

Institutionelle Bedingungen eines Wettbewerbsföderalismus in Deutschland: Transaktions- kosten stärker berücksichtigen

Von Torsten Schmidt*

Zusammenfassung: In jedem Bundesstaat ist die Frage zu klären, wie regionale Externalitäten zwischen den Gebietskörperschaften internalisiert werden sollen. Im vorliegenden Beitrag wird die These aufgestellt, dass dazu das Instrument ausgewählt wird, das mit den geringsten Transaktionskosten für die beteiligten Entscheidungsträger verbunden ist. Da nach der Verabschiedung des Grundgesetzes von vielen Länderaufgaben Externalitäten ausgingen, zielten wichtige institutionelle Veränderungen des deutschen Bundesstaates auf deren Internalisierung. Die Regelungen des Grundgesetzes bewirken, dass eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden ist. Die nicht eindeutige Zuordnung der Finanzierungskompetenz bietet der Bundesregierung die transaktionskostengünstige Möglichkeit, durch finanzielle Anreize auf die Länder einzuwirken. Mit den Gemeinschaftsaufgaben wurde ein Verfahren institutionalisiert, um Aufgaben in einzelnen Bundesländern zu konzentrieren. In einer bundesstaatlichen Reform, die auf mehr Wettbewerb zielt, sind die Transaktionskosten zu berücksichtigen. So kann eine verstärkte Internalisierung durch Verhandlungen dazu führen, dass die Transaktionskosten im öffentlichen Sektor steigen und dadurch die Möglichkeiten zur Intensivierung des Wettbewerbs beschränkt werden.

Summary: In every federal state the question has to be answered how to internalise spillovers. This article hypothesises that politicians choose the instrument with the lowest transaction costs. After the German constitution (Grundgesetz) came into effect a lot of institutional reforms were implemented to avoid or reduce spillovers at the state level. The German constitution implies comparatively low transaction costs for a centralisation of legislation. The same holds for fiscal grants, so the federal government makes wide use of them to influence decisions of the state governments. The joint tasks (Gemeinschaftsaufgaben) are employed to concentrate projects in one state at a low level of transaction costs. In an upcoming reform of the German federal system aiming at more competition among the states the transaction costs ought to be considered. A more frequent use of bargaining to internalise spillovers bear the danger of raising transaction costs, and hence limiting competition at the state level.

1 Einleitung

Mit der im Jahre 2001 verabschiedeten Neuordnung des Länderfinanzausgleichs ist eine intensive Diskussion über eine umfassende Reform der bundesstaatlichen Ordnung zunächst beendet und das Reformprojekt selbst auf das Jahr 2020 verschoben worden. Allerdings wurden bereits Bedenken an der Tragfähigkeit des gefundenen Kompromisses geäußert, da die grundlegenden Probleme der bundesstaatlichen Ordnung nach wie vor unge-

* Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Hohenzollernstr. 1-3, 45128 Essen, E-Mail: tschmidt@rwi-essen.de.

löst sind (Peffekoven 2001: 427). Bei der Neuordnung nicht aufgegriffene Vorschläge wie die Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder, die Einführung einer zumindest begrenzten Steuerautonomie der Länder oder die Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben zielten auf eine Intensivierung des Wettbewerbs im öffentlichen Sektor (Donges et al. 2000, Henke 1995, Ottnad 2000, Ottnad und Linnartz 1998, Sachverständigenrat 1997). Vergleicht man diese Reformvorschläge mit denen früherer Verfassungsreformen, fällt auf, dass viele auf Regelungen des Grundgesetzes zielen, die erst in den beiden großen Verfassungsreformen von 1955 und 1969 eingefügt worden waren.

Die Frage, der in diesem Beitrag nachgegangen wird, ist, warum die Gesetzgebungskompetenzen weitgehend auf den Bund übertragen, die Finanzhilfen des Bundes ausgeweitet und die Gemeinschaftsaufgaben geschaffen wurden, wenn dadurch nach vorherrschender Meinung die effiziente Erfüllung der öffentlichen Aufgaben beeinträchtigt wird. Eine nahe liegende Antwort ist, dass diese Regelungen den Interessen der Angehörigen des öffentlichen Sektors, d. h. von Politikern und Bürokraten, entsprechen. Danach bieten mangelnder Wettbewerb und unübersichtliche Regelungen des Finanzausgleichs Politikern die Möglichkeit, ihren Eigennutz zu erhöhen (Blankart 1999, Pitlik und Schmid 2000). Diese Ansätze vernachlässigen allerdings zum einen, dass Politiker bei der Verfolgung ihrer Eigeninteressen Nebenbedingungen beachten müssen, insbesondere Regelungen des Grundgesetzes (Döring 1999: 233). Zum anderen berücksichtigen diese Ansätze nicht ausreichend, dass bundesstaatliche Reformen mit Transaktionskosten verbunden sind.

Die These dieses Beitrags ist, dass die Kosten, die für die politischen Entscheidungsträger entstehen, um eine neue Regelung zu erzielen und diese später anzuwenden, für die Gestaltung der bundesstaatlichen Ordnung von zentraler Bedeutung sind. Die langwierigen Verhandlungen über die Länderfinanzausgleichsgesetze deuten an, wie hoch diese Kosten sein können. Die Entscheidungsträger sind bestrebt, ihre zu erwartenden Transaktionskosten so gering wie möglich zu halten. Es kann also durchaus sein, dass die aus heutiger Sicht ineffizienten Institutionen aus damaliger Sicht sinnvoll waren. Der Anreiz zur Veränderung der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung entstand dadurch, dass zunächst eine Reihe von Aufgaben mit Spillovers verbunden waren, deren Beseitigung oder Verringerung die Effizienz des öffentlichen Güterangebots erhöhte. Welche Instrumente zur Internalisierung eingesetzt wurden, hing von den zu erwartenden Transaktionskosten ab, die von den Regelungen des Grundgesetzes beeinflusst wurden. Aufgrund seiner Mittlerrolle zwischen Bund und Ländern kommt dem Bundesrat hierbei eine Schlüsselrolle zu (Schmidt 2001).

