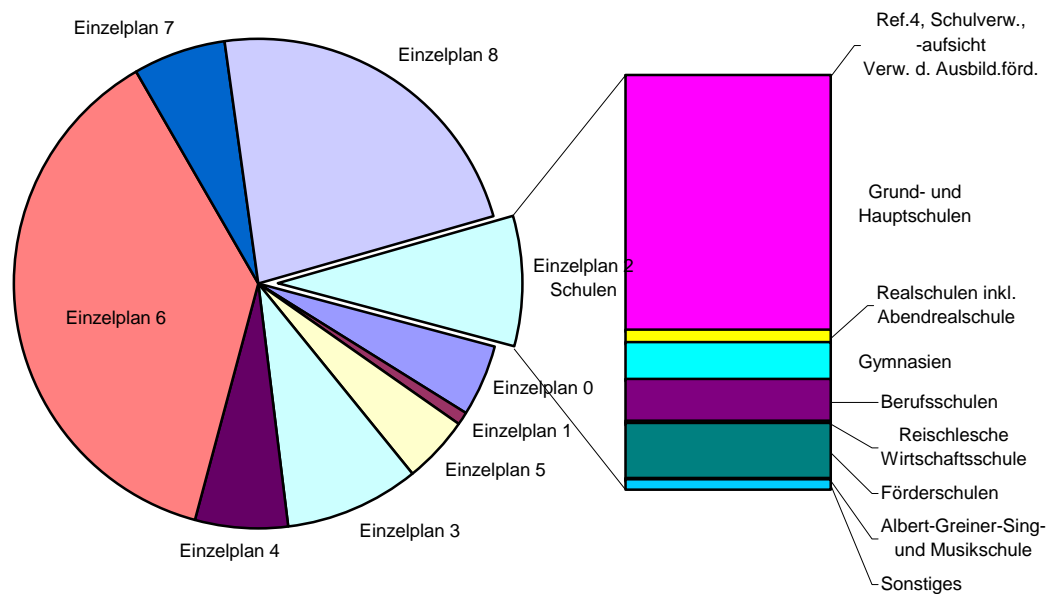
⁷¹⁵ 2006 und 2007 Haushaltsansätze, sonst Ergebnisse der Jahresrechnung.

welchen Bereichen etwaige Investitionen stattgefunden haben. Diese spiegeln sich vor allem in den übrigen Einzelplänen wieder.

Der Einzelplan 2 (Schulen) weist über den betrachteten Zeitraum hinweg eine unterschiedliche Bedeutung im Bereich der Investitionen auf: Machten die Investitionsausgaben für den Schulbereich der Zeit von 2000 bis zum Jahr 2005 lediglich 1,2% bis 6,2% am gesamten Vermögenshaushalt aus, so stieg dieser Anteil in den Jahren 2006 und 2007 auf deutlich über 13% (2007). In absoluten Werten bedeutet dies, dass in den Jahren von 2000 bis 2003 zuerst ein starker Rückgang (von rd. 7 Mio. Euro auf nur noch rd. 2 Mio. Euro) zu verzeichnen war. In den Folgejahren stiegen die städtischen Investitionen im Schulbereich wieder an und erreichten 2006 mit knapp 13 Mio. Euro einen Höhepunkt. Es lässt sich also konstatieren, dass der Bildungs-/ Schulbereich durchaus eine gewisse Bedeutung auch im Vermögenshaushalt aufweist, gleichwohl die Bedeutung in den einzelnen Jahren Schwankungen unterworfen war.

Exemplarisch für das Jahr 2004 zeigt folgende Abbildung schließlich die Bedeutungen der Ausgaben für Schulen im Einzelplan zwei sowie die Aufschlüsselung dieses Einzelplans nach verschiedenen Ausgabenkategorien und Schultypen.

Abbildung 31: Struktur der Ausgaben des Vermögenshaushalts der Stadt Augsburg nach Einzelplänen ohne Allgemeine Finanzwirtschaft (Einzelplan 9)⁷¹⁶ und für Einzelplan 2 (Schulen) im Detail, 2004⁷¹⁷



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg.

Es zeigt sich, dass innerhalb des Einzelplans zwei – zumindest im Haushaltsjahr 2004 – der bedeutsamste Betrag (knapp 2,08 Mio. Euro) in die Grundschulen investiert wurde. Dies geschah vor allem durch Maßnahmen des ‚Sonderprogramms Schulsanierungen‘, das den Zweck verfolgt die in den Vorjahren aufgrund der desolaten finanziellen Gesamtsituation unterblieben Sanierungsmaßnahmen nachzuholen. Aber auch im Hinblick auf die Ausweitung der Ganztagsangebote erfolgten Investitionen. Gleiches gilt für die Förderschulen, die in einem Umfang von etwas mehr als 440.000 Euro Mittel aus dem Vermögenshaushalt erhielten. Bei den sieben Berufsschulen waren es vor allem kleinere Maßnahmen an allen Schulgebäuden, die sich auf insgesamt etwa 380.000 Euro addierten. Die Baumaßnahmen an den staatlichen und kommunalen Gymnasien in Augsburg verursachten insgesamt Kosten in Höhe von etwa 290.000 Euro, die sich ebenfalls nahezu gleichmäßig auf die einzelnen Schulen verteilen. Die Realschulen machen mit 110.000 Euro einen deutlich geringeren Betrag aus, die übrigen Positionen umfassen zusammen 118.000 Euro. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang noch ein Blick auf die Folgejahre: Das Rechnungsergebnis für das

⁷¹⁶ Aufgrund der Besonderheiten des Einzelplans 9, der gewissermaßen eine Sammelposition für finanzwirtschaftliche Vorgänge darstellt, hätte die Abbildung ihre Anschaulichkeit in Teilen eingebüßt. Es sei lediglich darauf hingewiesen, dass der Einzelplan 9 den bei weitem bedeutsamsten Ausgabenblock darstellt, der 2004 etwa 116,46 Mio. Euro umfasste.

⁷¹⁷ Rechnungsergebnisse.

Haushaltsjahr 2005, das mittlerweile vorliegt, liegt für die Schulen bei 9,77 Mio. Euro, was fast einer Verdreifachung im Vergleich zu 2004 entspricht, die geplanten Ausgaben im Haushaltsansatz für 2006 liegen für den Schulbereich mit knapp 12,88 Mio. Euro noch einmal über dem Wert für 2005. Erwähnenswert ist dies insbesondere deshalb, da in diesem Zusammenhang auch die Ausgaben für Gymnasien anstiegen. Die Ausgaben für die Gymnasien in Augsburg lagen 2005 bei knapp 570.000 Euro und sind für 2006 in einer Höhe von 1,73 Mio. veranschlagt.

7.3 Zusammenschau

Zusammengefasst lässt sich für die Augsburger Finanzsituation feststellen, dass sie sich weitgehend parallel zur allgemeinen kommunalen Finanzsituation entwickelt hat: gerade Mitte der neunziger Jahre und in den Jahren von 2000 bis 2003 war die Augsburger Finanzlage gekennzeichnet von erheblichen Ausgabenunterdeckungen. Erst im Zuge der Konsolidierung der Steuereinnahmen ab etwa 2004 wurden wieder ausgeglichene Haushalte erreicht. Was die Struktur der Einnahmen der Stadt Augsburg angeht, so machen die Steuereinnahmen den mit Abstand größten Anteil aus, was sich auch an der Gesamtentwicklung der Einnahmen ablesen lässt. Im Zuge der Haushaltskonsolidierung fällt besonders der Zuwachs bei der Gewerbesteuer auf, der zum Großteil die positive Entwicklung der Gesamteinnahmen bestimmt (vgl. hierzu Abbildung 24), wobei auf die Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf Bundesebene hingewiesen werden muss, die zuerst erhebliche Einnahmefälle zur Konsequenz hatten und schließlich durch die Rücknahme dieser Änderungen wieder steigende Gewerbesteuereinzahlungen zur Folge hatten. Die Schwankungsbreite der Gewerbesteuer ist dementsprechend groß: Die Gewerbesteuereinnahmen schwanken nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes zwischen 46,0 Mio. Euro und 97,9 Mio. Euro. Zwar lassen sich diese Schwankungen einerseits auf rechtliche Änderungen zurückführen, andererseits wird aber auch die große Konjunkturreaktivität dieser Steuerquelle⁷¹⁸ deutlich. Aus einem Vergleich der Pro-Kopf-Einnahmen Augsburgs mit ausgewählten anderen Kommunen lassen sich verschiedene Ergebnisse ableiten: erstens unterscheidet sich die Finanzierungsstruktur der Gemeinden in den alten Bundesländern, wo die Steuereinnahmen die bedeutsamste Quelle gemeindlicher Einnahmen sind, deutlich von jenen in den neuen Bundesländern, die sich vor allem aus Zuweisungen finanzieren. Für die Situation Augsburgs wird deutlich, dass die Pro-Kopf-Einnahmen der drittgrößten bayerischen Stadt im Vergleich zu den bayerischen Großstädten und den für den Vergleich herangezogenen Städte mit ähnlicher Einwohnerzahl, am unteren Ende rangiert. Lediglich Braunschweig und Würzburg weisen geringere Pro-Kopf-Einnahmen auf als Augsburg. Selbst in der ostdeutschen Stadt Chemnitz liegen die Einnahmen je Einwohner deutlich höher als in Augsburg. Die betrachteten Gemeinden in den Landkreisen Augsburg

⁷¹⁸ Vgl. hierzu die eher theoretischen Ausführungen zur Gewerbesteuer in Gliederungspunkt 4.2.1.2.

Land und Aichach-Friedberg verfügen zumeist über ein geringeres Budget pro Einwohner als die betrachteten Großstädte⁷¹⁹.

Im Hinblick auf die Einnahmensituation im Augsburger Vermögenshaushalt spielen die Einnahmen aus Beiträgen eine untergeordnete Rolle, die Bedeutung der Investitionszuschüsse übergeordneter Gebietskörperschaften ist hingegen größeren Schwankungen unterworfen, ebenso wie die sonstigen Einnahmen⁷²⁰ und die Einnahmen aus Krediten. Interessant erscheint aber nicht unbedingt die genaue Struktur der Einnahmen im Vermögenshaushalt, sondern vor allem deren Entwicklung über den Zeitverlauf hinweg. Es wird ersichtlich, dass die Einnahmen im Vermögenshaushalt stark mit den Gesamteinnahmen der Stadt Augsburg zusammenhängen und sich jeweils überproportional zu den Gesamteinnahmen entwickeln: Sanken die Gesamteinnahmen des Gesamthaushalts von 1995 auf 1996 um etwa rd. 6%, so gingen sie im Vermögenshaushalt bereits um deutlich über 24% zurück⁷²¹. Die Entwicklung in den übrigen Jahren deutet ebenfalls auf einen derartigen Zusammenhang hin. Es ist also durchaus plausibel davon auszugehen, dass Einnahmefälle immer auch starke Auswirkungen auf den Investitionshaushalt der Städte haben und somit der Augsburger Vermögenshaushalt – bereits auf der Einnahmenseite – symptomatisch für das im theoretischen Teil der vorliegenden Arbeit angesprochene prozyklische Investitionsverhalten der Kommunen ist.

Die Ausgaben im Augsburger Verwaltungshaushalt stiegen in den vergangenen acht Jahren stetig an. Insbesondere die Ausgaben für Soziales sind hier als Kostentreiber zu nennen⁷²². Was die – im Hinblick auf die Ausgabenrelevanz gemessene – Bedeutung der einzelnen Politikfelder in Augsburg angeht, so erscheint insbesondere im Zusammenhang mit der Forschungsfrage nach den Spillovers der Augsburger Gymnasien interessant, dass die Ausgaben für Schulen in Augsburg über die Jahre hinweg zwischen 12% und 14% (dies entspricht absoluten Werten von 62 bis 66 Mio. Euro) der gesamten Ausgaben im Verwaltungshaushalt ausmachen. Sollte im Folgenden also festgestellt werden können, dass im Augsburger Schulwesen Spillovers auftreten, so ist hiervon ein finanziell bedeutsames Politikfeld in Augsburg betroffen. Besonders auffällig ist bei der Betrachtung der schulbezogenen Ausgaben, dass mehr als zwei Drittel der Augsburger Bildungsausgaben für die Bezahlung von Personal

⁷¹⁹ Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Einnahmensituation in der kreisangehörigen Gemeinde Gersthofen, deren Einnahmenkraft je Einwohner selbst jene der bayerischen Landeshauptstadt München überflügelt. Hierbei spielen die Steuereinnahmen Gersthofens eine entscheidende Rolle, die pro Einwohner deutlich über den Werten der übrigen, in die Betrachtung einbezogenen, Kommunen liegen.

⁷²⁰ Hierzu zählen insbesondere Einnahmen aus Veräußerungserlösen von Immobilien und beweglichen Sachen, Entnahmen aus Rücklagen und dergleichen mehr. Bei den in Abbildung 26 angeführten Daten spielen die Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt hingegen keine Rolle.

⁷²¹ Eigene Berechnungen.

⁷²² Vgl. hierzu insbesondere Abbildung 27, die die Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach Einzelplänen gliedert.

aufgewendet werden müssen, wobei allein auf die Gymnasien rd. 8,25 Mio. Euro an Personalausgaben entfallen. Bei den Personalkosten schließlich erscheint auch ein Vergleich mit den bereits zuvor bei den Einnahmen ausgewählten Kommunen interessant, da bereits in Gliederungspunkt 6.1.3 festgestellt werden konnte, dass die bayerischen Kommunen einen deutlich größeren Teil ihres Haushalts auf die Finanzierung der Schulen verwenden, als dies in allen übrigen Bundesländern der Fall ist. Die Ergebnisse sind in diesem Zusammenhang eindeutig: in allen bayerischen Großstädten machen die Personalkosten einen deutlich höheren Anteil an den Ausgaben aus, als dies in den übrigen in die Betrachtung einbezogenen Vergleichsstädte der Fall ist.

Die Ausgaben im Vermögenshaushalt der Stadt Augsburg unterliegen ebenfalls erheblichen Schwankungen, wobei insbesondere die Ausgaben im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft zu Buche schlagen. Zu diesem Ausgabenblock ist insbesondere anzumerken, dass sich hier die Unterdeckungen des Gesamthaushalts akkumulieren und dementsprechend ein hoher Wert vor allem auf die problematische Haushaltslage hinweisen kann. Im Zusammenhang mit der Forschungsfrage wird auch im Vermögenshaushalt deutlich, dass Augsburg – insbesondere seit 2005 – Ausgabensteigerungen im Bereich der Schulen zu verzeichnen hat. In den Jahren 2000 bis 2005 machten die kommunalen Investitionsausgaben für die Augsburger Schulen lediglich 1,2% (dies entspricht absoluten Ausgaben in Höhe von rd. zwei Mio. Euro) bis 6,2% der Gesamtausgaben im Vermögenshaushalt aus, für 2006 und 2007 stieg dieser Wert auf über 13 Mio. Euro. Auch im Zusammenhang mit den Investitionsausgaben ist der Bildungsbereich – und somit evtl. auftretende Spillovers also nicht von geringer Bedeutung.

8 Die Spillover-Effekte Augsburger Gymnasien

Die folgende Abbildung veranschaulicht das Angebot an Gymnasien im Raum Augsburg, insbesondere der Stadt Augsburg selbst sowie in den beiden angrenzenden Landkreisen Augsburg-Land und Aichach-Friedberg. Auffällig dabei ist die starke Konzentration der Schulen in der Stadt Augsburg. Von insgesamt 15 Gymnasien in Augsburg und den angrenzenden Landkreisen Aichach-Friedberg und Augsburg-Land befinden sich zehn⁷²³ in Augsburg selbst⁷²⁴. Zugleich ist zu beachten, dass die beiden Landkreise mit zusammen 369.000 Einwohnern insgesamt jedoch eine größere Bevölkerungszahl als die Stadt Augsburg mit rund 263.000 Einwohnern aufweisen.

Abbildung 32: Die Gymnasien in der Region Augsburg



Quelle: STMUK (Hrsg.) (o.J.b).

⁷²³ Das Bayernkolleg ist hierbei nicht berücksichtigt.

⁷²⁴ Die Liste der Gymnasien in Schwaben findet sich im Internet auf den Seiten des bayerischen Kultusministeriums (vgl. STMUK (Hrsg.) (o.J.c)). Von den zehn Gymnasien mit Standort Stadt Augsburg sind sieben in öffentlicher und drei in kirchlicher Trägerschaft. Von den drei kirchlichen Schulen werden zwei vom Schulwerk der Diözese Augsburg und eines von der evangelischen Schulstiftung in Bayern.

Die Trägerschaft der Gymnasien in Augsburg ist – je nach betrachtetem Gymnasium – durchaus unterschiedlich. Von den zehn Gymnasien in der Stadt Augsburg befinden sich sieben in öffentlicher Trägerschaft, lediglich drei werden von kirchlichen Trägern geführt.

Von besonderem Interesse im Zusammenhang mit der Höhe der fiskalischen Spillovers der Gymnasien ist die Tatsache, dass Augsburg, wie andere bayerische Großstädte auch, städtische Gymnasien unterhält, für die die Stadt Augsburg nicht nur Sachaufwandsträger ist, sondern auch für die Lehrpersonalkosten aufzukommen hat, wobei letztere allerdings vom Freistaat Bayern bezuschusst werden. Die Schulen in kirchlicher Trägerschaft sind im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand ‚horizontale fiskalische Spillover-Effekte‘ zwischen Augsburg und den angrenzenden Landkreisen (und deren Bewertung durch die für die Kommunen jeweils anfallenden Kosten) faktisch ohne Bedeutung, da diese Schulen von den kommunalen Ebenen allenfalls freiwillig bezuschusst werden können, was in der Region Augsburg nicht der Fall ist⁷²⁵. Lediglich seitens des Freistaats erhalten die kirchlichen Schulen Lehrpersonalkostenzuschüsse⁷²⁶. Von diesen gehen jedoch keine horizontalen fiskalischen Spillover-Effekte zwischen Augsburg und den angrenzenden Landkreisen aus. Gleiches gilt für die Kosten der Schülerbeförderung, da die Tragung der Kosten der Schülerbeförderung erstens in die Zuständigkeit des Wohnsitzlandkreises bzw. der kreisfreien Stadt fällt, in der der Wohnsitz eines Schülers liegt und zweitens der Freistaat den Kreisen und kreisfreien Städten in diesem Zusammenhang Zuschüsse gewährt, von denen ebenfalls keine interkommunalen fiskalischen Spillovers ausgehen.

Aus obiger Abbildung wird auch die Struktur der Region Augsburg deutlich: Bei der Stadt Augsburg handelt es sich – wie bei zahlreichen anderen Kommunen – um ein Oberzentrum, das von einem ländlich geprägten Raum umgeben ist. Insofern kann die Untersuchung der Region Augsburg als Fallbeispiel für andere Regionen mit ähnlicher Struktur dienen und die Ergebnisse können übertragen werden, sofern einige Übereinstimmungen vorliegen. ‚Übertragbarkeit der Ergebnisse‘ bedeutet dabei sicher keine Repräsentativität im statistischen Sinne, insbesondere im Hinblick auf die Höhe der zu erwartenden Spillovers. Am Ende dieses Kapitels sowie abschließend zu Kapitel 9 wird jeweils auf die Übertragbarkeit der gefundenen Ergebnisse und die dafür notwendigen Bedingungen eingegangen.

Um eine klare Vorstellung der Finanzierung der Gymnasien in Bayern zu geben, ist es auch erforderlich kurz auf die allgemeine Finanzierungsstruktur dieses Bildungsbereichs in Bayern einzugehen und darzustellen, welche staatliche Ebene welche Kostenanteile zu tragen hat.

⁷²⁵ So erklärte der Augsburger Schulreferent Sieghard Schramm am 23.03.2007, dass die Stadt Augsburg auch weiterhin keine Betriebskostenzuschüsse an Schulen in privater Trägerschaft zahlen werde. Er begründete diese Zurückhaltung u.a. mit der aus seiner Sicht mangelhaften Finanzierung der Schulen in Augsburg durch den Freistaat (vgl. STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2007b)).

⁷²⁶ Würden hingegen kommunale Zuschüsse an kirchliche bzw. private Schulen allgemein gezahlt, so ließen sich diese ohne weiteres in die folgenden Kalkulationen einbeziehen.

Maßgeblich für die Zuständigkeiten im Bereich der Schulfinanzierung, mit Ausnahme der land- und forstwirtschaftlichen Schulen, ist das Bayerische Schulfinanzierungsgesetz (BAY SchFG). Dieses regelt, dass der Freistaat Bayern grundsätzlich den Aufwand für Lehr- sowie das notwendige Verwaltungspersonal zu finanzieren hat (Personalaufwand) sowie Zuweisungen bei der Durchführung schulaufsichtlich genehmigter Baumaßnahmen und der Finanzierung der Schülerbeförderung gewährt.⁷²⁷ Gerade die Gewährung der Zuschüsse bei Baumaßnahmen und deren Abhängigkeit von einer schulaufsichtlichen Genehmigung machen deutlich, dass der Freistaat durch die Gewährung von Zuschüssen einen erheblichen Einfluss auf die Schulplanung hat. Der Schulaufwand, der im Wesentlichen den laufenden Sachaufwand, sowie die Kosten für das erforderliche Hauspersonal einschließt, ist bei den Gymnasien von den kreisfreien Städten bzw. den Landkreisen zu tragen.⁷²⁸ Lediglich für Schulen, bei denen eine kommunale Körperschaft Träger der Schule und damit Dienstherr des Lehrpersonals ist, tragen die Landkreise und kreisfreien Städte auch den Personalaufwand, der dann mit 61%⁷²⁹ durch den Freistaat bezuschusst wird⁷³⁰. Das BAY SchFG geht aber durchaus von interkommunalen Pendelbewegungen bei den Schülern aus und regelt, dass für Schüler, die außerhalb ihres Wohnsitzlandkreises bzw. außerhalb der kreisfreien Stadt in der sie ihren Wohnsitz haben, sog. Gastschülerbeiträge durch die Kreise bzw. kreisfreien Städte in der der Wohnsitz liegt, an den Landkreis bzw. an die kreisfreie Stadt zu zahlen sind, die Schulort und somit Aufwandsträger sind. Analog zur Finanzierung kommunaler Gymnasien erfolgt die Finanzierung von anerkannten Schulen in privater bzw. kirchlicher Trägerschaft, wobei die staatlichen Zuschüsse zum Personalaufwand bei kirchlichen Schulen höher ausfallen als bei kommunalen Schulen⁷³¹.

Im Folgenden werden nun die fiskalischen Spillover-Effekte der Augsburger Gymnasien quantifiziert, wobei die Messungen anhand einer kostenorientierten Betrachtung erfolgen. Eine weitere Herangehensweise, die insbesondere auch im Hinblick auf vertikale Spillover-Effekte interessante Ergebnisse produzieren könnte, wäre es einen wertorientierten Ansatz zu wählen, der versucht, den ökonomischen Wert (Nutzen) einer gymnasialen Ausbildung

⁷²⁷ Vgl. Art. 5 BAY SchFG und Art. 6 BAY SchFG. Die Bezuschussung des Schülertransports stellt gewissermaßen auch eine (indirekte) Subventionierung des Öffentlichen Personannahverkehrs dar, da in einige Verbindungen, die nicht nur von Schülern genutzt werden, erst durch diese Subventionierung finanzierbar werden.

⁷²⁸ Vgl. Art. 8 Abs. 1 Nr. 3 BAY SchFG.

⁷²⁹ De facto kann die Bezuschussung durch den Freistaat jedoch abweichen, da sich der Zuschuss gemäß einem bestimmten Schlüssel des Lehrpersonals bemisst, der u.a eine bestimmte Altersstruktur der Lehr- und Verwaltungspersonals unterstellt sowie von einer einheitlichen Eingruppierung des Lehr- und Verwaltungspersonals in bestimmte Besoldungsgruppen ausgeht. Weicht die tatsächliche Alters- oder Besoldungsstruktur in einer Schule hiervon ab, so ergeben sich niedrigere (oder höhere) Anteile der staatlichen Zuschüsse.

⁷³⁰ Vgl. Art. 15ff. BAY SchFG und Art. 28 BAY SchFG.

⁷³¹ Vgl. für eine detaillierte Darstellung der Berechnung der Zuschüsse zum Personalaufwand bei kirchlichen Schulen Art. 7 BAY SchFG.

umfassend zu quantifizieren, d.h. nicht die Kosten der Ausbildung für eine Bewertung heranzuziehen, sondern vielmehr Einkommens- und Nutzenkategorien sowie positive Effekte auf die Gesamtwirtschaft und diesen dann die gesamten anfallenden Kosten – auch die privaten – gegenüberzustellen. Da eine solche Betrachtung das Treffen zahlreicher Annahmen erfordern würde, und – insbesondere im Hinblick auf indirekte und intangible Nutzenbestandteile⁷³² sowie die individuell auftretenden Kosten (Zeit- und Wegekosten) der gymnasialen Bildung – eine Messung, wenn überhaupt, nur mit einem größeren Aufwand als im Rahmen einer Dissertation möglich, zu bewerkstelligen wäre, kann eine wertorientierte Betrachtung im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht erfolgen. Ein weiteres Argument, das für eine ausschließlich kostenorientierte Betrachtung spricht, ist schließlich der Praxisbezug, insbesondere die Anwendung der im Folgenden gewonnenen Erkenntnisse auf die Finanzausgleichssysteme bzw. im konkreten Fall auf den kommunalen Finanzausgleich des Freistaats.

Es wird also Bezug genommen auf die Kosten, die für die gymnasiale Bildung entstehen, wobei auch hier nicht ganz ohne pragmatische Annahmen gearbeitet werden kann: So wird im Folgenden davon ausgegangen, dass diejenige Kommune die Zuständigkeit für die Ausbildung eines Schülers besitzt, in der der betreffende Schüler auch wohnt. Diese Annahme stellt gewissermaßen ein Werturteil dar, das aber aus Sicht des Autors durchaus zulässig erscheint, insbesondere wenn man die international real existierenden Versuche eines Ausgleichs von (horizontalen) Spillover-Effekten berücksichtigt, wie etwa die Tragung der Sozialhilfe bei Umzug eines Bedürftigen in der Schweiz oder die gerade auch im Bildungssektor anzutreffende ‚Diskriminierung‘ von Bewohnern anderer Bundesstaaten durch bestimmte Bundesstaaten der USA.⁷³³

In den folgenden Gliederungspunkten wird zuerst die Leistungserstellung der Gymnasien nochmals kurz dargestellt, wobei auf die Erkenntnisse aus Gliederungspunkt 2.4 rekurriert wird. Anschließend werden die entsprechenden empirischen Erkenntnisse über die Leistungserstellung und den quantifizierbaren Output Augsburger Gymnasien vorgestellt (Schülerzahlen). Im darauf folgenden Gliederungspunkt wird es um die tatsächliche Finanzierung der

⁷³² Hierunter sind beispielsweise auf individueller Ebene der Bildungsstatus oder das Ansehen zu nennen, das sich aus einer bestimmten Ausbildung ergibt aber auch die Möglichkeiten einer Ausweitung der Möglichkeiten zur Berufswahl. Auf gesellschaftlicher Ebene spielen in diesem Zusammenhang Partizipation am gesellschaftlichen Leben und dergleichen mehr, aber auch die angesprochenen Arbeitsmarktwirkungen von höherer Bildung auf die Chancen niedriger gebildete Menschen eine Rolle.

⁷³³ In der Schweiz ist beim Umzug eines Empfängers vom sog. Heimatkanton in einen neuen Aufenthalts- oder Wohnkanton zwar der Aufenthalts- bzw. Wohnkanton für die Sozialhilfe zuständig, dieser erhält allerdings eine volle Entschädigung durch den Heimatkanton für die entsprechenden Aufwendungen, so dass auf diese Weise Kostenübertragungen durch innerschweizerische Migration verhindert werden (vgl. hierzu die gesetzlichen Bestimmungen im Zuständigkeitsgesetz der Schweiz, Art. 14ff. ZUG). In einigen staatlichen US-amerikanischen Universitäten gelten für Studierende, die nicht aus dem die Universität finanzierenden Bundesstaat kommen, andere, d.h. höhere Semesterbeiträge als für Studierende, die aus dem entsprechenden Bundesstaat kommen (vgl. hierzu bspw. die ‚Studiengebührenordnung‘ der University of California, die von ‚non-resident undergraduate students‘ 18.168 \$ pro Jahr erhebt, während ‚California resident undergraduate students‘ jährlich lediglich 5.406 \$ zu entrichten haben (vgl. UNIVERSITY OF CALIFORNIA (Hrsg.) (o.J.)).

Gymnasien in Augsburg gehen, wobei hierbei eine Trennung zwischen staatlichen und städtischen Gymnasien erfolgen wird und dementsprechend auch die unterschiedlichen Finanzströme dargestellt werden. Schließlich werden in Gliederungspunkt 8.2 die Kosten für auswärtige Schüler dargestellt, die in Augsburg anfallen, um diesen dann in Gliederungspunkt 8.4 die Kosten Augsburger Schüler im Umland gegenüber zu stellen. Nachdem die gewonnenen Erkenntnisse in eine Netto-Betrachtung der Spillins und Spillouts eingeflossen sind, wird in Gliederungspunkten 8.5 und 8.6 auf die distributiven und allokativen Probleme eingegangen, die mit den auftretenden Spillovers einhergehen und auf Basis der Ergebnisse der theoretischen Analyse in den Kapiteln 2 und 3 empirische Belege gesucht.

8.1 Leistungen der Gymnasien

In Gliederungspunkt 2.4.2 wurde bereits auf die – politökonomisch – relevanten Aspekte höherer Bildung eingegangen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass einerseits eine exkludierende Wirkung von höherer/gymnasialer Bildung existiert, die im Hinblick auf das Lebenseinkommen nur einem (geringen) Teil der Bevölkerung erhöhte Chancen auf einen größeren Wohlstand eröffnen und insofern aus verteilungspolitischer Sicht durchaus einiges gegen eine staatliche bzw. kostenlose staatliche Abgabe von höherer Bildung spricht. Andererseits bestehen Faktorkomplementaritäten von gering und höher qualifizierter Arbeit dergestalt, dass auch Geringqualifizierte einen Nutzen aus einem möglichst breiten Angebot von hoch qualifizierter Arbeit haben⁷³⁴. Im Folgenden werden einige Fakten zur Leistungserstellung Augsburger Gymnasien aufgezeigt und analysiert.

Die Zahl der Schüler im Schuljahr 2005/2006, die sich an den zehn Augsburger Gymnasien⁷³⁵ in Ausbildung befinden, beläuft sich insgesamt auf 9.686. Unterrichtet werden diese knapp 10.000 Schüler durch 630 Lehrkräfte in insgesamt 274 Klassen, so dass sich rechnerisch eine durchschnittliche Klassenstärke von etwas mehr als 35 Schülern je Klasse ergibt. Bezieht man die Kursphase in den Jahrgangsstufen 12 und 13 in die Betrachtungen mit ein, so liegt die durchschnittliche Klassenstärke an Augsburger Gymnasien allerdings lediglich bei 28,9 Schülern je Klasse^{736, 737}. Die Zahl der Absolventen, die das Gymnasium mit einer allgemeinen

⁷³⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 2.4.

⁷³⁵ Insgesamt verfügt die Stadt Augsburg über 71 allgemein bildende Schulen, von denen 18 private oder kirchliche Träger haben. Es existiert eine Freie Waldorfschule mit 435 Schülern. Insgesamt werden an den allgemein bildenden Augsburger Schulen rd. 32.000 Schüler ausgebildet, wobei der Anteil, den die Gymnasiasten (ohne Freie Waldorfschule) ausmachen bei etwa 30,3% liegt (alle Angaben für das Schuljahr 05/06). Vgl. zu den angegebenen Daten: LFSTAT (Hrsg.) (2006b): S. 11.

⁷³⁶ Die dargestellten Zahlen führen in regelmäßigen Abständen auch zu politischen Auseinandersetzungen zwischen der Stadt Augsburg und anderen Kommunen bzw. dem Freistaat Bayern. So fordert etwa der für Augsburg zuständige Ministerialbeauftragte der Staatsregierung einen Erweiterungsbau und eine Ausdehnung des Angebots für das Augsburger Rudolf-Diesel-Gymnasium auf fünf Eingangsklassen, was wiederum der Augsburger Schulreferent ablehnt. Als Grund für die politische Auseinandersetzung wird auch ins Feld geführt, dass Eltern von potentiellen Schülern, die ihren Wohnsitz im Landkreis Aichach-Friedberg haben, nicht bereit waren ihre Kinder beim Gymnasium des Landkreises in Aichach anzumelden. Vgl. THIES (2007).

⁷³⁷ Vgl. LFSTAT (Hrsg.) (2006b): S. 11 sowie LFSTAT (Hrsg.) (2007a).

Hochschulreife verlassen, lag in Augsburg in den Jahren 1995 bis 2004 bei jährlich rd. 720 bis 860 Schülern, wobei in den letzten Jahren des Betrachtungszeitraums ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen war.⁷³⁸ Bezieht man in die Betrachtungen lediglich die öffentlichen Gymnasien in Augsburg ein, so ergibt sich für diese im Jahr 2005 eine Gesamtschülerzahl von rd. 7.200.

Verknüpft man diese Erkenntnisse mit den bildungsökonomischen Grundlagen aus Gliederungspunkt 2.4 sowie den Erkenntnissen verschiedener statistischer Untersuchungen, die auf die (insbesondere auch monetären) Vorteile höherer Bildung eingehen lässt sich folgende Aussage ableiten. Die Gymnasien in der Stadt Augsburg eröffnen im Jahr zwischen 700 und 900 Absolventen die Möglichkeit zu einer verstärkten Partizipation am kulturellen und gesellschaftlichen Leben und geben diesen gleichzeitig die Chance auf ein im Durchschnitt deutlich höheres Lebenseinkommen als dies ohne die entsprechende Ausbildung erreicht würde⁷³⁹.

Dem nun kurz gegebenen Überblick über den Output der Augsburger Gymnasien folgt in den anschließenden Gliederungspunkten eine detaillierte Darstellung der Kosten, die für die Augsburger Gymnasien anfallen und eine entsprechende Darstellung, welche Kosten die Stadt Augsburg zu tragen hat, welche Kosten vom Freistaat Bayern übernommen werden und inwiefern Ausgleichsmechanismen mit den angrenzenden Landkreisen existieren.

8.2 Städtische Finanzierungslast der Gymnasien in Augsburg

Die Belastung bzw. die hohe Bedeutung der bildungsspezifischen Ausgaben im Einzelplan 2 ist – vergleichsweise allgemein – im vorangestellten Kapitel 7 bereits einige Male angesprochen worden und durch die Haushaltsdaten der Stadt Augsburg belegt worden.

In diesem Teil der vorliegenden Arbeit wird nun – auf Basis der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg – untersucht, welche Ausgaben für die Gymnasien bzw. schülerbezogen für den einzelnen Schüler an einem Gymnasium entstehen. Dabei ergeben sich diverse Probleme, was die sachgerechte Zuteilung der Kosten – vor allem auf die Schüler, die betriebswirtschaftlich gesprochen hier als Kostenträger gesehen werden müssen – erschweren⁷⁴⁰. Allein die Frage der Zuordnung von Abschreibungen für den Bestand an Gebäuden, in denen Gymnasien untergebracht sind, erschwert hier eine sachgerechte Zuordnung. Insbesondere ist hier zu

⁷³⁸ Vgl. Statistik Regional 2006. Zum Vergleich: die Absolventenzahlen in den angrenzenden Landkreisen lagen im selben Zeitraum im Bereich von 110 bis 130 Schülern (Lkr. Aichach-Friedberg) mit leicht abnehmender Tendenz in den letzten beiden Jahren bzw. zwischen 200 und 300 Schülern (Lkr. Augsburg).

⁷³⁹ Je nachdem, welchen Weg die Abiturienten im Anschluss an ihre allgemeine Hochschulreife einschlagen, liegen sowohl das Lebenseinkommen (brutto) als auch das Lebensnettoeinkommen fast doppelt so hoch wie für Personen, die über keinen Schulabschluss verfügen bzw. immer noch rund zwei Drittel über dem Einkommen, das Erwerbstätige, die über eine Berufsausbildung verfügen, erzielen. Vgl. hierzu bspw. BECKER (1999): S. 21ff. bzw. mit leicht unterschiedlichen Ergebnissen PFAFF et al. (1975).

⁷⁴⁰ Die Bezeichnung von Schülern als Kostenträger ist sicherlich aus vielerlei Gesichtspunkten heraus schwierig, erfolgt hier jedoch behelfsweise und stellt kein Werturteil dar.

betonen, dass das kameralistische Rechnungswesen⁷⁴¹ keine Daten über Abschreibungen der entsprechenden Immobilieninvestitionen liefert, so dass hier Schätzungen zugrunde gelegt werden müssen. Wie bereits ausgeführt erfolgt in der städtischen Verwaltung bei Gymnasien keine Berechnung der entsprechenden Abschreibungswerte für Immobilien. Diese ist jedoch für Berufsschulen erforderlich und erfolgt dementsprechend für diese durch die Stadtverwaltung in Augsburg. Auf Basis der Gebäudeabschreibungen bei den Berufsschulen lässt sich eine durchaus geeignete Schätzung für die Zwecke der vorliegenden Arbeit generieren. Die kalkulatorischen Kosten für Immobilienabschreibungen an beruflichen Schulen sieht eine jährliche lineare Abschreibung von 1,5% des Anschaffungswertes (dies entspricht einer Nutzungsdauer von 66,67 Jahren) sowie eine Verzinsung des um die staatlichen Zuschüsse verminderten Anlagekapitals (ohne Grundstücke) von 3% vor.⁷⁴² Insofern ist – was den tatsächlich entstehenden Aufwand im Bereich der Gebäudeabschreibungen angeht – eine sehr vorsichtige Schätzung erfolgt, die eher zu einer Unterschätzung als zu einer Überschätzung der jährlichen Belastung Augsburgs führen wird.

Im Bereich der übrigen anfallenden Kosten, etwa der entstehenden Kosten für Personal, Unterrichtsmittel und dergleichen mehr, ist die Vorgehensweise zur Bemessung in Teilbereichen vergleichsweise einfach: hier muss keine Ersatzberechnung vorgenommen werden, da die real anfallenden Kosten ausgewiesen sind und angesetzt werden können. In diesem Teilbereich der Ausgaben kann auf die städtischen Haushaltsdaten, die die einzelnen Gymnasien als Unterabschnitte in den Einzelplänen aufführen, zurückgegriffen werden. Allerdings werden hierbei nicht alle tatsächlich anfallenden Kosten erfasst, was an folgenden Beispielen⁷⁴³ aufgezeigt werden kann:

- Beim Unterabschnitt ‚Holbein-Gymnasium‘ fehlen bspw. Kosten für die Fremdbelegungen an der Ulrichschule, die im entsprechenden Unterabschnitt zu finden sind.
- Der Bauunterhalt für die verschiedenen Schulen wird im Haushalt den Grund- und Hauptschulen zugerechnet, so dass hier eine aufwendige Zurechnung erforderlich ist, die die einzelnen Ausgabeposten der jeweiligen Schule zuordnet.
- Die Kosten für die Sportstätten- und Schwimmbadnutzung der Schulen sind dem Haushaltsplan nicht direkt zu entnehmen, da die Kosten hierfür unter Einzelplan fünf gefasst sind, so dass auch hier eine entsprechende Umrechnung auf die Schulen erfolgen muss.

⁷⁴¹ Zum Themenbereich der Kameralistik und einer deutlichen Abgrenzung zum doppischen Rechnungswesen vgl. FUDALLA/WÖSTE (2005): S8f.

⁷⁴² Vgl. Anlage 1 BAY SchFGAV.

⁷⁴³ Bei den folgenden Beispielen handelt es sich um teils sehr unterschiedliche Ausgabenbereiche, die einer Zurechnung auf die einzelnen Gymnasien und der dortigen Schüler bedürfen. Die genannten Beispiele sind keineswegs vollzählig, sondern dienen zur Illustration der Komplexität und Aufwendigkeit der Zurechnung der einzelnen Kosten.

- Personalkosten für Hausmeisterversorger⁷⁴⁴ und die Werkmeisterei, die im Haushalt ebenfalls zusammengefasst dargestellt sind, müssen umgelegt werden, dass eine Umrechnung auf die einzelnen Schulen möglich wird, was hier anhand der Schülerzahl geschieht.
- Die Kosten (Personal und Sachaufwand) für einen Systemadministrator im Bereich EDV, der zentral für alle Schulen zuständig ist, muss entsprechend der Schülerzahl auf die einzelnen Schulen umgelegt werden.
- Die Telefongebühren der Schulen werden im Haushalt der Stadt dem Schulverwaltungsamt zugeordnet, eine Zurechnung der Kosten ist möglich.
- Im jeweiligen Unterabschnitt des Haushalts sind lediglich 30% der Versorgungsbezüge einbezogen, die verbleibenden 70% werden zentral verbucht.
- Für die im Rahmen des laufenden Sachaufwands anfallenden Verwaltungskosten werden pauschal 10% des lfd. Sachaufwands angesetzt.

Auf der Einnahmenseite existieren ähnliche Probleme nur bei der Verbuchung der Erstattungen des Freistaats Bayern im Hinblick auf die Versorgungsbezüge der Pensionäre, die ebenfalls anteilig auf die einzelnen Schulen zugerechnet werden können.

In den folgenden Gliederungspunkten wird nun zuerst auf die gesamte von der Stadt verantwortete Finanzierungsbelastung⁷⁴⁵ eingegangen und diese – getrennt für städtische und staatliche Gymnasien – dargestellt. Etwaige Gastschülerbeiträge der Landkreise oder auftretende Spillovers durch aus Augsburg auspendelnde Schüler sind hier noch nicht berücksichtigt, so dass im Hinblick auf die entstehenden regionalen Externalitäten von einer Bruttobetrachtung gesprochen werden kann. Im Rahmen dieser Bruttobetrachtung erscheint eine Unterscheidung der Gymnasien nach Schulträger sinnvoll, da – wie gezeigt werden wird – die Finanzierungsbelastung, die von der Stadt Augsburg zu tragen ist, sich je nach Schulträger stark unterscheidet. Auch die Struktur der Ausgaben für staatliche und städtische Gymnasien unterscheidet sich aus kommunaler Sicht ganz erheblich.

Hierauf aufbauend werden die Kosten, die für die Augsburger Gymnasien anfallen, auf die einzelnen Schüler umgelegt, so dass sich Pro-Kopf-Größen ergeben und eine Darstellung der Ausgaben je Schüler möglich ist. Im Anschluss an diesen Arbeitsschritt werden die lokalen Kosten für auswärtige Schüler bemessen, d.h. jene Kosten, die durch den Augsburger Haushalt abzudecken sind. Eine Quasi-Nettobelastung⁷⁴⁶ der Stadt Augsburg ergibt sich schließlich

⁷⁴⁴ Die Kosten für die Vertretung von Hausmeistern etwa durch Erkrankung oder sonstige Arbeitsausfälle werden zentral erfasst und müssen den einzelnen Schulen zugerechnet werden.

⁷⁴⁵ Die Zuschüsse des Freistaats sind hier bereits subtrahiert, so dass lediglich die kommunale Finanzierungsbelastung in die Betrachtungen einfließt.

⁷⁴⁶ Die Bezeichnung Quasi-Nettobelastung wird gewählt, da im Hinblick auf die entstehenden Externalitäten noch keine Nettogröße erreicht ist. Hierfür ist eine Subtraktion der Kosten für die Gastschüler, die von Augsburg ins Umland pendeln, erforderlich, die erst in Gliederungspunkt 8.4 erfolgen wird.

aus der abschließenden Subtraktion der erhaltenen Gastschülerbeiträge, die vom Umland nach Augsburg fließen.

8.2.1 *Finanzierungslast für städtische Gymnasien*

Sieben der insgesamt zehn Gymnasien in Augsburg befinden sich in öffentlicher Trägerschaft, wobei für die Mehrzahl der Freistaat Bayern als Schulträger fungiert. Lediglich zwei von diesen Gymnasien befinden sich in städtischer Trägerschaft⁷⁴⁷, fünf in der Trägerschaft des Freistaats. Die folgenden Ausführungen beziehen sich lediglich auf die beiden städtischen Gymnasien, wobei im Kern Ausgaben für Sachaufwand und Personalkosten unterschieden werden⁷⁴⁸. Nötig ist die Unterscheidung zwischen städtischen und staatlichen Schulen, da im Falle städtischer Schulen die Stadt gleichermaßen Träger des lfd. Sachaufwands wie des Personalaufwands ist⁷⁴⁹, wobei die bayerischen Kommunen – und somit auch Augsburg – einen Lehrpersonalzuschuss vom Freistaat erhalten, der 61% der zuschussfähigen Lehrpersonalkosten abdeckt. Die Berechnung dieser zuschussfähigen Lehrpersonalkosten erfolgt nach einem komplexen Schlüssel und unterstellt – im Hinblick auf den Beamtenstatus der meisten Lehrkräfte und damit einhergehend der beamtenspezifischen Besoldungsgruppen – eine gewisse soziodemografische Struktur des Lehrpersonals⁷⁵⁰.

Die folgende Abbildung 33 zeigt die Entwicklung unterschiedlicher Ausgabenkategorien für die beiden städtischen Gymnasien in Augsburg, das Maria-Theresia-Gymnasium und das Jakob-Fugger-Gymnasium, für die Jahre 2002 bis 2005⁷⁵¹. Die dargestellten Ausgabenkategorien nehmen hierbei Bezug auf die eingangs zu Gliederungspunkt 8.2 erwähnten Probleme der Zurechnung einzelner Kostenarten. Die kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen zuzüglich kalkulatorischer Verzinsung) für Immobilien ergeben sich aus den entsprechenden Ansätzen für die Berufsschulen und legen Kosten von rd. 511 Euro je Schüler für diese Ausgabenkategorie zugrunde, die für die Gesamtzahl der Schüler aufaggregiert wird. Im Bereich ‚Sachaufwand‘ werden auch Maßnahmen des Bauunterhalts angesetzt, die Kosten beinhalten darüber hinaus Aufwendungen für die Nutzung von Schwimmbädern und Sportstätten sowie die üblichen Ausgaben im Bereich der Unterrichtsmittel usw. Die Kosten für Systemadministration und Hausmeistervertretungen sind separat aufgeführt ebenso wie die (sehr

⁷⁴⁷ Hierbei handelt es sich um das Jakob-Fugger-Gymnasium sowie das Marie-Theresia Gymnasium.

⁷⁴⁸ Es wird lediglich auf die Haushaltsdaten der Stadt Augsburg zurückgegriffen, für die wie eingangs erläutert einige Um- und Zurechnungen erfolgen. Der Autor dankt an dieser Stelle dem Schulamt der Stadt Augsburg, insbesondere Frau Unglert und Herrn Schramm, die die entsprechenden Berechnungen zur Verfügung gestellt haben.

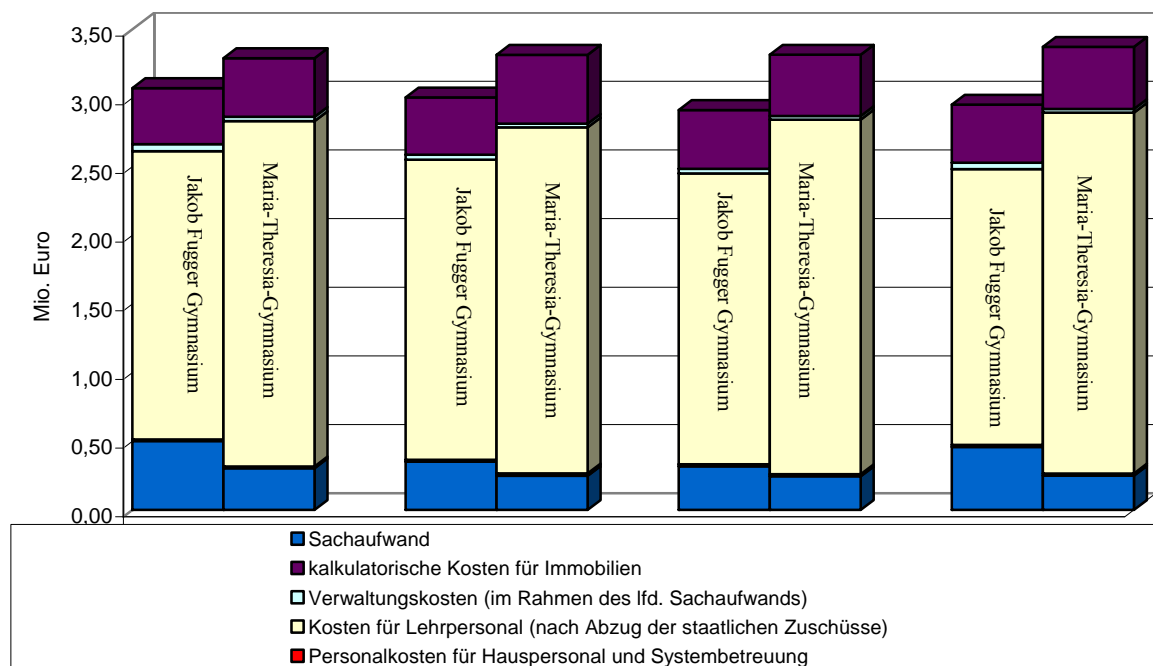
⁷⁴⁹ Vgl. Art. 15 BAY SchFG.

⁷⁵⁰ Diese Regelung verfolgt wohl den Zweck, die kommunalen Träger zu einer sparsamen Beförderungs- und Einstellungspolitik anzuhalten, gleichwohl realistischerweise konstatiert werden muss, dass in einigen Fällen die real anfallenden Personalkosten keineswegs zu 61% gedeckt werden. Die Berechnungen der Stadt Augsburg zeigen für die beiden städtischen Gymnasien in den Jahren 2002 bis 2005 Deckungsgrade durch Zuschüsse seitens des Freistaats zwischen 35% und 53% (vgl. STADT AUGSBURG (Hrsg.) (o.J.a)).

⁷⁵¹ Die Datenlage für die entsprechenden Berechnungen lässt lediglich eine Betrachtung der genannten Jahre zu.

geringen) Verwaltungskosten für laufenden Sachaufwand. Die Kosten für Lehrpersonal ergeben sich aus der Tatsache, dass bei kommunalen Schulen die jeweilige Kommune Träger des Personalaufwands ist und lediglich pauschalierte staatliche Lehrpersonalkostenzuschüsse erhält. Die Abbildung zeigt die verbleibende, durch die Stadt Augsburg zu tragende Belastung für Lehrpersonal.

Abbildung 33: Städtische Ausgaben für kommunale Gymnasien in Augsburg (bereinigt um staatliche Zuschüsse) in den Jahren 2002 bis 2005



Quelle: eigene Darstellung.

Es ist leicht ersichtlich, dass der Lehrpersonalaufwand, den die Stadt Augsburg bei den beiden städtischen Gymnasien zu tragen hat, den mit Abstand bedeutsamsten Ausgabenposten darstellt. Bei beiden Schulen liegen die Ausgaben für Lehrpersonal über alle Jahre hinweg mit etwas mehr als zwei Millionen Euro (jeweils linke Säule: Jakob-Fugger-Gymnasium) und mit über 2,5 Millionen Euro (jeweils rechte Säule: Maria-Theresia-Gymnasium) höher als alle anderen Kosten zusammen. Die zweitbedeutsamste Ausgabenkategorie stellen die kalkulatorischen Kosten für Immobilien dar, die, je nach Jahr und Schule, zwischen 400.000 Euro und 500.000 Euro ausmachen. In einer ähnlichen Höhe liegen die Kosten für Sachaufwand, die jedoch je nachdem inwiefern Reparaturen und kleiner Bauunterhalt anfallen, stärker schwanken: Sie liegen in den betrachteten Jahren je nach Schule zwischen rd. 240.000 Euro und 500.000 Euro. Eine geringe Rolle spielen hingegen die Ausgaben für die Hauspersonal und Systembetreuung, die – wie bereits angemerkt – die Kosten für Hausmeistervertretungen und EDV-Administration umfassen und der Ansatz für Verwaltungskosten des lfd. Sachaufwands, der mit insgesamt 10% der gesamten Sachaufwandskosten pauschaliert ist. Beide Größen liegen im niedrigen bzw. mittleren fünfstelligen Eurobereich.

Insgesamt addieren sich die Kosten über die Zeit hinweg für die beiden städtischen Gymnasien nach Abzug der Zuschüsse der Landesebene auf etwa 3,0 Mio. Euro (Jakob-Fugger-Gymnasium) und 3,3 Mio. Euro (Maria-Theresia-Gymnasium), wobei diese Werte über den Zeitverlauf hinweg relativ konstant bleiben. Abschließend lässt sich für die städtischen Gymnasien festhalten, dass diese jährliche Kosten (inkl. der kalkulatorischen Aufwendungen) in Höhe von rd. 6,3 Mio. Euro für die Stadt Augsburg generieren.

8.2.2 *Finanzierungslast für staatliche Gymnasien*

Anders als bei den städtischen Schulen ist die Stadt Augsburg bei den staatlichen Gymnasien lediglich Träger des Sachaufwands⁷⁵². Dementsprechend liegen die Gesamtkosten bei jedem einzelnen der fünf staatlichen Gymnasien in Augsburg deutlich unterhalb jener der städtischen Gymnasien. Für die Abgrenzung der Kosten und insbesondere die Zurechnung der einzelnen Kostenarten gelten die Ausführungen aus Gliederungspunkt 8.2.1 analog, wobei hier keine Lehrpersonalausgaben und keine Kosten für entsprechende Versorgungsbezüge von Lehrern anfallen und diese sich für die Stadt Augsburg somit auf 0,00 Euro belaufen⁷⁵³.

Folgende Tabelle 12 zeigt die von der Stadt Augsburg zu tragenden Kosten der fünf staatlichen Schulen für die Jahre 2002 bis 2005, wobei auf die bekannten Größen ‚Sachaufwand‘, ‚Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung‘, ‚Verwaltungskosten‘ und ‚kalkulatorische Kosten für Immobilien‘ abgestellt wird.

⁷⁵² Zum Komplex des Sachaufwands gehören auch Personalkosten wie etwa für Hausmeister und dergleichen mehr. Die Position ‚Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung‘ umfasst lediglich die Hausmeistervertretungen (anteilig) sowie die Kosten für die zentrale Systemadministration im Bereich EDV (anteilig).

⁷⁵³ Aus diesem Grund ist diese Position in Tabelle 12 nicht eigens aufgeführt.

Tabelle 12: Städtische Ausgaben für staatliche Gymnasien in Augsburg in den Jahren 2002 bis 2005

	2002	2003	2004	2005
Holbein-Gymnasium				
Sachaufwand	387.321,34	373.605,09	435.842,40	483.642,84
Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung	20.507,18	23.463,46	23.368,02	23.959,72
Verwaltungskosten (im Rahmen des lfd. Sachaufwands)	40.782,85	39.706,86	45.921,04	50.760,26
kalkulatorische Kosten für Immobilien	674.009,00	684.740,00	699.559,00	698.026,00
insgesamt	1.122.620,38	1.121.515,41	1.204.690,46	1.256.388,82
Peutinger-Gymnasium				
Sachaufwand	274.326,17	258.480,25	283.137,60	335.282,64
Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung	12.235,90	14.393,26	14.372,44	15.978,99
Verwaltungskosten (im Rahmen des lfd. Sachaufwands)	28.656,21	27.287,35	29.751,00	35.126,16
kalkulatorische Kosten für Immobilien	402.157,00	420.042,00	430.262,00	465.521,00
insgesamt	717.375,28	720.202,86	757.523,04	851.908,80
Gymnasium bei St. Anna				
Sachaufwand	450.289,61	324.534,02	381.122,52	452.199,37
Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung	15.625,26	17.194,87	17.427,86	18.083,80
Verwaltungskosten (im Rahmen des lfd. Sachaufwands)	46.591,49	34.172,89	39.855,04	47.028,32
kalkulatorische Kosten für Immobilien	513.555,00	501.802,00	521.731,00	526.841,00
insgesamt	1.026.061,36	877.703,77	960.136,42	1.044.152,49
Rudolph-Diesel-Gymnasium				
Sachaufwand	545.642,79	451.403,87	533.984,86	617.681,70
Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung	16.775,78	19.383,62	19.459,12	20.451,71
Verwaltungskosten (im Rahmen des lfd. Sachaufwands)	56.241,86	47.078,75	55.344,40	63.813,34
kalkulatorische Kosten für Immobilien	551.369,00	565.677,00	582.540,00	595.826,00
insgesamt	1.170.029,43	1.083.543,24	1.191.328,38	1.297.772,75
Gymnasium bei St. Stephan				
Sachaufwand	157.043,41	357.472,72	258.281,03	315.150,64
Personalkosten für Hauspersonal und Systembetreuung	11.318,60	13.044,98	13.672,59	14.979,21
Verwaltungskosten (für lfd. Sachaufwand)	16.836,20	37.051,77	27.195,36	33.012,99
kalkulatorische Kosten für Immobilien	372.008,00	380.695,00	409.311,00	436.394,00
insgesamt	557.206,21	788.264,48	708.459,99	799.536,84
SUMME (alle staatl. Gymnasien)	4.593.292,65	4.591.229,75	4.822.138,30	5.249.759,70

Quelle: eigene Darstellung.

