

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 48  
Prof. Dr. Bernd Huber

## **Projekt Föderalismusreform**

### **Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten**

Sankt Augustin, November 2001

ISBN 3-933714-43-5

Ansprechpartner: Dr. Stephan Eisel  
Leiter der Hauptabteilung  
„Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft“  
Telefon: 0 22 41/246-630  
E-Mail: [stephan.eisel@kas.de](mailto:stephan.eisel@kas.de)

Prof. Dr. Udo Margedant  
Team Staat und Gesellschaft  
Telefon: 0 22 41/246-308  
E-Mail: [udo.margedant@kas.de](mailto:udo.margedant@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	3
<b>2. Ökonomische Anforderungen an die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben in einem Föderalstaat</b>	4
a. Veranlassungs- oder Ausführungskonnexität	5
b. Spillover-Effekte	7
c. Unzureichende Finanzausstattung als Begründung für eine Mischfinanzierung	9
d. Fazit	10
<b>3. Ökonomische Analyse der Mischfinanzierungen in Deutschland</b>	11
a. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und b GG	11
b. Finanzhilfen nach Art. 104a Abs. 4 GG	15
c. Geldleistungsgesetze nach Art. 104a Abs. 3 GG	17
d. Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) nach Art. 106a GG	19
<b>4. Ansatzpunkte für eine Reform</b>	21
<b>5. Literaturhinweise</b>	25
<b>6. Projekt Föderalismusreform</b>	26

## 1. Einleitung

Nach einem bekannten Wort Tocquevilles besteht die Idee des Föderalismus darin, die Vorzüge der Größe und der Kleinheit von Staaten miteinander zu verbinden. In der gegenwärtigen Föderalismusdebatte in Deutschland geht es vor allem um die Frage, ob die Chancen, die Eigenständigkeit und Vielfalt, also die Kleinheit, eröffnen, in unserem föderalen System ausreichend genutzt werden. Nach dem Eindruck vieler Beobachter schöpft der deutsche Föderalismus durch seinen hohen Zentralisierungsgrad und vielfältige Politikverflechtungen die Vorteile nicht aus, die regionale Autonomie und Entscheidungsspielräume bieten. Mitunter wird das deutsche System sogar als "Pseudoföderalismus" bezeichnet, der zwar formal föderale Strukturen aufweist, materiell aber einen Zentralstaat darstellt. Die gegenwärtige Reformdiskussion zielt darauf ab, die föderalen Strukturen zu revitalisieren, also – im Sinne Tocquevilles – wieder der Idee der Kleinheit Raum zu verschaffen.

Neben dem Finanzausgleich und der Frage einer – wenigstens begrenzten – Einnahmenautonomie der Bundesländer konzentrieren sich die Reformüberlegungen vor allem auch auf die vielfältigen Mischfinanzierungen, bei denen sich der Bund an verschiedenen Ausgaben der Bundesländer und ihrer Gemeinden beteiligt.<sup>1</sup> Die Mischfinanzierungen haben eine beträchtliche gesamtwirtschaftliche und fiskalische Bedeutung; der Bund wandte im Jahr 1999 immerhin annähernd 50 Mrd. DM für diesen Zweck auf.

Im vorliegenden Beitrag werden die Mischfinanzierungen aus finanzwissenschaftlicher Sicht analysiert und Ansatzpunkte für eine ökonomisch tragfähige Reform des gegenwärtigen Systems entwickelt. Dazu wird zunächst in Abschnitt 2 diskutiert, wie unter ökonomischen Gesichtspunkten die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben in einem Föderalstaat erfolgen sollte. In Abschnitt 3 wird dann das deutsche System der Mischfinanzierungen im Einzelnen untersucht und schließlich in Abschnitt 4 ein Reformvorschlag vorgestellt.

---

<sup>1</sup> Zur Diskussion um den Finanzausgleich und die Steuerautonomie vgl. z.B. Barette/Fenge/Huber/Leibfritz/Steinherr (2000) und Margedant (2001).

## **2. Ökonomische Anforderungen an die Verteilung von Aufgaben und Ausgaben in einem Föderalstaat**

Ein föderaler Staatsaufbau verspricht verschiedene Vorteile. Dezentralisierung kann durch kürzere Entscheidungswege dazu beitragen, öffentliche Leistungen kostengünstiger bereitzustellen. Durch regionale Autonomie ist es zudem möglich, das Angebot an (regionalen) öffentlichen Gütern besser an die Präferenzen der Bürger anzupassen, als dies in einem Zentralstaat möglich wäre. Schließlich entsteht durch einen dezentralen Staatsaufbau eine Situation des föderalen Wettbewerbs, der die regionalen politischen Entscheidungsträger anspricht, ihren Bürgern ein möglichst attraktives Bündel an öffentlichen Leistungen anzubieten. All dies spricht dafür, die Wahrnehmung regionaler (lokaler) Aufgaben auf regionaler (lokaler) Ebene zu organisieren, hingegen dem Bund vorrangig gesamtstaatliche bzw. nationale Aufgaben zu übertragen. Typische Beispiele für regionale Aufgaben sind die Schulen oder die Krankenversorgung, während die Landesverteidigung ein nationales öffentliches Gut darstellt, dessen Bereitstellung dementsprechend vom Bund vorzunehmen ist. Diese Überlegungen lassen sich auch in dem sog. Dezentralisierungstheorem (Oates (1972)) zusammenfassen, wonach eine Aufgabe der niedrigsten staatlichen Ebene, die eine effiziente Aufgabenerfüllung gewährleistet, zugewiesen werden sollte. Das Dezentralisierungstheorem stellt in seinem Kern eine ökonomische Formulierung des sog. Subsidiaritätsprinzips dar.

Folgt man diesem Ansatz bei der Verteilung der Aufgaben, ergibt sich auch unmittelbar, wie die Ausgabenverantwortung zu regeln ist: Jede staatliche Ebene muss die Ausgaben, die aus den von ihr wahrgenommenen Aufgaben resultieren, selber tragen (Konnexitätsprinzip). Würde man diesen Konnexitätsgrundsatz aufweichen und z.B. den Bund an der Finanzierung von Länderausgaben beteiligen, käme es zu einer Verzerrung der regionalen Entscheidungen und einer gesamtwirtschaftlich unerwünschten Ausdehnung der regionalen Ausgaben. Die deutsche Finanzverfassung folgt durchaus dem Gedanken des Konnexitätsprinzips. Nach dem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz des Art. 104 a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Diese Regelung wirft nun allerdings in verschiedener Hinsicht Fragen auf.

### **a. Veranlassungs- oder Ausführungskonnexität?**

Ein erstes Problem ergibt sich, wenn eine Aufgabe nicht eindeutig nur einer Gebietskörperschaft zugewiesen ist. Gerade in Deutschland liegt oftmals die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, während die Verantwortung für die Durchführung von den Bundesländern übernommen wird. Um hier die Ausgabenverantwortung zu regeln, gibt es mehrere Möglichkeiten. Ein Weg besteht darin, Gesetzgebungs- und Durchführungsbefugnis in einer Hand zu vereinigen. Dementsprechend würde diese Gebietskörperschaft dann auch die Ausgaben zu tragen haben. In Deutschland gibt es durchaus Spielräume, durch eine Verlagerung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länderebene eine Dezentralisation vorzunehmen und auf diesem Wege das föderale System zu revitalisieren. So ist z.B. nicht einzusehen, warum der Anspruch auf einen Kindergartenplatz durch Bundesgesetz und nicht durch die Bundesländer geregelt wird. Ähnliches gilt auch für die Ladenschlussgesetzgebung. Bei einer Reform des föderalen Systems liegt hier ein erhebliches Potenzial, die Autonomie und Eigenverantwortung der Bundesländer zu stärken.

