

Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern?

In der aktuellen Diskussion über die Reform der deutschen Finanzverfassung wird u.a. die Forderung erhoben, daß der Bund auf seine Beteiligung an den heutigen „Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern“ zukünftig verzichten sollte. Der Artikel geht den Fragen nach, welche Vorteile die Beteiligung des Bundes an den heutigen Gemeinschaftsaufgaben mit sich bringt, und welche dieser Vorteile auch mit anderen Regelungen erreicht werden könnten. In bezug auf einen Teil der heutigen Gemeinschaftsaufgaben gibt es durchaus plausible Argumente für eine Bundesbeteiligung; wenn diesen Argumenten ein hohes Gewicht zugebilligt werden soll, so müßte die Bundesbeteiligung für die betreffenden Aufgaben erhalten bleiben. Für die anderen Gemeinschaftsaufgaben läßt sich die Beteiligung des Bundes an der Aufgabengestaltung und -finanzierung demgegenüber heute nicht mehr überzeugend begründen. Allerdings müßten zur Abdeckung des gesamtstaatlichen Steuerungsbedarfs im Bereich dieser Aufgaben neue Institutionen geschaffen werden, wie etwa Verfahren zur Beihilfen-Kontrolle bei der regionalen Wirtschaftsförderung oder eine Ausweitung der originären Steuereinnahmen der Länder.

Gemeinschaftsaufgaben im Zentrum der aktuellen Diskussion über die Reform der Finanzverfassung

Die Diskussion über die „richtige“ Ausgestaltung der deutschen Finanzverfassung nach dem Jahr 2004 hat sich in jüngster Zeit deutlich verstärkt.¹ Einen zentralen Platz in dieser Diskussion nimmt die Forderung ein, wonach die heute für verschiedene öffentliche Aufgaben vorgesehenen gemeinschaftlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern zugunsten der vormals gegebenen aus-

schließlichen Länderzuständigkeit wieder abgeschafft werden sollten².

Solche gemeinschaftlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern sind im Zuge der Großen Finanzreform von 1969/70 vor allem mit den Bestimmungen der Artikel 91 a und b sowie 104 a Absatz IV des Grundgesetzes geschaffen worden. Hiervon betroffen sind die folgenden Aufgabenbereiche, die ursprünglich reine Länderangelegenheiten waren: die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Verbesserung der Agrarstruktur, der Küstenschutz, der Hochschulbau, die Bildungsplanung, die Förderung von überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen, der Soziale Wohnungsbau, die Stadtsanierung und -entwicklung sowie die Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse.³ Diese öffentlichen Aufgaben werden zusammenfassend als „Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern“ bezeichnet.⁴ Für sie sind die Gestaltungskompetenzen⁵ und die Finanzierungspflichten⁶ zwischen Bund und Ländern so

¹ Mit dem Ende des Jahres 2004 laufen wichtige Regelungen des Länderfinanzausgleichs aus; eine Reform von anderen Elementen der Finanzverfassung vor diesem Zeitpunkt erscheint unrealistisch. Die Reformdiskussion hat nicht zuletzt kurz vor der jüngsten Bundestagswahl durch Vorschläge des damaligen Bundesfinanzministers neuen Auftrieb erhalten. Auch die neue rot-grüne Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der Länder haben Überlegungen zur Reform der Finanzverfassung in Aussicht gestellt bzw. verlangt. Vgl. etwa „Waigel plant eine drastische Finanzreform“, in: HANDELSBLATT, Nr. 148 vom 5. August 1998, S. 4. – „Unternehmenssteuern sollen bis 2000 reformiert werden“, in: HANDELSBLATT, Nr. 203 vom 21. Oktober 1998, S. 7. – „Gemeinsame Linie für Bonn“, in: HANDELSBLATT, Nr. 236 vom 7. Dezember 1998, S. 6.

² Vgl. etwa Reform der Finanzverfassung, Vorschläge der „Reformkommission soziale Marktwirtschaft“, o. O., o. J. (1998), S. 15. – Jahresgutachten 1998/99 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart 1998, S. 231.

³ Die sechs zuerst genannten Aufgabenbereiche werden in den Artikeln 91 a und b des Grundgesetzes genannt; die drei weiteren Aufgabenbereiche ergeben sich aus den zum Artikel 104 a Absatz IV erlassenen Ausführungsgesetzen.

⁴ Vgl. etwa FÜCHSEL, W.-D.: Gemeinschaftsaufgaben. Spardorf 1985, S. 2. Teilweise wird der Begriff der „Gemeinschaftsaufgaben“ lediglich für die in Artikel 91 a und b des Grundgesetzes explizit unter dieser Überschrift aufgeführten Leistungsbereiche verwendet. Materiell gibt es aber kaum Unterschiede zwischen diesen Bereichen und jenen, für welche der Bund nach Artikel 104 a Absatz IV Finanzhilfen an die Länder vergibt.