Die durch die Stadt Augsburg zu tragenden Kosten im Bereich der staatlichen Gymnasien sind durchweg wesentlich geringer als bei den städtischen Schulen, was im Wesentlichen auf die im Fall staatlicher Schulen nicht durch die Stadt zu tragenden Lehrpersonalkosten zurückzuführen ist. Die bedeutsamste Kostenkategorie bei den staatlichen Gymnasien stellen dementsprechend die kalkulatorischen Kosten für Immobilien dar, die analog zur Berechnung für die städtischen Schulen – je nach Schule und Jahr – mit Beträgen zwischen rd. 370.000 Euro und rd. 700.000 Euro zu Buche schlagen. Ebenfalls von großer Relevanz sind die Kosten für lfd. Sachaufwand, die ebenfalls sechsstelligen Beträge erreichen und – wiederum je nach Schule und Jahr – zwischen 150.000 Euro und 620.000 Euro ausmachen. Wie zuvor bei den städtischen Schulen nehmen die verbleibenden Kostenblöcke ein erheblich geringeres Ausmaß an als die beiden anderen Kostentypen. Insgesamt entstehen für die einzelnen

Gymnasien Gesamtkosten in Höhe von 550.000 Euro bis 1,3 Mio. Euro, so dass sich die städtischen Ausgaben für staatliche Schulen in den einzelnen Jahren auf 4,6 Mio. Euro bis 5,25 Mio. Euro belaufen, wobei über die letzten Jahre ein stetiger Anstieg zu verzeichnen war⁷⁵⁴.

8.2.3 *Bestimmung der Ausgaben pro Schüler*

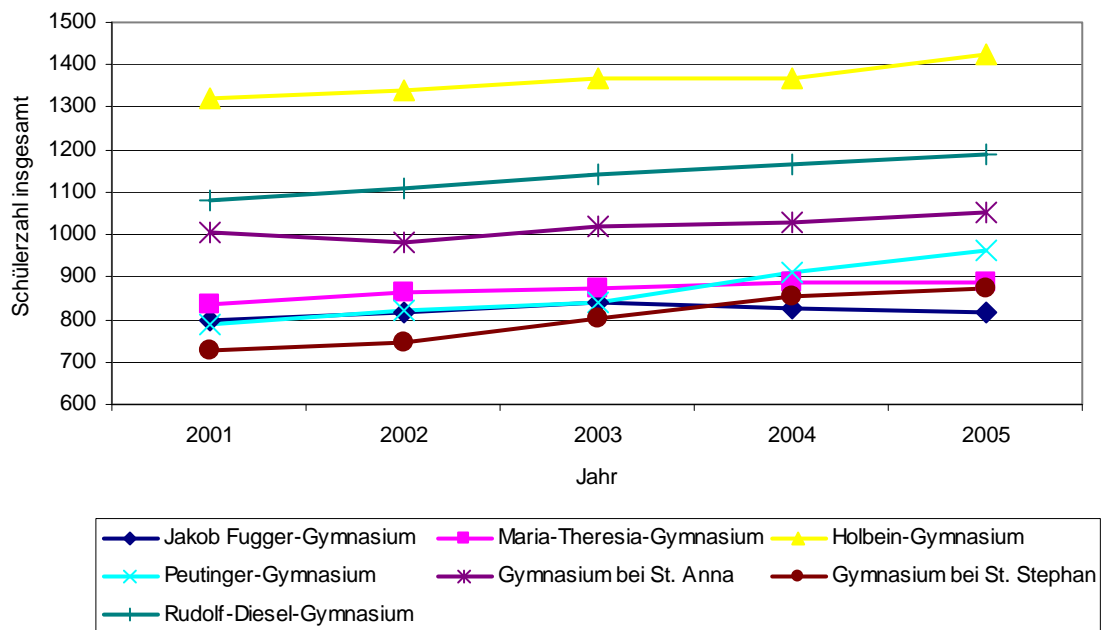
Nachdem die gesamten, für die Stadt Augsburg im Gymnasialbereich anfallenden Kosten dargestellt wurden, wird im Folgenden auf eine Pro-Kopf-Darstellung abgezielt. Dies dient einerseits der Illustration der Kostenaufteilung und der Zurechnung auf die beiden angrenzenden Landkreise (Lkr. Aichach-Friedberg und Lkr. Augsburg), andererseits kann für die folgenden Ausführungen relativ einfach die Höhe eines genau kostendeckenden Gastschülerbeitrags bestimmt werden.

Folgende Abbildung 34 veranschaulicht die Entwicklung der Schülerzahlen an den insgesamt sieben öffentlichen Gymnasien in Augsburg, wobei an dieser Stelle noch keine Unterscheidung nach der Herkunft der Schüler aus den verschiedenen Landkreisen bzw. der Stadt Augsburg getroffen wird⁷⁵⁵. Die Darstellung weicht dabei insofern von den vorhergehenden Abbildungen ab, als sie die Jahre von 2001 bis 2005 umfasst, was für die folgenden Berechnungen eine Rolle spielt. Die Berechnung der Ausgaben pro Kopf an den Augsburger Gymnasien erfolgt nämlich derart, dass die anhand der Haushaltsdaten der Stadt Augsburg errechneten Kosten für das entsprechende Kalenderjahr durch die Anzahl der Schüler dividiert wird, die am 01.10. des jeweiligen Vorjahres das betreffende Gymnasium besucht hat. Diese Vorgehensweise ist nötig, da sich die Rechnungsjahre der entsprechenden Haushalte am Kalenderjahr orientieren, während die Schülerzahlen lediglich als Stichtagsdaten zum 01.10. vorliegen. In Anbetracht der vorliegenden Daten erschien ein derartiges Vorgehen als angemessen, da erstens nur von geringen Auswirkungen auf die Berechnungsergebnisse auszugehen ist und zweitens ex post auch keine Ausgabenrechnung auf Monatsbasis existiert, die für eine Berechnung in Ausgaben pro Schuljahr nötig wäre.

⁷⁵⁴ Dies liegt einerseits an den steigenden Schülerzahlen in den vergangenen Jahren (vgl. hierzu die Ausführungen im folgenden Gliederungspunkt 8.2.3), zum anderen aber auch an der Durchführung eines ‚Fitnessprogramms‘ für die Augsburger Schulen insgesamt, das vorsah im Zeitraum zwischen 2003 und 2005 82 Mio. Euro zusätzlich zum regulären Bauunterhalt in die etwa 70 Schulgebäude in Augsburg zu investieren (vgl. STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2006c): S. 13ff.

⁷⁵⁵ In diesem Gliederungspunkt geht es lediglich um die Bestimmung der Kosten je Schüler an den unterschiedlichen Schulen, eine Zuordnung der Kosten nach Herkunft der Schüler erfolgt gesondert in Gliederungspunkt 8.2.4.

Abbildung 34: Entwicklung der absoluten Schülerzahlen an den öffentlichen Gymnasien in Augsburg, 2001 bis 2005

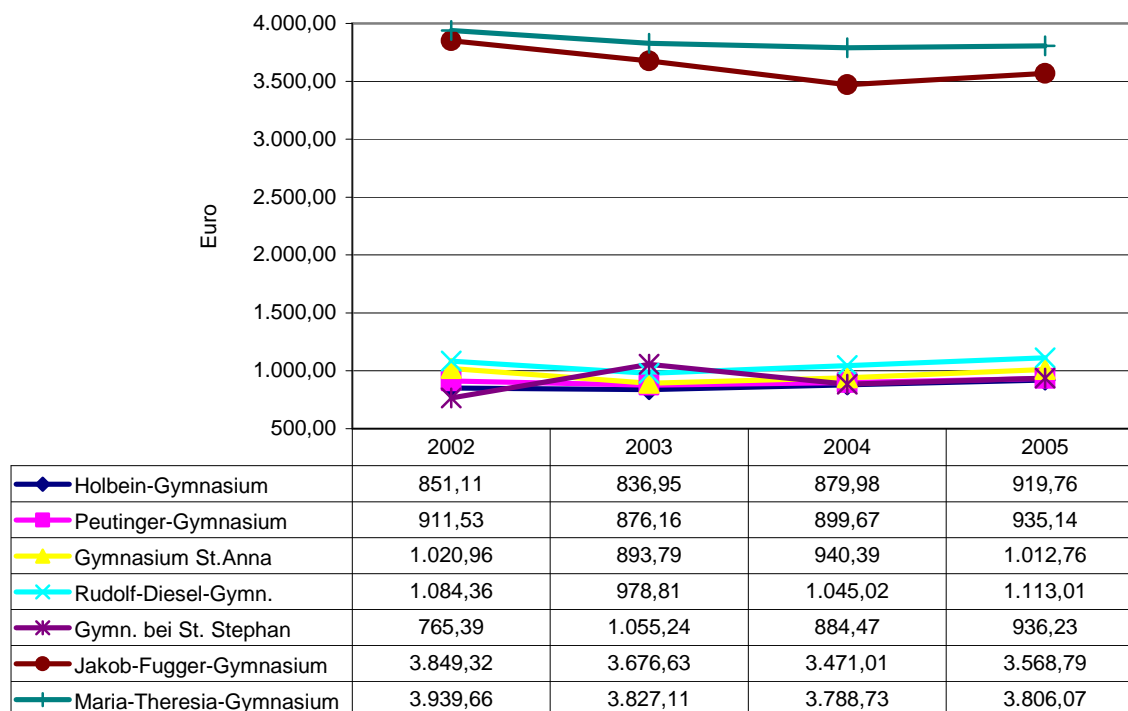


Quelle: eigene Darstellung.

Für die fünf dargestellten Jahre von 2001 bis 2005 zeigt sich für alle Gymnasien in Augsburg eine (zum Teil deutliche) Zunahme der Schülerzahlen, wobei vor allem die staatlichen Schulen starke Zunahmen zu verzeichnen hatten: am Peutingen-Gymnasium stieg die Schülerzahl von 787 auf 962 (+22,2%) am Holbein Gymnasium, das gleichzeitig das – bezogen auf die Schülerzahl – größte Gymnasium darstellt, stieg die Schülerzahl von 1319 auf 1426 (8,1%). Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch an den anderen staatlichen Gymnasien konstatieren. An den beiden städtischen Gymnasien war im Betrachtungszeitraum ebenfalls eine Zunahme zu verzeichnen: Das Jakob Fugger-Gymnasium hatte 2001 798 Schüler im Jahr 2005 waren 818 Gymnasiasten angemeldet (+2,5%), am Maria-Theresia-Gymnasium stieg die Schülerzahl im gleichen Zeitraum von 835 auf 886 (+6,1%)

Folgende Abbildung 35 bringt nun die errechneten absoluten Werte für die Ausgaben je Schule (vgl. Tabelle 12) mit den Schülerzahlen zusammen und stellt die Kosten je Schüler, separiert nach den verschiedenen Gymnasien, dar.

Abbildung 35: Kosten je Schüler an den öffentlichen Gymnasien in Augsburg 2002 bis 2005



Quelle: eigene Darstellung.

Bereits auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass die von der Stadt Augsburg zu tragenden Kosten pro Gymnasiast bei den städtischen Gymnasien deutlich höher sind als bei den staatlichen Gymnasien. Ein Schüler an einem städtischen Gymnasium kostet in den meisten Jahren mehr als 3.500 Euro pro Jahr und verursacht der Stadt damit drei- bis viermal so hohe Kosten wie Schüler an staatlichen Gymnasien. Insgesamt liegen die Durchschnittskosten im betrachteten Zeitraum je Schüler für die Stadt bei 1.600 bis 1.670 Euro pro Jahr. Die Diskrepanz zwischen staatlichen und städtischen Gymnasien ergibt sich aus der bereits angesprochenen Tatsache, dass die Stadt Augsburg bei den städtischen Gymnasien nicht nur Träger des Sachsondern auch des Lehrpersonalaufwands ist und von Seiten des Freistaats hier keine kostendeckenden Zuschüsse gewährt werden. Weiterhin fällt auf, dass sich sowohl zwischen den beiden städtischen Gymnasien als auch zwischen den staatlichen Gymnasien teils nicht zu vernachlässigende Diskrepanzen in den Kosten je Schüler ergeben. Bei den staatlichen Schulen ist dies vor allem auf Unterschiede im Hinblick auf Bauaktivitäten zurückzuführen, bei den städtischen Schulen hingegen sind die auftretenden Kostenunterschiede darüber hinaus auch auf die unterschiedliche (v.a. Alters-) Struktur des Lehrpersonals zurückzuführen, die – im Zusammenhang mit den Besoldungsregelungen für Beamte – Unterschiede generieren. Zudem wird deutlich, dass die Kosten je Schüler in den vergangenen Jahren in den meisten Schulen zugenommen haben, lediglich in den beiden städtischen Gymnasien war ein Rückgang der Kosten im Vergleich zu 2002 zu verzeichnen. Ein Grund für den Anstieg

der Kosten je Schüler in den letzten Jahren ist hierbei auch das angelaufene Investitionsprogramm in die Bausubstanz der Augsburger Schulen.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die von der Stadt zu tragenden Kosten je Schüler, die an den sieben öffentlichen Augsburger Gymnasien anfallen, stark variieren, was einerseits auf die unterschiedliche Trägerschaft (Staat oder Kommune) andererseits aber auch auf Unterschiede in der Bauaktivität zurückzuführen ist. Bei den beiden städtischen Schulen haben die Kosten ihren Ursprung auch in der Struktur des Lehrpersonals.

8.2.4 *Entwicklung der Gastschülerzahlen und landkreisspezifische Berechnung der Spillouts vor Ausgleichszahlungen aus Augsburger Sicht*

Nachdem in den vorangegangenen Gliederungspunkten die Kosten für die städtischen und staatlichen Gymnasien sowohl in absoluten Werten als auch in Pro-Kopf-Größen berechnet und dargestellt wurden, geht es in diesem Teil der Arbeit nun um die Bestimmung der tatsächlich⁷⁵⁶ auftretenden Spillouts⁷⁵⁷. Dabei wird es zuerst um die Darstellung der Gastschülerzahlen in den verschiedenen Jahren gehen, bevor die Erkenntnisse der vorangestellten Gliederungspunkte einfließen und die Darstellung der gesamten auftretenden Spillouts – unterschieden nach Landkreisen – erfolgen wird.

Folgende Tabelle 13 zeigt die Gastschülerzahlen an den Augsburger Gymnasien in den relevanten Schuljahren. Analog zu Berechnung der Kosten je Schüler in Gliederungspunkt 8.2.3 werden jeweils Stichtagsdaten zum 01.10. des jeweiligen Schuljahres dargestellt und im Folgenden entsprechend zur Berechnung der Spillouts herangezogen.

⁷⁵⁶ Dies geschieht hier als Bruttobetrachtung, d.h. die Kosten, die die angrenzenden Landkreise für von Augsburg ins Umland pendelnde Gymnasiasten tragen sowie die vom Umland geleisteten Gastschülerbeiträge sind hier noch nicht berücksichtigt. Dies geschieht in den Gliederungspunkten 8.2.5 und 8.4.

⁷⁵⁷ Die Berechnung der Spillover-Effekte erfolgt dabei aus Augsburger Sicht. Dies bedeutet, dass überprüft wird, welche Kosten für Leistungen, die den Einwohnern von Umlandgemeinden zufließen, durch die Stadt Augsburg getragen werden müssen. Es geht hier also um die Frage, welche (mit den Kosten bewerteten Leistungen) aus der Stadt hinaus fließen. Die so bestimmten Spillouts stellen natürlich – aus Sicht des jeweiligen Landkreises – entsprechende, mit den Kosten bewertete Spillins dar.

Tabelle 13: Gastschüler an den öffentlichen Augsburger Gymnasien nach Landkreisen und Jahren

Jahr	Landkreis	Holbein-G.	Peutingerg.	G. bei St. Anna	Rudolf-Diesel-G.	G. bei St. Stephan	Jakob-Fugger-G.	Maria-Theresia-G.	Σ
2001/2002	Lkr. A	255	243	253	2	259	233	174	1.419
	Lkr. Aic.	70	36	119	480	138	54	103	1.000
	Sonst.	21	0	4	39	7	15	5	91
2002/2003	Lkr. A	231	244	253	2	270	239	174	1.413
	Lkr. Aic.	73	30	115	504	145	52	111	1.030
	Sonst.	17	0	3	39	12	4	5	82
2003/2004	Lkr. A	226	251	264	3	289	241	174	1.448
	Lkr. Aic.	72	27	114	516	162	49	126	1.066
	Sonst.	21	0	3	44	14	5	5	92
2004/2005	Lkr. A	215	295	259	6	305	230	193	1.503
	Lkr. Aic.	73	26	114	520	172	47	117	1.069
	Sonst.	32	2	9	44	12	2	3	104

Quelle: eigene Darstellung.

Betrachtet man die Summe der Gastschülerzahlen an den Augsburger Gymnasien, so ist festzustellen, dass in jedem Schuljahr zwischen 2.500 und 2.750 Schüler aus den umliegenden Landkreisen an die öffentlichen Gymnasien in Augsburg einpendeln. Dabei kommt ein Großteil aus dem Landkreis Augsburg (1.400 bis 1.500), ein etwas geringerer Anteil aus dem Landkreis Aichach-Friedberg (ca. 1.000 bis 1.100) und ein sehr kleiner Anteil aus sonstigen Landkreisen⁷⁵⁸. Insgesamt ist über die Zeit hinweg ein deutlicher Anstieg von knapp 10% zu verzeichnen.

Die Schülerzahlen an den verschiedenen Gymnasien erweisen sich jedoch teilweise als sehr unterschiedlich: Zwar stammen an der Mehrzahl der Gymnasien die meisten Gastschüler aus dem Landkreis Augsburg und eher geringere Anteile aus dem Landkreis Aichach-Friedberg, am besonders verkehrsgünstig an den Landkreis Aichach-Friedberg angebundenes Rudolf-Diesel-Gymnasium jedoch kehrt sich dies um⁷⁵⁹. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine Gegenüberstellung der Anzahl der Gastschüler und der Gesamtschülerzahl. So liegt der Gastschüleranteil zwischen etwas mehr als 23% (Holbein-Gymnasium) und knapp unter 60% im Gymnasium bei St. Stephan. Bei den Gymnasien in städtischer Trägerschaft liegt der Gastschüleranteil über die Jahre hinweg bei rd. einem Drittel der Gesamtschülerzahl und

⁷⁵⁸ Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die Landkreise Günzburg, Dillingen und Donau-Ries.

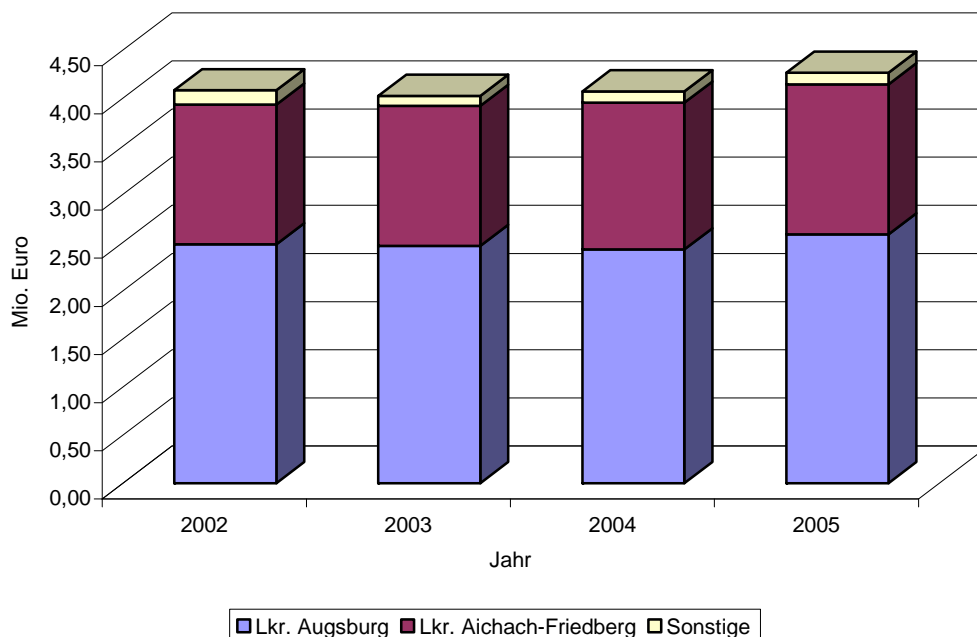
⁷⁵⁹ Neben der guten Verkehrsanbindung und den individuellen Präferenzen vor allem der Eltern spielt natürlich auch die fachliche Ausrichtung eines Gymnasiums für die Schulwahl eine Rolle. Hieraus erklärt sich im Wesentlichen die Streuung der Gastschüler über das gesamte Stadtgebiet.

damit durchaus leicht unterhalb des Durchschnitts⁷⁶⁰, der an allen öffentlichen Augsburger Gymnasien knapp 38% beträgt. Auffällig ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Zahl der Gastschüler an zwei Gymnasien im betrachteten Zeitraum rückläufig war (Holbein-Gymnasium und Jakob-Fugger-Gymnasium), während an allen anderen öffentlichen Schulen eine (teils starke) Zunahme zu verzeichnen war.

Diese erheblichen Anteile an Gastschülern zeigen, dass Augsburg hinsichtlich der gymnasialen Ausbildung seine zentralörtliche Funktion durchaus wahrnimmt. Soweit ein Kostenausgleich zwischen den Kommunen nicht erfolgt resultieren deshalb erhebliche fiskalische Spillovers.

Legt man die soeben dargestellten Gastschülerzahlen sowie die errechneten Pro-Kopf-Kosten je Schüler zu Grunde, so ergeben sich hohe finanzielle (Brutto-) Belastungen für die Stadt Augsburg, die in folgender Abbildung wiedergegeben sind. Dabei wird die Entwicklung in den relevanten Jahren separiert nach Landkreisen dargestellt.

Abbildung 36: Spillouts vor Leistung der Gastschülerbeiträge in den Jahren 2002 bis 2005



Quelle: eigene Darstellung.

Es wird ersichtlich, dass die Kosten, die an den Augsburger Gymnasien für Schüler entstehen, die nicht im Stadtgebiet wohnen, bei knapp 4,0 Mio. Euro bis 4,3 Mio. Euro liegen, wobei von den Schülern aus ‚sonstigen‘ Landkreisen als dem Landkreis Aichach-Friedberg und dem Landkreis Augsburg lediglich knapp Kosten in Höhe von 100.000 Euro bis 150.000 Euro ver-

⁷⁶⁰ Dies hat vor allem vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Kostenstrukturen von städtischen und staatlichen Gymnasien eine gewisse Bedeutung.

ursacht werden. Der größte Anteil der Kosten, die Stadt Augsburg zu tragen hat, entsteht – erwartungsgemäß, da ja die Schülerzahl am höchsten ist – für Schüler aus dem Landkreis Augsburg. Hier entstehen in jedem Jahr rd. 2,5 Mio. Euro Ausgaben, im Jahr 2005 sogar 2,6 Mio. Euro. Geringer, jedoch immer noch deutlich im Millionenbereich, fallen die Kosten aus, die von Schülern aus dem Landkreis Aichach-Friedberg verursacht werden: sie liegen über die Jahre hinweg bei rd. 1,5 Mio. Euro bis 1,6 Mio. Euro jährlich.

Die dargestellten Belastungen, die sich für Augsburg aus der steigenden Anzahl von Gast-
schülern ergeben, sind also – gemessen an den Ausgaben für Gymnasien – immens. Unter
allokativen Gesichtspunkten wäre sicherzustellen, dass eine Unterversorgung (zu geringes
Angebot in der Region) oder Fehlversorgung (z.B. falscher Standort) durch Finanzierungs-
maßnahmen verhindert wird. Zu beachten ist außerdem, dass gegenseitige Gastschülerströme
nicht ohne weiteres eine Unterausstattung verhindern bzw. diese noch verstärken können.

An dieser Stelle sei noch einmal betont, dass es sich bei den dargestellten Werten um Brutto-
größen handelt, da weder die Ausgleichszahlungen der Landkreise, die nach Augsburg
fließen, einbezogen sind, noch eventuelle Bildungsauspendler, d.h. Augsburger, die eine
Schule in einem der angrenzenden Landkreise besuchen. Ein erster Schritt in Richtung einer
Betrachtung der Nettobelastung Augsburgs ist folgender Gliederungspunkt, der die Aus-
gleichszahlungen der Landkreise in Form von Gastschülerbeiträgen berechnet und darstellt
sowie mit den vorangestellten Ergebnissen in Einklang bringt.

8.2.5 *Ausgleichszahlungen der Landkreise für Gastschüler*

Da bei einem System der Bildungsfinanzierung, wie es in Bayern praktiziert wird, davon aus-
zugehen ist, dass sich regionale Bildungszentren herausbilden und – wie für Augsburg dar-
gestellt – eine hohe Zahl an Schülern auch aus angrenzenden Kommunen einpendeln wird, hat
der Gesetzgeber Ausgleichsmechanismen geschaffen, die den Träger des Sach- und ggf.
Personalaufwands angemessen für Gastschüler entschädigen sollen. In Art. 10 des BAY
SchFG heißt es deshalb: „Der Aufwandsträger kann für jeden Gastschüler einen Beitrag
(Gastschulbeitrag) [...] verlangen“⁷⁶¹ und: „Der Gastschulbeitrag je Schüler wird errechnet,
indem der entstandene laufende Schulaufwand durch die Gesamtschülerzahl geteilt wird“⁷⁶².
Eine derartige Regelung ermöglicht eine sachgerechte Aufteilung der Kosten gymnasialer
Bildung auf die Gebietskörperschaften, in denen die entsprechenden Schüler wohnen. Aller-
dings besitzt diese Regelung für Gymnasien praktisch keine Bedeutung, da der Gesetzgeber
hier genaue Pauschalen festgelegt hat, die von den Wohnsitzkommunen der Gastschüler an
den Aufwandsträger des Schulstandorts zu zahlen sind. Dabei unterscheidet der Gesetzgeber
zwischen staatlichen Gymnasien, für die die kreisfreien Städte oder die Landkreise lediglich

⁷⁶¹ Art. 10 Abs. 1 Satz 1 BAY SchFG.

⁷⁶² Art. 10 Abs. 2 BAY SchFG, wobei für die Berechnung die Schülerzahl nach der amtlichen Statistik des dem Haushaltsjahr vorhergehenden Jahres relevant ist.

als Sachaufwandsträger fungieren, und kommunalen Gymnasien, in denen die Kommunen auch einen Teil des Lehrpersonalaufwands zu tragen haben. In Art. 10 BAY SchFG heißt es zu den staatlichen Gymnasien in Absatz 3: „An Stelle des [...] zu errechnenden Gastschulbeitrags tritt bei den [...] genannten Schularten eine jährliche Gastschulbeitragspauschale je Schüler. Sie beträgt bei [...] Gymnasien (einschließlich Kollegs), Abendgymnasien 741,00 EUR“⁷⁶³. Für Schulen in kommunaler Trägerschaft können zusätzliche Gastschülerbeiträge in Höhe von 486 Euro pro Gastschüler und Jahr erhoben werden, die als Abdeckung der zusätzlichen Belastung des Schulaufwandsträgers durch Personalkosten angesehen werden können⁷⁶⁴. Darüber hinaus sieht das Gesetz eine im Abstand von zwei Jahren stattfindende Anpassung dieser Sätze vor, was über eine Ausführungsverordnung zu regeln ist.

Für den in die Betrachtungen einfließenden Zeitraum sind die pauschalen Sätze der Gastschülerbeiträge, wie sie in den Ausführungsverordnungen festgelegt wurden, in folgender Tabelle dargestellt.

Tabelle 14: Pauschale Gastschülerbeiträge an städtische und staatliche Gymnasien in Bayern 2002 bis 2005

	2002	2003	2004	2005
staatliche Gymnasien	741	725	725	725
städtische Gymnasien	1227	1225	1225	1225

Quelle: eigene Darstellung auf Basis BAY SchFGAV (verschiedene Jahre).

Es ist ersichtlich, dass die pauschalierten Ausgleichszahlungen ab 2003 eher gesunken⁷⁶⁵ sind und sich somit entgegengesetzt zu den – zumindest in Augsburg steigenden – tatsächlichen Kosten je Schüler entwickelt haben. Insofern ist für die folgenden Betrachtungen insgesamt von einer über die Jahre zunehmenden Belastung für Augsburg auszugehen, die ihre Ursache erstens in den steigenden Gastschülerzahlen, zweitens in den vor allem durch Baumaßnahmen steigenden Kosten je Schüler und drittens in den Veränderungen bzgl. der Höhe der Gastschulbeiträge hat.

8.2.6 *Gegenüberstellung der finanziellen Belastungen und der Ausgleichszahlungen sowie Implikationen*

In diesem Gliederungspunkt wird nun von der bislang durchgeführten Bruttobetrachtung übergegangen zu einer Quasi-Nettobetrachtung.

⁷⁶³ Art. 10 Abs. 3 BAY SchFG, wobei die entsprechenden Sätze im Abstand von zwei Jahren einer Überprüfung zu unterziehen sind.

⁷⁶⁴ Vgl. Art. 19 Abs. 2 BAY SchFG, wobei ebenso geregelt ist, dass die beteiligten Kommunen hiervon abweichende Regelungen vereinbaren können (vgl. Art. 19 Abs. 3 BAY SchFG).

⁷⁶⁵ Für das anstehende Schuljahr 2007/2008 betragen die Sätze für staatliche Gymnasien 700 Euro und für kommunale Gymnasien zusätzlich 500 Euro (also insgesamt 1.200 Euro). Vgl. BAY SchFGAV.

Folgende Tabelle 15 zeigt die Quasi-Nettokosten je Gast Schüler, die sich aus der Differenz zwischen errechneten Pro-Kopf-Kosten und geleisteten Gast schulbeiträgen ergeben und differenziert nach Schule und Jahr sowie im Durchschnitt über alle Schulen hinweg dargestellt sind.

Tabelle 15: Kosten je Gast Schüler nach Abzug der Gast Schülerbeiträge

	Holbein-G.	Peutingen-G.	G. bei St. Anna	Rudolf-Diesel-G.	G. bei St. Stephan	Jakob-Fugger-G.	Maria-Theresia-G.	Durchschnitt insges.
2002	110,11	170,53	279,96	343,36	24,39	2.622,32	2.712,66	771,55
2003	111,95	151,16	168,79	253,81	330,24	2.451,63	2.602,11	751,55
2004	154,98	174,67	215,39	320,02	159,47	2.246,01	2.563,73	720,99
2005	194,76	210,14	287,76	388,01	211,23	2.343,79	2.581,07	757,24

Quelle: eigene Darstellung.

Wie schon ex ante zu erkennen war, weisen die Gast schulbeiträge keine kostendeckende Ausgleichswirkung zwischen den umliegenden Landkreisen und der Stadt Augsburg auf. Auch nach Abzug der Gast Schülerbeiträge fallen insbesondere die kommunalen Schulen ins Gewicht, die mit rd. 2.500 Euro je Schüler und Jahr drastisch höhere Kosten je Schüler (für die Stadt Augsburg) generieren als dies für die staatlichen Gymnasien zutrifft. Dort erreichen die Gast schulbeiträge teils recht ordentliche Kostendeckungsgrade⁷⁶⁶, die jedoch im Zeitverlauf sinken. Im Jahr 2005 deckten die Gast schulbeiträge lediglich zwischen 65% und 79% der tatsächlich zu veranschlagenden Kosten bei den staatlichen und etwa ein Drittel der Kosten bei städtischen Gymnasien, wie folgende Tabelle noch einmal für alle Schulen und die betrachteten Jahre verdeutlicht.

Tabelle 16: Kostendeckungsgrade der Gast Schülerbeiträge an Augsburger Gymnasien

	Holbein-G.	Peutingen-G.	G. bei St. Anna	Rudolf-Diesel-G.	G. bei St. Stephan	Jakob-Fugger-G.	Maria-Theresia-G.
2002	87,06%	81,29%	72,58%	68,34%	96,81%	31,88%	31,14%
2003	86,62%	82,75%	81,12%	74,07%	68,70%	33,32%	32,01%
2004	82,39%	80,59%	77,10%	69,38%	81,97%	35,29%	32,33%
2005	78,82%	77,53%	71,59%	65,14%	77,44%	34,33%	32,19%

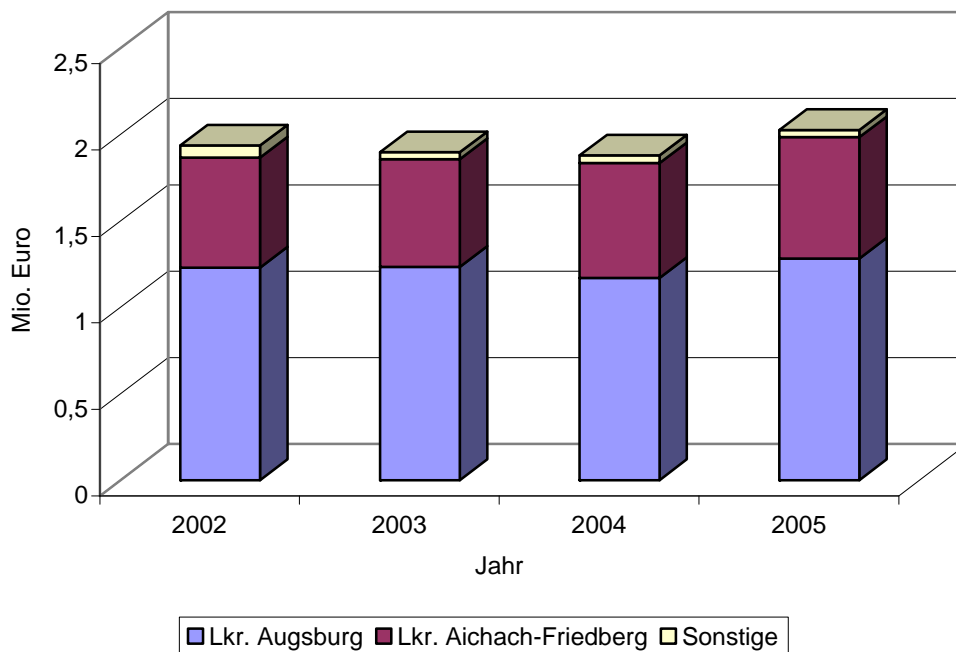
Quelle: eigene Darstellung.

⁷⁶⁶ Etwa im Jahr 2002 im Gymnasium bei St. Stephan.

Bei allen staatlichen Schulen werden höhere Kostendeckungsgrade erreicht als bei den städtischen Schulen, gleichwohl sie in den vergangenen Jahren in allen staatlichen Gymnasien rückläufig waren. Bei den städtischen Schulen ist auf niedrigem Niveau eine geringe Zunahme der Kostendeckung zu verzeichnen.

Aggregiert man die gewonnenen Quasi-Nettokosten nun anhand der Schülerzahlen aus den verschiedenen Landkreisen auf, so ergibt sich konsequenterweise wiederum eine Belastung für die Stadt Augsburg, die, wie Abbildung 37 zeigt, deutlich geringer ausfällt als noch im Gliederungspunkt 8.2.4 für die Bruttobelastung errechnet.

Abbildung 37: Spillouts nach Leistung der Gastschülerbeiträge in den Jahren 2002 bis 2005



Quelle: eigene Darstellung.

Nach Abzug der Gastschülerbeiträge sinkt die Gesamtbelastung Augsburgs auf Werte zwischen knapp unter bzw. knapp über 2,0 Mio. Euro, wobei wiederum der größte Kostenanteil durch Gymnasiasten aus dem Landkreis Augsburg verursacht wird (zwischen rd. 1,2 Mio. Euro und 1,3 Mio. Euro), wobei in den letzten Jahren eine leichte Zunahme zu verzeichnen war. Auf den Landkreis Aichach-Friedberg entfallen zwischen rd. 600.000 Euro und 700.000 Euro ebenfalls mit zunehmender Tendenz. Bei den Schülern aus übrigen Landkreisen liegen die Kosten im Bereich zwischen 40.000 und 70.000 Euro, wobei hier eine eher abnehmende Tendenz über den Betrachtungszeitraum hinweg zu konstatieren ist.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass insbesondere im Bereich der städtischen Gymnasien bei weitem keine kostendeckenden Gastschülerbeiträge nach Augsburg fließen, während im Bereich der staatlichen Gymnasien eher geringere Unterdeckungen auftreten. Nichtsdestotrotz

lässt sich für Augsburg auch nach Berücksichtigung der Zahlungsströme durch Gastschulbeiträge eine nicht geringe Quasi-Nettobelastung konstatieren. Allerdings – und dies ist Gegenstand des Gliederungspunktes 8.3 – gibt es auch Augsburger Gymnasiasten, die zum Schulbesuch ins Umland auspendeln; ein Sachverhalt, der bei den bisherigen Betrachtungen keine Rolle spielte.

8.3 Aus Augsburger Sicht auftretende Spillins für Augsburger Gastschüler in den Landkreisen

Die in den vorangegangenen Gliederungspunkten dargestellten finanziellen Effekte der Gast-schülersituation in Augsburg bezogen sich lediglich auf die in Augsburg für Gastschüler anfallenden Kosten. Dies ist insofern noch keine umfassende Darstellungsform, da auch Schüler aus der Stadt Augsburg in Schulen ins Umland pendeln. Diese Tatsache lässt sich nun auf zwei verschiedene Arten in die bisher gewonnenen Erkenntnisse integrieren: einerseits kann argumentiert werden, dass durch das Auspendeln von Augsburger Gymnasiasten die Spillouts ins Umland reduziert werden, da bei konstanter Schülerzahl und Wegfall der Auspendler eine entsprechende Zahl an Gastschülern entfallen würde, die dann im Umland unterrichtet werden könnten (Variante 1). Andererseits kann argumentiert werden, dass die Landkreise Kosten für Schüler aus der Stadt Augsburg tragen, die den in Augsburg durch Gast-schüler entstehenden Belastungen gegenzurechnen sind (Variante 2).

Unterschiede ergeben sich bei den beiden Varianten auch aus der Tatsache heraus, dass sich keines der Gymnasien in den angrenzenden Landkreisen in kommunaler Trägerschaft befindet und somit den Landkreisen für Gastschüler lediglich Belastungen im Rahmen des lfd. Sachaufwands entstehen, während in Augsburg – wie oben dargestellt – auch städtische Schulen existieren, die durch die kommunal zu tragenden Personalaufwendungen insgesamt höhere Kosten je Schüler generieren. Um beide Argumentationen nachzuvollziehen, werden im Folgenden beide Varianten mit den jeweils zugrunde liegenden Argumentationen entsprechend quantifiziert. Vorab soll allerdings noch kurz auf die Zahl jener Gymnasiasten eingegangen werden, die aus der Stadt Augsburg in die angrenzenden Landkreise auspendeln. Folgende Tabelle gibt die Entwicklung der Auspendler über die Jahre hinweg wieder:

Tabelle 17: Aus Augsburg auspendelnde Gymnasiasten nach Standort der Schule in den Jahren 2002 bis 2005

	2002	2003	2004	2005
Auspender nach Augsburg Land	310	280	295	321
Auspender nach Aichach-Friedberg	19	15	18	16

Quelle: eigene Darstellung.

Es zeigt sich im Wesentlichen, dass die Zahl der aus Augsburg auspendelnden Gymnasiasten relativ konstant geblieben ist. Obige Tabelle bildet die Berechnungsgrundlagen für die auftretenden Effekte.

8.3.1 *Reduktion der Spillouts durch auspendelnde Gymnasiasten in Augsburg (Variante 1)*

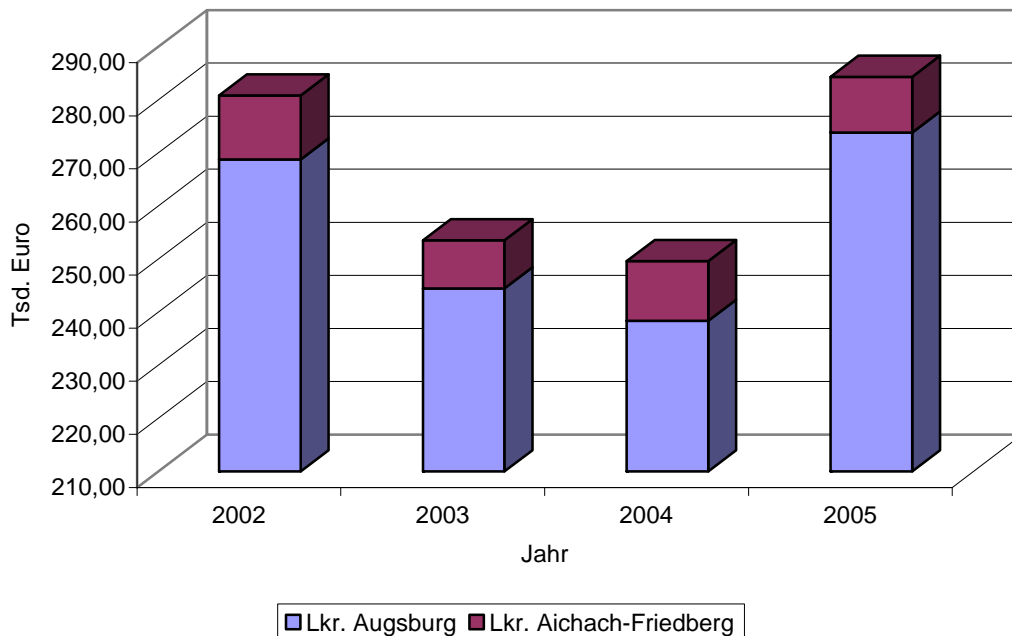
Bei der Frage in welchem Ausmaß sich die auftretenden Spillovers reduzieren ließen, wenn kein Gymnasiast mit Erstwohnsitz in Augsburg eine Schule in den angrenzenden Landkreisen besuchen würde und gleichzeitig die Zahl der Gymnasiasten an Augsburger Gymnasien konstant bleiben würde, sind verschiedene Aspekte zu bedenken bzw. einige Annahmen zu treffen:

- Bei einem Wegfall der Auspendler müsste sich die Zahl der Gastschüler in Augsburg entsprechend reduzieren. Diese Annahme erscheint insofern legitim, dass die Augsburger Gymnasien nahe an der Kapazitätsgrenze unterrichten⁷⁶⁷.
- Die Spillouts reduzieren sich im Wesentlichen aufgrund der Reduktion der Gastschülerzahl.
- Die absoluten Kosten für alle Gymnasien bleiben sowohl in der Stadt Augsburg als auch in den angrenzenden Landkreisen konstant, da die Schülerzahl nicht verändert wird.
- Es wird angenommen, dass jene Gymnasiasten, die zuvor ins Umland gependelt sind, sich bei der Schulwahl ebenso verhalten, wie die bisherigen aus dem Umland einpendelnden Gymnasiasten. Entsprechend reduzieren sich die Gastschüler an den einzelnen Schulen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte bzw. Annahmen und einer dementsprechenden Berechnungsstruktur ergeben sich die in Abbildung 38 dargestellten Effekte.

⁷⁶⁷ Die für Dezember 2007 geplante Installation eines Provisoriums (Pavillon) am Rudolf-Diesel-Gymnasium zeigt, dass die Raumkapazitäten an den Augsburger Gymnasien erschöpft sind. Dies belegt auch die mit durchschnittlich 28,9 Schülern je Klasse recht hohe Klassenstärke.

Abbildung 38: Spillins durch auspendelnde Gymnasiasten aus Sicht der Stadt Augsburg



Quelle: eigene Darstellung.

Es zeigt sich, dass sich die auftretenden Spillouts durchaus reduzieren, wenn die Auspendler mit Erstwohnsitz in Augsburg ins Kalkül gezogen werden. Hätten alle Gymnasiasten, die ihren Wohnsitz in Augsburg haben, eine Schule im Stadtgebiet besucht, so wären die errechneten Spillovers je nach Jahr um 250.000 bis 285.000 Euro reduziert worden, wobei ein deutlich größerer Effekt beim Landkreis Augsburg zu erkennen ist als dies auf den Landkreis Aichach-Friedberg zutrifft. Diese Tatsache kann angesichts der vergleichsweise geringen Zahl jener Schüler, die in den Landkreis Aichach-Friedberg auspendeln, nur wenig überraschen. Bereits an dieser Stelle lässt sich jedoch erkennen, dass die ins Umland wirkenden Spillovers auch bei einem Einbezug der Auspendler nicht ausgeglichen werden. Eine detaillierte Gegenüberstellung erfolgt in Gliederungspunkt 8.4.

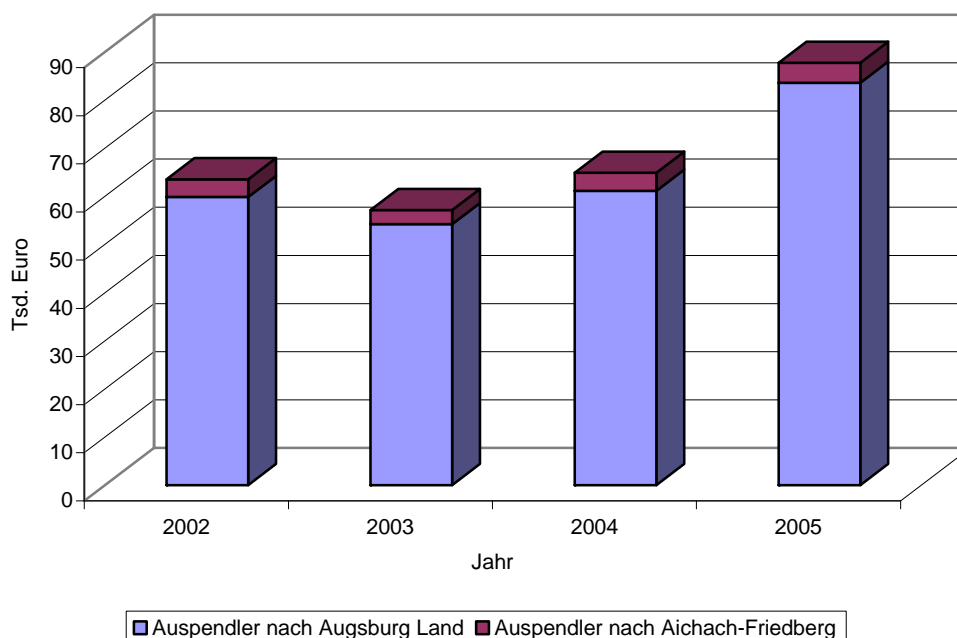
8.3.2 *Kostentragung der angrenzende Landkreise für Gymnasiasten aus Augsburg (Variante 2)*

Da es sich bei den Gymnasien in den angrenzenden Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg ausschließlich um staatliche Gymnasien handelt, für die die entsprechenden kommunalen Gebietskörperschaften lediglich als Träger des Sachaufwands agieren, wird im Folgenden eine Kostenstruktur analog zu den staatlichen Gymnasien innerhalb des Augsburger Stadtgebiets unterstellt. Auch hierbei werden die mit der Schülerzahl gewichteten Durchschnittskosten für die Betrachtung herangezogen, in Variante 2 allerdings beschränkt auf die staatlichen Gymnasien im Stadtgebiet. Dabei können direkt die berechneten Quasi-Nettokosten je Schüler herangezogen werden, da auch die Stadt Augsburg für die auspendelnden Gymnasiasten Gastschulbeiträge gemäß der Ausführungsverordnung zum Bayerischen Schul-

finanzierungsgesetz zu entrichten hat. Durch die Heranziehung der Durchschnittskosten je Schüler der staatlichen Gymnasien werden Verzerrungen, die sich aus ggf. an einer Schule durchgeführten Sachinvestitionen ergeben könnten, weitestgehend nivelliert und es ergibt sich ein realistisches Bild der auftretenden Spillover-Effekte.

Folgende Abbildung 39 zeigt für den bekannten Zeitraum jene Kosten, die die angrenzenden Landkreise für Augsburgere Gastschüler an Gymnasien tatsächlich zu tragen haben, d.h. also in welchem Umfang die Landkreise für Sachaufwand aufkommen, der durch Gymnasiasten mit Wohnort Augsburg verursacht wird. Dabei werden selbstverständlich die gleichen Annahmen⁷⁶⁸ zu Bestimmung der Kosten wie bei den Augsburgere Gymnasien zugrunde gelegt.

Abbildung 39: Kostentragung der angrenzenden Landkreise für aus Augsburg auspendelnde Gymnasiasten in den Jahren 2002 bis 2005



Quelle: eigene Darstellung.

Auf den ersten Blick ist erkennbar, dass die Kosten, die die Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg zu tragen haben, deutlich geringer sind als etwa die Entlastungswirkungen aus Variante 1. Die Kosten, die die Landkreise tatsächlich für Augsburgere Gymnasiasten zu tragen haben, liegen mit Werten zwischen 57.000 Euro und 88.000 Euro deutlich im fünfstelligen Bereich. Wie zuvor im Rahmen der Berechnungsvariante 1 konstatiert, ergeben sich auch in Variante 2 sehr unterschiedliche Ergebnisse für die beiden Landkreise: Während der Landkreis Augsburg je nach Jahr zwischen 54.000 Euro und 84.000 Euro aufwendet, sind dies im Landkreis Aichach-Friedberg lediglich 3.000 Euro bis 4.000 Euro.

⁷⁶⁸ Dies bezieht sich im Wesentlichen auf die Bestimmung der kalkulatorischen Kosten, die in Gliederungspunkt 8.2 erläutert wurde.

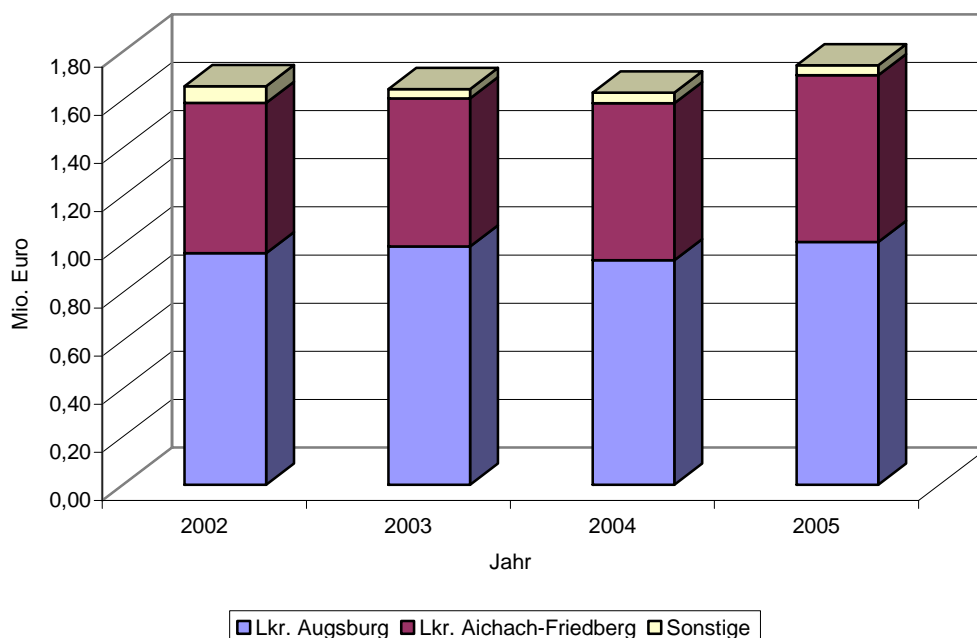
8.4 Gegenüberstellung von Spillins und Spillouts

Die vorangegangenen Gliederungspunkte stellten separat Be- und Entlastungswirkungen aus der Sicht der Stadt Augsburg (Variante 1) sowie die entstehenden Kostenspillovers durch Gast Schüler an Gymnasien (Variante 2) dar. Die separat bestimmten Effekte auf die Stadt Augsburg bzw. auf die angrenzenden Landkreise wurden dabei bislang nicht gegenübergestellt. Dies erfolgt nun in den anschließenden Unterpunkten 8.4.1 und 8.4.2, wobei eine Unterscheidung zwischen den beiden oben bestimmten Varianten zu treffen ist.

8.4.1 Vergleich der Be- und Entlastungswirkung von Ein- und Auspendlern nach Augsburg (Variante 1)

Bei der folgenden Gegenüberstellung von Be- und Entlastungswirkungen durch Gast Schülerströme aus und nach Augsburg steht die Frage im Mittelpunkt, welche Belastungen Augsburg zu tragen hätte, wenn sämtliche Gymnasiasten mit Erstwohnsitz in Augsburg auch Gymnasien innerhalb des Stadtgebiets besuchen würden und gleichzeitig die Schülerzahl in Augsburg konstant bliebe⁷⁶⁹. Da keine Augsburger Schüler in sonstige Landkreise auspendeln ergeben sich in diesem Bereich natürlich keine Veränderungen zu den bisherigen Darstellungen. Der Vollständigkeit wegen und um die Gesamtbelastung Augsburgs aufzuzeigen, werden die ‚Sonstigen‘ dennoch in der Abbildung dargestellt.

Abbildung 40: Belastung der Stadt Augsburg durch Gast Schüler nach Abzug der Entlastungswirkungen durch auspendelnde Gymnasiasten



Quelle: eigene Darstellung.

⁷⁶⁹ Dies setzt eine Reduktion der Einpendler aus den entsprechenden Landkreisen voraus, die in den folgenden Berechnungen entsprechend berücksichtigt wurde.

Die Summe der Belastungen der Stadt Augsburg haben sich im Vergleich zu den in Abbildung 37 dargestellten Spillouts nur unwesentlich geändert. Lagen die für Gastschüler zu tragenden Kosten oben noch bei Werten zwischen 1,9 Mio. und 2,0 Mio. Euro, so liegen diese nach Berücksichtigung der Auspendler nun bei Werten zwischen 1,6 Mio. und 1,75 Mio. Euro. Verändert hat sich jedoch der Anteil, den die beiden angrenzenden Landkreise an den gesamten Spillouts ausmachen, da – aufgrund der deutlich stärkeren Auspendelbewegung – vom Landkreis Augsburg deutlich stärkere Spillins ins Stadtgebiet ausgehen: Machten die Spillouts in den Landkreis Augsburg vor Abzug der Spillins noch zwischen 62,2% und 65,0% der gesamten auftretenden Spillouts aus, so liegen diese Werte nun je nach Jahr zwischen 57,2% und 60,2%. Die Anteile des Landkreises Aichach-Friedberg sind dementsprechend von Werten zwischen 32,9% und 35,4% auf Werte zwischen 37,4% und 40,1% gestiegen.

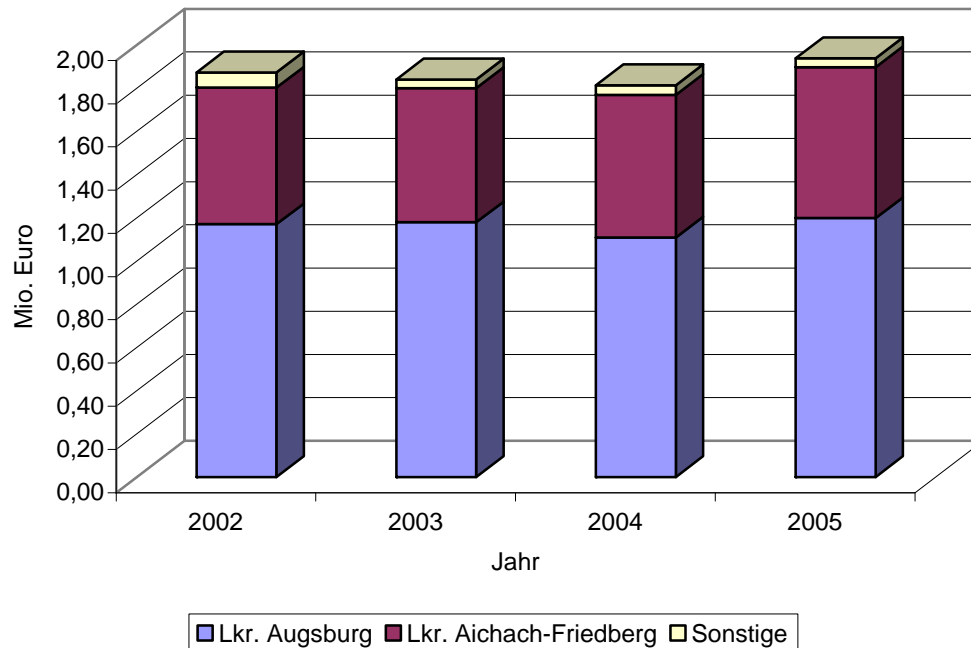
Wie bei den zuvor dargestellten Betrachtungen mit und ohne Abzug der Gastschülerbeiträge ist auch für den dargestellten Sachverhalt, der die auspendelnden Augsburger Gymnasiasten ins Kalkül zieht, in den letzten Jahren eine leicht zunehmende Tendenz bei den von Augsburg zu tragenden Kosten für Gastschüler zu konstatieren.

8.4.2 *Gegenüberstellung der Kosten durch Gastschüler in Augsburg und den Landkreisen Aichach-Friedberg und Augsburg (Variante 2)*

Anders als bei der Betrachtungsweise in Variante 1 geht es in Variante 2 um die tatsächlich von den Landkreisen zu tragenden Kosten für die Augsburger Auspendler. Auch in diesem Fall finden aufgrund fehlender Auspendelbewegungen keinerlei Rückwirkungen durch die sonstigen Landkreise statt.