Soll die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zukünftig wettbewerblicher erfolgen, was nach allgemeiner Auffassung die politischen Entscheidungsprozesse und die staatliche Aufgabenerfüllung effizienter machen würde, werden sich die Anforderungen und Möglichkeiten zur Internalisierung von Spillovers gravierend verändern. Da die Internalisierung auf unterschiedliche Arten erfolgen kann, müssen bei einer umfassenden Reform des deutschen Bundesstaates Anreize geschaffen werden, damit für die Internalisierung Instrumente benutzt werden, die besser dem Modell des Wettbewerbsföderalismus entsprechen, als dies bisher der Fall war. Dies ließe sich erreichen, indem man die Kosten der einzelnen Instrumente verändert. Allerdings begrenzen die entstehenden Kosten auch die Möglichkeiten, den Wettbewerb zu erhöhen.

Der vorliegende Beitrag gliedert sich wie folgt: Im Abschnitt 2 werden die wichtigsten Instrumente zur Internalisierung von Spillovers dargestellt und gezeigt, welche davon im

deutschen Bundesstaat angewendet werden. Abschnitt 3 führt verschiedene Arten von Transaktionskosten ein, und die Abschnitte 4 und 5 zeigen, wie sich mit deren Hilfe erklären lässt, warum im deutschen Bundesstaat nur bestimmte Instrumente benutzt werden. In Abschnitt 6 wird dargelegt, welche institutionellen Änderungen vorgenommen werden müssten, damit die vorgeschlagenen Reformen auch aus Sicht der Transaktionskostentheorie optimal sind. Abschnitt 7 fasst die Ergebnisse zusammen.

2 Internalisierung von Spillovers erhöht die Effizienz

Nach der fiskalischen Theorie des Föderalismus sind Aufgaben jener Ebene zuzuordnen, die die fiskalische Äquivalenz gewährleistet, d. h. die Nutzer eines öffentlichen Gutes müssen auch dessen Kosten tragen (Olson 1969: 483). Wird dieses Prinzip nicht eingehalten, entstehen positive oder negative räumliche Externalitäten (Spillovers), die zu einer ineffizienten Bereitstellung des betreffenden öffentlichen Gutes führen und internalisiert werden müssen (Wellisch 1995). Bei der Gestaltung des deutschen Bundesstaates kam dementsprechend der Internalisierung große Bedeutung zu. Da die deutschen Bundesländer nach dem Zweiten Weltkrieg in ihrer regionalen Abgrenzung neu geschaffen wurden, ließ sich das Ausmaß der Spillovers zunächst nicht genau abschätzen. Dass mit der Bereitstellung öffentlicher Aufgaben auf Länderebene Spillovers verbunden sind, wurde aber in empirischen Untersuchungen gezeigt. Bei der Erarbeitung eines Vorschlags für die Neugliederung der Bundesländer identifizierte die so genannte Ernst-Kommission einige Spillovers, insbesondere im norddeutschen, im mitteldeutschen und im südwestdeutschen Raum (Bundesministerium des Innern o. J.: 93 ff.).

Der Koordinationsbedarf wird bei den Stadtstaaten besonders deutlich. So hat einerseits die Entwicklung der Hamburger Verkehrsinfrastruktur erhebliche Auswirkungen auf die Anbindung Schleswig-Holsteins an das nationale Schienen- und Autobahnnetz. Andererseits ist Hamburg bei Projekten wie dem Ausbau des Flughafens und dem Bau eines Autobahnringes auf die Zustimmung der benachbarten Bundesländer angewiesen. Auch bei der Wirtschaftsförderung, dem Umweltschutz und der Hochschulpolitik ließe sich durch ein koordiniertes Vorgehen die Effizienz der Aufgabenerfüllung erhöhen (Benz 1992: 32 ff.). Bei den Fusionsplänen von Berlin und Brandenburg wird ebenfalls damit argumentiert, dass durch Koordinationsdefizite z. B. in der Krankenhausplanung Überkapazitäten geschaffen und damit öffentliche Gelder verschwendet wurden (DIW Berlin 1995: 218 f.).

Aus diesem Grund wurden einige Regelungen in das Grundgesetz aufgenommen, die eine Internalisierung erleichtern sollten. Neben der – bereits erwähnten – Länderneugliederung ist mit der konkurrierenden Gesetzgebung ein weiteres Instrument im Grundgesetz enthalten, wie die Kriterien für eine bundeseinheitliche Gesetzgebung verdeutlichen: Art. 72 GG sieht vor, dass der Bund die Gesetzgebung für die in Art. 74 GG genannten Aufgaben übernehmen kann, wenn „eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte ...“. Durch die Übertragung der Gesetzgebung auf den Bund und die Durchführung der Aufgaben durch die Länder kann das Ausmaß der Externalitäten reduziert werden (Schwager 1996, 1999). Die umfassende Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund hat demnach zu einer Reduzierung von Spillovers beigetragen. Eine vollständige Internalisierung ließe sich in den meisten Fällen nur durch eine gemeinsame Übertragung der Gesetz-

gebungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz erreichen. Dem steht allerdings die Bestimmung des Grundgesetzes entgegen, dass die Durchführungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern liegt. Eine weitere Möglichkeit zur Internalisierung ist die Schaffung einer eigenen Jurisdiktion für jede Aufgabe. Aber dafür gibt es im Grundgesetz keine Bestimmungen.

