

Transparenz im Kommunalen Finanzsystem

Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel
Nordrhein-Westfalens

Inauguraldissertation

zur

Erlangung des Doktorgrades

der

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der

Universität zu Köln

2009

vorgelegt

von

Jan Finken

aus Düsseldorf

Referent: Prof. Dr. Wolfgang Kitterer

Korreferent: Prof. Dr. Klaus Mackscheidt

Tag der Promotion 3. Juli 2009

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	iii
Abbildungsverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis	v
1 Einleitung	1
1.1 Motivation	1
1.2 Gliederung der Arbeit	4
2 Das System der kommunalen Finanzen	6
2.1 Einleitung	6
2.2 Entwicklung der kommunalen Finanzen	8
2.2.1 Bundesweite Einflüsse	8
2.2.2 Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen	13
2.2.3 Einnahmen des Verwaltungshaushaltes	17
2.2.4 Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz	18
2.3 Allgemeine Aspekte der Kommunalfinanzen	22
2.4 Das kameralistische Buchführungssystem	27
2.4.1 Der Kommunalhaushalt	27
2.4.2 Kommunale Kreditaufnahme	30
2.5 Theorie der periodengerechten Buchführung im Öffentlichen Sektor	34
2.6 Das Neue Kommunale Finanzmanagement	37
2.6.1 Reform des kommunalen Haushaltswesens in der BRD	37
2.6.2 Der doppische Kommunalhaushalt: Allgemeines	39
2.6.3 Der doppische Kommunalhaushalt: Der Haushaltsplan	43
2.6.4 Die kommunale Bilanz	48
2.6.5 Kommunale Verschuldung	50
2.7 Zwischenfazit: Vergleich der Haushaltssystematiken	52

3	Yardstick Competition in der Theorie	55
3.1	Einleitung	55
3.2	Literatur	56
3.2.1	Politische Institutionen in der ökonomischen Literatur	56
3.2.2	Fiskalföderalismus	66
3.2.3	Yardstick Competition	68
3.3	Modell: Yardstick Competition und Kommunalfinanzen	80
3.3.1	Einleitung	80
3.3.2	Grundlagen des Modells	81
3.3.3	Erwartungen der Wähler	83
3.3.4	Wahlverhalten	86
3.3.5	Entscheidung des Politikers	89
3.4	Zwischenfazit: Hypothesen	92
4	Yardstick Competition in der Empirie	93
4.1	Einleitung	93
4.2	Literatur	94
4.2.1	Einleitung	94
4.2.2	Yardstick Competition in der empirischen Literatur	96
4.3	Methodik	102
4.3.1	Einleitung	102
4.3.2	Allgemeine Ökonometrie	102
4.3.3	Grundlagen der räumlichen Ökonometrie	107
4.4	Empirische Analyse von Yardstick Competition in Nordrhein-Westfalen 114	
4.4.1	Einleitung	114
4.4.2	Datensatz	115
4.4.3	Wahlergebnis und Yardstick Competition	115
4.4.4	Räumliche Korrelation in den Gewerbesteuerhebesätzen	122
4.4.5	Ergebnisse	124
4.5	Zwischenfazit: Empirische Ergebnisse	132
5	Fazit	134
A	Anhang	137
	Literaturverzeichnis	151

Tabellenverzeichnis

4.1	Deskriptive Statistik	117
4.2	Moran's I Tests auf Räumliche Korrelation	122
4.3	OLS-Schätzung Gewerbesteuerhebesatz	123
4.4	Regression Hebesatz Gewerbesteuer	125
4.5	Regression Hebesatz Grundsteuer B	128
4.6	Regression Hebesatz Grundsteuer A	130
4.7	Regression Kassenkredite	132
A.1	Räumliche Korrelation in den Gewerbesteuersätzen nach Wahljahren	149
A.2	Endogenitätstests	149
A.3	OLS-Schätzung Gewerbesteuerhebesätze	150

Abbildungsverzeichnis

1.1	Summe Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen	2
2.1	Entwicklung des realen BIP Nordrhein-Westfalens	7
2.2	Gesamteinnahmen und -ausgaben aller Gemeinden	13
2.3	Indikatoren zur Entwicklung der Kommunalfinanzen I	14
2.4	Kassenkredite pro Kopf nach Gemeindegrößenklassen	15
2.5	Indikatoren zur Entwicklung der Kommunalfinanzen II	16
2.6	Anteile an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte	17
2.7	Anteil der Einnahmen aus Transfers an den Gesamteinnahmen nach Gemeindegrößenklassen	19
2.8	Verbundmasse und Schlüsselzuweisungen nach dem GFG NRW	20
2.9	Zahlungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz	21
4.1	Anteile der Einnahmen aus Realsteuern an den Steuereinnahmen	129
A.1	Entwicklung der Gewerbesteuerumlage pro Kopf (Summe der Kom- munen)	137
A.2	Gesamteinnahmen und -ausgaben nach Gemeindegrößenklassen	138
A.3	Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Einnahmen der Verwaltungs- haushalte nach Gemeindegrößenklassen	139
A.4	Anteil der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen	139
A.5	Anteil der Einnahmen aus Verbundsteuern an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen	140
A.6	Anteil der Einnahmen aus Gemeindesteuern an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen	140

Abkürzungsverzeichnis

2SLS	Two Stage Least Squares
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
EStG	Einkommensteuergesetz
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FE	Fixed Effects
GemFinRefG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen
GemHVO NRW	Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
a.F.	alte Fassung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GFG	Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
IV	Instrumentvariable
LDS NRW	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen
ML	Maximum Likelihood
NKF	Neues kommunales Finanzmanagement
NKFEG NRW	Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
NKFG NRW	Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen
OLS	Ordinary Least Squares

SGB II	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SSPR	Social Service Performance Rating
StabG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
SVR	Sachverständigenrat

Kapitel 1

Einleitung

1.1 Motivation

In den vergangenen zehn Jahren sind in der Entwicklung der kommunalen Finanzen einige Besorgnis erregende Phänomene zutage getreten.¹ Durch die Bundes- und Landesgesetzgebung wurden den Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland zunehmend kostenintensive Aufgaben aufgebürdet, die nur unzureichend mit finanzieller Kompensation verbunden waren. Die Fähigkeit deutscher Kommunen ihre Aufgaben adäquat zu erfüllen wurde zusätzlich durch eine negative Entwicklung der konjunkturanfälligen Haupteinnahmequelle Gewerbesteuer eingeschränkt.² Die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Einnahmesouveränität wurde beispielsweise durch die Erhöhung der Gewerbesteuerumlage ausgehöhlt.³ Da der ordentlichen Verschuldung der Gemeinden enge Grenzen gesetzt sind, sank der finanzielle Handlungsspielraum innerhalb des Haushaltes für die lokalen Gebietskörperschaften. Eine diskretionäre Maßnahme zur Erweiterung der kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten sind die Kassenkredite. Dieses Instrument ist zur kurzfristigen Überbrückung finanzieller Engpässe vorgesehen, wurde jedoch besonders im Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2006 von immer mehr Kommunen zur dauerhaften Finanzierung laufender Ausgaben verwendet. Dies führte, wie Abbildung 1.1 zeigt, zu einem starken Anstieg der Pro-Kopf-Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen. Diese Entwicklung setzte sich trotz der deutlichen Verbesserung der ökonomischen Bedingungen nach 2003 fort.

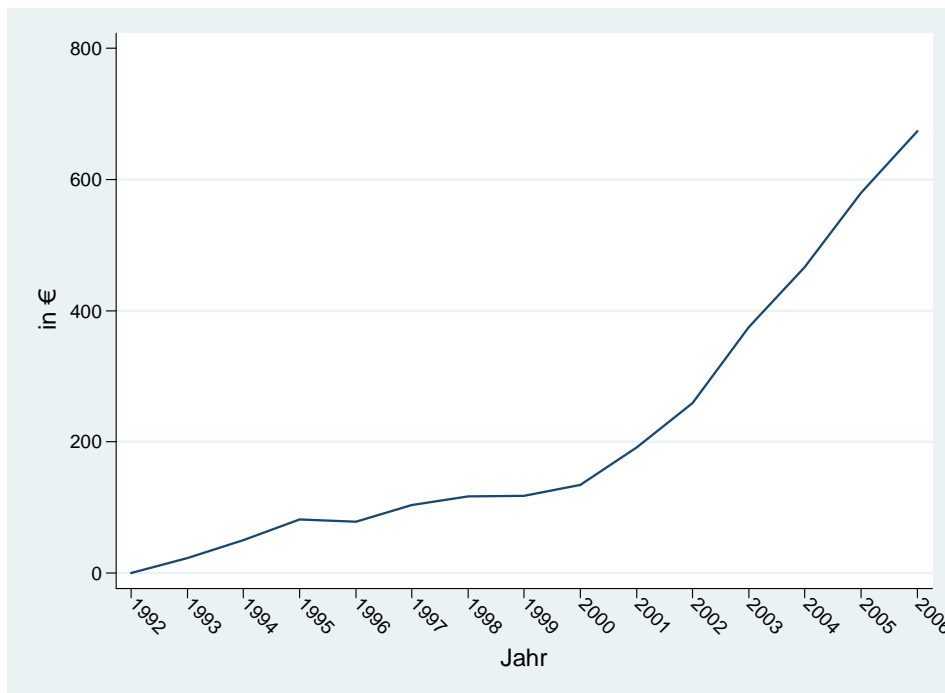
Die finanzielle Situation einer Gemeinde wird nicht ausschließlich durch die sozio-

¹Vgl. Schäfer (2002).

²Vgl. Schwarting (1999b), S. 63f.

³Vgl. Abbildung A.1 in Anhang A.

Abbildung 1.1: Summe Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen



ökonomischen Gegebenheiten bestimmt, sondern ist ebenso vom politisch-administrativen Handeln der Entscheidungsträger abhängig. Kommunalpolitiker werden aber nicht ausschließlich durch das Allgemeinwohl der Einwohner der Kommune, sondern von ihren subjektiven Einschätzungen geleitet.⁴ Negativ zu beurteilende Entwicklungen in den Kommunal финанzen sind folglich zumindest teilweise auf Verhalten der politisch Verantwortlichen zurückzuführen, das sich an ihren persönlichen Interessen orientiert.

Das kommunale Finanzsystem in Nordrhein-Westfalen wurde seit dem Jahr 2002 grundlegend reformiert. Das auf einer reinen Darstellung der periodenbezogenen Zahlungsströme basierende kameralistische Buchführungssystem wurde zum 1. Januar 2009 abschließend durch das System der doppelten Buchführung ersetzt. Durch die veränderten Buchführungsregeln soll ein einheitliches und übersichtliches Bild des periodenbezogenen Ressourcenverbrauchs der Kommunen ermöglicht werden. Dies würde die Finanzpolitik durch zusätzliche Steuerungsinstrumente in die Lage versetzen, die Erfüllung kommunaler öffentlicher Aufgaben nachhaltiger zu planen und Investitionsprojekte effizienter durchzuführen. Ein anderer Aspekt ist die Wirkung zusätzlicher Informationen auf externe Nutzer, wie Wissenschaft, Medien und letztlich die Wähler. So soll beispielsweise durch eine umfassende Darstel-

⁴Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 77f.

lung der Verbindlichkeiten einer Gemeinde die bisherige Fokussierung der Diskussion auf die langfristige Verschuldung überwunden werden.⁵ Eine derartige Ausweitung der Transparenz im Budgetprozess wird häufig als zentrales Argument für die Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens angeführt. Durch eine Verbesserung der allgemeinen Informationslage bezüglich der Finanzen einer Kommune soll eine intensivierete Überwachung der Finanzverwaltung möglich gemacht werden. Dieser Argumentation folgend wird verstärkte Transparenz im Budgetprozess als positive Folge der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen angeführt.⁶

Das Ziel der Arbeit ist es, diese Argumentation wissenschaftlich zu überprüfen. Dabei gilt es zu hinterfragen, welche Neuerungen im kommunalen Buchführungssystem einen transparenzverstärkenden Effekt besitzen. Wenn institutionelle Regelungen identifiziert werden können, welche die Qualität der Informationen über den Budgetprozess verbessern, dann ist in einem zweiten Schritt zu überprüfen, in welcher Form und auf welche Akteure sich gestiegene Transparenz im kommunalen finanzpolitischen Prozess auswirkt. Ein theoretisches Konzept, das Auswirkungen von Veränderungen in der Qualität der Informationen über finanzpolitische Variablen darstellt, ist der Yardstick Competition Effekt. Dieser zeigt, dass Politiker eigensüchtiges Handeln verringern, wenn Wähler Informationen über die Fiskalpolitik in anderen Kommunen bei ihrer Wahlentscheidung berücksichtigen. Die vorliegende Arbeit untersucht Yardstick Competition im kommunalen Finanzsystem in Nordrhein-Westfalen. Es wird untersucht, inwiefern von der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ein Einfluss auf fiskalpolitisches Fehlverhalten kommunaler Politiker erwartet werden kann. Die Arbeit stellt dar, welche Veränderungen im Buchführungssystem der nordrhein-westfälischen Gemeinden durch zusätzliche Transparenz informationelle Spillovereffekte zwischen Kommunen begünstigen. Sie zeigt modelltheoretisch wie ein durch Informationsspillovereffekte ausgelöster interkommunaler Vergleich im Bereich der Fiskalpolitik im Zusammenspiel mit politischen Wahlen politisches Fehlverhalten von Amtsträgern reduzieren kann. Schließlich wird an verschiedenen kommunalen Einnahmearten getestet, ob empirische Evidenz für den Effekt des Yardstick Competition in den nordrhein-westfälischen Kommunal финанzen vorliegt. Es wird getestet, ob Wähler in Zeiten der Anwendung des kameralistischen Buchführungssystems Informationen über die Fiskalpolitik der Nachbargemeinde bei Kommunalwahlen dazu genutzt haben, den

⁵Vgl. Junkernheinrich, Micosatt und Boettcher (2007), S. 13.

⁶Vgl. Engelken und Schrinner (2005).

Amtsinhaber in der eigenen Kommune zu beurteilen. Ist dies der Fall, so kann darauf geschlossen werden, dass die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements einen transparenzgestützten positiven Effekt hat, weil durch das neue Buchführungssystem zusätzliche Informationen zur Verfügung stehen.

1.2 Gliederung der Arbeit

In Kapitel 2 wird zunächst die finanzielle Situation der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland beschrieben. Anschließend wird auf die Entwicklung der kommunalen Einnahmen und Ausgaben in Nordrhein-Westfalen eingegangen. Weiterhin wird der institutionelle Rahmen dargestellt, innerhalb dessen die fiskalpolitischen Akteure im kameralistischen und im doppischen Buchführungssystem entscheiden. Es werden besonders die Elemente der Reform des Neuen Kommunalen Finanzmanagements herausgearbeitet, die darauf ausgelegt sind, zusätzliche Informationen über die finanzielle Lage einer Gemeinde bereitzustellen.

Kapitel 3 fasst die Ergebnisse der theoretischen ökonomischen Literatur zusammen, die für die Analysen in dieser Arbeit von Bedeutung sind. In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird seit Mitte der 1990er Jahre der Effekt des Yardstick Competition untersucht. Der aus der industrieökonomischen Literatur stammende Begriff erklärt im politökonomischen Kontext die Beobachtung, dass fiskalpolitische Variablen auf der lokalen Ebene häufig einen statistischen Zusammenhang aufweisen, der mit der geografischen oder sozioökonomischen Ähnlichkeit der Gebietskörperschaften wächst. Wähler können die ökonomische Entwicklung in ihrer Kommune mit den Gegebenheiten in gleichartigen Gemeinden vergleichen. Dies lässt Rückschlüsse auf das von Wählerseite unbeobachtbare Handeln von politischen Entscheidungsträgern zu. Die Wahlentscheidung der Wirtschaftssubjekte beruht durch interkommunale Vergleichbarkeit auf einer breiteren Informationsgrundlage. Dies hat zur Folge, dass Politiker egoistisches Verhalten in geringerem Maße verschleiern können und deshalb reduzieren. Ausgehend von der modelltheoretischen Wahl- und Regierungssystemanalyse und ihren Instrumenten und angelehnt an die neuere Theorie des Fiskalföderalismus wird in Kapitel 3.3 ein Modell entwickelt, welches die Auswirkungen der Existenz von Yardstick Competition auf das Anreizsystem eigennutzorientierter Politiker untersucht. Es zeigt, in welcher Form aussagekräftige Informationen bezüglich der fiskalpolitischen Parameter in benachbarten Gemeinden von Wählern zur Beurteilung ihrer amtierenden Politiker ausgenutzt werden können. Ein verbessertes Urteilsvermögen auf der Wählerseite kann einen Politiker dazu zwingen, die Menge

an öffentlichen Mitteln, die er nicht allgemeinwohlfördernd einsetzt, zu verringern.

In Kapitel 4 wird empirisch untersucht, ob Yardstick Competition einen Einfluss auf die finanzpolitischen Entscheidungen der Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen hat. Parallel zur Entwicklung der theoretischen Yardstick Competition Modelle hat die empirische politökonomische Forschung methodische Ansätze entwickelt, mit denen empirische Evidenz für Yardstick Competition gefunden werden kann. Durch die Anwendung ökonometrischer Methoden der Wirtschaftsgeografie kann untersucht werden, ob Wähler die Politikergebnisse ähnlicher Gebietskörperschaften berücksichtigen, wenn sie die Qualität ihrer politischen Vertreter bewerten. Dies eröffnet die Möglichkeit, explizit jene Variablen zu bestimmen, die bei einem solchen interkommunalen Vergleich Verwendung finden. Einleitend wird die bestehende empirische Literatur zur Hypothese des Yardstick Wettbewerbs dargestellt. Anschließend werden die Grundlagen der räumlichen Ökonometrie erläutert. In Kapitel 4.4 werden die Realsteuer-Hebesätze und die Höhe der Kassenkredite der Kommunen Nordrhein-Westfalens statistisch auf das Vorliegen räumlicher Korrelation hin untersucht. In einer zweistufigen Kleinstquadrate Schätzung werden die Einflüsse der Hebesätze und der Kassenkredite einer Kommune sowie der Hebesätze und Kassenkredite der benachbarten Kommunen auf das Wahlergebnis des amtierenden Politikers gemessen. Es wird gezeigt, dass bei der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B eine Anhebung des eigenen Hebesatzes die Anzahl der Sitze im Stadt- oder Gemeinderat verringert und ein Anstieg des durchschnittlichen Hebesatzes der benachbarten Gemeinden das Wahlergebnis verbessert. Dieses Ergebnis lässt darauf schließen, dass Stadt- und Gemeinderäte bei Kommunalwahlen für ihr Verhalten relativ zum Verhalten der Politiker in benachbarten Gemeinden beurteilt werden.

Kapitel 5 fasst die Ergebnisse der Arbeit zusammen.

Kapitel 2

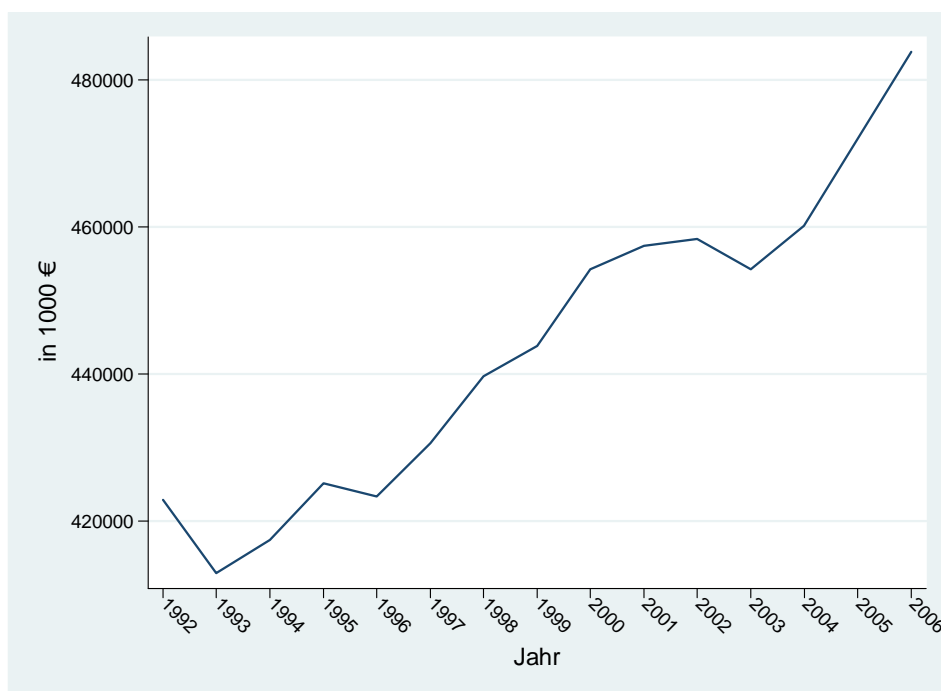
Das System der kommunalen Finanzen

2.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden Entwicklungen in den Kommunal финанzen im Zeitraum 1992 bis 2006 beschrieben und der institutionelle Rahmen der Gemeindehaushalte erläutert. In Abschnitt 2.2 werden wichtige Einflussfaktoren der Bundespolitik auf die kommunale Finanzpolitik beschrieben und die finanzielle Situation der Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit der deutschen Wiedervereinigung erläutert. Sowohl durch die Steuergesetzgebung des Bundes und der Länder als auch durch negative konjunkturelle Entwicklungen hat sich der finanzielle Spielraum der Kommunen zwischen 1992 und 2006 verringert. Dies ist ein Grund für den Beginn der in der Einleitung erwähnten problematischen Entwicklung bei den Kassenkrediten. Durch die starke Konjunkturanfälligkeit der Gewerbesteuer und die strengen regelgebundenen Vorgaben bei der ordentlichen Verschuldung sind viele Kommunen auf die Aufnahme von Kassenkrediten ausgewichen. Der Gesamtbestand der Kassenkredite der Kommunen in Nordrhein-Westfalen war allerdings auch in Zeiten der Konjunkturerholung nicht rückläufig. Im Kapitel 2.2.2 wird eine detaillierte Analyse der Gemeindehaushalte in Nordrhein-Westfalen präsentiert, die die Bedeutung der kommunalen Steuern im Kontext der kommunalen Einnahmen aufzeigt. Anhand ausgewählter Indikatoren wird der Versuch unternommen, die Entwicklung der allgemeinen finanziellen Lage der Kommunen darzustellen.

In den Kapiteln 2.3, 2.4 und 2.6 werden die institutionellen Gegebenheiten erläutert, unter denen Finanzpolitiker in den nordrhein-westfälischen Kommunen agieren. Dabei werden unter Rückgriff auf juristische Fachliteratur zentrale Punkte des ka-

Abbildung 2.1: Entwicklung des realen BIP Nordrhein-Westfalens



meralistischen Buchführungssystem dargestellt, wie es bis zum 31.12.2008 noch in einigen nordrhein-westfälischen Kommunen angewendet wurde. Im Anschluss werden wichtige Neuerungen erläutert, die sich durch die Umsetzung von Elementen der Theorie des Accrual Accounting im Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) ergeben. Dabei wird in Abschnitt 2.5 eingehend die entsprechende betriebswirtschaftliche Fachliteratur erläutert und besonders auf das Argument der Intensivierung von Transparenz im Budgetprozess eingegangen. Es wird deutlich, dass viele institutionelle Neuerungen des NKF-Einführungsgesetzes darauf abzielen, die Menge an bereitgestellter Information zu erhöhen. Im internen Gebrauch sollen die Steuerung von finanziellen Vorgängen wie Investitionsprojekten und die Analyse der finanziellen Gesamtsituation der Kommune verbessert werden. Der zweite Aspekt ist auch im externen Informationsgebrauch von Belang. Wenn aussagekräftige Indikatoren die Vergleichbarkeit der Fiskalpolitik verschiedener Kommunen steigern und diese Information von Wählern bei der Beurteilung ihrer Politiker genutzt wird, kann politischer Druck auf das Handeln der Entscheidungsträger in den Kommunen entstehen.

2.2 Entwicklung der kommunalen Finanzen

2.2.1 Bundesweite Einflüsse

Das Steuerentlastungsgesetz stellte den ersten großen Eingriff der rotgrünen Bundesregierung in die Steuer- und Finanzpolitik dar. Das Steuersystem sollte in drei Stufen verändert werden, wobei die ersten beiden Stufen aufkommensneutral und die dritte Stufe 2002 mit Mindereinnahmen von insgesamt 15 Mrd. DM geplant waren. Die dritte Stufe wurde mit dem Steuersenkungsgesetz auf 2001 vorgezogen. Im Folgenden werden die Tatbestände skizziert, die für das Finanzwesen der Kommunen von Belang waren.

Nach den Erwartungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) sollten sich durch die ersten beiden Stufen des Gesetzes für die Jahre 2000 und 2001 Steuermindereinnahmen von jeweils 360 Mio. DM ergeben. Der Saldo aus Steuermindereinnahmen besonders bei der Lohnsteuer und Steuermehreinnahmen bei der Gewerbesteuer wurde im Vorfeld der Reform auf Lasten in Höhe von 1,7 Mrd. DM geschätzt. Hierbei wurde von den Gemeindevertretern insbesondere bemängelt, dass die Anrechnung des im Zuge der Reform erhöhten Kindergeldes auf die Einkommensteuer den Einkommensteueranteil der Kommunen mindere.⁷ Während im Jahr 1999 noch von einer Entspannung der Finanzlage zumindest der westdeutschen Gemeinden ausgegangen wurde,⁸ waren im Jahr 2000 die Ausgaben der Gemeinden deutlich schneller gestiegen als die Einnahmen. Entsprechend reduzierten sich die vorher erwirtschafteten Überschüsse. Bei den ostdeutschen Gemeinden herrschten ausgeglichene Budgets vor. Die Ausgaben blieben bei steigenden Einnahmen annähernd konstant. Die Einnahmen stiegen besonders aufgrund der gestiegenen Zuweisungen. Die Steuereinnahmen der Gemeinden wuchsen 2000 um knapp 2 Prozent im Westen und 1,5 Prozent im Osten. Im Osten machten die Steuereinnahmen aber einen geringeren Teil der gesamten Einnahmen aus als im Westen.⁹ Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) mahnte bereits früh an, dass sich die Finanzlage der Gemeinden im Zuge der Steuerreform verschlechtern werde. Er wies insbesondere darauf hin, dass die veränderte Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer zu deutlichen Einkommensteuermindereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden führen werde.¹⁰

Im Jahr 2001 stiegen die Ausgaben der westdeutschen Kommunen leicht an, wo-

⁷Vgl. Karrenberg und Münstermann (2000), S. 19f.

⁸Vgl. Sachverständigenrat (1999), S. 194.

⁹Vgl. Sachverständigenrat (2000), S. 104.

¹⁰Vgl. ebenda, S. 199.

hingegen sie bei den ostdeutschen Kommunen stagnierten. Die westdeutschen Gemeinden verbuchten ein Defizit von 3,47 Mrd. Euro, die Ostdeutschen von 0,48 Mrd. Euro. Gemeinsam mit den Länderdefiziten trugen diese maßgeblich zur Entwicklung des gesamtstaatlichen Defizits bei.¹¹ Die Gewerbesteuerumlage wurde im Oktober 2000 zugunsten von Bund und Ländern angepasst, um die Gemeinden an den Kosten der steuerlichen Entlastung der Unternehmen zu beteiligen. Sie hätten ansonsten über gestiegene Gewerbesteuererinnahmen im Zuge steigender Gewinne bei den Unternehmen von den Steueränderungen profitiert, während Bund und Länder durch die gesunkenen Unternehmensteuereinnahmen die gesamten Lasten hätten tragen müssen.¹²

Nach der Meinung des SVR reduzierte das Steuerentlastungsgesetz die Bedeutung der Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle in bedeutendem Ausmaß. Durch die Ermäßigung der Einkommensteuer nach § 35 EStG um maximal den 1,8-fachen Gewerbesteuer-Messbetrag kam es für Personengesellschaften zu einer weit reichenden Entlastung von der Gewerbesteuer. Eine Belastung war sie demnach nur noch für große Kapitalgesellschaften.¹³

Im Jahr 2002 war das Körperschaftsteueraufkommen rückläufig. Dies lag zum einen in der schwachen Konjunktur, zum anderen in den auslaufenden Auskehrmöglichkeiten für einbehaltene Gewinne begründet. Thesaurierte Gewinne wurden vor der Steuerreform mit 45 Prozent oder 40 Prozent besteuert, ausgeschüttete Gewinne mit 30 Prozent. Bei einer Ausschüttung zu einem späteren Zeitpunkt wurden die überzahlten Steuerbeträge gutgeschrieben. Mit der Steuerreform ging eine einheitliche Gewinnbesteuerung von 25 Prozent einher. Gleichzeitig wurden die Unternehmen gezwungen, alle thesaurierten Gewinne so zu verbuchen, als seien sie mit 40 Prozent besteuert worden. Eine spätere Ausschüttung von Gewinnen, die mit 45 Prozent besteuert worden waren, hätten einen Verlust in Höhe von 5 Prozentpunkten Steuerlast bedeutet. Demzufolge mussten sie vor dem 31. Dezember 2001 ausgeschüttet werden. Da der Staat bedeutende Beträge an Steuerguthaben auszahlen musste, war der Saldo der Körperschaftsteuer null. Im Jahr 2002 wiesen die Gemeinden ein Haushaltsdefizit von 3,8 Mrd. Euro aus. Dies lag insbesondere an den um 3,4 Prozent verminderten Steuereinnahmen im Vergleich zum Jahr 1999. Die Ausgaben stiegen 2002 um 1,6 Prozent. Dies lag an den gestiegenen Sozialleistungen, insbesondere an der Kindergelderhöhung. Die Reaktion der Gemeinden auf die angespannte Finanzlage war eine Verringerung der Investitionen. Die Investitions-Ausgabenquote

¹¹ Vgl. Karrenberg und Münstermann (2002), S. 5ff.

¹² Vgl. Sachverständigenrat (2001), S. 137.

¹³ Vgl. ebenda, S. 216f.

erreichte im Jahr 2002 mit 12,8 Prozent den niedrigsten Stand seit Beginn der 90er Jahre. Auch die absolute Höhe der Investitionsausgaben betrug 2002 mit 20 Mrd. Euro nur zwei Drittel der Summe von 1991 oder 1992 (30 Mrd.). Die Verschuldung der Gemeinden stieg im Jahr 2002 um 6,8 Mrd. Euro und bestand zum Großteil aus direkten Darlehen von Sparkassen, Banken und sonstigen Kreditgebern.¹⁴

Im Jahr 2003 stieg das Defizit der Gemeinden von 4,7 Mrd. Euro auf 7,2 Mrd. Euro. Die Ausgaben stiegen leicht (0,6 Prozent), wobei die Investitionen stark abnahmen während die Personalausgaben leicht anstiegen. Die Steuereinnahmen sanken insgesamt um 0,8 Prozent.¹⁵

Die finanzielle Lage der Kommunen hatte sich in den zwei vorangehenden Jahren stark verschlechtert. Nachdem die Einnahmen zweimal hintereinander rückläufig waren, bewegte sich die Einnahmequote etwa auf der Höhe der frühen 70er Jahre. Das Gewerbesteueraufkommen hat sich immer mit der Konjunktur entwickelt. Jedoch vermutete der SVR einen Strukturbruch am aktuellen Rand im Jahr 2003. Das Gewerbesteueraufkommen hätte, gemessen an der konjunkturellen Entwicklung deutlich weniger stark zurückgehen müssen als es tatsächlich der Fall war. Dies führte der SVR darauf zurück, dass die Wirkungen der finanzierenden Maßnahmen im Rahmen der Steuerreform nach 2001 stark überschätzt wurden. Außerdem verringerten sich die Einnahmen der Gemeinden auch infolge sinkender Zuweisungen der Länder.¹⁶ 2002 haben die Gemeinden ihren Gesamtschuldenstand weitgehend konstant gehalten (89,8 Mrd. Euro). Es sind allerdings Kassenkredite in Höhe von 10,7 Mrd. Euro aufgenommen worden. Allein die Kommunen in Nordrhein-Westfalen verschuldeten sich mit 4,1 Mrd. Euro in Kassenkrediten.¹⁷

Am 13. August 2003 wurde ein Entwurf zur Reform der Gewerbesteuer verabschiedet. Dieser soll, als Reaktion auf die Einnahmeentwicklung bei den Gemeinden dazu beitragen, die Einnahmen der Kommunen zu verstetigen und zu stabilisieren. Im Gegensatz dazu wurde berechnet, dass das Haushaltsbegleitgesetz 2004 planmäßig zu Mehrbelastungen bei den Gemeinden in Höhe von 1,9 Mrd. Euro führen sollte.¹⁸

Am 23. Mai 2003 stimmte der Bundesrat dem von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfefondsgesetzes zu. Damit werden die Gemeinden von der Mitfinanzierung

¹⁴Vgl. Sachverständigenrat (2002), S. 147ff.

¹⁵Vgl. Karrenberg und Münstermann (2004), S. 7f.

¹⁶Vgl. Sachverständigenrat (2003), S. 174f.

¹⁷Vgl. ebenda, S. 179.

¹⁸Vgl. Sachverständigenrat (2003), S. 182ff.

des Fonds Aufbauhilfe befreit, und somit um 819 Mio. Euro im Jahr 2003 entlastet.

Zusätzlich problematisch ist die Tatsache, dass nahezu alle Landesverfassungen die Pflicht zum kommunalen Finanzausgleich unter den Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit der zentralen Etats stellen. Eine rechtliche Einklagbarkeit von Finanzausgleichsmitteln ist somit für die Kommunen erschwert. Außerdem werden nach dem Gemeindefinanzbericht immer noch 42 Prozent der kommunalen Finanzausgleichsmittel in Form von speziellen Zuweisungen gezahlt. Diese sind im Gegensatz zu allgemeinen Zuweisungen nicht disponibel und schränken somit aufgrund ihres Zuweisungscharakters die Einnahmeautonomie und wegen ihrer Zweckbindung die Ausgabenautonomie ein. Im Rahmen der Föderalismusreformen ist das Thema der Neuordnung der kommunalen Finanzausgleichssysteme wieder aktuell. Besonders im Zusammenhang mit dem nordrhein-westfälischen kommunalen Finanzausgleich wird das Spannungsfeld zwischen Effizienz- und Verteilungsaspekten in Finanzausgleichssystemen diskutiert. Aus wissenschaftlicher Sicht wird häufig besonders auf die negativen Anreizeffekte hingewiesen, die einem stark nivellierenden Finanzausgleichssystem immanent sind. So haben finanzschwache Kommunen, deren fehlende Einnahmen durch hohe Zuweisungen kompensiert werden, keine Anreize ihre Steuerquellen zu pflegen und somit die Abhängigkeit von Finanzausgleichsmitteln zu verringern.¹⁹ Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen hatten zusätzlich zu den von der Finanzpolitik des Bundes ausgelösten Problemen in den 90er Jahren und im neuen Jahrtausend die Folgen des Strukturwandels im Ruhrgebiet zu bewältigen. Somit wäre es besonders einigen kreisfreien Städten in strukturschwachen Regionen ohne hohe Finanzausgleichszahlungen nicht möglich gewesen, die ihnen auferlegten kommunalen Aufgaben zu bewältigen.²⁰ Nordrhein-Westfalen hatte zu dieser Zeit einen Ausgleichsgrad zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf von 95 Prozent, welcher im Vergleich der westdeutschen Flächenländer das Maximum darstellte. Das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung empfahl in seiner Studie aus dem Jahr 1995 eine mittelfristige Absenkung des Ausgleichssatzes auf 75 Prozent, um die Eigeninitiative der Gemeinden in Hinblick auf zusätzliche Ansiedlung von Unternehmen und Pflege von Steuerquellen zu stärken.²¹ In den Jahren von 2001 bis 2007 lag dieser Ausgleichssatz jedoch bei 90 Prozent.²² Eine weitere Anpassung ist bisher ausgeblieben. Für Kreise und Landschaftsverbände liegt der Ausgleichssatz nach § 12 und § 15 GFG

¹⁹Vgl. Büttner (2006).

²⁰Vgl. Karrenberg und Münstermann (2007), S. 38ff.

²¹Vgl. Parsche und Steinherr (1995), S. 75.

²²Vgl. §9 Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (GFG) der Jahre 2001 bis 2007.

bei 100 Prozent. Von Organen der Gemeindevertretung wurde angemahnt, dass die Landesregierung immer wieder Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich für eigene Konsolidierungszwecke missbraucht. Insbesondere wird auf ein schwebendes Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht in Münster hingewiesen, in dem zwanzig nordrhein-westfälische Städte und Gemeinden die Landesregierung verklagen. Diese hat Überzahlungen der finanziellen Beteiligung der Kommunen am Solidarbeitrag des Landes Nordrhein-Westfalen an den Lasten der deutschen Einheit im Haushaltsjahr nicht erstattet, sondern dem Landeshaushalt zugeführt. Die Beteiligung an den Einheitslasten wird durch eine Erhöhung der Gewerbesteuerumlage umgesetzt. So kann es zu Überzahlungen der ursprünglich festgelegten Beteiligung der Kommunen kommen, welche bis 2005 in der so genannten vertikalen Spitzabrechnung erstattet wurden. Mit dem GFG 2006 hat die Landesregierung NRW die vertikale Spitzabrechnung aber abgeschafft.²³

Die Entwicklung der Kassenkredite ist auf die strukturellen Ungleichgewichte von kommunalen Einnahmen und Ausgaben zurückzuführen. Demnach sind die kreisfreien Städte 2007 mangels ordentlicher Finanzierungsalternativen für 70 Prozent aller Kassenkredite in Nordrhein-Westfalen verantwortlich. Des Weiteren befinden sich die meisten Städte in Nordrhein-Westfalen in einem Haushaltssicherungskonzept, und fünfzehn Großstädte können selbst auf mittlere Sicht ihre Etats nicht ausgleichen. Bei den Städten, die Mitglieder des Deutschen Städtetages sind, war 2007 über ein Viertel der Ausgaben nicht durch laufende Einnahmen gedeckt.²⁴

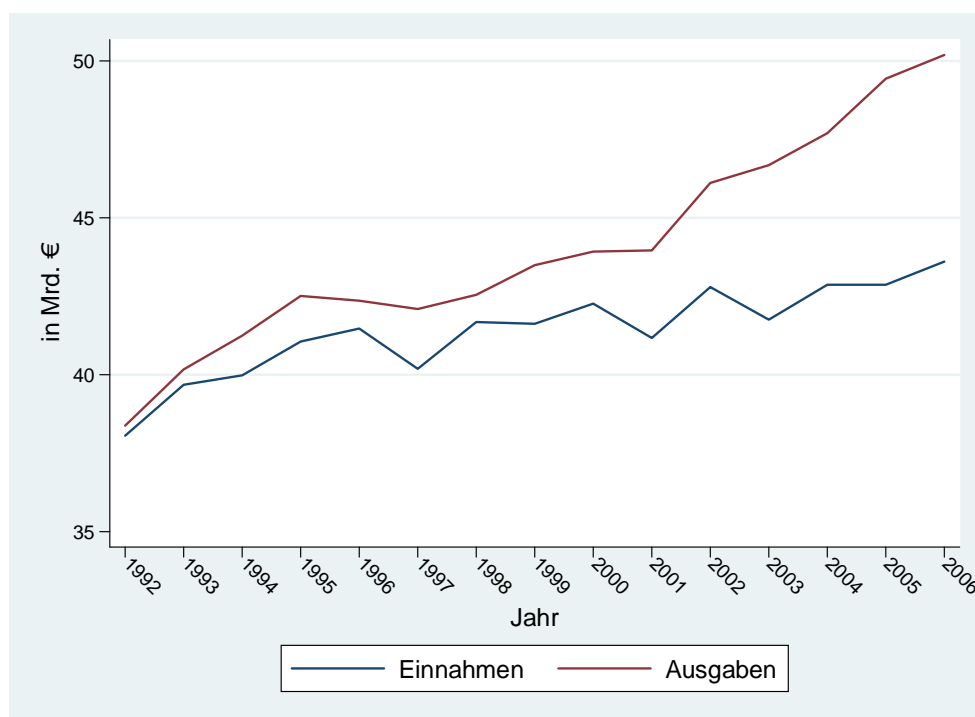
²³Vgl. Karrenberg und Münstermann (2007), S. 53 ff.

²⁴Vgl. ebenda, S. 54.

2.2.2 Gemeindefinanzen in Nordrhein-Westfalen

Die beschriebenen Entwicklungen im Steuerrecht, die veränderte Aufgaben- und Einnahmeverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, sowie das ungünstige konjunkturelle Umfeld haben auch die finanzielle Lage der Kommunen in Nordrhein-Westfalen verschlechtert. Wie in Abbildung 2.2 deutlich zu erkennen ist, stieg die Summe der kommunalen Ausgaben von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt seit dem Beginn des neuen Jahrtausends deutlich stärker als die entsprechenden Einnahmen. Betrug die Differenz 1992 noch 319,4 Mio. Euro, so stieg sie bis auf 1,66 Mrd. Euro im Jahr 2000 und 6,58 Mrd. Euro 2006.

Abbildung 2.2: Gesamteinnahmen und -ausgaben aller Gemeinden



Teilt man die Gemeinden nach der Einwohnerzahl in Gemeindegrößenklassen, so erkennt man, dass lediglich bei den kleinen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und auch nur in den Jahren 1998 und 1999 der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben positiv war.²⁵ Das Auseinanderdriften der in Abbildung 2.2 dargestellten Summen ist demnach nicht von der Entwicklung in einigen großen Kommunen getrieben. Vielmehr scheint das Phänomen von der Gemeindegröße unabhängig zu sein.

²⁵Vgl. Abbildung A.2 in Anhang A, S. 138.

Abbildung 2.3: Indikatoren zur Entwicklung der Kommunal финанzen I

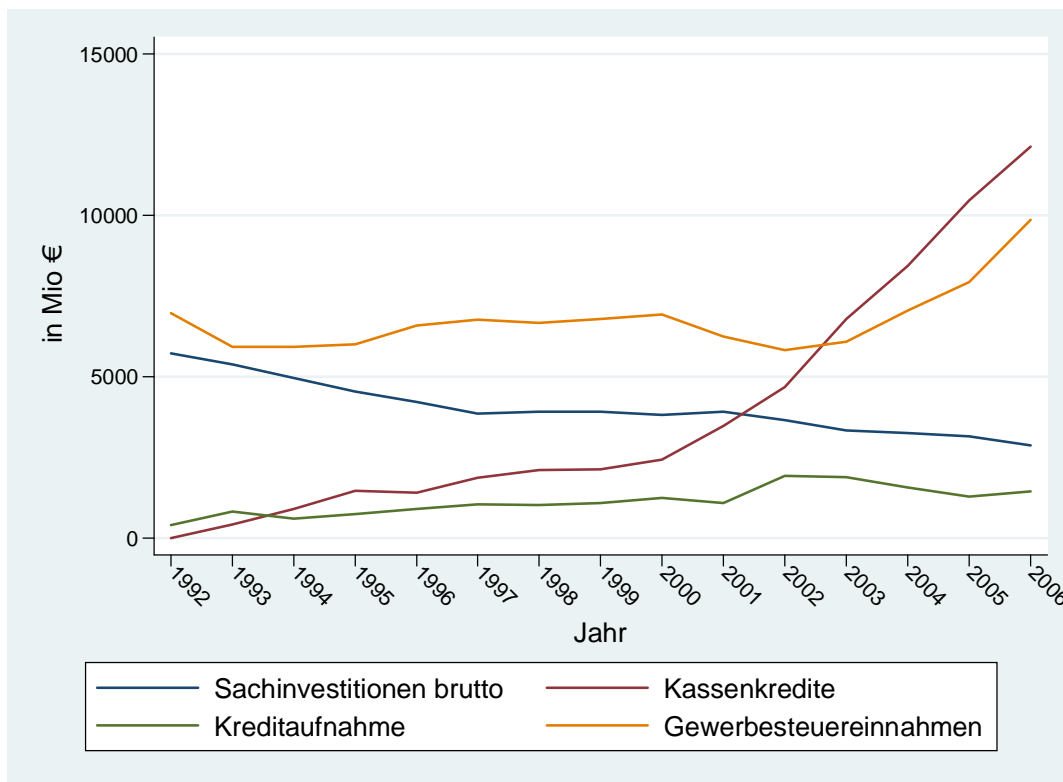
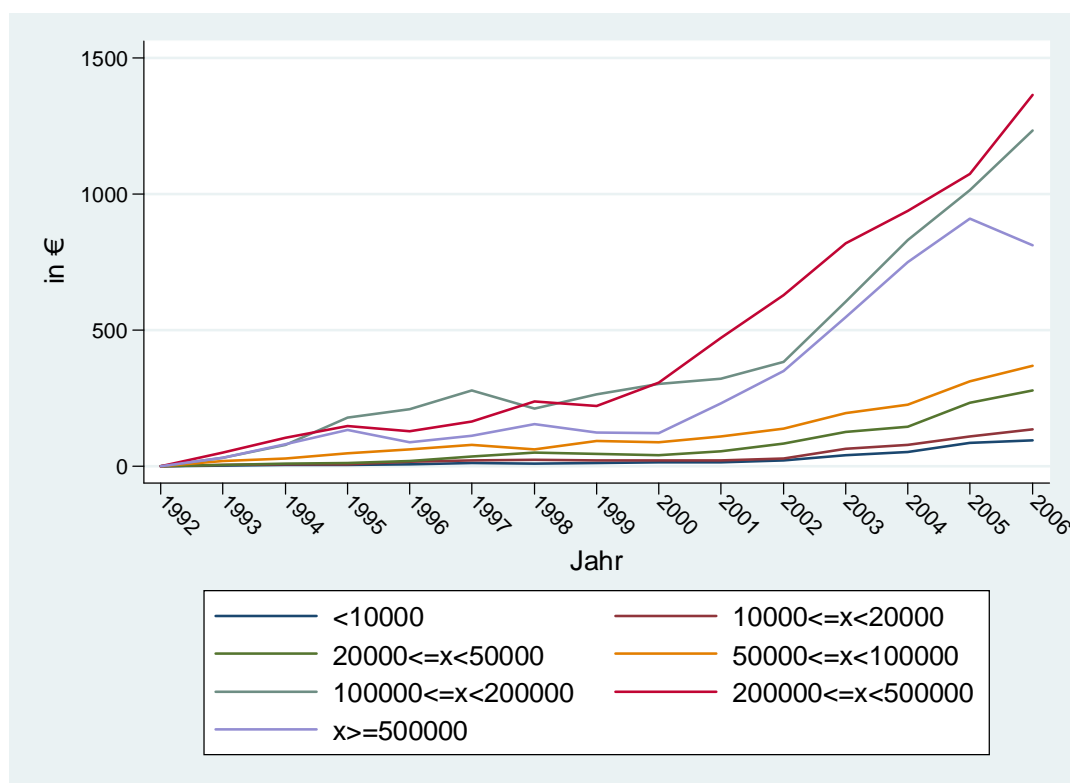


Abbildung 2.3 zeigt die Entwicklung wichtiger Indikatoren zur finanziellen Lage der Kommunen im Aggregat aller Gemeinden Nordrhein-Westfalens. Hier ist ebenfalls ein dem bundesweiten Trend folgender Verlauf zu beobachten. Während das Gewerbesteueraufkommen zu Beginn des Jahrtausends eine konjunkturbedingte Delle aufweist, ist in den Jahren 2003 bis 2006 ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Die Verschuldung für Investitionen im Vermögenshaushalt ist über den gesamten Beobachtungszeitraum leicht gestiegen, während die Ausgaben für Sachinvestitionen im gleichen Zeitraum von 5,7 Mrd. Euro auf 4,2 Mrd. Euro gesunken sind. Die Summe der Kassenkredite ist im Zeitraum von 1993 bis 2000 von 412 Mio. Euro auf 2,4 Mrd. Euro gestiegen. Dieses Wachstum des zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätseingänge vorgesehenen Finanzierungsinstrumentes verstärkte sich nach der Jahrtausendwende deutlich. Die Summe der Kassenkredite der nordrhein-westfälischen Kommunen verfünffachte sich nahezu und betrug im Jahr 2006 12,1 Mrd. Euro.

Um ein differenzierteres Bild der Entwicklung der Kassenkredite aufzeigen zu können, sind in Abbildung 2.4 die Pro-Kopf-Kassenkredite von sieben Gemeindegrößenklassen abgezeichnet.²⁶ Es wird deutlich, dass der Anstieg der Kassenkredite

²⁶Die Gemeindegrößenklassen sind der Einteilung des Statistischen Jahrbuches Deutscher Gemein-

Abbildung 2.4: Kassenkredite pro Kopf nach Gemeindegrößenklassen



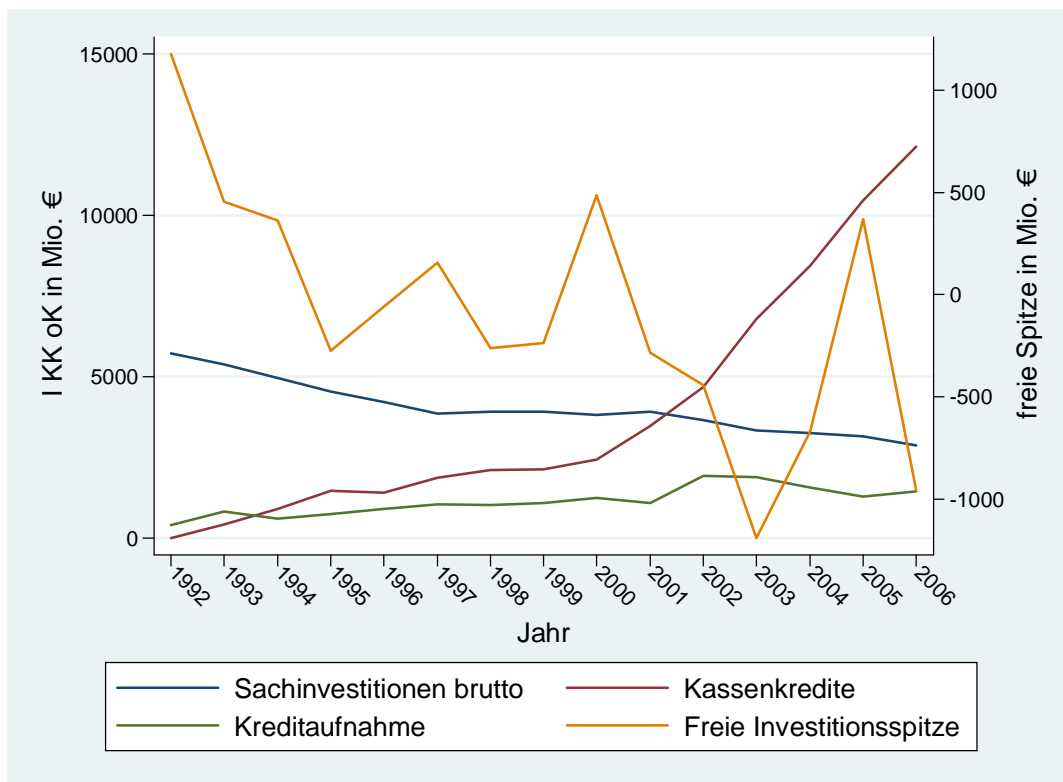
insbesondere ein Problem der großen Städte ist. In den kleinen Städten und Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern ist zum einen die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite pro Einwohner deutlich geringer, zum anderen fällt auch die Zunahme des Anstieges nach 2000 deutlich weniger stark aus. Während die Pro-Kopf-Verschuldung aus Kassenkrediten von Gemeinden mit mehr als 20.000, aber weniger als 50.000 Einwohnern im Schnitt von rund 40 Euro auf 277 Euro anwuchs, stieg sie bei den Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 100.000 und 200.000 von 303 Euro auf 1.235 Euro an. Auffällig ist, dass trotz der in Abbildung 2.3 sichtbaren deutlichen Steigerungen der Gewerbesteuereinnahmen seit 2003 die Kassenkredite weiter gestiegen sind und sich ihr Anstieg in der Summe nicht verlangsamt hat.²⁷

Abbildung 2.5 zeigt zusätzlich zu den Verläufen der ordentlichen Schulden, der Kassenkredite und den Ausgaben für Sachinvestitionen die so genannte Freie Investitionsspitze. Diese errechnet sich aus dem Überschuss des Verwaltungshaushaltes abzüglich der zur Tilgung der ordentlichen Verschuldung notwendigen Pflichtzu-

den entnommen. Die vier kleinsten Größenklassen wurden zusammengefasst, da es in Nordrhein-Westfalen keine Gemeinde gibt, die weniger als 2.000 Einwohner aufweist und lediglich drei Gemeinden weniger als 5.000 Einwohner zählen. Vgl. Fogt (2000), S. 102.

²⁷Siehe hierzu auch Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 52.

Abbildung 2.5: Indikatoren zur Entwicklung der Kommunal финанzen II



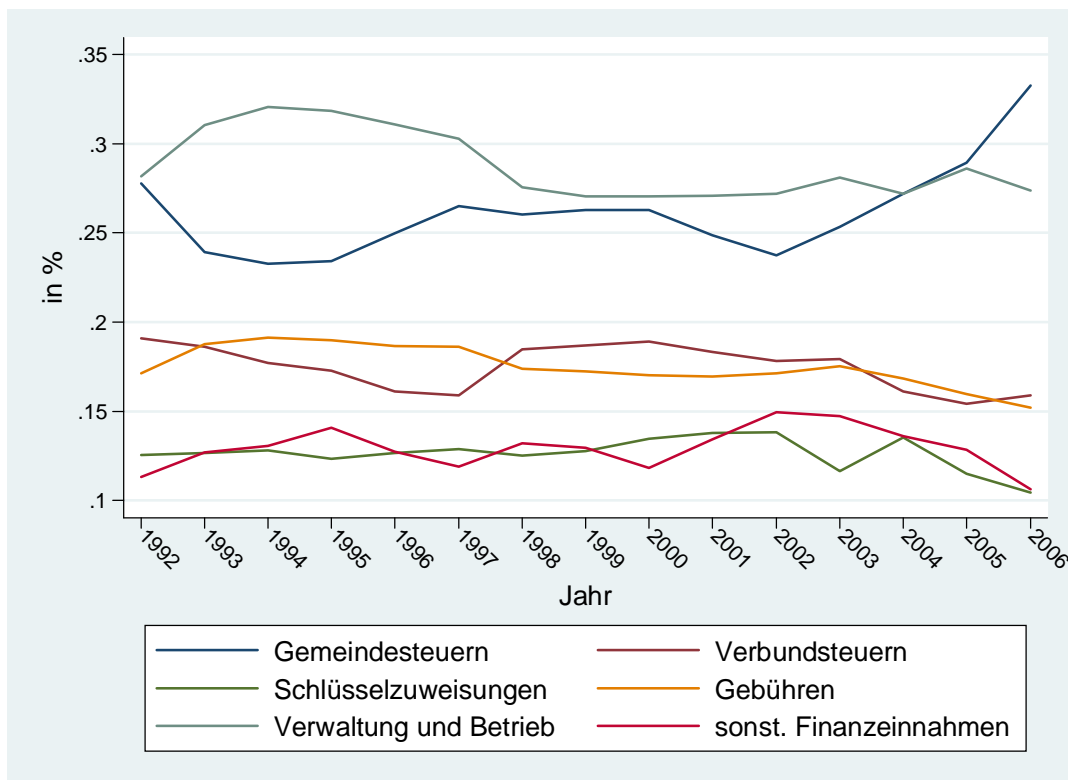
führung des Verwaltungshaushaltes an den Vermögenshaushalt. Nimmt sie einen positiven Wert an, so stehen aus den laufenden Einnahmen Mittel zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung.²⁸ In der Summe verläuft die Freie Investitionsspitze in Nordrhein-Westfalen sehr sprunghaft und nahm im Jahr 1995 im Betrachtungszeitraum erstmals einen negativen Wert an. In den folgenden elf Jahren war sie nur 1997, 2000 und 2005 positiv. Die Kommunen waren demnach seit 1992 in der deutlichen Mehrzahl der Haushaltsjahre nicht in der Lage, ihre ordentliche Tilgung aus den laufenden Einnahmen zu decken.

Insgesamt ist im Zeitraum von 1992 bis 2006 eine deutliche Verschlechterung der finanziellen Lage der nordrhein-westfälischen Gemeinden zu verzeichnen, die trotz einer Entspannung bei den Steuereinnahmen aufgrund der verbesserten gesamtwirtschaftlichen Lage bei der ordentlichen und kurzfristigen Verschuldung keine Trendwende erfahren hat.

²⁸Vgl. Schwarting (2006), S. 90. In einigen Bundesländern ist ein positiver Wert der Freien Investitionsspitze eine Voraussetzung bei der Genehmigung ordentlicher Kredite. Vgl. ebenda, S. 170f.

2.2.3 Einnahmen des Verwaltungshaushaltes

Abbildung 2.6: Anteile an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte



In Abbildung 2.6 sind die für den Beobachtungszeitraum 1992 bis 2006 wichtigsten Bestandteile des Verwaltungshaushaltes als Anteile an den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushaltes abgetragen. Der durchschnittliche Anteil der kommunalen Einnahmen aus den Realsteuern mit Hebesatzrecht (Grundsteuer A und B, sowie Gewerbesteuer) schwankt zwischen 23 und 30 Prozent, hat sich seit 2002 kontinuierlich vergrößert, was unter Umständen auf eine Stärkung der Gemeindesteuern und damit auch der Steuerautonomie schließen lässt. Dem Anteil der Gewerbesteuern zyklisch entgegen läuft der Anteil der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Dieser schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen 27 und 32 Prozent der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes, und stellt somit den zweiten großen Teil der laufenden kommunalen Einnahmen dar. Anhand der Abbildungen A.3 bis A.6 im Anhang ist zu erkennen, dass bei kleinen Gemeinden die Verbundsteuer und die Schlüsselzuweisungen einen größeren Anteil an den laufenden Einnahmen ausmachen, als bei Kommunen mit einer großen Einwohnerzahl. Umgekehrt verhält es sich bei den Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb, die bei bevölkerungsstarken Städten einen deutlich größeren Anteil an den Einnahmen des Verwaltungshaushaltes ausmachen

als bei Gemeinden mit vergleichsweise niedriger Einwohnerzahl.²⁹

Zwischen 1992 und 2006 bewegte sich der Anteil der Verbundsteuern (Gemeindeanteil an Lohn-, Einkommen- und Umsatzsteuer) zwischen 15 und 20 Prozent. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass die Einnahmen aus Steuern, bei denen die Kommunen ein Hebesatzrecht genießen, auch quantitativ einen höheren Stellenwert besitzen als die Einnahmen aus Verbundsteuern.