Allerdings gibt es auch Fälle, in denen eine Dezentralisierung nicht in Frage kommt, und zwar immer dann, wenn im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist. Ein Beispiel bildet die Sozialhilfe, die als ein bundesweit geltendes Grundsicherungssystem konzipiert und dementsprechend bundeseinheitlich geregelt ist. Dafür gibt es auch gute ökonomische Gründe, denn die Theorie des Fiskalföderalismus wie auch empirische Erfahrungen in den USA zeigen, dass bei einer Regionalisierung der Sozialpolitik die Sozialleistungen erodieren.<sup>2</sup> Dies ist so, weil eine großzügige Sozialpolitik einer Region zu einer verstärkten Zuwanderung von Leistungsempfängern führt und dadurch rasch unbezahlbar wird. Als besonders eklatantes Beispiel für eine solche Entwicklung wird der Bankrott der Stadt New York in den siebziger Jahren angeführt, der seine Ursache nicht zuletzt in dem relativ hohen Standard der Sozialleistungen der Stadt hatte. In der Föderalismustheorie wird daher weitgehend übereinstimmend eine bundesgesetzliche Regelung im Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik für notwendig erachtet.

---

<sup>2</sup> Vgl. Barette/Fenge/Huber/Leibfritz/Steinherr (2000).

In den Fällen, in denen eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich ist, könnte dem Bund auch die Durchführung übertragen werden, auf diesem Wege also eine eindeutige Aufgabenverantwortung festgelegt werden. Dies dürfte unter praktischen Gesichtspunkten oftmals keine geeignete Lösung darstellen, weil sie gerade im deutschen System zur Entwicklung von Parallelbürokratien führen würde. Auch im Hinblick auf die Flexibilität und Bürgernähe der Verwaltung spricht viel dafür, die Durchführungsverantwortung auf der Landes- bzw. Gemeindeebene zu belassen.

Liegt die Gesetzgebungskompetenz für eine Aufgabe beim Bund, die Durchführung hingegen bei den Ländern bzw. ihren Gemeinden, kommen grundsätzlich zwei Möglichkeiten in Betracht, die Ausgabenverantwortung zu regeln. Zum einen kann man die gesetzgebende Gebietskörperschaft, also den Bund, verpflichten, die Ausgaben zu tragen (Veranlassungskonnexität). Alternativ kann man die Ausgabenverantwortung auch der ausführenden Instanz, also Ländern bzw. Gemeinden, übertragen (Ausführungskonnexität). Die Lastenverteilungsregel des Art. 104 a Abs. 1 GG ist, wie in der juristischen Literatur übereinstimmend festgestellt wird, im Sinne einer Ausführungskonnexität zu verstehen.<sup>3</sup>

Diese Regelung ist unter ökonomischen Gesichtspunkten sachgerecht.<sup>4</sup> Das Bund-Länder (Gemeinden)-Verhältnis beschreibt nämlich eine typische Prinzipal-Agenten-Situation. Der Bund beauftragt als Prinzipal die Länder bzw. Gemeinden als Agenten mit der Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe. Aus der ökonomischen Theorie ist bekannt, dass in dieser Situation die effiziente Lösung darin besteht, dem Agenten die volle Kostenverantwortung zu übertragen.<sup>5</sup> Dadurch wird eine kostengünstige und effiziente Aufgabenerfüllung sichergestellt, denn die Agenten, also Länder bzw. Gemeinden, haben so optimale Anreize, die Ausgaben möglichst niedrig zu halten. Würde sich der Bund an den Ausgaben beteiligen, würden diese Anreize hingegen untergraben. Dementsprechend sind Forderungen, dass der Bund einen bestimmten Anteil z.B. der Sozialhilfeausgaben "mittragen" soll, ökonomisch nicht zu rechtfertigen. Dies bestätigen im übrigen auch die Erfahrungen in den USA und in Kanada, wonach eine Beteiligung des Bundes an den Sozialausgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften ein kostentreibendes Verhalten begünstigt.<sup>6</sup> Festzuhalten bleibt also, dass das Prinzip

---

<sup>3</sup> Vgl. Häde (1996).

<sup>4</sup> Vgl. hierzu im einzelnen Huber/Lichtblau (1999).

<sup>5</sup> Vgl. zur Herleitung und zur Diskussion dieses Ergebnisses Huber/Lichtblau (1999).

<sup>6</sup> Vgl. Baretto/Fenge/Huber/Leibfritz/Steinherr (2000).

der Ausführungskonnexität die ökonomisch richtige Regelung der Ausgabenverantwortung darstellt.<sup>7</sup>

Dagegen lässt sich nun allerdings einwenden, dass die Ausführungskonnexität dem Bund die Möglichkeit eröffnet, Aufgaben und die daraus resultierenden Finanzierungslasten auf Länder und Gemeinden abzuwälzen.<sup>8</sup> Hier kann aber eine Lösung im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gefunden werden. Als Instrumente kommen dafür die vertikale Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG und daneben die Bundesergänzungszuweisungen nach Art. 107 Abs. 2 Satz 3 GG in Frage. Wenn den Ländern durch die Bundesgesetzgebung zusätzliche Ausgaben erwachsen, müsste dementsprechend der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen zum Ausgleich erhöht werden.<sup>9</sup> Alternativ könnte man auch eine pauschalierte Kostenerstattung einführen, bei der der Bund Ländern bzw. Gemeinden ungebundene Zuweisungen gewährt, die – in pauschalierter Form – die (bundesdurchschnittlichen) Kosten der Aufgabenerfüllung ausgleichen. Auf keinen Fall ist aber – wie oben gesehen – eine Beteiligung des Bundes an den laufenden Ausgaben oder gar der Übergang auf eine Veranlassungskonnexität zu rechtfertigen. Kurz: Eine Mischfinanzierung kann nicht mit dem Auseinanderfallen von Gesetzgebungs- und Durchführungsverantwortung begründet werden, vielmehr stellt hier das Prinzip der Ausführungskonnexität die richtige Lösung dar.

## **b. Spillover-Effekte**

Das Konnexitätsprinzip wirft auch Probleme auf, wenn ein Bundesland öffentliche Leistungen bereitstellt, die auch von den Bürgern (oder Unternehmen) anderer Bundesländer mitgenutzt werden. Beispiele sind die Nutzung der Ausbildungseinrichtungen oder der Verkehrsinfrastruktur eines Bundeslandes durch Gebietsfremde. Das einzelne Bundesland wird – im Regelfall – solche Nutzenspillovers nicht berücksichtigen, insoweit also die sozialen Erträge dieser Leistungen unterschätzen. Man muss daher damit rechnen, dass solche Leistungen – gesamtwirtschaftlich gesehen – in einem zu geringen Umfang bereitgestellt werden.

---

<sup>7</sup> Insoweit erscheinen die Regelungen des Art. 104 a Abs. 2 GG zur Kostenübernahme durch den Bund im Fall der Bundesauftragsverwaltung als problematisch.

<sup>8</sup> Deswegen wird mitunter auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ein – wenigstens teilweiser – Übergang auf das Prinzip der Veranlassungskonnexität gefordert. Vgl. z.B. SVR (1998).

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch im folgenden Abschnitt 4.

Deswegen müssen Wege gesucht werden, um diese Spillover-Effekte zu internalisieren und insgesamt ein optimales Angebot sicherzustellen. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten.