⁵ D. h. das Handlungsrecht, den gewünschten Output der öffentlichen Aufgabenerfüllung festzulegen, das „...als Summe einer ‚Rahmenkompetenz‘ – der Berechtigung, nur relativ ... generelle Orientierungspunkte für die Outputgestaltung festzulegen – sowie einer ‚Detailkompetenz‘ – des Rechts, den Output in jeder Einzelheit zu bestimmen – aufgefaßt werden“ kann. Vgl. ROSENFELD, M.: Hat die Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung eine Chance?, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 28 [1989], S. 28-44, hier: S. 31.

⁶ D. h. die Handlungspflicht, Ressourcen für die Finanzierung der Ausgaben für die Inputfaktoren bereitzustellen, die zum Erreichen eines bestimmten, festgelegten Outputs der Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Der Aspekt der gemeinsamen Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch mehrere Körperschaften wird vielfach auch unter dem Schlagwort der „Mischfinanzierung“ diskutiert.

aufgeteilt, daß der Bund an die Länder zweckgebundene Finanzaufweisungen vergibt und die Entscheidung über die Leistungsgestaltung beeinflussen kann.

Die in der aktuellen Diskussion immer wieder angeführten Argumente *gegen* die Beteiligung des Bundes an den genannten Aufgaben sind weitgehend überzeugend. Allerdings: Bevor aufgrund dieser Argumente eine Entscheidung zur Abschaffung der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben getroffen wird, stellt sich die Frage, ob und inwieweit auch die möglichen Argumente *für* die Bundesbeteiligung heute noch Gültigkeit besitzen und für eine Bewahrung der Gemeinschaftsaufgaben sprechen können. Der vorliegende Artikel will einen Beitrag zur Beantwortung dieser Frage leisten: Im Anschluß an eine kurze Darstellung der Argumente gegen die Bundesbeteiligung wird zunächst skizziert, welche ökonomischen Argumente allgemein für eine Bundesbeteiligung an Länderaufgaben sprechen können; sodann werden die einzelnen heutigen Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern anhand dieser allgemeinen Argumente daraufhin untersucht, ob für sie eine Beteiligung des Bundes an der Aufgabenerfüllung tatsächlich noch notwendig ist.

Argumente gegen die heutige Bundesbeteiligung an Länderaufgaben sind grundsätzlich plausibel

Die Mitwirkung des Bundes im Rahmen der heutigen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben bewirkt nach Ansicht ihrer Kritiker erhebliche Einbußen bei der Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung.⁷ So wird argumentiert, daß die Vermischung der Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zur Folge hätte, daß die staatlichen Entscheidungsträger den Wünschen ihrer Wähler vielfach nicht entsprechen würden. Denn die Entscheidungsträger jeder Ebene würden nicht sich selbst, sondern die jeweils andere Ebene in der Verantwortung sehen und sich bei unpopulären Maßnahmen auf tatsächliche oder behauptete Vorentscheidungen dieser Ebene berufen. Weiterhin wird auf die Erfahrung hingewiesen, daß die Bereitstellung von Bundesmitteln für die Gemeinschaftsaufgaben bei den Ländern einen hohen An-

reiz zur Ausschöpfung dieser Mittel bewirken würde. Die Mittelausschöpfung hat aber zur Voraussetzung, daß die Länder sich zur Ko-Finanzierung mit eigenen Mitteln bereit finden. In der Folge bestünde bei den Ländern eine Tendenz zum Verzicht auch auf Ausgaben, die aus ihrer Sicht eigentlich dringend notwendig wären, und/oder zu einer Erhöhung ihrer Verschuldung.

Die fehlende Effizienz des Mitteleinsatzes im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben wird u. a. folgendermaßen begründet: Weil die Länder für die administrative Durchführung der Gemeinschaftsaufgaben zuständig sind, ihnen die Finanzierung aber nur teilweise obliegt, bestünde bei ihnen tendenziell ein Anreiz, mit den ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln weniger sorgfältig umzugehen als mit jenen Mitteln, für deren Aufbringung sie selbst verantwortlich zeichnen.

Zwei zentrale allgemeine Argumente für die Vorteilhaftigkeit der Bundesbeteiligung an Länderaufgaben

Aus der Ökonomischen Theorie des Föderalismus lassen sich zwei zentrale allgemeine Argumente für die Vorteilhaftigkeit der Beteiligung einer übergeordneten Körperschaft (wie dem Bund) an den Aufgaben von untergeordneten Körperschaften (wie den Ländern) ableiten: das Argument der „externen Kosten infolge von dezentralen Aktivitäten“ sowie jenes der „regionalen Unterversorgung infolge von räumlichen externen Nutzen“.