Folgende Abbildung 41 stellt die durch die Stadt Augsburg zu tragenden Kosten nach Abzug der durch das Umland getragenen Kosten für Gastschüler dar. Dabei werden nach dem bekannten Schema die Landkreise voneinander abgegrenzt. Der Betrachtungszeitraum reicht von 2002 bis 2005.

Abbildung 41: Belastungswirkungen Augsburgs nach Abzug der im Umland entstehenden Kosten für auspendelnde Augsburger Gymnasiasten



Quelle: eigene Darstellung

Verrechnet man die Kosten, die die Landkreise für Gymnasiasten mit Wohnsitz in Augsburg zu tragen haben mit jenen, die der Stadt Augsburg durch einpendelnde Schüler an Gymnasien entstehen, so ergibt sich ein ähnliches Bild wie zuvor bei Variante 1, allerdings auf etwas höherem Niveau. Dies ist insofern wenig überraschend, da erstens die gleichen Auspendlerstrukturen zugrunde gelegt wurden und zweitens die von den Landkreisen zu tragenden Kosten je Schüler durchschnittlich niedriger ausfallen als die durch die Stadt zu tragenden, da sich weder im Landkreis Augsburg noch im Landkreis Aichach-Friedberg Gymnasien in kommunaler Trägerschaft befinden und somit allein der Freistaat für die Personalaufwendungen aufkommen muss.

Insgesamt entstehen bei Variante 2 nach Subtraktion der Kosten, die die Landkreise für Gast-schüler aus dem Augsburger Stadtgebiet zu tragen haben, Spillouts in Höhe von 1,8 Mio. Euro und 1,9 Mio. Euro, wobei zwischen 61,1% und 64,1% auf den Landkreis Augsburg, zwischen 33,8% und 36,4% auf den Landkreis Aichach-Friedberg und zwischen 2,1% und 3,7% auf die sonstigen Landkreise entfallen.

8.5 Analyse der Ergebnisse: allokativen Probleme

Die Untersuchungen und Berechnungen der vorangegangenen Gliederungspunkte haben gezeigt, dass die durch die Stadt Augsburg im Gymnasialbereich erstellten öffentlichen Leistungen zu ganz erheblichen Teilen auch von Einwohnern von Umlandgemeinden in den Landkreisen Aichach-Friedberg, Augsburg sowie in geringem Maße auch von Einwohnern anderer Landkreise genutzt werden, ohne dass hierfür in ausreichendem Maße eine Beteili-

gung an der Finanzierung erfolgen würde. Der Definition der horizontalen Spillover-Effekte aus Gliederungspunkt 3.2.4.1 folgend⁷⁷⁰ kann also das Vorliegen von regionalen Externalitäten zwischen der Stadt Augsburg und den angrenzenden Landkreisen konstatiert werden, deren Umfang fast ein Viertel aller (kalkulatorischen) Ausgaben für Gymnasien der Stadt ausmacht. In Verbindung mit den Erkenntnissen aus der bildungsökonomischen Theorie, die in den Gliederungspunkten 2.4 und 8.1 dargestellt bzw. aufgegriffen wurden, lässt sich feststellen, dass also ein beachtlicher Teil der Augsburger Leistungserstellung den Einwohnern der angrenzenden Landkreise zufließt und diesen einen Nutzen stiftet und somit aus Augsburger Sicht Spillouts auftreten. Dies gilt auch nach Abzug der für die Gastschüler jeweils zu entrichtenden Beiträge jenes Landkreises, in dem der Wohnort des jeweiligen Gastschülers liegt.

Die Effekte, die von einem derartigen Vorliegen positiver Spillover-Effekte unter allokatorentheoretischen Gesichtspunkten ausgehen, wurden bereits anhand der ökonomischen Theorie eingehend untersucht und erläutert⁷⁷¹. Das zentrale Ergebnis der Theorie ist hierbei, dass es bei einem Vorliegen positiver regionaler Externalitäten und damit einhergehend einer Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz zu einer Unterversorgung der Bevölkerung mit der entsprechenden öffentlichen Leistung – und damit einhergehend zu allokativen Ineffizienzen – kommt. Im Hinblick auf die aus Augsburger Sicht auftretenden Spillins im Gymnasialbereich ist eine getrennte Betrachtung der fiskalischen und der allokativen Wirkungen erforderlich. Wie dargestellt, ergeben sich fiskalisch nach Gegenrechnung der Spillins aus Augsburger Sicht geringere Belastungen. Und es könnte der Eindruck entstehen, dass diese Spillins auch das Problem der Unterversorgung bzw. Fehlallokation entschärfen. Dies trifft allerdings nicht zu, da sich reziproke positive Externalitäten keineswegs gegenseitig aufheben oder vermindern. Vielmehr führen sowohl die Spillins als auch die Spillouts jeweils für sich zu Fehlallokationen, so dass eine Gegenrechnung unter allokativen Gesichtspunkten nicht zulässig ist.

Ob das Ergebnis der Unterversorgung bzw. Fehlallokation, das sich aus der ökonomischen Theorie ergibt, auf den vorliegenden Fall der Augsburger Gymnasien zutrifft, lässt sich anhand einiger Indikatoren untersuchen bzw. abschätzen. Hierbei wird vor allem auf Vergleiche mit anderen bayerischen Regionen rekuriert, da hier von zumindest ähnlichen sonstigen Rahmenbedingungen ausgegangen werden kann (Inhalte der Lehrpläne, rechtliche Rahmenbedingungen usw.). Wo dies sinnvoll erscheint und im Hinblick auf die vorhandenen Daten möglich ist, werden auch Vergleiche mit dem gesamten Bundesgebiet angestellt.

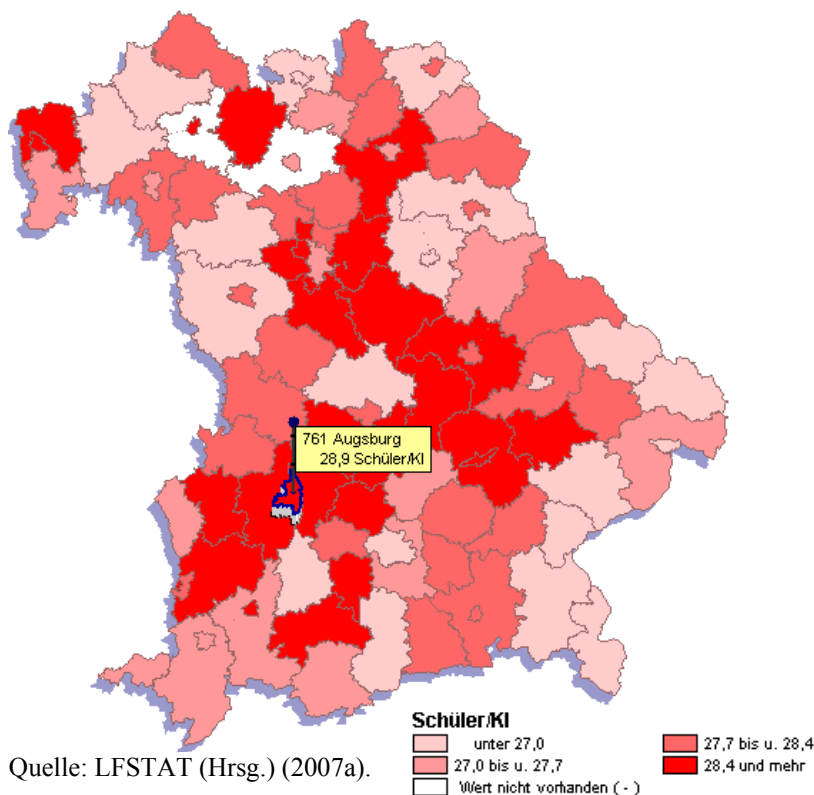
⁷⁷⁰ Dementsprechend liegen regionale positive Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften genau dann vor, wenn die Leistungserstellung einer Region (kommunalen Einheit) positive Auswirkungen auf die Bewohner anderer Regionen hat und diese im Falle positiver Effekte, vergleichsweise besser gestellt werden.

⁷⁷¹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 3.2.4.2.

Einen ersten Hinweis zur Untersuchung einer vorliegenden allokativ ineffizienten Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen im Gymnasialbereich gibt die durchschnittliche Klassenstärke an den Augsburger Gymnasien im Vergleich zu anderen Städten und Landkreisen bzw. Regionen. Idealerweise wäre hier ein Vergleich der bayerischen Großstädte mit jenen des gesamten Bundesgebiets anzuführen, der sich aufgrund der vorgefundenen Datenlage jedoch nicht realisieren lässt. Aus diesem Grund erfolgt der Vergleich hier innerhalb der bayerischen Landesgrenzen, wobei im Hinblick auf die Interpretation einschränkend darauf hingewiesen werden muss, dass es auch andere Regionen in Bayern gibt, in denen die Verhältnisse jenen in der Region Augsburg (mehr oder weniger stark) ähneln. Die kreisfreien Städte und Landkreise sind zwar bei der Entscheidung, ob ein Angebot erfolgen soll, d.h. ob ein Gymnasium gebaut werden soll oder nicht, nicht völlig frei, da sie auf die i.d.R. nötigen Zuschüsse der Landesebene angewiesen sind. Dennoch ist ihr Einfluss nicht als gering einzuschätzen, etwa im Hinblick darauf, ob eine entsprechende Mitteleinwerbung erfolgt, d.h. ob entsprechende Förderanträge an die Landesebene zum Bau oder Ausbau einer Schule überhaupt gestellt werden oder nicht.

Abbildung 42 zeigt die durchschnittlichen Klassenstärken an Gymnasien für die bayerischen Kommunen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte.

Abbildung 42: Durchschnittliche Klassenstärken an Gymnasien in Bayern im Schuljahr 2005/2006 nach Kreisen/kreisfreien Städten



Es zeigt sich, dass die Klassenstärke im Schuljahr 2005/2006 in Augsburg und den angrenzenden Landkreisen im oberen Bereich der bayerischen Landkreise und kreisfreien Städte

liegt. Die Klassenstärke an Gymnasien in Augsburg (28,9 Schüler) ist hierbei nur unwesentlich höher als in den Landkreisen Aichach-Friedberg (28,6 Schüler je Klasse) und Augsburg-Land (28,6 Schüler je Klasse). Damit belegt Augsburg gemeinsam mit dem Lkr. Aschaffenburg im innerbayerischen Vergleich Rang 88⁷⁷² aller 94 Landkreise und kreisfreien Städte, für die entsprechende Daten verfügbar sind. Die beiden angrenzenden Landkreise liegen beide gleichauf auf Rang 77. Es ist also durchaus davon auszugehen, dass hier ein Indiz für eine gewisse Unterversorgung mit gymnasialen Angeboten gefunden wurde. Diese Unterversorgung wiegt umso schwerer, da diverse (vor allem neuere) Forschungsarbeiten der empirischen Bildungsforschung zu dem Ergebnis kommen, dass (insbesondere in Fremdsprachen) die Klassengröße und die Qualität des Unterrichts negativ korreliert sind^{773 774}. Trifft diese negative Korrelation zu, so folgt daraus, dass nicht nur eine ineffizient geringe Menge von Leistungen in diesem Bildungssegment angeboten wird, wofür die Klassenstärke ein Indiz ist, sondern dass die Leistungserstellung in den Gymnasien insgesamt auf einem suboptimalen Qualitätsniveau⁷⁷⁵ stattfindet. Betroffen hiervon sind die Bewohner der Landkreise wie auch der Stadt Augsburg gleichermaßen.

Ein weiterer Anhaltspunkt für eine Unterversorgung an Gymnasien in der Region Augsburg kann in den Zahlen jener Absolventen allgemein bildender Schulen, die über ein Abitur verfügen, gefunden werden. Betrachtet man hier die bayerischen Vergleichszahlen von 1995 bis 2004⁷⁷⁶ für die unterschiedlichen Landkreise und kreisfreien Städte, so wird ersichtlich, dass in Bayern durchschnittlich rund 19% aller Absolventen in den betreffenden Jahren die Schule mit Abitur verließen. In der Landeshauptstadt München macht dieser Anteil knapp 28% aus

⁷⁷² Bei einer Rangordnung, die der geringsten Klassenstärke den ersten Rang zuordnet. Es gilt also je höher der Rang, desto größer die Klassenstärke an den Gymnasien.

⁷⁷³ Vgl. KLIEME et al. (2006): S. 45.

⁷⁷⁴ Die Ergebnisse der Studien, die sich mit dem Zusammenhang von Klassengröße und Unterrichtsqualität bzw. Leistungsniveau der Schüler beschäftigen, kommen durchaus zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Vor allem deutsche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass entweder kein oder sogar ein positiver Zusammenhang zwischen Klassengröße und Bildungserfolg der Schüler zu konstatieren ist (vgl. bspw. SCHORB/SCHMIDBAUER (1973), LISSMANN/PÄTZOLD (1982), PICHLER (1982), MUND (1992), LEHMANN et al. (1995), HELMKE/WEINERT (1997), WILBERG/ROST (1999) oder HELMKE/JÄGER (2002)). Hingegen kommen internationale Studien zu völlig anderen Ergebnissen, wobei m.E. das Studiendesign (Längsschnittstudien mit weitgehender Beseitigung von Störgrößen wie etwa der Qualität des Lehrpersonals durch regelmäßigen Austausch) überlegen erscheint. Ein Ergebnis der Studien ist auch, dass Absenkungen der Klassengröße keine kurzfristigen Erfolge generieren können, sondern eine Verbesserung des Leistungsniveaus erst nach einigen Jahren eintritt. In den gefundenen internationalen Studien wird durchweg ein negativer Zusammenhang zwischen Klassengröße und Bildungserfolg festgestellt, wobei keine fächerspezifischen Besonderheiten auszumachen sind (vgl. bspw. FINN (1998), ACHILLES (1999), FINN et al. (2001) oder BLATCHFORD (2003)).

⁷⁷⁵ In der vorliegenden Arbeit ist die Frage, ob die Produktion von Gymnasialleistungen technisch effizient stattfindet, nicht abschließend zu klären.

⁷⁷⁶ Datenquelle ist hier Statistik Regional 2006 des Statistischen Bundesamtes. Die Bestimmung der Anteile erfolgte dabei durch Addition aller Absolventen (inkl. jener ohne Hauptschulabschluss) im Betrachtungszeitraum und anschließender Division durch die Zahl jener Absolventen, die die allgemein bildenden Schulen im betrachteten Zeitraum mit allgemeiner Hochschulreife verlassen haben.

im Landkreis München sogar knapp 40%. Die Werte für die Stadt Augsburg selbst liegen mit rd. 25% etwa im Mittelfeld der kreisfreien Städte in Bayern. Sie sind damit innerhalb Bayerns überdurchschnittlich⁷⁷⁷. Zieht man jedoch die beiden angrenzenden Landkreise mit ins Kalkül, so ergibt sich eine völlig andere Sicht: Im Landkreis Augsburg waren über die Jahre hinweg lediglich knapp unter 13% in im Landkreis Aichach-Friedberg sogar weniger als 11% aller Absolventen im betrachteten Zeitraum Abiturienten. Bezieht man die beiden angrenzenden Landkreise also mit in die Betrachtung der Schulstruktur ein, so findet sich ein weiterer Hinweis für eine Unterversorgung der Stadt Augsburg sowie der angrenzenden Landkreise mit gymnasialen Bildungsangeboten. Während die Stadt Augsburg unter den 93 betrachteten Landkreisen und kreisfreien Städten, für die hier Daten verfügbar waren, beim Anteil der Abiturienten an allen Absolventen einen überdurchschnittlichen 18. Rang einnimmt, liegen die beiden Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg auf Rang 80 bzw. 91. Zwar sind die Unterschiede innerhalb Bayerns nicht zwingend auf bestehende Unterversorgungen zurückzuführen, sondern können ihren Ursprung auch in anderen Ursachen, wie etwa unterschiedlichen Bildungspräferenzen haben. Dennoch liefern die vorgestellten Zahlen zum Anteil der Abiturienten an allen Absolventen in Bayern m.E. eine Vorstellung davon, dass hier allokativer Probleme existieren, die zumindest auch auf die auftretenden fiskalischen Spillovers zurückzuführen sein können.

Interessant ist an dieser Stelle auch der Hinweis auf eine weitere Kennzahl, die – bezogen auf das gesamte Bundesgebiet – einen Vergleich zwischen den Bundesländern ermöglicht: die Studienberechtigtenquote⁷⁷⁸. Diese liegt im Freistaat Bayern von 2000 bis 2005 bei 20,0% bis 21,1% und damit, bei einem Vergleich aller Bundesländer, am unteren Ende. Während der Anteil der Abiturienten an der altersspezifischen Bevölkerung in den meisten Bundesländern bei etwa 30% oder knapp darüber bzw. darunter liegt, machen die Abiturienten in Bayern nur etwa ein Fünftel aus. Zwar dürfte der Hauptgrund für diese Entwicklung auch in der bayerischen Bildungspolitik insgesamt liegen, die im Vergleich zu anderen Bundesländern eine stärkere Auslese an Gymnasien betreibt. Ruft man sich jedoch die Ergebnisse vor allem der Abbildung 18 und Abbildung 19 aus Gliederungspunkt 6.1.3 in Erinnerung, so ist es durchaus wahrscheinlich, dass der im Ländervergleich hohe Anteil an kommunalen schulbezogenen Ausgaben regionale Spillovers auch in anderen Städten und Landkreisen verursachen, die auch dort eine gewisse Unterversorgung bedingen. Insbesondere fallen hier die Schulen/Gymnasien in kommunaler Trägerschaft ins Gewicht, die – wie gezeigt wurde – mit großen finanziellen Belastungen für die jeweilige Kommune einhergehen.

⁷⁷⁷ Zieht man die in Kapitel 7 gefundenen bayerischen Vergleichsstädte heran, so ergibt sich folgendes Bild bzgl. des Anteils der Abiturienten an allen Absolventen: Würzburg: 34,42%, Regensburg: 31,17%, Erlangen: 30,82%, München: 27,77%, Augsburg: 24,54% Nürnberg: 19,93% und Fürth: 17,34%

⁷⁷⁸ Anders als die zuvor bestimmten Anteile der Abiturienten an allen Absolventen bestimmt die Studienberechtigtenquote den Anteil der Abiturienten mit allgemeiner Hochschulreife an der altersspezifischen Bevölkerung.

Schließlich wurde bislang lediglich auf die horizontale Dimension der Spillover-Effekte abgestellt, die – gemäß der Unterscheidung der Spillover-Effekte in Gliederungspunkt 3.2.4.1 – aus der Ausgabenpolitik folgen. Vernachlässigt wurden bisher Wirkungen in der vertikalen Dimension, die sich gleichermaßen ergeben. Legt man die Ergebnisse des beschriebenen Modells aus Gliederungspunkt 3.2.4.2 zugrunde, so ergeben sich auch hier Spillovers in dem Sinne, dass die Ausgaben für Gymnasien in Augsburg positive Wirkungen auf die übergeordneten Ebenen insgesamt haben.

Die untersuchten Indikatoren – Klassenstärke und Anteil der Absolventen mit allgemeiner Hochschulzugangsberechtigung – deuten insgesamt also darauf hin, dass eine Unterversorgung mit gymnasialen Angeboten im Raum Augsburg (und ggf. in ganz Bayern) besteht. Gemäß der ökonomischen Theorie kann diese (u.a.) auf die auftretenden fiskalischen Externalitäten zurückgeführt werden, die in den Berechnungen nachgewiesen wurden. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass auch andere Faktoren (insbesondere politische Entscheidungsprozesse) die genannten Indikatoren beeinflussen. Es kann an dieser Stelle nicht geschlussfolgert werden, dass allein die existierenden – und durch die Finanzierung der städtischen Gymnasien – hohen Spillovers die Unterversorgung mit gymnasialen Leistungen hervorrufen oder in welchem Umfang dies der Fall ist. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle lediglich, dass die empirischen Befunde – im Sinne eines Hypothesentests – die ökonomische Theorie nicht widerlegen.

8.6 Analyse der Ergebnisse: distributive Probleme

Die verteilungspolitischen Probleme, die mit den auftretenden Spillovers einhergehen sind in verschiedene Dimensionen zu unterscheiden: Einerseits bestehen sicher verteilungspolitische Probleme im Hinblick auf die Kostentragung und Nutzenzugewinne durch Bewohner der Landkreise und der Stadt Augsburg⁷⁷⁹, was im Sinne einer kostenmäßigen Äquivalenz eine gewisse Ungerechtigkeit impliziert. Die Dimension dieser Verletzung des Äquivalenzprinzips ist im Rahmen der Berechnung der Spillover-Effekte bereits quantifiziert und wird an dieser Stelle nicht mehr näher untersucht. Andererseits ist nach Gerechtigkeitsbegriffen, die sich am Leistungsfähigkeitsprinzip bei der Tragung von Lasten orientieren, vor allem eine Untersuchung der Einkommenssituation in den verschiedenen Landkreisen und der Stadt Augsburg relevant und eine Überprüfung der Frage, ob jene, die über höhere Einkommen verfügen, auch einen höheren Anteil an der Last der Gymnasialbildung tragen. Darüber hinaus ergeben sich aber aus der in Gliederungspunkt 8.5 gefundenen Unterversorgung mit gymnasialen Angeboten im Raum Augsburg weitere verteilungspolitische Probleme.

Der letztgenannte Aspekt spielt vor allem im Hinblick auf den im Grundgesetz verankerten Grundsatz der (annähernden) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Verbindung mit der

⁷⁷⁹ Hier ist vor allem auch die Einkommenssituation der Bewohner der verschiedenen Landkreise relevant.

Herstellung von (zumindest einer gewissen) Chancengerechtigkeit beim Erwerb von Bildungsabschlüssen eine Rolle. Der Besuch eines Gymnasiums und die entsprechende Möglichkeit zur Erreichung eines Abiturs und den damit einhergehenden Chancen zum Erwerb eines größeren Humankapitalstocks – die gymnasiale Ausbildung stellt den bedeutsamsten Weg zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife dar – kann als wichtiger Bestandteil der Anforderung nach gleichartigen Lebensverhältnissen aufgefasst werden. Existieren hier in einem Bundesland oder im gesamten Bundesgebiet nennenswerte Unterschiede, so wird der im Grundgesetz formulierte Anspruch im Bereich der Bildungspolitik nicht erfüllt. Die Ausführungen und Untersuchungen im Bereich der allokativen Probleme haben gezeigt, dass die Region Augsburg sowohl im Hinblick auf die Klassenstärke als auch im Hinblick auf die Absolventenzahlen unterdurchschnittlich abschneidet. Dies deutet darauf hin, dass die Schüler in der Region Augsburg zumindest im Hinblick auf die Chancen auf einen höheren Bildungsabschluss (und damit die Möglichkeiten zu Ansammlung von Humankapital) keine gleichartigen Lebensverhältnisse wie Schüler bspw. aus dem Umland Münchens haben. Insofern stellt sich unter Aspekten der gerechten Verteilung von Chancen eine Benachteiligung der Region Augsburg im bayerischen Vergleich heraus, die umso schwerer wiegt, als Bayern innerhalb des Bundesgebiets bereits sehr geringe Absolventenzahlen an Gymnasien aufweist. Die genannten distributiven Probleme ergeben sich im Wesentlichen aus der mit den auftretenden Spillover-Effekten einhergehenden Unterversorgung mit gymnasialen Angeboten.

Der zweite verteilungspolitische Problemkreis, der hier angesprochen wird, dreht sich vor allem um die Frage nach einer nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip beurteilten gerechten regionalen Verteilung der Lasten der Bildungsfinanzierung im Gymnasialbereich. Wurde bislang vor allem auf die Region Augsburg abgestellt und diese in Relation zu anderen Regionen in Bayern und Deutschland gesetzt, so geht es nun also um die Frage, inwiefern die Lastverteilung zwischen Kernstadt und Umland gerecht – im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips – verteilt ist.

Die Berechnung des Ausmaßes der auftretenden Spillover-Effekte hat gezeigt, dass die Stadt Augsburg – und somit deren Einwohner – einen erheblichen Teil ihrer Bildungsausgaben für Gymnasien für Gastschüler aus den angrenzenden Landkreisen aufwendet. Dies – so könnte man argumentieren – ist dann unter Gesichtspunkten der Lastverteilung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu akzeptieren, wenn die Einwohner der Stadt Augsburg entsprechend über durchschnittlich höhere Einkommen verfügen als die Bewohner des Landkreises. Wie folgende Abbildung zeigt, ist allerdings genau die umgekehrte Einkommensverteilung in der Region Augsburg festzustellen.

Abbildung 43: Gesamtbetrag der Einkünfte je Steuerpflichtigem nach Landkreisen und kreisfr. Städten in Bayern im Jahr 2001

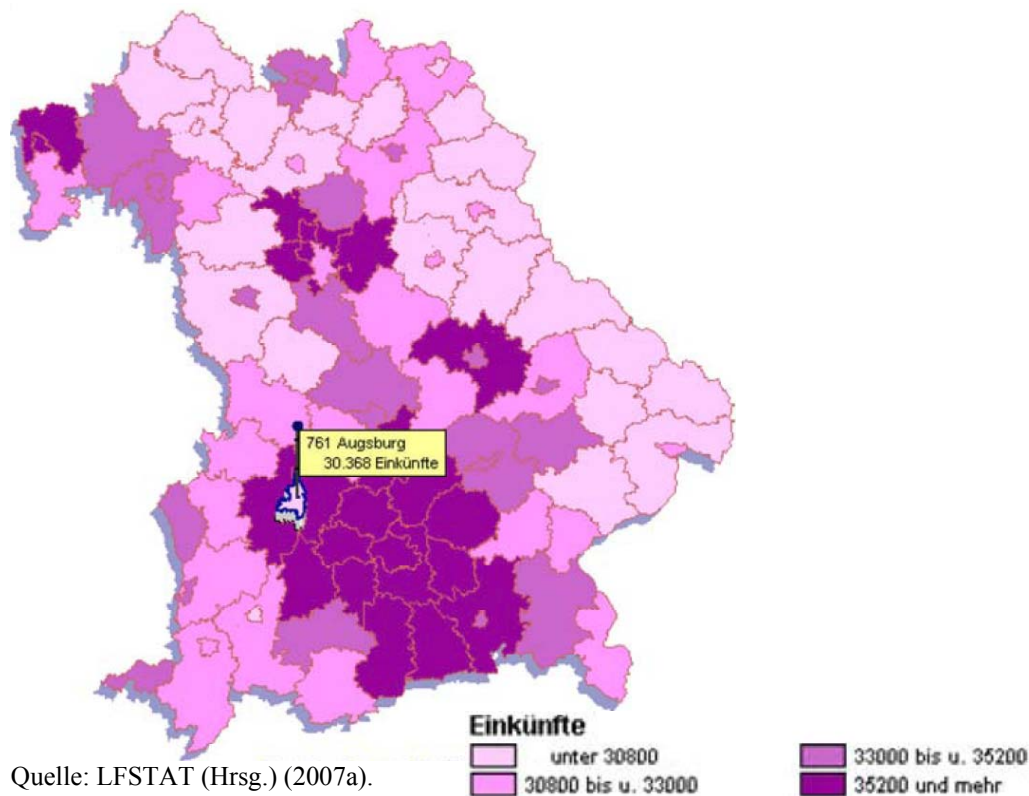


Abbildung 43 zeigt die Jahreseinkünfte je Steuerpflichtigem gemäß Steuerstatistik für das Jahr 2001 in den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen in Bayern. Die Einwohner der Stadt Augsburg liegen dabei mit Jahreseinkünften von 30.368 im Vergleich zu den übrigen bayerischen Kreisen und kreisfreien Städten am unteren Ende. Von insgesamt 94 kreisfreien Städten und Landkreisen weisen nur 18 geringere Einkünfte je Steuerpflichtigem auf als die Stadt Augsburg, wobei es sich fast durchweg um Landkreise handelt. Lediglich zwei aller betrachteten kreisfreien Städte⁷⁸⁰ in Bayern weisen geringere Einkünfte je Lohnsteuerpflichtigem auf als die Stadt Augsburg, so dass diese den drittletzten Rang einnimmt. In den angrenzenden Landkreisen hingegen werden deutlich höhere Einkünfte gemessen: Im Landkreis Augsburg erzielte jeder Steuerpflichtige im Jahr 2001 durchschnittlich Einkünfte in Höhe von 36.960 Euro, im Landkreis Aichach-Friedberg waren es sogar 37.608 Euro. Insofern ist durchaus von einer dem Leistungsfähigkeitsprinzip widersprechenden Verteilungswirkung der Bildungsfinanzierung in Augsburg zu sprechen, die die durchschnittlich einkommensschwächeren Stadtbewohner be- und die eher einkommensstarken Einwohner der Umlandgemeinden entlastet.

⁷⁸⁰ Es handelt sich hierbei um die beiden Städte Schweinfurt (28.762 Euro) und Hof (29.209 Euro).

8.7 Kurzzusammenfassung der Ergebnisse/Zwischenfazit

Die Untersuchungen zu den im Rahmen der Finanzierung und Nutzung der Augsburger Gymnasien auftretenden regionalen Externalitäten haben verschiedene Ergebnisse gebracht. Zum einen lässt sich konstatieren, dass die Stadt einen erheblichen Teil der bereitgestellten und von Augsburg finanzierten gymnasialen Bildungsangebote auch für Schüler aus den angrenzenden Landkreisen Augsburg und Aichach-Friedberg bereitstellt, während nur ein sehr geringer Anteil der Schüler in Augsburg aus anderen Landkreisen kommt. Knapp 2.700 Schüler aus dem Umland besuchten im Schuljahr 2004/2005 Augsburger Gymnasien und verursachten dabei Kosten in Höhe von rund 4,3 Mio. Euro, was einem Anteil von rd. 36% an den gesamten städtischen Ausgaben für Gymnasien entspricht. Dabei verursacht der Landkreis Augsburg durch stärkere Pendelbewegungen der Gymnasiasten nach Augsburg hinein deutlich größere Belastungen als die Schüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg. Besondere Bedeutung kommt bei der Errechnung der Gesamtbelastung der Stadt Augsburg den Gymnasien in städtischer Trägerschaft zu, für die die Stadt nicht nur Träger des Sachaufwands sondern auch eines Teils des Personalaufwands ist⁷⁸¹ und bei denen die durchschnittlichen Kosten je Schüler für die Stadt in etwa das dreifache Niveau derer an staatlichen Schulen aufweisen.

Ein weiteres Ergebnis der Untersuchungen in diesem Kapitel ist, dass die durch die Landkreise an die Stadt Augsburg gezahlten Gastschülerbeiträge (insbesondere bei städtischen Gymnasien) keineswegs kostendeckend sind, obwohl sie die finanziellen Belastungen der Stadt durchaus teilweise ausgleichen. Die eingangs genannte Belastung der Stadt durch Gastschüler aus dem Umland in Höhe von knapp 4,3 Mio. Euro jährlich reduziert sich nach Abzug der Gastschülerbeiträge allerdings nur auf etwa die Hälfte. Dabei ist die Gesamtbelastung durch Schüler aus Augsburg-Land weiterhin deutlich höher als die durch die Schüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg.

Darüber hinaus ist zu konstatieren, dass nicht nur Schüler aus dem Umland nach Augsburg einpendeln sondern auch etwa 300 Gymnasiasten mit Erstwohnsitz in Augsburg ins Umland auspendeln, so dass – zumindest wenn man auf die Nettobelastung im Haushalt und nicht auf die allokativen Wirkungen abstellt – den errechneten Spillouts auch Spillins gegenzurechnen sind. Dies geschieht in Kapitel 8 auf zwei verschiedene Arten:

Variante 1 der Berechnungen geht der Frage nach, inwiefern und in welchem Umfang Spillouts und Spillins entstehen würden, wenn keine Auspendler aus dem Stadtgebiet existieren würden, d.h. alle Augsburger Gymnasiasten auf Schulen im Stadtgebiet gehen würden und gleichzeitig die Gesamtschülerzahl – sowohl in den Landkreisen als auch in

⁷⁸¹ Bei Schulen in kommunaler Trägerschaft gewährt der Freistaat lediglich Personalkostenzuschüsse in Höhe von 61% einer nach bestimmten Stundenschlüsseln und unter Zugrundelegung einer gewissen Personalstruktur berechneten Belastung durch Lehrpersonalaufwand.

der Stadt – konstant gehalten würde⁷⁸². Das Ergebnis ist, dass sich bei einer solchen Gegenrechnung der auspendelnden Augsburgers die kalkulierten haushalterischen Belastungen Augsburgs nur geringfügig weiter reduzieren und zwischen 1,6 Mio. Euro und 1,7 Mio. Euro liegen. Es wird noch einmal daran erinnert, dass unter allokativen Gesichtspunkten eine solche Aufrechnung von Spillins und Spillouts nicht zulässig ist bzw. aus dieser nicht die Aussage abgeleitet werden kann, dass sich die negativen allokativen Auswirkungen der berechneten Spillovers hierdurch reduzieren.

Variante 2 hingegen stellt den von Augsburg zu tragenden Kosten exakt jene Kosten gegenüber, die von den Landkreisen Aichach-Friedberg und Augsburg getragen werden. Hier ergeben sich aufgrund unterschiedlicher Trägerstrukturen⁷⁸³ Unterschiede zu Variante 1. Legt man die tatsächlich für auspendelnde Augsburgers in den Landkreisen anfallenden Kosten zugrunde, so reduzieren sich die auftretenden Spillins im Vergleich zu Variante 1. Die Belastung Augsburgs nach Abzug der durch die Landkreise getragenen Kosten beträgt je nach Jahr zwischen 1,8 und 1,9 Mio. Euro.

Die nach der ökonomischen Theorie zu erwartenden allokativen Wirkungen der auftretenden Spillovers sind ziemlich eindeutig und klar: Da es sich beim untersuchten Sachverhalt um Bildungsexport handelt und somit positive fiskalische Externalitäten vorliegen, ist eine Unterversorgung der Bevölkerung mit gymnasialen Bildungsangeboten zu erwarten. Die (ersatzweise) untersuchten Indikatoren für eine derartige Unterversorgung – die Klassenstärke und der Anteil der Absolventen mit Gymnasialabschluss – weisen in diese Richtung. Die Region Augsburg weist eine – im bayerischen Vergleich – hohe Klassenstärke auf, ebenso wie die angrenzenden Landkreise. Nicht gering hingegen ist der Anteil der Abiturienten im Stadtgebiet, der mit knapp 25% im bayerischen Vergleich sogar überdurchschnittlich hoch ist. Ein anderes Bild hingegen ergibt sich, wenn man die angrenzenden Landkreise einbezieht: Sowohl der Landkreis Augsburg als auch der Landkreis Aichach-Friedberg weisen eine sehr geringe Quote an Abiturienten auf, was ebenfalls als Hinweis für eine Unterversorgung der Region bzw. speziell der Landkreise gesehen werden kann. Die allokativen Wirkungen, die von einer derartigen Unterversorgung ausgehen, sind vielfältig und wirken in verschiedene Richtungen: erstens werden die Bedürfnisse der Einwohner nicht im optimalen Umfang erfüllt, zweitens gehen von der Unterversorgung mit Gymnasien auch Effekte auf den Humankapitalstock insgesamt aus, der zu gering bleibt, und drittens existieren natürlich auch Wirkungen auf die beiden übergeordneten Ebenen, die sich zwar nur indirekt und zeitlich versetzt auswirken, aber dennoch eine Wirkung entfalten. Hier wird lediglich auf die produktivitätssteigernde Wirkung von (höherer) Bildung hingewiesen mit der ein i.d.R. höheres Einkommen einhergeht.

⁷⁸² Dies bedeutet zwangsläufig, dass die Zahl der Gastschüler in Augsburg ebenso wie in den Landkreisen sinken müsste. Es wird also eine Reduzierung der Entflechtung unterstellt, die dazu führt, dass Gastschulbewegungen lediglich nach Augsburg hinein, nicht aber ins Umland hinaus stattfinden.

⁷⁸³ In den Landkreisen existieren keine Gymnasien in kommunaler Trägerschaft.

Unter verteilungspolitischen Aspekten sind die auftretenden Spillovers ebenfalls kritisch zu beurteilen, da– im Hinblick auf die Chancenverteilung zum Erwerb von Humankapital – die Region Augsburg im gesamtbayerischen Vergleich unterdurchschnittlich abschneidet, was sich direkt aus der Unterversorgung mit gymnasialen Angeboten ergibt. Indikatoren hierfür sind einerseits die hohe Klassenstärke an den Gymnasien der Region und andererseits die geringen Anteile an Abiturienten an allen Absolventen. Aber auch unter Gerechtigkeitsaspekten, die dem Leistungsfähigkeitsprinzip genügen, sind insofern kritische Wirkungen festzustellen, als die (Netto-) Spillovers aus Augsburger Sicht als Spillouts auftreten. Zieht man die unterschiedliche Einkommensverteilung der Bewohner von Stadt Augsburg und angrenzenden Landkreisen ins Kalkül, die sich aus der Einkommensteuerstatistik ergibt, so haben die auftretenden Spillovers Umverteilungswirkungen von den vergleichsweise einkommensschwachen Bürgern im Stadtgebiet hin zu den vergleichsweise einkommensstarken Bewohnern der Landkreise.

Die gefundenen Ergebnisse zeichnen also ein relativ deutliches Bild von der Stadt-Umland-Problematik in der Region Augsburg. Ob diese auf andere Regionen in Bayern oder Deutschland übertragbar sind, hängt vor allem mit der jeweils vorzufindenden regionalen Struktur und – sofern Regionen anderer Bundesländer betrachtet werden – mit den bestehenden Regelungen zur Finanzierungsverantwortung und zum Finanzausgleich zusammen. Für nicht kreisangehörige Gemeinden, die im gymnasialen Bereich als Mittel- oder Oberzentrum fungieren und die analog zu Augsburg von einer eher ländlich geprägten Peripherie umgeben sind, lassen sich die Ergebnisse im Grunde übertragen, wenngleich das Ausmaß der auftretenden Spillovers – z.B. aufgrund nicht existierender Gymnasien in kommunaler Trägerschaft – variieren kann. Die Größe der Kommune spielt dabei nicht unbedingt eine Rolle, wie die unten angefügten Beispiele zeigen. Allerdings ist bspw. die Situation in der ‚Metropolis‘ München und der sie umgebenden Region sicher einer andere als in der Region Augsburg. Eine Übertragbarkeit der Ergebnisse dürfte also für eine größere Anzahl an Regionen durchaus gegeben sein. Beispielhaft können hier in Bayern u.a. die Regionen Regensburg, Schweinfurt und Würzburg angeführt werden, für die im Übrigen auch eine gewisse Parallelität in der lokalpolitischen Diskussion zu konstatieren ist⁷⁸⁴.

⁷⁸⁴ Vgl. STADT SCHWEINFURT, (Hrsg.) (o.J.), STADT REGENSBURG (Hrsg.) (2005): S. 56 und BOUTTER (2007).

9 Entwicklungen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels

Kapitel 8 widmete sich den in den vergangenen Jahren und aktuell auftretenden Spillover-Effekten im Gymnasialbereich in der Region Augsburg. Es hat sich gezeigt, dass die auftretenden positiven horizontalen Spillovers eine Unterversorgung mit Gymnasialangeboten implizieren, die sowohl unter allokativen als auch unter verteilungspolitischen Aspekten kritisch zu sehen ist.

Im Folgenden stehen nun die für die Zukunft zu erwartenden Effekte im Mittelpunkt. Aus den kleinräumigen demografischen Entwicklungen im Raum Augsburg – und damit ggf. einhergehenden Änderungen in den Präferenzen der Einwohner der beiden Landkreise bzw. der Stadt Augsburg – können sich durchaus auch Verschiebungen bei den Gastschülerbewegungen ergeben. Diese würden wiederum Auswirkungen auf die Belastung der betroffenen kommunalen Körperschaften und auf das Ausmaß der Spillovers ausüben. Die Definition des Demografischen Wandels, wie von der ‚Enquete-Kommission Demographischer Wandel‘ vorgeschlagen⁷⁸⁵, zugrunde gelegt, ergeben sich im Zusammenhang mit der Forschungsfrage folgende Fragestellungen, wobei sich die ersten beiden vor allem auf die zu erwartende Bildungsnachfrage und damit ggf. einhergehenden Veränderungen im Bereich der Spillovers beziehen und die dritte Frage vor allem verteilungspolitische Aspekte betrifft:

- Wie verändert sich die Bevölkerungszahl sowohl in Augsburg als auch in den angrenzenden Landkreisen insgesamt und welche Veränderungen ergeben sich bei der Altersstruktur der Bevölkerung und damit bei der Nachfrage nach gymnasialen Bildungsangeboten (wie verändert sich die Region insgesamt)?
- Wie verändert sich die Altersstruktur in den Landkreisen im Vergleich zur Kernstadt und gibt es Unterschiede bei der Entwicklung der Nachfrage nach gymnasialen Bildungsangeboten, so dass eine Reduktion oder eine Steigerung der Spillovers zu erwarten ist (welche Veränderungen ergeben sich zwischen den kommunalen Einheiten innerhalb der Region)?
- Wie verändern sich die verteilungspolitisch relevanten Größen im Zuge des demografischen Wandels, d.h. sind innerhalb der Region spezifische Veränderungen v.a. bzgl. der Einkommensstruktur zu erwarten, die Auswirkungen auf die Gerechtigkeitsanalyse haben?

Diese drei Fragestellungen stehen im Mittelpunkt der folgenden Betrachtungen. Die Untersuchung und Vorhersage des demografischen Wandels erfolgt dabei anhand bereits existierender Veröffentlichungen zur kleinräumigen Entwicklung.

⁷⁸⁵ Demgemäß umfasst das Phänomen des demografischen Wandels einerseits Veränderungen bei Geburten- und Sterbeziffern, die gemäß der zur Verfügung stehenden Prognosen zu einer doppelten Alterung der Gesellschaft führen wird. Andererseits müssen auch Wanderungsbewegungen berücksichtigt werden, die – auf gesamtdeutscher Ebene gesehen – den Zuzug von Ausländern und Aussiedlern und entsprechende Wegzüge von Menschen umfassen. Der Begriff des demografischen Wandels erfasst also Veränderungen bzgl. der Fertilität, der Mortalität und der Migration. (Vgl. DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1998): S. 47). Kleinräumig gesehen spielt zudem auch die Binnenwanderung zwischen Kommunen eine Rolle.

Als Folge des demografischen Wandels ist zum einen die Bevölkerungsgröße, zum anderen die Bevölkerungsstruktur, d.h. v.a. die Alterstruktur zu beachten. Beide Aspekte sind nicht unabhängig voneinander. Ein Bevölkerungswachstum wird durch eine Steigerung der Lebenserwartung, einer Geburtenzahl (zusammengefasste Geburtenziffer) von mehr als 2,1 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter sowie einer Nettozuwanderung bewirkt. Für die Region ist, wie auch für die Gesamtdeutschland, von einer Zunahme der Lebenserwartung von etwa einem Jahr pro Dekade auszugehen. Auch wenn die Geburtenhäufigkeit mit etwa 1,4 Kindern je Frau im gebärfähigen Alter auf eine relative Bevölkerungsabnahme hindeutet, sind zwei Aspekte zu beachten, die die Entwicklung der absoluten Zahl der Geburten betrifft. Zum einen ist die Größe der Elternkohorte bei Geburt (etwa die 25- bis 40-jährigen Frauen) über die Zeit hinweg Schwankungen unterworfen. Zum anderen ergeben sich bei gleicher Fertilität lokale Unterschiede in den Kinderzahlen, weil Familien mit kleinen Kindern häufig ins Umland von Großstädten ziehen, Kinderlose hingegen eher in die Großstädte. Zeitversetzt ergeben sich daraus unterschiedliche Entwicklungen im Bedarf an Kindertagesstätten, Grundschulen und weiterführenden Schulen. Auf die oben angesprochenen unterschiedlichen Präferenzen für Gymnasien in Kernstädten, Umland und ländlichen Gebieten sei hier ebenfalls verwiesen.

9.1 Datenbasis

Als Datenbasis zur Darstellung der demografischen Entwicklung dient die im Mai 2007 veröffentlichte 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für die Länder der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung des Freistaats Bayern hat dabei eine Regionalisierung der Ergebnisse für das Land vorgenommen, für die die Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Bundes in einigen Teilaspekten modifiziert wurden. Dementsprechend wurden die in der Vorausberechnung des Bundes für Bayern definierten Varianten W1 und W2 durch das Statistische Landesamt leicht variiert, vor allem im Hinblick auf die für regionale Planungen erforderliche Ersetzung eines Schätzkorridors der Varianten W1 und W2 hin zu einer einzigen Variante W1a. Folgende Annahmen und Voraussetzungen werden der Vorausberechnung des Bayerischen Landesamtes dabei zugrunde gelegt⁷⁸⁶.

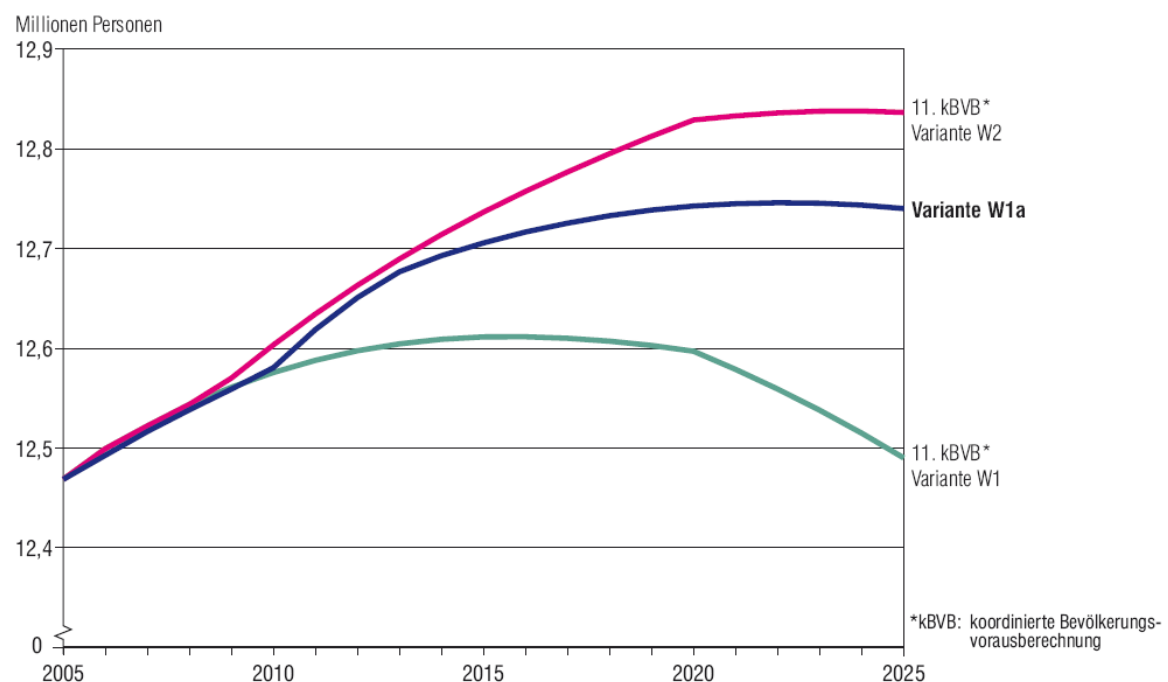
- Die Basis für die Vorausberechnung ist der Einwohnerstand zum 31.12.2005 nach Geschlecht und Alter.
- Die zukünftigen Geburten werden bayernweit mit rund 1,4 Kindern je Frau angenommen. Regionale Unterschiede in den Basisjahren 2003 bis 2005 gehen dabei in Form von altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern in Clustern ein.
- Die Sterblichkeit wird mittels einer Sterbetafel für Bayern 2003/2005 mit regionalen Differenzen (erhöhte, mittlere, geringere Mortalität) modelliert.

⁷⁸⁶ Die Punkte der folgenden Aufzählung sind zum Großteil wörtlich entnommen aus: BIRMANN (2007): S. 275.

- Die Binnenwanderung, also die Wanderung innerhalb Bayerns über Kreisgrenzen, entspricht den tatsächlichen Binnenfortzugsraten auf der Kreisebene in den Jahren 2000 bis 2005. Die altersspezifischen Werte sind mit gleitenden 5er-Durchschnitten gemittelt.
- Die Außenwanderung ist im Vergleich zu den Annahmen der 11. kBVB modifiziert. Der geänderte Wanderungssaldo gegenüber dem übrigen Bundesgebiet und dem Ausland soll hier nicht im Detail aufgeführt werden⁷⁸⁷. Mit der Variante W1a wird versucht, bayernspezifische, v.a. durch die wirtschaftliche Anziehungskraft Bayerns bedingte, Entwicklungstendenzen einzubeziehen

Für die vorliegende Forschungsfrage erscheint Variante W1a durchaus als geeignet, da sie eine mittlere Variante der beiden als Ober- und Untergrenze der Wanderung zu bewertenden Varianten der 11. kBVB darstellt, wie folgende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 44: Bevölkerung Bayerns nach den Varianten W1 und W2 der 11. kBVB für Bayern sowie Variante W1a des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung



Quelle: BIRMANN (2007): S. 276.

Wie bereits angesprochen stellen die Varianten W1 und W2 die Unter- bzw. Obergrenze für die Bevölkerungsentwicklung in Bayern dar, während Variante W1a dazwischen liegt. Gemäß Variante W1a ist für Gesamtbayern bis 2025 von einem Bevölkerungszuwachs in Höhe von 2,2% im Vergleich zum Stichtag 31.12 des Basisjahres 2005 auszugehen, wobei sich diese positive Entwicklung nicht gleichmäßig über den gesamten Freistaat erstrecken wird. Unter den getroffenen Annahmen hinsichtlich Migration und Fertilität ergibt sich für Südbayern

⁷⁸⁷ Für eine Darstellung der veränderten Annahmen zum Wanderungssaldo vgl. BIRMANN (2007): S. 276.

insgesamt eine positive Entwicklung während vor allem in Ost- und Nordbayern eine Schrumpfung vorhergesagt wird.

Die verwendeten Daten des Statistischen Landesamtes spiegeln die Entwicklung von 2005 bis 2025 jahresweise wider und untergliedern die Gesamtbevölkerung dabei in insgesamt zehn unterschiedliche Altersklassen, die sich für eine Abgrenzung der im Hinblick auf gymnasiale Bildung relevanten Bevölkerungsteile gut eignen. Für die Bestimmung der künftigen Schülerzahlen an den Gymnasien in der Region Augsburg wird davon ausgegangen, dass die vom Statistischen Landesamt unterschiedenen Altersgruppen der Zehn- bis 15-Jährigen und der 16- bis 18- Jährigen in vollem Umfang relevant sind, die Altersgruppe der 19-bis 24-Jährigen zu einem Anteil von 30%, da davon ausgegangen werden kann⁷⁸⁸, dass in dieser Altersgruppe das Abitur abgelegt wird. Die auf diese Weise gewonnene relevante Bevölkerungsgruppe wird anschließend gemäß zweier Varianten in Gymnasiasten und Nicht-Gymnasiasten unterteilt. Die erste Variante geht dabei vom Status Quo bzgl. des Anteils der Gymnasiasten⁷⁸⁹ an allen Schülern aus, die zweite Variante unterstellt hingegen eine moderat zunehmende Bildungsbeteiligung.

Die Berücksichtigung der Einführung des achtstufigen Gymnasiums in Bayern, die zum Jahr 2011 zu einem doppelten Abiturjahrgang führt und anschließend logischerweise zu einer Reduktion der Gesamtschülerzahl führen muss, erfolgt durch Subtraktion des dreizehnten Teils der gesamten für Gymnasien relevanten Schülerzahl. Hierdurch wird der – im Hinblick auf die Schülerzahl – eintretende Entlastungseffekt für die Gymnasien zwar etwas unterschätzt⁷⁹⁰, im Sinne einer vorsichtigen Schätzung der künftigen Belastungen Augsburgs erscheint dies allerdings angebracht.

9.2 Ausgangslage und Bevölkerungsentwicklung in der Vergangenheit

An dieser Stelle wird kurz auf den Status Quo sowie die Bevölkerungsentwicklungen in der Vergangenheit eingegangen. Dies erfolgt in den folgenden Gliederungspunkten separiert nach

⁷⁸⁸ Zwar wird das Abitur bei einem regulären Schulbesuch, d.h. Einschulung im Alter von sechs Jahren, keine Wiederholung von Klassen usw., im Alter von 19 Jahren abgeschlossen, so dass – bei unterstellter Gleichverteilung innerhalb der Altersklasse - eigentlich ein Sechstel dieser Altersklasse für das Gymnasium relevant wäre. Aufgrund der vergleichsweise hohen Wiederholerraten an Bayerischen Gymnasien und anderen Effekten, die die Ablegung der Abiturprüfungen verzögern können, wird hier von einem etwas höheren relevanten Prozentsatz ausgegangen.

⁷⁸⁹ Dieser wird auf Basis von Daten des Statistischen Landesamtes (Eckdaten der amtlichen Schulstatistik), die in einer regionalen Gliederung bis zur Kreisebene vorliegen, bestimmt. Dabei stellt die Tatsache, dass von Seiten des Statistischen Landesamtes keine Daten existieren, die den Anteil der Einwohner einer Altersklasse, die ein Gymnasium besuchen, durchaus ein Problem dar. Dieses wird jedoch auf die Weise behoben, dass die aus Kapitel 8 bekannten nach Augsburg ein- und auspendelnden Gymnasiasten der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft zugeschlagen werden, in der sie wohnen und von der Schülerzahl jener Kommune abgezogen werden, in der der Schulbesuch erfolgt.

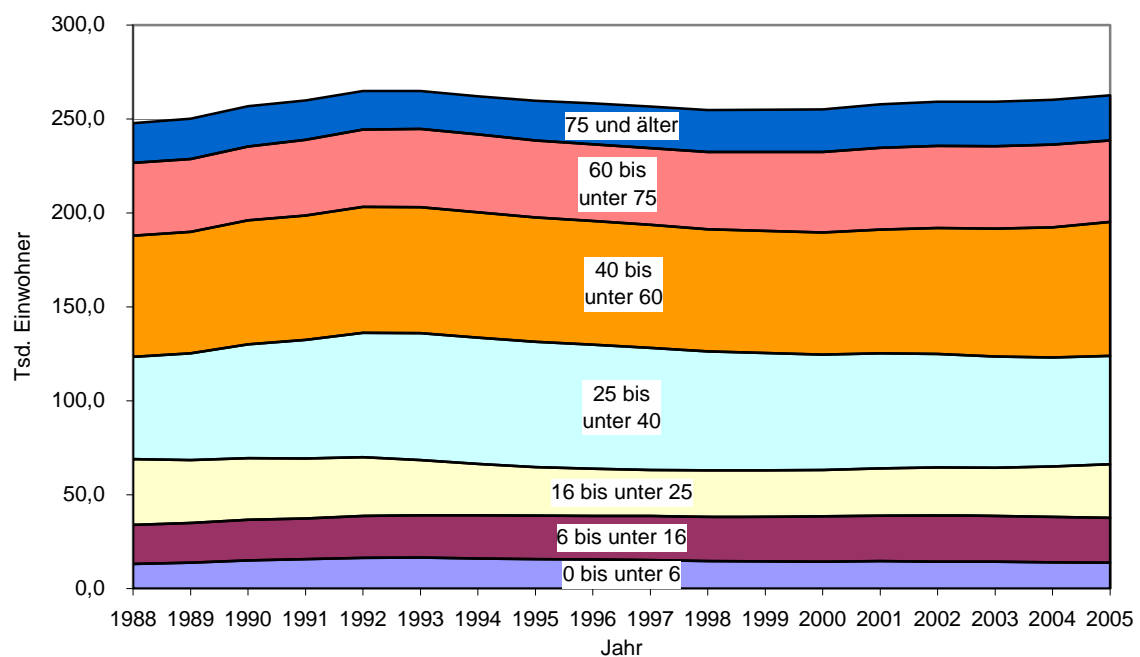
⁷⁹⁰ Die Überschätzung der Entlastungswirkungen liegt darin begründet, dass durch die Einführung des G8 die dreizehnten Jahrgangsstufen wegfallen und diese – durch Nicht-Versetzungen, Abbruch und dergleichen mehr – in der Regel geringer besetzt sein werden als die Eingangsklassen.

den betrachteten kommunalen Körperschaften. Diese Betrachtungen stellen die Ausgangsbasis für die Vorhersage der Entwicklungen dar und können in Bezug gesetzt werden zu den Ausführungen zu den Spillovers aus Kapitel 8. Darüber hinaus wird ein Vergleich der Entwicklungen in den betrachteten kommunalen Körperschaften sowie des Status Quo ermöglicht.

9.2.1 Bevölkerungsentwicklung und Status Quo in der Stadt Augsburg

Die Bevölkerung in der Stadt Augsburg hat in den vergangenen 17 Jahren insgesamt deutlich zugenommen: Sie stieg von rd. 248.000 Einwohnern im Jahr 1988 auf knapp unter 263.000 im Jahr 2005, wie folgende Abbildung 45 veranschaulicht. Dabei wurden einzelne Altersklassen, die im Datensatz des Statistischen Landesamtes getrennt dargestellt waren, zusammengefasst um eine bessere Übersichtlichkeit zu gewährleisten.