Einmal kann man diese Leistungen durch den Bund bereitstellen lassen, der in seiner Rolle als Gesamtstaat alle Kosten und Erträge internalisiert. Dies ist letztlich der Weg, der bei nationalen öffentlichen Gütern beschränkt wird. In anderen Fällen ist aber wohl schon im Hinblick auf die Vorteile regionaler Entscheidungen eine vollständige Zentralisierung keine sinnvolle Lösung. Entscheidet man sich für eine dezentrale Bereitstellung, kann man eine Internalisierung durch die Erhebung von Gebühren, die auch von gebietsfremden Nutzern gezahlt werden, vornehmen, was allerdings – man denke an Straßenbenutzungsgebühren – technisch aufwändig sein kann. Auch kann es unter Umständen zu allokativ unerwünschten Ergebnissen kommen.<sup>10</sup> Auch durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Bundesländern kann grundsätzlich eine Internalisierung erreicht werden. Empirische Erfahrungen aus den USA belegen allerdings, dass derartige Verhandlungsmechanismen wenig funktionstüchtig sind.

Schließlich lassen sich Spillover-Effekte auch durch ein System zwischenstaatlicher Transfers internalisieren. Dabei erhält ein Bundesland, das Leistungen mit Spillover-Effekten anbietet, Zuweisungen von anderen Gebietskörperschaften; es liegt also dann der Fall einer Mischfinanzierung vor. Damit diese Zuweisungen auch tatsächlich ihren Zweck, nämlich die Internalisierung der Spillovers, erreichen, müssen sie folgendermaßen ausgestaltet werden<sup>11</sup>: Es muss sich um zweckgebundene Zuweisungen handeln, die als Zuschuss zu einer bestimmten Leistung oder – was in der Praxis wohl einfacher ist – als Beteiligung an ihren Kosten erfolgt. Zudem darf die Höhe der Gesamtförderung grundsätzlich nicht nach oben beschränkt werden (open-ended matching grants). Wird die Höhe der Zuschüsse nämlich zu niedrig angesetzt, lösen die Zuweisungen einen reinen Mitnahmeeffekt aus. Es werden dann zum großen Teil Ausgaben gefördert, die auch ohne eine finanzielle Unterstützung des Bundes realisiert worden wären. Dagegen wird das eigentliche Ziel der Zuschüsse, die Internalisierung der Spillovers und die Sicherung eines optimalen Angebots an öffentlichen Leistungen mit Nutzenstreunungen, verfehlt. Ein Indiz dafür, dass eine Deckelung der Zuweisungen des Bundes eine Internalisierung der Spillovers verhindert, ist eine vollständige Ausschöpfung der Fördermittel durch die Länder. Dies signalisiert nämlich, dass die Länder diese Ausgaben bei

---

<sup>10</sup> Probleme ergeben sich z.B. bei nicht-rivalisierenden öffentlichen Gütern, bei denen eine Gebührenerhebung zu einer gesamtwirtschaftlich zu niedrigen Inanspruchnahme führt. Vgl. Baretto/Fenge/Huber/Leibfritz/Steinherr (2000).

<sup>11</sup> Vgl. zu diesen Anforderungen im Einzelnen auch Baretto/Fenge/Huber/Leibfritz/Steinherr (2000).



einer Erhöhung der Fördermittel weiter ausdehnen würden, also bei den vorliegenden Fördersätzen noch kein optimales Angebot dieser Leistungen erreicht wird.

Die Finanzierung der Zuweisungen kann entweder durch Zahlungen des Bundes oder der (anderen) Länder erfolgen, wobei in Deutschland, wie auch in den meisten anderen Staaten, vorrangig vertikale Transfers eingesetzt werden. Daher konzentrieren sich die nachfolgenden Überlegungen auf den Fall eines vertikalen Zuweisungssystems.

### **c. Unzureichende Finanzausstattung als Begründung für eine Mischfinanzierung?**

Gerade im Hinblick auf die neuen Länder scheint auf den ersten Blick noch ein zweites Argument für eine Mischfinanzierung zu sprechen. Wenn einzelne Länder nur über geringe Einnahmen verfügen und/oder – wie in Ostdeutschland – ein erheblicher Nachholbedarf im Infrastrukturbereich vorliegt, scheint eine Unterstützung des Bundes bei den Länderausgaben sinnvoll. Dadurch können Projekte realisiert werden, deren gesamtwirtschaftliche Vorteile besonders hoch sind und die ohne die Hilfen des Bundes nicht zustande kämen.

Diese Begründung für eine Mischfinanzierung, also eine Beteiligung des Bundes an bestimmten Länderausgaben, ist aber ökonomisch unzutreffend. Zwar ist es richtig, dass unzureichende Einnahmen eines Bundeslandes die Finanzierung gesamtwirtschaftlich wünschenswerter Projekte verhindern können. Die ökonomisch richtige Antwort ist aber nicht eine Mischfinanzierung, sondern eine Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung dieser Länder. Dies kann einmal durch eine Korrektur der vertikalen Einnahmenverteilung gemäß Art. 106 Abs. 3 GG im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung erfolgen. Zudem kann der Bund gemäß Art. 107 Abs. 2 GG Ergänzungszuweisungen gewähren. Schließlich lässt sich im Rahmen des Länderfinanzausgleichs die horizontale Einnahmenverteilung zwischen den Ländern zugunsten ärmerer Länder korrigieren. Alle diese Instrumente können zu einer Verbesserung der allgemeinen Finanzausstattung ärmerer Länder eingesetzt werden. Aus diesen Mitteln können diese Länder dann ihre Ausgaben finanzieren und damit auch z.B. einen Nachholbedarf im Bereich der Infrastruktur abdecken. Eine Mischfinanzierung ist dagegen der ökonomisch falsche Weg. Beteiligt sich der Bund an bestimmten Länderaufgaben, werden künstliche Anreize geschaffen, die Ausgaben in diesen Bereichen auszudehnen. Die Mischfinanzierung wirkt dann wie eine Subvention, die die Kosten bestimmter Aktivitäten künstlich absenkt und die Ausgaben der Länder in die subventionierten Bereiche lenkt. Damit geht auch eine Aushöhlung der Autonomie der Länder einher. Der Bund setzt durch die Mischfinanzie-

zung Anreizsignale, mit denen er das Verhalten der Länder beeinflusst und in eine ihm genehme Richtung steuern kann. Deswegen ist eine Mischfinanzierung auf keinen Fall mit der unzureichenden Finanzausstattung der Länder zu rechtfertigen. Unzureichende Finanzmittel einer staatlichen Ebene bzw. bestimmter Länder signalisieren vielmehr einen Korrekturbedarf bei der vertikalen bzw. horizontalen Einnahmenverteilung.

#### **d. Fazit**

Man kann also Folgendes festhalten: Mischfinanzierungen sind in unserem föderalen System ökonomisch nur sinnvoll, wenn sie der Internalisierung von Spillover-Effekten dienen, also der Finanzierung regionaler Leistungen, die auch anderen Regionen zugute kommen. Zudem müssen die Mischfinanzierungen bestimmte Bedingungen erfüllen, um das Internalisierungsziel zu erreichen. Im Folgenden ist nun zu untersuchen, inwieweit das System der Mischfinanzierungen diesen Anforderungen gerecht wird. Dabei konzentrieren sich die Überlegungen auf die Bund-Länder-Mischfinanzierungen, wohingegen die Mischfinanzierungen auf kommunaler Ebene, mit denen sich die Bundesländer an den Ausgaben ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände beteiligen, ausgeklammert werden. Ebenso wird auch nur am Rande auf die Fördermaßnahmen der EU eingegangen.<sup>12</sup> Für diese beiden Bereiche der Mischfinanzierungen gelten natürlich ebenfalls die zuvor abgeleiteten Ergebnisse.