Im Vergleich zu den Bundesländern weisen Kommunen bezüglich ihrer Steuerkompetenz einen höheren Grad an Entscheidungsautonomie auf. Verglichen mit den Gebietskörperschaften in den USA und der Schweiz, die dem Modell des wettbewerblichen Föderalismus unterliegen, sind sie erheblich in ihrer Steuerautonomie beschränkt. Durch das Zuschlagsrecht auf die kantonale Einkommen-, Körperschaft- und Vermögensteuer verfügen Gemeinden in der Schweiz über sicherere Einnahmequellen als die deutschen Kommunen.³⁰ Die zunehmende Politikverflechtung in Deutschland zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird vor allem an der Aufteilung der Gewerbesteuer und der Gemeinschaftssteuern bestehend aus Lohn- und Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Mehrwertsteuer auf die drei Ebenen deutlich.

Der Anteil der Zuweisungen in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt an den Gesamteinnahmen je Gemeindegrößenklasse schwankt im Betrachtungszeitraum zwischen 13 Prozent und 26 Prozent. Abbildung 2.7 zeigt, dass auch unter Berücksichtigung der Zuweisungen für Investitionen im Vermögenshaushalt besonders die kleinen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern abhängig von Transfers sind. Abbildung A.6 im Anhang zeigt, dass sich die Verhältnisse bei den Gemeindesteuer-einnahmen entgegengesetzt verhalten. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass besonders kleine Gemeinden durch eine relativ hohe Transferabhängigkeit gekennzeichnet sind.

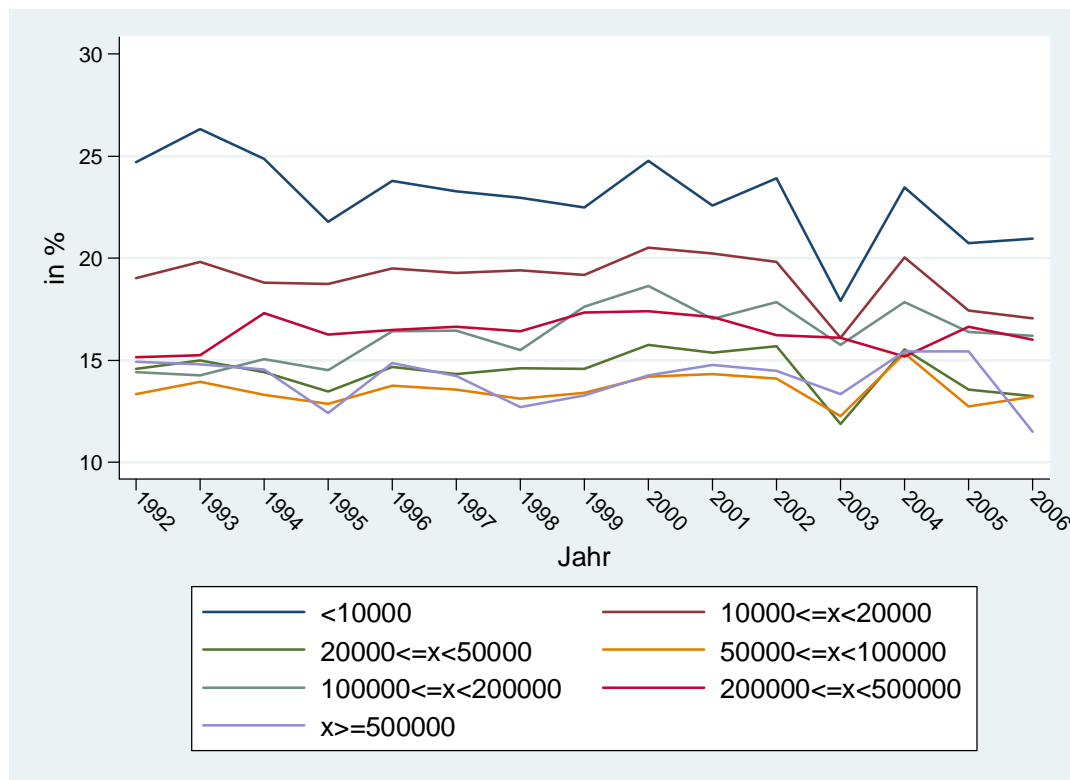
2.2.4 Zuweisungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz

Abbildung 2.8 zeigt, dass sich die Verbundmasse und die Schlüsselzuweisungen im Beobachtungszeitraum von 1992 bis 2006 in Nordrhein-Westfalen weitgehend parallel entwickelt haben. Dies ist nicht weiter verwunderlich, machen die Schlüsselzuweisungen doch den größten Teil der Verbundmasse aus. Der Anteil der Schlüsselzuweisungen an der Verbundmasse schwankte zwischen 76,9 Prozent und 85,4 Prozent. Beide Größen zeigen einen Anstieg bis 2001 und sinken in der Folge bis 2006 beina-

²⁹Vgl. Anhang S. 138ff.

³⁰Vgl. Feld (2004), S. 37.

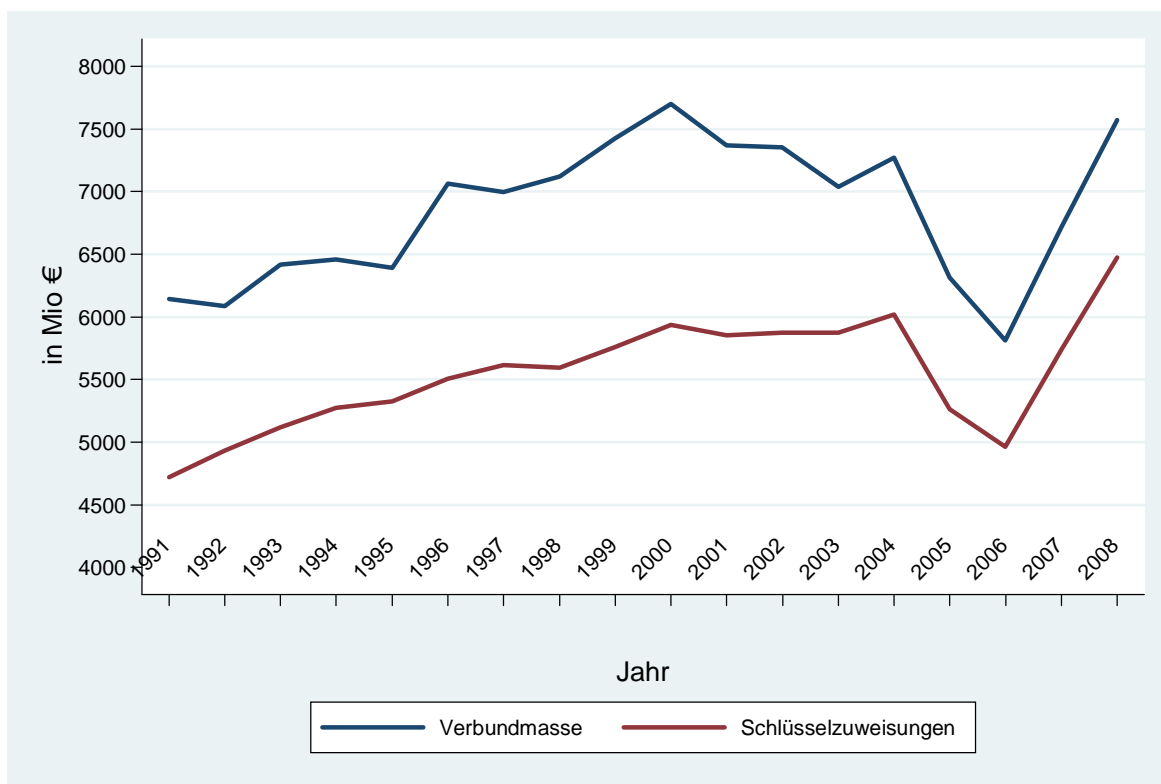
Abbildung 2.7: Anteil der Einnahmen aus Transfers an den Gesamteinnahmen nach Gemeindegrößenklassen



he auf ihr Ausgangsniveau. 1992 betrug die gesamte Verbundmasse knapp 6,2 Mrd. Euro, die Schlüsselzuweisungen machten davon etwa 76,9 Prozent aus und betragen gut 4,7 Mrd. Euro. Ihren Höchststand erreichten beide Größen im Jahr 2000. Die Verbundmasse war im Vergleich zum Jahr 1992 um 26 Prozent auf 7,7 Mrd. Euro gestiegen, während die Schlüsselzuweisungen um 20 Prozent auf 5,9 Mrd. Euro angehoben worden waren. Über den gesamten Zeitraum gesehen betrug, bedingt durch den starken Rückgang zu Beginn des neuen Jahrtausends, das Wachstum der Schlüsselzuweisungen lediglich 5 Prozent, während die Verbundmasse mit einem Anstieg von 0,6 Prozent 2006 in etwa denselben Wert hatte wie 1992.

Die Bestandteile der anderen Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes entwickelten sich, bedingt durch häufige Veränderungen im System der Gemeindefinanzen, sehr heterogen. Wie aus Abbildung 2.9 ersichtlich ist, gewährte das Land den Gemeinden 1992 noch knapp 350 Mio. Euro an Bedarfszuweisungen. Dieser Betrag wurde bis 2001 kontinuierlich bis auf 90 Mio. Euro reduziert. Seit 2002 schwankt die Höhe der Bedarfszuweisungen um 20 Mio. Euro, was 2006 einen Anteil von nur 0,33 Prozent der Verbundmasse ausmachte. Eine ähnliche Entwicklung lässt sich

Abbildung 2.8: Verbundmasse und Schlüsselzuweisungen nach dem GFG NRW

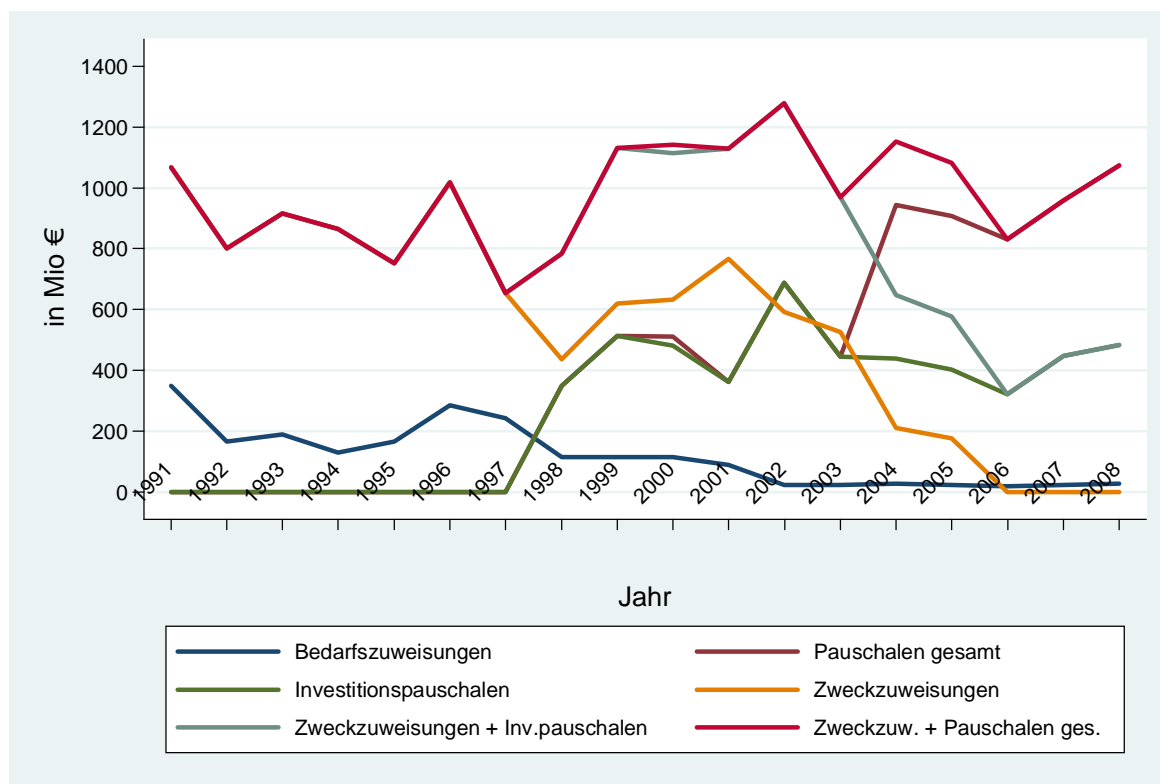


für die Zweckzuweisungen feststellen. Betrug sie 1991 noch gut eine Mrd. Euro, wurden sie bis 2005 auf 176 Mio. Euro reduziert und seither nicht mehr gezahlt.³¹ Im Gegensatz dazu wurden seit 1998 Mittel außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems pauschaliert zugewiesen. Insbesondere handelt es sich bei dieser Position um pauschale Zuweisungen zur Förderung investiver Maßnahmen nach §§ 17ff GFG.³² Diese Pauschalzuweisungen stiegen in der Summe von 347 Mio. Euro bis auf 958 Mio. Euro im Jahr 2006. Dieser Anstieg kompensiert den Rückgang der Zweckzuweisungen beinahe vollständig, so dass das Aggregat der Zuweisungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems im Betrachtungszeitraum zwar zwischen 654 Mio. Euro (1997) und 1278 Mio. Euro (2002) schwankte, jedoch 2006 mit gut 831 Mio. Euro nur geringfügig über dem Wert von 1992 (800 Mio. Euro) lag.

³¹Zwei Ausnahmen bilden die Haushaltsjahre 1996 und 2001. 1996 wurde die in den Zweckzuweisungen enthaltene Investitionspauschale deutlich angehoben, sowie Zuweisungen für Investitionen an kommunale Krankenhäuser in Höhe von 108 Mio. Euro gezahlt. 2001 wurden etwa 361 Mio. Euro an Zuweisungen für Schulbau- und Stadterneuerungsmaßnahmen unter die Zweckzuweisungen gefasst.

³²Ab 2004 wurden außerdem pauschale Sonderzuweisungen eingeführt.

Abbildung 2.9: Zahlungen nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz



Stilisierte Fakten zur Entwicklung der kommunalen Verschuldung in den letzten 25 Jahren Die Verschuldung der bundesdeutschen Kommunen der alten Bundesländer ist in der Summe von 40 Mrd. Euro im Jahr 1970 bis auf 170 Mrd. Euro im Jahr 1997 gestiegen. In den neuen Bundesländern stieg der Schuldenstand zwischen 1992 und 1999 von 14 Mrd. Euro auf 40 Mrd. Euro. Der Anteil der Gemeinden an der gesamten Staatsverschuldung hat sich im betrachteten Zeitraum jedoch verringert, der Anstieg ist im Vergleich zur Steigerung der Verschuldung von Bund und Ländern relativ gering. Ein großer Teil der Verschuldung der Kommunen wird allerdings nicht im Haushaltsplan geführt, sondern versteckt sich in so genannten Schattenhaushalten. Auf kommunaler Ebene sind das besonders die Verschuldung von Eigenbetrieben und Eigengesellschaften. Weiterhin ist das Volumen der Bürgschaften der Kommunen zu berücksichtigen. Dieses ist besonders in den 90er Jahren stark gestiegen. Die kommunale Verschuldung scheint, im Aggregat betrachtet, weder pro- noch antizyklisch. Sie entwickelt sich, zeitlich verzögert, parallel zum Konjunkturzyklus. Unterteilt man die Gesamtheit der Kommunen nach der Gemeindegröße, so sieht man, dass der Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung in den Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern besonders groß war. Dies gilt so-

wohl für die mittelbare, als auch für die unmittelbare Verschuldung. Hierbei ist zu beachten, dass die Höhe der Verschuldung zwischen den einzelnen Kommunen stark variiert.³³

2.3 Allgemeine Aspekte der Kommunalfinanzen

Haushaltsautonomie Die Haushaltsautonomie der Kommunen in NRW erstreckt sich fast ausschließlich auf die Steuerautonomie.³⁴ Art. 28 Abs. 2 GG sichert den Gemeinden eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftsbezogene Steuerquelle zu. In Art. 106 Abs. 5f GG wird dies konkretisiert und den Kommunen das Hebesatzrecht und Aufkommen der Grund- und Gewerbesteuer, sowie ein Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer zugesprochen. Von dem kommunalen Hebesatzrecht auf die Einkommensteuer ist bisher jedoch noch kein Gebrauch gemacht worden. Weiterhin können die Gemeinden Einnahmen aus weiteren Quellen, wie beispielsweise Beiträgen und Gebühren erzielen. Eine direkte Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess über rechtliche Änderungen bei den Realsteuern bleibt den Kommunen vorenthalten.³⁵ Sie haben keinen Einfluss auf die Bestimmung der steuerlichen Bemessungsgrundlage. So ist beispielsweise im Fall der Gewerbesteuer der Steuermessbetrag, auf den die Kommune den steuerlichen Hebesatz legt, durch den Gesetzgeber vorgegeben.³⁶ Bei den kommunalen Einnahmen aus den Gemeindeanteilen an Lohnsummen-, Einkommen- und Umsatzsteuer sind die Kommunen ebenfalls nicht am Gesetzgebungsprozess beteiligt.³⁷

³³Vgl. Schwarting (2000), S. 49 ff.

³⁴Faktisch haben die Kommunen nach §77 Abs. 2 Satz 2 GO zusätzlich die Möglichkeit, den Höchstbetrag der Kassenkredite festzusetzen.

³⁵Vgl. Schwarting (1999a), S. 44.

³⁶Der Steuermessbetrag ist der mit der in §11 GewStG festgelegten Steuermesszahl multiplizierte Gewerbeertrag.

³⁷Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet sich aus dem Landesaufkommen von Lohn- und Einkommensteuer multipliziert mit einer Schlüsselzahl. Diese Schlüsselzahl ist der Anteil einer Gemeinde am Landesaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer, bezogen auf die Kappungsgrenze. Dieses Aufkommen unterscheidet sich vom Gesamtaufkommen insofern, als Einkommen über der Kappungsgrenze (30.000 bei Einzel-, 60.000 bei Zusammenveranlagung) nicht berücksichtigt werden. Vgl. §3 GemFinRefG. Die Gemeinden werden seit 1998 an der Umsatzsteuer beteiligt. Dieser Anteil berechnet sich noch bis 2009 wie folgt: Das den Städten und Gemeinden zustehende Umsatzsteueraufkommen (2,07 Prozent des Gesamtaufkommens im Vorwegabzug) wird unter den westdeutschen (85 Prozent) und ostdeutschen (15 Prozent) Kommunen aufgeteilt. Diese Beträge werden durch Multiplikation mit einer Schlüsselzahl auf die Städte und Gemeinden verteilt. Zwischen 1998 und 2000 gingen in diese Schlüsselzahl mit einem Gewicht von 70 Prozent der Anteil der Gemeinde am Gewerbesteueraufkommen der Jahre 1990 bis 1997 und mit einem Gewicht von 30 Prozent der Durchschnitt der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den Jahren 1990 bis 1998 ein. Seit dem Jahr 2000 geht das Aufkommen der

Der kommunale Finanzausgleich Verfassungsrechtlich gelten die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland nicht als selbständige Einheit, sondern sind Teil der Bundesländer. Diese sind nach Art. 106 Abs. 7 GG zum Finanzausgleich mit ihren Kommunen verpflichtet. Die Gemeinden müssen zu einem durch Landesgesetzgebung festzulegenden Prozentsatz am Länderanteil an Umsatz-, Einkommen- und Körperschaftsteuer beteiligt werden. Zusätzlich ist es den Ländern freigestellt, ihren Kommunen Teile der Ländersteuern zur Verfügung zu stellen. Diese, im Allgemeinen jährlich im GFG festgelegten Mittel bilden die Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs. Im GFG werden andererseits die Zuweisungen außerhalb des Steuerverbundes festgelegt. Diese umfassen Kompensationszahlungen, die sich aus zusätzlichen Lasten durch Bundes- oder Landesgesetzgebung ergeben oder einzelfallbezogene Zweckzuweisungen. Hieraus ergibt sich die Problematik einer Befrachtung der Schlüsselmasse. Um den Landeshaushalt zu konsolidieren, können die Länder Mittel der Kommunen, die bisher außerhalb des Steuerverbundes gezahlt wurden, in den Steuerverbund einbeziehen ohne diesen entsprechend auszuweiten. Somit werden Gelder, die den Kommunen vom Land zufließen, reduziert, ohne das System des Finanzausgleichs in seiner Systematik zu verändern.³⁸ Durch ein solches Handeln wird die finanzielle Planungssicherheit der Gemeinden deutlich reduziert.³⁹

2008 stellte das Land Nordrhein-Westfalen seinen Gemeinden im Rahmen der Verbundmasse 23 Prozent seines Anteils am Ist-Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer, abzüglich der Ausgaben im Länderfinanzausgleich und im Familienleistungsausgleich zur Verfügung.⁴⁰ Das ermittelte Ist-Aufkommen der Umsatzsteuer wird bei der Berechnung um den interkommunalen Entlastungsausgleich zugunsten der Kommunen der neuen Länder erhöht.⁴¹ Nach einem Vorwegabzug wird die verbleibende Finanzausgleichsmasse auf Schlüsselzuweisungen, pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen, fachbezo-

Gewerbekapitalsteuer (deren Wegfall 1998 der Umsatzsteueranteil kompensieren sollte) auf der Basis der Gewerbesteuerstatistik 1995 mit einem Gewicht von 40 Prozent in die Schlüsselzahl ein. Das Gewerbesteueraufkommen geht seitdem noch mit 42 Prozent, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit 18 Prozent ein. Vgl. §5b Abs. 2 GemFinRefG.

³⁸Vgl. Schwarting (2006), S. 151.

³⁹Vgl. Schwarting (2005), S. 139.

⁴⁰Finanzausgleichssysteme, bei denen die Finanzausgleichsmasse über eine Verbundquote festgelegt wird, finden sich in 11 der 13 Flächenländer. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen werden Systeme mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz angewandt. In den Ländern, die Verbundquotensysteme anwenden, verändern sich die Ausgleichszahlungen immer entsprechend der Entwicklung der Landessteuereinnahmen. In Ländern, die Systeme mit Gleichmäßigkeitsgrundsatz benutzen, haben die *Gesamteinnahmen* der Kommunen einen parallelen Verlauf zu den Nettoeinnahmen des Landes. Dieses berechnet sich aus den Bruttoeinnahmen abzüglich der Zahlungen an die Kommunen. Vgl. Lenk und Rudolph (2003a), S. 15f.

⁴¹Vgl. § 2 Abs. 1 und 2 GFG 2008.

gene Sonderpauschalen und Bedarfszuweisungen aufgeteilt.⁴² Die Finanzausgleichsmasse für ein bestimmtes Haushaltsjahr wird ex ante festgelegt. Da die Bestandteile der Verbundmasse als Prozentzahlen des Aufkommens angegeben werden, können sich Differenzen zwischen den der Berechnung zugrunde liegenden Soll- und den nachher ermittelten Ist-Daten ergeben. Diese werden in zukünftigen Haushaltsjahren ausgeglichen.

Die Schlüsselzuweisungen werden gemäß § 5 GFG 2008 nach der durchschnittlichen Aufgabenbelastung und der Steuerkraft errechnet. Die Schlüsselzuweisung einer Gemeinde berechnet sich allgemein nach der Formel

$$\text{Schlüsselzuweisung} = (\text{Finanzbedarf} - \text{Finanzkraft}) * \text{Ausgleichsfaktor}.$$

Die Finanzkraft wird durch die Steuerkraftmesszahl abgebildet. Diese ergibt sich nach §9 GFG 2008 aus der Summe der normierten Ist-Aufkommen von Gewerbesteuer, Grundsteuer und der Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer abzüglich der normierten Gewerbesteuerumlage.⁴³

Der Finanzbedarf wird durch die Ausgangsmesszahl dargestellt. Diese errechnet sich durch Multiplikation des so genannten Gesamtansatzes mit dem Grundbetrag. Der Grundbetrag wird in Geldeinheiten aus der Schlüsselmasse abgeleitet. Er wird so gewählt, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen mit der Finanzausgleichsmasse übereinstimmt. Der Gesamtansatz wird aus verschiedenen Bedarfsindikatoren (Hauptansatz und Nebenansätze) gebildet, die bestimmte Sonderbelastungen abgelten sollen. Diese sind von Bundesland zu Bundesland verschieden und umfassen unter anderem die Anzahl der Sozialhilfeempfänger, die Arbeitslosenzahl, die Gemeindefläche, die Anzahl der Schüler, die Anzahl der Stationierungstreitkräfte oder den Bevölkerungszuwachs.⁴⁴ Die Bedarfsindikatoren in Nordrhein-Westfalen waren 2008 die nach der Gemeindegröße gewichtete Einwohnerzahl (Hauptansatz), die nach der Art der Schulform gewichtete Schülerzahl (Schüleransatz), die Zahl der Bedarfsgemeinschaften der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II) im Sinne von § 7 Abs. 3 SGB II (Soziallastenansatz) und die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Zentralitätsansatz).⁴⁵

⁴²Vgl. § 4 GFG 2008.

⁴³Die Normierung der Steueraufkommen der Realsteuern erfolgt in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen über die Multiplikation mit fiktiven Hebesätzen. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt wird hingegen mit dem gewogenen Landesdurchschnitt der tatsächlichen Hebesätze normiert. Vgl. Lenk und Rudolph (2004b), S.15.

⁴⁴Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S. 20f.

⁴⁵Vgl. § 8 GFG 2008. Lenk und Rudolph (2003b) geben einen Überblick über die finanzwissenschaft-

Der Ausgleichsfaktor bestimmt, in welchem Ausmaß die Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl ausgeglichen wird. Bis ins Haushaltsjahr 1996 betrug der Ausgleichsfaktor in Nordrhein-Westfalen 95 Prozent, im Haushaltsjahr 1997 wurde er auf 90 Prozent gesenkt und blieb bis ins Jahr 2008 unverändert. Der hohe Ausgleichsfaktor ist dem Faktum geschuldet, dass der kommunale Finanzausgleich in Nordrhein-Westfalen in starkem Maße darauf abzielt, Aufkommens- und Bedarfsdisparitäten zugunsten strukturschwacher Kommunen der Montanregion auszugleichen.⁴⁶ Das Problem einer hohen Ausgleichsquote besteht allerdings darin, dass den Städten und Kommunen Anreize genommen werden, ihre eigenen Einnahmequellen auszuschöpfen.⁴⁷ Moral Hazard vermindert folglich die Effizienz eines Finanzausgleichssystems. Die Art und Höhe der Ausgleichsfaktoren unterscheiden sich stark zwischen den Bundesländern.⁴⁸ Anders als in Bundesländern wie Bayern, Baden-Württemberg oder Hessen ist in Nordrhein-Westfalen das Effizienzziel dem Distributionsziel eher untergeordnet.⁴⁹

Zuweisungen innerhalb des Steuerverbundes zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und seinen Kommunen umfassen die Schlüsselzuweisungen, pauschale Zuweisungen für kommunale Investitionsmaßnahmen und Sonderpauschalzuweisungen.⁵⁰ Diese Zahlungen gliedern sich in allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen. Neben den Schlüsselzuweisungen spielen im kommunalen Finanzausgleich Investitionspauschalen eine große Rolle. Sie sind sowohl den allgemeinen Zuweisungen als auch den zweckgebundenen Zuweisungen zuzuordnen. Zweckgebundene Zuweisungen dienen dem Investitionsvorhaben oder aber auch der Wahrung bestimmter (übertragener) staatlicher Aufgaben.⁵¹ Investitionsvorhaben werden in Nordrhein-Westfalen durch eine Investitionspauschale finanziert. Gemäß §18 GFG werden die finanziellen Mittel hauptsächlich nach der Einwohnerzahl und der Gebietsfläche an alle Gemeinden verteilt.⁵² Aufwendungen im Schulbereich oder im Sportbereich werden durch

liche Diskussion zur Zweckmäßigkeit der in der Bundesrepublik verwendeten Bedarfsindikatoren.

⁴⁶Vgl. Parsche und Steinherr (1995), S. 75.

⁴⁷Vgl. Büttner (2006), S. 493.

⁴⁸Eine Übersicht der Ausgleichsfaktoren aller Bundesländer findet sich bei Lenk und Rudolph (2004a), S. 14.

⁴⁹Vgl. Karrenberg und Münstermann (2007), S. 43. In Bayern beträgt die Ausgleichsquote nach Art. 2 Abs. 2 FAG beispielsweise nur 55 %. Zusätzlich werden Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl je Einwohner unter 75 v. H. des mit dem Prozentsatzes ihres Hauptansatzes angesetzten Landesdurchschnitts bleibt, nach Art. 3 Abs. 3 FAG zur stärkeren Auffüllung ihrer unterdurchschnittlichen Steuerkraft 15 % des Unterschieds als Sonderschlüsselzuweisung zugewiesen.

⁵⁰Vgl. § 6 GFG.

⁵¹Vgl. Schwarting (2006), S. 152f.

⁵²Kreisfreie Städte und Kreise erhalten Investitionspauschalen zur Verbesserung der Altenhilfe und -pflege nach der Einwohnerzahl der über 65jährigen. Landschaftsverbände erhalten Investitionspauschalen zur Eingliederungshilfe.

Sonderpauschalzuweisungen gemäß §19 und §20 gefördert. Aufgrund der geringen Bindungsintensität unterscheiden sich die Investitionspauschalen von den üblichen Zweckzuweisungen. Bei der Festsetzung von Zweckzuweisungen wird die Mittelverwendung durch eine Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen seitens der Zuweisungsgeber reglementiert.⁵³ Auch werden die Kommunen in Nordrhein-Westfalen anteilig nach ihrer finanziellen Leistungskraft an der Finanzierung einer durch Zweckzuweisungen geförderten Maßnahme beteiligt.⁵⁴ Durch die Pauschalierung der Zuweisungen greift das Land weniger in die kommunale Selbstverwaltung ein als bei zweckgebundenen Zuweisungen. Eine besondere Art der Finanzierung von Investitionen stellen Schuldendiensthilfen dar. Schuldendiensthilfen dienen der Tilgung von Darlehen oder Krediten, die für Investitionsmaßnahmen aufgenommen worden sind. Im Gegensatz dazu werden Bedarfszuweisungen nur im Einzelfall auf Antrag gezahlt. In Nordrhein-Westfalen dienen Bedarfszuweisungen zur Überwindung wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die nicht durch das Schlüsselssystem abgedeckt werden. Diese umfassen auch außergewöhnliche oder unvorhersehbare finanzielle Belastungssituationen sowie Härten, die sich aus der Durchführung des Finanzausgleichs ergeben.⁵⁵ Im Jahr 2008 wurden Sonderpauschalzuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schul- und im Sportbereich gewährt.⁵⁶

Außerhalb des Steuerverbundes zahlte das Land den Kommunen 2008 Zuweisungen für die Kosten der Lastenausgleichsverwaltung, Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs, sowie Zuweisungen nach Maßgabe des Haushaltsplans.⁵⁷ Letztere sind hinsichtlich der Zuordnung, der Zweckbestimmung und der Haushaltsansätze variabel und werden jährlich vom Landesinnen- und -finanzministerium bekannt gegeben. Diese Zuweisungen können auch (indirekt) durch Bundesgesetzgebung festgelegt sein. Beispielfähig seien hierfür Zuweisungen für Investitionen des kommunalen Straßenbaus genannt, die im Haushalt des Landesbauministeriums geführt werden.⁵⁸ Diese Finanzhilfen werden nach §1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) den Ländern vom Bund zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse ihrer Gemeinden gewährt. In Nordrhein-Westfalen ist die Bedeutung der Bedarfszuweisungen insbesondere zur Überwindung außergewöhnlicher Belastungen im Jahr 2006 mit einem Anteil von

⁵³Vgl. Karrenberg und Münstermann (2007).

⁵⁴Vgl. § 11 GFG.

⁵⁵Vgl. § 21 GFG.

⁵⁶Vgl. §§ 16ff GFG.

⁵⁷Vgl. §§ 20ff GFG.

⁵⁸Für das Haushaltsjahr 2007 wurden diese Zuweisungen unter Kapitel 14140 des Haushaltsplans für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Bauen und Verkehr vermerkt.

0,33 Prozent am Gesamtvolumen des Verbundbetrages äußerst gering.

2.4 Das kameralistische Buchführungssystem

2.4.1 Der Kommunalhaushalt

Haushaltsgrundsätze Nach § 75 GO NRW Abs. 1 a.F. muss eine Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Es ist also nicht nur auf die Erfüllung der Aufgaben des laufenden Haushaltsjahres zu achten, sondern auch sicherzustellen, dass den kommunalen Aufgaben in zukünftigen Perioden nachgekommen werden kann. Den Bedürfnissen kommender Jahre kann nur entsprochen werden, wenn sie bereits in der heutigen Haushaltsplanung, z.B. durch die Bildung von Rücklagen, berücksichtigt werden.⁵⁹ Aufgabensicherung bezieht sich hierbei sowohl auf die freiwilligen Selbstverwaltungs- und Selbstverwaltungspflichtaufgaben, als auch auf sämtliche übertragenen Pflichtaufgaben und alle vertraglichen Verpflichtungen.⁶⁰

Bei der Haushaltsführung muss nach Abs. 1 den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung getragen werden. Dieser Grundsatz wurde im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft StabG 1972 in die Gemeindeordnung aufgenommen. Er besagt, dass alle Maßnahmen der Kommunen so zu treffen sind, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen.⁶¹ Für die Kommunen ergibt sich hieraus, dass sie etwaige Beschränkungen ihrer Kreditaufnahmetätigkeit nach §19 StabG beachten müssen. Weiterhin dient die Bildung der allgemeinen Rücklage nach § 20 GemHVO NRW a.F. auch konjunkturellen Zwecken. Die Haushaltsgrundsätze der Aufgabenerfüllung und der Beachtung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes stehen in einem direkten Spannungsverhältnis, wobei die Aufgabenerfüllung Priorität besitzt.⁶²

Die Führung der Haushaltswirtschaft muss nach Abs. 2 sparsam und wirtschaftlich sein. Der Grundsatz gilt sowohl für die gesamte Haushaltswirtschaft einer Gemeinde als auch für jede einzelne Maßnahme. Eine Überprüfung seiner Einhaltung

⁵⁹Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 5.

⁶⁰Vgl. Schwarting (2006), S. 57.

⁶¹Vgl. §1 Satz 2 StabG.

⁶²Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 6.

vor Gericht beschäftigt sich mit der Frage, ob der Verbrauch öffentlicher Mittel durch Ansätze im Haushaltsplan sachlich vertretbar ist. Wenn eine Kommune ihren Entscheidungsspielraum in einer Weise überschreitet, die sachlich nicht vertretbar ist, kann die Kommunalaufsicht einschreiten. Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit haben nicht dieselbe Bedeutung.⁶³ Sparsamkeit bedeutet, dass bei einer Finanzierungsentscheidung die günstigste Alternative gewählt wird. Wirtschaftlichkeit hingegen ist nicht nur gegeben, wenn mit einem geringst möglichen Aufwand ein gegebenes Ziel erreicht wird sondern auch, wenn mit gegebenem Aufwand der größtmögliche Nutzen erzielt wird. Aufwand und Nutzen müssen unter dem Postulat der Wirtschaftlichkeit gegeneinander abgewogen werden.⁶⁴

§ 75 Abs. 3 GO NRW a.F. regelte den Grundsatz des Haushaltsausgleichs in der Kameralistik. Er ist als Muss-Vorschrift formuliert und verpflichtet die Kommunen, alle Mittel zur Abwendung eines Defizits zu ergreifen, um den Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Dies kann im Einzelfall einen Rückgriff auf die Vermögenssubstanz einschließen. Die Pflicht, ausgeglichen zu haushalten gilt für alle mit der Haushaltswirtschaft befassten Organe der Gemeinde. Sie gilt also sowohl für den Rat als auch für die Verwaltung.⁶⁵ Aus den Verwaltungsvorschriften geht hervor, dass der Haushaltsausgleich nicht allein im buchhalterischen Sinne gilt, sondern ein materieller Haushaltsausgleich verlangt wird. Dies bedeutet, dass die laufenden Einnahmen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch Zins- und Tilgungsverpflichtungen decken müssen. Konkret gilt der Haushalt als ausgeglichen, wenn die Zuführung aus dem Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt mindestens der Höhe der planmäßigen Tilgung entspricht.⁶⁶ Demnach fordert der Grundsatz des Haushaltsausgleichs keinen Ausgleich des Vermögenshaushaltes. Die im Vermögenshaushalt erfasste Neuverschuldung für Investitionen fällt nicht unter die Restriktion des materiellen Haushaltsausgleiches. Eine Kommune gilt dann als überschuldet, wenn die Schulden größer als das Vermögen sind. Dann gibt es Vermögensgegenstände, die bereits abgeschrieben, also vollständig genutzt worden sind, ohne in Gänze finanziert worden zu sein. In der Folge werden Teile dieser Vermögensgegenstände in Perioden finanziert, in denen sie keinen Nutzen mehr stiften.⁶⁷

Haushaltssatzung und Haushaltsplan Nach § 77 Abs. 1 GO NRW a.F. war die Gemeinde verpflichtet für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

⁶³Vgl. ebenda, Kommentar zu §75 a.F., S. 7.

⁶⁴Vgl. Schwarting (2006), S. 72f.

⁶⁵Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 8.

⁶⁶Vgl. Schwarting (2006), S.72.

⁶⁷Vgl. Bickeböller und Pehlke (2003), S. 98.

Abs. 2 legt deren Inhalt fest. In der Haushaltssatzung muss der Haushaltsplan, der Höchstbetrag an Kassenkrediten, und die Hebesätze der Realsteuern festgesetzt werden. Sie kann für ein oder zwei Haushaltsjahre beschlossen werden.

Der Haushaltsplan enthält alle vorraussichtlich eingehenden Einnahmen und alle vorhersehbaren Ausgaben. Er ist sehr umfangreich und differenziert. In den Beratungen bezüglich des Kommunalhaushaltes spielt primär der Haushaltsplan eine Rolle. Die Jahresrechnung findet in der kommunalpolitischen Praxis wenig Beachtung. Für die Beratungen wird eine zeitliche Vergleichbarkeit der Haushalte lediglich dadurch hergestellt, dass im Haushaltsplan neben den Planwerten für das Haushaltsjahr auch die Ansätze des vorhergehenden und die Rechnungsergebnisse des Vorjahres dargestellt werden.⁶⁸ Nach § 2 Abs. 1 GemHVO NRW a.F. besteht der Haushaltsplan der Kommunen in Nordrhein-Westfalen aus dem Gesamtplan, den Einzelplänen von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, den Sammelnachweisen und, wenn es von einer Kommune erstellt werden muss, dem Haushaltssicherungskonzept. Im Gesamtplan sind nach § 4 GemHVO NRW a.F. eine Zusammenfassung der Einzelpläne von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, eine Finanzierungübersicht, sowie zwei Übersichten über Einnahmen und Ausgaben insgesamt zu integrieren. Diese Übersichten sind zum einen ein nach Aufgabenbereichen und Arten geordneter Haushaltsquerschnitt, zum anderen eine nach Arten geordnete Gruppierungsübersicht der finanziellen Vorgänge des Haushaltsjahres. Dem Haushaltsplan beizufügen sind nach § 2 Abs. 2 GemHVO NRW a.F. beispielsweise der Stellenplan, das Investitionsprogramm und der in § 3 GemHVO NRW a.F. geregelte Vorbericht. Dieser soll einen Überblick über den Stand und die Entwicklung der Haushaltswirtschaft geben. Dabei soll u.a. dargestellt werden, wie sich Einnahmen und Ausgaben, das Vermögen und die Schulden in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren entwickelt haben und wie sie sich im Haushaltsjahr entwickeln werden. Weiterhin soll die Entwicklung wichtiger Kennzahlen wie der Rücklagen und der Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt in den drei dem Haushaltsjahr folgenden Jahren aufgezeigt werden. Außerdem sind Abweichung des Haushaltsplans vom Finanzplan und die Kassenlage inklusive der in Anspruch genommenen Kassenkredite des Vorjahres zur Darstellung zu bringen.

Verwaltungs- und Vermögenshaushalt Der Haushaltsplan ist im kameralistischen System in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt aufgeteilt. Diese Teilung ist mit der Neuregelung des kommunalen Haushaltsrechts 1974/1975 einge-

⁶⁸Vgl. Schwarting (2006), S.46.

führt worden, um dem großen Volumen der Investitionstätigkeit Rechnung zu tragen. Die Zuordnung einzelner Elemente wird eindeutig durch das Haushaltsrecht bestimmt.⁶⁹ Die Investitionstätigkeit schlägt sich im Vermögenshaushalt nieder. Dort werden nach § 1 Abs. 1 GemHVO NRW a.F. als Einnahmen die Kreditaufnahme, Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen, Entnahmen aus der Rücklage, Einnahmen aus der Veränderung des Anlagevermögens, sowie die Zuführung vom Verwaltungshaushalt geführt. Auf der Ausgabenseite fallen sämtliche vermögensbildende Maßnahmen wie Grunderwerb, Baumaßnahmen und die Kredittilgung an. Der Vermögenshaushalt ist über Zuführungen mit der Rücklage verbunden, diese wird aber nicht explizit im Haushalt aufgeführt.

Der Verwaltungshaushalt führt nach § 1 Abs. 2 GemHVO NRW a.F. alle Einnahmen und Ausgaben an, die nicht im Vermögenshaushalt geführt werden. Dazu gehören insbesondere die laufenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen aus dem Finanzausgleich, Gebühren und Entgelte. Die größten Ausgabenposten sind die Personalausgaben, sächliche Verwaltungs- und Betriebskosten, Zinsausgaben und die Zuführung an den Vermögenshaushalt. Beide Haushaltsteile sind also über die Zuführung miteinander verbunden.⁷⁰

2.4.2 Kommunale Kreditaufnahme

Für Kommunen ist Kreditaufnahme nur zur Finanzierung von Investitionen erlaubt. Hierbei gibt es für die Kommunen die Möglichkeit, die Finanzierung durch Vorab-, Sofort-, oder Nachherdeckung sicherzustellen. Vorabdeckung bedeutet, dass die Finanzierung durch Auflösung einer vorab angesammelten Rücklage stattfindet. Bei der Sofortdeckung geschieht die Finanzierung der Investitionen in der kameralistischen Betrachtungsweise aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts, Beiträgen, Zuschüssen und Vermögenserlösen.

Diese beiden Arten der Finanzierung sind per definitionem nur schwer auf das genaue Investitionsvolumen abzustimmen. Deshalb gibt es zusätzlich die Möglichkeit der Nachherdeckung, also der Finanzierung durch Kreditaufnahme. Ein weiteres

⁶⁹Es kann aber Zuordnungsprobleme im Bereich der Sachausgaben und bei Unterhaltung und Sanierung öffentlicher Infrastruktur geben. Hierbei ist insbesondere entscheidend, ob der Vorgang wertsteigernden oder lediglich werterhaltenden Charakter hat. Als Beispiel dient der Unterschied zwischen der Dachsanierung und dem Dachausbau eines öffentlichen Gebäudes. Während die Sanierung lediglich eine werterhaltende Maßnahme ist und mit ihr verbunden Finanzierungsvorgänge im Verwaltungshaushalt gebucht werden mussten, stellt ein Dachausbau eine Wertsteigerung für das Gebäude dar. Entsprechend wird die Finanzierung im Vermögenshaushalt gebucht. Vgl. Schwarting (2006), S. 48f.

⁷⁰Vgl. Schwarting (2006), S. 46f.

Argument für die Kreditfinanzierung kommunaler Investitionen ist die intertemporale Belastungsgerechtigkeit. Da Investitionen zum Teil erst in zukünftigen Perioden einen Nutzen erbringen, würden durch eine Finanzierung über reine Vorab- und Sofortdeckung der Zeitpunkt der finanziellen Last und der Zeitraum der Nutzung des Investitionsgutes auseinanderfallen. Durch diese Systeme würden Bürger zur Finanzierung herangezogen, die keinen Nutzen durch die Investition erfahren.⁷¹

Wichtige Kennzahlen für die Beurteilung der finanziellen Lage des Bundes sind insbesondere der Schuldenstand und seine Entwicklung, ausgedrückt durch die Höhe der Nettokreditaufnahme. Im kommunalen Haushaltswesen hat das Finanzierungsdefizit ein geringeres Gewicht bei der Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit. Der Haushaltsausgleich wird nicht über den Finanzierungssaldo definiert, sondern über die Fähigkeit, den Schuldendienst zu tragen. Reicht der Überschuss des Verwaltungshaushaltes aus, um die Zinslasten und die ordentliche Schuldentilgung im Vermögenshaushalt zu tragen, ist der Haushalt von der rechtlichen Betrachtung her ausgeglichen. Es ist also informativer, den Überschuss des Verwaltungshaushalts den Tilgungszahlen gegenüber zu stellen. Ist der Saldo größer als der Schuldendienst, verfügt die Kommune über freie Mittel (die so genannte Freie Spitze), mit denen sie Investitionen ohne Rückgriff auf Fremdkapital finanzieren kann.⁷² Kreditaufnahme muss durch eine Ermächtigung in der Haushaltssatzung legitimiert sein. In fast allen Bundesländern muss die Kreditermächtigung von der zuständigen Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Sind während des Haushaltsjahres zusätzliche Kredite notwendig, so muss eine Nachtragshaushaltssatzung ebenfalls von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Nur in Nordrhein-Westfalen besteht keine Genehmigungs-, sondern lediglich eine Anzeigepflicht.⁷³ Die Festsetzung der Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen ist nach § 77 Abs. 2 Satz 1 GO NRW a.F. in der Haushaltssatzung festzuschreiben.

Durch den engen Zusammenhang zwischen Kreditaufnahme und Investitionstätigkeit wird versucht, Kreditlaufzeit und Nutzungsdauer der Investition in Einklang zu bringen. Hierbei kann die Kommune den Kreditgeber frei wählen, solange sie die Maßgabe der Wirtschaftlichkeit beachtet. Dies können Kreditinstitute, Nichtbanken wie Sozialversicherungen oder Kreditgeber innerer Darlehen sein. Des Weiteren besteht die Möglichkeit kreditähnliche Rechtsgeschäfte einzugehen, wie Leasing-Verträge, Mietkäufe, Bausparverträge oder Public-Private-Partnerships.⁷⁴

⁷¹Vgl. Schwarting (2000), S. 21ff.

⁷²Vgl. Schwarting (2005), S. 131f.

⁷³Vgl. ebenda, S. 141.

⁷⁴Vgl. Schwarting (2000), S. 127ff.

Kassenkredite Kassenkredite wurden im kameralistischen Haushaltssystem in § 87 GO NRW a.F. geregelt. Sie bieten Kommunen die Möglichkeit, kurzfristig Liquiditätsengpässe zu überbrücken. Kassenkredite haben keine haushaltsmäßige, sondern lediglich eine kassenmäßige Bedeutung. Der Höchstbetrag an Kassenkrediten muss zwar nach § 77 GO NRW a.F. in der Haushaltssatzung festgelegt werden, im Haushaltsplan werden Kassenkredite nicht geführt. Sie können in Anspruch genommen werden um beispielsweise die Zeit bis zum nächsten Steuertermin oder bis zur nächsten Auszahlung einer Transferzahlung vom Land zu überbrücken. Dies darf aufgrund der Subsidiarität des Kommunalhaushalts nur geschehen, wenn alle zur Verfügung stehenden Rücklagen aufgebraucht sind. Kassenkredite sollen nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument eingesetzt werden. Sie sind entweder zurückzuzahlen oder durch einen fundierten Kredit im Rahmen der Kreditermächtigung zu ersetzen. Kassenkredite können als Festbetragskredite, aber auch in der Form des Kontokorrentkredits aufgenommen werden.⁷⁵ Die Entscheidung, in welcher Form Kassenkredite in Anspruch genommen werden sollen, richtet sich nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.⁷⁶

Grenzen der Kreditaufnahme Kredite sind nach § 85 Abs. 1 GO NRW a.F. nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen, und zur Umschuldung zulässig. Eine Ausnahme, wie auf Bundesebene die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, gibt es im kommunalen Haushaltsrecht nicht. Da die Investitionen allerdings einen großen Anteil des kommunalen Haushalts ausmachen, schränkt diese Begrenzung die Kreditaufnahme nur in bedingtem Maße ein.

§ 76 Abs. 3 GO NRW a.F. formuliert den Subsidiaritätsgrundsatz der Kreditaufnahme. Dieser impliziert, dass eine Kreditfinanzierung erst dann erfolgen darf, wenn alle übrigen Möglichkeiten der Finanzierung ausgeschöpft sind. Diese Möglichkeiten zur Finanzierung umfassen beispielsweise die Erhebung kostendeckender Entgelte oder eine angemessene Erhöhung der Steuersätze. So kann eine hohe Kreditaufnahme in Kombination mit einem niedrigen Gewerbesteuerhebesatz unzulässig sein.⁷⁷ Bei der Anwendung des Subsidiaritätsgrundsatzes wird aber immer auf die Wirtschaftlichkeit der zur Finanzierung getätigten Transaktionen geachtet. So wäre es unsinnig, eine langfristig zu einem hohen Zinssatz angelegte Rücklage aufzulösen, wenn der Zinsaufwand eines Kredites geringer ist als der Zinsertrag der Anlage.

⁷⁵Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu § 87 a.F., S. 1f.

⁷⁶Rehn und Cronauge (2007) bemerken, dass ein Kontokorrentkredit zumeist wirtschaftlicher ist, da nur für den jeweils in Anspruch genommenen Kredit Zinsen anfallen. Schwarting (2000) hält einen Festbetragskredit für praktikabler, da hier die Zinskonditionen günstiger sind.

⁷⁷Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §76 a.F., S. 3f.

Auch hat die Vorab- oder Sofortdeckung der Investitionsmaßnahme Vorrang vor der Nachherdeckung durch Kreditaufnahme.

Die kommunale Kreditaufnahme wird in § 85 Abs. 1 GO NRW a.F. vom Postulat der dauerhaften Leistungsfähigkeit bzw. der stetigen Aufgabenerfüllung begrenzt. Aus diesem Prinzip lässt sich ableiten, dass der Haushalt frei von Risiken für die zukünftige Leistungsfähigkeit ist, wenn die Zuführung aus dem Verwaltungs- an den Vermögenshaushalt größer ist als der festgelegte Mindestbetrag. In diesem Fall ist eine Freie Spitze vorhanden. Im neuen Haushaltssystem wird die Freie Spitze durch den Überschuss des Ergebnishaushalts ersetzt.⁷⁸

Im Rahmen der Kriterien des Maastricht-Vertrags werden neben Bund und Ländern auch die Gemeinden an den Anstrengungen bei deren Einhaltung beteiligt. Die Defizitgrenze von drei Prozent wird im Anteil 45 Prozent zu 55 Prozent auf Bund und Länder aufgeteilt.⁷⁹ Gleichsam verpflichteten sich Länder und Gemeinden, ihren jährlichen Ausgabenzuwachs auf 1 Prozent zu begrenzen. Es wurde aber kein Sanktionsmechanismus beschlossen, dementsprechend hat die Regelung kaum verbindlichen Charakter.

Haushaltssicherungskonzept Das Haushaltssicherungskonzept gehört nach § 78 Abs. 2 GO NRW a.F. zu den Pflichtanlagen des Haushaltsplans in Kommunen, die das Ziel des Haushaltsausgleichs nicht erreichen. Es war im kameralistischen System in § 75 Abs 4. GO NRW a.F., also im Paragraphen über die allgemeinen Haushaltsgrundsätze geregelt. Nach § 77 Abs. 2 Satz 3 GO NRW a.F. können Vorschriften des Haushaltssicherungskonzepts in der Haushaltssatzung festgeschrieben werden. Im Haushaltssicherungskonzept ist der Zeitpunkt zu bestimmen, an dem der Haushaltsausgleich wieder erfolgt. Er muss zum schnellstmöglichen Zeitpunkt durchgesetzt werden. Das Haushaltssicherungskonzept muss vom Rat aufgestellt und von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden. Eine Genehmigung kann nur dann erteilt werden, wenn aus ihm ersichtlich ist, dass ein Haushaltsausgleich spätestens im vierten auf das defizitäre Haushaltsjahr folgende Jahr wieder erreicht wird. Der Zeitrahmen eines Haushaltssicherungskonzepts ist also deckungsgleich mit der Finanzplanung nach § 83 Abs. 1 GO NRW a.F. Im Haushaltssicherungskonzept sind die Konsolidierungsmaßnahmen aufzulisten und zu erläutern. Diese umfassen zum einen Ausgabenreduzierungen wie Personalabbau, die Überprüfung zuschussintensiver gemeindlicher Dienstleistungen und Einrichtungen oder Einsparungen bei den Sachausgaben.

⁷⁸Vgl. Schwarting (2006), S. 170f.

⁷⁹Auf der Sondersitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002 haben Bund und Länder Beschlüsse zur inhaltlichen Umsetzung der Regelungen des § 51a HGrG gefasst.

Zum anderen ist die Gemeinde angehalten Potentiale zur Einnahmeverbesserung auszuschöpfen. Dies kann beispielsweise durch eine Erhöhung von Gebühren und Einnahmen zur Verbesserung der Kostendeckung von Sach- und Dienstleistungen oder eine Erhöhung der Gemeindesteuern erfolgen.⁸⁰ Das Haushaltssicherungskonzept hat in der kommunalpolitischen Praxis eine große Bedeutung. Zum Ende des Jahres 2006 waren 197 der 427 Städte, Gemeinden und Kreise Nordrhein-Westfalens dazu verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept vorzulegen.⁸¹

Das Landesinnenministerium Nordrhein-Westfalen hat den Gemeinden per Erlass vom 6. Oktober 1999 einen Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten vorgegeben, in dem elf Prüfpunkte als konkrete Handlungsanweisungen formuliert sind. So sollen beispielsweise die bereinigten Gesamtausgaben bis zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs deutlich unter den landesweiten Orientierungsdaten bleiben. Um Personalkosten einzusparen wird unter anderem eine Wiederbesetzungs- und Beförderungssperre von mindestens 12 Monaten vorgeschrieben. Auf der Einnahmenseite müssen die Hebesätze für Gewerbe- und Grundsteuern deutlich über dem Landesdurchschnitt der Gemeinden der jeweiligen Gemeindegrößenklasse liegen.⁸²

Gelingt es einer Gemeinde nicht, ihren Haushalt gemäß des im Haushaltssicherungskonzept formulierten Plans zu konsolidieren, so kann die Aufsichtsbehörde nach § 75 Abs. 5 GO NRW a.F. direkt oder über einen Beauftragten in die Haushaltswirtschaft der Gemeinde eingreifen. Dies ist der Fall, wenn der Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt über dem im Haushaltssicherungskonzept geplanten Betrag liegt. Gemäß § 120 GO NRW a.F. hat der von der Aufsichtsbehörde auf Kosten der Gemeinde bestellte Beauftragte den Rang eines Gemeindeorgans.

2.5 Theorie der periodengerechten Buchführung im Öffentlichen Sektor

In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird seit dem Beginn der 1980er Jahre verstärkt die Anwendung periodengerechter Buchführung⁸³ im öffentlichen Sektor behandelt. Entscheidungen von Individuen, die in der öffentlichen Verwaltung tä-

⁸⁰Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 8ff.

⁸¹Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S. 11.

⁸²Zitiert nach Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 10ff.

⁸³In der angelsächsischen Literatur wird diese Art der Buchführung als Accrual Accounting bezeichnet. In der deutschen Literatur spricht man von doppischen Buchführungssystemen. Die Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet.

tig sind, haben Einfluss auf das wirtschaftliche, politische und soziale Leben.⁸⁴ Das Buchführungssystem zählt zum institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sich Finanzverwaltung und -politik bewegen. Reformen im Buchführungssystem haben dementsprechend einen Einfluss auf die politische und ökonomische Entwicklung in ihrem geografischen oder institutionellen Einflussbereich.⁸⁵ Die Einführung von doppischen Buchführungssystemen ist Teil einer Reihe von unter dem Titel „New Public Management“ zusammengefassten Ideen zur Fortentwicklung des öffentlichen Verwaltungswesens.⁸⁶ Hood (1991) führt die Entwicklung des „New Public Management“ auf vier während der 1980er Jahre zu beobachtende „Megatrends“ in der Verwaltungsreformierung zurück. So wurden zu dieser Zeit verschiedene Ansätze diskutiert. Diese sind erstens Versuche, das Wachstum des Staatssektors zu begrenzen, zweitens verstärkte Privatisierungstendenzen, drittens die zunehmende Automatisierung der Verwaltungsvorgänge mittels moderner Informationssysteme und viertens eine Abkehr vom nationalen Denken in der Gestaltung von Institutionen der öffentlichen Verwaltung.⁸⁷ Konkret formulierte die wissenschaftliche Organisationslehre Regeln wie die Entflechtung des öffentlichen Sektors in kleine, nach Produkten gegliederte Verwaltungseinheiten, stärkere Fokussierung auf Disziplin im Ressourcenverbrauch, mehr internen Wettbewerb bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen, Übernahme von privatwirtschaftlichen Managementelementen und stärkere Überprüfung der Qualität öffentlicher Leistungen. Gleichfalls wurde gefordert, die Verwaltungsführung ähnlich dem Topmanagement eines Unternehmens mit größeren finanziellen, vertraglichen und organisatorischen Freiheiten auszustatten. Im Gegenzug sollte die Formulierung formaler, messbarer Erfolgsindikatoren Transparenz in den Verwaltungsprozessen und dadurch verantwortliches Handeln der politischen Akteure gewährleisten.⁸⁸

Ein Argument der Verfechter von doppischer Buchführung im öffentlichen Sektor

⁸⁴Lapsley und Pallot (2000) verdeutlichen den Einfluss von buchhalterischer Information auf das Wirken von institutionellen Veränderungen im lokalen öffentlichen Finanzwesen. Demnach hat die Qualität und Quantität des Informationsflusses zwischen verschiedenen Verwaltungsstellen einen starken Anteil an der Art der Perzeption von institutionellen Veränderungen auf Seiten der fiskalpolitisch Handelnden in der Verwaltung.