Das erste dieser beiden Argumente läßt sich dahingehend präzisieren, daß die Bundesbeteiligung an Länderaufgaben als eine notwendige Maßnahme angesehen werden kann, um die von den Aktivitäten der Länder bewirkten externen Kosten i. S. von unerwünschten Auswirkungen dieser Aktivitäten auf Zielsetzungen des Bundes zu verhindern oder zu begrenzen. Als Ziele des Bundes, für die es bei ihm durch dezentrale Aktivitäten zu externen Kosten kommen kann, werden im Kontext mit den Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben vor allem genannt: die Sicherung eines stetigen und angemessenen Wachstums, die Herstellung einer gerechten personellen Einkommensverteilung und die Sicherung des nationalen Kulturerbes.⁸

⁷ Zur Kritik an den Gemeinschaftsaufgaben vgl. exemplarisch FÜCHSEL, W.-D., a. a. O., S. 94-121. – OLBRICH, J.: Gemeindeverkehrsfinanzierung, in: Franz Schuster (Hrsg.), Dezentralisierung des politischen Handelns (III), (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987, S. 394-413, hier: S. 408-410. – NÄGELE, F.: Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat, Opladen 1996, S. 118-127.

⁸ Teilweise wird auch noch das Ziel der „räumlichen Verteilungsgerechtigkeit“ i. S. eines Ausgleichs zwischen wohlhabenden und ökonomisch benachteiligten Regionen angeführt. Eine auf diesem Ziel basierende Rechtfertigung der Bundesbeteiligung ist jedoch wenig überzeugend, denn ein Ausgleich zwischen reichen und armen Regionen läßt sich

Dem zweiten Argument für eine Bundesbeteiligung an Länderaufgaben – das oben schlagwortartig mit „regionaler Unterversorgung infolge von räumlichen externen Nutzen“ bezeichnet wurde – liegt folgende Überlegung zugrunde: Wenn eine einzelne dezentrale Gebietskörperschaft öffentliche Leistungen bereitstellt, deren Nutzen auch den Wirtschaftssubjekten in den räumlich angrenzenden Gebietskörperschaften als „externe Nutzen“ zugute kommen können (Nutzen, für welche die Wirtschaftssubjekte im Umland der bereitstellenden Gebietskörperschaft kein kostendeckendes Entgelt zahlen müssen, z. B. Nutzen aus der Inanspruchnahme öffentlicher Kulturangebote in größeren Städten durch die Umlandbewohner), so wird die betrachtete Gebietskörperschaft wenig daran interessiert sein, ein für alle potentiellen Nutzer einschließlich jener aus ihrem Umland ausreichendes Angebot bereitzustellen, d. h. es kommt zur Unterversorgung. Wenn eine übergeordnete Körperschaft – also etwa der Bund – an der Gestaltungskompetenz sowie der Finanzierungspflicht für die betreffenden öffentlichen Leistungen beteiligt wird, kann sie einer solchen Unterversorgung entgegenwirken.

Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes

Mit den erläuterten Argumenten für eine Bundesbeteiligung an Länderaufgaben lassen sich die eingangs aufgeführten Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben daraufhin untersuchen, ob und inwieweit für sie die Bundesbeteiligung heute noch erforderlich erscheint.

Allerdings zeigt sich bei einer genaueren Betrachtung der konkreten Inhalte dieser Aufgaben, daß zwischen ihnen diverse inhaltliche Überschneidungen bestehen⁹. Um bei der folgenden Analyse eine Wiederholung von gleichartigen Zusammenhängen zu vermeiden, erscheint es zweckmäßig, diese Überschneidungen zu tilgen. Weiterhin erscheint es angebracht, den Bereich der Bil-

stets auch mit Hilfe von allgemeinen Finanzzuweisungen zu erreichen, d. h. ohne Eingriffe in die Zuständigkeitsverteilung.

⁹ So zielt etwa die im Grundgesetz aufgeführte Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur“ (Artikel 91 a, Nr. 3) materiell ebenso wie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Artikel 91 a, Nr. 2) auf den Ausbau der Infrastruktur sowie die Vergabe von Investitionszuschüssen; zu den Finanzhilfen des Bundes gehören u. a. jene nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, die ebenfalls den Ausbau der Infrastruktur zum Gegenstand haben. Forschung wird nicht nur an überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen, sondern auch an den Hochschulen betrieben.

dingsplanung aus der weiteren Betrachtung auszuschließen. Denn die Bildungsplanung hat für Bund und Länder keine unmittelbaren finanziellen Konsequenzen und ist deshalb für die Reform der Finanzverfassung von untergeordneter Bedeutung. Gemäß diesen Überlegungen setzt sich der Untersuchungsgegenstand aus den folgenden sechs materiellen Aufgabenbereichen zusammen:

- Regionalpolitisch motivierte Förderung privater Investitionen mit Hilfe von Subventionen an Unternehmen,
- Förderung der regionalen Infrastruktur (einschließlich kommunaler Straßenbau und Investitionen im Bereich des ÖPNV)¹⁰,
- Investitionen zum Zweck der Stadtsanierung und -entwicklung (Stadt- und Dorferneuerung, städtebaulicher Denkmalschutz, Weiterentwicklung großer Neubaugebiete),
- Sozialer Wohnungsbau (einschließlich Wohnungsmodernisierung),
- Finanzierung von Hochschulen und überregional bedeutsamen Forschungseinrichtungen¹¹,
- Investitionen zum Zweck des Küstenschutzes.

Keine Notwendigkeit der Bundesbeteiligung im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus ...

Zur Rechtfertigung der Bundesbeteiligung am Sozialen Wohnungsbau wird vor allem das Ziel der personellen Verteilungsgerechtigkeit angeführt. Es steht außer Zweifel, daß sich der Soziale Wohnungsbau positiv auf dieses nationale Ziel auswirken *kann* (aber nicht: muß). In diesem Bereich ist also durchaus ein relevanter Steuerungsbedarf für den Bund zu konstatieren. Da sich der Bau von Sozialwohnungen für die Landespolitiker zwar in Wählerstimmen auszahlen kann, andererseits aber für die regionale Wirtschaft weniger positive Impulse bringt als andere Investitionen, könnten manche Länder bei Verzicht des Bundes auf eine Beteiligung am sozialen Wohnungsbau dazu tendieren, ihre Ausgaben für diesen Aufgabenbereich zu reduzieren. Allerdings stehen dem Bund auch andere Instrumente zur Verfügung, um eine ausreichende Versorgung aller privaten Haushalte mit Wohnraum zu erreichen, insbesondere das Wohn-

¹⁰ Dies ist der materielle Inhalt des oben mit „Verbesserung der kommunalen Verkehrsverhältnisse“ umschriebenen Bereichs.

¹¹ Im Bereich der Hochschulen beteiligt sich der Bund heute am Aus- und Neubau sowie an der Beschaffung von Großgeräten; die Bundesbeteiligung an hochschulexternen Forschungseinrichtungen bezieht sich auf Investitionen und deren Folgekosten.

geld. Mithin kann beim Sozialen Wohnungsbau ein Rückzug des Bundes erfolgen, sofern der gesamtstaatliche Steuerungsbedarf zukünftig z. B. mit erhöhten Wohngeldzahlungen abgedeckt wird.

... und der regionalen Infrastruktur

Regionale Infrastrukturinvestitionen sind für das regionale wie das gesamtwirtschaftliche Wachstum in besonderem Maße relevant; durch die Beseitigung von Infrastruktur-Engpässen lassen sich die Produktionskosten deutlich senken. Freilich ist nicht zu erwarten, daß die Länder von sich aus zu einer Unterversorgung bei der regionalen Infrastruktur tendieren, sofern sie über eine ausreichende Finanzmittelausstattung und hinreichende Wachstumsanreize verfügen. Wenn eine dieser oder beide Bedingungen derzeit nicht erfüllt sein sollte bzw. sollten, wäre es geboten, die Finanzmittelausstattung der Länder zu verbessern und/oder institutionelle Änderungen zur Erhöhung der Wachstumsanreize der Länder durchzuführen, nicht aber Zuständigkeiten der Länder auf den Bund zu übertragen.

Allerdings läßt sich die Bundesbeteiligung im Bereich der regionalen Infrastruktur auch verteilungspolitisch begründen. Mit Hilfe der heutigen Aufteilung der für die Infrastrukturinvestitionen eingesetzten Bundesmittel auf mehrere Teilprogramme (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Agrarstruktur, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) wird gewährleistet, daß einzelne Bereiche der Infrastruktur – wie die landwirtschaftliche Infrastruktur oder der ÖPNV – von den Ländern nicht vernachlässigt werden. Der Bund verfolgt möglicherweise die Absicht, diese Bereiche zur Erreichung einer gerechten Verteilung einzusetzen (Korrektur der personellen Einkommensverteilung zugunsten der Landwirtschaft oder der ÖPNV-Benutzer, sofern letztere überwiegend den unteren Einkommensschichten angehören). Hierzu ist jedoch anzumerken, daß der Bund seine Verteilungsziele – wie beim Sozialen Wohnungsbau – stets auch mit Hilfe von monetären Transfers an private Haushalte erreichen könnte; eine Übertragung von Länderzuständigkeiten auf den Bund ist hierfür jedenfalls nicht zwingend erforderlich.