Abbildung 45: Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Augsburg 1988 bis 2005 nach Altersklassen



Quelle: eigene Darstellung.

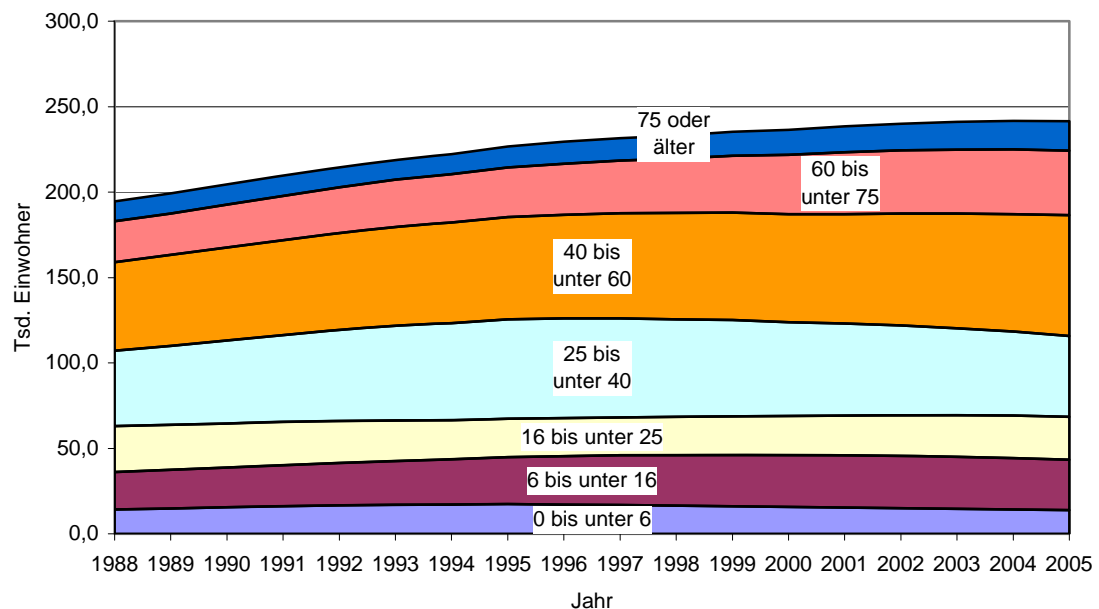
Es zeigt sich, dass die Gesamtbevölkerung im Vergleich zu 1988 deutlich zugenommen hat (+6,1%). Allerdings sind die vergangenen 17 Jahre durchaus von unterschiedlichen Entwicklungen geprägt. Wie zu erkennen ist, ergab sich zu Beginn der neunziger Jahre ein deutlicher Sprung, vor allem bei der Altersgruppe der 25- bis 39-Jährigen, was vermutlich auf eine verstärkte Binnenmigration innerhalb des zu dieser Zeit gerade wiedervereinigten Deutschland zurückzuführen ist. Mitte der neunziger Jahre sank die Bevölkerung der Stadt Augsburg wieder leicht, um etwa ab dem Jahr 2000 wieder zuzunehmen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Entwicklung der verschiedenen Altersklassen: Während die meisten Altersklassen im gesamten Betrachtungszeitraum teils deutlich, teils leicht zugenommen

haben, nahm die Gruppe der 16- bis 24-Jährigen deutlich ab (-18,3%). Am stärksten wuchsen dabei die Altersklassen der 6- bis 15-Jährigen sowie die über 75-Jährigen (jeweils +15%).

9.2.2 Bevölkerungsentwicklung und Status Quo im Landkreis Augsburg

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen des Landkreises Augsburg war in den vergangenen 17 Jahren – wie jene der Stadt Augsburg – durchaus positiv. Allerdings verlief diese im Landkreis Augsburg dabei gleichgerichteter als jene in der Stadt Augsburg und wirkte sich insgesamt stärker aus: Der Landkreis konnte ein stetiges Wachstum der Bevölkerung verzeichnen, während die Stadt Augsburg durchaus Schwankungen zu verkraften hatte. Folgende Abbildung 46 zeigt die Details der Entwicklung im Landkreis Augsburg, wie zuvor für das Stadtgebiet, nach Altersklassen gegliedert.

Abbildung 46: Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Augsburg 1988 bis 2005 nach Altersklassen



Quelle: eigene Darstellung.

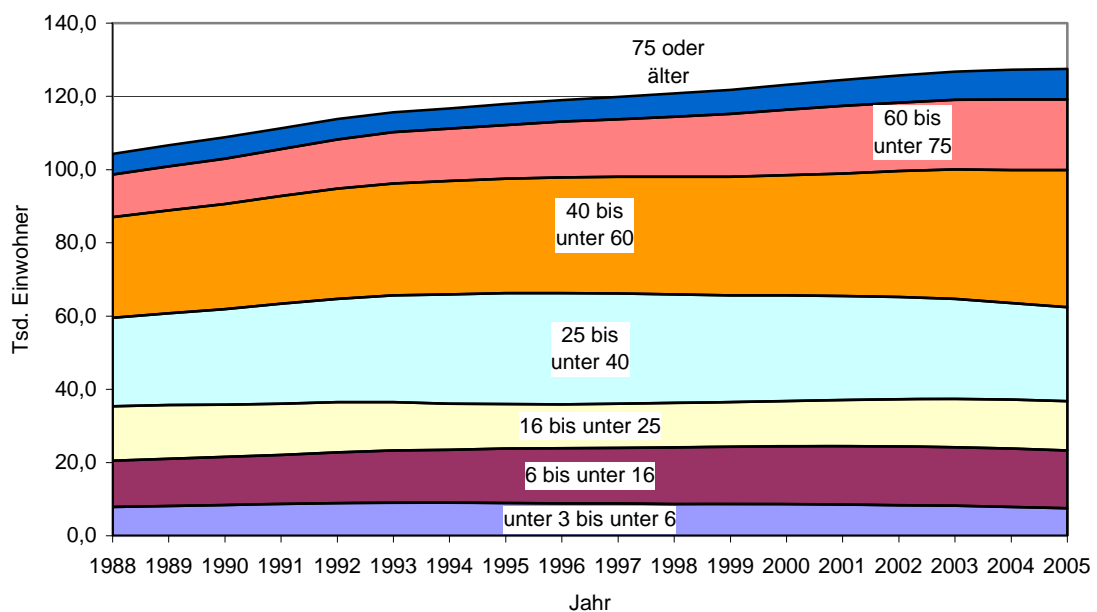
Die Bevölkerungszuwächse, die der Landkreis innerhalb des Betrachtungszeitraums zu verzeichnen hatte, waren enorm: Insgesamt ergibt sich ein Plus bei den Einwohnerzahlen von knapp 25% im Vergleich zu 1988, was in absoluten Zahlen einem Anstieg von 194.600 auf 241.400 Einwohner entspricht. Auffällig dabei ist, dass mit einem Plus von knapp unter 50% insbesondere die Altersklasse der über 75-Jährigen prozentual stark zugelegt hat, aber auch die Gruppe der 6- bis 16-Jährigen hatte starke Zuwächse zu verzeichnen (+33,5%). Wie zuvor in der Stadt Augsburg sind auch im Landkreis für die Gruppe der 16- bis 24-Jährigen rückläufige Besetzungszahlen zu konstatieren, der Rückgang im Landkreis fällt mit -6,3% allerdings deutlich geringer aus als in der Stadt selbst. Darüber hinaus sind im Landkreis, anders als in der Stadt Augsburg, aber auch bei einer weiteren Gruppe rückläufige Besetzungszahlen

zu verzeichnen. Während im Stadtgebiet die Gruppe der 0- bis 5-Jährigen um knapp 5% zulegte, nahm sie im Landkreis um etwas mehr als 2,1% ab.

9.2.3 Bevölkerungsentwicklung und Status Quo im Landkreis Aichach-Friedberg

Die Entwicklung der Einwohnerzahlen im Landkreis Aichach-Friedberg gleicht jener im Landkreis Augsburg, gleichwohl die Bevölkerungsgröße wesentlich niedriger ist als in den beiden anderen kommunalen Körperschaften. Abbildung 47 zeigt die Entwicklung des Landkreises Aichach-Friedberg nach dem bekannten Muster.

Abbildung 47: Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Aichach-Friedberg 1988 bis 2005 nach Altersklassen



Quelle: eigene Darstellung.

Die Einwohnerzahl im Landkreis Aichach-Friedberg lag im Jahr 1988 bei rd. 104.300 Personen, im Jahr 2005 bei 127.400. Das entspricht einer Zunahme der absoluten Bevölkerungszahlen um etwa 22,2%. Damit liegt die Zunahme der Bevölkerung dieses Landkreises knapp unterhalb jener in Augsburg-Land und deutlich über dem Wachstum in der Stadt Augsburg. Was die Entwicklung einzelner Bevölkerungsgruppen angeht, so ähnelt die Entwicklung hier jener des Landkreises Augsburg: Die Gruppe der unter 6-Jährigen ist ebenfalls leicht rückläufig (-5,1%), die 6- bis 15-Jährigen legen deutlich zu (+25,4%), die darüber liegende Altersgruppe der 16- bis 24-Jährigen schrumpft deutlich um 9,4%, während für alle darüber liegenden Altersklassen Zunahmen zu verzeichnen waren. Die größte Steigerung in den Besetzungszahlen weist dabei die Gruppe der 60- bis 74-Jährigen auf, die um 65,0% zunahm. Die zweitgrößte Zunahme war mit 48,2% bei den 75 Jahre und älteren Personen zu konstatieren.

Die Entwicklung der Bevölkerung in der Region weist auf einige deutliche Verschiebungen hin: Während der Anteil der Bevölkerung der Stadt Augsburg an der Bevölkerung der Region im Jahr 1988 bei 45,3% lag, ist dieser Anteil aufgrund des höheren Wachstums in der Region bis 2005 auf 41,6% gesunken. Bei den für den Gymnasiumsbesuch relevanten Altersgruppen der 10- bis 15-Jährigen, der 16- bis 18-Jährigen sowie der 19- bis 24-Jährigen hat der Bevölkerungsanteil der Stadt Augsburg an der relevanten Bevölkerung in der gesamten Region ebenfalls abgenommen, wie folgende Tabelle für 1988 und 2005 illustriert.

Tabelle 18: Anteil der Stadt Augsburg an den für den Gymnasialbesuch relevanten Altersgruppen in der gesamten Region 1988 und 2005

Altersgruppe Jahr	10 bis unter 16	16 bis unter 19	19 bis unter 25
1988	38,11%	40,69%	47,33%
2005	34,19%	35,62%	45,80%

Quelle: eigene Darstellung.

Aus diesen Veränderungen wird sich schon bei sonst gleich bleibenden Partizipationsraten eine zunehmende Nachfrage nach gymnasialer Ausbildung in den bzw. aus den Landkreisen ergeben haben. Überlagert wird diese Entwicklung von einer steigenden Nachfrage nach Gymnasien und Realschulen zu Lasten der Hauptschulen und der nicht-akademischen beruflichen Bildung. Schwankende Kohortengrößen der Kinder und Jugendlichen im Gymnasialalter werden also von durchgängig steigender Nachfrage nach gymnasialer Ausbildung überlagert. Die kleinräumige Migration zwischen Großstadt und Umland wirkt sich also so aus, dass die Schülerzahlen im Umland stärker zunehmen. Inwiefern eine Veränderung der Bevölkerung im Hinblick auf das Bildungsniveau der Eltern mit dieser Entwicklung einherging und so die Nachfrage nach gymnasialer Ausbildung im Umland noch weiter und stärker steigerte als in der Großstadt lässt sich nur vermuten. Die vorhandenen Kreisdaten geben diesbezüglich nur unzureichend Auskunft.

9.3 Vorausberechnung der demografischen Entwicklung

In der Vergangenheit wiesen, wie der vorangestellte Gliederungspunkt zeigt, sowohl die Stadt Augsburg als auch die beiden angrenzenden Landkreise eine positive Bevölkerungsentwicklung auf. Auch für die Zukunft prognostiziert⁷⁹¹ das Statistische Landesamt für Südbayern insgesamt und besonders auch für die Region Augsburg eine Zunahme der Bevölkerung, die allerdings in der Stadt Augsburg und den beiden angrenzenden Landkreisen unterschiedliche Auswirkungen und Verschiebungen bei der Bevölkerungsstruktur bedeutet und auch im Hinblick auf das Ausmaß des Wachstums unterschiedlich ausfällt. In den folgenden Gliederungspunkten werden – ebenfalls in der gebotenen Kürze – die erwarteten

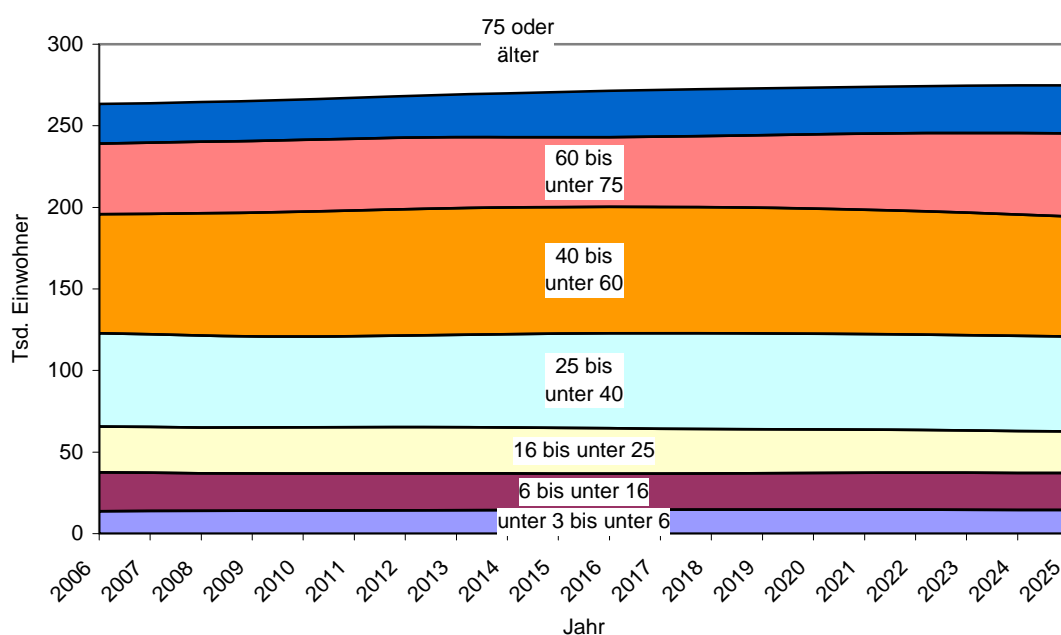
⁷⁹¹ Die voraussichtliche Entwicklung stellt eine Modellrechnung unter bestimmten Annahmen dar. Von einer Prognose im engeren Sinn kann deshalb nicht gesprochen werden.

Gesamtentwicklungen getrennt für Stadt Augsburg, Landkreis Augsburg und Landkreis Aichach-Friedberg dargestellt. Einschränkend – vor allem im Hinblick auf die Interpretation der Ergebnisse – wird an dieser Stelle auf die der Vorausberechnung zugrunde liegenden Annahmen aufmerksam gemacht. Diese wurden in Gliederungspunkt 9.1 bereits angesprochen.

9.3.1 Entwicklung in der Stadt Augsburg

Für die Stadt Augsburg wird in den Jahren 2006 bis 2025 ein Bevölkerungswachstum vorausgerechnet. Umfasst die Einwohnerzahl der Kernstadt im Basisjahr der Schätzung 2005 noch 262.700 Personen, so steigt diese Zahl bereits im ersten Prognosejahr auf 263.300 und bis zum Ende des Betrachtungszeitraums bis auf 275.000, was einem Plus von etwa 4,7% entspricht. Wie für die vergangenen Jahre konstatiert, lässt sich dabei auch für die Zukunft eine für die verschiedenen Altersklassen unterschiedliche Entwicklung ausmachen, wie folgende Abbildung demonstriert.

Abbildung 48: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen in der Stadt Augsburg 2006 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung.

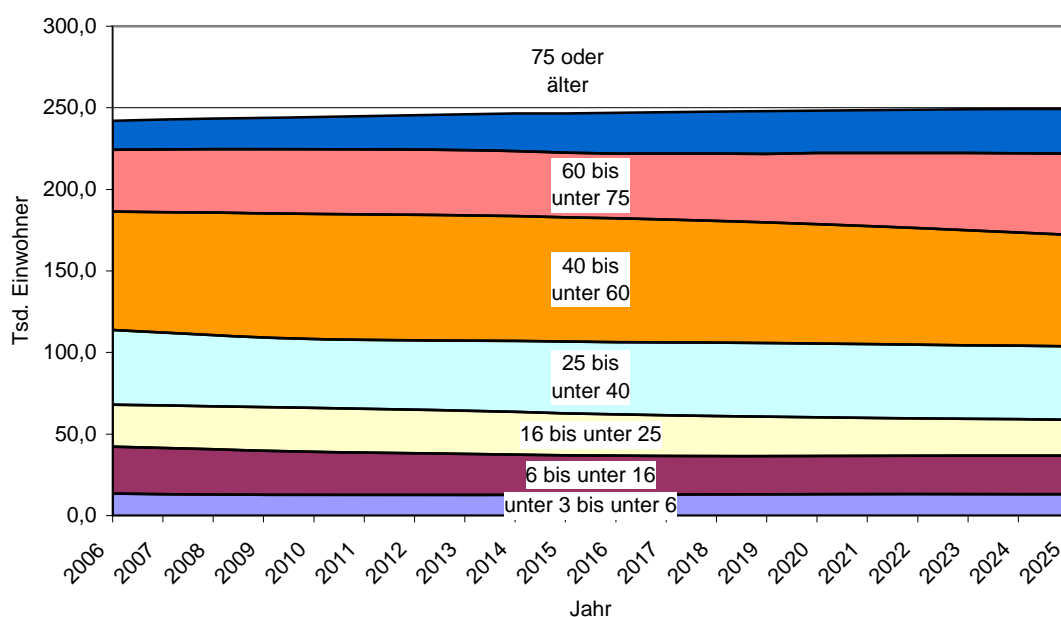
Wie bereits im Status Quo, so wird auch in den kommenden Jahren die Gruppe der 40- bis 59-Jährigen mit knapp 73.000 Personen (2006) und 76.600 Personen (2025) die mit Abstand größte Bevölkerungsgruppe stellen, gleichwohl das Wachstum dieser Gruppe mit knapp 3,1% leicht unterdurchschnittlich ausfällt. Die hieran anschließende Altersklasse der 60- bis 74-Jährigen stellt weiterhin die zweitgrößte Gruppe dar, bei gleichzeitig starkem Wachstum in den Besetzungszahlen (2006: 43.300 und 2025: 51.000). Im Vergleich zum Basisjahr nimmt diese Gruppe um fast 18% zu. Zunahmen im Vergleich zu 2005 sind darüber hinaus auch bei

den über 74-Jährigen (+21,9%) und den 25- bis 39-Jährigen (+0,69%) sowie den Kindern von null bis fünf Jahren (+5,8%) zu verzeichnen. Für die beiden übrigen Altersgruppen wird hingegen mit einem (teils nicht geringen) Rückgang gerechnet (6- bis 15-Jährige: -5,4% und 16- bis 24-Jährige -10,2%). Das bedeutet, dass bei steigender Bevölkerungsgröße die im Hinblick auf den Schulbesuch relevante Altersgruppe schrumpfen wird.

9.3.2 Entwicklung im Landkreis Augsburg

Wie in der Stadt Augsburg, so wird auch die Bevölkerung im Landkreis Augsburg durchaus wachsen, wenngleich von einem etwas niedrigerem Ausgangsniveau. Auch die Verschiebung der Alterstruktur fällt etwas anders aus als in der Kernstadt. Lag die Einwohnerzahl im Jahr 2005 noch bei 241.400 Einwohnern, so wird sie im Jahr 2025 gemäß der verwendeten Variante W1a auf 249.400 ansteigen, was einer relativen Zunahme von 3,3% entspricht. Nach dem bekannten Schema veranschaulicht folgende Abbildung 49 die Entwicklung der Bevölkerung sowie die Besetzungszahlen der einzelnen Altersklassen für den Landkreis Augsburg.

Abbildung 49: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen im Landkreis Augsburg 2006 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung.

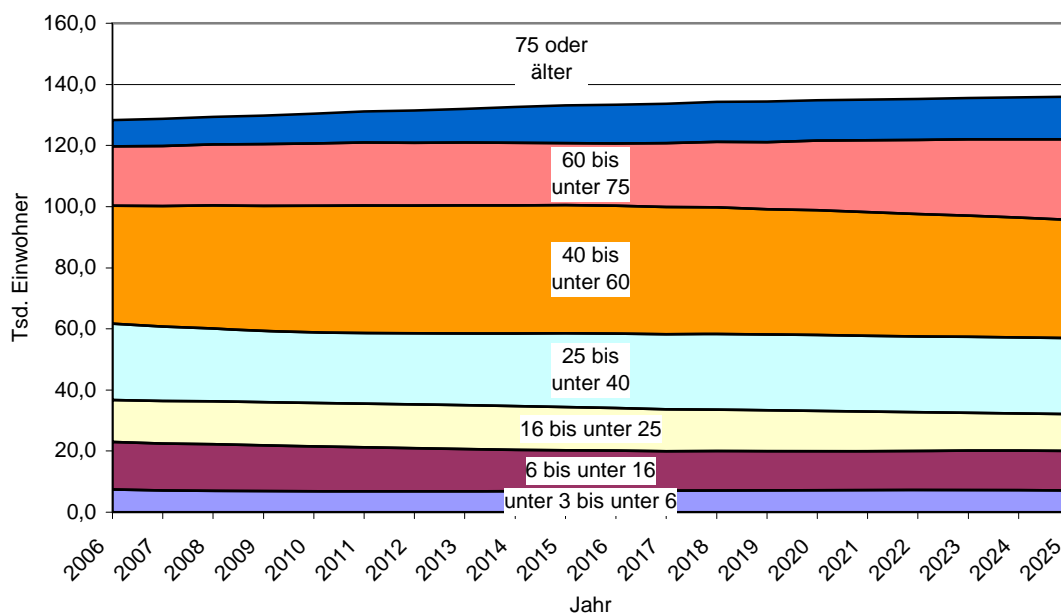
Im Landkreis Augsburg ist die Bevölkerungsgruppe der 40- bis 59-Jährigen, wie zuvor für die Stadt Augsburg konstatiert, die größte Altersgruppe. Entgegen der Entwicklung in der Kernstadt, findet im Landkreis in dieser Gruppe ein Schrumpfungsprozess statt, der sich – nach einem Steigen zu Beginn des Betrachtungszeitraums – in einem Minus von knapp 3,4% über die gesamte prognostizierte Zeitspanne hinweg ausdrückt. Analog zu Stadt Augsburg entwickeln sich die 60- bis 74-Jährigen und die Gruppe der 75-Jährigen und Älteren. Beide Alterskohorten legen im Vergleich zu 2005 deutlich in den Besetzungszahlen zu. Der Anstieg

bei den 60- bis 74-Jährigen beträgt 31,8% und jener der darüber liegenden Altersklasse sogar fast 60%. Waren im Stadtgebiet insgesamt nur zwei Altersgruppen von einer Schrumpfung betroffen, so erstreckt sich diese Entwicklung im Landkreis Augsburg auf alle anderen Altersgruppen außer den genannten: Sowohl im Jugendbereich ist ein Rückgang für alle Klassen zu konstatieren (0- bis 5-Jährige: -5,8%; 6- bis 15-Jährige: -19,7%; 16- bis 24-Jährige: -12,4%) als auch im Bereich der Personen mittleren Alters (25- bis 39-Jährige: -4,7%; 40- bis 59-Jährige: -3,4%). Die Entwicklungen im Landkreis Augsburg unterscheiden sich also einerseits stark von jenen in Augsburg, was die einzelnen Alterskohorten angeht, andererseits zeigen sie aber insgesamt in die gleiche Richtung, wobei auffällt, dass der Prozess der ‚doppelten Alterung‘ hier stärker ausfällt als in der Stadt Augsburg.

9.3.3 Entwicklung im Landkreis Aichach-Friedberg

Die aufgezeigten Entwicklungen für den Landkreis Augsburg zeigen eine deutliche Verschiebung in der Bevölkerungsstruktur bei gleichzeitiger Zunahme der Gesamtbevölkerung. Dies trifft, wenngleich wiederum in anderer Art und Weise, auch für den Landkreis Aichach-Friedberg zu. Auch hier ist von einer wachsenden Gesamtbevölkerung und Verschiebungen bzgl. der Alterstruktur auszugehen, wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 50: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen im Landkreis Aichach-Friedberg 2006 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung.

Die relative Zunahme der Bevölkerung fällt im Landkreis Aichach-Friedberg deutlich stärker aus als in den bisher betrachteten kommunalen Körperschaften: Von 127.400 Einwohnern im Basisjahr 2005 wird die Bevölkerung in den kommenden 18 Jahren um 8.700 Personen auf 136.100 Menschen anwachsen, was einem Plus von 6,8% entspricht. Im Hinblick auf die ver-

schiedenen Alterklassen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar: Für die 0- bis 5-Jährigen ist von einem Rückgang (-5,3%) auszugehen, ebenso für die 6- bis 15-Jährigen (-18,4%), die 16- bis 24-Jährigen (-10,4%) und – in geringerem Umfang – für die 25- bis 39-Jährigen (-2,7%). Die darüber liegenden Altersgruppe hingegen nehmen jeweils zu: Die 40- bis 59-Jährigen um 3,2%, die 60- bis 74-Jährigen um 36,3% und am stärksten schließlich die Gruppe der über 74-Jährigen mit einem Plus von 68,7%. Insofern unterscheidet sich die Entwicklung hier von jener des Landkreises Augsburg durch das Ausmaß der Veränderungen sowie bei den 40- bis -59-Jährigen in der Richtung der Veränderung, gleichwohl sich in beiden Fällen ein Alterungsprozess der Bevölkerung manifestiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Bevölkerungsstruktur in der Region Augsburg verändern wird. Zwar ist davon auszugehen, dass – sowohl in der Stadt Augsburg wie auch in den beiden angrenzenden Landkreisen – die Bevölkerung zunehmen wird. Im Hinblick auf die Größenrelation von Stadt und Landkreisen ergeben sich dabei kaum Veränderungen im Vergleich zu 2005: Der Anteil der Stadt Augsburg an der Gesamtbevölkerung in der Region wird gemäß obiger Vorausberechnung 2025 41,6% betragen (2005: 41,6%), der des Landkreises Augsburg 37,8% (2005: 38,2%) und der des Landkreises Aichach-Friedberg 20,6% (2005: 20,2%). Im Hinblick auf die für den Gymnasiumsbesuch relevanten Altersgruppen ergeben sich jedoch durchaus Verschiebungen, wie folgende Tabelle für die Stadt Augsburg sowie die beiden angrenzenden Landkreise für 2006 und 2025 zeigt.

Tabelle 19: Anteil der Stadt Augsburg, des Lkr. Augsburg sowie des Landkreises Aichach-Friedberg an den für den Gymnasialbesuch relevanten Altersgruppen in der gesamten Region 2006 und 2025

Kommunale Körperschaft und Jahr \ Altersgruppe	10 bis unter 16	16 bis unter 19	19 bis unter 25
Augsburg 2006	34,20%	35,56%	44,79%
Augsburg 2025	37,92%	38,67%	44,71%
Lkr. Augsburg 2006	42,99%	42,22%	35,92%
Augsburg Land 2025	40,17%	39,78%	35,58%
Lkr. Aichach-Friedberg 2006	22,80%	22,22%	19,29%
Lkr. Aichach-Friedberg 2025	21,91%	21,55%	19,71%

Quelle: eigene Darstellung.

Kurz zusammengefasst bedeutet dies, dass der Anteil der in Augsburg Stadt wohnenden 9- bis 24-Jährigen an allen 9-24-Jährigen in der Region leicht zunehmen wird, während er in beiden Landkreisen leicht abnehmen wird. Diese Veränderung für sich allein betrachtet impliziert einen, wenn auch geringen, Rückgang der auftretenden Spillouts.

Abschließend zu den dargestellten Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung ist anzumerken, dass die hier dargestellten Vorhersagen auf bestimmten Annahmen beruhen, die – wie bei den meisten Vorausberechnungen – die Ergebnisse beeinflussen. In diesem Zusammenhang ist auch die zur Anwendung gekommene und unter 9.1 beschriebene Methodik relevant, die die Ergebnisse beeinflussen kann. Aus diesem Grund wird darauf hingewiesen, dass auch unter anderen Annahmen und unter Verwendung anderer Methoden erstellte Prognosen existieren. Beispielhaft sei hier auf die – ebenfalls kleinräumige Entwicklungen berücksichtigende – Bevölkerungsvorausberechnung der Bertelsmann Stiftung verwiesen, die unter dem Namen ‚Wegweiser Demographischer Wandel‘ erschienen ist. Diese sagt für die Region Augsburg ebenfalls eine zunehmende Bevölkerung voraus, wobei sich die Struktur des Wandels etwas von der oben beschriebenen unterscheidet⁷⁹².

9.4 Prognose der Entwicklung der Schülerzahlen an Gymnasien und Gastschülerbewegungen

Die Darstellung der für die Region prognostizierten Entwicklungen zeigt insgesamt eine Zunahme der Bevölkerung, wobei für die unterschiedlichen dargestellten Altersklassen durchaus verschiedenartige Entwicklungen zu konstatieren sind. Gleichermäßen existieren Unterschiede in den Entwicklungen für die einzelnen kommunalen Körperschaften.

Für die Prognose der Schülerzahlen an Gymnasien sind aber natürlich keineswegs alle dargestellten Altersgruppen relevant, sondern lediglich jener Teil der Gesamtpopulation, der im für Gymnasien relevanten Altersspektrum liegt. In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung des achtstufigen Gymnasiums (G8) zu berücksichtigen, die zur Folge hat, dass ab dem Jahr 2011, in dem es einen doppelten Abiturjahrgang geben wird⁷⁹³, das Gymnasium nur noch acht Jahrgangsstufen umfasst und somit ein Rückgang der Zahl der Gymnasiasten zu verzeichnen sein wird.

Neben den Prognosen über die demografische Entwicklung und die Tatsache, dass durch die Einführung des G8 ein struktureller Bruch erfolgen wird, gibt es eine weitere Schwierigkeit bei der Abschätzung der Entwicklung der Schülerzahlen an Gymnasien. Hierbei geht es um die Frage, welcher Teil der – im Hinblick auf ihr Alter – relevanten Bevölkerungsgruppen das Gymnasium besuchen wird und welche Anteile andere Schularten. Dieses Problem wird im Folgenden durch die Berechnung zweier verschiedener Varianten gelöst. Variante A wird dabei von konstanten Anteilen ausgehen, während in Variante B von einem steigenden Anteil der Gymnasiasten ausgegangen wird. Da es, wie oben bereits erläutert wurde, in Bayern und insbesondere in den beiden an Augsburg Landkreisen der Region Augsburg einen im

⁷⁹² Vgl. BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2006) sowie BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2007).

⁷⁹³ Vgl. STMUK (Hrsg.) (2004): S. 7.

Bundesvergleich unterdurchschnittlichen Anteil an Gymnasiasten gibt⁷⁹⁴, wird in Variante B davon ausgegangen, dass der Anteil langfristig – bis 2025 – auf den Bundesdurchschnitt ansteigt. Von den Implikationen einer weiteren Variante, die etwa sinkende Schüleranteile an Gymnasien unterstellt, wird abgesehen, da einerseits der politische Wille zu einer Steigerung der Zahl der Abiturienten quer durch alle Parteien betont wird und andererseits auch in der Vergangenheit eine steigende Bildungsbeteiligung zu konstatieren war und somit ein Rückgang des Anteils der Gymnasiasten insgesamt als sehr unwahrscheinlich angesehen werden kann.

Darüber hinaus müssen die vorhandenen Daten der Stadt Augsburg und des Statistischen Landesamtes, die sich auf die Schülerzahl am Schulort beziehen und keinen Zusammenhang zwischen Wohnort und besuchter Schule herstellen, adjustiert werden. Dies geschieht durch ein Zusammenführen der beiden unterschiedlichen Quellen auf folgende Art und Weise:

- Es wird die Gesamtschülerzahl an öffentlichen (also städtischen und staatlichen) Gymnasien sowie die Schülerzahl der Gymnasien mit privatem Träger zugrunde gelegt (Daten des LFSTAT). Diese beschreiben die Schülerzahl am Schulort unabhängig vom Wohnort. Ebenso wird die Schülerzahl der allgemein bildenden Schulen⁷⁹⁵ insgesamt herangezogen.
- Von der Anzahl der Gymnasiasten werden die Gastschülerzahlen an den Gymnasien in der jeweiligen Kommune subtrahiert, wobei für die privaten Schulen der Gastschüleranteil der öffentlichen Schulen unterstellt wurde. Anschließend werden die jeweils auspendelnden Gymnasiasten addiert. Auf diese Weise wird jeweils die Zahl der Gymnasiasten mit Wohnort in den betreffenden Kommunen bestimmt. Ebenso wird diese Auspendlerbewegung von den Gesamtschülerzahlen subtrahiert bzw. hinzuaddiert⁷⁹⁶.
- Durch Division der Anzahl der Gymnasiasten mit Wohnort in der betreffenden Kommune durch die berechnete Gesamtschülerzahl mit dem Wohnort in der Kommune ergibt sich der Anteil der Gymnasiasten an den Schülern in der betroffenen Kommune und somit eine Größe, die sich mit den Daten der Bevölkerungsfortschreibung kombinierten lässt.
- Die so berechneten Anteile der Gymnasiasten an der altersmäßig relevanten Bevölkerungsgruppe werden anschließend mit den entsprechenden prognostizierten Bevölkerungsdaten multipliziert. Dabei wird in Variante A der Anteil der Gymnasiasten jeweils konstant gehalten, in Variante B hingegen gleichmäßig erhöht, bis im Jahr 2025 der Anteil der Gymnasiasten in allen Kommunen auf den Bundesdurchschnitt steigt.

⁷⁹⁴ Der Anteil der Studienberechtigten an der altersspezifischen Bevölkerung lag 2005 im Bundesdurchschnitt bei 28,8% für die allgemeine Hochschulreife und bei 13,7% für die Fachhochschulreife (vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006b): Tab. 10).

⁷⁹⁵ Berufsschulen sind hier nicht erfasst.

⁷⁹⁶ Aufgrund fehlender Daten muss hier von Pendelbewegungen bei Real-, Haupt- und Grundschulern abstrahiert werden. Aufgrund der höheren Schuldichte ist hier ohnehin von eher geringen Pendelbewegungen auszugehen.

Die auf diese Weise bestimmte Entwicklung der Zahl der Gymnasiasten wird in den folgenden Gliederungspunkten für die beiden Landkreise und die Stadt Augsburg dargestellt. Im Anschluss daran werden die Konsequenzen für die künftigen Gastschülerbewegungen und damit einhergehend demografiebedingten Be- und Entlastungswirkungen für die einzelnen Kommunen gezogen.

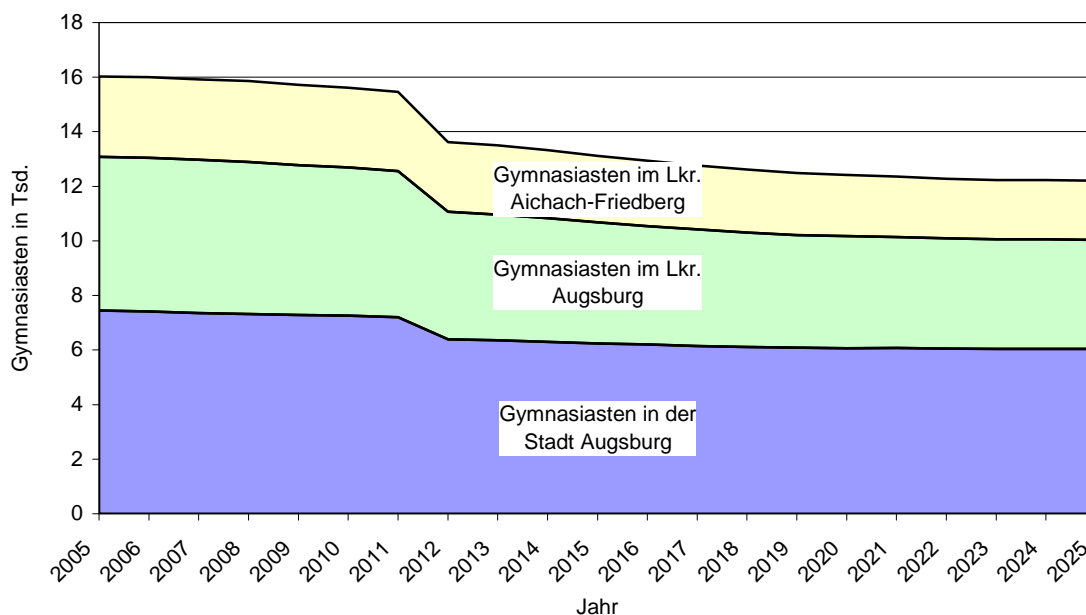
9.4.1 *Entwicklungen unter Bedingungen des Status Quo (Variante A)*

Die für den demografischen Wandel prognostizierten Entwicklungen für die Gesamtbevölkerung ließen bereits erkennen, dass die veränderten Anteile der Altersgruppen und der damit einhergehenden Reduzierung einzelner Alterskohorten, mit einer schrumpfenden Schülerzahl einhergehen werden. Für alle betrachteten Kommunen war eine eher rückläufige Tendenz bei den Besetzungszahlen der jüngeren Bevölkerungsgruppen und eine – teils starke – Zunahme bei den älteren Bevölkerungsgruppen zu konstatieren.

Für die folgenden Betrachtungen zur Prognose der Entwicklung der Schülerzahlen in den Landkreisen Aichach-Friedberg und Augsburg sowie in der Stadt Augsburg wird für das Jahr 2005 zuerst der Anteil der Gymnasiasten an der maßgeblichen Altersgruppe bestimmt. Auf Basis der verwendeten Daten der Stadt Augsburg sowie des Statistischen Landesamtes und dem oben dargestellten Berechnungsmodus ergeben sich für die drei betrachteten Kommunen folgende Anteile: der Anteil der für einen Gymnasiumsbesuch relevanten Altersgruppe, liegt in Augsburg bei 25,92%, im Landkreis Augsburg bei 19,45% und im Landkreis Aichach-Friedberg bei 19,36%.⁷⁹⁷ Somit bestätigt sich das Bild, das in den Gliederungspunkten 8.5 und 8.6 für die Absolventenquote gezeichnet wurde. Die Bildungsbeteiligung an gymnasialer Bildung ist in Augsburg (auch nach Berücksichtigung von Ein- und Auspendlern) mit etwas mehr als einem Viertel der relevanten Bevölkerung am höchsten, in den beiden angrenzenden Landkreisen liegt die Beteiligung mit knapp 20% deutlich darunter. Geht man nun für die kommenden Jahre von einer Konstanz dieser Gymnasiastenquoten aus, so ergibt sich für die folgenden Jahre in allen betrachteten kommunalen Körperschaften ein deutlicher Rückgang an Gymnasiasten, wie folgende Abbildung 51 zeigt.

⁷⁹⁷ Vgl. LFASTAT (Hrsg.) (2005): S. 93ff. sowie LFSTAT (Hrsg.) (2006c): S. 93ff.

Abbildung 51: Prognose der Entwicklung der Zahl der Gymnasiasten in der Region Augsburg 2005 bis 2025; Variante A



Quelle: eigene Darstellung.

Es ist leicht zu erkennen, dass – im Rahmen der verwendeten Prognoseparameter – die Gesamtzahl der Gymnasiasten im Betrachtungszeitraum deutlich sinken wird, wenn die gymnasiale Partizipationsrate, d.h. der Anteil der Gymnasiasten an der relevanten Altersgruppe, als konstant angenommen wird. In der Stadt Augsburg selbst fällt der Rückgang mit 1413 Schülern weniger (dies entspricht -19,0%) etwas geringerer aus als in den beiden Landkreisen. Dort ist ein ebenfalls drastischer Rückgang zu erwarten, der insbesondere prozentual gesehen deutlich stärker ist als in der Kernstadt: So ergibt die Prognose für den Landkreis Augsburg einen Rückgang um mehr als 1630 Gymnasiasten (-29,0%) und für den Landkreis Aichach-Friedberg ein Minus von mehr als 770 Schülern (-26,3%). Insgesamt ist zu erwarten, dass die Schülerzahl um etwa 3.800 Schüler zurückgeht, was einer Verringerung im Vergleich zu 2005 von 23,8% entspricht. Der Rückgang der Schülerzahlen fällt insbesondere deshalb stärker aus als der Rückgang der betroffenen Altersgruppen, da in den Betrachtungszeitraum auch die Vollendung der Umstellung auf ein achtjähriges Gymnasium fällt. Dies zeigt sich auch in der Grafik, die für das Jahr 2012, also das erste Jahr nach dem doppelten Abiturjahrgang, einen Strukturbruch aufweist. Neben der demografiebedingten Schrumpfung der altersrelevanten Bevölkerungsgruppe führt also auch die Einführung des G8 zu einer Entlastung der Gymnasien in der gesamten Region.

Für die Gymnasien in der Region Augsburg bedeutet die prognostizierte Entwicklung zweierlei: Einerseits wird bei angenommener Konstanz der Bildungsbeteiligung in den Landkreisen sowie in der Kernstadt die Auslastung insgesamt sinken. Andererseits kann auch von einer Reduktion der regionalen Gastschülerbewegungen ausgegangen werden. Interessant ist

in diesem Zusammenhang die Frage, ob in den beiden angrenzenden Landkreisen durch die Einführung des G8 und durch das demografiebedingte Schrumpfen der relevanten Bevölkerungsteile eine Bedarfsdeckung im Rahmen der vorhandenen Schulangebote möglich wird: Wie bei der Berechnung der Spillovers dargestellt, pendelten im Jahr 2005 rd. 1.500 Schüler aus dem Landkreis Augsburg und etwa 1.070 Schüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg für den Besuch eines Gymnasiums in die Stadt. Die zu berücksichtigenden Auspendelbewegungen aus der Stadt beliefen sich für den Landkreis Augsburg auf 321 Schüler und den Landkreis Aichach-Friedberg auf 16 Schüler. Das bedeutet, dass für den Landkreis Augsburg die dort an Gymnasien derzeit zur Verfügung stehenden Kapazitäten für die Schüler des Landkreises durchaus ausreichend wären, wenn die Bildungsbeteiligung nicht steigt. Im Landkreis Aichach-Friedberg hingegen, der 2005 einen Gastschülersaldo von etwa 1.050 Schüler aufweist und bis 2025 einen Rückgang der Gymnasiasten um etwa 770 Schüler verbuchen wird, wird selbst im vorliegenden, die Schülerzahlen minimierenden Szenario, noch kein bedarfsdeckendes Angebot an Gymnasien erreicht.

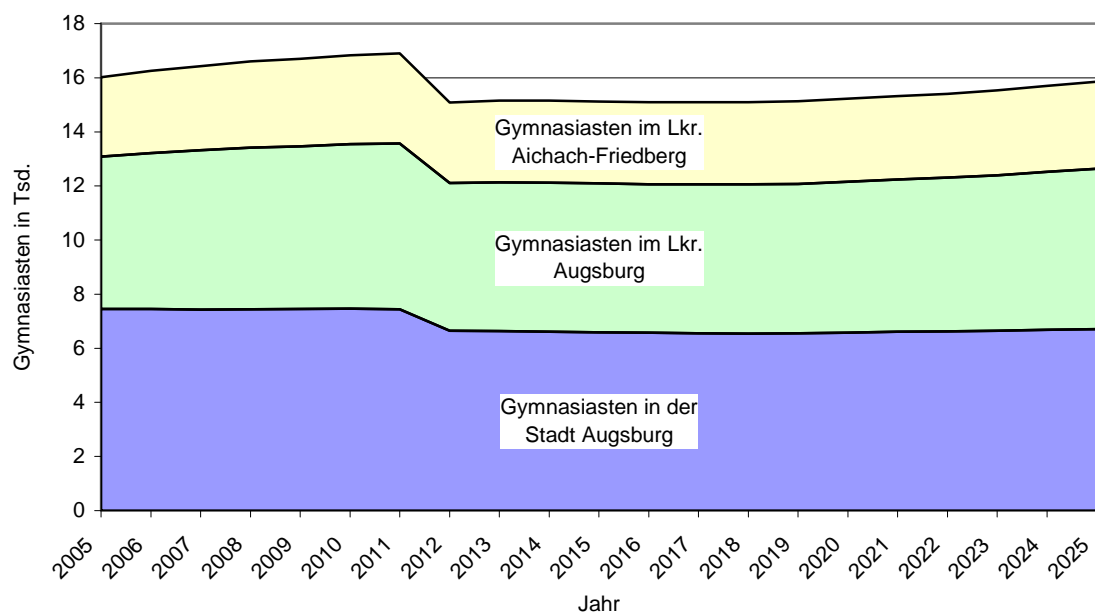
9.4.2 *Entwicklungen bei steigenden Hochschulzugangsberechtigtenquoten (Variante B)*

Entgegen den im obigen Gliederungspunkt dargestellten Annahmen, wird in Variante B eine steigende Bildungsbeteiligung in der Region Augsburg unterstellt, wobei auch hier äußerst vorsichtig und zurückhaltend prognostiziert wird. Die unterstellte Entwicklung geht davon aus, dass der Anteil der Gymnasiasten in allen drei betroffenen kommunalen Körperschaften auf den Bundesdurchschnitt der Absolventen im Jahr 2005 steigen wird. Dies ist sicherlich eine sehr vorsichtige Annahme, da erstens der politische Wille zu einer deutlicher wachsenden Bildungsbeteiligung gegeben ist, zweitens deshalb vermutlich auch der bundesdeutsche Durchschnitt der Studienberechtigtenquote steigen wird und drittens durch die Verwendung der Absolventenzahlen eine systematische Unterschätzung der Gymnasiastenzahlen derart vollzogen wird, dass nicht jeder, der den Besuch eines Gymnasiums beginnt letztlich auch Abiturient wird. Im Sinne einer vorsichtigen Schätzung und der Vermeidung einer Überschätzung der Zahl der Gymnasiasten erscheint eine derartige Vorgehensweise allerdings durchaus sinnvoll. Variante B stellt also keinesfalls eine Obergrenze für die Entwicklung der Gymnasiastenzahl dar sondern vielmehr die Untergrenze jener Entwicklung, die eintreten wird, wenn der politische Wille zu einer steigenden Partizipation an höherer Bildung auch umgesetzt wird. Der Umstand, dass nicht nur in Bayern sondern auch in anderen Bundesländern eine Steigerung der Zahl der Gymnasiasten und Abiturienten angestrebt wird, ist weiteres Indiz für die Vorsicht in den zugrunde gelegten Schätzungen.

Die Implementierung der steigenden Bildungsbeteiligung in diesen Berechnungen erfolgt durch ein jeweils gleichmäßiges Anwachsen der Gymnasiastenquote in den einzelnen Landkreisen bzw. in Augsburg bis im letzten Jahr des Betrachtungszeitraums schließlich überall ein Anteil von 28,8% der gesamten relevanten Alterskohorten das Gymnasium besucht. Die

Ergebnisse für die unter den genannten variierten Annahmen durchgeführte Prognose liefert folgende Abbildung 52.

Abbildung 52: Prognose der Entwicklung der Zahl der Gymnasiasten in der Region Augsburg 2005 bis 2025; Variante B



Quelle: eigene Darstellung.

Es ist ersichtlich, dass auch in Variante B der Prognose der Gymnasiastenzahlen insgesamt ein Rückgang in der Region Augsburg zu verzeichnen ist, gleichwohl dieser mit insgesamt 170 Gymnasiasten weniger (-1,1%) sehr gering ausfällt. Entgegen den Ergebnissen in Variante A ist die Entwicklung in der Stadt und im Umland nicht gleichgerichtet. Während in der Stadt Augsburg selbst weiterhin ein Rückgang der Zahl der Gymnasiasten über den gesamten Zeitraum hinweg zu erwarten ist (-743 Schüler, was einem Rückgang um 10,0% entspricht), steigen bei wachsender Bildungsbeteiligung die Schülerzahlen in den beiden Landkreisen sogar leicht an. Im Landkreis Aichach-Friedberg beträgt der Zuwachs 283 Schüler (+9,6%) und im Landkreis Augsburg 290 Schüler (+5,2%). Dieser Zuwachs ergibt sich, obwohl auch in Szenario B ein deutlicher Effekt der Einführung des achtstufigen Gymnasiums auftreten wird. Ursächlich für diese Unterschiede ist der höhere ‚Nachholbedarf‘ an weiterführender Bildung in den Landkreisen, also der zum Ausgangszeitpunkt niedrigere Anteil an Gymnasiasten.

Es zeigt sich also, dass selbst im Rahmen des unterstellten, eher geringen Anstiegs der Partizipation an höherer Schulbildung, in den beiden Landkreisen von steigenden Gymnasiastenzahlen ausgegangen werden muss, während in der Stadt Augsburg selbst unter den eher konservativen Annahmen dieser Variante mit einer negativen Tendenz zu rechnen ist. Für die

Entwicklung im Bereich der Gastschülerzahlen bedeutet dies, dass *ceteris paribus*⁷⁹⁸ von einer Verschärfung der Gastschülersituation auszugehen ist. Da bereits im Ausgangsjahr die Kapazitäten der bestehenden Gymnasien – sowohl in der Stadt als auch in den angrenzenden Landkreisen – ausgeschöpft sind, wird es zu weiteren Einpendelbewegungen in die Kernstadt kommen. Dort wird die Zahl der Schüler insgesamt geringer (-743) während in den beiden Landkreisen die Schülerzahl weiter wachsen wird. Zwar werden die Gesamtkapazitäten in der Region mehr oder weniger genauso gut oder schlecht ausreichen wie bisher, allerdings wird die Zahl der Gastschüler (sowohl brutto, d.h. ohne Abzug der auspendelnden Augsburg, als auch netto) in der Stadt Augsburg deutlich steigen. Die Zahlen deuten auch darauf hin, dass alleine aus räumlichen Gründen eine Reduzierung der Klassengrößen nicht möglich wäre. Eine Schaffung von einem weiteren Gymnasium in jedem der beiden Landkreise könnte also durchaus erforderlich werden. Zu beachten ist dabei, dass dieses Szenario mit einem Rückgang der Schülerzahlen in den Real- und Hauptschulen verbunden wäre.

9.4.3 *Weitere zu berücksichtigende Rahmenbedingungen*

Die in den beiden Varianten A und B dargestellten Entwicklungen beziehen den demografischen Wandel, die Einführung des achtjährigen Gymnasiums und Variante B eine moderat steigende Bildungsbeteiligung ein. Die getroffenen Aussagen insbesondere zur Entwicklung der Gastschülerzahlen in Augsburg zeigen die prognostizierbaren Entwicklungen auf, beziehen allerdings naturgemäß die nicht vorhersehbaren Entwicklungen nicht mit ein. Eine Zunahme der Gastschülerzahlen in der Stadt Augsburg könnte in Variante B bspw. durch den Neubau eines Gymnasiums im Landkreis Aichach-Friedberg und/oder im Landkreis Augsburg – der momentan nicht vorhergesehen werden kann – nicht nur verhindert werden, es könnte sich sogar eine deutliche Reduktion der Gastschülerzahlen in Augsburg ergeben, sofern der Neubau entsprechend große Kapazitäten schaffen würde. Das gleiche Ergebnis ließe sich natürlich auch mit anderen, die Kapazitäten in den Landkreisen vergrößernden, Maßnahmen erreichen. Der Neubau eines Gymnasiums durch die beiden Landkreise hätte – je nach Standort – möglicherweise auch eine Rückwirkung auf die Bildungspartizipation. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn ein errichtetes Gymnasium einen günstigen verkehrstechnischen Zugang für die Schüler hätte, da die Zeit- und Wegekosten sinken würden. Gerade im Hinblick auf diese, könnte es auch interessant sein, einen etwaigen Neubau durch die Landkreise in der Stadt selbst anzusiedeln, wie dies in anderen Städten geschehen ist. So wurde bspw. in Würzburg bereits 1975 durch den Landkreis Würzburg ein staatliches Gymnasium im Stadtgebiet angesiedelt, für das der Landkreis Träger des Sachaufwands ist. Dies hat den Vorteil, dass die i.d.R. auf die Kernstadt fokussierte Ausrichtung des ÖPNV auch im Rahmen der Schülerbeförderung genutzt werden kann.

⁷⁹⁸ In Gliederungspunkt 9.4.3 wird es um weitere Fragestellungen gehen, die Einfluss auf die getroffenen Aussagen zur Entwicklung der Gastschülerzahlen haben können. An dieser Stelle sei bereits darauf hingewiesen, dass eine zentrale Fragestellung sein könnte, inwiefern neue Gymnasien in Augsburg oder den angrenzenden Landkreisen entstehen.

Die demografische Entwicklung und die steigende Bildungspartizipation führen – trotz Verkürzung der Gymnasialschulzeit um ein Jahr – insgesamt zu einem Anstieg der Schülerzahlen in den Landkreisen und somit zu einer erwarteten Verschärfung der Gastschülersituation in Augsburg. Gegebenenfalls auftretende Kapazitätserweiterungen durch die Landkreise könnten auch hier die Entwicklung umkehren.

Ein weiterer Aspekt, der eine Rolle spielen könnte, jedoch in der Umsetzung nicht vorhersehbar ist, ist die weitere Gesamtentwicklung des Schulsystems insbesondere einer Neugestaltung der bestehenden Dreigliedrigkeit. So wären beispielsweise Verschiebungen von den Fachoberschulen an die Gymnasien oder umgekehrt denkbar, ebenso wie eine Reform der Durchlässigkeit von untergeordneten Schulen aufs Gymnasium. Je nachdem welche Politik in den kommenden Jahren verfolgt wird, hat dies direkte Auswirkungen auf die Zahl der Schüler an Gymnasien.

Ein letzter Gesichtspunkt, der an dieser Stelle angesprochen werden muss, ist die zu erwartenden künftige Kostenstrukturen an den Gymnasien. Es ist realistisch von überproportionalen Kostensteigerungen in diesem Bereich auszugehen, da nicht nur Niveaueffekte (Preisveränderungen, v.a. an Gymnasien in städtischer Trägerschaft auch durch Personalkosten), sondern auch Kostenstrukturveränderungen zu erwarten sind. Letztere können sich bspw. durch technischen Fortschritt (z.B. EDV-Ausstattung), Sicherheitsvorschriften, Energiekosten, sowie eine weitere (schleichende) Verlagerung der Kosten von der Landes- auf die kommunale Ebene (Schulsozialarbeit, Mittags- und Nachmittagsbetreuung usw.) ergeben. Insofern sind aus diesem Grund heraus – bei konstanter Höhe der Gastschulbeiträge – auch aus der Kostenentwicklung bedingte Steigerungen bei den ‚Pro-Kopf-Spillouts‘ zu erwarten. In den folgenden Schätzungen wird jedoch von **konstanten Kosten** ausgegangen, da die genannten Entwicklungen allenfalls durch eine konstante Kostensteigerungsrate zu implementieren gewesen wäre. Insofern liegen den folgenden Berechnungen auch konservative Annahmen im Hinblick auf die Kosten zugrunde, so dass eher von einer Unterschätzung der Entwicklung als von einer Überschätzung ausgegangen werden muss.

Die folgende Darstellung der Entwicklung der Spillover-Effekte bezieht sich auf die in den Gliederungspunkten 9.4.1 und 9.4.2 gewonnen Erkenntnisse und abstrahiert weiterhin von den hier kurz angesprochenen weiteren zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen.

9.5 Entwicklung der Spillover-Effekte im Zuge des demografischen Wandels

Die Prognose der Schülerzahlentwicklung in der Region hat – je nach betrachteter Variante A oder B – unterschiedliche Ergebnisse geliefert. Bei unterstellter Konstanz der Bildungsbeteiligung wird die Zahl der Gymnasiasten in der Region, auch aufgrund der Einführung des achtjährigen Gymnasiums, deutlich sinken. Bereits bei der unterstellten eher geringfügigen Steigerung der Bildungsbeteiligung hingegen sind lediglich in der Stadt Augsburg rückläufige

Gymnasiastenzahlen zu erwarten. Sowohl für den Landkreis Augsburg als für den Landkreis Aichach-Friedberg kommt die Prognose zu geringfügigen Zunahmen.