⁸⁵Vgl. Broadbent und Guthrie (1992), S. 17f.

⁸⁶Vgl. Yamamoto (2000), S. 143f.

⁸⁷Vgl. Hood (1991), S. 3.

⁸⁸Vgl. Hood (1995), S. 96. Dass die Regeln für Unternehmensführung nicht direkt auf die staatliche Verwaltung übertragbar sind, wird von Guthrie (1998) betont. Er weist darauf hin, dass der Sinn der Verwaltung nicht in Gewinnerzielung besteht und daher Profitabilität kein relevantes Maß zur Beurteilung öffentlicher Tätigkeit ist. Außerdem kann die öffentliche Verwaltung in Hinblick auf ihre Zahlungsfähigkeit nicht mit privaten Unternehmen verglichen werden. Vgl. Guthrie (1998), S. 5.

ist die Unterstützung dieses Prozesses. Accrual accounting soll die Transparenz im Budgetprozess erhöhen⁸⁹ und die finanzielle Verantwortung und Rechenschaft der Regierungen gegenüber ihren Bürgern stärken und die Qualität der öffentlichen Aufgabenerfüllung zwischen Gebietskörperschaften vergleichbar machen. Dabei ist nicht primär die reine Umstellung des Buchhaltungssystems ausschlaggebend, sondern alle Veränderung, die mit der Umstellung einhergehen, wie beispielsweise die Veränderung der Vorgänge im Finanzmanagement oder insbesondere die Veränderung des finanziellen Berichtswesens.⁹⁰ Ergebnisse der empirischen, ökonomischen Literatur lassen darauf schließen, dass größere Transparenz im Budgetprozess ihrerseits die Schuldenaufnahme⁹¹ und den Missbrauch öffentlicher Defizite in Wahljahren im Sinne der Theorie der politischen Konjunkturzyklen einschränken.⁹² Auch theoretische Ansätze, wie der Beitrag von Gavazza und Lizzeri (2008) zeigen, dass Transparenz bezüglich der öffentlichen Ausgaben wohlfahrtssteigernde Effekte hat. Damit stärkere Transparenz ihre positiven Effekte auf das Verhalten von Politikern entfalten kann, muss in der Bevölkerung der Wille zu politischer Partizipation vorherrschen. Auch muss die von der periodengerechten Buchführung bereitgestellte Information von den Wählern genutzt werden können.⁹³ In Japan sind positive Erfahrungen mit einer freiwilligen Non-Profit-Organisation gemacht worden, die neue Regelungen im kommunalen Finanzsystem zur Aufdeckung vieler Korruptionstatbestände nutzen konnte.⁹⁴ Transparenz kann auch negative Effekte haben, wenn Individuen, die zusätzliche Information beziehen, diese in negativer Weise verwenden oder eine Überpolitisierung die gestalterische Flexibilität der fiskalpolitischen Entscheidungsträger einschränkt.⁹⁵

Die wissenschaftliche Literatur wurde von einem internationalen Reformprozess begleitet. In verschiedenen Staaten wurden die Buchführungssysteme der öffentlichen Verwaltung auf lokaler, aber auch auf regionaler und nationaler Ebene in unterschiedlicher Weise verändert. Gerade die Veränderungen im kommunalen Bereich sind wegen der zentralen Position der Gemeinden bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen hochinteressant.⁹⁶ Lapsley und Pallot (2000) analysieren in einer

⁸⁹Vgl. Ridder, Bruns und Spier (2005), S. 446.

⁹⁰Vgl. Guthrie (1998), S. 3f.

⁹¹Vgl. Alt und Lassen (2006a).

⁹²Vgl. Alt und Lassen (2006b).

⁹³Einige Autoren bezweifeln, dass Informationen des Buchführungssystems in ausreichendem Maße von den Bürgern genutzt werden. Vgl. Anessi-Pessina und Steccolini (2003), S. 16 oder Christiaens (2000), S. 120.

⁹⁴Vgl. Yamamoto (2000), S. 154.

⁹⁵Vgl. Alt und Lassen (2006b), S.32.

⁹⁶Vgl. Lapsley und Mussari (2008), S. 207. Die Autoren verweisen hierbei insbesondere auf die

Fallstudie die Veränderungen, die sich bei der Einführung von periodengerechten Buchführungssystemen in schottischen und neuseeländischen Gemeinden auf der Ebene des kommunalen Finanzmanagements ergeben. Guthrie (1998) präsentiert einen Überblick über die Einführung von Methoden des Accrual Accounting im öffentlichen Sektor Australiens. Anessi-Pessina und Steccolini (2003) und Anessi-Pessina und Steccolini (2007) hinterfragen die Veränderungen in den kommunalen Buchführungssystemen in Italien, jene in den Niederlanden behandelt Bogt (2008) und die Veränderungen in den belgischen Kommunen beschreibt Christiaens (2003). Auch werden Elemente des Accrual Accounting in Norwegen⁹⁷, in Portugal⁹⁸ und bereits seit den 1980er Jahren im Vereinten Königreich⁹⁹ eingesetzt. Ridder et al. (2005) geben einen Überblick über neue kommunale Finanzmanagementsysteme in der Bundesrepublik Deutschland.

2.6 Das Neue Kommunale Finanzmanagement

2.6.1 Reform des kommunalen Haushaltswesens in der BRD

Der Reformprozess im System der Kommunalfinanzen begann mit der Einsetzung des Unterausschusses „Reform des Gemeindehaushaltsrechts“ des ständigen Arbeitskreises III „Kommunale Angelegenheiten“ der Innenministerkonferenz 1998. Am 11. Juni 1999 wurde die „Konzeption zur Reform des kommunalen Haushaltsrechts“ von den Landesinnenministern beschlossen. Es wurden zwei alternative Reformoptionen in Betracht gezogen. Da die Interessen der Länder stark voneinander abwichen, sollte zum einen eine Fortentwicklung des bestehenden kameralistischen Systems und zum anderen ein Übergang auf ein den Erfordernissen der öffentlichen Haushalte angepasstes System der doppelten Buchführung möglich gemacht werden.¹⁰⁰ Dieses doppelte System sollte insbesondere die Darstellung des Gesamtressourcenaufkommens und -verbrauchs ermöglichen. Es wurde festgelegt, das neue kommunale Buchführungssystem auf der Basis der betriebswirtschaftlichen Bilanzierungsgrundsätze

engen Verflechtungen lokaler Regierungen mit ihren Bürgern und Unternehmen und ihre Rolle als Verwalterin öffentlichen Vermögens und öffentlicher Ressourcen.

⁹⁷Vgl. Monsen (2006).

⁹⁸Vgl. Carvalho, Camoes, Jorge und Fernandes (2007) und Carvalho, Jorge und Fernandes (2006).

⁹⁹Vgl. Jones (1985).

¹⁰⁰Vgl. Schwarting (2001), S. 279. Die Bundesländer unterscheiden sich in der Form ihrer kommunalen Gliederung erheblich voneinander. Während beispielsweise Nordrhein-Westfalen 396 Kommunen beinhaltet, ist Rheinland-Pfalz in mehr als 2000 selbständige Kleingemeinden gegliedert. In kleinen Kommunen ist ein kameralistischer Haushalt durchaus übersichtlich, ein Wechsel zum doppelten System würde daher auch aufgrund der entstehenden Kosten nicht als Verbesserung empfunden. Vgl. Schwarting (2001), S. 290.

und der gesetzlichen Vorschriften des HGB zu erarbeiten.¹⁰¹ Die Planung sah vor, bis zum Jahr 2004 erste Gesetzentwürfe vorzulegen.

Erste Modellversuche fanden in den Bundesländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen statt. Während Baden-Württemberg bereits zwischen 1994 und 1999 durch ein Pilotprojekt in der großen Kreisstadt Wiesloch Erfahrungen mit dem betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen auf kommunaler Ebene gesammelt hatte, führten die anderen Bundesländer erst nach 1999 erste Testläufe durch. In Hessen beteiligten sich der Landkreis Darmstadt-Dieburg und der Lahn-Dill-Kreis mit ihren kreisangehörigen Gemeinden und die Stadt Dreieich. In Niedersachsen orientierten sich die Gemeinden Uelzen und Dannenberg am baden-württembergischen System und in Bayern begannen im Jahr 2000 erste vereinzelte Projekte unter verschiedenen Regelungen.

In Nordrhein-Westfalen beteiligten sich die Städte Brühl, Düsseldorf, Moers und Münster, die Gemeinde Hiddenhausen und der Kreis Gütersloh am Projekt Neues Kommunales Finanzmanagement. Hier ist es erstmals gelungen, kreisfreie und kreisangehörige Städte, eine Gemeinde und eine Kreisverwaltung gemeinsam zum Test eines auf dem Modell der doppelten Buchführung beruhenden Buchhaltungssystems zu bewegen. Aufgrund seiner schnellen Fortentwicklung übernahmen die Vertreter des NKF in den ersten Jahren die Federführung bei der Formulierung der Gesetzentwürfe für ein doppisches Haushaltsrecht. Mittlerweile haben alle Bundesländer außer Berlin die Einführung eines ressourcenverbrauchsorientierten Rechnungs- und Haushaltswesens geplant und sind zu gleichen Teilen an der Entwicklung und Erprobung entsprechender Systeme beteiligt.¹⁰²

Ein wesentlicher Aspekt des Reformprozesses war die freiwillige Partizipation. Veränderungen im kommunalen Rechnungswesen wurden nicht von der Exekutive oder Legislative auf Landesebene vorgegeben, sondern von einzelnen Kommunen parallel zum kameralistischen System getestet. Der Gesetzgeber hat die Erfahrungen aus diesen Tests aufgenommen und entsprechende Gesetzesänderungen formuliert. Die nordrhein-westfälischen Kommunen Brühl, Düsseldorf, Moers und Münster erarbeiteten in den Jahren 1999 und 2000 einen Vorschlag für ein kommunales Haushaltsrecht auf der Basis kaufmännischer Buchführung, welches in den Jahren 2002 bis 2005 von allen Kommunen im NKF praktisch erprobt wurde.¹⁰³ Hierbei wurde

¹⁰¹Vgl. Innenministerkonferenz (2000), Punkt 5.

¹⁰²Vgl. Budäus, Behm und Adam (2003), S. 367ff. Ein bewertender Vergleich der verschiedenen Systeme ist aufgrund der Heterogenität der Regelungen in den Bundesländern nicht möglich. Vgl. Bauer und Maier (2004), S. 272.

¹⁰³Vgl. Budäus et al. (2003), S. 372.

das doppische System zunächst in einigen Pilotämtern eingeführt und anschließend die kommunale Verwaltung in mehreren Wellen auf das neue Rechnungswesen umgestellt. Seit dem 1. Januar 2003 bewirtschaftet die Gemeinde Hiddenhausen ihren Haushalt als erste Kommune ausschließlich im Sinne der doppelten Buchführung.

Am 16. November 2004 beschloss der nordrhein-westfälische Landtag das Gesetz über ein Neues Kommunales Finanzmanagement für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW), welches zum 1. Januar 2005 in Kraft trat. Es beinhaltet die Änderungen der relevanten Landesgesetze sowie die Übergangsregelungen bei der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens vom kameralistischen zum doppischen Buchführungssystem. Die Gemeinden und Gemeindeverbände müssen spätestens ab dem Haushaltsjahr 2009 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfassen und zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufstellen. Den Gemeinden wurde freigestellt, jeweils zu Beginn eines Haushaltsjahres zwischen 2005 und 2008 mit der Umstellung des Buchungssystems zu beginnen. Diese konnte vollständig oder, getrennt nach Aufgabenbereichen, in mehreren Schritten vollzogen werden.¹⁰⁴ Zu dem Zeitpunkt der Einführung der doppelten Buchführung ist nach § 5 NKFG NRW die erste Vermögens- und Schuldenübersicht aufzustellen. Zum Stichtag 31. Dezember 2010 sind die Gemeinden und Gemeindeverbände dazu verpflichtet, den ersten Gesamtabschluss aufzustellen.¹⁰⁵ Von den 427 Gemeinden und Kreisen in Nordrhein-Westfalen haben neun bereits zum 1. Januar 2005 ihr Buchführungssystem umgestellt, 37 folgten 2006 und 88 im Jahr 2007. Die größte Anzahl von 206 Kreisen und Gemeinden veränderten ihre Finanzbuchhaltung zum 1. Januar 2008 und 87 Kommunen schließen die Transformation des kommunalen Rechnungswesens am 1. Januar 2009 ab.¹⁰⁶

2.6.2 Der doppische Kommunalhaushalt: Allgemeines

Ressourcenverbrauchskonzept und Gliederungsart Während ein kameralistisches System sich primär am Ressourceneinsatz einer Kommune ausrichtet, steht im doppischen Haushaltssystem der Ressourcenverbrauch im Mittelpunkt. Dies wird insbesondere durch die Ertrags- und Aufwandsbetrachtung erreicht. Ziel ist es, durch detailliertere Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung eine Verbesserung der Aufgabenerfüllung einer Gemeinde zu erreichen. Eine Reform des kommunalen Finanz-

¹⁰⁴Vgl. §1 Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (NKFG NRW).

¹⁰⁵Vgl. § 2 NKFG NRW.

¹⁰⁶Vgl. NKF-Netzwerk (2008).

wesens macht die Entwicklung neuer Instrumente und Kennzahlen im Haushalt notwendig. Dies geschieht im NKF durch das Aufstellen eines Ergebnisplans, in dem ausschließlich erfolgswirksame Vorgänge erfasst werden.¹⁰⁷

Die Gliederung der Einnahmen- und Ausgabenarten erfolgt im kameralistischen System nach Aufgabenbereichen, während im doppischen System nach Produkten oder Organisationsarten gegliedert wird.¹⁰⁸ Bei der Gliederung nach Produkten werden Ein- und Auszahlungen bzw. Erträge und Aufwendungen den kommunalen Leistungen zugeordnet, bei deren Erstellung sie anfallen. Diese Leistungen werden in Produktgruppen und Produktbereiche zusammengefasst.¹⁰⁹ Somit stellen sie den Zusammenhang zwischen den im Entscheidungsprozess vorgelagerten Zielen der Kommune und den zur Erreichung dieser Ziele geplanten Ressourceneinsätzen dar.

Bei der organisatorischen Gliederung werden die Aufgaben den Organisationseinheiten der Verwaltung zugeordnet. In diesem Fall bildet der Haushaltsplan die individuelle örtliche Verwaltungsstruktur ab. Er weist die kommunalen Aufgaben und die Zuschnitte der Organisationseinheiten mit den zugehörigen Budgets aus, stellt also alle entscheidungsrelevanten Informationen zusammenhängend dar. Dies hat den Vorteil, dass der Budgetprozess für die Entscheidungsträger an Transparenz gewinnt und sich somit die Möglichkeiten der finanziellen Steuerung verbesserten. Die Einzelposten einer jeden Verwaltungseinheit werden wieder nach Produkten, Produktgruppen und -bereichen unterteilt. Dies setzt natürlich voraus, dass die Gemeinde ihre Verwaltung entsprechend detailliert strukturiert. Organisationseinheit, Produktbereich und Budget müssen übereinstimmen, da ansonsten eine eindeutige politische und administrative Abgrenzung für die Fach- und Ressourcenverantwortung kaum möglich ist.¹¹⁰

Die am NKF-Projekt beteiligten Kommunen haben einen rein produktorientierten Gliederungsansatz gewählt, bei dem die Gliederungsebene der Produktbereiche vorgegeben ist. Unterhalb dieser obersten Ebene kann jede Gemeinde jedoch eigenverantwortlich Produkte und Produktgruppen bilden und benennen. Die Summe der Produktgruppen eines Produktbereiches muss jedoch bezogen auf das Aufgaben- und Leistungsspektrum deckungsgleich mit der Vorgabe sein. Dies gewährleistet eine

¹⁰⁷Vgl. Häfner (2005), S. 23.

¹⁰⁸Frismuth (2004) weist darauf hin, dass es Kommunen möglich sein muss, ihre Haushalte auf beide Arten zu gliedern, um den örtlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

¹⁰⁹So gehört das Produkt 01 „Integrationsmaßnahmen für ausländische und spätausgesiedelte Kinder und Jugendliche“ zur Produktgruppe 02 „Zentrale Leistungen für Schüler und am Schulleben Beteiligte“ des Produktbereichs 070 „Schulen“. Die einheitliche Gliederung, der Produktrahmen, wird vom Innenministerium Nordrhein-Westfalens festgelegt. Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 356ff.

¹¹⁰Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 302.

Vergleichbarkeit aller Kommunen auf der Produktbereichsebene.

Eine produktorientierte Gliederung richtet den Fokus der politischen Beratungen und Entscheidungen auf Leistungen und Ziele des Verwaltungshandelns. Eine solche Outputorientierung kommunalpolitischen Handelns war eine der Hauptfordernisse des Reformprozesses.¹¹¹ Weiterhin macht eine organisationsorientierte Gliederung bei Änderungen in der Verwaltungsstruktur eine Veränderung des Haushaltsplans notwendig. Haushaltspläne wären unter diesen Umständen intertemporal nicht mehr vergleichbar.

Ziele Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts soll außer der expliziten Darstellung des Ressourcenverbrauchs detaillierte Informationen über die Höhe und die Veränderungen des Vermögens einer Gemeinde liefern. Die Hervorhebung der Ziele und Ergebnisse des Verwaltungshandelns soll zu einer Outputorientierung führen. Außerdem soll eine flexiblere Mittelbewirtschaftung und die Aufhebung der Fragmentierung des Rechnungswesens zwischen kommunaler Kernverwaltung, Sondervermögen und Beteiligungsgesellschaften erreicht werden.¹¹² In Anlehnung an die Buchungsgrundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nach dem HGB¹¹³ wurden die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Kommunen festgelegt. Diese Anpassung war aufgrund der spezifischen hoheitlichen Aufgaben der Gemeinden und der Besonderheiten bei der politischen Steuerung notwendig.¹¹⁴ Die einzelnen Grundsätze sind Vollständigkeit, Richtigkeit und Willkürfreiheit, Verständlichkeit, Öffentlichkeit, Aktualität, Relevanz, Stetigkeit, Nachweis der Recht- und Ordnungsmäßigkeit,

¹¹¹Für den Gemeinderat als Entscheidungsgremium ist es wichtig, Ziele und Ressourceneinsatz für z.B. den Produktbereich Schule in Abgrenzung zum Produktbereich Sport festzulegen. Weniger zentral ist die Information über den Ressourceneinsatz von Schulverwaltungsamt oder Liegenschaftsamt, welche u.U. Leistungen für beide Produktbereiche erbringen. Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 305.

¹¹²Neben diesen konzeptionellen Argumenten für ein doppisches Rechnungswesen sind besonders die Nutzbarkeit betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente und ein kostensenkender Einsatz betriebswirtschaftlicher Buchungssoftware in der kommunalen Haushaltswirtschaft hervorzuheben. Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 26f.

¹¹³Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind beispielsweise Richtigkeit und Willkürfreiheit (§ 239 Abs. 2 HGB), Klarheit (§§ 238 Abs. 1 Satz 2, 243 Abs. 2 HGB), Einzelbewertung (§252 Abs. 1 Nr. 3 HGB) und Vollständigkeit (§239 Abs. 2 HGB). Für eine vollständige Aufzählung und Erläuterung vgl. Coenenberg (2005), S. 41ff.

¹¹⁴Während für die Regelungen nach dem HGB die Ziele Dokumentation und Rechenschaft im Mittelpunkt stehen, muss das kommunale Haushaltswesen insbesondere auf die Funktion der politischen Steuerung und Planung ausgerichtet sein. Vgl. o.A. (2003), S. 24f. Für eine detaillierte Gegenüberstellung der Zielsysteme privater Unternehmen und kommunaler Verwaltung vgl. Schuster (2006), S.49ff. Eine Erläuterung der Basisgrundsätze periodengerechter Buchführung im öffentlichen Sektor findet sich bei Lüder (2007), S. 19ff.

sowie Dokumentation der intergenerativen Gerechtigkeit.¹¹⁵ Ihre Beachtung in der laufenden kommunalen Buchführung wird in § 73 Abs. 1 GO NRW und § 27 Abs. 1 GemHVO NRW explizit vorgeschrieben. Insbesondere in Hinblick auf die langfristige Haushaltskonsolidierung wurde in der Konzeptionsphase viel Hoffnung in die Einführung eines doppischen Systems gesetzt. Durch die Vereinfachung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und -vergleichen bestimmter Verwaltungsleistungen erwarteten sich die Kommunen ein großes Konsolidierungspotential.¹¹⁶

In Anlehnung an das kaufmännische Rechnungswesen wurde in Nordrhein-Westfalen ein kommunales Haushalts- und Rechnungswesen entwickelt, das sich auf die Komponenten Ergebnisplan und Ergebnisrechnung, Finanzplan und Finanzrechnung sowie die Bilanz stützt. Ergebnis- und Finanzhaushalt treten an die Stelle von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt. In Nordrhein-Westfalen sind noch zusätzliche Angaben in die von der Gemeinde zu verabschiedende Haushaltssatzung einzubeziehen.

Haushaltsgrundsätze Der § 75 GO NRW wurde mit der Einführung des doppischen Buchführungssystems überarbeitet. Während die Grundsätze der stetigen Aufgabenerfüllung und der Beachtung der Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Gesetzestext nicht verändert wurden, ist bei der Neufassung 2004 neben der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit das Ziel der Effizienz in den § 75 Abs. 1 GO NRW eingefügt worden. Der Begriff der Effizienz betont die Bedeutung der Organisation oder Form der Aufgabenerledigung. Im Gegensatz dazu stellen Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auf das Ergebnis haushaltswirtschaftlichen Handelns ab.¹¹⁷ Gleichzeitig wurde die Reihenfolge der Aufzählung verändert und die Sparsamkeit erst an dritter Stelle nach der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz genannt. Diese Veränderungen betonen das zusätzliche Gewicht, das mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements auf das Ziel der Wirtschaftlichkeit gelegt wurde.¹¹⁸

Die wirtschaftliche, effiziente und sparsame Haushaltswirtschaft enthebt die Kommune allerdings nicht vom Vollzug gesetzlich auferlegter Pflichtaufgaben, selbst wenn dessen Sinnhaftigkeit in Frage gestellt würde. Der Vorrang des Gesetzes gilt auch dann, wenn der Wirtschaftlichkeit durch alternative Maßnahmen in größerem Maße Genüge getan werden könnte.

¹¹⁵Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 28.

¹¹⁶Vgl. Fudalla, Schwarting und Wöste (2005), S. 53.

¹¹⁷Vgl. Freytag, Hamacher und Wohland (2005), S. 46.

¹¹⁸Vgl. Held und Winkel (2008), S. 402f.

Die Pflicht zum Haushaltsausgleich hat sich mit der Einführung der neuen Buchungsmethode grundsätzlich verändert. Maßgeblich ist nun, dass der Gesamtbetrag der Erträge die Höhe des Gesamtbetrages der Aufwendungen mindestens erreicht. Dies stellt die Kodifizierung des Ressourcenverbrauchskonzeptes dar und legt die Ergebnisrechnung als Maßstab für den Haushaltsausgleich fest. Somit bezieht sich der Haushaltsausgleich nunmehr auf die Sicherung des Vermögensbestandes durch Erhaltung der Ertragskraft und nicht mehr auf die Sicherung der Liquidität. § 75 Abs. 2 und 7 sind als Muss-Vorschriften formuliert. Diese werden jedoch durch § 75 Abs. 4 GO NRW und § 76 GO NRW dahingehend abgeschwächt, dass sie als Soll-Vorschriften interpretierbar sind. Dies ist der Fall, da die Aufsichtsbehörde unter Auflagen Haushalte genehmigen kann, die den gestellten Anforderungen nicht genügen.¹¹⁹

2.6.3 Der doppische Kommunalhaushalt: Der Haushaltsplan

Haushaltssatzung und Haushaltsplan Die Haushaltssatzung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen besteht nach § 78 GO NRW aus der Festsetzung des Haushaltsplans, der Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage und der Verringerung der allgemeinen Rücklage, des Höchstbetrags der Kredite zur Liquiditätssicherung, der jährlich festzusetzenden Steuersätze und der Angabe des Jahres, in dem der Haushaltsausgleich wieder hergestellt ist. Der Haushaltsplan ist sowohl im alten, als auch im neuen System der kommunalen Buchführung für die Instrumente Planung, Bewirtschaftung und Rechenschaft von zentraler Bedeutung. Deshalb kann der formelle Rahmen, der diese Instrumente umgibt, aus dem kameralistischen System weitgehend übernommen werden. Es ergeben sich jedoch Änderungen für den Inhalt, den Aufbau, die Begrifflichkeiten und die Darstellung von Haushaltsplan und Jahresrechnung. Eine gewichtige Veränderung für die Bereiche Rechenschaft und Steuerung durch die Kommunalverwaltung ist die Einführung der Outputorientierung in das System der Kommunal Finanzen. Das Aufstellen von expliziten Leistungsvorgaben macht inhaltliche Ergänzungen der Planungs- und Rechenschaftsinstrumente notwendig. Um den neuen Erfordernissen Rechnung zu tragen, müssen sich diese Instrumente an den Steuerungserfordernissen des Rates und den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit orientieren. Zudem muss eine Balance zwischen der Flexibilität der Haushaltsführung und der Vergleichbarkeit der Haushalte unterschiedlicher Kommunen gefunden werden. Um die Effizienz und Effektivität kom-

¹¹⁹Vgl. Bernhardt, Mutschler und Stockel-Veltmann (2006), S. 527.

munalen Wirtschaftens zu fördern, ist es demnach notwendig, die Gliederungstiefe der Haushaltselemente auf einen Mindeststandard zu reduzieren, die Aufwandsarten zu bündeln und die zeitliche Verschiebung der Inanspruchnahme von Mitteln zu ermöglichen.¹²⁰

Der Haushaltsplan enthält nach § 79 GO NRW den Ergebnisplan, den Finanzplan, die vorgesehene Höhe der Kreditaufnahme für Investitionen (Kreditermächtigung) und die vorgesehene Höhe der Verpflichtungsermächtigungen (Verpflichtungen, die künftige Haushalte mit Auszahlungen für Investitionen belasten). Die Investitionstätigkeit einer Kommune ist im Ergebnisplan jedoch nicht unmittelbar enthalten. Deshalb ist der Finanzhaushalt in die Haushaltssatzung integriert. Dieser erfasst alle Zahlungsströme einer Periode und integriert auch diejenigen Zahlungen, die nicht ergebniswirksam sind.

Der Katalog der Anlagen zum Haushaltsplan wird im Neuen Kommunalen Finanzmanagement deutlich erweitert und dadurch die Informationsfunktion des Haushaltes hervorgehoben.¹²¹ So geht die Darstellung des Standes der Verbindlichkeiten über die Schuldenübersicht des kameralistischen Systems hinaus.¹²² Nach § 1 Abs. 2 Satz 3 GemHVO NRW muss dem Haushaltsplan die Bilanz des Vorjahres beigelegt werden. Außerdem sind die Kommunen nach § 1 Abs. 2 Satz 7 GemHVO NRW verpflichtet, eine Übersicht über die Entwicklung des Eigenkapitals anzufertigen, wenn sie die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen oder die allgemeine Rücklage verringern.

Elemente des Haushaltsplans

Ergebnisplan Innerhalb des Haushaltsplans ist der Ergebnisplan von besonderer Bedeutung. In ihm werden nach § 2 Satz 1 GemHVO NRW die periodisierten Aufwände den Erträgen gegenübergestellt. § 2 Satz 2 GemHVO NRW regelt die von der Kommune mindestens zu berichtenden Steuerungskennzahlen, wie das ordentliche, das außerordentliche und das Jahresergebnis. Der Ergebnisplan entspricht vom Aufbau her der privatwirtschaftlichen Gewinn- und Verlustrechnung. Da sich die Leistungsbeziehungen im kommunalen Bereich von denen privatwirtschaftlicher Unternehmen unterscheiden, stehen nicht die Umsatzerlöse, sondern besonders die Erträge wie Steuern, Zuweisungen und Umlagen auf der Ertragsseite. Auf der Auf-

¹²⁰Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 298.

¹²¹Vgl. Schwarting (2006), S. 69.

¹²²In der Kameralistik beschränkte sich diese Übersicht nach §2 Abs. 2 Satz 4 GemHVO NRW a.F. auf die Schulden, die Bürgschaften und die Rücklagen. Die Kassenkredite waren nicht integriert.

wandsseite werden weniger die bezogenen Fremdleistungen, als vielmehr die Personalaufwendungen oder Transferleistungen wie Sozial- und Jugendhilfe abgetragen.¹²³ Im Vergleich zum kameralem Buchhaltungssystem werden die Ressourcenverbräuche vollständig und periodengerecht erfasst. Vollständigkeit bezieht sich auf die Berücksichtigung der Investitionen und der erst in späteren Perioden zahlungswirksam werdenden Belastungen. Somit werden auch die geplanten Positionen der laufenden Verwaltungstätigkeit und die Abschreibungen auf die abnutzbaren Vermögensgegenstände ausgewiesen.¹²⁴ Auch entscheidet im Neuen Kommunalen Finanzmanagement nicht mehr der Zeitpunkt der Zahlung über die Zuordnung zum Haushaltsjahr, sondern der Zeitraum, in dem ein durch Verwaltungstätigkeit ausgelöster Ressourcenverbrauch tatsächlich anfällt.¹²⁵

Finanzplan Der Finanzplan ist als ergänzende Komponente zum Ergebnisplan in die Haushaltssatzung integriert. Er enthält nach §3 Satz 1 GemHVO NRW die Ein- und Auszahlungen aus laufender Verwaltungs- und aus Investitionstätigkeit. § 3 Satz 2 GemHVO NRW bestimmt die zu berichtenden Steuerungskennzahlen, wie den Finanzmittelsaldo und den Bestand an Finanzmitteln am Ende des Haushaltsjahres. Eine weitere Funktion des Finanzplans ist die Dokumentation der Finanzierungstätigkeit, beispielsweise der Organisation von Kreditaufnahme und -tilgung.¹²⁶

Teilpläne Nach § 4 GemHVO NRW muss der Rat einer Kommune die sachliche Aufteilung seiner Mittel in Teilergebnis- und Teilfinanzplänen festschreiben. Zu jeder geplanten Maßnahme müssen anfallende Ein- und Auszahlungen sowie Erträge und Aufwendungen in einem nach Produkt- oder Verantwortungsbereichen gegliederten Teilplan aufgeführt werden. In diesen Teilplänen müssen die Ziele und soweit möglich die Kennzahlen zur Zielerreichung sowie die Produktgruppen und wesentliche Produkte beschrieben werden. Gegliedert werden die Produktgruppen nach dem vom Innenministerium vorgegebenen Produktrahmen. Diese Untergliederung wurde eingeführt, um Informationen, die im kameralem Haushalt noch getrennt in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Investitionsprogramm, dem Stellenplan und anderen Dokumenten aufgeführt wurden, zusammenzuführen.¹²⁷ So werden Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Vorgängen eines Projekts besser erkennbar gemacht.

¹²³Vgl. Schwarting (2001), S. 283f.

¹²⁴Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S.29.

¹²⁵Vgl. Guthrie (1998), S. 6.

¹²⁶Vgl. Schuster (2008), S.43f.

¹²⁷Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 34.

Eine besondere Bedeutung hat der Teilergebnisplan in Hinblick auf die rechtlich unselbständigen Einrichtungen einer Kommune wie Eigenbetriebe oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Deren Ressourcenaufkommen und -verbrauch soll in vollem Umfang in die Darstellung des Kernhaushalts integriert werden. Dies geschieht durch ein nachrichtliches Beifügen einer an die Struktur des Teilergebnisplans angepassten Darstellung, die aber nicht in den Teil- bzw. Ergebnisplan der Kommune eingeht.

Die Hauptaufgabe des Teilfinanzplans auf Produktbereichsebene ist die Darstellung der Mittelherkunft und der Mittelverwendung für die Investitionstätigkeit. Diese Teilfinanzpläne sind zusätzlich zur maßnahmengenaue Darstellung im Finanzplan anzufertigen und haben einen größeren Aggregationsgrad. Mindestens anzugeben sind die Einzahlungen aus Zuwendungen für Investitionsmaßnahmen, der Veräußerung von Sachanlagen und Finanzanlagen und Einzahlungen aus Beiträgen. Die Investitionsauszahlungen sind aufzugliedern in Auszahlungen für den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden, Baumaßnahmen, Erwerb von beweglichem Anlagevermögen und Finanzanlagen und Auszahlungen für aktivierbare Zuwendungen.¹²⁸

Nach § 6 GemHVO NRW muss neben der aktuellen die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung in den Haushaltsplan einbezogen werden. Sie soll die Stabilität der kommunalen Finanzwirtschaft stärken und dafür sorgen, dass zukünftige Belastungen bei heutigen Investitionsentscheidungen und der laufenden Verwaltungstätigkeit besser berücksichtigt werden. Allen Haushaltspositionen von Ergebnis- und Finanzplan sowie allen Teilplänen müssen nach § 1 GemHVO NRW die Werte der beiden vorangegangenen Jahre vorangestellt und die Werte der folgenden drei Jahre angefügt werden.

Budgets Im Neuen Kommunalen Finanzmanagement werden die Bewirtschaftungsinstrumente, mit denen in der Kameralistik die Haushaltsstellen verbunden werden konnten, ersetzt. Während im kameralistischen System die einzelnen Haushaltspositionen auch nach der Bildung von Budgets noch rechtlich bindend waren, ist dies im doppischen System nicht mehr der Fall. Hier kommt eine neue Ausgestaltung der dezentralen Ressourcenverantwortung und der flexiblen Bewirtschaftung zum Tragen.¹²⁹ In den Teilplänen ausgewiesene Positionen können nach § 21 GemHVO NRW innerhalb des Verantwortungsbereichs der Kommune zu Budgets zusammengefasst werden. Da die Budgettierung an Ziele und Leistungen anknüpft, die in örtlicher Verantwortung formuliert wurden, ist es von gesetzgeberischer Seite

¹²⁸Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 308f.

¹²⁹Vgl. Schuster (2008), S. 155f.

folgerichtig, dass hierzu im NKF keine detaillierten Vorgaben gemacht werden.¹³⁰

Aus der Gliederung der Teilpläne ergibt sich im Allgemeinen eine Budgetierung nach Produktbereichen. Andererseits ist auch eine Budgetierung nach Organisationseinheiten möglich. Dies kann besonders in großen Kommunen sinnvoll sein. In diesem Fall werden die Budgets der Produktbereiche Dezernaten zugeordnet. Diese sind dann für die Zuweisung der Budgets an die einzelnen Ämter zuständig. Kann ein Produktbereich nicht insgesamt einem bestimmten Amt zugeordnet werden, so muss er weiter in Produktgruppen oder Produkte gegliedert werden, bis die Zuordnung zweifelsfrei möglich ist. In den Budgets sind lediglich die Summen von Aufwendungen und Erträgen bzw. Einzahlungen und Auszahlungen rechtlich bindend. Im Gegensatz zum kameralistischen Haushalt verlieren einzelne Positionen demnach ihre rechtliche Bindungskraft. Besondere Bedeutung hat diese Regelung im Fall unvorhergesehener Mehraufwendungen, die nach neuem Haushaltsrecht mit ungeplanten Mehrerträgen verrechnet werden können.¹³¹

Haushaltssicherungskonzept Im Vergleich zum kameralistischen System kommunaler Haushaltsführung ist die Stellung des Haushaltssicherungskonzeptes in der Gemeindeordnung gestärkt worden. Es wird nicht mehr im Grundsatzparagrafen behandelt, sondern ausführlicher in § 76 GO NRW geführt. Die Voraussetzungen, an die die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes geknüpft sind, wurden an die doppische Haushaltssystematik des Neuen Kommunalen Finanzmanagements angepasst. Während im kameralen System ein einfacher Fehlbetrag in Haushaltsplan oder Haushaltsrechnung die Gemeinden zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtete, sind die Bedingungen unter dem Neuen Kommunalen Finanzmanagements differenzierter. Ein Haushaltssicherungskonzept ist nach § 76 Abs. 1 GO NRW aufzustellen, wenn „innerhalb eines Haushaltsjahres der in der Schlussbilanz des Vorjahres auszuweisende Ansatz der allgemeinen Rücklage um mehr als ein Viertel verringert wird“, oder laut der Haushaltsplanung zweier aufeinanderfolgender Jahre die allgemeine Rücklage um jeweils mehr als 5 Prozent verringert werden soll, oder innerhalb der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung die allgemeine Rücklage aufgebraucht werden soll. Der Gedanke hinter diesen Grenzwerten ist im Gegensatz zur Genehmigungspflicht einer einfachen Reduktion der allgemeinen Rücklage nach § 75 Abs. 4 GO NRW, dass sie einen unverhältnismäßig hohen Vermögensverzehr oder einen stetigen Eigenkapitalabbau induzieren. Durch Vorschrift vom 9. Juni 2006 hat das Innenministerium festgelegt, dass die ersten beiden Grenzen

¹³⁰Vgl. Freytag et al. (2005), S. 198.

¹³¹Vgl. Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003), S. 317f.

auch in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung eingehalten werden müssen. Es ist somit denkbar, dass eine Gemeinde, die im laufenden Haushaltsjahr einen ausgeglichenen Haushalt plant, aufgrund von geplanten zukünftigen Verringerungen der allgemeinen Rücklage zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes gezwungen wird. Zusätzlich kann die Genehmigung des Haushaltssicherungskonzeptes unter Bedingungen oder mit Auflagen erteilt werden.¹³²

Zur Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes muss der Haushaltsausgleich im Anschluss an das Haushaltsjahr, in dem der geplante Rückgang der allgemeinen Rücklage erfolgt, innerhalb von drei Jahren ausgeglichen sein.¹³³

2.6.4 Die kommunale Bilanz

Ein weiteres Kernelement des doppischen Haushaltes ist die Vermögensrechnung, welche nach den Regelungen in § 41 GemHVO NRW in der Bilanz dokumentiert wird. Die Bilanz wird zum Abschluss des Rechnungsjahres erstellt. Der Ergebnishaushalt ist über das Jahresergebnis mit der Passivseite der Bilanz verknüpft.¹³⁴ Der rechnerische Abschluss des Finanzierungshaushaltes geht nach § 41 Abs. 3 GemHVO NRW im Bestand der liquiden Mittel auf der Aktivseite in die Bilanz ein.¹³⁵ Kredite zur Liquiditätssicherung müssen nach § 41 Abs. 4 GemHVO NRW als kurzfristige Verbindlichkeiten auf der Passivseite der Bilanz ausgewiesen werden. Für die Vermögensrechnung ist im Gegensatz zu Ergebnis- und Finanzierungshaushalt vorab kein Plan zu erstellen. Eine Planbilanz kennt das nordrhein-westfälische Kommunalfinanzsystem folglich nicht. Neben der getrennten Darstellung von Erfolgs- und Zahlungsgrößen wird in der kommunalen Bilanz im Neuen Kommunalen Finanzmanagement ein systematischer Nachweis von Vermögen, Schulden und der Residualgröße Eigenkapital erbracht. Die Bilanz enthält alle Vermögensgegenstände und Verbindlichkeiten einer Kommune. Zu den Verbindlichkeiten zählen alle Zahlungsverpflichtungen der Zukunft, also beispielsweise auch Zahlungen für Pensionen.

Unterschiede zu einer Unternehmensbilanz bestehen insbesondere in der Definition des Eigenkapitalbegriffs. Während dieser im unternehmerischen Zusammenhang meist das eingezahlte Stammkapital bezeichnet, ist das kommunale Eigenkapital lediglich die Summe der Aktiva, denen keine Verbindlichkeiten gegenüberstehen. Demnach kann das Eigenkapital nicht als finanzielle Reserve aufgefasst werden, da

¹³²Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006).

¹³³Vgl. Held und Winkel (2008), S. 405ff.

¹³⁴Vgl. § 41 Abs. 4 GemHVO NRW.

¹³⁵Vgl. Schwarting (2006), S. 63f.

viele Aktiva einer Kommune keine veräußerbaren Vermögensgegenstände darstellen. Die Errechnung des Eigenkapitals in der kommunalen Bilanz hat daher nicht denselben Wert wie im Rechnungswesen privater Unternehmen. In der betriebswirtschaftlichen Praxis dient das Eigenkapital zunächst der Innenfinanzierung des Unternehmens, während das zentrale Finanzierungselement von Kommunen in der Steuerhoheit begründet ist. Auch als Indikator für die Kreditwürdigkeit ist das Eigenkapital im Gegensatz zur Privatwirtschaft nicht praktikabel, da Kommunen per se höchste Bonität genießen.¹³⁶

Das kommunale Vermögen gliedert sich nach Lüder (2007) in realisierbares Vermögen und Verwaltungsvermögen. Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Gegenstände, die am Bilanzstichtag zur öffentlichen Aufgabenerfüllung eingesetzt werden und demnach nicht veräußerbar sind. Eine solche Trennung verbessert den Einblick in die Vermögenslage einer öffentlichen Gebietskörperschaft im Vergleich zu der Vermögensgliederung des HGB. Durch sie wird eine Ermittlung der Nettogesamtverschuldung möglich, bei der nicht das gesamte, sondern nur das realisierbare Vermögen der Gesamtverschuldung gegenübergestellt wird. In der kommunalen Bilanz nach § 41 GemHVO NRW wird das Vermögen jedoch in Anlehnung an die Gliederung der Unternehmensbilanz in Anlage- und Umlaufvermögen getrennt. Dieser Tatbestand mindert die Aussagekraft im Vergleich zur unternehmerischen Bilanzierung, ist jedoch der Abwägung zwischen Wirklichkeitstreue und Zuverlässigkeit der resultierenden Informationen geschuldet. Eine Bilanzierung des realisierbaren Vermögens macht eine Bewertung des kommunalen Vermögens zu Zeitwerten notwendig. Diese wurden im Gesetzgebungsprozess als nicht zuverlässig genug erachtet.¹³⁷ Bei den Sonderregelungen zur Eröffnungsbilanz sieht das Neue Kommunale Finanzmanagement jedoch die Bewertung mit Zeitwerten vor.¹³⁸

Der formale Haushaltsausgleich schlägt sich in der Bilanz folgendermaßen nieder. Das Eigenkapital der Kommune wird erhöht, wenn die Ergebnisrechnung mit einem Überschuss abschließt. Fehlbeträge der Ergebnisrechnung mindern das Eigenkapital über einen Rückgang der Ausgleichsrücklage.¹³⁹

¹³⁶Vgl. Schwarting (2004), S. 172.

¹³⁷Vgl. Lüder (2007), S. 9.

¹³⁸Vgl. Budäus (2006), S. 208.

¹³⁹Vgl. Schwarting (2006), S. 316ff.

2.6.5 Kommunale Verschuldung

Kreditaufnahme zur Finanzierung von Investitionen Der § 86 GO NRW regelt die kommunale Kreditaufnahme in Nordrhein-Westfalen. Er baut auf Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 GG auf und erlaubt die Kreditaufnahme lediglich „für Investitionen unter der Voraussetzung des § 77 Abs. 3 und zur Umschuldung“.¹⁴⁰ Art. 83 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen bindet Handlungen, die zu Ausgabenlasten in zukünftigen Haushaltsjahren führen an Gesetzesentscheide. §77 Abs. 3 GO NRW beschränkt die Kreditaufnahme auf Fälle, in denen „eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre“. Da aber beispielsweise die Nachfrage nach Infrastruktur zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben sehr hoch ist, gelingt es vielen Kommunen selten, Investitionen ohne Fremdmittel zu finanzieren. Hierbei ist zum einen das Überschuldungsverbot zu beachten, nachdem eine Kommune positives Eigenkapital ausweisen muss. Zum anderen muss die dauernde Leistungsfähigkeit der Gemeinde gewährleistet sein. Das bedeutet, dass die Gemeinde darauf zu achten hat, dass die aus Kreditaufnahmen entstehenden Verpflichtungen auf Dauer erwirtschaftet werden können. Während das Überschuldungsverbot das statische Element in der Schuldenbegrenzung darstellt, kann die dauernde Leistungsfähigkeit als dynamische Komponente bezeichnet werden. Sie knüpft an der Ergebnis- und Finanzierungsrechnung an.¹⁴¹

Bei Investitionsmaßnahmen mit langer Nutzungsdauer ist zudem der Gesichtspunkt intergenerativer Gerechtigkeit zu berücksichtigen. Hiernach sollen künftige Generationen, die von einer heutigen Investitionsmaßnahme profitieren einen Anteil zu deren Finanzierung beitragen. Durch die zukünftigen Zins- und Tilgungslasten für heute aufgenommene Kredite würde diesem Grundsatz Rechnung getragen. Kreditaufnahme zur Umschuldung ist unbeschränkt, da hier der zusätzlichen Verschuldung Tilgungszahlungen in gleicher Höhe gegenüber stehen. Dementsprechend entsteht durch einen solchen Vorgang keine Nettoneuverschuldung und keine Eigenkapitalminderung.¹⁴²

In der doppischen Systematik geschieht die unter Gliederungspunkt 2.4.2 aufgeführte Vorherdeckung ebenfalls aus vor der Investitionsauszahlung angesparten Rücklagen. Die Sofortdeckung erfolgt aus Überschüssen des Ergebnishaushalts, Beiträgen und Zuschüssen.

Problematisch an den kommunalen Verschuldungsregeln ist einerseits eine feh-

¹⁴⁰Vgl. § 86 Abs. 1 Satz 1 GO NRW.

¹⁴¹Vgl. Held und Winkel (2008), S. 423f.

¹⁴²Umschuldungen werden häufig zur Zinsoptimierung und für das Liquiditätsmanagement durchgeführt.

lende Regelung zur Umschuldung mit gleichzeitiger Tilgungsstreckung. In der Gemeindeordnung wird hierdurch der Gesichtspunkt der Fristenkongruenz mit dem finanzierten Investitionsgut und der damit einhergehenden Verschiebung von Lasten nicht beachtet. Andererseits wurde die Unterscheidung zwischen Krediten für Investitionen und Kassenkrediten aus dem kameralistischen System übernommen.

Kredite zur Liquiditätssicherung Die kurzfristigen Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, ehemals Kassenkredite, fallen weiterhin nicht unter die Verschuldungsregel nach §86 Abs. 1 GO NRW. Sie sollen sicherstellen, dass eine Kommune zu jedem Zeitpunkt zahlungsfähig ist.¹⁴³ Sie dürfen laut § 89 Abs. 2 GO NRW unter der Bedingung, dass keine anderen Finanzierungsmittel zur Verfügung stehen bis zu dem nach § 78 Abs. 2 Nr. 3 GO NRW in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufgenommen werden. Sie sind zivilrechtlich gesehen Darlehen und müssen entsprechend nach §41 Abs. 4 Nr. 4.3 GemHVO NRW als Verbindlichkeiten in der Bilanz ausgewiesen werden und gehen somit in den Jahresabschluss ein. Sie sind aber kein Kredit im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorschriften und werden im Haushaltsplan nicht dargestellt. Kredite zur Liquiditätssicherung dürfen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn alle anderen Mittel wie Kassenbestand, Kontokorrentguthaben oder Tagesgeldanlagen nicht zur Verfügung stehen. Eine Frist zur Rückzahlung aufgenommener Kredite zur Liquiditätssicherung ist gesetzlich nicht vorgesehen.¹⁴⁴

Sicherheiten und Gewährleistungen für Dritte Nach § 87 Abs.1 GO NRW darf eine Gemeinde keine Sicherheiten nach §§ 232 ff. BGB zugunsten Dritter bestellen, wenn die Aufsichtsbehörde keine Ausnahme zulässt. Eine Ausnahme ist dann nicht notwendig, wenn die Grundpfandrechtsbestellung bei der Veräußerung gemeindeeigener Grundstücke zur Finanzierung des Kaufpreises dienen soll.¹⁴⁵ Die Kommune kann nach § 87 Abs. 2f GO NRW im Rahmen ihre Aufgabenerfüllung Bürgschaften übernehmen oder Gewährverträge abschließen. Der Rat muss Geschäften dieser Art zustimmen. Bürgschaften dürfen nur für Unternehmen übernommen werden, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Die Höhe der Bürgschaft ist am Beteiligungsverhältnis auszurichten.¹⁴⁶

¹⁴³Dies ist durch einen ausgeglichenen Saldo in Finanzplanung und -rechnung nicht unbedingt gewährleistet.

¹⁴⁴Vgl. Held und Winkel (2008), S. 429f.

¹⁴⁵Vgl. Held und Winkel (2008), S. 426.

¹⁴⁶Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §86, S. 3.

2.7 Zwischenfazit: Vergleich der Haushaltssystematiken

Der wichtigste allgemeine Kritikpunkt am kameralistischen System ist der Verzicht auf eine Darstellung des Ressourcenverbrauchs der Kommune, da sich die Kameralistik an reinen Zahlungsströmen orientiert.¹⁴⁷ Die Regelungen des kameralen Gemeindehaushaltsrechts lassen zu, dass der Verwaltungshaushalt durch einen Vermögensverzehr ausgeglichen wird.¹⁴⁸ In Bezug auf die Verschuldung bleibt festzuhalten, dass im kameralistischen Buchführungssystem die tatsächliche Verschuldungssituation der Gemeinden nicht leicht zu ermitteln ist. Die amtliche Statistik bezieht sich lediglich auf den kommunalen Kernhaushalt, also die ordentliche Verschuldung und die Kassenkredite. Nicht berücksichtigt aber werden Jahresabschlüsse der Unternehmen, die sich ganz oder teilweise in öffentlicher Trägerschaft befinden.¹⁴⁹

An der Reformierung des kommunalen Buchführungssystems in Nordrhein-Westfalen ist zu kritisieren, dass im Neuen Kommunalen Finanzmanagement auf einen doppelischen Verbund auf der Planungsebene verzichtet wird. Die Kommune muss zwar einen Finanzplan und einen Ergebnisplan aufstellen, eine Planbilanz ist jedoch nicht vorgeschrieben. Es fehlt vom Standpunkt der Buchhaltungstheorie gesehen das verbindende Element der Doppik. Außerdem ist durch die Stellung des Haushaltsplans im kommunalen Rechnungswesen weiterhin eine Überprüfung der Einhaltung der Plangrößen notwendig. Sollgrößen des Haushaltsplans müssen, wie im kameralistischen System, mit den Istgrößen der Haushaltsrechnungen verglichen werden.¹⁵⁰

Bauer und Maier (2004) vergleichen die Haushaltssystematiken in Hinblick auf die Regelungen zum Haushaltsausgleich. Sie kommen zu dem Schluss, dass keines der beiden Systeme einen eindeutigen Vorteil hinsichtlich des Erreichens des Haushaltsausgleichs hat. Grosse-Lanwer und Mutschler (2002) kommen ebenfalls zu keinem eindeutigen Ergebnis. Der Haushaltsausgleich wird im doppelischen System dadurch erleichtert, dass die Kredittilgung, die Pensionsausgaben und die Ausgaben für nachgeholte Instandhaltung nicht berücksichtigt werden. Die Beachtung der Höhe der Abschreibungen und der Aufwendungen für die Bildung von Pensionsrückstellungen, sowie unterlassene Instandhaltung erschwert den Haushaltsausgleich im doppelischen System.

Die Ausführungen in den Abschnitten 2.4 und 2.6 legen einige zentrale Verände-

¹⁴⁷Vgl. Schwarting (2006), S. 45.

¹⁴⁸Vgl. Bickeböller und Pehlke (2003), S. 98.

¹⁴⁹Vgl. Junkernheinrich et al. (2007), S. 13.

¹⁵⁰Vgl. Schuster (2001), S.217.

rungen im System kommunaler Buchführung offen. Wichtige Neuerungen im Neuen Kommunalen Finanzmanagement sind die konsequente Umsetzung des Ressourcenverbrauchskonzeptes, die Formulierung und Neuordnung der Haushaltsgrundsätze sowie die Stärkung der finanziellen Flexibilität der Verwaltung. Die Veränderung der Haushaltsgrundsätze soll die Qualität des Wirtschaftens verbessern. Die Einbeziehung des Grundsatzes des effizienten Wirtschaftens ist Ausdruck eines veränderten Verständnisses von kommunaler Aufgabenerfüllung. Dieses entfernt sich weiter vom ursprünglichen Bild der Finanzverwaltung als Trägerin rein hoheitlicher staatlicher Aufgaben, hin zu einer Kommunalpolitik, die umfassend und selbständig öffentliche Güter und Dienstleistungen anbietet.¹⁵¹ Die erweiterten Möglichkeiten im Neuen Kommunalen Finanzmanagement, Haushaltspositionen konsequent in Budgets zu unterteilen, vergrößert die Flexibilität der Verwaltung in Hinsicht wirtschaftliches und effizientes Haushalten deutlich.¹⁵² Eine größere Flexibilität soll nach der in Abschnitt 2.5 dargestellten Theorie des Accrual Accounting mit besseren Überwachungsmöglichkeiten einhergehen. Durch die übersichtliche Gestaltung einheitlicher Erfolgsfaktoren wird Transparenz in den Verwaltungsprozessen geschaffen.

Besonders die in Kapitel 2.6.2 beschriebene Produktorientierung der Haushaltsgliederung im doppischen System verbessert die Übersichtlichkeit in der Darstellung kommunaler Haushaltsdaten. Wie in Abschnitt 2.6.3 deutlich wird, werden durch die Produktorientierung der Teilergebnispläne Informationen zusammenhängend dargestellt, die im kameralistischen System auf verschiedene Dokumente des Haushaltsplans verteilt waren.¹⁵³ In Kapitel 2.6.3 werden die Veränderungen bei den Anlagen erwähnt, die dem Haushaltsplan beizufügen sind. Auch hier ist festzustellen, dass die Informationsfunktion des kommunalen Haushaltsplans in Nordrhein-Westfalen durch die Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements gestärkt wird.

Das wichtigste Element in Hinblick auf die gestiegene Transparenz im Kommunalfinanzsystem ist die kommunale Bilanz. Nach Kapitel 2.6.3 werden in der Bilanz einer Kommune das gesamte Vermögen, sämtliche Verbindlichkeiten, sowie das Eigenkapital in einer zusammenhängenden Übersicht dargestellt. Die Bilanz integriert die Ergebnisse aus Finanzrechnung und Ergebnisrechnung und stellt sowohl die ordentliche Verschuldung, als auch die Kredite zur Liquiditätssicherung den Vermögenswerten der Kommune gegenüber. Jedoch gibt es kritische Beurteilung in Hinsicht der Gliederung des kommunalen Vermögens. Dennoch wird im Vergleich zum kameralistischen Buchführungssystem ein umfassenderes Bild der finanziellen Situation

¹⁵¹Vgl. Rehn und Cronauge (2007), Kommentar zu §75 a.F., S. 3f.

¹⁵²Vgl. Abschnitt 2.6.3.

¹⁵³Vgl. Kapitel 2.4.1.

einer Gemeinde gezeichnet, welches sowohl den internen Entscheidungsträgern, als auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

Die Darstellungen in Kapitel 2 haben gezeigt, dass die Einführung des doppelten Systems in der kommunalen Buchführung dazu beiträgt zusätzliche Informationen über die finanzpolitische Lage der Gemeinde zu erzeugen oder bereits vorhandene Details übersichtlicher darzustellen. Externe Nutzer dieser Information sind über den Weg der Medien insbesondere die Bürger einer Kommune. In ihrer Funktion als Wähler beurteilen sie das finanzpolitische Verhalten ihrer politischen Vertreter und wirken durch die Möglichkeit, Entscheidungsträger abzuwählen als Korrektiv für finanzpolitisches Fehlverhalten. Ihre Wahlentscheidung wird durch das Neue Kommunale Finanzmanagement auf eine neue informationelle Grundlage gestellt. Kapitel 3 befasst sich modelltheoretisch mit möglichen Auswirkungen zusätzlicher Informationen im politischen Prozess. In einem politökonomischen Prinzipal-Agenten-Modell wird gezeigt, wie sich das fiskalpolitische Verhalten von Entscheidungsträgern verändert, wenn ihr politisches Handeln von den Wählern genauer beurteilt werden kann.

Kapitel 3

Yardstick Competition in der Theorie

3.1 Einleitung

Im folgenden Kapitel wird das Thema Yardstick Competition von der modelltheoretischen Seite her beleuchtet. Zunächst wird in Kapitel 3.2.1 der Sachverhalt in die politökonomische Theorie eingebettet. Im Rahmen der positiven Analyse von Institutionen der Verfassung werden insbesondere die Ergebnisse von Studien zum Einfluss verschiedener Wahl- und Regierungssysteme auf die Ergebnisse der Fiskalpolitik betrachtet. Diese Literatur wird als Beispiel für den Einfluss von gesetzlich kodifizierten Mechanismen auf die Anreize von fiskalpolitischen Entscheidungsträgern angeführt. Wahl- und Regierungssysteme werden weitestgehend im nationalen Kontext behandelt,¹⁵⁴ während Yardstick Competition anhand von subnationalen föderalistischen Einheiten veranschaulicht wird. Folgerichtig gibt Kapitel 3.2.2 einen kurzen Einblick in die Literatur des Fiskalföderalismus und geht unter anderem auf die Problematik von Soft Budget Constraints ein. Diese sind ein Problem, das durch die föderalistische Gestaltung eines Staatssystems entsteht. Zu dessen Überwindung schlägt die Literatur zum einen gesetzlich kodifizierte Regeln vor. Zum anderen lässt sich dieses Problem auch durch institutionelle Mechanismen beheben, die auf dem effizienten Funktionieren von Märkten beruhen. Hier besteht die Verbindung zum Yardstick Competition Effekt. Dieser ist ein Beispiel für die Verringerung des informativen Ungleichgewichtes in einer Prinzipal-Agenten-Beziehung, die nicht auf gesetzlichen Regelungen basiert. In Kapitel 3.2.3 werden die wichtigsten Yardstick Competition Modelle ausführlich dargestellt. Im abschließenden Abschnitt 3.3 wird

¹⁵⁴Eine Ausnahme ist das Modell von Wrede (2001).

modelltheoretisch die Wirkungsweise von Yardstick Competition auf die Höhe von Politikerrenten abgebildet. Durch die konkrete Modellierung der Wahlentscheidung anhand eines Probabilistic Voting Models wird gezeigt, wie die Nutzung interkommunaler Informationsspillover durch die Wähler das Verhalten eines eigennutzorientierten Politikers einschränkt. Diese Wirkung beruht nicht auf einer gesetzlichen Regelung, sondern auf der Intensität des Datenaustausches.