Die (Netz-) Infrastruktur in einem Bundesland kann externe Nutzen für Wirtschaftssubjekte in den Nachbarländern bewirken. Dies könnte die Länder dazu veranlassen, einzelne Bereiche ihrer Infrastruktur speziell im Grenzgebiet zu den Nachbarländern tendenziell auszudünnen. Diese Nutzen-

Externalitäten sind aber immer auf die unmittelbaren Nachbarländer begrenzt und können deshalb eine Beteiligung des *Bundes* an der Aufgabenerfüllung nicht legitimieren. Zweckdienlich wären vielmehr Absprachen zwischen den betroffenen Ländern, um die externen Nutzen zu internalisieren bzw. zu neutralisieren. Vermutlich müssen für das Zustandekommen solcher Absprachen allerdings noch neuartige Institutionen kreiert und etabliert werden.

Bei zusammenfassender Betrachtung lassen sich keine überzeugenden Argumente gegen einen Rückzug des Bundes aus dem Bereich der regionalen Infrastruktur finden, sofern für ausreichende Finanzmittel sowie Wachstumsanreize der Länder gesorgt wird und der zentralstaatliche Steuerungsbedarf mit anderen Institutionen abgedeckt werden kann.

Bei der regionalpolitisch motivierten Förderung privater Investitionen kann sich der Bund auf Beihilfen-Kontrollen beschränken

Die „richtige“ Vergabe von Subventionen an einzelne Unternehmen in einzelnen ökonomisch benachteiligten Teilräumen des Bundesgebietes¹² wirkt sich für die Entwicklung dieser Teilräume grundsätzlich positiv aus, während die Wirkungen von regionalpolitisch motivierten Subventionen auf das nationale Wirtschaftswachstum umstritten sind. Demgemäß liegt eine „richtige“ Subventionsvergabe natürlich stets im Interesse der einzelnen Länder, um das regionale Wachstum zu fördern. Es kann aber erhebliche Differenzen zwischen Bund und Ländern in Bezug darauf geben, was unter einer „richtigen“ Subventionsvergabe zu verstehen ist. Man könnte etwa vermuten, daß die Länderpolitiker zum Zweck der Wählerstimmen-Maximierung vorrangig an der Unterstützung von beschäftigungsintensiven Investitionsvorhaben interessiert sind, die für die langfristige Steigerung der – regionalen wie nationalen – Wirtschaftsleistung wenig förderlich sind. Weiterhin ließe sich vermuten, daß die Länder eine starke Tendenz zur Erhaltung der auf ihrem Territorium jeweils bereits bestehenden Branchen und Unternehmen und zur Abwehr von potentiellen Konkurrenz-Unternehmen haben, weil sie dem Druck von regionalen Interessengruppen ausgesetzt sind. Wenn der Bund zu weniger kurzfristigen Entscheidungen als die Länder tendieren würde, könnte man hieraus zwar die

¹² Etwa in den heute im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgelegten Förder-Regionen.

Notwendigkeit einer Bundesbeteiligung an der Investitionsförderung begründen. Es ist aber nicht ganz einsichtig, weshalb der Bund stets langfristiger orientiert sein sollte als die Länder.

Deshalb wäre es zweifellos besser, anstelle der heutigen Bundesbeteiligung im Bereich der regionalpolitisch motivierten Investitionsförderung durch institutionelle Neuerungen dafür zu sorgen, daß die Länder und die Länderpolitiker die Auswirkungen ihrer heutigen Entscheidungen auf das regionale Wachstum früher und stärker als derzeit zu spüren bekommen.

Die mit Hilfe von Investitionszuschüssen eines Landes bewirkte Abwerbung von bereits etablierten Unternehmen aus einem anderen Bundesland ist für das nationale Wirtschaftswachstum kontraproduktiv und kann durch eine Beteiligung des Bundes an der Investitionsförderung verhindert werden. Allerdings ist es zur Verhinderung der damit ausgesprochenen Problematik einer tendenziell „ruinösen Standortkonkurrenz“¹³ nicht erforderlich, daß sich der Bund – wie heute – an der regionalpolitisch motivierten Investitionsförderung beteiligt. Es könnte einfacher sein, wenn der Bund – in Abstimmung mit den Ländern bzw. dem Bundesrat – eine allgemeine und restriktive Beihilfen-Kontrolle durchführte, wie sie heute bereits von der EU-Kommission wahrgenommen wird¹⁴: So könnte etwa vorgeschrieben werden, daß die Förderung nur in bestimmten Regionen, nur für bestimmte Unternehmenstypen, nur mit bestimmten Förderhöchstätzen je Typ von Region und Unternehmen erfolgen darf.