Neben diesen die bundesstaatliche Struktur verändernden Möglichkeiten der Internalisierung gibt es zwei weitere, die ohne eine Zentralisierung von Kompetenzen auskommen und damit besser mit dem Modell des Wettbewerbsföderalismus vereinbar sind. Das erste Instrument sind die oft eingesetzten Finanzausweisungen des Bundes (Oates 1999: 1126 ff.). Für sie war im Grundgesetz zunächst keine Regelung enthalten; sie wurden in ihrer derzeitigen Form erst durch die Verfassungsreform 1969 eingefügt. Das zweite Instrument sind direkte Verhandlungen zwischen den betroffenen Bundesländern. In Deutschland wird diese Art der Koordination durch Staatsverträge und Länderkonferenzen wahrgenommen (Laufer 1991: 177 ff.). Eine gemeinsame Finanzierung von Aufgaben durch die beteiligten Bundesländer kommt aber nur selten zustande, da nicht geklärt werden kann, welche Teile bereits durch den Länderfinanzausgleich ausgeglichen werden (Benz 1992: 31 f.).

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass durch die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen sowie die Finanzhilfen des Bundes Spillovers reduziert oder beseitigt wurden. Es kann aber nichts darüber gesagt werden, warum die im deutschen Bundesstaat vorhandenen Instrumente der Internalisierung in unterschiedlichem Ausmaß genutzt werden. Insbesondere stellt sich die Frage, warum direkte Verhandlungen zwischen Bundesländern kaum stattfinden, obwohl sie die Autonomie der Landesregierungen am wenigsten einschränken und damit mit dem Modell des Wettbewerbsföderalismus am ehesten vereinbar sind. Ebenso bleibt offen, warum die Regierungen von Bund und Ländern mit den Gemeinschaftsaufgaben eine neue Form der Koordination geschaffen haben.

3 Die Internalisierung verursacht auch Kosten

Wovon hängt es ab, ob Spillovers durch die Übertragung von Kompetenzen auf eine übergeordnete Ebene, horizontale Verhandlungen, vertikale Finanzausweisungen oder eine andere Art internalisiert werden? Die ökonomisch nahe liegende Antwort ist: *ceteris paribus* – also unter den bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen – von den Kosten, die die verschiedenen Verfahren zur Internalisierung verursachen und im Folgenden als Transaktionskosten bezeichnet werden (Breton und Scott 1978: 41, Brümmerhoff 1999: 57 f.). Um den Begriff der Transaktionskosten konkreter zu fassen, wird hier zwischen Koordinations- und Motivationskosten unterschieden (Milgrom und Roberts 1992: 29 f.).

Koordinationskosten entstehen, wenn mehrere Entscheidungsträger eine Einigung erzielen wollen oder müssen. Hier ist an Verhandlungen über vertragliche Regelungen zu denken, wobei Gesetze auch als Verträge aufgefasst werden können (Williamson 1990: 22 f.).¹ Die Höhe der Verhandlungskosten hängt u. a. davon ab, ob es sich um freiwillige oder um Zwangsverhandlungen handelt. Freiwillige Verhandlungen sind dadurch gekennzeichnet,

¹ Über Gesetze wird zwar formal durch Abstimmungen entschieden, diesen gehen im Vorfeld aber intensive Verhandlungen voraus, so dass diese faktisch im Vordergrund stehen (Renzsch 1991).

Vergabe der Sozialhilfe nicht überein, entsteht eine Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bund und Ländern, bei der der Bund versucht, die Umsetzung in seinem Sinne zu beeinflussen, obwohl die Durchführungskompetenz allein bei den Ländern liegt (Huber und Lichtblau 1999: 75).

Bei der Internalisierung von Spillovers führen die unterschiedlichen Transaktionskosten *ceteris paribus* dazu, dass die Entscheidungsträger des Bundesstaates das Instrument wählen, das für sie mit den geringsten Kosten verbunden ist. Dabei wird unterstellt, dass die Akteure nur über einen begrenzten Umfang an Informationen verfügen (Williamson 1990: 51 f.); sie sammeln allerdings Erfahrungen mit den geschaffenen Institutionen. Es kann daher sein, dass die aus heutiger Sicht als ineffizient geltenden Institutionen vor deren Einführung als beste Alternative angesehen wurden.

4 Durch den Bundesrat lassen sich Verhandlungskosten senken

4.1 Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund

Für das Verständnis, wie in Deutschland Spillovers internalisiert wurden, kommt dem Bundesrat eine herausragende Bedeutung zu. Sie entsteht dadurch, dass Mitglieder der Landesregierungen an der Gesetzgebung auf der Bundesebene beteiligt werden. Diese Ausgestaltung führt zu einer dauerhaften Verbindung der Regierungen von Bund und Ländern (Wehling 1989: 56 ff.). Neben den autonomen Entscheidungen auf Länderebene können die Landesregierungen im Bundesrat unter Einbeziehung der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit länderübergreifende Regelungen per Abstimmung verabschieden. Zwar sind Einigungen im Bundesrat nicht leicht zu erzielen, wie die Auseinandersetzungen über den Länderfinanzausgleich belegen. Die Entscheidungsträger können aber bei wiederkehrenden Entscheidungen versuchen, durch die Schaffung zusätzlicher Institutionen die Verhandlungskosten zu senken (vgl. Abschnitt 4.2).