Im Folgenden wird nun für die beiden Varianten untersucht, inwiefern die demografische Entwicklung und die Einflüsse der Reduktion der Schuljahre an Gymnasien eine Verstärkung der Gastschülerproblematik erwarten lassen oder eher eine Abschwächung eintreten wird. Eine exakte Bestimmung der Auswirkungen ist dabei sicher nicht möglich, da für die Entscheidung bei der Schulwahl auch nicht prognostizierbare Entscheidungsvariablen eine Rolle spielen, wie etwa der Ruf eines Gymnasiums, die angebotene Fächerkombination und dergleichen mehr. Die folgende Abschätzung greift vielmehr auf folgende Methodik zurück:

- Die Zahl der Schüler an den Gymnasien in jeder der drei betrachteten kommunalen Körperschaften wird auf den Status Quo begrenzt, d.h. eine Zunahme der Schülerzahlen an einer Schule wird für die folgende Schätzung ausgeschlossen. Dies erscheint insofern realistisch, da für alle Schulen bereits eine sehr hohe Auslastung gegeben ist, wie sich an der durchschnittlichen Klassenstärke zeigte⁷⁹⁹.
- Eine Auspendelbewegung aus einem Landkreis oder der kreisfreien Stadt findet dann statt, wenn die Anzahl der Schüler in einem Landkreis (bzw. der Stadt Augsburg) die existierenden Plätze an den Schulen in der jeweiligen kommunalen Einheit überschreitet. Dies stellt wiederum eine eher konservative Schätzweise im Hinblick auf die Belastung Augsburgs dar, da auf diese Weise die Zahl der Auspendler aus den Landkreisen minimiert wird und unterstellt wird, dass solange keine Auspendelbewegung eintritt, wie noch freie Plätze an Gymnasien im jeweiligen Heimatlandkreis vorhanden sind. Umgekehrt gilt dies natürlich für die Stadt Augsburg analog. Es handelt sich also im Wesentlichen um eine Untersuchung, inwiefern die vorhandenen Kapazitäten ausreichen um den Bedarf in der jeweiligen Körperschaft zu decken.
- Die Kosten, die für eventuell eintretende Gastschülerbewegungen entstehen, werden mit den für 2005 berechneten Sätzen (netto) je Schüler veranschlagt. Es handelt sich also um eine Betrachtung zu Gegenwartspreisen unter angenommener Kostenkonstanz (Barwert 2005).
- Pendelbewegungen zwischen den beiden Landkreisen werden nicht berücksichtigt, da eine solche Gastschülerbewegung erstens nicht zu prognostizieren ist und zweitens den Untersuchungsgegenstand nur am Rande tangiert.
- Die Verteilung der Gastschüler auf die einzelnen Schulen in der Gastschulkommune erfolgt gemäß der derzeit existierenden Verteilung der Gesamtschülerzahlen. Der Anteil, den jedes Gymnasium an der Gesamtzahl der Gymnasiasten trägt, bleibt also konstant. Diese Annahme erscheint insofern realistisch, als zu vermuten ist, dass heute relativ große Schulen auch in Zukunft ihre relative Größe behalten werden. Analog gilt dies für kleine Schulen. Für die Berechnung der Belastungswirkungen der Stadt Augsburg können also die durchschnittlichen Kosten je Schüler an allen Schulen verwendet werden, eine Unterscheidung in städtische und staatliche Gymnasien ist damit an dieser Stelle nicht erforderlich. Die privaten Schulen werden, aus den gleichen

⁷⁹⁹ Die durchschnittliche Klassenstärke in der Stadt Augsburg liegt bei 28,9 Schülern, in den Landkreisen liegt dieser Wert geringfügig darunter (vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 8.5).

Gründen wie in Kapitel 8 aus der Betrachtung ausgeklammert. Für sie wird Konstanz in den Schülerzahlen unterstellt.

- Die Gegenrechnung von Einpendlern und Auspendlern nach und aus Augsburg entfällt, da aufgrund der Annahmen zur Kapazitätsnutzung ohnehin lediglich ‚Nettopendelbewegungen‘ erfasst werden. Dies entspricht in den Wirkungen dann nahezu vollständig der Variante 1 bei den Untersuchungen der Spillover-Effekte⁸⁰⁰. Dies bedeutet, dass die Spillovers im Hinblick auf die finanziellen Belastungen der Stadt und der Landkreise recht genau erfasst werden. Für die Interpretation im Bezug auf die allokativen Wirkungen (Fehl- und Unterversorgung), ergibt sich hingegen eine tendenzielle Unterschätzung, da unter diesem Aspekt Spillins- und Spillouts nicht miteinander verrechnet werden können.

Die folgenden Gliederungspunkte stellen die Ergebnisse der Prognose für die unterschiedlichen Varianten der Entwicklung der Schülerzahlen an Gymnasien dar, d.h. in Gliederungspunkt 9.5.1 wird zuerst die Entwicklung der regionalen Externalitäten bei konstanter Bildungsbeteiligung dargestellt, bevor in Gliederungspunkt 9.5.2 die Auswirkungen der in Variante B angenommen, vergleichsweise geringen Zunahme der Partizipation an gymnasialer Bildung untersucht wird. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die in einem Landkreis vorhandenen Kapazitäten ausreichen um die Zahl der Gymnasiasten aufzunehmen und falls nicht, welche Pendelbewegungen und damit einhergehend welche Kosten durch diese anfallen.

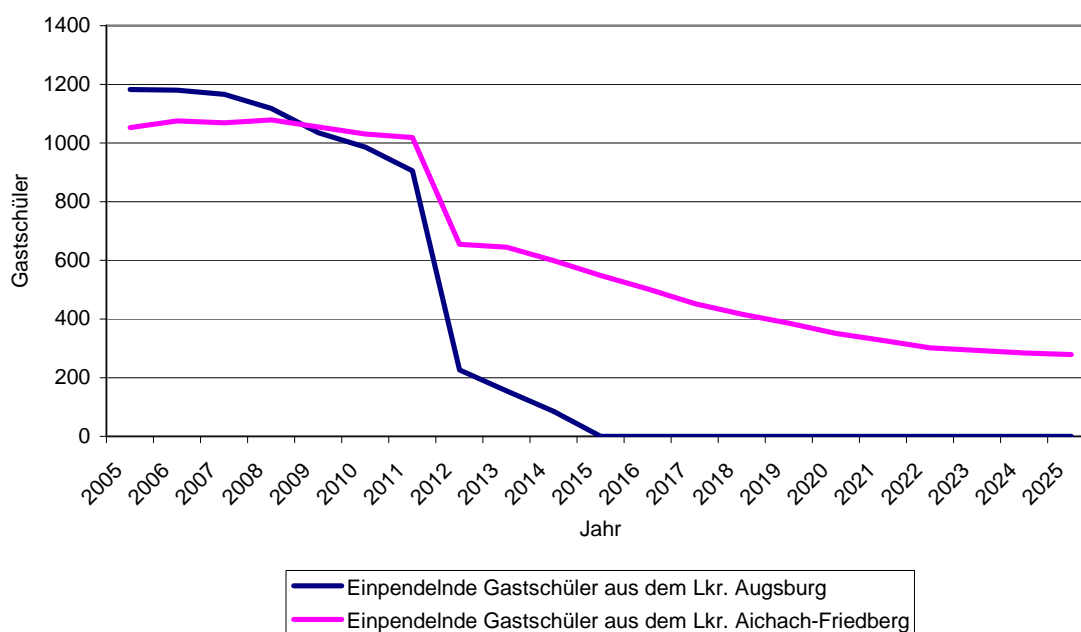
9.5.1 *Entwicklung der Spillover-Effekte bei konstanter Bildungsbeteiligung (Variante A der Schülerentwicklung)*

Die gymnasialen Kapazitäten in den betrachteten Landkreisen und der Stadt Augsburg sind sehr unterschiedlich. Während in der Stadt Augsburg insgesamt 9.686 Schüler inklusive der einpendelnden Gastschüler und Schüler an kirchlichen Schulen ein Gymnasium besuchen, sind dies im Landkreis Augsburg lediglich 4.448 Schüler im Landkreis Aichach Friedberg 1.889. Da an den Augsburger Gymnasien lediglich 7.347 Schüler den Wohnort in Augsburg haben und insgesamt 337 Schüler in die angrenzenden Landkreise auspendeln, ergibt sich ein Bedarf an Plätzen an Gymnasien von 7.684. Verbunden mit der Tatsache, dass die Schülerzahl in Augsburg aber tatsächlich bei 9.686 Schülern liegt, kann konstatiert werden, dass die Schulkapazitäten im Gymnasialbereich in Augsburg ein über den Augsburger Bedarf hinausgehendes Angebot sichern, was auch die zentralörtlichen Funktionen aufzeigt, die die Stadt wahrnimmt. Umgekehrt verhält es sich in den Landkreisen, die auch nach Subtraktion der auspendelnden Augsburger eine Unterversorgung mit Plätzen an Gymnasien aufweisen. Stellt man also die vorhandenen Kapazitäten in den betrachteten Kommunen und den entsprechenden Bedarf in der Wohnbevölkerung gegenüber so ergibt sich ein Bild derart, dass Augsburg netto keine Auspendler aufweist, die beiden angrenzenden Landkreise hingegen sehr wohl.

⁸⁰⁰ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 8.3.1.

Folgende Abbildung verbindet die in Variante A ab dem Jahr 2006 berechneten Zahlen an Gymnasiasten mit den vorhandenen Kapazitäten und gibt die Anzahl jener Schüler in den beiden Landkreisen wieder, die nicht durch die dort vorhandenen Kapazitäten bzw. durch die Schulen in Augsburg, die sich in privater Trägerschaft befinden, aufgenommen werden können. Somit werden die Gastschülerzahlen an den Gymnasien im Stadtgebiet dargestellt, die sich in staatlicher Trägerschaft bzw. in Trägerschaft der Stadt Augsburg befinden.

Abbildung 53: Prognose der aus den Landkreisen nach Augsburg einpendelnden Gymnasiasten (öffentliche Schulen), Variante A 2005 bis 2025;



Quelle: eigene Darstellung.

Für das Ausgangsjahr 2005 liegen die bekannten Daten zugrunde: Aus dem Landkreis Augsburg pendelten 2005 1503 Schüler an die öffentlichen Schulen in Augsburg ein, aus Aichach-Friedberg waren es 1069. Von diesen Zahlen – es handelt sich in der Darstellung um eine Betrachtung der Nettopendelbewegung – sind die aus Augsburg in den jeweiligen Landkreis auspendelnden Gymnasiasten zu subtrahieren, so dass im Landkreis Augsburg von diesen 1503 (Brutto-) Gastschülern 321 Schüler abzuziehen sind, im Landkreis Aichach-Friedberg sind dies lediglich 16. Die auf diese Weise berechneten Unterkapazitäten in den Landkreisen betragen im Landkreis Aichach-Friedberg 1053 Plätze an Gymnasien im Landkreis Augsburg 1182. Die ab 2006 prognostizierte demografische Entwicklung in den beiden Landkreisen führt dazu, dass bereits ab 2006 mit einem zuerst geringfügigen aber stetigen Rückgang der Unterkapazitäten im Landkreis Augsburg gerechnet werden kann, während sich im Landkreis Aichach-Friedberg die Lage zunächst etwas verschärft. Im Landkreis Augsburg nimmt die Unterversorgung mit Plätzen an Gymnasien bis 2011 ceteris paribus kontinuierlich um insgesamt knapp 280 ab (die Zahl der errechneten Nettogastschüler sinkt auf 905 Personen). Das Ausmaß der Unterversorgung im Landkreis Aichach-Friedberg wird bis 2009 zunächst leicht

zunehmen um demografiebedingt erstmals 2010 unter das Niveau von 2005 zu fallen (bis 2011 sinkt die Zahl der errechneten Nettogastschüler an Gymnasien im Lkr. Aichach-Friedberg um 34 auf 1019 Kinder und Jugendliche).

Drastisch bemerkbar macht sich im Jahr 2012 – wie zu erwarten war – die Einführung des achtjährigen Gymnasiums in Bayern, das in den vorliegenden Berechnungen eine Reduktion der Schülerzahlen um ein Neuntel ausmacht. Hier ist zu bedenken, dass der Rückgang durch dessen angenommene gleichmäßige Verteilung über alle Jahrgangsstufen hinweg eher überschätzt wird, die Grafik also auch unter diesem Gesichtspunkt eher eine Untergrenze für die Entwicklung der Gastschülerzahlen abbildet. Der Rückgang der Gymnasiastenzahlen, der in den beiden Landkreisen zu verzeichnen sein wird, schlägt dabei sofort auf die Gastschülerzahlen durch, die ja als Differenz zwischen Kapazitäten und Schülerzahlen bestimmt wurden und ist insofern kritisierbar, dass die Reduktion der Gastschülerzahlen etwas zeitlich versetzt stattfinden wird. Nichtsdestotrotz lässt sich aber festhalten, dass mit der Einführung des achtjährigen Gymnasiums die Unterkapazitäten im Landkreis Augsburg fast verschwinden (die Zahl der errechneten Gastschüler an Gymnasien in Augsburg sinkt – nach Abzug der Auspendler aus Augsburg – auf nur noch 227). Auch im Landkreis Aichach-Friedberg führt der Wegfall einer Jahrgangsstufe im Gymnasium zu einer Reduktion der Unterversorgung, allerdings führt dieser in Anbetracht der dort vorhandenen Kapazitäten zu einer deutlich geringeren Reduktion der Gastschülerbewegungen. Die Unterversorgung liegt dann, gemäß der Prognose nach den Status-Quo-Bedingungen der Variante A, bei immer noch 654 Plätzen.

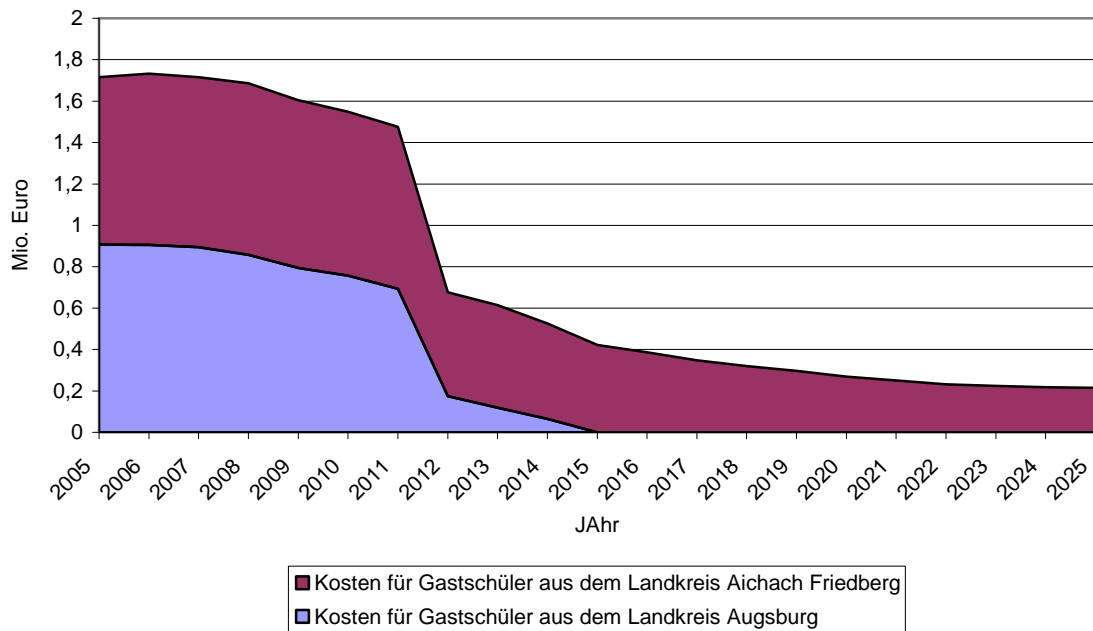
In den Jahren nach 2012 ist für beide Landkreise ein weiterhin kontinuierlicher Rückgang der Gymnasiastenzahlen zu konstatieren, der im Landkreis Augsburg dazu führen wird, dass bei konstanter Bildungsbeteiligung die Plätze an den dortigen Gymnasien ab dem Jahr 2015 ausreichen werden um alle Gymnasiasten mit Wohnort in einer Gemeinde dieses Landkreises zu versorgen. Gemäß der Annahme zur Kapazität der jeweiligen Schulen, werden ab 2015 sogar mehr Plätze zur Verfügung stehen, als Gymnasiasten prognostiziert werden. Anders verhält es sich im Landkreis Aichach-Friedberg, wo – wie bereits erwähnt – zwar ebenfalls die rückläufige Zahl der Gymnasiasten zu einem Rückgang der Unterversorgung führen wird, die vorhandenen Plätze aber auch im Jahr 2025 noch nicht ausreichen werden um die Zahl der Gymnasiasten an Schulen im besagten Landkreis unterzubringen. Dies ist umso überraschender, als die zugrunde liegende Variante A eine Untergrenze der Entwicklung der Schülerzahl darstellt. Die Unterschiede zwischen den beiden Landkreisen ergeben sich – wie bereits angemerkt – zum einen aus den jeweiligen Kapazitäten im Gymnasialbereich. Zum anderen entwickeln sich jedoch auch die relevanten Altersgruppen in den beiden Landkreisen leicht unterschiedlich. Die Besetzungszahlen der relevanten Altersgruppen reduzieren sich im Landkreis Aichach-Friedberg im Vergleich zu jenen in Augsburg-Land langsamer.

Es zeigt sich also, dass die prognostizierte Entwicklung der Gymnasiastenzahlen auch einen Rückgang der Gastschülerzahlen impliziert. Im Landkreis Augsburg kann – unterstützt durch die Einführung des G8 – ab dem Jahr 2015 mit einer bedarfsdeckenden Zahl an Plätzen gerechnet werden, wobei sich in den Folgejahren – unter den getroffenen Annahmen – sogar ein Zustand einstellt, in dem es weniger Gymnasiasten geben wird als bislang die im Landkreis liegenden Gymnasien besuchen. Im Landkreis Aichach-Friedberg wird die Unterversorgung zwar ebenfalls zurückgehen, aber zumindest bis zum Ende des Prognosezeitraums wird es nicht zu einem so umfangreichen Rückgang kommen, dass die vorhandenen Kapazitäten ausreichen werden. Fraglich ist nun, ob sich ab dem Jahr 2016 eine Auspendelbewegung vom Landkreis Aichach-Friedberg in den Landkreis Augsburg einstellen wird, die zu einem Rückgang der Einpendler in die Stadt Augsburg führen wird. Hier kann ein Blick auf die räumliche Lage der Gymnasien in Abbildung 32 oben hilfreich sein. Daraus wird ersichtlich, dass eine derartige Pendelbewegung eher unwahrscheinlich ist. Die Gymnasien in Neusäß und Schwabmünchen sind vom Landkreis Aichach-Friedberg aus deutlich schlechter erreichbar als sämtliche Gymnasien im Stadtgebiet. Lediglich das Gymnasium in Gersthofen im Landkreis Augsburg würde für eine derartige Gastschülerbewegung in Frage kommen, wobei auch hier anzumerken ist, dass die Erreichbarkeit hier – insbesondere mit öffentlichen Verkehrsmitteln – deutlich schlechter ist, als bei den Gymnasien in der Stadt selbst.

Für die Stadt Augsburg und die Kosten, die diese für Schüler aus den Umlandgemeinden zu tragen haben wird, bedeutet die Prognose der Schülerzahlen unter den Bedingungen der Variante A eine deutliche Entlastung. Folgende Abbildung 54 stellt – unter Zugrundlegung der derzeit anfallenden Kosten je Gastschüler nach Abzug der von den Landkreisen im Jahr 2005 zu entrichtenden Gastschülerbeiträge – die Entwicklung der Belastung der Kernstadt durch Gastschüler dar. Die Interpretation der Ergebnisse kann sich dabei an Variante 1 der Schätzung der Spillovers aus Kapitel 8 orientieren. Für die Schätzung der Kostenbelastung wird von ggf. durchgeführten Schließungen von Schulen, was aufgrund der prognostizierten Schülerzahlen der Stadt Augsburg durchaus möglich wäre, abstrahiert, wobei durch die unterstellte Konstanz der Kosten je Schüler diese mehr oder weniger implizit enthalten sind, da eine solche nur durch eine konstante Auslastung der Schulen erreicht werden kann. Allerdings kann zum derzeitigen Zeitpunkt keine Aussage darüber getroffen werden, welche Schulen von einer Schließung betroffen wären und inwiefern sich eine derartige Schließung auf die durchschnittlichen Kosten je Schüler auswirken würde. Eine solche Entscheidung zur Schließung einer bestimmten Schule wäre nämlich maßgeblich von den etwaigen Kosten der Ersatzinvestitionen abhängig, die zur Sicherung des Bauunterhalts nötig sind. Wären bspw. in einer Schule sehr viel teurere Bausanierungsmaßnahmen erforderlich als in den anderen Schulen, so würde man eher an die Schließung dieses Gymnasiums denken. Der Standort des Gymnasiums würde wohl weniger Einfluss haben – schon gar nicht, wenn es um die bessere Erreichbarkeit für Gastschüler geht.

Die vorliegende Schätzung der – nach dem bekannten Schema mit den Kosten bewerteten – Spillovers ist als sehr konservativ bzw. vorsichtig einzustufen, da für den Bildungsbereich wohl eher mit steigenden Kosten je Schüler über das Maß der allgemeinen Preissteigerung hinaus ausgegangen werden kann⁸⁰¹.

Abbildung 54: Prognose der Entwicklung der Spillouts nach Abzug der aus Augsburg auspendelnden Gymnasiasten und Leistung der Gastschülerbeiträge, Variante A 2005 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung.

Für das Ausgangsjahr ergeben sich die in Variante 1 der Abschätzung der Spillovers dargestellten Belastungswirkungen für die Stadt Augsburg in Höhe von rd. 1,7 Mio. Euro jährlich⁸⁰². Parallel zur prognostizierten Gastschülerentwicklung bewegen sich die Ausgaben – unter Annahme der Konstanz der Kosten je Schüler – überwiegend nach unten, wobei durch die steigende Gastschülerzahl aus dem Landkreis Aichach-Friedberg und des sehr geringen Rückgangs in Augsburg-Land zunächst ein geringfügiger Anstieg der Gesamtkosten zu ver-

⁸⁰¹ Dies ergibt sich einerseits aus der empirisch belegten zeitverzögerten Anpassung der Bildungsausgaben an rückläufige Schülerzahlen. Hier zeigen vergangenen Entwicklungen, dass bei einem Rückgang der Schülerzahl zunächst die Klassengröße schrumpfte, während die Inputfaktoren zur Bildungsproduktion relativ konstant gehalten wurden. Die Anzahl der Lehrkräfte oder die Zahl der als Schulgebäude genutzten Immobilien können nicht kurzfristig reduziert werden, so dass Anpassungsprozesse im größeren Stil allenfalls mittel- bis langfristig eintreten werden, gleichwohl insbesondere im Bereich des Lehrpersonals durch die zu beobachtende Personalpolitik und damit einer Abkehr vom Berufsbeamtentum in den vergangenen Jahren von einer zunehmenden Flexibilität ausgegangen werden kann. Andererseits ist es empirisch evident, dass in einem Bereich freiwerdende Mittel für andere Bereiche im Bildungssektor ausgegeben werden und somit steigende Kosten je Schüler auftreten (vgl. bspw. FALCH/RATTSO (1996) oder BAUM/SEITZ (2003)).

⁸⁰² Die Einpendler aus den sonstigen Landkreisen werden bei der Berechnung der Kosten in Augsburg außer Acht gelassen. Hieraus ergeben sich die geringfügigen Unterschiede zwischen den in Gliederungspunkt 8.4.1 genannten Zahlen für die Gesamtbelastungen und den hier aufgeführten Belastungen, die sich lediglich auf die beiden angrenzenden Landkreise beziehen.

zeichnen ist. Wie sich zeigt sinken die Belastungen Augsburgs bis zum Jahr 2011 um knapp 240.000 Euro auf immerhin noch rd. 1,5 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2012 macht sich der Entlastungseffekt der Einführung des achtjährigen Gymnasiums drastisch bemerkbar, der bei einer sofortig eintretenden Wirkung auf die Gastschülerzahlen, die Kosten für diese auf nur noch rd. 700.000 Euro senken kann. Dabei treten Kosten für Schüler aus dem Landkreis Augsburg nur noch in sehr geringem Maße auf (rd. 170.000 Euro), während die Kosten für Schüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg mit über 500.000 Euro auf weiterhin recht hohem Niveau bleiben. Ab dem Jahr 2015 reichen die im Landkreis Augsburg vorhandenen Kapazitäten für Gymnasiasten aus, um den eigenen Bedarf zu decken, so dass die Belastung durch Gastschüler ab diesem Zeitpunkt auf null sinken wird. Für die Gastschüler aus dem anderen Landkreis gilt dies, wie gezeigt wurde, nicht. Hier ist weiterhin mit Belastungen der Kernstadt zu rechnen, die sich bis zum Ende des Betrachtungszeitraums auf jährlich rd. 200.000 Euro reduzieren.

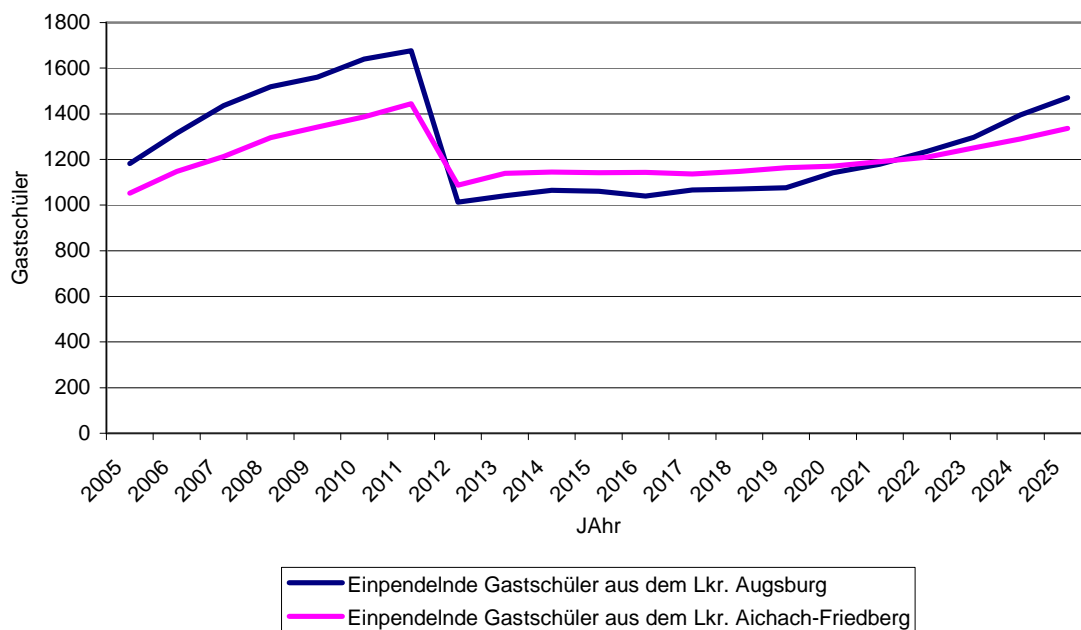
9.5.2 Entwicklung der Spillover-Effekte bei steigender Bildungsbeteiligung (Variante B der Schülerentwicklung)

Die bisherigen Ausführungen zur Prognose der Gastschülerbewegungen und den auftretenden Spillouts von der Kernstadt Augsburg ins Umland bezogen sich auf die unter Variante A prognostizierten Gymnasiastenzahlen, die von einer Konstanz in der Bildungsbeteiligung ausgeht. Die oben berechneten Zahlen stellen somit in verschiedenerlei Hinsicht eine absolute Untergrenze bzw. Unterschätzung der Belastungswirkungen der Stadt Augsburg dar.

In der folgenden Ausführungen wird nun, wie in der Variante B der Prognose der Schülerzahlen dargestellt, von einer in Zukunft steigenden Bildungsbeteiligung ausgegangen, wobei – im Sinne einer konservativen Schätzung – von einer geringen Zunahme des Anteils der Gymnasiasten an der jeweiligen Altersgruppe der Bevölkerung auf den Bundesdurchschnitt der Absolventen ausgegangen wird. Die Vorgehensweise der Schätzung sowie die zugrunde gelegten weiteren Größen entsprechen mit Ausnahme der Gymnasiastenzahlen exakt jenen im vorangegangenen Gliederungspunkt 9.5.2. Die Reihenfolge der Betrachtungen in diesem Gliederungspunkt entspricht ebenfalls jener aus obigem Gliederungspunkt.

Abbildung 55 zeigt die Entwicklung der Gastschülerzahlen für den Fall, dass die Bildungsbeteiligung in der Region Augsburg auf 28,8% ansteigt, was dem durchschnittlichen Anteil der Abiturienten an der altersrelevanten Bevölkerungsgruppe im gesamten Bundesgebiet entspricht. Gemäß den getroffenen Annahmen steigt die Bildungsbeteiligung gleichmäßig über den gesamten Zeitraum hinweg, was in der Stadt Augsburg einer jährlichen Zunahme der Partizipation um etwa 0,15 Prozentpunkte entspricht. Aufgrund der deutlich geringeren Ausgangsbasis in den beiden Landkreisen fällt der dortige jährliche Zuwachs des Gymnasiastenanteils mit jeweils 0,47 Prozentpunkten deutlich höher aus.

Abbildung 55: Prognose der aus den Landkreisen nach Augsburg einpendelnden Gymnasiasten, Variante B 2005 bis 2025;



Quelle: eigene Darstellung.

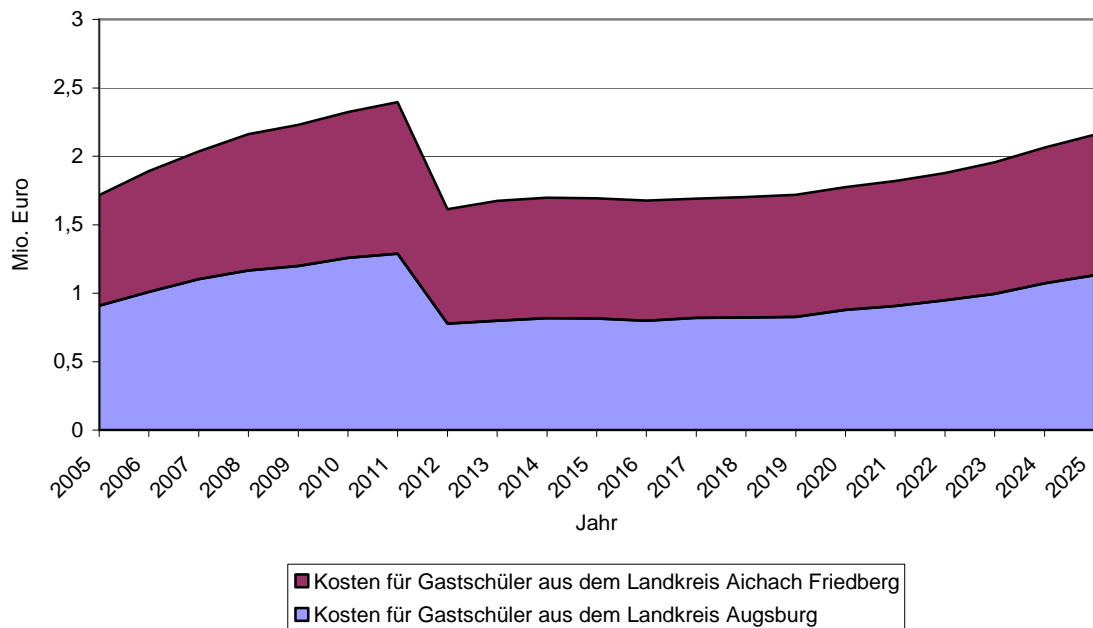
Es zeigt sich, dass die Zahl der einpendelnden Gastschüler unter den Bedingungen der Variante B in den Jahren bis 2011 stark zunimmt und sowohl für den Landkreis Augsburg als auch für den Landkreis Aichach-Friedberg das Maximum im Jahr 2011 zu erwarten ist. Vom Basisjahr 2005 aus betrachtet, würde die Zahl der Gastschüler aus Augsburg-Land demgemäß bis zum Jahr 2011 um fast 500 auf rd. 1680 und für den Landkreis Aichach-Friedberg um 390 auf über 1.440 Schüler ansteigen. Im gleichen Zeitraum bleibt die Augsburger Schülerzahl relativ konstant. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass bei unterstellter Zunahme der Bildungsbeteiligung bereits für den Beginn des Prognosezeitraums die vorhandenen Kapazitäten nicht mehr ausreichen werden um den Bedarf zu decken. Im Vergleich zum Basisjahr steigt die Zahl der Schüler aus den Landkreisen um etwa 900 Schüler während sie in Augsburg relativ konstant bleibt. Insofern ist von einer Verschärfung der Situation im Hinblick auf den Bedarf an Plätzen und die Kapazität der Schulen auszugehen. Diese prognostizierte Zunahme für die Jahre 2006 bis 2011 scheint sich aktuell (2007) übrigens zu bestätigen, wie die Diskussion um eventuelle Neubauten bzw. die Errichtung eines Pavillons am Rudolf-Diesel-Gymnasium in Augsburg zeigen. Erst mit Vollendung der Einführung des achtjährigen Gymnasiums in Bayern im Jahr 2012 ist für die Gastschülerproblematik in der Region von einer Entspannung der Lage auszugehen. Bei – wie zuvor – unterstellter sofortiger Auswirkung der Reduktion der Gymnasiastenzahl auf die Gastschülerzahlen reduziert sich letztgenannte auf ein Niveau deutlich unterhalb der Zahlen aus dem Jahr 2005 für den Landkreis Augsburg bzw. leicht oberhalb davon für den Landkreis Aichach-Friedberg. Allerdings wirkt dieser Strukturbruch nur in dem Sinne, dass eine

Niveaushiftung stattfindet. Im Zuge dieser Niveaushiftung tritt auch der Effekt auf, dass die Zahl der Gastschüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg oberhalb derer aus dem Landkreis Augsburg liegt. An der grundsätzlich steigenden Entwicklung der Gastschülerzahlen ändert sich hierbei nichts, so dass sich für die Zeit nach dem Jahr 2012 wiederum eine für beide Landkreise deutlich erkennbare steigende Tendenz bei den nach Augsburg pendelnden Gastschülern ergibt, die in den letzten fünf Jahren des Prognosezeitraums sogar noch an Dynamik gewinnt. In Summe werden die Gastschülerzahlen und damit verbunden die Unterkapazitäten der Gymnasien, selbst bei der unterstellten eher geringfügig steigenden Bildungspartizipation in den Landkreisen bis zum Jahr 2025 trotz Wirksamwerdens des G8 deutlich zunehmen. Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführte Vorausberechnung kommt zu dem Ergebnis, dass 2025 insgesamt 1.472 Gastschüler aus Augsburg-Land und 1.336 Gastschüler aus dem Landkreis Aichach-Friedberg nach Augsburg pendeln werden um ein Gymnasium zu besuchen. Dies bedeutet für beide Landkreise eine deutliche Zunahme um etwa ein Viertel.

Dass eine derartige Zunahme der Unterkapazitäten in den beiden Landkreisen und die damit einhergehende Ausweitung der Gastschülerbewegungen zu Belastungen für die Stadt Augsburg führen ist leicht ersichtlich. Abbildung 56 zeigt unter Zugrundelegung der bekannten (als konstant unterstellten) Kosten je Schüler⁸⁰³ die prognostizierbaren Spillouts der Stadt Augsburg im Gymnasialbereich.

⁸⁰³ Bei steigenden Schülerzahlen ist in der Tendenz eher von sinkenden Durchschnittskosten als von steigenden auszugehen. Auch hierfür finden sich, wie zuvor bei schrumpfenden Schülerzahlen beschrieben, empirische Belege. Eine Reduktion der Durchschnittskosten ergibt sich dementsprechend aus den gleichen Starrheiten bei der Anpassung der Kapazitäten in der Bildungsproduktion, die zuvor für schrumpfende Schülerzahlen beschrieben wurden (vgl. hierzu bspw. GROB/WOLTER (2005): S. 3ff.). Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass durch die Einführung des G8 wiederum eine Senkung der Schülerzahlen erfolgen wird und sich dann entsprechend die Kosten je Schüler im Vergleich zu den Vorjahren erneut erhöhen.

Abbildung 56: Prognose der Entwicklung der Spillouts nach Abzug der aus Augsburg auspendelnden Gymnasiasten und Leistung der Gastschülerbeiträge, Variante B 2005 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung.

Die Entwicklung der Kosten folgt gemäß den Annahmen der Entwicklung der Gastschülerzahlen parallel. Die Zunahme der Kosten, die sich aus den zunehmenden Unterkapazitäten an den Landkreisgymnasien ergibt, verläuft bis zum Wirksamwerden des achtjährigen Gymnasiums stetig nach oben, so dass die jährlichen Belastungen der Stadt Augsburg durch Gastschüler im Jahr 2011 einen Höhepunkt erreichen und für den Landkreis Augsburg rd. 1,3 Mio. Euro und für den Landkreis Aichach-Friedberg 1,1 Mio. Euro betragen. Durch die komplette Umstellung auf das G8 sinken im Jahr 2012 diese Spillouts auf ein deutlich niedrigeres Niveau und machen dann für den Landkreis Augsburg nach jetzigen Kostenstrukturen noch rd. 780.000 Euro aus, für den Landkreis Aichach-Friedberg 840.000 Euro. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass die Einführung des G8 im Landkreis Augsburg eine deutlich größere Kapazitätswirkung hat als im Landkreis Aichach Friedberg. Nach dem kurzfristigen Absacken der Spillouts im Jahr 2012 wird allerdings bei der unterstellten steigenden Bildungsbeteiligung in den beiden Landkreisen eine steigende finanzielle Belastungen durch Gastschüler für die Stadt Augsburg entstehen. Bis zum Jahr 2025 werden, durch die steigende Bildungspartizipation und trotz der Einführung des G8 und des demografischen Wandels, die Belastungen Augsburgs auf insgesamt 2,2 Mio. Euro steigen, von denen der Landkreis Augsburg rd. 1,2 Mio. Euro verursacht und der Landkreis Aichach-Friedberg rd. 1,0 Mio. Euro.

Es zeigt sich also, dass unter der Annahme einer steigenden Bildungsbeteiligung von erheblichen Belastungen für die Stadt Augsburg ausgegangen werden kann, insbesondere wenn man

bedenkt, dass auch bei einer steigenden Bildungsbeteiligung die Zahl der Gymnasiasten mit erstem Wohnsitz in Augsburg sinken wird.

Die allokativen und distributiven Wirkungen dieser Entwicklung sind Gegenstand des folgenden Gliederungspunktes, in dem analog zur Untersuchung in den Gliederungspunkten 8.5 und 8.6 überprüft wird, inwiefern die prognostizierte Entwicklung aus ökonomischer Sicht problembehaftet ist.

9.6 Kurzanalyse der zu erwartenden allokativen und distributiven Wirkungen

Da die grundsätzliche Wirkweise von Spillovers bereits dargestellt und im Hinblick auf die beiden ökonomischen Kategorien Allokation und Distribution hin untersucht worden ist, soll an dieser Stelle lediglich kurz darauf eingegangen werden, welche Auswirkungen die in Variante A und Variante B prognostizierten Entwicklungen im Hinblick auf allokativen Effizienz und verteilungspolitische Gerechtigkeit haben.

Für Variante A der prognostizierten Gymnasiasten- und damit Gastschülerzahlen sind fast durchweg positive Wirkungen zu konstatieren: Eine Reduktion der Gesamtschülerzahl mit den damit ceteris paribus einhergehenden Reduzierungen der Klassenstärke und der sinkenden Einpendelbewegung von Schülern in die Stadt Augsburg sind sowohl unter allokativen als auch distributiven Aspekten positiv zu bewerten. Der prognostizierte Rückgang der Gastschülerzahlen böte für den Landkreis Augsburg die Möglichkeit zur Herstellung einer fiskalischen Äquivalenz derart, dass für alle Schüler aus diesem Landkreis ausreichende Kapazitäten an Gymnasien in diesem Landkreis zur Verfügung stehen werden. Zwar ist fraglich, ob die Ein- und Auspendelbewegung von und nach Augsburg-Land exakt auf null sinken würde, eine drastische Reduzierung im Vergleich zum Status Quo kann aber bei konstanter Bildungsbeteiligung durchaus erwartet werden. Anderes gilt hier für den Landkreis Aichach-Friedberg, der am Ende des Prognosezeitraums für die erwarteten Schülerzahlen über keine ausreichenden Kapazitäten im Gymnasialbereich verfügen wird. Hier ist zwar ebenfalls von einem Rückgang der Belastungen der Kernstadt auszugehen, allerdings bleibt es ceteris paribus bei der systematischen Unterversorgung und den damit einhergehenden allokativen und distributiven Problemen⁸⁰⁴, wenn auch in geringerem Umfang. Insgesamt kann also in Variante A von einer Reduktion der allokativen Ineffizienz bei der Produktion von gymnasialer Bildung ausgegangen werden. Allerdings muss an dieser Stelle zumindest die Frage aufgeworfen werden, inwiefern die unterstellte konstante Bildungsbeteiligung negative Effekte in anderen Bereichen, etwa für die Produktivität der Bevölkerung, den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt usw. haben. Die Verbesserung im Hinblick auf die allokativen Ineffizienzen

⁸⁰⁴ Allokativen Ineffizienzen treten auf, wenn die bereitgestellte Menge – aus welchen Gründen auch immer – im Hinblick auf die Präferenzen der Bürger zu gering ist. Distributive Probleme, die im untersuchten Themengebiet mit den allokativen zusammenhängen, ergeben sich, wenn das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz verletzt ist und die finanzierende Gruppe bspw. weniger wohlhabend ist, als die nutznießende Gruppe.

bezieht sich hier lediglich auf die fiskalische Äquivalenz. Die übrigen angesprochenen Bereiche, die positiv von einer Steigerung der Bildungspartizipation betroffen wären (wie bspw. Wachstums- und Beschäftigungseffekte oder individuelle Einkommensverbesserungen), sind ausgeblendet.

Für die in Kapitel 8 festgestellten Gerechtigkeitsprobleme, die sich aus der unterschiedlichen Finanzierungslasten ergeben und für die im Bezug auf den aktuellen Zustand zu konstatieren war, dass die vergleichsweise einkommensschwache Bevölkerung in der Kernstadt die finanziellen Belastungen durch Gastschüler zu tragen hat, gleichwohl die Bevölkerung in den Landkreisen im Hinblick auf die Einkommenssituation besser gestellt ist, lässt sich ebenfalls eine Problemverringering konstatieren. Die Reduktion der Gastschülerzahlen bedeutet – eine Konstanz der Einkommensverhältnisse vorausgesetzt – dass die einkommensschwächeren Bewohner der Stadt zwar immer noch Leistungen für die einkommensstärkeren Landkreisbewohner finanzieren. Dies geschieht aber in deutlich geringerem Umfang als bisher.

Ob diese Situation mit eher einkommensstarken Bewohnern in den Landkreisen und den eher einkommensschwachen Bewohnern in der Kernstadt auch in Zukunft Bestand haben wird, lässt sich an dieser Stelle nicht eindeutig prognostizieren. Ebenso wenig lassen sich Aussagen treffen, ob von einer Verschärfung oder Abmilderung der Einkommensungleichheit ausgegangen werden kann, da gerade bei Prognosen auf regionaler Ebene hier mannigfache Annahmen zu treffen wären.

Allerdings lassen sich im Hinblick auf demografiebedingte Verschiebungen und damit einhergehenden Einkommensverschiebungen durchaus Aussagen treffen, die an dieser Stelle vor allem auf Basis des Rentneranteils erfolgen sollen. Hierbei wird davon ausgegangen, dass mit Eintritt in das Rentenalter, dem damit verbundenen Wegfall des Erwerbseinkommens und dessen Ersatz durch deutlich niedrigere Lohnersatz- und ggf. Vermögenseinkommen, das Einkommen dieser Bevölkerungsgruppe unterdurchschnittlich ist. Zur Analyse der Situation in der Region Augsburg und ggf. auftretenden demografiebedingten Veränderungen beim Einkommen wird an dieser Stelle kurz die Entwicklung des Rentnerquotienten dargestellt, der sich für die folgenden Darstellungen vereinfacht aus dem Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung ergibt. Damit wird zwar der Rentneranteil in den ersten Jahren der Prognose unterschätzt werden⁸⁰⁵, da das Ziel der Darstellung aber eine Vergleichsbetrachtung der Stadt Augsburg und der angrenzenden Landkreise ist, trifft eine derartige Unterschätzung des Rentneranteils für alle betrachteten kommunalen Körperschaften zu und beeinträchtigt die

⁸⁰⁵ Diese Unterschätzung des Rentneranteils an der Gesamtbevölkerung ergibt sich aus der Tatsache, dass das derzeitige durchschnittliche Renteneintrittsalter deutlich unterhalb des gesetzlichen Eintrittsalters mit 65 Jahren liegt. Die für den Beginn des Prognosezeitraums zu konstatierende Unterschätzung verliert allerdings im Laufe der Zeit an Bedeutung, da durch bereits erfolgte Rentenreformmaßnahmen und insbesondere die Einführung der Rente mit 67 und den damit einhergehenden zu erwartenden Verhaltensanpassungen auch das durchschnittliche Renteneintrittsalter steigen wird.

Vergleichbarkeit nicht. Folgende Tabelle gibt die gemäß der Prognose des Bayerischen Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung zu erwartenden Anteile der 65-Jährigen und älteren an der Gesamtbevölkerung wieder.

Tabelle 20: Rentnerquotient (als Anteil der 65- Jährigen und Ältern an der Gesamtbevölkerung) in Augsburg und den angrenzenden Landkreisen 2006-2025

Rentneranteil in: Jahr	Stadt Augsburg	Lkr. Augsburg	Lkr. Aichach-Friedberg
2006	22,60%	20,60%	19,62%
2007	22,66%	20,86%	19,82%
2008	22,71%	21,10%	20,08%
2009	22,73%	21,40%	20,37%
2010	22,79%	21,64%	20,60%
2011	22,75%	21,82%	20,87%
2012	22,67%	22,04%	21,02%
2013	22,63%	22,24%	21,15%
2014	22,63%	22,39%	21,34%
2015	22,62%	22,58%	21,43%
2016	22,67%	22,81%	21,64%
2017	22,86%	23,17%	22,05%
2018	23,08%	23,62%	22,47%
2019	23,27%	24,03%	22,89%
2020	23,67%	24,55%	23,44%
2021	24,01%	25,07%	23,96%
2022	24,39%	25,59%	24,49%
2023	24,80%	26,18%	25,05%
2024	25,27%	26,75%	25,61%
2025	25,70%	27,25%	26,18%

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des LFSTAT.

Es zeigt sich, dass sowohl in Augsburg als auch in den beiden Landkreisen der Anteil der Rentner an der Bevölkerung von rund 20% in allen betrachteten Kommunen auf ungefähr 26% steigen wird und somit keine großen Effekte zu erwarten sind. Wenn überhaupt, lässt sich aus der demografischen Entwicklung allenfalls eine Verbesserung für die Stadt Augsburg im Vergleich zu den beiden Landkreisen feststellen, da dort der Anteil der Rentner in geringem Maße ansteigt und die Stadt Augsburg ab dem Jahr 2016 einen etwas niedrigeren Rentneranteil als der Landkreis Augsburg aufweisen wird. Ab 2022 liegt auch im Landkreis Aichach-Friedberg der Anteil der Rentner an der Gesamtbevölkerung etwas höher als in der Kernstadt. Von einer globalen Aussage, dass sich aufgrund des demografischen Wandels die Einkommensposition in der Region drastisch ändern wird, muss allerdings Abstand genommen werden. Die von manchen für Großstädte vorhergesagte Entwicklung einer Stadtflucht der Jüngeren und einem Zurückbleiben der Älteren kann zumindest für Augsburg nicht bestätigt werden. Insofern ist von einer demografiebedingten Verschärfung der distributiven

Problematik keinesfalls die Rede. In Anbetracht der breiten und wachsenden Streuung der Erwerbstätigeneinkommen ist es allerdings denkbar, dass sich in Kernstädten und Stadtumlandgebieten unterschiedliche – für das Umland vermutlich etwas günstigere – Entwicklungen einstellen werden.

Für Variante B der Prognose der Schüler- und Gastschülerzahlen ergibt sich – wie bereits im Gliederungspunkt 9.4.2 zu erkennen war – eine diametral andere Entwicklung. Die steigende Zahl an Schülern in den Landkreisen bei gleichzeitigem Rückgang in der Stadt Augsburg führt zu einer massiven Ausweitung der Gastschülerbewegungen, wenn konstante Kapazitäten in den Landkreisen unterstellt werden. Unter allokativen Gesichtspunkten hat dies bereits in den ersten Jahren negative Auswirkungen, da die Steigerung der Gesamtzahlen der Gymnasiasten in der Region zu einer weiteren Zunahme der Klassenstärke führen wird und damit zu einer Verschärfung der oben skizzierten Auswirkungen. In diesem Sinne wird auch die Unterversorgung der gesamten Region zunehmen. Fraglich bleibt in diesem Zusammenhang die Reaktion der politischen Entscheidungsträger in der Kernstadt, die sich unter Umständen aufgrund der in der Stadt rückläufigen Schülerzahlen für eine Verringerung der dortigen Kapazitäten entscheiden könnten.

Ob dies eine realistische Handlungsalternative für die politischen Entscheidungsträger in Augsburg darstellen könnte, kann an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert werden. Aus Sicht der ökonomischen Theorie wäre ein derartiges Vorgehen allerdings durchaus rational (Stimmenmaximierung bei gleichzeitiger Medianwählerorientierung, Entscheidungen anhand der Nutzenfunktionen der durch die Jurisdiktion erfassten Einwohner). Auch die in der Vergangenheit angespannte Haushaltslage in der Kernstadt kann durchaus Anlass geben, den Umfang der freiwilligen Leistungen im Bildungssektor – und die Versorgung der Gastschüler aus dem Umland stellt zumindest in den Schulen in kommunaler Trägerschaft keine Pflichtaufgabe dar⁸⁰⁶ – zu reduzieren. Dies hätte weitere – auch politische – Konsequenzen für die alloкатive Effizienz in der Bildungsproduktion in der Region. Über den Gesamtzeitraum hinweg würden die prognostizierten Entwicklungen in jedem Fall zu einer zunehmenden Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz führen. Im verteilungspolitischen Kontext hieße die prognostizierte Entwicklung, dass die Bewohner Augsburgs weiterhin steigende Lasten für die Gastschüler aus dem Umland zu tragen hätten und damit die Umverteilung von den Stadtbewohnern zu den Landkreisbewohnern nicht nur aufrecht erhalten sondern sogar verstärkt würde. Geht man davon aus, dass die Einkommenssituation der Augsburger sich im Verhältnis zum Umland nicht umkehrt, so wird sich die Umverteilung von eher Einkommensschwachen hin zu vergleichsweise Einkommensstarken noch verstärken. Allerdings bietet eine Anhebung der Gastschülerbeiträge die Möglichkeit, die fiskalische Äquivalenz in

⁸⁰⁶ Vgl. HUMMELBERGER (o.J.).

Kernstädten und Stadtumlandgemeinden auszugleichen und könnten damit einer drohenden Unterversorgung entgegenwirken.

9.7 Zwischenfazit

Die Untersuchung der demografischen Entwicklung auf Basis der – vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellten – mittleren Variante der 11. kBVB für die Region Augsburg hat gezeigt, dass sich die Bevölkerung in den beiden Landkreisen und der Stadt Augsburg positiv entwickeln wird, während sich andere Regionen in Deutschland eher einem Schrumpfungsprozess gegenübersehen werden. Dabei sind es in den drei betrachteten Jurisdiktionen vor allem die älteren Bevölkerungsgruppen, die stark zunehmen werden, während die jüngere Generation überall eher rückläufige Besetzungszahlen aufweist. Diese Verringerung in den Besetzungszahlen der jüngeren Generation bedeutet für die im Hinblick auf gymnasiale Bildung altersrelevante Bevölkerungsgruppe einen Schrumpfungsprozess, der sich – je nach Entwicklung der Bildungsbeteiligung – unterschiedlich auf die Gymnasiasten- und Gast-schülerzahlen auswirken wird.

Für die Bestimmung der Effekte des demografischen Wandels auf den Forschungsgegenstand, d.h. also die Spillouts der Stadt Augsburg ins Umland im Gymnasialbereich, wurden schließlich zwei unterschiedliche Berechnungsvarianten gewählt:

- Eine als absolute Untergrenze der zu erwartenden Entwicklung anzusehende Variante A, die von den Status-Quo-Bedingungen im Gymnasialbereich ausgeht, wobei Status Quo in diesem Zusammenhang eine aus heutiger Sicht konstante Bildungsbeteiligung⁸⁰⁷ bedeutet.
- Eine zweite Variante B geht von einer – verglichen mit den Zielsetzungen der politischen Entscheidungsträger – moderaten Ausweitung der Bildungsbeteiligung in der Region aus. Diese steigt gemäß Variante B über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg auf 28,8% an, was der durchschnittlichen Quote der (mit allgemeiner Hochschulreife ausgestatteten) Absolventen in Deutschland im Jahr 2005 entspricht (Studienberechtigtenquote). Insofern stellt Variante B keine Obergrenze für die Entwicklung der Gymnasiastenzahlen dar, sondern eine durchaus konservativ geschätzte, eher als mittlere Variante zu bezeichnende Vorausberechnung.

Die Ergebnisse der beiden Varianten zur prognostizierten Entwicklung der Gast-schülerzahlen und damit der Spillouts aus der Stadt Augsburg ins Umland unterscheiden sich deutlich. In Variante A kommt es – auch aufgrund der Einführung des achtstufigen Gymnasiums und der damit einhergehenden Reduktion der Schülerzahlen – zu einem Rückgang der Gast-schülerbewegungen, der natürlich auch Entlastungswirkungen für die Stadt Augsburg impliziert. Für

⁸⁰⁷ In diesem Zusammenhang sind auch zwei weitere Sachverhalte anzusprechen, die die Bildungssituation in der Region kennzeichnen: erstens ist der Gymnasiastenteil in der Region Augsburg insgesamt relativ gering und zweitens sind auch innerhalb der Region sehr unterschiedliche Beteiligungsquoten an höherer Schulbildung festzustellen: Während in den beiden Landkreisen rd. ein Fünftel der relevanten Bevölkerungsgruppe ein Gymnasium besucht, sind dies in der Stadt Augsburg immerhin 25%.

den Landkreis Augsburg ist etwa für das Jahr 2015, also drei Jahre nach Wirksamwerden des G8, von keinen nennenswerten Unterkapazitäten im Schulbereich und somit auch von keinen nennenswerten Auspendelbewegungen mehr auszugehen. Die Belastung der Stadt Augsburg durch Gastschüler aus diesem Landkreis sinkt dementsprechend auf null. Anderes gilt für den Landkreis Aichach-Friedberg, der trotz der auch dort zu erwartenden deutlichen Reduktion der Schülerzahlen, auch in Zukunft nicht über eine ausreichende Anzahl an Plätzen an Gymnasien verfügen wird. Auch am Ende des Prognosehorizonts wird eine nennenswerte Anzahl von Gymnasiasten mit Wohnort in Aichach-Friedberg nach Augsburg einpendeln und (bei Konstanz der Kosten je Schüler) rd. 200.000 Euro (zu heutigen Preisen) an Kosten verursachen.

Variante B hingegen kommt im Vergleich hierzu zu völlig anderen Ergebnissen. Selbst die nur in geringem Maße unterstellte Zunahme der Bildungsbeteiligung führt in den beiden Landkreisen zu einer insgesamt größer werdenden Zahl an Gymnasiasten, die bei konstanten Kapazitäten zu steigenden Gastschülerbewegungen führen werden. In Augsburg selbst ist eher mit erst langsam, dann etwas deutlicher sinkenden Gymnasiastenzahlen zu rechnen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in den Jahren zwischen 2006 und 2012 die Gesamtzahl der Gymnasiasten steigen wird, was die vorhandenen Kapazitäten vor Probleme stellen wird, da mit steigenden Gymnasiastenzahlen und einer größer werdenden Zahl an einpendelnden Gastschülern auch die Klassenstärke steigen wird bzw. weitere Räumlichkeiten gefunden werden müssen. Für die in Variante B prognostizierten Belastungen Augsburgs bedeutet dies eine erhebliche Zunahme in den ersten Jahren des Prognosezeitraums, der lediglich durch den, mit dem Wirksamwerden der Einführung des G 8 einhergehenden, strukturellen Bruch im Jahr 2012 abgemildert wird. Allerdings werden die Gastschülerzahlen im Anschluss hieran wieder stetig wachsen, wobei die Belastung Augsburgs durch die beiden Landkreise zunehmen wird und auch das Niveau des Basisjahres überschritten werden wird. Trägt Augsburg im Jahr 2005 noch rd. 1,7 Mio. Euro jährlich an Kosten für Gymnasiasten aus dem Umland, so werden es, bei konstanten Pro-Schüler-Kosten und Gastschulbeiträgen, im Jahr 2025 bereits 2,2 Mio. Euro jährlich sein.

Im Hinblick auf die ökonomischen Kriterien der Effizienz und der Verteilungsgerechtigkeit, führen die beiden Varianten schließlich zu unterschiedlichen Konsequenzen. Während in Variante A von einer allokativen Verbesserung im Hinblick auf die fiskalische Äquivalenz gesprochen werden kann, zeichnet Variante B ein völlig anderes Bild. Gleiches gilt ceteris paribus auch für die distributiven Wirkungen. Festzuhalten bleibt insgesamt, dass die demografische Entwicklung bei steigender Bildungsbeteiligung zwar eine die Gymnasien entlastende Wirkung haben wird, diese allerdings nicht ausreichen wird, um in den beiden Landkreisen eine Verringerung der Unterkapazitäten zu erreichen. Eher das Gegenteil wird der Fall sein und somit wird es – auch unter Berücksichtigung demografischer Effekte und unter Einbezug der Einführung des G 8 – keine Entlastung für die Stadt Augsburg ergeben.