3.2 Literatur

3.2.1 Politische Institutionen in der ökonomischen Literatur

Bis Mitte der 1990er Jahre hat sich die sozialwissenschaftliche Literatur formaltheoretisch nur wenig mit den Auswirkungen von verfassungsmäßig geregelten Institutionen auf wirtschafts- und finanzpolitische Ergebnisse befasst.¹⁵⁵ Allerdings wurden bereits sehr früh die Grundlagen für den später als Public-Choice-Schule bekanntgewordenen Literaturzweig gelegt. Buchanan und Tullock (1967) führten die Felder der Ökonomie und der Politikwissenschaften zusammen. Sie analysierten, basierend auf dem Konzept des methodologischen Individualismus, das Verhalten von Individuen in den von der Verfassung vorgegebenen Grenzen. Buchanan (1967) untersucht unter diesen Gesichtspunkten besonders die fiskalpolitischen Entscheidungsprozesse. Arrow (1951) zeigt, dass die Aggregation individueller Präferenzen zu einer kollektiven Präferenz grundlegende Konsistenzprobleme beinhaltet. Diese grundlegenden Arbeiten begleitend untersuchen Black (1948) das Medianwählertheorem, Tullock (1959) Logrolling-Effekte, Downs (1957) die Probleme der repräsentativen Demokratie,¹⁵⁶ Coase (1960) externe Effekte, und Olson (1965) das Entstehen und Wirken von Interessengruppen im politischen Prozess. Diesen Ansätzen gemeinsam ist die Vorstellung, dass die Durchsetzung der Präferenzen von Akteuren wie Politikern, Lobbyisten oder Wählern bezüglich bestimmter Politikmaßnahmen nicht exogen gegeben sind,¹⁵⁷ sondern von politischen Institutionen selbst beeinflusst werden.

¹⁵⁵Vgl. Persson und Tabellini (2004b), S.76.

¹⁵⁶Downs analysiert die repräsentative Demokratie besonders in Hinblick auf die Problematik der Unsicherheit.

¹⁵⁷Als Gründe für exogene Präferenzen kann exemplarisch die persönliche Prägung durch sozioökonomische Faktoren genannt werden. Vgl. Busemeyer (2009), S. 108f.

Institutionen der Verfassung

Wahlsysteme Die ersten politökonomischen Ansätze versuchten zu erklären, wie individuelle Präferenzen zu kollektiven Präferenzen aggregiert werden können. Die moderne politische Ökonomie versucht durch explizite Modellierung konstitutioneller Mechanismen zum Verständnis beizutragen, warum kollektive Entscheidungen zwischen verschiedenen Staaten variieren.¹⁵⁸ Persson und Tabellini (1999) entwickeln einen Modellrahmen, in dem sie Unterschiede in der Zusammensetzung von Staatsausgaben durch Unterschiede in den Wahl- und Regierungssystemen erklären. Sie benutzen ein Probabilistic Voting Modell und können so mehrdimensionale Parteiplattformen bzw. Wahlprogramme modellieren.¹⁵⁹ Das ist bei den klassischen Parteienwettbewerbsmodellen nicht möglich, da diese meist keine Gleichgewichte in reinen Strategien aufweisen, wenn die Wahlentscheidung sich auf mehr als eine Politikvariable bezieht.¹⁶⁰ Die Autoren untersuchen die Zusammensetzung der fiskalpolitischen Programmanschläge zweier konkurrierender Parteien unter den Anreizwirkungen verschiedener Wahlsysteme. Sie modellieren eine Volkswirtschaft, die aus mehreren Wahlbezirken besteht, welche sich in ihren Präferenzen bezüglich der Kandidaten unterscheiden. Die Autoren identifizieren den Kern eines Mehrheitswahlsystems darin, dass der Wahlsieger eine Mehrheit der Stimmen in einer Mehrheit der Wahlbezirke erreichen muss. Im Verhältniswahlssystem hingegen muss der zukünftig Regierende die Mehrheit der Stimmen im Land auf sich vereinen.¹⁶¹ Unter der Annahme bindender Wahlversprechen kommen sie zu dem Ergebnis, dass es in Ländern mit Mehrheitswahlsystemen in höherem Ausmaß zu Umverteilung zugunsten bestimmter Wählergruppen kommt. Da sich der Wettbewerb um Wählerstimmen auf wenige unentschiedene Wahlbezirke konzentriert, kommt im Vergleich zum Verhältniswahlssystem ein geringerer Bevölkerungsanteil in den Genuss von Wahlgeschenken in Form von gezielter Umverteilung. Mit dem Argument des stärkeren Wettbewerbs wird ebenfalls die geringere Bereitstellung öffentlicher Güter und die geringere Veruntreuung von Steuergeldern in Form von persönlichen Renten durch die Entscheidungsträger begründet.¹⁶²

Auf diesem Modell aufbauend, modellieren Milesi-Feretti, Perotti und Rostagno

¹⁵⁸Vgl. Acemoglu (2005).

¹⁵⁹Der Ansatz, Heterogenität der Wähler in Form von Parteipräferenzen abzubilden stammt ursprünglich von Lindbeck und Weibull (1987).

¹⁶⁰Vgl. Grüner (2001), S.66.

¹⁶¹Persson und Tabellini (1999) klammern Wettbewerbseffekte zwischen Kandidaten in Mehrparteiensystemen aus und modellieren auch im Verhältniswahlssystem eine Wahl mit zwei Kandidaten. Daher muss der Wahlsieger auch hier die Hälfte der Stimmen erhalten.

¹⁶²Vgl. Persson und Tabellini (1999), S. 713.

(2002) einen Citizen-Candidate-Ansatz, in dem die Bevölkerung geografisch in drei Regionen und gesellschaftlich in drei Gruppen aufgeteilt ist.¹⁶³ Gewählte Politiker werden die eigene Region bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter bevorzugen.¹⁶⁴ Es ist ihnen aber auch möglich, direkte Transfers an ihre soziale Gruppen zu zahlen. Bei der Bestimmung der Menge und Art der bereitgestellten öffentlichen Güter kommt es also auf die Präferenzen der gewählten Politiker und die Art der Regierungsbildung an. Zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahlrecht wird wie bei Persson und Tabellini (1999) dadurch unterschieden, dass entweder in bestimmten Wahlbezirken,¹⁶⁵ oder im ganzen Land gewählt wird. Jedoch liegt der Fokus des Modells auf Handlungen nach der Wahl.¹⁶⁶ Es wird nicht ein Politiker gewählt, der sein Wahlprogramm durchsetzt, sondern mehrere Volksvertreter sind dazu gezwungen, zu kooperieren und Mehrheiten zu bilden um bestimmte Standpunkte durchzusetzen. Somit werden nicht alle gewählten Politiker an der Regierungsarbeit beteiligt und die Einwohner einer Region (bzw. Mitglieder einer Bevölkerungsgruppe) müssen zur Durchsetzung ihrer Präferenzen strategisch wählen. Dieses Kalkül ist vom Wahlsystem abhängig. Milesi-Feretti et al. (2002) kommen zu dem Ergebnis, dass das Verhältniswahlrecht im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht zu höheren Transferzahlungen und einer geringeren Bereitstellung öffentlicher Güter kommt. Unter welchem System die Gesamtausgaben höher sind, hängt von der Größenordnung der Transferzahlungen ab. Sind diese hoch, so kommt es in Ländern mit Verhältniswahlrecht zu höheren Ausgaben, sind sie niedrig, so wirken die Anreizmechanismen eines Verhältniswahlrechts restringierender auf das Ausgabenverhalten der entscheidenden Politiker als die Rahmenbedingungen des Mehrheitswahlrechts.

Lizzeri und Persico (2001) unterscheiden die beiden polaren Wahlsystemformen nicht über die Anzahl und Größe der zu gewinnenden Stimmbezirke, sondern über die Wahlregel. Im Mehrheitswahlrecht muss ein Politiker bei zwei Kandidaten gerade mehr als die Hälfte der Wähler für sich gewinnen¹⁶⁷ und erhält im Falle eines

¹⁶³Die Bevölkerung jeder Region setzt sich aus Individuen aller Bevölkerungsgruppen zusammen.

¹⁶⁴Die Autoren abstrahieren von Spillovereffekten zwischen den Regionen.

¹⁶⁵Diese entsprechen im Modell von Milesi-Feretti et al. (2002) den Regionen.

¹⁶⁶Persson und Tabellini (1999) unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen pre- und post-election politics.

¹⁶⁷Auch Lizzeri und Persico (2001) modellieren zwei Kandidaten. Sie weisen auf die Problematik hin, dass diese Annahme insbesondere mit Blick auf die in Ländern mit Verhältniswahlrecht vorherrschenden Mehrparteiensysteme rigide erscheint. Da aber eben *trotz* dieser Annahme gleicher Parteiensysteme Unterschiede zwischen den Wahlsystemen gezeigt werden können, erscheint die Eliminierung einer zweiten Dimension des Unterschiedes legitim. Eine modelltheoretische Begründung für die von Lijphart (1984) dargestellte empirische Beobachtung, dass sich westliche Demokratien durch eine relativ geringe effektive Anzahl an Parteien auszeichnen, geben die Autoren selbst in Lizzeri und Persico (2005).

Wahlsieges den ungeteilten Nutzen aus der Amtsführung. Im Verhältniswahlssystem agiert er hingegen als Stimmenmaximierer, und der Nutzen des Amtes wird nach den erreichten Stimmenanteilen unter den Kandidaten verteilt. Dieser Unterschied wirkt sich auf das Entscheidungskalkül der Politiker aus, öffentliche Einnahmen für die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes oder gezielte Umverteilung zu verwenden. In beiden Wahlsystemen kommt es zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, das Ergebnis eines Vergleiches der beiden Wahlmechanismen ist jedoch abhängig vom Wert des öffentlichen Gutes. Wenn das öffentliche Gut in den Augen der Wähler wertvoll ist, ist das Mehrheitswahlssystem weniger effizient als das Verhältniswahlssystem. Ist das öffentliche Gut hingegen relativ weniger wertvoll, ist das Mehrheitswahlssystem effizienter.

Iversen und Soskice (2006) berücksichtigen Unterschiede im Parteiensystem, um den Unterschied zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahlssystem zu modellieren. In ihrem Beitrag zeigen sie, dass es durch das in Verhältniswahlsystemen vorherrschende Mehrparteiensystem eher zu Mitte-Links-Regierungen und somit stärkerer Umverteilung kommt, als in einem durch ein Mehrheitswahlssystem hervorgerufenen Zweiparteiensystem. Hier bevorzugen Mitte-Rechts-Regierungen ein eher niedriges Umverteilungsniveau.¹⁶⁸

Die bisher genannten Beiträge zeigen eine direkte Verbindung zwischen Wahlsystem und Höhe bzw. Zusammensetzung von staatlichen Ausgaben. Neuere Artikel kommen zu dem Schluss, dass diese Effekte von lediglich indirekter Natur sind. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird seit langem davon ausgegangen, dass Mehrheitswahlsysteme zur Entwicklung von Zweiparteiensystemen führen,¹⁶⁹ während Verhältniswahlsysteme die Entwicklung von kleinen Parteien fördern.¹⁷⁰ Auch zeigen neuere empirische Studien, dass fiskalpolitische Ergebnisse nicht von der Art des Wahlsystems direkt beeinflusst werden. Vielmehr wird der kausale Zusammenhang durch die vom Wahlsystem beeinflusste Art der Parteienlandschaft determiniert. Persson, Roland und Tabellini (2007) stellen einen ersten Ansatz vor, in dem das Wahlsystem die gleichgewichtige Anzahl an Parteien bestimmt und somit indirekt Einfluss auf die Regierungsbildung und die fiskalpolitischen Ergebnisse nimmt.

¹⁶⁸Dieses Ergebnis ist in Bezug auf ihre Aussagen zum politischen Spektrum allerdings annahmegetrieben. Die Autoren setzen Einkommensverteilung und politische Couleur gleich und nehmen an, dass arme Bürger politisch links und reiche Bürger politisch rechts seien. Demnach trifft das Modell zwar Aussagen zum Einkommen der herrschenden Politiker, nicht aber zu deren politischer Ausrichtung. Vgl. Iversen und Soskice (2006), S. 167.

¹⁶⁹Duverger (1962) formuliert diese These, die als Duverger's Law in die Literatur eingeht. Vgl. Duverger (1962), S. 217.

¹⁷⁰Vgl. Lijphart (1984), S. 107.

Sie stellen ein *Electoral Common Pool Problem* dar, dass sich daraus ergibt, dass die Wähler einzelne Parteien einer Koalitionsregierung in den Wahlen abstrafen können, verschiedene Flügel der Parteien in einer Einparteienregierung aber nicht. Eine über das optimale Maß hinausgehende Bereitstellung öffentlicher Güter birgt Kosten in Form von verlorenen Wählerstimmen. In Mehrparteienregierungen werden diese Kosten teilweise von den Koalitionspartnern getragen und demnach im Maximierungskalkül einer Partei nicht internalisiert. Es kommt, im Gegensatz zur Situation mit einer Einparteienregierung, zu Überversorgung und erhöhten staatlichen Ausgaben. Da dieses Phänomen unabhängig vom Wahlsystem ist, schließen die Autoren, dass die konkrete Ausprägung der Regierungsform (Einparteien- oder Koalitionsregierung) verantwortlich für die Höhe der öffentlichen Ausgaben ist. Der Einfluss des Wahlsystems auf die Ausgaben kommt also nur indirekt durch seinen Effekt auf die Anzahl der regierenden Parteien zustande.

Regierungssysteme Auch aus der Art des Regierungssystems ergeben sich unterschiedliche politische Anreizsysteme. Um diese klar herauszuarbeiten und mathematisch modellierbar zu machen, beschränkt sich die politökonomische Literatur auch hier auf polare Formen von Regierungssystemen und reduziert diese auf ihre zentralen institutionellen Details. Persson und Tabellini (2003) identifizieren als solche im präsidentiellen System die Gewaltenteilung zwischen der Legislative und der Exekutive und in parlamentarischen Systemen das Misstrauensvotum, also die Möglichkeit des Parlamentes die Regierung abzuwählen. Durch die Trennung zwischen Initiativrecht und Entscheidungsgewalt besteht im präsidentiellen System ein institutioneller Rahmen, der Politiker in ihrem persönlichen Gestaltungsspielraum einschränkt. Diese Beschränkung ergibt sich speziell daraus, dass die Exekutive zwar das Initiativrecht genießt, das Parlament jedem Gesetzesvorschlag aber zustimmen muss. Daher bilden sich in präsidentiellen Systemen je nach Gesetzesinitiative parteiübergreifend wechselnde Mehrheiten. Das Misstrauensvotum des parlamentarischen Systems führt zu verstärkter Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative.¹⁷¹ Dadurch, dass die Regierung existentiell von der Zustimmung einer Parlamentsmehrheit abhängig ist, bilden sich stabile Koalitionen zwischen Parteien, die in verschiedenen Themengebieten gemeinsam entscheiden und somit den Fortbestand der Regierung wahren. Dies senkt den Konkurrenzkampf um Entscheidungsgewalt.¹⁷²

¹⁷¹Vgl. zu diesem Thema die modelltheoretischen Analyse von Diermeier und Feddersen (1998).

¹⁷²Vgl. Persson und Tabellini (2003), S. 22 ff.

Persson, Roland und Tabellini (1997) zeigen, dass in präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien die Existenz von Wahlen nicht ausreicht, um das Common Pool Problem zu lösen, welches sich durch die Existenz verschiedener Entscheidungsebenen in einem politischen System mit Gewaltenteilung ergibt. In einem mehrstufigen Spiel modellieren sie die Auswirkungen verschiedener Arten der Trennung von Entscheidungsgewalt auf die Möglichkeiten der Wähler, ineffizientes Verhalten der politischen Entscheidungsträger zu verringern. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass besonders der institutionell vorgegebene Zwang zur Einigung in Budgetfragen Politiker zu effizientem Handeln anleiten kann. Das zentrale Ergebnis ist, dass die Wähler im parlamentarischen System besonders dann schlechter gestellt sind, wenn eine Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative restringiert wird.

Persson, Roland und Tabellini (2000) modellieren explizit entscheidende Merkmale eines präsidentiellen und eines parlamentarischen Systems. Das präsidentielle System wird insbesondere durch eine stilisierte Form der Gewaltenteilung charakterisiert, bei der der Budgetprozess in zwei Stufen aufgeteilt wird. Auf der ersten Stufe wird über das Volumen des Gesamthaushaltes entschieden, und im zweiten Schritt wird dann die Aufteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen Ausgabenbereiche festgelegt.¹⁷³ Gewaltenteilung bedeutet in diesem Modell, dass die Gesetzesvorschläge auf beiden Stufen von unterschiedlichen Politikern eingebracht werden und separat abgestimmt wird. Das parlamentarische System ist wie im oben beschriebenen Beitrag dadurch charakterisiert, dass das Parlament die Möglichkeit hat, der Regierung das Vertrauen zu entziehen. Die Autoren konkretisieren die Ergebnisse von Persson et al. (1997). Durch die fehlende Gewaltenteilung und die daraus resultierende Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive können Wähler die Politiker nicht in demselben Ausmaß zu effizientem Verhalten zwingen, wie dies im präsidentiellen System der Fall ist. Da im Falle einer Regierungskrise auch die Wähler Nutzeneinbußen hinnehmen müssten, können die Politiker durch die Androhung eines Vetos mehr Renten aus dem Steueraufkommen entnehmen ohne abgewählt zu werden. Allerdings werden im parlamentarischen System aufgrund der größeren Verhandlungsmacht des Juniorpartners in der Koalition diese Renten auf einen größeren Bevölkerungsanteil verteilt als im präsidentiellen System. Da ein größerer Anteil der Bevölkerung von diesen Geldern profitiert, sind auch die Steuereinnahmen höher als im präsidentiellen System. Persson et al.

¹⁷³Öffentliche Gelder werden in Form von persönlichen Renten der Entscheidungsträger, Umverteilung zugunsten bestimmter Regionen und Bereitstellung eines öffentlichen Gutes ausgegeben.

(2000) gelangen so zu der Aussage, dass in parlamentarischen Regierungssystemen die Staatsquote höher ist.

Helpman und Persson (2001) und Bennedsen und Feldmann (2002) betrachten *informational lobbying* und untersuchen, inwiefern die Anreize von Lobbygruppen und Politikern durch die gesetzgeberischen Verhandlungsmechanismen verschiedener Regierungssysteme beeinflusst werden. Bennedsen und Feldmann (2002) unterscheiden parlamentarische von präsidentiellen Systemen durch die Möglichkeit des Gesetzesinitiators, eine Abstimmung über ein Gesetz mit der Vertrauensfrage zu verbinden. Sie zeigen, dass die entstehende starke Zusammenarbeit zwischen den regierenden Politikern Lobbygruppen den Anreiz nimmt, über die Legislative Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. In präsidentiellen Systemen ist das Überleben einer Regierung nicht von der Zustimmung des Parlamentes abhängig. Koalitionen bilden sich parteiübergreifend und themenbezogen. Dementsprechend ist der Zusammenhalt zwischen den Teilen einer Koalition zu einer bestimmten Entscheidung gering und Lobbyisten haben verstärkt die Möglichkeit, Mehrheiten in bestimmten Sachfragen zu beeinflussen. Helpman und Persson (2001) analysieren, inwiefern sich die Existenz der Vertrauensfrage im Gesetzgebungsprozess auf die Lobbyingaktivitäten von Interessengruppen und die Aufteilung der daraus resultierenden Erträge unter den Entscheidungsträgern auswirken. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass der Nutzen einer Politikmaßnahme im präsidentiellen System ungleichmäßiger verteilt wird als im parlamentarischen System. Durch den Einfluss der Lobbygruppen wird dieser Effekt noch verstärkt. Begründet wird dieser Zusammenhang analog zu Bennedsen und Feldmann (2002) durch die stärkere Zusammenarbeit zwischen Legislative und Exekutive in parlamentarischen Systemen.

Empirie: Wahl- und Regierungssysteme Die theoretischen Ergebnisse des verfassungsorientierten Zweigs der Politischen Ökonomie sind von Beginn an mit empirischen Daten konfrontiert worden. In einer frühen ökonometrischen Studie zeigen Persson und Tabellini (1999) an einem Paneldatensatz mit Daten aus 64 Ländern im Zeitraum 1985 bis 1990, dass die Größe des Staatssektors, gemessen durch den Anteil der öffentlichen Gesamtausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP), in Ländern mit einem präsidentiellen Regierungssystem signifikant geringer ist als in parlamentarischen Systemen.

Persson (2001) benutzt einen Paneldatensatz aus maximal 61 Ländern im Zeitraum von 1960 bis 1998. Er berechnet Weighted Least Squares Schätzer, anhand derer er zeigt, dass Länder mit Mehrheitswahlsystemen durch geringere Ausgaben-

programme und weniger Korruption gekennzeichnet sind als Länder, in denen ein Verhältniswahlssystem angewendet wird. In diesen Ländern reagiert die Fiskalpolitik weniger stark auf makroökonomische Schocks. Wahlzyklen haben einen geringeren Effekt auf Schwankungen in den Ausgaben der Sozialsysteme als in Ländern mit Verhältniswahlssystemen.¹⁷⁴

In der Regierungssystemanalyse zeigt Persson (2001), dass präsidentielle Systeme von einem kleineren Staatssektor und geringeren und weniger stark anhaltenden Reaktionen auf Einkommensschocks gekennzeichnet sind als parlamentarische Systeme. Außerdem sind wahlbedingte Zyklen bei den Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme weniger stark ausgeprägt. Der Autor stellt außerdem fest, dass in beiden Systemformen signifikante Anstiege der Ausgaben im Jahr nach den Wahlen zu verzeichnen sind. Dies lässt darauf schließen, dass Teile der öffentlichen Ausgaben vor Nationalwahlen zeitlich auf einen Punkt nach der Wahl verschoben werden. Dieser Effekt ist in parlamentarischen Regierungssystemen geringer als in präsidentiellen.

Persson und Tabellini (2004a) untersuchen mit verschiedenen ökonometrischen Ansätzen, inwiefern sich Wahl- und Regierungssysteme auf die Höhe und die Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben auswirken. Sie benutzen ein Panel von 80 Demokratien¹⁷⁵ mit Daten der Jahre 1990 bis 1998. Als Maß für die Größe des Staates verwenden sie die Ausgaben-BIP-Quote der nationalen Regierung. Um die Zusammensetzung der Ausgaben abzubilden, benutzen sie den Anteil der zentralstaatlichen Sozialausgaben am BIP. Diese Variablen werden auf Dummyvariablen für die Wahl- und Regierungssysteme und Kontrollvariablen regressiert. Ausgehend von Standard-OLS-Regressionen wird die Robustheit der Ergebnisse durch weitere ökonometrische Methoden getestet.¹⁷⁶ Die Ergebnisse aus Persson (2001) werden weitgehend bestätigt. In Ländern, in denen unter einem Mehrheitswahlssystem gewählt wird, ist der Anteil der Sozialausgaben am BIP zwischen 2 und 3 Prozent geringer als in Ländern mit Verhältniswahlssystem. Auch die Gesamtausgaben fallen in diesen Ländern niedriger aus. Präsidentielle Demokratien haben zwar geringere öffentliche Gesamtausgaben, das theoretische Argument höherer Ausgabenprogramme in parlamentarischen Demokratien konnte jedoch nicht bestätigt werden.

¹⁷⁴Vgl. Persson und Tabellini (2003), S. 19.

¹⁷⁵Die Autoren definieren einen Staat als Demokratie, wenn der Durchschnitt der Gastil-Indizes im Betrachtungszeitraum den Wert 5 nicht überschreitet. Die Gastil-Indizes der Freedom House Organisation messen die Güte der demokratischen Institutionen in einem Land.

¹⁷⁶So werden u.a. die Heckman-Korrektur und der Instrumentvariablen-Ansatz verwendet. Mit diesen Ansätzen kann das Problem der Endogenität von Regressoren überwunden werden. Um nichtlineare Einflüsse zu identifizieren werden zum einen interagierende Variablen als Regressoren verwendet, zum anderen nichtparametrische Schätzer eingesetzt.

Einen bedeutenden Beitrag leisten Persson und Tabellini (2003), indem sie einen ausführlichen Überblick über die theoretischen Ergebnisse geben und ihre weiterentwickelten empirischen Methoden systematisch und detailliert darlegen.¹⁷⁷ Sie messen den Einfluss von Wahl- und Regierungssystemen auf die Staatsquote, die Aufteilung der öffentlichen Ausgaben in allgemeine und gezielte Ausgaben, die Haushaltsdisziplin, die Höhe der politischen Renten und die Faktor- und Arbeitsproduktivität.¹⁷⁸ Sie benutzen Durchschnitte der Jahresdaten von 1990 bis 1998 aus 85 Demokratien in einer Querschnittsanalyse. Um zeitliche Veränderung zu analysieren, verwenden die Autoren einen Paneldatensatz der Jahre 1960 bis 1985. Aufgrund der geringeren Verfügbarkeit von qualitativ hochwertigen Daten im internationalen Vergleich wird die Panelanalyse aber hauptsächlich zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse verwendet. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl Regierungs- als auch Wahlsystem einen signifikanten Einfluss auf die Größe des Staatssektors haben. Sowohl Kleinstquadrante (OLS)- als auch Instrumentvariablen (IV)-Schätzer, sowie die Schätzer nach der Matchingmethode liefern ähnliche Ergebnisse. Demnach scheinen Präsidentialismus und Mehrheitswahlsystem im Durchschnitt einen Rückgang der öffentlichen Ausgaben um 5 Prozent mit sich zu bringen. Bezüglich der Ausgaben für staatliche Wohlfahrtssysteme sind die Ergebnisse weniger robust, deuten aber darauf hin, dass in Ländern mit Mehrheitswahlsystemen die Ausgaben für soziale Sicherung 2 bis 3 Prozent höher sind als in Ländern mit Verhältniswahlsystem. Dies gilt besonders für Länder, die funktionsfähigere demokratische Institutionen vorweisen und die über einen längeren Zeitraum Demokratien sind.¹⁷⁹ Die statistische Signifikanz des Effektes des Regierungssystems auf die Zusammensetzung der öffentlichen Ausgaben ist hingegen nicht robust gegen Veränderungen in der Schätzmethode. Dies gilt ebenfalls für den Effekt auf die zentralstaatlichen Defizite. Auch zeigen die Untersuchungen lediglich in einer Dimension einen signifikanten Effekt des Wahlsystems an. Mehrheitswahlsysteme führen demnach zu einer Reduktion der Defizite in Höhe von 2 Prozent des BIP. Die Effekte von Wahl- und Regierungssystem

¹⁷⁷ Acemoglu (2005) kritisiert ausführlich die ökonometrischen Methoden, steht den Ausführungen aber sehr anerkennend gegenüber. Er zweifelt an der Allgemeingültigkeit der numerischen Höhe der dargestellten kausalen Effekte, betont aber den Wert des Beitrags in Bezug auf die Identifizierung robuster statistischer Zusammenhänge, die es im Detail weiter zu untersuchen gilt. Etwas kritischer urteilt Reksulak (2006).

¹⁷⁸ Die Staatsgröße wird durch die Quote der zentralstaatlichen Gesamtausgaben am BIP gemessen. Für die allgemeinen öffentlichen Ausgaben steht der Anteil der Ausgaben staatlicher Wohlfahrtsprogramme am BIP und für die Haushaltsdisziplin verwenden Persson und Tabellini (2003) die Quote des Haushaltsüberschusses am BIP. Die Höhe der politischen Renten wird durch verschiedene Indizes ausgedrückt. Dazu zählen der Korruptionsindex CPI und der Graft-Index.

¹⁷⁹ Auch in dieser Studie verwenden die Autoren den Gastil-Index um den Einfluss der Güte demokratischer Institutionen zu kontrollieren.

auf die Höhe der politischen Renten und die Produktivität sind durchgehend nicht eindeutig oder nicht signifikant. Dies liegt zum Teil an gegenläufigen Einflüssen auf die jeweilige Variable, die sich bei einem Systemwechsel in der Summe aufheben würden. Ein anderer Grund für diese Uneindeutigkeiten ist die Heterogenität der Staaten im Datensatz, die sich in der Dauer ihrer demokratischen Tradition und damit im Entwicklungsstand der relevanten politischen Institutionen stark unterscheiden. Persson und Tabellini (2003) verwenden die zeitliche Dimension ihres Datensatzes um zu untersuchen, inwiefern Wahl- und Regierungssysteme äußere Einflüsse auf fiskalpolitische Parameter verstärken oder abschwächen. Sie verwenden OLS-Schätzer mit fixen Effekten und die Generalized Least Squares Methode und zeigen, dass in Ländern mit präsidentiellen Regierungs- und Mehrheitswahlsystemen die Gesamtausgaben und die Defizite im Betrachtungszeitraum weniger stark gestiegen sind als in Ländern mit parlamentarischem System und Verhältniswahlen. Auch finden sie Hinweise auf einen von den Legislaturperioden beeinflussten zyklischen Verlauf der öffentlichen Ausgaben in allen Ländern. Eine Verlagerung von Ausgabentätigkeiten auf einen Zeitpunkt nach Parlamentswahlen können Persson und Tabellini (2003) allerdings nur in präsidentiellen Systemen identifizieren.

Bawn und Rosenbluth (2006) untersuchen den Einfluss der Anzahl an Parteien in der Regierung auf die Höhe der öffentlichen Ausgaben. Die abhängige Variable ist die Quote der öffentlichen Gesamtausgaben am BIP, da das Aggregat zum einen die Vergleichbarkeit der Daten im internationalen Kontext gewährleistet. Zum anderen ist die Höhe einzelner Ausgabenposten von der politischen Ausrichtung einer Regierung abhängig.¹⁸⁰ Die erklärende Variable ist die formale Anzahl der Parteien in der Regierung nach Warwick (1999). In Wahljahren, in denen sich die Anzahl der Regierungsparteien ändert, werden beide Werte mit den Tagen, in denen die jeweilige Regierung Entscheidungsgewalt innehatte, gewichtet. Die Autoren zeigen, dass nicht allgemein die Anzahl der Parteien im politischen System, sondern primär die Anzahl der Parteien in der Regierung einen positiven und signifikanten Einfluss auf die Größe des Staatssektors hat.

¹⁸⁰Zum Beispiel werden linken Regierungen häufig hohe Ausgaben in den sozialen Sicherungssystemen und konservativen Regierungen hohe Ausgaben für innere Sicherheit unterstellt. Vgl. Bawn und Rosenbluth (2006), S. 256. Die Ergebnisse der Studien von Seitz (2000) und Jochimsen und Nuscheler (2006) geben jedoch Anlass an der Allgemeingültigkeit dieser Annahme zu zweifeln.

3.2.2 Fiskalföderalismus

Die erste Generation des Fiskalföderalismus,¹⁸¹ maßgeblich geprägt durch die Arbeiten von Samuelson (1954), Samuelson (1955) und Musgrave (1959) sieht den Staat als Korrektiv des Marktes in Fällen von Marktversagen. Oates (1972) erweitert diesen Ansatz, indem er analysiert, welche föderalistische Regierungsebene am besten dazu geeignet ist, eine öffentliche Aufgabe durchzuführen. Die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes in einem föderalen Staat soll je nach Größe des Nutzerkreises auf die verschiedenen Regierungsebenen verteilt werden. Wenn die nutznießende Bevölkerung geographisch auf einen Teilbereich des Staatsgebiets abgrenzbar ist, soll die Bereitstellung lokal erfolgen. Bestehen allerdings räumliche externe Effekte in der Nutzung des öffentlichen Gutes, so soll die Bereitstellung von der zentralen Ebene erfolgen. Auch soll die von Musgrave (1959) postulierte Verteilungsfunktion des Staates sowie die makroökonomische Stabilisierung von der zentralen Ebene durchgeführt werden, da Lokalregierungen aufgrund der wirtschaftlichen Offenheit ihrer Gebietskörperschaften diese Aufgaben nur unzureichend durchführen können. Aus dieser Offenheit entsteht Wettbewerb zwischen gleichberechtigten Gebietskörperschaften. Dieser hat einen restringierenden Effekt auf die Höhe der Besteuerung. Mobilität bei Haushalten und Unternehmen hält den Leviathan-Staat davon ab, als Monopolist sein Budget im Sinne von Niskanen (1968) zu maximieren.¹⁸² Eine weitere Aufgabe der Zentralregierung ist nach der ursprünglichen fiskalföderalistischen Theorie die Organisation eines Finanzausgleichssystems zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gebietskörperschaften. Flatters, Henderson und Mieszkowski (1974) begründen ihre Forderung nach einem Finanzausgleichssystem mit der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der Regionen. Sind die Gebietskörperschaften heterogen, so wird Mobilität der Arbeit alleine nur unter bestimmten Bedingungen zu einer Pareto-optimalen Bevölkerungsverteilung führen.¹⁸³

Die moderne Theorie des Fiskalföderalismus fokussiert nicht ausschließlich die normative Dimension des Problems, sondern liefert in verstärktem Maße auch positive Theorien über die Wirkung von föderalistischen Institutionen. Sie baut sowohl auf der Public Choice Theorie und der Politischen Ökonomie als auch auf der Informationsökonomik auf. Sie untersucht zum einen durch explizites Modellieren

¹⁸¹Der Begriff wurde von Oates (2005) geprägt, der so die frühe fiskalföderalistische Literatur von den von Qian und Weingast (1997) „second generation theory of fiscal federalism“ genannten Beiträgen der letzten zwei Jahrzehnte abgrenzt.

¹⁸²Vgl. Oates (2005), S. 355. Ein eigennutzorientierter Bürokrat wird in Analogie zum gewinnmaximierenden Unternehmen das ihm zur Verfügung stehende Budget maximieren. Vgl. Niskanen (1974), S. 36ff.

¹⁸³Vgl. Flatters et al. (1974), S. 112.

von politischen Institutionen die Anreizeffekte, die aus dem institutionellen Umfeld auf das Verhalten politischer Akteure einwirken. Zum anderen bedient sie sich der klassischen Prinzipal-Agenten-Theorie, um die Angemessenheit der bestehenden fiskalföderalistischen Institutionen und Entscheidungsmechanismen in einem Umfeld mit unvollständiger Information zu überprüfen.¹⁸⁴ Der Grundgedanke der industrieökonomischen Literatur, nach dem Agenten einen Informationsvorsprung gegenüber ihren Prinzipalen zur Erhöhung ihres eigenen Nutzens missbrauchen können, wird auf den politischen Kontext übersetzt. Politiker sind die Agenten der Wähler und sind ihnen Rechenschaft schuldig. Da politisches Handeln nicht in vollem Ausmaß überwacht werden kann, ergeben sich diskretionäre Spielräume für die Mandats-träger. Diese Spielräume unterscheiden sich in föderalistischen Systemen je nachdem, auf welcher Regierungsebene ein Politiker agiert. Tommasi und Weinschelbaum (2007) postulieren, dass die Überwachung von politischen Entscheidungsträgern auf der lokalen Ebene besser gewährleistet werden kann als bei Zentralregierungen, da Wähler und Politiker in kleinen Gebietskörperschaften in stärkerem Maße interagieren. Die Entscheidung bezüglich des optimalen Dezentralisationsgrades wird nicht mehr allein im Kontext externer Effekte in der Bereitstellung öffentlicher Güter betrachtet. Vielmehr entsteht durch die Berücksichtigung der Dimension der Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Politikern ein Tradeoff bei der Bestimmung des optimalen Zentralisationsgrades. Mit zunehmender Dezentralisierung können Informationsvorsprünge der Politiker verringert werden, während gemäß der älteren fiskalföderalistischen Literatur mit steigender Zentralisierung externe Effekte in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen besser internalisiert werden können. Zusätzliche Information über das Handeln eines politischen Entscheidungsträgers muss allerdings nicht immer positive Effekte haben.¹⁸⁵

Ein besonders intensiv diskutiertes Phänomen ist die Existenz von Soft Budget Constraints. Dieser Begriff geht auf Kornai (1986) zurück, der durch die Untersuchung von Finanzierungsmodalitäten in staatlichen Unternehmen in sozialistischen Systemen herausfindet, dass diese in Erwartung von Nothilfe-Zahlungen übermäßige Ausgaben zulassen. Im Kontext finanzieller Verknüpfung verschiedener Regierungsebenen in föderalistischen Demokratien bedeutet dies, dass für Entscheidungsträger auf der lokalen Ebene Anreize bestehen, die finanzielle Last ihrer Ausgabenprogramme der bundesstaatlichen Allgemeinheit anzulasten. Sie können ihre Ausgaben

¹⁸⁴Vgl. Oates (2005), S. 356.

¹⁸⁵Prat (2005) identifiziert Fälle, in denen Informationen über Konsequenzen des Handelns des Agenten zwar positiv für den Prinzipal sind, Informationen über die Handlung selber jedoch negative Auswirkungen haben.

über ihre finanziellen Möglichkeiten hinaus ausweiten, da die Zentralregierung Anreize hat, einer lokalen Regierung im Fall von finanziellen Notlagen beizustehen. Nach Goodspeed (2002) wird eine Zentralregierung einen so genannten Bailout finanzieren, da sie zum einen den Nutzen der Individuen in der bankrotten Gebietskörperschaft nicht unter ein gewisses Maß sinken lassen will. Zum anderen kann eine unterlassene Hilfeleistung Politikern auf der zentralen Ebene bei zukünftigen Wahlen negativ angelastet werden. Wildasin (1997) zeigt, dass eine Zentralregierung besonders bei Notlagen von großen lokalen Gebietskörperschaften einen Anreiz hat Hilfe zu leisten, da die negativen ökonomischen Rückwirkungen einer Zahlungsunfähigkeit für die gesamte Föderation hoch sind. Zur Überwindung der Soft Budget Constraint Problematik deutet die Literatur, neben expliziten gesetzlichen Regelungen wie Grenzen für Verschuldung oder Ausgaben, auf institutionelle Lösungen hin, die nicht direkt aus dem politischen Prozess heraus erwachsen. So sollen beispielsweise effiziente Finanzmärkte dazu führen, dass übermäßige Verschuldung von subnationalen Gebietskörperschaften durch steigende Risikoprämien in der Zinslast geahndet wird.

3.2.3 Yardstick Competition

Einleitung

Ein Effekt, der in verschiedenen Dimensionen in die Literatur des Fiskalföderalismus eingeordnet werden kann, ist der Yardstick Competition Effekt. Yardstick Competition entsteht in einer Prinzipal-Agenten-Beziehung, in der die Wähler Prinzipale und Politiker Agenten sind. Der Prinzipal verwendet Informationen über die ökonomischen Gegebenheiten in anderen Gebietskörperschaften, um die Qualität des Agenten besser bewerten zu können. Durch die Vergleichbarkeit mit anderen Entscheidungsträgern ist der Agent in seinem Handeln einem Wettbewerb ausgesetzt. Er kann das Verhalten der Anderen nicht beeinflussen und wird durch die Unsicherheit bezüglich der eigenen relativen Qualität in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt. Yardstick Competition ist ein Mechanismus, der die Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Politikern verringert und die Haftung von Entscheidungsträgern für ihr politisches Verhalten verbessert. Dies spielt insbesondere in dezentral organisierten Staaten eine Rolle, da hier die Amtsträger über autonome Entscheidungsgewalt verfügen. Auf niedrigen föderalen Ebenen existieren meist eine Vielzahl von vergleichbaren Gebietskörperschaften. Wähler sind aufgrund der stärkeren persönlichen Interaktion mit ihren Vertretern auf lokaler Ebene in der Lage,

mehr Informationen zu sammeln als dies auf regionaler oder zentraler Ebene der Fall ist. Daher scheint es nicht unplausibel, dass besonders Lokalpolitiker in einem Yardstick Wettbewerb zueinander stehen. Im Kontext der Entscheidung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung kann Yardstick Competition als Argument für Dezentralisierung interpretiert werden, da er die Überwachungsmöglichkeiten auf Wählerseite fördert und das Informationsdefizit abbaut.¹⁸⁶ Zusätzlich handelt es sich bei Yardstick Competition nicht um eine von gesetzgeberischer Seite erlassene Regel, sondern um einen Restriktionsmechanismus, der auf der Verfügbarkeit und effizienten Nutzung von Informationen basiert. Insofern kann eine Parallele zur Überwindung der Soft Budget Constraint Problematik durch die optimale Ausgestaltung von privaten Kreditmärkten gezogen werden. Yardstick Competition kann folglich in das Konzept von Qian und Weingast (1997) eines sich gegenseitig unterstützenden Zusammenwirkens von föderalistischen politischen Systemen und effizienten Marktmechanismen eingeordnet werden:

Just as market competition pressures firm managers to reflect the interests of shareholders, competition among local governments helps to limit government's predatory behavior.¹⁸⁷

Das Konzept ist ursprünglich im industrieökonomischen Kontext entwickelt worden. Baiman und Demski (1980) und Holmstroem (1982) untersuchen, inwiefern durch relative Bewertung der Leistung von Angestellten das Moral Hazard Problem zwischen Eigentümern und Managern einer Firma verbessert oder überwunden werden kann. Shleifer (1985) analysiert die Auswirkungen von Yardstick Competition auf die Anreize von Monopolisten in regulierten Märkten, Kosten zu reduzieren. Er zeigt, dass eine vergleichende Bewertung der Kostenstruktur von Firmen bessere Ergebnisse erzielt als einfache Rentabilitätsregulierung.¹⁸⁸ Maskin, Qian und Xu (2000) verwenden Yardstick Competition bei der Evaluation verschiedener Organisationsformen von Unternehmen.

Ausgewählte Modelle

Besley und Case (1995) wenden das Argument der Industrieökonomien auf den politischen Prozess, insbesondere auf die Beziehungen zwischen Regierungen in födera-

¹⁸⁶Vgl. Tommasi und Weinschelbaum (2007), S. 380.

¹⁸⁷Qian und Weingast (1997), S. 88.

¹⁸⁸Sobel (1999) widerspricht diesen Ergebnissen und zeigt, dass Yardstick Competition Investitionsanreize von regulierten Unternehmen senken kann. In bestimmten Fällen kann es daher suboptimal sein, dem Regulierer die maximale Menge an Information über das Unternehmen zugänglich zu machen.

listischen Staaten an. Die Rolle der Prinzipale nehmen hier die Wähler ein, während den regierenden Politikern die Rolle der Agenten zukommt. In der industrieökonomischen Literatur haben die Eigner eines Unternehmens die Möglichkeit, verschiedene Manager miteinander zu vergleichen und so deren wahre Qualität besser einschätzen zu können. Besley und Case (1995) erkennen, dass das Verhältnis von Politikern zu ihren Wählern dem von Managern zu Unternehmenseignern in Bezug auf die bestehende Informationsasymmetrie ähnelt. Amtsinhaber können die Entwicklung einiger Schlüsselvariablen der Fiskalpolitik zumindest in der kurzen Frist besser beurteilen als ihre Wähler. Die Wahl ist der Hauptanreizmechanismus, um Politiker in ihrem Verhalten zu restringieren. Wähler bedienen sich über die Medien der Information über die Politik anderer Amtsinhaber in Gebietskörperschaften auf derselben föderalistischen Stufe, um die relative Leistung ihres Vertreters zu beurteilen.¹⁸⁹ In ihrem Modell zeigen sie, dass die Anwendung von Yardstick Competition dazu führt, dass Wähler ihre Politiker zwingen können, Steuern nicht höher zu setzen, als zur optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter notwendig ist.¹⁹⁰

Coate und Morris (1995) präsentieren ein Modell, in dem sie zeigen, wie asymmetrische Information zwischen Wählern und Politikern zu ineffizienten Politikmaßnahmen führen kann. Diesen Modellrahmen verwenden Belleflamme und Hindriks (2005), um die Auswirkungen von Yardstick Competition auf das Ausmaß der Ineffizienzen zu untersuchen. Coate und Morris (1995) untersuchen das Verhalten von Politikern, die den Anreiz haben, selektiv Interessengruppen mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Diese Anreize gehen von Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Politikern aus, die Politikern die Möglichkeit bieten, finanzielle Handlungsspielräume auszunutzen ohne abgestraft zu werden. In einem Signalling Spiel haben die Wähler nur unvollständige Information über den Typ des Politikers und die Auswirkungen einer vom Amtsinhaber durchgeführten Maßnahme. Somit kann es zu Situationen kommen, in denen ineffizient umverteilt wird. Der repräsentative Wähler bezieht Nutzen aus seinem Nettoeinkommen und dem Ertrag eines öffentlichen Projektes. Es werden zwei Typen von Amtsinhabern modelliert, die Qualität des amtierenden Politikers kann entweder gut oder schlecht sein. Der Nutzen von guten Politikern hängt lediglich vom staatlichen Nettotransfer an den Wähler ab. Der Nutzen von schlechten Politikern hängt zusätzlich vom Nutzen einer Interessen-

¹⁸⁹ Andere Quellen von Information über die Politikergebnisse in anderen Gemeinden oder Ländern sind nach Congleton (2007) Wähler, die in unterschiedlichen Gebieten beheimatet waren, oder die Nutzung verschiedener kontemporärer oder historischer Datenquellen.

¹⁹⁰ Einen Ansatz, der zeigt, dass Regierungen Mittel haben, Yardstick Competition zu reduzieren, präsentieren Acemoglu, Kremer und Mian (2007).

gruppe ab.

Der Politiker besitzt zwei Handlungsparameter. Er kann zum einen aus dem Steueraufkommen einen Bartransfer an die Interessengruppe zahlen und zum anderen eine Politikmaßnahme durchführen, an der die Interessengruppe finanziell beteiligt ist.¹⁹¹ Das Ergebnis der Maßnahme ist aus Sicht des Wählers ungewiss. Der erwartete Ertrag ist entweder positiv, oder in einem Ausmaß negativ, dass eine direkte Zahlung an die Interessengruppe einen geringeren Nutzenverlust bedingen würde. Ein schlechter Politiker hat trotzdem einen Anreiz, das öffentliche Projekt durchzuführen, da der Einkommenszuwachs bei der Interessengruppe den Nutzenverlust bei den Wählern in seiner Nutzenfunktion überkompensiert. Der Informationsvorsprung des Politikers manifestiert sich in dem Wissen um die Wahrscheinlichkeit, mit der das öffentliche Projekt einen positiven Ertrag haben wird.

Das Modell umfasst zwei Perioden. Nach der ersten Periode wird in einer Wahl entschieden, ob der Politiker im Amt bestätigt oder abgewählt wird. Der Typ des Amtsinhabers ist dem Wähler unbekannt. Er beobachtet zwar den Ertrag des Projektes, dieser enthüllt aber nicht, ob der Politiker trotz einer hohen Misserfolgswahrscheinlichkeit das Projekt durchgeführt hat. Daher muss der Wähler sich zu Beginn der ersten Periode eine Meinung bezüglich der Qualität des Amtsinhabers bilden.¹⁹² Vor der Wahl am Ende der ersten Periode beobachtet der Wähler die Ergebnisse der Politik des Amtsinhabers und überdenkt seine Einschätzung bezüglich der Qualität des Amtsinhabers. Zeitgleich wird der Herausforderer des Amtsinhabers bekannt gegeben. Dieser besitzt dieselbe Reputation wie der Amtsinhaber zu Beginn der ersten Periode. Der Wähler weiß zu keinem Zeitpunkt mit Sicherheit, ob der Amtsinhaber ein guter oder ein schlechter Politiker ist. Seine Wahlentscheidung basiert auf seinen Einschätzungen und er wählt den Politiker, der in seinen Augen mit einer größeren Wahrscheinlichkeit gut ist. Der Wähler wird den Amtsinhaber wählen, wenn er denkt, dass dessen Qualität diejenige des Herausforderers übersteigt.

Der Amtsinhaber kennt sowohl die Qualität des Projektes, als auch seinen Typ und die Wahlregel. Wenn die Reputation zu Beginn der ersten Periode einen gewissen Wert übersteigt, wird der Amtsinhaber sie nicht durch Transfers an die Interessengruppe verlieren wollen, unabhängig davon, ob er gut oder schlecht ist. Ein guter Politiker wird keine Transferzahlungen an die Interessengruppe leisten, da der Nutzen der Interessengruppe nicht in sein Entscheidungskalkül eingeht. Ein schlechter Amtsinhaber wird ebenfalls keine direkten Transfers zahlen, da er so seinen Typ

¹⁹¹Beispielhaft sei die Vergabe eines Investitionsprojektes an private Unternehmen genannt.

¹⁹²Diese Meinung entspricht der Wahrscheinlichkeit, mit der der Wähler annimmt, dass der Politiker gut ist.

offenbaren und seine Reputation verlieren würde.

Die Wähler werden eine Implementierung des Projekts nicht per se bestrafen können, da sowohl ein hoher als auch ein niedriger Ertrag sowohl von einem guten als auch von einem schlechten Amtsinhaber verursacht werden kann. Aber ein schlechter Amtsinhaber wird das Projekt bei gewissen Parameterkonstellationen auch dann durchführen, wenn es wahrscheinlich nur einen geringen erwarteten Ertrag hat. Diese Art von Gleichgewicht ist ineffizient.¹⁹³ Das Modell zeigt, dass die unvollständige Information bezüglich des Typen des Amtsinhabers und bezüglich des Ertrags des Projekts zu ineffizienten Allokationen öffentlicher Mittel führen kann. Ein Projekt mit geringem erwarteten Ertrag wird durchgeführt, obwohl die effiziente Lösung in einem direkten Transfer an die Interessengruppe bestehen würde. Die Kosten des Projektes führen dazu, dass die Wähler besser gestellt wären, wenn sie einen direkten Transfer an die Interessengruppe zahlten, ohne den negativen Nutzen aus dem Projekt hinnehmen zu müssen. Ein schlechter Politiker würde aber durch diese Politik seinen Typ offenbaren und von den Wählern abgewählt werden. Ein ineffizientes Gleichgewicht kommt dann zustande, wenn die ursprüngliche Reputation des Amtsinhabers einen bestimmten Wert überschreitet und so schlechten Amtsinhabern einen Anreiz liefert, ihren Typ zu verheimlichen und ein politisches Projekt mit einem negativen Ertrag durchzuführen.

Hauptaussage des Modells ist, dass durch Wahlen ausgelöste politische Konkurrenz aufgrund von unvollständiger Information ineffizientes staatliches Ausgabenverhalten nicht verhindern kann. Politiker können durch ihren Informationsvorsprung gegenüber dem Wähler eine Verbindung zu Interessengruppen verschleiern und den Wähler dazu verleiten, eine nicht seinem Nutzenmaximierungskalkül entsprechende Wahlentscheidung zu treffen.

Belleflamme und Hindriks (2005) formulieren auf der Grundlage des Modells von Coate und Morris (1995) ein vertragstheoretisches Signalling Spiel. Sie führen eine zweite Region ein, die zur ersten identisch ist und deren Politiker dieselben Entscheidungskalküle haben. Die Wähler können beobachten, ob die Politikmaßnahme in der anderen Region durchgeführt wird oder nicht. Sie können auch den Ertrag des politischen Projektes in der anderen Region beobachten. Je nach Höhe der Korrelation der Erträge der Politikmaßnahmen in beiden Regionen können die Wähler von dem Ergebnis in der anderen Region auf das Ergebnis in ihrer eigenen Region schließen. Dieser Effekt verkleinert, modelltheoretisch gesprochen, den Raum der Parameterkonstellationen, in dem es zu ineffizienten Gleichgewichten kommen kann. Im

¹⁹³Vgl. Coate und Morris (1995), S. 1223.

Extremfall der vollständigen Korrelation kann es nicht mehr zu ineffizienten Gleichgewichten kommen.¹⁹⁴ Die Existenz von Yardstick Competition verbessert also die Politikergebnisse im Modellrahmen von Coate und Morris (1995), und kann das Problem der durch Informationsasymmetrien ausgelösten Ineffizienzen im Extremfall sogar beheben. Im Gegensatz zu den oben erwähnten Arbeiten der Konstitutionenökonomie von Helpman und Persson (2001) und Bennesen und Feldmann (2002) zeigen Belleflamme und Hindriks (2005) also, wie das Lobbying-Problem durch Informationsasymmetrien zwischen Wählern und Politikern grundsätzlich entstehen und überwunden werden kann. Die rein positive Analyse von Regierungssystemen beschränkt sich hingegen auf die Anreizmechanismen innerhalb der politischen Sphäre.

Seabright (1996) untersucht den Einfluss von föderalistischen Strukturen auf die Anreize von Politikern, wenn die Qualität öffentlicher Projekte von der persönlichen Anstrengung der Entscheidungsträger abhängt. Der Autor modelliert drei Regierungsebenen, eine nationale, eine regionale und eine lokale Regierung. Die Maßnahmen der nationalen Regierung haben einen Einfluss auf alle lokalen Gebietskörperschaften,¹⁹⁵ die Regionalregierung beeinflusst in ihrem Handeln die Gemeinden der Region¹⁹⁶ und eine lokale Regierung bestimmt lediglich die Politik der jeweiligen Gemeinde. Durch diesen Modellaufbau können Anreizunterschiede bei den Politikern aller drei Regierungsebenen analysiert werden. Die Politikmaßnahmen einer Regierung auf jeder der drei Regierungsebenen können den Nutzen der Wähler in allen Gemeinden sowohl positiv als auch negativ beeinflussen. Diese Externalitäten in der Durchführung öffentlicher Projekte können zwischen den Gemeinden nach Höhe und Vorzeichen variieren. Indem er sich anstrengt, kann der Politiker den Wirkungsgrad einer Politikmaßnahme positiv beeinflussen. Die Anstrengung mindert jedoch seinen persönlichen Nutzen. Aus der Amtsführung bezieht der Politiker einen positiven Nutzen in Form von Renten. Diese hängen positiv von der Anzahl der Gemeinden ab, die der jeweilige Politiker vertritt. Der Politiker zieht also ein Amt auf einer höheren Regierungsebene Ämtern auf niedrigeren Regierungsebenen vor. Ein Politiker auf lokaler Ebene wird von der Gemeinde wiedergewählt, wenn der Nutzen des Individuums in der Region einen vorher festgesetzten Reservationsnutzen übersteigt. Auf der regionalen und nationalen Regierungsebene können die Wähler einer Gemeinde

¹⁹⁴Vollständige Korrelation der ökonomischen Schocks der Regionen bedeutet, dass ein Projekt in dieser Region definitiv einen hohen Ertrag hat, wenn das Projekt in der anderen Region einen hohen Ertrag hat.

¹⁹⁵Im Folgenden werden die Begriffe lokale Ebene und Gemeinde bzw. Kommune synonym verwendet.

¹⁹⁶Die Regionen im Modell sind vergleichbar mit den deutschen Kreisen.

ihre Präferenzen nur durchsetzen, wenn die Mehrheit der Regional- oder Gesamtbevölkerung derselben Meinung ist. Regierungen bleiben an der Macht, wenn sie von einer Mehrheit der Regionen ihres Einflussbereiches gewählt werden. Der Politiker kann jedoch durch kein noch so hohes Anstrengungsniveau seine Wiederwahl garantieren.

Seabright (1996) formuliert also einen Tradeoff in der Entscheidung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung. Durch Zentralisierung der politischen Entscheidungen können zwar Nutzenspillovereffekte internalisiert werden, auf der anderen Seite verringert sich jedoch die Zurechenbarkeit der Politik zu dem einzelnen handelnden Politiker und damit die Haftung der Politiker für ihre persönlichen Entscheidungen. Die Zurechenbarkeit wird definiert als die Wahrscheinlichkeit, dass die Wohlfahrt einer bestimmten Region die Wiederwahl eines Politikers gewährleisten kann. Wenn also eine Gemeinderregierung eine Entscheidung trifft, die den Nutzen der Wähler in der Gemeinde positiv beeinflusst, so kann sich diese relativ sicher sein, dass ihre Wiederwahlwahrscheinlichkeit steigt. Trifft aber eine nationale Zentralregierung eine Entscheidung, die den Nutzen der Wähler beeinflusst, so ist der Effekt auf die Wahrscheinlichkeit, wiedergewählt zu werden, eher gering. Dies liegt insbesondere an Spillovereffekten in der Wirkung von Politikmaßnahmen der Zentralregierung, durch die eine Nutzenveränderung bei den Wählern nicht präzise der einzelnen politischen Maßnahme zugerechnet werden kann. Dieser Effekt ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Spillover heterogen sind oder negativ korreliert sein können.

Der Nutzen der Wähler ist insbesondere abhängig von den politischen Maßnahmen der Entscheidungsträger in der eigenen Gemeinde und (je nach Richtung der Abhängigkeit) von den Maßnahmen in allen anderen Gemeinden. Der Nutzen ist in diesem Modell allerdings nicht deterministisch, sondern hängt zusätzlich von einem exogenen wirtschaftlichen Schock ab, der unbeeinflussbar ist. Aus Sicht des Wählers besteht durch die beschriebene Modellierung ein Spannungsfeld bei der Wahl des optimalen Zentralisierungsgrades. Auf der einen Seite wird eine regionale oder nationale Regierung die Spillovereffekte von politischen Maßnahmen internalisieren. Andererseits steigt durch die abnehmende Zurechenbarkeit des Nutzens von Politikmaßnahmen die Wahrscheinlichkeit, dass der Wähler eine Regierung wiederwählt, die den Reservationsnutzen der Gemeinde nicht erfüllen konnte.