Um zu verstehen, wie der Bundesrat bewirkt, dass Spillovers in Deutschland durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenzen auf die Bundesebene internalisiert werden, müssen die anfallenden Transaktionskosten mit denen der zur Verfügung stehenden Alternativen verglichen werden. Dies lässt sich wiederum am Beispiel von Verkehrsinfrastrukturprojekten erläutern (Schwager 1999). Wenn von einer Aufgabe wie dem Straßenbau erhebliche Spillovers ausgehen, ist die autonome Wahrnehmung einer Aufgabe durch die Länder keine Alternative, wenn man Entscheidungen über Breite und Qualität von Straßen sowie Umwelt- und Sicherheitsstandards berücksichtigt. Die im Grundgesetz lange Zeit enthaltene Forderung einer Länderneugliederung würde die Spillovers aller Länderaufgaben auf einmal verändern und ist mehrfach an den unterschiedlichen Interessen auch in der Bevölkerung gescheitert, wie die Abstimmung zur Fusion von Berlin und Brandenburg belegt. Demnach müssten erhebliche Kosten aufgewendet werden, um die Zustimmung zu einer Länderneugliederung zu erreichen. Ebenso war die vollständige Übertragung der Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz von Aufgaben auf die nächst höhere Ebene in Deutschland nur im Fall der Landesverteidigung zu beobachten. Bei Aufgaben wie der Verkehrsinfrastruktur wären die Kosten einer vollständigen Übertragung sehr hoch gewesen, da zur Übertragung der Durchführungskompetenz eine Grundgesetzänderung notwendig gewesen wäre. Außerdem hätten die Landesregierungen bereit sein müssen, Gestaltungsmöglichkeiten vollständig abzugeben.

Dagegen ist eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 73 GG nur mit geringen Kosten verbunden, da keine Änderung des Grundgesetzes notwendig ist. Durch eine bundeseinheitliche Gesetzgebung, z. B. bezüglich Qualität der Straßen, Sicherheits- und Umweltaspekten, und eine Durchführung konkreter Straßenbauprojekte auf der Länder- und Gemeindeebene lassen sich Spillovers „mittlerer Größenordnung“ reduzieren (Schwager 1996, 1999). Dem Eindruck, dass der Bund die Gesetzgebung gegen den Willen der Landesregierungen an sich gezogen hat, steht deren starke Stellung auf der Bundesebene entgegen. Zudem bleiben den Landesregierungen zum einen Gestaltungsspielräume bei der Durchführung erhalten, die sie im eigenen Sinne nutzen können. Zum anderen bleiben die Landesregierungen bei einer Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund als Gruppe an der Gesetzgebung beteiligt. Ist sich eine ausreichende Zahl von Landesregierungen einig, können sie die Bundesregierung zu erheblichen Zugeständnissen zwingen. Insgesamt war also eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund für die Landesregierungen in vielen Fällen mit nur geringen Kosten verbunden.

Ferner sind die Verhandlungskosten im Bundesrat deutlich niedriger als bei freiwilligen Verhandlungen auf Länderebene (Scharpf 1994: 77), wenn eine Internalisierung für eine größere Ländergruppe von Interesse ist. Zwar wäre zu erwarten, dass die Kosten durch die Beteiligung der Bundesregierung bzw. der Bundestagsmehrheit an den Verhandlungen auf der Bundesebene steigen. Durch den Abstimmungsmechanismus im Bundesrat müssen aber nicht alle Verhandlungsparteien zustimmen, wodurch die Blockade einer Entscheidung erschwert wird. Tatsächlich werden in Deutschland zwar auch Verhandlungen auf Länderebene durchgeführt, z. B. in den Ministerkonferenzen. Die Mehrzahl der Länderaufgaben wird aber inzwischen auf der Bundesebene koordiniert. Allerdings kommt eine Übertragung der Verhandlungen auf die Bundesebene nicht zustande, wenn von den Spillovers nur wenige Länder betroffen sind.

4.2 Finanzausgleichsregelungen

Ein weiterer Bereich, in dem die Bedeutung des Bundesrates für die bundesstaatliche Ordnung deutlich wird, ist die Verteilung der Steuereinnahmen. Der heutige vertikale Finanzausgleich ist aus einer im Grundgesetz von 1949 als Ausnahmeregelung gedachten Bestimmung entstanden, die dem Bund erlaubte, einen Teil der Einkommen- und Körperschaftsteuer in Anspruch zu nehmen. Beigetragen hat auch die Forderung des Grundgesetzes, für einen Ausgleich der Finanzen zwischen den Ländern zu sorgen. Mit dem Kriterium der Einheitlichkeit (bzw. Vergleichbarkeit) der Lebensverhältnisse war dem Finanzausgleich ein dominantes distributives Ziel vorgegeben, das jedoch auf schwer operationalisierbaren Kriterien gründet. Durch die ungenaue Festlegung, was durch den Finanzausgleich ausgeglichen werden soll, besteht für die Landesregierungen kaum ein Anreiz, Finanztransfers zwischen einzelnen Bundesländern aus allokativen Gründen vorzunehmen.