Man könnte zwar überlegen, ob es nicht günstiger sein könnte, anstelle der Einführung einer Beihilfen-Kontrolle die gesamte Entscheidung – und die Finanzierungspflicht – für regionalpolitisch motivierte Zuschüsse auf den Bund zu übertragen.¹⁵ Gegen diese Überlegung ist jedoch u. a. einzuwenden, daß stets eine Koordinierung der Investitionszuschüsse mit anderen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung erforderlich ist, nicht zuletzt mit Infrastrukturmaßnahmen, für welche eine aus-

schließliche Bundeszuständigkeit wohl nicht in Frage kommen kann.

Sofern die skizzierten institutionellen Änderungen realisiert werden, kann die heutige Form der gemeinschaftlichen Aufgabenerfüllung von Bund und Ländern im Bereich der regionalen Investitionsförderung zukünftig entfallen; im Gegensatz zu den zuvor betrachteten Aufgabenbereichen bliebe der Bund aber – auf ordnungspolitischer Ebene – in die Aufgabenerfüllung eingeschaltet.

Keine eindeutige Empfehlung für den Bereich der Hochschulen und überregionalen Forschungseinrichtungen ...

Zur Begründung der Beteiligung des Bundes im Bereich der Hochschulen und überregionalen Forschungseinrichtungen werden vor allem Wachstumseffekte sowie räumliche Nutzen-Externalitäten angeführt. Sicherlich wirken sich die Lehrtätigkeit der Hochschulen sowie die öffentlich geförderte Forschung positiv auf den Humankapitalbestand sowie den technischen Fortschritt in einer Volkswirtschaft und damit auf das nationale Wirtschaftswachstum aus. Allerdings werden heute stärker als früher zumindest in bezug auf die *Lehre* auch deren regional begrenzte Wachstumseffekte betont. Dies läßt sich u. a. damit erklären, daß die Humankapitalintensität der Produktion zugenommen hat; das Vorhandensein einer Hochschule kann als regionaler Standortfaktor zur Attrahierung von Unternehmen beitragen, die mit einer hohen Humankapitalintensität produzieren. Aufgrund dieser regional begrenzten Wachstumseffekte ist (heute) zu erwarten, daß die Länder wegen ihres Interesses am regionalen Wirtschaftswachstum von sich aus genügend investieren werden, um ein auch gesamtwirtschaftlich ausreichendes Lehrangebot im Bereich der Hochschulen zu gewährleisten, sofern für Wachstumsanreize und eine ausreichende Finanzmittel-Ausstattung der Länder gesorgt wird.

Die skizzierten regional begrenzten Nutzen von Hochschulen können als räumliche externe Nutzen auftreten, wenn das jeweilige Standortland sehr klein ist oder wenn die Hochschulen innerhalb des Standortlandes eine periphere Lage haben. Jedoch sind diese Nutzen-Externalitäten ähnlich wie bei der regionalen Infrastruktur immer nur auf die unmittelbaren Nachbarländer des jeweiligen Standortlandes begrenzt. Auch bei der Hochschullehre wäre es mithin (nur) erforderlich, daß Absprachen zwischen den betroffenen Ländern getroffen werden (was vermutlich die Schaffung von neuen In-

¹³ Vgl. hierzu exemplarisch KLEMMER, P.: Festlegung eines Wettbewerbs- und Ordnungsrahmens, in: Franz Schuster (Hrsg), Dezentralisierung des politischen Handelns (III), (Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987, S. 84 f.

¹⁴ Vgl. zur EU-Beihilfen-Kontrolle z. B. die Darstellung bei NÄGELE, F., a. a. O., S. 28-33.

¹⁵ Zu entsprechenden Vorschlägen vgl. etwa DIW; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 15. Bericht, in: IWH-Forschungsreihe 2/1997, S. 125 f. und S. 128.

stitutionen zur Voraussetzung hat, wie bereits erwähnt wurde).

Für den Bereich der *Lehre* würde mithin wenig gegen einen Rückzug des Bundes aus der Aufgabenstellung sprechen, sofern die skizzierten institutionellen Neuerungen – deren konkrete Ausgestaltung noch durch zukünftige Studien in Erfahrung gebracht werden muß – realisiert werden. Zu einem anderen Ergebnis gelangt man allerdings für den Bereich der *Forschung* (an Hochschulen sowie an hochschulexternen Einrichtungen):