Die Ergebnisse des Modells werden anhand eines Anreizvergleiches zwischen den Regierungsebenen präsentiert. Liegen starke positive Spillovereffekte vor, hat die Zentralisierung positive Anreizwirkungen auf die Anstrengung der Politiker. Da der

Einfluss eines Politikers auf einer hohen Regierungsebene mit steigendem Zentralisationsgrad steigt, erhöht sich entsprechend der Nutzen der Amtsführung und somit die Anstrengung der kandidierenden Politiker. Daraus resultieren positive Wohlfahrtseffekte. Eine starke positive Korrelation zwischen den gemeindespezifischen Schocks bedingt eine relativ geringe Verminderung der Haftbarkeit der Politiker bei zunehmendem Zentralisationsgrad. Der Grund hierfür liegt nicht in einer Veränderung des Verhaltens des Politikers, sondern in einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, dass die Wähler in einer Gemeinde mit der sie betreffenden Politik zufrieden sind. Durch den stochastischen Anteil des Nutzens der Wirtschaftssubjekte gibt es Gleichgewichte, in denen die Wähler verschiedener Gemeinden die Wirkungen von Maßnahmen nur aufgrund der positiven Korrelation der allgemeinen ökonomischen Schocks positiv bewerten. Je stärker die Schocks in verschiedenen Gemeinden positiv korreliert sind, desto eher werden die Wähler Maßnahmen, die auf diese Gemeinden ausgerichtet sind, zugunsten der Politiker bewerten. In diesem Modell wird die Yardstick Competition Argumentation also über die Korrelation der ökonomischen Schocks dargestellt. Der Wähler straft den Politiker nicht durch Minderung seiner Wahlwahrscheinlichkeit ab, sondern die Qualität der Politiker aus Wählersicht steigt allein durch positive Anreizwirkungen enger ökonomischer Verknüpfung.¹⁹⁷

Wrede (2001) verbindet die in Kapitel 3.2.1 erläuterte Wahlsystemliteratur mit der Analyse von Yardstick Competition. Im Gegensatz zu den Beiträgen von Lizzeri und Persico (2001) oder Persson und Tabellini (1999) ist das Ziel seiner Untersuchung aber nicht die Bewertung von Mehrheits- und Verhältniswahlssystemen anhand ihrer zentralen Anreizwirkungen. Vielmehr betrachtet er, inwiefern sich Listenwahlsysteme von einer Direktwahl der Kandidaten in ihrem Effekt auf die Informationsgrundlage der Wähler auswirken. Unter Verwendung der Theorie wiederholter Spiele modelliert er verschiedene Wahlsysteme und untersucht, wie deren Anreizsysteme eine Leviathanregierung in ihrem steueraufkommen- oder rentenmaximierenden Verhalten restringieren können.

In einem föderalistischen Staat mit zwei Regionen werden drei Systeme miteinander verglichen. In einem Mehrkandidatensystem stellen sich in beiden Regionen

¹⁹⁷Ein anderer Ansatz, Yardstick Competition im föderalistischen Umfeld zu untersuchen, stammt von Kotsogiannis und Schwager (2006), die den Effekt jedoch nur verbal beschreiben. In ihrem Modell zeigen sie, dass Finanzausgleichssysteme durch die Verschleierung der tatsächlichen Finanzkraft einer Gebietskörperschaft bei Politikern den Anreiz verstärken, öffentliche Gelder zu veruntreuen. Auf der anderen Seite merken sie an, dass Finanzausgleichssysteme heterogene Regionen für die Wähler vergleichbarer werden lassen und dadurch bei einer Existenz von Yardstick Competition restringierend auf das Politikerverhalten wirken können. Vgl. Kotsogiannis und Schwager (2006), S. 15f.

voneinander unabhängige Kandidaten zur Wahl. Im Zweiparteiensystem mit unabhängiger Politik müssen die Wähler sich in beiden Regionen zwischen zwei Parteien entscheiden, deren gewählte Vertreter aber unabhängig voneinander Entscheidungen treffen. Die Politik in den Regionen kann sich also auch dann unterscheiden, wenn sie von derselben Partei regiert werden. Der Unterschied zum Mehrkandidatensystem besteht darin, dass Parteien wiedergewählt werden können, unabhängige Kandidaten jedoch nicht. Im Zweiparteiensystem mit koordinierter Politik wird eine Partei, die in beiden Regionen regiert, den Gesamtpayoff aus Renten in beiden Regionen maximieren.¹⁹⁸

Politiker haben die Wahl zwischen politischen Maßnahmen mit hohen und mit niedrigen persönlichen Renten.¹⁹⁹ Ein Politiker wird in jedem Fall wiedergewählt, wenn seine Politik weniger Renten aufweist als die Maßnahme des Politikers in der anderen Region. Die Analyse erfolgt anhand von Grenzwerten des Größenverhältnisses von hohen und niedrigen persönlichen Renten. Ab einem gewissen Unterschied zwischen den Rentenniveaus ist es für die Politiker beider Regionen optimal, nicht die Politik mit hoher Veruntreuung zu wählen. Dieses Verhältnis ist abhängig vom Diskontfaktor und der Wahlstrategie der Wähler.

Im Wahlsystem mit mehreren Kandidaten können Politiker, die einmal abgewählt wurden, nicht wiedergewählt werden. Die Wähler können eine Leviathan-Politik mit hohen Renten in beiden Regionen verhindern, wenn sie einen Politiker bei identischen Renten in beiden Regionen nicht wiederwählen und der Payoff der guten Politik mit niedrigen Renten einen gewissen Wert überschreitet.

Im Zweiparteienmodell mit unabhängigen Politikern können Parteien wiedergewählt werden, nachdem sie einmal abgewählt worden sind. Die Kandidaten der beiden Parteien treten unabhängig voneinander in beiden Regionen an, der Wahlkampf in der einen Region kann den Wahlkampf in der anderen Region dementsprechend nicht beeinflussen. Politiker gehören zwar einer Partei an, werden in der Durchführung ihrer politischen Maßnahmen aber nicht von der Partei beeinflusst. Die Wähler können die Parteien wie im Modell mit mehreren Kandidaten davon abhalten, Hochrentenpolitik zu betreiben. Der Payoff der guten Politik muss hier jedoch höher sein als im Mehrkandidatensystem, damit dieses Ergebnis zustande kommt. Die Möglichkeit, wiedergewählt zu werden, verringert die Möglichkeit der Wähler eine Politik mit hohen Renten zu verhindern.

¹⁹⁸Näherungsweise kann der Unterschied der Systeme, durch die Existenz einer starken Parteiführung auf der übergeordneten föderalistischen Ebene erklärt werden.

¹⁹⁹Der Autor interpretiert hohe Renten als geringe Anstrengung der Politiker oder Verschwendung öffentlicher Mittel. Vgl. Wrede (2001), S. 708.

Im Zweiparteienmodell mit einheitlicher Regierung in beiden Regionen tritt eine Partei in beiden Regionen an und schlägt ein Regierungsprogramm vor, das Rentenhöhen für beide Regionen festlegt. Der Autor identifiziert Parameterkonstellationen, unter denen Politiker im Zweiparteienmodell mit einheitlicher Politik langfristig zu Politik mit niedrigen Renten gezwungen werden können. Dieses wird durch den Vergleich der Politikergebnisse in beiden Regionen möglich. Der interregionale Vergleich hat auch in diesem Modell restringierende Effekte auf das eigennutzorientierte Handeln von Politikern.

Bordignon, Cerniglia und Revelli (2004) formulieren ein Modell, in dem die Effekte von Yardstick Competition weniger eindeutig sind. Im Gegensatz zu Besley und Case (1995) modellieren sie keine vollständige Korrelation zwischen den ökonomischen Schocks der beiden Regionen, sondern halten das Ausmaß der Vergleichbarkeit ihrer ökonomischen Rahmenbedingungen variabel. Deshalb sind ihre Ergebnisse, was Stärke und Richtung des Einflusses von Yardstick Competition auf das Verhalten von Politikern angeht, abhängig von der Konstellation der Modellparameter. Die Autoren zeigen Situationen auf, in denen Yardstick Competition die Wahrscheinlichkeit vergrößern kann, dass ein schlechter Politiker wiedergewählt wird. Eine vollständige Vergleichbarkeit der Kommunen kann hier dazu führen, dass die Politikergebnisse sich aus Wählersicht verschlechtern. Zwei Effekte bestimmen das Ergebnis. Zum einen hilft zusätzliche Information den Wählern, die wahre Qualität des Politikers in ihrer Region zu erkennen. Die Formulierung der Eintrittswahrscheinlichkeiten verschiedener ökonomischer Schocks im Modell kann aber andererseits dazu führen, dass eine größere ökonomische Ähnlichkeit es einem schlechten Politiker vereinfacht, sich als ein guter Politiker auszugeben. Somit ist der Gesamteffekt von Yardstick Competition in diesem Modell unbestimmt.

Besley und Smart (2007) analysieren den Effekt von Yardstick Competition auf fiskalpolitische Ergebnisse in einem Modellrahmen, in dem sie das Zusammenspiel von adverser Selektion und moralischem Risiko im politischen Prozess zulassen. Sie untersuchen die Auswirkungen von ineffizienter Besteuerung, Beschränkungen der Staatsgröße (Umfang der Verwaltung) und von Yardstick Competition auf die Fähigkeit von Wählern, bei Vorherrschen von Informationsasymmetrien gute von schlechten Politikern zu unterscheiden.

Das Modell umfasst zwei Zeitperioden. Am Anfang der ersten Periode legt die Natur die Typen der Politiker und die Höhe der Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes fest. Politiker stellen aus dem Steueraufkommen ein öffentliches Gut bereit und veruntreuen Gelder in Form von persönlichen Renten. Die Typen

der Politiker sind dem Wähler nicht bekannt. Die persönlichen Renten gehen nicht in die Nutzenfunktion eines guten Politikers ein. Ein guter Politiker ist also ein wählernutzenmaximierender benevolenter zentraler Planer.²⁰⁰ Ein schlechter Politiker maximiert die erwartete Summe seiner persönlichen Renten beider Perioden. Renten kann er in der zweiten Periode nur erlangen, wenn er wiedergewählt wird. Das ist sein Anreiz, die Renten nicht schon in der ersten Periode zu maximieren. Der Politiker legt in beiden Perioden die Höhe der Staatsausgaben fest, aus denen er das öffentliche Gut und seine persönlichen Renten finanziert. Nur der Politiker kennt die wahren Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes.

Ein guter Politiker stellt das öffentliche Gut in beiden Perioden entsprechend der Höhe der entstehenden Kosten bereit. Wenn der schlechte Politiker sich geringen Kosten gegenüber sieht, kann er vorgeben, die Kosten seien hoch und er sei ein guter Politiker. Der Wähler beobachtet nur die Höhe der Gesamtausgaben. Er kann bei hohen Gesamtausgaben nicht erkennen, ob ein Politiker gut ist und die Kosten des öffentlichen Gutes hoch sind, oder ob ein schlechter Politiker bei niedrigen Kosten Steuergelder zur Finanzierung persönlicher Renten verwendet. Hierin besteht das Problem der *adversen Selektion*.

Das Modell wird durch Rückwärtsinduktion gelöst. In der zweiten Periode wird ein guter Politiker keine persönlichen Renten beziehen, wohingegen ein schlechter Politiker seine Renten maximal wählen wird, da er ohne Wahl keinen Anreiz hat öffentliche Güter bereitzustellen. Die Wähler haben somit einen Anreiz, einen schlechten Amtsinhaber der ersten Periode abzuwählen. In der ersten Periode legt der Amtsinhaber die Menge des öffentlichen Gutes und seine persönlichen Renten fest. Der Wähler beobachtet die bereitgestellte Menge des öffentlichen Gutes und die Höhe der staatlichen Gesamtausgaben. Daraus kann er keinen sicheren Rückschluss auf die Höhe der persönlichen Renten des Politikers und die Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes ziehen. Dies macht es ihm unmöglich, die Qualität des Politikers mit Sicherheit zu bewerten. Der Wähler revidiert jedoch seine ursprüngliche Vorstellung von der Qualität des Politikers anhand der beobachteten Ergebnisse der Politik der ersten Periode. Die Wahlstrategie des Wählers ist es, den Amtsinhaber abzuwählen, wenn er schlechter als sein Herausforderer ist. Der Herausforderer hat in den Augen der Wähler dieselbe Qualität wie der Amtsinhaber zu Beginn der ersten Periode. Der Wähler kennt die Präferenzstruktur des Amtsinhabers und trifft seine Wahlentscheidung nachdem er die bereitgestellte Menge des öffentlichen Gutes

²⁰⁰Ein guter Politiker wird in jeder Periode öffentliche Güter in der Höhe bereitstellen, dass sich der Grenznutzen der Wähler aus dem öffentlichen Gut mit den Grenzkosten des öffentlichen Gutes ausgleichen.

und die öffentlichen Ausgaben beobachtet hat.

Sind die Ausgaben niedrig, so wird der amtierende Politiker bestätigt, da er mit Sicherheit gut ist. Bei niedrigen Ausgaben kann ein Politiker unabhängig von seinem Typ keine Renten abschöpfen. In diesem Fall wäre die Summe der Nutzen beider Perioden für den schlechten Politiker geringer, als wenn er in der ersten Periode die maximale Menge an Renten bezöge, damit seinen Typ offenbarte und abgewählt würde.

Sind die Ausgaben jedoch hoch, ist die Entscheidungsgrundlage auf Wählerseite uneindeutig. Zum einen kann der Politiker gut sein und das öffentliche Gut teuer. Zum anderen kann ein schlechter Politiker bei geringen Kosten vorgeben, die Kosten seien hoch, hohe Ausgaben tätigen und eine geringere Menge des öffentlichen Gutes bereitstellen. Dies ließe ihm den Spielraum Renten abzuzweigen, ohne abgewählt zu werden.²⁰¹ Wahlen haben zwei Effekte auf die Wohlfahrt der Wähler. Zum einen werden schlechte Politiker diszipliniert und erheben nicht die maximal mögliche Menge an Renten, zum anderen werden schlechte Politiker aussortiert, so dass die durchschnittliche Qualität der Amtsinhaber in der zweiten Periode steigt.

Um die Auswirkungen von Yardstick Competition auf die Wohlfahrt der Wähler zu untersuchen, erweitern die Autoren das Modell um eine weitere Region. Die Ökonomien beider Regionen sind über einen gemeinsamen Kostenschock miteinander verbunden. Dieser ist eine zweidimensionale Zufallsvariable, die abhängig von den Kostenschöcks in beiden Regionen ist. Die Kostenschöcks sind per Annahme positiv korreliert. Yardstick Competition bedeutet nun, dass die Wähler ihre Wiederwahlstrategie nach den beobachteten Ausgabenhöhen in beiden Regionen ausrichten. Die Wähler werden den Amtsinhaber mit positiver Wahrscheinlichkeit wiederwählen, wenn die Ausgaben in beiden Regionen gleich hoch sind. Sie werden den Amtsinhaber auf keinen Fall wiederwählen, wenn die Ausgaben in der eigenen Region hoch, in der anderen aber niedrig sind. Andererseits werden sie ihn in jedem Fall wiederwählen, wenn die Ausgaben in der eigenen Region gering sind, egal wie hoch die Ausgaben in der anderen Region sind. Je nach Höhe der ursprünglichen Reputation des Amtsinhabers und seines Herausforderers kann Yardstick Competition die Wohlfahrt erhöhen oder senken. Wenn die Reputation relativ gering ist, die Politiker im Allgemeinen also relativ schlecht sind, dann senkt Yardstick Competition die Wohlfahrt. Hier ist der Effekt auf die Disziplin negativ, wenn die Reputation des Politikers in der anderen Region niedrig ist. In diesem Fall ist das Ergebnis mit

²⁰¹In der vertragstheoretischen Literatur spricht man in diesem Fall von einem Pooling-Gleichgewicht vor. Vgl. Schweizer (1999), S. 77f.

hohen Ausgaben in beiden Regionen mit geringerer Wahrscheinlichkeit von einem guten heimischen Politiker ausgelöst worden. Die Kostenschocks sind positiv korreliert. Wenn also der Politiker in der anderen Region mit hoher Wahrscheinlichkeit schlecht ist, werden auch die höheren Ausgaben in der heimischen Region von einem schlechten Politiker ausgelöst worden sein. Andererseits wird den Wählern mehr Information geboten und dies erhöht den Selektionseffekt. Der Gesamteffekt ist im Modell von Besley und Smart (2007) uneindeutig.

3.3 Modell: Yardstick Competition und Kommunal финанzen

3.3.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird modelltheoretisch dargestellt, wie die Vergleichbarkeit der Finanzpolitik benachbarter Gebietskörperschaften das Verhalten von eigennutzmaximierenden Politikern einschränken kann. Im Zentrum steht der Konflikt zwischen Wählern und Politikern, die mit einem Mandat finanzpolitische Entscheidungskompetenz verliehen bekommen. Politiker werden in ihrem Handeln von Präferenzstrukturen geleitet, die sich von denen ihrer Wähler unterscheiden. Dies stellt kein Problem dar, wenn alle politischen Maßnahmen perfekt überwacht werden können. Ein Prinzipal-Agenten-Problem entsteht erst dann, wenn Politiker negative persönliche Eigenschaften oder dem Allgemeinwohl zuwider laufendes Handeln verheimlichen können. Dies ist der Fall, wenn die Agenten über private Information verfügen, also in bestimmter Hinsicht besser informiert sind als ihre Prinzipale.²⁰² Im folgenden Modell wird genau dieser Tatbestand abgebildet und mit der Existenz von Yardstick Competition ein Mechanismus untersucht, der den Handlungsspielraum der Politiker einschränken kann. Es wird von Phänomenen strategischer Interaktion zwischen den Wählern abstrahiert,²⁰³ da für die modellierte Wahlentscheidung lediglich der Konflikt zwischen Wähler und Politiker ausschlaggebend ist.²⁰⁴ Die Modellierung ist angelehnt an einen Beitrag von Revelli (2002a), der Yardstick Competition anhand der Kostenstruktur in der Bereitstellung öffentlicher Güter modelliert. Dieser Ansatz

²⁰²Vgl. Laffont und Tirole (1993), S. 2f.

²⁰³Effekte von strategischem Verhalten innerhalb der Wählerschaft auf die Bereitstellung öffentlicher Güter in einem föderalistischen System behandeln beispielsweise Besley und Coate (2003).

²⁰⁴Tommasi und Weinschelbaum (2007) modellieren im Gegensatz zu dem hier dargestellten Modell ein politisches System, in dem jedes Wirtschaftssubjekt einen individuellen Vertrag mit seinem politischen Vertreter schließt. Die Präferenzen, welche den Verträgen zugrunde liegen, werden im hier beschriebenen Modell durch Wahlen aggregiert.

wird um Elemente aus der Wahlsystemtheorie²⁰⁵ erweitert, indem die Entscheidung der Wähler anhand eines Probabilistic Voting Models dargestellt wird. Das Modell ist auf die spezifische Situation der deutschen Kommunen zugeschnitten. Diese unterliegen, wie in Kapitel 2 dargestellt, Beschränkungen in ihrer Ausgabenautonomie. Über das im Grundgesetz verankerte Hebesatzrecht bei den Realsteuern, haben Kommunalpolitiker jedoch Instrumente zur Verfügung, mit denen sie ihre Einnahmen autonom verändern können.

3.3.2 Grundlagen des Modells

Die betrachtete Volkswirtschaft sei ein föderalistisch organisierter Zusammenschluss von n Kommunen, in denen die Wähler, deren Anzahl auf 1 normiert ist, in jeder Kommune i ($i = 1 \dots n$) politische Entscheidungsgewalt an einen gewählten Vertreter in Form eines politischen Amtes delegieren. Die Wirtschaftssubjekte beziehen Nutzen aus ihrem auf 1 normierten Bruttoeinkommen und einem lokalen öffentlichen Gut g_{it} .

$$w_{it} = (1 - \tau_{it}) + \alpha g_{it} \quad (3.1)$$

Das lokale öffentliche Gut wird durch eine Steuer mit dem Satz τ_{it} auf das Einkommen finanziert. Der Steuersatz sei von den politischen Entscheidungsträgern in der Kommune selbständig bestimmbar.²⁰⁶

Der Amtsinhaber stellt eine von übergeordneten föderalistischen Regierungsebenen festgelegte fixe Menge des öffentlichen Gutes \bar{g}_{it} bereit.²⁰⁷ Diese Modellierung spiegelt die finanzpolitische Situation der Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland wider. Ein Großteil ihres Aufgabenvolumens wird durch die Gesetzgebung auf der Bundes- oder Landesebene festgelegt.²⁰⁸ Aufgrund der institutionellen Gegebenheiten im Gesetzgebungsprozess hat er die Möglichkeit, persönliche Renten r_{it} aus dem Steueraufkommen τ_{it} abzuzweigen, ohne dass dies von den Wählern wahrgenommen werden kann. Die politischen Renten sind aus der Sicht des Wählers eine normalverteilte Zufallsvariable mit dem Erwartungswert $E(r_t) = 0$ und der

²⁰⁵Vgl. Persson und Tabellini (2000).

²⁰⁶Mit dieser Modellierung vergleichbar ist eine Ausübung des in Kapitel 2.1 erwähnten kommunalen Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer. Bezogen auf den institutionellen Kontext der Bundesrepublik ist τ äquivalent zum Gewerbesteuerhebesatz der Gemeinden.

²⁰⁷Das Bereitstellungsniveau wird für alle Kommunen in derselben Höhe festgelegt, deshalb wird im Folgenden auf den Index i verzichtet.

²⁰⁸Der Anteil der von den Kommunen freiwillig wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben beträgt in etwa 10 Prozent an den gesamten Aufgaben. Vgl. Schoch und Wieland (1995), S. 43. Einen Überblick über die Gründe der Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung gibt Schwarting (2006), S. 31.

Varianz σ_r^2 . Die Budgetrestriktion des amtierenden Politikers lautet

$$\tau_{it} = \bar{g}_t + r_t + \eta_i \quad (3.2)$$

Die Höhe des Steuersatzes hängt weiterhin von der allgemeinen konjunkturellen Lage ab, welche die Kosten der Bereitstellung des öffentlichen Gutes beeinflusst. Tritt in der Gemeinde i ein negativer Konjunkturschock η_i auf, so muss bei gegebenen persönlichen Renten der Steuersatz steigen, um die gesetzlich festgelegte Menge an öffentlichen Gütern bereit zu stellen.²⁰⁹ η_i ist ebenfalls eine normalverteilte Zufallsvariable mit Erwartungswert $E(\eta_i) = 0$ und Varianz σ_η^2 , die den finanziellen Spielraum des Politikers verringert.²¹⁰ Die Konjunktur ist vom amtierenden Politiker nicht beeinflussbar, begründet aber einen Informationsvorsprung des Politikers gegenüber den Wählern. Dieser Vorteil führt dazu, dass die Wähler schlechte Politik nicht oder nicht in vollem Maße in ihre Wahlentscheidung einbeziehen. r_t und η_i sind unkorreliert.

Die Zielfunktion des Politikers lautet

$$v_A = \sqrt{r_1} + p_I \beta (R + r_2). \quad (3.3)$$

Der Amtsinhaber erzielt Nutzen aus den persönlichen Renten in Periode 1 und den abdiskontierten Renten der Periode 2, die er jedoch nur erhält, wenn er die anstehende Wahl gewinnt. Kann er die Wahl nicht gewinnen ($p_I = 0$), so wird er die durch übergeordnete föderalistische Ebenen vorgegebene Menge des öffentlichen Gutes bereitstellen und seine Renten in Periode 1 maximieren, indem er das Steueraufkommen maximal wählt ($\tau = 1$). Dieses Verhalten wird durch die Wahl restringiert, da der Amtsinhaber einen Anreiz hat, auf Renten in der Periode 1 zu verzichten, im Amt bestätigt zu werden und somit die persönlichen Renten der zweiten Periode r_2 und die „Prestigerente“ einer Wiederwahl R zu erhalten.

Die bereitgestellte Menge des lokalen öffentlichen Gutes ist in allen Gemeinden in derselben Höhe fixiert und den Wählern beider Regionen bekannt. Die Wähler erkennen, wann ihre Steuerzahlung die konsumierte Menge des lokalen öffentlichen Gutes übersteigt. Sie können aber nicht erkennen, ob eine Überzahlung des Bereit-

²⁰⁹Nach Revelli (2002a) kann der Schock als unerwartete Kostensteigerung in der Bereitstellung des öffentlichen Gutes interpretiert werden. Weiterhin kann η auch einen plötzlichen konjunkturbedingten Rückgang der Steuereinnahmen der Kommune bezeichnen.

²¹⁰Seabright (1996) modelliert den gemeindespezifischen Schock als negatives Argument der Nutzenfunktion. Hier wird der Nutzen der Wähler lediglich indirekt über steigende Steuersätze von der Konjunktur beeinflusst.

stellungsniveaus ($\tau_{it} - \bar{g}_t$) durch ein schlechtes ökonomisches Umfeld oder Veruntreuung öffentlicher Mittel verursacht worden ist.

Eine benachbarte Gemeinde j gleicht der Gemeinde i in Hinsicht auf die Verteilungsparameter der stochastischen Variablen, der Auswahl an Kandidaten für politische Ämter und institutionellen Gegebenheiten vollständig. Die Ausprägungen der ökonomischen Schocks η_i und η_j , respektive der Renten r_i und r_j unterscheiden sich jedoch. Die Wähler der Gemeinde i können die Steuersätze in Gemeinde j , τ_j , beobachten und kennen die Menge des lokalen öffentlichen Gutes, die dort bereit gestellt werden muss, da sie der Menge in der eigenen Kommune entspricht. Die Wähler verwenden diese Information, um den Informationsvorsprung ihres politischen Vertreters zu reduzieren.²¹¹

3.3.3 Erwartungen der Wähler

Die Höhe der persönlichen politischen Renten der Politiker in beiden Gemeinden ist für die Wähler in Kommune i nicht beobachtbar. Sie kennen lediglich die Steuerlast und das Bereitstellungsniveau des lokalen öffentlichen Gutes, sowie die Parameter der Verteilung der politischen Renten und des exogenen Schocks. Daher bewerten die Wähler die Qualität des amtierenden Politikers in ihrer Gemeinde anhand ihrer Einschätzung bezüglich der Höhe der Mittel, die er veruntreut. Diese Einschätzung bilden sie, indem sie ihre eigene Steuerlast und die Steuerlast der Wirtschaftssubjekte in der Nachbarkommune beobachten und mit den ihnen bekannten Werten zu den Eintrittswahrscheinlichkeiten aller möglichen Ausprägungen für ökonomische Schocks und Renten gewichten. Der Erwartungswert der Renten des Amtsinhabers in Abhängigkeit der beobachteten Steuersätze in der Gemeinde i , τ_{it} , und Gemeinde

²¹¹In der Realität werden Wähler in Gemeinde i die Information über fiskalpolitische Parameter aller vergleichbaren Gemeinden verwenden. Hierbei stellt sich das Problem der Gewichtung der Informationen aus den einzelnen Kommunen, welches in Kapitel 4.3.3 behandelt wird. Die Werte für die Renten, Steuersätze und den ökonomischen Schock in Gemeinde j können in dieser Hinsicht als nach der Stärke des räumlichen Zusammenhangs gewichteter Durchschnitt der Ausprägungen aller ähnlichen Gemeinden interpretiert werden. In dieser Arbeit wird ein räumlicher Zusammenhang in seiner einfachsten Form der geografischen Nachbarschaft postuliert. Diese Vorgehensweise entspricht derjenigen in Revelli (2002a).

j , τ_{jt} , lässt sich folgendermaßen darstellen:²¹²

$$\begin{aligned} E(r_i|\tau_i, \tau_j) &= \left(\frac{\sigma_{\tau_i r_i} \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_j r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j}^2} \right) (\tau_i - \bar{g}_t) + \left(\frac{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j r_i} - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_i r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j}^2} \right) (\tau_j - \bar{g}_t) \\ &= \alpha (\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma (\tau_j - \bar{g}_t) \end{aligned} \quad (3.4)$$

mit

$$\alpha = \frac{\sigma_{\tau_i r_i} \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_j r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j}^2} = \frac{\nu}{1 - \mu^2 (1 - \nu)^2} \quad (3.5)$$

und

$$\gamma = \frac{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j r_i} - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_i r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j}^2} = -\mu \frac{\nu(1 - \nu)}{1 - \mu^2 (1 - \nu)^2}. \quad (3.6)$$

Hierbei bezeichnet $\sigma_{\tau_i r_i}$ die Kovarianz zwischen dem Steuersatz und den Renten in Gemeinde i , $\sigma_{\tau_i \tau_j}$ die Kovarianz der Steuersätze der Gemeinden i und j , $\sigma_{\tau_j r_i}$ die Kovarianz zwischen den Steuersätzen der Gemeinde j und den Renten der Gemeinde i , $\sigma_{\tau_i}^2$ die Varianz der Steuersätze in der Gemeinde i , und $\sigma_{\tau_j}^2$ die Varianz der Steuersätze in der Gemeinde j .

$$\mu = \frac{\sigma_{\eta_i \eta_j}}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j}} \quad (3.7)$$

ist der Korrelationskoeffizient der ökonomischen Schocks in beiden Gemeinden. Eine negative Korrelation zwischen den ökonomischen Schocks zweier Gemeinden wird ausgeschlossen und der Fall $\frac{\sigma_{\eta_i \eta_j}}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j}} < 0$ nicht betrachtet. Es gilt im Folgenden also $\mu \geq 0$.

$$\nu = \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2} \quad (3.8)$$

stellt ein Maß für die relative Varianz der beiden stochastischen Variablen im Modell dar. Die Wähler schließen abhängig von der Höhe der Unsicherheit über die tatsächliche Höhe der politischen Renten und des ökonomischen Schocks auf eine Veruntreuung öffentlicher Mittel. Das Korrelationsmaß μ bestimmt die Stärke, mit der Informationen über die politischen und ökonomischen Gegebenheiten in der Kommune j die Einschätzungen der Wähler bezüglich der Qualität des Amtsinhabers in der Gemeinde i verbessern können. Ist μ positiv, so senkt eine Differenz zwischen Steuerzahlung und Bereitstellung des öffentlichen Gutes in Gemeinde j nach Gleichung 3.4 den bedingten Erwartungswert der Renten in der Gemeinde i , da γ nach

²¹²Für eine ausführliche Herleitung vgl. Anhang A, S. 141 und Anhang A, S. 142.

Gleichung 3.6 in diesem Fall negativ wird.²¹³ Sind die ökonomischen Schocks der Gemeinden korreliert, erhöht eine gleichzeitige Überzahlung in beiden Gemeinden i und j die Wahrscheinlichkeit, dass hohe Steuern durch ein negatives ökonomisches Umfeld und nicht durch eigennutzorientiertes Handeln des amtierenden Politikers zustande gekommen sind. Die Varianz der politischen Renten σ_r^2 kann als Qualität des Amtsinhabers aus Sicht der Wähler interpretiert werden. Je höher sie ist, desto weniger können die Wähler die Höhe der veruntreuten Gelder einschätzen und desto höhere Renten zieht der Politiker überhaupt in Betracht. Wenn σ_r^2 steigt, dann steigt nach Gleichung 3.8 der Ausdruck ν . Aus Gleichung 3.5 ist offensichtlich, dass $\frac{\partial \alpha}{\partial \nu} > 0$ ist. Deshalb wird die Differenz zwischen der Steuerlast und der Bereitstellung öffentlicher Güter in Gemeinde i mit steigendem σ_r^2 stärker in die Erwartungen bezüglich der politischen Renten eingehen.

Wenn die ökonomischen Schocks in beiden Gemeinden nicht miteinander korreliert sind, gilt $\sigma_{\eta_i \eta_j} = 0$ und folglich auch $\mu = 0$. In diesem Fall ist $\gamma = 0$ und der Term $(\tau_j - \bar{g}_t)$ geht nicht in den bedingten Erwartungswert der Renten ein. Das Wissen um den Unterschied zwischen Abgaben und öffentlichen Leistungen in Gemeinde j besitzt für die Bewertung der Politiker in der Gemeinde i keinen Informationsgehalt. Unterschiede in den Steuersätzen in beiden Regionen können bei unkorrelierten Schocks vollständig auf konjunkturellen Unterschieden zwischen den Regionen basieren. Auch wenn die Wähler in Gemeinde i sehen, dass ihnen höhere Steuersätze zugemutet werden als den Individuen in Gemeinde j , können sie nicht davon ausgehen, dass dies aufgrund von höheren persönlichen Renten ihres amtierenden politischen Vertreters der Fall ist. Vielmehr sind sie nicht in der Lage, zwischen dem Einfluss der Renten und des konjunkturellen Umfeldes zu unterscheiden.

Nach Gleichung 3.5 ist $\alpha = \nu$ wenn die Schocks unkorreliert sind. Bei $\mu = 0$ ist α folglich positiv. Ein Unterschied zwischen den Steuerzahlungen und den empfangenen öffentlichen Leistungen in Gemeinde i steigert den Erwartungswert der Renten nach dem Bekanntwerden der Steuersätze in beiden Perioden über dessen ursprünglichen Erwartungswert $E(r_{it}) = 0$.

Wenn die Varianz der Rentenerhebung $\sigma_r^2 = 0$ ist, ist das Ausmaß der Veruntreuung öffentlicher Mittel nicht stochastisch, sondern eine sichere Variable mit dem Erwartungswert $E(r_{it}) = 0$. Somit gilt $\nu = 0$. Die Differenz zwischen Steuerzahlung und öffentlicher Leistungen wird in vollem Umfang der Existenz eines ökonomischen Schocks zu Lasten gelegt. Im Gegensatz dazu ist es bei einer hohen Varianz der

²¹³Insofern ähnelt die Modellierung der von Seabright (1996), da auch hier der Yardstick Wettbewerb über die Korrelation der ökonomischen Schocks formuliert wird.

persönlichen Renten wahrscheinlich, dass ein amtierender Politiker öffentliche Gelder für private Zwecke abzweigt. Eine Überzahlung des Wertes der bereitgestellten Menge öffentlicher Güter ($\tau_i - \bar{g}_t$) lässt dann den Erwartungswert der Renten relativ stark ansteigen.

Der Spielverlauf ist folgendermaßen definiert: Zu Beginn der Periode 1 wählen die Individuen in den Gemeinden i und j eine Regierung. Anschließend setzen übergeordnete föderalistische Regierungsebenen unabhängig von der Politik in den Gemeinden das Ausmaß an Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der lokalen Ebenen \bar{g}_t fest. Die Natur wählt die Höhe des ökonomischen Schocks und der Amtsinhaber wählt simultan seine persönlichen Renten r_{it} . Nach der Realisation der Höhe des ökonomischen Schocks und der persönlichen Renten wird die Höhe des Steuersatzes τ_{it} residual bestimmt. Am Ende der ersten Periode beobachten die Wähler die Steuersätze in beiden Gemeinden, und treffen ihre Wahlentscheidung.

3.3.4 Wahlverhalten

Die Wähler bewerten den Amtsinhaber zum einen nach seiner Qualität, die durch die Höhe der von ihm veruntreuten Gelder bestimmt wird. Zum anderen wird der Ausgang der Wahl von der allgemeinen politischen Präferenz der Wähler für den Amtsinhaber bestimmt. Da persönliche Merkmale des Amtsinhabers, eine allgemeine Vorliebe für bestimmte Parteien oder die kontemporäre politische Stimmungslage in einem föderalen Staat Einfluss auf das Ergebnis der Kommunalwahlen haben, sind nicht allein die politischen Maßnahmen einer amtierenden Regierung ausschlaggebend für die Entscheidung der Wähler. Diese vom Politiker unbeeinflussbaren Effekte werden in einem additiven stochastischen Präferenzparameter κ in das Modell eingeführt. Dieser drückt die allgemeine Präferenz für den Amtsinhaber aus und ist im Intervall $[-\frac{1}{2\Phi}, \frac{1}{2\Phi}]$ identisch und unabhängig über die Wähler beider Gemeinden gleichverteilt. Die Wahrscheinlichkeitsdichtefunktion von κ beträgt entsprechend $f(\kappa) = \Phi$ und der Erwartungswert ist $E(\kappa) = 0$. κ nimmt negative Werte an, wenn der amtierende Politiker ein Popularitätsdefizit im Vergleich mit seinem Herausforderer hat. Die Wahrscheinlichkeitsdichte der Verteilung von κ kann nach Persson und Tabellini (2000) auch als ideologische Homogenität der Wählerschaft bezeichnet werden. Je höher Φ ist, desto geringer sind die Werte, die κ im Betrag annehmen kann. Je stärker sich also die Wähler in ihrer Präferenz für den Amtsinhaber um den Erwartungswert zentrieren, desto weniger extreme Standpunkte zu den kandidierenden Politikern existieren in der Wählerschaft. Der Amtsinhaber wird im Amt bestätigt, wenn der bedingte Erwartungswert der von ihm veruntreuten öffentlichen

Mittel abzüglich der auf ihn selber gerichteten allgemeinen politischen Präferenz für den Amtsinhaber geringer als der Erwartungswert der Renten des Herausforderers ist. Andernfalls wird der Amtsinhaber abgewählt. Im Gegensatz zum Modell von Coate und Morris (1995), bzw. Belleflamme und Hindriks (2005) ist hier die ursprüngliche Qualität von Amtsinhaber und Herausforderer wie bei Besley und Smart (2007) identisch.²¹⁴ Es wird angenommen, dass die Wähler keine weiteren Informationen über die fiskalpolitische Kompetenz des Herausforderers haben und ihn in Bezug auf die Veruntreuung öffentlicher Mittel nicht einschätzen können. Die von ihnen in der Zukunft erwarteten Renten haben denselben Erwartungswert wie die Renten des Amtsinhabers bei seiner Wahl zu Beginn der Periode 1, betragen also $E(r_i) = 0$. Der amtierende Politiker gewinnt die Wahl, wenn

$$E(r_i|\tau_i, \tau_j) - \kappa < E(r_i).$$

Unter Verwendung von $E(r_i) = 0$ und Gleichung 3.4 ergibt sich:

$$\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t) < \kappa. \quad (3.9)$$

An Gleichung 3.9 wird deutlich, wie sich politische Renten in beiden Gemeinden auf das Wahlergebnis in Gemeinde i auswirken. Handelt der Politiker im Interesse der Wähler und erhebt Steuern nur für die Bereitstellung öffentlicher Güter, so ist $(\tau_i - \bar{g}_t) = 0$. Ist sein Herausforderer bei der Wahl am Ende der Periode 1 populärer, weil etwa seine Partei auf Landes- oder Bundesebene eine höhere Wertschätzung genießt, so ist $\kappa < 0$. Der Amtsinhaber kann die Wahl gewinnen, wenn die Regierung in der Nachbargemeinde Renten aus dem Steueraufkommen extrahiert. Dann gilt $(\tau_j - \bar{g}_t) > 0$, und da γ negativ ist, ist die Ungleichung erfüllt, wenn gilt $|(\tau_j - \bar{g}_t)| < |\kappa|$. Die Wähler in der Gemeinde i sehen den Unterschied in den Steuerzahlungen und honorieren ihre relativ geringere Steuerlast mit einer Wiederwahl ihres politischen Vertreters, wenn die Differenz in den Steuersätzen sein Popularitätsdefizit überkompensiert. Andererseits kann auch eine dem Allgemeinwohl verpflichtete Politik dem Amtsinhaber seine Wiederwahl nicht garantieren, wenn er aufgrund von persönlichen Merkmalen oder politischen Entwicklungen außerhalb seines Einflussbereiches sehr unpopulär ist. Selbst wenn er keine Renten für sich in Anspruch nimmt und kein negativer ökonomischer Schock auftritt ($\tau_i - \bar{g}_t = 0$),

²¹⁴Die Unterschiede zwischen den ursprünglichen Qualitäten werden bei Coate und Morris (1995) werden über den additiven Popularitätsparameter abgebildet.

kann er aufgrund von mangelnder Popularität abgewählt werden. Wenn die Korrelation der Schocks in beiden Gemeinden hoch ist, nimmt γ einen hohen negativen Wert an. Eine Überzahlung in Gemeinde j wird dann das Wahlergebnis des Amtsinhabers in Gemeinde i positiv beeinflussen, da es wahrscheinlich ist, dass die Auswirkungen des ökonomischen Schocks in der Nachbargemeinde ebenfalls gering sind und der positive Wert von $\tau_j - \bar{g}_t$ auf Veruntreuung zurückzuführen ist. Wenn dieser Effekt aber nicht stark genug ist, das Popularitätsdefizit ($\kappa < 0$) zu kompensieren, wird der Amtsinhaber trotzdem die Wahl verlieren.²¹⁵

Genießt er jedoch einen Popularitätsvorsprung, kann er im Amt bestätigt werden, obwohl er öffentliche Mittel für persönliche Zwecke verwendet und die Regierung in der Nachbargemeinde benevolent ist. In diesem Fall gilt $(\tau_j - \bar{g}_t) = 0$ und die linke Seite der Ungleichung 3.9 ist positiv. Solange aber $|(\tau_i - \bar{g}_t)| < |\kappa|$ gilt, "verzeihen" die Wähler dem Politiker seine politischen Fehler und bestätigen ihn im Amt.

Die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Amtsinhabers entspricht der Wahrscheinlichkeit, dass der negative Einfluss der Einschätzung der Qualität seiner Politik seitens der Wähler geringer ist als sein Popularitätsüberschuss. Anhand der Annahmen zur Verteilung des Präferenzparameters κ wird ersichtlich, inwiefern Veruntreuung von Steuergeldern die Wahrscheinlichkeit, im Amt bestätigt zu werden, beeinflusst.²¹⁶

$$\begin{aligned} p_A &= \Pr(\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t) < \kappa) \\ &= \frac{1}{2} + \Phi[1 - (\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t))] \end{aligned} \quad (3.10)$$

Zunächst ist zu erkennen, dass die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Amtsinhabers mit steigenden Steuern in der eigenen Kommune sinkt, da $\frac{\partial p_A}{\partial \tau_i} < 0$ gilt, wenn $\alpha > 0$. Den Einfluss der Nachbarkommune gibt Proposition 1 wieder.

Proposition 1 *Eine Steigerung der Vergleichbarkeit der Kommunen i und j stärkt den Einfluss der Politik in der Nachbarkommune auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Amtsinhabers.*

Beweis. Die Bestätigung des Amtsinhabers wird wahrscheinlicher, wenn die Steuersätze in der Nachbarkommune steigen, vorausgesetzt, die ökonomischen Schocks

²¹⁵Dieser Zusammenhang ist mit dem Modell von Seabright (1996) vergleichbar, in dem auch ein sehr hohes Anstrengungsniveau dem Amtsinhaber eine Wiederwahl nicht garantieren konnte.

²¹⁶Für die Herleitung vgl. Anhang A, S. 145.

in den Kommunen sind korreliert. In diesem Fall gilt $\gamma < 0$ und somit $\frac{\partial p_A}{\partial \tau_j} > 0$. Anhand der Gleichung 3.10 erkennt man, dass

$$\frac{\partial p_A}{\partial \tau_j} = \Phi \mu \frac{\nu(1-\nu)}{1-\mu^2(1-\nu)^2} > 0$$

gilt, da $\nu, \mu \in [0, 1]$ und demnach $\mu^2(1-\nu)^2 < 1$. Dieser Effekt wird durch eine steigende Korrelation der ökonomischen Schocks verstärkt, da

$$\frac{\partial^2 p_A}{\partial \tau_j \partial \mu} = \frac{\Phi \nu(1-\nu)(1-\mu^2(1-\nu)^2) + 2\mu(1-\nu)^2(\Phi \mu \nu(1-\nu))}{(1-\mu^2(1-\nu)^2)^2} > 0.$$

■

3.3.5 Entscheidung des Politikers

Der Politiker in Kommune i legt in der ersten Periode seine persönlichen Renten r_i fest um seinen Nutzen nach Gleichung 3.3 zu maximieren. Unter Verwendung der Gleichungen 3.10 und 3.2 kann der Nutzen in Abhängigkeit von den politischen Renten charakterisiert werden:

$$v_A = \sqrt{r_{i,1}} + \left[\frac{1}{2} + \Phi [1 - (\alpha(r_t + \eta_i) + \gamma(r_t + \eta_i))] \right] \beta(R + r_{i,2}). \quad (3.11)$$

Anhand von Gleichung 3.11 wird der Tradeoff des Politikers bei der Rentenerhebung deutlich. Veruntreuung von Steuergeldern bringt ihm zum einen einen direkten Nutzen nach dem ersten Summanden. Zum anderen senken positive Renten die Wahrscheinlichkeit, wiedergewählt zu werden und in den Genuss der Auszahlungen der zweiten Periode zu kommen. Die Höhe der politischen Renten in Periode 1 im Gleichgewicht ergeben sich aus der Bedingung erster Ordnung für ein Nutzenmaximum des Politikers:²¹⁷

$$\Phi \alpha \beta (R + r_{i,2}) = \frac{1}{2} r_{i,1}^{-\frac{1}{2}} \quad (3.12)$$

Der Politiker wählt die Höhe seiner Renten in seinem Nutzenoptimum so, dass sich die Grenznutzen aus den Renten beider Perioden ausgleichen. Dabei werden die Renten der zweiten Periode $r_{i,2}$ und die Renten aus der Amtsführung R mit der persönlichen Zeitdiskontrate β und dem Grenzstimmenverlust durch eine höhere Rentenerhebung $\Phi \alpha$ gewichtet.²¹⁸ Der Amtsinhaber in Gemeinde i hat keinen

²¹⁷Für die Herleitung vgl. Anhang A, S. 146.

²¹⁸Dieser ist proportional zur Abnahme der Wiederwahlwahrscheinlichkeit. Vgl. Persson und Tabellini (1999), S. 710.

Einfluss auf die Renten des Amtsinhabers in Gemeinde j , $r_{j,1}$, deshalb haben sie keinen Einfluss auf sein Maximierungskalkül. Auch der ökonomische Schock ist für die Entscheidungen des Amtsinhabers nicht von Belang, da sein realisierter Wert dem Politiker zum Entscheidungszeitpunkt nicht bekannt ist. Wird Gleichung 3.12 nach $r_{i,1}$ aufgelöst, so ergibt sich die Höhe der Renten im Gleichgewicht.

$$r_{i,1} = \left(2\Phi \frac{\nu}{1 - \mu^2 (1 - \nu)^2} \beta (R + r_{i,2}) \right)^2 \quad (3.13)$$

Die Renten, die der Amtsinhaber der ersten Periode in Gemeinde i aus dem Steueraufkommen abzweigt, hängen demnach von der Vergleichbarkeit der Gemeinden, ausgedrückt im Korrelationskoeffizienten der ökonomischen Schocks in beiden Gemeinden μ , der Einschätzbarkeit des Amtsinhabers aus Sicht der Wähler σ_r^2 im Verhältnis zur Regelmäßigkeit des ökonomischen Schocks σ_η^2 , der Zeitdiskontrate des Amtsinhabers β , den Renten der zweiten Periode ($R + r_{i,2}$), sowie der ideologischen Homogenität der Wählerschaft Φ ab.

Proposition 2 *Der Amtsinhaber reduziert seine persönlichen Renten in der ersten Periode, wenn die Vergleichbarkeit der ökonomischen Gegebenheiten in den Gemeinden i und j steigt.*

Beweis. Aus der Ableitung von Gleichung 3.13 nach μ resultiert:²¹⁹

$$\frac{\partial r}{\partial \mu} = -2 (2\Phi\beta(R + r_{i,2}))^2 \frac{2\mu\nu^2(1 - \nu)^2}{(1 - \mu^2(1 - \nu)^2)(1 - \mu^2(1 - \nu)^2)^2} < 0 \quad (3.14)$$

Wenn die Korrelation der ökonomischen Schocks in beiden Gemeinden steigt, verringern sich die Renten, die der Amtsinhaber in der ersten Periode aus dem Steueraufkommen abzweigt. Werden beide Regionen in ähnlicher Weise von dem gesamtwirtschaftlichen Umfeld geprägt, so werden Wähler Unterschiede in den Steuersätzen bei einem gleichen Angebot an öffentlichen Gütern stärker auf die schlechte Qualität des Entscheidungsträgers in ihrer Kommune zurückführen. Eine Erhöhung des Steuersatzes reduziert den Betrag des Unterschiedes in der Überzahlung des öffentlichen Angebots $|(\tau_i - \bar{g}_i) + (\tau_j - \bar{g}_j)|$ und verringert den Erwartungswert nach Gleichung 3.4 und somit die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Amtsinhabers in Gleichung 3.10. Dieser Effekt wird durch eine stärkere Vergleichbarkeit der Gemeinden, ausgedrückt in einem höheren Wert des Korrelationskoeffizienten μ , unterstützt. ■

²¹⁹Die vollständige Herleitung findet sich in Anhang A.

Proposition 3 *Der Amtsinhaber erhöht seine persönlichen Renten der ersten Periode, wenn sich die Beurteilbarkeit seines Handelns, gemessen durch die relative Varianz der Renten ν aus Sicht der Wähler verringert.*

Beweis. Aus der Ableitung von Gleichung 3.13 nach ν resultiert:²²⁰

$$\frac{\partial r}{\partial \nu} = 2 (2\Phi\beta(R + r_{i,2}))^2 \frac{\nu}{(1 - \mu^2(1 - \nu))^2} \frac{1 + 2\nu\mu^2(1 - \nu)}{1 - \mu^2(1 - \nu)^2} > 0 \quad (3.15)$$

■

Die politischen Renten steigen nach Gleichung 3.15, wenn die relative Varianz der Renten steigt. Wenn die tatsächliche Rentenhöhe aus der Sicht der Wähler sehr unsicher ist, deren genauer Wert also schlecht vorhergesagt werden kann, erhöht sich der Informationsvorsprung des Amtsinhabers. Er kann sein tatsächliches Handeln besser verstecken und ceteris paribus mehr Gelder veruntreuen, ohne abgewählt zu werden. Gleichung 3.15 zeigt, dass der Politiker seine Renten in der ersten Periode reduziert wenn ν sinkt. Dann verbessert sich die Informationsgrundlage, auf welcher die Wähler ihre Wahlentscheidung treffen, verbessert.

Beide Ergebnisse verdeutlichen den restringierenden Effekt von gemeindeübergreifenden Politikvergleichen seitens der Wähler. Haben diese die Möglichkeit, die Ergebnisse von Fiskalpolitik in ihrer Kommune mit der Politik in anderen Jurisdiktionen auf derselben föderalistischen Ebene zu vergleichen, können sie das unbeobachtbare Verhalten ihrer politischen Vertreter besser einschätzen. Da Verhalten, das nicht dem Allgemeinwohl verpflichtet ist, durch Abwahl bestraft werden kann, ergibt sich ein disziplinierender Effekt auf die politische Führung. Die Informationsasymmetrie zwischen den Volksvertretern und ihren Prinzipalen wird verringert und die Menge an öffentlichen Mitteln, die nicht wählernutzenstiftend verwendet wird, reduziert.

Der restringierende Effekt von Yardstick Competition im dargestellten Modell hat einen positiven Effekt auf den Nutzen der Wähler. Das Einkommen der Wirtschaftssubjekte wird als gegeben angenommen und der Konsum des lokalen öffentlichen Gutes ist festgeschrieben. Daher ist nach Gleichung 3.1 die Höhe des Steuersatzes die Größe, die das Nutzenniveau der Wähler determiniert. Geringere Renten führen nach Gleichung 3.2 ceteris paribus zu niedrigeren Steuersätzen.

²²⁰Die vollständige Herleitung findet sich in Anhang A.

3.4 Zwischenfazit: Hypothesen

In diesem Kapitel wurde, ausgehend von einer ausführlichen Einbettung in die politökonomische Theorie ein Modell entwickelt, welches die Wirkung von Yardstick Competition im kommunalen Kontext darstellt. Wähler können Informationen über die ökonomischen Gegebenheiten in einer benachbarten Kommune dazu nutzen, eigennutzorientiertes Verhalten ihrer amtierenden Politiker besser einzuschätzen. In einem Modellrahmen mit Probabilistic Voting wurden drei Hypothesen herausgearbeitet.

Erstens steigt der Einfluss der Wirtschaftspolitik in der Nachbarkommune auf die Wiederwahlwahrscheinlichkeit eines Politikers, wenn die Vergleichbarkeit dieser Kommunen steigt. Die Wähler stützen in diesem Fall ihre Wahlentscheidung auf eine größere Menge relevanter Informationen, da sie das von der Politik unbeeinflussbare ökonomische Umfeld besser bewerten können. Dies hilft ihnen, den unbeobachtbaren Teil des Verhaltens ihres Amtsinhabers besser einschätzen zu können.

Zweitens führt die stärkere Überwachung dazu, dass der Politiker die Menge der für persönliche Zwecke verwendeten öffentlichen finanziellen Mittel reduziert, wenn die Kommunen sich ähnlicher werden. Dieselbe Menge veruntreuter Gelder verringert dann die Wahrscheinlichkeit, wiedergewählt zu werden in stärkerem Maße. Im Nutzenmaximum des Politikers sinken die persönlichen Renten.

Drittens reduziert der Politiker seine persönlichen Renten, wenn sein Informationsvorsprung gegenüber den Wählern sinkt. Wenn sich die Menge der ihm zur Verfügung stehenden privaten Information verringert, reduziert sich sein finanzieller Handlungsspielraum. Er kann die Veruntreuung von Steuergeldern weniger gut verschleiern und muss in stärkerem Maße damit rechnen, bei der Wahl für ein solches Verhalten abgestraft zu werden.

Im folgenden Kapitel 4 wird untersucht, ob Yardstick Competition ein Einflussfaktor bei der Festlegung kommunaler finanzpolitischer Entscheidungsparameter in Nordrhein-Westfalen ist.

Kapitel 4

Yardstick Competition in der Empirie

4.1 Einleitung

Ziel dieses Kapitels ist, die Existenz von Yardstick Competition auf der Ebene der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen nachzuweisen. In Kapitel 2 wurden die Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzsystems auf ihren Effekt zur Steigerung der Transparenz im kommunalen Budgetprozess hin untersucht. In Kapitel 3.3 wurde modelltheoretisch dargestellt, wie die Ausweitung der öffentlich zugänglichen Informationen über finanzpolitische Ergebnisse auf das Verhalten von politischen Entscheidungsträgern wirkt. Insbesondere wurde gezeigt, dass Politiker eigennutzorientiertes Verhalten einschränken, wenn der interkommunale Politikvergleich für den Wähler vereinfacht, oder der Informationsvorsprung des Mandatsträgers eingeschränkt wird. Um nun vom Transparenzsteigernden Effekt der Regelungen des Neuen Kommunalen Finanzsystems auf eine Verbesserung der finanzpolitischen Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen schließen zu können, muss Yardstick Competition in den nordrhein-westfälischen Kommunen nachgewiesen werden. Wenn gezeigt werden kann, dass die Wähler ihre Wahlentscheidung bereits zu Zeiten des kameralistischen Buchführungssystems zum Teil auf Informationen über die Politik anderer Kommunen stützten, so kann davon ausgegangen werden, dass die in Kapitel 2 genannten Veränderungen im kommunalen Finanzwesen zu einer solideren Haushaltspolitik auf kommunaler Ebene führen.

Zur empirischen Überprüfung dieser These wird auf die Methoden der räumlichen Ökonometrie zurückgegriffen. Mit ihrer Hilfe ist es möglich, statistische Zusammenhänge zwischen ökonomischen Variablen einer Kommune den Ausprägungen dersel-

ben Variablen in geografisch, ökonomisch oder sozial vergleichbaren Kommunen zu analysieren. Anhand der Koeffizienten dieser Variablen kann in Regressionsanalysen untersucht werden, ob Wähler Informationen über die Fiskalpolitik in benachbarten Gemeinden bei ihrer Wahlentscheidung berücksichtigen. Die empirische Yardstick Competition Literatur wird in Kapitel 4.2 dargestellt. Dabei werden einige Aufsätze intensiv erläutert, die sich mit Yardstick Competition auf der kommunalen Ebene befassen. In Kapitel 4.3.3 werden die theoretischen Grundlagen zusammengefasst, die für den Nachweis von Yardstick Competition von Bedeutung sind. Im abschließenden Kapitel 4.4 wird die Methodik der räumlichen Ökonometrie auf die finanzielle und politische Situation der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen angewendet. Aufbauend auf der diskutierten empirischen Yardstick Competition Literatur wird ein Ansatz präsentiert, mit dem die Relevanz von Yardstick Competition gezeigt werden kann.

4.2 Literatur

4.2.1 Einleitung

In diesem Kapitel wird die Literatur dargestellt, die Yardstick Competition auf der kommunalen Ebene analysieren. Die empirische Literatur beschäftigt sich seit Mitte der 90er Jahre mit der räumlichen Autokorrelation in fiskalpolitischen Variablen. Dabei wurden sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmeseite des staatlichen Budgets analysiert. Zunächst standen besonders die US-amerikanischen Bundesstaaten im Fokus der Untersuchungen. Case, Rosen und Hines (1993) zeigen, dass die Gesamtausgaben der US-amerikanischen Staaten steigen, wenn die Ausgaben in benachbarten Staaten angehoben werden. Kelejian und Robinson (1993) konstatieren einen positiven interkommunalen Zusammenhang in den Ausgaben für die Polizei der Counties der USA. Saavedra (2000) deutet an, dass die amerikanischen Bundesstaaten bei der Entscheidung über die Höhe ihrer Sozialausgaben die Höhe der Sozialausgaben in benachbarten Staaten berücksichtigen. Figlio, Kolpin und Reid (1999) präzisieren diese Aussage und zeigen, dass die Reaktionen auf Kürzungen in den Sozialausgaben der Nachbarstaaten stärker sind als auf Ausweitungen der Wohlfahrtsprogramme. Auf der Einnahmeseite standen besonders lokale Steuern im Zentrum des Interesses. Ladd (1992) zeigt statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen Steuersätzen von Kommunal- und Grundsteuer benachbarter Bezirke der USA auf. Das Ergebnis bezüglich strategischer Steuerpolitik bei der Grundsteuer be-

stätigen Brueckner und Saavedra (1997) für US-amerikanische Städte. Räumliche Korrelation in Variablen der Steuerpolitik sind jedoch kein rein US-amerikanisches Phänomen. Untersuchungen von Heyndels und Vuchelen (1997) für belgische, von Brett und Pinske (2000) für kanadische, von Edmark und Agren (2008) für schwedische und von Solé-Ollé (2003) für spanische Kommunen zeigen, dass der Tatbestand international von Bedeutung zu sein scheint. Einzelne Elemente der Einkommensteuer, wie Spitzensteuersätze, Steuergutschriften und -befreiungen untersuchen Fletcher und Murray (2008), können aber keine Hinweise auf räumliche Korrelation nachweisen.