---

<sup>12</sup> Vgl. zu diesen Mischfinanzierungen z.B. Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001).

### 3. **Ökonomische Analyse der Mischfinanzierungen in Deutschland**

Das gegenwärtige System der Mischfinanzierungen ist im Rahmen der Finanzreform 1969 entstanden. Im Zuge der Wiedervereinigung sind die Ausgaben des Bundes in diesen Bereichen deutlich angehoben worden. Abweichend vom Konnexitätsprinzip des Art. 104 a Abs. 1 GG beteiligt sich der Bund im Rahmen der Mischfinanzierungen an verschiedenen Ausgaben der Länder bzw. ihrer Gemeinden. Dabei sind vor allem vier Bereiche von Interesse, nämlich

- die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG
- die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG
- die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG
- der Öffentliche Personennahverkehr nach Art. 106 a GG.

Daneben gibt es noch ein ganzes Potpourri weiterer Zahlungen des Bundes an die Länder, die insgesamt im Jahr 1999 ein Volumen von gut 4,2 Mrd. DM erreichten und so unterschiedliche Bereiche wie z.B. die Kriegsopferversorge, Bauangelegenheiten oder Zahlungen an das Land Berlin im Rahmen des Hauptstadtvertrages betreffen. Auf diese Leistungen des Bundes wird im Folgenden nicht näher eingegangen.

#### **a. Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG**

Art. 91 a GG sieht eine Mitwirkung des Bundes bei folgenden Aufgaben der Länder vor:

- Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken
- Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
- Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Für diese drei Gemeinschaftsaufgaben ist eine gemeinsame Rahmenplanung vorgesehen. In den dafür zuständigen Planungsausschüssen ist jedes Land mit einer Stimme, der Bund mit insgesamt 16 Stimmen vertreten. Beschlüsse bedürfen einer Dreiviertel-Mehrheit. Durch die Rahmenplanung üben der Bund und die Länder als Gesamtheit einen beträchtlichen Einfluss auf die Gestaltung und Auswahl der Vorhaben in den einzelnen Ländern aus.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" schreibt das

Grundgesetz eine Beteiligung des Bundes an den Ausgaben jedes Landes von 50 Prozent vor. Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" muss der Anteil des Bundes bei mindestens 50 Prozent liegen. Gegenwärtig trägt der Bund bei Vorhaben im Bereich Verbesserung der Agrarstruktur 60 Prozent der Ausgaben, während beim Küstenschutz das Finanzierungsverhältnis bei 70 : 30 liegt.

Im Jahr 1999 leistete der Bund für diese drei Gemeinschaftsaufgaben Zahlungen von rd. 7,3 Mrd. DM.<sup>13</sup> Dabei entfielen 2 Mrd. DM auf den Hochschulbereich, knapp 3,6 Mrd. DM auf die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie rund 1,6 Mrd. DM auf den Bereich Agrarstruktur bzw. Küstenschutz. Rund 4,6 Mrd. DM der Fördermittel flossen in die neuen Länder (einschließlich Ost-Berlin). Die Konzentration der Mittel auf Ostdeutschland war am stärksten ausgeprägt bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", bei der gut 90 Prozent der Ausgaben auf die neuen Länder entfielen. Bei dieser Gemeinschaftsaufgabe werden Investitionen der gewerblichen Wirtschaft und Projekte wirtschaftsnaher Infrastruktur gefördert.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b GG kooperieren Bund und Länder bei der Bildungsplanung und der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung. Konkret erfolgt die Zusammenarbeit im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Insgesamt leistete der Bund hier im Jahr 1999 Zahlungen von rd. 6 Mrd. DM, wobei der Löwenanteil auf die Forschungsförderung entfiel.<sup>14</sup> Die regionale Verteilung der Mittel auf die Länder folgt dabei dem regionalen Muster der Forschungseinrichtungen.

Was die ökonomische Bewertung der Gemeinschaftsaufgaben betrifft, ist das Vorliegen von Spillover-Effekten wohl grundsätzlich zu bejahen. Ob die vorgesehenen Fördersätze des Bundes die Spillover-Effekte zutreffend ausgleichen, ist naturgemäß nur schwer zu beurteilen.

---

<sup>13</sup> Zu diesen Angaben vgl. hier und im folgenden ZDL (2000) und daneben Finanzbericht (2000, 2001).

<sup>14</sup> Dazu zählen insbesondere die Förderung von Forschungseinrichtungen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft oder der Max-Planck-Gesellschaft, an deren Finanzierung auch die Länder beteiligt sind. Diese Zahlungen des Bundes werden nicht in den Länderhaushalten verbucht, weswegen in den Daten der ZDL für die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b GG nur knapp 400 Mio. DM ausgewiesen werden.

Wenn man diese Sätze einmal akzeptiert, ergibt sich aber sofort ein anderes Problem: Die Förderung des Bundes ist durch die für die Gemeinschaftsaufgaben vorgesehenen Haushaltsansätze nach oben beschränkt. Es handelt sich also um ein System gedeckelter Zuweisungen, bei dem, wie in Abschnitt 2 erläutert wurde, eine Internalisierung der Spillover-Effekte nicht gewährleistet ist. Typischerweise schöpfen die Länder die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben vorgesehene Förderung vollständig aus. Die Beschränkung der Fördersummen durch den Bund wirkt also wie eine Rationierung. Dies spricht dafür, dass es bei den Gemeinschaftsaufgaben in erheblichem Umfang zu Mitnahmeeffekten kommt und das Ziel der Internalisierung der Spillover-Effekte verfehlt wird. Deswegen ist dafür zu plädieren, die Gemeinschaftsaufgaben als ein System nach oben offener Zuweisungen zu gestalten. Um die Belastungen des Bundes zu begrenzen, könnte man gleichzeitig die doch recht großzügig bemessenen Finanzierungsanteile des Bundes von bis zu 70 Prozent absenken. Alternativ könnte man es bei den bisherigen Fördersätzen lassen, einen Zuschuss aber erst gewähren, wenn ein bestimmter Ausgabenbetrag pro Kopf überschritten wird. Auch dadurch wird eine nicht gedeckelte Förderung möglich und eine unerwünschte finanzielle Belastung des Bundes vermieden.

Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Hochschulbau" bestehen Spillover-Effekte vor allem im Hinblick auf die Nutzung der Hochschulen durch (landes-)externe Studierende und die Forschungsleistungen der Hochschulen. Diese Nutzenstreuungen betreffen aber nicht nur den Hochschulbau, sondern allgemein die Hochschulausgaben. Die Beschränkung der Förderung auf die Bauinvestitionen ist daher ökonomisch nur schwer zu rechtfertigen. Sinnvoller erschiene eine allerdings deutlich niedriger als 50 Prozent bemessene Beteiligung des Bundes an den gesamten Hochschulausgaben. Ganz ähnlich führt die Beschränkung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auf die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur nicht nur zu schwierigen Abgrenzungsproblemen, sondern ist auch materiell kaum zu vertreten. Schließlich ist auch zu überlegen, ob der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben nach dreißig(!) Jahren nicht der Modernisierung bedarf. Angesichts der abnehmenden gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft ist vor allem zu fragen, ob nicht ein Auslaufen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" angezeigt ist.