Der Nutzen der Forschung i. S. der Vorteile aus neuen Informationen aller Art ist zum großen Teil nicht örtlich begrenzt. Regionale Nutzen können allenfalls von anwendungsorientierten, wirtschaftsnahen Forschungsprojekten ausgehen, die sich unmittelbar den Problemen einzelner Unternehmen in der jeweiligen Region annehmen. Aber auch die Ergebnisse solcher Projekte lassen sich längerfristig kaum regional begrenzen. Die Länder dürften deshalb aufgrund ihres vorrangigen Interesses an einer regional begrenzten Steigerung der Wirtschaftsleistung ohne eine Beteiligung des Bundes dazu tendieren, die Forschung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht hinreichend zu unterstützen. Zudem besteht bei ausschließlicher Länderzuständigkeit für die Forschung an Hochschulen sowie an hochschulexternen Forschungseinrichtungen die Gefahr, daß von den Ländern Parallelforschung gefördert wird in solchen Bereichen, in denen aufgrund der mit den Forschungsreinrichtungen verbundenen hohen Kosten eigentlich eher eine Konzentration auf einen oder auf wenige Standort(e) erwünscht wäre.¹⁶

... sowie für den Küstenschutz

Durch den Küstenschutz werden auch solche Wirtschaftsstandorte vor Schädigungen durch Überflutung bewahrt, die – wie z. B. der Hamburger Hafen – für das gesamtwirtschaftliche Wachstum von hoher Bedeutung sind, d. h. für den Bund kann es zu externen Kosten eines unzureichenden Küstenschutzes durch die Länder kommen. Allerdings ist natürlich wieder anzunehmen, daß die Küstenländer von sich aus für ein auch gesamtwirtschaftlich ausreichendes Niveau an Küstenschutz-Vorkehrungen sorgen werden, sofern sie über ausreichende Finanzmittel sowie Wachstumsanreize verfügen.

Zwar könnten die Küstenländer selbst bei grundsätzlich hohen Wachstumsanreizen dazu neigen, zu

wenig in den Küstenschutz zu investieren, wenn sie erwarten, daß wirklich gravierende Überflutungen erfahrungsgemäß nur in größeren Zeitabständen auftreten. Die heute bestehende Aussicht der Länder auf einen regelmäßigen Zufluß von Bundesmitteln kann sie demgegenüber dazu veranlassen, regelmäßig auch eigene Mittel für den Küstenschutz einzusetzen. Die Bundesbeteiligung wäre dann ökonomisch als eine „Meritorisierung“ der regionalen Entscheidungsträger durch den Bund zu interpretieren, die im Interesse der regionalen Entscheidungsträger liegt. Jedoch ließe sich ein mit der erläuterten „Meritorisierung“ vergleichbarer Effekt z. B. auch erreichen, wenn in die Verfassungen der Küstenländer durch Beschluß ihrer Parlamente eine Verpflichtung aufgenommen würde, wonach die Landesregierungen regelmäßig Bericht über den Zustand ihrer Küstenschutz-Vorkehrungen sowie über die geplanten Investitionen für diesen Bereich erstatten müssen und für die Gewährleistung eines ausreichenden Schutzes vor Überflutungen explizit verantwortlich gemacht werden; die Mitwirkung des Bundes am Küstenschutz wäre dann entbehrlich.

Ein anderes Ergebnis würde zustande kommen, wenn man ausschließlich das Argument der räumlichen Nutzen-Externalitäten betrachtet. Nutzen von Küstenschutz-Maßnahmen entstehen nicht nur für die Personen, die unmittelbar an der Küste wohnen und deren Leben sowie Eigentum durch Überflutungen gefährdet werden, sondern auch für viele andere Menschen in Deutschland, die sich im Fall einer Flutkatastrophe in der Küstenregion selbst betroffen fühlen und den Wunsch nach Hilfe für die unmittelbar Betroffenen haben. Gemäß dieser Argumentation müßte die Bundesbeteiligung am Küstenschutz erhalten bleiben. Allerdings: Folgt man dieser Logik, so müßten auch andere Maßnahmen der Länder zur Vorsorge vor Naturkatastrophen – etwa der Hochwasserschutz entlang der Flüsse im Binnenland – vom Bund mitgetragen werden, d. h. der Bereich der heutigen Gemeinschaftsaufgabe „Küstenschutz“ müßte ausgeweitet werden.

Bundesbeteiligung an Stadtsanierung und -entwicklung nur noch für die neuen Länder erforderlich

Investitionen zur Stadtsanierung und -entwicklung haben ähnlich wie die meisten der bereits betrachteten Aufgabenbereiche Wirkungen auf das nationale Wirtschaftswachstum, aber auch regional begrenzte Wachstumseffekte. Letztere werden die Länder dazu veranlassen, dafür zu sorgen, daß die

¹⁶ Vgl. z. B. FÜCHSEL, W.-D., a. a. O., S. 206 f.

Struktur und das Niveau ihrer Investitionen zur Stadtsanierung und -entwicklung auch dem nationalen Wirtschaftswachstums hinreichend Rechnung tragen. Dies gilt wiederum unter der bereits mehrfach genannten Bedingung, daß die Länder über ausreichende Anreize zur Wachstumsförderung sowie Finanzmittel verfügen.