Diese Aufsätze bedienen sich dabei der räumlichen Ökonometrie, deren Grundlagen Anselin (1988) übersichtlich zusammenfasst. Räumliche Autokorrelation tritt im finanzwissenschaftlichen Kontext meist in der Form auf, dass die Ausprägungen einer Variablen zwischen nahegelegenen Gebietskörperschaften stärker korrelieren als zwischen staatlichen Einheiten, die weiter voneinander entfernt sind. Bei fiskalpolitischen Variablen wie bestimmten Ausgabenaggregaten oder Steuersätzen besteht jedoch das Problem, dass die räumliche Autokorrelation durch zwei Effekte entstehen kann, die nur schwer voneinander getrennt werden können. Räumlich nahegelegene Gebietskörperschaften werden in ähnlicher Weise von makroökonomischen Schocks getroffen. So werden benachbarte Kommunen, die häufig ähnliche strukturelle Merkmale besitzen, gleichartig unter Konjunkturunbrüchen oder industriellen Strukturveränderungen leiden. Dies führt dazu, dass Politiker in benachbarten Kommunen analog reagieren und fiskalpolitische Parameter folglich gleichförmigen Veränderungen unterworfen sind.²²¹ Weiterhin kann die räumliche Korrelation besonders bei öffentlichen Ausgaben auf Nachahmung politischer Entscheidungen, Spillover-Effekten, oder Steuerwettbewerb zwischen Kommunen zurückzuführen sein.²²² Andererseits kann ein solcher Zusammenhang auch dadurch entstehen, dass Politiker ihre politischen Instrumente im Bereich der Fiskalpolitik strategisch verwenden. Wenn Wähler beispielsweise die Höhe der Ausgaben in nahe gelegenen Gemeinden als Maßstab für die Bewertung des Ausgabenverhaltens in der eigenen Gemeinde benutzen, so werden auch die fiskalpolitisch Verantwortlichen die Höhe der Ausgaben anderer Gebietskörperschaften in ihr Kalkül einbeziehen.²²³ Die Stärke des Informationsspillovers wird also das Ausmaß des statistischen Zusammenhangs der öffentlichen Ausgaben zweier benachbarter Kommunen bestimmen.

Da die genannten Theorien verschiedene und teilweise gegenläufige normative

²²¹Vgl. Revelli (2001), S. 1101.

²²²Vgl. Bordignon, Cerniglia und Revelli (2002), S. 2.

²²³Vgl. Besley und Case (1995), S. 30.

Implikationen und somit wirtschaftspolitische Empfehlungen mit sich bringen, fällt es schwer, eine Bewertung der Auswirkungen von räumlicher Autokorrelation fiskalpolitischer Variablen vorzunehmen. In der ökonometrischen Analyse kann dieses Problem durch eingehendes Prüfen der theoretischen Ergebnisse oder durch tieferegehende Analyse detaillierterer Datensätze gelöst werden.²²⁴ Viele Vertreter der Yardstick Competition These nehmen an, dass das Ausmaß, in dem Informationen für die Wähler verfügbar sind, mit steigender Entfernung zwischen den Kommunen abnimmt. Daher werden bei der Analyse räumlicher Effekte fiskalpolitischen Handelns zumeist benachbarte Gebiete betrachtet.²²⁵

4.2.2 **Yardstick Competition in der empirischen Literatur**

Revelli (2006) untersucht, ob institutionelle Veränderungen im britischen Sozialversicherungssystem zu einer Reduktion der räumlichen Autokorrelation in den Sozialausgaben geführt haben. Im Jahr 2002 wurde in Großbritannien ein Bewertungsschema für die öffentliche Verwaltung eingeführt. Das so genannte Social Service Performance Rating (SSPR) soll die Bürger in britischen Gemeinden über die Qualität der Sozialpolitik ihrer lokalen Regierung informieren.²²⁶ Der Autor argumentiert, dass die räumliche Korrelation in den Sozialausgaben britischer Gemeinden auf Yardstick Competition zurückführbar ist, wenn sich die Stärke des räumlichen Effektes in den Jahren nach der Einführung des Bewertungsschemas verringert hat. Durch die zusätzliche Information können Bürger ihre Politiker direkt bewerten und sind in geringerem Maße auf die Information aus den Nachbargemeinden angewiesen. Dies würde wiederum die politischen Entscheidungsträger dazu veranlassen, bei der Festlegung ihrer Sozialausgaben die Ausgaben der Nachbarn weniger stark zu berücksichtigen. Revelli (2006) bestimmt anhand zweier Querschnitte mit Daten der Haushaltsjahre 2001/2002 und 2003/2004 in separaten Schätzungen die Höhe der räumlichen Korrelation vor und nach der Einführung des SSPR. Er zeigt, dass der Koeffizient der räumlich verzögerten kommunalen Sozialausgaben im späteren Datensatz im Betrag gesunken ist. Zusätzlich ist er nicht mehr signifikant von Null verschieden. Revelli (2006) schließt folglich auf die Existenz von Yardstick Competition, da eine Erhöhung der Transparenz durch eine verbesserte Information der

²²⁴Vgl. Bordignon et al. (2002), S. 2.

²²⁵Vgl. Revelli (2006), S. 461.

²²⁶Das SSPR sollte verhindern, dass lokale Regierungen ihre Sozialleistungen in einer Art Race to the Bottom reduzieren. Dies wäre der Fall, wenn Gemeinden versuchen, mobilen Leistungsempfängern keine Anreize zu geben, aufgrund eines höheren Sozialleistungsniveaus den Wohnort zu wechseln. Vgl. Revelli (2006), S. 460f.

Wähler den Einfluss der Ausgaben der Nachbarregion im Sozialversicherungssystem Großbritanniens verringert hat.

Besley und Case (1995) entwickeln aus dem in Kapitel 3.2.3 behandelten vertragstheoretischen Modell zwei empirisch überprüfbare Thesen. Erstens postulieren sie, dass die Höhe des Steuersatzes in einer Gebietskörperschaft die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des regierenden Politikers beeinflusst. Sie benutzen Daten der US-Staaten von 1962 bis 1988 und regressieren eine binäre Variable, die angibt ob der amtierende Gouverneur wiedergewählt wurde, auf Veränderungen in den Steuerzahlungen im Wohnsitzstaat und in den benachbarten Staaten.²²⁷ Die Autoren zeigen, dass eine steigende Steuerlast im eigenen Staat die Wahrscheinlichkeit, dass der Amtsinhaber wiedergewählt wird, sinken lässt. Steigende Steuern in benachbarten Staaten erhöhen hingegen die Wahrscheinlichkeit wiedergewählt zu werden.

Zum anderen untersuchen Besley und Case (1995) den Einfluss von Yardstick Competition direkt. Sie testen ob die Steuersetzung US-amerikanischer Gouverneure davon abhängt, dass ihre Wähler die Höhe der Steuern in benachbarten Staaten beobachten können. Demnach sind Veränderungen in der Höhe von Einkommen- und Verbrauchsteuern benachbarter Staaten positiv korreliert, wenn Yardstick Competition vorliegt. Der statistische Zusammenhang ist jedoch nur notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Nutzung von Informationsspillovereffekten seitens der Wähler. Deshalb nutzen die Autoren in der empirischen Analyse den Umstand, dass Gouverneure in den meisten US-Staaten nur für eine begrenzte Anzahl an Legislaturperioden im Amt sein dürfen. In Legislaturperioden, in denen der Amtsinhaber aufgrund der Amtszeitbeschränkung nicht wiedergewählt werden kann, dürfen die Variationen in den Steuerzahlungen nicht korrelieren, wenn der Zusammenhang auf Yardstick Competition zurückzuführen ist. Sollte die Korrelation für alle Staaten und alle Perioden Bestand haben, so ist das kohärente politische Verhalten durch Schocks zu begründen, denen benachbarte Staaten gemeinsam unterliegen.²²⁸ Die Autoren regressieren die Veränderungen in den Steuerzahlungen im eigenen Staat auf die Steueränderung in den Nachbarstaaten und verschiedene Kontrollvariablen wie die Arbeitslosenquote, den Anteil junger und alter Einwohner, das BIP des Staates und das Alter des Amtsinhabers. Um das Endogenitätsproblem der Steuereinnahmen in den Nachbarstaaten zu lösen, verwenden die Autoren einen zweistufigen Kleinstquadrate (2SLS)-Ansatz, in dem die Steuereinnahmen durch verschiedene

²²⁷Sie benutzen hierbei Steuerdaten des amerikanischen TAXSIM Modells, welches unter Verwendung von Mikrodaten die Gesamtsteuerschuld nach Einkommensklassen getrennt kalkuliert. Vgl. Feenberg und Coutts (1993), S. 190.

²²⁸Vgl. Besley und Case (1995), S. 38.

demografische und ökonomische Variablen des Nachbarstaates sowie deren verzögerte Werte instrumentiert werden. Die Ergebnisse zeigen, dass Veränderungen in den Einkommensteuern im Nachbarstaat tatsächlich nur dann einen positiven Effekt aufweisen, wenn der amtierende Gouverneur bei der nächsten Wahl wiedergewählt werden kann.

Revelli (2001) bedient sich der Unterschiede zwischen verschiedenen Arten von Gebietskörperschaften, um räumliche Korrelation in fiskalpolitischen Variablen nachzuweisen. Er testet zwei Arten von Korrelation in den Grundsteuersätzen britischer Kommunen zwischen 1983 und 1990 um den strategischen Teil der räumlichen Korrelation von der Korrelation durch gemeinsame exogene Schocks zu trennen. Er betrachtet das Steuersetzungsverhalten zweier Regierungsebenen in Großbritannien. Die kommunale Verwaltungsebene im Vereinigten Königreich sind die Distrikte, die jeweils einer Grafschaft (county) angehören. Beide Ebenen greifen auf die Bemessungsgrundlage der Grundsteuer zu. Dementsprechend führt ein exogener Schock auf die Bemessungsgrundlage dieser Steuer zu Korrelation in den Steuersätzen von Distrikten und Grafschaften. Korrelation der Steuersätze aufgrund eines Nachahmungseffekts im Sinne strategischer Steuersetzung ist zwischen den beiden Regierungsebenen aber nicht anzunehmen.²²⁹ Wenn nun die räumliche Korrelation der Steuersätze auf der Ebene der Distrikte lediglich auf exogene Schocks, nicht aber auf strategisches Verhalten zurückzuführen ist, so müssten die Steuersätze der Distrikte nicht nur untereinander, sondern auch mit den Steuersätzen der Grafschaften korrelieren. Ist dies nicht der Fall, folgert Revelli (2001), dass die räumliche Korrelation auf strategische Nachahmungseffekte zwischen benachbarten Distrikten zurückzuführen ist. Die Ergebnisse zeigen einen robusten positiven Einfluss der Steuersätze der benachbarten Kommunen. Ein Anstieg der kommunalen Grundsteuer der angrenzenden Gemeinden von 10 Prozent führt zu einem Anstieg des Grundsteuersatzes innerhalb der Kommune von 4 bis 5 Prozent. Eine statistische Beziehung zwischen Distrikt- und Grafschaftsteuersätzen konnte nicht nachgewiesen werden. Der Argumentation des Autors folgend ist dies als Zeichen für Nachahmereffekte in der Festlegung der kommunalen Grundsteuer im Vereinigten Königreich zu werten.

Revelli (2002b) identifiziert drei dominierende Gründe für räumliche Autokorrelation in der Entwicklung des kommunalen Ausgabenverhaltens. Demnach ist ein solcher Zusammenhang entweder auf Steuerwettbewerbseffekte, traditionelle Spillovereffekte in den kommunalen Ausgaben, oder auf strategisches Handeln seitens

²²⁹Revelli (2001) begründet dies damit, dass Distrikte und Grafschaften für die Bereitstellung unterschiedlicher öffentlicher Güter verantwortlich sind.

der Politiker in Form von Yardstick Competition zurückzuführen. Der Autor weist räumliche Autokorrelation in einem Querschnitt von 296 englischen Kommunen im Haushaltsjahr 1989/1990 mit dem Moran-Test nach. Er untersucht, ob dieser Effekt auf Nachahmung bei der Festlegung der Steuersätze zurückzuführen ist, oder ob sich Spillovereffekte der öffentlichen Ausgabenpolitik für das Phänomen verantwortlich zeichnen. Unter Verwendung von Maximum Likelihood- und Instrumentvariablenansätzen zeigt er, dass beide Effekte einen signifikanten Einfluss haben.

Boarnet und Glazer (2002) untersuchen Yardstick Competition im Wettbewerb um zentralstaatliche Zuweisungen zwischen 48 Staaten der USA. Sie bestätigen die Hypothese, dass Wähler die Qualität ihrer politischen Entscheidungsträger nach der Höhe der zentralstaatlichen Zuweisungen beurteilen. Gelingt es einem Politiker, für seinen Staat ein hohes Maß an Zuweisungen zu attrahieren, ist dies ein Indiz für seine Kompetenz und die Wähler weiten ihre Nachfrage nach öffentlichen Leistungen aus. So steigen die öffentlichen Ausgaben überproportional, wenn die Einnahmen durch Zuweisungen steigen. Der Aufsatz begründet also das in der Literatur als Flypaper-Effekt²³⁰ bekannte Phänomen mit der Existenz von Yardstick Competition. Die Autoren zeigen, dass öffentliche Ausgaben mit steigenden Zuweisungen an den eigenen Staat steigen, während sie sinken, wenn die Zuweisungen an den Nachbarstaat erhöht werden. Sie verwenden verschiedene Gewichte, um den Einfluss der räumlichen Autokorrelation in den Zuweisungen, bzw. zwischen Zuweisungen und Ausgaben zu messen.

Das Konzept ist nur dann sinnvoll, wenn es Zuweisungen zwischen den föderalistischen Ebenen gibt, um welche die Gebietskörperschaften der unteren Ebene konkurrieren. Dies ist in den USA zwischen der Bundes- und der Staatenebene der Fall.²³¹ Zuweisungen, die nach einem Schlüsselssystem verteilt werden, haben keine Aussagekraft in Bezug auf die Kompetenz eines Politikers, es sei denn es wird unterstellt, dass er die Ausgestaltung des Schlüsselsystems im politischen Prozess zu seinen Gunsten gestaltet hat. Boarnet und Glazer (2002) testen dieses Problem, indem sie einen großen Block an Schlüsselzuweisungen (Medicaid) aus ihren Daten herausrechnen und dieselbe Maximum Likelihood (ML)-Schätzung durchführen. Die Modifikation im Datensatz lässt die Schätzergebnisse qualitativ jedoch unverändert.

Vermeir und Heyndels (2006) untersuchen, ob Yardstick Competition einen Ein-

²³⁰Der Flypaper-Effekt beschreibt das Phänomen, dass lokale oder regionale Regierungen ihre Ausgaben überproportional erhöhen, wenn sie Zuweisung von einer höheren föderalistischen Ebene erhalten. Vgl. Hines und Thaler (1995).

²³¹Für die kommunale Ebene in der Bundesrepublik Deutschland ist dies nur für Investitionszuschüsse gegeben. Diese machen aber nur einen geringen Teil der kommunalen Einnahmen aus. Vgl. Kapitel 2.2.2.

fluss auf die Steuersätze der lokalen Einkommen- und Grundsteuersätze in belgischen Kommunen hat. Sie regressieren den Anteil an Wählerstimmen einer Partei auf den Anteil der Wählerstimmen dieser Partei bei der letzten Wahl, den Steuersatz in der Kommune, die räumliche Verzögerung des Steuersatzes und verschiedene Kontrollvariablen. Die Autoren schließen anhand der Ergebnisse von OLS- und 2SLS-Schätzungen auf die Existenz von Yardstick Competition, da die Koeffizienten der Steuersätze der Kommune einen negativen Einfluss auf den Stimmenanteil, die Koeffizienten des räumlichen Lags jedoch einen positiven Effekt ausweisen. Ihre Ergebnisse sind jedoch nicht über alle Schätzungen konsistent und für die Werte der Koeffizienten einiger Kontrollvariablen können sie keine Erklärung liefern.²³² Die Methodik orientiert sich an Revelli (2002a), unterscheidet in der räumlichen Autokorrelation jedoch nicht zwischen dem Einfluss gemeinsamer Schocks und Yardstick Competition, wie beispielsweise bei Besley und Case (1995) und Revelli (2006).

Allers und Elhorst (2005) untersuchen räumliche Autokorrelation in den Grundsteuersätzen niederländischer Gemeinden. Sie weisen als Grund für diese Nachahmung in der Steuerpolitik die Existenz von Yardstick Competition nach. Dies gelingt ihnen, indem sie zeigen, dass das Phänomen der Nachahmung in den Gemeinden weniger stark ausgeprägt ist, in denen die Regierung von einer großen Mehrheit im Gemeinderat gestützt wird. Da eine Wiederwahl für diese Regierungen wahrscheinlicher ist, müssen sie den negativen Effekt auf relativ höhere Steuersätze weniger fürchten. Sie testen die Yardstick Competition Hypothese anhand eines Querschnittsdatensatzes mit Daten des Haushaltsjahres 2002 und weisen räumliche Zusammenhänge anhand von Moran's *I*-Test nach. Ihre Ergebnisse zeigen, dass der räumliche Zusammenhang in den Grundsteuersätzen signifikant höher ist, wenn die Ratsmehrheit der regierenden Koalition größer als 75 Prozent ist. Allers und Elhorst (2005) schließen daraus, dass Politiker eine sehr sichere Mehrheit im Gemeinderat brauchen, um sich von der Restringierung ihres Handlungsspielraums durch die Existenz von Yardstick Competition zu lösen. Sie geben abschließend den Hinweis auf den Unterschied zwischen erwarteten und unerwarteten Steuerveränderungen, welche anhand des Spatial-Error-Modells evaluiert werden können.

Bordignon, Cerniglia und Revelli (2003) nutzen die institutionelle Ausgestaltung des italienischen Kommunalfinanzsystems um den Yardstick Competition Effekt von den anderen theoretischen Erklärungen für räumliche Korrelation in fiskalpolitischen Entscheidungsvariablen zu trennen. Ein räumlicher Effekt in den Steuersätzen kann

²³²Vgl. Vermeir und Heyndels (2006), S. 2294.

ausschließlich auf Steuerwettbewerb beruhen, während Yardstick Competition nicht eindeutig mit räumlich korrelierten Steuersätzen einhergehen muss. Sie zeigen anhand von Schätzungen von Steuersatzgleichungen, dass die lokalen Steuersätze in italienischen Städten räumlich korreliert sind, wenn die Bürgermeister zur Wiederwahl antreten. Eine signifikante räumliche Korrelation ist nicht nachzuweisen, wenn der Bürgermeister einer Kommune aufgrund der in Italien geltenden Amtszeitbeschränkung kein passives Wahlrecht genießt. Die Autoren zeigen außerdem, dass der räumliche Effekt nicht signifikant ist, wenn Bürgermeister von einer besonders starken Mehrheit im Stadtrat gestützt werden.²³³

Bivand und Szymanski (1997) modellieren die Auswirkungen von Yardstick Competition in einem Prinzipal Agenten Ansatz. Prinzipale in verschiedenen Regionen vergeben jeweils einen öffentlichen Auftrag, beispielsweise bei der Abfallbeseitigung, an einen privaten Agenten und sind sich der wahren Kosten der Produktion und des Anstrengungsniveaus des Agenten nicht bewusst. Sie können dem Agenten einen klassischen Vertrag oder einen Yardstick Competition Vertrag anbieten, indem die Kosten der Nachbarregion bei der Lohnsetzung berücksichtigt werden. Welche Vertragsart ein Prinzipal wählt, hängt vom Ausmaß der Korrelation der Kosten in den Regionen ab. Wenn diese hoch ist, ist es für ihn optimal, dem Agenten einen Yardstick Competition Vertrag anzubieten. Mit dieser Vertragsart kann der Prinzipal den Agenten weniger einschränken, was zu höheren Kosten in der Bereitstellung der öffentlichen Leistung führt. In der empirischen Überprüfung ihrer theoretischen Ergebnisse nutzen Bivand und Szymanski (1997) einen Systemwechsel in den Vorschriften zur Ausgestaltung von Vergabeverträgen in der öffentlichen Abfallwirtschaft Englands. Im Zeitraum nach der Einführung einer öffentlichen Ausschreibungspflicht verringert sich die räumliche Autokorrelation in einer Maximum-Likelihood-Schätzung signifikant. Dies deutet darauf hin, dass die Einführung der Ausschreibungspflicht und der entstehende Wettbewerb durch Reduzierung der Yardstick-Competition-Problematik zu Effizienzgewinnen geführt hat.

Ein Beispiel für die Existenz von Yardstick Competition auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung liefern Revelli und Tovmo (2007). Sie untersuchen Yardstick Competition in norwegischen Kommunen. Die Autoren finden Hinweise darauf, dass der räumliche Zusammenhang in den Ausprägungen eines Indikators für Effizienz

²³³Bordignon et al. (2002) präsentieren zusätzlich ein Modell auf der Basis von Besley und Case (1995), in dem sie zeigen, dass Yardstick Competition nicht unbedingt zu gleichgerichteter Steuererhebung in benachbarten Gemeinden führen muss. Zusätzlich schätzen sie Popularitätsgleichungen, können die Ergebnisse der Schätzung mit den Steuersätzen als endogener Variable jedoch nicht bestätigen.

in der Bereitstellung öffentlicher Güter daher rührt, dass Politiker die Resultate der Arbeit ihrer Mitarbeiter mit jenen in benachbarten Gebietskörperschaften vergleichen.

4.3 Methodik

4.3.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden die ökonometrischen Techniken erklärt, die in der Analyse in Kapitel 4.4 verwendet werden. Durch simultane Verwendung von Variablen und deren räumlich verzögerten Ausprägungen, sowie die Verwendung von zeitlich verzögerten endogenen Variablen als Regressoren ist Endogenität in der Schätzgleichung wahrscheinlich. Dieses Problem wird durch die Anwendung der 2SLS Schätzung gelöst. Durch die Panelstruktur des verwendeten Datensatzes ist es nötig zu prüfen, ob eine Regression mit fixen Effekten der einstufigen Kleinstquadrateschätzung vorzuziehen ist. Diese Probleme und Lösungsansätze werden in Kapitel 4.3.2 behandelt

Kapitel 4.3.3 befasst sich mit den ökonometrischen Methoden zur Abbildung eines räumlichen Zusammenhangs. Insbesondere werden Begriffe der Spatial Weights Matrix und der räumlichen Verzögerung einer Variablen behandelt. Weiterhin wird auf den Unterschied zwischen verschiedenen räumlichen Spezifikationen eingegangen und mit dem Moran I Test eine häufig verwendete Teststatistik für räumliche Korrelation vorgestellt.

4.3.2 Allgemeine Ökonometrie

Zweistufige Kleinstquadrate-Schätzung

Endogenität Endogenität der erklärenden Variablen besteht besonders dann, wenn eine als Regressor in das Modell einbezogene verzögerte endogene Variable mit der kontemporären Ausprägung auf der linken Seite der Schätzgleichung korreliert. Viele ökonometrische Modelle sind von Simultanität gekennzeichnet, die durch Interdependenzen einiger Variablen in Form von dualer Kausalität oder simultaner Bestimmung der Ausprägungen ausgelöst wird. Das hieraus resultierende Endogenitätsproblem führt zu verzerrten und inkonsistenten OLS-Schätzern, da die Annahme der Exogenität der Regressoren verletzt wird. So wird den Koeffizienten der erklärenden Variablen Erklärungsgehalt zugewiesen, der eigentlich auf einer Variation des Fehlerterms beruht. Die zweistufige Kleinstquadrate-Schätzmethode kann die

Stärke der Verzerrung reduzieren, indem sie die reduzierte Form aller im Modell vorhandenen Beziehungen schätzt und fitted values dieser Schätzungen als Instrumente für die endogenen Regressoren verwendet. Zwar weisen auch die Schätzer der zweistufigen Kleinstquadrat-Methode Verzerrungen auf, sie sind im Unterschied zu den OLS-Schätzern jedoch konsistent. Da sich die Verzerrung konsistenter Schätzer mit steigender Stichprobengröße jedoch verringert, ist die 2SLS-Methode besonders bei großen Datensätzen der OLS-Methode überlegen.²³⁴

Dieses Problem kann mit dem Einsatz erster Differenzen der abhängigen und aller exogenen Variablen gelöst werden. Dadurch fallen die fixen Effekte heraus. Da die verzögerte abhängige Variable weiterhin mit dem Fehlerterm korreliert ist, kann nach Anderson und Hsiao (1982) eine weitere Verzögerung der endogenen Variable (Y_{t-2}) als Instrumentvariable für die erste Verzögerung verwendet werden. Diese Methode ist besonders bei Verwendung eines Generalized Method of Moments Estimator nach Arellano und Bond (1991) hilfreich. Wawro (2002) und Kittel und Winner (2005) bevorzugen die Verwendung von ersten Differenzen besonders, wenn die Argumentation des Modells auf Veränderungen im Zeitablauf oder Anpassungsprozessen beruht. Dem widersprechen Beck und Katz (2004), da Nickell (1981) gezeigt hat, dass die entstehende Verzerrung der Schätzkoeffizienten mit zunehmender Anzahl der Zeitpunkte im Panel abnimmt. Demnach ist das Endogenitätsproblem in Paneldatensätzen mit vielen Untersuchungsobjekten und wenigen Beobachtungszeitpunkten von größerer Bedeutung. Außerdem steigt die durchschnittliche quadratische Abweichung bei der Methode nach Anderson und Hsiao (1982) in Verbindung mit Arellano und Bond (1991) stark, wenn die Instrumentvariablen nicht stark genug mit der endogenen Variable korrelieren. In einem solchen Fall würde man durch die Methode eine geringe Reduzierung der Verzerrung gegen eine starke Verringerung der Effizienz der Schätzer tauschen. Bawn und Rosenbluth (2006) behaupten zusätzlich, dass der Bias den Koeffizienten der verzögerten endogenen Variable stärker beeinflusst als die Schätzer der anderen Koeffizienten.

Instrumentvariablen-Schätzung Wenn in einem Regressionsmodell

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + u \quad (4.1)$$

eine exogene Variable mit dem Fehlerterm korreliert, weil sie mit einer ausgelassenen Variable korreliert oder ein systematischer Messfehler vorliegt, ist der Schätzer des Koeffizienten verzerrt. Dieses Problem wird gelöst, indem man eine Instrumentvaria-

²³⁴Vgl. Studenmund (2006), S. 299f.

ble z sucht, die nicht mit der ausgelassenen Variable, aber mit der exogenen Variable des Modells korreliert. Das Vorzeichen des Effektes ist dabei nicht von Belang. Diese Variable erklärt einen Teil der Variation der endogenen Variable über ihren Einfluss auf die instrumentierte exogene Variable. Diese Korrelation wird überprüft, indem man die exogene Variable auf die Instrumentvariable regressiert.

Der Unterschied zwischen OLS- und IV-Schätzer sieht folgendermaßen aus:

- OLS:

$$\hat{\beta}_1 = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

- IV:

$$\hat{\beta}_1^{IV} = \frac{\sum_{i=1}^n (z_i - \bar{z})(y_i - \bar{y})}{\sum_{i=1}^n (z_i - \bar{z})(x_i - \bar{x})}$$

Im Zähler steht also nicht die Kovarianz von endogener und exogener Variable, die exogene Variable x wurde gegen die Instrumentvariable z ausgetauscht. Im Nenner steht nicht mehr die Stichprobenvarianz der exogenen Variable, sondern die Kovarianz zwischen exogener Variable und Instrumentvariable.²³⁵ Alle Faktoren des Instrumentvariablen-Schätzers sind berechenbar, es ist jedoch darauf zu achten, dass eine Instrumentvariablen-Schätzung aufgrund der asymptotischen Eigenschaften des Schätzers nur bei großem, bzw. potentiell unendlichem Stichprobenumfang durchführbar ist. Um zu bestimmen, ob der IV-Schätzer $\hat{\beta}^{IV}$ dem OLS-Schätzer $\hat{\beta}$ überlegen ist, kann der Hausmann-Spezifikationstest zu Rate gezogen werden. Demnach ist eine Zufallsvariable

$$m = \frac{(\hat{\beta}^{IV} - \hat{\beta})^2}{\widehat{var}(\hat{\beta}^{IV}) - \widehat{var}(\hat{\beta})}$$

bei großem Stichprobenumfang approximativ $\chi_{(K)}^2$ -verteilt.²³⁶ Je größer die Differenz zwischen dem OLS- und dem IV-Schätzer $(\hat{\beta}^{IV} - \hat{\beta})$, desto unplausibler wird die Nullhypothese, welche postuliert, dass die exogene Variable und der Störterm unkorreliert sind. Wenn die Nullhypothese anhand des kritischen Wertes der $\chi_{(K)}^2$ -

²³⁵Es sei darauf hingewiesen, dass nicht einfach anstatt der Gleichung 4.1 der Zusammenhang $y = \beta_0 + \beta_1 z + u$ geschätzt wird. Es werden lediglich die Abweichung der Instrumentvariable von ihrem Mittelwert bei der Berechnung von $\hat{\beta}_1$ verwendet. Vgl. von Auer (2005), S. 442.

²³⁶ K bezeichnet hierbei die Anzahl der exogenen Variablen im Modell.

Verteilung abgelehnt wird, so muss mit dem IV-Schätzer gearbeitet werden, da der OLS-Schätzer in diesem Fall verzerrte und nicht-konsistente Ergebnisse liefert.²³⁷

Identifikation Damit die 2SLS-Methode anwendbar ist, muss die Schätzgleichung genau identifiziert oder überidentifiziert sein. Das Ordnungskriterium liefert die notwendige Bedingung dafür, dass die Parameter einer strukturellen Gleichung in einem Gleichungssystem bestimmbar sind.²³⁸ Das Ordnungskriterium unterscheidet zwischen system-exogenen (außerhalb des Systems bestimmten) und system-endogenen Variablen, die durch eine oder mehrere der exogenen Variablen im System erklärt werden. Demnach ist eine Gleichung dann genau identifiziert, wenn die Anzahl der in der betrachteten Gleichung fehlenden system-exogenen Variablen mit der Zahl der auf der rechten Seite des Gleichheitszeichens stehenden system-endogenen Variablen übereinstimmt. Eine Gleichung ist überidentifiziert, wenn die Zahl der ausgeschlossenen system-exogenen Variablen die Zahl der endogenen Regressoren übersteigt.

Eine Instrumentvariablen-Schätzung ist nur bei genau identifizierten Gleichungen möglich, bei überidentifizierten Gleichungen liefert sie keine eindeutigen Schätzergebnisse und bei unteridentifizierten Gleichungen sind die Schätzergebnisse ineffizient. Im Gegensatz zur Instrumentvariablen-Schätzung bietet, wie oben angedeutet die zweistufige Kleinstquadrat-Schätzung auch bei überidentifizierten Gleichungen eindeutige Ergebnisse. Bei der Schätzung genau identifizierter Gleichungen liefern beide Methoden identische Ergebnisse.

Two Stage Least Squares (2SLS) Schätzung Auf der ersten Stufe einer 2SLS-Schätzung wird die reduzierte Form der Gleichung für die Variable geschätzt, die in der betrachteten strukturellen Gleichung kontemporär mit dem Fehlerterm korreliert ist. Veranschaulicht werden kann die 2SLS-Schätzung an den beiden Gleichungen eines Modells mit dem endogenen Regressor x_1 ,

$$y_t = \alpha + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \beta_3 x_{3t} + u_t, \quad (4.2)$$

und

$$x_{1t} = \gamma + \delta_1 y_t + \delta_2 x_{4t} + v_t. \quad (4.3)$$

²³⁷Vgl. von Auer (2005), S. 424ff.

²³⁸Die hinreichende Bedingung für die Identifikation einer Gleichung eines strukturellen Gleichungssystems stellt das Rangkriterium dar. Eine detaillierte Erläuterung findet sich bei Greene (2003), S. 389ff.

In diesem Modell können die Parameter β_1 bis β_3 eindeutig bestimmt werden.²³⁹ Dies ist für die Koeffizienten δ_1 und δ_2 nicht der Fall, da Gleichung 4.3 überidentifiziert ist. Auf der ersten Stufe der 2SLS-Schätzung wird nun y auf alle exogenen Variablen x_2 bis x_4 regressiert. Anhand der errechneten Koeffizienten werden die Werte von \hat{y}_t kalkuliert:

$$\hat{y}_t = \hat{\pi}_1 + \hat{\pi}_2 x_{2t} + \hat{\pi}_3 x_{3t} + \hat{\pi}_4 x_{4t}.$$

Auf der zweiten Stufe werden durch Regression des Modells

$$x_{1t} = \gamma + \delta_1 \hat{y}_t + \delta_2 x_{4t} + v_t$$

die OLS-Schätzer der Koeffizienten δ_1 und δ_2 errechnet. Man kann die Variable \hat{y}_t auch als Instrumentvariable für y_t in einer IV-Schätzung von Gleichung 4.3 verwenden, dies verkompliziert die Rechnung jedoch und führt zu identischen Ergebnissen.²⁴⁰

Fixed Effects (FE)-Schätzer Die Schätzer eines ökonomischen Modells mit fixen Effekten werden besonders in der Paneldatenanalyse verwendet. Das Modell wird mit der einstufigen Kleinstquadrat-Methode geschätzt, nachdem die Daten um die personenspezifischen Mittelwerte bereinigt wurden. Das allgemeine ökonomische Modell sei durch die endogene Variable y , die erklärende Variable x , einen unbeobachteten zeitkonstanten Faktor α und den Fehlerterm u beschrieben. y_{it} sei die Ausprägung der Variablen y bei dem Untersuchungsobjekt i zum Zeitpunkt t in einem Paneldatensatz.

$$y_{it} = \beta_1 x_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

Das Modell werde durch Abziehen der über die Zeit berechneten personenspezifischen Mittelwerte zu

$$y_{it} - \bar{y}_i = \beta_1 (x_{it} - \bar{x}_i) + (\alpha_i - \bar{\alpha}_i) + (u_{it} - \bar{u}_i)$$

transformiert.²⁴¹ Die unbeobachteten zeitkonstanten Elemente α_i entfallen, da ihre einzelnen Ausprägungen den Mittelwerten über die Zeit entsprechen. Der FE-Schätzer wird auch within-Estimator genannt, weil er sich die zeitliche Veränderung

²³⁹Nach dem Ordnungskriterium ist die Gleichung 4.2 genau identifiziert. x_1 ist die einzige systemendogene Variable auf der rechten Seite des Gleichheitszeichens und es wird lediglich die systemexogene Variable x_4 nicht berücksichtigt.

²⁴⁰Vgl. von Auer (2005), S. 533ff.

²⁴¹Bildet man von der Gleichung

$$y_{it} = \beta_1 x_{it}^1 + \alpha_i + u_{it}$$

einer Variable **innerhalb** eines jeden Untersuchungsobjekts zunutze macht.

Verändern sich die Ausprägungen einer Variablen für ein Untersuchungsobjekt über den gesamten Zeitraum nicht, so entspricht ihr personenspezifischer Mittelwert einer jeden Ausprägung. Zieht man nun für jeden Zeitpunkt den Mittelwert von den Ausprägungen ab, so entfällt die Variable. Bei einer FE-Schätzung werden also alle für das Untersuchungsobjekt zeitkonstanten Einflüsse eliminiert. Dies macht die FE-Schätzung attraktiv für Paneldatenanalysen, da die unbeobachteten oder nicht messbaren zeitkonstanten Effekte aus der Schätzgleichung entfernt werden. Die α_i dürfen mit den erklärenden Variablen oder den Kontrollvariablen korreliert sein. Der FE-Schätzer ist nur unter der Annahme strikter Exogenität der Regressoren unverzerrt und konsistent. Effizient ist der Schätzer, wenn die Fehlerterme u_{ij} homoskedastisch und unkorreliert sind. Der FE-Schätzer kann nicht angewandt werden, wenn die Ausprägungen einer erklärenden Variable bei einzelnen Untersuchungsobjekten nicht oder wenig variieren.²⁴²

4.3.3 Grundlagen der räumlichen Ökonometrie

Räumliche Korrelation

Um den Einfluss fiskalpolitischer Parameter zwischen benachbarten Gebietskörperschaften zu messen, bedient sich die finanzwissenschaftliche Literatur der räumlichen Ökonometrie, deren Ergebnisse bei Anselin (1988) einführend dargestellt werden. Ein zentraler Aspekt, der besonders in den empirischen Regionalwissenschaften als Hauptproblem von Regressionen mit Querschnitts- oder Paneldaten erkannt worden ist, ist die räumliche Abhängigkeit. Die Untersuchungsobjekte einer statistischen Analyse können einer festen räumlichen Strukturierung unterliegen. Dies ist beispielsweise bei geografischen oder administrativen Einheiten wie den Kommunen eines Bundeslandes der Fall. Da die Untersuchungsobjekte in einer räumlichen

den Mittelwert über die Zeit, so erhält man

$$\bar{y}_i = \beta_1 \bar{x}_i + \alpha_i + \bar{u}_i,$$

wobei der Mittelwert jeder Variable s im Modell mit

$$\bar{s}_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T s_{it}$$

gegeben sei.

Die Koeffizienten beider Gleichungen sind nach der Definition der OLS-Annahmen identisch.

²⁴²Ein gutes Beispiel für entsprechende Variablen sind geografische Merkmale einer Kommune, die sich im Betrachtungszeitraum nicht ändern. Vgl. Wooldridge (2003), S. 461ff.

Beziehung zueinander stehen, die abhängig von der Entfernung zwischen diesen Untersuchungsobjekten ist, ist davon auszugehen, dass deren Merkmale in einem funktionalen Zusammenhang zueinander stehen. Entsprechend ist die Annahme der zufälligen Auswahl der Merkmalsträger in einem solchen Datensatz nicht haltbar und es bedarf einer expliziten Modellierung der räumlichen Korrelation im empirischen Modell.

Eine Möglichkeit räumliche Abhängigkeit in ein ökonometrisches Modell zu integrieren, ist die Verwendung von räumlich verzögerten Variablen. Die Berechnung dieser Spatial Lags erfolgt durch Transformation einer Variablen X mit einer Matrix räumlicher Gewichte, einer so genannten Spatial Weights Matrix. Die Elemente dieser Matrix geben die Stärke des räumlichen Zusammenhangs wieder. In der ökonomischen Literatur werden besonders binäre Nachbarschaftsmatrizen verwendet,²⁴³ die einen räumlichen Zusammenhang formulieren, wenn Gebietskörperschaften benachbart sind und räumliche Unabhängigkeit zwischen nicht benachbarten administrativen Einheiten postulieren. Eine Nachbarschaftsmatrix \mathbf{W} in einem Datensatz mit $i = 1, \dots, N$ Untersuchungsobjekten ist eine $\mathbf{N} \times \mathbf{N}$ Matrix, deren Elemente w_{ij} den Wert 1 annehmen, wenn die Gebietskörperschaften i und j benachbart sind. Die Elemente auf ihrer Hauptdiagonalen und alle anderen Elemente sind 0.²⁴⁴

Räumlich verzögerte Variablen

Beispiele für die Verwendung von Nachbarschaftsmatrizen bei der Berechnung der räumlichen Verzögerung einer Variablen finden sich u.a. bei Besley und Case (1995), Revelli (2002a), Büttner (2006) und Vermeir und Heyndels (2006). Die Mehrheit der Untersuchungen verwendet bei der Berechnung von räumlich verzögerten Variablen zeilenstandardisierte Matrizen, bei denen die Elemente einer Zeile durch die Summe der Elemente der Zeile geteilt werden. Diese Art der Transformation der Elemente der Spatial Weights Matrix wird vorgenommen, damit die Ausprägungen der räumlichen Verzögerung den Ausprägungen der Variablen numerisch ähneln. Dies erleichtert die Interpretation der Schätzkoeffizienten. Sie nehmen also die Form

$$w_{ij} = \frac{1}{\sum_j w_{ij}}$$

an, wenn die Gemeinden i und j benachbart sind.

Nennt man die Beobachtungen für die Untersuchungsobjekte $i = 1, \dots, N$, x_i , so

²⁴³Der Begriff ist aus dem englischen Begriff Contiguity Matrix übersetzt.

²⁴⁴Es gilt also $w_{ij} = 0$ wenn gilt $i = j$, oder wenn die Gebietskörperschaften nicht benachbart sind.

haben die Elemente des Spatial Lags \bar{X} , \bar{x}_i , die Form

$$\bar{x}_i = \sum_{j=1}^n w_{ij}x_j,$$

wobei die w_{ij} , das jeweilige Element der Nachbarschaftsmatrix \mathbf{W} darstellen. Der Wert der räumlichen Verzögerung einer Variablen X stellt also für jedes Untersuchungsobjekt den ungewichteten Durchschnitt der Ausprägungen seiner Nachbarn dar.²⁴⁵

Arten räumlicher Gewichtung

Bei der Berechnung von räumlichen Verzögerungen anhand von binären Nachbarschaftsmatrizen wird ein gleichförmiger Effekt zwischen allen Untersuchungseinheiten angenommen, die ein Nachbarschaftsverhältnis aufweisen. In der Spatial Econometrics Literatur werden diverse andere Gewichte des Einflusses diskutiert. Dort kann beispielsweise die Entfernung zwischen zwei Gemeinden eine Rolle spielen oder bestimmte sozioökonomische Merkmale als Gewichte verwendet werden. Büttner (2006) postuliert einen räumlichen Einfluss, wenn die benachbarten Gemeinden weniger als 30 Kilometer auseinander liegen. Auch Brueckner (1998) benutzt verschiedene alternative räumliche Gewichtungsschemata, wie die Inverse der Distanz zwischen zwei administrativen Einheiten oder die Einwohnerzahl.

Boarnet und Glazer (2002) verwenden drei Arten von Spatial Weights Matrizen in ihrer Analyse amerikanischer Staaten. Neben einer reinen Nachbarschaftsmatrix verwenden sie Matrizen, in denen die Elemente mit der Differenz in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Staaten und dem Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung gewichtet sind. Die Gewichte der Matrix unter Verwendung der Pro-Kopf-

²⁴⁵Analog zu dem Konzept zeitlich verzögerter Variablen gibt es in der räumlichen Ökonometrie Spatial Lags höherer Ordnung. Diese beschreiben Zusammenhänge zwischen Untersuchungseinheiten, die nicht auf direktem Weg, sondern indirekt wirken. Im kommunalen Kontext kann eine räumliche Verzögerung zweiter Ordnung folgendermaßen veranschaulicht werden: Wenn die Ausgaben einer Gemeinde A einen positiven Einfluss auf die Ausgaben der Gemeinde B haben, die Ausgaben der Gemeinde B aber wiederum die Ausgaben der Gemeinde C steigen lassen, so wird Kommune A in der räumlichen Verzögerung der Ausgaben zweiter Ordnung

$$L^2x$$

im Wert von Kommune C erscheinen, nicht aber im Spatial Lag erster Ordnung

$$Lx.$$

L stellt in dieser Betrachtung den Lagoperator dar. Vgl. Anselin (1988), S. 24. Eine Anwendung einer räumlichen Verzögerung höherer Ordnung findet sich bei Heyndels und Vuchelen (1997), S.95f.

Einkommen haben folgende funktionale Form:

$$w_{ij} = \frac{1}{|PCI_i - PCI_j|} = \frac{1}{S_i * (|PCI_i - PCI_j|)}$$

wobei PCI_i das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im Staat während des Betrachtungszeitraumes ist. Außerdem ist $S_i = \sum_j N_{ij}$ die Summe der Nachbarn der betrachteten Gemeinde und es gilt folglich, dass $N_{ij} = 1$, wenn die Staaten i , j benachbart sind und ansonsten $N_{ij} = 0$. Das Gewicht eines Staates j in der Ausprägung der räumlich verzögerten Variable eines Staates i ist umso größer, je ähnlicher sich die Staaten im durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen sind. Bei der Gewichtung mit dem Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung des Staates werden folgende Gewichte verwendet:

$$w_{ij} = \frac{1}{|BLACK_i - BLACK_j|} D_i$$

Hierbei gilt für D_i :

$$D_i = \sum_j \frac{1}{|BLACK_i - BLACK_j|}$$

Die Elemente w_{ij} dieser Matrix stellen den Unterschied im Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung zwischen den Staaten i und j ins Verhältnis zum durchschnittlichen Unterschied zwischen dem Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung zwischen Staat i und allen anderen Staaten.²⁴⁶

Ein Problem dieser Art der Bestimmung der Gewichte der räumlichen Gewichtungsmatrix ist Heteroskedastizität in den Fehlertermen. Diese kann entstehen, wenn die Stärke des räumlichen Zusammenhangs nicht differenziert betrachtet wird. Die deterministischen, sich auf wenige Merkmale beziehenden Gewichte decken im Regelfall nicht alle Dimensionen der räumlichen Korrelation in einer Variablen ab, so dass sich unter Umständen Teile der Heterogenität der Untersuchungsobjekte im Datensatz in den Fehlertermen widerspiegeln. Eine Möglichkeit, die Auswirkungen dieses Problems zu minimieren besteht darin, den räumlichen Einfluss beziehungsweise das Gewicht, mit dem die Ausprägungen einer räumlich korrelierten Variable in den Spatial Lag eingehen, zu schätzen. Die Anzahl der zu schätzenden Parame-

²⁴⁶Vgl. Boarnet und Glazer (2002), S. 56. Auch Case et al. (1993) verwenden Gewichte, die den Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung verarbeiten. Eine weitere Variation in der Modellierung räumlicher Zusammenhänge findet sich bei Revelli (2002b). Er integriert zwei Spatial Lags in die Schätzgleichung. Der Spatial Lag des Distriktsteuersatzes wird durch das Produkt des Steuersatzvektors und der reihenstandardisierten Nachbarschaftsmatrix gebildet. Für den Spatial Lag des Grafschaftsteuersatzes wird eine Matrix verwendet, die jedem Distrikt die entsprechende Grafschaft zuweist.

ter ist bei solchen Methoden allerdings sehr hoch, ein Faktum, welches selbst bei großen Datensätzen Probleme mit der sich verringernden Anzahl der Freiheitsgrade birgt.²⁴⁷ Die Stichprobengröße ist in der räumlichen Ökonometrie analog zur Zeitreihenökonomie von großer Bedeutung. Stützt man die Annahmen an die Form einer Verteilung einer bestimmten Teststatistik auf deren asymptotische Eigenschaften, so unterstellt man einen hinreichend großen Datensatz.²⁴⁸

Probleme bei der Schätzung räumlicher strategischer Interaktion

Bei der ökonometrischen Untersuchung eines strategischen Zusammenhangs zwischen den Ausprägungen einer fiskalpolitischen Variable z_i im Sinne des funktionalen Zusammenhangs

$$z_i = \beta \sum_{j \neq i} w_{ij} z_j + \boldsymbol{\theta} \mathbf{X}_i + \varepsilon_i, \quad (4.4)$$

wobei β und $\boldsymbol{\theta}$ die zu schätzenden Parameter, \mathbf{X}_i der Vektor der Kontrollvariablen und w_{ij} die Elemente einer Spatial Weights Matrix sind, müssen vor allem drei ökonometrische Probleme beachtet werden: Endogenität der räumlich verzögerten Variablen, räumliche Korrelation der Residuen und Korrelationen zwischen einzelnen Kontrollvariablen und dem Fehlerterm.

Endogenität der räumlich verzögerten Variablen Nimmt man strategische Interaktion im Handeln der fiskalpolitisch Verantwortlichen an, so werden die Ausprägungen der Variable z simultan bestimmt. Somit ist die Linearkombination der z_j auf der rechten Seite von Gleichung 4.4 endogen und mit dem Fehlerterm ε_j korreliert. Zur Veranschaulichung schreibe man die Gleichung in Matrixform

$$\mathbf{z} = \beta \mathbf{W} \mathbf{z} + \boldsymbol{\theta} \mathbf{X} + \boldsymbol{\varepsilon}.$$

Hierbei beschreibt \mathbf{z} den Vektor der z_i , \mathbf{X} die Matrix der Kontrollvariablen und \mathbf{W} die Matrix räumlicher Gewichte. In dieser Form können nun die Gleichgewichtswerte der z_i im Nash-Gleichgewicht der strategischen Entscheidung der handelnden Politiker in den Kommunen errechnet werden, indem man die Gleichung nach

$$\mathbf{z} = (\mathbf{I} - \beta \mathbf{W})^{-1} \boldsymbol{\theta} \mathbf{X} + (\mathbf{I} - \beta \mathbf{W})^{-1} \boldsymbol{\varepsilon}$$

²⁴⁷Vgl. Anselin (1988), S. 23.

²⁴⁸Vgl. ebenda, S. 51.

auföst. Der Zufallsterm eines jeden Wertes z_k ist also das Produkt $(\mathbf{I} - \beta\mathbf{W})^{-1} \boldsymbol{\varepsilon}$ und somit ist jedes Element von \mathbf{z} abhängig von allen Elementen im Vektor der Fehlerterme $\boldsymbol{\varepsilon}$. Daraus folgt, dass jedes Element z_j auf der rechten Seite von Gleichung 4.4 auch von ε_i abhängig ist. Dadurch sind die OLS-Schätzer des Modells in Gleichung 4.4 vom theoretischen Standpunkt her inkonsistent. Dieses Problem kann durch die Anwendung der 2SLS-Methode, bei der die z_j durch geeignete Instrumentvariablen ersetzt werden, vermieden werden. Dabei wird \mathbf{Wz} auf \mathbf{X} und \mathbf{WX} regressiert und die fitted values dieser Regression als Instrumentvariable für \mathbf{Wz} verwendet. Hierbei ist zu beachten, dass durch die Regression der Linearkombination z_j -Werte auf X_i und dieselbe Linearkombination der X_j angenommen wird, dass jedes z_j von den Werten der Kontrollvariablen in seiner Gemeinde j , X_j , und der benachbarten Kommune i , X_i , abhängt.²⁴⁹

Räumliche Korrelation der Residuen Werden im Modell der Gleichung 4.4 Variablen nicht berücksichtigt, die räumlich korreliert sind, so wird sich dies in räumlicher Korrelation der Residuen auswirken. Somit wird der Fehlerterm in Gleichung 4.4 den mathematischen Zusammenhang

$$\boldsymbol{\varepsilon} = \lambda\mathbf{W}\boldsymbol{\varepsilon} + \boldsymbol{v} \quad (4.5)$$

erfüllen. Dieser Zusammenhang kann folgendermaßen anhand eines Beispiels veranschaulicht werden: Die Variable z stehe für die Ausgaben einer Gemeinde für öffentliche Grünflächen. Weiter werde angenommen, dass die Ausgaben für Grünflächen negativ mit topografischen Eigenschaften einer Kommune wie Küstenlage, Berge, Seen oder Flüsse korrelieren, da diese ohne öffentliche Investitionen zu Naherholungszwecken genutzt werden können. Es scheint plausibel, dass diese topografischen Eigenheiten eine gewisse räumliche Korrelation aufweisen, da nahe beieinanderliegende Gemeinden sich in der Regel landschaftlich ähneln. Wenn diese Eigenschaften nicht in den Vektor der Kontrollvariablen \mathbf{X} integriert werden, wird sich ihr Einfluss auf die Ausgaben für öffentliche Grünflächen im Fehlerterm niederschlagen. Dieser weist folglich ein gewisses Maß an räumlicher Autokorrelation auf.

Wenn räumliche Autokorrelation in den Residuen nach Gleichung 4.5 in einer Schätzgleichung nicht berücksichtigt wird, kann der Schätzer des Koeffizienten von β in Gleichung 4.4 fälschlicherweise auf strategische Interaktion in den betrachteten Parametern hinweisen. Angenommen, im obigen Beispiel herrscht keine strategische Interaktion in den Ausgaben für Grünflächen und die topologischen Charakteristika

²⁴⁹Vgl. Allers und Elhorst (2005), S. 496f.

mit Freizeitwert gehen negativ in den Fehlerterm ein. Dann werden in der Gleichung von Gemeinden, die einen hohen (niedrigen) „topologischen Freizeitwert“ besitzen, sowohl die Ausgaben z als auch der Fehlerterm ε niedrig (hoch) sein. Gemeinden eines Typs sind aber wahrscheinlich von Gemeinden desselben Typs umgeben. Deshalb wird eine Schätzung der Gleichung 4.4 ohne Berücksichtigung der räumlichen Autokorrelation einen positiven Zusammenhang zwischen den Ausgaben in Gemeinde i und den Ausgaben in deren Nachbargemeinden ausweisen, obwohl dieser per definitionem nicht vorhanden ist.

Mit der Moran I Statistik wird anhand der Autokorrelation der Residuen einer Schätzgleichung auf einen räumlichen Zusammenhang getestet. Bezeichnet man die Anzahl an Beobachtungen mit N , den Vektor der Residuen mit \mathbf{e} , die Spatial Weights Matrix mit \mathbf{W} , und mit S die Summe aller Elemente von \mathbf{W} , so hat Moran's I die folgende funktionale Form:

$$I = \frac{N}{S} * \frac{e'W}{e'e}.$$

Bei einer zeilenstandardisierten Spatial Weights Matrix gilt $N = S$, der Term vereinfacht sich entsprechend zu

$$I = \frac{e'W}{e'e}.$$

Die Nullhypothese ist das Nichtvorhandensein räumlicher Korrelation. Moran's I Statistik wird außerdem verwendet, wenn getestet werden soll, ob trotz der Einbeziehung einer räumlichen Verzögerung der abhängigen Variablen weiterhin räumliche Autokorrelation in den Residuen einer OLS-Schätzung vorhanden ist. Wenn ein Regressionsmodell mit der Maximum Likelihood Methode geschätzt wird, so wird das Vorhandensein von räumlicher Autokorrelation in den Residuen anhand von Lagrange-Multiplikatorentests aufgezeigt. Dies ist besonders dann notwendig, wenn Spatial Lags der abhängigen Variablen als Regressoren verwendet werden.²⁵⁰ Eine weitere Lösungsmöglichkeit ist die Verwendung der 2SLS-Methode.²⁵¹

Eine Fehlspezifikation der Spatial Weights Matrix sind in räumlichen Regressionsmodellen weitaus problematischer zu bewerten als in einer Teststatistik wie dem Moran-Test. Während Fehlspezifikationen bei Teststatistiken lediglich deren Erklärungskraft mindern, werden Schätzer eines Regressionsmodells durch falsche Modellierung des räumlichen Prozesses inkonsistent.²⁵²

²⁵⁰Vgl. Anselin (1988), S. 101f.

²⁵¹Der Moran Test ist verwandt mit der Durbin-Watson-Statistik. Sie stellt die Ähnlichkeit der numerischen Ausprägung einer Variablen in ein Verhältnis zum räumlichen Bezug. Vgl. Revelli (2006), S. 460.

²⁵²Vgl. Pinske (2004), S. 70.

Korrelation zwischen Kontrollvariablen und Fehlerterm Wenn die Kontrollvariablen mit dem Fehlerterm korrelieren, sind sowohl die Maximum Likelihood als auch die Instrumentvariablen-Schätzer inkonsistent. Eine solche Korrelation kann beispielsweise dann entstehen, wenn die Zusammensetzung der Haushalte in den Kommunen im Datensatz endogen ist, das heißt, von Parametern im Modell abhängt. Im Beispiel oben könnte angenommen werden, dass Haushalte mit hohem Einkommen eine Vorliebe für Naherholungsmöglichkeiten in natürlicher Umgebung haben und dementsprechend zu einem großen Anteil in Gemeinden wohnen, deren Gleichung 4.4 einen niedrigen Wert des Fehlerterms hat. Dementsprechend gäbe es eine Korrelation zwischen dem Durchschnittseinkommen und dem Fehlerterm der Regression. Dieser Zusammenhang hat einen inkonsistenten Schätzer für das Durchschnittseinkommen zur Folge, kann aber auch verzerrend auf die anderen Schätzer wirken.

Dieses Problem kann gelöst werden, indem die Variable durch ein gutes Instrument ersetzt wird, oder indem Paneldaten unter Berücksichtigung gemeindespezifischer Parameter zur Schätzung der Koeffizienten verwendet werden oder in ersten Differenzen geschätzt wird. Beide Methoden eliminieren zeitinvariante Effekte, zu denen besonders die topografischen Merkmale, über einen gewissen Zeitraum gesehen aber auch die Bevölkerungszusammensetzung gehören.²⁵³

4.4 Empirische Analyse von Yardstick Competition in Nordrhein-Westfalen

4.4.1 Einleitung

In der empirischen Analyse werden die Kommunalfinanzen in Nordrhein-Westfalen anhand der Realsteuerhebesätze und der Kassenkredite pro Einwohner auf das Vorliegen von Yardstick Competition untersucht. Nach der Beschreibung der verwendeten Datenquellen wird in Abschnitt 4.4.3 die methodische Vorgehensweise erläutert. Anhand der in Kapitel 4.3.3 dargestellten Testverfahren wird in Kapitel 4.4.4 ein räumlicher Zusammenhang in den untersuchten Variablen nachgewiesen. Die Schätzergebnisse werden in Abschnitt 4.4.5 präsentiert.

²⁵³Vgl. Brueckner (2003), S. 182ff.