Durch die Formulierung des Art. 106 GG – „Im Rahmen der laufenden Einnahmen haben der Bund und die Länder gleichmäßig Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben“ – bekommen die Verhandlungen über den vertikalen Finanzausgleich den Charakter von Zwangsverhandlungen. Das Gleiche gilt für die Verhandlungen über den horizontalen Ausgleich, da Art. 107 GG bestimmt: „Durch das Gesetz ist sicherzustellen, dass die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.“ Da bei solchen Ver-

handlungen eine Einigung erreicht werden muss, die notfalls vor dem Bundesverfassungsgericht eingeklagt werden kann, erzielen nicht notwendigerweise alle Beteiligten einen Vorteil aus der Einigung. Im Falle des Länderfinanzausgleichs führt dies dazu, dass Geberländer die Forderungen von Nehmerländern nicht grundsätzlich abweisen können. Durch die ungenügende Operationalisierbarkeit der Begriffe Finanzkraft und Finanzbedarf werden die Geberländer versuchen, das Ausgleichsvolumen möglichst niedrig zu halten (Zintl 1992: 98 ff.). Da die Interessen der ausgleichsberechtigten und ausgleichspflichtigen Länder entgegengesetzt sind, entstehen bei diesen Verhandlungen stets hohe Kosten (Renzsch 1991). Kann man sich allerdings in vorgelagerten Verhandlungen auf Verteilungsregeln im Länderfinanzausgleich einigen, können dadurch zukünftige Verhandlungskosten reduziert werden (Benz 1991: 52 ff.).

Dies ist ein Beispiel dafür, dass durch die Schaffung zusätzlicher Regeln versucht wurde, Verhandlungskosten zu senken. Aus dem gleichen Grund nahm man in der Reform von 1955 einen Verteilungsschlüssel für die Einkommen- und Körperschaftsteuer in das Grundgesetz auf. In der Reform von 1969 wurde beschlossen, den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern mit den Einnahmen aus der sich weniger dynamisch entwickelnden Umsatzsteuer durchzuführen und die Einkommen- und Körperschaftsteuer zu gleichen Teilen auf Bund und Länder zu verteilen (von Loeffelholz 1993: 32 ff.). Wenn es durch das neu geschaffene Maßstäbengesetz gelungen sein sollte, die umstrittenen Begriffe Finanzkraft und Finanzbedarf besser zu operationalisieren, als dies bisher der Fall war, dann könnte auch dieses Gesetz durch die Reduzierung der Interpretationsspielräume zu einer Senkung zukünftiger Verhandlungskosten beitragen.

5 Die Einflussnahme des Bundes verursacht Kosten

5.1 Finanzzuweisungen

Die häufige Verwendung von Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder lässt sich ebenfalls anhand von Transaktionskosten erklären. Dabei ist wichtig, dass die Bedeutung des Bundes bei der Gesetzgebung im Laufe der Zeit zunahm, die Bundesregierung auf die Durchführung der Aufgaben aber nach wie vor nur geringen Einfluss hat. Einige für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bedeutsame Aufgaben, wie die Durchführung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, liegen zudem vollständig im Kompetenzbereich der Länder. Will die Bundesregierung auf die Durchführung dieser Aufgaben Einfluss nehmen, stehen ihr verschiedene Instrumente mit unterschiedlich hohen Motivationskosten zur Verfügung.

Um die Einflussnahme der Bundesregierung mit Hilfe von Verwaltungsvorschriften zu ermöglichen, würden Grundgesetzänderungen mit vergleichsweise hohen Verhandlungskosten anfallen. Auch der Versuch der Bundesregierung, den Katalog der Gemeinschaftsaufgaben umfangreicher zu gestalten, ist am Widerstand der Landesregierungen gescheitert. Dagegen ermöglicht die im Grundgesetz zunächst fehlende Zuordnung der Finanzierungskompetenz, dass die Bundesregierung über Finanzhilfen auf die Durchführungskompetenz der Landesregierungen einwirkt. Die Transaktionskosten entstehen hier bei den Verhandlungen über die Durchführung der Aufgabe, für die der Bund nicht zuständig ist. Da die Landesregierungen in aller Regel an der finanziellen Unterstützung des Bundes interessiert sind, entstehen vergleichsweise geringe Transaktionskosten. Hierin dürfte der Hauptgrund für die – oft kritisierte – Mischfinanzierung von Bund und Ländern liegen.

5.2 Besonderheiten der Gemeinschaftsaufgaben

Eine weitere Möglichkeit des Bundes, auf die Länder Einfluss zu nehmen, ist durch die institutionelle Neuerung der Gemeinschaftsaufgaben in der Finanzreform von 1969 geschaffen worden, die ebenfalls zu einer Senkung der Transaktionskosten beitragen sollte. Die Entflechtung dieser Aufgaben ist ein wesentliches Element der jüngsten Reformdiskussion. Die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern existieren für die Bereiche Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz sowie Bildungsplanung und Forschungsförderung. Die Beteiligung des Bundes an der Planung und Finanzierung dieser Aufgaben wird damit begründet, dass sie für die „Gesamtheit bedeutsam sind“ (Bundesministerium der Finanzen 2003). Diese Formulierung lässt sich zunächst so interpretieren, dass auch von ihnen Spillovers ausgehen. Allerdings ließen sie sich auch mit gebundenen Finanzzuweisungen ausgleichen, so dass zunächst offen bleibt, worin die Vorteile der Gemeinschaftsaufgaben liegen (Rosenfeld 1999: 3 ff.).

Tatsächlich ist eine Reihe dieser Aufgaben mit Größenvorteilen verbunden, was bei der Forschungsförderung besonders deutlich wird. Da insbesondere im naturwissenschaftlichen Bereich durch Forschungseinrichtungen hohe Kosten entstehen, ist dort eine Schwerpunktbildung sinnvoll, d. h. die Konzentration der Forschung zu einem Thema an einem Standort. Neben diesem allokativen Ziel kann mit dieser Aufgabe zusätzlich das distributive Ziel der Einheitlichkeit (bzw. Vergleichbarkeit) der Lebensverhältnisse verfolgt werden, indem man Projekte in strukturschwachen Regionen ansiedelt. Dazu muss im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entschieden werden, in welchem Bundesland eine Einrichtung entstehen soll. Die bis 1969 im Grundgesetz enthaltenen Bestimmungen waren nicht geeignet, das allokativen und das distributive Ziel gleichzeitig zu erreichen. Entscheiden die Länder autonom, können keine Größenvorteile realisiert werden. Bei freiwilligen Länderverhandlungen sind Einigungen sehr schwierig, da viele Landesregierungen ein Interesse an Einrichtungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben haben (Cremer et al. 1997). Durch Bundesgesetze oder reine Finanzhilfen ließen sich die Entscheidungskosten bei der Ansiedlung der Projekte nicht senken.