Etwas anderes ist in bezug auf das Ziel der „Sicherung des nationalen Kulturerbes“ festzustellen: Zumindest in den neuen Bundesländern besteht in den Städten und Dörfern unverändert ein dramatischer Sanierungsbedarf, der dazu beiträgt, daß Neuinvestitionen vielfach eher „auf der grünen Wiese“ als in den städtischen Zentren vorgenommen werden. Es ist deshalb zu befürchten, daß die neuen Bundesländer angesichts ihrer angespannten Finanzsituation dem Bedarf an Maßnahmen zur Sanierung historisch bedeutsamer Bausubstanz selbst dann nicht entsprechen würden, wenn ihre allgemeinen Finanzmittel deutlich erhöht werden würden. Für die alten Länder erfolgten entsprechende Sicherungsmaßnahmen bereits in den siebziger Jahren. Folglich erscheint es vorteilhaft, zur „Sicherung des nationalen Kulturerbes“ speziell und nur für die neuen Länder auch zukünftig – mittelfristig – an der Bundesbeteiligung im Bereich der Stadtsanierung und -entwicklung festzuhalten.

Es wäre allerdings noch durch genauere Untersuchungen zum Sanierungsbedarf in Ostdeutschland in Erfahrung zu bringen, wie hoch der gegenwärtige Finanzbedarf zur „Sicherung des nationalen Kulturerbes“ tatsächlich ist und wie lange

der Bund sich an der Aufgabenerfüllung beteiligen muß, um diesen Bedarf decken zu können.

Fazit

Wie gezeigt wurde, erscheint ein Abbau der Bundesbeteiligung im Bereich der heutigen Gemeinschaftsaufgaben nur dann als zweckmäßig, wenn für die Erreichung jener Zielsetzungen, die der Bund heute über seine Mit-Zuständigkeit für die Aufgabenerfüllung zu erreichen versucht, auf andere institutionelle Vorkehrungen (z. B. Ausweitung der Transferzahlungen an private Haushalte, Verfahren zur Beihilfen-Kontrolle, Regelungen zur Sicherung des Zustandekommens von Absprachen zwischen benachbarten Ländern, Änderungen der Landesverfassungen zur Gewährleistung des Küstenschutzes) zurückgegriffen wird. Wahrscheinlich muß zusätzlich auch für eine Erhöhung der Wachstumsanreize sowie der Finanzausstattung der Länder gesorgt werden. Beides ließe sich etwa durch eine Erweiterung der den Ländern zustehenden originären Steuereinnahmen erreichen; auf jeden Fall wird der Bund zumindest einen großen Teil seiner heute im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben eingesetzten Mittel den Ländern als allgemeine Finanzmittel zur Verfügung stellen müssen. Ohne solche neuen Institutionen und Institutionenänderungen kann der Abbau der Gemeinschaftsaufgaben nicht empfohlen werden.

Martin Rosenfeld
(mrd@iwh.uni-halle.de)

Hohe differenzierte Betroffenheit, aber geringe Belastung durch die Ökosteuern

Energiepreispolitisch steht die deutsche Industrie vor neuen Herausforderungen und Chancen. Einerseits geht die eingeleitete Liberalisierung des Strommarktes mit der tendenziellen Niveauabsenkung der Bezugspreise einher. Der ostdeutschen Industrie bleiben diese Spielräume allerdings verschlossen, da hier der Wettbewerb zumindest in den nächsten fünf Jahren nicht zur Regel wird.

Andererseits werden zum 1. April des Jahres höhere Mineralölsteuern sowie erstmalig eine Stromsteuer eingeführt. Im Gegenzug erfolgt eine Absenkung der Rentenversicherungsbeiträge. Im Normalfall – ohne Steuerbefreiungen und Steuerrückerstattungen – käme es zu einer differenzierten Be-

troffenheit (potentiellen Belastung) in den Zweigen, Branchen und Betrieben der Industrie. Dabei würde grundsätzlich die Industrie der neuen gegenüber den alten Bundesländern aufgrund doppelt so hoher Anteile für Energiekosten/Energieverbrauch und niedrigerer Anteile für Personalkosten eine stärkere Kostenerhöhung und eine schwächere Kostenabsenkung erfahren.

Nachdem nunmehr für die erste Etappe – bis auf den „Selbstbehalt“ – Steuerrückerstattungen beschlossen sind, werden die effektiven Belastungen (tatsächlichen Auswirkungen) vergleichsweise gering ausfallen. Für Ostdeutschland ist zu erwarten, daß die hier stärker vertretenen Handwerksbetriebe