4.4.2 Datensatz

Der in der Folge verwendete Datensatz wurde aus verschiedenen Datenquellen zusammengestellt. Die Haushaltsdaten der Jahre 1992 bis 2005 wurden vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) aus der jeweiligen offiziellen Jahresrechnungsstatistik entnommen. Die Daten des Jahres 2006 entstammen der vierteljährlichen Kassenstatistik des LDS NRW. Aus dem Informationssystem Finanzstatistik werden in der ökonometrischen Analyse die Hebesätze, Ist-Aufkommen und Grundbeträge der kommunalen Realsteuern, die Kassenkredite, die Werte der Freien Spitzen der Gemeinden und die Schuldenstände verwendet. Die Kassenkredite werden in Nordrhein-Westfalen erst seit 1993 gemeindegerecht erhoben, alle anderen Variablen liegen über den gesamten Zeitraum vor. Aus dem Angebot des LDS NRW wurden die Zahlen für die Fläche der Gemeinden und die Wahlergebnisse der großen politischen Parteien bei den Kommunalwahlen verwendet. Die Anzahl der von den großen Parteien für den Gemeinde- oder Stadtrat gewonnenen Sitze liegen für die Kommunalwahlen 1989, 1994, 1999 und 2004 vor. Die binäre Nachbarschaftsmatrix wurde vom Landesamt für Statistik bereitgestellt und entspricht dem Stand vom 08. Mai 2008.

4.4.3 Wahlergebnis und Yardstick Competition

Einleitung

Eine Möglichkeit, Yardstick Competition nachzuweisen ist das Schätzen von Modellen, die den Stimmanteil der amtsführenden Partei durch die Höhe der kommunalen Steuersätze in der eigenen Gemeinde und in den Nachbargemeinden erklärt. Aufbauend auf den Gedanken von Downs (1957) nimmt die politökonomische Literatur in weiten Teilen an, dass rationale Wähler den Politiker wählen, dessen Wahlprogramm oder politische Maßnahmen der vergangenen Amtszeit ihnen den größten zukünftigen Nutzen versprechen. Betreibt ein Politiker also für die Wähler in seinem Wahlkreis nutzenstiftende Politik, wird sich dies positiv auf sein Wahlergebnis auswirken. Mindern seine Maßnahmen den Nutzen der Wähler, wird der Amtsinhaber durch eine Verschlechterung seines Wahlergebnisses bestraft.²⁵⁴

²⁵⁴Vgl. Persson und Tabellini (2000), S. 12f.

Modellspezifikation

Die modelltheoretische Analyse in Kapitel 3.3 hat gezeigt, dass steigende Steuersätze in der eigenen Kommune das Wahlergebnis des amtsführenden Politikers verschlechtern. Steigende Steuersätze in der Nachbarkommune lassen die Wahrscheinlichkeit, dass der Politiker im Amt wiedergewählt wird, steigen.²⁵⁵ Dieser Effekt steigt mit zunehmender Ähnlichkeit des ökonomischen Umfeldes der Kommunen. Der Argumentation von Besley und Case (1995), Revelli (2002a) und Bosch und Solé (2004) folgend, wird in diesem Kapitel davon ausgegangen, dass benachbarte Kommunen sich hinsichtlich der Effekte äußerer ökonomischer Einflüsse ähneln. Im theoretischen Modell in Kapitel 3.3 wurde der Einfluss des Yardstick Competition Effektes durch nur eine benachbarte Gemeinde dargestellt um die Argumentation auf ihren wesentlichen Kern zu fokussieren. Kommunen haben im Allgemeinen mehrere Nachbarn. Um Theorie und Empirie an dieser Stelle miteinander zu verknüpfen, kann der Einfluss der Nachbarkommune des theoretischen Modells als gewogener Durchschnitt der Einflüsse aller Nachbarkommunen interpretiert werden. Das Nachbarschaftskonzept wird im empirischen Modell durch die Verwendung einer in Kapitel 4.3.3 beschriebenen zeilenstandardisierten Nachbarschaftsmatrix zur Abbildung des räumlichen Zusammenhangs umgesetzt. Die empirische Analyse baut auf der Methodik von Vermeir und Heyndels (2006) auf. Es wird ein empirisches Modell der Form

$$S_{it}^{[t-1,t]} = \beta T_{it} + \gamma \sum_{j=1}^n w_{ij} T_{jt} + \alpha S_{i(t-1)}^{[t-1,t]} + \delta \mathbf{X}_{it} + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (4.1)$$

geschätzt. $S_{it}^{[t-1,t]}$ gibt den Anteil der Sitze im Wahljahr t derjenigen Partei an, die in der vorangegangenen Legislaturperiode, d.h. im Zeitraum $t - 1$ bis t , die meisten Sitze im Gemeinderat inne hatte. $S_{i(t-1)}^{[t-1,t]}$ bezeichnet den Anteil der Sitze, den diese Partei bei der Wahl im Zeitpunkt $t - 1$ errungen hatte.²⁵⁶ \mathbf{T}_{it} ist der Vektor der betrachteten Hebesätze kommunaler Steuern und der Kassenkredite und $\sum_{j=1}^n w_{ij} \mathbf{T}_{jt}$ deren räumliche Verzögerung.²⁵⁷ \mathbf{X}_{it} steht für die Matrix der Kontrollvariablen, λ_t für den zeitpunktspezifischen fixen Effekt und ε_{it} für den Fehlerterm. Der Index i benennt die Gemeinde und t den jeweiligen Zeitpunkt. Tabelle 4.1 fasst die deskriptiven Statistiken der verwendeten Variablen zusammen.

²⁵⁵Vgl. Gleichung 3.10, S. 88.

²⁵⁶Es handelt sich hierbei also nicht um eine zeitverzögerte Variable im ursprünglichen Sinne. Der Wert von $S_{i(t-1)}^{[t-1,t]}$ entspricht dem verzögerten Wert von $S_{it}^{[t-1,t]}$ ($S_{i(t-1)}^{[t-2,t-1]}$) nur dann, wenn die gleiche Partei bei den Wahlen in $t - 1$ und in t die meisten Sitze gewonnen hat.

²⁵⁷Zur Berechnung der räumlichen Verzögerung einer Variablen vgl. Abschnitt 4.3.3.

Tabelle 4.1: Deskriptive Statistik

Variable	Durchschnitt	Std. Abw.	Min.	Max.
% Sitze Amtsinhaber	49.116	8.951	0	85
% Sitze Amtsinhaber (t-1)	50.798	7.310	33.333	85.714
Gewerbesteuer-Hebesatz	392.87	32.39	260	490
Gewerbesteuer-Hebesatz Nachbar	394.638	26.751	320	470
Grundbetrag Gewerbesteuer	3944.994	11041.896	60	165953
Gesamtausgaben in 1000 €	1.891	0.489	1.078	5.014
Gesamtausgaben Nachbar in 1000 €	1.933	0.329	1.275	3.371
Zersplitterung der Regierung	2.689	0.448	1.342	4.429
Gesamtbevölkerung	45362.989	87429.036	4134	969709
Einwohner < 15 Jahre	0.176	0.02	0.125	0.261
Einwohner > 65 Jahre	0.161	0.025	0.091	0.269
Fläche	8606.638	5000.251	2049.8	40515.102
Anzahl Beobachtungen		1188		

Abhängige Variable

Die abhängige Variable $S_{it}^{[t-1,t]}$ ist der Anteil der Sitze im Stadt- oder Gemeinderat der Partei, die bei der Wahl zum Zeitpunkt $t - 1$ die meisten Stimmen erhalten hat. Sie muss also nicht der Sitzanzahl der erfolgreichsten Partei bei der Wahl im Zeitpunkt t entsprechen. Im Beobachtungszeitraum hat bei der Kommunalwahl 1994 in 51 von 396 Kommunen nicht die Partei die meisten Sitze erhalten, die auch 1994 das Maximum an Sitzen erreichen konnte. 1999 war dies in 101 Kommunen, und 2004 in 29 Kommunen der Fall. Vermeir und Heyndels (2006) verwenden den Stimmenanteil der regierenden Partei oder bei Koalitionsregierungen den Stimmanteil der Koalition. Dies ist im kommunalen Kontext in Nordrhein-Westfalen nicht möglich, da sowohl Gemeinderat nach § 42 Abs. 1 GO NRW als auch die Bürgermeister nach § 65 Abs. 1 GO NRW direkt gewählt werden.²⁵⁸ Daher müssen, im Gegensatz zur Bundes- und Landesebene in den Gemeinderäten keine Koalitionen zur Wahl der Regierung gebildet werden. Vielmehr bilden sich Mehrheiten nicht ausschließlich entlang der Partei- oder Fraktionsgrenzen, sondern werden Entscheidungen auch sachbezogen und parteiübergreifend getroffen. Aus diesem Grund werden von zentraler Stelle keine Daten über die Zusammensetzung von Entscheidungsmehrheiten erhoben. Dieser Tatbestand macht es unmöglich, die tatsächlichen politischen Entscheidungsträger in nordrhein-westfälischen Kommunen zu identifizieren. Approxi-

²⁵⁸Eine alternative Art, das Wahlergebnis zu modellieren, findet sich bei Case (1993). In ihrer Arbeit ist die abhängige Variable eine Dummyvariable, die anzeigt, ob der Amtsinhaber wieder- oder abgewählt wurde.

mativ wird in dieser Arbeit die Partei als Amtsinhaber definiert, die bei der Wahl zum Zeitpunkt $t - 1$ die meisten Sitze erhalten hat. Anders als auf Bundes- und Landesebene kommt es bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen immer wieder zu Wahlerfolgen von kleinen Parteien. Diese Gruppierungen, die häufig ausschließlich in einzelnen Kommunen antreten, erzielen im Allgemeinen aber kein besseres Ergebnis als die großen Volksparteien. Die kleineren Parteien FDP, Die Grünen, sowie die PDS, die auch in der Bundes- und Landespolitik etabliert sind, haben im betrachteten Zeitraum in keiner nordrhein-westfälischen Kommune bei keiner Wahl die meisten Sitze erringen können. Dennoch gibt es im Datensatz sechs Fälle, in denen in einer Gemeinde weder SPD noch CDU Wahlsieger waren.²⁵⁹

Steuersätze

Relevant für den Nachweis von Yardstick Competition Effekten im kommunalen Finanzsystem von Nordrhein-Westfalen sind nach diesem Ansatz die kommunalen Steuereinnahmen. Diese bestehen aus den kommunalen Anteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer im Rahmen des Steuerverbundes von Bund, Ländern und Kommunen, den Realsteuern und den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern. Die Realsteuern sind Grundsteuer A für landwirtschaftliche Flächen und Grundsteuer B für Grundstücke, sowie die Gewerbesteuer. Zu den Aufwand- und Verbrauchsteuern zählen unter anderem die Jagdsteuer, Hundesteuer, Zweitwohnungssteuer und die Kurabgabe.²⁶⁰ In der folgenden Analyse werden nur die Hebesätze der kommunalen Realsteuern betrachtet. Für die Beurteilung der Politik einer Partei im Gemeinderat sind lediglich die Steuern von Belang, die von den Bürgern als rein kommunale Steuern identifiziert werden können.²⁶¹ Da die kommunalen Anteile an den Verbundsteuern auf Bundesebene festgelegt werden, stellen diese keine Bewertungskriterien

²⁵⁹In der Gemeinde Beelen ist die Freie Wählergemeinschaft (FWG) traditionell stärkste Partei und erhielt bei den Kommunalwahlen 1989 bis 2004 durchgehend zwischen 45 und 50 Prozent der Stimmen. Sie erhielt damit in den Wahlen 1989, 1994 und 2004 die Mehrheit der Sitze im Gemeinderat. In der Legislaturperiode 1999 bis 2004 war das Sitzverhältnis im Rat zwischen FWG und CDU ausgeglichen. Da die FWG einen höheren Stimmenanteil verbuchen konnte, geht sie als Wahlsieger in die Analyse ein. In Schalksmühle erreicht die Unabhängige Wählergemeinschaft (UWG) bei allen Wahlen im Betrachtungszeitraum die meisten Sitze im Gemeinderat, wenn auch 1994 auf gleicher Höhe mit der SPD. Bei der Kommunalwahl 1989 erhielt die Bürgerliste (BL) Hallenberg sogar über 80 Prozent der Stimmen und somit 18 von 21 Sitzen im Rat, während bei der Kommunalwahl 1994 in der Gemeinde Hellenthal der Bürgerverein bei der Gemeinderatswahl über 30 Prozent der Stimmen erhielt. Dieser einmalige Wahlerfolg resultierte aus einer Protestbewegung gegen in den Augen der Wähler verfehlte Abwasserpolitik der entscheidenden Politiker.

²⁶⁰Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007), S.16.

²⁶¹Vgl. Vermeir und Heyndels (2006), S. 2290 ff.

für die Qualität der kommunalen Politik dar. Die kommunalen Aufwand- und Verbrauchsteuern sind im Vergleich zu den anderen Steuerarten von untergeordneter Bedeutung.²⁶² Deshalb werden lediglich die Realsteuern in die Analyse einbezogen. Die zentralen exogenen Variablen sind der jeweilige Realsteuerhebesatz in der eigenen Kommune T_{it} und der durchschnittliche Hebesatz der benachbarten Kommunen $\sum_{j=1}^n w_{ij} T_{jt}$. Nach den theoretischen Ergebnissen aus Kapitel 3.3 ist zu erwarten, dass die Hebesätze in der eigenen Kommune einen negativen Effekt auf das Wahlergebnis haben. Wähler bestrafen den Amtsinhaber der letzten Legislaturperiode mit einem schlechten Wahlergebnis, wenn er hohe Steuern erhebt. Die Höhe der Hebesätze der benachbarten Gemeinden sollte nach Kapitel 3.3 einen positiven Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Dahinter steht die Hypothese, dass Wähler bei der Bewertung der Qualität ihrer Politiker die Politikergebnisse der Nachbargemeinden berücksichtigen. Als weitere erklärende Variable werden die Kassenkredite je Einwohner der Kommunen verwendet.²⁶³

Kontrollvariablen

Das Wahlergebnis wird von ökonomischen und politischen Variablen beeinflusst, die unabhängig von der Festlegung der Steuersätze sind. Daher werden verschiedene Kontrollvariablen in das Modell aufgenommen. Das Wahlergebnis der Partei mit den meisten Wählerstimmen bei der letzten Wahl, $S_{i(t-1)}^{[t-1,t]}$ enthält den Anteil der Sitze, welche die Partei mit den meisten Sitzen bei der Wahl zum Zeitpunkt $t - 1$ erreichen konnte. Das Wahlergebnis bei der letzten Wahl hat der Erwartung nach einen positiven Einfluss auf die endogene Variable. Durch diese Spezifikation werden Effekte auf das Wahlergebnis berücksichtigt, die durch langfristige ideologische Prägung der Wählerschaft in einer Kommune entstehen.

Es ist plausibel anzunehmen, dass Veränderungen im materiellen Wohlstand einer Kommune das Wahlergebnis der amtierenden Partei beeinflussen. Im Allgemeinen wird der Wohlstand einer staatlich-geografischen Einheit durch das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner ausgedrückt. Da dieses in Nordrhein-Westfalen nicht gemeindescharf erhoben wird, verwendet diese Arbeit als approximative Kenngröße den Gewerbesteuergrundbetrag.²⁶⁴ Es ist ein positiver Effekt auf das Wahlergebnis

²⁶²Nach Schwarting (1999a) betrug der Anteil dieser Steuern am gesamten Steueraufkommen der westdeutschen Kommunen Ende der 90er Jahre weniger als zwei Prozent.

²⁶³Nach Congleton (2007) haben die Wähler besonders über die Medien Zugang zu Informationen über fiskalpolitische Variablen.

²⁶⁴Die Realsteuergrundbeträge errechnen sich durch Division des Steueraufkommens durch den örtlichen Hebesatz.

zu erwarten.

Nach Vermeir und Heyndels (2006) werden die Gesamtausgaben der Kommune pro Kopf als Kontrollvariable in das ökonometrische Modell einbezogen. Die Ausgaben der Kommune sind ein approximatives Maß für die Menge und Qualität der von der Gemeinde bereitgestellten öffentlichen Leistungen. Es wird davon ausgegangen, dass höhere Ausgaben das Wahlergebnis der stärksten Partei positiv beeinflussen. In Analogie zu den Steuersätzen wird bei den öffentlichen Ausgaben davon ausgegangen, dass die Wähler in der Kommune das Niveau der öffentlichen Leistungen mit den Leistungen in benachbarten Kommunen vergleichen. Um diesem Effekt Rechnung zu tragen, werden auch die räumlich verzögerten Gesamtausgaben in die Schätzgleichung integriert.²⁶⁵

Weiterhin werden Dummyvariablen mit dem Wert 1 für kreisfreie Städte und ein Indikator für die Zersplitterung der Regierung verwendet. Dieser ist ein Herfindahl-Index, wie ihn auch Ashworth, Geys und Heyndels (2005) verwenden und hat die Form

$$H = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

wobei p_i der Anteil der Sitze im Gemeinderat ist, den Partei i auf sich vereint.²⁶⁶ Sind die Machtverhältnisse zwischen den im Stadt- oder Gemeinderat vertretenen Parteien ausgeglichen, nimmt diese Variable einen hohen Wert an. In diesem Fall ist die Zurechenbarkeit der Steuerpolitik für die Wähler erschwert und die Fiskalpolitik sollte demnach einen geringeren Einfluss auf das Wahlergebnis der Partei mit den meisten Stimmen bei der vergangenen Wahl haben. Schließlich werden Jahreseffekte berücksichtigt. Tabelle 4.1 fasst die deskriptive Statistik zu den verwendeten Variablen zusammen.

Endogenität der Steuersätze

In der Analyse muss die Exogenität der Steuersätze in Zweifel gezogen werden. Wenn ein in der Schätzgleichung nicht kontrolliertes Ereignis die Popularität der regierenden Partei verschlechtert, wird diese Partei im Zuge des Wahlkampfes unter Umständen die Steuersätze senken um dieses Popularitätsdefizit wettzumachen. Dies führt dazu, dass der Gemeindesteuersatz mit dem Fehlerterm der Schätzgleichung korreliert²⁶⁷ und die OLS-Schätzer entsprechend verzerrt. Nach Vermeir und

²⁶⁵Vgl. Vermeir und Heyndels (2006), S. 2290.

²⁶⁶Vgl. Ashworth et al. (2005), S. 403.

²⁶⁷Andererseits kann man sich eine Partei vorstellen, die durch ein Ereignis auf der Landes- oder Bundesebene einen positiven Popularitätsschock erfährt, und durch das gewonnene Vertrauen

Heyndels (2006), Revelli (2006) und Revelli (2002a) wird zur Lösung des Problems der 2SLS Schätzansatz verwendet,²⁶⁸ bei dem der endogene Regressor durch adäquate Instrumentvariablen ersetzt wird. Als Instrumentvariablen für die Steuersätze werden nach Besley und Case (1995) und Revelli (2002a) die Anteile der unter 15- und der über 65-Jährigen an der Bevölkerung verwendet. Wie auch Besley und Case (1995) bemerken, ist es zwar plausibel, einen Effekt der Veränderung des Anteils der über 65-Jährigen auf das Wahlergebnis zu erwarten. Die Testergebnisse in Abschnitt 4.4.5 lassen jedoch auf die Validität der verwendeten Instrumentvariablen schließen. Diese Variablen hängen mit den Ausgaben der Gemeinde und entsprechend mit dem Steuersatz zusammen, sind aber nicht mit dem Wahlergebnis korreliert. Es werden OLS-, FE- und 2SLS-Regressionen unter Einbeziehungen zeitpunktspezifischer Effekte durchgeführt. Die Einbeziehung gemeindespezifischer fixer Effekte kann die Koeffizienten der Regressoren verzerren, wenn diese nicht strikt exogen sind. Eine verzögerte endogene Variable ist in einer FE-Schätzung mit Sicherheit nicht strikt exogen.²⁶⁹ Dementsprechend sollten nach Arellano und Bond (1991) die Daten transformiert werden und in ersten Differenzen geschätzt werden, anstatt mit den Abweichungen vom Mittelwert eine FE-Schätzung durchzuführen. Durch die Differenzierung der Daten ergibt sich das Problem, dass das verzögerte Wahlergebnis mit dem Fehlerterm korreliert. Dies könnte durch Instrumentierung des Wahlergebnisses durch das um zwei Perioden verzögerte Wahlergebnis gelöst werden.²⁷⁰ Für diese Methode fehlen jedoch aus erhebungstechnischen Gründen für nordrhein-westfälische Kommunen die notwendigen Daten. Außerdem sollte beachtet werden, dass es sich bei der Variable $S_{i(t-1)}^{[t-1,t]}$ streng genommen nicht um eine reine zeitliche Verzögerung von $S_{it}^{[t-1,t]}$ handelt. Dies ist nur der Fall, wenn der Wahlsieger zum Zeitpunkt $t - 1$ auch die Wahl im Zeitpunkt $t - 2$ gewonnen hatte. Im analysierten Datensatz hat bei der Kommunalwahl 1994 in 51 von 396 Kommunen nicht die Partei die meisten Sitze erhalten, die auch 1994 das Maximum an Sitzen erreichen konnte. 1999 war dies in 101 Fällen und 2004 in 29 Kommunen der Fall. Dieser Tatbestand in Verbindung mit der Verwendung des 2SLS Ansatzes verringert das Endogenitätsproblem der betrachteten Schätzgleichung.

in den Wahlsieg die Steuersätze stärker anhebt, als sie es ohne den Schock getan hätte. Auch hier würde der Gemeindesteuersatz mit dem Fehlerterm korrelieren. Vgl. Bosch und Solé (2004), S. 20.

²⁶⁸Zur Erläuterung dieser Schätzmethodik vgl. Kapitel 4.3.3, S. 107.

²⁶⁹Vgl. Vermeir und Heyndels (2006), S. 2292.

²⁷⁰Vgl. Revelli (2002a), S. 291f.

4.4.4 Räumliche Korrelation in den Gewerbesteuerhebesätzen

Hebesatzpolitik bei der Gewerbesteuer in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich auf räumliche Korrelation zu untersuchen, wird der in Kapitel 4.3.3 beschriebene Moran I Test für die Gewerbesteuerhebesätze aller Beobachtungen im Datensatz berechnet. Die räumliche Gewichtung erfolgt durch eine reihenstandardisierte Nachbarschaftsmatrix. Deren Elemente haben den Wert

$$w_{ij} = \frac{1}{\sum_j w_{ij}}$$

wenn die Kommunen i und j Nachbarn sind, und sind sonst gleich 0. Tabelle 4.2 zeigt, dass die Nullhypothese räumlicher Unabhängigkeit abgelehnt werden kann. Moran's I hat den Wert 0,076 und ist auf einem Niveau von 1 Prozent signifikant. Der Test deutet also auf einen statistisch signifikanten räumlichen Zusammenhang in der Bestimmung der Gewerbesteuerhebesätze in den Kommunalwahljahren 1994, 1999 und 2004 hin.²⁷¹ Berechnet man die Teststatistik für die Querschnitte der einzelnen Jahre können die Ergebnisse bestätigt werden.²⁷²

Tabelle 4.2: Moran's I Tests auf Räumliche Korrelation

	I	E(I)	Std. Abw. (I)	z	p-Wert
Gewerbesteuer	0.076	-0.001	0.010	7.444	0.000
Hebesatz Grundsteuer B	0.053	-0.001	0.010	5.216	0.000
Hebesatz Grundsteuer A	0.077	-0.001	0.010	7.495	0.000
Pro-Kopf-Kassenkredite	0.040	-0.001	0.010	4.054	0.000

Anschließend werden die Residuen einer OLS-Schätzung des Gewerbesteuersatzes auf die im Modell verwendeten Kontrollvariablen exklusive der Dummyvariablen entsprechend der Schätzgleichung

$$T_{it} = \delta \mathbf{X}_{it} + \varepsilon_{it}$$

regressiert. Hierbei bezeichnet T_{it} den Gewerbesteuerhebesatz von Kommune i zum Zeitpunkt t , \mathbf{X}_{it} den Vektor der Ausprägungen der Kontrollvariablen der Kommune im Zeitpunkt t und ε_{it} den Fehlerterm.²⁷³ Die Residuen dieses Modells werden

²⁷¹Revelli (2006) bedient sich derselben Methode um allgemein die räumliche Korrelation in den lokalen Sozialversicherungsausgaben britischer Kommunen aufzuzeigen.

²⁷²Die Testergebnisse sind in Anhang A, S. 149 dargestellt.

²⁷³Die Ergebnisse dieser Schätzung sind in Anhang A, S. 149 dargestellt.

anhand von Lagrange-Multiplikatoren-Tests und dem Moran-I-Test auf räumliche Autokorrelation getestet. Durch diese Vorgehensweise kann ein Hinweis darauf gefunden werden, ob der räumliche Zusammenhang besser durch die Verwendung einer räumlichen Verzögerung der erklärenden Variablen oder eines räumlich korrelierten Fehlerterms dargestellt wird.²⁷⁴ Die Lagrange-Multiplikatoren-Tests weisen darauf hin, dass die Einbeziehung der räumlichen Verzögerung der abhängigen Variablen den räumlichen Zusammenhang besser abbildet als die Modellierung eines räumlich autokorrelierten Fehlerterms.²⁷⁵

Tabelle 4.3: OLS-Schätzung Gewerbesteuerhebesatz

Spatial Weights matrix			
Gewichte:			
Nachbarschaft reihenstandardisiert			
Test	Wert	dof	p-Wert
Räumliche Korrelation Fehlerterm:			
Moran's I	1.667	1	0.095
Lagrange Multiplikator	21.332	1	0.000
Robuster Lagrange Multiplikator	4.958	1	0.026
Räumliche Verzögerung:			
Lagrange Multiplikator	17.404	1	0.000
Robuster Lagrange Multiplikator	1.030	1	0.310

Die Ergebnisse der Tests in Tabelle 4.3 lassen darauf schließen, dass ein räumlicher Zusammenhang in den Gewerbesteuerhebesätzen der Kommunen in Nordrhein-Westfalen besteht. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, dass eine Modellspezifikation mit einer räumlich verzögerten Variable besser geeignet ist, die räumliche Korrelation einzufangen, als die Modellierung eines räumlich autokorrelierten Fehlerterms.

²⁷⁴Diese Herangehensweise geschieht in Anlehnung an Allers und Elhorst (2005). Eine ausführliche Darstellung der genannten Modelle findet sich in Abschnitt 4.3.3.

²⁷⁵Dieser Test wird in Anlehnung an Allers und Elhorst (2005) durchgeführt, die anhand von robusten LM-Tests nach Anselin, Bera, Florax und Yoon (1996) zeigen, dass in ihrer Untersuchung das Spatial-Lag-Modell besser auf die vorhandenen Daten anwendbar ist als das Spatial-Error-Modell.

4.4.5 Ergebnisse

Gewerbesteuer

Tabelle 4.4 enthält die Ergebnisse der OLS-, FE- und 2SLS-Schätzungen der Regressionen unter Verwendung des Gewerbesteuerhebesatzes und seiner räumlichen Verzögerung. Die Koeffizienten der Regressoren der OLS-Regression finden sich in Spalte 1, in Klammern sind die Standardfehler angegeben. Das Wahlergebnis der stärksten Partei bei der vergangenen Wahl hat wie erwartet einen positiven Einfluss auf das Wahlergebnis bei der Wahl in der betrachteten Periode und der Koeffizient ist auf einem Niveau von 1 Prozent signifikant. Der Hebesatz des eigenen Gewerbesteuerhebesatzes ist wie erwartet negativ und auf einem Niveau von 1 Prozent signifikant. Nach den Ergebnissen der OLS Schätzung hat der Gewerbesteuerhebesatz der Kommune einen negativen Einfluss auf das Wahlergebnis der erfolgreichsten Partei. Der räumlich verzögerte Hebesatz hat zwar das erwartete positive Vorzeichen, ist aber nicht statistisch signifikant. Die Koeffizienten der Gesamtausgaben je Einwohner und des Grundbetrags der Gewerbesteuer je Einwohner sind in der OLS-Schätzung hochsignifikant, haben jedoch nicht das erwartete Vorzeichen. Dies kann durch eine mangelnde Aussagekraft des Grundbetrags der Gewerbesteuer als Approximation für den materiellen Wohlstand einer Gemeinde erklärt werden. Die Gesamtausgaben je Einwohner der benachbarten Gemeinde haben das erwartete Vorzeichen, sind jedoch insignifikant. Die Dummyvariablen für kreisfreie Städte und die Wahljahre sind mindestens auf einem Niveau von 5 Prozent signifikant und der Index für die Fragmentierung der Regierung hat einen signifikanten negativen Effekt auf das Wahlergebnis der stärksten Partei. Dieser Effekt ist nicht verwunderlich, da die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass die stärkste Fraktion in einem Gemeinderat einen relativ geringen Anteil der Sitze auf sich vereint, wenn viele Parteien im Rat vertreten sind.

Die Koeffizienten der FE-Schätzung sind in Spalte 2 abgetragen. Die Ergebnisse ähneln jenen der OLS-Schätzung. Der Koeffizient des Ergebnisses bei der vergangenen Wahl ist ebenfalls positiv und hochsignifikant. Die Gewerbesteuerhebesätze haben zwar die richtigen Vorzeichen, sind aber in der FE-Schätzung beide nicht signifikant von Null verschieden. Der Grundbetrag der Gewerbesteuer hat ebenfalls ein negatives Vorzeichen und ist signifikant. Der Indikator für die Machtverteilung im Rat, die Jahreseffekte und die Gesamtausgaben der Nachbarn stimmen ebenfalls von Vorzeichen und Signifikanz mit den Ergebnisse der OLS-Schätzung überein. Lediglich die Gesamtausgaben in der Kommune haben im Gegensatz zur OLS-Schätzung

das erwartete Vorzeichen und sind signifikant.

Tabelle 4.4: Regression Hebesatz Gewerbesteuer

	(1)	(2)	(3)
	OLS	FE	2SLS
Prozent Sitze Amtsinhaber (t-1)	0.322*** (11.58)	0.101*** (2.81)	0.249*** (6.48)
Hebesatz Gewerbesteuer	-0.0423*** (-4.63)	-0.0176 (-1.11)	-0.272*** (-4.80)
Hebesatz Gewerbesteuer Nachbar	0.0101 (0.83)	0.0177 (0.59)	0.184*** (4.12)
Gesamtausgaben pro Kopf	-1.006** (-2.16)	1.569** (2.15)	1.806** (2.03)
Grundbetrag Gewerbesteuer pro Kopf	-8.323** (-2.28)	-17.15** (-2.39)	-31.88*** (-4.39)
Dummy kreisfreie Stadt	2.050** (2.37)	0 .	8.975*** (4.52)
Zersplitterung der Regierung	-12.11*** (-24.96)	-16.57*** (-23.79)	-12.21*** (-20.37)
Gesamtausgaben p.K. Nachbar	-1.054 (-1.61)	-0.352 (-0.24)	-2.842*** (-3.10)
Dummy Wahljahr 1994	-4.069*** (-7.27)	-4.363*** (-3.14)	-6.588*** (-7.15)
Dummy Wahljahr 1999	-2.061*** (-4.47)	-3.209*** (-4.19)	-3.324*** (-5.15)
Konstante	84.46*** (19.31)	89.99*** (6.40)	110.7*** (13.28)
Sargan Teststatistik			4.782
p-Wert			0.2288
Anderson Identifikationstest			47.90
p-Wert			3.96e-11
Anzahl der Beobachtungen	1188	1188	1188

abhängige Variable = Prozent Sitze Amtsinhaber

*p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

t-Werte in Klammern

An den Ergebnissen der OLS-Schätzung mit den Gewerbesteuerhebesätzen sind jedoch Zweifel angebracht. Die Nullhypothese der Endogenitätstests nach Davidson und MacKinnon (1993) wird auf einem Signifikanzniveau von 1 Prozent abgelehnt.²⁷⁶ Dies deutet darauf hin, dass die OLS-Schätzer inkonsistent sind und eine Schätzung mit Instrumentvariablen durchgeführt werden muss.

²⁷⁶Vgl. Anhang A, S. 149.

Spalte 3 der Tabelle 4.4 beinhaltet die Koeffizienten und Standardfehler der 2SLS-Regression. In der 2SLS-Schätzung wird der Gewerbesteuerhebesatz durch die Anteile der Einwohner über 65 und unter 15 Jahre instrumentiert.²⁷⁷ Anhand des Sargan Tests wird die Gültigkeit der Instrumente des Steuersatzes getestet. Die Nullhypothese, unter der die Instrumentvariablen Gültigkeit besitzen, kann nach dem p-Wert der Sargan-Statistik auf einem Signifikanzniveau von 5 Prozent nicht abgelehnt werden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Gewerbesteuerhebesätze richtig instrumentiert wurden. Bei der 2SLS-Schätzung kann mit Likelihood-Ratio-Tests nach Anderson getestet werden, ob die Schätzgleichung identifiziert ist. Der niedrige p-Wert der Anderson-Statistik in Tabelle 4.4 zeigt, dass die Nullhypothese, unter der die Schätzgleichung unteridentifiziert ist, auf einem Signifikanzniveau von einem Prozent abgelehnt werden kann. Das Gleichungssystem des zweistufigen Kleinstquadratansatzes ist identifiziert.

Der 2SLS-Schätzer des Wahlergebnisses der stärksten Partei bei der vergangenen Wahl ist positiv und hochsignifikant. Auch das Ergebnis der 2SLS-Schätzung zeigt, dass das Wahlergebnis der Parteien auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen langfristigen Popularitätseffekten unterliegt. Die Effekte jener Variablen auf das Wahlergebnis, die für den Nachweis von Yardstick Competition relevant sind, haben die vorhergesagte Richtung und sind auf einem Niveau von 1 Prozent signifikant. Der Koeffizient des Gewerbesteuerhebesatzes der Kommune hat ein negatives Vorzeichen, während der Hebesatz der Nachbarn einen positiven Effekt hat. Kommunalpolitiker werden demzufolge bei der Wahl für hohe Gewerbesteuerhebesätze abgestraft. Die Wähler beachten bei ihrer Wahlentscheidung allerdings die Höhe der Hebesätze in den Nachbargemeinden und ahnden hohe Steuern weniger stark, wenn die Hebesätze in den Nachbarkommunen hoch sind.

Alle anderen Variablen der 2SLS-Schätzung sind ebenfalls mindestens auf einem Niveau von 5 Prozent signifikant. Die Gesamtausgaben je Einwohner haben in der 2SLS-Regression den erwarteten positiven Effekt und sind auf einem Niveau von 5 Prozent signifikant. Der Einfluss der durchschnittlichen Ausgaben aller Nachbarkommunen ist ebenfalls wie erwartet negativ und hochsignifikant. Dies impliziert, dass Wähler auch in der Ausgabenpolitik die Maßnahmen der eigenen Politiker mit jenen der Amtsinhaber in den Nachbargemeinden vergleichen. Der Grundbetrag der Gewerbesteuer ist zwar hochsignifikant, hat aber nicht das vorhergesagte Vorzeichen. Dieses Ergebnis kann folgendermaßen erklärt werden. Da das Bruttoinlandsprodukt in Nordrhein-Westfalen nur auf der Kreisebene erhoben wird, ist der Grundbetrag

²⁷⁷Diese Vorgehensweise geschieht in Anlehnung an Besley und Case (1995), S. 34.

der Gewerbesteuer als Approximation des materiellen Wohlstands in die Schätzgleichung integriert worden. Da das Gewerbesteueraufkommen aber nur bedingt etwas über die Einkommensverhältnisse der Einwohner einer Kommune aussagt, ist der Effekt auf das Wahlergebnis statistisch nicht nachweisbar. Die Dummyvariablen für kreisfreie Städte und Jahreseffekte, sowie der Koeffizient des Herfindahl-Index zur Machtverteilung im Rat sind auch in der 2SLS-Schätzung hochsignifikant. Die Bestätigung der modelltheoretischen Ergebnisse legt den Schluss nahe, dass *Yardstick Competition* die kommunale Steuerpolitik Nordrhein-Westfalens beeinflusst.

Grundsteuer B

Die Ergebnisse der Schätzungen für den Hebesatz der Grundsteuer B sind in Tabelle 4.5 dokumentiert. Sie ähneln denen für die Schätzungen der Gewerbesteuerhebesätze. Auch hier lässt sich in der 2SLS-Schätzung ein signifikant negativer Effekt des Hebesatzes in der eigenen Gemeinde und ein positiver Effekt des durchschnittlichen Hebesatzes der Nachbargemeinden feststellen. Dies zeigt, dass auch steigende Hebesätze der Grundsteuer B in der Kommune das Wahlergebnis der stärksten Partei verschlechtern, während hohe Hebesätze in den Nachbargemeinden das Wahlergebnis tendenziell verbessern. Die in Anhang A dargestellten Endogenitätstests zeigen auch für das Modell unter Verwendung der Hebesätze der Grundsteuer B an, dass der Schätzansatz mit instrumentierten Steuersätzen der OLS-Schätzung vorzuziehen ist. Der Koeffizient der Gesamtausgaben in der Kommune ist signifikant und positiv, während die Ausgaben der Nachbargemeinden einen signifikant negativen Einfluss vorweisen. Alle anderen Variablen haben dieselben Vorzeichen und Signifikanzen wie in der Schätzung mit Gewerbesteuer-Hebesätzen. Der Sargan-Test zeigt an, dass die in der 2SLS-Regression verwendeten Instrumente Gültigkeit besitzen und der Anderson-Test lehnt eine Unteridentifikation der Schätzgleichung ab. Dies lässt den Schluss zu, dass auch in der Steuerpolitik der Grundsteuer B der *Yardstick Competition* Effekt eine Rolle spielt.

Tabelle 4.5: Regression Hebesatz Grundsteuer B

	(1)	(2)	(3)
	OLS	FE	2SLS
Prozent Sitze Amtsinhaber (t-1)	0.331*** (11.85)	0.103*** (2.87)	0.260*** (5.92)
Hebesatz Grundsteuer B	-0.0192*** (-3.04)	-0.0000640 (-0.01)	-0.251*** (-4.51)
Hebesatz Grundsteuer B Nachbar	0.00280 (0.35)	-0.0315 (-1.60)	0.142*** (4.07)
Gesamtausgaben pro Kopf	-1.280*** (-2.75)	1.491** (2.04)	2.699** (2.32)
Grundbetrag Gewerbesteuer pro Kopf	-6.682* (-1.80)	-16.34** (-2.27)	-46.80*** (-4.29)
Dummy kreisfreie Stadt	2.370** (2.43)	0 .	21.51*** (4.53)
Zersplitterung der Regierung	-12.11*** (-24.80)	-16.62*** (-24.05)	-11.92*** (-16.71)
Gesamtausgaben p.K. Nachbar	-1.290* (-1.85)	-1.233 (-0.84)	-4.739*** (-3.64)
Dummy Wahljahr 1994	-4.317*** (-5.70)	-7.430*** (-3.81)	-13.07*** (-5.57)
Dummy Wahljahr 1999	-2.246*** (-4.24)	-4.769*** (-4.50)	-6.799*** (-5.13)
Konstante	77.91*** (22.71)	104.2*** (10.84)	117.4*** (11.08)
Sargan Teststatistik			0.309
p-Wert			0.578
Anderson Identifikationstest			33.01
p-Wert			6.81e-08
Anzahl der Beobachtungen	1188	1188	1188

abhängige Variable = Prozent Sitze Amtsinhaber

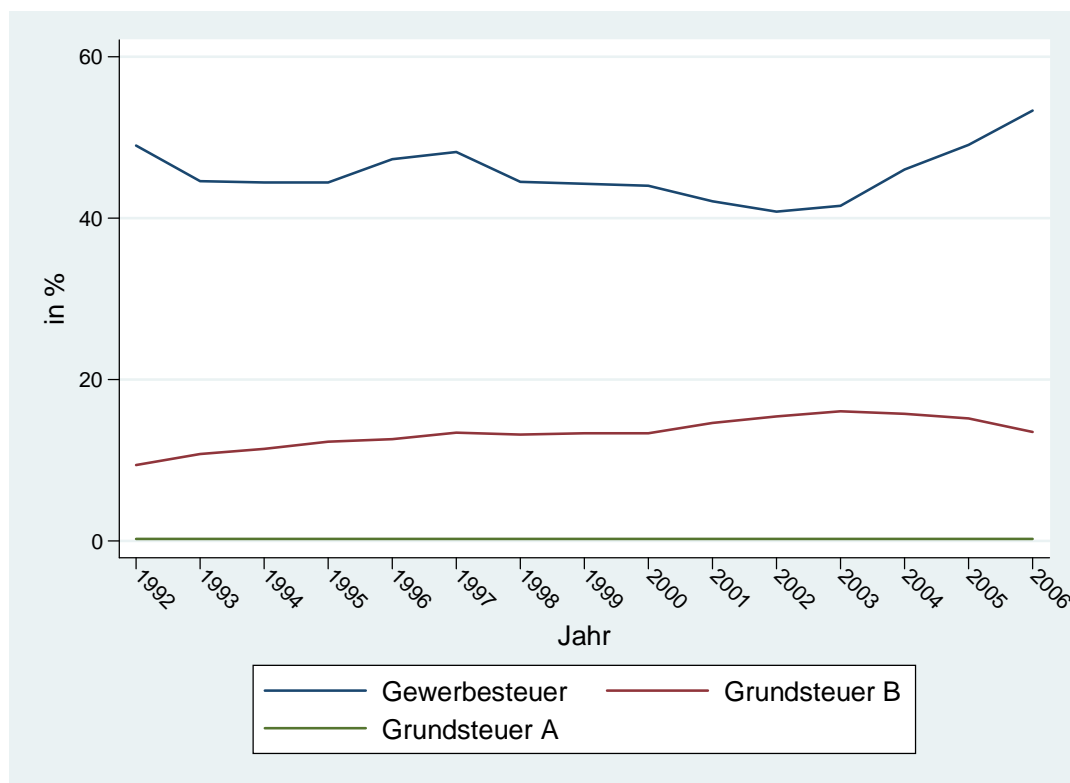
*p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

t-Werte in Klammern

Grundsteuer A

Die Ergebnisse der Schätzungen für die Hebesätze der Grundsteuer A sind in Tabelle 4.6 abgetragen. Für die Hebesätze der Grundsteuer A können keine signifikanten Koeffizienten errechnet werden. Die Koeffizienten des Hebesatzes der Grundsteuer A und des durchschnittlichen Hebesatzes aller Nachbarn haben in der 2SLS-Schätzung zwar das richtige Vorzeichen, sind aber nicht signifikant von Null verschieden. Auch sind die Ergebnisse für die Kontrollvariablen mit Ausnahme des Herfindahl-Indexes zur Zersplitterung der Regierung und des Jahresdummys für das Jahr 1994 insignifikant. Die Steuerpolitik bei der Grundsteuer A hat keinen Einfluss auf das Wahlergebnis der stärksten Partei im Gemeinderat. Deshalb kann im Kontext der agrarischen Grundsteuer nicht auf einen Einfluss von Yardstick Competition geschlossen werden. Dieses Ergebnis lässt sich anhand von Abbildung 4.1 auf Seite 129 erklären. Die Abbildung zeigt die unterschiedliche Bedeutung, die Gewerbesteuer,

Abbildung 4.1: Anteile der Einnahmen aus Realsteuern an den Steuereinnahmen



Grundsteuer B und Grundsteuer A am Aufkommen gemessen für die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben. Während der Anteil der Gewerbesteuereinnahmen an den gesamten Steuereinnahmen im Zeitraum zwischen 1992 und 2006 zwischen 40 Prozent und 53 Prozent schwankte, bewegte sich der Anteil der Grundsteuer B zwi-

schen 9 Prozent und 16 Prozent. Das Aufkommen der Grundsteuer A ist mit einem Anteil an den gesamten kommunalen Steuereinnahmen von durchgehend weniger als 0,3 Prozent weitgehend bedeutungslos. Auch die Hebesätze der Grundsteuer A sind in Nordrhein-Westfalen sehr niedrig. Der durchschnittliche Hebesatz war im Jahr 2007 der geringste aller deutschen Flächenländer.²⁷⁸ Deshalb scheint es plausibel, dass kein signifikanter Einfluss auf das Wahlergebnis der stärksten Partei besteht.

Tabelle 4.6: Regression Hebesatz Grundsteuer A

	(1)	(2)	(3)
	OLS	FE	2SLS
Prozent Sitze Amtsinhaber (t-1)	0.335*** (11.98)	0.0937*** (2.61)	0.262 (1.25)
Hebesatz Grundsteuer A	0.000344 (0.07)	-0.00881 (-0.70)	-1.263 (-0.97)
Hebesatz Grundsteuer A Nachbar	0.00182 (0.23)	-0.0719*** (-2.66)	1.007 (0.97)
Gesamtausgaben pro Kopf	-1.695*** (-3.69)	1.459** (2.01)	3.720 (0.58)
Grundbetrag Gewerbesteuer pro Kopf	-2.340 (-0.64)	-15.36** (-2.15)	-126.7 (-0.97)
Dummy kreisfreie Stadt	0.711 (0.85)	0 .	15.20 (0.95)
Zersplitterung der Regierung	-12.15*** (-24.81)	-16.42*** (-23.87)	-12.36*** (-3.59)
Gesamtausgaben p.K. Nachbar	-1.557*** (-2.87)	-0.791 (-0.57)	-5.511 (-0.99)
Dummy Wahljahr 1994	-2.829*** (-5.79)	-6.930*** (-6.74)	-10.57 (-1.22)
Dummy Wahljahr 1999	-1.512*** (-3.35)	-4.383*** (-7.25)	-5.276 (-1.05)
Konstante	72.14*** (23.35)	108.8*** (14.00)	137.9* (1.94)
Sargan Teststatistik			0.0101
p-Wert			0.920
Anderson Identifikationstest			0.961
p-Wert			0.618
Anzahl der Beobachtungen	1188	1188	1188

abhängige Variable = Prozent Sitze Amtsinhaber

*p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

t-Werte in Klammern

²⁷⁸Vgl. Statistisches Bundesamt (2008).

Kassenkredite

Die Ergebnisse für die Schätzung unter Berücksichtigung der Kassenkredite pro Kopf der Kommunen finden sich in Tabelle 4.7. Wie in der Schätzung der Hebesätze der Grundsteuer A sind die Koeffizienten der entscheidenden Variablen insignifikant. Der Endogenitätstest deutet auf konsistente OLS-Schätzer hin. Eine Instrumentierung der Kassenkredite je Einwohner ist dementsprechend nicht notwendig. Auch wird für die 2SLS-Schätzung die Nullhypothese des Sargan-Tests auf einem Signifikanzniveau von 1 Prozent abgelehnt.²⁷⁹ Es besteht dementsprechend starker Zweifel an der Auswahl der Instrumente. Die Verwendung alternativer implementierbarer Instrumente wie der Fläche der Gemeinde oder der Anzahl der Einwohner ändern dieses Ergebnis nicht. Der Anderson-Test zeigt an, dass die Schätzgleichung nicht unteridentifiziert ist. In der OLS-Regression haben die Kassenkredite der Kommune und ihre räumliche Verzögerung zwar die erwarteten Vorzeichen, sind allerdings nicht signifikant. Die Gesamtausgaben der Kommune haben in dieser Spezifikation einen signifikanten negativen Einfluss. Die Vorzeichen der Dummyvariablen entsprechen denen der 2SLS-Gewerbesteuer-Schätzung.

Trotz der begründeten Zweifel an der Relevanz der verwendeten Instrumente überrascht das Ergebnis nicht. In der Vergangenheit haben die Kassenkredite in der öffentlichen Diskussion eine untergeordnete Rolle gespielt. Zwar wird das Verschuldungsniveau der Kommunen immer wieder medial diskutiert, jedoch wird in vergleichenden Rankings meist die ordentliche oder langfristige Verschuldung untersucht. Die kurzfristigen Kassenkredite wurden bei der Bewertung kommunalen Verschuldungsverhaltens selten in die Analyse einbezogen.²⁸⁰ Daher scheint es nicht überraschend, dass die Höhe der Kassenkredite je Einwohner keinen signifikanten Effekt auf das Wahlergebnis der stärksten Partei im Gemeinderat hat. Die Ausführungen in Kapitel 2.6 haben jedoch gezeigt, dass insbesondere von der kommunalen Bilanz erwartet werden kann, dass sie den Fokus der Öffentlichkeit stärker auf die Gesamtverschuldungssituation einer Gemeinde, inklusive der kurzfristigen Kredite zur Überbrückung von Liquiditätspässen lenkt. Somit kann erwartet werden, dass bei zukünftigen Wahlen auch die Höhe der Kassenkredite an Einfluss auf das Wahlergebnis gewinnen wird.

²⁷⁹Dies ist durch den p-Wert des Sargan Tests zu erkennen.

²⁸⁰Vgl. Junkernheinrich et al. (2007), S. 13.

Tabelle 4.7: Regression Kassenkredite

	(1)	(2)	(3)
	OLS	FE	2SLS
Prozent Sitze Amtsinhaber (t-1)	0.334***	0.104***	0.352***
	(11.93)	(2.79)	(10.17)
Kassenkredite pro Kopf	-0.506	0.656	19.13**
	(-0.61)	(0.66)	(2.42)
Kassenkredite pro Kopf Nachbar	0.102	-0.337	-9.508**
	(0.07)	(-0.20)	(-2.26)
Gesamtausgaben pro Kopf	-1.593***	1.430*	-4.451***
	(-3.39)	(1.88)	(-3.49)
Grundbetrag Gewerbesteuer pro Kopf	-3.052	-15.47**	12.89*
	(-0.85)	(-2.12)	(1.67)
Dummy kreisfreie Stadt	0.781	0	-2.504
	(0.93)	.	(-1.51)
Zersplitterung der Regierung	-12.14***	-16.59***	-12.60***
	(-24.74)	(-23.51)	(-20.27)
Gesamtausgaben p.K. Nachbar	-1.532**	-0.432	-0.645
	(-2.43)	(-0.28)	(-0.77)
Dummy Wahljahr 1994	-2.937***	-4.339***	-1.903***
	(-6.01)	(-8.73)	(-2.64)
Dummy Wahljahr 1999	-1.576***	-3.190***	-0.773
	(-3.35)	(-6.95)	(-1.18)
Konstante	72.47***	90.23***	74.14***
	(25.58)	(21.75)	(21.24)
Sargan Teststatistik			27.02
p-Wert			0.00000136
Anderson Identifikationstest			19.21
p-Wert			0.000247
Anzahl der Beobachtungen	1188	1188	1188

abhängige Variable = Prozent Sitze Amtsinhaber

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

t -Werte in Klammern

4.5 Zwischenfazit: Empirische Ergebnisse

Aus der statistischen Analyse dieses Kapitels geht hervor, dass von der Setzung der Hebesätze der beiden, am Aufkommen gemessen wichtigsten Kommunalsteuern Gewerbesteuer und Grundsteuer B ein negativer Einfluss auf das Wahlergebnis der stärksten Partei im Gemeinderat ausgeht. Gleichzeitig wurde ein statistisch signifikanter positiver Einfluss der Hebesätze der Nachbargemeinden aufgezeigt. Dies ist,

der Argumentation der empirischen politökonomischen Literatur aus Abschnitt 4.2.2 folgend, ein Hinweis auf das Vorliegen von Yardstick Competition. Die Wähler in Nordrhein-Westfalen bestrafen ihre Kommunalpolitiker für hohe kommunale Steuersätze und berücksichtigen bei ihrer Wahlentscheidung das Niveau der Steuersätze in den Nachbargemeinden.

Dieser negative Effekt kann für die Hebesätze der Grundsteuer A und die Pro-Kopf-Kassenkredite jedoch nicht bestätigt werden. Die fiskalpolitischen Entscheidungsträger in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben sowohl bei den Hebesätzen, als auch bei den Kassenkrediten einen diskretionären Entscheidungsspielraum. Dennoch scheint das Wahlverhalten der Bürger in Nordrhein-Westfalen lediglich einen Einfluss auf die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B zu haben, auf die Kassenkredite und die Hebesätze der Grundsteuer A jedoch nicht.

Durch die beschränkte Verfügbarkeit von Daten auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen mussten verschiedene Variablen durch Proxies ersetzt werden. Dies ist, wie in Abschnitt 4.4.3 beschrieben, auch für die endogene Variable der Fall. Da der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen nicht vom Stadt- oder Gemeinderat gewählt wird, gibt es auf der kommunalen politischen Ebene keine feste Koalitionsbildung. Für die Wähler ist also nicht immer offensichtlich, welche Partei sich für ein bestimmtes Politikergebnis verantwortlich zeichnet. Umso stärker wiegt jedoch das Ergebnis der empirischen Analyse für die Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B. Wäre die Verantwortung für hohe Steuersätze in den nordrhein-westfälischen Kommunen eindeutig einzelnen regierenden Politikern zuzurechnen, müsste mit einer Verstärkung des negativen Effektes auf ihr Wahlergebnis gerechnet werden.

Kapitel 5

Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurden Auswirkungen der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in den nordrhein-westfälischen Kommunen untersucht. Insbesondere wurde das Argument durchleuchtet, doppelte Buchführungssysteme führten zu einer qualitativen Verbesserung der informationellen Grundlage bei der Steuerung und Überwachung von kommunaler Finanzverwaltung und Finanzpolitik. Ausgangspunkt war die Beobachtung eines starken Anstiegs der Summe der aufgenommenen Kassenkredite nach der Jahrtausendwende, welcher sich trotz der konjunkturellen Erholung nach dem Jahr 2003 nicht verringert hat. In der Arbeit wurde untersucht, ob die umgesetzten Veränderungen der Buchführungsregeln das Potential besitzen, den diskretionären Entscheidungsspielraum von Kommunalpolitikern zu reduzieren. Dem Gedanken lag die Hypothese zugrunde, dass ungewünschte Entwicklungen, wie der missbräuchliche Gebrauch von Kassenkrediten verhindert werden könnten, wenn das Verhalten von finanzpolitischen Entscheidungsträgern durch übersichtlichere, vereinfachte und interkommunal vergleichbarere Indikatoren transparenter würde.

In Kapitel 2 wurde gezeigt, dass eine Reihe von Neuerungen des doppelten Buchführungssystems in Hinblick auf die Qualität der veröffentlichten Informationen den Instrumenten des kameralistischen Systems überlegen sind. Die konsequente Anwendbarkeit der Budgetierung finanzieller Mittel führt zu einer Flexibilisierung der Finanzverwaltung und unterstützt somit die Effizienz in der kommunalen Aufgabenerfüllung. Die Produktorientierung der Haushaltsgliederung vergrößert die Übersichtlichkeit des Haushaltsplans und dessen zusätzliche Anlagen vergrößern die Menge an zentral bereitgestellten Indikatoren zur finanziellen Lage der Kommune. Schließlich führt die kommunale Bilanz sämtliche relevanten finanzpolitischen Informationen in einem Dokument zusammen. Sie liefert einen klaren, auf den Res-

sourcesverbrauch der Kommune abzielenden Überblick über die finanzpolitische Aktivität der Entscheidungsträger. Gerade durch die Bilanz verbessern die Reformen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements den Vergleich der Gemeinden. Zusammenfassend kann die Aussage getroffen werden, dass den Bürgern der Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit der Einführung des doppelten Buchführungssystems mehr Informationen zur Verfügung stehen.

Kapitel 3 hat auf modelltheoretischem Wege gezeigt, dass eine Verbesserung der Vergleichbarkeit von Kommunen einen Mandatsträger dazu zwingen kann, eigenständiges Verhalten, das nicht dem Allgemeinwohl dient, zu reduzieren. Wenn Kommunen vergleichbarer werden, können Wähler das finanzpolitische Handeln ihrer Vertreter besser beurteilen und Eigennutzorientierung durch eine Verschlechterung des Wahlergebnisses in stärkerem Maße bestrafen. Dies hat wiederum den Effekt, dass Entscheidungsträger weniger öffentliche Mittel gemäß ihrer persönlichen Präferenzen verwenden, sondern das Allgemeinwohl in stärkerem Maße berücksichtigen.

Die empirische Untersuchung in Kapitel 4 dieser Arbeit hat gezeigt, dass Yardstick Competition das finanzpolitische Verhalten von nordrhein-westfälischen Politikern beeinflusst. Die räumliche Korrelation in den Hebesätzen der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B kann darauf zurückgeführt werden, dass Politiker in ihrem Verhalten den Effekt berücksichtigen, den die Hebesätze in den Nachbarkommunen auf ihr Wahlergebnis haben. Dieses Ergebnis konnte für die Hebesätze der Grundsteuer A und auch die Kassenkredite nicht bestätigt werden. Dies kann dadurch begründet werden, dass die Grundsteuer A in Nordrhein-Westfalen nur eine untergeordnete Rolle spielt und die Kassenkredite im Betrachtungszeitraum in der öffentlichen Diskussion kaum beachtet wurden.

In der Besprechung der Yardstick Competition Literatur in Kapitel 4.2 wurde erwähnt, dass einige empirische Arbeiten versuchen, Yardstick Competition anhand der Wirkung von institutionellen Reformen zu messen. Die zugrunde liegende Hypothese ist, dass bestimmte Veränderungen des institutionellen Rahmens die Stärke des räumlichen Effektes fiskalpolitischer Variablen beeinflussen. In dieser Hinsicht ist von der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zu erwarten, dass der räumliche Effekt der Realsteuerhebesätze verstärkt wird. Ein solches Resultat würde die Schlüsse dieser Arbeit untermauern.

Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen darauf schließen, dass die Reformen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements zu verstärkter Transparenz im kommunalen Budgetprozess Nordrhein-Westfalens führen. Die Wähler berücksichtigten bereits zu Zeiten der Anwendung des kameralistischen Buchführungssystems Informationen

über die finanzpolitische Lage benachbarter Gemeinden bei den Kommunalwahlen. Demnach kann erwartet werden, dass übersichtliche und einheitliche Indikatoren zur finanziellen Lage der Kommunen die Kontrolle der Finanzverwaltung und -politik intensivieren. Dies wird dazu beitragen, dass Entwicklungen in den Kommunal финанzen, wie der starke Anstieg der in Anspruch genommenen Kassenkredite seit dem Jahr 2000, in Zukunft verhindert werden können.