Anders als bei der Betrachtung der fiskalischen Spillovers und deren Auswirkungen im Status-Quo (Kapitel 8) ist die Übertragung der Ergebnisse auf andere Regionen bei einer Berücksichtigung des kleinräumigen demografischen Wandels und Veränderungen in der Bildungspartizipation schwieriger zu bewerkstelligen. Je nachdem inwiefern der demografische Wandel eine Region erfasst, sind – auch bei einer Übertragbarkeit der Ergebnisse im Status Quo – bezüglich der zu erwartenden Entwicklung völlig andere Ergebnisse möglich. Die Entwicklung des Ausmaßes der auftretenden Spillovers hängt maßgeblich davon ab, wie sich die relevanten Alterskohorten in einer Region entwickeln und ob hieraus eine verstärkte Nachfrage nach gymnasialen Angeboten zu erwarten ist. Darüber hinaus haben auch Annahmen über die Entwicklung der Bildungspartizipation erheblichen Einfluss auf die Schätzungen. In beiderlei Hinsicht sind regional größere Unterschiede zu erwarten, so dass die Anzahl der Regionen, auf die die gefundenen Ergebnisse übertragbar sind, deutlich kleiner ist als im Status Quo.

10 Mögliche Lösungsansätze und Handlungsalternativen

Die Analyse der bestehenden Spillover-Effekte in der Region Augsburg, die sich in einer Nettobetrachtung durch Spillouts aus der Kernstadt ins Umland ausdrücken, sowie die zu erwartenden Effekte im Hinblick auf den demografischen Wandel haben gezeigt, dass die derzeitige Verteilung der Finanzierungs- und Aufgabenkompetenzen problembehaftet ist. Für die zukünftige Entwicklung ist zumindest für den in Variante B unterstellten Fall mit seinen Annahmen zur Ausweitung der Bildungsbeteiligung bei konstanten regionalen Kapazitäten (Anzahl der Gymnasien) von einer Verschärfung der Situation auszugehen.

Die folgenden Gliederungspunkte sollen nun jeweils kurz verschiedene Ansätze zur Verringerung bzw. Internalisierung der auftretenden regionalen Externalitäten aufzeigen und die Auswirkungen der vorgestellten Handlungsalternativen kurz diskutieren. Hierzu wird regelmäßig auf die in den Kapitel 2 und 3 dargestellten Befunde der (bildungs-) ökonomischen bzw. finanzwissenschaftlichen Theorie rekuriert werden. Die Bewertung der verschiedenen Handlungsalternativen erfolgt im Wesentlichen anhand der beiden auch für die Untersuchung verwendeten Kategorien der Effizienz und der Verteilungswirkungen.

10.1 Privatisierung der Bildungsproduktion

Eine Möglichkeit zur Beseitigung der auftretenden regionalen Externalitäten besteht in einem Rückzug der staatlichen Ebenen aus der Bildungsfinanzierung oder anders ausgedrückt in einer – zumindest teilweisen – Privatisierung der Produktion von gymnasialer Bildung und die Ersetzung der (mehr oder weniger) kostenlosen staatlichen Abgabe durch Implementierung eines Marktmechanismus im Bildungssektor. Die ökonomische Analyse des Gutscharakters von höherer Schulbildung, die in Gliederungspunkt 2.4.2 erfolgt ist, hat gezeigt, dass insbesondere für höhere Bildung der reine öffentliche Gutscharakter nicht festzustellen ist, sondern dass vielmehr jedes Wirtschaftssubjekt durch den Konsum von Bildungsgütern auch einen privaten Nutzen hat, für den auch eine Zahlungsbereitschaft vorhanden ist bzw. sein sollte (Clubgut). Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass Bildung nicht nur als Konsumgut sondern auch als Investitionsgut gesehen werden kann, das eine humankapitalsteigernde Wirkung entfaltet, die dem betreffenden Individuum für die Zukunft ein höheres Einkommen und andere Vorteile (Prestige, erhöhte Partizipationsmöglichkeiten am gesellschaftlichen und kulturellen Leben, ein geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit usw.) bietet. Insofern könnten die Privatisierung der gymnasialen Bildung und die damit einhergehende private Produktion der entsprechenden Leistungen durchaus als Handlungsoption zur Beseitigung der auftretenden Spillovers dienen. Der durch diese Privatisierung eintretende Wegfall der staatlichen Produktion und damit verbunden auch die klare Zuordnung der Finanzierungslasten auf die Privaten, könnte die interkommunalen Spillovers beseitigen. Die Nutznießer der Bildungsproduktion müssten entsprechend ihrer Wertschätzung bzw. gemäß der erwarteten Rendite der getroffenen Investitionen in das

Humankapital einen Preis entrichten, der die anfallenden Kosten der Produktion deckt. Auf diese Weise wären regionale Spillovers beseitigt.

Allerdings stellt sich die Frage, ob ein derartiger Systemwechsel und die Umstellung auf ein privates Bildungswesen eine angemessene Maßnahme zur Beseitigung der auftretenden Spillovers darstellt, da diese nur in dem Teilbereich der öffentlichen Produktion auftreten, den die kommunalen Körperschaften zu verantworten haben. Der Anteil der Landesebene verursacht hingegen keine fiskalischen Externalitäten zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen. Insofern wäre es bei einer Privatisierung denkbar, dass – ähnlich der Finanzierung des Bildungswesens in anderen Staaten – die privaten Produzenten einen Teil der erforderlichen Einnahmen über ‚Preise‘ und den anderen Teil über Landeszuschüsse erhalten. Der Finanzierungsanteil, den bislang die Stadt und die Landkreise an den Gymnasien tragen, müsste bei konstanten staatlichen Zuschüssen dann über Schulgebühren von den Schülern bzw. deren Eltern aufgebracht werden. Fraglich ist dabei allerdings der Umgang mit den Gymnasien in kommunaler Trägerschaft, da hier der kommunale Anteil und damit auch der – im Rahmen der hier diskutierten Privatisierungsform – Anteil, der über Schulgebühren finanziert werden müsste, deutlich höher läge als bei den Schulen in staatlicher Trägerschaft. Die Konsequenz hieraus könnte eine Ausweitung der Landeszuschüsse sein um höhere Schulgebühren an ehemals kommunalen Schulen zu vermeiden. Rechnerisch müssten diese erhöhten Zuschüsse dann die gesamten Lehrpersonalkosten sowie die Kosten für das Verwaltungspersonal abdecken. Abgesehen davon, ob eine Ausweitung der Landesmittel in diesem Zusammenhang realistisch ist oder nicht, wäre diese auch ohne weiteres im Rahmen des bestehenden Finanzierungssystems möglich und hätte – anders als die Privatisierung – zwar nicht die vollständige Beseitigung der Spillovers zur Folge, würde diese aber in erheblichem Ausmaß reduzieren. Insofern erscheint eine Veränderung in den Finanzierungsanteilen zwischen Kommunen und Land als ebenfalls denkbarer Lösungsansatz zur Beseitigung der Spillovers. Eine Privatisierung ist für eine deutliche Reduktion der fiskalischen Externalitäten also nicht erforderlich.

Gegen eine Privatisierung der gymnasialen Bildung spricht auch, dass diese – sowohl in allokativer wie auch in distributiver Hinsicht – negative Effekte nach sich ziehen würde. Wie in Gliederungspunkt 2.4 dargestellt, kann insbesondere bei höherer Bildung von positiven Externalitäten ausgegangen werden, die erstens aufgrund einer gesteigerten Produktivität die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beflügeln und die auf verschiedene Weise positive Wirkungen auch auf geringer qualifizierte Arbeitskräfte haben. Diese – nicht zwischen staatlichen Ebenen oder Körperschaften sondern zwischen privaten Wirtschaftssubjekten – auftretenden positiven Externalitäten hätten wiederum eine Unterversorgung der Bevölkerung mit Bildungsangeboten zur Folge derart, dass die auftretenden positiven Effekte nicht über den Marktmechanismus ‚eingepreist‘ würden und dementsprechend von privater Seite eine zu geringe Zahlungsbereitschaft bestehen bzw. ein zu geringes Bildungsangebot erstellt würde. Dies gilt eingeschränkt auch für die Situation, die wie oben beschrieben eine Gewährung von

Landeszuschüssen an die Privaten vorsieht. Darüber hinaus wurde insbesondere für höhere Bildung auch eine (zumindest in gewissem Umfang) auftretende Meritorik festgestellt, die aus einer Unterschätzung der Rendite bzw. des Nutzens aus der Investition in das Humankapital bzw. aus dem Konsum von Bildungsgütern entsteht. Damit ist bei einer auch teilweisen privaten Bereitstellung eine gesamtgesellschaftlich suboptimal geringe Nachfrage zu erwarten. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie von staatlicher Seite auf die nach einer Privatisierung auftretende Unterversorgung bzw. zu geringen Nachfrage reagiert werden würde um die dann auftretenden Externalitäten zu internalisieren.

Bei den bisherigen Betrachtungen blieb der Aspekt der verteilungspolitischen Gerechtigkeit außer acht. Je nachdem, welcher Gerechtigkeitsbegriff zugrunde gelegt wird, kommt man hier zu unterschiedlichen Ergebnissen. Im Sinne eines Gerechtigkeitsprinzips, das sich an der Äquivalenz zwischen Nutzer und Zahler orientiert, böte eine (Teil-) Privatisierung des Bildungssektors sicherlich Vorteile, da nur diejenigen Wirtschaftssubjekte zu Zahlungen verpflichtet wären, die die entsprechende Leistung auch in Anspruch nehmen. Auch im Hinblick auf eine allgemein als wünschenswert zu erachtende Umverteilung zwischen den eher wohlhabenderen Bewohnern der Landkreise und den vergleichsweise durchschnittlich einkommensschwächeren Augsburgern, die im Status Quo durchaus bedenklich erschien, hätte eine (Teil-) Privatisierung der gymnasialen Leistungserstellung auf den ersten Blick durchaus Vorteile: Die regionale Umverteilung zugunsten der eher wohlhabenden Landbevölkerung würde – zumindest in den direkten Effekten – beseitigt. Allerdings stehen dieser positiven Betrachtungsweise auch einige, nach allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen, die sich eher am Leistungsfähigkeitsprinzip orientieren, gewichtige Nachteile gegenüber. Hier ist die Frage, inwiefern sich einkommensschwächere Haushalte künftig noch Beteiligungsmöglichkeiten an höherer Schulbildung leisten könnten oder eben nicht. Gerade im Hinblick auf die Bedeutung der Schulbildung für die späteren Einkommenschancen ist diese Wirkungsweise als sehr kritisch zu beurteilen, da durchaus von einer stark exkludierenden Wirkung von Marktpreisen ausgegangen werden kann, gerade wenn die für Bildung zutreffende Meritorik in die Überlegungen einbezogen wird. Die Chancen zur Partizipation an höherer Bildung für Kinder und Jugendliche aus Haushalten mit eher geringem Einkommen würde durch einen (auch teilweisen) Rückzug des Staates aus der Bildungsproduktion deutlich verringert. Dies besäße auch für die verteilungspolitische Bewertung der Stadt-Umland-Problematik Relevanz. Zwar träte jener Effekt ein, dass die eher einkommensschwachen Augsburger nicht mehr für die erstellten Leistungen der durchschnittlich wohlhabenderen Einwohner der Landkreise aufkommen müssten, allerdings wären – aufgrund des dort niedrigeren Einkommensniveaus – die Einwohner Augsburgs auch deutlich stärker von der exkludierenden Wirkung der Marktpreise betroffen, was wiederum die skizzierte direkte Entlastungswirkung konterkarieren würde. Darüber hinaus wären mit einem zu erwartenden Ausschluss aufgrund der Einkommenssituation auch gesamtwirtschaftliche Effizienzeffekte verbunden derart, dass keine optimale Allokation von

Humankapital erreicht würde. Daneben muss an dieser Stelle auch auf die Integrationsfunktion von Bildung hingewiesen werden, die gerade im Hinblick auf die Partizipationsmöglichkeiten von ‚bildungsfernen‘ Bevölkerungsteilen und Migranten eine wichtige Rolle spielt.

Vor diesem Hintergrund stellt jede Privatisierung im Bildungssektor sowohl verteilungspolitisch als auch im Hinblick auf eine effiziente Humankapitalakkumulation ein Problem dar, so dass zumindest fraglich erscheint, ob mit einer Privatisierung des Bildungssektors eine tatsächliche Pareto-Verbesserung einhergehen würde. Gegebenenfalls existieren weitere, der Privatisierung überlegene Strategien für eine Reduktion/Internalisierung der auftretenden positiven Spillovers.

10.2 Vergleich unterschiedlicher Arten der Schulfinanzierung bei weiterhin staatlicher Produktion

Wie sich gezeigt hat stellt die Privatisierung der Produktion gymnasialer Bildung eine Möglichkeit dar, die auftretenden regionalen Spillover-Effekte im Gymnasialbereich einzugrenzen bzw. zu beseitigen. Allerdings gehen aufgrund des Gutscharakters von Bildung mit dieser Internalisierungsform erhebliche negative Konsequenzen einher, die sich nicht nur auf die verteilungspolitische Ebene erstrecken, sondern vielmehr auch im Hinblick auf die alloкатive Effizienz zu Verschlechterungen führen können.

Die folgenden beiden Gliederungspunkte gehen deshalb von einer weiterhin staatlichen Produktion von Bildungsgütern auch im Gymnasialbereich aus und beleuchten kurz, welche Alternativen sich im Hinblick auf Veränderungen bei der staatlichen Bildungsfinanzierung anbieten, um die alloкатive Effizienz zu erhöhen. Dabei bietet sich bei auftretenden Spillovers gemäß der zusammenfassenden Darstellung aus Tabelle 4 oben einerseits eine Verlagerung der Finanzierungsverantwortung auf eine übergeordnete Ebene an. Andererseits wäre auch an eine Lösung gemäß des Coase-Theorems zu denken, dergestalt, dass durch eine eindeutige Zuordnung der Finanzierungsverantwortung für die Gast Schüler ein Ausgleich der auftretenden Spillovers erreicht werden kann.

10.2.1 (Stärkere) Finanzierung durch übergeordnete Ebenen

Beim Auftreten von Spillover-Effekten kann, gemäß der finanzwissenschaftlichen Theorie, eine Internalisierung erreicht werden bzw. fiskalische Äquivalenz hergestellt werden, indem die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung auf eine übergeordnete Ebene verlagert wird. Im Rahmen des dargestellten föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland und im Hinblick auf die kommunalen Ebenen (des Freistaats Bayern) existieren also im Wesentlichen drei gebietskörperschaftliche Ebenen, die grundsätzlich für eine Übertragung der momentan

kommunalen Aufgaben im Bereich der gymnasialen Bildung in Frage kämen: die (Regierungs-) Bezirke, die Bundesländer oder die Bundesebene⁸⁰⁸.

Allerdings erscheint eine Übertragung der bisher den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten zugeordneten Aufgaben- und Finanzierungskompetenz – auch im Lichte der letzten Föderalismusreform – auf die Bundesebene wenig wahrscheinlich, da in diesem Zusammenhang die ohnehin schon geringen Kompetenzen des Bundes im Bereich der Bildungspolitik durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung weiter reduziert wurden. Eine Abkehr von der Bildungshoheit der Länder ist insbesondere im Bereich der schulischen Bildung also nicht zu erwarten. Zudem zeigten die Untersuchungen am Beispiel der Region Augsburg, dass Spillovers im Bildungsbereich nur kleinräumig in nennenswertem Umfang, d.h. vor allem zwischen Kernstadt und dem direkt angrenzenden Umland auftreten. Weitere Pendelbewegungen sind eher als Ausnahme anzusehen. Insofern ließen sich die auftretenden Spillovers zwischen den Landkreisen zwar durch eine Übertragung der bisher kommunalen Aufgaben auf die Bundesebene beseitigen, allerdings erscheint eine Internalisierung auch durch die Übernahme einer untergeordneten Ebene möglich. Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip, die unterste Ebene, die zur Erfüllung einer Aufgabe in der Lage ist, solle diese auch verantworten, ist eine Übertragung der Kompetenzen auf die Bundesebene eher abzulehnen. Bleibt also im Wesentlichen eine Übertragung der Aufgabenkompetenz auf die Landesebene und die (Regierungs-) Bezirke bzw. die entsprechend größeren kommunalen Einheiten in anderen Bundesländern, die grundsätzlich geeignet erscheinen.

Für die Ebene der Bezirke (bzw. den vergleichbaren Ebenen in anderen Bundesländern) spricht, dass sie bereits überörtliche Aufgaben wahrnehmen, etwa im Bereich der Sozialhilfe. Aus diesem Grund erschiene es durchaus angebracht, auch diejenigen Bildungsaufgaben dorthin zu verlagern, die im Bildungsbereich einen überörtlichen Ausgleich der Belastungen erforderlich machen, wie es zumindest am Beispiel der Stadt Augsburg und ihres Umlands zu konstatieren ist. Zwar würden sicher auch an den jeweiligen Grenzen der nächsthöheren Gebietskörperschaften Spillover-Effekte auftreten, allerdings wären diese in der Summe über Bayern bzw. die anderen Flächenländer hinweg sicherlich geringer als bei der derzeitigen Aufgabenteilung. Auch die Art und Weise der Finanzierung – zumindest der Bezirke in Bayern - über Umlagen spräche deutlich für eine Übertragung der Finanzierungskompetenz auf diese Ebene. Zwar müssten die Umlagen durch den Aufgabenzuwachs erhöht werden, allerdings würde so eine gerechtere interkommunale Umverteilung erreicht. Ein Problem könnte hier zum einen die politische Durchsetzbarkeit einer Aufgabenübertragung auf die Bezirksebene sein. Zum anderen bedeutet eine Übertragung von Aufgaben auf eine höhere Ebene grundsätzlich auch eine geringere Berücksichtigung lokaler Präferenzunterschiede, von

⁸⁰⁸ Darüber hinaus muss an dieser Stelle der Vollständigkeit wegen auch eine mögliche Verlagerung der Aufgabenkompetenz an die Europäische Union angesprochen werden. Bei einem Blick auf die realpolitischen Gegebenheiten kann diese supranationale Ebene bei den folgenden Betrachtungen außen vor gelassen werden.

der aber in diesem Fall m.E. kaum (und über den Zeitverlauf hinweg abnehmende) Wohlfahrtseffekte ausgehen dürften.

Für eine vollständige Übernahme der Bildungskompetenzen und damit auch der Finanzierungslast durch die Landesebene spricht, dass erstens die auftretenden Spillovers weiter reduziert würden als auf der Bezirksebene, da die an den Grenzen der jeweiligen Bezirke zu erwartenden Spillovers entfallen und zweitens die Kompetenz für alle Aufgaben im Bildungssektor vollständig auf der Landesebene angesiedelt wäre. In diesem Zusammenhang ist noch einmal gesondert auf die Situation in der Stadt Augsburg hinzuweisen. Wie die Untersuchungen zu den Spillover-Effekten gezeigt haben, gehen wesentliche Teile der hohen Belastungen im Gymnasialbereich von der Existenz der beiden Gymnasien in kommunaler Trägerschaft aus, da die durch den Freistaat geleisteten Lehrpersonalkostenzuschüsse keineswegs die tatsächlichen Kosten decken können und sogar einen niedrigeren Anteil des Personalaufwands abdecken als bei privaten Schulen. Die aus dem zu tragenden Sachaufwand heraus resultierenden Kosten sind damit verglichen als eher gering einzustufen. Insofern wäre eine Reduktion der auftretenden Spillovers bereits durch eine Übernahme der Lehrpersonalausgaben an den städtischen Schulen in Augsburg bzw. in anderen Kernstädten zu erreichen, was entsprechend der Reduktion der Spillovers auch eine Reduktion der aus diesen entstehenden Unterversorgung bedeuten würde. Darüber hinaus würde eine Erhöhung der Lehrpersonalausgaben auf 100% der tatsächlichen Kosten die Ungleichbehandlung der Kernstadt im Vergleich zum Umland, das keine Gymnasien in kommunaler Trägerschaft unterhält, beseitigen. Die Übernahme der Kosten des laufenden Sachaufwands und anderer schulbezogener Ausgaben wie der Schulsozialarbeit durch das Land hätte ebenfalls eine Reduktion der Spillovers zur Folge.

Bei einer Übertragung der bisherigen Aufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte auf die Landesebene ist die politische Durchsetzbarkeit ebenfalls fraglich, wenngleich sie m.E. als wahrscheinlicher einzustufen ist, als eine Übertragung auf die Bezirke. Eine Übernahme der kompletten Bildungsverantwortung durch das Land hätte des Weiteren das Problem, das auch für die Bezirke schon kurz angesprochen wurde, wenngleich es bei der Übertragung der Aufgabe aufs Land in deutlich höherem Maße auftreten würde: die Vernachlässigung evtl. lokal unterschiedlicher Präferenzen für die gymnasiale Leistungserstellung. Bei einer generellen Zuständigkeit der Landesebene für die gymnasiale Bildung, den Sachaufwand eingeschlossen, können sich hier durchaus Probleme im Hinblick auf die alloкатive Effizienz ergeben (Schulstandort, Ausstattung der Schulen, usw.). Darüber hinaus ist die Frage zu klären, welche Rolle die Kommunen, die derzeit Gymnasien in kommunaler Trägerschaft unterhalten, in der Zukunft spielen. Bei einer Übernahme der Kosten durch das Land und den Fortbestand der kommunalen Trägerschaft wären Fehlanreize für die Kommunen zu erwarten, derart, dass von den kommunalen Entscheidungsträgern keinerlei Notwendigkeit für technisch effiziente Bildungsproduktion mehr gesehen wird (Prinzipal-Agent-Problem). Eine ähnliche Frage stellt

sich in diesem Zusammenhang für die Gestaltung des – bei einer vollständigen Zuständigkeitsverlagerung auf die Landesebene – erforderlichen Übergangs von kommunaler in staatliche Trägerschaft. Hier gilt es zu verhindern, dass kurz vor dem Übergang die kommunalen Ebenen eine Ausweitung der Beschäftigung und eine exzessive Beförderungspolitik betreiben würden. Die Anreize hierzu könnten durchaus bestehen.

Das Land könnte sich natürlich auch im Rahmen des bestehenden Systems der Schlüsselzuweisungen stärker an den Kosten für Gymnasien beteiligen. Denkbar wäre hier bspw. die Einführung eines Mehrbedarfs für Schulen, der in die Berechnung des Finanzbedarfs eingehen könnte und – entsprechend der zentralörtlichen Funktion, die von einer Kommune im Bereich gymnasialer Bildung wahrgenommen wird – zu höheren Schlüsselzuweisungen führen würde⁸⁰⁹. Insgesamt könnte eine grundlegende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern, wie auch in den meisten anderen Ländern, die Effizienz des Ausgleichs durchaus verbessern. Die Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs am Zentralen-Orte-Ansatz wäre nicht nur im Bildungssektor eine Möglichkeit, Spillovers zu reduzieren oder zu beseitigen.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass eine veränderte Kostentragung bzw. eine deutliche Ausweitung der Tragung der Kosten für gymnasiale Bildung durch übergeordnete Ebenen durchaus zur Beseitigung der Spillovers in Frage kommt, dass allerdings erstens durch die genaue Ausgestaltung dieses stärkeren Einbezugs der übergeordneten Ebenen – gleich ob Bezirke oder Land – die Setzung von Fehlanreizen verhindert wird. Zweitens – und dies dürfte das Hauptproblem dieser Möglichkeit zur Beseitigung der regionalen Externalitäten sein – ist die politische Durchsetzbarkeit dieser Maßnahmen fraglich.

10.2.2 *Veränderte Kostentragung durch die Heimatkommunen der Gastschüler*

Die Übernahme der bisher durch die Landkreise und kreisfreien Städte getragenen Kosten der gymnasialen Bildung durch übergeordnete Ebenen (Bezirk und Bundesland) erschienen zwar durchaus als geeignete Möglichkeiten zur Beseitigung der auftretenden Spillovers, allerdings ist vor allem die politische Durchsetzbarkeit in Frage zu stellen. Darüber hinaus können sich Probleme im Hinblick auf die allokative Effizienz ergeben, da die übergeordneten Ebenen die lokal ggf. unterschiedlichen Präferenzen der Einwohner nicht in ausreichendem Maße berücksichtigen.

⁸⁰⁹ Die Ausweitung des Finanzierungsanteils der Landesebene ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die Schlüsselmasse aus Landesmitteln entsprechend erhöht würde. Würde ein Mehrbedarf für Kommunen eingeführt, die gymnasiale Leistungen anbieten, ohne dass die Schlüsselmasse aus Landesmitteln erhöht würde, hätte dies eine ähnliche interkommunale Umverteilungswirkung wie die Finanzierung durch die Bezirke. Hier wären lediglich alle Kommunen des Landes indirekt durch eine ‚Umlage‘ verbunden, da die verbleibende Schlüsselmasse sich reduzieren würde.

Eine weitere Möglichkeit zur Internalisierung der Spillovers besteht darin, dass jene Kommune, deren Einwohner eine Leistung einer anderen Kommune nutzt, entsprechende **kostendeckende** Ausgleichszahlungen leistet. Dieser Gedanke folgt den bereits bestehenden Gastschülerbeiträgen, die – wie gezeigt wurde – allerdings keinesfalls als kostendeckend angesehen werden können. Diese Maßnahme ist durchaus als der geringste Eingriff in das bestehende System der Schulfinanzierung zu werten und ist dennoch in der Lage die auftretenden Spillovers vollständig zu beseitigen. Darüber hinaus spricht für diesen Ansatz, dass eine Anpassung an unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Landkreisen – wie in der Region Augsburg prognostiziert – ohne größeren Aufwand durchgeführt werden können. Zur Umsetzung dieses Ansatzes zur Beseitigung der negativen Effekte der Spillovers ist einzig die klare Zuweisung einer Finanzierungsverantwortung auf jene Kommune in der der betreffende Gastschüler seinen Wohnsitz hat und eine Festlegung der Verpflichtung zur Zahlung eines kostendeckenden Gastschülerbeitrags vonnöten.

Für die Großstädte und deren Umland, wie etwa Augsburg hätte dies verschiedene Konsequenzen auf das Verhalten der einzelnen Akteure in den betroffenen Jurisdiktionen, die jeweils geeignet wären, die insbesondere negativen Auswirkungen auf die Allokation zu beseitigen. Durch die für die Landkreise steigenden Kosten für Gastschüler wäre ggf. der Neubau von Schulen nun interessanter, da sie auch bei einem Schulbesuch in der Kernstadt die vollen anfallenden Kosten je Schüler zu tragen hätten. Durch diesen Anreiz zur Ausweitung des Bildungsangebots könnte die Unterversorgung, die sich ja insbesondere in Variante B in den nächsten Jahren noch verschärfen wird, reduzieren bzw. mittel- bis langfristig sogar beseitigen lassen. Für die Stadt Augsburg bestünde ggf. ebenfalls ein Anreiz zur Ausweitung des Angebots, da nun Gewissheit über eine angemessene Beteiligung der Landkreise an den Kosten bestehen würde. Zumindest wäre aber der – im Zuge der demografischen Entwicklung durchaus wahrscheinliche – Anreiz zur Schließung von Gymnasien aufgrund der in der Stadt Augsburg sowohl nach Variante A als auch nach Variante B sinkenden Schülerzahl deutlich geringer. Im Hinblick auf die allokativen Effizienz wären tatsächlich kostendeckende Gastschülerbeiträge also durchaus vorteilhaft. Hinzu kommt, dass Entscheidungen über die Errichtung neuer Gymnasien effizienter und kostengünstiger getroffen würden.

Ein Einwand könnte allenfalls darin bestehen, dass die Anreize für die Kernstadt zur technisch effizienten Bildungsproduktion durch die Erhöhung der Gastschülerbeiträge auf ein immer kostendeckendes Niveau sinken könnten. Die Übernahme der jeweils vollständig anfallenden Kosten je Schüler durch die Wohnortjurisdiktion könnte einen übermäßigen Ressourceneinsatz mit sich bringen, der jenseits der optimalen Mengen der Inputfaktoren läge. Allerdings lässt diese Argumentation außer Acht, dass die entsprechenden Kosten auch für die Nicht-Gastschüler aus der Stadt anfallen würden, die dann von der Stadt selbst zu tragen wären. Insofern ist durchaus davon auszugehen, dass die Anreize zur ineffizienten Produktion – wenn überhaupt – in sehr geringem Maße auftreten würden.

Ein weiterer Einwand gegen eine Erhöhung der Gastschülerbeiträge auf ein kostendeckendes Niveau könnte darin bestehen, dass die Landkreise versuchen könnten die Schulwahl der Gastschüler zu beeinflussen und auf diese Weise die Schüler weg von Schulen in kommunaler Trägerschaft und hin zu Schulen in städtischer Trägerschaft zu bewegen. Dies hätte zur Folge, dass die Gastschüler ihre Schulwahl nicht mehr zwingend vom angebotenen Fächerkanon, der Lage der Schule oder dem Profil einer Schule abhängig machen würden und somit eine Schulwahl gemäß der Präferenzen bzw. Fähigkeiten der Schüler unterbleiben würde, was wiederum Probleme in der Allokation aufwirft und gleichzeitig eine optimale Humankapitalinvestition in Frage stellt. Allerdings wirkt diesem Effekt einerseits entgegen, dass die Schüler bei der Wahl der Schule schon jetzt relativ frei sind und solange diesbezüglich keine Änderungen auftreten allenfalls geringe Steuerungsmöglichkeiten seitens des Wohnortlandkreises bestehen. Andererseits ließe sich durch die Ausgestaltung der Gastschülerbeiträge als Anteil der insgesamt an allen Schulen entstehenden Kosten je Schüler ein solcher Anreiz verhindern, da dann die Höhe der Gastschülerbeiträge unabhängig von der Wahl des Gymnasiums – gleich ob städtisch oder staatlich – errechnet würden. Darüber hinaus erscheint ohnehin fraglich, inwiefern die Lehrpersonalkosten an kommunalen Schulen zu derart hohen Anteilen von der Trägerkommune zu finanzieren sind und nicht eine grundsätzliche Übernahme dieses Kostenblocks durch das Bundesland erfolgen sollte. Unter Gerechtigkeitsaspekten wäre ein solcher Schritt in jedem Fall zu begrüßen, da – zumindest für die Stadt Augsburg – gezeigt wurde, dass die Kapazitäten der städtischen Schulen gebraucht werden. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte darin bestehen den kommunalen Schulen die gleichen Lehrpersonalkostenzuschüsse zu gewähren, wie diese durch das Land an privat getragene Schulen gezahlt werden.

11 Zusammenschau und Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit untersuchte für einen sowohl sachlich als auch regional klar abgegrenzten Bereich – nämlich die Gymnasien am Beispiel der Region Augsburg – die auftretenden regionalen Spillover-Effekte; ein Phänomen, das in der ökonomischen Theorie des Föderalismus und der damit einhergehenden Frage der aus ökonomischer Sicht optimalen Ausgestaltung eines dezentralen Staatsaufbaus eine wichtige Rolle spielt. In der Realpolitik spielen diese positiv oder negativ wirksam werdenden regionalen Externalitäten zumeist dann eine Rolle, wenn es um die Frage der Entschädigung bei negativen Effekten oder um die Tragung der Kosten der Produktion von positiven Effekten zwischen unterschiedlichen Körperschaften geht, da in dieser Hinsicht das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, also der Übereinstimmung von Nutzerkreis und Finanziers, als verletzt angesehen werden kann.

Bei der Bildungsproduktion in Gymnasien spielen negative regionale Externalitäten freilich keine Rolle, da es sich bei Bildung um ein Gut handelt, das einerseits als Investitionsgut gesehen werden kann, das den Wert des mit einem Individuum verbundenen Humankapitals erhöht (und damit Nutzen stiftet) zum anderen hat Bildung durchaus auch den Charakter eines langlebigen Konsumgutes, wenn es etwa um die Partizipation am politischen, kulturellen und gesellschaftlichen Leben geht was ebenfalls einen positiven Einfluss auf das Nutzenniveau der Individuen hat. Entscheidend dabei ist, dass weder von der Investition in das Humankapital noch vom Konsum der Bildungsgüter negative Effekte auf andere Wirtschaftssubjekte ausgehen. Vielmehr lassen sich positive gesamtwirtschaftliche Effekte finden, auch auf diejenigen Personenkreise, die weder Bildung konsumieren noch übermäßig große Investitionen in das Humankapital vorgenommen haben. Allerdings ist eine Quantifizierung dieser – gleichzeitig vertikal wie auch horizontal wirkenden – Effekte nur schwerlich möglich.

Aus diesem Grund wird in der vorliegenden Arbeit von den vertikal wirkenden Effekten abstrahiert und im Wesentlichen auf die kleinräumigen, sich aus der Verletzung der fiskalischen Äquivalenz ergebenden Unterschiede aus Nutzer- und Finanziererkreis abgestellt und dabei untersucht, inwiefern die Einwohner einer Gebietskörperschaft Leistungen finanzieren, die den Einwohnern anderer Gebietskörperschaften Nutzen stiften. Diese Herangehensweise legt zwar zugrunde, dass diejenige Kommune für die Erstellung und Finanzierung der gymnasialen Leistungen verantwortlich ist, in denen die entsprechenden Schüler ihren Wohnsitz haben, was durchaus ein Werturteil darstellt. Mit einem Blick auf die Maßnahmen zum Ausgleich regionaler Externalitäten in anderen Föderalstaaten, wie etwa in der Schweiz oder in den USA, erscheint dieses jedoch durchaus angemessen und üblich.

Die Ergebnisse der auf diese Weise durchgeführten Analyse sind zwar – je nach Berücksichtigung bzw. Bewertung der Schüler, die aus Augsburg in die Landkreise auspendeln – unterschiedlich hoch, die Wirkweise der im Gymnasialbereich auftretenden Spillovers ist jedoch eindeutig: Die Stadt Augsburg erbrachte im Jahr 2005 im Gymnasialbereich für die beiden

angrenzenden Landkreise Augsburg und Aichach-Friedberg Leistungen, die mit ihren Kosten bewertet und nach Abzug der durch die Landkreise zu leistenden Gastschülerbeiträge zwischen 1,8 und 2,0 Mio. Euro liegen, je nachdem welche Berechnungsparameter zugrunde gelegt werden. Die Belastungen, die die Stadt Augsburg jeweils für den einzelnen Landkreis trägt, sind dabei unterschiedlich: Für Schüler aus dem (kleineren) Landkreis Aichach-Friedberg entstehen der Kernstadt, je nach Betrachtungsjahr, Kosten in Höhe von etwa 600.000 bis 700.000 Euro; für Schüler aus dem (größeren) Landkreis Augsburg liegen diese Werte zwischen 1,1 und 1,2 Mio. Euro jährlich. Eine besondere Rolle spielen bei den Belastungen der Stadt die beiden existierenden städtischen Gymnasien, für die die Stadt nicht nur Sachaufwandsträger sondern auch Träger des Personalaufwands ist, für den der Freistaat lediglich Zuschüsse gewährt. Gerade letzteres spielt auch in der politischen Diskussion eine Rolle: Die Vertreter jener Städte, die im Bildungsbereich zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, monieren den geringen Finanzierungsanteil des Landes. Dabei nehmen die kommunalen Entscheidungsträger auch Bezug auf die Finanzierung der privaten/kirchlichen Schulen, die – zumindest in Bayern – deutlich höhere Zuschüsse erhalten als die Schulen in kommunaler Trägerschaft.

Bettet man diese Ergebnisse schließlich in die Erkenntnisse um die allgemeine finanzielle Lage der Stadt Augsburg ein, die in Kapitel 7 dargestellt wurde, so ergibt sich folgendes Bild: Obwohl die Finanzen der Stadt Augsburg – wie die der meisten Großstädte – in den vergangenen Jahren durchaus als prekär bezeichnet werden konnten und damit eine Reihe von freiwilligen Leistungen der Stadt an die Bürger reduziert werden mussten, sah sich Augsburg einer Belastung durch Gastschüler gegenüber, die jährliche Kosten im Millionenbereich verursachten. Aber nicht allein die Einwohner der Stadt Augsburg sind von den hohen auftretenden Spillovers im Gymnasialbereich betroffen. Bei einer theoriebasierten Untersuchung der Auswirkungen der Spillover-Effekte kommt man zu dem Ergebnis, dass das Auftreten positiver regionaler Externalitäten mit einer Unterversorgung der Bevölkerung mit jenen Gütern einhergeht, deren Produktion/Konsum die externen Effekte bedingen. Zwar lässt sich die Theorie aufgrund der Datenlage nicht eindeutig bestätigen, insbesondere nicht dahingehend ob die auftretenden Spillovers entstehen, weil eine Unterversorgung gegeben ist oder ob die Unterversorgung in der Region aufgrund der vorhandenen Externalitäten entsteht. Allerdings sprechen die herangezogenen Indikatoren eine deutliche Sprache in den Ergebnissen: Die gesamte Region Augsburg weist eine Unterversorgung an Plätzen an Gymnasien auf, die sich einerseits im bayerischen Vergleich durch überdurchschnittliche Klassenstärken bemerkbar macht und – zumindest in den Landkreisen – auch durch eine erheblich geringere Bildungsbeteiligung als im Bundes- oder Landesdurchschnitt. Insofern hat die alloкатive Ineffizienz bei der Produktion gymnasialer Bildung auch eine distributive Komponente, die eine systematische Schlechterstellung der Region Augsburg im Vergleich zu anderen Regionen darstellt, insbesondere wenn man die positiven Auswirkungen höherer Bildung bedenkt (höheres Lebenseinkommen, geringeres Arbeitslosigkeitsrisiko usw.).

Aber auch aus einer anderen Perspektive erscheinen die distributiven Wirkungen der auftretenden Spillovers interessant: Bei einem Vergleich der Einkommenssituation der Bewohner der beiden Landkreise und der Bewohner der Kernstadt kommt man – ähnlich wie in anderen Großstadtreionen – zu dem Ergebnis, dass das zu versteuernde Einkommen je steuerpflichtigem Kernstadtbewohner deutlich unterhalb des zu steuernden Einkommens je Steuerpflichtigem in den Landkreisen liegt. Während im Landkreis Augsburg Jahreseinkünfte in Höhe von 36.960 Euro je Steuerpflichtigem und im Landkreis Aichach-Friedberg sogar 37.608 Euro zu konstatieren sind, beträgt dieser Wert für Augsburg 30.368 Euro. In anderen Worten ausgedrückt bedeutet die Finanzierung der Gymnasien der Stadt Augsburg und deren Nutzung durch Gastschüler aus den Landkreisen tendenziell also eine Umverteilung von den eher einkommensschwächeren Augsburgern hin zu den vergleichsweise eher einkommensstärkeren Bewohnern der Landkreise. Ein Verteilungseffekt, der – das allgemeine Gerechtigkeitsverständnis des Leistungsfähigkeitsprinzips zugrunde gelegt – durchaus kritisch zu beurteilen ist. Aber auch nach anderen Gerechtigkeitsvorstellungen – etwa jenem des Äquivalenzprinzips – ist die für die Finanzierung der Gymnasien gefundene Verteilungswirkung kritisch zu beurteilen, da keineswegs ein Übereinstimmen von Nutzer- und Finanziererkreis festgestellt werden kann.

Ein letzter Teil der in der vorliegenden Arbeit durchgeführten empirischen Untersuchungen widmet sich der Frage, wie sich die dargestellten Ergebnisse zu den regionalen Verflechtungen im Rahmen des demografischen Wandels entwickeln werden. Die hierbei zugrunde gelegte Variante der durch das Bayerische Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung regionalisierten 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung stellt eine mittlere Variante des erwarteten Entwicklungskorridors dar, der allerdings von Seiten des Statistischen Landesamtes in dieser Form auch an die kommunalen Entscheidungsträger gegeben wird und dort für diese als Grundlage zur Gestaltung des demografischen Wandels dienen soll. Insofern erscheint diese Variante durchaus für eine Abschätzung der Entwicklung der Gymnasiastenzahlen in der Region Augsburg geeignet. Im Ergebnis wird für die gesamte Region hierbei ein merkliches Bevölkerungswachstum prognostiziert. Im Rahmen dieses zu erwarteten Anstiegs der Bevölkerungszahl wird sich auch die Struktur der Einwohner in der Region verändern. Die für den Gymnasialbesuch relevanten Altersklassen werden eher schrumpfen, die altersmäßig darüberliegenden Bevölkerungsteile werden hingegen wachsen. Aus einer alleinigen Betrachtung der demografischen Entwicklung ergibt sich also eine Reduktion der Gastschülerzahlen und damit auch der Spillover-Problematik.

Doch nicht allein der demografische Wandel beeinflusst hier die Entwicklung der zwischen Augsburg und dem Umland auftretenden Spillovers. Vielmehr sind hier auch Annahmen über die Entwicklung der Bildungsbeteiligung zu treffen, die derzeit im Raum Augsburg insgesamt als unterdurchschnittlich angesehen werden kann. Um hier einen realistischen Überblick über die möglichen Entwicklungen geben zu können, werden zwei mögliche Varianten mit

unterschiedlicher Bildungsbeteiligung herausgearbeitet und mit ihren Konsequenzen dargestellt: Die erste Variante (A) unterstellt dabei keine steigende Bildungsbeteiligung sondern ein Verharren der Gymnasiastenquoten auf dem derzeitigen, eher niedrigen Niveau. Die zweite Variante (B) unterstellt hingegen einen moderaten Anstieg dieser Größe, d.h. einer Zunahme des Anteils der Gymnasiasten an der altersrelevanten Bevölkerungsgruppe auf ein Niveau, das dem derzeitigen bundesdeutschen Durchschnitt der Studienberechtigtenquote entspricht. Insofern stellt Variante B eine eher konservative aber nicht unrealistische, auch an den bildungspolitischen Zielsetzungen ausgerichtete Berechnungsvariante dar und kann keineswegs als Obergrenze eines Korridors angesehen werden, in dessen Rahmen sich die Gymnasiastenzahlen künftig verändern werden.

Die Ergebnisse der unterschiedlichen Varianten sind gemäß den unterschiedlichen Annahmen verschieden. Während bei konstanter Bildungsbeteiligung und einer demografiebedingten Schrumpfung der Altersgruppen, die für das Gymnasium als potentielle Schüler relevant sind, in Variante A von einer Reduktion der auftretenden Spillovers ausgegangen werden kann, kommt Variante B zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen und prognostiziert für die Region Augsburg sogar eine Verstärkung der Lasten, die durch die Stadt Augsburg für Schüler aus dem Umland zu tragen sein werden. Tritt die unterstellte geringfügige Steigerung der Bildungsbeteiligung tatsächlich ein, so wird dieser Umstand erhebliche Konsequenzen für die Gastschülersituation in Augsburg haben und damit einhergehend die auftretenden Spillouts deutlich erhöhen. Eine steigende Bildungsbeteiligung ist dabei durchaus wahrscheinlich. Nicht nur im Hinblick auf die politische Agenda in Bayern und Deutschland, sondern gerade auch im europäischen Kontext. Die EU verfolgt im Rahmen der Lissabon-Strategie das Ziel, die EU „bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“⁸¹⁰ zu machen. Ein Ziel, das auch und gerade von der größten Volkswirtschaft unter den Mitgliedsstaaten entschiedene Schritte in Richtung ‚Wissengesellschaft‘ und Bildungspartizipation erfordert.

Der finale Schritt der vorliegenden Arbeit besteht darin, verschiedene theoriebasierte Handlungsalternativen zur Beseitigung oder Reduzierung der Spillovers aufzuzeigen. Dies erfolgt in Kapitel 10, wobei zwischen einer möglichen Privatisierung, einer stärkeren Beteiligung der übergeordneten Ebenen sowie der Einführung kostendeckender Gastschülerbeiträge unterschieden wird. Sowohl die Privatisierung der Bildungsproduktion als auch die Verlagerung der Finanzierungs- und Entscheidungskompetenz weisen je nach Ausgestaltung unterschiedliche Nachteile auf, so dass aus Sicht des Autors insbesondere die Einführung kostendeckender Gastschülerbeiträge eine gute Handlungsalternative für die politischen Entscheidungsträger darstellt.

⁸¹⁰ Vgl. EUROPÄISCHES PARLAMENT (o.J.).

A Anhang

A.1 Berechnung der Ausgleichsmasse

Die Länder sind durch das Grundgesetz verpflichtet, die Kommunen an ihren Einnahmen aus den Gemeinschaftsteuern zu beteiligen (obligatorischer Steuerverbund). Dies umfasst die Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer. Daneben beteiligen die meisten Länder ihre Kommunen an den Einnahmen bzw. Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Gleiches gilt in den meisten Bundesländern auch für die Grunderwerbsteuer. In einigen Ländern werden die Gemeinden darüber hinaus auch an der Kfz-Steuer beteiligt.⁸¹¹ Zusammenfassend fließen in die Finanzausgleichsmasse also die „Landesmittel des obligatorischen und fakultativen Steuerverbundes sowie in einigen Ländern die von den Kommunen erhobene Finanzausgleichsumlage ein“⁸¹². Im Folgenden wird ausführlicher auf das Verbundquotensystem eingegangen. Im Anschluss daran wird auch das System nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz mit endogenisierter Bestimmung der Verbundquoten dargestellt und kurz erläutert.

A.1.1 Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Verbundquotensystem

Die große Mehrheit der deutschen Bundesländer regelt die Bestimmung der Ausgleichsmasse im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über Verbundquotensysteme⁸¹³. Hierzu haben die Landesgesetzgeber die Verbundgrundlagen sowie die auf diese entsprechend anzuwendenden Verbundquoten durch Gesetze festgelegt, die in den folgenden Tabellen wiedergegeben sind. Allerdings muss vorweg noch auf einige im Jahr 1996 im Rahmen der Reform des Familienlastenausgleichs getroffene Regelungen eingegangen werden. Diese führten bei den Kommunen zu einem Rückgang der Einnahmen aus dem Kommunalanteil der Einkommensteuer. U.a. hierfür wurden die Kommunen durch einen Anteil an der Umsatzsteuer entschädigt⁸¹⁴. Ausgezahlt wird dieser Betrag von den Ländern, da sie die entsprechende Verwaltungshoheit im Finanzwesen innehaben. Die Tabelle zeigt dementsprechend für die Umsatzsteuer drei ‚Unterspalten‘, je nachdem, ob im betreffenden Bundesland die Umsatzsteuer vollständig, d.h. mit dem Anteil, den die Gemeinden vorweg erhalten, als Verbundgrundlage dient, oder ob die aufgrund des Familienlastenausgleichs weitergeleiteten Mittel abgezogen werden. Ist letzteres der Fall, so interessiert ferner, wie hoch der Anteil der

⁸¹¹ Vgl. STMF (2001b): S. 24 für den Kfz-Steuerverbund in Bayern bzw. allgemein FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand: Juli 2003).

⁸¹² LENK/RUDOLPH (2003b): S. 6.

⁸¹³ Vgl. hierzu die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.3.1.1.

⁸¹⁴ Vor allem im Hinblick auf die Konjunkturresistenz der Gemeindefinanzen ist dieser Schritt zu begrüßen. Die vergleichsweise konjunkturresistente Einkommensteuer, die zugleich noch aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Bestimmung der endgültigen Steuerhöhe ein prozyklisches Verhalten der Kommunen förderte, wurde durch eine vergleichsweise sicher fließende Einnahmenquelle für die Kommunen – die Umsatzsteuer – ersetzt.

Weiterleitung der Mehreinnahmen wegen des Ausgleichs der Mindereinnahmen des Familienlastenausgleichs ausfällt.

Tabelle 21: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse im obligatorischen Steuerverbund nach dem Verbundquotensystem in den Deutschen Bundesländern, Angaben in %⁸¹⁵

Bundesland	Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern			
	Einkommen- und Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer		
		vollständig	Abzüglich unmittelbare Weiterleitung wegen Familienlastenausgleich	Weiterleitung der Mehreinnahmen wegen Familienlastenausgleich
Baden-Württemberg (BW)	23%		23%	26%*
Bayern (BY)	11,6***%		11,54%	26,08%*
Brandenburg (BB)	25%		25,3%	72,1 Mio. Euro**
Hessen (HE)	23%		23%	26%*
Niedersachsen (NS)	16,09%			
Nordrheinwestfalen (NRW)	23%		23%	26%*
Rheinland-Pfalz (RP)	21%		21%	26%*
Saarland (SL)	20%			+20,87%
Sachsen-Anhalt (SA)	23%		23%	26%*
Schleswig-Holstein (SH)	20%		19,78%	26%*
Thüringen (TH)	23%		23%	26%*

* außerhalb der Finanzausgleichsmasse aber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

** Erhöhung der Schlüsselmasse

*** 2006

Quelle: LENK/RUDOLPH (2003b): S. 10.

Es zeigt sich, dass bereits bei der Berechnung der Ausgleichsmasse im obligatorischen Steuerverbund in den Bundesländern teils erhebliche Unterschiede bestehen, selbst wenn den dargestellten Ländern gemein ist, dass sie die Ausgleichsmasse nach Verbundquoten bestimmen. Die Mehreinnahmen der Länder aus der Umsatzsteuer, die sich aus den Veränderungen beim Familienlastenausgleich ergeben haben, werden in insgesamt acht Bundesländern zu einem bestimmten Teil vollständig an die Kommunen überwiesen und somit aus den Verbundgrundlagen der Länder herausgezogen⁸¹⁶. Im Saarland ergibt sich für das Mehraufkommen aus der Umsatzsteuer mehr als eine Verdopplung der Verbundquote, in Brandenburg wird ein Festbetrag in Höhe von 72,1 Mio. Euro gezahlt. In den beiden letztgenannten

⁸¹⁵ Stand: April 2003.

⁸¹⁶ Dies ist in der Tabelle durch * gekennzeichnet und findet sich in Baden-Württemberg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen (jeweils 26%) und Bayern (26,08%).

Ländern gehen diese Mittel zudem in die Ausgleichsmasse ein, in den anderen neun Ländern hingegen nicht.⁸¹⁷

Bei der vertikalen Verteilung der Einnahmen aus den Landessteuern existieren im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds, wie die folgende Tabelle zeigt, ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern, die die Ausgleichsmasse nach dem Verbundquotensystem bestimmen. Gleichwohl die Einnahmen der Länder aus der Gewerbesteuerumlage nicht zu den Einnahmen aus Landessteuern gehören, werden diese in der Tabelle der Vollständigkeit halber aufgelistet.

Tabelle 22: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse bei den Landessteuern (fakultativ) sowie bei den Landesanteilen an der Gewerbesteuerumlage⁸¹⁸

Bundesland	Landessteuern							Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage
	alle	Ohne		Grund- erwerb- steuer	Kfz- Steuer	Seit 01. Jan. 1996 entstandene Erbschaft- steuer	Spielbank- und Förder- abgabe	
		Feuer- schutz- steuer	Feuerschutz- steuer, Totalisatorsteuer					
BW				55,5%*	23,39%*			23%
BY				8/21%*	63%*			11,6****%
BB	25,3%							25,3%
HE				23% von 2/3 und 1/3*	23%			23%***
NS		16,09%		abw.: 33%			16,09%	-
NRW				23% von 4/7				-
RP				21%		35,2%**		-
SL		20%						-
SA			23%					23%
SH			19,78%					-
TH		23%						23%

- * außerhalb der Finanzausgleichsmasse aber im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs
- ** höherer Prozentsatz zum Ausgleich des Wegfalls der Vermögensteuer
- *** das aus dem Vervielfältiger resultierende Mehraufkommen im Vergleich zu den neuen Bundesländern bleibt unberücksichtigt
- **** 2006

Quelle: LENK/RUDOLPH (2003b): S. 10.

Neben den Einnahmen aus den Landessteuern ist im Rahmen des fakultativen Steuerverbunds auch eine Beteiligung der Länder an den Einnahmen/Ausgaben des jeweiligen Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs möglich⁸¹⁹. Die Einnahmen/Ausgaben der Länder im

⁸¹⁷ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003b): S. 9.

⁸¹⁸ Stand: April 2003

⁸¹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Länderfinanzausgleich in Gliederungspunkt 3.1.2.

Rahmen des sekundären horizontalen Finanzausgleichs (Umsatzsteuervorwegausgleich und Länderfinanzausgleich i.e.S.) sind mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen in allen Bundesländer Bestandteil der Verbundmasse. Hingegen ist die vertikale Komponente des sekundären Finanzausgleichs, die Bundesergänzungszuweisungen, in allen Ländern für die Berechnung der Verbundmasse relevant. Folgende Tabelle gibt einen Überblick darüber, wie die Mittel des Länderfinanzausgleichs in den einzelnen Bundesländern in die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs eingehen.

Tabelle 23: Die Bestimmung der Ausgleichsmasse bei den Mitteln aus dem horizontalen und vertikalen sekundären Länderfinanzausgleich⁸²⁰

Bundesland	Länderfinanzausgleich (i.e.S.)	Bundesergänzungszuweisungen				
		Fehlbetrags-BEZ	Sonderbedarfs-BEZ			
			Kosten politischer Führung	Teilungsbedingte Sonderlasten	Übergangs-BEZ	Finanzausgleichsumlage
BW	23%	-	-			87,53%
BY	11,6***%	-	-			
BB	25,3%	25,3%	-	25,3%		
HE	23%	-	-			
NS	16,09%		-		16,09%	100%*
NRW	-	-	-			
RP		21%			21%	100%
SL	20%	-	-		20%	
SA	23%		-	23%		
SH		19,78%			19,78%	50%**
TH	23%	23%	-	34%		

* Erhöhung der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben

** Erhöhung der Gemeindeschlüsselmasse

*** 2006

Quelle: LENK/RUDOLPH (2003b): S. 10.

Es wird ersichtlich, dass der kommunale Finanzausgleich über den Posten der ‚Finanzausgleichsumlage‘ in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz sowie Schleswig-Holstein⁸²¹ nicht nur eine vertikale Komponente besitzt, über die die Kommunen an den Einnahmen des jeweiligen Landes beteiligt sind, sondern vielmehr auch eine horizontale Komponente aufweist, die im Wesentlichen dazu dient, die Finanzkraftunterschiede zwischen den einzelnen Kommunen zu nivellieren und somit die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs zu erhöhen. In Rheinland-Pfalz fließen die Mittel aus der Finanzausgleichsumlage vollständig in die Schlüsselmasse ein, in Baden-Württemberg immerhin fast vollstän-

⁸²⁰ Stand: April 2003

⁸²¹ Im Saarland existiert ebenfalls eine Finanzausgleichsumlage, die dort jedoch zur Finanzierung der Gemeindeanteile an der Krankenhausfinanzierung verwendet und somit nicht zur Berechnung der Ausgleichsmasse herangezogen wird (vgl. LENK/RUDOLPH (2003b): S. 12).

dig. Hingegen wird die Finanzausgleichsumlage in Niedersachsen der „Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeschlagen und in Schleswig-Holstein hälftig zur Aufstockung der Gemeindeschlüsselmasse und als Zuführung in den jeweiligen Landkreis verwendet“⁸²². Die Berechnung der Zahlungen, die die Kommunen als Finanzausgleichsumlage zu leisten haben, erfolgt nach den verfügbaren Einnahmen der jeweiligen Kommune (Finanzkraft) bzw. teilweise ergeben sie sich aus der Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf.

Gleichwohl in den meisten Ländern die für den kommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stehenden Finanzmittel nach Verbundquoten berechnet werden, wird deutlich, dass die Bundesländer sehr heterogene Berechnungsverfahren zur Bestimmung der Ausgleichsmasse anwenden. Entscheidend für die jeweiligen Kommunen ist aber nicht nur der Umfang der Ausgleichsmasse, sondern vielmehr auch, wie die Zuordnung der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt. Diesem Sachverhalt wird – nach einer kurzen Darstellung der Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsprinzip – in den folgenden Gliederungspunkten nachgegangen werden, wenn es um die Bestimmung der zweckfreien (allgemeinen) Zuweisungen und der zweckgebundenen Zuweisungen geht.

A.1.2 Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern sind die einzigen beiden deutschen Bundesländer, deren kommunaler Finanzausgleich nicht nach einem Verbundquotensystem erfolgt, sondern über ein System, das dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz genügt. Während das im letzten Gliederungspunkt dargestellte System nach Verbundquoten – gleichgültig welcher Ausprägung – die Proportionalität der Steuereinnahmen des jeweiligen Landes zu den Leistungen im kommunalen Finanzausgleich gewährleistet, stellt das Gleichmäßigkeitsystem „einen parallelen Verlauf der Landesnettoeinnahmen (nach Abzug der an die Kommunen fließenden Finanzmittel) und der kommunalen Gesamteinnahmen“⁸²³ sicher⁸²⁴.

Die folgende Tabelle gibt – analog zu den Tabellen im vorangegangenen Gliederungspunkt für die dreizehn Länder, die nach dem Verbundquotensystem vorgehen – einen Überblick über die Berechnung der Ausgleichsmasse in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen mit ihrem am Gleichmäßigkeitsprinzip orientierten Verfahren.