Um beide Ziele gleichzeitig verfolgen zu können, schuf man eine Regelung, bei der sich die Bundesregierung zunächst mit einem festgelegten Anteil an der Finanzierung beteiligt. Darüber hinaus wird die Standortentscheidung durch Verhandlungen gelöst. Dabei melden die Bundesländer in der Rahmenplanung jedes Jahr Bau- und Beschaffungsvorhaben sowie geplante Projekte an, über die abgestimmt wird. Um die Verhandlungskosten zu begrenzen – gegenüber der Einstimmigkeitsregel, die faktisch bei Verhandlungen zwischen den Bundesländern gilt –, werden die Entscheidungen über den Rahmenplan mit einer Dreiviertel-Mehrheit gefällt. Die Bundesregierung verfügt dabei über die Hälfte der Stimmen, die Länder über jeweils eine, so dass die Bundesregierung mit der Hälfte der Länderstimmen einen Rahmenplan beschließen kann. Zudem wird durch die grundgesetzliche Verankerung des Planungsrates ein kooperatives Verhalten gefördert, da die Bundesländer eher bereit sind, auf ein Projekt zu verzichten, wenn sie dafür in einem der folgenden Rahmenpläne begünstigt werden.

Die bei den Gemeinschaftsaufgaben erreichte Verbindung von allokativen und distributiven Zielen führt allerdings zu einer oft beklagten Vermischung von Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern, die zu einer ineffizienten Aufgabenerfüllung beiträgt. Im Rahmen der anstehenden Reform ist daher bei jeder einzelnen Gemeinschaftsaufgabe zu

überprüfen, ob die Verbindung dieser Zielsetzungen sinnvoll ist oder ob sie z. B. zugunsten des allokativen Ziels aufgegeben werden sollte.

6 Transaktionskosten bei künftigen Reformen stärker berücksichtigen

In den Ausführungen der vorherigen Abschnitte wurde herausgearbeitet, dass sich die bisherigen Reformen des deutschen Bundesstaates dadurch erklären lassen, dass die Entscheidungsträger in Bund und Ländern Spillovers mit den Instrumenten internalisiert haben, die für sie mit den geringsten Kosten verbundenen sind. Eine Reform, die die Autonomie der Länder erhöhen und damit die wettbewerbliche Erfüllung öffentlicher Aufgaben stärken soll, muss Anreize für die Länder enthalten, die Internalisierung mit Instrumenten durchzuführen, die sich mit dem Modell des Wettbewerbsföderalismus besser vereinbaren lassen als die bisher gewählten. Die Übertragung von Kompetenzen auf die Länder muss demnach mit einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung verbunden sein, die entweder die Kosten der gegenwärtigen Lösungen erhöht oder die Kosten vor allem von Verhandlungen reduziert.

Eine Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Länder kann nur dann eine dauerhafte Lösung sein, wenn man die Kosten der bundeseinheitlichen Gesetzgebung für die Landesregierungen oder die Kosten einer Übertragung auf den Bund erhöht. Die Kosten der Bundesgesetzgebung ließen sich erhöhen, indem man die Beteiligung des Bundesrates einschränkt. Dazu wäre zunächst eine Reduzierung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung notwendig. Durch die engere Verknüpfung von Gesetzgebungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenz würde man die Kosten einer Übertragung für Bund und Länder erhöhen – das gilt vor allem bei einer größeren Steuerautonomie der Länder. Wie die Reformdiskussion des Finanzausgleichs in der Schweiz zeigt, kann es auch in diesem Fall sinnvoll sein, einzelne Aufgaben vollständig auf den Bund zu übertragen (Eidgenössisches Finanzdepartement 1996: 18 f.). Es ist aber zu erwarten, dass sich eine ganze Reihe von Aufgaben aus der konkurrierenden Gesetzgebung auf Länderebene erfüllen lässt, wenn man die entstehenden Spillovers internalisiert. Auf jeden Fall lässt sich die Verflechtung von Bund und Ländern auf diese Weise reduzieren.

Um die bei einer Rückübertragung von Gesetzgebungskompetenzen entstehenden Spillovers zu internalisieren, ohne den Wettbewerb zwischen den beteiligten Ländern stark einzuschränken, bieten sich in erster Linie Verhandlungen zwischen Landesregierungen an. Die bisherigen Ausführungen lassen den Schluss zu, dass der Länderfinanzausgleich solche Verhandlungslösungen verhindert, sobald eine gemeinsame Finanzierung durch die Länder notwendig ist. Eine Absenkung des Umverteilungsvolumens mit einer explizit distributiven Zielsetzung würde den Anreiz erhöhen, Zahlungen aus allokativen Gründen zwischen den Ländern zu tätigen. Allerdings scheint das Schweizer Beispiel zu zeigen, dass die Verhandlungskosten immer noch sehr hoch sind, da auch dort horizontale Ausgleichszahlungen nur in wenigen Bereichen vereinbart werden, etwa bei der Finanzierung von Studienplätzen. Eine andere Möglichkeit, die im ersten deutschen Länderfinanzausgleichsgesetz von 1952 gewählt wurde, wäre, die Ausgleichstatbestände einzeln mit den Ausgleichsbeträgen aufzulisten. Aber auch eine solche Lösung ließe die Verhandlungskosten im öffentlichen Sektor steigen.