Anhang A

Anhang zu Kapitel 1

Abbildung A.1: Entwicklung der Gewerbesteuerumlage pro Kopf (Summe der Kommunen)



Anhang zu Kapitel 2

Abbildung A.2: Gesamteinnahmen und -ausgaben nach Gemeindegrößenklassen

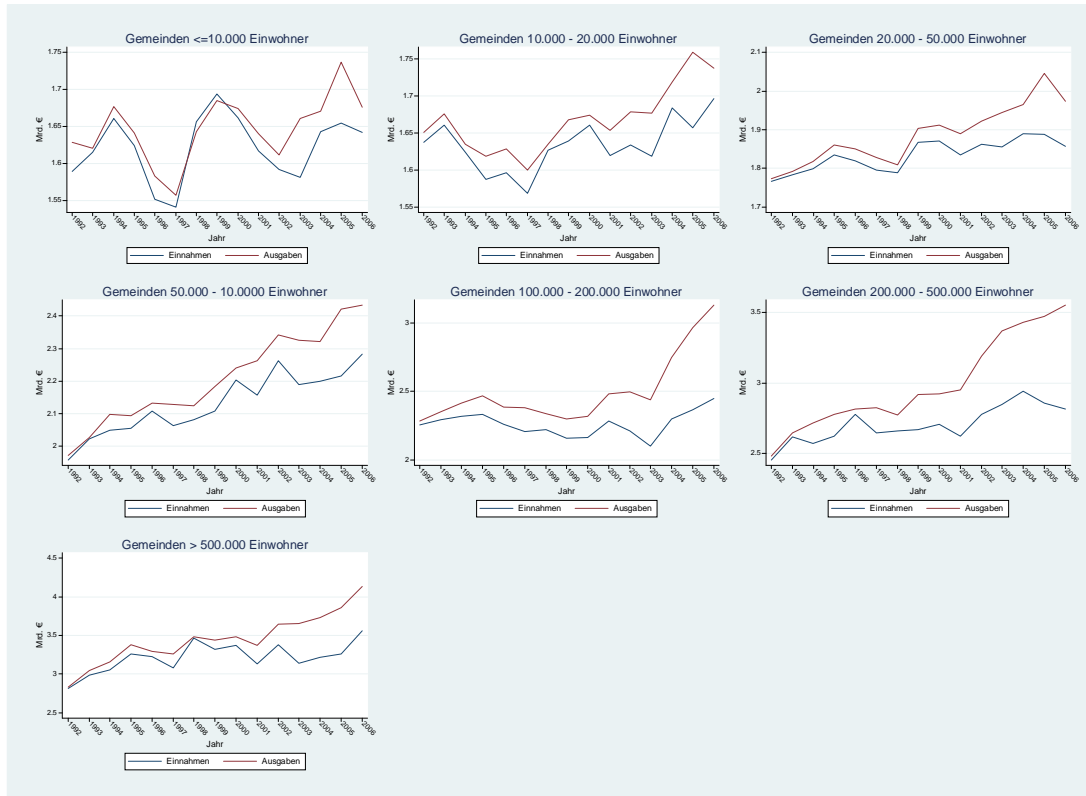


Abbildung A.3: Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen

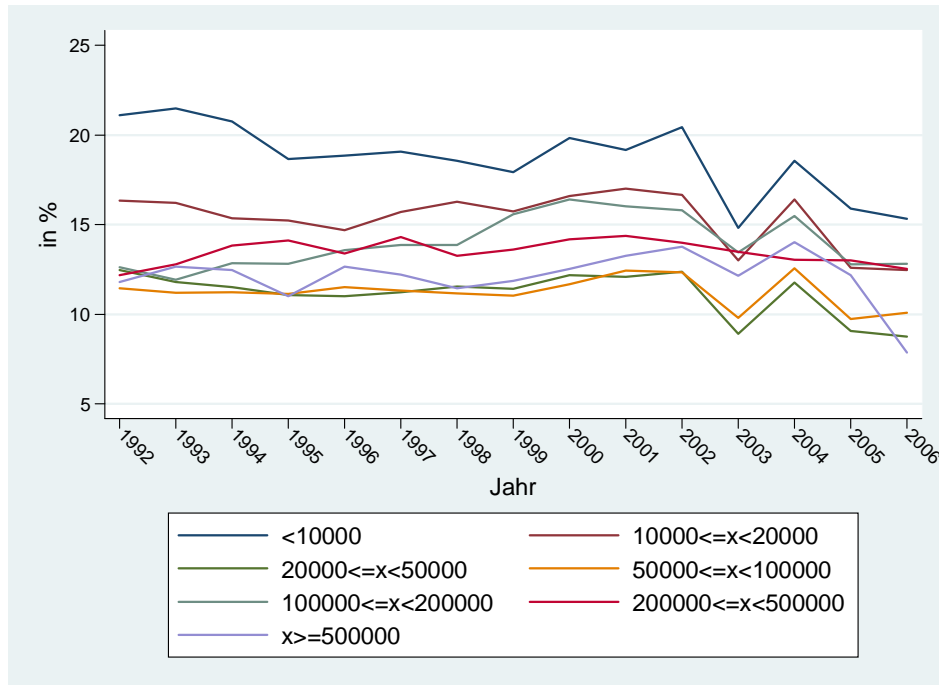


Abbildung A.4: Anteil der Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen

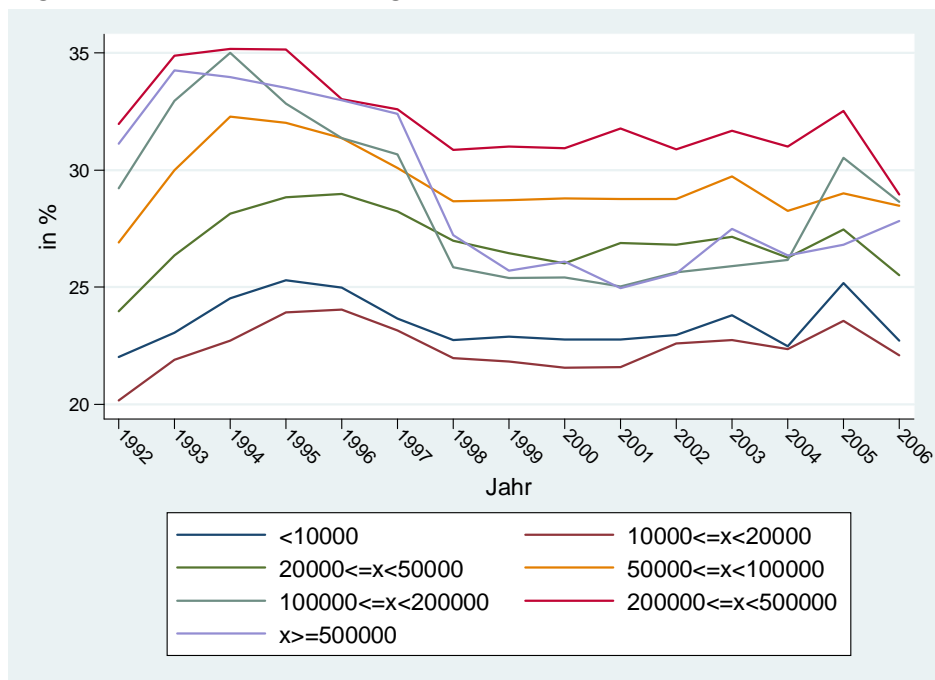


Abbildung A.5: Anteil der Einnahmen aus Verbundsteuern an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen

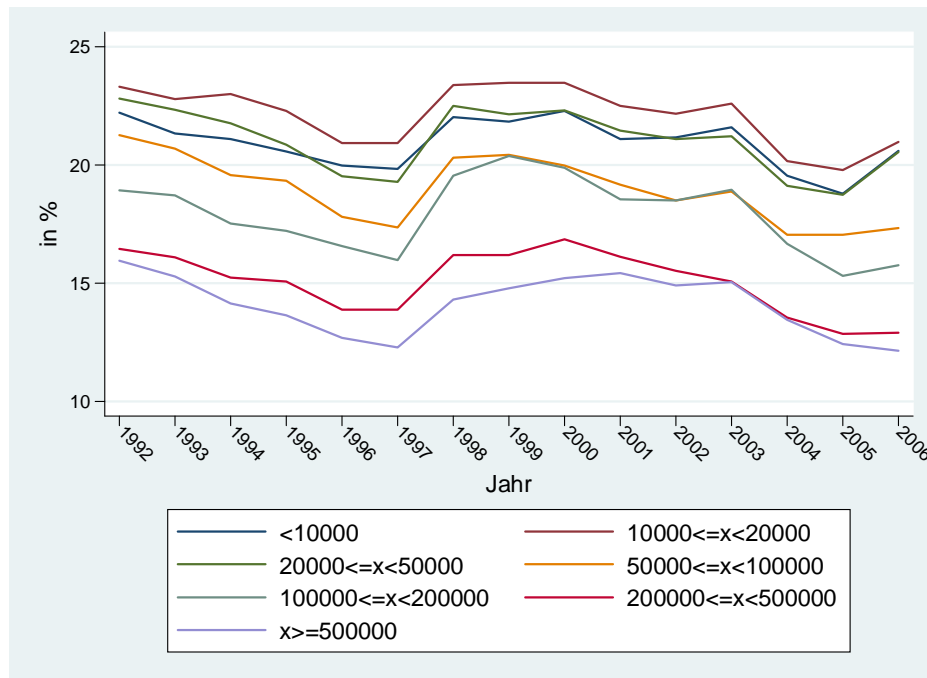
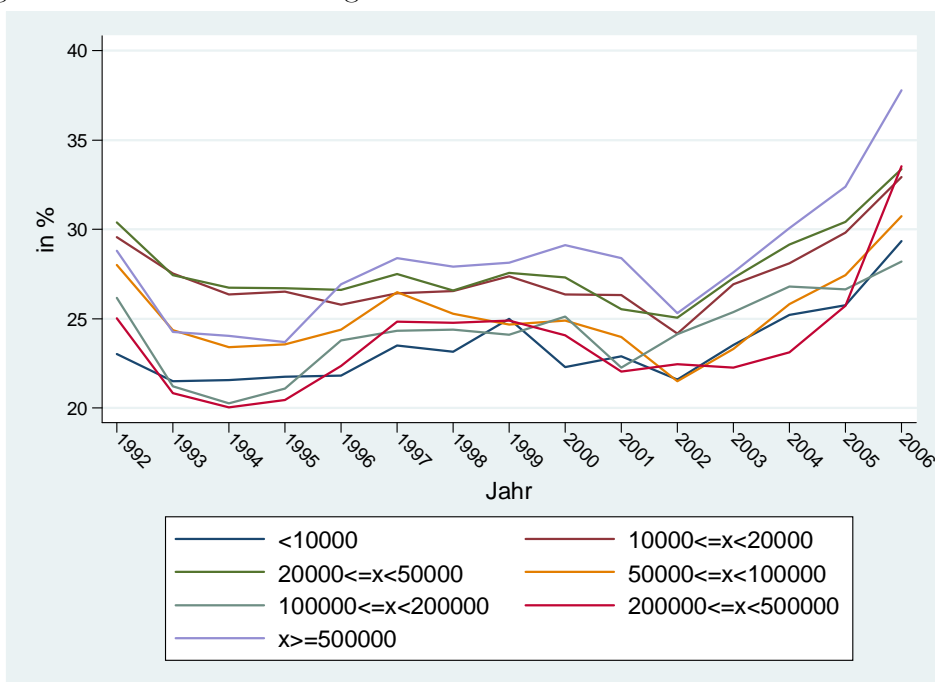


Abbildung A.6: Anteil der Einnahmen aus Gemeindesteuern an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte nach Gemeindegrößenklassen



Anhang zu Kapitel 3

Herleitung des bedingten Erwartungswertes

Der Erwartungswert der Renten des Amtsinhabers in Abhängigkeit der beobachteten Werte von τ_{it} und τ_{jt} folgendermaßen darstellen:²⁸¹

$$\begin{aligned}
E(r_i|\tau_i, \tau_j) &= E(r_i) + \begin{bmatrix} \sigma_{\tau_{ir}} & \sigma_{\tau_{jr}} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \sigma_{\tau_i}^2 & \sigma_{\tau_i\tau_j} \\ \sigma_{\tau_i\tau_j} & \sigma_{\tau_j}^2 \end{bmatrix}^{-1} \begin{bmatrix} \tau_i - E(\tau_i) \\ \tau_j - E(\tau_j) \end{bmatrix} \\
&= \begin{bmatrix} \sigma_{\tau_{ir}} & \sigma_{\tau_{jr}} \end{bmatrix} \left(\frac{1}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \begin{bmatrix} \sigma_{\tau_j}^2 & -\sigma_{\tau_i\tau_j} \\ -\sigma_{\tau_i\tau_j} & \sigma_{\tau_i}^2 \end{bmatrix} \right) \begin{bmatrix} \tau_i - E(\tau_i) \\ \tau_j - E(\tau_j) \end{bmatrix} \\
&= \begin{bmatrix} \sigma_{\tau_{ir}} & \sigma_{\tau_{jr}} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \frac{\sigma_{\tau_j}^2}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} & \frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \\ \frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} & \frac{\sigma_{\tau_i}^2}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \tau_i - E(\tau_i) \\ \tau_j - E(\tau_j) \end{bmatrix} \\
&= \left[\frac{\sigma_{\tau_{ir}} \sigma_{\tau_j}^2}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} + \frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_{jr}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \quad \frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_{ir}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} + \frac{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_{jr}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \right] \\
&\quad * \begin{bmatrix} \tau_i - E(\tau_i) \\ \tau_j - E(\tau_j) \end{bmatrix} \\
E(r_i|\tau_i, \tau_j) &= \left(\frac{\sigma_{\tau_{ir}} \sigma_{\tau_j}^2}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} + \frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_{jr}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \right) (\tau_i - E(\tau_i)) \\
&\quad + \left(\frac{-\sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_{ir}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} + \frac{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_{jr}}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i\tau_j} \sigma_{\tau_i\tau_j}} \right) (\tau_j - E(\tau_j))
\end{aligned}$$

Zusammenfassen der Summen in den Klammern und einsetzen des Erwartungswertes der Steuern in beiden Gemeinden $E(\tau_i) = E(\tau_j) = \bar{g}_t$ ergibt den Ausdruck 3.4 auf 84 im Text.

²⁸¹Vgl. Gourieroux und Monfort (1989). Die Zeitindizes sind der Einfachheit halber ausgelassen worden, da es sich bei allen Größen um Werte der ersten Periode handelt. Im Rechenschritt von der ersten zur zweiten Zeile wurde der Zusammenhang $E(r_i) = 0$ verwendet.

Herleitung der Multiplikatoren des bedingten Erwartungswertes

Um den Erwartungswert in Abhängigkeit der Parameter der Verteilungen von r und η auszudrücken werden die Multiplikatoren der Ausdrücke $(\tau_j - E(\tau_j))$ und $(\tau_i - E(\tau_i))$ umgeformt. Für die Umformung von α werden Zusammenhänge zwischen den stochastischen und deterministischen Variablen ausgenutzt. Die Steuersätze in beiden Regionen sind nach Gleichung 3.2 Summen aus mehreren Zufallsvariablen. Für die Varianz σ_X^2 der Zufallsvariablen X , die eine Summe von n Zufallsvariablen X_i , $i = 1, \dots, n$ ist, gilt allgemein

$$\sigma_X^2 = \sum_{i=1}^n \sigma_{X_i}^2 + 2 \sum_{i < j} \sigma_{X_i X_j}.$$

Die Varianz des Steuersatzes der Gemeinde i , $\sigma_{\tau_i}^2$, beträgt also

$$\sigma_{\tau_i}^2 = \sigma_{\tau_j}^2 = \sigma_{\bar{g}}^2 + \sigma_{\eta}^2 + \sigma_r^2 + 2\sigma_{\bar{g}\eta} + 2\sigma_{\bar{g}r} + 2\sigma_{r\eta}.$$

Da \bar{g}_t modellexogen, also deterministisch festgelegt ist ($\sigma_{\bar{g}}^2 = 0$) und die Variablen \bar{g}_t , r_t und η nicht miteinander korrelieren ($\sigma_{\bar{g}\eta} = \sigma_{\bar{g}r} = \sigma_{r\eta} = 0$), vereinfacht sich der Ausdruck zu

$$\sigma_{\tau_i}^2 = \sigma_{\tau_j}^2 = \sigma_{\eta}^2 + \sigma_r^2. \quad (\text{A.1})$$

Allgemein gilt für die Kovarianz zweier Zufallszahlen X und Y , die als Summen der stochastischen Variablen W und V , respektive S und T ausgedrückt werden können:

$$\begin{aligned} \text{Cov}(X, Y) &= \text{Cov}(W + V, S + T) \\ &= E((W + V)(S + T) - E(W + V)E(S + T)) \\ &= (E(WS) - E(W)E(S)) + (E(WT) - E(W)E(T)) \\ &\quad + (E(VS) - E(V)E(S)) + (E(VT) - E(V)E(T)) \\ &= \text{Cov}(WS) + \text{Cov}(WT) + \text{Cov}(VS) + \text{Cov}(VT). \end{aligned} \quad (\text{A.2})$$

Die Steuersätze in beiden Kommunen sind abhängig von den Zufallsvariablen r_i und η_i , bzw. r_j und η_j . Für die Kovarianz zwischen den Steuersätzen beider Kommunen gilt demnach

$$\begin{aligned} \text{Cov}(\tau_i, \tau_j) &= \text{Cov}(r_i + \eta_i, r_j + \eta_j) \\ \sigma_{\tau_i \tau_j} &= \sigma_{r_i r_j} + \sigma_{r_i \eta_j} + \sigma_{\eta_i r_j} + \sigma_{\eta_i \eta_j} \end{aligned}$$

r_i und η_i sind unabhängig verteilt und die Renten in beiden Regionen werden simultan bestimmt, sie sind dementsprechend ebenfalls unabhängig voneinander und es gilt $\sigma_{r_i r_j} = 0$. Die Kovarianz der Steuersätze beider Regionen entspricht also der Kovarianz der ökonomischen Schocks in beiden Regionen.

$$\sigma_{\tau_i \tau_j} = \sigma_{\eta_i \eta_j} \quad (\text{A.3})$$

Der Zusammenhang aus Gleichung A.2 wird ebenfalls benutzt um einen Ausdruck für $\sigma_{\tau_j r_i}$ in Abhängigkeit der Momente und Korrelationsmaße von η und r herzuleiten

$$\begin{aligned} \sigma_{\tau_i r_i} &= \text{Cov}(\tau_i, r_i) \\ &= \text{Cov}(\eta_i + r_i + \bar{g}_t, r_i) \\ &= \text{Cov}(\eta_i r_i) + \text{Cov}(\bar{g}_t r_i) + \text{Cov}(r_i r_i) \end{aligned}$$

Da $\text{Cov}(\bar{g}_t r_i) = 0$, gilt

$$\sigma_{\tau_i r_i} = \text{Cov}(\eta_i r_i) + \text{Cov}(r_i r_i).$$

Da $\text{Cov}(r_i r_i) = \text{Var}(r_i)$ gilt

$$\sigma_{\tau_i r_i} = \sigma_{\eta_i r_i} + \sigma_{r_i}^2.$$

η_i und r_i sind stochastisch unabhängig, ihre Kovarianz beträgt entsprechend

$$\sigma_{\eta_i r_i} = 0.$$

Es folgt

$$\sigma_{\tau_i r_i} = \sigma_{r_i}^2. \quad (\text{A.4})$$

Weiterhin wird angenommen, dass die Steuersätze in der Gemeinde j und die Renten des Politikers in Gemeinde i unkorreliert sind, gilt

$$\sigma_{\tau_j r_i} = 0. \quad (\text{A.5})$$

Werden die Gleichungen A.1, A.3, A.4 und A.5 in Gleichung 3.5 eingesetzt, so ergibt sich ein Ausdruck für α , der ausschließlich von den Varianzen und Kovarianzen von

r_m und η_m , $m = i, j$ abhängt.

$$\begin{aligned}\alpha &= \frac{\sigma_{\tau_i r_i} \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_j r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_i \tau_j}} \\ &= \frac{\sigma_r^2 (\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2)}{(\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2)^2 - \sigma_{\eta_i \eta_j} \sigma_{\eta_i \eta_j}}\end{aligned}\quad (\text{A.6})$$

Gleichung A.6 umformen

$$\begin{aligned}\alpha &= \frac{\sigma_r^2 (\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2)}{(\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2)^2 - \sigma_{\eta_i \eta_j} \sigma_{\eta_i \eta_j}} \\ &= \frac{\frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2}}{1 - \left(\frac{\sigma_{\eta_i \eta_j}}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j}}\right)^2 \left(1 - \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2}\right)^2}\end{aligned}\quad (\text{A.7})$$

Unter Verwendung der Gleichung für den Korrelationskoeffizienten des ökonomischen Schocks in den Gemeinden i und j ,

$$\text{corr}(\eta_i, \eta_j) = \frac{\sigma_{\eta_i \eta_j}}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j}} = \mu,$$

sowie einem Maß für die relative Varianz der Renten,

$$\nu = \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2},$$

ergibt sich aus Gleichung A.7:

$$\alpha = \frac{\nu}{1 - \mu^2 (1 - \nu)^2}.\quad (\text{A.8})$$

Für den Koeffizienten γ ergibt sich analog

$$\begin{aligned}\gamma &= \frac{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j r_i} - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_i r_i}}{\sigma_{\tau_i}^2 \sigma_{\tau_j}^2 - \sigma_{\tau_i \tau_j} \sigma_{\tau_i \tau_j}} \\ &= -\frac{\sigma_{\eta_i \eta_j} \frac{\sigma_{r_i}^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2} \left(1 - \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2}\right)}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j} 1 - \left(\frac{\sigma_{\eta_i \eta_j}}{\sigma_{\eta_i} \sigma_{\eta_j}}\right)^2 \left(1 - \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2}\right)^2} \\ \gamma &= -\mu \frac{\nu(1 - \nu)}{1 - \mu^2(1 - \nu)^2}\end{aligned}$$

Herleitung der Wiederwahlwahrscheinlichkeit

Die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Amtsinhabers kann in Abhängigkeit des Wertes für den bedingten Erwartungswert und der Annahmen zu der Verteilungsfunktion von κ berechnet werden. Die Wiederwahlwahrscheinlichkeit des Polikers in Abhängigkeit von κ hat die Form

$$p_A = \Pr(\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t) < \kappa)$$

Die Verteilungsfunktion des Präferenzparameters hat die folgende Form:

$$F(\kappa) = \int f(\kappa) d\kappa = \Phi\kappa + c$$

wobei c eine beliebige Konstante ist. Die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Wert für die Präferenz für den Herausforderer kleiner ist als κ errechnet sich unter Vernachlässigung der Konstante wie folgt:

$$\begin{aligned} p_A &= 1 - F(\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t)) \\ &= 1 - \int_{1 - \frac{1}{2\Phi}}^{\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t)} \Phi\kappa d\kappa \\ &= \frac{1}{2} + \Phi[1 - (\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t))] \end{aligned}$$

Herleitung der Bedingung erster Ordnung in Bezug auf die Rentenerhebung des Politikers

Die Nutzenfunktion des Politikers lautet:

$$v_A = \sqrt{r_{i,1}} + \left[\frac{1}{2} + \Phi [1 - (\alpha(\tau_i - \bar{g}_t) + \gamma(\tau_j - \bar{g}_t))] \right] \beta(R + r_{i,2}).$$

Die Budgetrestriktion des Politikers lautet

$$\begin{aligned} \tau_{it} &= \bar{g}_t + r_t + \eta_i \\ \tau_{it} - \bar{g}_t &= r_t + \eta_i \end{aligned} \tag{A.9}$$

Gleichung A.9 in die Nutzenfunktion einsetzen:

$$v_A = \sqrt{r_{i,1}} + \left[\frac{1}{2} + \Phi [1 - (\alpha(r_t + \eta_i) + \gamma(r_t + \eta_i))] \right] \beta(R + r_{i,2}).$$

Der Politiker maximiert seinen Nutzen durch die Festlegung der Höhe der persönlichen Renten. Das Steueraufkommen wird als Residuum bestimmt. Aus der Bedingung erster Ordnung für ein Nutzenmaximum in Bezug auf die politischen Renten der ersten Periode ergibt sich die Höhe der veruntreuten Mittel:

$$\begin{aligned} \frac{\partial v_I}{\partial r_{i,1}} &= \frac{1}{2} r^{-\frac{1}{2}} - \Phi \alpha \beta (R + r_{i,2}) = 0 \\ \Leftrightarrow \Phi \alpha \beta (R + r_{i,2}) &= \frac{1}{2} r^{-\frac{1}{2}} \\ \Leftrightarrow \left(2\Phi \frac{\nu}{1 - \mu^2 (1 - \nu)^2} \beta (R + r_{i,2}) \right)^2 &= r \end{aligned}$$

Herleitung des Effektes der Korrelation der ökonomischen Schocks auf die Rentenerhebung

Die Ableitung von Gleichung 3.13 nach dem Korrelationskoeffizienten des ökonomischen Schocks in den Gemeinden i und j , μ ergibt

$$\frac{\partial r}{\partial \mu} = -2 (2\Phi\beta(R + r_{i,2}))^2 \frac{2\mu\nu^2 (1 - \nu)^2}{(1 - \mu^2 (1 - \nu)^2) (1 - \mu^2 (1 - \nu)^2)^2} \quad (\text{A.10})$$

Das Vorzeichen des Ausdrucks hängt von dem Verhältnis zwischen der relativen Varianz der stochastischen Größen und der Korrelation der ökonomischen Schocks ab. Der Amtsinhaber wird seine Renten in der ersten Periode bei steigender Wirksamkeit des Yardstick Competition Effektes reduzieren, wenn der erste Term im Nenner von Gleichung A.10 positiv ist.

$$1 - \mu^2 (1 - \nu)^2 > 0$$

Dieser Zusammenhang lässt sich zu umformen zu

$$\frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2} > \mu - 1. \quad (\text{A.11})$$

Dieser Ausdruck ist immer wahr, da das Verhältnis der Varianzen positiv ist und der Korrelationskoeffizient μ maximal den Wert 1 annehmen kann. Es gilt also $\mu - 1 \leq 0$ und $\frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2} \geq 0$. Einzig wenn die Höhe der Renten aus Sicht der Wähler sicher, also beobachtbar ist ($\sigma_r^2 = 0$) und die ökonomischen Schocks in den Regionen vollständig positiv miteinander korreliert sind ($\mu = 1$), ist Gleichung A.11 nicht erfüllt. In diesem Fall ist $\frac{\partial r}{\partial \mu}$ nicht definiert, da der Nenner in Gleichung A.10 null ist. Die Wähler müssen sich in diesem Fall keine Vorstellung von den Renten des Amtsinhabers in ihrer Kommune bilden, da sie bekannt sind. Gleichung 3.4 ist ebenfalls nicht definiert.

Herleitung des Effektes der Qualität des Politikers auf die Rentenerhebung

Die Ableitung von Gleichung 3.13 Maß für die relative Varianz der Renten, ν , ergibt

$$\frac{\partial r}{\partial \nu} = 2(2\Phi\beta(R + r_{i,2}))^2 \frac{\nu}{(1 - \mu^2(1 - \nu)^2)^2} \frac{1 + 2\nu\mu^2(1 - \nu)}{1 - \mu^2(1 - \nu)^2}.$$

Der Ausdruck ist positiv, wenn gilt

$$\frac{1 + 2\nu\mu^2(1 - \nu)}{1 - \mu^2(1 - \nu)^2} > 0.$$

Dieser Zusammenhang kann zu

$$\nu - \nu^2 > -\frac{1}{2\mu^2} \tag{A.12}$$

umgeformt werden. $\nu = \frac{\sigma_r^2}{\sigma_\eta^2 + \sigma_r^2}$ nimmt Werte zwischen 0 und 1 an. Die linke Seite von Gleichung 3.15 ist also positiv oder null. Die rechte Seite der Gleichung ist negativ oder nicht definiert, wenn die ökonomischen Schocks in beiden Kommunen unkorreliert sind. Die Gleichung ist also immer erfüllt.

Anhang zu Kapitel 5

Tests auf räumliche Korrelation in den Gewerbesteuersätzen nach Jahren

Tabelle A.1: Räumliche Korrelation in den Gewerbesteuersätzen nach Wahljahren

Wahljahr	I	E(I)	sd(I)	z	p-value*
1994	0,525	-0,003	0,031	16,976	0,000
1999	0,527	-0,003	0,031	17,058	0,000
2004	0,508	-0,003	0,031	16,471	0,000

Ergebnisse der Endogenitätstests für die OLS-Regressionen

Tabelle A.2: Endogenitätstests

	F-Test	P-Wert	χ^2 -Test	P-Wert
Gewerbesteuer	29,86870	0,00000	29,42610	0,00000
Hebesatz Grundsteuer B	39,84774	0,00000	38,93507	0,00000
Hebesatz Grundsteuer A	36,26510	0,00000	35,53920	0,00000
Pro-Kopf-Kassenkredite	0,31701	0,57351	0,32016	0,57151
F-Test nach Wu und Hausman				
χ^2 -Test nach Durbin, Wu und Hausman				

Ergebnisse der OLS-Regression der Gewerbesteuerhebesätze

Tabelle A.3: OLS-Schätzung Gewerbesteuerhebesätze

	(1)
	Moran
Prozent Sitze Amtsinhaber (t-1)	0.00288 (0.03)
Gesamtausgaben pro Kopf	9.268*** (4.72)
Grundbetrag Gewerbesteuer	0.000183** (2.03)
Einwohner < 15 Jahre	-319.3*** (-5.26)
Einwohner > 65 Jahre	325.4*** (7.87)
Fläche	0.000278 (1.59)
Gesamtausgaben p.K. Nachbar	21.56*** (7.93)
Konstante	334.3*** (18.16)
N	1188

abhängige Variable = Prozent Sitze Amtsinhaber

*p < 0.10, **p < 0.05, ***p < 0.01

t-Werte in Klammern

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, Daron (2005). Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions, *Journal of Economic Literature* **43**, S. 1025–1048.
- Acemoglu, Daron; Kremer, Mihael und Mian, Atif (2007). Incentives in markets, firms, and governments, *The Journal of Law, Economics, & Organization* **24**(2), S. 273–306.
- Allers, Maarten A. und Elhorst, Paul J. (2005). Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance* **12**(4), S. 493–513.
- Alt, James E. und Lassen, David D. (2006a). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries, *European Economic Review* **50**(6), S. 1403–1439.
- Alt, James E. und Lassen, David D. (2006b). Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD countries, *American Journal of Political Science* **50**(3), S. 530–550.
- Anderson, Theodore W. und Hsiao, Cheng (1982). Formulation and estimation of dynamic models using panel data, *Journal of Econometrics* **18**(1), S. 47–82.
- Anessi-Pessina, Eugenio und Steccolini, Ileana (2003). Accruals accounting in Italian local governments: Is it working? Can it work?, Working Paper No.87/03, SDA Bocconi.
- Anessi-Pessina, Eugenio und Steccolini, Ileana (2007). Effects of budgetary and accruals accounting coexistence: Evidence from Italian local governments, *Financial Accountability & Management* **23**(2), S. 113–131.
- Anselin, Luc (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht u.a.O.

- Anselin, Luc; Bera, Anil K.; Florax, Raymond und Yoon, Mann J. (1996). Simple diagnostic tests for spatial dependence, *Regional Science and Urban Economics* **26**(1), S. 77–104.
- Arellano, Manuel und Bond, Stephen (1991). Some tests of specification for panel data: Monte carlo evidence and an application to employment equations, *Review of Economic Studies* **58**(2), S. 277–297.
- Arrow, Kenneth J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, John Wiley & Sons, New York.
- Ashworth, John; Geys, Benny und Heyndels, Bruno (2005). Government weakness and local public dept development in flemish municipalities, *International Tax and Public Finance* **12**(4), S. 395–422.
- Baiman, Stanley und Demski, Joel S. (1980). Economically optimal performance evaluation and control systems, *Journal of Accounting Research* **18**, S. 184–234.
- Bauer, Ludwig und Maier, Michael (2004). Doppischer Haushaltsausgleich für Kommunen – ein kritischer Ländervergleich, *Der Gemeindehaushalt* **105**(12), S. 265–272.
- Bawn, Kathleen und Rosenbluth, Frances (2006). Short versus long coalitions: Electoral accountability and the size of the public sector, *American Journal of Political Science* **50**(2), S. 251–265.
- Beck, Nathaniel und Katz, Jonathan N. (2004). Time series-cross section issues: Dynamics, 2004.
- Belleflamme, Paul und Hindriks, Jean (2005). Yardstick competition and political agency problems, *Social Choice and Welfare* **24**(1), S. 155–169.
- Bennedsen, Morten und Feldmann, Sven E. (2002). Lobbying legislatures, *Journal of Political Economy* **110**, S. 919–946.
- Bernhardt, Horst; Mutschler, Klaus und Stockel-Veltmann, Christoph (2006). *Kommunales Finanzmanagement*, 4. Aufl., Bernhardt-Witten, Witten.
- Besley, Timothy und Case, Anne (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *American Economic Review* **85**(1), S. 25–45.

- Besley, Timothy und Coate, Stephen (2003). Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach, *Journal of Public Economics* **87**(12), S. 2611–2637.
- Besley, Timothy und Smart, Michael (2007). Fiscal restraints and voter welfare, *Journal of Public Economics* **91**(3-4), S. 755–773.
- Bickeböller, Helga und Pehlke, Guntram (2003). Haushaltsausgleich in der Doppik, *Der Gemeindehaushalt* **104**(5), S. 97–101.
- Bivand, Roger und Szymanski, Stefan (1997). Spatial dependence through local yardstick competition: theory and testing, *Economic Letters* **55**(2), S. 257–265.
- Black, Duncan (1948). On the rationale of group decision-making, *Journal of Political Economy* **56**(1), S. 23–34.
- Boarnet, Marlon G. und Glazer, Amihai (2002). Federal grants and yardstick competition, *Journal of Urban Economics* **52**(1), S. 53–64.
- Bogt, Henk J. Ter (2008). Management accounting change and new public management in local government: A reassessment of ambitions and results – An institutionalist approach to accounting change in the Dutch public Sector, *Financial Accountability & Management* **24**(3), S. 209–241.
- Bordignon, Massimo; Cerniglia, Floriana und Revelli, Federico (2002). In Search for Yardstick Competition: Property Tax Rates and Electoral Behavior in Italian Cities, *CESifo Working Paper No. 644*.
- Bordignon, Massimo; Cerniglia, Floriana und Revelli, Federico (2003). In Search of Yardstick Competition: A Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting, *Journal of Urban Economics* **54**, S. 199–217.
- Bordignon, Massimo; Cerniglia, Floriana und Revelli, Federico (2004). Yardstick competition in intergovernmental relationships: Theory and empirical predictions, *Economics Letters* **83**, S. 325–333.
- Bosch, Núria und Solé, Albert (2004). Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities, *Working Paper* **5**.
- Brett, Craig und Pinske, Joris (2000). The determinants of municipal tax rates in British Columbia, *Canadian Journal of Economics* **33**(3), S. 696–714.

- Broadbent, Jane und Guthrie, James (1992). Change in the public sector: A review of recent alternative accounting research, *Accounting, Auditing and Accountability Journal* **5**(2), S. 3–31.
- Brueckner, Jan K. (1998). Testing for strategic interaction among local governments: The case of growth controls, *Journal of Urban Economics* **44**(3), S. 438–467.
- Brueckner, Jan K. (2003). Strategic interaction among governments: An overview of empirical studies, *International Regional Science Review* **26**(2), S. 175–188.
- Brueckner, Jan K. und Saavedra, Luz A. (1997). Do local governments engage in strategic property-tax competition?, Working Paper.
- Buchanan, James M. (1967). *Public Finance in Democratic Process*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Buchanan, James M. und Tullock, Gordon (1967). *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Budäus, Dietrich (2006). Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland, *Die Verwaltung* **1**, S. 187 – 214.
- Budäus, Dietrich; Behm, Christiane und Adam, Berit (2003). Chapter 4: Germany, in Klaus Lüder und Rowan Jones (Hrsg.), *Reforming Governmental Accounting and Budgeting in Europe*, Fachverlag Moderne Wirtschaft, Kapitel 4, S. 273–388.
- Busemeyer, Marius R. (2009). Social democrats and the new partisan politics of public investment in education, *Journal of European Public Policy* **16**(1), S. 107–126.
- Büttner, Thiess (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy, *Journal of Public Economics* **90**(3), S. 477–497.
- Carvalho, Joao; Camoes, Pedro J.; Jorge, Susana und Fernandes, Maria José (2007). Conformity and diversity of accounting and financial reporting practices in Portuguese local government, *Canadian Journal of Administrative Sciences* **24**(1), S. 2–14.
- Carvalho, Joao; Jorge, Susana und Fernandes, Maria José (2006). New local government accounting in Portugal, *Public Money and Management* **26**(4), S. 211–216.

- Case, Anne C. (1993). Interstate tax competition after TRA86, *Journal of Policy Analysis and Management* **12**(1), S. 136–148.
- Case, Anne C.; Rosen, Harvey S. und Hines, James R. (1993). Budget spillovers and fiscal policy interdependence, *Journal of Public Economics* **52**, S. 285–307.
- Christiaens, Johan R. (2000). Municipal accounting reform in Flanders: An empirical study of the outcomes, in Eugenio Caperchione und Riccardo Mussari (Hrsg.), *Comparative issues in local government accounting*, Kluwer Academic Publishers, Kapitel 7, S. 103–123.
- Christiaens, Johan R. (2003). Accrual accounting reforms in Belgian local governments: A comparative examination, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* **15**(1), S. 92–109.
- Coase, Ronald H. (1960). The problem of social cost, *The Journal of Law and Economics* **3**, S. 1–44.
- Coate, Stephen und Morris, Stephen (1995). On the form of transfers to special interests, *Journal of Political Economy* **103**(6), S. 1210–1235.
- Coenenberg, Adolf G. (2005). *Jahresabschluss und Jahresabschlussanalyse*, Band 20, Schäffer-Poeschel, Stuttgart.
- Congleton, Roger D. (2007). Informational limits to democratic public policy: The jury theorem, yardstick competition, and ignorance, *Public Choice* **132**(3), S. 333–352.
- Davidson, Russell und MacKinnon, James G. (1993). *Estimation and Inference in Econometrics*, Oxford University Press.
- Diermeier, Daniel und Feddersen, Timothy J. (1998). Cohesion in legislatures and the vote of confidence procedure, *American Political Science Review* **92**(3), S. 611–621.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row.
- Duverger, Maurice (1962). *Political Parties*, 2. Aufl., Wiley, Methuen, London, New York.
- Edmark, Karin und Agren, Hanna (2008). Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies, *Journal of Urban Economics* **63**(3), S. 849–857.

- Engelken, E. und Schrinner, A. (2005). Das Ende der Kameralistik ist eingeläutet, *Handelsblatt* . 23. März 2005.
- Feenberg, Daniel und Coutts, Elisabeth (1993). An introduction to the taxsim model, *Journal of Policy analysis and management* **12**, S. 189–194.
- Feld, Lars P. (2004). Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, in Blanke H.-J. (Hrsg.), *Zur Lage des deutschen Föderalismus*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Figlio, David N.; Kolpin, Van W. und Reid, William E. (1999). Do states play welfare games?, *Journal of Urban Economics* **46**(3), S. 437–454.
- Flatters, Frank; Henderson, Vernon und Mieszkowski, Peter (1974). Public goods, efficiency, and regional fiscal equalization, *Journal of Public Economics* **3**(2), S. 99–112.
- Fletcher, Jason und Murray, Matthew (2008). What factors influence the structure of the state income tax?, *Public Finance Review* **36**(4), S. 475–496.
- Fogt, Helmut (2000). *Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden*, Bachem, Köln Berlin.
- Freytag, Dieter; Hamacher, Klaus und Wohland, Andreas (2005). *Neues Kommunales Finanzmanagement Nordrhein-Westfalen*, Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag.
- Frischmuth, Birgit (2004). Reform des Gemeindehaushaltsrecht, *Der Gemeindehaushalt* **105**(5), S. 97–102.
- Fudalla, Mark; Schwarting, Gunnar und Wöste, Christian (2005). Wirtschaftlichere Haushaltsführung dank Doppik?, *Der Gemeindehaushalt* **106**(3), S. 53–56.
- Gavazza, Alessandro und Lizzeri, Alessandro (2008). Transparency and economic policy. unpublished paper.
- Goodspeed, Timothy J. (2002). Bailouts in a federation, *International Tax and Public Finance* **9**(4), S. 409–421.
- Gourieroux, C. und Monfort, A. (1989). *Statistique et Modèles Économétriques*, Band 2, Economica, Paris.

- Greene, William H. (2003). *Econometric Analysis*, Prentice Hall, Pearson Education International.
- Grosse-Lanwer, Claudia und Mutschler, Klaus (2002). Neues Kommunales Finanzmanagement – Was ändert sich beim Haushaltsausgleich?, *Der Gemeindehaushalt* **103**(1), S. 7–10.
- Grüner, Hans Peter (2001). *Wirtschaftspolitik*, Springer, Berlin u.a.O.
- Guthrie, James (1998). Application of accrual accounting in the Australian public sector – Rhetoric or reality?, *Financial Accountability & Management* **14**(1), S. 1–19.
- Held, Friedrich Wilhelm und Winkel, Johannes (2008). *Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar*, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden.
- Helpman, Elhanan und Persson, Torsten (2001). Lobbying and legislative bargaining, *Advances in Economic Analysis and Policy* **1**, S. 1–31.
- Heyndels, Bruno und Vuchelen, Jef (1997). Tax mimicking among Belgian municipalities, *National Tax Journal* **51**(1), S. 89–101.
- Hines, James Jr. und Thaler, Richard (1995). The flypaper effect, *Journal of Economic Perspectives* **9**, S. 217–226.
- Holmstroem, Bengt (1982). Moral hazard in teams, *Bell Journal of Economics* **13**, S. 324–340.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration* **96**(1), S. 3–19.
- Hood, Christopher (1995). The "New public management" in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society* **20**(2/3), S. 93–109.
- Häfner, Philip (2005). *Doppelte Buchführung für Kommunen nach dem NKF*, Band 3, Rudolf Haufe Verlag, Freiburg u.a.O.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006). Kommunales Haushaltsrecht – Auslegung der Vorschriften über die Verringerung der allgemeinen Rücklage (§ 75 Abs. 4 GO) und über die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (§ 76 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GO).

- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2007). Kommunalfinanzbericht Mai 2007 – Jetzt Schulden abbauen.
- Innenministerkonferenz (2000). Eckpunkte für ein kommunales Haushaltsrecht zu einem doppischen Haushalts- und Rechnungssystem.
- Iversen, Torben und Soskice, David (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others, *American Political Science Review* **100**(2), S. 165–181.
- Jochimsen, Beate und Nuscheler, Robert (2006). The Political Economy of the German Länder Deficits, *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin – Volkswirtschaftliche Reihe* **6**. revised.
- Jones, Rowan H. (1985). Accruals accounting in U.K. local government: A historical context for continuing controversies, *Financial Accountability & Management* **1**(2), S. 145–160.
- Junkernheinrich, Martin (1991). *Gemeindefinanzen*, Analytica Verlagsgesellschaft, Berlin.
- Junkernheinrich, Martin; Micosatt, Gerhard und Boettcher, Florian (2007). *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*, Bertelsmann Stiftung.
- Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert (2000). Gemeindefinanzbericht 2000: Städtische Finanzen im Griff von EU, Bund und Ländern, *Der Städtetag* (4), S. 4–98.
- Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert (2002). Gemeindefinanzbericht 2002: Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen!, *Der Städtetag* (4), S. 3–97.
- Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert (2004). Gemeindefinanzbericht 2004: Stadtfinanzen: Rekorddefizite und Verfall der Investitionen, *Der Städtetag* (1), S. 6–92.
- Karrenberg, Hanns und Münstermann, Engelbert (2007). Gemeindefinanzbericht 2007: Aufschwung der Gemeindesteuern – aber nicht für alle, *Der Städtetag* (5).
- Kelejjan, Harry H. und Robinson, Dennis P. (1993). A suggested method of estimation for spatial interdependent models with autocorrelated errors, and an

- application to a county expenditure model, *Papers in Regional Science* **72**(3), S. 297–312.
- Kittel, Bernhard und Winner, Hannes (2005). How Reliable Is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited, *European Journal of Political Research* **44**(2), S. 269–293.
- Kornai, János (1986). The soft budget constraint, *Kyklos* **39**(1), S. 3–30.
- Kotsogiannis, Christos und Schwager, Robert (2006). Fiscal equalization and yardstick competition, *CESifo Working Paper No. 1865*, S. 1–26.
- Ladd, Helen F. (1992). Mimicking of local tax burdens among neighboring counties, *Public Finance Review* **20**(4), S. 450–467.
- Laffont, Jean-Jacques und Tirole, Jean (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Lapsley, Irvine und Mussari, Riccardo (2008). The significance of local government, *Financial Accountability & Management* **24**(3), S. 207–208.
- Lapsley, Irvine und Pallot, June (2000). Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government, *Management Accounting Research* **11**(2), S. 213–229.
- Lenk, Thomas und Rudolph, Hans-Joachim (2003a). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse – Vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, Arbeitspapier Nr. 24, Institut für Finanzen, Universität Leipzig.
- Lenk, Thomas und Rudolph, Hans-Joachim (2003b). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Arbeitspapier Nr. 25, Institut für Finanzen, Universität Leipzig.
- Lenk, Thomas und Rudolph, Hans-Joachim (2004a). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, Arbeitspapier Nr. 27, Institut für Finanzen, Universität Leipzig.
- Lenk, Thomas und Rudolph, Hans-Joachim (2004b). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ermittlung der Finanzkraft, Arbeitspapier Nr. 26, Institut für Finanzen, Universität Leipzig.

- Lijphart, Arend (1984). *Democracies*, Yale University Press, New Haven and London.
- Lindbeck, Assar und Weibull, Jörgen W. (1987). Balanced-budget distribution as the outcome of political competition, *Public Choice* **52**, S. 273–297.
- Lizzeri, Alessandro und Persico, Nicola (2001). The provision of public goods under alternative electoral incentives, *American Economic Review* **91**(1), S. 225–239.
- Lizzeri, Alessandro und Persico, Nicola (2005). A drawback of electoral competition, *Journal of European Economic Association* **3**(6), S. 1318–1348.
- Lüder, Klaus (2007). Beiträge zum öffentlichen Rechnungswesen - Öffentliche Bilanz und Entwicklungsperspektiven, Speyerer Arbeitsheft Nr. 194.
- Maskin, Eric; Qian, Yingyi und Xu, Chenggang (2000). Incentives, information, and organizational form, *Review of Economic Studies* **67**, S. 359–378.
- Milesi-Feretti, Gian; Perotti, Roberto und Rostagno, Massimo (2002). Electoral systems and public spending, *Quarterly Journal of Economics* **117**, S. 609–657.
- Modellprojekt „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ (2003). *Neues Kommunales Finanzmanagement – Betriebswirtschaftliche Grundlagen für das doppische Haushaltsrecht*, 2. Aufl., Rudolf Haufe Verlag GmbH und Co. KG, Freiburg u.a.O.
- Monsen, Norvald (2006). Historical development of local government accounting in Norway, *Financial Accountability & Management* **22**(4), S. 359–380.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill.
- Nickell, Stephen (1981). Biases in dynamic models with fixed effects, *Econometrica* **49**(6), S. 1417–1426.
- Niskanen, William A. (1968). Nonmarket decision making. The peculiar economics of bureaucracy, *The American Economic Review* **58**(2), S. 293–305.
- Niskanen, William A. (1974). *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Publishing Company.
- NKF-Netzwerk (2008). Umsetzungsbarometer, <http://www.neues-kommunales-finanzmanagement.de/>.

- o.A. (2003). *Neues Kommunales Finanzmanagement – Abschlussbericht des Modellprojekts „Doppischer Kommunalhaushalt in Nordrhein-Westfalen“ 1999-2003*, Rudolf Haufe Verlag, Freiburg u.a.O.
- Oates, Wallace (2005). Towards a second generation theory of fiscal federalism, *International Tax and Public Finance* **12**(4), S. 349–373.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Parsche, Rüdiger und Steinherr, Matthias (1995). Der Kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen: Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, *ifo Studien zur Finanzpolitik* **59**.
- Persson, Torsten (2001). Do political institutions shape economic policy?, NBER Working Paper Series.
- Persson, Torsten; Roland, Gerard und Tabellini, Guido (1997). Separation of powers and political accountability, *Quarterly Journal of Economics* **112**, S. 1163–1202.
- Persson, Torsten; Roland, Gerard und Tabellini, Guido (2000). Comparative politics and public finance, *Journal of Political Economy* **108**, S. 1121–1161.
- Persson, Torsten; Roland, Gerard und Tabellini, Guido (2007). Electoral rules and government spending in parliamentary democracies, *Quarterly Journal of Political Science* **2**, S. 155–188.
- Persson, Torsten und Tabellini, Guido (1999). The size and the scope of government: Comparative politics with rational politicians, *European Economic Review* **43**, S. 699–735.
- Persson, Torsten und Tabellini, Guido (2000). *Political Economics - Explaining Economic Policy*, Zeuthen Lecture Book Series, MIT Press, Cambridge, Massachusetts u.a.O.
- Persson, Torsten und Tabellini, Guido (2003). *The Economic Effects of Constitutions*, Munich Lectures in Economics, MIT Press, Cambridge u.a.O.
- Persson, Torsten und Tabellini, Guido (2004a). Constitutional rules and fiscal policy outcomes, *American Economic Review* **94**, S. 25–45.

- Persson, Torsten und Tabellini, Guido (2004b). Constitutions and economic policy, *Journal of Economic Perspectives* **18**(1), S. 75–98.
- Pinske, Joris (2004). *Advances in Spatial Econometrics – Methodology, Tools and Applications*, Springer, Berlin, Kapitel 1, S. 67–77.
- Prat, Andrea (2005). The wrong kind of transparency, *American Economic Review* **95**(3), S. 862–877.
- Qian, Yingyi und Weingast, Barry (1997). Federalism as a commitment to preserving market incentives, *Journal of Economic Perspectives* **11**, S. 83–92.
- Rehn, Erich und Cronauge, Ulrich (2007). *Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Kommentar*, Verlag Reckinger, Siegburg.
- Reksulak, Michael (2006). Book Review on Torsten Persson and Guido Tabellini's The economic effects of constitutions, *Public Choice* **127**, S. 235–240.
- Revelli, Federico (2001). Spatial patterns in local taxation: tax mimicking or error mimicking?, *Applied Economics* **33**, S. 1101–1107.
- Revelli, Federico (2002a). Local taxes, national politics and spatial interactions in English district election results, *European Journal of Political Economy* **18**, S. 281–299.
- Revelli, Federico (2002b). Testing the tax mimicking versus expenditure-spillover hypothesis using english data, *Applied Economics* **14**, S. 1723–1731.
- Revelli, Federico (2006). Performance rating and yardstick competition in social service provision, *Journal of Public Economics* **90**, S. 459–475.
- Revelli, Federico und Tovmo, Per (2007). Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in norway, *Journal of Urban Economics* **62**(1), S. 121–134.
- Ridder, Hans-Gerd; Bruns, Hans-Jürgen und Spier, Fabian (2005). Analysis of public management change process: The case of local government accounting reforms in Germany, *Public Administration* **83**(2), S. 443–471.
- Saavedra, Luz A. (2000). A model of welfare competition with evidence from AFDC, *Journal of Urban Economics* **47**, S. 248–279.

- Sachverständigenrat (1999). Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000.
- Sachverständigenrat (2000). Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/2001.
- Sachverständigenrat (2001). Für Stetigkeit – Gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02.
- Sachverständigenrat (2002). Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahresgutachten 2002/2003.
- Sachverständigenrat (2003). Staatsfinanzen konsolidieren – Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/2004.
- Samuelson, Paul A. (1954). The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics* **36**, S. 387–389.
- Samuelson, Paul A. (1955). Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics* **37**, S. 350–356.
- Schoch, Friedrich und Wieland, Joachim (1995). *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schuster, Falko (2001). *Doppelte Buchführung für Städte, Kreise und Gemeinden*, Oldenbourg Verlag, München.
- Schuster, Falko (2006). *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre der Kommunalverwaltung*, Maximilian-Verlag, Hamburg.
- Schuster, Falko (2008). *Neues Kommunales Finanzmanagement und Rechnungswesen*, Oldenbourg.
- Schwarting, Gunnar (1999a). *Kommunale Steuern: Grundlagen – Verfahren – Entwicklungstendenzen*, Band 1 von *Finanzwesen der Gemeinden*, 9, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Schwarting, Gunnar (1999b). *Kommunale Steuern, Grundlagen, Verfahren, Entwicklungstendenzen*, Finanzwesen der Gemeinden, Erich Schmidt Verlag, Berlin.

- Schwarting, Gunnar (2000). *Kommunales Kreditwesen: Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – neue Finanzierungsformen*, Band 2 von *Finanzwesen der Gemeinden*, 5, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2001). *Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kassen- und Rechnungswesen*, Erich Schmidt Verlag.
- Schwarting, Gunnar (2004). Haushaltskonsolidierung, *Der Gemeindehaushalt* **105**(8), S. 169–174.
- Schwarting, Gunnar (2005). Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, *Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung*, Bernd Genser, Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F., Bd. 307, Berlin.
- Schwarting, Gunnar (2006). *Der kommunale Haushalt: Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik*, Band 3 von *Finanzwesen der Gemeinden*, 2, Erich Schmidt Verlag, Berlin.
- Schweizer, Urs (1999). *Vertragstheorie*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Schäfer, C. (2002). Viele Aufgaben, wenig Geld, *Süddeutsche Zeitung*. 10. Dezember 2002.
- Seabright, Paul (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model, *European Economic Review* **40**, S. 61–89.
- Seitz, Helmut (2000). Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Länder, *Public Choice* **102**(3-4), S. 183–218.
- Shleifer, Andrei (1985). A theory of yardstick competition, *Rand Journal of Economics* **16**(3), S. 319–327.
- Sobel, Joel (1999). A reexamination of yardstick competition, *Journal of Economics and Management Strategy* **8**(1), S. 33–60.
- Solé-Ollé, Albert (2003). Electoral accountability and tax mimicking: The effects of electoral margins, coalition government, and ideology, *European Journal of Political Economy* **19**, S. 685–713.
- Statistisches Bundesamt (2008). Finanzen und Steuern: Realsteuervergleich 2007 - Realsteuern, kommunale Einkommen- und Umsatzsteuerbeteiligungen, Fachserie 14 Reihe 10.1.

- Studenmund, Arnold H. (2006). *Using Econometrics*, Pearson Education.
- Tommasi, Mariano und Weinschelbaum, Federico (2007). Centralization vs. decentralization: A principal-agent analysis, *Journal of Public Economic Theory* **9**(2), S. 369–389.
- Tullock, Gordon (1959). Problems of majority voting, *Journal of Political Economy* **67**, S. 571–579.
- Vermeir, Jan und Heyndels, Bruno (2006). Tax policy and yardstick voting in Flemish municipal elections, *Applied Economics* **38**(19), S. 2285–2298.
- von Auer, Ludwig (2005). *Ökonometrie: Eine Einführung*, Band 3, Springer.
- Warwick, Paul (1999). Survival data set codebook. Simon Fraser University.
- Wawro, Gregory (2002). Estimating dynamic panel data models in political science, *Political Analysis* **10**(1), S. 25–48.
- Wildasin, David E. (1997). Externalities and bailouts, hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations, *World Bank Policy Research Working Paper* **1843**.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2003). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 2. Aufl., South-Western, Mason, Ohio.
- Wrede, Matthias (2001). Yardstick competition to tame the leviathan, *European Journal of Political Economy* **17**(4), S. 705–721.
- Yamamoto, Kiyoshi (2000). Accounting system reform and management in the Japanese local government, in Eugenio Caperchione und Riccardo Mussari (Hrsg.), *Comparative issues in local government accounting*, Kluwer Academic Publisher, Kapitel 9, S. 144–157.

Lebenslauf

PERSÖNLICHE DATEN

Name **Jan Finken**
Adresse Vogelsangerstr. 3
50823 Köln
Email janfinken@gmx.de
Geburtsdatum 18.08.1977 in Düsseldorf

AUSBILDUNG

seit 03/05 **Universität zu Köln**
Promotionsstudium
Thema der Dissertation: Transparenz im Kommunalen Finanzsystem
Betreuer: Prof. Dr. Wolfgang Kitterer

10/98 - 01/05 **Universität zu Köln**
Studium der Volkswirtschaftslehre
Diplom-Volkswirt (01/05)

07/97 - 08/98 **Zivildienst**, ambulante Kranken- und Altenpflege, Düsseldorf

1988 - 1997 **Geschwister-Scholl-Gymnasium**, Düsseldorf
Allgemeine Hochschulreife (06/97)

1994 - 1995 **Somerset Area High School**, Somerset, PA, USA
PPP-Austauschprogramm des Deutschen Bundestages

BERUFLICHE ERFAHRUNG

seit 03/05 **Seminar für Finanzwissenschaft der Universität zu Köln**
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Prof. Dr. Kitterer

PRAKTIKA UND NEBENTÄTIGKEITEN

- 04/03 - 01/05 **Finanzwissenschaftliches Seminar der Universität zu Köln**
Studentische Hilfskraft am Lehrstuhl Prof. Dr. Kitterer
- 02/02 - 03/03 **Staatswissenschaftliches Seminar der Universität zu Köln**
Studentische Hilfskraft in der Bibliothek
- 09/01 **Die Blattmacher**, Köln
Praktikum in der Online-Redaktion
- 02/97 - 12/06 **Cho-Jin**, Musikgruppe
Gitarrist, Management, PR

BESONDERE KENNTNISSE

- Sprachen Englisch (flüssig in Sprache und Schrift)
 Französisch (gute Kenntnisse)
- EDV MS Office, STATA, Latex, Scientific Workplace, Macromedia Dreamweaver