Ein grundsätzlicher Einwand gegen die Gemeinschaftsaufgaben ist zudem, dass sie durch die doch recht rigide Rahmenplanung die Autonomie und die Eigenständigkeit der Länder aus-

höhlen.<sup>15</sup> Durch die Rahmenplanung und seine finanzielle Beteiligung gewinnt der Bund Einfluss auf Aufgaben, die eigentlich originäre Länderangelegenheiten sind. Vielfach wird zudem kritisiert, dass die gemeinsame Planung ein relativ kompliziertes und wenig effizientes Verfahren darstellt. Da dieser Abstimmungsprozess zwischen den beteiligten Fachministerien abläuft, ist auch zu bedenken, dass damit die Rechte des Parlaments, Ausgabenentscheidungen zu treffen, eingeschränkt bzw. Ausgabenprogramme präjudiziert werden können. Zudem verschärfen die Gemeinschaftsaufgaben die ohnehin im deutschen Föderalismus bestehende Tendenz, die Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften zu verwischen. Jede staatliche Ebene weist in dieser Situation der jeweils anderen die Schuld an unzureichenden öffentlichen Leistungen zu. In diesem Zusammenhang ist auch daran zu erinnern, dass es nach einer Schätzung mehr als 1000 Bund-Länder-Gremien gibt, also eine erhebliche Politikverflechtung besteht. Um hier die Autonomie und die Eigenverantwortung der Länder wieder zu stärken, ist für den Verzicht auf die gemeinsame Rahmenplanung zu plädieren.

Die Rahmenplanung wird bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auch mit den Beihilfavorschriften der EU verteidigt. Tatsächlich stellt die Rahmenplanung von Bund und Ländern bei dieser Gemeinschaftsaufgabe sicher, dass die Fördermaßnahmen insgesamt mit dem EU-Beihilferecht vereinbar sind. Allerdings muss man fragen, ob diese Koordinierungsaufgabe nicht auch unabhängig von dieser Gemeinschaftsaufgabe erfüllt werden kann, zumal sie ja auch bei anderen Fördermaßnahmen wie z.B. Beihilfen erforderlich ist.

Zudem ergibt sich ein weiteres Problem: Auch die EU gewährt vor allem im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung erhebliche Zahlungen an die Länder, die vorrangig, aber nicht ausschließlich an die neuen Länder fließen. Für die Jahre 2000 bis 2006 ist hier ein Gesamtbetrag von annähernd 50 Mrd. DM vorgesehen. Ein Teil dieser Mittel dient auch der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Durch die Kumulation der Fördermittel kann dabei die paradoxe Situation entstehen, dass Ausgaben in einem Bundesland weitgehend durch EU- und Bundesmitteln finanziert werden. Dies ist mit der Existenz von Spillover-Effekten nicht mehr zu rechtfertigen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die Länder Vorhaben mit geringen gesamtwirtschaftlichen Vorteilen verwirklichen, um in den Genuss der Förderung zu gelangen. Wie bei jeder Subventionierung besteht hier die Gefahr, dass es zu ineffizienten Aktivitäten kommt. Dies ist

---

<sup>15</sup> Vgl. zu dieser Kritik z.B. Ottnad/Linnartz (1997).

gerade im Hinblick auf die neuen Länder ein beunruhigender Befund. Angesichts der Förderung durch die EU ist daher daran zu denken, den Finanzierungsanteil des Bundes bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" von gegenwärtig 50 Prozent abzusenken, was allerdings eine Grundgesetzänderung erforderlich machen würde. Zum Ausgleich könnten den neuen Ländern, um die es vorrangig geht, höhere Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden.

Alles in allem verdienen die Gemeinschaftsaufgaben ein negatives Urteil: Durch die Begrenzung der Fördersummen des Bundes wird das eigentliche Ziel, die Internalisierung der Spillover-Effekte, verfehlt. Zudem schränkt die gemeinsame Rahmenplanung die Länderautonomie in bedenklicher Weise ein. Auch die Ausgestaltung und der Katalog der Gemeinschaftsaufgaben sind reformbedürftig. Schließlich besteht das Problem der Kumulation von Fördermaßnahmen des Bundes und der EU.

Es wäre aber voreilig, deswegen eine Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben zu fordern. Vielmehr ist eine Reform erforderlich, die

- den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben überprüft
- die Länderautonomie durch eine Einschränkung der Rahmenplanung stärkt
- eine Förderung des Bundes ohne Begrenzung der Fördersumme einführt
- und
- eine zu starke Kumulation von Fördermitteln des Bundes und der EU verhindert.

Auf die Einzelheiten dieser Reform wird in Abschnitt 4 noch eingegangen.

#### **b. Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG**

Nach Art. 104 a Abs. 4 GG kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder der Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. Während der erste Zweck von Finanzhilfen der kurzfristigen Konjunkturstabilisierung dient, zielen der zweite und dritte Zweck auf längerfristige allokativen Wirkungen ab und gestatten es dem Bund, längerfristige Finanzhilfen zu gewähren. Diese allokativen bzw. wachstumspolitischen Ziele stehen bei den existierenden Finanzhilfen im Vordergrund.

Die wichtigsten Finanzhilfen sind

- das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG)
- die Finanzhilfe für Wohnungsbau und -modernisierung (Wohnbauförderung)
- Finanzhilfen für Stadtsanierung und -entwicklung (Städtebauförderung)
- Finanzhilfe zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierung).

Im Rahmen des IfG gewährt der Bund den neuen Ländern seit 1995 jährlich Finanzhilfen von 6,6 Mrd. DM zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen. Der Finanzierungsanteil des Bundes an den geförderten Infrastrukturausgaben beträgt bis zu 90 Prozent. Das Programm ist auf zehn Jahre befristet. Nach den Beschlüssen der Ministerpräsidentenkonferenz vom 21./22. Juni 2001 soll das IfG ab dem Jahre 2005 auslaufen und die bisherige Förderung durch ungebundene Bundesergänzungszuweisungen ersetzt werden.

Im Rahmen der Wohnbauförderung unterstützt der Bund den sozialen Wohnungsbau mit jährlich (1999) rund 2,5 Mrd. DM, wobei sein Finanzierungsanteil bei 50 Prozent liegt. Diese Mittel kommen sowohl den alten als auch den neuen Ländern zugute und verteilen sich im Verhältnis von 75 : 25 etwa gemäß der Einwohnerzahl zwischen Ost- und Westdeutschland.

Bei der Städtebauförderung bezuschusst der Bund vor allem Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in Städten und Gemeinden. Der Finanzierungsanteil des Bundes liegt bei 33 Prozent. Insgesamt betragen die Zahlungen des Bundes bei der Städtebauförderung im Jahr 1999 rund 620 Mio. DM. Obwohl dieses Programm grundsätzlich auch westdeutschen Ländern offen steht, floss das Gros der Mittel (mehr als 80 Prozent) in die neuen Länder.

Im Rahmen der Gemeindeverkehrsfinanzierung stellt der Bund seit 1997 den Ländern aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer jährlich bis zu knapp 3,3 Mrd. DM als Finanzhilfen zur Verfügung. Damit sollen Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Bereich kommunaler Straßenbau und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) unterstützt werden. Dabei ist für die neuen Länder ein Betrag von 2,5 Mrd. DM, für die alten Länder von 0,8 Mrd. DM vorgesehen. Die Länder erhalten den größten Teil dieser Mittel nach einem festgelegten Aufteilungsschlüssel als Zuweisungen, die sie dann nach von ihnen zu



erstellenden Programmen zur Finanzierung von förderfähigen Gemeindeverkehrsinvestitionen verwenden können.