Zudem erhöht sich bei einer stärkeren Verwendung des Verhandlungsmechanismus das Risiko, dass keine Einigung erzielt wird. Entsteht dadurch eine Unterversorgung, z. B. mit

Verkehrsinfrastruktur, Bildungs- oder Forschungseinrichtungen, erzeugt dies für die Bundesregierung wieder verstärkt Anreize, in die Länder hineinzuregieren. Grundsätzlich stehen Finanzhilfen einer Erhöhung des Wettbewerbs nicht entgegen, da die Autonomie der Länder weitgehend erhalten bleibt. Die bisherigen Erfahrungen zeigen allerdings, dass der Bund die Finanzhilfen mit Bedingungen verknüpft, um auf die Durchführung einzuwirken. Die Länder dagegen erhalten Anreize, eigene Mittel aus geförderten Aufgaben in andere Bereiche umzuschichten und so das Niveau der Aufgabenerfüllung wieder abzusenken. Darüber hinaus zeigen Erfahrungen aus der Schweiz, dass eine starke Ausweitung dieses Instruments zu einem unübersichtlichen Geflecht von Einzelmaßnahmen führen kann, deren Gesamtwirkung kaum zu ermitteln ist (Eidgenössisches Finanzdepartement 1996: 7). Die Kriterien für die Vergabe von Finanzhilfen müssen daher möglichst eng gefasst werden.

Die Gemeinschaftsaufgaben sind zumindest im Bereich Forschungsförderung mit Größenvorteilen verbunden. Sollten sich die Länder nach einer Rückübertragung nicht auf eine Kooperation einigen können, ist zu erwarten, dass es zu Ineffizienzen kommt. Allerdings sind auch hier Alternativen zu den Gemeinschaftsaufgaben denkbar. So ist zu vermuten, dass in der Schweiz die Errichtung von Eidgenössischen Technischen Hochschulen durch den Bund Größenvorteile realisiert und damit verhindert, dass auf kantonaler Ebene mehrere kleine Forschungseinrichtungen mit ähnlichen Schwerpunkten entstehen. Es ist zu erwarten, dass die Autonomie der Kantone durch diese Lösung weniger beeinträchtigt wird als die der deutschen Länder durch die Gemeinschaftsaufgaben.

7 **Schlussfolgerungen**

In der Bundesrepublik Deutschland besteht – wie in allen Bundesstaaten – die Notwendigkeit, Spillovers, die mit öffentlichen Aufgaben verbunden sind, zu internalisieren, um die Effizienz zu erhöhen. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die in Deutschland in sehr unterschiedlichem Maße genutzt wurden. Dabei zeigt die gegenwärtige Diskussion um eine Intensivierung des bundesstaatlichen Wettbewerbs sehr deutlich, dass in der Vergangenheit Instrumente benutzt wurden, die den Wettbewerb zwischen den Ländern eingeschränkt haben.

Fragt man nach den Gründen für diese Entwicklung, sind die Transaktionskosten zu beachten, die mit den verschiedenen Instrumenten verbunden sind. Bei der Reduzierung von Verhandlungskosten kommt zunächst dem Bundesrat eine besondere Bedeutung zu, da durch dessen Abstimmungsmechanismus unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen niedrigere Kosten entstehen als bei freiwilligen Verhandlungen auf Länderebene. Daher ist es aus Sicht der Landesregierungen rational, mehr Aufgaben auf der Bundesebene zu koordinieren. Zudem wurde die gegenwärtige Gestalt des Bundesstaates durch die Möglichkeit begünstigt, nur einzelne Kompetenzen, vor allem die Gesetzgebung, auf den Bund zu übertragen. Da die Durchführungskompetenzen weiterhin den Ländern zugeordnet bleiben, verfügen die Landesregierungen über zum Teil erhebliche Gestaltungsspielräume. Die Übertragung gerade der Gesetzgebungskompetenzen wurde durch die Regelungen zur konkurrierenden Gesetzgebung begünstigt, da durch sie die Verhandlungskosten relativ gering sind. Die unterschiedliche Zuordnung von Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenz erzeugt eine typische Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Bund und Ländern. Die fehlende Zuordnung der Finanzierungskompetenz ermöglicht es der Bundesregierung, durch finanzielle Anreize auf die Länderaufgaben einzuwirken.

Eine Reform des deutschen Bundesstaates, die den Wettbewerb bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dauerhaft erhöhen soll, bedarf nicht nur einer Rückübertragung von Kompetenzen auf die Länder. Es muss gleichzeitig die Frage geklärt werden, wie mit den zu erwartenden Spillovers umzugehen ist. Die viel diskutierte Neugliederung des Bundesgebiets könnte deren Ausmaß verringern und auf diese Weise die autonome und damit wettbewerbliche Aufgabenerfüllung der Länder verbessern. Eine vollständige Internalisierung ist so allerdings nicht zu erreichen.

Auch wenn Spillovers bestehen, ließe sich der Wettbewerb zwischen den Bundesländern verstärken, wenn die Internalisierung mit Methoden erfolgen würde, die sich besser mit dem Modell des Wettbewerbsföderalismus vereinbaren ließen, als dies gegenwärtig der Fall ist. So wären insbesondere direkte Verhandlungen zwischen Ländern zu intensivieren und bundeseinheitliche Regelungen zu verringern. Dies ließe sich über eine Veränderung der relativen Kosten der Internalisierungsmethoden erreichen. Beispielsweise könnte die Bundesratslösung verteuert werden, indem man die Mitbestimmungsrechte des Bundesrates bei Bundesgesetzen einschränkt. Die Landesregierungen wären seltener bereit, Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund zu übertragen, wenn sie Entscheidungskompetenzen tatsächlich aufgeben müssten. Für die Bundesregierung würden Bundesratslösungen teurer werden, wenn man die Finanzierungskompetenz häufiger an die Gesetzgebungskompetenz koppeln würde.