⁸²² LENK/RUDOLPH (2003b): S. 12.

⁸²³ LENK/RUDOLPH (2003b): S. 15.

⁸²⁴ Dieses Ziel wird aber teilweise auch im Rahmen des Verbundquotensystems angestrebt. So etwa in Baden-Württemberg, dessen kommunaler Finanzausgleich trotz der Anwendung fester Verbundquoten bemüht ist, an einem historisch gewachsenen Verteilungsverhältnis festzuhalten (vgl. BIRKE (2000): S. 94).

Tabelle 24: Die Berechnung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsprinzip in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern⁸²⁵

Bundesland ⁸²⁶	Landesanteil an den Gemeinschaftsteuern		Länderanteil an der Gewerbesteuerumlage	Alle Landessteuern	Länderfinanzausgleich (i.e.S.)	Bundesergänzungszuweisungen		
	Einkommen und Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer (vollständig)				Fehl-betrags-BEZ	SonderbedarfsBEZ	
							Kosten politischer Führung	Teilungsbedingte Sonderlasten
MV	26,694470%*		26,694470%		26,694470%**			
SN	27,748822%				27,748822 %***		27,748822 %	

- * mindestens 26,09% der Umsatzsteuer abzüglich der unmittelbaren Weiterleitung wegen der Veränderungen beim Familienlastenausgleich müssen an die Kommunen fließen
- ** BEZ abzüglich 356,4 Mio. Euro
- *** abzüglich eines Anteils der Sonderbedarfs- BEZ aus dem Innovationsförderungsgesetz „Aufbau Ost“

Quelle: LENK/RUDOLPH (2003b): S. 10.

Die in der Tabelle als Prozentwerte ausgewiesenen Berechnungsgrundlagen für die Ausgleichsmasse legen – auf den ersten Blick – nahe, dass es sich um ein System handelt, das ebenfalls mittels Quoten den Anteil der Steuereinnahmen des jeweiligen Landes ermittelt, der in die Ausgleichsmasse des kommunalen Finanzausgleichs einfließt. Im Gegensatz zum Berechnungsverfahren über Verbundquoten stellen die in obiger Tabelle genannten Anteile aber keine fixen Größen dar. Sie sind vielmehr als mathematische Ergebnisse aus der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zu sehen und somit als endogenisierte Größen zu betrachten, die nicht am Anfang der Bestimmung der Ausgleichsmasse stehen, sondern vielmehr an deren Ende.

Der Vorteil des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Vergleich zu fixen Verbundquoten besteht im Wesentlichen darin, dass die zugrunde liegende finanzausgleichspolitische Formel das „vertikale Finanzgleichgewicht zwischen Land und Kommunen in Normalphasen in der Balance hält“⁸²⁷. Ebenso lässt sich konstatieren, dass durch die Anwendung des Gleichmäßigkeitsprinzips die finanzpolitische Willkür der Landesebene durchaus begrenzt werden kann und nicht zuletzt die Verhandlungsposition der Vertreter der kommunalen Ebenen nachhaltig gestärkt wird. Gleichzeitig wird der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auch eine Verstetigung der kommunalen Einnahmen (und somit einer positiven stabilitätspolitischen

⁸²⁵ Stand: April 2003

⁸²⁶ MV: Mecklenburg-Vorpommern und SN: Sachsen.

⁸²⁷ LENK/RUDOLPH (2003b): S. 15.

Wirkung) sowie eine Steigerung der Verständlichkeit, Fairness und Transparenz zugeschrieben.⁸²⁸

A.2 Bestimmung/Berechnung der allgemeinen (zweckfreien) Finanzausgleichsleistungen

Die allgemeinen Zuweisungen sind – ihren finanziellen Umfang betreffend – die bedeutendsten Zuweisungen in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesländer, wobei unter ihnen – wie bereits oben angeklungen – die Schlüsselzuweisungen die größte Bedeutung haben. Neben den Schlüsselzuweisungen, die durchaus als zentrales Ausgleichsinstrument gesehen werden können, existieren unter den nicht zweckgebundenen Zuweisungen auch die Bedarfszuweisungen, welche „zum Ausgleich von unvermeidbaren Fehlbeträgen gewährt werden“⁸²⁹. Nach der Bestimmung der für die Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse, d.h. nach der Berechnung der für diesen Teil des (vertikalen) kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung stehenden Mittel, bleibt die Frage, wie die zur Verfügung stehenden Mittel auf die einzelnen kommunalen Einheiten verteilt werden. Hier geht es schwerpunktmäßig um die Frage der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, die sich, wie weiter unten dargestellt, aus einem dreistufigen Verfahren ergeben. Allgemein gesprochen wird in einem ersten Schritt der Finanzbedarf⁸³⁰ und anschließend die Finanzkraft⁸³¹ der betrachteten Kommune bestimmt, bevor im dritten Schritt schließlich beide Größen gegenübergestellt werden und von Seiten des jeweiligen Landes festgelegt werden muss, zu welchem Anteil etwaige Differenzen aus Bedarf und Finanzkraft ausgeglichen werden sollen (Ausgleichsintensität).

Die Ermittlung des Finanzbedarfs stellt aus finanzwissenschaftlicher Sicht einen der umstrittensten Teile des kommunalen Finanzausgleichssystems dar. Berücksichtigt wird nämlich in den meisten Bundesländern⁸³² – entgegen dem eigentlichen Begriff des Finanzbedarfs – nicht der reale oder geplante Bedarf an finanziellen Mitteln, sondern vielmehr richtet sich

⁸²⁸ Vgl. hierzu bspw. VESPER (2000b): S. 149, LENK/RUDOLPH (2003b): S. 16, SCHWEISFURTH/VOß (1998): S. 4 LENK/BIRKE (1998): S. 202, KUHN (2005): S. 108, WOHLTMANN (2001): S. 102 oder JUNKERNHEINRICH/MICOSATT (1998): S. 13.

⁸²⁹ FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand Juli 2003).

⁸³⁰ Dabei sind für die Ermittlung des Finanzbedarfs die tatsächlichen Ausgaben einer Kommune – wenn überhaupt – von untergeordneter Bedeutung, da sie keinen problemadäquaten Ansatz für die Bedarfsermittlung bilden würden. Es ist nämlich durchaus davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Kommunen, bzw. die jeweiligen dortigen politischen Akteure sich in ihrer Ausgabenfreudigkeit unterscheiden. Würde sich der kommunale Finanzausgleich an den tatsächlichen Ausgaben orientieren, so käme dies einer Benachteiligung jener Gemeinden gleich, die eine geringere Ausgabenfreudigkeit an den Tag legen. (Vgl. FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand: Juli 2003)).

⁸³¹ Analog zur Argumentation für den Finanzbedarf werden auch hier nicht die realen Steuereinnahmen einer Gemeinde zu Grunde gelegt. Da die Gemeinden durchaus eigene Möglichkeiten zur Generierung von Einnahmen haben (z.B. Gewerbe- und Grundsteuer oder Gebühren und Beiträge) würde eine Orientierung des kommunalen Finanzausgleichs an tatsächlichen Einnahmewerten jene Gemeinden bevorzugen, die ihre Einnahmemöglichkeiten nicht vollständig ausgeschöpft haben.

⁸³² Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

dieser Teil des kommunalen Finanzausgleichs nach einem an der (veredelten) Einwohnerzahl der Kommune orientierten Schätzer für die entstehenden Kosten in einer Kommune⁸³³ (Hauptansatzstaffel)⁸³⁴. Auch bei der Bestimmung der Finanzkraft einer Kommune dient nicht die tatsächlich Ausstattung mit finanziellen Mitteln als Ansatz, sondern vielmehr ebenfalls ein nach einem in den Ländern bestimmten standardisierten Berechnungsansatz ermittelter Wert. Die exakte Berechnung der beiden Größen – Finanzbedarf und Finanzkraft – wird Gegenstand der folgenden beiden Gliederungspunkte sein. Im Anschluss daran wird erläutert werden, wie sich aus diesen beiden Werten anschließend die Zahlung an die kommunalen Ebenen bestimmt, d.h. zu welchem Anteil eine festgestellte Unterdeckung (der Finanzbedarf einer Kommune ist größer als ihre Finanzkraft) in den jeweiligen Ländern ausgeglichen wird.

A.2.1 Berechnung des Finanzbedarfs nach der Hauptansatzstaffel

Da in den meisten Bundesländern die Einwohnerveredelung gemäß einer Hauptansatzstaffel zum Tragen kommt und dieses auch in Bayern⁸³⁵ und somit für den Untersuchungsgegenstand der Augsburger Gymnasien wesentlich ist, bildet dieses Verfahren den Schwerpunkt bei den Betrachtungen des Finanzbedarfs⁸³⁶. Das Verfahren zur Bestimmung des Finanzbedarfs nach dem Zentralen-Orte-Ansatz wird in Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit kurz erläutert, wenn es umfassend um diesen Ansatz geht.

Die Berechnung des Finanzbedarfs erfolgt – nicht nur im Hinblick auf die Unterscheidung nach der Form der Einwohnerveredelung – in den Bundesländern ebenfalls sehr unterschiedlich, wie es bereits zuvor für die Berechnung der Ausgleichsmasse zu konstatieren war. So werden etwa in einigen Bundesländern separate Schlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte zugrunde gelegt⁸³⁷, während in einigen anderen Ländern hier keine Unterteilung der Schlüsselmasse nach diesem Kriterium stattfindet. Gemeinsam ist allen

⁸³³ Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz kommt in allen Bundesländern eine Veredelung der tatsächlichen Einwohnerzahlen der Kommunen mittels Hauptansatzstaffel zur Anwendung, die mittels eines Gewichtungsfaktors, der sich nach der Größe der betrachteten Kommune richtet, zur Berechnung des Finanzbedarfs herangezogen werden. In den genannten drei Bundesländern hingegen kommt der Zentrale-Orte-Ansatz zur Veredelung der Einwohnerzahlen zur Anwendung, der den Finanzbedarf der Kommunen nicht direkt anhand ihrer Einwohnerzahl bestimmt, sondern vielmehr nach dem landesplanerischen bzw. nach dem raumordnungspolitischen Rang einer Gemeinde. (Vgl. § 11 RP LFAG, §§ 8ff. SH FAG, §§ 6-8 und § 10e MV FAG und LENK/RUDOLPH (2003a): S. 22).

⁸³⁴ Vgl. LENK/RUDOLPH (2003a): S. 11f.

⁸³⁵ Vgl. Art. 3 BAY FAG.

⁸³⁶ In der Regel wird der Hauptansatz durch Nebenansätze für die Gemeinden ergänzt, die bestimmte finanzielle Belastungen zu tragen haben. So existieren bspw. in Bayern Nebenansätze für kreisfreie Gemeinden, für Strukturschwäche, die an der Zahl der Arbeitslosen festgemacht wird, und für die Sozialhilfebelastung, die ebenfalls in die Ausgangsmesszahl einfließen indem die sich nach den Berechnungsvorschriften ergebenden Prozentsätze dem Hauptansatz hinzugerechnet werden (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 – 4 BAY FAG).

⁸³⁷ Dies ist bspw. in Bayern der Fall. Das BAY FAG separiert lediglich Teilschlüsselmassen für Gemeinden (kreisfreie und kreisangehörige zusammen), die insgesamt 64% der Gesamtschlüsselmasse (abzüglich eines Verstärkungsbeitrags für Investitionszuschüsse) erhalten und für Landkreise, die 36% der Gesamtschlüsselmasse erhalten (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BAY FAG).

Bundesländern, die Hauptansatzstaffeln zur Einwohnerveredelung verwenden, dass diese „die für die jeweilige Gemeindegröße in Ansatz zu bringenden Gewichtungsfaktoren [beinhalten], aus denen sich die (den Finanzbedarf repräsentierenden) veredelten Einwohnerzahlen ergeben. Bei Werten, die zwischen den im Gesetz genannten Gemeindegrößen liegen, verwenden fast alle Länder das Verfahren der linearen Interpolation und gewährleisten damit eine relativ stetige Gewichtungsskala“^{838 839 840}.

Die folgende Tabelle zeigt nun, welche Hauptansatzstaffeln in den einzelnen Ländern für Gemeinden unterschiedlicher Einwohnerzahl zum Tragen kommen.

⁸³⁸ LENK/RUDOLPH (2003a): S. 22.

⁸³⁹ In Bayern und Thüringen wird das genaue Rechenergebnis herangezogen (vgl. Art. 2ff. BAY FAG bzw. § 9 ThürFAG), in Baden-Württemberg wird hingegen auf 0,10 Euro des Betrags je Einwohner auf gerundet (vgl. § 7 Abs. 2 BW FAG), in Sachsen-Anhalt erfolgt die Berechnung nur bis zur ersten Nachkommastelle (vgl. Anlage zu § 7 Abs. 1 Nr. 1 SA FAG), Niedersachsen und dem Saarland wird auf eine Dezimalstelle gerundet (vgl. § 5 NFAG bzw. § 12 Abs. 3 SL KFAG), in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen auf eine Dezimalstelle und in Sachsen auf zwei Dezimalstellen **aufgerundet** (vgl. § 7 Abs. 3, § 8 Abs. 3 BB GFG bzw. § 10 Abs. 3 NRW GFG 2006).

⁸⁴⁰ Hingegen gilt in Hessen der Veredelungsansatz bis zum Erreichen der nächsten Stufe des Hauptansatzes (vgl. Anlage 1 zu § 10 Abs. 1 HE FAG).

Tabelle 25: Hauptansatzstaffeln (Einwohnerveredelung) in den kommunalen Finanzausgleichs der Länder in Prozent⁸⁴¹

Einwohnerzahl der betrachteten Gemeinde	BW ^{a,b,k}	BY ^{c,m}	BB ^{d,k}	HE ^{e,f,i}	NRW ^{g,m}	NS ^{a,b,k}	SA (kreisangehörige Gemeinden) ^{h,i}	SA (kreisfreie Städte) ^{a,b,i}	SL	SN ^{i,p}	TH ^{a,b,m,n,q}
1.500										100	
2.500			100								
3.000	100										100
4.000										112	
5.000		108		107					104		100-105
7.500			103	114						122	
7.999							100				
10.000	110	115		121		100			100		105-110
12.500										132	
15.000			108	124							
17.500										141	
20.000	117			126		110			102		110-115
24.999							102-112				
25.000		125			100					146	
30.000				127					104		
35.000			118								
37.500					103						
40.000									107	155	115-120
45.000			123								
50.000	125	135		129		125	113-125		112		120-130
52.500					106						
55.000			128							162,5	
70.500					109						
90.500					112						
100.000	135	140				145			123		130-140
113.500					115						
139.000					118						
149.999								100			
150.000								112			
167.000					121						
197.500					124						
200.000	155								133		140-145
200.001											150
230.500					127						
250.000		145				170					
266.000					130						
304.500					133						
345.000					136						
388.500					139						
434.500					142						
482.500					145						
500.000		150				180					
533.500					148						
587.000					151						
600.000	186										
634.000					154						

- a der erste Wert der Hauptansatzstaffel gilt bis zur genannten Zahl der Einwohner
- b der letzte Wert der Hauptansatzstaffel gilt auch für Gemeinden mit mehr Einwohnern
- c für Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern steigt der Hauptansatz um einen weiteren Prozentpunkt je 100.000 Einwohner, kreisfreie Städte erhalten einen Ergänzungsansatz von 10% des Hauptansatzes
- d für kreisfreie Gemeinden gilt ein Ansatz von 138%, gleichzeitig gilt, für den Fall, dass der Hauptansatz nicht zu einem höheren Wert kommt, für Mittelzentren ein Ansatz von 118%, für Grundzentren ein Ansatz von 113% und für Unterzentren 103%.

⁸⁴¹ Stand: September 2006.

- ^e der Hauptansatz beträgt abweichend von den genannten Werten mindestens 125% für Mittelzentren, 130% für Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums und 140% für Oberzentren; für kreisangehörige Gemeinden mit Einwohnerzahlen oberhalb von 50.000 gilt ein Satz von 130%; abweichend hiervon sind die Hundertsätze für die Berechnung des Hauptansatzes für die Städte Darmstadt und Offenbach am Main 100%, Wiesbaden und Kassel 102% und Frankfurt am Main 109%
- ^f der Hauptansatz gilt jeweils für Kommunen mit einer Einwohnerzahl von bis unter den angegebenen Wert
- ^g für Gemeinden mit mehr als 634.000 Einwohnern beträgt der Ansatz 157%
- ^h für Gemeinden mit der Funktion eines Grundzentrums erhöht sich der Prozentsatz um 4%-Punkte, für solche mit Funktion eines Mittelzentrums um 8%-Punkte; die angegebenen Ansätze gelten jeweils für Gemeinden mit der angegebenen Einwohnerzahl und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl ab der vorhergehenden Stufe
- ⁱ für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden werden separat Teilschlüsselmassen errechnet, die innerhalb der Gruppe nach den Bedarfsmesszahlen verteilt werden
- ^k die kreisfreien Städte schöpfen aus zwei Schlüsselmassen: jene für die kreisfreien Städte und jene für alle Gemeinden
- ^m für die kreisfreien Städte existiert keine eigene Teilschlüsselmasse
- ⁿ die kreisfreien Städte mit Funktion eines Oberzentrums erhalten vorweg 5,23Euro, jene mit Funktion eines Mittelzentrums und Teilfunktion eines Oberzentrums 4,48Euro je Einwohner aus der Schlüsselmasse; analog erhalten kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 25.000 mit der Funktion eines Mittelzentrums und Teilfunktion eines Oberzentrums 3,74Euro und als Mittelzentrum 2,99 Euro vorweg aus der Schlüsselmasse
- ^o im Saarland existieren keine kreisfreien Städte, so dass die dargestellten Hauptansätze für alle Gemeinden gelten
- ^p für die kreisfreien Städte gelten folgende Hauptansätze: Dresden und Leipzig 125%, Chemnitz 122%, Zwickau 115%, Plauen und Görlitz 105% und schließlich für Hoyerswerda 100%
- ^q die Hauptansätze gelten jeweils für Einwohnerzahlen von der vorhergehenden bis einschließlich der aktuellen Größenklasse

Quelle: LENK/RUDOLPH (2003a).

Wie bereits erwähnt, verdeutlicht obige Tabelle wie unterschiedlich die einzelnen Bundesländer die Finanzbedarfe ihrer Kommunen feststellen. Ein dezidierter Vergleich der Verteilungswirkungen der Ausgleichsregelungen muss an dieser Stelle jedoch unterbleiben. Hier kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit lediglich ein erheblicher weiterer Forschungsbedarf konstatiert werden. Eine Möglichkeit, um die unterschiedlichen Verteilungswirkungen der Systeme zur Finanzbedarfsmessung zu bestimmen läge etwa darin, für Kommunen der unterschiedlichen Größenklassen die Messzahlen zu berechnen, die sich ergäben, wenn die betrachtete Kommune in anderen Bundesländern läge, und zu vergleichen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass für die Bewertung der finanziellen Ausstattung der Kommunen der einzelnen Bundesländer im Vergleich auch die unterschiedlichen Modi bei der Berechnung der Ausgleichsmasse sowie der Finanzkraft zu berücksichtigen wären.

A.2.2 Bestimmung der Finanzkraft

Der zweite wesentliche Schritt bei der Bestimmung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, die Finanzkraft einer Kommune zu berechnen. Wie angeklungen, kann sich auch diese Größe nicht an den tatsächlichen Einnahmen der Kommunen orientieren, sondern muss vielmehr auf einer einheitlichen Berechnungsgrundlage fußen. Dies soll am Beispiel der Gewerbesteuer verdeutlicht werden. Wie in Gliederungspunkt 4.2.1.2 erläutert, haben die Gemeinden bei der Gewerbesteuer ein Hebesatzrecht, das

dazu führt, dass in unterschiedlichen Gemeinden die Belastung der Unternehmen und somit auch die Einnahmen sich grundlegend unterscheiden. Würde die Finanzkraft nun an den tatsächlichen Einnahmen aus der Gewerbesteuer bemessen, so würden Gemeinden, die einen höheren Hebesatz und somit ceteris paribus höhere Steuereinnahmen hätten von jenen überverteilt, die einen niedrigeren Hebesatz und somit niedrigerer Einnahmen aufweisen, da letztere dann aufgrund einer niedrigeren Finanzkraft Anspruch auf höhere Zahlungen hätten. Analog ließe sich für die Grundsteuer A und B argumentieren. In der Regel rekurrieren die Länder bei der Bestimmung der Steuerkraft auf die Einnahmen aus den Realsteuern sowie den gemeindlichen Einnahmen aus der Umsatz- und Einkommensteuer, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werden. Dabei wird die Steuerkraft aus den Realsteuern entweder mit festen oder nach der Größenklasse gestaffelten fiktiven Hebesätzen bestimmt, gemeindliche Einnahmen aus der Einkommen- und der Umsatzsteuer werden entweder teilweise oder vollständig mit ihren Istwerten einbezogen.⁸⁴² Örtliche Bagatellsteuern werden nicht für die Bestimmung der Steuerkraft herangezogen, ebenso verbietet sich ein Einbezug der gemeindlichen Einnahmen aus Gebühren und Beiträgen, da diese zur Finanzierung „individuell oder gruppenmäßig zurechenbarer kommunaler Leistungen nach dem kostenmäßigem Äquivalenzprinzip dienen (Kostendeckungsprinzip)“^{843 844}.

Wie zuvor bei der Berechnung der Ausgleichsmasse und des Finanzbedarfs bietet sich auch für die Darstellung der realen Ausgestaltung der Bemessung der Finanzkraft in den unterschiedlichen Bundesländern die Darstellung in Tabellenform an, da auf diese Weise ein Vergleich der Größen in den einzelnen Ländern möglich erscheint. Anders als bei der Bestimmung des Finanzbedarfs ist es bei der Finanzkraft aufgrund geringerer Unterschiede durchaus möglich die Daten für alle 13 Länder gemeinsam darzustellen. Unterschiede zwischen den Ländern existieren aber gleichwohl. So verwenden einige Länder fiktive Hebesätze, die gesetzlich festgeschrieben sind, andere verwenden fiktive Hebesätze, die sich aus den gewonnenen Durchschnitts innerhalb des betrachteten Bundeslandes ergeben.

⁸⁴² Vgl. FES (Hrsg.) (2003): Fi 9 (Stand: Juli 2003).

⁸⁴³ LENK/RUDOLPH (2004a): S. 12.

⁸⁴⁴ Die Berechnung der Finanz-, Steuer- bzw. Umlagekraft der Landkreise bleibt bei den folgenden Betrachtungen unberücksichtigt. Einen guten Überblick liefern bspw. LENK/RUDOLPH (2004a): S. 15.

Tabelle 26: Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches in den Bundesländern

Bundesland bzw. ggf. Unterteilung	Steuer- bzw. Finanzkraftmesszahl der Gemeinden							Spielbankabgabe	
	GrSt A	GrSt B	GewSt vor Abzug der GewSt-Umlage ^b	Gemeindeanteil an der ESt.	Gemeindeanteil an der USt	Weiterleitung d. Mehr-einn. wg. Neuregelung des FLA	Schlüsselzuweisungen		
Gesetzlich geregelte fiktive Hebesätze bei den Realsteuern									
	Hebesätze			Berücksichtigung in Höhe von ...%					
BW	195	185	290	100	80	100			
BY	250	250	300	100/65 ^c	100	100/65 ^c			
HE	220	220	310	95	95	95			
NRW	192	381	403	100	100	100			
RP	36% für kreisangehörige Gemeinden und 100% für kreisfreie Städte								
	269	317	352	100	100	100	A: 100		
SH^a	260	260	310	100	100	100			
TH	200	300	300	100	110	100		50	
Gewogener Landesdurchschnitt der tatsächlichen Hebesätze bei den Realsteuern									
	% des gewogenen Landesdurchschnitts			Berücksichtigung in Höhe von ...%					
	Hebesätze								
BB	100			100	100				
MV	100			100	100				
	Kreisfr. Städte	254	407						396
	Kreisangeh. Gemeinden	233	314						288
NS^a	90			90	90			90	
	< 100.000 EW	284	294						308
	> 100.000 EW	313	418						380
SL	85		85 ^f	85	85		A: 100 Sonder-: 85		
	208	284	362 ^f						
SN	100 ^g			100	100				
	Kreisfr. Städte	290	425						435
	Kreisangeh. Gemeinden	280	370						375
SA	80		80 ^b	80	80	80			
	Kreisfr. Städte	189	355						350 ^b
	Kreisangeh. Gemeinden	221	267						260 ^b

^b Mit Ausnahme der Sonderregelungen in Bayern (gemäß Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 FAG BY ohne Berücksichtigung der einigungsbedingten Erhöhung des Vervielfältigers) und Niedersachsen (gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 2 Anhebung des einigungsbedingten Erhöhungsanteils um 1/3) wird der in der Referenzperiode geltende Vervielfältiger in Abzug gebracht. Ohne Berücksichtigung bleibt die Gewerbesteuerumlage bislang in Sachsen-Anhalt, wo jedoch nach Auskunft des Innenministeriums eine entsprechende Korrektur ins Auge ins Auge gefasst wird

- ^c wenn Beteiligungsbeträge je Einwohner (an der Summe aus Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der unmittelbaren Weiterleitung von Umsatzsteuermehreinnahmen aufgrund der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs) < 50 % des Landesdurchschnitts: 65
- ^f Abweichend wird in den Jahren 2003 bis 2007 für die Gewerbesteuer ein gewogener Landesdurchschnitt von 427 zugrunde gelegt.
- ^g abgerundet auf nächsten durch 5 teilbaren Hebesatz

Quelle: LENK/RUDOLPH (2004a): S. 15.

Auch bei der Berechnung der zweiten Kenngröße in den kommunalen Finanzausgleichssystemen der Länder wird deutlich, dass durchaus Unterschiede existieren. Allerdings unterscheiden sich die verschiedenen Formen der Berechnung nicht derart grundlegend, wie zuvor im Falle der Bestimmung des Finanzbedarfs. Was die Verteilungswirkungen der konkreten Ausgestaltungsvarianten angeht, so lassen sich diese im Rahmen der vorliegenden Arbeit ebenfalls nicht konkretisieren. Es kann lediglich weiterer Forschungsbedarf konstatiert werden. In Verbindung mit etwaigen Berechnungen im Zusammenhang mit dem Finanzbedarf ließe sich dann ein genaueres Bild der Verteilungswirkungen – sowohl in der horizontalen als auch in der vertikalen Dimension – für die einzelnen Länder zeichnen.

A.2.3 Bestimmung der Ausgleichszahlungen

Im dritten Schritt, der schließlich die Zahlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs determiniert und die Berechnungsvorgänge abschließt, werden schließlich Finanzkraft und Finanzbedarf gegenübergestellt und bestimmt, zu welchem Anteil etwaige Differenzen in den Kommunen ausgeglichen werden.

Die Unterschiede zwischen den Regelungen in den einzelnen Ländern sind in diesem Teilschritt der kommunalen Finanzausgleichregelungen nicht völlig unterschiedlich, dennoch müssen bei der Betrachtung der reinen Ausgleichsgrößen einige Unterschiede zwischen den Ländern berücksichtigt werden. Tabelle 27 gibt die Ausgleichsintensitäten der Differenz von Finanzbedarf und Finanzkraft für die einzelnen Länder wieder. Es zeigt sich, dass in insgesamt fünf Ländern Sockelgarantien für die Gemeinden gegeben werden, die – bei einem Vergleich der Finanzausgleichssysteme – ins Kalkül gezogen werden müssen. Dabei unterscheiden sich die betroffenen fünf Länder jedoch hinsichtlich der Systematik: Während das Saarland und Rheinland-Pfalz die Sockelgarantien als Vorwegausgleich definieren, der durch die anschließende Auszahlung von Schlüsselzuweisungen weiter aufgestockt wird, kommt in Baden-Württemberg, Hessen und Niedersachsen die Sockelgarantie erst nach der Aufteilung der Schlüsselmasse zum Tragen.

Tabelle 27: Der Ausgleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf in den Bundesländern^{845 846}

Bundesland	Ausgleichsquote		Sockelgarantie		Besonderheiten	Ausgleichsquote	Sockelgarantie (nach Schlüsselzuweisungen)	Besonderheiten
			Vorwegausgleich	Nach Schlüsselzuweisungen				
	alle	Kreisangeh.	Gemeinden			Kreisfreie Städte		
NW	90							
SL		90	70					
BB		80				80		
NS		75		80		75 ^a	80 ^a	
SN		75				75		
BW	Ca. 70 ^b			60		(Verteilung nach Einwohnern)		
SA		70				70		
TH	70							
MV		65				65		
BY	55							
RP	50		73		Zzgl. nach Einwohnern			
SH	50				Zzgl. Gemeindefür Schlüsselzuweisungen: 40 ^c	50		
HE		50		80	Mindestschlüsselzuweisung ^d	50	77	Mindestschlüsselzuweisung

- ^a Die bei den kreisfreien Städten genannten Regelungen finden bei der Verteilung der Teilmasse für Gemeinde- und für Kreisaufgaben Anwendung
- ^b Für die endogenisierte Ausschüttungsquote wird ein Wert von 70 % angestrebt (2002 voraussichtlich: Gemeinden 70,3%).
- ^c § 8 Abs. 2 in Verb. mit § 9 Abs. 2 bis 4 FAG SH sieht einen 40 prozentigen Ausgleich der auf einen Teilbetrag der Ausgangsmesszahl (2003: 474 von 706 EUR, d.h. ca. 67%; Festlegung durch das Innenministerium bis 80%) bezogenen Unterdeckung vor, so dass der übersteigende Finanzbedarf bis zu dieser Schwelle zu insgesamt 90% befriedigt wird
- ^d gestaffelt nach Einwohnerzahl und Zentralitätseinstufung

Quelle: LENK/RUDOLPH (2004b): S. 14.

Ein bundesweit einzigartiges Instrument zur Sicherung einer finanziellen Grundausstattung findet sich in Schleswig-Holstein wo eine Unterdeckung teilweise durch allgemeine Schlüsselzuweisungen (50%) und teilweise durch Sonderschlüsselzuweisungen (40%) ausgeglichen wird.⁸⁴⁷

⁸⁴⁵ Stand: April 2003

⁸⁴⁶ Alle Angaben in Prozent der positiven Differenz von Finanzbedarf abzüglich Finanzkraft.

⁸⁴⁷ Vgl. §§ 8ff. SH FAG bzw. für eine ausführlichere Erläuterung dieses Verfahrens KIRCHHOF (2001): S. 109f.

Insgesamt lässt sich für die Bestimmung der Ausgleichszahlungen, wie zuvor für die Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf (bzw. Ausgangs- und Steuermesszahl), festhalten, dass sich zwischen den Ländern durchaus mehr oder weniger stark ausgeprägte Unterschiede ergeben, was eine vergleichende Bewertung der unterschiedlichen Bundesländer im Hinblick auf Verteilungswirkungen schwierig gestaltet. Ein Ansatz für einen derartigen Vergleich – allerdings nur im Hinblick auf die Tarifverläufe des Ausgleichssatzes und der gewährten Sockelgarantien im Hinblick auf den Ausgleich von Finanzbedarf und Finanzkraft – findet sich für das Jahr 2003 bei LENK/RUDOLPH⁸⁴⁸. Interessanter und aussagekräftiger wäre es jedoch das Zusammenwirken sämtlicher Berechnungsschritte zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen zu betrachten und – gemäß dem oben bereits angeklungenen Vorschlag – für unterschiedliche Gemeinden und kreisfreie Städte jene Änderungen der Finanzausstattung zu bestimmen, die sich aus der Anwendung der Regelungen eines anderen Bundeslandes ergeben würden. Die aus einer solchen Methode ableitbaren Verteilungswirkungen des jeweiligen Ausgleichssystems eines Landes könnten einen umfassenden Überblick über die Unterschiede der Finanzausstattung der Kommunen in den einzelnen Bundesländern liefern⁸⁴⁹.

A.3 Bestimmung der zweckgebundenen Zuweisungen

Neben den Schlüsselzuweisungen, die die bedeutendsten zweckfreien Zuweisungen sind, existieren auch verschiedene Zuweisungsformen, die von den empfangenden Kommunen in der Regel lediglich für bestimmte Investitionsmaßnahmen verwenden können. Zu diesen Zuweisungen gehören bspw. solche des Bundes nach dem ‚Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden‘ (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG)⁸⁵⁰. Allerdings gilt auch bei diesen Bundeszuweisungen, dass der Bund den Gemeinden entsprechende Mittel lediglich über den Umweg der Bundesländer zukommen lassen kann, die dann die Mittel an die Kommunen weiterleiten⁸⁵¹. Anders als die zweckfreien Zuweisungen werden die Zuweisungen mit vorgegebenem Verwendungszweck von den höheren Ebenen vor allem auch dazu verwendet, die Entscheidungen der Kommunen zu

⁸⁴⁸ Vgl. LENK/RUDOLPH (2004b): S. 16.

⁸⁴⁹ Zwar zeigen bestehende Berechnungen bzw. Gegenüberstellungen zu den Landesregelungen für die jeweiligen Berechnungsschritte Tendenzen auf, allgemeingültige Aussagen für Gemeinden unterschiedlicher Größe lassen sich für die Bundesländer nicht treffen. An einem Beispiel verdeutlicht bedeutet dies: Zwar ist in Bayern der Ausgleichstarifverlauf im letzten Schritt für fast alle Finanzkraft – Finanzbedarfs-Relationen am niedrigsten, im Saarland am höchsten (vgl. LENK/RUDOLPH (2004b): S. 16); es ist jedoch durchaus denkbar, dass durch die unterschiedlichen Berechnungsmodi bei der Bestimmung der Ausgleichsmasse, des Finanzbedarfs und der Finanzkraft, die bayerischen Gemeinden keineswegs schlechter gestellt sind als vergleichbare Gemeinden im Saarland.

⁸⁵⁰ Die für die Förderung der gemeindlichen Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehenden Mittel sind grundsätzlich an das Aufkommen der Mineralölsteuer gekoppelt. Die Mittel werden unter den Ländern nach den dortigen Kfz-Zulassungen verteilt und schließlich an die Kommunen weitergeleitet.

⁸⁵¹ In § 1 GVFG heißt es: „Der Bund gewährt den Ländern Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden.“ Diese Formulierung rekurriert auf die Tatsache, dass die Gemeinden (Kommunen) verfassungsrechtlich als Teil des jeweiligen Landes gesehen werden und die Bundesländer als staatliche Ebene für diese unterste Ebene im Staatsaufbau zuständig sind (vgl. STMF (2001b): S. 23f).

beeinflussen, weswegen sie gemeinhin häufig auch als ‚goldene Zügel‘ bezeichnet werden, mit denen das Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger gesteuert werden kann⁸⁵². Im Folgenden wird gezeigt werden, welche verschiedenen Formen der Zweckzuweisungen in Deutschland ganz allgemein existieren und – falls einheitliche Regelungen existieren – erläutert wie deren Höhe bestimmt wird. Dabei kann nicht für jedes Bundesland eine umfassende Analyse der bestehenden Zuweisungen aus dem jeweiligen Länderhaushalt gegeben werden. Für diese Zuweisungen soll lediglich ein Überblick gegeben werden. Für eine umfassende Darstellung des bayerischen Ausgleichsystems wird auf Gliederungspunkt 4.4 verwiesen.

A.3.1 Zuweisungen aus dem fakultativen Steuerverbund

Neben der obligatorischen Beteiligung der Kommunen an den großen Gemeinschaftsteuern⁸⁵³ existieren verschiedene Möglichkeiten, wie die Länder die Gemeinden an weiteren (Steuer-) Einnahmen beteiligen können. Hierbei sind im Wesentlichen die Einnahmen der Länder aus reinen Landessteuern sowie der Gewerbesteuerumlage (vgl. zur Bestimmung der Ausgleichsmasse bei den Landessteuern Tabelle 22 sowie für die Bestimmung der Ausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz Tabelle 24) zu berücksichtigen, sowie teilweise die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (Tabelle 23).⁸⁵⁴ Letztere werden aber bei der Bestimmung der Ausgleichsmasse in den betroffenen Ländern für die Schlüsselzuweisungen berücksichtigt und dementsprechend nicht zweckgebunden an die Gemeinden weitergegeben. Eine genauere Betrachtung für alle Bundesländer muss an dieser Stelle unterbleiben. Eine genaue Betrachtung der bayerischen Regelungen erfolgt in Gliederungspunkt 4.4.

A.4 Zusammenfassende Darstellung der Transfers von der Bundesebene

Wie bereits ausgeführt, ist nach dem Grundgesetz eine direkte Finanzbeziehung zwischen Bund und Gemeinden bzw. Kommunen im Hinblick auf die bundesstaatliche Ordnung nicht möglich. Die Gemeinden haben laut Grundgesetz keinen Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung gegenüber dem Bund⁸⁵⁵. Dennoch existieren Finanzhilfen des Bundes, die den Kommunen zu Gute kommen, etwa in Bereichen wie der gemeindlichen Verkehrswege-

⁸⁵² Aus diesem Grund können die zweckgebundenen Zuweisungen einerseits kritisch gesehen werden, da sie indirekt die Selbstverwaltung und Autonomie der Kommunen einengen. Aus ökonomischer Sicht erleichtern sie aber auch das Verfolgen von gesamtwirtschaftlichen Zielen durch die übergeordneten Ebenen, etwa wenn es um die Lenkung der Investitionstätigkeit der Kommunen geht. Die politische Werteskala vor Ort wird insofern geändert, dass es nicht mehr primär um die Prioritäten vor Ort geht, sondern etwaige Investitionsentscheidungen an den Fördermöglichkeiten ausgerichtet werden, da es sich kaum eine Kommune leisten kann, angebotene Zweckzuweisungen auszuschlagen. Gerade dieser Sachverhalt ist auch immer wieder Anlass für Kritik aus der Finanzwissenschaft (vgl. hierzu ausführlich bspw. POHL (2005): S. 90f.). Verstärkt wird der Lenkungsmechanismus noch dadurch, dass diese Form der Zuweisungen i.d.R. keine 100 prozentigen Zuschüsse sind, sondern vielmehr auf eine Mischfinanzierung aus kommunalen Eigenmitteln und den gewährten zweckgebundenen Zuwendungen abstellen. (Vgl. bspw. FROMME (2002): S. 69).

⁸⁵³ Siehe hierzu die Ausführungen zum obligatorischen Steuerverbund und insbesondere zur Bedeutung der Schlüsselzuweisungen oben.

⁸⁵⁴ Vgl. HOFFMANN/SCHERF (2001): S. 102f.

⁸⁵⁵ Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG.

finanzierung, dem Sozialen Wohnungsbau, dem Hochwasserschutz oder der Finanzierung der Wiedervereinigung⁸⁵⁶. Die rechtliche Grundlage für diese Bundeszuweisungen, besteht in einer ‚Kann-Bestimmung‘ in Art 104b des Grundgesetzes, die es dem Bund erlaubt, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionsprojekte der Länder oder der Gemeinden zu gewähren, die

- der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts,
- der Nivellierung unterschiedlicher Finanzkraft oder
- der Förderung des Wirtschaftswachstums

dienen.

Die exakten Bestimmungen können entweder im Rahmen eines zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes oder auf Basis des Haushaltsgesetzes des Bundes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt werden.⁸⁵⁷

⁸⁵⁶ Vgl. STMF (2001b): S. 59 und STMF (Hrsg.) (2006): S. 31.

⁸⁵⁷ Vgl. Art. 104b GG.

Literaturverzeichnis

- AA - Auswärtiges Amt (Hrsg.) (1997): Zeitzeugnisse. Deutsche Außenpolitik von 1870 bis heute; Berlin;
- ABT, R. (1980): Ergebnisse der Vorstudie „Interregionale Spillovers“; in: PROGRAMMLEITUNG NFP „REGIONALPROBLEME“ (Hrsg.) (1980): Regionale Spillovers; Bern; S. 7 – 45;
- ACHILLES, C. M. (1999): Let’s put kids first, finally. Getting class size right; Thousand Oaks: Corwin Press;
- ACOCELLA, N. (1998): The Foundations of Economic Policy. Values and techniques; Cambridge u.a.: Cambridge University Press;
- AGK – Arbeitsgruppe Kommunalsteuern (Hrsg.) (2003a): Bericht der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen;
- AMMERMÜLLER, A./DOHMEN, D. (2004): Individuelle und soziale Erträge von Bildungsinvestitionen; Studien zum Deutschen Innovationssystem; Nr. 1-2004;
- ANDEL, N (1998): Finanzwissenschaft; 4. Auflage; Tübingen: Mohr Siebeck;
- ANDERSEN, U. (2003a): Bundesstaat/Föderalismus; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5. Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 83 – 91;
- ANDERSEN, U. (2003b): Gemeinden/kommunale Selbstverwaltung; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5. Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 196 – 205;
- ATKINSON, A. B. (1987): Economics of the Welfare State; in: European Economic Review; Vol. 31, Issues 1-2 (February-March 1987); S. 177 – 181;
- AVERCH, H./JOHNSON, L. I. (1962): Behaviour of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review; Vol. 52; No. 5; S. 1052 – 1069;
- BARDT, H. (2003): “Arbeit” versus “Kapital” – Zum Wandel eines klassischen Konflikts; Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft; Bd. 73; Stuttgart: Lucius & Lucius;
- BATT, H. (2006): Direktdemokratie im internationalen Vergleich; in: Das Parlament. Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 10/2006; Internet-Ressource; Zugriff am 27.03.2007; URL: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2006/10/Beilage/002.html>;
- BAUM, B./SEITZ, H. (2003): Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder; Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 72; Issue 2; S. 205 – 219;
- BAUMERT, J./ARTELT, C./KLIEME, E./NEUBRAND, M./PRENZEL, M./SCHIEFELE, U./SCHNEIDER, W./TILLMANN, K.-J./WEIß, M. (2003): PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Zusammenfassung zentraler Befunde; Berlin: Max-Planck-Institut für Bildungsforschung;

- BAUMOL, W. J./OATES, W. E. (1975): The Theory of Environmental Policy. Externalities, Public Outlays and the Quality of Life; London: Prentice Hall;
- BAUMOL, W. J./PANZAR, J. C./WILLIG, R. D. (1982): Contestable Markets and The Theory of Industry Structure; New York u.a.: Harcourt Brace Javanovich;
- BAUMOL, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis; American Economic Review 57; S. 416 – 426;
- BAYER, S. (2003): Ökosteuern: Versöhnung von Ökonomie und Ökologie?; Wirtschaftswissenschaftliches Seminar der Universität Tübingen; Diskussionsbeitrag Nr. 270;
- BAYERISCHER LANDKREISTAG (Hrsg.) (o.J.): Die 71 Landkreise in Bayern; Internet-Ressource; Zugriff am 17.04.2004; URL: <http://www.bay-landkreistag.de/landkreise-frame.htm>;
- BAYERISCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): Krise der Städte – Krise des ganzen Landes; Diskussionspapier; Internet-Ressource; Zugriff am 30.03.2007; URL: <http://www.bay-staedtetag.de/bstt2003/diskpap03.pdf>;
- BDI/VCI – Bundesverband der Deutschen Industrie/Verband der Chemischen Industrie (Hrsg.) (2001): Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer: Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer; Köln: Deutscher Institutsverlag;
- BECKER, G. S. (1964): Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special reference to education; New York: Columbia University Press;
- BECKER, W. (1994): Bedeutung des universitären Wissenstransfers als regionaler Standortfaktor – Das Beispiel der Universität Augsburg; in: Bayerisches Staatsinstitut für Hochschulforschung und Hochschulplanung (Hrsg.) (1994): Beiträge zur Hochschulforschung; Heft 3-1994; München; S. 489 – 501;
- BECKER, W. (1996): Ökonomische Bedeutung von Hochschulen als Produzenten von Humankapital; Univ. Augsburg; Habil.; 1996;
- BECKER, W. (1999): Gesamtwirtschaftlicher Stellenwert der Humankapitalproduktion im Hochschulbereich in Westdeutschland; Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe der Universität Augsburg; Beitrag Nr. 187;
- BEETHAM, D. (1996): Bureaucracy; 2nd edition; Minneapolis: University of Minnesota Press;
- BELLENBERG, G./HOVESTADT, G./KLEMM, K. (2004): Selektivität und Durchlässigkeit im allgemein bildenden Schulsystem. Rechtliche Regelungen und Daten unter besonderer Berücksichtigung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen; Essen;
- BERGSTROM, T. C. (1999): Systems of Benevolent Utility Functions; in: Journal of Public Economic Theory; Nr. 1; 1. Jg. Januar 1999; S. 71 – 100;
- BERNHOLZ, B./BREYER, F. (1993): Grundlagen der Politischen Ökonomie; Bd. 1; Theorie der Wirtschaftssysteme; 3. Auflage; Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck);

- BERNHOLZ, B./BREYER, F. (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie; Bd. 2; Ökonomische Theorie der Politik; 3. Auflage; Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck)
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden; 1. Auflage; Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung;
- BERTELSMANN STIFTUNG (Hrsg.) (2007): Wegweiser Demographie. Kommunale Daten; Internet-Ressource; Zugriff am 31.10.2007; URL: http://www.wegweiserdemographie.de/demowandel/suche/jsp/suche_checked.jsp?indikatorwahl=1;
- BERTHOLD, N./NEUMANN, M. (2002): Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik: Wettbewerb oder Koordination?; Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik; Internet-Ressource; Zugriff am 07.04.2006; URL: <http://www.wifak.uni-wuerzburg.de/vw14/publik/dp52.pdf>;
- BEVERIDGE, W. (1944): Full Employment in a Free Society; London: Allen and Unwin;
- BEWLEY, T. F. (1981): A critique of Tiebout's theory of local expenditures; in: *Econometrica*; Vol. 49; S. 713 – 740;
- BIRKE, A. (2000): Der kommunale Finanzausgleich des Freistaats Sachsen: vertikale und horizontale Verteilungswirkungen im Rahmen eines länderbezogenen Modellvergleichs mit Baden-Württemberg; Schriften des Instituts für Finanzen; Bd. 2; Frankfurt a.M et. al.: Universität Leipzig;
- BIRMANN, V. (2007): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2025; in: LFSTAT - Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2007b): Bayern in Zahlen. Zeitschrift des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; Heft 7/2007; S. 275 – 280;
- BLANKART, B. (1975): Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie; in: *Public Finance*; Vol. 30; 30. Jg.; S. 166 – 185;
- BLANKART, C. B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft; 3. Auflage; München: Vahlen;
- BLANKART, C. B. (2003): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft; 5. Auflage; München: Vahlen;
- BLANKART, C. B./MUELLER, D. C. (2002): Alternativen der parlamentarischen Demokratie; in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik (PWP)*; Bd. 3 (2002); Heft 1; Oxford, Boston: Blackwell Publishers & Verein für Socialpolitik; S. 1 – 21;
- BLATCHFORD, P. (2003): The Class size Debate. Is small better? Maidenhead u.a.: Open University Press;
- BLAUG, M. (1995): An Introduction to the Economics of Education; Aldershot u.a.: Gregg Revivals;

- BLOTEVOGEL, H.-H. (1980): Untersuchungen zur Entwicklung des deutschen Städtesystems im Industriezeitalter. Polarisierung und Dezentralisierung in der Entwicklung der höherrangigen Zentren und ausgewählter Stadtfunktionen, Ruhr-Univ. Bochum; Habil.; 1983;
- BLOTEVOGEL, H.-H. (1983a): Kulturelle Stadtfunktionen und Urbanisierung. Interdependente Beziehungen im Rahmen der Entwicklung des deutschen Städtesystems im Industriezeitalter, in: Hans Jürgen Teuteburg (Hrsg.), Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte, Köln und Wien, S. 143 – 185.
- BLOTEVOGEL, H.-H. (1983b): Das Städtesystem in Nordrhein-Westfalen. In: WEBER, P./SCHREIBER, K.-F. (Hrsg.) (1983): Westfalen und angrenzende Regionen. Festschrift zum 44. Deutschen Geographentag; Münstersche geographische Arbeiten Nr. 15.; Paderborn;
- BLÜMEL, W. (1987): Die Allokation öffentlicher Güter in unterschiedlichen Allokationsverfahren. Eine vergleichende theoretische Untersuchung; Volkswirtschaftliche Schriften; Heft 371: Berlin: Duncker & Humblot;
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (o.J.a): Bildung in Deutschland; Internet Ressource; Zugriff am 07.06.05; URL: http://www.bmbf.de/pub/bildung_in_deutschland.pdf;
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (o.J.b): Das Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“; Internet-Ressource; Zugriff am 10.08.2006; URL: <http://www.bmbf.de/de/3735.php>;
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2002a): Bund –Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung; 4. Auflage;
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2003a): Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten in den Kalenderjahren 1998 – 2001; unveröffentlichtes Manuskript;
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006): Das System der Öffentlichen Haushalte; Internet Ressource; Zugriff am 14.02.2007; URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_II/001_templateId=raw.property=publicationFile.pdf;
- BMF - Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007): Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden im Haushaltsjahr 2006; in: Monatsbericht des BMF Juli 2007; S. 51 – 61;
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (o.J.): BMF Dokumentation. Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage seit der Gemeindefinanzreform 1969; Internet-Ressource; Zugriff am 17.03.2006; URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzen/007_1_templateId=raw.property=publicationFile.pdf;
- BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2007): Föderalismusreform; Internet-Ressource; Zugriff am 04.08.2007; URL:

http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_164954/Internet/Content/Themen/Verfassungs-Verwaltungsrecht/Verfassungsrecht/Foederalismusreform.html;

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2005): Endbericht zum Gutachten „PPP im öffentlichen Hochbau – Umsatzsteuerrefundsysteem“ für das BMVBS; Berlin;
- BOADWAY, R. W. (1979): Public Sector Economics; Cambridge: Winthrop Publishers;
- BOADWAY, R./MARCHAND, M./VIGNEAULT, M. (1998): The Consequences of Overlapping Tax Bases for Redistribution and Public Spending in a Federation; in: Journal of Public Economics; Nr. 3; 68. Jg.; Juni 1998; S. 453 – 578;
- BOESLER, K.-A. (1960): Die städtischen Funktionen. Ein Beitrag zur allgemeinen Stadtgeographie aufgrund empirischer Untersuchungen in Thüringen; Abhandlungen des Geographischen Instituts der FU Berlin; Band 6; Berlin: Dietrich Reimer;
- BORCK, R. (1998): The Political Economy of Democratic Federalism; zugl. Berlin, Humboldt-Univ. Diss.; 1997; Aachen: Shaker-Verlag;
- BOUTTER, R. (2007): Boutter: Beckstein muss jetzt Farbe bekennen. Entlastung Würzburgs bei den Schulkosten überfällig; Pressemitteilung vom 19.11.2007; Online-Ressource; Zugriff am 08.01.2008; URL: http://www.boutter-online.de/pages/pm/boutter-beckstein-muss-jetzt-farbe-bekennen_224.php;
- BRACHAT-SCHWARZ, W. (2006): Die Gemeinden Baden-Württembergs nach Größenklassen – gibt es signifikante Strukturunterschiede? In: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006): Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg Nr. 8/2006; S. 47 – 51;
- BRECHT, A. (1932): Internationaler Vergleich der öffentlichen Ausgaben; Leipzig u.a.;
- BRENNAN, G./BUCHANAN, J. M. (1980): The power to tax; Cambridge: Cambridge Univ. Press;
- BRENNAN, G./BUCHANAN, J. M. (1983): Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries; in: Mc Lure, C. E. (Hrsg.) (1983): Tax Assignment in Federal Countries; Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, S. 52 – 65;
- BRETON, A./WINTROBE, L. (1975): The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy; in: Journal of Political Economy; Vol. 83; No. 1; Chicago: The University Press; S. 195 – 207;
- BRIGHAM, E. F./PAPPAS, J. L. (1972): Managerial Economics; Hinsdale: The Dryden Press;
- BROWN, C. C./OATES W. E. (1987): Assistance to the Poor in a Federal System; in: Journal of Public Economics; Vol. 32; Issue 3; S. 307 – 330;
- BRUGGER, E. A. (1984): Die Bedeutung der Spillovers für regionale Entwicklung und Regionalpolitik; in: FREY, R. L./BRUGGER, E. A. (Hrsg.) (1984): Infrastruktur,

- Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz; Bern: Rüegger; S. 21 – 36;
- BRÜMMERHOFF, D. (2001): Finanzwissenschaft; 8. Auflage; München u.a.: R. Oldenbourg;
- BUCHANAN, J. M. (1967): Public Finance in Democratic Process. Fiscal Institutions and Individual Choice; Chapel Hill: University of North Carolina Press;
- BUCHANAN, J. M. (1973): The Institutional Structure of Externality; in: Public Choice; Vol. XIV; Spring 1973; Blacksburg: Center for Study of Public Choice, Virginia Polytechnic Institute and State University; S. 69 – 82;
- BUCHANAN, J. M./FLOWERS, M. R. (1987): The Public Finances. An Introductory Textbook; 6th edition; Homewood: Irwin;
- BUDÄUS, D. (Hrsg.) (1997): Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben. Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht; Diskussionsbeiträge Public Management; Nr. 30; Hamburg;
- BURISCH, H.-R. (2001): Finanzübersicht 2000; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2001): Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden; 88. Jg.; Köln, Berlin; S. 264 – 331;
- CDU/CSU – Christlich Demokratische Union/Christlich Soziale Union (Hrsg.) (2005): Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005 – 2009; Berlin;
- CHRISTALLER, W. (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland; zugl. Univ. Erlangen; Diss; 1933; Jena;
- COASE, R. H. (1960): The Problem of Social Cost; in: Journal of Law and Economics; 3. Jg.; Heft 1 (October 1960); S. 1 – 44;
- COHN, E./GESKE, T. G. (1990): The Economics of Education; 3rd edition; Oxford u.a.: Pergamon Press;
- CONLEY, J. P./KONISHI, H. (2002): Migration-proof Tiebout equilibrium: existence and asymptotic efficiency; in: Journal of Public Economics; Vol. 86; S. 243 – 262;
- CREW, M. A./JONES-LEE, M. W./ROWLEY, C. K. (1971): X-Theory versus Management Discretion Theory; in: Southern Economic Journal; Vol. 38; No. 2; S. 173 – 184;
- CRONE, H. C./BEYELER, K./DÉDEYAN, D. (2003): Stakeholder im Aktienrecht; in: zsr – Zeitschrift für Schweizerisches Recht; Heft 4; Halbband I; S. 409 – 471;
- DAHLBY, B./WILSON, L. S. (1996): Tax Assignment and Fiscal Externalities in a Federal State; in: BOOTHE, P. (Hrsg.) (1996): Reforming Fiscal Federalism for Global Competition. A Canada – Australia Comparison; Western Studies in Economic Policy; Edmonton: The University of Alberta Press; S. 87 – 107;
- DAVIS, J. R./MEYER, C. W. (1983): Principles of public finance; Englewood Cliffs: Prentice-Hall;

- DBR – Deutsche Bank Research (Hrsg.) (2004): Demografische Entwicklung verschont Infrastruktur nicht; in: Aktuelle Themen: Demografie Spezial; Nr. 294; 28.04.2004; Frankfurt a.M.: Selbstverlag;
- DENECKE, D. (1973): Prozesse der Entstehung und Standortverschiebung zentraler Orte in Gebieten hoher Instabilität des räumlich-funktionalen Gefüges. Virginia und Maryland vom Beginn der Kolonisation bis heute; in: Beiträge zur Geographie Nordamerikas; Marburg; S. 175 – 200
- DEUERLEIN, E. (1972): Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips; München: Paul List Verlag;
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (1998): Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik; Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel; Zur Sache 9/98; Bonn: Deutscher Bundestag;
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinz Lanfermann, Daniel Bahr (Münster), Dr. Konrad Schily, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP; Bundestagsdrucksache 16/4704; Internet-Ressource; Zugriff am 25.07.2007; URL: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/047/1604704.pdf>;
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2004): Positionspapier Kommunen im Bundesstaat stärken; Köln;
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2005): „Bund, Länder und Autoindustrie müssen Einsatz von Rußfiltern forcieren – Feinstaub an der Quelle bekämpfen“ Meldung vom 29.03.2005; Internet-Ressource; Zugriff am 08.04.2005; URL: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presdienst/artikel/2005/03/29/00267/index.html>;
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2006a): Kassenkredite der Kommunen jetzt über 23 Milliarden Euro – Nach Investitionsrückgang um 45 Prozent endlich handeln!; Presseinformation des Deutschen Städtetages; Internet-Ressource; Zugriff am 08.07.2006; URL: <http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presdienst/artikel/2006/02/02/00325/index.html>;
- DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2006b): Kommunal финанzen 2004 bis 2006 – Prognose der kommunalen Spitzenverbände; Presseinformation des Deutschen Städtetages; Internet-Ressource; Zugriff am 08.07.2006; URL: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presdienst/2006/4.pdf>;
- DICKERTMANN, D/GELBHAAR, S. (2000): Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Institutionen, Instrumente und ökonomischen Ziele der öffentlichen Finanzwirtschaft; Herne u.a.: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe;
- DILL/KANITZ (Hrsg.) (1994): Grundlagen praktischer Kommunalpolitik – Bürger und Gemeinde; Heft 1;

- DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003): Grundlinien der
Wirtschaftsentwicklung 2003/2004; DIW-Wochenbericht; Nr. 1-2/2003; 70. Jg.;
Berlin: Duncker & Humblot;
- DIXIT, A./LONDREGAN, J. (1998): Fiscal federalism and redistributive politics; in: Journal
of Public Economics; Vol. 68; S. 153 – 180;
- DONGES, J. B./EEKHOFF, J./FRANZ, W./MÖSCHEL, W./ NEUMANN, M. J.
M./SIEVERT, O. (2003): Gute Gemeindesteuern; Berlin: Stiftung Marktwirtschaft;
- DOWNS, A. (1957): An Economic Theory of Democracy; New York: Harper & Row;
- DOWNS, A. (1967): Inside Bureaucracy; Boston: Little, Brown & Co.;
- DOWNS, A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie; herausgegeben von R.
Wildenmann; Tübingen: J.C.B. Mohr - UTB (Paul Siebeck);
- DVD – STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006): Statistik Lokal. Daten für die
Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise Deutschlands; DVD-ROM;
- DVD – STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006): Statistik Regional. Daten für die
Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands; DVD-ROM;
- ECKEY, H.-F. (1995): Möglichkeiten der Anpassung und Veränderungen des Kommunalen
Finanzausgleichssystems für raumordnerische Zielsetzungen; in: Informationen zur
Raumentwicklung; Vol. 53; Heft 8/9; S. 583 – 596.
- ELTGES, M. (1995): Raumordnungspolitische Bewertung des kommunalen
Finanzausgleichs; in: Informationen zur Raumentwicklung, Vol. 53; Heft 8/9; S. 627 –
638.
- ENDRES, A. (o.J.): Natürliche Ressourcen und Nachhaltige Entwicklung; Internet-
Ressource; Zugriff am 07.04.2005; URL:
http://www.bne.hu/nemet/admin/Kar2/Adatok/aktuelles/item_files/file0005_11.%20endres%20wp.pdf;
- ENGELS, F. (1882): Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft; in:
MARX, K./ENGELS, F. (1973): Werke; Bd. 19; 4. Auflage; Berlin: (Karl) Dietz
Verlag; S. 210 – 228;
- ERHARDT, K. (1994): Die kommunalen Ausgaben; in: DILL, G./KANITZ H. (Hrsg.)
(1994): Grundlagen praktischer Kommunalpolitik – Haushalt & Finanzen; Heft 2; S.
29 – 37;
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (Hrsg.) (o.J.): Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000
Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes; Internet-Ressource; Zugriff am
23.07.2007; URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm
- FALCH, T./RATTSO J. (1996): Sources of cost expansion: Primary education in Norway
1946 – 1990; in: Education Economics, Vol. 4; No. 2; S. 161 – 185;
- FÄRBER, G. (2004): Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa; Bonn:
Friedrich-Ebert-Stiftung;

- FEHL, U./OBERENDER, P. (2002): Grundlagen der Mikroökonomie; 8. Auflage; München: Vahlen;
- FEHL, U./OBERENDER, P. (2004): Grundlagen der Mikroökonomie; 9. Auflage; München: Vahlen;
- FELD, L. P. (2004): Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns; Volkswirtschaftliche Beiträge der Philipps-Universität Marburg; Nr. 28/2004;
- FES – Friedrich- Ebert- Stiftung (Hrsg.) (2002): Entschädigungsregelungen im Kommunalrecht; 2. Auflage;
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (2003): Wegbeschreibung in die kommunale Praxis; Loseblattsammlung;
- FINKELSHTAIN, I./KISLEV, Y. (1997): Prices versus Quantities: The Political Perspective; in: The Journal of Political Economy; Vol. 105; No. 1; Chicago: The University Press; S. 83 – 100;
- FINN, J. D. (1998): Class Size and Students at Risk. What is known? What is next? Washington D.C: US-Department of Education;
- FINN, J. D./GERBER, S. B./ACHILLES, C. M./BOYD-ZAHARIAS J. (2001): The Enduring Effects of Small Classes; in: Teachers College Record; Vol. 103; No. 2; S. 145 – 183;
- FORTRESS – Fortress Deutschland GmbH (Hrsg.) (2006): Ausgewählte Transaktionen. WObA Dresden; Internet-Ressource; Zugriff am 30.07.2006; URL: <http://www.fortressinv.de/live/transaktionen.asp>;
- FRAMBACH, H. A. (2002): Zum Verständnis von Arbeit im historischen Wandel. Eine Untersuchung aus nationalökonomischer Perspektive; in: GOLDMANN, M./GROß, H./KOTTHOFF H./NEUENDORFF, H./PAUL-KOHLHOFF, A./PETER, G./SKROTZKI, R./UDRIS, I./ZINN, K.-G. (Hrsg.) (2002): Arbeit; Heft 3; Jg. 11; Stuttgart: Lucius & Lucius; S. 226 – 243;
- FREY, B. (1988): Ökonomische Theorie der Politik; in: ALBERS, W. (1988): Handbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW); Bd. 5; Stuttgart u.a.: Fischer; S. 658 – 667;
- FREY, R. L. (1984b): Die Inzidenzanalyse: Ansatz und Probleme der Erfassung von Spillovers; in: FREY, R. L./BRUGGER, E. A. (Hrsg.) (1984): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz; Diessenhofen: Verlag Rügger; S. 37 – 55;
- FREY, R. L. (1984b): Fragestellung und Untersuchungskonzept; in: FREY, R. L./BRUGGER, E. A. (Hrsg.) (1984): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz; Diessenhofen: Verlag Rügger; S. 13 – 19;
- FREY, R. L./BRUGGER, E. A. (Hrsg.) (1984): Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik. Methode und praktische Anwendung der Inzidenzanalyse in der Schweiz; Bern: Rügger; S. 21 – 36;

- FRITSCH, M./WEIN, T./EWERS, H.-J. (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 3. Auflage; München: Vahlen;
- FRÖLING, H. (1979): Nicht geregelte interkommunale Finanzbeziehungen: Eine Bilanz ihrer räumlichen Inzidenz zwischen Kernstadt und Vorort; Schriftenreihe Wirtschaftswissenschaftliche Forschung und Entwicklung, Bd. 40; München: Florentz; zugl. Univ. Marburg; Diss.; 1979;
- FROMME, J.-K. (2002): Wege zum Abbau der Mischfinanzierung; in: KAS – Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.) (2002): Föderalismusreform: Die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand; St. Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung; S. 66 – 73;
- FUDALLA, M./WÖSTE, C. (2005): Doppik schlägt Kameralistik. Fragen und Antworten zur Einführung eines doppischen Haushalts- und Rechnungswesens; 4. Aufl.; Köln;
- GERLACH, I. (2004): Lehrbuch Familienpolitik; 1. Auflage; Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften;
- GESKE, O.-E. (2001): Der bundesstaatliche Finanzausgleich; München: Franz Vahlen;
- GLOMM, G./RAVIKUMAR, B (1992): Public versus Private Investment in Human Capital: Endogenous Growth and Income Inequality; in: Journal of Political Economy, Vol. 100; Chicago: The University Press; S. 818–834;
- GOODSPEED, T. J. (2000): Tax Structure in a Federation; in: Journal of Public Economics; Vol. 75; Issue 3 (March 2000); S. 493 – 506;
- GORDON, R. H. (1982): An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism; NBER Working Paper Series; Working Paper No. 1004;
- GRADSTEIN, M./JUSTMANN, M. (1997): Democratic Choice of an Education System: Implications for Growth and Income Distribution; in: Journal of Economic Growth, Vol. 2; Issue 2; 69 – 183;
- GROB, U./WOLTER, S. C. (2005): Demographie und Bildungsausgaben Diskussionspapier Nr. 7 des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern (Forschungsstelle für Bildungsökonomie (FfB)); Bern;
- GRÖNEBAUM, S. (2003): Weichenstellung für eine andere Republik: Anmerkungen zur Gemeindefinanzreform; in: FES – Friedrich- Ebert- Stiftung (Hrsg.) (2003): Sozialfall Kommune; Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 7+8/2003; 50. Jg.; Bonn: J.H.W. Dietz Nachfolger; S. 49 – 52;
- GROßMANN, H. (1998): Integration der Märkte und wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf; HWWA Diskussionspapier 65; Hamburg: HWWA Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg;
- GRÜSKE, K.-D. (1994): Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland – Personale Inzidenz im Querschnitt und Längsschnitt; in: LÜDEKE, R. (Hrsg.) (1994): Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung; Bd. 2; Berlin: Duncker & Humblot; S. 71 – 146;
- GURZELER, B./MAURER, H. (2004): Staat und Wirtschaft; 2. Auflage; Bern: h.e.p. Verlag;

- HALVER, W. RESKE, M. (2003): Grundzüge der Ökonomie und internationale Wirtschaftsstrukturen; herausgegeben von der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände NRW e.V.; o.O.: Studienkreis S/W Nordrhein-Westfalen;
- HANSEN, T. (1988): Marktversagen versus Politikversagen. Ein Beitrag zur Theorie der optimalen intertemporalen Allokation erschöpfbarer natürlicher Ressourcen unter dem Aspekt des Planungshorizonts; Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Bd. 31; Freiburg i.Br.: Rudolf Haufe Verlag; zugl. Univ. Freiburg i.Br.; Diss; 1988;
- HANSMEYER, K.-H. (1980): Der kommunale Finanzausgleich als Instrument zur Förderung zentraler Orte; in: POHMER, D. (Hrsg.) (1980: Probleme des Finanzausgleichs II, Schriften des Vereins für Socialpolitik; N.F. Bd. 96/II; Berlin; S. 83 – 150;
- HANUSCH, H. (1972): Theorie des öffentlichen Gutes; Abhandlungen zu den Wirtschaftswissenschaftlichen Staatswissenschaften; Bd. 3; Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht;
- HANUSCH, H./KUHN, T. (1994): Einführung in die Volkswirtschaftslehre; 3. Auflage; Berlin u.a.: Springer;
- HARDIN, H. (1991): The New Bureaucracy. Waste and Folly in the Private Sector; Toronto: McClelland & Stewart Inc;
- HARDT, U./SCHMIDT, J. (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen – Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums; Hannover;
- HARRIS, C. D. (1943): A Functional Classification of Cities in the United States; in: Geographical Review, Vol. 33, No. 1 (Jan., 1943), S. 86 – 99;
- HAYEK, F. A. v. (1960): The Constitution of Liberty, Chicago; The University of Chicago Press;
- HAYEK, F. A. v. (1975): Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde; Walter-Eucken-Institut: Vorträge und Aufsätze Nr. 51; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);
- HAYEK, F. A. v. (1991): Die Verfassung der Freiheit; 3. Auflage; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);
- HEAD, J. G. (1970): Über meritorische Güter; in: RECKTENWALD, H. C. (Hrsg.) (1970): Finanztheorie; Köln u.a.: Kiepenheuer & Witsch; S. 46 – 74;
- HELMKE A./JÄGER R. (Hrsg.) (2002): Das Projekt MARKUS – Mathematik-Gesamterhebung Rheinland-Pfalz: Kompetenzen, Unterrichtsmerkmale, Schulkontext. Landau: Verlag Empirische Pädagogik;
- HELMKE, A./WEINERT, F. (1997): Unterrichtsqualität und Leistungsentwicklung – Ergebnisse aus dem SCHOLASTIK-Projekt; in: Weinert, F./Helmke, A. (Hrsg.): Entwicklung im Grundschulalter; Weinheim: Beltz, S. 241 – 251;

- HENCKEL, D./KOLLECK, B./MITTAG, K./SEIDEL-SCHULZE, A. (2002): Städtetypen in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“ – Endbericht; Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik;
- HENKE, K.-D./GÖPPFARTH, D. (1997): Das Krankenhaus im System der Gesundheitsversorgung; Veröffentlichungsreihe des Berliner Zentrums Public Health; 97-4; Berlin;
- HENNEKE, H.-G. (1998): Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot? VerfGH NRW läßt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenerieren; in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl); 113 (1998) Heft 21, S. 1158 – 1167;
- HIDIEN, J. W. (1999): Handbuch Länderfinanzausgleich; Baden-Baden: Nomos;
- HIGH, J. (1985): State Education: Have Economists Made a Case?; in: the Cato-Journal; Vol. 5; No. 1 (Spring/Summer 1985); S. 305 – 323;
- HINDRIKS, J./MYLES, G. D. (2006): Intermediate Public Economics; Cambridge, London: The MIT Press;
- HINRICHS, W. (1999): Wohnsuburbanisierung am Beispiel Berlin. Ein Erklärungsrahmen; Arbeitspapier FS III 99 – 401; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin;
- HIRSCH, W. Z./MARCUS, M. J. (1969): Intercommunity Spillovers and the Provision of Public Education; o.O.: Institute of Government and Public Affairs, UCLA;
- HOFFMANN, K./SCHERF, W. (2001): Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden; in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften; Bd. I/2001; S. 97 – 116;
- HOFMEISTER, B. (1999): Stadtgeographie; 7. Auflage; Braunschweig: Westermann;
- HOLZAMER, B. (1967): Externe Effekte – Theoretische Grundlagen und wirtschaftspolitische Problematik; Univ. Mainz; Diss.; 1967; Mainz;
- HUBER, B. (1998): Der deutsche Finanzausgleich – Konzeption und Reformbedarf; in: WiSt 10/98; 27. Jg. Heft 10; München u.a.: Vahlen; S. 517 – 524;
- HUBER, B./LICHTBLAU, K. (1997): Systemschwächen des Finanzausgleichs – Eine Reformskizze; in: IW KOELN (Hrsg.) (1997): iw- trends 4/97 S. 1 – 22;
- HÜFNER, K. (1970): Die Entwicklung des Humankapitalkonzepts; in: HÜFNER, K. (Hrsg.) (1970): Bildungsinvestitionen und Wirtschaftswachstum. Ausgewählte Beiträge zur Bildungsökonomie; Stuttgart: Klett; S. 11 – 64;
- HUMMELSBERGER, S. (o.J.): Kommunale Schulen vor dem Kollaps?; Internet-Ressource; Zugriff am 08.01.2008; URL: <http://www.vlb-bayern.de/akzente/2003/03/ak030310.htm>;
- IW KÖLN – Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (2002): Deutschland in Zahlen; Köln: Deutscher Instituts- Verlag;

- JARASS, L. (2003): Gemeindefinanzen vernünftig reformieren; in: IFO – Institut für Wirtschaftsforschung, München (Hrsg.) (2003): ifo Schnelldienst 9/2003; 56. Jg.;
- JEFFREY, C. (2002): Fiscal and Economic Decentralisation: Britain and Germany Compared; An Anglo-German Foundation Report; London: Anglo-German Foundation;
- JOHANSEN, L. (1963): Some Notes on the Lindahl Theory of Determination of Public Expenditures; in: Atkinson, A. B. (Hrsg.) (1991): Modern Public Finance; Vol. I; Aldershot u.a.: Edward Elgar Publishing; S. 346 – 358;
- JOHNSON, M. W. (1977): A Pure Theory of Local Public Goods; Univ. Diss.; Northwestern University Illinois; reproduced facsimile (1980); Ann Arbor/London: University Microfilms International;
- JUNKERNHEINRICH, M. (1992): Ortsgröße, Kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem; in: Städte- und Gemeinderat. Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen; Vol. 46; Heft 9; S. 237 – 260.
- KARASCHEWSKI, W. (1967): Externe Effekte in statischer, dynamischer und räumlicher Sicht; Univ. Freiburg i. Br.; Diss.; 1967; Freiburg: Univ.;
- KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2005): Gemeindefinanzbericht 2005 im Detail. Keine Entwarnung trotz gestärkter Gewerbesteuer; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2005): Der Städtetag; Nr. 5/2005; 58. Jg.; Köln: Carl Heymanns Verlag; S. 11 – 100;
- KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2006a): Gemeindefinanzbericht 2006 im Detail. Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2006): Der Städtetag; Nr. 5/2006; 59. Jg.; Köln: Carl Heymanns Verlag; S. 14 – 99;
- KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2006b): Gemeindefinanzbericht 2006 – Kurzfassung. Trotz Gewerbesteuerwachstum Kassenkredite auf Rekordniveau; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2006): Der Städtetag; Nr. 5/2006; 59. Jg.; Köln: Carl Heymanns Verlag; S. 5 – 13;
- KARRENBERG, H./MÜNSTERMANN, E. (2003): Der Gemeindefinanzbericht 2003 im Detail: Gemeindefinanzreform vor dem Scheitern?; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): Der Städtetag; Nr. 9/2003; 56. Jg.; Stuttgart: Kolhammer; S. 10 – 76;
- KARRENBERG, Hanns/MÜNSTERMANN, Engelbert (2002): Der Gemeindefinanzbericht 2002 im Detail: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!; in: DEUTSCHER STÄDTETAG (Hrsg.) (2003): Der Städtetag; Nr. 4/2002; Stuttgart: Kolhammer; S. 14 – 96.
- KEEN, M. (1998): Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism; in: IMF – International Monetary Fund (Hrsg.) (1998): IMF Staff Papers; 45. Jg.; S. 454 – 485;
- KEEN, M./KOTSOGIANNIS, C. (2002): Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?; in: American Economic Review; Vol. 92; Issue 1 (March 2002); S. 363 – 370;

- KELTERS, C./KÖTHEBÜRGER, M. (2005): Tax Incentives in Fiscal Federalism: An Integrated Perspective; Internet- Ressource; Zugriff am 08.05.2005; URL: <http://www.lrz-muenchen.de/~ces/Marko/FiscalFederalism.pdf>;
- KEMNITZ, A./WEIZSÄCKER, R. K. von (2003): Bildungsreform in der Demokratie; in: DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2003): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung; Nr. 2; 72. Jg. (2003); Berlin: Duncker & Humblot; S. 188 – 204;
- KING, D. N. (1988): Fiscal Federalism; in: PADDISON, R./BAILEY, S. (Hrsg.) (1988): Local Government Finance. International Perspectives; London, New York: Routledge; S. 6 – 29;
- KIRCHGÄSSNER, G. (2000): Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie; in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik (PWP); Bd. 1 (2000); Heft 2; Oxford, Boston: Blackwell Publishers & Verein für Socialpolitik; S. 161 – 180;
- KIRCHHOF, F. Rechtsgutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein; Landtags-Umdruck 15/1003 des schleswig-holsteinischen Landtags; Tübingen;
- KIRSCH, G. (1997): Neue politische Ökonomie; 4. Auflage; Düsseldorf: Werner Verlag;
- KLIEME, E./EICHLER, W./HELMKE, A./LEHMANN, R. H./NOLD, G./ROLFF, H.-G./SCHRÖDER, K./THOMÉ, G./WILLENBERG, H. (2006): Unterricht und Kompetenzerwerb in Deutsch und Englisch Zentrale Befunde der Studie Deutsch-Englisch-Schülerleistungen-International (DESI); Frankfurt a.M.: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung;
- KMK – ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Hrsg.) (2003): Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde; Opladen: Leske + Budrich;
- KOHN, L. (1973): Probleme der Kollektivgüterallokation; Basler sozioökonomische Studien, Bd. 1; Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag;
- KÖNIG, K. (1989): Kritik öffentlicher Aufgaben; 1. Auflage; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft;
- KRUGMAN, P. (1997): The Localization of the World Economy, in: KRUGMAN, P. (Hrsg.) (1997): Pop Internationalism; Cambridge Mass. 1997; S. 205 - 214;
- KUHN, T. (1995): Theorie des kommunalen Finanzausgleichs: Allokative und distributive Aspekte; Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge; Bd. 109; Heidelberg;
- KUHN, T. (1997): Der kommunale Finanzausgleich – Argument für eine Reform, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AFK), 36 (1997) Heft II, S. 211 – 332.
- KULD, M. (1976): Grundprobleme des fiskalischen Föderalismus in Theorie und Politik: Regionale öffentliche Güter, Spillover-Effekte, Steuereautonomie und Finanzausgleich; Univ. Diss.; Heidelberg;
- LADD, H. F./DOOLITTLE, F. C. (1982): Which Level of Government Should Assist the Poor?; in: National Tax Journal; Vol. 35; Issue 3 (September 1982); S. 323 – 336;

- LAUFER, H./MÜNCH, U. (1997): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland; 7. Auflage; München;
- LEACH, J. (2004): A Course in Public Economics; Cambridge u.a.: Cambridge University Press;
- LEHMANN, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG); Discussion Paper 02/2; Internet-Ressource; Zugriff am 07.11.2005; URL: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-2.pdf;
- LEHMANN, R./ PEEK, R./PIEPER, I./STRITZKY, R. v. (1995): Leseverständnis und Lesegewohnheiten deutscher Schülerinnen und Schüler; Weinheim u.a.: Beltz;
- LENK, T./BIRKE, A. (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung; 52 (1998); Heft 9 u. 10; S. 199-204 u. 221-226.
- LENK, T./RUDOLPH, H.-J. (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs; Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitspapier Nr. 25;
- LENK, T./RUDOLPH, H.-J. (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen; Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitspapier Nr. 24;
- LENK, T./RUDOLPH, H.-J. (2004a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzkraft; Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitspapier Nr. 26;
- LENK, T./RUDOLPH, H.-J. (2004b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft; Universität Leipzig, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät; Arbeitspapier Nr. 27;
- LENK, T./RUDOLPH, H.-J. (2005): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft; in: NIERHAUS, M. (Hrsg.) (2005): Kommunal Finanzen. Beiträge zur aktuellen Debatte; KWI-Arbeitshefte; Nr. 9; S. 56 – 68;
- LFSTAT - Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2005): Statistische Berichte. Die bayerischen Schulen im Schuljahr 2004/05; Eckzahlen sämtlicher Schularten nach kreisfreien Städten und Landkreisen; München;
- LFSTAT - Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2006c): Statistische Berichte. Die bayerischen Schulen im Schuljahr 2005/06; Eckzahlen sämtlicher Schularten nach kreisfreien Städten und Landkreisen; München;
- LFSTAT – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2006a): Statistische Berichte Bezirks- und Kreisumlagen, Schlüsselzuweisungen, Steuer- und Finanzkraft für 2006; Internet-Ressource; Zugriff am 03.01.2006; URL:

<http://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/webshop/download/L2800C%20200600/L2800C%20200600.pdf>;

- LFSTAT – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2006b): Statistik kommunal 2006 – kreisfreie Stadt Augsburg; München;
- LFSTAT – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2007b): Bayern in Zahlen. Zeitschrift des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; Heft 7/2007;
- LFSTAT – Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2007a): Interaktive Karten für Bayern; Internet-Ressource, Zugriff am 29.04.2007; URL: <http://www.statistik.bayern.de/daten/intermaktiv/archiv/home.asp>;
- LICHTNÄHER, D./PASTOWSKI, A. (1995): Least-Cost Transportation Planning. Probleme und Potentiale der Übertragung von LCP auf die Mobilität; Wuppertal Paper Nr. 47; Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie;
- LINDAHL, E. (1958): Just taxation – a positive solution; in: MUSGRAVE, R.A./PEACOCK, A.T. (Hrsg.) (1958): Classics in the theory of public finance; London: Macmillan; S. 98 – 123;
- LIPSEY, R. G./LANCASTER, K. (1956): The General Theory of Second Best; in: Review of Economic Studies; No. 24; S. 11 – 32;
- LISSMANN, U./PÄTZOLD, B. (1982): Leistungsrückmeldung, Lernerfolg und Lernmotivation; Weinheim: Beltz;
- LÜLFESMANN, C. (2002): Central governance or subsidiarity: A property-rights approach to federalism; in: European Economic Review; Vol. 46 (2002); Issue 8; S. 1379 – 1397;
- MÄCHLER, R./FRÖHLICH, W. (2006): Arm und reich in München. Driften die Lebensverhältnisse in München auseinander?; in: Schriftenreihe Münchner Statistik; herausgegeben von der Stadt München; Heft 2/2006; S. 1 – 7;
- MAIER, H. (1994): Bildungsökonomie. Die Interdependenz von Bildungs- und Beschäftigungssystem; Stuttgart: Schäffer-Poeschel;
- MAIR, F. (Hrsg.) (2003): Salzburger Landesentwicklungsprogramm Gesamtüberarbeitung 2003; 1. Auflage; Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung;
- MANGOLD, I. (2005): Stadt gegen Land – Parasiten im Speckgürtel: Warum wir die City brauchen; in: Süddeutsche Zeitung vom 08.09.2005; Internet-Ressource; Zugriff am 15.05.2007; URL: <http://www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/137/60077/print.html>;
- MARKANDYA, A. (1998): Economics of Greenhouse Gas Limitations. Handbook Reports: The indirect costs and benefits of greenhouse gas limitations; Roskilde: UNEP Collaborating Centre on Energy and Environment, Risø National Laboratory;
- MARSHALL, A. (1890): Principles of Economics; London u.a.: Macmillan & Co.;

- MARX, K./ENGELS, F. (1848): Das Manifest der Kommunistischen Partei; in: MARX, K./ENGELS, F. (1972): Werke; Bd. 4; 6. Auflage; Berlin: (Karl) Dietz Verlag; S. 459 – 493;
- MEADE, J. E. (1952): External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation; in: The Economic Journal; Vol. 62; No. 245; S. 54 – 67;
- MIGUÉ, J.-L./BÉLANGER, G. (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion; in: Public Choice; Vol. XVII; Spring 1974; Blacksburg: Center for Study of Public Choice; Virginia Polytechnic Institute and State University; S. 27 – 47;
- MOLITOR, B. (1981): Staatsversagen; Kleine Reihe der Walter-Raymond-Stiftung; Heft 26; Köln: J.P. Bachem;
- MÜLLER, M. (1988): Politik und Bürokratie: Die MBFR-Politik der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1967 und 1973; Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik der Stiftung Wissenschaft und Politik; Bd. 16; Baden-Baden: Nomos;
- MÜLLER, U. (1998): Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Sechster (außerordentlicher) zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs; Reinheim: Lokay;
- MÜNCH, K. N. (1976): Kollektive Güter und Gebühren. Elemente einer Gebührentheorie für Kollektivgüter; Abhandlungen zu den Wirtschaftlichen Staatswissenschaften; herausgegeben von H. C. Recktenwald; Bd. 11; Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht;
- MÜNCH, U. (2003): Bundesrat; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5. Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 58 – 63;
- MUND, H.A. (1992): Partnerunterricht oder kleinere Klassen? Zum flexiblen Einsatz freier Ressourcen. In: Empirische Pädagogik. Zeitschrift zu Theorie und Praxis erziehungswissenschaftlicher Forschung; 6. Jg.; Nr. 3; S. 257 – 270;
- MUSGRAVE, R. A. (1939): The Voluntary Exchange Theory of Public Economy; in: Quarterly Journal of Economics; Vol. 52; S. 213 – 237;
- MUSGRAVE, R. A. (1959): The Theory of Public Finance; New York: McGraw-Hill;
- MUSGRAVE, R. A. (1986a): Public Finance in a Democratic Society; Vol. I; Brighton: Wheatsheaf Books;
- MUSGRAVE, R. A. (1986b): Public Finance in a Democratic Society; Vol. II; Brighton: Wheatsheaf Books;
- MUSGRAVE, R.A./MUSGRAVE, P.B./KULLMER, L. (1977): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis; Bd. 3; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);
- MUSGRAVE, R.A./MUSGRAVE, P.B./KULLMER, L. (1985): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis; 3. Auflage; Bd. 2; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);
- MUSGRAVE, R.A./MUSGRAVE, P.B./KULLMER, L. (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis; 5. Auflage; Bd. 1; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);

- MYLES, G. D. (1995): Public Economics; Cambridge u.a.: Cambridge University Press;
- NEDOBOROVSKYY, A. (2004): Pfadabhängigkeiten und Effizienz der Betriebsstrukturen in der ukrainischen Landwirtschaft – Eine theoretische und empirische Analyse; Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe; herausgegeben vom Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO); Vol. 23; Bergen u.a.: Agromedia;
- NEENAN, W. B. (1973): Suburban-Central City Exploitation-Thesis: One City's Tale; in: BOULDING, K./PFAFF M./PFAFF A. (1973): Transfers in an Urbanized Economy; Belmont: Wadsworth Publishing; S. 10 – 38;
- NEUMANN, M. (1987): Theoretische Volkswirtschaftslehre II: Produktion, Nachfrage, Allokation; 2. Auflage; München: Vahlen;
- NISKANEN, W. A., Jr. (1971): Bureaucracy and Representative Government; Chicago: Aldine Publishing;
- NISKANEN, W. A., Jr. (1994): Bureaucracy and Public Economics; 2nd ed.; Hants u.a.: Edward Elgar Publishing;
- NOWOTNY, E. (1996): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft; 3. Auflage; Berlin u.a.: Springer;
- OATES, W. E. (1972): Fiscal Federalism; New York u.a.: Harcourt Brace Jovanovich;
- OATES, W. E. (1977): An Economist's Perspective on Fiscal Federalism; in: OATES, W. E. (Hrsg.) (1977): The Political Economy of Fiscal Federalism; Lexington, Mass: Heath-Lexington; S. 3 – 20;
- OATES, W. E. (1990): Decentralization of the Public Sector: An Overview; in: BENNETT, R. (Hrsg.) (1990): Decentralization, Local Governments, and Markets; Oxford: Oxford University Press; S. 43 – 58;
- OBERREUTER, H. (2003): Land (Freistaat) Bayern; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5., aktualisierte Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 287 – 295;
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.) (1964): Economic aspects of higher education; Paris: O.E.C.D. Publications;
- OETTINGEN, D. von (1972): Externe Effekte und Wirtschaftsordnungspolitik; Univ. Göttingen; Diss.; 1972; Göttingen;
- OGAWA, H./OMORI, T. (2003): Effects of Overlapping Tax Bases in a Growing Economy; in: FinanzArchiv; Nr. 4; 59. Jg.; S. 443 – 457;
- OLSON, M. (1965): The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups; Harvard economic studies 124; Cambridge: Harvard University Press;
- OLSON, M. (1968): Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);

- PARSCHE, R./BARETTI, C./FENGE, R./JAHN, S./LANGMANTEL, E./NAM, C. W./REICHL, B./STEINHERR, M./UEHLEIN, T./ZANDER, F. (2001): Anpassung und Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs im Saarland; ifo Forschungsberichte; München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung;
- PAULY, M. V. (1972): Income Redistribution as a Local Public Good, in: Journal of Public Economics; Vol. 2; Issue 1 (February 1973); S. 35 – 58;
- PERSSON, T./TABELLINI, G. (2002): Political Economics and Public Finance; in: AUERBACH, A. J./FELDSTEIN, M. (Hrsg.) (2002): Handbook in Economics 4; Handbook of Public Economics; Vol. 3; Amsterdam u.a.: Elsevier Science B.V.;
- PESTIEAU, P. (1977): The Optimality Limits of the Tiebout Model; in: OATES, W.E. (Hrsg.) (1977): The Political Economy of Fiscal Federalism; Lexington, Toronto: D.C. Heath & Company; S. 173 – 186;
- PETERSEN, H.-G. (1990): Finanzwissenschaft 1. Grundlegung – Haushalt – Aufgaben und Ausgaben – Allgemeine Steuerlehre; 2. Auflage; Stuttgart u.a.: Kohlhammer;
- PFAFF, A. B./LANGER, B./MAMBERER, F./FREUND, F./KERN, A. O./PFAFF, M. (2003): Zuzahlungen nach dem GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) unter Berücksichtigung von Härtefallregelungen; Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe der Universität Augsburg; Beitrag Nr. 253;
- PFAFF, M. (1985): Finanzierung und Wettbewerb der privaten und öffentlichen Hochschulen. Einige Erfahrungen aus den USA; in: BRINKMANN, G. (Hrsg.) (1985): Probleme der Bildungsfinanzierung; Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Bd. 146; Berlin: Duncker & Humblot; S. 235 – 334;
- PFAFF, M./FUCHS, G./KÖPPL, P. (1975): Education, Inequality, and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany; in: OECD (Hrsg.) (1975): Education, Inequality and Life Chances; Vol. 2; Paris 1975; S. 7-128;
- PICHLER, H. (1982): Klassengröße und Schulerfolg. Arbeitsmaterialien und Sonderdrucke zur ökonomischen Bildungsforschung; Frankfurt: Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung;
- PICOT, A./WOLFF, B. (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: ‚Lean Management‘ im öffentlichen Sektor?; in: NASCHOLD, F./PRÖHL, M. (Hrsg.) (1994): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen; Bd. 1.; 2. Auflage; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung; S. 51 – 120;
- PIGOU, A. C. (1920): The Economics of Welfare; London u.a.: Macmillan & Co.;
- PIGOU, A. C. (1928): A Study in Public Finance; 1. Auflage; London u.a.: Macmillan & Co.;
- PITLIK, H. (1997): Politische Ökonomie des Föderalismus Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik; Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften Bd. 26; Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang; zugl. Univ. Hohenheim; Diss.; 1996;
- POHL, R. (2005): Die Reform der föderalen Finanzverfassung: Wünsche und Wirklichkeit; in: Wirtschaftsdienst; Vol. 85; Nr. 2 (Februar 2005); Berlin, Heidelberg: Springer; S. 85 – 92;

- POPITZ, J. (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden; Berlin;
- PRENZEL, M./BAUMERT, J./BLUM, LEHMANN, R./LEUTNER, D./NEUBRAND, M./PEKRUN, R./ROST, J./SCHIEFELE, U. (PISA-Konsortium Deutschland) (o.J.): Vorinformation zu PISA 2003: Zentrale Ergebnisse des zweiten Vergleichs der Länder in Deutschland;
- PUTTKAMER, E. v. (1955): Föderative Elemente im deutschen Staatsrecht seit 1648; Quellensammlung zur Kulturgeschichte; Bd. 7; Göttingen u.a.: Musterschmidt-Verlag;
- ROTHKUGEL, B. (1992): Das Verhältnis von Staat und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien am Beispiel der Gemeindefinanzen; Univ. Mannheim; Diss.;
- SALANIÉ, B. (2000): Microeconomics of Market Failures; Cambridge u.a.: The MIT Press;
- SÄLTER, P. M. (1989): Externe Effekte: „Marktversagen“ oder Systemmerkmal?, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge; Bd. 10; zugl.: Univ. Marburg; Diss.; 1987; Heidelberg: Physica-Verlag;
- SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditures; in: Review of Economics and Statistics; Vol. 36; No. 4; S. 387 – 389;
- SAMUELSON, P. A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Pure Theory of Public Expenditures; in: Review of Economics and Statistics; Vol. 36; No. 4; S. 387 – 389;
- SAMUELSON, P. A. (1976): Economics; 10th ed.; New York u.a.: McGraw-Hill Book Company;
- SCHERF, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen; Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Gießen; Arbeitspapier Nr. 66-2003;
- SCHERF, W./HOFFMANN, K. (2003): Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland; in: KOST, A./WEHLING, H.-G. (Hrsg.) (2003): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag; S. 313 – 333;
- SCHLIEPER, U. (1969): Pareto-Optima, externe Effekte und die Theorie des Zweitbesten; Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis; Heft 36; Köln u.a.: Carl Heymanns;
- SCHORB, A. O./SCHMIDBAUER, M. (1973): Aufstiegsschulen im sozialen Wettbewerb; Stuttgart: Klett;
- SCHUMPETER, J. A. (1992): Capitalism, socialism and democracy; reprint; London u.a. Routledge;
- SCHWEISFURTH T./VOß W. (1998): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen – eine Bilanz der Jahre 1991 – 1997; in: Finanzwirtschaft – Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung; 52. Jg.; Nr. 1+2; S. 1 – 5 und S. 29 – 33;
- SCITOVSKI, T. De (1954): Two Concepts of External Economies; in: The Journal of Political Economy; Vol. 62; No. 2; Chicago: The University Press; S. 143 – 151;

- SEITZ, H. (2002): Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung; Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 899; 1. Auflage; Berlin: Duncker und Humblot;
- SMITH, A. (1776): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen; herausgegeben von H. C. Recktenwald 1993; München;
- SMITH, B. C. (1988): Bureaucracy and Political Power; Sussex, New York: Wheatsheaf Books (UK) & St. Martin's Press (USA);
- SOBANIA, K. (2000): Von Regulierungen zu Deregulierungen – Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht; Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam, Beitrag Nr. 32;
- SÖLTER, A. (1960): Nachfragemacht und Wettbewerbsordnung; Schriftenreihe „Der Betrieb“; 2. Auflage; Düsseldorf: Verlag Handelsblatt;
- SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hrsg.) (2005): Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD; Berlin;
- SPIEGELMAN, R. G. (1968): A Benefit/Cost Model to Evaluate Educational Programs; in: Socio-Economic Planning Sciences; Vol. 1; Issue 4 (August 1968); S. 443 – 460;
- SPIEKER, M. (2003): Subsidiarität; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5. Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 618 – 619;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2006a): Haushaltssatzung 2006, Haushaltsplan 2006;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2006b): Ergänzungsband zum Haushaltsplan 2006;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2006c): Schulen – fit für die Zukunft; Broschüre des Schulreferats der Stadt Augsburg;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2007a): Grundsteuerhebesätze der Stadt Augsburg; Internet-Ressource; Zugriff am 08.06.2007; URL: <http://www2.augsburg.de/index.php?id=1056>;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (2007b): Stadt lehnt Zuschüsse an private Schulen derzeit ab; Mitteilung der Stadt Augsburg; Internet-Ressource; Zugriff am 22.12.2007; URL: <http://www2.augsburg.de/index.php?id=9428>;
- STADT AUGSBURG (Hrsg.) (o.J.a): unveröffentlichtes Manuskript;
- STADT FREIBURG (Hrsg.) (1995): Statistischer Informationsdienst - Die Abwanderung von Steuerkraft ins Umland; Internet-Ressource, Zugriff am 30.05.2007; URL: http://www.freiburg.de/servlet/PB/show/1156256/statistik_infodienst_1995-08.pdf;
- STADT KÖLN (Hrsg.) (2005): Einwohnerdaten im Überblick; Internet-Ressource; Zugriff am 20.01.2007; URL: <http://www.stadt-koeln.de/zahlen/bevoelkerung/artikel/04600/index.html>;

- STADT REGENSBURG (Hrsg.) (2005): Regensburg-Plan 2005. Leitziele zur Stadtentwicklung; Stadt Regensburg;
- STADT SCHWEINFURT (Hrsg.) (o.J.): Schweinfurt die Schulstadt...; Internet-Ressource; Zugriff am 04.01.2008; URL: http://www.schweinfurtserver.de/Schulen-Bildungstraeger_173_0_0.html ;
- STADTWERKE AUGSBURG HOLDING GMBH (Hrsg.) (2005): Unternehmensbroschüre der Stadtwerke Augsburg; Internet-Ressource, Zugriff am: 27.05.2007; URL: <http://www.stadtwerke-augsburg.de/augsburg/download/unternehmensbroesch.pdf>;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (1999): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen; Fachserie 18, Reihe S.20; Stuttgart: Metzler-Poeschel;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2000): Bevölkerungsfortschreibung; Fachserie 1, Reihe 1.3; Wiesbaden: Statistisches Bundesamt;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2002): Datenreport 2002: Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland; Bd. 376;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2003a): Internet- Ressource; Zugriff am 16.01.2004; <http://www.destatis.de/jahrbuch/jahrta13.htm>;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2003b): Deutschland 2003; Wiesbaden;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2005a): Rund 15% der Bevölkerung Deutschlands leben auf dem Land; Pressemitteilung vom 30.05.2005; Internet-Ressource; Zugriff am 13.01.2007; URL: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p2370021.htm>;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2005b): Finanzen und Steuern. Realsteuervergleich – Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen; Fachserie 14, Reihe 10; Wiesbaden: Statistisches Bundesamt;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006a): Bevölkerungsfortschreibung; Fachserie 1, Reihe 1.3; Wiesbaden: Statistisches Bundesamt;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006b): Bildung und Kultur. Nichtmonetäre hochschulstatistische Kennzahlen; Fachserie 11, Reihe 4.3; Wiesbaden: Statistisches Bundesamt;
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.)(2004): Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte 2002; Fachserie 13, Reihe 3.3; Wiesbaden: Statistisches Bundesamt;
- STIGLITZ, J. E./SCHÖNFELDER, B. (2000): Finanzwissenschaft; 2. Auflage; München u.a.: R. Oldenbourg;
- STMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.) (2003): Internet Ressource; Zugriff am 14.01.2004; URL: <http://www.stmas.bayern.de/arbeit/situation.pdf>;

- STMF – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2001a): Argumente zur Finanzpolitik – Der neue Finanzausgleich ab 2005; München;
- STMF – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2001b): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke; München;
- STMF – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2005): Informationen zur Finanzverwaltung. Der bundesstaatliche Finanzausgleich; München;
- STMF – Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2006): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke; München;
- STMUK – Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.) (o.J.a): Internet-Ressource; Zugriff am 29.05.2005; URL:
<http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/bayern/bayern7.html>;
- STMUK – Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.) (o.J.b): Internet-Ressource; Zugriff am 07.08.2006; URL:
<http://www.gymnasium.bayern.de/gymnasialnetz/schwaben/schulen/karte/>;
- STMUK – Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.) (o.J.c): Internet-Ressource; Zugriff am 07.07.2007; URL:
http://www.gymnasium.bayern.de/gymnasialnetz/asps/gym_schw.asp;
- STMUK – Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.) (2004): Das neue achtjährige Gymnasium in Bayern; München;
- STRAUBHAAR, T./GEYER, G./LOCHER, H./PIMPERTZ, J./VÖPEL, H. (2006): Wachstum und Beschäftigung im Gesundheitswesen. Beschäftigungswirkungen eines modernen Krankenversicherungssystems; HWWI; Hamburg;
- STURN, R./WOHLFAHRT, G. (1999): Der gebührenfreie Hochschulzugang und seine Alternativen; Juristische Schriftenreihe; Bd. 146; Wien: Verlag Österreich;
- THIES, L. (2007): „Erschreckend, wie die sich aufführen“; in: Augsburg Allgemeine vom 22.06.2007; Ausgabe Augsburg Stadt; NR. 141; 63./156. Jg; Augsburg;
- TIEBOUT, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure; in: Journal of Political Economy; Vol. 64; No. 5; S. 416 – 424;
- TIEPELMANN, K./DICK, G. (1995): Grundkurs Finanzwissenschaft; 3. Auflage; Hamburg: S + W Steuer- und Wirtschaftsverlag;
- TULLOCK, G. (Hrsg.) (1966): Papers on Non-Market Decision Making; Vol. 1; Charlottesville: Th. Jefferson Center of Political Economy;
- UNIVERSITY OF CALIFORNIA (Hrsg.) (o.J.): General Campus fees 2006-07; Office of the President; Internet-Ressource; Zugriff am 21.06.2007; URL:
<http://budget.ucop.edu/fees/200607/0607genfees.html>;

- UTTON, M. A. (1995): Market Dominance and Antitrust Policy; Hants et al: Edward Elgar Publishing;
- VARIAN, H. R. (1999): Grundzüge der Mikroökonomik; 4. Auflage; München u.a.: R. Oldenbourg;
- VER.DI – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg) (2006): Privatisierung kommunaler Wohnungen – Weg aus der Schuldenfalle oder unsozial?; Internet-Ressource; Zugriff am 30.07.2006; URL: http://dresden-oberelbe.verdi.de/infos_aktuelles/privatisierung_kommunaler_wohnungen;
- VESPER, D. (1998b): Länderfinanzausgleich – besteht Reformbedarf?; DIW Diskussionspapier Nr. 170;
- VESPER, D. (2000a): Quo vadis, Länderfinanzausgleich; DIW-Wochenbericht 26/00; Internet-Ressource; Zugriff am 14.11.2003; URL: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/00-26-1.html>;
- VESPER, D. (2000b): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg; Beiträge zur Strukturforchung; Heft 185; Berlin: DIW;
- VESPER, D. (2001): Gemeindefinanzen Brandenburg: Stärkung der größeren Kommunen erforderlich; in: DIW-Wochenbericht 18/01; Internet-Ressource; Zugriff am 30.05.2007; URL: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/01-18-1.html>;
- VOß, W. (1991): Nutzenspillover-Effekte als Problem des kommunalen Finanzausgleichs: ein Beitrag zur ökonomischen Rationalität des Ausgleichs zentralitätsbedingten Finanzbedarfs; Europäische Hochschulschriften; Reihe 5; Volks- und Betriebswirtschaft; Bd. 1185; zugl. Univ. Göttingen; Diss; 1990; Frankfurt u.a.: Peter Lang
- WAGENER, S. (2003): Fiskalischer Föderalismus – Theoretische Grundlagen und Studie Ungarns; Bamberg;
- WAGNER, A. (1911): Staat in nationalökonomischer Hinsicht; in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften; Bd. 7; Jena: Verlag von Gustav Fischer; S. 727 – 739;
- WATRIN, C. (1985): Staatsaufgaben – Die ökonomische Sicht; in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik; 34. Jg.; S. 131 – 159;
- WEBER, M. (1922): Grundriß der Sozialökonomik; III. Abteilung; Wirtschaft und Gesellschaft; Tübingen: J.C.B. Mohr – UTB (Paul Siebeck);
- WEHLING, H.-G. (1994): Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern; in: BZPB – Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (1994): Kommunalpolitik; Informationen zur politischen Bildung Nr. 242 (1. Quartal 1994); Bonn; S. 15 – 28;
- WEHLING, H.-G. (2002): Kommunalpolitik; in: NOHLEN, D. (Hrsg.) (2002): Kleines Lexikon der Politik; 2. Auflage; München: C. H. Beck; S. 235 – 241;

- WEIG, F. (2004): Balanced Scorecard für strategisches Management von Städten. Ein Ansatz unter Einsatz von Internetumfragen; zugl. Jena, Univ. Diss.; 2003; Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften;
- WEIGAND, J./LEHMANN, E. (1998): Scale Economics, Market Power, and Pricing Behaviour. Evidence from German Newspaper and Magazine Publishing; Thünen-Series of Applied Economic Theory, Working Paper No. 14; Rostock: Univ. Rostock;
- WEIL, D. N. (2005): Economic Growth; 1st edition; o.O.: Pearson Education, publishing as Addison-Wesley;
- WEIMANN, J. (2002): Externe Effekte; Diskussionspapier; Internet-Ressource; Zugriff am 24.05.2005; URL: http://www.uni-magdeburg.de/vw13/papers/Externe_Effekte.pdf;
- WELLISCH, D. (2000a): Finanzwissenschaft I. Rechtfertigung der Staatstätigkeit; München: Vahlen;
- WELLISCH, D. (2000b): Finanzwissenschaft II. Theorie der Besteuerung; München: Vahlen;
- WENZEL, H.-D./WREDE, M. (2000): Public Debt in a Federation – Growth and Stability: Staatsverschuldung in einer Föderation – Wachstum und Stabilität; in: Journal of Economics and Statistics; Bd. 220; Nr. 1; S. 95 – 107;
- WHEARE, K. C. (1959): Föderative Regierung; München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung (Oscar Beck);
- WIGGER, B. U. (2004): Grundzüge der Finanzwissenschaft; Berlin u.a.: Springer;
- WILBERG, S./ROST, D. (1999): Große Klassen - kleine Leistung? Klassenstärken und Geschichtskennntnisse in fünfzehn Ländern; in: Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und Pädagogische Psychologie; 31. Jg.; Heft 3, S. 138 – 143;
- WILLIAMSON, O. E. (1974): The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm; London: Kershaw Publishing;
- WILLIAMSON, O. E. (1996): Transaktionskostenökonomik; Ökonomische Theorie der Institutionen/New Institutional Economics; Bd. 3; 2. Auflage; Hamburg: LIT-Verlag;
- WILSON, J. D. (1999): Theories of Tax Competition; in: National Tax Journal; Nr. 2; 52. Jg.; Juni 1999; S. 269 – 304;
- WOHLTMANN, M. (2001): Systematische Mängel im System des kommunalen Finanzausgleichs. Ein Problemaufriss aus finanzwissenschaftlicher Sicht, in: Zeitschrift für Kommunal Finanzen; Vol. 51; Heft 5; S. 98 – 108;
- WOYKE, W. (2003): Bundesländer; in: ANDERSEN, U./WOYKE, W. (Hrsg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems; 5. Auflage; Opladen: Leske + Budrich; S. 53 – 55;
- ZAX, J. S./FORBES, K. F./ZAMPELLI, E. M.; OATES, W. E. (1989): Is there a Levithan in our Neighbourhood?; in: American Economic Review; Vol. 79, Issue 3; S. 560 – 567;

ZIESING, H.-J. (2002): CO2-Emissionen im Jahre 2001: Vom Einsparziel 2005 noch weit entfernt; Internet- Ressource; Zugriff am 17.04.2004; URL: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/02-08-3.html>;

ZIMMERMANN, H./Henke, K.-D. (1994): Finanzwissenschaft; 7. Auflage; München: Franz Vahlen;

ZIMMERMANN, H./HENKE, K.-D. (2005): Finanzwissenschaft; 9. Auflage; München: Franz Vahlen;

ZODROW, R./MIESZKOWSKI (1986): Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods; in: Journal of Urban Economics; Nr. 2; 19. Jg.; Mai 1986; S. 356 – 370;

ZWEIFEL, P./EISEN, R. (2003): Versicherungsökonomie; 2. Auflage; Berlin u.a.: Springer;

Rechtsgrundlagenverzeichnis

- AO – ABGABENORDNUNG in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2003; zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 31. 7.2003 (BGBl. I 1550);
- BAY BEZO – BEZIRKSORDNUNG FÜR DEN FREISTAAT BAYERN in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998; zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 405);
- BAY FAG – Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz) des Freistaats Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.09.2006 (GVBl S.774);
- BAY FAGÄndG – Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden; Erstfassung vom 9.05.2006 (GVBl S. 191);
- BAY GO – GEMEINDEORDNUNG FÜR DEN FREISTAAT BAYERN in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998, zuletzt geändert am 24.12.2005, (GVBl 2005, S. 665);
- BAY KommHV – Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1976; zuletzt geändert am 23. November 2000 (GVBl S. 799);
- BAY KrG – Bayerisches Krankenhausgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 1990; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2006 (GVBl S. 295);
- BAY LandEntStV – Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 1973, (GVBl. S. 305 Nr. 12/1973);
- BAY LEPV – Bayerische Landesentwicklungsprogrammverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. März 2003;
- BAY ÖPNVG – Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 1996; zuletzt geändert durch § 9 des Gesetzes vom 26. Juli 2004 (GVBl S. 272);
- BAY SchFG – Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2006 (GVBl S. 400);
- BAY SchFGAV – Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1997; zuletzt geändert am 15.5.2007 (GVBl 2007, S. 391);
- BAY SchulbauV – Bayerische Schulbauverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Dezember 1994, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.November 2003 (GVBl S. 896);

- BAY SchulwegKoG – Bayerisches Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000; zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2005 (GVBl S. 271);
- BAY StrWG – Bayerisches Straßen- und Wegegesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 05. Oktober 1981; zuletzt geändert am 9.7.2003 (GVBl 2003 S. 419)
- BAYV – Bayerische Verfassung; Internet-Ressource; Zugriff am 30.07.2006; URL: [http://www.bayern.landtag.de/pdf_internet/Bayerische_Verfassung\(1\).pdf](http://www.bayern.landtag.de/pdf_internet/Bayerische_Verfassung(1).pdf)
- BB GFG 2004 – Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Brandenburg an die Gemeinden und Landkreise im Haushaltsjahr 2004 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2004 vom 17.12.2003; zuletzt geändert durch Gesetz vom 5.04.2004 (GVBl. Nr. 4/2004 S. 76);
- BewG – Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 01. Februar 1991; zuletzt geändert durch Artikel 13a Nummer 1 des Gesetzes vom 16. Juli 2007 (BGBl. I S. 1330);
- BW FAG – Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.01.2000; zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.12.2005 (GBl. S. 704);
- EBKrG – Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. März 1971; zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.04.2005 (BGBl I 1128);
- FStrG – Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007; neu gefasst durch Bek. v. 28.6.2007 (BGBl. I 1206);
- GFRG – Gemeindefinanzreformgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.09.1969; zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.04.2006 (BGBl. I 1090);
- GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.05.1949; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 26. 7.2002 (BGBl I 2863);
- GVFG – Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.1971; zuletzt geändert durch Art. 23 G. v. 29.12.2003 (BGBl I 3076);
- GWB – Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.08.1998; zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 05.05.2004 (BGBl I 718);
- HE FAG– Finanzausgleichsgesetz des Landes Hessen in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.01.2004 (GVBl. I S. 22);
- HV –Verfassung des Landes Hessen; Internet Ressource; Zugriff am 14.12.2005; URL: <http://www.landtag.hessen.de/Dokumente/Broschueren/Verfassung.pdf>;
- MV FAG – Finanzausgleichsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006; zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.5.2006 (GVBl. 2006, S. 194);

- NFAG – Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.05.1999; zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 5.11. 2004 (GVBl. Nr. 31/2004 S. 394);
- NRW GFG 2006 – Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2006 (Gemeindefinanzierungsgesetz 2006) vom 23.05.2006; Erstfassung (GV. Nr. 12/2006 S. 184);
- RP LFAG – Landesfinanzausgleichsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. November 1999; zuletzt geändert durch Gesetz vom 2.3.2006, (GVBl. 2006, S. 57)
- SA FAG– Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.10.2005 (GVBl. LSA 2005, S. 646);
- SH FAG – Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1999; zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15.12.2005 (GVBl. S. 568);
- SL K FAG – Kommunalfinanzausgleichsgesetz des Saarlands in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.07.1983; zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 6 des Gesetzes vom 5.04.2006 (Amtsblatt. Nr. 22/2006 S. 726);
- SN FAG – Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. April 2005; zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2005 (GVBl. S. 167, und S. 177);
- StWG – Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.1967; zuletzt geändert durch Art. 101 v. 25.11.2003 (BGBl I 2304);
- ThürFAG – Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 9.02.1998; zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23.12.2005 (GVBl. Nr. 18/2005 S. 446);
- UStG – Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1999; zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 29.12.2003 (BGBl. I 3076);
- Verwaltungsvereinbarung IZBB für die Jahre 2003 bis 2007; Internet-Ressource; URL: http://www.bmbf.de/pub/20030512_verwaltungsvereinbarung_zukunft_bildung_und_betreuung.pdf;
- ZUG – Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Juni 1974; zuletzt geändert durch Bundesgesetz vom 14. September 1990 (BBl 1990 S. 49);

Index

A

Äquivalenz	
fiskalische~	66, 70, 77, 217, 260
marktmäßige~	18
Äquivalenzprinzip	101, 103
Arrow-Paradoxon	<i>Siehe</i> Condorcet-Paradoxon
Ausgleichsmasse	277–83
Berechnung nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz	281
Berechnung nach Verbundquotensystem	277

B

Baumol, W. J.	48
Beiträge	103
Beveridge, W.	49
Bildung	39–43
höhere	44–48
Bildungssystem	44
Brecht, A.	48, 140
Buchanan, J. M.	18, 33
Bürokratietheorie	
nach Migué und Bélanger	36, 37
nach Niskanen	36

C

Christaller, W.	136
Coase-Theorem	19
Condorcet-Paradoxon	33
Co-Occupation	<i>Siehe</i> Tax Base Overlap

D

Distributionspolitik	85–87
Downs, A.	29

E

Einwohnerveredelung	284
Engels, F.	49
Erster Satz der Wohlfahrtsökonomie	8
Externe Effekte	17–23
atmosphärische	42
fiskalische	74–85
Internalisierung in großen Gruppen	20
Internalisierung in kleinen Gruppen	19

F

Finanzbedarf	284
Fremdverwaltungsbereich	96

G

Gebühren	101–3
----------	-------

Großstadt	133
Güter	
Allmende~	12
Club~	12
lokale öffentliche	12, 66
Maut~	12
meritorische	14–17, 48
Misch~	1–14
nationale öffentliche	12, 66
private	9, 12
regionale öffentliche	12
reine öffentliche	10–12

H

Hauptansatzstaffel	140, 284, 286
Hayek, F. A. v.	49
Humankapital	40

K

Kommunale Aufgaben	
Arten	94
Kommunaler Finanzausgleich	104–29
Konkurrenz	
vollkommene	8

L

Länderfinanzausgleich	58–62
-----------------------	-------

M

Marx, K.	49
Musgrave, R. A.	15, 16, 41, 48

O

Olson, M.	32
-----------	----

P

Pigou	
-Steuer	21
-Subvention	21
Politikversagen	28–34
Popitz, J.	48, 140
Prinzipal-Agent-Problem	27

S

Schlüsselzuweisungen	283
Schumpeter, J. A.	29
Smith, A.	7, 49
Spillover-Effekte	23, 74
direkte	76–79

fiskalische	74–85
horizontale	76, 79, 83
indirekte	79–85
vertikale	80, 84
Staat	
Definitionen	24–26
Stabilitätspolitik	87–90
Steuer	
~begriff	97
Einkommen~	98
Gewerbe~	99–100
Umsatz~	98
Zinsabschlag~	99
Subsidiaritätsprinzip	268

T

Tax Base Overlap	82
Tiebout, C. M.	66–68, 79, 90
Transaktionskosten	19, 20, 23, 29

V

Vermögenshaushalt	145
Verwaltungshaushalt	148

W

Wagner, A.	48
Wirkungskreis	
eigener~	95–96
übertragener~	96

Z

Zentraler-Orte-Ansatz	131–42
Zuweisungen	
Bedarfs~	122
Finanz~	119
für den kommunalen Hochbau	124
Schlüssel~	Siehe Schlüsselzuweisungen
zur Krankenhausfinanzierung	125