Insgesamt erreichen die Finanzhilfen mit einem Betrag von 13,5 Mrd. DM (1999) eine beachtliche Größenordnung, wobei mit einem Anteil von rund 65 Prozent der Mittel ein deutlicher Schwerpunkt auf den neuen Ländern liegt. Unter ökonomischen Gesichtspunkten stellt sich zunächst einmal die Frage ob bei den geförderten Maßnahmen gesamtwirtschaftlich bedeutsame Spillover-Effekte vorliegen. Davon wird man beim IfG wohl ausgehen können. Bei den anderen Programmen erscheint dies aber zweifelhaft. Besonders deutlich wird dies bei der Wohnbauförderung, bei der es um die Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus geht. Hier lassen sich auch bei viel Phantasie keine nennenswerten externen Effekte in anderen Bundesländern ausmachen, die eine finanzielle Beteiligung des Bundes rechtfertigen könnten. Auch bei der Städtebauförderung und der Gemeindeverkehrsfinanzierung handelt es sich wohl eher um die Internalisierung landesinterner externer Effekte zwischen den Gemeinden, die aber Aufgabe der Bundesländer und nicht des Bundes ist.

Aus ökonomischer Sicht sind daher die drei letztgenannten Programme nur schwer zu rechtfertigen. Hier spricht viel dafür, diese Programme zu streichen und den Ländern diese Mittel z.B. in Form ungebundener Zuweisungen zu gewähren. Beim IfG ist dies anders, denn im Infrastrukturbereich ist durchaus mit bedeutsamen landesübergreifenden Nutzenstreunungen zu rechnen. Insoweit gibt es hier Argumente, dieses Programm beizubehalten. Erstaunlicherweise geht die Politik nun offensichtlich den umgekehrten Weg und ersetzt das IfG durch ungebundene Bundesergänzungszuweisungen, während die drei anderen Finanzhilfen erhalten bleiben.

### **c. Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG**

Gemäß Art. 104 a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, eine Beteiligung des Bundes an den Geldleistungen vorsehen. Haben die Länder ein Viertel oder mehr der Ausgaben zu tragen, bedarf das Geldleistungsgesetz der Zustimmung des Bundesrates. Insgesamt wandte der Bund 1999 13,1 Mrd. DM im Rahmen der Geldleistungsgesetze auf. Den größten Posten bildeten dabei die Ausgaben für das Bundeserziehungsgeld, dessen Kosten der Bund allein trägt. Im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, dessen Leistungen der Bund zu 65 Prozent finanziert, zahlte der Bund insgesamt 1,55 Mrd. DM. Das Wohngeld, das paritätisch von Bund und Län-

dern getragen wird, belastete den Bundeshaushalt 1999 mit 3,8 Mrd. DM. Schließlich zahlte der Bund für Leistungen des Unterhaltsvorschussgesetzes knapp 800 Mio. DM. Hier lag der Finanzierungsanteil des Bundes bis 1999 bei 50 Prozent; seit 1.1.2000 ist dieser Anteil auf 33,3 Prozent abgesenkt worden. Die Zahlungen im Rahmen der Geldleistungsgesetze verteilen sich sehr gleichmäßig über die Länder<sup>16</sup>, so dass die regionale Verteilung etwa mit der der Einwohnerzahl korrespondiert.

Aus ökonomischer Sicht sind die Geldleistungsgesetze nicht zu rechtfertigen. Bei den Geldleistungen handelt es sich um Sozialtransfers, bei denen keine Spillover-Effekte auftreten. Daher stellt bei den Geldleistungsgesetzen die Einführung des Prinzips der Ausführungskonnexität die einzig ökonomisch sinnvolle Lösung dar. Dementsprechend müssten die Länder (bzw. Gemeinden) vollständig die Kosten der Geldleistungsgesetze tragen. Wie in Abschnitt 2 diskutiert wurde, wird dadurch eine effiziente und möglichst kostengünstige Durchführung dieser Gesetze gewährleistet. Deswegen ist für eine Streichung der Geldleistungsgesetze und die Übertragung der vollen Finanzierungsverantwortung an Länder bzw. Gemeinden zu plädieren. Als Ausgleich für die bisherigen Zahlungen des Bundes können der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer angehoben oder ungebundene Zuweisungen des Bundes gezahlt werden, worauf auch in Abschnitt 4 näher eingegangen wird.

Die Entflechtung der Geldleistungsgesetze im Sinne des Konnexitätsprinzips ist aber auch aus einem anderen Grund sinnvoll. In Deutschland ist die Finanzierungsverantwortung bei den steuerfinanzierten Transferleistungen völlig unsystematisch geregelt. So tragen die Kommunen (weitgehend) die Ausgaben für die Sozialhilfe, während der Bund die Arbeitslosenhilfe finanziert. Beim Wohngeld, auf das viele Empfänger von Arbeitslosen- und Sozialhilfe Anspruch haben, tragen Bund und Länder die Kosten. Dadurch tritt die Situation auf, dass ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe mit Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe und auf Wohngeld Transferleistungen erhält, deren Finanzierung ganz unterschiedlich geregelt ist. Dies ist mit verschiedenen ökonomischen Nachteilen verbunden. Vor allem schafft es aber Anreize für die Gebietskörperschaften, Empfänger in die Transfersysteme abzuschieben, die von anderen Gebietskörperschaften finanziert werden. Besonders eklatant ist dies bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Für die Gemeinden bestehen hier Anreize, Sozialhilfeempfänger z.B. in Beschäftigungsgesellschaften so lange Lohn zu zahlen, bis sie Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe erworben haben. Umgekehrt kann der Bund durch Einschränkungen der

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu SVR (2001).

Arbeitslosenhilfe – wie jüngst bei der Streichung der originären Arbeitslosenhilfe – sich auf Kosten der Kommunen, deren Sozialhilfeausgaben steigen, fiskalisch entlasten. Dieses System der "Verschiebebahnhöfe" ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht nur sinnlos, sondern auch mit erheblichen Effizienzverlusten verbunden. Vor allem aber untergräbt es die Anreize bei Kommunen, Ländern und Bund, dauerhaft die Beschäftigungschancen der Transferempfänger zu verbessern.

Gerade im Hinblick auf die hohe Arbeitslosigkeit ist hier eine Reform unabdingbar. Dazu muss die Ausgabenverantwortung für die verschiedenen Transferzahlungen auf einer staatlichen Ebene zusammengefasst werden. Nach dem Prinzip der Ausführungskonnexität müssten, was ja auch in der Öffentlichkeit durchaus diskutiert wird, Arbeitslosen- und Sozialhilfe der kommunalen Ebene zugeordnet werden. Da Bezieher von Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe regelmäßig auch Anspruch auf Wohngeld haben, ist daneben zu überlegen, ob nicht auch die Ausgabenverantwortung für das Wohngeld den Kommunen übertragen werden sollte.

Festzuhalten bleibt also Folgendes: Das System der Mischfinanzierungen bei Sozialleistungen und die unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten im Sozialbereich sind dringend reformbedürftig. Einen ersten Schritt bildet hier die Entflechtung bei den Geldleistungsgesetzen und die Zuordnung auf die Länderebene. Ebenso ist eine Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie auch des Wohngeldes auf kommunaler Ebene ökonomisch geboten.

#### **d. Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) nach Art. 106 a GG**

Art. 106 a GG verlangt, dass den Ländern für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Konkret erhalten die Länder einen Betrag aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes, der 1997 auf 12 Mrd. DM festgelegt und seither mit der Wachstumsrate des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben wurde. Im Jahr 2001 belaufen sich diese Zuweisungen auf gut 13,5 Mrd. DM. Diese Zahlungen sollen einen Ausgleich für die Übernahme der Aufgabenverantwortung beim ÖPNV durch die Länder darstellen.