Bei diesen Reformvorschlägen ist aber zu berücksichtigen, dass neben den zu erwartenden Effizienzgewinnen durch eine Umverteilung von Kompetenzen auch Kosten entstehen. Die Förderung von direkten Verhandlungen zwischen den Landesregierungen kann zu einer Erhöhung der Transaktionskosten im öffentlichen Sektor führen. Langwierige Auseinandersetzungen, wie sie heute im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich auftreten, sind dann auch bei Länderverhandlungen, z. B. über Infrastrukturprojekte, der Raumplanung und der Wirtschaftsförderung, zu erwarten. Wenn die Verhandlungen freiwillig sind, erhöht sich zudem die Wahrscheinlichkeit, dass keine Einigung erzielt wird und eine ineffiziente Aufgabenerfüllung bestehen bleibt. Bei der anstehenden Reform sollten daher Nutzen und Kosten der einzelnen Elemente sorgfältig abgewogen werden.

Literaturverzeichnis

- Benz, Arthur (1991): Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, 46–75.
- Benz, Arthur (1992): Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge. In: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M., 29–49.
- Blankart, Charles B. (1999): Die schleichende Zentralisierung der Staatstätigkeit: Eine Fallstudie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 119, 331–350.
- Breton, Albert und Anthony Scott (1978): *The Economic Constitution of Federal States*. Toronto.
- Brümmerhoff, Dieter (1999): Föderalismus und Transaktionskosten. In: Klaus-Dirk Henke (Hrsg.): *Öffentliche Finanzen zwischen Wachstum und Verteilung*. Fachkonferenz anlässlich des 65. Geburtstags von H. Zimmermann. Baden-Baden, 53–65.
- Bundesministerium der Finanzen (2003): Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern. *Monatsbericht*, 7, 45–55.

- Bundesministerium des Innern (o.J.): *Neugliederung des Bundesgebietes – Kurzfassung des Berichts der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes*. Köln.
- Cremer, Helmut, Maurice Marchand und Pierre Pestieau (1997): Investment in Local Public Services: Nash Equilibrium and Social Optimum. *Journal of Public Economics*, 65, 23–35.
- DIW Berlin (1995): Länderfusion begünstigt Entwicklung. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 62 (10), 215–227.
- Donges, Juergen et al. (2000): *Die föderative Ordnung in Not – Zur Reform des Finanzausgleichs*. Bad Homburg.
- Döring, Thomas (1999): Probleme des Länderfinanzausgleichs aus institutionenökonomischer Sicht. Ein Beitrag zu einer institutionenökonomischen Fundierung finanzwissenschaftlicher Politikberatung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 48, 231–264.
- Eidgenössisches Finanzdepartement und Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996): *Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Grundzüge*. Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation. Bern und Luzern.
- Henke, Klaus-Dirk (1995): Möglichkeiten zur Stärkung der Länderautonomie. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 6, 643–657.
- Huber, Bernd und Karl Lichtblau (1999): Reform der deutschen Finanzverfassung – die Rolle des Konnexitätsprinzips. *Hamburger Jahrbücher für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 44, 69–93.
- Laufer, Heinz (1991): *Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von (1993): Finanzreform 1969: Anspruch und Wirklichkeit, Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht. *Beihefte der Konjunkturpolitik*, 41, 29–52.
- Milgrom, Paul und John Roberts (1992): *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York.
- Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120–1149.
- Olson, Mancur (1969): The Principle of “Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review Papers and Proceedings*, 59 (2), 479–487.
- Otnad, Adrian (2000): Die Neuordnung des Finanzausgleichs als Chance für den föderalen Neubeginn. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 83, 29–35.
- Otnad, Adrian und Edith Linnartz (1998): Die Bundesrepublik Deutschland braucht kompetitiven statt konzertierten Föderalismus. *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 75, 40–46.
- Peffekoven, Rolf (2001): Statt grundlegender Reform fragwürdige Änderungen im Detail. *Wirtschaftsdienst*, 81, 427–434.
- Pitlik, Hans und Günther Schmid (2000): Zur politischen Ökonomie der föderalen Finanzbeziehungen in Deutschland. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 49, 100–124.
- Renzsch, Wolfgang (1991): *Finanzverfassung und Finanzausgleich. Die Auseinandersetzungen um ihre politische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Währungsreform und deutscher Vereinigung (1948 bis 1990)*. Bonn.
- Rosenfeld, Martin (1999): Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern. *Wirtschaft im Wandel*, 5, 3–9.

- Scharpf, Fritz W. (1992): Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M., 51–96.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a. M., 59–91.
- Schmidt, Torsten (2001): *Finanzreformen in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- Schwager, Robert (1996): Matching Grants for Welfare Expenditures with a Decentralized Administration. *Finanzarchiv*, 53, 434–460.
- Schwager, Robert (1999): Administrative Federalism and a Central Government with Regionally Based Preferences. *International Tax and Public Finance*, 6, 165–189.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1997): *Jahresgutachten 1997/98*. Stuttgart.
- Wehling, Hans-Georg (1989): The Bundesrat. *Publius: The Journal of Federalism*, 19, 53–64.
- Wellisch, Dietmar (1995): *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. Tübingen.
- Williamson, Oliver E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen.
- Zintl, Reinhard (1992): Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Arthur Benz, Fritz W. Scharpf und Reinhard Zintl (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a. M., 97–146.