Bei diesen Zahlungen handelt es sich um zweckgebundene Zuweisungen, über deren Verwendung im Einzelnen die Länder aber weitgehend autonom entscheiden können. Insoweit ergeben sich durch diese Zahlungen auch kaum Lenkungswirkungen, sondern vorrangig eine

Stärkung der allgemeinen Finanzkraft der Länder. Landesmittel, die ansonsten für Zwecke des ÖPNV eingesetzt werden, werden durch die Zahlungen des Bundes eingespart und stehen für andere Ausgaben zur Verfügung. Die Zuweisungen des ÖPNV wirken damit in ihrem ökonomischen Kern wie allgemeine Zuweisungen des Bundes an die Länder. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es im Hinblick auf die Transparenz der Finanzverfassung wirklich sinnvoll ist, diese Zahlungen beizubehalten. Soweit es nämlich um die Korrektur der vertikalen Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern geht, kann sie genauso gut auch im Rahmen der allgemeinen Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG erfolgen. Diese Lösung bietet sich zudem auch deswegen an, weil die Mittel für den ÖPNV ohnehin mit der Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens fortgeschrieben werden.

#### 4. Ansatzpunkte für eine Reform

Wie der vorhergehende Abschnitt gezeigt hat, weist das System der Mischfinanzierungen in Deutschland gravierende ökonomische Mängel und Defizite auf. Hier ist eine Reform notwendig, bei der folgende Ziele wichtig sind: Die Mischfinanzierungen sollten auf diejenigen Bereiche und Aufgaben beschränkt werden, bei denen bedeutsame räumliche externe Effekte auftreten. Die Förderung des Bundes muss so ausgestaltet werden, dass diese Spillover-Effekte wirksam internalisiert werden. Soweit Mischfinanzierungen eingesetzt werden, sollte die Autonomie und Eigenverantwortung der Bundesländer bei diesen Aufgaben erhalten bzw. gestärkt werden. Schließlich sollte es durch eine Reform nicht zu Verschiebungen von Finanzierungslasten zwischen Bund und Ländern kommen.

Für die verschiedenen Bereiche der Mischfinanzierungen ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen: Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG dürften Spillover-Effekte vor allem bei den Gemeinschaftsaufgaben "Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich der Hochschulkliniken" und "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" auftreten. Will man diese Gemeinschaftsaufgaben beibehalten, muss die Förderung allerdings umgestaltet werden. Damit eine Internalisierung der Spillover-Effekte gelingt, muss – wie oben beschrieben – ein System nicht gedeckelter Zuweisungen eingeführt werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Kofinanzierungsätze zu überprüfen. Insbesondere bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" ist zu bedenken, dass hier den Ländern teilweise auch EU-Fördermittel zufließen. Im Hochschulbereich ist zu überlegen, ob die Förderung allein auf den Hochschulbau oder nicht allgemein auf die Hochschulausgaben der Länder bezogen werden sollte. Allerdings wäre dann eine deutliche Absenkung des Finanzierungsanteils des Bundes von gegenwärtig 50 Prozent geboten. Die gemeinsame Rahmenplanung von Bund und Ländern sollte deutlich vereinfacht werden und, so weit es möglich ist, entfallen, um die Eigenständigkeit der Länder bei ihren Entscheidungen zu stärken.

Bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" dürften ebenfalls, allerdings wohl weniger bedeutsame Spillover-Effekte vorliegen. Um so erstaunlicher ist, dass hier die Beteiligung des Bundes an den Ausgaben besonders hoch ist. Will man diese Gemeinschaftsaufgabe erhalten, sind ganz ähnliche Reformüberlegungen wie oben anzustellen. Allerdings stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, ob nicht die

Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur" abgeschafft werden sollte. Die Landwirtschaft stellt nicht nur einen schrumpfenden Sektor in der deutschen Wirtschaft dar, sondern zählt auch zu den am höchsten subventionierten Branchen. Deswegen spricht hier viel dafür, diese Gemeinschaftsaufgabe zu streichen.

Bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 b ist wohl ebenfalls das Vorliegen von Spillover-Effekten zu bejahen. Auch hier ist aber die Gemeinschaftsaufgabe so zu gestalten, um eine wirksame Internalisierung zu erreichen und die Eigenständigkeit der Länder zu stärken.

Während es durchaus ökonomische Argumente für die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgaben gibt, liegen die Dinge bei den Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG anders. Sieht man einmal von dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG) ab, das in den nächsten Jahren ausläuft, lassen sich bei den Finanzhilfen keine räumlichen externen Effekte identifizieren, die über die Grenze des jeweiligen Bundeslandes hinausgehen. Daher sind die Finanzhilfen aus ökonomischer Sicht nicht zu begründen. Es handelt sich vielmehr um reine Subventionen, mit denen der Bund bestimmte Aktivitäten der Länder bezuschusst und damit ihr Ausgabenverhalten verzerrt. Aus ökonomischer Sicht ist daher für die Streichung dieser Finanzhilfen zu plädieren. Dadurch ließe sich auch der Einfluss des Bundes auf die Landespolitik abschwächen, weil die Bundesländer keine Anreize mehr hätten, bestimmte Ausgaben zu tätigen, um in den Genuss der Fördermittel des Bundes zu gelangen.

Auch die Geldleistungsgesetze nach Art. 104 a Abs. 3 GG sind als ökonomisch verfehlt zu beurteilen. Bei den Geldleistungsgesetzen beteiligt sich der Bund an verschiedenen Transferzahlungen. Damit wird das – ökonomisch gebotene – Prinzip der Ausführungskonnexität verletzt. Dies hat insbesondere im Hinblick auf die effiziente Durchführung und einen sparsamen Mitteleinsatz negative Konsequenzen. Deswegen ist für eine ersatzlose Streichung des Art. 104 a Abs. 3 GG und die strikte Einhaltung des Prinzips der Ausführungskonnexität zu plädieren. Geht man eine solche Reform konsequent an, muss man auch die Finanzierungszuständigkeiten bei Arbeitslosen- und Sozialhilfe überdenken. Während der Bund die Arbeitslosenhilfe finanziert, übernehmen die Kommunen (weitgehend) die Ausgaben der Sozialhilfe. Um hier das in Abschnitt 3 beschriebene Problem der "Verschiebebahnhöfe" zu lösen, sollten Arbeitslosen- und Sozialhilfe zusammengefasst und Durchführung und Finanzierung den

Kommunen übertragen werden. In diesem Zusammenhang liegt es auch nahe, das Wohngeld auf kommunaler Ebene zu bündeln.

Was schließlich den vierten Bereich der Mischfinanzierung, den ÖPNV, betrifft, führen diese Zahlungen des Bundes, da sie kaum mit Auflagen verbunden sind, zu keinen Verwerfungen bei den Länderentscheidungen. Sie wirken also weitgehend wie ungebundene Zuweisungen des Bundes, die die allgemeine Finanzausstattung der Länder verbessern. Sie sind insoweit als unproblematisch einzustufen. Allerdings stellen sie ein weiteres Element dar, das zur Intransparenz der deutschen Finanzverfassung beiträgt. Deswegen ist zu überlegen, ob man diese Zahlungen des Bundes nicht in die allgemeine vertikale Einnahmenverteilung nach Art. 106 Abs. 3 GG integrieren kann.

Folgt man dem hier skizzierten Reformansatz, ergeben sich allerdings erhebliche Verschiebungen von finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern. Selbst wenn man die Gemeinschaftsaufgaben und die Regelungen des ÖPNV beibehält, würden sich durch den Wegfall der Finanzhilfen und der Geldleistungsgesetze die Zahlungen des Bundes an die Länder für das Jahr 1999 um gut 20 Mrd. DM vermindern. Dem stünden entsprechende zusätzliche Belastungen in den Länderhaushalten gegenüber. Integriert man zudem die Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe, würde der Bund insgesamt sogar um mehr als 40 Mrd. DM entlastet. Es ist klar, dass eine derart weitgehende Verschiebung von Aufgaben und Ausgaben eine finanzielle Kompensation erforderlich macht. Die deutsche Finanzverfassung bietet durchaus Instrumente, um solche Kompensationsmaßnahmen vorzunehmen. Hier kommt zunächst einmal die Umsatzsteuerverteilung nach Art. 106 Abs. 3 und 4 GG in Frage. Konkret müsste der Anteil der Länder am Umsatzsteueraufkommen erhöht, der des Bundes entsprechend gesenkt werden, um einen Ausgleich für die Übernahme zusätzlicher Ausgabenlasten durch die Länder zu schaffen. Durch eine höhere Beteiligung an der Umsatzsteuer steigen die Einnahmen in allen Bundesländern je Einwohner etwa um den gleichen Betrag.<sup>17</sup> Wenn die Ausgabenlasten, die die Länder übernehmen, pro Kopf in allen Ländern gleich hoch sind, wäre jedes Land in der Lage, diese zusätzlichen Ausgaben durch zusätzliche eigene Einnahmen zu finanzieren. Eine solche gleichmäßige Streuung der Pro-Kopf-Ausgaben liegt aber nicht vor. Insbesondere bei den Finanzhilfen fließt ein deutlich höherer Anteil, als es der Einwohnerzahl entspricht, in die neuen Länder. Bei einer Änderung der Umsatzsteuerverteilung würden also die neuen Länder

---

<sup>17</sup> Der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer wird nach der Einwohnerzahl zwischen den Ländern verteilt. Durch die Einwohnerwertung im Länderfinanzausgleich ergeben sich allerdings (kleinere) Verschiebungen.

keinen vollständigen Ausgleich für die bisher vom Bund empfangenen Leistungen erhalten, die alten Länder hingegen per saldo profitieren. Um solche horizontalen Umverteilungseffekte auszuschließen, könnte der Bund den neuen Ländern Ergänzungszuweisungen gemäß Art. 107 Abs. 2 GG gewähren. Kurzum: Hier gibt es durchaus Möglichkeiten, zielgenau den Wegfall der Bundesmittel in den einzelnen Ländern zu kompensieren.

Ein weiteres Problem kann sich aus der Politik des Bundes ergeben. Durch den Wegfall der Bundesbeteiligung an den Geldleistungsgesetzen – ähnliches gilt auch für die Übertragung der Arbeitslosenhilfe auf die Kommunen – könnten beim Bund Anreize entstehen, bei der Gesetzgebung großzügige Leistungen vorzusehen, für deren Finanzierung Länder bzw. Gemeinden aufkommen müssen. Beispielsweise könnte der Bund die Leistungen des BAföG verbessern oder die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme dieses Transfers erleichtern. Das kann auf verschiedene Weise begrenzt werden. Einmal kann man verlangen, dass die Länder an der Gesetzgebung beteiligt werden und notfalls derartige Gesetzesänderungen blockieren können. Eine andere Lösung könnte in finanziellen Sanktionen bestehen. Konkret könnte dies folgendermaßen aussehen, wobei als Beispiel der Fall der Geldleistungsgesetze betrachtet wird. Wenn den Ländern als Ausgleich für den Wegfall der Bundesmittel ein höherer Anteil am Umsatzsteueraufkommen eingeräumt wird, könnte man gleichzeitig vorsehen, dass dieser Anteil zu Lasten des Bundes automatisch erhöht wird, wenn die Ausgaben für die Geldleistungsgesetze schneller als das Aufkommen der Umsatzsteuer wachsen. Bei dieser Regelung behält jedes Bundesland auch weiterhin den Anreiz, die Geldleistungsgesetze effizient und sparsam durchzuführen, zugleich wird aber Bestrebungen des Bundes, zu Lasten der Länder großzügige Transfers zu gewähren, wirksam ein Riegel vorgeschoben. Diese Lösung hat zudem den Vorteil, dass der Bund nicht aus der Verantwortung entlassen wird, zur Finanzierung der Sozialtransfers beizutragen.

Fazit: Eine Entflechtung und Rückführung der Mischfinanzierungen ist nicht nur ökonomisch geboten, sondern auch praktisch durchführbar. Eine derartige Reform kann einen wichtigen Beitrag zur Revitalisierung unseres föderalen Systems leisten. Es ist zu hoffen, dass die Politik bald den Mut findet, entsprechende Reformen anzupacken.



**Literaturhinweise**

Baretti, C., Fenge, R., Huber, B., Leibfritz, W., Steinherr, M. (2000), Chancen und Grenzen föderalen Wettbewerbs, München.

Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht, verschiedene Jahrgänge.

Häde, U. (1996), Finanzausgleich, Tübingen.

Huber, B. und Lichtblau, K. (1999), Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jahr 1999, Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, S. 69-93.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001), Abbau von Mischfinanzierungen, Wiesbaden.

Margedant, U. (2001), Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier 37/2001 der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Oates, W. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt, New York.

Ottnad, A. und Linnartz, E. (1997), Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit, Studie des IWG Bonn, Frankfurt/Main.

SVR (1998), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart.

SVR (2001), Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart.

ZDL, Zentrale Datenstelle der Bundesländer (2000).

## **Projekt: Föderalismusreform**

Seit nunmehr drei Jahren wird von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft über eine Reform der föderalen Ordnung in Deutschland diskutiert. Auf dem Prüfstand – auch vor dem Hintergrund der europäischen Integration – stehen das Zusammenspiel und die Kompetenzen von Bund, Ländern und Kommunen. Gefordert werden mehr Wettbewerb der Länder untereinander, größere Handlungsspielräume und mehr Autonomie von Ländern und Gemeinden durch klare Kompetenzzuweisung und Umgestaltung der Finanzpolitik. Aber auch allgemein ist die Frage zu stellen, ob der deutsche Föderalismus in seiner gegenwärtigen Form den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung möchte mit dem Projekt „Föderalismusreform“ solche Überlegungen aufgreifen und die öffentliche Diskussion intensivieren. Anhand der beiden Schwerpunktthemen Finanzordnung und Kompetenzaufteilung sollen Möglichkeiten der Reform des Föderalismus im Sinne der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und des Wettbewerbsprinzips vorgestellt und diskutiert werden.

## **Publikationen**

Hans-Wolfgang Arndt: Wege zur Stärkung der Finanzkraft von Ländern und Kommunen. Arbeitspapier Nr. 40/2001, Sankt Augustin, 2001

Bernd Huber: Die Mischfinanzierungen im deutschen Föderalismus – Ökonomische Probleme und Reformmöglichkeiten. Arbeitspapier Nr. 48/2001, Sankt Augustin 2001

Roland Koch/Christoph Böhr: Reform des Föderalismus. Zukunftsforum Politik Nr. 20, hrsg. von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, Januar 2001

Kulturföderalismus Als Verfassungsfolklore? Dokumentation, Sankt Augustin 2000

Udo Margedant: Die Finanzordnung der Bundesrepublik Deutschland. Arbeitspapier Nr. 37/2001, Sankt Augustin, 2001

Ansprechpartner: Prof. Dr. Udo Margedant  
Tel. 02241/246-308  
e-mail: [udo.margedant@kas.de](mailto:udo.margedant@kas.de)

Bestellungen an:  
Gabriele Klesz,  
e-mail: [gabriele.klesz@kas.de](mailto:gabriele.klesz@kas.de)